



**FRIEDRICH NAUMANN**  
**STIFTUNG** Für die Freiheit.

# Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

33. Jahrgang 2021



**Nomos**

Redaktion: Birgit Bublies-Godau, Jürgen Frölich, Ewald Grothe,  
Wolther von Kieseritzky, Jochen Merkle, Sven Prietzel

Anschrift der Redaktion:  
Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung  
c/o Archiv des Liberalismus  
Theodor-Heuss-Str. 26  
D-51645 Gummersbach

[ewald.grothe@freiheit.org](mailto:ewald.grothe@freiheit.org)



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

# Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung

33. Jahrgang 2021

im Auftrag  
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
herausgegeben von  
Eckart Conze, Dominik Geppert, Joachim Scholtyseck  
und Elke Seefried in Verbindung mit Jürgen Frölich  
und Ewald Grothe



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8384-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-2774-7 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorbemerkung

Im Jahr 2020 jährten sich der Moskauer Vertrag zum 50. Mal und der Zwei-plus-Vier-Vertrag zum 30. Mal. Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Form des Archivs des Liberalismus und das Berliner Kolleg Kalter Krieg am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin nahmen diese Jubiläen zum Anlass, das 18. „Kolloquium zur Liberalismus-Forschung“ dem Thema „Freiheit, Sicherheit und Deeskalation – Liberalismus und Kalter Krieg 1970–1990“ zu widmen. Die Tagung sollte nach liberalen Deutungsmustern, Konzepten und Politiken der Entspannung fragen und zugleich Ambivalenzen und Grenzen liberaler Entspannungspolitik ausloten. Leider konnte sie wegen der Pandemie nicht durchgeführt werden. Die Pandemie führte auch dazu, dass nicht nur die Autorinnen und Autoren des diesjährigen Schwerpunktes ihre Texte unter sehr erschwerten Bedingungen verfassen mussten, die nicht allein den Zugang zu Archiven und Bibliotheken bestrafen; Ausfälle bzw. Verschiebungen von ursprünglich eingeplanten Beiträgen sind in der Folge unvermeidlich gewesen. Den „verbliebenen“ Autorinnen und Autoren gilt daher diesmal ein besonderer Dank der Jahrbuch-Herausgeber.

Zum zweiten sei ausnahmsweise dem geschäftsführenden Redakteur eine persönliche Vor- resp. Nachbemerkung erlaubt: Dies ist der letzte Band, den er als Redakteur und Herausgeber betreut hat. Nach über 30 Jahren geht die „Geschäftsführung“ in andere Hände über. An anderer Stelle ist bereits über die Entstehung und die ersten 25 Jahre des „Jahrbuchs“ kurz berichtet worden.<sup>1</sup> Der damals ausgesprochene Dank soll an dieser Stelle ausdrücklich nochmals wiederholt werden: Das „Jahrbuch“ hätte sich nicht dauerhaft etablieren können ohne das Engagement und die Mitwirkung, die ihm von vielen Seiten und auf vielfältige Weise – sei es als Autorin oder Autor, sei es als Herausgeberin oder Herausgeber, sei es als Redakteurin oder Redakteur und schließlich auch von Verlagsseite – zuteil geworden sind. Dafür gilt es allen seit 1989 Beteiligten noch einmal tiefen Dank abzustatten, auch für das Vertrauen, das dabei die „Geschäftsführung“ hat erfahren dürfen. Es steht zu hoffen, dass erstens dieses nicht enttäuscht worden ist und dass zweitens dieses in ähnlicher Weise auch in Zukunft den „Jahrbuch-Machern“ gewährt wird.

<sup>1</sup> Jürgen Frölich: Ein Vierteljahrhundert „Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung“. Gedanken und Statistisches zu den ersten 26 Bänden. In: Ewald Grothe u.a. (Hrsg.): Liberalismus-Forschung nach 25 Jahren. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden 2016, S. 31–50.



## Inhaltsverzeichnis

### *Themenschwerpunkt „Freiheit, Sicherheit und Deeskalation – Liberalismus und Kalter Krieg 1970–1990“*

*Joachim Scholtyseck*

Liberale Entspannungspolitik als Teil der Weltgeschichte des Kalten Krieges

9

*Peter Ridder*

„Entspannung“ im südlichen Afrika? Die bundesdeutsche Außenpolitik und die Apartheid in den 1970er Jahren

27

*Agnes Bresselau von Bressendorf*

Eine Welt ohne Flucht? Das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Herausforderung der 1980er Jahre

51

*Cedric Bierganns*

Bündnis ohne Feindbild. Michail Gorbatschow, Hans-Dietrich Genscher und die deutsch-amerikanischen Beziehungen zwischen nuklearer und geistiger Abrüstung 1981–1987

75

*Hermann Wentker*

Hans-Dietrich Genscher und die Sowjetunion 1985–1989. Perzeption und Politik

97

*Victor Jaeschke*

Die FDP, Europa und das Ende des Ost-West-Konflikts 1987–1992

117

*Tim Geiger*

Die deutsche Einheit als Beitrag zu einem System gesamteuropäischer Sicherheit. Hans-Dietrich Genschers Handschrift im Prozess der deutschen Einigung 1989/90.

Teil 1

139

*Andreas Wirsching*

Die Charta von Paris, die Vision einer liberalen Weltordnung und die deutsche Außenpolitik 1990–1998

169

5

*Wolfgang Gerhardt*

Das liberale Ringen um eine „neue“ Außenpolitik nach 1990. Ein Kommentar aus Zeitzeugen-Perspektive

191

*Weitere Beiträge*

*Fabian Rausch*

Die Verfassung der Sieger. Über einen folgenschweren Diskurs, nicht nur im Frankreich des 19. Jahrhunderts

199

*Tobias Müller*

Liberaler Populismus? Das politische Denken der US-amerikanischen Populisten im ausgehenden 19. Jahrhundert und die „liberal tradition“

213

*Dennis Möbus*

Ambivalenzen der Freiheit. Deutsche Amerikaauswanderer im 19. Jahrhundert und die Erfahrung der Bürgerrechte

229

*Ulrich Sieg*

Liberalismus und westliches Christentum. Einige Gedanken zu einer folgenreichen Verbindung

251

*Jürgen Frölich*

„Auf zum Entscheidungskampf!“ Parteiarbeit und Wahlkampf bei den rheinisch-bergischen (National-)Liberalen um 1907

267

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

281

Themenschwerpunkt  
„Freiheit, Sicherheit und Deeskalation – Liberalismus  
und Kalter Krieg 1970–1990“



*Joachim Scholtyseck*

## Liberale Entspannungspolitik als Teil der Weltgeschichte des Kalten Krieges

Die Kuba-Krise 1962 hatte im Kalten Krieg auf allen Seiten der beteiligten Mächte das Bewusstsein geschärft, sich auf einem gefährlichen Grat, ja möglicherweise sogar am atomaren Abgrund zu bewegen. Die Einrichtung eines „roten Telefons“ zwischen Washington und Moskau – diese Hotline war in Wirklichkeit allerdings ein Fernschreiber – symbolisierte diese signifikant veränderte Wahrnehmung des Konflikts. Die Vorstellung, eine neue, auf dem Prinzip des Gleichgewichts der Kräfte basierende weltweite Friedensordnung durch „Entspannung“ zu errichten, beruhte auf der Überzeugung, dass die Rivalität der antagonistischen Großmächte zwar nicht aufgehoben werden konnte, aber auf die Basis der Berechenbarkeit zurückgeführt werden musste. Auf deutscher Seite wurde immer häufiger über die Notwendigkeit einer „Entspannung“ gesprochen, die im angloamerikanischen und französischen Sprachgebrauch als „Détente“ bezeichnet wurde. Im Folgenden werden zunächst die globalen Voraussetzungen und Folgen der Entspannungspolitik – und ihres Niedergangs – skizziert, bevor sich der Blick auf das deutsch-deutsche Sonderverhältnis richtet und vor diesem Hintergrund schließlich die Politik der FDP vor allem unter den Aspekten Sicherheit und Menschenrechte analysiert wird.

In den USA als westlicher Blockführungsmaßt hatte in den 1960er Jahren die Annahme an Zuspruch gewonnen, man könne die Sowjetunion – ganz anders als George F. Kennan dies in seiner Containment-Theorie entwickelt hatte – langfristig von den Vorteilen einer „behaviour modification“ überzeugen.<sup>1</sup> Bisweilen wurde, vor allem im westlichen Europa, sogar auf eine „Konvergenz“ der Systeme gehofft. Was aber genau unter dieser erhofften Verringerung der Spannung verstanden werden sollte, war zeitgenössisch nicht klar – und diese Uneinigkeit besteht bis heute fort, weil eine allgemein akzeptierte Definition von „Détente“ fehlt. Als gemeinhin akzeptabel gilt, sie zu verstehen als „the process of easing of tension between states whose

1 John Lewis Gaddis: Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War. Revised and Expanded Edition. Oxford/New York 2005, S. 311; ders.: The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War. Oxford 1987; ders.: We Now Know: Rethinking Cold War History. Oxford 1998.

interests are so radically divergent that reconciliation is inherently limited“.<sup>2</sup> Ganz ähnlich ist sie als Zeitraum charakterisiert worden, in dem die Kontrahenten „a reduction of tensions“ erreichen und doch „primarily adversaries“<sup>3</sup> bleiben: „La détente est aussi un combat“, hat der französische Historiker Georges-Henri Soutou diesen nur scheinbar widersprüchlichen Umstand treffend charakterisiert.<sup>4</sup> Wie zur Bestätigung dieser Beobachtung ist in einer neueren „Weltgeschichte“ des Kalten Krieges der „Détente“ gar kein eigenes Kapitel mehr gewidmet, dafür beschäftigt sich jedoch ein eigener Abschnitt mit der „Abkehr von der Entspannung“.<sup>5</sup>

Aus der Warte der UdSSR gab die Détente Hoffnung, vom Westen als gleichgewichtiger Gegner akzeptiert zu werden: Sie verringerte die Gefahr eines selbstmörderischen Atomkriegs, sie stellte wirtschaftliche und technologische Fortschritte in Aussicht und, last but not least, erforderte sie keineswegs den Verzicht auf den ideologischen Wettkampf der Systeme.<sup>6</sup> Die Sowjetunion wandte sich daher kategorisch gegen jede Form der Détente, die ihre Herrschaft in Ostmitteleuropa gefährdete und ihren Anspruch auf außereuropäische Expansion eingeschränkt hätte. Unter dieser Perspektive ging die sowjetische Entspannungsrhetorik mit dem systematischen Ausbau der militärischen Potenz einher, um à la longue eine Verbesserung des globalen Gleichgewichts zu Gunsten des Warschauer Pakts zu erreichen.<sup>7</sup> Die Sowjetunion war an ihrer äußereren und inneren Konsolidierung interessiert, nicht jedoch an einer grundsätzlichen Annäherung der Blöcke bzw. einer Aufhebung des ideologischen Gegensatzes, weil dies ihr Satellitensystem unweigerlich gesprengt hätte. Seit den 1970er Jahren befand sich die Sowjetunion, obwohl

- 2 Richard Stevenson: *The Rise and Fall of Détente: Relaxations of Tensions in US-Soviet Relations, 1953–1984*. Houndsmill 1985, S. 11. Ähnlich Werner Link, der Entspannungspolitik als „Mischung aus kooperativ-integrativen und konfrontativ-regressiven Elementen der Konfliktregulierung“ definiert. Werner Link: *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. 2. Aufl. Stuttgart u.a. 1988, S. 201.
- 3 Glenn H. Snyder: *Alliance Politics*. Ithaca/London 1997, S. 11. Vgl. auch Keith L. Nelson: *The Making of Détente. Soviet-American Relations in the Shadow of Vietnam*. Baltimore/London 1995, bes. S. XIII–XVIII; Daniel Frei (Hrsg.): *Definitions and Measurements of Détente: East and West Perspectives*. Cambridge (Mass.) 1981. Vgl. auch Raymond Garthoff: *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Revised and Expanded Edition. Oxford/New York 2005.
- 4 Georges-Henri Soutou: *La Guerre de Cinquante Ans. Le conflit Est-Ouest 1943–1990*. Paris 2001, S. 549.
- 5 Odd Arne Westad: *Der Kalte Krieg. Eine Weltgeschichte*. Stuttgart 2019, S. 529–557.
- 6 Zur ideologischen Komponente im Kalten Krieg ders.: *The New International History of the Cold War. Three (Possible) Paradigms*. In: *Diplomatic History* 24 (2000), S. 551–565, bes. S. 552–556.
- 7 Vladislav M. Zubok, A Failed Empire. *The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill 2007; Michael B. Froman: *The Development of the Idea of Détente: Coming to Terms*. London 1991; Richard Davy (Hrsg.): *European Détente: A Reappraisal*. London 1992; John van Oudenaren: *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*. Durham (NC)/London 1991.

wirtschaftlich gegenüber dem Westen in einem immer dramatischeren Rückstand, auf einem außenpolitischen Triumphzug, den sie durch eine als notwendig erachtete Aufrüstung abzusichern suchte.

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die im Juli/ August 1975 in Helsinki unter Beteiligung der beiden außereuropäischen Mächte USA und Kanada stattfand,<sup>8</sup> fußte ursprünglich auf sowjetischen Ideen. Die Abrüstungskonferenz sollte nämlich den Status quo in Europa im kommunistischen Sinn zementieren. Die UdSSR war im KSZE-Prozess auf „Unbeweglichkeit und Bewahrung“<sup>9</sup> festgelegt, akzeptierte aber die im Korb III der Konferenz festgeschriebene Zusammenarbeit im humanitären Bereich, weil man optimistisch annahm, Herr im eigenen Haus zu bleiben und dieses Risiko eingehen zu können.<sup>10</sup> Gerade wegen des Entspannungsprozesses und der offenkundigen Schwächung der USA nach dem Vietnamkrieg nahm sie optimistisch gestimmt an, dass sich das relative Machtverhältnis der beiden Großmächte entscheidend zugunsten der vermeintlich „progressiven“ Kräfte verschoben hatte, während die USA und ihre Verbündeten durch ambivalente Initiativen und Interventionen gegenzusteuern versuchten.

Die konstante westeuropäische Sorge vor einer „Abkoppelung“ der USA bestimmte die Rüstungsverhandlungen, die als „Strategic Arms Limitation Talks“ (SALT) seit 1969 geführt wurden. Die Beziehungen zwischen den beiden Supermächten verschlechterten sich allerdings am Ende der 1970er Jahre rapide. Die Unterzeichnung des SALT II-Vertrages in Wien im Juni 1979 führte nicht zu einem Ende des Wettrüstens. Die Enttäuschung über die sich nicht in ihrem Sinn entwickelnde Détente und der NATO-Doppelschluss verführten die Sowjetunion 1979 dazu, in Afghanistan zu intervenieren.<sup>11</sup> Der sowjetische Einmarsch beschleunigte wiederum den sich bereits abzeichnenden Kurswechsel des amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter, der in seinem Missionseifer nun „Menschenrechtskreuzzüge“<sup>12</sup> führte und die Sowjets damit vor den Kopf stieß – eine Kehrtwende, die in seiner Bedeutung den wenig später stattfindenden Übergang zu seinem Nachfolger Ro-

8 Matthias Peter: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie. München/Boston 2015; ders.: Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978–1981. In: Ders./Hermann Wentker (Hrsg.): Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990. München 2012, S. 59–81.

9 Peter Graf Kielmansegg: Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland. Berlin 2000, S. 221.

10 Zubok: Empire (wie Anm. 7), S. 237.

11 Odd Arne Westad: The Road to Kabul. Soviet Policy on Afghanistan, 1978–1979. In: Ders. (Hrsg.): The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years. Oslo 1997.

12 Jonathan Haslam: The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons, 1967–87. The Problem of the SS-20. Hounds mills 1989, S. 58–88, hier S. 79.

nald Reagan noch in den Schatten stellte.<sup>13</sup> Die frühen 1980er Jahre markierten daher die „most dangerous [period]“<sup>14</sup> der Beziehungen zwischen den beiden Blockführungs mächten seit der Kubakrise. Deren Détente „was already dead on its tracks“<sup>15</sup> während in Europa noch verzweifelte – und aussichtslose – Lebensrettungsversuche unternommen wurden. Nachdem die Sowjets die Genfer Gespräche über Mittelstreckenraketen und wenig später auch die START-Verhandlungen über Langstreckenwaffen verlassen hatten, war die Reaktion Reagans nüchtern-sarkastisch: „They'd left the ballpark, but I didn't think the game was over“; aus dieser Position der Stärke folgten kurz darauf Kooperationsangebote an die UdSSR, die sich schon bald als fruchtbar erwiesen.<sup>16</sup>

## I. Der globale Kalte Krieg in der Dritten Welt und das Ende der Détente

In der bipolaren Welt der Supermächte USA und UdSSR hatten sich nach 1945 neue Strukturen ausgebildet: Neben die „Erste Welt“ der Industriestaaten und die unter sowjetischer Vorherrschaft stehende „Zweite Welt“ war eine „Dritte Welt“ getreten, die sich zunehmend Gehör verschaffte und dem keineswegs neuen Phänomen der Globalisierung eine weiter gefasste Bedeutung verlieh.<sup>17</sup> Washington und Moskau blieben zwar die eigentlichen militärisch-strategischen Bezugspunkte im Ost-West-Konflikt, aber die jeweiligen

- 13 Gaddis Smith: The SS-20 Challenge and Opportunity. The Dual-Track Decision and its Consequences, 1977–1983. In: Lawrence S. Kaplan (Hrsg.): American Historians and the Atlantic Alliance. Kent/London 1991 S. 116–134, hier S. 126.
- 14 Gaddis: Strategies (wie Anm. 1), S. 357; ders.: On Starting All Over Again: A Naïve Approach to the Study of the Cold War. In: Odd Arne Westad (Hrsg.): Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory. London 2000, S. 27–42; Tony Smith: New Bottles for New Wine: A Pericentric Framework for the Study of the Cold War. In: Diplomatic History 24 (2000), S. 567–591.
- 15 Jussi Hanhimäki: Ironies and Turning Points. Détente in Perspective. In: Westad (Hrsg.): Reviewing (wie Anm. 14), S. 326–342, hier S. 333.
- 16 Das Zitat bei Ronald Reagan: An American Life. The Autobiography. New York 1990, S. 586. Vgl. die Beiträge in Bradley Lynn Coleman/Kyle Longley (Hrsg.): Reagan and the World. Leadership and National Security, 1981–1989. Lexington 2017 sowie Douglas E. Streusand u.a. (Hrsg.): The Grand Strategy that Won the Cold War. Architects of Triumph. Lanham 2016. Zu Reagans bemerkenswertem Kurswechsel bereits Beth A. Fischer: The Reagan Reversal. Foreign Policy and the End of the Cold War. Columbia/London 1997.
- 17 Kevin H. O'Rourke/Jeffrey G. Williamson: Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy. Cambridge/London 2000; Harold James: The End of Globalization: Lessons from the Great Depression. Cambridge/London 2001<sup>3</sup>; Christopher A. Baily, The Birth of the Modern World 1780–1914. Global Connections and Comparisons. Oxford 2004; Roger E. Kanet: The Superpower Quest for Empire. The Cold War and Soviet Support for „Wars of National Liberation“. In: Cold War History 6 (2006), S. 331–352, hier S. 337; Lena Dallywater u.a. (Hrsg.): Southern African Liberation Movements and the Global Cold War „East“. Transnational Activism 1960–1990. Berlin 2019;

Verbündeten in der südlichen Hemisphäre erhielten einen merklich größeren Stellenwert, weil sie als soziale Erfolgsprojekte für die universelle Anwendbarkeit der jeweiligen Weltanschauung präsentiert wurden.<sup>18</sup> Die Klienten-Staaten profitierten vom bipolaren System: „If one's enemies were supported by one superpower, there was always the chance of getting aid from the other.“<sup>19</sup> Die oftmals ethnisch konnotierten Konflikte in der „Dritten Welt“ waren daher kompliziertere Vorgänge als reine „Stellvertreterkriege“.<sup>20</sup> Die widersprüchlichen Transformationsprozesse brachten für die ehemaligen Kolonien zugleich neue Freiheiten und Herausforderungen mit sich; das Ergebnis ist von einem der besten Kenner der Vorgänge sarkastisch als „Fortsetzung des Kolonialismus mit leicht modifizierten Mitteln“<sup>21</sup> bezeichnet worden, in dem die Grenzen von Einfluss- und Machtbereichen der Supermächte nicht immer deutlich auszumachen waren.

In den 1970er Jahren dehnte die Sowjetunion, bisweilen über ihre Satellitenstaaten, ihren Einfluss in die südliche Hemisphäre aus. Auch das SED-Regime verlagerte die Systemauseinandersetzung – ihrer Blockführermacht bisweilen sogar vorauselend – immer stärker in die Peripherie, wo die DDR unter dem Schlagwort der „antiimperialistischen Solidarität“ mit Westdeutschland konkurrierte.<sup>22</sup> Der Kalte Krieg wurde zwar nicht in der „Dritten Welt“ entschieden, aber das Scheitern der Détente hing eng mit der ungehemmten Fortsetzung der Konflikte an der Peripherie zusammen.<sup>23</sup> Un-

vgl. die Beiträge in Sue Onslow (Hrsg.): *Cold War in Southern Africa. White Power, Black Liberation*. London 2009; Bernd Greiner u.a. (Hrsg.): *Heiße Kriege im Kalten Krieg. Studien zum Kalten Krieg*. Hamburg 2006.

- 18 Westad: *International History* (wie Anm. 6), S. 561.
- 19 Odd Arne Westad: *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge 2005, S. 89.
- 20 William I. Robinson: *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge 1996, bes. S. 155–163; Daniela Spenser: *Standing Conventional History on Its Head*. In: Gilbert M. Joseph/Dies.: *In from the Cold. Latin America's New Encounter with the Cold War*. Durham 2008. S. 382–395, hier S. 384; Sönke Kunkel: Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und „global governance“. Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren. In: *Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 555–577; Giuliano Garavini: *After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenges from the Global South 1957–1986*. Oxford 2012; Martin Deuerlein: *Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen 1970er Jahren*. Göttingen 2020; Jürgen Dinkel/Steffen Fiebrig/Frank Reicherzer (Hrsg.): *Nord/Süd. Perspektiven auf eine globale Konstellation*. Berlin/Boston 2020.
- 21 Odd Arne Westad: *Cold War* (wie Anm. 19), S. 396. Vgl. C. J. Bartlett: *The Global Conflict. The International Rivalry of the Great Powers, 1880–1990*. 2. Aufl. Harlow/London 1994, S. 355 ff.
- 22 Agnes Bresselau von Bressensdorf: *Fortschritt und Entwicklung. Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt seit den 1960er Jahren*. In: Elke Seefried/Dierk Hoffmann (Hrsg.): *Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorriffe auf die Zukunft*. Berlin/Boston 2018, S. 131–148.
- 23 John Lewis Gaddis: *The Cold War. A New History*. New York 2005, S. 211.

abhängig von den Geschehnissen in Europa überbürdete sich die Sowjetunion in ihren marxistischen Klienten-Staaten im Kampf gegen ihre ideologischen Gegner. Der harte Konkurrenzkampf mit der wirtschaftlich überlegenen Bundesrepublik war für die kapitalschwache DDR in Afrika, wo sie sich hauptsächlich engagierte, nicht zu gewinnen. Die Hoffnung, die „Solidarität“ und der Export des Sozialismus in die Länder der „Dritten Welt“ werde einen Beitrag zum Sieg des Weltkommunismus leisten, brach zusammen: Die dortigen vielschichtigen Probleme ließen sich nicht allein durch Kapitalismus und vermeintlichen „Neokolonialismus“ erklären; sie ließen sich auch nicht lösen, weil das marode planwirtschaftliche „realsozialistische“ System nicht in der Lage war, ein dauerhaft attraktives Gegenmodell aufzubauen.

Für die DDR war die Détente nicht viel mehr als ein Waffenstillstand auf dem Weg zum Sieg des Sozialismus. Die spezifische Stellung der DDR zur Bundesrepublik bedingte eine besondere Legitimationsproblematik, die anderen Staaten im sowjetischen Rayon fremd war. Daher bedurfte die DDR, wie schon zeitgenössisch betont wurde, „in politischer wie in moralischer Hinsicht dringend des Rückhalts im ‚sozialistischen Bruderbund‘ und der nationalen wie gesellschaftlichen ‚Abgrenzung‘“ gegenüber der Bundesrepublik<sup>24</sup> – und zwar gerade in Zeiten, in denen die Blockkonfrontation nachzulassen schien. Die DDR hatte einen wesentlichen Meilenstein ihrer Détente-Politik mit der wechselseitigen Einrichtung von Ständigen Vertretungen im Mai 1974 in Bonn und Ost-Berlin erreicht. Das SED-Regime war fortan vor allem an der äußeren und inneren Konsolidierung interessiert, während eine weitergehende Entspannung sogar als kontraproduktiv erachtet wurde. Das SED-Regime unterschied scharf „between desirable political detente and undesirable ideological coexistence“.<sup>25</sup> Im Einklang mit der sowjetischen Führung galt die Überzeugung, dass eine Aufhebung des ideologischen Gegenatzes im Ost-West-Konflikt das sowjetische Satellitensystem unweigerlich sprengen würde. „Blockdisziplin“ musste der DDR daher nicht abgerungen werden. Unter Erich Honecker wurde die Abgrenzung zur Bundesrepublik vielmehr zu einem politischen „Naturgesetz“ (Peter Bender).

24 Fred Oldenburg/Gerhard Wettig: Der Sonderstatus der DDR in den europäischen Ost-West-Beziehungen. Köln 1979, S. II.

25 Hans-Hendrik Kasper: An East German View. In: Davy (Hrsg.): European Détente (wie Anm. 7), S. 145–165, hier S. 149.

## II. Die FDP, die Détente und das Ende der Entspannung

Die Weltpolitik und der Kalte Krieg bestimmten den Handlungsrahmen des Bonner Teilstaates und engten ihn, der sich selbst noch als Provisorium bezeichnete, außenpolitisch ein. Mit dem Übergang von der „massive retaliation“ zur „flexible response“ wurde das Ende der Hallstein-Doktrin eingeläutet. Sie wurde über Bord geworfen, als die Détente die Bundesrepublik wegen ihres nur zögerlichen Folgens der Entspannungseuphorie in die Isolation zu manövrieren drohte.<sup>26</sup> In vielerlei Hinsicht war dies die Stunde der Liberalen. Mit ihrer Betonung von Individualismus, freier Marktwirtschaft und universellen Menschenrechten waren sie durch Traditionen und gemeinsame Wertvorstellungen außenpolitisch auf „moralische und wertmäßige Kontexte“ angewiesen.<sup>27</sup> Aber nach 1945 hatten sich die Anhänger des Liberalismus nicht „besonders nachhaltig und richtungsgebend“ an den theoretischen Grundsatzdebatten über das Verhältnis von Freiheit und Macht beteiligt<sup>28</sup> und nur selten programmatisch damit auseinandergesetzt, was unter „liberaler Außenpolitik“, nämlich dem „rationalen und maßvollen Umgang mit der Macht“,<sup>29</sup> eigentlich konkret zu verstehen war. In den 1960er Jahren wurden Freiheit, Sicherheit und Deeskalation jedoch liberale Schlüsselworte im Kalten Krieg, der durch Aspekte der Moral zunehmend aufgeladen wurde.<sup>30</sup> In der schwierigen Zeit der Opposition hatte sich die FDP um eine neue Stand-

- 26 Werner Link: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974. In: Karl Dietrich Bracher u.a. (Hrsg.): Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt. Stuttgart 1986, S. 161–282; William Glenn Gray: Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany, 1949–1969. Chapel Hill/London 2003; Klaus Weber: Die Konjunktur der Linksliberalen 1966–1970 – das Beispiel Ralf Dahrendorf. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 20 (2008), S. 153–172; Andreas Kramer: Die FDP und die äußere Sicherheit. Zum Wandel der sicherheitspolitischen Konzeption der Partei von 1966 bis 1982. Bonn 1995; Mathias Siekmeier: Restauration oder Reform? Die FDP in den sechziger Jahren – Deutschland- und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung. Köln 1998, S. 379; Werner Link: Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien. In: Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte 49 (2001), S. 295–315; Andreas Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990. München 2004, S. 135; Julia von Dannenberg: The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR. Oxford/New York 2008, S. 131–259.
- 27 Hans Vorländer: Der ambivalente Liberalismus oder: Was hält die liberale Demokratie zusammen. In: Zeitschrift für Politik 42 (1995), S. 250–267, hier S. 253.
- 28 Lothar Gall: Liberalismus und auswärtige Politik. In: Klaus Hildebrand/Reiner Pommerin (Hrsg.): Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht. Festschrift für Andreas Hillgruber zum 60. Geburtstag. Köln/Wien 1985, S. 31–46, hier S. 46.
- 29 Hans-Dieter Heumann: Genscher, ein „liberaler“ Außenpolitiker? In: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa. Baden-Baden 2002, S. 413–432, hier S. 415.
- 30 Phillip Rock: Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren. Frankfurt am Main u.a. 2010; Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Göttingen 2014; Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gegenwart bis zu den Anfängen.

ortbestimmung bemüht.<sup>31</sup> Die europäische Sicherheitsstruktur wurde nun stärker als zuvor Teil des außenpolitischen Wertekanons der FDP. Überlegungen, die von Thomas Dehler, Hans-Wolfgang Rubin und Wolfgang Schollwer – gleichsam der „Egon Bahr der FDP“<sup>32</sup> – vorgezeichnet wurden, führten die Partei, durchaus nicht ohne Widerspruch, zu einer Annäherung an das Modell Entspannungspolitik heran.<sup>33</sup> Eine Annäherung an die disperaten Ziele der Zukunfts- und Friedensforschung erfolgte nicht zuletzt durch Initiativen und Beiträge von Peter Menke-Glückert, der die Abrüstung zu einem seiner Kernthemen machte und dessen „liberale Handschrift“ vor allem in seiner Überzeugung zu erkennen war, „dass der Mensch und mündige Bürger die Irrationalität des Krieges begreifen werde“.<sup>34</sup> Ähnliche Fragen der technisch-wissenschaftlichen und interkulturellen Zusammenarbeit wurden über die ideologischen Gräben hinweg von linksliberalen Protagonisten wie Hildegard Hamm-Brücher, Ralf Dahrendorf, Werner Maihofer und Karl-Hermann Flach stark gemacht, deren Handschrift sich in den Freiburger Thesen von 1971 wiederfand. Die „Neue Ostpolitik“ der sozialliberalen Regierung wurde aber bei manchen Bündnispartnern mit einem gewissen Misstrauen verfolgt, als beispielsweise Außenminister Walter Scheel darauf verwies, Bonn werde auf einen „Zustand des Friedens in Europa“ hinwirken, „in dem das deutsche Volke in freier Selbstbestimmung seine Einheit“ wie-

München 2009; ders.: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven. Göttingen 2018.

- 31 Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart. München 1999, S. 471. Vgl. auch Siekmeier: Restauration oder Reform? (wie Anm. 26); Klaus Hildebrand: Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969. Wiesbaden 1984, S. 280.
- 32 Siekmeier: Restauration oder Reformation? (wie Anm. 26), S. 103.
- 33 Wolfgang Schollwer: Verklammerung und Wiedervereinigung. Denkschrift zur Deutschen Frage. Gedankenskizze für den Vorstand der FDP-Bundestagsfraktion, März/April 1962. In: Wolfgang Benz u.a. (Hrsg.): Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945. Stuttgart-Bad Cannstadt 1978, S. 185–204. Vgl. hierzu Volker Erhard: Die Schollwer-Papiere 1962 und 1967 – Meilensteine auf dem Weg der FDP zur Neuen Ostpolitik. In: Reinhard Hüsch/Jürgen Frölich (Hrsg.): Deutsch-deutscher Liberalismus im Kalten Krieg. Zur Deutschlandpolitik der Liberalen 1945–1970. Potsdam 1997, S. 237–251. Daneben auch Jürgen Frölich (Hrsg.): Wolfgang Schollwer: „Da gibt es in der FDP noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten...“ Aufzeichnungen aus der FDP-Bundesgeschäftsstelle 1966–1970. Bremen 2007 sowie von Dannenberg: Foundations (wie Anm. 26), S. 132–136; Volker Erhard: Copilot im Höhenflug – Erich Mendes Begegnung mit John F. Kennedy vom 19. März 1962. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 11 (1999), S. 168–180, bes. S. 177. Vgl. Erich Mende: Von Wende zu Wende. Zeuge der Zeit 1962–1982. Bergisch Gladbach 1988, S. 120 f. sowie Udo Wengst: Thomas Dehler 1897–1967. Eine politische Biographie. München 1997, S. 344; Siekmeier: Restauration oder Reformation? (wie Anm. 26), S. 348 f.
- 34 Elke Seefried: Liberale Friedensforschung. Peter Menke-Glückert, die FDP und der Wandel des Friedensbegriffs im Kalten Krieg. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 31 (2019), S. 227–263, hier S. 244.

dererlangen werde.<sup>35</sup> Scheels Nachfolger als Außenminister Hans-Dietrich Genscher blieb nicht verborgen, dass die westdeutsche Spielart der Entspannungspolitik in Washington, aber auch in den Hauptstädten Westeuropas tief-sitzende Ängste und Bedenken vor einem deutschen Rückfall in Neutralismus oder Nationalismus hervorrief.<sup>36</sup> Als Henry Kissinger den neuen Außenminister 1974 das erste Mal traf, hatte er den Eindruck, dieser sei „mit außenpolitischen Fragen, um es einmal zurückhaltend zu formulieren, nicht sonderlich vertraut“.<sup>37</sup> Dieses Misstrauen wisch schnell, denn Genscher forderte schon im November 1975 angesichts der sowjetischen Expansion eine realistischere Entspannungspolitik, die sich „ihrer Grenzen stets bewusst sein müsse und nur auf Basis einer durch feste Verankerung in die NATO gewährleisteten Sicherheitsarchitektur möglich sei“.<sup>38</sup> In den folgenden Jahren hielt Genscher diese Linie konsequent bei, während beim Koalitionspartner SPD die Bereitschaft wuchs, der Sowjetunion entgegenzukommen. Auf dem Dreikönigstreffen 1977 erklärte Genscher einem solchen Denken eine Absage. Man dürfe sich „nicht der Illusion hingeben, Vorleistungen im Bereich der Abrüstungen seien ein Mittel der Friedenssicherung“.<sup>39</sup>

Entwicklungshilfe, zunächst ein eher paternalistisches Projekt, war in den 1960er Jahren unter FDP-Einfluss zu einem Werkzeug der westdeutschen „Ostpolitik“ geworden.<sup>40</sup> Angesichts der zunehmenden Fragen nach einer „Weltinnenpolitik“ und der durch die 1968er-Bewegung immer stärker in Frage gestellten entwicklungspolitischen Leitlinien fand sich die FDP mit der schwierigen Frage konfrontiert, ob man Handel mit ideologisch nahestehenden Staaten der „Dritten Welt“ treiben dürfe, selbst wenn sich diese nicht menschenrechtskonform verhielten. Die „fromme Annahme“ lautete, dass

35 Vgl. hierzu Andreas Wirsching: *Abschied vom Provisorium. 1982–1990*, München 2006.

36 Aufzeichnung von Lucet über ein Gespräch mit Kissinger am 7. August 1970, zitiert nach Gottfried Niedhart/Oliver Bange: Die „Relikte der Nachkriegszeit“ beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland im Übergang von den Sechziger- zu den Siebzigerjahren. In: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 333, Anm. 150.

37 Henry Kissinger: Hans-Dietrich Genscher und die Optionen deutscher Außenpolitik. In: Klaus Kinkel (Hrsg.): *In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten*. Berlin 1997, S. 216–221, hier S. 219.

38 Jan Alberding: Von den „Freiburger Thesen“ zum „Lambsdorff-Papier“. Die Transformation der FDP in der sozial-liberalen Koalition. Marburg 2018, S. 292. Vgl. Eckart Conze: Das Geheimnis des „Genscherismus“. Genese, Möglichkeiten und Grenzen eines außenpolitischen Konzepts. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): *Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik*. Wiesbaden 2015, S. 67–83.

39 Zitiert nach Alberding: „Freiburger Thesen“ (wie Anm. 38), S. 293.

40 Bastian Hein: *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*. München 2006; Christian Jetzlsperger: Die Emanzipation der Entwicklungspolitik von der Hallstein-Doktrin. Die Krise der deutschen Nahost-Politik von 1965, die Entwicklungspolitik und der Ost-West-Konflikt. In: *Historisches Jahrbuch* 121 (2001), S. 320–366, hier S. 356 f.

steter Handel unweigerlich zu einer Liberalisierung führen würde. Aber es stellte sich auch die Frage, ob es sinnvoll oder gar notwendig war, antiwestliche Befreiungsbewegungen in der „Dritten Welt“ humanitär, finanziell oder gar militärisch zu unterstützen bzw. Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und zu sanktionieren? Eine echte Alternative zur Maxime einer strikten Trennung von Wirtschaft und Politik ließ sich unter den Bedingungen des Kalten Krieges nicht entwickeln. Bonn setzte darauf, dass steter Handel auch mehr Freiheit bringen werde. Genschers späterer Staatssekretär Günther van Well umriss das Problem 1973 damit, dass man „weiterhin mit dem für unsre Afrika-Politik typischen Dilemma leben“ müsse.<sup>41</sup>

Im „roten Jahrzehnt“ (Gerd Koenen) hatte die FDP als Partner in der sozialliberalen Koalition die Aufgaben einer „Korrektivpartei“ zum linken Flügel der SPD.<sup>42</sup> Gegen die Visionen einer Konvergenz der Blöcke, gegen die romantisch-utopistischen Vorstellungen eines die Blockbildung weitgehend auflösenden „Wandels durch Annäherung“ war Détente in liberaler Tönung auch ein Mittel zum Zweck, in letzter Konsequenz sogar die Fortsetzung des Kalten Krieges mit anderen Mitteln.<sup>43</sup> Generalsekretär Karl-Hermann Flach sprach auf dem Freiburger Bundesparteitag der FDP im Oktober 1971 von den „Grenzen und Gefahren bei der Verwirklichung großer Utopien“ und der Notwendigkeit, über „die ideologische Verschleierung der bestehenden Machtverhältnisse aufzuklären“. Man habe „auch gegenüber bestimmten Kräften in der SPD ein Wächteramt“.<sup>44</sup> Diese Signale wurden allerdings im Lauf des Jahrzehntes immer schwächer, zumal die SPD krampfhaft an ihren Illusionen einer östlich-westlichen Sicherheitspartnerschaft festhielt<sup>45</sup> und in fataler Abhängigkeit von ihren Entspannungs-Prämissen dem „Schein des

41 Zitiert nach Ridder in diesem Band, S. 33.

42 Peter Löschke/Franz Walter: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt 1996, S. 95.

43 Vgl. Siekmeyer: Restauration oder Reform? (wie Anm. 26), S. 363.

44 Karl-Hermann Flach: Die Zukunft der Liberalen. In: Walter Scheel/Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.): Freiheit in Verantwortung – deutscher Liberalismus seit 1945. Geschichte, Personen, Perspektiven. Gerlingen 1998, S. 103–113, hier S. 110.

45 Frank Fischer: „Im deutschen Interesse.“ Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989. Hussen 2001; Jan Hansen: Abschied vom Kalten Krieg? Die Sozialdemokraten und der Nachrüstungsstreit (1977–1987). Berlin/Boston 2016; Klaus Wiegrefe: Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Berlin 2005, S. 175–180; Helga Haftendorf: Das doppelte Missverständnis. Zur Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979. In: Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte 33 (1985), S. 244–287. Vgl. Helmut Schmidt: Menschen und Mächte. Berlin 1987, S. 228.

Wandels durch Annäherung“ unterlag.<sup>46</sup> Die vermeintliche „Koalition der Vernunft“<sup>47</sup> zwischen Ost und West war eine Chimäre.

Inzwischen mussten sich die Demokratien im „War by Other Means“<sup>48</sup>, anders als die Diktaturen Mittel- und Osteuropas, mit einer wachsenden Protestbewegung auseinandersetzen und ihre Politik bisweilen gegen einen erheblichen Teil ihrer Bevölkerung formulieren.<sup>49</sup> Die von Genscher akzeptierte Idee zur Entwicklung einer Neutronenbombe stieß in Teilen der Öffentlichkeit auf vehemente Ablehnung.<sup>50</sup> In einer kaum zu entwirrenden Gemeingelage wurden pazifistische Sicherheitsüberlegungen und Menschenrechtsutopien formuliert. Zahlreiche „kritische“ Friedensforscher gaben in einer bemerkenswerten Verkennung der fundamentalen Unterschiede zwischen Demokratie und Diktatur den westlichen Konsens über die Notwendigkeit der Abschreckung auf.<sup>51</sup> Verschiedene „Friedensinitiativen“ der DDR zeichneten zudem die Bundesrepublik als uneinsichtigen Aggressor und „Kriegstreiber“<sup>52</sup> und hatten in bestimmten Milieus damit Erfolg. Die bundesdeutschen Rüstungsdebatten wurden in den USA mit Besorgnis verfolgt.<sup>53</sup> Genscher sah, wie negativ die westdeutschen Debatten in den USA aufgenommen wurden und warnte mehrfach vor einem wachsenden Antiamerikanismus.

- 46 Martin Sabrow: Der Streit um die Verständigung. Die deutsch-deutschen Zeithistorikergespräche in den achtziger Jahren. In: Arnd Bauerkämper u.a. (Hrsg.): Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-deutsche Beziehungen 1945–1990. Bonn 1998, S. 113–130, hier S. 130.
- 47 Heinrich Pothoff: Die „Koalition der Vernunft“. Deutschlandpolitik in den 80er Jahren. München 1995.
- 48 Jeffrey Herf: War by Other Means. Soviet Power, West German Resistance and the Battle of the Euromissiles. New York 1991, S. 231.
- 49 Jeremi Suri: Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente. Cambridge/London 2003, S. 212.
- 50 Garthoff: Détente and Confrontation (wie Anm. 3), S. 939; Wiegrefe: Das Zerwürfnis (wie Anm. 45), S. 201–206; Thomas Paes: Die Carter-Administration und die Regierung Schmidt. Konsens und Dissens über die Sowjetunion-Politik 1977–1981. Rheinfelden 1991.
- 51 Peter Graf Kielmansegg: Nach der Katastrophe (wie Anm. 9), S. 234 ff. Eine andere Interpretation bei Lawrence S. Wittner: Toward Nuclear Abolition. A History of the World Nuclear Disarmament Movement, 1971–Present. Stanford 2003. Vgl. Christoph Becker-Schaum (Hrsg.): „Entrüstet Euch!“ Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung. Paderborn 2012.
- 52 Helge Heidemeyer: NATO-Doppelbeschluss, westdeutsche Friedensbewegung und der Einfluss der DDR. In: Philipp Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. München 2011, S. 247–267, hier S. 262; Udo Baron: Die verführte Friedensbewegung. Zur heute nachweisbaren Einflussnahme von SED und MfS. In: Die politische Meinung 407 (Oktober 2003), S. 55–61; Michael Ploetz/Hans-Peter Müller: Ferngelenkte Friedensbewegung? DDR und UdSSR im Kampf gegen den NATO-Doppelbeschluss. Münster 2004, S. 319–343.
- 53 Strobe Talbott: The Russians and Reagan. New York 1984, S. 43 f.

mus.<sup>54</sup> Die FDP-Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Hildegard Hamm-Brücher, intensivierte den Kultauraustausch mit den USA, um dem grassierenden Antiamerikanismus zu begegnen: „Media Diplomacy“ und „Public Diplomacy“ waren daher angesagt.<sup>55</sup>

Einige Liberale, nicht zuletzt aus den Reihen der Jungdemokraten, hielten an ihrer rüstungspolitischen Marschroute fest, selbst als offenkundig wurde, dass die Kluft zwischen Entspannungserwartungen und außenpolitischer Realität letztlich unüberbrückbar war.<sup>56</sup> Zu den innerparteilichen Opponenten zählten der später als Stasi-Agent enttarnte William Borm ebenso wie Ingrid Matthäus-Maier und Uwe Ronneburger, die im Vorfeld der Bundestagswahl 1980 im eigenen Lager durchaus Zuspruch erhielten und einen Schulterschluss mit der Friedensbewegung anstrebten.

Die „Nachrüstungs“-Debatte, die bei der FDP besonders kontrovers auf dem Bundesparteitag im Mai 1981 in Köln ausgetragen wurde, fand „auf der Ebene politischer Kommunikation in einem Spiegelkabinett von Perzeptionen des anderen, Selbstinszenierungen und imaginierten Fremdwahrnehmungen“ statt.<sup>57</sup> Letztlich ging es, wie fast immer im Kalten Krieg, um Glaubwürdigkeit, und diese ließ sich nicht durch Zaudern, Zweifel und akademische Debatten herstellen, sondern nur durch Einigkeit in Abschreckungsfragen erreichen. Genscher, der zeitweise auch die Unterstützung des Linksliberalen Gerhart Baum hatte, empfand, wie er Reagan mitteilte, den NATO-Doppelbeschluss als Test, „ob das westliche Bündnis in der Lage“

- 54 Smith: The SS-20 Challenge (wie Anm. 13), S. 123; Klaus Wittmann: Genscher und der NATO-Doppelbeschluss. In: Brauckhoff/Schwaetzer (Hrsg.): Genschers Außenpolitik (wie Anm. 38), S. 141–163.
- 55 Agnes Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83. München 2015; dies.: „Media Diplomacy“ als Mittel internationaler Konfliktregulierung? Diplomatische und mediale Kommunikationsstrategien Genschers im Afghanistan-Konflikt 1979/80. In: Peter Hoeres/Anuschka Tischer (Hrsg.): Medien der Außenbeziehungen von der Antike bis zur Gegenwart. Köln/Weimar/Wien 2017, S. 69–90; Richard Kiessler: Außenpolitik als „Public Diplomacy“ – Hans-Dietrich Genscher und die Medien. In: Lucas (Hrsg.): Genscher (wie Anm. 29), S. 371–386; Agnes Bresselau von Bressendorf: Entspannung, Sicherheit, Frieden. Innerparteilicher Willensbildungsprozess und liberales Selbstverständnis der FDP im „Zweiten Kalten Krieg“. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 29 (2017), S. 23–40.
- 56 Andreas Rödder: Bündnissolidarität und Rüstungskontrollpolitik. Die Regierung Kohl-Genscher, der NATO-Doppelbeschluss und die Innenseite der Außenpolitik. In: Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 52), S. 123–136, hier bes. S. 130–132; vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: Hans-Dietrich Genscher und das Ende der Détente. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 23 (2011), S. 257–270, hier S. 268; vgl. zu den kritischen Stimmen auch Alberding: „Freiburger Thesen“ (wie Anm. 38), S. 296 ff.
- 57 Andreas Rödder: Sicherheitspolitik und Sozialkultur. Überlegungen zum Gegenstandsbereich der Geschichtsschreibung des Politischen. In: Hans-Christof Kraus/Thomas Nicklas (Hrsg.): Geschichte der Politik. Alte und neue Wege. München 2007, S. 95–125, hier S. 101.

sein werde, „auch gegenüber starker sowjetischer Propaganda einen einmal gefassten Beschluss durchzuführen“.<sup>58</sup> Für ihn war die „politische Standfestigkeit der Allianz (...) bei weitem wichtiger“ als die militärische Bedeutung der Nachrüstung,<sup>59</sup> und hierfür wollte er, wie er erklärte, sogar einen gemeinsamen „Feldzug“ bzw. eine „gemeinsame Schlacht“ in der Öffentlichkeit führen.<sup>60</sup> Genscher drängte darauf, bei „jeder denkbaren Gelegenheit“ die sowjetische Überlegenheit öffentlich zu kritisieren. Allerdings dürften die Erklärungen „nicht zu technokratisch sein“, damit sie in der Öffentlichkeit verständlich seien.<sup>61</sup>

Die Positionen der FDP in der Berlin-Politik, bei den Genfer Verhandlungen über die gegenseitige Verminderung von Streitkräften und Rüstungen in Europa (MBFR) und beim NATO-Doppelbeschluss standen in einem immer deutlicheren Kontrast zur Haltung ihres Koalitionspartners SPD.<sup>62</sup> Sich zu diesen Aporien jedoch nicht eindeutig zu positionieren, war die Quintessenz des sprichwörtlichen „Genscherismus“: Dieses außenpolitische Konzept wurde, je nach politischem Lager, als kluger und staatsmännischer Pragmatismus gelobt oder als rückgratloses oder machiavellistisches Machtkalkül und Lavieren gebrandmarkt<sup>63</sup> und von ihm selbst rückblickend ganz blauäugig als Wunsch bezeichnet, „sachorientiert zu entscheiden“.<sup>64</sup> Das Ende der SPD/FDP-Koalition 1982 vollzog sich „im Banne der Außenpolitik“<sup>65</sup> und

- 58 Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Reagan am 9.3.1981 in Washington, 9.3.1981 (vertraulich). In: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1981, Dok. 64, S. 356.
- 59 Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der ACDA, Adelman, und dem Leiter der amerikanischen INF-Delegation, Nitze, 14.10.1983 (vertraulich). In: AAPD 1983, Dok. 300, S. 1493.
- 60 Mehrere Beispiele bei Cedric Bierganns: Geistige Nachrüstung. Der NATO-Doppelbeschluss, Ronald Reagan und die Strategien der amerikanischen auswärtigen Kultur-, Bildungs- und Informationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1981–1987. Diss. Bonn 2019, S. 107.
- 61 Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem stellvertretenden amerikanischen Außenminister Clark am 18.6.1981 in Bonn. In: AAPD 1981, Dok. 175, S. 951 f.
- 62 Friedhelm Boll/Jan Hansen: Doppelbeschluss und Nachrüstung als innerparteiliches Problem der SPD. In: Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 52), S. 203–228, die allerdings die Doppelbeschlusskontroverse nur „randständig“ (S. 223) für den Koalitionswechsel der FDP verantwortlich machen; vgl. hingegen anders argumentierend Tim Geiger: Die Regierung Schmidt-Genscher und der NATO-Doppelbeschluss. In: Ebd., S. 95–122. Daneben auch Andreas Wirsching: Hans-Dietrich Genscher. Liberale Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 22 (2010), S. 67–77.
- 63 Emil J. Kirchner: Genscher and What Lies Behind „Genscherism“. In: West European Politics 13 (1990), S. 159–177; Werner Filmer/Heribert Schwan: Hans-Dietrich Genscher. Düsseldorf u.a. 1988, S. 415.
- 64 Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, S. 456.
- 65 Klaus Hildebrand: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989 (1994), zitiert nach ders.: Der Flug des Ikarus. Studien zur deutschen Geschichte und internationa-

wegen des NATO-Doppelbeschlusses,<sup>66</sup> der, so Genscher in seinen Memoiren, „alles andere“ überdeckt habe und angesichts der sicherheitspolitischen Differenzen den eigentlichen „Scheidungsgrund“ dargestellt habe.<sup>67</sup> Durch die „stärkere Akzentuierung eines vertrauensbasierten Multilateralismus“ positionierte sich der Außenminister der CDU/FDP-Koalition „zwischen ostpolitischer Entspannung und westlicher Bündnissolidarität“.<sup>68</sup> Genscher fürchtete die „geistige Abkopplung“, wenn der Eindruck entstehen würde, dass die USA Westeuropa im Zusammenhang mit dem weltraumgestützten SDI im „Sternenkrieg“ einfach zurücklassen könnten.<sup>69</sup> Als Anhänger einer so verstandenen „realistischen“<sup>70</sup> Entspannungspolitik beurteilte er den neuen KPdSU-Generalsekretär Michail Gorbatschow anfangs noch skeptisch und vermutete, diesem gehe es um die Spaltung des westlichen Lagers, bevor er diesem seit 1986 zunehmend mehr Vertrauen entgegenbrachte.<sup>71</sup> Im Februar 1987 forderte er vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos, auf Gorbatschow zuzugehen und ihn „beim Wort“ zu nehmen. „Eine SU, die sich öffne, sei ein besserer Partner als eine verschlossene, unbewegliche SU.“<sup>72</sup> Stärker als Helmut Kohl war er von der Ernsthaftigkeit von Gorbatschows Reformpolitik überzeugt.<sup>73</sup> Der im Dezember 1987 unterzeichnete Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme stellte für ihn schließlich einen „Meilenstein“ dar: Er habe „noch nie so große Befriedigung empfunden“.<sup>74</sup>

Das Spektrum des Entspannungskatalogs hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits beträchtlich erweitert. Umweltdebatten, Nachhaltigkeitsdiskurse, al-

len Politik, hrsg. von Joachim Scholtyseck/Christoph Studt. München 2011, S. 137–153, hier S. 150.

66 Vermerk des bundesdeutschen Botschafters in London über das Gespräch von Bundesaußenminister Genscher mit der britischen Premierministerin Thatcher am 29.11.1989. In: Andreas Hilger (Hrsg.): Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90. München 2011, S. 49–55, hier S. 55.

67 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 64), S. 145 u. 448.

68 Bierganns: Geistige Nachrüstung (wie Anm. 60), S. 182.

69 Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Reagan in Washington, 7.5.1984 (vertraulich). In: AAPD 1984, Dok. 128, S. 617. Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 64), S. 528.

70 Von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 55), S. 89–98.

71 Vgl. grundsätzlich Hermann Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow. Der Gorbatschow-Diskurs im doppelten Deutschland 1985–1991. Berlin 2020, bes. S. 65–82.

72 Gespräch des Bundesministers Genscher mit Staatspräsident Mitterand in Paris, 6.2.1987 (vertraulich). In: AAPD 1987, Dok. 26, S. 123. Vgl. Hans-Dietrich Genscher: Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit. Berlin 1991, S. 150.

73 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 64), S. 493–508, 507 f., 558.

74 Botschafter Hansen, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, Ministerrat 25.11.1987. In: AAPD 1987, Dok. 340, S. 1733, 1739 f.

ternative Friedensideen<sup>75</sup> und das „Weltflüchtlingsproblem“, das Genscher 1980 bis auf die Bühne der Vereinten Nationen brachte,<sup>76</sup> verschränkten sich mit den traditionellen Sicherheitsüberlegungen im nuklearen Zeitalter, weil Fluchtphänomene als wesentliche Elemente politischer Destabilisierung betrachtet wurden. Wenn der Westen nicht die Menschenrechtsaspekte stärker beachte, so lautete das Argument der westdeutschen Liberalen, würde dies den sozialistischen Staaten in die Hände spielen. Die zunehmende Empörung über die Apartheidpolitik in Südafrika war für Liberale beispielsweise ein Grund, verstärkt auf ein Ende der Rassentrennung und die Beachtung der Menschenrechte zu drängen.

Wurde mit dieser besonderen Beachtung von Fluchtproblematik und Menschenrechten, so naheliegend das angesichts des KSZE-Prozesses sein möchte, aber nicht das eigentliche, den Konflikten zugrundeliegende Problem, nämlich die Systemkonkurrenz sowie die Aggressivität der Sowjetunion und ihrer Bündnispartner vernachlässigt oder gar ignoriert?<sup>77</sup> Die aus dem Boden schießenden „Graswurzelbewegungen“ waren allerdings angesichts der Zwänge der Bündnisssysteme kaum in der Lage, grundsätzliche Allianzentscheidungen, in denen es um Krieg und Frieden ging, wesentlich zu beeinflussen.<sup>78</sup> Der über den NATO-Doppelbeschluss ausgetragene Konflikt endete mit der Niederlage der westlichen Stationierungsgegner. Ihr Aktivismus spielte weder für das Ende des Kalten Krieges noch den Zusammenbruch der Sowjetunion eine wesentliche Rolle.<sup>79</sup> Der „Verlust des Willens“ zur imperialen Herrschaft war der entscheidende Grund für den Nieder- und Untergang der Sowjetunion.<sup>80</sup> Ideologische Arroganz, so haben Kenner der

- 75 Elke Seefried: Globale Sicherheit. Die Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses und die Wahrnehmung globaler Interdependenz der 1970er und 1980er Jahre. In: Christoph Kampmann u.a. (Hrsg.): „Security turns its eye exclusively to the future.“ Zum Verhältnis von Sicherheit und Zukunft in der Geschichte. Baden-Baden 2018, S. 353–387.
- 76 Vgl. den Beitrag von Bressendorf in diesem Band sowie Anna Mazurkiewicz (Hrsg.): East Central European Migrations during the Cold War. München 2019.
- 77 Joachim Scholtyseck: The United States, Europe, and the NATO Dual Track-Decision. In: Matthias Schultz/Thomas A. Schwartz (Hrsg.): The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter. New York 2010, S. 333–352.
- 78 Kristina Spohr: Bundesdeutsche außenpolitische Rollen in der Ära Schmidt/Kohl. In: Klaus Brümmer/Friedrich Kießling (Hrsg.): Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven. Baden-Baden 2020, S. 157–186; Rödder: Sicherheitspolitik (wie Anm. 56); Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker: Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Einleitende Überlegungen zum Historischen Ort des NATO-Doppelbeschlusses von 1979. In: Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg (wie Anm. 52), S. 7–29, bes. S. 18.
- 79 David Cottright: Peace Works: The Citizen's Role in Ending the Cold War. Boulder 1993; Benjamin Ziemann: Situating Peace Movements in the Political Culture of the Cold War. In: Ders.: Peace Movements in Western Europe, Japan and the USA during the Cold War. Essen 2008, S. 11–38.
- 80 Hannes Adomeit: Imperial Overstretch. Germany in Soviet Policy from Stalin to Gorbachev. Baden-Baden 1998, S. 273.

Kreml-Politik diesen Vorgang beschrieben, „pushed the USSR down the road to economic overextension and, ultimately, imperial fatigue and decay“,<sup>81</sup> nicht etwa die KSZE oder die Vereinten Nationen, auf die viele Liberale ihre Hoffnung gesetzt hatten. Fast alle Akteure hatten aber die Wirkung unterschätzt, die der KSZE-Prozess im Ostblock in den nächsten 15 Jahren entfalten sollte – Erich Mielke und die Stasi einmal ausgenommen.

Es gehört zu den Konsequenzen der Détente, dass die Entspannungspolitik bei den Menschen in den Staaten des östlichen Bündnisses Freiheitserwartungen weckte, die deren Machthaber nicht erfüllen konnten.<sup>82</sup> Die DDR, die niemals das Odium eines illegitimen Kunststaates losgeworden war, ging 1990 sang- und klanglos unter, weil die UdSSR nicht mehr in der Lage gewesen war, ihre Existenz wie bislang zu garantieren und zu sichern. Dieser Kollaps erfolgte weitgehend unabhängig vom Widerstand gegen das SED-Regime, den Montagsdemonstrationen und ebenso unabhängig von KSZE-Diskursen und den westlichen Hinweisen auf die Verletzung der Menschenrechte.<sup>83</sup> Obwohl Historiker gerne darauf verweisen, dass sich Geschichte in der Regel nicht im Schwarz-Weiß, sondern in den von Thomas Nipperdey beschriebenen Graustufen abspielt,<sup>84</sup> war der Kalte Krieg eine ideologische Auseinandersetzung gewesen, in der sich Demokratien – trotz all ihren Schwächen – gegenüber einem menschenverachtenden System kommunistischer Diktaturen durchgesetzt hatten.<sup>85</sup>

Das lenkt auf die Eingangsfrage zurück, welche Wirkung die liberale Außenpolitik in der Zeit der Détente gehabt hatte. Ob diese Entspannungspolitik als erfolgreiches Modell bezeichnet werden kann, ist bekanntlich immer noch höchst umstritten, ebenso wie die Frage, ob man überhaupt von einem „Zweiten Kalten Krieg“ sprechen kann, denn der angebliche „Erste Kalte Krieg“ war schließlich niemals beendet worden. Die Jahre der „Entspan-

- 81 Vladislav Zubok/Constantine Pleshakov: Inside the Kremlin’s Cold War. From Stalin to Khrushchev. Cambridge (MA) 1996, S. 282. Vgl. Melvyn Leffler: Bringing it Together. The Parts and the Whole. In: Westad (Hrsg.): Reviewing (wie Anm. 14), S. 43–63, hier S. 45.
- 82 Hanhimäki: Ironies and Turning Points (wie Anm. 15), S. 330–338.
- 83 Joachim Scholtyseck: Handlungsbedingungen bürgerlicher Opposition in totalitären Staaten. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 18 (2006), S. 187–202; ders.: GDR Dissidents and Human Rights Issues. In: Vladimir Bilandzic u.a. (Hrsg.): From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente. Göttingen 2012, S. 285–304.
- 84 Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866–1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie. München 1992, S. 905.
- 85 Gaddis: We Now Know (wie Anm. 1), S. 286; ders.: On Moral Equivalency and Cold War History. In: Ethics & International Affairs 10 (1996), S. 131–148; die entgegengesetzte Sichtweise bei Leo P. Ribuffo: Moral Judgements and the Cold War. Reflections on Reinhold Niebuhr, William Appleman Williams, and John Lewis Gaddis. In: Ellen Schrecker (Hrsg.): Cold War Triumphalism. The Misuse of History After the Fall of Communism. New York 2004, S. 27–70.

nung“ hatten nur eine Atempause im Wettrüsten dargestellt, aber zumindest hatten sie eine atomare Katastrophe „noch eine Spur unwahrscheinlicher als zuvor“ gemacht.<sup>86</sup> War der liberale Dialog mit den Staaten der „Dritten Welt“ über die Blockgrenzen hinweg Menschenrechts- und Nachhaltigkeitspolitik, oder handelte es sich, ob intendiert oder nicht, um klassisch-traditionelle Machtpolitik?<sup>87</sup> Faktisch waren die Debatten ein ziemliches Potpourri mit hohen Beimengungen von „Hard power“ zur „Soft power“, wie es im Herbst des Kalten Krieges wohl auch gar nicht anders zu erwarten war. Liberale Außenpolitik in der Zeit der Détente war im Kern „Pragmatismus der Nachkriegszeit“,<sup>88</sup> also die strikte Ablehnung dogmatischer, utopischer und heilsversprechender Lösungen. Weil aber Ralf Dahrendorf darauf hingewiesen hat, dass die Berufung auf die Prinzipien des Liberalismus zu den „kalte(n) Projekte(n)“ gehört, die „den Menschen weder Identität noch einen Sinn der Zugehörigkeit“ geben,<sup>89</sup> war es in den Jahren, in denen die Détente in die Agonie fiel, sinnvoll, die aktuellen Menschenrechtsdebatten ins Feld zu führen und den Kalten Krieg damit gleichsam zu veredeln. Ohne dass die Liberalen das wirklich vorhersehen konnten, lagen sie mit dieser Schwerpunktsetzung, dem Kampf um die „hearts and minds“, ganz richtig. Der Kalte Krieg war wenige Jahre später ohne den befürchteten großen Knall für das westliche Bündnis und das westliche Wertesystem erfolgreich beendet. Die mannigfachen Probleme von Nachhaltigkeit, Vertreibungen, Migration und Sicherheit bewegen die Welt hingegen noch heute, auch ohne den Eisernen Vorhang und die Ost-West-Konfrontation des 20. Jahrhunderts.

86 Klaus Hildebrand: Der Kalte Krieg als Détente. Die Phänomenologie der Staatenwelt während der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. In: Karl Dietrich Bracher (Hrsg.): Politik, Geschichte und Kultur. Wissenschaft in Verantwortung für die res publica. Festschrift für Manfred Funke zum 70. Geburtstag. Bonn 2009, S. 111–125, hier S. 125.

87 Werner Link: Die außenpolitische Staaträson der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perzeption des internationalen Bedingungsfeldes. In: Manfred Funke u.a. (Hrsg.): Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa. Bonn 1987, S. 400–416, hier S. 410.

88 Gall: Liberalismus (wie Anm. 28), S. 46.

89 Ralf Dahrendorf: Freiheit und soziale Bindungen. Anmerkungen zur Struktur einer Argumentation. In: Krzysztof Michalski (Hrsg.): Die liberale Gesellschaft. Stuttgart 1993, S. 11–20, hier S. 11.



# „Entspannung“ im südlichen Afrika? Die bundesdeutsche Außenpolitik und die Apartheid in den 1970er Jahren

## I. Einleitung

„One Man One Vote“ lautete die Parole der transnationalen Anti-Apartheid-Bewegung, die sich weltweit seit den 1950er Jahren für die Abschaffung der Rassentrennung im südlichen Afrika einsetzte.<sup>1</sup> Als sich die Region 1975 zu einem gefährlichen Krisenherd des Kalten Krieges und der Dekolonialisierung entwickelte, schloss sich die Bundesregierung dieser Forderung an. Sie leitete hierdurch eine Kehrtwende in ihrer Politik gegenüber der Republik Südafrika ein, obwohl deren Rohstoffe für die westdeutsche Wirtschaft von strategischer Bedeutung waren.<sup>2</sup> Die sozial-liberale Bundesregierung brach mit der seit den 1950er Jahren praktizierten Politik der Nichteinmischung gegenüber dem Apartheid-Regime und begann, sich aktiv für die Abschaffung der Segregation und die Einhaltung der Menschenrechte in Südafrika zu engagieren.

Dieser Beitrag untersucht, wie es Mitte der 1970er Jahre zu diesem Wandel kam, welche Deutungsmuster und Konzepte dem zugrunde lagen, welche Ziele die Bundesregierung verfolgte, und wie liberale Außenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Interessen, geostrategischen Bedrohungen und dem Ruf nach Menschenrechten neu ausgelotet wurde. Ordnete man die ökonomischen Präferenzen westdeutscher Unternehmen liberalen Prinzipien unter, oder warum wurden die Menschenrechte zu einem Bestandteil der westdeutschen Außenpolitik gegenüber Südafrika?

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es nicht, das Vorgehen der sozial-liberalen Regierung an Hand einer vorgegebenen Definition liberaler Politik zu messen, sondern aufzuzeigen, wie das Verständnis liberaler Prinzipien<sup>3</sup>

1 Einen Überblick über die Entstehungsgeschichte dieser Gruppen bietet Håkan Thörn: *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*. Basingstoke 2006.

2 Zur Eskalation der Konflikte im südlichen Afrika 1975 siehe Odd Arne Westad: *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of our Times*. Cambridge 2005, S. 207–249.

3 Meint hier vor allem den sozialen Liberalismus der sich nach 1945 auch in der Bundesrepublik etablierte, siehe dazu: Anselm Doering-Manteuffel/Jörn Leonhard: *Liberalismus im*

im Kontext des sich wandelnden transnationalen und internationalen Umfeldes der 1970er Jahre neu ausgehandelt wurde. Der Fokus dieses Artikels wird deswegen auf den Konflikten innerhalb der Bundesregierung und den Regierungsparteien sowie zwischen einzelnen Akteuren innerhalb des Regierungsapparates liegen. Denn die unterschiedlichen Sichtweisen und Vorstellungen darüber, wie sich die Bundesregierung gegenüber der Apartheid verhalten sollte, und welchen Stellenwert die wirtschaftlichen Interessen dabei einnahmen, prägte ihr weiteres Handeln und die Auslegung liberaler Außenpolitik.

Die deutsch-südafrikanischen Beziehungen sind bisher nur wenig erforscht.<sup>4</sup> Wichtige Grundlagen zur Südafrika-Politik der beiden deutschen Staaten liefern die Arbeiten von Phillip Rock zur Bundesrepublik und Ulrich van der Heyden zur Deutschen Demokratischen Republik.<sup>5</sup> Davon abgesehen wird das historische Narrativ bis heute von den unterschiedlichen Perspektiven beteiligter Personen geprägt. Ehemalige Akteurinnen und Akteure haben retrospektiv ihre Erfahrungen veröffentlicht und führen die Debatte über Recht und Unrecht im Umgang mit der Apartheid fort.<sup>6</sup> Dieser Beitrag soll zu einer objektiven Auseinandersetzung mit diesem vielschichtigen und facettenreichen Thema anregen, indem er einen spezifischen, eher koalitionspolitischen Aspekt herausgreift und dessen Erkenntnispotential freilegt. Die empirische Grundlage dazu bilden die gedruckten Quellen der Reihe Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) sowie Dokumente aus dem Archiv des Liberalismus (ADL), dem Archiv der sozialen Demokratie (AdsD) und dem Helmut Schmidt Archiv (HSA).

20. Jahrhundert – Aufriss einer historischen Phänomenologie. In: Dies. (Hrsg.): Liberalismus im 20. Jahrhundert. Stuttgart 2015, S. 13–34, hier S. 25–27.

- 4 Die zeithistorische Aufarbeitung der Apartheid steht seit Anfang der 2000er Jahre verstärkt im Fokus der Geschichtswissenschaft, dabei konzentrieren sich neue Studien auf die sozialen Bewegungen und den transnationalen zivilen Protest der Anti-Apartheid-Bewegung(en) in Westeuropa, vgl. Knud Andresen/Detlef Siegfried: Apartheid und westeuropäische Reaktionen. In: Zeithistorische Forschungen 13 (2016), Nr. 2, S. 195–209, URL: <https://zeithistorische-forschungen.de/2-2016/id=5350> (zuletzt aufgerufen am 16.02.2021). Zuvor konzentrierte sich die internationale Forschung vor allem auf die Bedeutung der Konflikte in der Region im Kontext des ‚Globalen Kalten Krieges‘. Exemplarisch dazu Lena Dallywater u.a.: Southern African Liberation Movements and the Global Cold War „East“. Berlin/Boston 2019; Sue Onslow: Cold War in Southern Africa. White Power, Black Liberation. London 2009.
- 5 Phillip Rock: Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren. Frankfurt a.M. u.a. 2010; Ulrich van der Heyden: Zwischen Solidarität und Wirtschaftsinteressen. Die geheimen Beziehungen der DDR zum südafrikanischen Apartheidregime. Münster 2005.
- 6 Klaus Freiherr von der Ropp: Perspektiven einer Lösung des Namibia-Konflikts. In: Verfassung und Recht in Übersee 20 (1987), Nr. 4, S. 431–442; Hans-Joachim Vergau: Verhandeln um die Freiheit Namibias. Das diplomatische Werk der westlichen Kontaktgruppe. Baden-Baden 2006.

In einem ersten Schritt werden die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Südafrika bis Mitte der 1970er Jahre kurz dargestellt und die außenpolitischen Konzepte und Deutungsmuster vor 1975 erläutert. Im zweiten Schritt wird untersucht, warum diese sich 1975 wandelten, und wie sich die Wahrnehmung des Konfliktes in der Bundesregierung, im Auswärtigen Amt und innerhalb der beiden Regierungsparteien veränderte. Im dritten und letzten Schritt werden die Folgen dieses Wandels anhand konkreter politischer Maßnahmen untersucht, und es wird der Frage nachgegangen, welche innen- und außenpolitischen Spannungen daraus entstanden und wie sie die Auslegung liberaler Außenpolitik prägten.

## II. Deutsch-südafrikanische Beziehungen bis 1975

Das südliche Afrika und die Menschen in den deutschen Staaten waren seit dem 17. Jahrhundert durch die Migration im Zuge der Kolonisierung kulturell und sozial miteinander verbunden. Tausende Menschen aus den verschiedenen Regionen Deutschlands wanderten ans Kap der Guten Hoffnung aus und beteiligten sich am Aufbau und der Ausbeutung des Landes und der dort lebenden sowie dorthin verschleppten nicht-weißen Menschen. Städte wie Plettenberg Bay oder Wupperthal zeugen noch heute von diesen engen Beziehungen.<sup>7</sup> Als das deutsche Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts die Kolonie Deutsch-Südwestafrika gründete, verstärkte das auch die politische Verbindung zu dieser Region und der dort siedelnden weißen Minderheit – den sogenannten Buren.<sup>8</sup> Obwohl sie im Ersten und Zweiten Weltkrieg auf Seiten des britischen Commonwealth zunächst gegen die kaiserlichen Kolonialtruppen sowie später gegen die Wehrmacht in Nordafrika kämpften und Deutsch-Südwestafrika 1919 vom Völkerbund zu einem Protektorat der Südafrikanischen Union erklärt wurde, trübte das nicht die positiven, vom Kolonialrevisionismus geprägten Beziehungen zwischen Deutschen und weißen Südafrikanern.<sup>9</sup> Als die Nationale Partei 1948 die Wahlen gewann und das seit drei Jahrhunderten gewachsene rassistische Gesellschaftsmodell Südafrikas unter der Bezeichnung Apartheid als Staatsform institutionalisierte, setzte die letzte große Auswanderungswelle des 20. Jahrhunderts ein. In den 1950er Jahren verließen zwischen 3.000 und 5.000 Menschen pro Jahr die beiden deutschen Staaten in Richtung Südafrika. Bis 1963 registrierten die

7 Christoph Marx: Südafrika. Geschichte und Gegenwart. Stuttgart 2012, S. 28–68.

8 Dörte Lerp: Imperiale Grenzräume. Bevölkerungspolitiken in Deutsch-Südwestafrika und den östlichen Provinzen Preußens 1884–1914. Frankfurt a.M. 2016, S. 143–226.

9 Zum Kolonialrevisionismus siehe: Sebastian Conrad: Deutsche Kolonialgeschichte. München 2008, S. 116 f.; zur Rolle Südafrikas im Zweiten Weltkrieg siehe Ashley Jackson: The British Empire and the Second World War. London 2006, S. 21–40.

südafrikanischen Behörden über 75.000 neue sogenannte „volksdeutsche“ Einwanderer.<sup>10</sup> Die europäische Zuwanderung war für das weiße Minderheitenregime überlebenswichtig und sicherte das fragile Apartheidsystem, in dem drei Millionen weiße über zwölf Millionen nicht-weiße Menschen herrschten.<sup>11</sup>

Mit der Gründung beider deutschen Staaten 1949 begannen auch die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Südafrika zu florieren.<sup>12</sup> Bereits 1951 eröffnete die Bundesregierung ein Konsulat in Pretoria, welches 1954 zur ersten Botschaft in Afrika aufgewertet wurde. Zudem stieg die Bundesrepublik bis zum Ende des Jahrzehnts zum wichtigsten europäischen Handelspartner Südafrikas auf.<sup>13</sup> Auch die DDR baute in dieser Zeit ihre Handelsbeziehungen aus und knüpfte verdeckte Kontakte zur südafrikanischen Regierung, obwohl sie gleichzeitig deren Opposition, den African National Congress (ANC) und die South African Communist Party (SACP), politisch unterstützte.<sup>14</sup> Südafrika lieferte beiden deutschen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg strategisch wichtige Rohstoffe für den Wiederaufbau der Montanindustrie und wurde zu einem bedeutenden Exportmarkt für Industrieprodukte.<sup>15</sup>

Die Hallstein-Doktrin und das damit verbundene Bestreben, der politischen Anerkennung der DDR entgegenzuwirken, förderte ebenfalls die politischen Beziehungen zwischen Westdeutschland und Südafrika.<sup>16</sup> Rassistische Vorurteile kombinierten sich dabei mit dem für die Adenauerregierung prägenden Antikommunismus, wonach die Apartheid laut Einschätzung des Auswärtigen Amtes die nicht-weiße Bevölkerung vor der „Verproletarisierung durch Zusammenprall mit der europäischen Fremdzivilisation“ schütze.<sup>17</sup> Die Apartheid wurde als Schutz vor sozialistischer Einflussnahme gedeutet und diente damit aus westdeutscher Perspektive den eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen.<sup>18</sup>

10 Van der Heyden: Solidarität (wie Anm. 5), S. 29.

11 Marx: Südafrika (wie Anm. 7), S. 222–233.

12 Martin Eberhardt: Zwischen Nationalsozialismus und Apartheid. Die deutsche Bevölkerungsgruppe Südwestafrikas von 1915–1965. Berlin 2007, S. 448.

13 Gero Winkler: Deutsch-Afrikanischer Außenhandel 1933–1983. In: Afrika Verein (Hrsg.): Afrika 1984. Pfaffenhoefen 1984, S. 185–197, hier S. 195; Ulf Engel: Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999. Rollen und Identitäten. Hamburg 2000, S. 37.

14 Van der Heyden: Solidarität (wie Anm. 5).

15 David S. Painter: Oil, Resources, and the Cold War, 1945–1962. In: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War. Bd. 1. Cambridge 2010, S. 486–507, hier S. 488.

16 Zur Hallstein-Doktrin siehe William Glenn Gray: Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany 1946–1969. Chapel Hill 2003.

17 Zitiert nach Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 123.

18 Ebd., S. 121 f.

Dennoch war sich die Bundesregierung bewusst, dass man diese Affinität zur Apartheid nicht offen ausdrücken durfte. Das Auswärtige Amt instruierte seine Diplomaten in Pretoria 1958, „die guten Beziehungen zu Südafrika weiterhin zu pflegen, wenn auch „unter gebührender Berücksichtigung [...] der uns, in allen Rassenfragen auferlegten besonderen Zurückhaltung““.<sup>19</sup> Die Segregation wurde bereits als potenzielles politisches Problem identifiziert. Um Konflikte zu vermeiden, hielt man, wie alle anderen westlichen Staaten, zu dieser Zeit aber an dem international anerkannten Grundsatz fest, sich nicht zu den inneren Angelegenheiten eines anderen Landes zu äußern. Das Prinzip der Nichteinmischung bestimmte somit in den 1950er Jahren die außenpolitische Haltung der Bundesregierung zur Apartheid.

Ab 1960 geriet Südafrika jedoch im internationalen und im innenpolitischen Diskurs der Bundesrepublik immer stärker in die Kritik. Die Unruhen in Sharpeville im März desselben Jahres, bei denen die südafrikanische Polizei 69 schwarze Demonstrierende tötete, erregte international großes öffentliches Aufsehen und wirkte katalysierend auf die unterschiedlichen transnationalen Anti-Apartheid-Gruppen in Ost und West.<sup>20</sup> Auch in der Bundesrepublik formierte sich im Umfeld der Evangelischen Kirche und einiger Gewerkschaften eine politisch gut vernetzte Protestbewegung.<sup>21</sup> Zudem begannen die dekolonisierten Staaten, die seit 1960 in der UNO in der Überzahl waren, eine Kampagne gegen Rassendiskriminierung. Die sozialistischen Staaten schlossen sich dieser Initiative an, um das Thema für ihre Propaganda zu nutzen und die politische Bindung zu den Staaten Afrikas und Asiens zu stärken.<sup>22</sup> Die DDR kappte deswegen alle Beziehungen zum Apartheid-Regime, um die Bundesregierung fortan mit Rassismusvorwürfen attackieren zu können.<sup>23</sup> Die Adenauerregierung wurde nun wegen ihrer engen Beziehungen zu dem Land im In- und Ausland kritisiert.

Die Bundesregierung stand vor einem Dilemma. Einerseits wollte sie der DDR und den Kritikerinnen und Kritikern im Inland so wenig Angriffsfläche wie möglich bieten, aber andererseits die guten wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Südafrika aufrechterhalten. Deshalb wurden hochrangige Regierungstreffen abgesagt, und das Auswärtige Amt beschränkte die

19 Zitiert nach ebd., S. 123.

20 Vgl. David L. Hostetter: *Movement Matters. American Apartheid Activism and the Rise of Multicultural Politics*. New York 2006.

21 Sebastian Justke/Sebastian Tripp: Ökonomie und Ökumene. Westdeutsche und südafrikanische Kirche und das Apartheid-System in den 1970er- und 1980er-Jahren. In: *Zeithistorische Forschungen* 13 (2016), S. 280–301; Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 124 f.

22 Steven L. B. Jensen: „Universality Should Govern the Small World of Today.“ The Cold War and UN Human Rights Diplomacy, 1960–1968. In: Rasmus Mariager/Kjersti Brathagen u.a. (Hrsg.): *Human Rights During the Cold War*. London 2014, S. 56–73, hier S. 57 f.

23 Ulrich van der Heyden: Soweto, 1976. Die Südafrika-Politik der DDR. In: Andreas Hilger (Hrsg.): *Die Sowjetunion und die Dritte Welt. UdSSR, Staatssozialismus und Antikolonialismus*. München 2009, S. 219–237, hier S. 225 f.

diplomatischen Kontakte auf die unterste Ebene. Zur gleichen Zeit weitete man jedoch die wirtschaftlichen Beziehungen aus. Südafrika lieferte nach wie vor wichtige Rohstoffe wie Chrom, Mangan, Vanadium und Platin für die Schwerindustrie sowie 35 Prozent des Urans zum Betrieb der westdeutschen Atomkraftwerke.<sup>24</sup> Darüber hinaus stieg das Land bis 1970 zum wichtigsten Exportempfänger in Afrika auf. 25 Prozent der deutschen Direktinvestitionen auf dem Kontinent flossen ans Kap, und rund 300 Unternehmen unterhielten Produktionsstätten und Tochtergesellschaften vor Ort.<sup>25</sup> Die Südafrikapolitik der Bundesregierung wurde in den 1960er Jahren zu einer Gratwanderung zwischen öffentlicher Distanzierung von der Apartheid auf der einen Seite bei gleichzeitiger Fortsetzung einer engen wirtschaftlichen Partnerschaft auf der anderen.<sup>26</sup>

Diese ambivalente Politik setzte sich auch nach dem Regierungswechsel 1969 fort. Dabei half die ‚neue Ostpolitik‘ von Bundeskanzler Willy Brandt zunächst, diesen Widerspruch zu rechtfertigen. Sein Diktum von 1968, „daß man Handel und Politik nicht ohne Not koppeln soll[te]“,<sup>27</sup> galt auch weiterhin für Südafrika. Wenn die Bundesregierung diplomatische Kontakte zu sozialistischen Staaten aufbaute, konnte sie selbige der südafrikanischen Regierung nicht versagen. Denn, so betonte Brandt, „[wir] machen unsere Beziehungen zu anderen Ländern nicht davon abhängig, ob uns [ihre] Regierungsform zusagt“.<sup>28</sup> Der sozialdemokratische Bundeskanzler setzte die Politik aus seiner Zeit als Außenminister unter Kurt Georg Kiesinger fort.<sup>29</sup> Auch in der neuen sozial-liberalen Regierung dominierte der Faktor Wirtschaft die Haltung zur Apartheid, obwohl der innenpolitische Druck in dieser Zeit deutlich zunahm.<sup>30</sup> Neben den kirchlich organisierten Protestgruppen schlossen sich nun auch Teile der „Neuen Linken“ aus antikolonialen und antikapitalistischen Motiven den Protesten gegen die Apartheid an.<sup>31</sup>

24 Winkler: Außenhandel (wie Anm. 13), S. 195; Brigitte Schulz/William Hansen: Aid or Imperialism? West Germany in Sub-Saharan Africa. In: *The Journal of Modern African Studies* 22 (1984), Nr. 2, S. 287–313, hier S. 307; Engel: Afrikapolitik (wie Anm. 13), S. 68.

25 Vgl. Schulz/Hansen: Imperialism (wie Anm. 24), S. 308.

26 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 126–143.

27 Zitiert nach ebd., S. 145.

28 Zitiert nach ebd.

29 Das zeigt sich auch in der Kontinuität der Personalpolitik des Auswärtigen Amtes. Brandt entsendete 1968 den wegen seiner NS-Vergangenheit umstrittenen Gustav Adolf Sonnenhol als Botschafter nach Südafrika, wo er bis 1971 die Bundesrepublik vertrat. Siehe dazu: Susanna Schrafstetter: Von der SS in den Apartheidstaat. Gustav Adolf Sonnenhol und die bundesdeutsche Südafrikapolitik. In: Theresia Bauer u.a. (Hrsg.): *Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert*. München 2009, S. 151–164.

30 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 143 ff.

31 Sebastian Tripp: Fromm und politisch. Christliche Anti-Apartheid-Gruppen und die Transformation des westdeutschen Protestantismus 1970–1990. Göttingen 2015, S. 35–58.

Vor allem unterstützten aber auch immer mehr Abgeordnete aus SPD und FDP den Protest und forderten einen außenpolitischen Kurswechsel.<sup>32</sup>

Mit der Aufnahme beider deutschen Staaten in die Vereinten Nationen 1973 verschärfte sich das Problem. Bundesaußenminister Walter Scheel gab in seiner Antrittsrede vor der Generalversammlung folgende Versicherung ab: „Wo immer eine Schlacht um die Befreiung des Menschen von leiblicher Not, um sein Recht auf menschenwürdige Existenz geschlagen wird, dort werden Sie die Bundesrepublik Deutschland in der ersten Reihe der Kämpfer finden.“<sup>33</sup> Auch Bundeskanzler Brandt sprach sich vor der UNO mit deutlichen Worten gegen den „Rest-Kolonialismus“ in Afrika aus und verdammte Rassismus als „unmenschliche Gesinnung und [...] Ursache schrecklichster Verbrechen“.<sup>34</sup>

Der offene Widerspruch in der westdeutschen Außenpolitik zwischen der öffentlichen Verurteilung der Apartheid und den fortgesetzten engen Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika wurde zu einer schweren außenpolitischen Hypothek für die Bundesrepublik, die seit dem Ende der Hallstein-Doktrin mit der DDR um internationale Anerkennung in der ‚Dritten Welt‘ konkurrierte. Im Auswärtigen Amt war man sich dieser Problematik bereits vor dem UNO-Beitritt bewusst.<sup>35</sup> Dennoch wollte man an der bisherigen Praxis festhalten: „Ablehnung der Rassenpolitik, keine Waffenlieferungen, keinerlei militärische Zusammenarbeit, aber abgesehen hiervon gute Beziehungen. Südafrika ist bedeutender Wirtschaftspartner in Übersee.“<sup>36</sup> Trotz der zunehmenden Kritik und der Belastung für das internationale Ansehen gab es aus Sicht des Auswärtigen Amtes „keine grundlegende realistische Alternative zu der bisherigen Politik. Wir müssen weiterhin mit dem für unsere Afrika-Politik typischen Dilemma leben.“<sup>37</sup> Die sozial-liberale Bundesregierung setzte die Politik der Nichteinmischung fort; grundlegende Konzepte und Deutungsmuster der Entspannungspolitik, wie Brandts Formel, „Handel und Politik nicht ohne Not [zu] koppeln“,<sup>38</sup> bestärkten sie darin.

32 Exemplarisch dafür ist eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der SPD und FDP vom April 1973: AdsD, Bruno Friedrich, 1/BFAA00100, Kleine Anfrage: Lohn- und Arbeitsbedingungen in Südafrika vom 5.4.1973 (Drucksache 7/448).

33 ADL, Walter Scheel, N82-146, Rede von Walter Scheel vor der VN-Vollversammlung, 19.9.1973, S. 5. Nun auch in Knut Bergmann (Hrsg.): Walter Scheel – Unerhörte Reden. Berlin-Brandenburg 2021, S. 180–185, hier S. 182 f.

34 Rede von Willy Brandt vor der Generalversammlung am 26.9.1973, online: <http://www.cce.eu/content/publication/2003/10/22/d92f3d64-42ee-4e2e-a999-ee665d3f8444/publishable.pdf> (zuletzt eingesehen am 26.02.2021).

35 AAPD, 1973, Dok. 23.

36 Ebd., S. 128.

37 Ebd., S. 129.

38 Zitiert nach Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 145.

### III. Paradigmenwechsel in der Bundesregierung

Diese Deutungsmuster veränderten sich 1975 aufgrund äußerer Faktoren. Während in Südafrika und im benachbarten Rhodesien die Gewalt zunahm, erreichte die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt mit über einer Million Arbeitslosen. Die innenpolitische Debatte darüber, ob die Bundesregierung angesichts der schlechten Wirtschaftslage ein Risiko eingehen sollte, indem sie politischen Druck auf die Regierung in Südafrika ausübt, spitzte sich erneut zu.<sup>39</sup> Wirtschaftsvertreter wie der CDU-Politiker und BDI-Vorsitzende Hans Hermann Dichgans lehnten eine Einmischung ab: „Wir treiben Handel mit Ländern, deren Ordnung uns sympathisch scheint. Wir treiben Handel auch mit Ländern, deren System uns gründlich mißfällt. Alle Länder, die für die Ernährung und die Beschäftigung ihrer Bürger auf den Welthandel angewiesen sind, verfahren ebenso.“<sup>40</sup> Die SPD-Bundestagsabgeordnete Lenelotte von Bothmer, die sich seit Jahren gegen die Apartheid engagierte, stellte die wirtschaftlichen Beziehungen zwar nicht grundsätzlich in Frage, forderte aber strengere Gesetze, die westdeutsche Konzerne verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-weißen Angestellten zu sorgen.<sup>41</sup>

Auch innerhalb der Bundesregierung gab es einen Richtungsstreit darüber, wie man in Zukunft mit Südafrika umgehen solle. Während der neue Außenminister Hans-Dietrich Genscher am bewährten Kurs festhielt, sich öffentlich von der Apartheid distanzierte und offizielle Treffen vermied, konterkarierten andere Ministerien dieses Vorgehen. Das von seinem Parteifreund Hans Friderichs geleitete Wirtschaftsministerium entsandte eine hochrangige Delegation, angeführt vom sozialdemokratischen Staatssekretär Detlev Karsten Rohwedder, zur größten Wirtschafts- und Industriemesse, der RAND Easter Show, nach Johannesburg, wo diese sich mit südafrikanischen Regierungsvertretern traf und öffentlich die guten und engen Wirtschaftsbeziehungen zelebrierte. Als zudem bekannt wurde, dass der Generalleutnant der Bundeswehr Günther Rall auf Einladung der südafrikanischen Regierung Ende 1974 Militärstützpunkte in dem Land besichtigt hatte, darunter auch eine Atomforschungsanlage, traten die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der sozial-liberalen Regierung öffentlich zu Tage, und die innenpoliti-

39 Tim Schanetzky: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982. Berlin 2007, S. 162 f.

40 AdsD, Bruno Friedrich, 1/BFAA001067, Hans Dichgans, Südafrika 1975, S. 1.

41 Ebd., 1/BFAA001231, Brief von Lenelotte von Bothmer an den Arbeitskreis I. vom 20.10.1975.

sche und internationale Kritik am ambivalenten Kurs gegenüber Südafrika spitzte sich weiter zu.<sup>42</sup>

Im Auswärtigen Amt wuchsen deswegen die Zweifel an der bisherigen Politik. Zwar wollte man am Grundsatz der Trennung von Handel und Politik festhalten, „aber die Bundesregierung sollte – stärker als bisher und vor der Öffentlichkeit – auf die in Südafrika engagierte deutsche Wirtschaft einwirken, progressivere Maßnahmen für eine gerechtere Arbeitswelt einzufordern“.<sup>43</sup> Zudem sollten „die Möglichkeiten eines überzeugenderen Aktivwerdens“ Westdeutschlands „noch kritischer als bisher“ überprüft werden.<sup>44</sup> Zur Begründung wurde erstens auf den Schaden für das internationale Ansehen der Bundesrepublik in der UNO verwiesen. Vor allem die Beziehungen zu den anderen afrikanischen Staaten litten unter der zwiespältigen Haltung der Bundesregierung, und im Auswärtigen Amt verstärkte sich die Befürchtung, die DDR könnte diese Situation ausnutzen und ihren Einfluss in den Nachbarstaaten Südafrikas sowie auf die Befreiungsbewegungen in der Region ausweiten. Zudem wollte man der innenpolitischen Kritik entgegenwirken. Schließlich wuchs die Sorge, dass die Zurückhaltung gegenüber der Apartheid langfristig negative Folgen für die Interessen der westdeutschen Wirtschaft in der Region haben könnte:

„Die Trennung zwischen Handel und Politik ist – besonders für die Bundesrepublik Deutschland – ebenfalls ein unverzichtbares Prinzip; aber auch dieses darf nicht dazu führen, daß die Politik allmählich in den Dienst am Handel gerät. Es ist wohl vorstellbar, daß z.B. im Falle Südafrikas später einmal die Wirtschaft von den Politikern eben diejenige Anpassung an die dann veränderten Verhältnisse verlangen wird, in der heute eine Gefährdung der eigenen Interessen gesehen wird.“<sup>45</sup>

Hier zeichnete sich ein Wandel in der Argumentationsstruktur ab. Erstmals zogen es die Diplomaten in Erwägung, dass die bisherige Haltung zu Südafrika, von der man sich den Schutz der Interessen der bundesdeutschen Wirtschaft erhoffte, langfristig zu deren Nachteil geraten könnte. Betrachtete das Auswärtige Amt die Apartheid bis dato als einen moralisch verwerflichen, aber stabilisierenden Faktor in der Region, wurde darin nun erstmals eine potenzielle Gefahrenquelle ausgemacht, sollte es zu einem politischen Wandel in Südafrika kommen.

42 Lenelotte von Bothmer beschreibt in einem Schreiben an den Arbeitskreis I der SPD-Bundestagsfraktion den Konflikt zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt. Auch der Spiegel berichtete darüber. Vgl. ebd.; mit Art. „Prüfen was machbar ist“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 30.

43 AAPD, 1975, Dok. 221, S. 1030.

44 Ebd., S. 1031.

45 Ebd.

Diese Deutung verstärkte sich, als Ende 1975 Kuba und Südafrika im angolanischen Bürgerkrieg militärisch intervenierten und sich der Konflikt über Nacht zu einem offenen Stellvertreterkrieg zwischen Ost und West entwickelte. Die Gefahr eines gewaltsaufgeladenen Umsturzes in Südafrika schien plötzlich kurz bevorzustehen.<sup>46</sup> Im Auswärtigen Amt verstärkte sich daraufhin die Perzeption eines „Rassenkrieges“,<sup>47</sup> der als Flächenbrand das gesamte südliche Afrika zu erfassen drohte. In einer Analyse für den Bundesaußenminister beschrieb der Leiter des Referats Ost- und Südafrika Helmut Müller die Lage mit dramatischen Worten. Hier zeigt sich, wie sich die Wahrnehmung und Deutung des Konfliktes 1975 veränderte. Er warnte vor weitreichenden Konsequenzen für die westdeutsche Wirtschaft und die Sicherheit der Bundesrepublik, sollte die Bundesregierung ihre bisherige Politik nicht ändern. Zunächst betonte Müller, dass „der Raum des südlichen Afrikas für die gesamte westliche Welt aus Gründen strategischer Sicherheit und Versorgung mit Rohstoffen von erheblicher Bedeutung sei“.<sup>48</sup> Anschließend betonte er, „daß der Westen infolge eines mangelhaften Engagements in den Randstaaten Südafrikas und einer falschen Politik gegenüber der Republik Südafrika der Radikalisierung und damit dem Kommunismus in der ganzen Region Tür und Tor“ geöffnet habe. Das zentrale politische Problem Afrikas sei die „Überwindung der jahrhundertlangen Diskriminierung der schwarzen Rasse“, die sich trotz fortschreitender Dekolonialisierung nicht gemildert habe. „Die zunehmende Radikalisierung droht zu einer physischen Konfrontation im südlichen Afrika zu führen“, und die Sowjetunion habe längst erkannt, „wo sie den Hebel ansetzen mußte, um eine ihr zuwiderlaufende europäisch-afrikanische Annäherung zu verhindern. In einer entscheidenden Phase der innerafrikanischen Entwicklung nutze die Sowjetunion die Verstrickung des Westens“, um „führende Kader in den Befreiungsbewegungen“ für sich zu gewinnen und „bei Erreichung der Unabhängigkeit bereits an den Schaltstellen des neuen Staates zu sitzen“.<sup>49</sup> Anschließend präsentierte der Autor seine eigene „Dominothorie“, wonach erst Angola, dann Zaire, Sambia, Mosambik, Tansania und schließlich Namibia unter sowjetischen Einfluss fallen und einen „roten Riegel“ um Südafrika bilden könnten. Es drohe eine „Explosion supervietnamesischen Ausmaßes“.<sup>50</sup> Um dem entgegenzuwirken und den Einfluss der sozialistischen Staaten in der Region langfristig zurückzudrängen, müsse die Bundesregierung beweisen, dass sie bereit sei, für die prakti-

46 Im Dezember 1975 deckte der US-Kongress die geheimen Operationen der CIA im südlichen Afrika auf, woraufhin die Unterstützung eingestellt wurde, siehe Piero Gleijes: *Conflicting Missions*. Havana, Washington, Pretoria. Alberton 2003, S. 332.

47 AAPD, 1975, Dok. 384, S. 1814.

48 Ebd., S. 1808.

49 Ebd., S. 1810 f.

50 Ebd., S. 1813.

sche Verwirklichung der Prinzipien einzustehen, auf die sie sich immer berufe. Müller forderte eine aktive Menschenrechtspolitik und mehr praktisches Engagement gegen die Apartheid, um der Eskalation der Gewalt und dem drohenden Szenario vorzubeugen. Zur weiteren Begründung bemerkte er:

„Die Lösung des Rassenproblems im südlichen Afrika ist nicht eine parochiale Angelegenheit, sondern eine Aufgabe historischen und globalen Ausmaßes. Europa darf – wenn es Afrika für die Zukunft nicht verlieren will – sich nicht abseits stellen und sich bei gleichzeitiger Verurteilung der Rassentrennung auf das Nicheinmischungs-Prinzip berufen. Mit seiner zwiespältigen Haltung trägt Europa einerseits zur weiteren internationalen Isolierung der Republik Südafrika bei, während es andererseits sich dem Vorwurf aussetzt, seine merkantilen Interessen über die Prinzipien der Menschenrechte zu stellen.“<sup>51</sup>

Aus Müllers Sicht drohte im südlichen Afrika ein „Rassenkrieg“ auszubrechen, der den „hoffnungsvoll begonnenen Nord-Süd-Dialog“ erstickte – „zum Vorteil des lachenden Dritten“.<sup>52</sup> Sollte es zu einem gewaltsauslösenden politischen Umsturz in Südafrika kommen, wären die Rohstoffversorgung der westdeutschen Industrie und damit Millionen Arbeitsplätze gefährdet.

Der Paradigmenwechsel war unverkennbar. Die Vorstellung, dass die Fortsetzung der bisherigen Politik gegenüber Südafrika zur Destabilisierung der Region beitrage und damit den wirtschaftlichen Interessen und der strategischen Sicherheit der Bundesrepublik langfristig mehr Schaden zufüge als ihnen zu nutzen, setzte sich durch. Der Schutz der wirtschaftlichen Interessen stand auch weiterhin im Zentrum. Allerdings wollte man nun mit einer aktiven Menschenrechtspolitik zur Entspannung im südlichen Afrika beitragen.

In diesem Argumentationswandel spiegelt sich zum einen die in den 1970er Jahren veränderte Wahrnehmung globaler Interdependenz wider. Seit der Ölpreiskrise von 1973 wuchs bei den Menschen ein Bewusstsein dafür, wie sich politische Konflikte am anderen Ende der Welt negativ auf die heimische Wirtschaft und die strategische Sicherheit des eigenen Landes auswirken konnten. Menschenrechtsverletzungen in Südafrika wurden plötzlich als destabilisierender Faktor und damit als Gefahr für die eigenen wirtschaftlichen Interessen betrachtet.<sup>53</sup>

Zum anderen zeigte sich in dieser Analyse ein sich wandelndes Sicherheitsverständnis, welches die Wahrnehmung und Deutung der internationa-

51 Ebd.

52 Ebd., S. 1814.

53 Vgl. Jan Eckel: Vielschichtiger Konflikt und transnationale Steuerung. Zur Neuinterpretation der Geschichte der internationalen Politik zwischen den 1940er und den 1990er Jahren. In: Archiv für Sozialgeschichte 57 (2017), S. 497–535; Rüdiger Graf: Öl und Souveränität. Petroknowledge und die Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren. Berlin 2014.

len Beziehungen veränderte.<sup>54</sup> Wirtschaftliche, menschliche und ökologische Faktoren wurden Teil sicherheitspolitischer Konzepte, was dazu führte, dass man die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika ab Ende 1975 als Sicherheitsrisiko identifizierte. Eine langfristig friedliche Lösung des Konfliktes war nun aus Sicht des Auswärtigen Amtes und der Regierungsparteien nur „auf der Grundlage der Koexistenz von Schwarz und Weiß“ möglich.<sup>55</sup> Diese Differenzierung war wichtig, denn es ging nicht darum, die Verhältnisse umzukehren, sondern ein demokratisches, auf den Menschenrechten fußendes System zu etablieren, indem alle Bevölkerungsgruppen repräsentiert werden – ‚One Man One Vote‘. Nur so konnte man die politische Lage in der Region entspannen und die dort befindlichen Rohstoffe langfristig vor dem sowjetischen Zugriff schützen.

#### IV. Menschenrechtspolitik

Nachdem die Apartheid 1975 als potenzielle Gefahrenquelle identifiziert wurde, entwickelte das Auswärtige Amt verschiedene Strategien, um auf den Abbau der Rassentrennung hinzuwirken und die Konflikte in der Region zu deeskalieren. Als erstes leitete Außenminister Hans-Dietrich Genscher einen sogenannten ‚kritischen Dialog‘ ein und versuchte, südafrikanische Politiker davon zu überzeugen, die Apartheid abzuschaffen. Zweitens erließ die Bundesregierung 1978 im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft einen freiwilligen Verhaltenskodex für westdeutsche Unternehmen in Südafrika. Im Folgenden werden diese Maßnahmen daraufhin untersucht, wie sie das Verständnis liberaler Außenpolitik prägten.

##### IV.1. Der ‚kritische Dialog‘

Die Bundesregierung begann 1975 einen ‚kritischen Dialog‘ mit der südafrikanischen Regierung. Ziel war es, den bisherigen Modus Operandi – das Prinzip der Nichteinmischung – zu ersetzen und im direkten Gespräch auf südafrikanische Politiker einzuwirken, um sie von der Abschaffung der Apartheid zu überzeugen. Damit wollte sie zum einen zur Entspannung in der Region beitragen und zum anderen den Kritikerinnen und Kritikern im In- und Ausland entgegenkommen, die mehr Engagement von der Bundesre-

54 Eckart Conze: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven. Göttingen 2018, S. 37–40.

55 AAPD, 1975, Dok. 303, S. 1401 f.

gierung forderten. Dabei verdeutlicht der ‚kritische Dialog‘, wie die Menschenrechte Teil ‚(sozial-)liberaler‘ Außenpolitik wurden.

Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher ergriff als erster die Initiative. Dieser hatte erst 1974 sein Amt angetreten und besaß noch wenig außenpolitische Erfahrung. Zudem musste er neben einem Bundeskanzler agieren, der selbst für seine außenpolitische Expertise bekannt war und seinem Außenminister zunächst nur wenig Handlungsspielraum lassen wollte.<sup>56</sup> Genscher konzentrierte sich deshalb auf die Bereiche, in denen er freie Hand hatte, um sein außenpolitisches Profil zu schärfen. Die Vereinten Nationen, die KSZE-Verhandlungen und das südliche Afrika wurden zu seinen Schwerpunkten, in denen er erste eigene Akzente setzen wollte.<sup>57</sup>

Dazu traf er sich im September 1975 mit dem südafrikanischen Außenminister Hilgard Muller. Nachdem beide zunächst die „bestehenden guten Beziehungen“<sup>58</sup> betonten, kam Genscher vorsichtig auf das Kernproblem zu sprechen, den „Widerspruch zwischen der Fortführung guter bilateraler Beziehungen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, und unserer Politik gegenüber den afrikanischen Staaten und unserer Haltung in den Vereinten Nationen“.<sup>59</sup> Genscher kritisierte die Apartheid nicht direkt, sondern verwies nur auf die Probleme, die aufgrund der Beziehungen zu Südafrika für das internationale Ansehen der Bundesrepublik entstanden. Mit Blick auf eine deutsche Schule in Namibia wiederholte er, „dass es für uns darauf ankomme, auch innenpolitisch sagen zu können, dass von der Bundesregierung mitfinanzierte Schulen keine Rassentrennung hätten“.<sup>60</sup> Beide Aussagen zeigen, dass es ihm bei seiner Initiative zunächst vor allem darum ging, die internationale und innenpolitische Kritik zu kompensieren. Das Treffen war der erste offizielle Regierungsbesuch seit 1960, und Genscher wollte zeigen, dass die Bundesregierung ihre passive Haltung allmählich aufgab.

Dabei erhielt der Außenminister von seinen Regierungskollegen anfangs nur wenig Zuspruch. Zwar stellten sich ihm Bundeskanzler Helmut Schmidt und der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Egon Bahr nicht in den Weg, sie zeigten aber auch wenig Interesse, Genscher in seinen Bemühungen zu unterstützen. Andere, wie der Wirtschaftsminister Hans Friderichs oder

56 Kristina Spohr: Bundesdeutsche außenpolitische Rollen in der Ära Schmidt/Kohl. In: Klaus Brümmer/Friedrich Kießling: Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven. Baden-Baden 2020, S. 157–186.

57 Petri Hakkarainen: Realistische Entspannungspolitik, multilaterale Deutschlandpolitik. Der Weg zur KSZE-Schlussakte von Helsinki. 1974–1975. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Die Außenpolitik Hans-Dietrich Genschers. Wiesbaden 2015, S. 125–140.

58 AAPD, 1975, Dok. 266, S. 1242.

59 Ebd.

60 Ebd.

der Forschungsminister Hans Matthöfer, waren hingegen skeptisch und blockierten Genschers Initiative, was in dem Skandal um die RAND Easter Show auch für die Öffentlichkeit sichtbar wurde.<sup>61</sup> Das änderte sich langsam, als sich die Lage im südlichen Afrika Ende 1975 zuspitzte. Zudem verschärfte sich der Ton zwischen Genscher und den südafrikanischen Regierungsvertretern.

Im April 1976 traf sich der Bundesaußenminister mit dem südafrikanischen Botschafter Donald Bell Sole in Bonn. Der Botschafter führte die Eskalation in der Region auf den „sowjetischen Expansionismus“ zurück und versuchte, die Ängste der westlichen Verbündeten zu schüren. Er warnte, dass sich die Sowjetunion den „wachsenden Isolationismus der USA und Europas zunutze“ mache, um ihre Einflusssphäre in Afrika auszuweiten.<sup>62</sup> Die Sowjetunion wolle sich den Zugriff auf die Rohstoffe am Kap sichern, um Europa zukünftig erpressen zu können, so Sole. Die Politik der USA und Westeuropas sei deshalb „selbstmörderisch“ und „kurzsichtig“.<sup>63</sup> Genscher widersprach dieser Einschätzung. Zwar sah auch er die Bedrohung durch den wachsenden Einfluss der Sowjetunion in der Region, schlussfolgerte daraus aber, dass die „Entkolonialisierung“ vorangetrieben werden müsse, um die gemäßigten Gruppen zu unterstützen und radikalen Kräften sowie kommunistischen Agitatoren die Grundlage ihrer Kritik zu entziehen. Die Sowjetunion nutze die instabile Lage, um den „Westen [...] in eine Komplizenschaft mit den weißen Minderheiten zu drängen. Die von der Bundesregierung vertretenen Grundsätze des Selbstbestimmungsrechts und der Rassengleichheit müssten auch unter diesen machtpolitischen Aspekten gesehen werden.“<sup>64</sup> Daneben hob Genscher hervor, dass sich die Gesamtage im Laufe der Zeit zunehmend verschlechtere und dadurch den Vorwand einer kommunistischen Intervention fördere. Anschließend betonte er, dass die „Offenheit der Aussprache angesichts der Qualität unserer Beziehungen“ mit Südafrika geboten sei, und fragte den Botschafter, wie die Bundesrepublik den „erforderlichen innenpolitischen Umdenkungsprozeß in Südafrika fördern könne“.<sup>65</sup> Genscher kritisierte erstmals im direkten Gespräch die Apartheid und zeigte seinem Gegenüber, dass die Bundesregierung die Rassentrennung nicht mehr widerspruchslos hinnehmen würde. Er begründete seine Haltung damit, dass die Apartheid zur Destabilisierung der Region beitrage und damit den sozialistischen Staaten in die Hände spiele. Hier zeigt sich, wie sich

61 Vgl. AdsD, 1/BFAA001231, Brief von Lenelotte von Bothmer an den Arbeitskreis I. vom 20.10.1975; mit Art. „Genschers Afrika-Kurs“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 22; sowie Art. „Prüfen was machbar ist“. In: Der Spiegel 41 (1975), S. 30.

62 AAPD, 1976, Dok. 115, S. 523, Anm. 12.

63 Ebd.

64 Ebd., S. 523.

65 Ebd.

bei Genscher die Überzeugung durchsetzte, dass es nur Frieden geben könne, wenn alle Bevölkerungsgruppen frei und gleichberechtigt zusammenlebten. Er betrachtete die Menschenrechte als einen stabilisierenden Faktor.

Doch das Regime zeigte sich unbeeindruckt. Als am 16. Juni 1976 die südafrikanische Polizei im Township Soweto das Feuer auf demonstrierende Schulkinder eröffnete, spitzte sich die Lage weiter zu. Die Bilder der toten Kinder und der darauf folgenden Rassenunruhen sorgten international für Empörung und führten zu Massenprotesten in westlichen Ländern.<sup>66</sup> Auch in der Bundesrepublik kam es zu Demonstrationen, so dass ein von der Bundesregierung vermitteltes Treffen zwischen dem US-Außenminister Henry Kissinger und dem südafrikanischen Premierminister Balthazar Johannes Vorster in Hamburg kurzfristig an einen geheimen Ort verlegt werden musste. Nun schaltete sich auch der Bundeskanzler ein. Genscher und Schmidt nutzten den Besuch, um den ‚kritischen Dialog‘ zu vertiefen.

Am 22. Juni 1976 traf Genscher den ebenfalls angereisten südafrikanischen Außenminister Muller. Genscher beklagte die Opfer der Unruhen und betonte, dass „die rassistische Ungleichbehandlung in Südafrika auch in Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland nicht akzeptiert werden würde“. Zudem forderte er eine „evolutionäre Lösung der Rassenprobleme“. Solange die nicht-weiße Bevölkerung keine politische Mitsprache erhalte, werde es weiterhin zu Unruhen kommen und „große Schwierigkeiten“ geben.<sup>67</sup> Muller zeigte sich uneinsichtig und beharrte darauf, dass die südafrikanische Regierung das Prinzip ‚One man One Vote‘ niemals akzeptieren werde. Genscher blieb bei seinem Standpunkt, dass es nur Frieden geben könne, wenn alle Menschen die gleichen Rechte hätten.

Bei dem anschließenden Treffen zwischen dem Bundeskanzler mit dem südafrikanischen Premierminister zeigte sich das gleiche Bild. Die Atmosphäre war distanziert und die gegenseitigen Freundschaftsbekundungen fielen zurückhaltend aus. Besonders Schmidt reagierte am Ende des Gesprächs schroff, als Vorster betonte: „Die Deutschen hätten einen großen Beitrag zur Entwicklung von Südafrika geleistet. Seine Regierung sei froh über die guten Handelsbeziehungen, sie hoffe, daß sie noch besser und enger würden.“<sup>68</sup> Schmidt erwiderte: „Die Anerkennung gelte früheren Generationen. Der Handel sei kein besonderer Anlaß für Dankbarkeit. Er nütze beiden Seiten.“ Zuvor hatte der Bundeskanzler mit einem Exkurs zur Ostpolitik seines Vorgängers versucht, den südafrikanischen Premierminister davon zu überzeugen, eine politische Kehrtwende einzuleiten. Gegen alle Widerstände hätte

66 Jan Eckel: Verschlungene Wege zum Ende der Apartheid. Südafrika in der internationalen Menschenrechtspolitik 1945–1994. In: *Zeithistorische Forschungen* 13 (2016), S. 306–313, hier S. 310.

67 AAPD, 1976, Dok. 199, S. 923.

68 Ebd., Dok. 206, S. 960.

seine Partei die Menschen davon überzeugt, dass eine gewaltsame Veränderung der innerdeutschen Grenze aussichtslos sei und man die Fakten akzeptieren müsste. In Südafrika sei die Situation ähnlich. Die südafrikanische Regierung müsse der Bevölkerung klarmachen, dass sich die Zeiten geändert hätten. Vorster rechtfertigte daraufhin die Politik seines Landes, indem er betonte, dass es die Rohstoffe und Handelsrouten in der Region vor dem Zugriff der Kommunisten schütze und für die „freie Welt“ verteidige. Schmidt erwiderte darauf, dass „Südafrika [...] Gefahr [laufe], von der freien Welt immer weniger als Teil der freien Welt angesehen zu werden“. Er warnte vor „große[n] innere[n] Schwierigkeiten für Südafrika“, sollte man der nicht-weißen Bevölkerung weiterhin die attraktiven Berufe vorenthalten. Das Land „können nicht damit rechnen, daß Europa helfen werde“.<sup>69</sup>

Das Gespräch zwischen Schmidt und Vorster zeigt, dass auch der Bundeskanzler Genschers Argumentation übernahm. Er identifizierte die Apartheid als destabilisierenden Faktor und forderte die Durchsetzung der Menschenrechte, um der weiteren Eskalation der Rassenunruhen entgegenzuwirken. Beide Treffen verdeutlichen aber auch, dass der ‚kritische Dialog‘ nicht zur Verbesserung der Lage beitrug, sondern die sogenannte Wagenburgmentalität der südafrikanischen Regierung verstärkte. Es waren die letzten Treffen zwischen hochrangigen Vertretern beider Staaten.

Dennoch setzte sich das von Genscher und Schmidt angewandte Argumentationsmuster in beiden Regierungsparteien durch. So warnte der SPD-Parteivorstand nach einer gemeinsamen Sitzung im November 1976 davor, dass „die Frist für eine friedliche Lösung [...] kürzer [werde]. Passivität kann den geschichtlich unaufhaltsamen und gerechten Prozess nicht aufhalten, sondern wäre geeignet, gewaltsame Lösungen zu fördern.“<sup>70</sup> Der Parteivorstand forderte deshalb, dass sich die Bundesregierung weiterhin „für eine konstruktive und aktive Politik zugunsten von Gerechtigkeit, Menschenwürde und friedlicher Herstellung von Mehrheitsregierungen im südlichen Afrika“ einsetze.<sup>71</sup>

Auch innerhalb der FDP übernahm man diese Argumentation. Der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses Martin Bangemann erklärte im Oktober 1977 im Bundestag:

„Die Politik der Apartheid, die fundamentale Menschenrechte verletzt, hat die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Spannungen und Widersprüche in der Gesellschaft Afrikas, vor allem Südafrikas, verstärkt. Sie gefährdet mehr und mehr die Möglichkeit einer friedlichen Entwicklung von Gesellschaften.“

69 Ebd.

70 AdsD, Bruno Friedrich, BFAA001249, Pressemitteilung des SPD-Vorstandes vom 22.11.1976.

71 Ebd.

ten und Staaten in Südafrika und fördert die Radikalisierung politischer Kräfte. Letzten Endes wird sie zu einer gewaltsamen Auseinandersetzung und zu Blutvergießen führen müssen.“<sup>72</sup>

Bangemann deutete die Apartheid als Ursache der Konflikte in der Region. Um der Eskalation entgegenzuwirken, empfahl er:

„Die Afrikapolitik der Bundesrepublik muß aber gerade darauf abzielen, solche Auseinandersetzungen zu vermeiden helfen. Sie ist Politik der Friedenssicherung. Diese Politik ist eine Absage an die Machtpolitik alten Stiles; sie will weder eine Einflußsphäre schaffen, noch kann sie Fremde dulden. Ihr Ziel ist die volle Unabhängigkeit aller Staaten in Afrika. Die Bundesrepublik muß sich als Partner, sie darf sich nicht als Beherrscher, auch nicht als paternalistischer Vormund afrikanischer Staaten verstehen.“<sup>73</sup>

Der FDP-Politiker erklärte die Menschenrechte zu einem zentralen Element liberaler Außenpolitik. Dahinter verbarg sich die Vorstellung, dass universelle Grundrechte eine deeskalierende Wirkung entfalteten und damit aktiv zur Sicherung des Friedens beitrugen.

Die Politik des ‚kritischen Dialogs‘ verfehlte zwar ihre zentralen Ziele. Sie konnte weder zur Entspannung in der Region beitragen, noch die innenpolitische und internationale Kritik an den wirtschaftlichen Beziehungen kompensieren. Dafür verdeutlichte sie aber, wie die sozial-liberale Regierung die Menschenrechte in ihre Außenpolitik integrierte. Südafrika wurde zum Präzedenzfall westdeutscher Menschenrechtspolitik und die Vorstellung, dass die Umsetzung der Menschenrechte eine deeskalierende und stabilisierende Wirkung haben könnte, zu einem zentralen Deutungsmuster liberaler Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>74</sup>

#### IV.2. Der Verhaltenskodex

Neben dem ‚kritischen Dialog‘ entwickelte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft einen freiwilligen Verhaltenskodex, mit dem sich europäische Unternehmen verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-weißen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Südafrika zu sorgen. In der Entstehungsgeschichte des Verhaltensko-

72 Zit. n. ADL, Bestand Walter Ludewig, N62–79, Pressemitteilung vom 26.10.1977.

73 Ebd.

74 Jan Eckel zeigt, wie die Menschenrechte sich in den 1980er Jahren in der Bundesrepublik als Bestandteil der Außenpolitik durchsetzten. Genschers Südafrikapolitik und seine Menschenrechtsinitiative in der UNO waren dabei wegbereitend. Vgl. Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Göttingen 2015, S. 540–582; Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 258–262.

dexes zeigt sich, wie wirtschaftsliberale Ideen außenpolitische Entscheidungen prägten.<sup>75</sup>

Die Idee zu einer solchen Anleitung entstand bereits 1973 in Großbritannien. Nachdem die Zeitung „The Guardian“ über Rassendiskriminierung in britischen Unternehmen in Südafrika berichtet hatte, entwickelte die Labour-Regierung einen sogenannten „Code of Practice“, mit dem sich die Unternehmen verpflichteten, die Diskriminierung nicht-weißer Angestellter zu unterbinden. Als das Land 1976 die EG-Ratspräsidentschaft übernahm und zur selben Zeit der internationale Druck auf die westeuropäischen Staaten wegen ihrer engen Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika stieg, schlug Großbritannien einen gemeinsamen europäischen Verhaltenskodex vor. Während Länder wie Dänemark, die Niederlande und Irland mittlerweile ein Wirtschaftsembargo forderten, sprachen sich die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien konsequent gegen Sanktionen aus. Der Verhaltenskodex war ein Kompromiss, auf den sich alle Beteiligten schnell einigen konnten und mit dem die Debatte über Wirtschaftssanktionen vorerst vertagt wurde. Am 20. September 1977 erließ die Europäische Gemeinschaft schließlich einen freiwilligen Verhaltenskodex für westeuropäische Unternehmen in Südafrika. Um diesem mehr Gewicht zu verleihen, sollten Hermes-Ausfuhrbürgschaften in Zukunft nur noch erteilt werden, wenn Konzerne den Kodex unterzeichneten.<sup>76</sup> Davon abgesehen, beinhaltete diese Maßnahme keinerlei Sanktionen und die Umsetzung der Regeln konnte von der Bundesregierung vor Ort in Südafrika nicht überprüft werden. Bereits 1978 kamen deshalb erste Zweifel an der Wirksamkeit des Kodexes auf, und als die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) 1979 eine umfassende Studie veröffentlichte, die belegte, dass sich die Arbeitsbedingungen in westdeutschen Unternehmen nicht wesentlich verbessert hatten, verlor diese Initiative wieder an Bedeutung.<sup>77</sup>

Obwohl der Verhaltenskodex ein Misserfolg war, lohnt es sich, dessen Entstehungsgeschichte genauer zu betrachten, weil sie den Wandel liberaler Deutungsmuster in den 1970er Jahren verdeutlicht. Die Idee, dass der wirtschaftliche Austausch zwischen Staaten zur Liberalisierung und Demokratisierung von Gesellschaften beitrug, war ein Kerngedanke westlicher Modernisierungstheorien im Kalten Krieg.<sup>78</sup> Auch im sozialen Liberalismus der

75 Zum Bedeutungsgewinn wirtschaftsliberaler Konzepte in den 1970er Jahren siehe: Frank Bösch u.a.: Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert. Stuttgart 2018, S. 13 f.

76 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 171–175.

77 Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): Deutsche Firmen in Südafrika. Das Dilemma mit dem EG-Kodex. Frankfurt a.M. 1979.

78 Zur US-Modernisierungstheorie im Kalten Krieg siehe Walt Whitman Rostow: The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. 3. Aufl. Cambridge 1990 (zuerst 1960).

frühen 1970er Jahren, der in den ‚Freiburger Thesen‘ von 1971 mit Begriffen wie „Demokratisierung der Gesellschaft“ und „Reform des Kapitalismus“ programmatisch ratifiziert wurde, finden sich diese Vorstellungen wieder, wobei sie mit einer deutlichen Kapitalismuskritik und der Idee eines starken Staates verbunden waren.<sup>79</sup> Ab Mitte der 1970er Jahre veränderte sich diese Auslegung aber dahingehend, dass der Staat zunehmend an Einfluss verlor. Während in älteren Konzepten der Staat die Wirtschaft zum Wohle der Gemeinschaft regulieren sollte, gewann die Idee, dass die Wirtschaft ihre liberalisierende Wirkung besser ohne staatlichen Einfluss entfalten konnte, im aufstrebenden wirtschaftsliberalen Flügel der FDP immer mehr an Bedeutung.<sup>80</sup> Das sich wandelnde Verständnis der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft, das in der Debatte über den Verhaltenskodex und die Wirtschaftssanktionen zum Ausdruck kam, wurde im Fall Südafrikas schließlich zu einem Streitpunkt der beiden Regierungsparteien.<sup>81</sup>

Bereits 1973 bekundeten die Diplomaten im Auswärtigen Amt, dass „die Fortsetzung dieser Wirtschaftsbeziehungen [...] im wohlverstandenen Interesse auch der schwarzen Bevölkerung in diesem Gebiet“ liege. Zwar wollte man auf die deutsche Wirtschaft einwirken, um „die Arbeits- und Lohnbedingungen schwarzer Arbeiter in südafrikanischen Niederlassungen zu verbessern“,<sup>82</sup> weil man sich erhoffte, damit zum Abbau von Diskriminierung in dem Land beizutragen. Konkrete Maßnahmen waren dazu aber nicht vorgesehen.

Als kurze Zeit später „The Guardian“ über die schlechten Arbeitsbedingungen in Südafrika berichtete, wurde das Thema auch im Deutschen Bundestag aufgegriffen. Dabei fand die These, dass die Wirtschaft zur Liberalisierung Südafrikas beitrage, auch innerhalb der beiden Regierungsparteien Unterstützung. Im Gegensatz zu den Diplomaten im Auswärtigen Amt forderten die Politikerinnen und Politiker aber konkrete Gesetze, die westdeutsche Konzerne verpflichteten, für bessere Arbeitsbedingungen ihrer nicht-

79 Freiburger Thesen zur liberalen Gesellschaftspolitik. Bonn 1971 (Thesen 3 und 4), Online: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1094> (zuletzt aufgerufen am 14.07.2021).

80 Zu den Vorstellungen über die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft im sozialen Liberalismus und zu den Reaktionen, wie diese Ideen von ‚konservativen‘ Liberalen angegriffen wurden, siehe: Manteuffel: Liberalismus (wie Anm. 3) S. 25–27. Zu den parteiinternen Konflikten, die daraus Mitte der 1970er Jahre hervorgingen, siehe: Jan Alberding: Von den ‚Freiburger Thesen‘ zum ‚Lambsdorff-Papier‘. Die Transformation der FDP in der sozial-liberalen Koalition. Dissertation. Marburg 2018, S. 119–155.

81 Bangemann weist ausdrücklich in seiner Stellungnahme auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen SPD und FDP in der Frage der Wirtschaftssanktionen hin, siehe dazu Anm. 72. Auch in der Plenardebatte im Deutschen Bundestag wurde dieser Streit zwischen Kurt Jung und Egon Bahr fortgesetzt. Siehe dazu: Deutscher Bundestag, Drucksache 08/52, 52. Sitzung vom 27.10.1977, S. 4056 und 4070.

82 AAPD, 1973, Dok. 23, S. 128.

weißen Angestellten zu sorgen.<sup>83</sup> Grundsätzlich waren sich zu diesem Zeitpunkt die beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Regierungsparteien einig, mit Hilfe der wirtschaftlichen Beziehungen einen politischen Wandel in dem Land zu fördern; dazu sollte die Bundesregierung entsprechende Regeln aufstellen.

Ab Mitte der 1970er Jahre gingen jedoch die Meinungen in der Koalition immer weiter auseinander. Während nämlich in der SPD ab 1976 die Forderung nach einem Wirtschaftsembargo zunehmend Unterstützung fand, lehnte die FDP dieses geschlossen ab. Im Juni 1976 sagte Egon Bahr auf einem außerordentlichen SPD-Parteitag in Dortmund: „Wir müssen bereit sein, unser wirtschaftliches Gewicht im Interesse der Mehrheit und im Interesse der Be seitigung von Rassismus und Unterdrückung einzusetzen.“<sup>84</sup> In einer Pressemitteilung des SPD-Vorstandes vom November 1976 forderte die Parteispitze die „dort tätigen Unternehmen [...] auf [...], durch ihr Verhalten und ihre Betriebs- und Personalpolitik ein langfristiges Engagement auch unter einer Mehrheitsregierung vorzubereiten“.<sup>85</sup> Die Sozialistische Internationale forderte im November 1976 in einer Resolution, die „ungesunden Verbindungen mit der Apartheid abzubrechen“ und sich innerhalb der Vereinten Nationen für Wirtschaftssanktionen mit „Zwangscharakter“ gegen Südafrika einzusetzen.<sup>86</sup> Auch der ehemalige Bundeskanzler Willy Brandt, der kurz darauf zum Präsidenten der Sozialistischen Internationale gewählt wurde, änderte daraufhin seine Meinung zur Sanktionsfrage.<sup>87</sup> Die Bundesregierung und sein Nachfolger Helmut Schmidt widersprachen dem allerdings und bekräftigten ihre Haltung zur Trennung von Handel und Politik als Leitlinie der westdeutschen Außenpolitik.<sup>88</sup> Auch der Vorsitzende der FDP-Bundestagsfraktion Wolfgang Mischnick lehnte Wirtschaftssanktionen kategorisch ab.<sup>89</sup> Dazu erklärte der Sprecher des außenpolitischen Ausschusses Martin Bangemann:

„Ein Wandel der politischen Strukturen in Südafrika kann mit der Durchsetzung sozialer und gesellschaftlicher Gerechtigkeit eingeleitet werden. Die Bildung und

83 Siehe Anm. 33.

84 Zitiert nach AAPD, 1976, Dok. 199, Anm. 9.

85 Siehe Anm. 68.

86 HSA, 1/HSAA006683, Resolution der Sozialistischen Internationale, Rundschreiben vom 12.11.1976, S. 5 (die Resolution wurde vor Beginn des Treffens an die Mitglieder verschickt).

87 Siehe: Bernd Rother u.a.: Einleitung. Über Europa hinaus ‚Dritte Welt‘ und Sozialistische Internationale. In: Helga Grebing u.a. (Hrsg.): Willy Brandt. Über Europa hinaus ‚Dritte Welt‘ und Sozialistische Internationale. Bonn 2006, S. 57.

88 HSA, 1/HSAA006683, Stellungnahme des Auswärtigen Amtes zur Resolution der Sozialistischen Internationale zur Vorlage für den Bundeskanzler vom 2.12.1976.

89 ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A38–225, Briefwechsel Otto Erkner und Wolfgang Mischnick, 18.6.1976, sowie Antwort von Mischnick vom 1.9.1976.

Ausbildung insbesondere der städtischen Schwarzen muß auch durch Anstrengungen privater Firmen aus der Bundesrepublik Deutschland [...] verbessert werden. Solche Anstrengungen sind nötig, um bessere soziale Sicherheit zu gewährleisten und durchzusetzen, daß gleiche Arbeit gleich bezahlt wird, daß berufliche Aufstiegschancen ohne Diskriminierung allen in gleicher Weise gewährt werden, daß schließlich Schwarze, Inder und Farbige sich in gleicher Weise wie Weiße gewerkschaftlich organisieren können.“<sup>90</sup>

Dabei betonte er aber gleichzeitig:

„Ein solcher Wandel muß nachhaltig, durch Kontakte auf allen Ebenen des politischen und gesellschaftlichen Lebens, kritisch und unvoreingenommen ausgeübt werden. Er bleibt wirkungslos, wenn er mit politischer Erpressung, wirtschaftlichen Sanktionen oder politischen Propagandaaktionen verbunden wird, die nur politischen Zwecken dienen.“<sup>91</sup>

Bangemann kombinierte in seiner Aussage die Vorstellungen des kapitalismuskritischen sozialen Liberalismus mit wirtschaftsliberalen Konzepten. Er wollte mit Hilfe der wirtschaftlichen Beziehungen Einfluss auf die Gesellschaft Südafrikas nehmen, dafür aber nicht Sanktionen als politisches Druckmittel einsetzen. Staatlicher Einfluss auf die Wirtschaft sollte vermieden werden, stattdessen setzte man auf die selbstregulierende Kraft des freien Handels.

Auch im Auswärtigen Amt stieß die Forderung nach einem Wirtschaftsboykott auf Ablehnung, weil man zum einen argumentierte, dass dieser vor allem die nicht-weiße Bevölkerung treffen und damit einem evolutionären Wandel schaden würde. Zum anderen befürchtete man negative Konsequenzen für die westdeutsche Wirtschaft und wollte gegenüber anderen westeuropäischen Verbündeten wie Frankreich oder Großbritannien nicht in eine benachteiligte Position geraten. Schließlich konkurrierten Unternehmen aus diesen Ländern um Aufträge in Südafrika, und niemand wollte dem anderen durch einen politischen Alleingang einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.<sup>92</sup> Außenminister Genscher sprach sich deshalb bei den Treffen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der westlichen Gruppe innerhalb der UNO vehement gegen die Forderung nach Sanktionen aus, wie sie von den Repräsentantinnen und Repräsentanten Dänemarks, der Niederlande oder Irlands gefordert wurden. In diesem Kontext zeichnete sich der von Großbritannien vorgeschlagene Kodex sehr schnell als akzeptabler Kompromiss ab, mit dem die Bundesregierung ihren Handlungswillen unter Beweis stellen konnte, ohne aktiv in die Wirtschaftsbeziehungen einzugreifen.<sup>93</sup> Da-

90 Siehe Anm. 70.

91 Ebd.

92 Rock: Macht (wie Anm. 5), S. 175.

93 AAPD, 1977, Dok. 278.

bei war Genscher bewusst, dass es sehr „schwierig sei [...], dem Kodex praktische Geltung zu verschaffen“, wie er in einem Gespräch mit seinem US-Amtskollegen Cyrus Vance einräumte.<sup>94</sup>

Dennoch waren beide Seiten von dieser Maßnahme überzeugt und stimmten darin überein, dass „eine Minderung der Benachteiligung Farbiger in der Industrie [...] zugleich die Bildung des farbigen Mittelstandes fördern und schon damit Spannungen in der südafrikanischen Gesellschaft entgegenwirken“ werde.<sup>95</sup> Vance erläuterte daraufhin das Konzept der 1977 in den USA eingeführten sogenannten „Sullivan Principles“ für US-Unternehmen, welches auf die Initiative des Bürgerrechtlers Pastor Leon Howard Sullivan zurückging und in dem auch Vance ein geeignetes Mittel sah, um einen internen Wandlungsprozess in Südafrika zu fördern.<sup>96</sup> Beide Politiker glaubten, dass die wirtschaftlichen Beziehungen einen liberalisierenden Effekt haben würden und dass die Initiative dazu aus der Wirtschaft selbst kommen müsse und nicht staatlich vorgegeben werden dürfe.<sup>97</sup>

Genscher warb deshalb auch innerhalb seiner Partei für den Verhaltenskodex. Bereits im März 1977 schlug er dem Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick vor, parlamentarische „Pressure Groups“ zu bilden, welche der Bundesregierung zuarbeiten sollten, indem sie „eine kritische Auseinandersetzung mit den Ungereimtheiten des Engagements der deutschen Wirtschaft in Südafrika in Gang setzten“.<sup>98</sup> In diesem Zusammenhang verwies Genscher auf den 1974 in Großbritannien eingeführten „Code of Practice“. Auch wenn dieser nur eine Empfehlung sei und keinerlei verbindliche Sanktionen beinhalte, habe er doch dazu geführt, dass eine Reihe von Unternehmen von sich aus einige „beanstandungsreife Praktiken gegenüber nicht-weißen Arbeitern“ korrigiert hätten. Zudem habe dies, politisch gesehen, zu einer Entlastung der britischen Regierung geführt, auch wenn diese nur vorübergehend gewesen sei.<sup>99</sup> Hier zeigten sich zwei wichtige neue Prinzipien liberaler Außenpolitik: Erstens die Auslagerung politischer Verantwortung auf die Wirtschaft. Zweitens die Vermeidung staatlicher Regulierung. Zwar glaubte Genscher, dass ein Verhaltenskodex eine positive Wirkung entfalten konnte. Zugleich wollte er damit aber auch Kritik von der Bundesregierung abwenden, indem er politische Verantwortung auf die Wirtschaft übertrug. Anstatt dass der Staat Maßnahmen durchsetzte, um seine politischen Ziele zu erreichen.

94 Ebd., Dok. 187, S. 961.

95 AAPD, 1977, Dok. 199, S. 1006.

96 Laut Meinung des Autors verdeutlichen die „Sullivan Principles“ wie sogenannte „neoliberal“ Ideen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts außenpolitische Entscheidungen prägten, siehe Zeb Larson: The Sullivan Principles. South Africa, Apartheid, and Globalization. In: Diplomatic History 44 (2020), Nr. 3, S. 479–503.

97 Vgl. AAPD, 1977, Dok. 199, S. 1006; ebd., 1978, Dok. 99, S. 488 f.

98 ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A40–607, Brief Genschers an Mischnick, 28.3.1977.

99 Ebd.

chen, sollten die Unternehmen dies für ihn tun. Damit wollte er die Forderung nach Sanktionen entkräften und staatliche Eingriffe in die Handelsbeziehungen zu Südafrika vermeiden.

## V. Fazit

Genschers Südafrikapolitik der 1970er Jahre wird allgemein als Misserfolg betrachtet, weil sie ihre zentralen Ziele nicht erreichte.<sup>100</sup> Sie konnte weder zum Abbau der Rassentrennung beitragen, noch die Kritik an der Bundesregierung wegen der engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Südafrika dauerhaft entkräften. Auch die 1977 eingeleiteten Verhandlungen der Kontaktgruppe, die hier nicht näher untersucht werden konnten, blieben ohne Ergebnis. Als sich gegen Ende des Jahrzehnts der Kalte Krieg erneut verschärfte, verschwand Südafrika aus dem außenpolitischen Fokus der Bundesregierung. Erst als sich der internationale zivilgesellschaftliche Druck 1986 verstärkte, ließen sich die Regierungen der westeuropäischen Staaten und die USA dazu verleiten, Wirtschaftssanktionen gegen das Apartheidregime zu verhängen.<sup>101</sup> Mit dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 verlor das Land schließlich seine Bedeutung als Bollwerk gegen den Kommunismus. Zusammen mit der zunehmenden Gewalt sowie der wachsenden internationalen Isolation schwand innerhalb der weißen Eliten des Landes der gesellschaftliche Rückhalt für die Rassentrennung, so dass Staatspräsident Frederik Willem de Klerk im Februar 1990 weitreichende Reformen ankündigte, die vier Jahre später mit der Wahl Nelson Mandelas zum Präsidenten schließlich zur Abschaffung der Apartheid führten.<sup>102</sup>

Obwohl Genschers Südafrika-Initiative scheiterte, markiert sie einen wichtigen Wendepunkt in der westdeutschen Außenpolitik und verdeutlicht, wie zwei zentrale Deutungsmuster liberaler Außenpolitik neu ausgehandelt wurden. Erstens zeigt sich die Vorstellung, dass Menschenrechte zur Sicherung des Friedens und zur Deeskalation von Konflikten beitragen. Dabei drehte sich die Argumentation Mitte der 1970er Jahre um. Betrachtete man die Apartheid bis dato als ein zwar unmoralisches, aber für die Wirtschaft dienliches System, sah man ab 1975 darin eine Bedrohung der ökonomischen Interessen. Die Rassentrennung wurde plötzlich als destabilisierender Faktor eingestuft, und die Bundesregierung begann, sich im Rahmen ihrer

100 Klaus Freiherr von der Ropp: Perspektiven einer Lösung des Namibia-Konflikts. In: *Verfassung und Recht in Übersee* 20 (1987), Nr. 4, S. 431–442; ders.: Der Niedergang des Demokratischen Südafrika. Ein deutscher Beitrag. In: *Blaue Reihe* 177 (2019), S. 60–70.

101 Claudius Wenzel: Südafrika-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1982–1992. Politik gegen Apartheid? Wiesbaden 1994, S. 94–105.

102 Eckel: Verschlungen Wege (wie Anm. 66), S. 312 f.

Politik des ‚kritischen Dialogs‘ aktiv für deren Abschaffung und das Prinzip ‚One Man One Vote‘ einzusetzen.

Zweitens prägte die Idee, dass vom freien Handel eine liberalisierende Wirkung ausgehe, die Demokratisierungsprozesse fördere, das politische Handeln. Die Entstehungsgeschichte des Verhaltenskodexes hat dabei gezeigt, wie sich dieses Konzept in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre veränderte. Mit dem Kodex sollte staatliche Regulierung abgewendet und die Verantwortung politischen Handelns auf die Wirtschaft übertragen werden. Damit gewannen wirtschaftsliberale Deutungsmuster an Gewicht und veränderten das Verständnis liberaler Außenpolitik.

## Eine Welt ohne Flucht? Das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Herausforderung der 1980er Jahre

„Nach den beiden Weltkriegen und den Flüchtlingsströmen, die nicht unmittelbar hierdurch ausgelöst wurden, scheinen wir zum Ausgang des 2. Jahrtausends ein ‚Jahrhundert der Flüchtlinge‘ erleben zu müssen.“<sup>1</sup> Diese Aufzeichnung des Auswärtigen Amts, die im Juli 1980 im Vorfeld der 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen konzipiert wurde, verdeutlicht den Handlungsdruck, den das Ministerium angesichts weltweit steigender Flüchtlingszahlen für die internationale Gemeinschaft konstatierte. Waren in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem Europa und Ostasien von Flucht und Vertreibung, Zwangsmigration und „ethnischen Säuberungen“ geprägt,<sup>2</sup> bildeten seit Mitte der 1970er Jahre die Länder der sogenannten „Dritten Welt“<sup>3</sup> den Ausgangspunkt regionaler und globaler Fluchtbewegungen.<sup>4</sup> Unabhängigkeitskriege und Massenvertreibungen im Prozess der Dekolonisation trugen hierzu ebenso bei wie Stellvertreterkriege und Hungerkatastrophen, etwa am Horn von Afrika. Auch in Zentralamerika kam es infolge von Bürgerkriegen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala zu Massenfluchtbewegungen in die Nachbarstaaten und machten in den 1980er Jahren erstmals ein Eingreifen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des UNHCR, notwendig. Mit dem Ende des Vietnam-Kriegs

1 Schreiben Ref. 231 Auswärtiges Amt (AA) an D2 (AA), 28.7.1980, Betr.: 35. UN-GV, hier: „Präventive Flüchtlingspolitik“. In: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), B30-ZA/127885, S. 1–4, hier S. 1.

2 Vgl. u.a. Michael Schwartz: Ethnische „Säuberungen“ in der Moderne. Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert. München 2013.

3 Zum Begriff der „Dritten Welt“ vgl. Agnes Bresselau von Bressensdorf/Elke Seefried: Introduction. In: Dies./Christian F. Ostermann (Hrsg.): West Germany, the Global South and the Cold War. Berlin u.a. 2017, S. 7–24, hier S. 8 f.; Jürgen Dinkel: „Dritte Welt“ – Geschichte und Semantiken, Version 1.0. In: Docupedia-Zeitgeschichte, 6.10.2014, [https://www.docupedia.de/zg/Dritte\\_Welt](https://www.docupedia.de/zg/Dritte_Welt) [14.2.2021]; Daniel Speich Chassé: Die „Dritte Welt“ als Theorieeffekt. Ökonomisches Wissen und globale Differenz. In: Geschichte und Gesellschaft 41 (2015), S. 580–612, hier S. 580 f.

4 Vgl. zum Folgenden u.a.: Gil Loescher: Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. Oxford 1993, insbes. S. 75–92; UNHCR (Hrsg.): The State of the World’s Refugees 2000. Fifty Years of Humanitarian Action. Oxford 2000, S. 79–132.

1975 flohen zudem Hunderttausende über den Seeweg aus der ehemals französischen Kolonie Indochina. Die rechtliche Statusunsicherheit und das humanitäre Elend der sogenannten „Boat People“ zogen schon bald die Aufmerksamkeit internationaler Medien und Hilfsorganisationen auf sich. Erstmalus musste sich auch die Bundesrepublik mit der Aufnahme zehntausender nicht-europäischer Flüchtlinge auseinandersetzen. Und schließlich ließen gewaltsam ausgetragene Konflikte wie der sowjetisch-afghanische und iranisch-irakische Krieg den Mittleren Osten zu einer der größten Flüchtlingsregionen der Welt werden. Insgesamt dokumentierte der UNHCR einen Anstieg der weltweiten Flüchtlingszahlen von rund 2,5 Millionen im Jahr 1970 auf etwa neun Millionen im Jahr 1980 und 15 Millionen Menschen Ende der 1980er Jahre.<sup>5</sup>

Die Dynamisierung des „Weltflüchtlingsproblems“, wie der zeitgenössisch gängige Terminus schon bald lautete, korrespondierte dabei mit langfristigen strukturellen Entwicklungen an der Schnittstelle zwischen Kaltem Krieg und Nord-Süd-Gegensatz ebenso wie mit unmittelbaren politischen Krisensituationen. Erstens wich die Ära der Entspannung zwischen Ost und West sukzessive einem „Zweiten Kalten Krieg“.<sup>6</sup> Die Auseinandersetzung um die sowjetische Aufrüstung mit nuklearen Mittelstreckenraketen und den Doppelbeschluss der NATO im Dezember 1979, der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan wenige Wochen später sowie die Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 fachten die aufgeheizte Stimmung weiter bedrohlich an. Diese Entwicklungen trugen wesentlich zum Entstehen der Friedensbewegungen bei, die ein Sammelbecken für linke, ökologisch und pazifistisch engagierte Gruppierungen bildeten.<sup>7</sup>

Dies verschränkte sich – zweitens – mit einem bereits Anfang der 1970er Jahre einsetzenden gesellschaftlichen Interesse an der „Dritten Welt“ und damit einhergehenden Vorstellungen einer globalen Gemeinschaft.<sup>8</sup> Internationale Solidaritätsbewegungen protestierten gegen die weltweite soziale Un-

5 Vgl. UNHCR: The State of the World's Refugees (wie Anm. 4), S. 310. Grundsätzlich können Statistiken über die Zahl von Geflüchteten, abhängig vom jeweils zugrunde gelegten Flüchtlingsbegriff, teils stark voneinander abweichen.

6 Zum Begriff des „Zweiten Kalten Kriegs“ vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83. Berlin 2015, S. 2 f.

7 Vgl. u.a. Philipp Gassert u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive. München 2011.

8 Vgl. zum Folgenden: Bresselau von Bressendorf/Seefried: Introduction (wie Anm. 3), S. 12 f.; Elke Seefried: Globale Sicherheit. Die Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses und die Wahrnehmung globaler Interdependenz der 1970er und 1980er Jahre. In: Christoph Kampmann u.a. (Hrsg.): „Security turns its eye exclusively to the future“. Zum Verhältnis von Sicherheit und Zukunft in der Geschichte. Baden-Baden 2018, S. 353–387; Christoph Kalter: Die Entdeckung der Dritten Welt. Dekolonisierung und neue radikale Lin-

gleichheit und machten den Norden moralisch verantwortlich für die Konsequenzen des Kolonialismus. Globale Probleme wie Armut, Bevölkerungsexplosion und Umweltzerstörung könnten, so die Überzeugung, nur noch gemeinsam gelöst werden. Zugleich erlebte die internationale Politik eine immense Verdichtung menschenrechtspolitisch und humanitär motivierter Initiativen, die in die Gründung zahlreicher, teils bis heute einflussreicher Nichtregierungsorganisationen wie etwa Amnesty International oder Médecins sans Frontières mündeten.<sup>9</sup>

Drittens zeichnete sich eine Ökonomisierung internationaler Politik ab. Die Ölpreiskrise von 1973 und der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods schienen ein Zeitalter „nach dem Boom“ einzuläuten,<sup>10</sup> in dem der Glaube an unbeschränktes wirtschaftliches Wachstum im Zeichen technisch-industrieller Moderne erodierte und einer neuen Fortschrittskapsis und Zukunftsangst wich.<sup>11</sup> Gleichzeitig versuchten die im Zuge der Dekolonisation unabhängig gewordenen Staaten des Globalen Südens, ihrer Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ Gehör zu verschaffen.<sup>12</sup> Unterstützt wurden sie darin von Willy Brandt als Vorsitzendem der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfra-

ke in Frankreich. Frankfurt/M. 2011; David Kuchenbuch: „Eine Welt“. Globales Interdependenzbewusstsein und die Moralisierung des Alltags in den 1970er und 1980er Jahren. In: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 158–184; Frank Bösch u.a. (Hrsg.): Internationale Solidarität. Globales Engagement in der Bundesrepublik und der DDR. Göttingen 2018.

- 9 Vgl. u.a. Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Göttingen 2014, S. 343–346; Stefan-Ludwig Hoffmann/Samuel Moyn (Hrsg.): The Breakthrough. Human Rights in the 1970s. Philadelphia/PA 2013; Samuel Moyn: The Last Utopia. Human Rights in History. Cambridge (MA)/London 2010; Akira Iriye: Global Community. The Role of International Organizations in the Making of Contemporary World. Berkeley 2002; Marc Lindenbergs/Coralie Bryant: Going Global. Transforming Relief and Development NGOs. Bloomfield, Conn. 2001; Johannes Paulmann: Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century. In: Humanity 4/2 (2013), S. 215–238; Fabian Klose/Mirjam Thulin (Hrsg.): Humanity. A History of European Concepts in Practice from the Sixteenth Century to the Present. Göttingen 2016.
- 10 Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen 2012; Vgl. auch Niall Ferguson et al. (Hrsg.): The Shock of the Global. The 1970s in Perspective. Cambridge/MA 2010; John Toye/Richard Toye: The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development. Bloomington/IN 2004, S. 184–229; Enrico Böhm: Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975–1981). München 2014.
- 11 Vgl. Elke Seefried: Rethinking Progress. On the Origin of the Modern Sustainability Discourse, 1970–2000. In: Journal of Modern European History 13 (2015), S. 377–400.
- 12 Vgl. u.a.: Jürgen Dinkel: Die Bewegung Bündnisfreier Staaten. Genese, Organisation und Politik (1927–1992). München 2015; Sönke Kunkel: Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und „global governance“. Eine kurze Geschichte des Nord–Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren. In: Vierteljahrsshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 555–577; Giuliano Garavini: After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenges from the Global South 1957–1986. Oxford 2012; Martin Deuerlein: Das Zeitalter der Interdependenz. Globales Denken und internationale Politik in den langen

gen“, die in ihrem Abschlussbericht 1980 für eine Neuausrichtung der Nord-Süd-Beziehungen plädierte.<sup>13</sup> Längst jedoch dominierten Debatten um die zweite Ölpreiskrise von 1979, die eine Verschuldungswelle der „Dritten Welt“ ins Rollen brachte, die internationale Wirtschaftspolitik. An Einfluss gewannen nun marktliberale Ansätze, die auf Privatisierung und Deregulierung des Welthandels setzten.<sup>14</sup> Die von ökonomischer Rezession und ideologischer Blockkonfrontation geprägte Wirklichkeit internationaler Politik war Anfang der 1980er Jahre von idealistischen Zukunftsvisionen somit weiter entfernt denn je: Die Zeichen der Zeit standen auf Krisenmanagement.

An der Schnittstelle dieser internationalen Spannungsprozesse sind die Diskurse um das „Weltflüchtlingsproblem“ anzusiedeln. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung flüchtlingspolitischen Herausforderungen in der zeitgenössischen Perzeption für die künftige Gestaltung des internationalen Systems beigemessen wurde und welche Konzepte globaler politischer Steuerung entworfen wurden. Ein Schwerpunkt liegt zum einen auf dem Auswärtigen Amt unter Bundesminister Hans-Dietrich Genscher, der in diesem Politikfeld eine Führungsrolle für die Bundesrepublik reklamierte – ein Anspruch, der nicht unwidersprochen blieb. Zum anderen stehen Initiativen kanadischer, iranischer und jordanischer Akteure im Fokus, die eine „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“ (NIHO) einforderten und in latenter Konkurrenzverhältnis zum deutschen Vorgehen standen. Gemeinsam trugen diese kontrovers ausgetragenen Debatten, wie noch zu zeigen sein wird, zu einer Politisierung und „Versicherheitlichung“ des Themenkomplexes Flucht und Humanitarismus<sup>15</sup> bei.

Der Ansatz der „Versicherheitlichung“ (securitization) geht auf die sogenannte Kopenhagener Schule der Critical Security Studies zurück, die mit den Namen Ole Weaver und Barry Buzan verbunden ist.<sup>16</sup> Den Ausgangspunkt bildete der Gedanke, dass die Gewährleistung von Sicherheit seit der

1970er Jahren. Göttingen 2020, hier insbes. S. 176–198; Jürgen Dinkel u. a. (Hrsg.): Nord/Süd. Perspektiven auf eine globale Konstellation. Berlin/Boston 2020.

- 13 Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-Kommission). Köln 1980.
- 14 Deuerlein: Das Zeitalter der Interdependenz (wie Anm. 12), S. 318; Seefried: Rethinking Progress (wie Anm. 11), S. 386 f.; Special Issue: Towards a History of the New International Economic Order. In: *Humanity* 6/1 (2015); Agnes Bresselau von Bressendorf: Fortschritt und Entwicklung. Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt seit den 1960er Jahren. In: Elke Seefried/Dierk Hoffmann (Hrsg.): Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft. Berlin/Boston 2018, S. 131–148, hier S. 144.
- 15 Zum Begriff des Humanitarismus vgl. u.a.: Michael Barnett: Empire of Humanity. A History of Humanitarianism. Ithaca/London 2011; Paulmann: Conjunctures (wie Anm. 9).
- 16 Vgl. Ole Weaver: Securitization and Desecuritization. In: Ronnie Lipschitz (Hrsg.): On Security. New York 1995, S. 46–86; Barry Buzan: Security. A New Framework of Analysis. New York 1998; Emma Rothschild: What is Security? In: *Daedalus* 124/3 (1995), S. 52–98. Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive vgl. dazu: Eckart Conze: Securitization.

Frühen Neuzeit eine wichtige Legitimationsbasis für das staatliche Gewaltmonopol darstellt. Was indes als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, unterliegt politischen Diskursen und Praktiken und ist Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse.<sup>17</sup> Ausgehend davon hat sich in der deutschen politikwissenschaftlichen Forschung vor allem Christopher Daase konzeptionell mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs befasst,<sup>18</sup> die auch für historische Fragestellungen anschlussfähig ist, wie nicht zuletzt Eckart Conze in seinen Arbeiten zur Geschichte der Sicherheit,<sup>19</sup> Jan Ole Wiechmann mit Blick auf die christliche Friedensbewegung,<sup>20</sup> Enrico Böhm aus ökonomischer Perspektive,<sup>21</sup> Rüdiger Graf hinsichtlich der Bedeutung von Energiesicherheit<sup>22</sup> und jüngst Elke Seefried in ihrem Beitrag zu den Wurzeln des politischen Nachhaltigkeitsdiskurses<sup>23</sup> gezeigt haben. Inhaltlich traten seit den 1970er Jahren zur militärisch-äußenpolitischen Dimension von Sicherheit Vorstellungen ökonomischer, ökologischer, sozialer und schließlich humanitärer Sicherheit hinzu. Gleichzeitig weitete sich der Sicherheitsbegriff räumlich von einer zwischenstaatlich gedachten Ordnung der Welt hin zu einer global vernetzten Weltgesellschaft von Individuen.

Die Politikwissenschaft verortete die diskursive Verknüpfung von Sicherheitspolitik, Menschenrechtsfragen und humanitärer Hilfe, die dem Konzept der „humanitären Intervention“ den Boden bereitete, überwiegend in den 1990er Jahren.<sup>24</sup> Auch die zeithistorische Forschung hat sich jüngst intensi-

Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz? In: Geschichte und Gesellschaft 38/3 (2012), S. 453–467.

- 17 Vgl. Eckart Conze: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven. Göttingen 2018, S. 83 f. u. 135.
- 18 Vgl. Christopher Daase: Wandel der Sicherheitskultur. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 50 (2010), S. 9–16; ders.: Der erweiterte Sicherheitsbegriff. In: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie. München 2009, S. 137–153; ders.: Die Historisierung der Sicherheit. Anmerkungen zur historischen Sicherheitsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 387–405.
- 19 Vgl. Conze: Geschichte der Sicherheit (wie Anm. 17); Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von der Gegenwart bis zu den Anfängen. München 2009.
- 20 Vgl. Jan Ole Wiechmann: Sicherheit neu denken. Die christliche Friedensbewegung in der Nachrüstungsdebatte 1977–1984. Baden-Baden 2017.
- 21 Vgl. Böhm: Die Sicherheit des Westens (wie Anm. 10).
- 22 Vgl. Rüdiger Graf: Between National and Humanitarian Security. Energy Security in the United States and Western Europe in the 1970s. In: Historical Social Research 35/4 (2010), S. 329–348; ders.: Öl und Souveränität. Petroknowledge und Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren. München 2014.
- 23 Vgl. Seefried: Globale Sicherheit (wie Anm. 8).
- 24 Vgl. Daase: Wandel der Sicherheitskultur (wie Anm. 18), S. 11 f. Zur politikwissenschaftlichen Definition des Begriffs der humanitären Intervention vgl. u.a.: Jeff L. Holzgrefe: The Humanitarian Intervention Debate. In: Ders./Robert O. Keohane: Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas. Cambridge 2004, S. 18; Scott Watson: The „human“ as reference object? Humanitarianism as Securitization. In: Security Dialogue 42/1 (2011), S. 3–20.

ver mit der Geschichte „humanitärer Intervention“, ihren ideengeschichtlichen Traditionslinien, Akteuren und Praktiken auseinandergesetzt.<sup>25</sup> Hier knüpft der Beitrag an und analysiert zunächst, welche Bedrohungswahrnehmungen und Vorstellungen globaler Interdependenz in den Diskursen um das „Weltflüchtlingsproblem“ in den 1980er Jahren fassbar wurden, aus denen die Akteure eine unmittelbare Notwendigkeit präventiven politischen Handelns ableiteten, und ob diese mit einem erweiterten Verständnis von Sicherheit einhergingen.

In einem zweiten Schritt wird herausgearbeitet, welche Konzepte zur Verhinderung künftiger Flüchtlingssituationen und humanitärer Notlagen entwickelt wurden. Dabei wird – dem Themenschwerpunkt dieses Jahrbuchs folgend – auch zu fragen sein, inwiefern sich darin spezifisch liberale Denktraditionen spiegelten, etwa mit Blick darauf, welche Rolle dem Individuum und dem Umgang mit Menschenrechtsverletzungen für die Gestaltung internationaler Politik beigemessen wurden. Insgesamt, so die abschließende These des Beitrags, wurde das Politikfeld Flucht und Humanitarismus in den globalen Diskursen der 1980er Jahre zur Weltordnungsfrage erhoben – mit langfristig wirkmächtigen Folgen bis in die Gegenwart.

## I. „Winning the Human Race?“ – Bedrohungswahrnehmung und Rahmung globaler Interdependenz

Im Frühjahr 1980 legte der Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, Niels Hansen, einen ersten Entwurf für die Konzeption einer bundesdeutschen Flüchtlingspolitik vor.<sup>26</sup> Der exponentielle Anstieg der Flüchtlingszahlen aus der „Dritten Welt“ in den vergangenen Jahren mache deutlich, dass es sich hierbei nicht um eine vorübergehende, mit humanitären Notmaßnahmen zu bewältigende Krise handle, sondern um eine Daueraufgabe interna-

25 Vgl. u.a.: Norbert Frei u. a. (Hrsg.): *Human rights and humanitarian intervention. Legitimizing the use of force since the 1970s*. Göttingen 2017; Fabian Klose (Hrsg.): *The Emergence of Humanitarian Intervention. Ideas and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Cambridge 2015; ders.: „In the Cause of Humanity.“ Eine Geschichte der humanitären Intervention im langen 19. Jahrhundert. Göttingen 2019; Brendan Simms/ David J. B. Trim (Hrsg.): *Humanitarian Intervention. A History*. Cambridge 2011; Gary J. Bass: *Freedom's Battle. The Origins of Humanitarian Intervention*. New York/Toronto 2008.

26 Vgl. Schreiben des Leiters des Planungsstabs im AA, Niels Hansen, an BM Genscher, 17.3.1980, Betr.: Elemente einer Flüchtlingspolitik, hier: Außenpolitische Grundlagen und operative Konsequenzen. In: PAAA, B30-ZA/127885.

tionaler Politik.<sup>27</sup> Notwendig sei daher eine grundlegende und langfristige Konzeption bundesdeutscher Flüchtlingspolitik, die – trotz ressortübergreifender Fragestellungen – beim Auswärtigen Amt angesiedelt sein müsse.<sup>28</sup> Diese Führungsrolle wollte Genscher nicht nur innerhalb der Koalition, sondern vor allem auch auf internationalem Parkett übernehmen. Das geeignete Forum hierfür schien angesichts der „globalen politischen Dimension“<sup>29</sup> des „Weltflüchtlingsproblems“ die Vereinten Nationen zu bieten. Denn, so auch Niels Hansen, die „globale Dimension des Problems ergibt sich daraus, dass keiner der betroffenen Staaten oder Staatengruppen allein mit seinen humanitären, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Implikationen fertig werden kann. Eine Initiative im Rahmen der in den Vereinten Nationen organisierten Staatengemeinschaft erscheint daher erforderlich.“<sup>30</sup> So machte Genscher dieses Thema zu einem Schwerpunkt seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1980 und brachte die „Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“ als neuen Tagesordnungspunkt in die Debatte ein.<sup>31</sup>

Aus den internen Dokumenten des Auswärtigen Amts, den Debatten im Rahmen der UNO wie auch aus öffentlichen Stellungnahmen Genschers geht klar hervor, dass grenzüberschreitende Fluchtbewegungen nicht nur als Gefahr für die Stabilität der betroffenen Region, sondern als Bedrohung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens insgesamt begriffen wurden:

- 27 Vgl. Schreiben an LPI, 20.3.1980, Betr.: Elemente einer Flüchtlingspolitik, hier: außenpolitische Grundlagen und operative Konsequenzen. In: ebd. Diese Einschätzung kontrastiert auf interessante Weise mit der über Jahrzehnte von bundesdeutschen Politikern aller Parteien vertretenen These, Deutschland sei kein Einwanderungsland, und steigende Asylbewerberzahlen seien lediglich eine vorübergehende Krisenerscheinung. So führte der Anstieg der Asylbewerberzahlen in der Bundesrepublik seit Mitte der 1970er Jahre zu intensiven innenpolitischen Kontroversen und, im Kontext der angestrebten Harmonisierung des europäischen Asylrechts in den 1980er Jahren, auch zu Auseinandersetzungen mit den EG-Partnern sowie dem UNHCR. Vgl. dazu u.a.: Lauren Stokes: The Permanent Refugee Crisis in the Federal Republic of Germany, 1949-. In: Central European History 52 (2019), S. 19–44, hier S. 35–41; Agnes Bresselau von Bressendorf: Diskurse gesellschaftlicher Selbstverständigung am Ende des Kalten Kriegs. Die Debatte um den Asylkompromiss 1992/93. In: Raphaela Etzold u.a. (Hrsg.): Migration und Integration in Deutschland nach 1945. Berlin/Boston 2019, S. 113–126.
- 28 Vgl. Hansen an Genscher, 17.3.1980 (wie Anm. 26), und Schreiben Leiter des Planungsstabs im AA, Niels Hansen, an BM Genscher, 16.6.1980, Betr.: Ursachen und Verursacher des weltweiten Flüchtlingsproblems und seine politischen Auswirkungen. In: PAAA, B30-ZA/127885.
- 29 Schreiben des Leiters des Planungsstabs im Auswärtigen Amt, Niels Hansen, an BM Genscher, 22.8.1980, Betr.: Rede vor 35. GV der VN, hier: Schwerpunkt Flüchtlingsproblematik. In: PAAA, B30-ZA/127885.
- 30 Ebd., S. 3.
- 31 Schreiben Abt. 2 (AA) an BM Genscher, 2.9.1980, Betr.: Deutsche Initiative zum Flüchtlingsproblem auf der 35. GV der VN. In: PAAA, B30-ZA/127885. Vgl. auch: UN-GV, 11.12.1980, Resolution A/RES/35/124: International Cooperation to avert new flows of refugees, unter: URL: <https://digilibRARY.un.org/record/18226?ln=en> [5.5.2021].

„Das weltweite Flüchtlingsproblem ist heute zu einer wachsenden Bedrohung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Staaten und damit zu einem Weltordnungsproblem geworden. Insbesondere in der Dritten Welt bedeuten ungelöste Flüchtlingsfragen eine permanente Gefährdung der politischen und sozialen Stabilität sowie der wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Staaten und Regionen. Die Folgen grenzüberschreitender Massenflucht oder Vertreibung können somit nicht nur die innerstaatlichen Verhältnisse destabilisieren, sondern auch die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen. Ihre globalen Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit lassen grenzüberschreitende Flüchtlingsströme damit nicht nur als Angelegenheit der direkt davon betroffenen Staaten, sondern der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes erscheinen.“<sup>32</sup>

Damit fand eine explizite Versichertheitlichung des Themas Flucht auf globaler Ebene statt. Bezeichnend für Genschers Verständnis internationaler Politik war dabei zweierlei: Zum einen plädierte er als ein Außenminister, der während seiner gesamten Amtszeit für multilaterale Formen der Politikgestaltung und Vertrauen in die Kraft internationaler Institutionen warb – sei es für die Europäische Gemeinschaft, die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) oder die UNO – auch hier für ein gemeinsames Vorgehen im Rahmen der Vereinten Nationen. Zum anderen zeigte sich darin seine Wahrnehmung der Welt als einer Welt von Nationalstaaten. Die Stabilität dieser etablierten zwischenstaatlichen Ordnungsstruktur schien durch grenzüberschreitende Fluchtbewegungen gefährdet. Der Flüchtling als Individuum entfaltete in dieser Vorstellung keine eigenständige Akteursqualität. Vielmehr war es der Prozess des Grenzübergangs, des border crossings,<sup>33</sup> der zur Bedrohung wurde, sofern er „massenhaft“ erfolgte. In den Begriffen der Stabilität und des Weltfriedens, die es zu sichern gelte, wird ein Sicherheitsverständnis fassbar, das klar auf die Bewahrung des Status quo orientiert war.<sup>34</sup> Multilaterale Zusammenarbeit meinte in diesem Kontext vorrangig Kooperation zwischen Nationalstaaten und der von ihnen getragenen Institutionen. In politikwissenschaftlichen Kategorien gesprochen, spiegelte sich in Genschers Haltung somit ein „realistischer“ Ansatz internationaler Politik,

- 32 Hans-Dietrich Genscher: Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme. In: ZAR-Abhandlungen 4 (1982), S. 161–162, hier S. 161.
- 33 Die interdisziplinär ausgerichteten *Border Studies* haben in den vergangenen Jahren eine starke Ausweitung erfahren. Vgl. dazu u.a.: Hastings Donan/Thomas M. Wilson: *Borderlands. Ethnographic Approaches to Security, Power, and Identity*. Lanham 2010; Noel Parker/Nick Vaughan-Williams: *Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies*. In: *Geopolitics* 14/3 (2009), S. 582–587; David Newman: *The Lines that continue to separate us. Borders in a Borderless World*. In: *Progress in Human Geography* 30/2 (2006), S. 143–161.
- 34 Zum Begriff des negativen Friedens vgl.: Johan Galtung: Gewalt, Frieden und Friedensforschung. In: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Kritische Friedensforschung*. Frankfurt /M. 1972, S. 55–104.

gepaart mit dem Vertrauen in die Wirkmächtigkeit institutionalisierter diplomatischer Mechanismen.<sup>35</sup>

Und so war es nur konsequent, wenn das Auswärtige Amt erfolgreich darauf drängte, im Rahmen der UNO eine Gruppe aus „Regierungsexperten“ einzusetzen, die den Auftrag erhielt, die Ursachen für die weltweiten Fluchtbewegungen zu ergründen und, davon ausgehend, „Richtlinien für das Staatenverhalten auf Grundlage bereits bestehender völkerrechtlicher und politischer Normen sowie deren Umsetzung durch praktische vorbeugende Maßnahmen“<sup>36</sup> zu entwickeln. Wiederholt unterstrich Genscher den dezidiert politischen Charakter der Initiative, um das Problem „an der Wurzel anzupacken“.<sup>37</sup> Im Vordergrund der Analyse sollten dabei „massive“ und „erzwungene“ Fluchtsituationen<sup>38</sup> stehen, die durch staatliche Gewalt in Form von Menschenrechtsverletzungen gegenüber der eigenen Bevölkerung oder durch zwischenstaatliche Kriege entstanden seien:

„Abgesehen von Naturkatastrophen und vergleichbaren unvorhersehbaren Ereignissen liegen diese [Fluchtursachen, ABvB] in erster Linie in der Anwendung zwischenstaatlicher und innerstaatlicher Gewalt. Sie sind politischer Natur und erfordern deshalb politische Lösungen, die eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet voraussetzen.“<sup>39</sup>

Um eine „Frontbildung“ der für die Entstehung von Flüchtlingsströmen „primär verantwortlichen“<sup>40</sup> Staaten zu vermeiden – gemeint waren damit vor allem die sozialistischen Länder des Ostblocks sowie Staaten der „Dritten Welt“ –, sollte die Expertengruppe die Analyse vergangener und gegenwärtiger Fluchtsituationen zurückstellen und ihre Arbeit stattdessen auf Perspektiven *künftiger* internationaler Zusammenarbeit und Präventionsstrategien konzentrieren.<sup>41</sup> Denn die deutsche Initiative, so wurde Genscher nicht müde zu betonen, richte sich nicht auf gegenwärtige Konflikte, sondern auf die Zukunft: „Nicht der Abbau bereits bestehender Flüchtlingsströme ist somit Ziel der Initiative, vielmehr ist sie zukunftsorientiert-präventiv.“<sup>42</sup>

- 35 Grundlegend zum Politikverständnis Genschers vgl. Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation (wie Anm. 6).
- 36 Schreiben Ref. 231 (AA) an Ref. 230 (AA), 20.9.1982, Betr.: BM-Gespräch mit dem VN-Generalsekretär am 29.9. in New York. In: PAAA, B30-ZA/127888.
- 37 Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31), S. 1.
- 38 Diese Schwerpunktsetzung wurde auch von der Regierungsexpertengruppe übernommen. Vgl. dazu Schreiben Abt. 2 (AA) an BM Genscher, 20.3.1984, Betr.: Unsere Flüchtlingsinitiative in den VN, hier: Stand und Weiterbehandlung unserer Initiative. In: PAAA, B30-ZA/134881, Anhang 2, S. 13 f.
- 39 Genscher: Internationale Zusammenarbeit (wie Anm. 32), S. 161. Vgl. dazu auch Schreiben Ref. 231 (AA) an D2 (AA), 28.7.1980 (wie Anm. 1), S. 2.
- 40 Beide Zitate in: Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31), S. 5.
- 41 Abt. 2 (AA) an Genscher, 2.9.1980 (wie Anm. 31).
- 42 Genscher: Internationale Zusammenarbeit (wie Anm. 32), S. 162.

Mit seiner Idee, das Thema Flucht auf die internationale Tagesordnung zu setzen, war das Auswärtige Amt indes nicht allein. Nahezu zeitgleich zum bundesdeutschen Vorstoß hatte Kanada 1980 eine Initiative zum Verhältnis von Menschenrechtsverletzungen und „Massenexodus“ in die UN-Menschenrechtskommission eingebracht, die ihrerseits den ehemaligen Hohen Flüchtlingskommissar Sadruddin Aga Khan zum Sonderberichterstatter ernannte und ihn beauftragte, binnen eines Jahres eine Studie zu erstellen.<sup>43</sup> Auch er betrachtete das „Weltflüchtlingsproblem“ als ordnungspolitische Aufgabe. Allerdings ging sein Sicherheitsverständnis in mehrfacher Hinsicht deutlich über das des Auswärtigen Amtes hinaus, wie bereits der Titel seines Berichts „Question of the violation of Human Rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories“ erkennen ließ.<sup>44</sup>

Ausgehend von der Frage, in welchem (kausalen) Verhältnis Menschenrechtsverletzungen und „Massenexodus“ standen, benannte der Bericht Bevölkerungswachstum, anhaltende Nahrungsmittelunsicherheit und Mangelernährung, Umweltverschmutzung, Unabhängigkeitskriege ehemaliger Kolonialstaaten und damit verbunden oftmals gewaltsam ausgetragene Nationalbildungsprozesse sowie die anhaltende wirtschaftliche Abhängigkeit des Südens von den reichen Industrieländern des Nordens als die entscheidenden Push-Faktoren für große Migrationsbewegungen in der „Dritten Welt“.<sup>45</sup> Damit griff Sadruddin Aga Khan die strukturellen Ungleichheiten zwischen Nord und Süd und Vorstellungen globaler Interdependenz auf, wie sie auch in Forderungen nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ aufschienen. Den räumlichen Bezugsrahmen bildete nicht mehr das Staatensystem, sondern die Welt als transnationales Beziehungsgefüge miteinander verwobener Gesellschaften.

Die Forderung der Studie nach einer grundlegenden Überarbeitung des „refugee, nationality and labour law and fresh consideration of asylum practice in the context of the promotion of a New International Humanitarian Order“<sup>46</sup> griff der jordanische Kronprinz Hassan Ibn Talal auf, als er in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im Herbst 1981 für die Einrichtung einer Kommission plädierte, die eben jene „Neue Internationale Humanitäre

43 Vgl. dazu auch Luise Drücke: Preventive Action for Refugees Producing Situations. With a Foreword by Poul Hartling, UN High Commissioner for Refugees 1978–1985. Frankfurt/M. u.a. 1990, S. 49–52.

44 Sadruddin Aga Khan: Question of the violation of Human Rights and fundamental freedoms in any part of the world, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories. Study on Human Rights and Mass Exodus, 31.12.1981, UN Commission on Human Rights, E/CN.4/1503-EN, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/29902?ln=en> [5.5.2021].

45 Ebd., S. 35–38.

46 Ebd., S. 62.

Ordnung“ ausarbeiten sollte.<sup>47</sup> Dem stimmte die Generalversammlung schließlich zu, und so nahm die – außerhalb der formellen Strukturen der UN angesiedelte – „Independent Commission on International Humanitarian Issues“ (ICIHI) 1983 in Genf ihre Arbeit auf. Ins Zentrum ihres umfangreichen Abschlussberichts von 1987 rückte sie unter dem Titel „Winning the Human Race?“ die Menschheit als Ganzes im Sinne einer Weltgesellschaft freier Individuen:

„The human race is engaged in a race against time. It is not just the quality of life, but life itself, that is threatened. Modern man is at peace neither with himself nor his environment. And yet never before in history have humans wielded as much power over their destiny and their planet. To avoid becoming victims of their own ingenuity, they must now ensure that wisdom and foresight prevail over knowledge and technological advances. [...] Winning the human race is the challenge faced by contemporary society.“<sup>48</sup>

Die Verschränkung mit anderen zeitgenössischen Diskursen um globale Interdependenz, wie sie etwa im Rahmen der zeitgleich tagenden Brundtland-Kommission und den Debatten um eine „nachhaltige“ Entwicklung stattfanden, ist hier mit Händen zu greifen.<sup>49</sup> Deutlich erkennbar ist die Wahrnehmung der „einen Welt“, wonach die gesamte Menschheit von weltumspannenden, nur gemeinsam zu bewältigenden Problemen herausgefordert sei. Der Begriff der Interdependenz selbst fiel im Abschlussbericht der Kommission bemerkenswerterweise kein einziges Mal. Stattdessen dominierte der Begriff einer „global society“ bzw. „global community“. Dementsprechend war der Adressat – anders als im Falle der bundesdeutschen Initiative – nicht (nur) die Staatengemeinschaft, sondern die Zivilgesellschaft und jeder einzelne Mensch rund um den Globus. Hier scheint ein Sicherheitsverständnis auf, das vom Gedanken individueller Freiheit und Menschenwürde getragen war und philosophisch im Individualismus der Aufklärung wurzelte. Der Bericht der ICIHI enthielt somit auch spezifisch liberale Ansätze. Immer wieder hervorgehoben wurde die Verantwortung, globale Sicherheit auf Basis humanitärer Werte wiederherzustellen:

- 47 Vgl. Rede des jordanischen Kronprinzen Hassan Ibn Talal vor der 36. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 28.9.1981, UN-GV, A/36/PV.15, § 91–131, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/24626?ln=en> [5.5.2021], und Brief des Botschafters und Ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen, Hazem Nuseibeh, an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, 28.10.1981, Betr.: New International Humanitarian Order, UN-GV, A/36/245, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/26785?ln=en> [5.5.2021].
- 48 Winning the Human Race? The Report of the Independent Commission on International Humanitarian Issues. London/New Jersey 1988, S. ix.
- 49 Vgl. dazu Seefried: Globale Sicherheit (wie Anm. 8); Seefried: Rethinking Progress (wie Anm. 11).

„What we feel is needed, above all, is a sense of urgency and responsibility — for individuals, governments and world leaders never to accept the status quo as being anything other than a dire threat to the survival of the human race. To re-establish global security on a humanitarian foundation, cemented by solidarity and a sense of common danger to humankind will require tenacity and an unshakeable sense of purpose.“<sup>50</sup>

Ein Grundproblem bestehe, wie schon der jordanische Erstentwurf konstatierte, in dem Spannungsverhältnis zwischen den Rechten der Nationalstaaten einerseits und den Rechten des Individuums andererseits. Diese Diskrepanz müsse, so der Gedanke, zugunsten des Einzelnen und der Menschheit als Ganzes verändert werden. Während ein humanitäres Völkerrecht seit Langem etabliert sei, um ein Mindestmaß an Menschlichkeit in bewaffneten Konflikten zu gewährleisten, fehle ein entsprechendes Instrumentarium für Friedenszeiten.<sup>51</sup> Diese Ausführungen erinnern bereits in Ansätzen an das Konzept der „Human Security“, das stärker noch auf das Individuum als Adressat von Sicherheit fokussierte und die Verantwortung des Staates bzw. der internationalen Gemeinschaft zum Schutz des Einzelnen anmahnte.<sup>52</sup>

Während die bundesdeutsche Initiative in den grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen selbst die Bedrohung der zwischenstaatlich organisierten Staatenwelt zu erkennen glaubte, betrachtete die ICIHI Flucht als Folge struktureller Probleme der zeitgenössischen Weltordnung.<sup>53</sup> Hier schien ein positiver Friedensbegriff auf, wie ihn die sogenannte kritische Friedensforschung, namentlich Johan Galtung und Dieter Senghaas, seit den späten 1960er Jahren konzipiert und im Begriff der „strukturellen Gewalt“ weiterentwickelt hatte.<sup>54</sup> Frieden war demnach mehr als die bloße Abwesenheit von Krieg und (militärischer) Gewalt. Vielmehr konnte sich letztere auch in ungleichen gesellschaftlichen Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen widerspiegeln, wie sie im Nord-Süd-Gegensatz auf globaler Ebene ihren Ausdruck fanden.<sup>55</sup> Nicht zu Unrecht fürchtete das Auswärtige Amt, dass die Debatte um eine NIHO dem seit Anfang der 1970er Jahre schwelenden Kon-

50 Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 60.

51 Vgl. Brief des Botschafters und Ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen, Hazem Nuseibeh, an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, 28.10.1981, Betr.: New International Humanitarian Order. In: UN-GV, A/36/245, Annex: Explanatory Memorandum, S. 1, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/26785?ln=en> [5.5.2021].

52 Vgl. Conze: Geschichte der Sicherheit (wie Anm. 17), S. 64–67.

53 Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 101 f.

54 Vgl. u.a. Johan Galtung: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung. Reinbek b. Hamburg 1975; Dieter Senghaas (Hrsg.): Kritische Friedensforschung. Frankfurt/Main 1972. Zur Rolle der FDP für die Institutionalisierung der bundesdeutschen Friedensforschung vgl.: Elke Seefried: Liberale Friedensforschung. Peter Menke-Glückert, die FDP und der Wandel des Friedensbegriffs im Kalten Krieg. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 31 (2019), S. 227–263.

55 Vgl. Seefried: Liberale Friedensforschung (wie Anm. 54), S. 235.

flikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern neue Nahrung geben könnte.<sup>56</sup>

Zielte das Auswärtige Amt auf die Bewahrung des bestehenden Staaten-systems, wollte die ICIHI eben jenes durch die Etablierung einer Neuen Internationalen Humanitären Ordnung überwinden und versah dies mit einer positiven, zukunftsgerichteten Botschaft: „In commanding this Report to the attention of the public and policy-makers alike, we wish to reaffirm our faith in human destiny. Ours is a message of hope.“<sup>57</sup> Stärker als im Bericht der Regierungsexpertengruppe ist hier die Verknüpfung von Gefährdungsanalyse und hoffnungsvoller Aufbruchskommunikation fassbar.<sup>58</sup> Was beide Initiativen verband, war der Anspruch, die Zukunft flüchtlingspolitischen Handelns auf globaler Ebene zu gestalten.

## II. Prävention – aber wie? Konkurrierende Konzepte und Netzwerke

Ausgehend von den unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen, Sicherheitsverständnissen und Weltordnungsvorstellungen differierten die Gestaltungs- und Steuerungskonzepte des Auswärtigen Amts einerseits und der ICIHI andererseits allerdings erheblich. Dies zeigte sich bereits in der Frage, auf Basis welchen Wissens und wessen Expertise präventive Strategien für die Zukunft entworfen wurden.<sup>59</sup> Denn in dieser Hinsicht bildeten Flucht und Humanitarismus in globaler Perspektive einen relativ neuen Gegenstand. Schließlich begann sich die deutsche und internationale Fluchtforschung Anfang der 1980er Jahre als eigenständige Disziplin erst langsam zu institutionalisieren.<sup>60</sup> Spezialisiertes Wissen war somit, zumindest in der Anfangsphase der hier untersuchten flüchtlingspolitischen Diskurse, Mangelware – ein Problem, vor das sich alle Beteiligten Akteure gestellt sahen.<sup>61</sup>

56 Vgl. Fernschreiben StV New York an AA, 25.11.1981, Betr.: 3. Ausschuss der 36. GV, hier: TOP 138: „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“. In: PAAA, B30-ZA/134974.

57 *Winning the Human Race?* (wie Anm. 48), S. xi.

58 Vgl. Seefried: Globale Sicherheit (wie Anm. 8), S. 354 f.

59 Zum Zusammenhang von Expertise, Wissen und politischer Entscheidungsfindung vgl. u.a. Nicolai Hannig/Malte Thießen (Hrsg.): *Vorsorgen in der Moderne. Akteure, Räume, Praktiken*. Berlin/Boston 2017; Conze: *Securization* (wie Anm. 16).

60 Vgl. J. Olaf Kleist: Über Flucht forschen. Herausforderungen der Flüchtlingsforschung. In: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, Nr. 138/139 (2015), S. 150–169, hier S. 154–158.

61 Zum Zusammenhang zwischen Zukunftswissen und (sicherheitspolitischer) Prävention vgl.: Conze: *Geschichte der Sicherheit* (wie Anm. 17), S. 119; Ulrich Bröckling: Vorbeugen ist besser... Zur Soziologie der Prävention. In: *Behemoth* 1 (2008), S. 38–48; ders.: Dispositive der Vorbeugung. Gefahrenabwehr, Resilienz, Precaution. In: Christopher Daase u.a. (Hrsg.): *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*. Frankfurt/M. 2012, S. 94–108.

Wie versuchte man nun, Wissen über Fluchtursachen und humanitäre Notsituationen zu generieren, aus dem Strategien für die Gestaltung künftiger Politik abgeleitet werden konnten?

Blickt man auf die bundesdeutsche Initiative, so wurde, wie dargelegt, eine Gruppe sogenannter „Regierungsexperten“ eingerichtet.<sup>62</sup> Die Zusammensetzung dieser Runde erfolgte, wie bei derartigen Gremien üblich, zunächst nach einem politischen Proporzprinzip: Damit am Ende die Empfehlungen der Expertengruppe nicht am politischen Veto eines Mitgliedsstaats scheiterten, sollten Vertreter aus westlichen Ländern ebenso beteiligt werden wie solche aus dem sozialistischen Ostblock und den Staaten des Globalen Südens, wobei hier zusätzlich darauf geachtet wurde, die Regionen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas möglichst gleichgewichtig abzubilden. In diesem Gremium saßen mithin weisungsgebundene Diplomaten der jeweiligen Außenministerien, die die Interessen ihres Landes zu vertreten hatten. Da es in kaum einem Ministerium ein eigenes Referat für flüchtlingspolitische Belange gab, ist bereits ein Blick darauf, wer hier auf Basis welchen Wissens als „Experte“ entsandt wurde, aufschlussreich.<sup>63</sup> Im Falle des Auswärtigen Amts war dies der amtierende Stellvertretende Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York im Rang eines Botschafters.<sup>64</sup> Konzeptionell unterstützt wurde er von der für UN-Fragen zuständigen Unterabteilung 23 und vom Planungsstab des Auswärtigen Amts, dessen Aufgabe darin bestand, politische Themen jenseits des aktuellen Tagesgeschäfts zu besetzen.<sup>65</sup> Dies geschah beispielsweise in Form von Redentwürfen für den Minister, Namensartikeln, Leitungsvorlagen und der Veranstaltung von Kolloquien, die teils in Kooperation mit parteinahen Stiftungen oder Think Tanks wie der Stiftung Wissenschaft und Politik organisiert wurden. Ihr Wissen bezogen die Diplomaten somit neben bereits vorhandenen Publikationen politik- und rechtswissen-

62 Vgl. UN-GV, 16.12.1981, Resolution A/RES/36/148: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/27661?ln=en> [5.5.2021].

63 Zur Figur des Experten vgl. Lutz Raphael: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: Geschichte und Gesellschaft 22/2 (1996), S. 165–193.

64 Botschafter Alois Jelonek (1981–1984) und Botschafter Alexander Graf York von Wartenburg (1984–1986). Eine Übersicht über alle Mitglieder der „Regierungsexpertengruppe“ findet sich in: UN General Assembly: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General, 13.5.1986, A/41/324, Annex I, S. 20–22, unter: URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html> [14.2.2021].

65 Zur Arbeit des Planungsstabs im Auswärtigen Amt vgl. Matthias Peter: Geplante Außenpolitik? Der Planungsstab des Auswärtigen Amts. In: Seefried/Hoffmann (Hrsg.): Plan und Planung (wie Anm. 14), S. 164–179.

schaftlicher Provenienz<sup>66</sup> auch aus dem persönlichen Austausch mit einzelnen Forschern bzw. aus eigens erstellten Gutachten von (nahezu ausschließlich männlichen) Wissenschaftlern – in diesem Fall ganz überwiegend von Völkerrechtlern.

Im Vordergrund fluchtbezogener juristischer Arbeiten hatten in der Bundesrepublik lange Zeit deutsche Vertriebene nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, (Spät-)Aussiedler sowie Übersiedler aus der DDR gestanden.<sup>67</sup> Rechtswissenschaftler, die nun vom Auswärtigen Amt zu Rate gezogen wurden, waren daher oftmals im Umfeld des Bundes der Vertriebenen (BdV)<sup>68</sup> und der deutschen Sektion der Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR) zu finden.<sup>69</sup> Prominente Beispiele hierfür waren zum einen der aus dem völkisch-konservativen Milieu stammende österreichische Jurist Theodor Veiter. Dieser hatte 1965 zusammen mit dem einschlägig NS-vorbelasteten Juristen Hermann Raschhofer<sup>70</sup> die Gründung einer Arbeitsgruppe „Volksgruppenrecht“ beim BdV initiiert, die in den 1970er Jahren eine Schlüsselrolle bei der Vernetzung völkischer Staats- und Völkerrechtler einnahm.<sup>71</sup> Zum anderen arbeitete Raschhofers Schüler<sup>72</sup>, der gebürtige Sudetendeutsche Otto Kimminich, in den 1980er Jahren Präsident der Otto-Benecke-Stiftung (OBS),<sup>73</sup> vielfach in flüchtlingspolitischen Fragen mit dem

- 66 Zu Rate gezogen wurde beispielsweise auf Empfehlung der Deutschen Flüchtlingshilfe Bonn e.V. die politikwissenschaftliche Dissertation von Ludgar Kühnhardt: Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzuwanderung in Geschichte und Politik. Wien 1984. Vgl. Schreiben Franz Hartje (Deutsche Flüchtlingshilfe Bonn e.V.) an AA (Renate Finke-Osiander), 15.12.1983. In: PAAA, B30-ZA/127960.
- 67 Vgl. J. Olaf Kleist: Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland. Akteure, Themen und Strukturen, State-of-Research Papier 1. Osnabrück/Bonn 2018, S. 9 f.
- 68 Grundlegend zur Geschichte des BdV und seiner personellen Netzwerke in der frühen Bundesrepublik vgl.: Michael Schwartz: Funktionäre mit Vergangenheit. Das Gründungspräsidium des Bundesverbandes der Vertriebenen und das „Dritte Reich“. München 2013; Matthias Stickler: „Ostdeutsch heißt Gesamtdeutsch“ – Organisation, Selbstverständnis und heimatpolitische Zielsetzungen der deutschen Vertriebenenverbände 1949–1972. Düsseldorf 2004.
- 69 Vgl. u.a. Schreiben Georg Klemt (AWR) an AA (VLR Giesder), 19.12.1983, PAAA, B30-ZA/127960.
- 70 Vgl. Tobias Weger: Hermann Raschhofer. In: Michael Fahlbusch u.a. (Hrsg.): Handbuch der völkischen Wissenschaften. Akteure, Netzwerke, Forschungsprogramme. 2. Aufl. Berlin/Boston 2017, S. 610 f.
- 71 Samuel Salzborn: Theodor Veiter. In: Ebd., S. 858–862, hier S. 861. Raschhofer selbst verstarb 1979, vgl. Weger: Raschhofer (wie Anm. 70), S. 611.
- 72 Zum Verhältnis zwischen Raschhofer und Kimminich vgl.: Samuel Salzborn: Geteilte Erinnerung. Die deutsch-tschechischen Beziehungen und die sudetendeutsche Vergangenheit. Frankfurt/M. 2008, S. 56–59. Zur Rolle Kimminichs innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft vgl. auch Kleist: Über Flucht forschen (wie Anm. 60), S. 155.
- 73 Kimminich war 1981–1989 Vorsitzender der OBS, vgl. dazu: Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.): Integration stiften! 50 Jahre OBS – Engagement für Qualifikation und Partizipation. Göttingen 2015, S. 62.

Auswärtigen Amt zusammen.<sup>74</sup> Die OBS war 1965 an der Technischen Universität Berlin als „Sozialamt des Deutschen Bundesstudentenrings“ gegründet worden mit dem Ziel, Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR, Osteuropa und sozialistischen Ländern der „Dritten Welt“ bei der Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft zu unterstützen. Die OBS hatte damit von Beginn an eine dezidiert antikommunistische Stoßrichtung, die durch ihre Neugründung 1969 nochmals unterstrichen wurde: Sie war als notwendig erachtet worden, „da der Verband Deutscher Studentenschaften (VDS) als bisheriger Träger des Sozialamts vom Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) mit seinen utopischen Weltveränderungsparolen [...] okkupiert worden“ sei.<sup>75</sup> Inwieweit ethnische oder gar völkische Kategorien – etwa in den Debatten um die Definition des Flüchtlingsbegriffs – unmittelbar oder mittelbar in die Initiative des Auswärtigen Amts und den Abschlussbericht der Regierungsexpertengruppe einflossen, ist auf Basis des derzeitigen Forschungsstandes noch nicht abschließend zu bewerten.

Demgegenüber war die ICIHI grundlegend anders zusammengesetzt. Als Unabhängige Kommission nach dem Vorbild der Brandt-Kommission eingerichtet,<sup>76</sup> gehörten ihr namhafte Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und dem weiteren Umfeld Entwicklungspolitisch und humanitär ausgerichteter internationaler Institutionen an.<sup>77</sup> So konnten der Präsident der Weltbank, Robert McNamara (USA), der Generalsekretär der Liga der Rotkreuzgesellschaften, Henrik Beer (Schweden), der ehemalige britische Außenminister David Owen, der amtierende Vizepräsident Indiens, Muhammad Hidayatullah, der sowjetische Jurist und Diplomat Igor P. Blishchenko, sowie der Erzbischof von São Paulo, Kardinal Paolo Evaristo Arns, als Mit-

74 Vgl. u.a. Schreiben Wolfgang G. Beitz (OBS) an Botschafter Günther van Well (StV bei den Vereinten Nationen), 6.5.1982. In: PAAA, B30-ZA/127961; Drahterlass StV bei den Vereinten Nationen, New York, an AA, Betr.: Unsere Flüchtlingsinitiative, hier: Projekt der Otto-Benecke-Stiftung. In: PAAA, B30-ZA/127961.

75 Günther Bauer: Die internationales Solidaritätsprogramme der Otto Benecke Stiftung e.V. – Entstehung und Wirkungsgeschichte seit 1960. In: Otto Benecke Stiftung e.V. (Hrsg.): 1965–1995. 30 Jahre Otto Benecke Stiftung. Beiträge zur Festveranstaltung am 30. November 1995. Bonn 1996, S. 53.

76 Vgl. StV New York an AA, 25.11.1981 (wie Anm. 56).

77 Zur Zusammensetzung der ICIHI vgl. *Winning the Human Race?* (wie Anm. 48), Anhang III, S. 212–215. Zur Genese der ICIHI vgl. auch Schreiben StV, Genf, an AA, 22.2.1989, Betr.: Neue Internationale Humanitäre Ordnung (NIHO), hier: Spendenaufruf des „Independent Bureau of Humanitarian Issues“ vom 20.1.1989. In: PAAA, B30-ZA/148204; Drücke: Preventive Action (wie Anm. 43), S. 66–70; D. P. Verma: Role of distinct bodies in promoting respect for international humanitarian law with particular attention to the Independent Commission on International Humanitarian Issues. In: Frits Kalshoven/Yves Sandos (Hrsg.): *Implementation of International Humanitarian Law. Research Papers by Participants in the 1986 Session of the Centre for Studies and Research in International Law and International Relations of the Hague Academy of International Law*. Dordrecht u.a. 1989, S. 409–440.

glieder der Kommission gewonnen werden, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch hier hatte man auf regionale Ausgewogenheit geachtet. Allerdings übernahmen mit Sadruddin Aga Khan (Iran) und Hassan bin Talal (Jordanien) als Ko-Vorsitzende sowie Zia Rizvi (Pakistan) als Generalsekretär ganz klar Akteure aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens die Leitung und Organisation der Kommissionsarbeit. Versuche Khans, mit dem Auswärtigen Amt ins Gespräch zu kommen, um auch einen deutschen Vertreter – etwa Willy Brandt oder Carl Friedrich von Weizsäcker – zu gewinnen, scheiterten.<sup>78</sup> Anders als das Auswärtige Amt wurde die ICIHI nicht nur von Völkerrechtlern, sondern auch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen wie der Anthropologie, Soziologie, Politikwissenschaft, Geographie und Ökonomie sowie von Vertreterinnen und Vertretern diverser Menschenrechts- und Hilfsorganisationen, die in humanitären Krisengebieten aktiv waren, beraten. Unter ihnen befand sich auch die britische Anthropologin und Spezialistin für Westafrika, Barbara Harrell-Bond, die als Gründungsdirektorin des 1982 von ihr initiierten Refugee Studies Center der University of Oxford bis heute als eine der prominentesten Pionierinnen der internationalen Flüchtlingsforschung gelten kann.<sup>79</sup>

Dieses breite Portfolio an wissenschaftlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung spiegelte sich auch im Abschlussbericht der Kommission wider. In dessen Zentrum stand der Begriff der „human solidarity“:<sup>80</sup> Der Mensch und die Menschheit als Ganzes sollten künftig im Mittelpunkt weltweiten solidarischen Handelns stehen, das mehr als nur kurzfristige humanitäre Nothilfe beinhalten müsse. Gefordert wurde nicht weniger als eine „kopernikanische Wende“<sup>81</sup> weg von der Fokussierung auf nationalstaatliche Einzelinteressen hin zu einer ganzheitlichen Betrachtungsweise menschlichen Wohlergehens. Die Zukunftsvision der ICIHI trug damit unverkennbar utopische Züge, getragen von einem starken moralischen Impetus. Der Blick richtete sich insbesondere auf künftige Generationen, weshalb die Jugend neben Flüchtlingen und indigenen Völkern als eigene vulnerable Gruppe gefasst wurde.<sup>82</sup> Um die Zukunft zu sichern, so die Überzeugung, sei ein entsprechend breit gefasster Ansatz von „Humanitarismus“ der einzige gangbare Weg:

„We see humanitarianism as the bridge between ethics and human rights, both of which are needed to make global society healthy and secure for the present and

78 Fernschreiben StV, Genf, an AA, 27.4.1982, Betr.: Neue Internationale Humanitäre Ordnung (NIHO). In: PAAA, B30-ZA/134974.

79 Eine Übersicht der Experten, von denen die ICIHI beraten wurde, findet sich in: *Winning the Human Race?* (wie Anm. 48), S. 219 f.

80 Ebd., Kap. 1, S. 3–13, hier S. 3.

81 Ebd., S. 13.

82 Vgl. ebd., S. 79–96.

future generations. [...] To strengthen hope, the foremost task for peoples and nations is to nurture multilateralism. [...] It is, of course, easy for the rich and the powerful few to dismiss lightly or disregard the notion of a global community. For the poor and the weak, the majority of humankind, it is a reality, which adds a new dimension to their vulnerability.“<sup>83</sup>

Den gesamten Bericht durchzog zudem eine latente Modernitäts- und Fortschrittsskepsis, welche die ICIHI mit der zeitgenössischen Friedens- und Umweltbewegung teilte.<sup>84</sup> Neue Technologien wie die Mikroelektronik, Biotechnologie oder Atomenergie dienten lediglich dem ökonomischen Wachstum der Industriestaaten und vergrößerten die Kluft zu den armen Ländern des Globalen Südens, so der Vorwurf.<sup>85</sup> Um die Zukunft der Menschheit zu sichern, sei eine Abkehr vom naturwissenschaftlichen Paradigma notwendig. Nicht der Fortschrittsgedanke an sich, sondern die Verengung auf dessen technische und materielle Aspekte waren somit Gegenstand der Kritik. Staatliche und private Fördergelder müssten künftig in sozial- und geisteswissenschaftliche Projekte fließen, die sich mit humanitären Fragestellungen befassten, sowie in akademische Austauschprogramme zwischen Ländern der Nord- und Südhalbkugel.<sup>86</sup> Die Generierung und der wechselseitige Transfer von Wissen zwischen Staaten, Organisationen und Individuen war damit explizit Teil der Präventionsstrategie zur Verhinderung humanitärer Krisen. Die Gestaltung der Zukunft, so die Intention der ICIHI, sollte dabei allerdings nicht allein politischen und wissenschaftlichen Eliten überlassen werden, sondern Akteure vor Ort und gesellschaftliche Bewegungen „von unten“ gezielt mit einbeziehen.<sup>87</sup> Nicht durch Zufall wurde der auch in Buchform veröffentlichte Abschlussbericht der Kommission in etliche Sprachen übersetzt und durch Videofilme ergänzt, um seine Botschaft auch jenen Menschen zugänglich zu machen, die aufgrund mangelnder Bildungschancen des Lesens und Schreibens nicht mächtig waren.<sup>88</sup>

Unter der Überschrift „hope“ wartete die ICIHI zudem mit umfassenden institutionellen Reformvorschlägen auf, die zur Etablierung einer breiten humanitären Bewegung führen sollten:<sup>89</sup> Ziel waren die Umwandlung der

83 Ebd., S. 186 f.

84 Vgl. Christoph Becker-Schaum u.a. (Hrsg.): „Entrüstet Euch!“ Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung. Paderborn u.a. 2012; Wiechmann: Sicherheit neu denken (wie Anm. 20), S. 406 ff; Silke Mende: „Wir haben die Erde von unseren Kindern nur geborgt.“ Politische Zukünfte der frühen Grünen. In: Elke Seefried (Hrsg.): Politische Zukünfte im 20. Jahrhundert. Parteien – Bewegungen – Umbrüche, Frankfurt/M. 2021 (i.E.).

85 Vgl. Winning the Human Race? (wie Anm. 48), S. 31–34.

86 Ebd., S. 197 f.

87 Vgl. ebd., S. 198.

88 Vgl. ebd., S. 206 f.

89 Vgl. zum Folgenden ebd., S. 185–199.

ICIHI in ein „Independent Bureau for Humanitarian Issues“, die Gründung Nationaler Unabhängiger Kommissionen, die Einrichtung nationaler Ministerien für humanitäre Angelegenheiten sowie ein eng an den UN-Generalsekretär angebundenes UN Central Office for Humanitarian Issues. Zudem gelte es, ein „Right of Humanitarian Assistance“ zu verankern und das in Kriegszeiten geltende humanitäre Völkerrecht durch ein „Law of Peace“ zu ergänzen, das minimale humanitäre Standards in Friedenszeiten garantiere. Darüber hinaus empfahl die Kommission die Etablierung eines „early warning system“: Sobald sich die Entstehung einer Fluchtsituation abzuzeichnen beginne, sollten die zuständigen UN-Gremien informiert werden, um schnellstmöglich humanitäre Hilfe leisten zu können.<sup>90</sup> Ein solches „Frühwarnsystem“ hatte bereits die Khan-Studie von 1981 angeregt, in deren Mittelpunkt ein „Sonderbeauftragter für humanitäre Fragen“ mit einem Stab von „humanitären Beobachtern“ stehen sollte.<sup>91</sup>

In ihrem umfassenden Verständnis von Politik und multilateraler Zusammenarbeit, das weit über die Kooperation von Nationalstaaten hinausreichte und auf die Einbeziehung aller staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte setzte, sowie in ihrem Begriff von Humanitarismus unterschieden sich die Vorstellungen der ICIHI deutlich von denjenigen des Auswärtigen Amts. Letzteres sprach sich dezidiert gegen einen „humanitären“ Ansatz aus,<sup>92</sup> da ein solcher – im Sinne unmittelbarer Nothilfe, für die Organisationen wie der UNHCR oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz zuständig waren – lediglich „das Symptom kuriere“.<sup>93</sup> Dies bedeutete indes nicht, dass das Auswärtige Amt nicht mehr gewillt war, humanitäre Hilfe für Flüchtlinge zu leisten. Vielmehr war die Bundesrepublik weiterhin einer der größten Geberstaaten des UNHCR.<sup>94</sup> Während letzterer jedoch einem rein humanitären, „unpolitischen“ Mandat verpflichtet war, verfolgte der deutsche Resolutionsentwurf einen anderen, komplementären Ansatz, der über das unmittelbare Tagesgeschäft der chronisch unterfinanzierten Nothilfemaßnahmen hinausreichen sollte und einen spezifisch politischen Anspruch er hob.<sup>95</sup> Auch deshalb kam es dem Auswärtigen Amt sehr gelegen, dass die jordanische Initiative in eine Unabhängige Kommission aus den formellen Strukturen der UN

90 Vgl. dazu auch: Khan: Study on Human Rights and Mass Exodus (wie Anm. 44), S. 63.

91 Vgl. ebd., S. 50–52.

92 Vgl. Drahterlass StV bei den Vereinten Nationen, New York, an das AA, 14.5.1981, Betr.: Weiterführung unserer Flüchtlingsinitiative in der 36. GV. In: PAAA, B30-ZA/127960.

93 Schreiben Ref. 231 (AA) an D2 (AA), 28.7.1980 (wie Anm. 1), S. 2.

94 Vgl. UNHCR: The State of the World's Refugees (wie Anm. 4), S. 166.

95 Fernschreiben StV Genf an das AA, 8.9.1980, Betr.: Deutsche Initiative zum Flüchtlingsproblem auf der 35. GV der VN. In: PAAA, B30-ZA/127885, S. 1. Zur Politisierung des Themas durch das Auswärtige Amt vgl. auch: Drüke: Preventive Action (wie Anm. 43), S. 48.

ausgelagert worden war, und pochte gleichzeitig darauf, die deutsche Initiative in den politischen Gremien der Vereinten Nationen zu diskutieren.<sup>96</sup>

Die vom Auswärtigen Amt avisierte Prävention künftiger Flüchtlingsströme im Sinne sicherheitspolitischer Vorsorge durch die Bekämpfung von Fluchtursachen reduzierte sich im Abschlussbericht der internationalen Expertengruppe weitgehend auf den Appell, die bestehenden Prinzipien und völkerrechtlichen Normen im Rahmen der Vereinten Nationen zu achten und Maßnahmen zu unterlassen, die zur Entstehung neuer Flüchtlingsbewegungen beitragen könnten. „In erster Instanz“ liege der Umgang mit diesem „Problem“ in der Verantwortung derjenigen Staaten, die unmittelbar davon betroffen seien.<sup>97</sup> Darüber hinaus sollten kooperative Lösungen im Rahmen der UN gesucht werden, indes unter strikter Einhaltung des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Wiederholt wurde die Bedeutung nationalstaatlicher Souveränität und die Verschränkung zwischen internationaler Sicherheit und Flüchtlingsfrage unterstrichen:

„The group felt that measures aimed at the strengthening of international security, the development of good-neighbourly relations and the creation of an atmosphere of confidence would contribute to improving international co-operation to avert massive flows of refugees.“<sup>98</sup>

Die einzige in der politischen Praxis unmittelbar greifbare Empfehlung bestand darin, künftig im Rahmen der Entwicklungspolitik vorrangig jene Projekte zu fördern, die dazu beitragen könnten, neue Flüchtlingsströme zu vermeiden.<sup>99</sup> Auf den zweiten Blick allerdings enthielt dieser Abschlussbericht Elemente, die perspektivisch erhebliche Sprengkraft für die Praxis internationaler Flüchtlingspolitik entfalten sollten. So forderte die Expertengruppe:

„The main organs of the United Nations are urged to make fuller use of their respective competences under the Charter for the prevention of new massive flows of refugees, with a view to considering at the earliest possible stage situations and problems which could give rise to massive flows of refugees. Furthermore, the General Assembly should consider calling upon Member States to comply vigorously with the decisions of the Security Council and to respect the decisions and recommendations of the General Assembly, the Economic and Social Council and other organs pertaining to the prevention of massive flows of refugees.“<sup>100</sup>

96 StV, Genf, an AA, 27.4.1982 (wie Anm. 78).

97 UN General Assembly, International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General, 13.5.1986, A/41/324, § 63, unter: URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html> [14.2.2021].

98 Ebd., § 64.

99 Vgl. ebd., § 72.

100 Ebd., § 68–69.

Indem die Generalversammlung den Expertenbericht 1986 teils wörtlich in ihre Resolution übernahm,<sup>101</sup> war gemäß der Intention des Auswärtigen Amtes eine Grundlage dafür gelegt, flüchtlingspolitische Fragen nicht nur als Gefährdung der inneren Stabilität der betroffenen Regionen, sondern als Gefahr für Sicherheit und Weltfrieden zu interpretieren. Mit der expliziten Forderung, stärker als bisher *alle* UN-Organe zur Prävention neuer, massiver Flüchtlingsströme heranzuziehen, war indirekt auch der Sicherheitsrat adressiert. Ob damit der Boden für den humanitären Interventionismus der 1990er Jahre gelegt wurde,<sup>102</sup> muss die künftige Forschung zeigen.

### III. Flucht als Weltordnungsfrage – Fazit und Forschungsperspektiven

Flucht und Humanitarismus wurden in der internationalen Politik der 1980er Jahre zur Weltordnungsfrage erhoben. Die Globalisierung des „Weltflüchtlingsproblems“ und humanitärer Notsituationen machten die Vereinten Nationen zur Arena, in der konkurrierende Entwürfe zur Prävention künftiger Krisensituationen verhandelt wurden. Sie alle verband die Wahrnehmung, dass angesichts der wachsenden Komplexität und des gewaltigen Ausmaßes der Aufgabe unmittelbarer Handlungsbedarf bestand. Eine Führungsrolle beanspruchte hierbei zum einen das Auswärtige Amt unter Hans-Dietrich Genscher, das staatliche Gewalt – sei es in Form von Menschenrechtsverletzungen oder zwischenstaatlichen Kriegen – als eine der Hauptursachen für „massenhafte“ und „erzwungene“ transnationale Fluchtbewegungen ausmachte. Letztere betrachtete Genscher als Bedrohung für die internationale Stabilität, Sicherheit und den Weltfrieden, weshalb nur ein dezidiert politischer Ansatz erfolgversprechend erschien. Ausgehend von einem „realistischen“ Politikverständnis, dem Vertrauen in multilaterale Institutionen und zwischenstaatliche Kooperation, initiierte er deshalb die Einrichtung einer „Regierungsexpertengruppe“ zur Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes basierend auf den bestehenden völkerrechtlichen Prinzipien der Vereinten Nationen.

Zum anderen warf Saddruddin Aga Khan seine Erfahrung und sein internationales Renommee als ehemaliger Hoher Flüchtlingskommissar in die Waagschale und legte mit seinem Bericht über Menschenrechte und Massenexodus eine Studie vor, die weit über sein ursprüngliches Mandat hinausging. Unterstützt vom jordanischen Kronprinzen Hassan bin Talal forderte er

101 UN-GV, 3.12.1986, Resolution A/RES/41/70: International Co-operation to Avert New Flows of Refugees, unter: URL: <https://digitallibrary.un.org/record/124409> [5.5.2021].

102 So die These von Christiane Ahlborn: The Development of International Refugee Protection through the Practice of the UN Security Council, Geneva 2010, Kap. 1.2.1, § 13.

eine „Neue Internationale Humanitäre Ordnung“, die er zur globalen Zukunftsaufgabe der Menschheit erklärte. Der Abschlussbericht der international und multidisziplinär zusammengesetzten ICIHI und ihres Beratergremiums enthielt nicht nur umfassende und sehr konkrete institutionelle Reformvorschläge, sondern trug mit seinen Vorstellungen einer von breiter humanitärer Solidarität getragenen globalen Gemeinschaft unverkennbar idealistische Züge.

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass eine von jordanischen, iranischen und pakistanischen Vertretern geleitete Kommission ihren Fokus auf die Verteidigung der Menschenrechte und die Freiheit des Individuums richtete, während das FDP-geführte Auswärtige Amt der Bundesrepublik die zwischenstaatliche Kooperation auch mit denjenigen Regierungen präferierte, die Fluchtbewegungen durch Menschenrechtsverletzungen verursachten. Ein Blick auf die dahinterliegenden Netzwerke wissenschaftlicher Politikberatung mag dies ein Stück weit erklären. So zogen die Mitglieder der Kommission nach eigener Auskunft mehr als 180 Expertinnen und Experten zu Rate,<sup>103</sup> die durch ihre Feldforschung bzw. praktische Erfahrung in humanitären Krisensituationen ein anderes Tätigkeitsprofil aufwiesen und oftmals im Umfeld der in Genf angesiedelten Institutionen vernetzt waren, als die Völkerrechtsexperten, die das Auswärtige Amt schwerpunktmäßig berieten. Die Details dieser personellen und ideellen Verflechtungen und ihre Rückwirkungen auf die internationale Politik müssen künftige Studien herausarbeiten. Darüber hinaus bleibt zu beachten, dass eine Unabhängige Kommission wie die ICIHI in der Formulierung von Zielvorstellungen stets freier war und realpolitische Erwägungen stärker hintanstellen konnte als weisungsgebundene Spitzendiplomaten, die die außenpolitischen Interessen ihrer Regierung umzusetzen hatten.

Trotz dieser Unterschiede wirkten die beiden hier untersuchten Initiativen auf spezifische Weise zusammen: Der deutsche Resolutionsentwurf verknüpfte grenzüberschreitende Fluchtbewegungen mit der Bedrohung von Sicherheit und Weltfrieden. Das Konzept einer NIHO rückte die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für das Wohlergehen und die Sicherheit des Individuums und der „global community“ in den Vordergrund. In ihrer diskursiven Verflochtenheit, so ließe sich konstatieren, legten sie eine der Grundlagen für die Debatten über das Konzept „humanitärer Intervention“ und „Schutzverantwortung“, das den Menschen ins Zentrum sicherheitspolitischen Denkens rückte und durch seinen präventiven Ansatz zugleich die Gefahr der Aushebelung liberaler Grundwerte in sich barg. Die Frage, inwieweit hier im Detail direkte Kontinuitätslinien bis in die Gegenwart gezo-

103 Vgl. Winning the Human Race (wie Anm. 48), Annex III, S. 219 f.

gen werden können, werden ebenfalls künftige Forschungsarbeiten zeigen müssen.



## Bündnis ohne Feindbild. Michail Gorbatschow, Hans-Dietrich Genscher und die deutsch-amerikanischen Beziehungen zwischen nuklearer und geistiger Abrüstung 1981–1987

Der Kalte Krieg war ein ideologischer Systemkonflikt, in dem Feindbilder fortwährend feindliches Verhalten provozierten.<sup>1</sup> Durch die Errichtung furchterregender Drohkulissen mobilisierten die Supermächte die eigene Bevölkerung und die ihrer Bündnispartner. Das sich perpetuierende System von Bedrohungswahrnehmung und Sicherheitsbedürfnis zu durchbrechen, war auch das historische Verdienst von Außenminister Hans-Dietrich Genscher. An der Seite von US-Präsident Ronald Reagan räumte er dem neuen Kremlchef Michail Gorbatschow in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre einen Vertrauensvorschuss ein, durch den er sich abhob von Bundeskanzler Helmut Kohl und dem nationalkonservativen Flügel der CDU/CSU. Indem der Außenminister innerhalb der Bonner Regierungskoalition als Erster über seinen Schatten sprang und Gorbatschow „beim Wort“ nahm, ebnete er den Weg für dauerhafte Abrüstung zwischen den Supermächten. Doch mit dem Zerfall des sowjetischen Feindbildes schwand auch der für das westliche Bündnis konstitutive Außendruck und stellte die NATO vor die Herausforderung einer nachlassenden gesellschaftlichen Integrationskraft. Wie das sowjetische Feindbild die spannungsgeladene erste Hälfte der 1980er Jahre prägte, wie es Gorbatschow zu überwinden versuchte und was Genscher dazu beitrug, die Ausbeutung von Bedrohungswahrnehmungen zu beenden, ist Gegenstand des folgenden Beitrages.

Feindbilder sind so alt wie die Menschheit. Schon der römische Historiker Livius berichtete, dass die Furcht vor dem Feind das stärkste Band der Ein-

1 Zur handlungsleitenden Funktion von Feindbildern im Kalten Krieg vgl. David Eugster/Sibylle Marti: Das Imaginäre des Kalten Krieges. In: Dies. (Hrsg.): Das Imaginäre des Kalten Krieges. Beiträge zu einer Kulturgeschichte des Ost-West-Konfliktes in Europa. Essen 2015, S. 3–18, hier S. 7–10 sowie grundlegend Mary Kaldor: The Imaginary War. Understanding the East-West-Conflict. Oxford 1990. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Cedric Bierganns: Geistige Nachrüstung. Ronald Reagan und die Deutschlandpolitik der U.S. Information Agency 1981–1987. Berlin/Boston 2021 [i. E.].

tracht nach außen sei.<sup>2</sup> Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist der Terminus jedoch wissenschaftlich ergründet worden. Die Forschung versteht darunter eine „aus einem sozial vermittelten, dichotomischen Wahrnehmungsmuster resultierende negative Einstellung gegenüber einer anderen Gruppe“.<sup>3</sup> Im Unterschied zum real existierenden Feind ist das Feindbild dabei eine Projektion, die auf der Vorstellung beruht, die sich die Menschen von der Realität machen. Es gilt als außerordentlich stabil, basiert auf historisch begründeten Angsterfahrungen und kann jederzeit wieder aktiviert werden.<sup>4</sup> Mit Feindbildern ließen sich einträgliche politische Gewinne erzielen. Sie integrierten und solidarisierten den eigenen Gruppenverband, wirkten selbsterhöhend, legitimierten Verteidigungsbudgets und machten das überkomplexe Weltgeschehen mit einem einfachen Freund-Feind-Schema begreifbar.<sup>5</sup> Wie Marion Gräfin Dönhoff festhielt, bedienten sich Washington und Moskau dabei derselben Argumente: „Die Waffen des Gegners sind immer zur Aggression bestimmt, die eigenen natürlich nur zur Defensive. Die eigenen Guerillas sind selbstverständlich Freiheitskämpfer, die des Gegners ohne Zweifel Terroristen.“<sup>6</sup> Im Nuklearzeitalter waren Feindbilder darüber hinaus konstitutiver Bestandteil der Abschreckung, wie der Staatsrechtler Carl Schmitt erklärte: „[A]bsolute Vernichtungsmittel erfordern den absoluten Feind, wenn sie nicht absolut unmenschlich sein sollen.“<sup>7</sup>

Mit Beginn des sogenannten Zweiten Kalten Krieges gewannen Feindbilder in Ost und West eine neue Konjunktur.<sup>8</sup> Besonders das Feindbild der Sowjetunion – „ein durch den ‚Eisernen Vorhang‘ abgeschirmtes, schwer einsehbares Reich des Geheimnisses und der Bedrohung“ – prägte Anfang der 1980er Jahre in der Bundesrepublik die öffentliche Debatte, die in der Auseinandersetzung um den NATO-Doppelbeschluss ihren Höhepunkt fand.<sup>9</sup> Mit der U.S. Information Agency (USIA) unterhielten die Vereinigten Staaten in dieser Zeit einen teuren Werbeapparat, dessen Aufgabe in der

2 „[E]xternus timor, maximum concordiae vinculum“. Titus Livius: *Ab urbe condita*. Römische Geschichte, II, 39, 7, ausgewählt u. hrsg. v. Anette Pohlke. Stuttgart 2016.

3 Christoph Weller: *Die Öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive*. Wiesbaden 2000, S. 27.

4 Vgl. ebd., S. 12, 90; Sybil Wagener: *Feindbilder. Wie kollektiver Hass entsteht*. Berlin 1999, S. 21, 28, 35 f.

5 Vgl. Weller: *Öffentliche Meinung* (wie Anm. 3), S. 91 f.; Wagener: *Feindbilder* (wie Anm. 4), S. 27; Eugster/Marti: *Das Imaginäre* (wie Anm. 1), S. 7 f., 10.

6 Marion Gräfin Dönhoff: *Vom Unfug der Feindbilder. Wie sich die Mächte und die Mächtigen ihre Widersacher selber erfinden*. In: *Die Zeit*, 27.11.1987.

7 Carl Schmitt: *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkungen zum Begriff des Politischen*. Berlin 1963, S. 94 f.

8 Zur zeitgenössischen Verwendung des in der historischen Forschung umstrittenen Terminus vgl. Hartmut Soell: *Der zweite Kalte Krieg*. In: *Der Spiegel*, 6.4.1981, S. 48 f.; Karl-Heinz Janssen: *Rückfall in die 50er Jahre. Vor dem zweiten Kalten Krieg?* In: *Die Zeit*, 11.1.1980.

9 Eugster/Marti: *Das Imaginäre* (wie Anm. 1), S. 10.

Bundesrepublik unter anderem darin bestand, durch die Beschwörung einer übermächtigen sowjetischen Existenzbedrohung die deutschen Verteidigungsreflexe zu stärken. Dabei entwickelte sich die Friedensbewegung für die um den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses bemühte Informationsbehörde zur „größte[n] Herausforderung seit dem Vietnamkrieg“.<sup>10</sup> Mit dem Angstszenario des „atomaren Holocausts“ konfrontiert, folgte sie mehrheitlich der Parole „lieber rot als tot“ und forderte den umfassenden Abzug des als „Untergangsmagnet“ gebrandmarkten amerikanischen Atomarsenals aus Westdeutschland.<sup>11</sup> Die „Angst vor den Russen“ war für die Anhänger der Friedensbewegung die „falsche Angst“.<sup>12</sup> Damit erodierte in den 1980er Jahren der sicherheitspolitische Konsens, der sich in der Bundesrepublik seit der Nachkriegszeit in variierender Festigkeit gehalten hatte. Eine Vielfalt alternativer Sicherheitskonzepte bildete sich aus.<sup>13</sup>

Um die deutsche Öffentlichkeit für den Nachrüstungsteil des Doppelbeschlusses zu gewinnen, ging das Weiße Haus mit Einverständnis der Bundesregierung Ende des Jahres 1981 in die Offensive. Außenminister Hans-Dietrich Genscher war es, der den USIA-Direktor am 4. Februar 1982 in Bonn dazu einlud, „einen gemeinsamen ‚Feldzug‘ um die öffentliche Meinung [zu] eröffnen“. Für Genscher wurde der Kalte Krieg im Zeitalter dichter Massenkommunikation stärker denn je im Bereich der öffentlichen Meinung ausgetragen und so wusste er sich mit Charles Wick einig, als er erklärte: „Mit ihrer Hilfe könne man heute ein Land erobern, ohne einen einzigen Soldaten zu mobilisieren.“<sup>14</sup> Gleichlautend äußerte er sich wenig später gegenüber dem amerikanischen Verteidigungsminister Caspar Weinberger, den er ebenfalls aufforderte, eine „gemeinsame Schlacht um die öffentliche Meinung zu schlagen“.<sup>15</sup> Drei Beispiele veranschaulichen, wie die Vereinigten

- 10 Reinhild Kreis: Orte für Amerika. Deutsch-Amerikanische Institute und Amerikahäuser in der Bundesrepublik seit den 1960er Jahren. Stuttgart 2012, S. 379. Ganz ähnlich Nicholas Cull: The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy, 1945–1989. Cambridge/UK 2008, S. 400.
- 11 Vgl. Philipp Gassert: Viel Lärm um Nichts? Der NATO-Doppelbeschluss als Katalysator gesellschaftlicher Selbstverständigung in der Bundesrepublik. In: Ders. u.a. (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive. München 2011, S. 175–202, hier S. 178; Gerhard Wettig: Die Sowjetunion in der Auseinandersetzung über den NATO-Doppelbeschluss 1979–1983. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 217–259, hier S. 231.
- 12 Vgl. Judith Michel: „Richtige“ und „falsche“ Angst in der westdeutschen Debatte um den NATO-Doppelbeschluss. In: Patrick Bormann u.a. (Hrsg.): Angst in den Internationalen Beziehungen. Göttingen 2010, S. 251–272.
- 13 Vgl. Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990. München 2006, S. 503 f.
- 14 Gesprächsvermerk v. 5.2.1982. In: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Zwischenarchiv, Bd. 124935, Zitate S. 2, 4 f.
- 15 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1982, Dok. 79, S. 397.

Staaten in der Folge durch die Dramatisierung des sowjetischen Bedrohungspotentials ein Feindbild schufen, das die erhöhten Verteidigungsanstrengungen moralisch legitimieren sollte. Dabei kämpfte die amerikanische Informationsbehörde nicht nur an einer semantischen, sondern auch an einer visuellen Front. Der Kalte Krieg war eben auch ein „Bilderkrieg“, in dem Hochglanzbroschüren, Fernsehproduktionen oder Pressefotos an der visuellen Rüstungsspirale drehten und als Mittel politischer Legitimationsbeschaffung eingesetzt wurden.<sup>16</sup>

Erstens ergriff die Reagan-Administration im sogenannten „battle of the booklets“ die Initiative.<sup>17</sup> Mit der am 29. September 1981 veröffentlichten Hochglanzbroschüre „Soviet Military Power“ visualisierte das Pentagon erstmals das Bedrohungspotential der vom Kreml sorgsam verborgen gehaltenen SS-20-Raketen.<sup>18</sup> Die 100-seitige Publikation war die bis dato umfangreichste Offenlegung hochsensibler Rüstungsdaten in der Geschichte des Pentagons und wurde von der USIA an führende Meinungsmacher in Politik und Medien verteilt. Dabei diente die Abbildung der SS-20-Raketen nicht als Nachweis an sich, sondern war vielmehr ein Instrument der politischen Legitimationsbeschaffung.<sup>19</sup> „Wenn hie und da über die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerung geklagt werde, zusätzliche Lasten für die Verteidigung zu tragen“, erklärte Caspar Weinberger im Hinblick auf eine Folgestudie von „Soviet Military Power“, „so müsse dem mit einer klaren Darstellung der Bedrohung geantwortet werden.“<sup>20</sup> Wissenschaftlichen Standards konnte die tendenziöse Broschüre, die die Gefahren, die von der neuesten sowjetischen Militärtechnik ausgingen, dramatisierend überzeichnete, nicht standhalten. Angesichts der zugespitzten Darstellung des sowjetischen Militärpotentials sprach „Der Spiegel“ von einem „umfängliche[n] Horrorgemälde der Russen-Rüstung“ oder einem „Weinbergerschen Schwarzgemälde“.<sup>21</sup> Insgesamt verfehlte die Informationsbroschüre ihre Wirkung: Anders als die Friedensbewegung stellte sie das Grundaxiom der nuklearen Abschreckung nämlich nicht in Frage. Insofern argumentierten Washington und die Nach-

16 Gerhard Paul: Das visuelle Zeitalter. Punkt und Pixel. Göttingen 2016, S. 11, 727; Ders.: BilderMACHT. Studien zur Visual History des 20. und 21. Jahrhunderts. Göttingen 2013, S. 633, 645 f.

17 Vgl. Timothy Barney: Mapping the Cold War. Cartography and the Framing of America’s International Power. Chapel Hill/NC 2015, S. 170–214, bes. S. 183–188.

18 Vgl. U.S. Department of Defense (Hrsg.): Soviet Military Power 1981. Washington/DC 1981.

19 Zur Fotografie als Evidenzmedium vgl. Annette Vowinckel: Agenten der Bilder. Fotografisches Handeln im 20. Jahrhundert. Göttingen 2016, S. 27.

20 AAPD 1984, Dok. 142, S. 683.

21 Militärmacht UdSSR – im Westen überschätzt. In: Der Spiegel, 11.4.1983, S. 154 f.

rüstungsgegner aufgrund disparater Denksysteme in Form eines „Dialog[s] der Taubstummen“ aneinander vorbei.<sup>22</sup>

Zweitens holten die Vereinigten Staaten anlässlich des Ausnahmezustandes in Polen zum Jahreswechsel 1981/82 zu einer medialen Attacke auf die Sowjetunion aus, die darauf abzielte, den Friedenswillen des Kremls öffentlich zu diskreditieren. Mit der TV-Produktion „Let Poland be Poland“ vereinte die USIA erstmals zahlreiche westliche Regierungschefs, darunter auch Helmut Schmidt, zu einer gemeinsamen Fernsehbotschaft und vermittelte den Eindruck, als stünde die freie Welt geschlossen gegen die sowjetisch inspirierte Unterdrückung der polnischen Gewerkschaftsbewegung Solidarność. Auch die westdeutschen Medien übertrugen die Fernsehproduktion anlässlich des sogenannten „Tags der Solidarität mit Polen“ jedoch aufgrund der allzu offenkundig lancierten Regierungsperspektive nur unter Vorbehalt. Sowohl ARD als auch ZDF strahlten am 31. Januar 1982 zur Hauptsendezeit ein Sonderprogramm aus, in dem kurze Ausschnitte aus dem 90-minütigen Film wiedergegeben wurden.<sup>23</sup> Doch der 1,2 Millionen Mark teure Versuch, die UdSSR vor der Weltöffentlichkeit moralisch anzuklagen, stieß in der Bundesrepublik aufgrund des disparaten Miteinanders von Hollywood-Glamour und politischem Protest auf gemischte Gefühle. „Die Zeit“ verurteilte den Film als ein „universales Show-Geplänkel“, „Rührstück ohne historisches Beispiel“ oder schlichtweg als ein „Meisterstück politischer Propaganda“.<sup>24</sup> Helmut Schmidt kritisierte in seinen Memoiren die „würdelose Inszenierung, die schließlich zu Lasten der polnischen Freiheitsbewegung [...] gehen musste“ und für ihn sinnbildlich für den „Konflikt zwischen Fernsehdemokratie und politischer Ratio“ stand.<sup>25</sup>

Drittens deutete das Weiße Haus wider besseren Wissens den sowjetischen Abschuss der koreanischen Passagiermaschine KAL 007, der am 1. September 1983 aufgrund einer tragischen Verquickung unglücklicher Umstände erfolgt war, zu einer vorsätzlichen Gräueltat um. Bewusst wurde die von Reagan mit dem Signalwort „Massaker“ umschriebene Tragödie zu einem Verbrechen gegen die Weltgemeinschaft stilisiert und in direkte Verbindung mit den Anti-Raketenprotesten in Westeuropa gebracht.<sup>26</sup> Um die

- 22 Tim Geiger: Vergeblicher Protest? Der NATO-Doppelbeschluss und die deutsche Friedensbewegung. In: Frank Bösch/Peter Hoeres (Hrsg.): Außenpolitik im Medienzeitalter. Vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Göttingen 2015, S. 273–297, hier S. 282.
- 23 Vgl. Telegram from USIA Washington for All Principal Posts, Let Poland Be Poland – Initial Usage Report, 1.2.1982, S. 1; Folder 5, RAC Box 13, John Lenczowski Files, Ronald Reagan Presidential Library.
- 24 Michael Naumann: Im Krieg mit der Sowjetunion. In: Die Zeit, 29.1.1982; Ulrich Greiner: Polen aus Hollywood. In: Die Zeit, 5.2.1982.
- 25 Helmut Schmidt: Menschen und Mächte. Berlin 1987, S. 306 u. 313.
- 26 Reagan, Address to the Nation on the Soviet Attack on a Korean Civilian Airliner, 5.9.1983. In: Public Papers of the Presidents, 1983, II, S. 1228.

moralische Entrüstung zu verstärken, gewährte die Reagan-Regierung Einblick in die streng geheimen Erkenntnisse der signalerfassenden Luftraumaufklärung und gab eine Funkaufzeichnung der sowjetischen Abfangjäger für die Öffentlichkeit frei. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wurde der Funkmitschnitt von der USIA für die öffentlichkeitswirksame Beweisführung genutzt, die zum Ziel hatte, die vermeintlich grundsätzliche sowjetische Aggressionsbereitschaft anzuprangern und die Glaubwürdigkeit des Kremls bei den Genfer Abrüstungsgesprächen zu untergraben.<sup>27</sup> Ohne unabhängige Untersuchungsergebnisse abzuwarten, übernahmen weite Teile der deutschen Nachrichtenlandschaft die amerikanische Regierungslinie und heizten damit die antisowjetische Stimmung noch einmal an. Während die „Bild“-Zeitung das „Todes-Tonband“ im Wortlaut abdruckte, titelte „Der Spiegel“ im Aufmacher entrüstet: „Ziel erfasst – Feuer frei – Rakete abgefeuert – Ziel zerstört.“<sup>28</sup> Langfristig blieben in der Öffentlichkeit jedoch Zweifel an der offiziellen Version eines vorsätzlichen Schießbefehls aus Moskau bestehen. Der kurze und lückenhafte Ausschnitt aus der insgesamt fast eine Stunde langen Sprechfunkaufzeichnung war für den „Spiegel“ Anlass genug, um bereits wenig später in einer ausführlichen Serie über den amerikanischen „Propaganda-Streich“ zu berichten.<sup>29</sup> Auch die Stoßkraft der Friedensbewegung, die nur wenig später deutschlandweit 1,3 Millionen Menschen auf der Straße vereinte, konnte nicht gebrochen werden.

Wurde der Alarmismus, mit dem das Weiße Haus Anfang der 1980er Jahre für die sowjetische Bedrohung zu sensibilisieren versuchte, von weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit ambivalent aufgenommen, so schwand das mentale Mobilisierungspotential des sowjetischen Feindbildes mit dem Amtsantritt von Michail Gorbatschow im März 1985 vollends.<sup>30</sup> Für den mediengewandten Kremlchef setzte die Abrüstung der Nuklearwaffen die Abrüstung im Geiste voraus. Gezielt entzog er dem westlichen Bündnis das konstitutive Feindbild und ließ die sowjetischen SS-20-Mittelstreckenraketen in mildem Licht erscheinen. Die Überwindung alter Bedrohungsszenarien entwickelte sich zu einem Schlüsselkriterium seiner Entspannungspolitik,

27 Vgl. Cull: Information Agency (wie Anm. 10), S. 430 f.; Alvin A. Snyder: Warriors of Disinformation. American Propaganda, Soviet Lies, and the Winning of the Cold War. An Insider's Account. New York 1995, S. 54–69.

28 Jumbo: Das ganze Todes-Tonband. In: Bild, 8.9.1983, S. 1, 6; Der Jumbo-Abschuss. In: Der Spiegel, 5.9.1983, Titelbild u. S. 127.

29 Wilhelm Bittorf/Anthony Sampson: Sinken auf eins-null-tausend. In: Der Spiegel, 15.10.1984, S. 222. Vgl. auch René Wagner: Das Ziel blinkt mit Fluglichtern. In: FAZ, 7.9.1983, S. 3.

30 Vgl. hierzu ausführlich Hermann Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow. Der Gorbatschow-Diskurs im doppelten Deutschland 1985–1991. Berlin 2020. Siehe auch seinen Beitrag in diesem Band.

mit der er im Westen verspieltes Vertrauen zurückzugewinnen gedachte.<sup>31</sup> „Particularly when Gorbachev is creating a different image of the Soviet Union“, so der Spiritus Rector der sowjetischen Deeskalationspolitik, Anatoli Tschernjajew, im Mai 1985 in seinem Tagebuch, „the fears of the Soviet threat are beginning to dissipate.“<sup>32</sup> Mit seiner charismatischen Persönlichkeit und seiner vagen, aber wohlklingenden Formel vom „Gemeinsamen Europäischen Haus“, das verschiedene Systeme unter einem Dach vereinen sollte, entwickelte Gorbatschow eine Vision, die sich in der konfrontationsmüden deutschen Öffentlichkeit großer Beliebtheit erfreute.<sup>33</sup> Als höflicher Gesprächspartner faszinierte er die Presse, die sich angesichts des „Sowjet-Stars“, wie es auf dem Titelblatt des „Spiegels“ hieß, in Euphorie erging.<sup>34</sup> In Gorbatschows neuem Politikstil und seiner Person kulminierten die Hoffnungen und Sehnsüchte vieler Deutscher nach einer Entspannung der Supermächtebeziehungen. Im sprunghäftesten Meinungswechsel, den die USIA in ihren demoskopischen Umfragen in der Bundesrepublik verzeichnete, schnellten die Beliebtheitswerte Gorbatschows in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in ungekannte Höhen und ließen die Reagans abgeschlagen hinter sich.<sup>35</sup> Eine harte Abschreckungspolitik der Bundesregierung im Einklang mit dem Bündnis wurde dadurch zunehmend erschwert. Dieser Einfluss auf die westdeutsche Politik und Medienlandschaft ist von Hermann Wentker als „Gorbatschow-Effekt“ bezeichnet worden. Im Spannungsfeld von Freund- und Feindbildern „[strahlte] die positive Perzeption Gorbatschows [...] auf die Sowjetunion aus, die immer weniger als eine waffenstarrende, expansive Supermacht wahrgenommen wurde“<sup>36</sup>

In der Serie unmittelbarer Aufeinandertreffen zwischen Reagan und Gorbatschow kulminierte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die starke Personalisierung der Supermächtebeziehungen, die in der deutschen Öffentlichkeit mit dem Wandel alter Bedrohungswahrnehmungen einherging. Auf

31 Vgl. Svetlana Savranskaya u. a. (Hrsg.): *Masterpieces of History. The Peaceful End of the Cold War in Europe*, 1989. Budapest/New York 2010, S. 19 f.; Melvyn P. Leffler: *For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War*. New York 2007, S. 376 f., 380, 420.

32 Zit. n. Svetlana Savranskaya (Hrsg.): *The Diary of Anatoly S. Chernyaev*, 1985. Washington/DC 2006, S. 54; [https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB192/Chernyaev\\_Diary\\_translation\\_1985.pdf](https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB192/Chernyaev_Diary_translation_1985.pdf) [2.1.2021].

33 Vgl. hierzu Hermann Wentker: *Massenmedien und Öffentlichkeit als Faktoren der Politik. Der Gorbatschow-Effekt, die westdeutsche Meinungsbildung und die Politik der Regierung Kohl-Genscher (1985–1989)*. In: Peter Hoeres/Anuschka Tischer (Hrsg.): *Medien der Außenbeziehungen von der Antike bis zur Gegenwart*. Köln u.a. 2017, S. 337–360, hier S. 342.

34 Sowjet-Star Gorbatschow. In: *Der Spiegel*, 18.3.1985, Titelbild.

35 Vgl. Steven K. Smith/Douglas A. Wertman: *US-West European Relations during the Reagan Years. The Perspective of West European Publics*. New York 1992, S. 159 f., 251.

36 Wentker: *Massenmedien* (wie Anm. 33), S. 339 f., 342 (Zitat) u. 342.

ihrem ersten persönlichen Gipfeltreffen in Genf einigten sich die beiden Staatsmänner im November 1985 auf eine gemeinsame Mindestformel, welche den Nuklearkrieg für nicht gewinnbar erklärte. Ein Pressefoto überwand alte Feindbilder und prägte die Berichterstattung über das Gipfeltreffen als Schlüsselszene nachhaltig. Zur Auflockerung ihres Tête-à-tête führte Reagan seinen Gesprächspartner zu einem Haus am Genfer See, dessen offener Kamin bereits im Voraus als Fotomotiv auserkoren worden war. In warmen Farben und ohne ablenkendes Beiwerk fing Fotograf Terry Arthur ein, wie sich beide Staatschefs im Sessel lächelnd gegenüber saßen.<sup>37</sup> Die inszenierte Intimität der Gipfelpartner am Kaminfeuer ließ Sachfragen in den Hintergrund treten und suggerierte zwanglose Vertraulichkeit und gegenseitiges Verständnis. In der deutschen Presselandschaft erzielte das Kaminfoto seine intendierte Wirkung, die darauf abzielte, Reagan als einen verständigungsbereiten Politiker zu inszenieren. „Unter vier Augen am Kamin: Tauwetter?“, fragte die „Bild“-Zeitung hoffnungsvoll, während „Die Welt“ eine „Entspannung am Kaminfeuer“ konstatierte.<sup>38</sup>

In der isländischen Hauptstadt Reykjavík setzten Reagan und Gorbatschow ihren persönlichen Dialog im Oktober 1986 fort und bekräftigten ihre gemeinsame Vision einer Abrüstung der Mittelstreckenraketen, die sich jedoch vorerst noch nicht in einem bilateralen Abkommen realisieren ließ. Zeitgleich zur Unterredung der beiden Staatsoberhäupter traf USIA-Direktor Charles Wick in Reykjavík auf den ZK-Sekretär für Ideologie und Propaganda, Alexander Jakowlew. Mit ungläubigem Staunen sah sich Wick dem Vorwurf ausgesetzt, das sowjetische Feindbild im Westen sei im Wesentlichen ein Spiegelbild des amerikanischen Feindbildes im Osten. „We say you have no freedom, you say we have none. You say we violate human rights, we say you do“ – Chefideologe Jakowlew vermochte keinen Unterschied zwischen den Freiheits- und Menschenrechten in Ost und West zu erkennen und sah in den wechselseitigen Vorwürfen nur einen publizistischen Schlagabtausch.<sup>39</sup> Derweil überstrahlte Gorbatschows persönlicher Glanz die dunklen Seiten des Sowjetimperiums. Einer Emnid-Umfrage zufolge gaben im November 1986 rund 59 Prozent der Deutschen an, sich keine Sorgen über eine Bedrohung aus dem Osten zu machen.<sup>40</sup>

37 Für eine detaillierte Beschreibung der Szene vgl. David Reynolds: *Summits. Six Meetings that Shaped the Twentieth Century*. London 2007, S. 346.

38 Unter vier Augen am Kamin: Tauwetter? In: Bild, 21.11.1985, S. 5; Bernt Conrad: Entspannung am Kaminfeuer. In: Die Welt, 21.11.1985, S. 3.

39 Memorandum of Conversation between Director Charles Wick and Aleksandr Yakovlev in Reykjavík, 11.10.1986, S. 5; 440300, CO165 Soviet Union, WHORM: Subject File, Ronald Reagan Presidential Library.

40 Im Vergleich dazu hatten sich im Herbst 1981 noch 55 Prozent der Deutschen durch den Osten bedroht gefühlt. Vgl. „Kohl hätte sich entschuldigen müssen.“ Spiegel-Umfrage zum Vergleich Gorbatschow-Goebbels und zur Abrüstung. In: Der Spiegel, 10.11.1986, S. 29.

Zum Verbllassen des sowjetischen Feindbildes trug ein 19-jähriger Amateurmilot aus Westdeutschland bei, der am 28. Mai 1987 von Skandinavien aus unbekhellt in den Luftraum der UdSSR eingedrungen war und mit seiner einmotorigen Cessna auf dem Heiligtum der Nation – dem Roten Platz – landete, um damit ein Zeichen für Völkerverständigung zu setzen.<sup>41</sup> „Was taugt Russlands Luftabwehr?“, fragte „Der Spiegel“ angesichts des waghalsigen Husarenritts von Mathias Rust, der in der Weltöffentlichkeit allgemeines Gelächter hervorgerufen hatte.<sup>42</sup> Der „Blamage“, wie es der deutsche Botschafter in Moskau formulierte, versuchte Gorbatschow nicht etwa eine sportliche oder humorvolle Seite abzugewinnen, sondern sie wurde von ihm als Vorwand dafür genutzt, den Einfluss der Militärs auf die Abrüstungsverhandlungen zu brechen.<sup>43</sup> Ein imageschädigendes PR-Debakel ließ das Feindbild der allzeit kampfbereiten sowjetischen Militärmacht schwinden und ebnete den Weg für ein Abrüstungsabkommen mit den USA. Der Flugzeugvorfall war ein Beispiel dafür, dass sich Auflösungserscheinungen von Feindbildern zurückführen lassen auf die Dissonanz zwischen öffentlicher Informationslage und propagierte Feindbild. Als einen zentralen Indikator dafür definiert die Forschung die militärische Bedrohungsperzeption, die sich zusammensetzt aus der subjektiven Wahrnehmung von politischen Intentionen und militärischen Fähigkeiten.<sup>44</sup> Die historische und sozialpsychologische Analyse von Feindbildern hatte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre besonders in der deutschen Friedensforschung Konjunktur. Dabei legten Titel wie „der Neue Flirt“ eine Erosion der Gefahrenperzeption im Hinblick auf die Sowjetunion nahe.<sup>45</sup>

In Washington nährte der neue Kremlchef die Sorge, das westliche Bündnis könne seine gesellschaftliche Integrationskraft verlieren. Indem die amerikanische Informationsbehörde die Kluft zwischen Gorbatschows Glaubenssätzen und seinen Taten aufzuzeigen versuchte, machte sie die Entzauberung des mediengewandten Sowjetführers zu einer ihrer vordringlichsten Aufgaben. Vor allem die kompromisslosen Fürsprecher nationaler Sicherheit empfanden großes Misstrauen gegenüber den Motiven Gorbatschows: allen voran der vor dem Kongress um die Bewilligung seines Rüstungsbudgets besorgte Verteidigungsminister Caspar Weinberger und sein Staatssekretär Richard Perle. Weinberger hatte bereits im Mai 1984 in der Runde seiner Amtskollegen in Brüssel eingeräumt, dass es „weder leicht noch einfach

41 Vgl. Ed Stuhler: *Der Kreml-Flieger. Mathias Rust und die Folgen eines Abenteuers*. Berlin 2012, S. 17–21.

42 Landung auf dem Roten Platz. Was taugt Russlands Luftabwehr? In: *Der Spiegel*, 1.6.1987, Titelbild.

43 AAPD 1987, Dok. 156, S. 784.

44 Vgl. Weller: *Öffentliche Meinung* (wie Anm. 3), S. 30, 97.

45 Vgl. exemplarisch Klaus Liedtke (Hrsg.): *Der Neue Flirt. Russen und Deutsche auf dem Weg zu veränderten Beziehungen*. Hamburg 1989.

[sei], die Bevölkerung von der [sowjetischen, C.B.] Bedrohung zu überzeugen“, dass aber dennoch „alle Anstrengungen in diese Richtung gemacht werden“ müssten.<sup>46</sup> Unterstützung erhielt Weinberger von dem in Fragen der politischen Desinformation versierten Direktor für Europäische und Sowjetische Angelegenheiten im NSC, John Lenczowski. Er unterstellte Gorbatschow ein großes Täuschungsmanöver, das den Westen glauben machen sollte, der Sowjetkommunismus habe der Unvermeidbarkeit der proletarischen Weltrevolution abgeschworen. Auch später noch beschrieb Lenczowski die Charmeoffensive des sowjetischen Staatsoberhaupts als eine gezielte psychologische Entwaffnung der USA. Ziel sei es gewesen, über den Umweg der westlichen Öffentlichkeit Washington die Rechtfertigungsgrundlage für sein Rüstungsprogramm zu entziehen.<sup>47</sup>

Zu den exponierten Kritikern Gorbatschows gehörte auch USIA-Direktor Charles Wick. Bereits unmittelbar nach dem Stationierungsbeschluss des Bundestages am 22. November 1983 hatte sich der überzeugte Antikommunist besorgt geäußert, dass mit der wiedererlangten Position der Stärke in der westeuropäischen Öffentlichkeit auch die Risikobereitschaft abnehmen werde. „In the absence of arms negotiations“, so Wick, „there is concern that the European public may begin to trust the USSR.“<sup>48</sup> Um das Feindbild der sowjetischen Weltexpansion am Leben zu halten, erinnerte seine Informationsbehörde die Verbündeten daran, die Friedensbeteuerungen Gorbatschows an den politischen Realitäten in der „Dritten Welt“ zu messen. Was als „Afghan Media Project“ Bekanntheit erlangte, übertrug den bewaffneten Widerstand der Mudschaheddin in westliche Wohnzimmer und dokumentierte die sowjetischen Kriegsgräuel für die Weltöffentlichkeit. Neben Stinger-Luftabwehr-raketen wurden die Mudschaheddin über verdeckte Wege von der USIA auch mit 35-mm-Foto- und Videokameras ausgerüstet, mit deren Hilfe allein zwischen 1987 und 1989 mehr als 700 Stunden Filmmaterial und rund 74.000 Fotos für den globalen Nachrichtenmarkt produziert wurden.<sup>49</sup> Der Erfolg war bescheiden. Trotz der andauernden Truppenstationierung in Afghanistan hielten rund 67 Prozent der Deutschen die UdSSR im November

- 46 Botschafter Wieck, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, Bericht der DPC-Ministerkonferenz in Brüssel, 16.5.1984 (vertraulich). In: AAPD 1984, Dok. 142, S. 687.
- 47 Vgl. John Lenczowski: Political-Ideological Warfare in Integrated Strategy. In: Douglas Streusand u.a. (Hrsg.): The Grand Strategy that Won the Cold War. Architecture of Triumph. Lanham/MD u.a. 2016, S. 119–122.
- 48 Memorandum of Conversation between Director Wick and Antonio Gava (Minister of Post and Telecommunications) in Rome, 10.2.1984, S. 1; Folder Directors Visit to Europe Follow-Up Book, 1984 (1); Box 12; Briefing and Follow-Up Pertaining to the Directors Trips, 1981–1984; RG 306; National Archives at College Park.
- 49 Der umfangreiche Medienbestand zum Afghanistan-Konflikt kann seit 2018 online eingesehen werden. Vgl. Afghan Media Resource Center; [https://archive.org/details/afghanmediareoucecenter](https://archive.org/details/afghanmediareourcecenter) [2.1.2021].

1987 für einen größeren Förderer des Weltfriedens als die USA.<sup>50</sup> Der Glanz Gorbatschows färbte zusehends auf das Image der UdSSR ab. Am 13. März 1987 stellte Charles Wick in einer programmatischen Grundsatzrede vor dem Verband der amerikanischen Werbewirtschaft den Friedenswillen des Kremlchefs offen in Frage. Andauernde Störaktivitäten gegen VOA, fortgeführte Desinformation über den Ursprung des HI-Virus und unüberwindbare Hürden für amerikanische Medienerzeugnisse auf dem sowjetischen Markt ließen den USIA-Direktor an der Glaubwürdigkeit von Gorbatschows innenpolitischen Reformen zweifeln. „The Soviets are trying to win the war of symbols“, alarmierte er seine Zuhörer. „If they win, they will have won the war of public diplomacy.“ Glasnost – eine „Mogelpackung“ – war für Wick ein Feigenblatt zur Legitimierung des Marxismus-Leninismus im Ausland oder kurz: „gloss-over-nost“<sup>51</sup>

Bundeskanzler Kohl teilte das Unbehagen der amerikanischen Hardliner. Bis zur Wiedervereinigung – und damit länger als Außenminister Genscher und andere europäische Regierungschefs – verharrte er in einem tiefen Misstrauen gegenüber der Reformfähigkeit des Sowjetsystems und Gorbatschow persönlich. Er hielt ihn für einen kühl kalkulierenden Blender, der lediglich geschickter agiere als seine Vorgänger.<sup>52</sup> Die positiven Reaktionen seiner Landsleute auf Gorbatschow spiegelten für Kohl die Diskrepanz zwischen politischer Realität und Wunschtraum wider. Vor der „Möglichkeit der politischen Verführung“ warnend, kritisierte er, dass sich der neue Generalsekretär „der Fernsehgesellschaft als junger nachdenklicher Politiker mit einer jungen hübschen Frau präsentiert [habe], und manchen Leuten sei er schon als Liberaler erschienen“.<sup>53</sup> Gegenüber dem britischen Außenminister gab Kohl hinsichtlich der Erosion des sowjetischen Feindbildes zu bedenken, „dass die permissive Gesellschaft in Europa nun sage, die Gefahr sei nicht mehr so groß, weil wir nun einen gebildeten russischen Führer hätten, der etwas Englisch spräche“.<sup>54</sup> Für einen handfesten diplomatischen Fauxpas sorgte Helmut Kohl am 27. Oktober 1986 durch ein Interview mit dem amerikani-

50 Vgl. USIA Research Memorandum: Pre-Summit Flash Survey, 23.11.1987, S. 2 f.; 571205, FO005-03 International Publicity, WHORM: Subject File, Ronald Reagan Presidential Library. Umfassender vgl. Wentker: Die Deutschen (wie Anm. 30), S. 218 f., 221.

51 Charles Wick: Glasnost. The Challenge to U.S. Public Diplomacy. Speech Delivered at the American Advertising Federation Government Affairs Conference in Washington, 13.3.1987, S. 3, 11; Folder Charles Z. Wick, Speeches 1987; Box 32; Biographic Files Relating to USIA Directors and other Senior Officials, 1953–2000; RG 306; National Archives at College Park.

52 Vgl. Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012, S. 453, 458; Andreas Rödder: Gleichgewicht, Westbindung, Multilateralismus. Der NATO-Doppelbeschluss und die Folgen für die deutsch-amerikanische Sicherheitspolitik der 1980er Jahre. In: Historisch-Politische Mitteilungen 21 (2014), S. 227–242, hier S. 238 f.

53 AAPD 1985, Dok. 274, S. 1416 f.

54 Ebd., Dok. 269, S. 1393.

schen „Newsweek“-Magazin, in dem er eine historische Parallele zwischen Gorbatschow und Propagandaminister Joseph Goebbels zog.<sup>55</sup> Wiederholte Spitzen der sowjetischen Staatsmedien gegen die Bundesrepublik, zwei ausgeschlagene Einladungen nach Bonn und das bewusste Ignorieren des Bundeskanzlers durch Gorbatschow mochten den Ausrutscher erklärbar machen.<sup>56</sup> Was Botschafter Juli Kwizinski jedoch stärker als die nur halbherzige Entschuldigung von Helmut Kohl empörte, war, dass „[j]edes Wort, das geeignet war, den Konflikt zu begraben, [...] den offiziellen Vertretern der Bundesrepublik förmlich abgerungen werden [musste]“.<sup>57</sup> Öffentlich distanzierte sich der Bundeskanzler von seiner Äußerung, doch sein Misstrauen gegen Gorbatschow blieb. Die Politik des Sowjetführers verfolgte er weiterhin mit „skeptischer Sympathie“, wie er den NATO-Generalsekretär ein halbes Jahr später wissen ließ.<sup>58</sup> „Gorbatschow sei natürlich nicht Hitler“, erklärte er gegenüber dem israelischen Staatspräsidenten, „aber er sei ein sehr machtbewusster Mann.“<sup>59</sup>

Hinter der tiefen Skepsis des Bundeskanzlers verbarg sich die Befürchtung, dass eine Übereinkunft der Supermächte im Bereich der Rüstungskontrolle nicht ohne weiteres mit den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik vereinbar war.<sup>60</sup> Seit dem Gipfeltreffen von Reykjavík war ein Prozess in Gang gesetzt worden, der im April 1987 mit Gorbatschows überraschendem Angebot, auch die Mittelstreckensysteme kürzerer Reichweite (500 bis 1000 km) in die globale und wechselseitige Nulllösung miteinzubeziehen (sogenannte „doppelte Nulllösung“), noch einmal an Dynamik gewann. Dabei machte der Kremlchef eine Vertragseinigung von der vollständigen Beseitigung der in der Bundesrepublik stationierten, unter deutsch-amerikanischer Kontrolle stehenden, operativ-taktischen Pershing-Ia-Kurzstreckenraketen und ihrer nuklearen Sprengköpfe abhängig. Auf dem NATO-Treffen am 12. Juni 1987 erzielte das Bündnis Übereinkunft darüber, die globale Nulllösung für Mittelstreckensysteme längerer und kürzerer Reichweite in den INF-Vertrag aufzunehmen.<sup>61</sup>

- 55 Vgl. „Kohl To Reagan: ‚Ron, Be Patient‘“. In: Newsweek, 27.10.1986, S. 29. Ausführlicher Wentker: Die Deutschen (wie Anm. 30), S. 163; ders.: Massenmedien (wie Anm. 33), S. 343.
- 56 Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium (wie Anm. 13), S. 551; Schwarz, Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 383; Helmut Kohl: Erinnerungen 1982–1990. München 2005, S. 450.
- 57 Julij A. Kwizinski: Vor dem Sturm. Erinnerungen eines Diplomaten. Berlin 1993, S. 416.
- 58 AAPD 1987, Dok. 83, S. 399.
- 59 Ebd., Dok. 99, S. 502.
- 60 Vgl. Schwarz: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 426 f.; Wentker: Massenmedien (wie Anm. 33), S. 350.
- 61 Vgl. George Rueckert: Global Double Zero. The INF Treaty from its Origins to Implementation. Westport/CT 1993, S. 75; Marilena Gala: The Euromissile Crisis and the Centrality of the „Zero Option“. In: Leopoldo Nuti u. a. (Hrsg.): The Euromissile Crisis and the End of the Cold War. Washington/DC u. Stanford/CA 2015, S. 158–175, hier S. 169 f.

Seine nur zögerliche Zustimmung zur doppelten Nulllösung hatte Helmut Kohl vom Verbleib der 72 taktischen Trägersysteme in deutschem Besitz abhängig gemacht, dabei jedoch den politischen Druck unterschätzt, dem er sich damit selbst aussetzte.<sup>62</sup> Die Bonner Regierungskoalition stand vor der Zerreißprobe.<sup>63</sup> Divergierende Bedrohungsperzeptionen und Feindbilder lagen der Auseinandersetzung zugrunde. Auf der einen Seite versammelten sich Verteidigungsminister Manfred Wörner, der von Alfred Dregger angeführte nationalkonservative Flügel der CDU/CSU sowie Bundeskanzler Kohl persönlich. Neben ihrer Parteizugehörigkeit und ihrer ungebrochenen Skepsis gegenüber den Motiven Gorbatschows einte sie vor allem die Überzeugung, dass das überstürzte und unkontrollierbare Rendezvous der Supermächte nicht mit den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik vereinbar sei.<sup>64</sup> „Es mag ja sein, dass eine solche Lösung [doppelte Nulllösung, C.B.] die bequemste und in der öffentlichen Meinung im ersten Moment die populärste wäre“, intervenierte Verteidigungsminister Manfred Wörner beim Bundeskanzler, der sich zu diesem Zeitpunkt noch im Kururlaub befand. „Akzeptieren wir [...], dann landen wir als Deutsche in der schlechtesten aller Nuklearwelten.“<sup>65</sup> Je weiter Reagan auf die Abrüstungsvorschläge Gorbatschows einzugehen bereit war, desto revisionsbedürftiger wurde für Helmut Kohl die offizielle Militärdoktrin der westlichen Allianz. Mit dem potentiellen Wegfall der Mittelstreckenwaffen drohte aus der Eskalationsleiter der „flexiblen Antwort“ jene Sprosse entfernt zu werden, die das Bündnis mit dem NATO-Doppelbeschluss erst Ende 1983 unter hohen politischen Kosten eingefügt hatte. Dem Mann im Weißen Haus warf der Bundeskanzler vor, auf Kosten deutscher Sicherheitsinteressen im Schnellverfahren als Friedenspräsident in die Geschichte eingehen zu wollen. Laut Hans-Peter Schwarz verunsicherte Kohl dabei vor allem die „kalt schnäuzige Bedenkenlosigkeit“, mit der Reagan die Pershing-II-Raketen für verzichtbar erklärte, nachdem er nur knapp vier Jahre zuvor noch seine gesamte politische Exis-

62 Vgl. Klaus Schwabe: Verhandlung und Stationierung. Die USA und die Implementierung des NATO-Doppelbeschlusses 1981–1987. In: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.): *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*. München 2011, S. 65–94, hier S. 89 f.; Schwarz: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 427.

63 Zum rüstungskontrollpolitischen Koalitionsstreit des Jahres 1987 siehe grundlegend Tim Geiger: *Controversies Over the Double Zero Option. The Kohl-Genscher Government and the INF Treaty*. In: Philipp Gassert u.a. (Hrsg.): *The INF Treaty of 1987. A Reappraisal*. Göttingen 2021, S. 123–153; Wentker: *Die Deutschen* (wie Anm. 30), S. 148, 242–245, 618.

64 Vgl. Schwarz: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 426 f.; Wentker: *Massenmedien* (wie Anm. 33), S. 350.

65 AAPD 1987, Dok. 116, S. 582 f.

tenz an ihre Aufstellung geknüpft hatte.<sup>66</sup> Alte Abkopplungsängste zogen im Gewand der neuen Schreckvokabel „Singularisierung“ durch Bonner Regierungskreise und verdeutlichten die konventionelle Verwundbarkeit der Bundesrepublik gegenüber der UdSSR.<sup>67</sup> Seit Gorbatschow hatten sich für Helmut Kohl „[d]ie psychologischen Bedingungen für die Verteidigungspolitik des Westens [...] verschlechtert: Das Bewusstsein, dass Freiheit nicht zum Nulltarif zu haben sei, schwinde ebenso wie das Bedrohungsbewusstsein“, klagte er dem NATO-Generalsekretär.<sup>68</sup> Auch wenn Kohl den Reformwillen des Kremlherrn immer weniger anzweifelte, blieb die Sowjetunion für ihn zuallererst ein totalitäres Regime.<sup>69</sup> Das alte Feindbild hielt sich hartnäckig. Auch sein Parteifreund Manfred Wörner ging trotz der Wachablösung im Kreml von der Kontinuität sowjetischen Großmachtstrebens aus und warnte angesichts der fortdauernden Afghanistan-Besetzung und der fortgeführten Inhaftierung sowjetischer Dissidenten im Oktober 1987 vor „Wunschdenken und Illusionen“ bei der Bewertung der UdSSR.<sup>70</sup> Mit ihrem Unbehagen an einer möglichst umfassenden Abrüstung fanden sich die wegen der Denuklearisierung Europas besorgten CDU-Politiker unverhofft auf der Seite jener Kalten Krieger wieder, von denen sich Präsident Ronald Reagan in jenen Monaten immer stärker abzusetzen begann.

Rückendeckung erhielt Reagan dabei von Hans-Dietrich Genscher, der den Zug der Zeit erkannte und die Weichen neu stellte. „[G]enerell kann man sagen, dass es meist zu spät zum Handeln ist, wenn man alle Fakten kennt“, erklärte der ehemalige Sicherheitsberater Henry Kissinger über den Augenblick, an dem der Verlauf der Ereignisse zur Tat drängt: „Die Kunst besteht darin, in dem Moment eine Entscheidung zu treffen, in dem man genügend Fakten hat, um die Entwicklungen richtig einschätzen zu können; nicht so früh, dass man alles über den Haufen wirft, und nicht so spät, dass man ins Stocken gerät.“<sup>71</sup> Dieser Moment war für Genscher im Frühjahr 1987 gekommen. Anfang des Jahrzehnts war er es gewesen, der die USIA zur mentalen Mobilmachung der deutschen Öffentlichkeit eingeladen hatte, ihre Feindbild-Kampagne billigend in Kauf nahm und der Friedensbewegung durch die Forcierung einer bestimmten amerikanischen Verhandlungstaktik

66 Schwarz: Helmut Kohl (wie Anm. 52), S. 447, Zitat S. 449; Rödder: Gleichgewicht (wie Anm. 52), S. 239.

67 Vgl. ebd., S. 240; Schwabe: Verhandlung und Stationierung (wie Anm. 62), S. 89.

68 AAPD 1987, Dok. 83, S. 399 f.

69 Vgl. Gespräch Kohl mit Präsident Reagan in Venedig, 8.6.1987. In: AAPD 1987, Dok. 164, S. 812.

70 Rede des Verteidigungsministers anlässlich des IX. Deutsch-Amerikanischen Round-Table der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, 28.10.1987. In: Manfred Wörner: Für Frieden und Freiheit. Reden und Aufsätze, hrsg. v. Günter Rinsche/Gerd Langguth. Berlin 1995, S. 167 f.

71 Zit. n. Winston Lord: Kissinger über Kissinger. Kluge Sätze zur Weltpolitik. München 2019, S. 30 f.

bei den Genfer Abrüstungsgesprächen den Wind aus den Segeln nahm. Nun jedoch übernahm er ihre inzwischen mehrheitsfähig gewordene Forderung nach nuklearer Abrüstung und entwickelte sich innerhalb der Bonner Regierungskoalition zu ihrem lautesten Fürsprecher.<sup>72</sup> Mit pragmatischer Flexibilität passte sich Genscher ausgesprochen dynamisch an die fortschreitenden Zeitumstände an – eine Fähigkeit, die bereits Niccolò Machiavelli als grundlegend für den Machterhalt erachtet hatte.<sup>73</sup>

Aus Sicht des deutschen Außenministers war die Wandelung konsequent. Bereits auf dem Höhepunkt der Raketenkontroverse hatte Genscher gegenüber seiner Parteispitze erklärt, dass das Prinzip der Abschreckung „nicht die letzte Antwort sein [dürfe], jedoch abgelöst werden könne, wenn ein entsprechendes System des Vertrauens [zwischen den Supermächten, C.B.] errichtet sei“.<sup>74</sup> Drei Jahre später hatten Reagan und Gorbatschow im Zuge ihrer ersten Gipfelbegegnungen die Grundlage für eine solche Vertrauensbeziehung gelegt. Damit wuchs auch in Genscher die Überzeugung, dass „man alles unternehmen [müsste], um den Prozess der Rüstungskontrolle und Rüstungsbeschränkung voranzutreiben.“<sup>75</sup> Für ihn hatte die Bundesrepublik dabei „eine besonders aktive Rolle“ zu spielen, wie er vor der FDP-Bundestagsfraktion erläuterte. „Die Väter unseres Grundgesetzes haben in der Präambel nicht nur den Auftrag erteilt, die Einheit der Nation wiederherzustellen, sondern – was meistens übersehen wird – ausdrücklich unterstrichen, dass dem Frieden in der Welt in einem vereinten Europa zu dienen sei.“<sup>76</sup> Das Feindbild Sowjetunion, das bei vielen Deutschen immer noch Assoziationen von Enteignung, Gleichschaltung und Gulag weckte, war für Genscher nicht mehr handlungsleitend.

Die „entscheidende Wende“ in seinem Urteil über Gorbatschow war Hermann Wentker zufolge der entwaffnenden Ehrlichkeit geschuldet, mit der dieser den deutschen Außenminister am 21. Juli 1986 in Moskau empfing.<sup>77</sup> Zwar ließ der Kremlführer kein gutes Haar an den russischsprachigen Sendungen der Deutschen Welle, von denen er „zerlegt“ worden sei „wie ein Kaninchen“, doch war er bereit, in den deutsch-sowjetischen Beziehungen „eine neue Seite auf[zu]schlagen“.<sup>78</sup> Alle drei Indikatoren menschlicher Ver-

72 Vgl. Wentker: Die Deutschen (wie Anm. 30), S. 148, 242–245, 618; ders.: Massenmedien (wie Anm. 33), S. 350.

73 Vgl. Niccolò Machiavelli: Der Fürst, übers. v. A.W. Rehberg. Hamburg 2016, S. 135 f.

74 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 20.11.1983, S. 4; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–78.

75 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 30.9.1986, S. 2; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–90.

76 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 16.6.1987, S. 4; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–96.

77 Vgl. Wentker: Die Deutschen (wie Anm. 30), S. 145, 154, 158 f., 163, Zitat S. 158.

78 AAPD 1986, Dok. 209, S. 1096, 1098, 1101 f.

trauenswürdigkeit – Fähigkeit, Intention und Integrität – schätzte der Außenminister nach seiner Begegnung für ausreichend belastbar ein, um dem Kremlchef die Hand zu reichen.<sup>79</sup> Mit pragmatischer Flexibilität ergriff er die Initiative, deren grundlegender Vorteil in der Außenpolitik Henry Kissinger zufolge darin bestand, „dass jeder Schritt die Möglichkeit weiterer Schritte eröffnet.“<sup>80</sup> Am 1. Februar 1987 – kurz nachdem die gewonnene Bundestagswahl die demonstrative Einigkeit der Koalitionsparteien erübrigt hatte – setzte sich Genscher von der Union ab und forderte vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos, einen Schritt auf den Generalsekretär der KPdSU zuzugehen und ihn „beim Wort“ zu nehmen.<sup>81</sup> „Eine SU, die sich öffne, sei ein besserer Partner als eine verschlossene, unbewegliche SU“, verdeutlichte der an wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Moskau interessierte Außenminister dem französischen Staatspräsidenten.<sup>82</sup> Gemäß seinen Memoiren war Genscher ebenso von der Ernsthaftigkeit von Gorbatschows Reformpolitik überzeugt wie gleichermaßen froh, dass es beim Gipfeltreffen in Reykjavík zu einem „Ausbruch aus den alten Denkmustern“ gekommen war.<sup>83</sup> Hermann Wentker zufolge richtete sich der deutsche Außenminister auch nach der Stimmung im Land und „nutzte den ‚Gorbatschow-Faktor‘, um sich in der innenpolitischen Debatte zu profilieren“.<sup>84</sup> Die allgemeine Beliebtheit des Kremlherrn hielt der nicht minder mediengewandte Chefdiplomat für wenig problematisch, schließlich „habe jeder das Recht, sich solche Popularität zu erwerben“, wie er Ende 1987 versicherte.<sup>85</sup> Insgesamt plädierte Genscher für mehr Gelassenheit im Umgang mit der wirtschaftlich angeschlagenen Sowjetunion. Seine Freie Demokratische Partei positionierte er zwischen Bündnissolidarität mit dem Westen und einer „realistischen Entspannungspolitik“ mit dem Osten.<sup>86</sup> Durch sein Festhalten an einem vertrauensbasierten Multilateralismus, der alte Feindbilder zu überwinden versuchte

- 79 Zur grundlegenden Erkenntnis der behavioristischen Vertrauensforschung vgl. Roger Mayer/James Davis/David Schoorman: An Integrative Model of Organizational Trust. In: *The Academy of Management Review* 20 (Juli 1995), S. 709–734, hier S. 717–724.
- 80 Henry Kissinger: *Kernwaffen und Auswärtige Politik*. München 1959, S. 365.
- 81 Zum Redetext vgl. Hans-Dietrich Genscher: *Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit*. Berlin 1991, S. 137–150, hier S. 150; Ders.: *Erinnerungen*. Berlin 1995, S. 516. Umfassender vgl. Wentker: *Die Deutschen* (wie Anm. 30), S. 240–245.
- 82 AAPD 1987, Dok. 26, S. 123.
- 83 Genscher: *Erinnerungen* (wie Anm. 81), S. 493–508, 558.
- 84 Wentker: *Die Deutschen* (wie Anm. 30), S. 243.
- 85 Gesprächsvermerk Genschers mit dem Koordinator für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit, Prof. Weidenfeld, am 3.12.1987. In: *Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes*, B 90, Bd. 1377, Zitat S. 7.
- 86 Vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83*. Berlin/Boston 2015, Zitat S. 89–98; Andreas Rödder: *Bündnissolidarität und Rüstungskontrollpolitik. Die Regierung Kohl-Genscher, der NATO-Doppelbeschluss und die Innenseite der Außenpolitik*. In: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.): *Zweiter Kalter Krieg und*

und sich für eine weitestmögliche nukleare Abrüstung einsetzte, fand sich Genscher in einer Linie mit der Friedensbewegung, den Grünen, der SPD und dem amerikanischen Präsidenten wieder.<sup>87</sup>

Seit seinem Amtsantritt war Ronald Reagan überzeugt gewesen, durch kurzfristige militärische Aufrüstung zu langfristiger Abrüstung gelangen zu können. Stärke und Dialog gingen für ihn Hand in Hand. Als Visionär hatte der Atomwaffengegner die Mittelstreckenwaffen in Europa seit Beginn seiner Präsidentschaft abschaffen wollen. Als Realist musste er damit warten, bis die militärstrategische Schubumkehr zugunsten der Vereinigten Staaten durch den Stationierungsbeschluss des Bundestages eingeleitet war und er ab November 1983 aus einer Position der Stärke heraus der Sowjetunion entgegentreten konnte. Ohne seine grundlegende Meinung über den Sowjetkommunismus zu ändern, begann sich Reagan mit Rückendeckung von Außenminister George Shultz und Sonderberater Jack Matlock in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verstärkt aus einem Umfeld zu lösen, das ihn die Rolle des Atomwaffengegners nicht spielen ließ.<sup>88</sup> Auch Helmut Kohl blieb Reagans Wille zur nuklearen Abrüstung nicht verborgen. „[E]s [sei] erstaunlich“, so äußerte er gegenüber dem belgischen Ministerpräsidenten, „dass es in den USA Leute gebe, die praktisch die Argumente der Friedensbewegung benutzten“.<sup>89</sup> Dass sich der Diskurs um die Beseitigung der Mittelstreckensysteme in der Bundesrepublik von einer friedensbewegten Straßenöffentlichkeit hin zu einem kleinen Kreis führender Unionspolitiker verschoben hatte, die auf gesonderte deutsche Sicherheitsinteressen bestanden, stieß beim Präsidenten auf Unverständnis. Keinesfalls war er gewillt, auf den letzten Metern seiner Präsidentschaft ein greifbares INF-Abkommen an den Einwänden der Bundesregierung scheitern zu lassen. „Die Frage der 72 Pla sei jetzt vom Tisch“, ließ er Helmut Kohl während seines Zwischenstopps auf dem Wirtschaftsgipfel in Venedig am 8. Juni 1987 unverblümt wissen.<sup>90</sup>

Der deutsche Außenminister war um Schadensbegrenzung bemüht. In der Runde seiner Amtskollegen bat Genscher um entsprechende Nachsicht im Hinblick auf die innenpolitischen Querelen in Bonn. „Die Bundesregierung habe früher nur Probleme mit den Linken gehabt, jetzt habe sie auch Proble-

87 Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive. München 2011, S. 123–136; ders.: Gleichgewicht (wie Anm. 52), S. 236 f.

88 Vgl. Wirsching: Abschied (wie Anm. 13), S. 550–552, 566.

89 Vgl. hierzu besonders James Mann: *The Rebellion of Ronald Reagan. A History of the End of the Cold War*. New York 2009, S. 55–62, 231–240; James G. Wilson: *The Triumph of Improvisation. Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War*. Ithaca/NY 2014, S. 129–131; Robert Service: *The End of the Cold War, 1985–1991*. New York 2015, S. 7, 269.

90 AAPD 1987, Dok. 125, S. 634.

91 Ebd., Dok. 164, S. 810. Vgl. auch Mann: *Rebellion* (wie Anm. 88), S. 239 f.

me mit der rechten Seite“, erklärte er US-Außenminister George Shultz.<sup>91</sup> Dass die Unionsparteien angesichts der Verschrottung der Pershing Ia öffentlich über eine deutsche Sonderbedrohung diskutierten, war für Genscher „ausgesprochen schädlich, da es zu einer gefährlichen Selbstisolierung führ[e]“ und andere NATO-Verbündete verleite, ähnliche Sonderbedrohungen auch für sich zu reklamieren.<sup>92</sup> Was ihn und seine Partei bewegte, wurde auf der FDP-Fraktionssitzung am 5. Mai 1987 deutlich. Für Genscher konnte der Öffentlichkeit nicht mehr glaubwürdig vermittelt werden, warum die weitreichenden sowjetische Abrüstungsvorschläge als Gefahr angesehen wurden. Sowohl Gorbatschow als auch Reagan waren auf einen politischen Erfolg angewiesen, und so sei die Bundesrepublik „in Gefahr, [sich] unbeliebt zu machen“. Der stellvertretende FDP-Bundesvorsitzende Gerhart Baum erklärte, dass beim Koalitionspartner „Bedrohungssanalysen der Vergangenheit belebt [und] alte Feindbilder wach [würden].“ Helmut Schäfer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, war überzeugt, dass „[d]as Feindbild der CDU/CSU nicht mehr [stimme].<sup>93</sup>

Die Bundesregierung geriet immer stärker unter Zugzwang. Der Vorwurf eines sicherheitspolitischen Sonderwegs lag dabei ebenso wenig im Interesse des Bundeskanzlers wie eine Neuauflage der Demonstrationen von 1981 bis 1983, die angesichts der Gorbatschow-freundlichen deutschen Öffentlichkeit und der aufkeimenden Kritik von Vertretern beider Kirchen diesmal eine noch größere gesellschaftliche Sprengkraft zu besitzen schienen.<sup>94</sup> Mit seiner Regierungserklärung vom 26. August 1987 räumte Helmut Kohl schließlich von sich aus das letzte verbliebene Hindernis aus dem Weg und verkündete den offiziellen Verzicht auf die Modernisierung des veralteten Pershing Ia-Arsenals, sobald der INF-Vertrag zwischen den Supermächten unterzeichnet sei.<sup>95</sup> Anerkennend lobte Reagan den „staatsmännischen Schritt“, mit dem sich Kohl gegen die Beharrungskräfte des rechten Flügels der CDU/CSU-Fraktion stellte und offen Partei ergriff für den liberalen Koalitionspartner.<sup>96</sup> Für Genscher war nun „bedeutender außenpolitischer

91 Gespräch der Außenminister Genscher (Bundesrepublik), Howe (Großbritannien), Raymond (Frankreich) und Shultz (USA) in Reykjavík, 11.6.1987. In: AAPD 1987, Dok. 170, S. 839.

92 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 16.6.1987, S. 4; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–96.

93 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 5.5.1987, S. 6 f., 10 f.; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–96.

94 Vgl. Philipp Gassert: West German Politics, the INF Treaty, and the Popular Dynamics of Peace. In: Ders./Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.): The INF Treaty of 1987. A Reappraisal. Göttingen 2021, S. 259–274.

95 Vgl. Rueckert: Global Double Zero (wie Anm. 61), S. 72–75.

96 Memorandum of Conversation between President Reagan and Foreign Minister Shevardnadze in Washington, 15.9.1987. In: Foreign Relations of the United States (FRUS), VI, Soviet Union, Nr. 67, S. 313.

Handlungsspielraum gewonnen“, wie er vor der FDP-Bundestagsfraktion erklärte.<sup>97</sup> Die Gründe für Kohls Einlenken mögen vielschichtig gewesen sein. Neben Außenminister Schewardnadse, der eindringlich vor einer neuen Rüstungsspirale warnte und dem nahenden Amtsende seines Politfreundes „Ron“, war es die Wahrung des Koalitionsfriedens, die den Bundeskanzler zum Nachgeben bewog.<sup>98</sup> Philipp Gassert zufolge richtete Kohl seine Segel auch nach dem Wind der öffentlichen Meinung, in der die hohe Zustimmung zur Abrüstung von Nuklearwaffen aller Art inzwischen nicht mehr zu ignorieren war.<sup>99</sup> Damit war der Weg frei für das INF-Abkommen zwischen den Supermächten. Infolge der Vertragsunterzeichnung am 8. Dezember 1987 wurden alle 108 Pershing-II-Raketen und 64 Tomahawk-Marschflugkörper aus der Bundesrepublik abgezogen. Genscher sprach von einem „Meilenstein“, mit dem eine „neue Epoche [der] Rüstungskontrolle [beginne]“. In den transatlantischen Beziehungen sei man sich „selten so nahe gewesen“.<sup>100</sup>

Der Abrüstung im Mittelstreckenbereich folgte die Abrüstung der Feindbilder. So vereinbarten USIA-Direktor Charles Wick, der ZK-Sekretär für Ideologie und Propaganda, Alexander Jakowlew, sowie die Führungsspitzen der sowjetischen Nachrichtenagenturen TASS und Novosti im Zuge des INF-Vertrages die Dramatisierung von Gefahren und das Beschwören von Feindbildern zu beenden und für die Aufdeckung der gegenseitigen Desinformation ein striktes Kontrollregime zu etablieren. Ein Recht zur Gegendarstellung gab beiden Ländern fortan die Möglichkeit, Falschmeldungen durch ein fest institutionalisiertes Verfahren öffentlich anzugeben und zu korrigieren. „[D]isarmament would come faster than agreement on this“, scherzte Außenminister Shevardnadze am letzten Gipftag über den Informations-

97 Sitzungsprotokoll der FDP-Bundestagsfraktion, 2.9.1987, S. 2; ADL, Bestand Wolfgang Mischnick, A41–95.

98 Zu angedrohten Gegenstationierungen taktischer Systeme in der DDR und ČSSR durch den sowjetischen Außenminister vgl. Freiherr von Richthofen, z. Z. Moskau an die Staatssekretäre Ruhfus und Sudhoff, Gespräch Genscher mit Schewardnadse am 7.7.1987 in Moskau, 9.7.1987. In: AAPD 1987, Dok. 204, S. 1022 f. Während des ersten Staatsbesuchs von Erich Honecker in der Bundesrepublik konstatierte Helmut Kohl: „Er sei schon immer der Auffassung gewesen, dass der Abschluss des Mittelstreckenwaffenabkommens in der jetzigen Amtszeit des Präsidenten Reagan getroffen werden müsse. Wenn der Abschluss in diesem Jahr nicht zustande käme, dann könnte die Ratifizierung im nächsten Jahr nicht mehr erfolgen. Dann kämen die Wahlen in den USA.“ Ebd., Dok. 244, S. 1230. Siehe auch Kohl: Erinnerungen (wie Anm. 56), S. 550 f.

99 Vgl. Gassert: West German Politics (wie Anm. 94), S. 260–265, 271–274.

100 Botschafter Hansen, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, Ministerrat, 25.11.1987, mit Bericht Secretary Shultz über Gespräche mit Schewardnadse in Genf. In: AAPD 1987, Dok. 340, S. 1733, 1739 f.

krieg, der den gegenseitigen Vertrauensaufbau immer wieder erschwert hatte.<sup>101</sup>

Indessen war das sowjetische Feindbild fast vollends verblasst. Als „Person of the Year“ (Time-Magazin) und „Mann des Jahres“ (Der Spiegel) verhalf Gorbatschow dem Image der Sowjetunion im Westen zu ungekanntem Glanz.<sup>102</sup> Laut einer Allensbach-Umfrage glaubten im Juli 1988 nur noch 25 Prozent der Bundesbürger an eine sowjetische Bedrohung, so dass Elisabeth Noelle-Neumann der deutschen Verteidigungspolitik ein „wachsende[s] Akzeptanz-Problem“ attestierte.<sup>103</sup> „These changes evidence the beginning of the crumbling ‚image of the enemy‘, and the beginning of the destruction of the ‚Soviet military threat‘ myth“, brachte Gorbatschow, dem die Einstellungsveränderung im Westen nicht verborgen geblieben war, im Politbüro zur Sprache.<sup>104</sup> Doch auch hinter dem Eisernen Vorhang hatte das Eis zu schmelzen begonnen. Mit ungläubigem Staunen verzeichnete USIA-Direktor Charles Wick zum Jahreswechsel unter den Sowjetbürgern ein neues „Reagan phenomenon“, bei dem der Präsident nun erstmals offen als liebenswürdige Persönlichkeit beschrieben wurde.<sup>105</sup>

„Wir werden euch etwas Schreckliches antun – wir werden euch des Feindes berauben.“ Mit diesen Worten brachte Amerika-Experte Georgi Arbatow im Sommer 1988 vor westlichen Journalisten die zentrale Problematik der Atlantischen Allianz in der Ära Gorbatschow auf den Punkt.<sup>106</sup> Mit seinem neuen Politikstil versuchte der Kremlherr den Eindruck eines qualitativen Systemwandels in der UdSSR zu stärken und das Bild, das sich der Westen vom Osten als geschlossene Gesellschaft gemacht hatte, zu widerlegen. Damit verhalf er seinem Land paradoxe Weise im Moment der größten innenpolitischen Schwäche zu seiner größten außenpolitischen Anerkennung.<sup>107</sup> Michail Gorbatschow war der lebende Beweis dafür, dass der Abbau von Feindbildern in der deutschen Öffentlichkeit ein ebenso großes Mobilisie-

101 Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton (Hrsg.): *The Last Superpower Summits. Gorbachev, Reagan, and Bush. Conversations that Ended the Cold War*. Budapest/New York 2016, Dok. 52, S. 353. Siehe auch Cull: Information Agency (wie Anm. 10), S. 473.

102 *Man of the Year*. In: *Time Magazine*, 4.1.1988, Titelbild sowie *Mann des Jahres – Mann der Stunde*. In: *Der Spiegel* 50/1988, 12.12.1988, Titelbild.

103 Lediglich 51 Prozent der Bevölkerung hielten die westliche Abschreckungspolitik weiterhin für notwendig. Elisabeth Noelle-Neumann: Wenn das Gefühl der Bedrohung schwindet. Die Verteidigungspolitik vor einem wachsenden Akzeptanzproblem. In: *FAZ*, 22.7.1988, S. 6.

104 Savranskaya/Blanton (Hrsg.): *Superpower Summits* (wie Anm. 101), Dok. 54, S. 361.

105 Charles Wick to President Reagan, 14.1.1988 (confidential), S. 1; Folder 317, Box 19, Series 2, President's Handwriting File, Ronald Reagan Presidential Library.

106 Arbatow zit. n. Wir werden euch des Feindes berauben. In: *Der Spiegel*, 12.12.1988, S. 22.

107 Vgl. Andreas Rödder: *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*. München 2009, S. 18.

rungspotential besaß wie die für den Kalten Krieg konstitutive Instrumentalisierung von Bedrohungsszenarien. Sein „Neues Denken“, auf das Hans-Dietrich Genscher als Erster gewillt war einzugehen, und seine einnehmende Persönlichkeit, welche die Herzen und Hirne der Deutschen im Sturm eroberten, nährten in der Bundesrepublik die Skepsis gegenüber verstärkten Verteidigungsanstrengungen. Das westliche Bündnis sah sich mit der langfristigen Herausforderung einer nachlassenden gesellschaftlichen Integrationskraft konfrontiert. In einem langen Lern- und Transformationsprozess begann die NATO ein neues Sicherheits-Narrativ zu entwickeln, das die gemeinsame Freiheit als konstitutiv für die transatlantische Zusammenarbeit begriff. Den hinreichend großen Außendruck, den das Bündnis für seine Kohäsion bedurfte, suchte und fand die NATO fortan woanders. Neue Feindbilder entstanden, alte sollten sich jedoch als außerordentlich beständig erweisen. Auf lange Sicht waren sie für die älteste und erfolgreichste Militärallianz der jüngsten Geschichte unvermeidbar. So stellte schon der schottische Schriftsteller Charles Mackay im ausgehenden 19. Jahrhundert fest:

„Du hast keine Feinde, sagst Du? Ach, mein Freund, Dein Prahlen ist armselig. Wer sich ins Gefecht der Pflicht verstrickt, das die Tapferen erdulden, muss sich Feinde schaffen! Wenn Du keine hast, ist die Arbeit, die Du geleistet hast, gering. Du hast keinen Verräter entlarvt, hast niemanden für einen Meineid bestraft, du verhalfst keinem zu seinem Recht, du warst ein Feigling im Gefecht.“<sup>108</sup>

108 Charles Mackay: No Enemies. In: Ders.: Selected Poems and Songs of Charles Mackay. London 1888, S. 159 f.



## Hans-Dietrich Genscher und die Sowjetunion 1985–1989. Perzeption und Politik

„Unsere Devise kann nur lauten: Nehmen wir Gorbatschow ernst, nehmen wir ihn beim Wort!“<sup>1</sup> Mit diesem bekannten Satz beendete Hans-Dietrich Genscher am 1. Februar 1987 seine Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos. Diese Rede muss in doppelter Weise eingeordnet werden: zum einen in die Perzeption Gorbatschows und seiner Politik durch das Auswärtige Amt und seinen langjährigen Minister und zum anderen in die parteipolitische Debatte über Gorbatschow in der Bundesrepublik.<sup>2</sup> Denn in beiden Zusammenhängen, die es im Folgenden zu beleuchten gilt, spielte Genscher eine zentrale Rolle. Dabei gibt die Chronologie die Gliederung vor: Erstens geht es um die Wahrnehmung Gorbatschows und der Sowjetunion durch das Auswärtige Amt und Genscher im Jahre 1985, um, zweitens, den 1986 erfolgten Perzeptionswandel bei dem Außenminister darstellen zu können. Im Zentrum steht, drittens, die Entstehung und Wirkung der Rede von Davos. Viertens wird thematisiert, wie Genscher zur sowjetischen Führung zwischen 1986 und 1988 politisches Vertrauen aufbaute, und fünftens, wie der Außenminister mit seiner Gorbatschow-Perzeption und die öffentliche Meinung bei der Umsetzung von zwei politischen Vorhaben der Bundesregierung in den Jahren 1988 und 1989 zusammenwirkten.

### I.

Als Gorbatschow am 11. März 1985 als neuer Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) installiert wurde, war er im Auswärtigen Amt kein Unbekannter. Dort zählte er bereits unter dessen seit Februar 1984 amtierenden, äußerst gebrechlichen Amtsvorgänger Konstantin Tscherenko zum engeren Führungszirkel; ob er dessen Nachfolge antreten

1 Rede vor dem „World Economic Forum“ in Davos, 1.2.1987. In: Hans-Dietrich Genscher: Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit. Berlin 1991, S. 137–150, hier S. 150.

2 Zur Meinungsbildung und zur Debatte über Gorbatschow in der Bundesrepublik und der DDR vgl. Hermann Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow. Der Gorbatschow-Diskurs im doppelten Deutschland. Berlin 2020.

würde, war jedoch unklar.<sup>3</sup> Einen sehr viel höheren Bekanntheitsgrad erlangte Gorbatschow, nicht nur im Auswärtigen Amt, durch seinen Besuch in London im Dezember 1984, in dessen Verlauf Premierministerin Margaret Thatcher in einem BBC-Interview sagte: „I like Mr. Gorbachev. We can do business together.“<sup>4</sup> Das Sowjetunion-Referat im Auswärtigen Amt nahm dessen Werben um Großbritannien und Westeuropa wahr, betonte aber, dass seine Rede vor dem Unterhaus „in der Substanz nichts Neues“ gebracht habe. Insgesamt habe Gorbatschow „aufgrund seines sachlichen, ruhigen Auftretens [...], aufgrund seiner Persönlichkeit, seiner wachen Präsenz, seinem politischen Geschick und seiner Fähigkeit, sich frei und losgelöst von politischen Sprachregelungen zu äußern, in Großbritannien beeindruckt“.<sup>5</sup>

Damit im Einklang stand eine erste Einschätzung nach dessen Amtsantritt, die hervorhob, dass er mit seinem Auftreten „nicht mehr dem traditionellen Bild des sowjetischen Apparatschiks“ entspreche und eine Modernisierung seines Landes anstrebe. Als einen „Liberalen“ wollte der stellvertretende Leiter des Sowjetunion-Referats, Michael Libal, Gorbatschow allerdings nicht bezeichnen, da er dazu neige, „Reformen von oben mit Disziplin von unten zu verknüpfen“.<sup>6</sup> Der Ablösung des seit 1957 amtierenden Außenministers Andrei Gromyko durch den außenpolitisch völlig unerfahrenen Eduard Schewardnadse am 2. Juli 1985 markierte für das Auswärtige Amt zwar „einen tiefen historischen Einschnitt“.<sup>7</sup> Gleichwohl ging die westdeutsche Diplomatie auch in der sowjetischen Außenpolitik eher von Kontinuität als von einem Wandel aus: Die Sowjetunion setze weiterhin darauf, die westlichen Staaten von einer Unterstützung der US-amerikanischen Strategic Defense Initiative (SDI) abzuhalten und generell westeuropäisch-amerikanische Divergenzen auszunutzen. Die Bundesrepublik hatte jedoch 1983 mit der Stationierung von Mittelstreckenwaffen (Pershing-II-Raketen und landgestützten Marschflugkörpern) bewiesen, dass sie einer der treuesten Bündnispartner der Vereinigten Staaten war, so dass Bonn seine Position als bevorzugter Partner Moskaus verloren hatte. Registriert wurde ebenfalls, dass Gorbatschow bei seiner Besuchsdiplomatie in Westeuropa die Bundesregie-

3 Vgl. dazu Kastl an das Auswärtige Amt, 12.2.1984. In: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1984, Dok. 42, S. 213 f.; Hans-Jürgen Meyer: Der unbekannte Gorbatschow. Seine Wahrnehmung durch das Auswärtige Amt am Beginn seiner Herrschaft, unveröffentlichtes Manuskript. Berlin 2020, S. 11.

4 Interview Thatchers für die BBC vom 17.12.1984, <https://www.margaretthatcher.org/document/105592> (10.11.2020).

5 Aufzeichnung Heyken, 20.12.1984. In: AAPD 1984, Dok. 353, S. 1612.

6 Aufzeichnung Heyken, 11.4.1985. In: AAPD 1985, Dok. 59, S. 338. Vgl. dazu auch die Erinnerungen des Verfassers der Aufzeichnung, Michael Libal: Blick vom Schreibtisch. Erinnerungen an drei Jahrzehnte deutscher Diplomatie 1971–2005. o. O. 2010, S. 89.

7 Aufzeichnung Heyken, 3.7.1985. In: AAPD 1985, Dok. 178, S. 945–951, das Zitat S. 946.

rung außen vor ließ, sich aber demonstrativ der SPD zuwandte – wohl in der Hoffnung auf deren Sieg bei der nächsten Bundestagswahl im Jahre 1987.<sup>8</sup>

Genscher teilte die grundsätzliche Skepsis seines Hauses gegenüber der neuen sowjetischen Führung. So erklärte er bei der Frühjahrskonferenz der NATO-Außenminister im Juni, dass man sich bei „der Beurteilung Gorbatschows und seiner politischen Zielsetzung in diesen Verhandlungen [gemeint waren die Genfer Rüstungskontrollverhandlungen im nuklearen Bereich; H.W.] [...] nicht von seinem äußeren Erscheinungsbild täuschen lassen“ dürfe; insgesamt gab er sich freilich begrenzt optimistisch über deren weiteren Verlauf.<sup>9</sup> Der bundesdeutsche Botschafter in Moskau, Jörg Kastl, war seit März 1985 mit eher skeptischen, mehr die Kontinuitäten als die Brüche betonenden Einschätzungen sowjetischer Politik aufgefallen. Auch bei Jahresende ging er noch davon aus, dass Gorbatschow, wie seine Vorgänger, die westeuropäischen Staaten „ausschließlich durch die auf die USA fixierte Brille“ betrachte und daher die Bundesrepublik als deren engen Alliierten „weiterhin im Regen stehen lassen“ wolle. Er riet jedoch nicht zu mehr Entgegenkommen, sondern zu Festigkeit und Gelassenheit gegenüber Moskau.<sup>10</sup> Dem stimmte Genscher zu und gab sich optimistisch, dass sich die Sowjetunion „der Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland im westlichen Lager und für das West-Ost-Verhältnis“ sicher bewusst sei.<sup>11</sup>

Gleichzeitig setzte er allerdings einen eigenen Akzent. Bei der NATO-Frühjahrskonferenz hatte er ebenfalls festgestellt, dass Gorbatschow „möglicherweise besser als die vorangegangenen Führer erkannt [habe], daß die Sowjetunion wirtschaftlich und technologisch nicht auf der Höhe der Zeit sei und Wege und Mittel entwickeln müsse, um diesem auf die Dauer unerträglichen Nachteil zu begegnen“.<sup>12</sup> Bereits im November 1984 hatte der Leiter des Planungsstabs und Genscher-Vertraute, Norbert Seitz, eine Aufzeichnung anfertigen lassen, die den erheblichen sowjetischen Rückstand bei den zivilen Informationstechnologien auf mangelnde Innovationsfähigkeit, Wettbewerbsfeindlichkeit und fehlende Risikobereitschaft der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft zurückführte.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund ging auch Genscher davon aus, dass der Übergang zu dem von modernen Hochtechnologien geprägten Informationszeitalter die Sowjetunion vor größere Probleme stelle. Daraus werde sich ein „Zwang zur verstärkten wissenschaftlich-

8 Vgl. dazu, auf der Basis der AAPD, Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 48 f. Bei SDI handelte es sich um das US-amerikanische Vorhaben, im Weltraum ein Raketenabwehrsystem zu etablieren.

9 Wieck an das Auswärtige Amt, 7.6.1985. In: AAPD 1985, Dok. 150, S. 786 f.

10 Kastl an das Auswärtige Amt, 23.12.1985. In: ebd., Dok. 354, S. 1879–1881.

11 Genscher an Kastl, 23.12.1985. In: ebd., S. 1881 f., Anm. 16.

12 Wieck an das Auswärtige Amt, 7.6.1985. In: ebd., Dok. 150, S. 786 f.

13 Aufzeichnung von Ministerialdirigent Seitz, 27.11.1984. In: AAPD 1984, Dok. 315, S. 1462–1464.

technologischen Kooperation mit dem Westen“ ergeben, der für die Bundesrepublik Handlungsoptionen gegenüber Moskau eröffne.<sup>14</sup> Der Modernisierer Gorbatschow, der die Effizienz des sowjetischen Wirtschaftssystems steigern wolle, werde daher, so das Kalkül Genschers, über kurz oder lang mit dem Westen und insbesondere mit der Bundesrepublik ins Geschäft kommen. Daraus ergab sich auch ein gewisser Optimismus, langfristig die westdeutsch-sowjetischen Beziehungen stabilisieren zu können.

In dieser mehr die Chancen als die Risiken betonenden Einschätzung unterschieden sich Genscher und Bundeskanzler Helmut Kohl, die ansonsten in ihrer eher skeptischen Beurteilung Gorbatschows übereinstimmten und in diesem weniger einen Liberalen als einen Technokraten sahen, der zudem darauf aus war, das westliche Lager zu spalten. Gleichzeitig waren sie sich darüber im Klaren, dass Gorbatschow auf die Dauer die Bundesrepublik nicht mit Missachtung strafen könne, da er für seine Wirtschaftsreformen deren wirtschaftliche Unterstützung dringend benötige. Jedoch schätzte Kohl den Eindruck, den Gorbatschow medial vermittelte, als gefährlicher ein als der Außenminister.<sup>15</sup> Die SPD-Führung hingegen betrachtete sich, nicht zuletzt aufgrund der Vorzugsbehandlung, die sie in Moskau genoss (und die sich in einer Reihe von Begegnungen von Egon Bahr, Willy Brandt und Johannes Rau mit Gorbatschow ausdrückte) als Partner des KPdSU-Generalsekretärs in der Bundesrepublik, die unter einer sozialdemokratischen Regierung weltpolitisch sehr viel besser dastehen würde als unter der Regierung Kohl-Genscher.<sup>16</sup>

## II.

Am 18. April 1986 schlug Gorbatschow in seiner Rede auf dem SED-Parteitag in Ost-Berlin vor, „eine bedeutende Reduzierung“ aller zwischen dem Atlantik und dem Ural stationierten Land- und Luftstreitkräfte vorzunehmen, und er stellte dabei „erforderlichenfalls Inspektionen vor Ort“ in Aussicht.<sup>17</sup>

- 14 Aufzeichnung Peters, 5.7.1985. In: AAPD 1985, Dok. 183, S. 969. Durch die Ergebnisse eines Kolloquiums im Auswärtigen Amt mit Fachleuten am 28.11.1985 sah sich Genscher bestätigt; vgl. Aufzeichnung Bazing, 6.12.1985. In: ebd., Dok. 332, S. 1737–1741.
- 15 Zu Kohls Perzeption von Gorbatschow vgl. Hermann Wentker: Vom Gegner zum Partner. Gorbatschow und seine Politik im Urteil Helmut Kohls. In: Historisch-Politische Mitteilungen 22 (2015), S. 1–34, hier S. 2–8, und ders.: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 51–55.
- 16 Zu diesen Begegnungen und zum Urteil der SPD-Führung vgl. ebd., S. 42–47, und Stefan Creuzberger: Willy Brandt und Michail Gorbatschow. Bemühungen um eine zweite „Neue Ostpolitik“, 1985–1990. Berlin 2015, S. 17–36.
- 17 Ansprache auf dem XI. Parteitag der SED, 18.4.1986. In: Michail Gorbatschow: Ausgewählte Reden und Aufsätze, Bd. 3: Oktober 1985 – Juli 1986. Berlin (Ost) 1988, S. 414.

Genscher begrüßte diesen Vorschlag am 25. April im Bundestag, verfiel aber keineswegs in Euphorie. Insbesondere Gorbatschows Bereitschaft zu mehr Nachprüfbarkeit müsse „sich nun am Verhandlungstisch in Wien bei den MBFR-Verhandlungen bewähren“.<sup>18</sup> Kurze Zeit später, auf dem G-7-Gipfel der westlichen Industriestaaten in Tokio vom 4. bis 6. Mai, äußerte er sich erneut zu dem Abrüstungsvorschlag: „Es kommt jetzt vor allem darauf an, Gorbatschow beim Wort zu nehmen und seine größere Offenheit bei der Verifikation, einschließlich Inspektionen vor Ort, am Verhandlungstisch zu testen.“<sup>19</sup> Aus dem Zusammenhang geht hervor, dass mit dieser Formel (die kurz zuvor erstmals der SPD-Fraktionsvorsitzende Hans-Jochen Vogel benutzt hatte<sup>20</sup>) noch kein grundlegender Perzeptionswandel verbunden war: Denn Genscher verband diese Aufforderung mit erheblicher Kritik, da er den Widerspruch zwischen den Abrüstungsvorschlägen der Sowjetunion und ihrer Intransigenz am Verhandlungstisch sowie das Verhalten Moskaus nach dem Desaster von Tschernobyl rügte, das verdeutlicht habe, „daß die mangelnde Bereitschaft zu Transparenz und zur Verifikation systemimmanente Prozesse seien“. Er gab Gorbatschow damit folglich keinen Vertrauensvorschuss, sondern sprach sich lediglich für eine ergebnisoffene Prüfung seiner Vorschläge aus.<sup>21</sup>

Zwei Ereignisse in den folgenden Monaten führten indes bei Genscher zu einem Perzeptionswandel: ein persönliches Treffen mit Gorbatschow und der erfolgreiche Abschluss von Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen in Stockholm. Nach positiven Signalen Anfang April, dass Moskau an einer Wiederbelebung der Beziehungen zu Bonn gelegen war, gab Gorbatschow Ende Mai grünes Licht für einen Besuch Genschers in Moskau, der schließlich vom 20. bis zum 22. Juli 1986 stattfand.<sup>22</sup> Wenngleich ursprünglich nur ein Treffen der Außenminister vorgesehen war, kam es am 21. Juli auch zu einem längeren Gespräch mit Gorbatschow. Letzterer begann mit den bekannten Vorwürfen an die Adresse der Bundesregierung, in sicherheitspolitischen Fragen der eifrigste Unterstützer der USA zu sein.

18 Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 214. Sitzung am 25.4.1986, S. 16450 f. In den seit 1973 in Wien laufenden Verhandlungen über Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) ging es um die Reduzierung konventioneller Streitkräfte und Rüstungen in Europa.

19 Information über Vorstellungen von BRD-Außenminister Genscher zum Vorgehen des Westens in den Ost-West-Beziehungen, 29.5.1986, Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), MfS, HVA, Nr. 41, Bl. 81–83.

20 Vogel hatte die Formel in der SPD-Fraktionsitzung am 22.4.1986 benutzt, in der er gegen die amerikanische Politik Stellung nahm, die die sowjetischen Teststopp-Angebote mit eigenen Atombombenversuchen beantwortete, und gesagt: „Es liegt vielmehr im wohlverstandenen Interesse des Westens, die Sowjetunion beim Wort zu nehmen und eigene Initiativen zu ergreifen.“ Archiv der sozialen Demokratie, 2/BTFJ000106.

21 Information über Vorstellungen von BRD-Außenminister Genscher (wie Anm. 19), BStU, MfS, HVA, Nr. 41, Bl. 81–83.

22 Zur Vorgeschichte vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 144 f.

Aber nach einem Hin und Herr ließ er Genscher wissen, dass er nicht beabsichtigte, die Bundesrepublik von den USA zu trennen – „das wäre keine seriöse Politik“. Beide Gesprächspartner plädierten für einen Neuanfang: sowohl „in den West-Ost-Beziehungen“ (so Genscher) als auch in den westdeutsch-sowjetischen, bei denen man „eine neue Seite aufschlagen [wolle], nicht um zu vergessen, sondern um nach Wegen für eine bessere Zusammenarbeit zu suchen“ (so Gorbatschow). Das interpretierte Genscher seinen Erinnerungen zufolge als „grundlegenden Richtungswechsel der sowjetischen Politik“. Vielleicht noch wichtiger war für ihn das überraschende Eingeständnis Gorbatschows, bei der Entfaltung des eigenen Potenzials „viele Sorgen“ zu haben. Sein freimütiger Bericht über die Probleme der innersowjetischen Entwicklung und seine Bemerkung, auf Vieles noch keine Antwort zu haben, machten auf Genscher laut seinen Memoiren großen Eindruck, da er dies noch nie bei einem Moskauer Gesprächspartner erlebt habe, so dass er zu dem Schluss kam: „Hier war ein neuer Typ eines sowjetischen Führers.“<sup>23</sup>

Genschers Perzeption der Sowjetunion hatte sich zwar gewandelt, nicht aber die des Auswärtigen Amts. Am beharrlichsten blieb Botschafter Kastl bei seiner die Kontinuität sowjetischer Außenpolitik betonenden Linie. Der Besuch des Ministers habe zwar eine atmosphärische Verbesserung bewirkt, aber Moskau habe sich „in den Kernfragen der Weltpolitik bislang um keinen Millimeter“ bewegt.<sup>24</sup> Anders der Leiter des Sowjetunion-Referats, Eberhard Heyken, dem zufolge die sowjetische Führung zu der Einsicht gelangt sei, „daß es auch ihren Interessen besser dient, uns freundlich zu behandeln“. Abteilungsleiter Gerold von Brahmühl goss etwas Wasser in den Wein, indem er in dem von Heyken konzipierten Bericht einfügte: „Die SU wird aber ein harter und schwieriger Gegner bleiben. Wir dürfen bzgl. der Wandlungsfähigkeit der Substanz der sowjetischen Innen- und Außenpolitik keine sehr großen Erwartungen hegen.“<sup>25</sup>

Das zweite Ereignis, das Genscher zu einem Perzeptionswandel bewegte, war die erfolgreiche Beendigung der seit 1984 in Stockholm tagenden Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE). In diesem sicherheitspolitischen Forum aller KSZE-Teilnehmerstaaten ging es unter anderem um die Verpflichtung zur Ankündigung von Militärmanövern ab einer bestimmten Größe und zur Einladung von Manöverbeobachtern der Gegenseite. Hier hatte die sowjetische Seite

23 Von Brahmühl an das Auswärtige Amt, 22.7.1986. In: AAPD 1986, Dok. 209, S. 1090–1105, die Zitate (in dieser Reihenfolge) S. 1096, 1098, 1104, 1103; Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, S. 493–504, die Zitate S. 497 f., 501.

24 Fernschreiben Botschaft Moskau an AA, 23.7.1986, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), ZA 139316E.

25 Aufzeichnung von Brahmühl, 25.7.1986. In: AAPD 1986, Dok. 218, S. 1157–1161, die Zitate S. 1160 f.

lange gemauert und sich geweigert, auf ihrem Territorium kurzfristig angesetzte Vor-Ort-Inspektionen zuzulassen. Am 19. September 1986 akzeptierte sie diese Verpflichtung jedoch und hatte damit, wie der westdeutsche Delegationsleiter schrieb, „das westliche Transparenzkonzept teilweise akzeptiert und [...] den Weg zu Rüstungskontrollvereinbarungen erleichtert“.<sup>26</sup> Genscher sah darin in seiner Erklärung vor dem Bundestag den wichtigsten Aspekt der ganzen Vereinbarung und fügte hinzu: „Obligatorische Vor-Ort-Inspektionen als zentrales Element wirksamer Verifikationsregeln sind damit anerkannt worden. Damit ist ein prinzipieller Durchbruch erreicht, dem für die gesamte Rüstungskontrolle Bedeutung zukommt.“<sup>27</sup> Jetzt lieferte die Sowjetunion aus Genschers Sicht das, was der Westen, gerade im Hinblick auf Abrüstungsvereinbarungen, immer wieder gefordert hatte: die Möglichkeit zu Inspektionen vor Ort im militärischen Bereich.

Das eröffnete aus seiner Sicht ebenfalls die Option, bei den anstehenden Abrüstungsverhandlungen Moskau weiter entgegenzukommen, als dies etwa das CDU-geführte Verteidigungsministerium vor hatte.<sup>28</sup> Auch das sowjetisch-amerikanische Gipfeltreffen in Reykjavík begrüßte er – sowohl vor dessen Beginn als auch nach dessen Scheitern. Im Bundestag bewertete Genscher am 6. November 1986 das Gipfeltreffen positiv und wies erneut auf die sowjetische Bereitschaft zur Verifikation hin – sowohl bei der KVAE als auch bei den laufenden INF-Verhandlungen.<sup>29</sup> Dies stand zwar in Kontinuität von Genschers „Vertrauensoffensive“ gegenüber dem Osten seit den 1970er Jahren<sup>30</sup>, hatte nun aber auch ein Fundament in der Bewertung Gorbatschows als grundsätzlich vertrauenswürdigen Verhandlungspartners.

Damit entfernte sich der Außenminister jedoch von seinem Koalitionspartner – nicht nur von seinem Ministerkollegen im Verteidigungsministerium, sondern auch von Helmut Kohl, der in seinem Urteil über Gorbatschow

- 26 Botschafter Citron, Stockholm (KVAE-Delegation), an das Auswärtige Amt. In: AAPD 1986, Dok. 253, S. 1337–1343, hier S. 1338. Vgl. Josef Holik: Die Rüstungskontrolle. Rückblick auf eine kurze Ära. Berlin 2008, S. 55 f. Das sowjetische Entgegenkommen war Holik zufolge auf das persönliche Eingreifen Gorbatschows zurückzuführen.
- 27 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 10. Wahlperiode, 238. Sitzung am 16.10.1986, S. 18325–18327. Schon am 26.9.1986 hatte Genscher gegenüber Schewardnadse gesagt, „daß das Ergebnis von Stockholm nicht hoch genug eingeschätzt werden könnte“: Botschafter Ruth, z. Z. New York, an das Auswärtige Amt, 26.9.1986. In: AAPD 1986, Dok. 265, S. 1391.
- 28 Zur Skepsis von Verteidigungsminister Wörner gegenüber der sowjetischen Militärmacht vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 150.
- 29 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 10. Wahlperiode, 243. Sitzung am 6.11.1986, S. 18767 f. Es ging um nukleare Mittelstreckenwaffen, Intermediate Range Nuclear Forces (INF).
- 30 So Matthias Peter: Vertrauen als Ressource der Diplomatie. Die Bundesrepublik Deutschland im KSZE-Prozess. In: Reinhild Kreis (Hrsg.): Diplomatie mit Gefühl. Vertrauen, Misstrauen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Berlin u.a. 2015, S. 77 f.

weiterhin sehr zurückhaltend blieb. Nicht zuletzt war der Bundeskanzler darüber verärgert, dass der KPdSU-Generalsekretär den Westen mit Abrüstungsvorschlägen überzog und dadurch die Bundesregierung in die Defensive drängte. Vor diesem Hintergrund gab Kohl im Oktober ein Interview für die US-amerikanische Zeitschrift Newsweek, mit dem er Gorbatschow demaskieren und diesem medial etwas entgegensetzen wollte – ein Versuch, der gründlich misslang und zu einem „Kommunikationsdesaster“ wurde.<sup>31</sup> Der Temperatursturz im westdeutsch-sowjetischen Verhältnis war gleichzeitig die Chance Genschers, der am 4. November 1986 anlässlich der Eröffnung des Wiener KSZE-Folgetreffens mit dem sowjetischen Außenminister zusammentraf. Trotz des Vorfalls und entsprechender Proteste schien Schewardnadse, so der Bericht aus Wien an das Auswärtige Amt, „bemüht, nach Wegen zu suchen, wie der Konflikt in beiderseitigem Interesse und, wie er betonte, der sowjetischen Bevölkerung gegenüber vertretbar, beigelegt werden könnte“.<sup>32</sup> Genscher war über dessen insgesamt maßvolle Reaktion positiv überrascht, so dass er zu der Überzeugung kam, „daß die neue Führung der Sowjetunion aufrichtig auf eine engere Zusammenarbeit mit uns setze“. Im Nachhinein bezeichnete er das Treffen als eine seiner „eindrucksvollsten Begegnungen“ mit Schewardnadse, das ihm diesen „auch menschlich nahe[gebracht]“ habe.<sup>33</sup> Im Gespräch mit Schewardnadse verhielt sich Genscher völlig loyal gegenüber Kohl; danach konnte er die Nachricht mit nach Hause bringen, dass Moskau keine Eskalation beabsichtigte.

### III.

Doch Genscher wollte sich nach seinem Treffen mit dem sowjetischen Außenminister nicht darauf beschränken, die westdeutsch-sowjetischen Beziehungen wieder in ruhigeres Fahrwasser zu bringen. Er wollte vielmehr sowohl national als auch international für seinen Standpunkt werben, dass eine Zusammenarbeit mit der neuen sowjetischen Führung auch im westlichen Interesse sei. Daher ließ er im Herbst 1986 im Planungsstab des Auswärtigen Amts von dessen Leiter Konrad Seitz eine Rede für seinen Auftritt auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 1. Februar 1987 vorbereiten, wo erstmals

31 Vgl. dazu Wentker: Vom Gegner zum Partner (wie Anm. 15), S. 9 f. Für den Begriff „Kommunikationsdesaster“ vgl. Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012, S. 456.

32 Von Richthofen an Meyer-Landrut, 5.11.1986. In: AAPD 1986, Dok. 316, S. 1628.

33 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 23), S. 517–522, die Zitate (in dieser Reihenfolge) S. 522, 517, 519.

auch eine sowjetische Delegation erwartet wurde.<sup>34</sup> Der Termin war geschickt gewählt: Nach den für den 25. Januar 1987 terminierten Bundestagswahlen, die er noch an der Seite Kohls gewinnen wollte, würde keine Notwendigkeit mehr bestehen, die Einigkeit der Koalitionsparteien zu demonstrieren, und er würde sich ungestraft vor internationalem Publikum deutlich von der Union und vom Kanzler absetzen können.<sup>35</sup>

Als Vorarbeit zu der Rede, zu der bereits im Dezember ein erster Entwurf vorlag, kann auch eine Aufzeichnung des Planungsstabs vom 7. Januar gelten, in dem es um die sowjetische Neuinterpretation des Begriffs der friedlichen Koexistenz seit Gorbatschows Amtsübernahme ging. Abschließend wurde darin die Frage gestellt, ob man es „mit einer auf Außenwirkung berechneten Änderung in Stil und Präsentation sowjetischer Außenpolitik zu tun [habe], die unter der Parole ‚Friedenskampf statt Klassenkampf‘ die bekannten machtpolitischen Ziele in neuem Gewande verfolgt“, oder ob „es sich um eine tiefergehende Revision“ handle. Wenngleich eine definitive Antwort schwer falle und ein taktisches Manöver nicht ausgeschlossen werden könne, plädierten die Autoren dafür, die in dem sowjetischen außenpolitischen Neuansatz „enthalteten Chancen [zu] sehen und [zu] erproben“.<sup>36</sup>

In seiner Rede in Davos folgte der durch das für die FDP positive Wahlergebnis gestärkte Genscher<sup>37</sup> offensichtlich den Empfehlungen aus dieser Aufzeichnung. An seiner Interpretation, dass Gorbatschows zentrales Ziel „die Beschleunigung von Wachstum und technologischem Fortschritt“ sei, hatte sich nichts geändert. Es gehe „nicht um Demokratie nach westlichem Verständnis, sondern um Schaffung von größerer gesellschaftlicher Entfaltungsmöglichkeit in den Grenzen des Systems“, wozu Gorbatschow „Ruhe an der Außenfront“ benötige. Aufgrund der Abrüstungssignale und des beim Gipfeltreffen in Reykjavík auf beiden Seiten offenbarten, auf Kooperation ausgerichteten „Neuen Denkens“ ging Genscher von „Möglichkeiten einer neuen Entwicklung im West-Ost-Verhältnis“ aus, die es zu nutzen gelte. Er setzte, wie in der Vergangenheit, darauf, dass Gorbatschow für die Modernisierung der Sowjetunion mit dem Westen kooperieren müsse, woraus sich die Chance ergebe, eine „europäische Friedensordnung“ zu entwickeln, an

34 Ebd., S. 516. Zu Seitz und zur Entstehung der Rede vgl. auch Matthias Peter: Geplante Außenpolitik? Der Planungsstab des Auswärtigen Amts. In: Elke Seefried/Dierk Hoffmann (Hrsg.): Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorriffe auf die Zukunft. Berlin/Boston 2018, S. 175 f.

35 Vgl. auch Genschers nachträgliche Äußerung, „er habe eine so wichtige Rede nicht in den Wahlkampf hineinkommen lassen“ wollen: Hans-Dietrich Genscher: Die Chance der Deutschen. Ein Gesprächsbuch. Hans-Dietrich Genscher im Gespräch mit Guido Knopp. München 2008, S. 129.

36 Aufzeichnung von Seitz, 7.1.1987. In: AAPD 1987, Dok. 2, S. 6–13, die Zitate S. 12. Seitz hatte die von Dieter Boden konzipierte Aufzeichnung unterzeichnet.

37 Während CDU und CSU bei den Wahlen zusammen auf 44,3 % der Stimmen kamen und gegenüber 1983 4,5 % verloren, legte die FDP von 7,0 % auf 9,1 % zu.

der die Bundesrepublik besonders interessiert sei, da nur in diesem Rahmen die Deutschen auch ihre „nationalen Interessen wahrnehmen“ könnten. Vor diesem Hintergrund endete er mit dem eingangs zitierten Aufruf, Gorbatschow ernst und beim Wort zu nehmen.<sup>38</sup>

Im Auswärtigen Amt wurde indes Genschers Meinung nicht durchgehend geteilt. Der ehemalige Botschafter in Moskau, Jörg Kastl, der schon 1986 nicht an eine grundlegende Wandlung der sowjetischen Außenpolitik glauben wollte, verabschiedete sich im April 1987 in den Ruhestand und warf nun in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) Genscher vor, sich „beim westdeutschen Publikum beliebt“ machen zu wollen und verhehlte seine Skepsis hinsichtlich Gorbatschows Außen- und Innenpolitik nicht.<sup>39</sup> Im Sowjetunion-Referat bemühte man sich zwar um eine differenziertere Sicht, die Gorbatschow einen genuinen Modernisierungswillen zugestand, aber zugleich auf die Kontinuitäten sowjetischer Politik gegenüber Westeuropa verwies. So warnte der stellvertretende Referatsleiter Michael Libal vor zu großer Euphorie über Gorbatschows Vorstellung vom „gemeinsamen Haus Europa“, da er mit dieser Formel, etwas subtiler als seine Vorgänger, weiter das Ziel verfolge, die USA aus Europa zu verdrängen und Westeuropa zu dominieren. Auch mit Blick auf die Dritte Welt konstatierte Libal eine größere Flexibilität Gorbatschows, die aber nicht ausschließe, dass Moskau weiterhin militärisch dort präsent bleibe, wie etwa in Afghanistan.<sup>40</sup> Genscher hatte sich folglich mit seiner Rede auch von den Sowjetunion-Experten in seinem Ministerium abgesetzt.

Das galt in einem noch größeren Maße für seine Position im Hinblick auf den Koalitionspartner der FDP. Wenngleich er einen Tag nach der Wahl, am 26. Januar 1987, Helmut Kohl seiner „freundschaftliche[n] Verbundenheit“ versichert hatte<sup>41</sup>, distanzierte er sich mit seiner mehr die Chancen als die Risiken von Gorbatschows Außenpolitik betonenden Rede deutlich von diesem und weiten Kreisen der Union. Insgesamt nutzte der medial geschickte Außenminister, der es verstand, sich nicht nur mit Interviews „als entschei-

38 Rede vor dem „World Economic Forum“. In: Genscher: Unterwegs zur Einheit (wie Anm. 1), S. 142 f., 145, 149 f.

39 Jörg Kastl: Einen Schritt zurück, um zwei Schritte voran tun zu können. In: FAZ, 25.4.1987, S. 11.

40 Libal: Blick vom Schreibtisch (wie Anm. 6), S. 98 f.; Aufzeichnung AA., Betr.: Politische Rahmenbedingungen und Ziele des Staatsbesuches des Herrn Bundespräsidenten in der Sowjetunion, 17.6.1987, PA AA, ZA 147122E. Zu Libals Auffassung über die Innenpolitik Gorbatschows vgl. auch dessen unter Pseudonym veröffentlichten Artikel: Wenzel Daneil: Wandlungen einer Diktatur. Die Reformpolitik Gorbatschows und ihre Bedeutung für den Westen. In: Die neue Ordnung 41 (1987), S. 334–344.

41 Bundesminister Genscher an Bundeskanzler Kohl, 26.1.1987. In: AAPD 1987, Dok. 14, S. 60.

dender politischer Akteur in Szene zu setzen“<sup>42</sup>, den „Gorbatschow-Faktor“, um in die bundesdeutsche Öffentlichkeit hineinzuwirken und sich in der parteipolitischen Debatte zu profilieren. Indem er dabei die existierende Pro-Gorbatschow-Stimmung aufgriff und öffentlich darauf reagierte, gelang es ihm, die interessierte Öffentlichkeit ein Stück weit zu dominieren.

Wie zu erwarten, eckte der Außenminister bei führenden Unionspolitikern an, insbesondere bei Verteidigungsminister Manfred Wörner, der am 31. Januar 1987 auf der Wehrkundetagung in München zwar die Möglichkeit von Rüstungskontrollabkommen eingeräumt, sich aber insgesamt skeptisch gezeigt hatte angesichts der weiteren sowjetischen Rüstungsanstrengungen und des Fortbestehens des „alte[n] Gegensatz[es] zwischen der sowjetischen Ar- rüstungsrhetorik und der sowjetischen Rüstung“.<sup>43</sup> Letztlich blieb Gorbatschow für ihn ein gefährlicher Gegner, der erfolgreich sein Image als Friedensapostel aufgebaut hatte, um den Westen in die Irre zu führen. Daher empfahl auch er im weiteren Verlauf des Jahres, „Moskau beim Wort [zu] nehmen“, allerdings mit Blick auf die sowjetische konventionelle Angriffsfähigkeit.<sup>44</sup> Ähnlich wie Wörner hielt auch der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Alfred Dregger, die Sowjetunion aufgrund ihrer militärischen Überlegenheit bei der Truppenstärke und der konventionellen Bewaffnung zu einer offensiven Kriegsführung fähig, so dass auch er forderte, dass man Moskau hinsichtlich eines Abbaus der konventionellen Rüstung „beim Wort nehmen“ müsse.<sup>45</sup>

Der Bundeskanzler blieb ebenfalls tendenziell misstrauisch gegenüber Gorbatschow. Nachdem dieser mit seiner Fernsehansprache vom 28. Februar 1987 den amerikanischen SDI-Verzicht von der Mittelstreckenproblematik

- 42 Vgl. dazu Agnes Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83. Berlin/Boston 2015, das Zitat S. 70.
- 43 Sicherheitspolitische Perspektiven und Aufgaben des Nordatlantischen Bündnisses in sich verändernden West-Ost-Beziehungen. In: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 14/1987, zit. nach <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/bulletin-1987-bis-1989/perspektiven-des-buendnisses-in-den-west-ost-beziehungen-red-e-des-bundesministers-der-verteidigung-auf-der-wehrkundetagung-in-muenchen-793954> (abgerufen am 12.11.2020). Vgl. dazu Michael Staack: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System. Paderborn 2000, S. 99 f., und, unter Bezugnahme auf Staack, Eckart Conze: Das Geheimnis des „Genscherismus“: Genese, Möglichkeiten und Grenzen eines Außenpolitischen Konzepts. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik. Wiesbaden 2015, S. 74 f. Conzes Vermutung, dass Genscher seine Rede in Davos bewusst einen Tag nach Wörners Auftritt hielt, ist angesichts von deren skizzierter Entstehungsgeschichte unwahrscheinlich.
- 44 Redefragment Wörners von 1987, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), NL Wörner, I-636–068/2.
- 45 Rede Dreggers vor der Clausewitz-Gesellschaft in der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, 1.10.1987, ACDP, NL Dregger, I-347–014/1.

entkoppelt hatte<sup>46</sup>, sagte Kohl zwar für dasselbe Jahr einen Vertragsabschluss zwischen den Supermächten voraus. Aber er mahnte vor dem Parteivorstand, dass die westdeutschen Interessen bei den Kurzstreckenraketen und im konventionellen Bereich ebenfalls berücksichtigt werden müssten.<sup>47</sup> Außerdem bestand er darauf, das Gesamtbild der Sowjetunion einschließlich der politischen Gefangenen, der Menschenrechte und der Minderheiten zu beachten und etwa mit Blick auf die Ausreisemöglichkeiten der Russlanddeutschen „Gorbatschow beim Wort [zu nehmen] und [zu fragen], wie sehen die Taten aus“.<sup>48</sup>

Deutlich wird, wie intensiv die Unionspolitiker versuchten, Genschers Formel einen anderen Sinn zu geben. Dass sie aber dazu genau diese Formel verwandten, verweist darauf, dass Genscher einen öffentlichkeitswirksamen Slogan geprägt hatte. Der liberale Außenminister setzte sich, all diesen Bemühungen zum Trotz, 1987 in der parteipolitischen Debatte durch, was zum einen mit der Pro-Gorbatschow-Stimmung in der Öffentlichkeit zusammenhing.<sup>49</sup> Zum anderen ließ Gorbatschow aus Sicht der übergroßen Mehrheit der Westdeutschen seinen Ankündigungen mit der Unterzeichnung des INF-Vertrages am 8. Dezember 1987 wirklich Taten folgen – ein Vertrag, der nicht nur die Abschaffung einer ganzen Waffenkategorie, sondern auch die Überwachung von deren Zerstörung detailliert festhielt.<sup>50</sup>

Im folgenden Jahr konnte Genscher öffentlich auf eine ganze Reihe von Indizien verweisen, die einen grundlegenden Wandel der sowjetischen Außenpolitik signalisierten: die im INF-Vertrag erreichte doppelte Null-Lösung bei den Mittelstreckenwaffen, den sowjetischen Abzug aus Afghanistan, die Bereitschaft zu Vor-Ort-Inspektionen und die kritische Auseinandersetzung mit der früheren Außenpolitik Moskaus. Das bestärkte ihn in der Auffassung, dass „von der Sowjetunion der Weg der Modernisierung der internationalen Beziehungen beschritten wird, mit Elementen einer kooperativen Philosophie“. Er sah sich daher mit seiner Aufforderung, Gorbatschow beim

46 Die Erklärung in: Michail Gorbatschow: Ausgewählte Reden und Aufsätze, Bd. 4: Juli 1986–April 1987. Berlin (Ost) 1988, S. 492 ff. Eine Einigung in Reykjavík war gescheitert, weil US-Präsident Reagan auf der weiteren Erprobung von SDI bestand, Gorbatschow aber die Abschaffung der Mittelstreckenwaffen von einem amerikanischen Verzicht auf SDI abhängig gemacht hatte.

47 Helmut Kohl: Berichte zur Lage 1982–1989. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Bearb. von Günter Buchstab und Hans-Otto Kleinmann. Düsseldorf 2014, S. 508 f. (4.3.1987); Protokoll der Fraktionssitzung am 10.3.1987, ACDP, 08–001–1081/1.

48 Kohl: Berichte zur Lage (wie Anm. 47), S. 524 (6.4.1987).

49 Zur öffentlichen Meinung mit Blick auf die Popularität Gorbatschows sowie die sowjetische Außen- und Sicherheitspolitik 1987 vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 220 f.

50 Zum INF-Vertrag Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.): The INF Treaty. A Reappraisal. Göttingen 2020.

Wort zu nehmen, voll und ganz bestätigt und betonte, dass mit den genannten Schritten Moskaus „in wichtigen Fragen den Worten Taten gefolgt“ seien.<sup>51</sup> Dies zusammen mit den von ihm als unumkehrbar eingeschätzten inneren Reformen fördere „die Vertrauensbildung und eine Stabilisierung der internationalen Beziehungen“.<sup>52</sup>

Die Außenpolitiker der Unionsparteien wollten dies freilich nicht gelten lassen. In dem vom stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Volker Rühe herausgegebenen Band „Herausforderung Außenpolitik“ forderte dieser, dass Maßstab für die sowjetische Politik „weniger das ‚Neue Denken‘ und die Absichten [...], sondern die ‚Neuen Taten‘ der sowjetischen Führung“ sein sollten. Konkret verlangte Rühe die Verbesserung der Menschenrechts-situation, die Respektierung der Sicherheitsinteressen der Westeuropäer und den vollständigen Rückzug aus Afghanistan (über den bis weit ins Jahr 1988 noch Unklarheit herrschte). Hinzu kamen unter anderem die Forderung nach konventioneller Abrüstung von Karl Lamers und der Hinweis von Hans Peter Repnik, die Reformen Gorbatschows nicht mit der Einführung einer westlichen Demokratie zu verwechseln.<sup>53</sup> Den genannten Unionspolitikern ging es indes nicht nur um die Sache; darüber hinaus versuchten sie auch, mit der Herausstellung von mehr Realismus die eigene außenpolitische Kompetenz zu betonen und sich im Kampf um die Deutungshoheit in der Gorbatschow-Debatte durchzusetzen. Dabei hatten sie freilich, genauso wenig wie ihre älteren Parteifreunde im Jahr zuvor, angesichts der weiter wachsenden Zustimmung für den KPdSU-Generalsekretär, keine Chance.

#### IV.

Insgesamt verbesserten sich die westdeutsch-sowjetischen Beziehungen seit der Bundestagswahl von 1987, da Gorbatschow nun die Zeit gekommen sah, „die BRD aktiver anzugehen“.<sup>54</sup> Dabei trugen die Begegnungen Genschers mit Gorbatschow im Juli 1986 und im Juli 1987 (zusammen mit Bundespräsident Richard von Weizsäcker) zum gegenseitigen Kennenlernen und zu

51 Rede bei der Tagung des Institute for East-West-Security Studies in Potsdam, 11.6.1988. In: Genscher: Unterwegs zur Einheit (wie Anm. 1), S. 153–169, die Zitate (in dieser Reihenfolge) S. 162, 160.

52 Hans-Dietrich Genscher: Bonn-Moskau. Chancen und Verantwortung. In: Süddeutsche Zeitung, 29.7.1988, S. 10.

53 Volker Rühe (Hrsg.): Herausforderung Außenpolitik. Die neue Generation der CDU/CSU meldet sich zu Wort. Herford 1988, das Zitat aus Rühes Aufsatz: Herausforderungen an die deutsche Außenpolitik, S. 28.

54 Direktiven Gorbatschows vom 2.2.1987 zur sowjetischen Deutschland- und Europapolitik (Auszug). In: Aleksandr Galkin/Anatolij Tschernjajew (Hrsg.): Michail Gorbatschow und die deutsche Frage. Sowjetische Dokumente 1986–1991. München 2011, S. 26 f.

einem engeren Vertrauensverhältnis bei.<sup>55</sup> Genscher setzte gleichsam sein Ende der 1970er Jahre begonnenes Ringen um Vertrauen gegenüber der Sowjetunion (und deren Verbündeten) fort, nun aber mit deutlich besseren Erfolgsaussichten, da Gorbatschow und Schewardnadse gegenüber diesen Vorstößen sehr viel offener waren als ihre Vorgänger.

Das veranlasste Genscher wiederum, einen Schritt weiterzugehen. Als im Januar 1988 Schewardnadse zu politischen Gesprächen in Bonn weilte, lud Genscher diesen zu sich nach Hause ein, wo er ihn zusammen mit seiner Frau bewirtete. Im Anschluss verriet er der Presse, „mit Schewardnadse könne man richtige Dialoge führen“ – anders als mit dessen Vorgänger Gromyko.<sup>56</sup> Das Ehepaar Schewardnadse revanchierte sich bei den Genschers bei deren Besuch in Moskau im Juli 1988 mit einem privaten Abendessen<sup>57</sup>, bei dem Genscher einen Witz auf Kosten Honeckers zum Besten gab. Schewardnadse erzählte ihn Gorbatschow weiter und auf dessen Wunsch auch dem Politbüro. Diese in der Vergangenheit undenkbareren Reaktionen waren für Genscher ein Signal dafür, „daß sich hier inzwischen sehr viel getan hatte“.<sup>58</sup> Solche Gesten und menschlichen Reaktionen verwiesen auf das bestehende Vertrauen und vertieften es weiter.

Höhepunkt von Genschers Moskau-Besuch, der die Visite des Bundeskanzlers im Oktober vorbereiten sollte, war ein Gespräch mit Gorbatschow am 30. Juli 1988, in dem er sich durch Gorbatschows Ausführungen über die XIX. Parteikonferenz<sup>59</sup> in seinen Aussagen über die Dynamik der sowjetischen Entwicklung in Richtung „Perestroika“ bestätigt fühlen musste. Gorbatschow dankte Genscher für dessen Beitrag zum INF-Abkommen, begrüßte dessen Überlegungen für ein gesamteuropäisches Haus, kritisierte aber die Zögerlichkeit der Bonner Regierungskoalition, entschlossen die Initiative zugunsten der Sowjetunion zu ergreifen. Hier konnte Genscher auf den bevorstehenden Besuch Kohls verweisen, in dessen Zusammenhang man sehr wohl bereit sei, „große Entscheidungen zu treffen, die es uns erlauben werden, unsere Beziehungen auf eine qualitativ neue Stufe zu heben“. Und die dafür günstige Atmosphäre entstehe in der Bundesrepublik „nicht zuletzt dank Ihrer Perestrojka“. Diese werde wärmstens begrüßt, und es herrsche

55 Zum Staatsbesuch von Weizsäckers vom 6. bis 10.7.1987 vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 240 ff.

56 Udo Bergdoll: Vieldeutiges vom Kaukasier. In: Süddeutsche Zeitung, 20.1.1988, S. 3.

57 Reinhard Bettzuge: Hans-Dietrich Genscher – Eduard Schewardnadse. Das Prinzip Menschlichkeit. Bergisch-Gladbach 1994, S. 83.

58 Genscher: Die Chance der Deutschen (wie Anm. 35), S. 137 ff., das Zitat S. 139.

59 Die XIX. Alluniions-Parteikonferenz der KPdSU (28.6.–1.7.1988) war ein entscheidender Schritt zur Demokratisierung des Systems, da sie unter anderem die Einberufung eines Volksdeputiertenkongresses beschloss, der aus halbfreien Wahlen hervorgehen sollte.

auch keine Angst mehr vor einer starken, reformierten Sowjetunion.<sup>60</sup> Insgesamt wollte Genscher mit diesen Worten Gorbatschow das Gefühl vermitteln, dass er der Bundesregierung vertrauen könne. Bei dem im Oktober folgenden Besuch Kohls in Moskau fasste schließlich auch der Kanzler Vertrauen in den mächtigsten Mann der Sowjetunion, nicht zuletzt weil er nun fest entschlossen war, mit Gorbatschow ins Geschäft zu kommen und die bilateralen Beziehungen auf allen Ebenen zu verbessern.<sup>61</sup> Genscher hatte einen wichtigen Anteil daran.

Als nach dem Moskauer Gipfel der Bundestag Bilanz zog, konnte sich Genscher bestätigt fühlen: Denn die Bundesregierung war seinem Aufruf, Gorbatschow beim Wort zu nehmen und zu unterstützen, auf ganzer Linie gefolgt. Er verwies auf den engen Zusammenhang zwischen den sowjetischen Reformen und dem Wandel der West-Ost-Beziehungen und mahnte für die Zukunft an, „keine Berührungsängste“ zu haben: „Gerade in einer Zeit, in der unsere Gesellschaftsordnung eine immer größere Anziehungskraft ausübt“, sei das völlig unangebracht.<sup>62</sup> Die Sowjetunion befand sich für Genscher auf Reformkurs und öffnete sich westlichen Ideen; andererseits war sie gegenüber dem Westen im Nachteil, weil sie nicht über eine vergleichbare Anziehungskraft verfügte.

## V.

Trotz einer deutlichen Verbesserung der Beziehungen zwischen Bonn und Moskau kämpfte Kohl weiterhin mit einem zentralen Problem. Im Juni 1986 hatte er zusammen mit Verteidigungsminister Wörner eine Verlängerung des Wehrdiensts auf 18 Monate durchgesetzt, um die Stärke der Bundeswehr langfristig bei 495.000 Mann zu halten. Und laut Neufassung des Wehrpflichtgesetzes sollte die Verlängerung zum 1. Juni 1989 in Kraft treten.<sup>63</sup> Je näher der Termin rückte, desto mehr nahmen Kohl und die Unionspolitiker wachsenden Unmut dagegen wahr. Denn Gorbatschow schien mit seiner auf Frieden und Abrüstung ausgerichteten Politik einen solchen Schritt in den Augen der Öffentlichkeit unnötig zu machen. Angesichts der schwindenden Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung stand daher, wie Elisabeth

60 Gespräch Gorbatschows mit Genscher, 30.7.1988. In: Galkin/Tschernjajew: Gorbatschow (wie Anm. 54), S. 95–104, die Zitate S. 100.

61 Vgl. Wentker: Vom Gegner zum Partner (wie Anm. 15), S. 17–20.

62 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 11. Wahlperiode, 106. Sitzung am 10.11.1988, S. 7302.

63 Neufassung des Wehrpflichtgesetzes vom 13.6.1986. In: Bundesanzeiger, 20.6.1986, S. 882. Für die Datierung der Wehrpflichtverlängerung danke ich Herrn Oberst Dr. Gerhard Groß vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaft der Bundeswehr, Potsdam.

Noelle-Neumann vom Institut für Demoskopie Allensbach im Juli 1988 schrieb, die bundesdeutsche „Verteidigungspolitik vor einem wachsenden Akzeptanz-Problem“.<sup>64</sup> Kohl und Wörner schafften es zwar, in der Nordatlantischen Versammlung im November 1988 zwei Entschlüsse durchzubringen, denen zufolge man weiterhin gegenüber sowjetischen Bekundungen Vorsicht walten lassen und die konventionelle und nukleare Verteidigung nicht vernachlässigen wolle.<sup>65</sup> Gorbatschow nahm ihnen jedoch mit einem spektakulären Auftritt vor den Vereinten Nationen am 7. November 1988 den Wind aus den Segeln. Hier stellte er in Aussicht, innerhalb von zwei Jahren die sowjetischen Truppen einseitig um 500.000 Mann zu verringern und sechs Panzerdivisionen mit 50.000 Mann und 5.000 Panzern aus der DDR, der ČSSR und Ungarn abzuziehen und aufzulösen. Auch im europäischen Teil der Sowjetunion sollten die Streitkräfte und ihre Bewaffnung reduziert werden: Insgesamt ging es um die Abrüstung von 10.000 Panzern, 8.500 Artilleriesystemen und 800 Kampfflugzeugen im östlichen Europa.<sup>66</sup> Sowohl das Auswärtige Amt als auch das Verteidigungsministerium sahen darin ernst gemeinte Abrüstungsschritte, die die Offensivfähigkeit der sowjetischen Streitkräfte wirkungsvoll beeinträchtigten.<sup>67</sup> Genscher riet dazu, die sich daraus ergebenden Chancen „beherzt“ zu nutzen und sah darin einen weiteren Beleg dafür, dass Gorbatschow seinen Worten Taten folgen lasse: „An der Ernsthaftigkeit seines Willens zur Abrüstung und zur Zusammenarbeit sei nicht zu zweifeln.“<sup>68</sup> Und in einem privaten Brief an den ehemaligen Staatssekretär Berndt von Staden schrieb er mit Bezug auf Gorbatschows Abrüstungserklärungen: „Gorbatschow lässt seinen Worten Taten folgen! In dem Maße, wie das geschieht, wird die Sowjetunion zu einem stabileren und berechenbareren Partner.“<sup>69</sup> Kohl und der Nachfolger Wörners, Rupert Scholz (CDU), wollten zwar vorerst an einer Wehrdienstverlängerung fest-

- 64 Elisabeth Noelle-Neumann: Wenn das Gefühl der Bedrohung schwindet. In: FAZ, 22.7.1988, S. 6. Zum Hintergrund vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 389–392.
- 65 Bundesrat: Drucksache 642/88, 28.12.1988: Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Nordatlantischen Versammlung über die Plenarsitzung der Nordatlantischen Versammlung am 17. und 18. November in Hamburg, Entschließung 195 (1988) betr. das Atlantische Bündnis und den „Gorbatschow-Effekt“ in der öffentlichen Meinung im Westen, S. 25; Entschließung 203 (1988) betr. Gorbatschows Herausforderung für das Bündnis, S. 31 f.
- 66 Rede Gorbatschows vom 7.12.1988. In: Europa-Archiv 44 (1989), D34 f.
- 67 Aufzeichnung Heyken, 8.8.1988. In: AAPD 1988, Dok. 357, S. 1855–1858, hier S. 1857; [Aufzeichnung BMVg] Rede des sowjetischen Staats- und Parteichefs Michail Gorbatschow vor der 43. UN-Generalversammlung am 7.12.1988, PA AA, ZA 143588E. Aus der Umgebung des Vorgangs geht hervor, dass die Aufzeichnung aus dem Bundesverteidigungsministerium (BMVg) stammt.
- 68 Zit. nach: Kohl begrüßt vor allem Truppenabzug aus der DDR. In: Süddeutsche Zeitung, 9.12.1988, S. 2.
- 69 Genscher an von Staden, 7.2.1989, PA AA, ZA 257749E.

halten; als aber eine Umfrage im Februar 1989 ergab, dass 70 Prozent der Bevölkerung diese Maßnahme aufgrund der geschwundenen Bedrohung ablehnten, und die FDP damit drohte, die Wehrdienstzeit zum Wahlkampfthema zu machen, vollzog der Kanzler Mitte April eine Kehrtwende: Die Wehrdienstverlängerung wurde ausgesetzt und auf den 1. Juni 1992 verschoben.<sup>70</sup> Genscher hatte es vermocht, mit Hilfe der öffentlichen Meinung eine politische Entscheidung der Bundesregierung herbeizuführen, die ganz und gar nicht im Sinne des Bundeskanzlers war.

Auch als nach dem INF-Vertrag über eine Modernisierung der nuklearen Kurzstreckenraketen der NATO vom Typ Lance diskutiert wurde, machte sich Genscher zum Fürsprecher derjenigen, die diese um jeden Preis verhindern wollten. Denn er sorgte sich darüber, dass diese „die überfällige Modernisierung des politischen Denkens behindern und einen aussichtsreichen Prozeß gefährden würde“ – und damit meinte er sowohl die weltweite Détente als auch die Reformprozesse in Osteuropa und der Sowjetunion.<sup>71</sup> Überdies handle es sich um Waffen, die nur auf dem Gebiet der beiden deutschen Staaten eingesetzt und die Bundesrepublik im Bündnis weiter isolieren würden.<sup>72</sup> Die Union war in dieser Frage gespalten. Alfred Dregger etwa hatte schon 1987 im Bundestag die Auffassung vertreten: „Je kürzer die Reichweiten, um so deutscher die Zerstörung.“<sup>73</sup> Demgegenüber hatte Wörner ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen der Invasionsfähigkeit des Warschauer Pakts „und der Notwendigkeit [für die NATO verwiesen], über taktische Atomwaffen zu verfügen“.<sup>74</sup> An diesen Meinungsunterschieden hatte sich Anfang 1989 noch nichts grundlegend geändert. In der Öffentlichkeit herrschte indes weiterhin die Meinung vor, dass Nuklearwaffen in Europa grundsätzlich friedensgefährdend seien. Vor diesem Hintergrund gelang es Genscher zunächst am 20. Dezember 1988, die Regierungskoalition auf eine Verschiebung der Modernisierungsentscheidung auf Anfang der 1990er Jahre festzulegen; am 20. April 1989 einigte sich die Regierungskoalition auf eine möglichst baldige Aufnahme von Verhandlungen, um bei den Kurzstreckenraketen zu gleichen Obergrenzen auf niedrigem Niveau zu kommen. Im Bündnis verursachte dies zwar erhebliche Spannungen, da Washington

70 Vgl. Wentker: Die Deutschen und Gorbatschow (wie Anm. 2), S. 393 f.

71 Zit. nach Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 23), S. 612. Vgl. auch Stephen F. Szabo: Lotse im europäischen Gezeitenwechsel – Genscher und die Vorboten der großen Wende (1985–1989). In: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa. Baden-Baden 2002, S. 255 f.; Frank Elbe: „Je kürzer die Reichweite, umso toter die Deutschen.“ In: Brauckhoff/Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik (wie Anm. 43), S. 167.

72 Vgl. Staack: Handelsstaat Deutschland (wie Anm. 43), S. 146.

73 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 11. Wahlperiode, 10. Sitzung, 7.5.1987, S. 538.

74 Protokoll der CDU/CSU-Fraktionssitzung am 10.11.1987, ACDP 08–001–1083/2.

und London weiter auf eine Modernisierung drängten; die Bonner Position konnte aber auf der NATO-Tagung am 29./30. Mai 1989 durchgesetzt werden.<sup>75</sup>

Genscher obsiegte in Bonn gegenüber der Union zum einen, weil ihn auch die Opposition unterstützte, zum anderen aber aufgrund der öffentlichen Meinung: 79 Prozent der Bundesbürger machten sich laut einer Emnid-Befragung im Februar keine Sorgen mehr über eine Bedrohung aus dem Osten.<sup>76</sup> Und da es nicht zuletzt Genscher und der Bundesregierung auf der NATO-Tagung gelang, den drohenden Beschluss zur Modernisierung der Short-Range Nuclear Forces (SNF) auf 1992 zu verschieben, bewertete auch Moskau die westdeutsch-sowjetischen Beziehungen äußerst positiv. Das sollte sich nicht nur auf den Gorbatschow-Besuch in Bonn im Juni 1989, sondern auch auf das bilaterale Verhältnis während des turbulenten Vereinigungsjahres auswirken.

## VI.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die sich wandelnde Perzeption Gorbatschows, die persönlichen, zunehmend vertrauensvollen westdeutsch-sowjetischen Beziehungen auf höchster Ebene und die parteipolitische Debatte untrennbar miteinander verbunden waren. Genscher nahm in allen drei Zusammenhängen eine günstige Ausgangsposition ein: Als Außenminister verfügte er über einen Informationsvorsprung gegenüber anderen, und als prominentes Mitglied des FDP-Bundesvorstands behauptete er sich innerhalb der Partei und in der parteipolitischen Auseinandersetzung. Dabei war er medial äußerst versiert, hatte die Öffentlichkeitsarbeit im Auswärtigen Amt neu strukturiert und setzte sich gekonnt in Szene. All dies kam ihm auch in der Gorbatschow-Debatte zwischen 1985 und 1989 zugute.

So hatte er den richtigen „Riecher“, als er trotz grundsätzlicher Skepsis gegenüber der Sowjetunion bereits 1985 darauf setzte, dass diese langfristig aufgrund ihres technologischen Rückstands die Kooperation mit der Bundesrepublik suchen werde. Sowohl aus den erfolgreichen KVAE-Verhandlungen als auch aus der Offenheit Gorbatschows im Hinblick auf seine innenpolitischen Probleme schloss Genscher bereits 1986, dass sich die neue sowjeti-

75 Vgl. Michael Broer: Die nuklearen Kurzstreckenwaffen in Europa. Eine Analyse des deutsch-amerikanischen Streits über die Einbeziehung der SRINF in den INF-Vertrag und die SNF-Kontroverse. Frankfurt a. M. u. a. 1993, S. 203, 243, 235 f., 247–249.

76 Fünfte Partei in den Bundestag? Spiegel-Umfrage über die politische Situation im Monat Februar. In: Der Spiegel, 27.2.1989, S. 51. Vgl. auch Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 23), S. 614, demzufolge „eine Bundesregierung, die sich anders verhalten hätte, keine Mehrheit gehabt hätte, nicht im Deutschen Bundestag und nicht im Volk.“

sche Führung in ihrer außenpolitischen Ausrichtung grundlegend gewandelt hatte. Als er im Februar 1987, nach Kohls „Kommunikationsdesaster“, mit der Aufforderung: „Nehmen wir Gorbatschow beim Wort“, vor dem Hintergrund seiner Einschätzung wagemutig nach vorne preschte, gelang es ihm, auch den öffentlichen Diskurs zu prägen. Dabei half die allgemeine Pro-Gorbatschow-Stimmung, gegen die die Unionspolitiker mit ihrer Sicht der Dinge und mit ihren nicht unberechtigten Mahnungen keine Chance hatten. Für den weiteren Verlauf der Debatte war entscheidend, dass Gorbatschow seinen Worten auch Taten folgen ließ: Genannt seien insbesondere der INF-Vertrag vom Dezember 1987 und seine Rede vor den Vereinten Nationen fast genau ein Jahr später. Das bestätigte Genscher, der sein Bestes getan hatte, um Vertrauen zu Gorbatschow und Schewardnadse aufzubauen; auch der zögerliche Kohl folgte ihm darin nach seinem Moskau-Besuch 1988. Wie zuletzt gezeigt, wirkte sich dies nicht nur auf die Debatte, sondern auch auf zwei wichtige politische Entscheidungen aus, die als Niederlagen der Unionsparteien zu bewerten sind. Gleichzeitig trugen diese dazu bei, das westdeutsch-sowjetische Verhältnis 1989 grundlegend zu verbessern und die Bedeutung Bonns für Moskau zu erhöhen. Das waren wichtige Voraussetzungen für die 1989/90 folgenden zwar schwierigen, aber insgesamt erfolgreichen Verhandlungen zur deutschen Einheit.



## Die FDP, Europa und das Ende des Ost-West-Konflikts 1987–1992

In der Zeit zwischen 1987 und 1992 befand sich Europa in einer doppelten Übergangsphase. Aus der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde die Europäische Union (EU), während, beschleunigt durch den Zerfall der sozialistischen Systeme, der Ost-West-Konflikt endete. Die FDP war ein wichtiger Akteur dieser Transformationszeit.<sup>1</sup> Sie gestaltete diese in Regierungsverantwortung mit und stellte seit 1969 durchgehend den Außenminister, darunter Hans-Dietrich Genscher mit seiner monumentalen Amtszeit von achtzehn Jahren zwischen 1974 und 1992. Ziel dieses Aufsatzes ist es, das Wechselverhältnis von europäischer Integration und dem Ende des Ost-West-Konflikts im Spiegel der Europapolitik der FDP genauer zu bestimmen.

Da es sich sowohl bei der europäischen Integration als auch bei der Auflösung der bipolaren Welt um tiefgreifende politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungsprozesse handelt, gibt es mittlerweile umfangreiche Literatur zu beiden Themenkomplexen, auch wenn viele Arbeiten aufgrund der Sperrfristen bisher ohne archivalische Quellen auskommen mussten.<sup>2</sup> Wie sich die beiden Prozesse gegenseitig beeinflussten, stand selten im Fokus, geriet in jüngerer Zeit aber wieder stärker in den Blick der Geschichtswissenschaft.<sup>3</sup>

Zwei konfligierende Beobachtungen bilden den Ausgangspunkt der Analyse. Zunächst fällt auf, dass die FDP und vor allem Hans-Dietrich Genscher Fortschritte bei der europäischen Integration, die bis in die 1980er Jahre ein

1 Zum Begriff „Transformation“ vgl. ausführlicher Philipp Ther: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa. Berlin 2014, S. 26–40.

2 Vgl. bereits auf breiter Quellenbasis Kristina Spohr: Wendezeit. Die Neuordnung der Welt nach 1989. München 2019; Mary Elise Sarotte: 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe. Princeton 2014; noch vor der Öffnung der Archive erschien beispielsweise das Themenheft zum Vertrag von Maastricht: *Journal of European Integration History* 1 (2013).

3 Vgl. Ulrich Krotz u.a. (Hrsg.): Europe's Cold War Relations. The EC Towards a Global Role. London 2020; Kiran Patel: Projekt Europa. Eine kritische Geschichte. München 2018, S. 100–102; Piers Ludlow: Not a wholly new Europe. How the integration framework shaped the end of the Cold War in Europe. In: Frédéric Bozo u.a. (Hrsg.): German Reunification. A multinational history. London/New York 2017, S. 133–152; Kiran Patel/Kenneth Weisbrode (Hrsg.): European Integration and the Atlantic Community in the 1980s. New York 2013; zum Kalten Krieg vgl. auszugsweise Sarotte: 1989 (wie Anm. 2); Frederike Schotters: Frankreich und das Ende des Kalten Krieges. Gefühlsstrategien der équipe Mitterrand 1981–1990. Berlin/Boston 2019, S. 166–250 und 352–430.

primär westeuropäisches Projekt war, nicht als Selbstzweck zu betrachten schienen. Vielmehr schrieb die FDP der europäischen Integration eine zentrale Funktion für das Erreichen eines übergeordneten Ziels zu: der Überwindung des Ost-West-Konflikts. Als Resultat sollte eine „Gesamteuropäische Friedensordnung“<sup>4</sup> stehen, in der auch die Ostdeutschen ihre politische Zukunft selbst würden bestimmen können. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch erkennbar, dass jene Dossiers, die den Kern integrationspolitischer Reformen in den 1980er Jahren ausmachten, wie die Wirtschafts- und Währungsunion oder die Stellung des Europäischen Parlaments, einer eigenen Dynamik folgten und Pfadabhängigkeiten aufwiesen, die sich mühe los bis an das Ende der 1970er Jahre zurückverfolgen lassen – eine Zeit, zu der ein Kollaps des Staatssozialismus bei Weitem nicht absehbar war. Es liegt daher der Schluss nahe, dass die bestehende Integrationspolitik von der FDP auch deshalb so eindeutig in den Kontext des Ost-West-Konflikts gestellt wurde, um sie mit einer starken zusätzlichen Legitimationsquelle zu versehen.

In einem ersten Schritt wird der von der FDP betonte Nexus zwischen europäischer Integration und dem Ende des Ost-West-Konflikts analysiert und in den historischen Kontext eingeordnet. Dabei steht das Außenministerium unter der Führung Hans-Dietrich Genschers im Fokus. Im zweiten Abschnitt wird eine alternative Lesart vorgeschlagen und argumentiert, dass wichtige Gründe für die Intensivierung der europäischen Integration am Ende der 1980er Jahre in der Binnendynamik des Integrationsprozesses zu suchen sind. In einem dritten Schritt wird schließlich die These aufgestellt, dass die FDP den Übergang von der Gemeinschaft zur Union auch deshalb mit großem Engagement unterstützte, weil die Reformpläne von drei Strömungen des Wirtschaftsliberalismus geprägt waren, für die auch einflussreiche Politiker der FDP, insbesondere im Außen- und im Wirtschaftsministerium, standen.

## I.

Die Liberalen und vor allem Genscher stellten häufig eine enge Verknüpfung zwischen dem Ende des Ost-West-Konflikts und der europäischen Integration her. Sie bestimmten jedoch selten genauer, welcher Art diese Verknüpfung war. So betonte Genscher einem internen Protokoll zufolge im Ge-

4 Beispielsweise in: Rede von Hans-Dietrich Genscher anlässlich der Unterzeichnung des Zwei-plus-Vier Vertrages (Moskau, 12. September 1990), S. 3, auf der Website des Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) unter: <https://www.cvce.eu/> [02.07.2020]. Synonym verwendete Genscher auch die Begriffe „europäische Friedensordnung“ und „Friedensordnung für ganz Europa“. Vgl. die Reden in Hans-Dietrich Genscher: Zukunftsverantwortung. Berlin 1990, S. 19 und 85.

spräch mit dem ehemaligen französischen Ministerpräsidenten Laurent Fabius bereits im Juli 1987, „Gorbatschow sei noch für viele Überraschungen gut, was die Dynamik im West-Ost-Verhältnis verstärke. Diese Dynamik bedürfe einer Entsprechung im europapolitischen Prozeß.“<sup>5</sup> Die Währungsunion, die seit 1988 wieder verstärkt diskutiert wurde, beschrieb Genscher als ein Instrument, um die Anziehungskraft auf das restliche Europa zu erhöhen. So Genscher in einem Gespräch mit Mitterrand vom Oktober 1989:

„Wir akzeptierten den Delors-Bericht in allen seinen drei Etappen und in seiner Finalität. Fortschritte auf diesem Gebiet würden Europa zum Guten hin verändern. Diese Fortschritte beträfen nicht nur die Zwölf. Hier spiele sich der wirklich dynamische Prozeß in Europa ab. Diese Entwicklung werde auch den Osten beeindrucken. Dies sei ein wirklich großes Thema“.<sup>6</sup>

Dies war eine durchaus erstaunliche Interpretation, handelte es sich beim Delors-Bericht doch um ein hochgradig technisches Papier, für das außerhalb eines engen Zirkels von gut informierten Ökonomen wohl kaum echte Begeisterung aufkam. Die „FDP-Leitsätze zur Europawahl“, verabschiedet im Februar 1989, sprachen eine ähnliche Sprache. Die dort formulierten Ziele atmeten erkennbar den Geist der späten 1980er Jahre, als sich angesichts der beginnenden Revolutionen im Osten ein globaler Siegeszug von Liberalismus und Demokratie anzubahnen schien, und zeigten, dass die europäische Integration in diesem Zusammenhang gesehen wurde. „Erhaltung des Friedens in Europa, langfristige Selbstbehauptung unseres Kontinents, Durchsetzung der Menschenrechte, der Demokratie und des Friedens in der Welt“, all dies könne „nicht mehr von den Nationalstaaten, sondern *nur* von einer Europäischen Union“ erreicht werden.<sup>7</sup>

Das zeigt zunächst, wie groß die Erwartungen der FDP an das Gemeinschaftsprojekt waren. Kiran Patel hat dafür den Begriff der „syneccochic qualities“ geprägt. Damit beschreibt er die Fähigkeit der Gemeinschaft, für die Zukunft Europas als Ganzes zu stehen, obwohl dieser Anspruch zu keinem Zeitpunkt gerechtfertigt war. Schließlich gab es neben der EG und dann EU noch eine ganze Reihe weiterer internationaler Organisationen auf dem

5 Vermerk, Gespräch zwischen Genscher und Fabius, 23. Juli 1987. In: Politisches Archiv des Auswärtigen Amts Berlin (PA AA), B 1/178903.

6 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1989. Bd. 1. Hrsg. v. Andreas Wirsching/Hélène Miard-Delacroix/Gregor Schöllgen, bearb. v. Dorothee Pautsch et al. Berlin/Boston 2019, Dok. 142, S. 638.

7 Bundeshauptausschuss Saarbrücken, 25.02.1989, F.D.P.-Leitsätze zur Europawahl. In: Hans-Jürgen Beerfelz u.a. (Hrsg.): Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der F.D.P. 1980–1990. Baden-Baden 1990, S. 863 [Hervorhebung des Autors].

europäischen Kontinent wie Europarat, WEU, OSZE oder NATO.<sup>8</sup> Zum anderen sind die Leitsätze zur Europawahl ein weiterer Beleg dafür, dass aus Sicht der FDP der Außenwirkung der europäischen Integration eine wichtige Funktion zukam. Warum jedoch *nur* die zur Union werdende Gemeinschaft dazu in der Lage gewesen sei, die übergeordneten europapolitischen Ziele am Ende des Ost-West-Konflikts zu erreichen, bleibt wie bei den vorangegangenen Beispielen ohne explizite Erklärung.

Auf der Suche nach einer Erklärung wird man am ehesten in einem Kontext fündig, der über die Europäische Gemeinschaft hinausweist. Nämlich dann, wenn es um die sogenannte „Gesamteuropäische Friedensordnung“ ging. Genscher vertrat die Auffassung, die Vertiefung der europäischen Integration habe eine stabilisierende Wirkung auf ganz Europa und trage so zur Etablierung einer Friedensordnung nach dem Ende des Kalten Krieges bei. Am deutlichsten wurde er dazu, was unter einer solchen Friedensordnung zu verstehen war, in einer Rede vor der Versammlung der Westeuropäischen Union im März 1990. Dort entwickelte er ein rudimentäres Phasenmodell, an dessen Ende NATO und Warschauer Pakt, so konnte die Rede verstanden werden, aufhören würden zu existieren.<sup>9</sup> Dazu seien in einer ersten Phase kooperative Sicherheitsstrukturen zwischen NATO und Warschauer Pakt nötig, die dann in einer zweiten Phase durch ein System „gemeinsamer kollektiver Sicherheit“ überwölbt würden, bis die bestehenden Bündnisse in diesen neuen Strukturen „aufgehen“ würden.<sup>10</sup> Der Europäischen Gemeinschaft kam in dieser neuen Ordnung die Funktion des „Stabilitätsankers“<sup>11</sup> zu.

Gleichzeitig betonte Genscher jedoch immer wieder, dass sich die Gemeinschaft in einem Zustand „ungeheure[r] Dynamik“<sup>12</sup> befand. Das Spannungsverhältnis zwischen Stabilität und Dynamik synthetisierte er in der ihm eigenen Art: „Wir wollen eine sich dynamisch gestaltende Stabilität für ganz Europa.“<sup>13</sup> Die EG hatte zweifelsohne eine stabilisierende Wirkung. Sie war nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Plattform für Ver-

8 Vgl. Kiran Patel: Provincialising European Union. Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective. In: *Contemporary European History* 22, 4 (2013), S. 649–673, hier S. 665 sowie ders.: Projekt Europa (wie Anm. 3), S. 88 ff.

9 Nachdem Kohl sich gegen seinen Vorschlag gestellt hatte, sah sich Genscher gezwungen, öffentlich zu dementieren, ihm habe die Auflösung der NATO vorgeschwobt. Vgl. Gerhard A. Ritter: Deutschland und Europa. In: Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik. Wiesbaden 2015, S. 209–241, hier S. 227 f.

10 Hans-Dietrich Genscher: Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität. Rede anlässlich der Sondersitzung der WEU-Versammlung am 23. März 1990 in Luxemburg. In: Ders.: Zukunftsverantwortung (wie Anm. 4), S. 139–152, insb. S. 148.

11 Ebd., S. 143.

12 Ders.: Erinnerungen. München 1995, S. 375.

13 Ders.: Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit. Berlin 1991, S. 260.

trauensbildung.<sup>14</sup> In den Jahren 1989/90 überwog nach anfänglicher Skepsis in London und Paris doch das Vertrauen, dass auch ein wiedervereinigtes Deutschland ein verlässlicher Partner sein würde, was für Stabilität im westlichen Bündnis sorgte. Doch warum sollte die Integration noch dynamisiert und vertieft werden – darauf lief die von der FDP befürwortete Gründung einer Europäischen Union hinaus –, wenn das Ziel Stabilität in einer „Gesamteuropäischen Friedensordnung“ war?

Die Vorstellung von der dynamischen Stabilität ist nicht nur ein semantisches Paradoxon, sondern auch inhaltlich schwer aufzulösen. Eine Vertiefung konnte schließlich ebenso bedeuten, dass der Graben zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und den Nicht-Mitgliedstaaten in Europa tiefer wurde – ein Argument, das die britische Regierung unter Margaret Thatcher vorbrachte.<sup>15</sup> Von deutscher Seite wurde die britische Regierung verdächtigt, den Einsatz für die Erweiterung lediglich aus taktischen Gründen einzusetzen, um unliebsame Projekte wie die Währungsunion auszubremsen.<sup>16</sup> Das Argument ist dennoch berechtigt. Die Vertiefung der Integration bedeutete auch, dass der ohnehin schon umfangreiche *acquis communautaire*, die Summe aller Vertrags- und europarechtlicher Bestimmungen, an Komplexität gewann. Damit wurde die ohnehin schon hoch liegende Latte für einen Beitritt noch einmal höhergelegt.

Neben der Überzeugung, die europäische Integration erweise sich als Stabilitätsanker, hegte Genscher die Erwartung, die Europäische Gemeinschaft werde dank ihrer anziehenden Wirkung auf die Staaten Zentral- und Osteuropas dazu beitragen, das Ende des Ost-West-Konflikts herbeizuführen. Spätestens im Jahr 1988 war er zu dem Schluss gekommen, dass die EG „für die osteuropäischen Staaten inzwischen Modellcharakter angenommen habe“.<sup>17</sup> In der Folgezeit wurde er nicht müde zu betonen, dass die Gemeinschaft kein exklusiver Club sein dürfe, was berechtigerweise als ein Signal gewertet wurde, dass der Außenminister eine potentielle Osterweiterung der Ge-

14 Vgl. Patel: Projekt Europa (wie Anm. 3), S. 86 f. und 98 ff.

15 Vgl. beispielsweise die Rede von Margaret Thatcher am 5. August 1990 vor dem Aspen Institute: „But if instead we set off down the path of giving more and more powers to highly centralised institutions [...] then we should be making it harder for the Eastern Europeans to join.“ In: The National Archives London (TNA), FCO 98/4398.

16 Der Verdacht, die britische Regierung versuche die Integration auszubremsen, wurde im britischen Außenministerium als Gefahr wahrgenommen. „The argument that the pace of political of monetary integration should be slowed to suit potential applicants would cut no ice, and damage our case.“ T. M. J. Simmons an Jones Perry vom 31. August 1990. In: Ebd.; sowie Telegramm von D. S. Boucher (britische Botschaft in Bonn), 2. November 1990: „he [Kohl] also sees enlargement, following the Prime Minister’s Aspen speech, as a British trojan horse.“ In: TNA, FCO 98/4400.

17 AAPD (wie Anm. 6) 1988. Bd. 2., Dok. 333, S. 1749.

meinschaft prinzipiell befürwortete.<sup>18</sup> Damit war Genscher auf einer Linie mit dem Bundeskanzler, der in seinem Zehn-Punkte-Programm vom 28. November 1989 forderte, „die EG darf nicht an der Elbe enden, sondern muß die Offenheit auch nach Osten wahren.“<sup>19</sup>

Die Erwartung, die Staaten Zentral- und Osteuropas könnten bald zu Beitrittskandidaten der EG werden, speiste sich gewiss auch aus historischer Erfahrung. Die Regierungen Portugals und Spaniens hatten nach dem Zusammenbruch ihrer Diktaturen den Beitritt zur EG unmittelbar zu einem außenpolitischen Ziel ersten Ranges erklärt. Die liberale Staatsministerin im Auswärtigen Amt Irmgard Adam-Schwaetzer sprach in diesem Zusammenhang von „überständige[n] Restdiktaturen“, die von der „Schwerkraft demokratischer Konzentration“ beseitigt worden seien.<sup>20</sup> 1989/90 schien sich dieser Prozess östlich der EG-Außengrenze zu wiederholen.<sup>21</sup>

Dass die Erweiterung nicht das einzige denkbare Szenario war, zeigt jedoch der Blick auf Frankreich. In seiner Neujahrsansprache vom 31. Dezember 1989 war der französische Staatspräsident François Mitterrand mit einem weitreichenden Plan zur Neuordnung Europas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hervorgetreten, dem ebenfalls die Erwartung zugrunde lag, dass sich die zentral- und osteuropäischen Staaten nach Westen orientieren würden.<sup>22</sup> Nur kam Mitterrand zu einer ganz anderen Schlussfolgerung. Er schlug die Gründung einer „confédération européenne“ vor, die den Staaten Zentral- und Osteuropas eine Perspektive eröffnen würde. Die Konföderation sollte den entstehenden Demokratien einen politischen Rahmen für eine Begegnung auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ermöglichen, ihnen aber den hohen Anpassungsdruck eines Beitrittsgesuchs ersparen. Es blieb jedoch der Verdacht, dass es dem französischen Präsidenten

18 Vgl. beispielsweise das Interview von Genscher mit der Wirtschaftswoche v. 16.9.1988, in dem es heißt: „Die Europäische Gemeinschaft muss ihrer Grundphilosophie folgend für die Mitgliedschaft aller europäischen Demokratien offen sein.“

19 Helmut Kohl: Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas vom 28.11.1989, Punkt sieben, [https://www.cvce.eu/obj/zehn\\_punkte\\_programm\\_zur\\_ueberwindung\\_der\\_teilung\\_deutschlands\\_und\\_europas\\_28\\_november\\_1989-de-eebe1b22-f312-4082-bcb0-ea8f27382c17.html](https://www.cvce.eu/obj/zehn_punkte_programm_zur_ueberwindung_der_teilung_deutschlands_und_europas_28_november_1989-de-eebe1b22-f312-4082-bcb0-ea8f27382c17.html) [5.5.2021], S. 7.

20 Rede von Staatsministerin Adam-Schwaetzer in Brüssel vom 5. November 1987. In: Bulletin der Bundesregierung 117–87. Für die Haltung Genschers zur Süderweiterung vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: Liberale Europapolitik? Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und der Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte (1981–1986). In: Brauckhoff/Schwaetzer (Hrsg.): Genschers Außenpolitik (wie Anm. 9), S. 173–191, hier S. 176 ff.

21 Vgl. Ludlow: Not a wholly new Europe (wie Anm. 3), S. 137.

22 Der Text der Fernsehansprache : <https://www.vie-publique.fr/discours/139496-allocation-de-francois-mitterrand-president-de-la-republique-loc> [11.6.2020].

ten eigentlich darum ging, eine rasche EG-Erweiterung zu verhindern.<sup>23</sup> Die Staaten in Zentral- und Osteuropa sollten nicht unmittelbar zu Anwärtern auf eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft werden, sondern zunächst „konföderiert“, also ökonomisch und politisch angebunden, aber eben nicht, wie von Genscher und Kohl bevorzugt, integriert werden.<sup>24</sup>

Mit der Annahme, das Gravitationszentrum der Europapolitik liege im Westen und der Europäischen Gemeinschaft komme eine Schlüsselfunktion bei der Gestaltung der Epochewende zu, schloss sich die FDP also an eine im Westen Europas verbreitete Meinung an. Die Haltung der FDP zeichnete sich jedoch dadurch aus, dass sie stärker als andere Akteure, insbesondere die Regierungen von Frankreich und Großbritannien, auf die europäische Integration in ihren nach innen und außen gerichteten Dimensionen setzte, um die Etablierung einer „Gesamteuropäischen Friedensordnung“ zu erreichen. Die Vertiefung der Integration sollte aus Sicht der FDP zur Stabilität in Europa beitragen. Hier war beispielsweise die britische Regierung anderer Meinung. Die Erweiterung der Gemeinschaft, für die sich die FDP wie schon bei der Süderweiterung früh offen zeigte,<sup>25</sup> sollte schließlich die Spaltung des Kontinents überwinden, was von der französischen Regierung zunächst abgelehnt wurde.

## II.

Warum intensivierte sich der europäische Integrationsprozess Ende der 1980er Jahre? Die FDP begründete die Intensivierung in erster Linie damit, dass ihr eine wichtige Funktion zur Überwindung der Spaltung Europas zu kam. Im Folgenden wird ein alternativer Interpretationsansatz vorgeschlagen, der auf die Binnendynamik des Integrationsprozesses fokussiert und aus zwei Aspekten besteht.

Erstens wurde die europäische Integration Ende der 1980er Jahre nicht primär beschleunigt, um das Ende des Ost-West-Konflikts herbeizuführen, sondern *weil* der Ost-West-Konflikt endete: Die Revolutionen in der DDR, der Tschechoslowakei, Polen und den anderen Staaten Zentral- und Osteuropas drohten die Parameter auch für die innergemeinschaftliche Diskussion so

23 Vgl. Interview von François Mitterrand für *L'Expansion* vom 17. Oktober 1991. In: *Archives Diplomatiques La Courneuve* (AD), Direction des affaires économiques et financières (DEAF) 3432 sowie die Note von Claude-France Arnould, *Confédération et Communauté européenne* vom 8. Januar 1991. In: Ebd.

24 Von einer raschen Erweiterung sah Mitterrand offenbar die Vertiefung der EG zur Politischen Union gefährdet. Vgl. Schotters: Frankreich (wie Anm. 3), S. 398–429; Frédéric Bozo: *The Failure of a Grand Design. Mitterrand's European Confederation 1989–1991*. In: *Contemporary European History* 17 (2008), S. 391–412, insb. S. 399.

25 Vgl. Genscher: *Erinnerungen* (wie Anm. 12), S. 370 f.

stark zu verändern, dass die Verhandlungen zur Gründung einer Europäischen Union potentiell in Gefahr waren – Verhandlungen, deren Misserfolg eine große Mehrheit der involvierten Akteure unbedingt verhindern wollte.<sup>26</sup> Um zu verstehen, wie die Europäische Gemeinschaft an diesen Punkt gekommen war, ist ein kurzer Rückblick nötig.

Zu Beginn der 1980er Jahre war in Wirtschaft, Politik und Kultur Westeuropas eine Desillusionierung mit den Zukunftsversprechen des Nachkriegsbooms weit verbreitet.<sup>27</sup> Der Zustand der Gemeinschaft schien Ausdruck dieses umfänglichen Krisenempfindens zu sein. Seit Anfang der 1970er Jahre stagnierte die europäische Integration, so jedenfalls die zeitgenössische Wahrnehmung. Der Begriff „Euroskerose“ machte die Runde.<sup>28</sup> Die jüngere Forschung hat gezeigt, dass vieles an dieser Diagnose zu pessimistisch war. In den 1970er Jahren wurde das Europäische Währungssystem (EWS) als ein Vorläufer der Währungsunion etabliert und der Europäische Gerichtshof trieb die Integration durch wegweisende Urteile zum Binnenmarkt voran. Die 1970er Jahren sollten daher als Inkubationsphase für die Durchbrüche der 1980er Jahre gelesen werden.<sup>29</sup> Keine dieser Entwicklungen war jedoch dazu geeignet, für europapolitische Aufbruchsstimmung zu sorgen. Dies änderte sich erst Mitte der 1980er Jahre, als mit den Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte, die erste Vertragsänderung seit 1957, die Europäische Gemeinschaft wieder zur Hoffnungsträgerin wurde. Das Gravitationszentrum der Reform war die Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes.<sup>30</sup> Damit fügte sich die Integrationspolitik in einen größeren Trend ein, der in der Abkehr vom Keynesianismus und der Hinwendung zu Markt-reformen bestand.<sup>31</sup> Seit etwa 1987 wurde schließlich intensiv über weitere Reformen debattiert, die in der Gründung der Europäischen Union münden

26 Ludlow: Not a wholly new Europe (wie Anm. 3), S. 146.

27 Vgl. Fernando Esposito: No future – Symptome eines Zeit-Geists im Wandel. In: Morten Reitmayer u.a. (Hrsg.): Die Anfänge der Gegenwart. München 2014, S. 95–108.

28 Der Begriff „Euroskerose“ insinuierte eine schleichende, aber doch totale Lähmung bringende Krankheit, die die EG angeblich befallen hatte. Er wurde von dem Ökonomen Herbert Giersch, einem wirtschaftsliberalen Kritiker der EG, in den 1980er Jahren geprägt, der damit strukturelle Wachstumshindernisse anprangerte, insbesondere die Macht der Gewerkschaften. Vgl. Dieter Plehwe/Quinn Slobodian: Landscapes of Unrest. Herbert Giersch and the Origins of Neoliberal Economic Geography. In: Modern Intellectual History 16, 1 (2019), S. 185–215, hier S. 187f.

29 Vgl. Richard T. Griffith: A Dismal Decade? European Integration in the 1970s. In: Desmond Dinan (Hrsg.): Origins and Evolution of the European Union. 2. Aufl. Oxford/New York 2014, S. 169–189.

30 Vgl. Laurent Warlouzet: The Implementation of the Single Market Programme 1985–1992. In: Michael Gehler/Wilfried Loth (Hrsg.): Reshaping Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union 1984–1989. Baden-Baden 2020, S. 247–262.

31 Vgl. Nicolas Jabko: Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005. Ithaca/New York 2006, S. 1–9. Laurent Warlouzet hat herausgearbeitet, dass neben einer Politik der ökonomischen Liberalisierung protektionistische und soziale Maßnahmen

sollten. Neben der Vollendung des Binnenmarktes ging es vor allem um die Wirtschafts- und Währungsunion, eine sie flankierende Sozialpolitik, den Status des Europäischen Parlaments im Institutionenengel und eine gemeinsame Außenpolitik.<sup>32</sup>

Die Aussicht auf eine mögliche Erweiterung ließ es geboten erscheinen, die Reformvorschläge in trockene Tücher zu bringen, bevor dies bei noch mehr Mitgliedstaaten ungleich schwieriger würde.<sup>33</sup> Ein ähnlicher Reflex war bei den vorangegangenen Erweiterungsrunden 1973 (Großbritannien, Irland und Dänemark) und 1986 (Spanien und Portugal, Griechenland war 1981 nahezu geräuschlos beigetreten) zu beobachten gewesen. In den 1970er Jahren wurde die Gemeinsame Agrarpolitik institutionalisiert, sodass sie fortan auch von den neuen Mitgliedstaaten mitgetragen werden musste. Mitte der 1980er Jahre wurde die Finanzierung des Gemeinschaftsbudgets neu aufgelegt, um zu verhindern, dass die Ausgaben nach der Süderweiterung anschwollen.<sup>34</sup> Auch das Europäische Parlament erkannte diesen Konnex. Anfang 1989 warnte es, dass es einer potentiellen Erweiterung nur zustimmen würde, wenn es mit mehr Rechten ausgestattet würde, um in einer vergrößerten Gemeinschaft überhaupt noch Gehör zu finden.<sup>35</sup>

Für alle entscheidenden Akteure – mit einer gewichtigen Ausnahme – stand bereits vor dem ereignisreichen Herbst 1989 viel auf dem Spiel. Die französische Regierung war fest entschlossen, die Gemeinschaft zu einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik zu bewegen, die nicht von der Bundesrepublik dominiert war. Die Europäische Kommission hoffte, sich mit ihrer Argumentation durchzusetzen, dass die Währungsunion von einer europäischen Sozialpolitik begleitet werden müsse – ein Bereich, auf dem die EG bisher kaum tätig geworden war.<sup>36</sup> Auch für die Bundesrepublik stand einiges auf dem Spiel. Neben der Gestaltung der Währungsunion nach ihren ordnungspolitischen Prämissen war ihr daran gelegen, das Europäische Parlament zu stärken. Zum einen weil die Bundesrepublik dort mit vielen Abgeordneten vertreten war, aber auch da die Verlagerung der politischen Auseinandersetzung in das Rund des Straßburger Sitzungssaals dem auf

sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene weiterexistierten, Vgl. ders.: Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and its Alternatives Following the 1973 Oil Crisis. London/New York 2018, S. 16–37.

32 Vgl. Mark Gilbert: European Integration. A Concise History. Lanham 2012, S. 143–171.

33 Vgl. Piers Ludlow: European Integration in the 1980s. On the Way to Maastricht? In: Journal of European Integration History 1 (2013), S. 11–22, hier S. 21 f.

34 Anna Michalski: The Enlarging European Union. In: Dinan (Hrsg.), Origins and Evolution (wie Anm. 30), S. 274–301, hier S. 284–290.

35 Vgl. Vermerk Zur Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Schaffung der Europäischen Union, 6. April 1989. In: PA AA, B 210/162240.

36 Vgl. die Rede von Jacques Delors vor dem Collège d'Europe in Brügge vom 17.10.1989, [https://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_jacques\\_delors\\_bruges\\_17\\_octobre\\_1989-fr-5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295.html](https://www.cvce.eu/obj/discours_de_jacques_delors_bruges_17_octobre_1989-fr-5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295.html) [5.5.2021], S. 8 ff.

Ausgleich ausgerichteten Politikverständnis der Bundesrepublik viel eher entsprach als die hochdramatische Gipfeldiplomatie.<sup>37</sup> Die Ausnahme war die britische Regierung, die jenseits einer weiteren Liberalisierung des Binnenmarktes, beispielsweise beim Kapitalverkehr, keinen Vorteil in weitgehenden Reformverhandlungen sah und daher auch nicht zufällig dafür plädierte, die Aufmerksamkeit von der innergemeinschaftlichen auf die internationale Ebene zu verschieben.<sup>38</sup>

Weniger offensichtlich, aber ebenso wichtig war zweitens, dass diese Themen seit dem Ende der 1970er Jahre intensiv diskutiert wurden und durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Dezember 1986 noch einmal Aufwind bekommen hatten. Durch historische und institutionelle Pfadabhängigkeiten war eine Dynamik *sui generis* entstanden, die ohne aktives Entgegenhandeln nur noch schwer zu stoppen war. Die Europapolitik war dadurch keineswegs determiniert. Politische Krisen konnten jedoch, so hat es jüngst Andreas Wirsching gefasst, „nur mittels jener Instrumente und im Rahmen jener Institutionen gelöst werden, die der historische Pfad zur Verfügung gestellt hat.“<sup>39</sup> Diese Pfadabhängigkeiten trugen entscheidend dazu bei, dass die Verhandlungen nicht ins Stocken gerieten, obwohl sich der internationale Kontext dramatisch verändert hatte. Anhand der wichtigsten Komponente in den Verhandlungen zur Gründung einer Europäischen Union, der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), lässt sich dieser Effekt illustrieren.

Die Idee einer Währungsunion wurde bereits Ende der 1960er Jahre diskutiert, bevor das Thema nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre akut wurde. Mit der Gründung des EWS 1979, das auf einer Kooperation der nationalen Notenbanken basierte, erreichte die Initiative zur währungspolitischen Zusammenarbeit einen vorläufigen Höhepunkt.<sup>40</sup> Das EWS geriet jedoch schnell an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Frankreich war mehrmals gezwungen, empfindlich abzuwerten, um den Franc im System zu halten. Die Weiterentwicklung des EWS mit dem Fernziel WWU, wie sie auch von Genscher und seinem italienischen Amtskollegen in der sogenannten Genscher-Colombo-Initiative von 1981 gefordert wurde, fand trotz der bestehenden Probleme in der

37 Diesen Gedanken hat Dominik Geppert in seiner Antrittsvorlesung an der Universität Potsdam am 23.10.2019 formuliert. Vgl. die gekürzte Fassung der Vorlesung, ders.: Brexit in historischer Perspektive. In: Merkur 850 (2020), S. 77–84.

38 Vgl. Ludlow: European Integration (wie Anm. 33), S. 14.

39 Vgl. Andreas Wirsching: Ein „Europäischer Gesetzgeber“? In: Kiran Klaus Patel/Hans Christian Röhl (Hrsg.): Transformation durch Recht. Tübingen 2020, S. 227–255, hier S. 253 f. Eine entscheidende Rolle bei der Institutionalisierung der EG spielte dabei das Gemeinschaftsrecht. Vgl. ebd., S. 254 f.

40 Zur Entstehung des EWS vgl. Emmanuel Mourlon-Druol: A Europe Made of Money. The Emergence of the European Monetary System. Ithaca 2012.

Währungspolitik vorerst nicht statt.<sup>41</sup> Die EG war zu sehr mit anderen Problemen beschäftigt: der ausufernden Agrarpolitik, den Ungleichgewichten im Budget, die die britische Regierung in die Fundamentalopposition gehen ließ, und der Frage, wie mit den Beitrittsgesuchen von Spanien und Portugal umzugehen war. Die WWU war als Ziel dennoch nie gänzlich verschwunden. So fand sie beispielsweise in der Einheitlichen Europäischen Akte Erwähnung. Nachdem die Süderweiterung vollzogen und vorläufige Antworten auf die akuten innergemeinschaftlichen Probleme gefunden worden waren, gelangte die WWU daher schnell wieder an die Spitze der Agenda. Genschers „Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank“ vom 26. Februar 1988 war Ausdruck dieser Reaktualisierung.

Als Grund für die neue Dringlichkeit des Themas nannte er zwei Probleme, die den Nebenwirkungen von Globalisierung und Deregulierung<sup>42</sup> zuzurechnen sind und nicht dem Ost-West-Konflikt: „die währungspolitischen Turbulenzen der letzten Monate und die Internationalisierung der Finanzmärkte“.<sup>43</sup> Auch im sogenannten Delors-Bericht vom 17. April 1989, in dem konkrete Schritte für die Schaffung einer WWU ausgearbeitet wurden, ist die Ost-West-Dimension abwesend. Ihre Legitimation erfuhr die WWU dort im Zusammenhang mit dem großen Liberalisierungsprojekt der 1980er Jahre, dem barrierefreien Binnenmarkt: „The success of the internal market programme hinged to a decisive extent on a much closer coordination of national economic policies, as well as on more effective Community policies.“<sup>44</sup>

Zu Beginn des Jahres 1989 war die Debatte zur Schaffung der WWU also bereits weit fortgeschritten, ohne dass dafür der Ost-West-Konflikt oder dessen Ende ursächlich waren. Noch bevor Mauerfall und deutsche Wiedervereinigung absehbar waren, hatte sich abgezeichnet, dass unter der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1989 Entscheidungen zur

41 Draft European Act submitted by the Governments of the FRG and Italy (6 November 1981), S. 6, auf der Website des CVCE: <https://www.cvce.eu/> [24.5.2020].

42 Vgl. für den Paradigmenwechsel vom sozial-korporatistischen „Regulierungsparadigma“ der Nachkriegszeit zum „Dynamisierungsparadigma“ des „apertistischen Liberalismus“, der in den 1980er Jahren immer stärker sichtbar wurde, Andreas Reckwitz: Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Berlin 2019, S. 248–268.

43 Hans-Dietrich Genscher: Memorandum für die Schaffung eines Europäischen Währungsraumes und einer Europäischen Zentralbank (Diskussionsgrundlage), 26.2.1988. In: Henry Krägenau/Wolfgang Wetter (Hrsg.): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation. Baden-Baden 1993, S. 309 f.

44 Report on economic and monetary union in the European Community (12 April 1989), S. 5, auf der Website des CVCE: <https://www.cvce.eu/> [24.5.2020]. Zur Geschichte der WWU vgl. ausführlich David Marsh: The Euro. The Battle for the New Global Currency. New Haven 2011; Harold James: Making the European Monetary Union. The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank. Cambridge, MA 2012, S. 181–382.

WWU fällig waren. Dies lag daran, dass von der französischen Präsidentschaft immer ungleich mehr erwartet wurde als von der Präsidentschaft eines kleinen oder jungen Mitgliedstaates. Zudem ging der französischen die Präsidentschaft eines Mitgliedstaates voraus, dessen Regierung für ihre Zurückhaltung bei ambitionierten Reformvorhaben bekannt war (Griechenland) und eines Landes, das gerade erst beigetreten war (Spanien). Ihr folgte die Präsidentschaft eines weiteren kleinen Mitgliedstaates (Irland) nach. Es konnte daher mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass die französische Regierung, die als die entschiedenste Verfechterin der Währungsunion galt, auf einen Durchbruch während ihrer Präsidentschaft im Winter 1989 drängen würde.<sup>45</sup>

Auch der Verlauf der Debatte legte Entscheidungen im zweiten Halbjahr 1989 nahe. Nachdem der Delors-Bericht im Frühjahr desselben Jahres weitgehend positiv aufgenommen wurde, galt es den Fahrplan zur Währungsunion festzulegen. Im Sommer einigte man sich auf den Beginn der ersten von drei Stufen. Ausschlaggebend war jedoch der Sprung auf Stufe zwei, nachdem ein Zurück nicht mehr möglich war – jedenfalls nicht, ohne erheblichen diplomatischen Schaden anzurichten. Mitterrand hatte früh angekündigt, noch während seiner Präsidentschaft den Termin für eine Regierungskonferenz festlegen zu wollen, auf der der Sprung gewagt werden sollte.<sup>46</sup> Akten aus dem Bundeskanzleramt belegen, dass die Bundesregierung diesen Zeitplan grundsätzlich teilte. Auf dem Ratsgipfel in Madrid könnten nur „gewisse Weichenstellungen“ vorgenommen werden, so Helmut Kohl im Gespräch mit Kommissionspräsident Jacques Delors am 11. April 1989, „um dann im Dezember beim Europäischen Rat unter französischer Präsidentschaft die endgültigen Entscheidungen zu treffen.“<sup>47</sup>

Die bahnbrechende Übereinkunft für die Währungsunion wurde dann tatsächlich, wie von Kohl antizipiert, auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 6. und 7. Dezember 1989 in Straßburg unter französischer Präsidentschaft vorgenommen. Der Gipfel galt lange als Paradebeispiel für den Vorrang der Geopolitik vor der europäischen Integration: Erst als mit dem Mauerfall wenige Wochen zuvor die „deutsche Frage“ wieder offen gestellt wurde, sei Helmut Kohl dazu bereit gewesen, der Währungsunion zuzustimmen, um damit grünes Licht aus Paris für die deutsche Wiedervereinigung zu erhalten. Die Forschung hat jedoch zeigen können, dass Kohl der Währungsunion bereits spätestens im Juni 1989 prinzipiell zugestimmt hatte, als die „deutsche Frage“ noch nicht die politische Agenda in Europa domi-

45 Vgl. Schotters: Frankreich (wie Anm. 3), S. 355–365.

46 Vgl. Wilfried Loth: Helmut Kohl und die Währungsunion. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 4 (2013), S. 455–480, hier S. 464.

47 Vermerk Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Präsidenten der EG-Kommission am 6. April 1989 in Paris. In: Bundesarchiv Koblenz (BA), B 136/34922.

nierte. Die „friedliche Revolution“ in der DDR erhöhte dann noch einmal den Druck, den eingeschlagenen Weg rasch zu Ende zu gehen. Wer konnte schon mit Sicherheit sagen, dass sich die deutschen Prioritäten in der Europapolitik nicht doch verschieben könnten, wenn es einmal wiedervereinigt war? Die „friedliche Revolution“ wirkte somit als Katalysator für einen Prozess, der unabhängig vom Ost-West-Konflikt bereits weit fortgeschritten war.<sup>48</sup>

Ähnliches ließe sich für die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments zeigen, die nicht zuletzt auf Druck des Parlaments selbst seit Jahren verfolgt wurde. Seit seiner ersten Direktwahl 1979 war das Straßburger Parlament selbstbewusster und 1984 mit einem „Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union“ initiativ geworden. Darin hatte es den Aufstieg des Parlaments zu einer von zwei gleichberechtigten Kammern nach amerikanischem Vorbild gefordert.<sup>49</sup> Vier Jahre später konfrontierte es die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten mit der Forderung, dass ihm per europaweitem Referendum das Mandat für die Ausarbeitung einer Verfassung für die Europäische Union übertragen werden sollte.<sup>50</sup> Das Europäische Parlament hatte so den Begriff „Europäische Union“ eng mit der Verbesserung seiner eigenen Stellung im Institutionengefüge verknüpft. CDU und FDP hatten das Straßburger Parlament in seinen Anliegen immer wieder grundsätzlich unterstützt.<sup>51</sup> Hans-Dietrich Genscher bezeichnete die Befugnisse des Europäischen Parlaments gegenüber seinen Amtskollegen im Februar 1989 als mangelhaft und „im übrigen der europäisch-demokratischen Tradition unwürdig“.<sup>52</sup> Auch hier war also durch Pfadabhängigkeiten der Druck, zeitnah substantielle Reformen durchzuführen, groß geworden.

48 Vgl. Andreas Rödder: Transferring a civil revolution into high politics. In: Bozo u.a. (Hrsg.): German Reunification (wie Anm. 3), S. 43–66, insb. S. 51–54; Ritter: Deutschland und Europa (wie Anm. 9), S. 238 f.; Loth: Helmut Kohl (wie Anm. 46), S. 480.

49 Vgl. Draft Treaty establishing the European Union (14 February 1984), [https://www.cvce.eu/en/obj/draft\\_treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_union\\_14\\_february\\_1984-en-0c1f92e8-d444-4408-b569-c464cc1e73c9.html](https://www.cvce.eu/en/obj/draft_treaty_establishing_the_european_union_14_february_1984-en-0c1f92e8-d444-4408-b569-c464cc1e73c9.html) [02.07.2020], §§ 36–38.

50 Vgl. Brief von Anding (Bundeskanzleramt) an Bächmann (Auswärtiges Amt) vom 15.02.1989. In: PA AA, B 210/162240. Von dieser Forderung rückte es Anfang des Jahres 1989 wieder ab. Vgl. Telegramm von Grünhage (Ständige Vertretung in Brüssel) an das Auswärtige Amt vom 16.02.1989. In: Ebd.

51 Vgl. beispielsweise die Rede von Staatsminister im Auswärtigen Amt Alois Mertes (CDU) im Bundestag am 13.04.1984: „Die Bundesregierung hat die dreijährigen Arbeiten des Europäischen Parlaments an diesem Vertragsentwurf mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Sie würdigt den am 14. Februar verabschiedeten Vorschlag als das größte einzelne Projekt des Europäischen Parlaments in seiner ersten Direktwahlperiode. [...] Auch in diesem Sinne verdient das Europaparlament die aktive Solidarität des nationalen deutschen Parlaments.“ Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 10. Wahlperiode, 68. Sitzung, 13.04.1984, S. 4790. Bundeskanzler Helmut Kohl äußerte sich ähnlich in einer Rede vor dem Bundesrat am 8. Februar 1985, vgl. Deutscher Bundesrat, Stenographischer Bericht, 547. Sitzung, Plenarprotokoll 547, S. 57.

52 Vermerk von Berger vom 16. April 1989. In: PA AA, B 210/162240.

Andreas Wilkens hat für die Europapolitik der Regierung Willy Brandt in den 1970er Jahren die These aufgestellt, dass die Bonner Haltung exakt die gleiche gewesen wäre, „*down to the last comma*“, hätte es parallel dazu nicht die Neue Ostpolitik gegeben.<sup>53</sup> Eine ähnliche These für die Europapolitik in den Jahren vor 1992 ginge zu weit. Europäische Integration und das Ende des Ost-West-Konflikts waren nicht bis auf das letzte Komma sauber voneinander zu trennen. Bei den Verhandlungen zur Europäischen Union ging es nicht zuletzt darum, einen bestehenden Integrationsstand in einer beschleunigten Gegenwart für eine ungewisse Zukunft nach dem Zusammenbruch der Erfahrungswelt „Kalter Krieg“ zu bewahren. Was auch immer die Zukunft bringen mochte, der Weg zur Europäischen Union sollte „unumkehrbar“ sein, wie Helmut Kohl immer wieder betonte.<sup>54</sup> Dennoch sind Aussagen von Politikerinnen und Politikern der FDP, die hier im Mittelpunkt steht, zu relativieren, die die europäische Integration in ein derart enges Wechselverhältnis mit dem Ende des Kalten Krieges stellten, dass letzterer als ihre *raison d'être* erschien. „Im späten 20. Jahrhundert“, so hat es Odd Arne Westad formuliert, „gab es viele wichtige historische Entwicklungen, die weder durch den Kalten Krieg hervorgerufen noch von ihm bestimmt waren. Er war nicht für alle Phänomene entscheidend, aber er beeinflusste die meisten“.<sup>55</sup> Diese Beobachtung gilt auch für den europäischen Integrationsprozess in den Jahren 1987 bis 1992.<sup>56</sup>

### III.

Damit ist allerdings noch nicht erklärt, warum die FDP als Partei den europäischen Integrationsprozess auf dem Weg zur Europäischen Union mit großem Engagement unterstützte – in Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung war die FDP durchweg eine „pro-europäische“ Partei.<sup>57</sup> Im Folgenden wird argumentiert, dass es für die FDP auch jenseits der Ost-West-Thematik starke Anreize gab, die Integrationsdynamik zu unterstützen. Wichtige Reformvorhaben auf dem Weg zur Europäischen Union speisten sich aus einem

53 Andreas Wilkens: New Ostpolitik and European integration. Concepts and policies in the Brandt era. In: Piers Ludlow (Hrsg.): European Integration and the Cold War. Ostpolitik-Westpolitik 1965–1973. London/New York 2007, S. 67–81, hier S. 75.

54 So beispielsweise bei der Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Maastricht, abgegeben von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag, 17. Dezember 1991. In: Bulletin der Bundesregierung 142–91, S. 1.

55 Odd Arne Westad: Der Kalte Krieg. Eine Weltgeschichte. Stuttgart 2019, S. 10.

56 Vgl. N. Piers Ludlow: The History of the EC and the Cold War. Influenced and Influential, but Rarely Centre Stage. In: Krotz u.a. (Hrsg.): Europe's Cold War Relations (wie Anm. 3), S. 15–29.

57 Vgl. Bresselau von Bressendorf: Liberale Europapolitik? (wie Anm. 20).

Reservoir wirtschaftsliberaler Strömungen, an die die FDP nahtlos anknüpfen konnte.

Kenneth Dyson hat jüngst unterstrichen, die Unterteilung des Liberalismus in verschiedene Gruppierungen „is essentially a question of the preponderance, not the exclusive possession, of certain characteristics.“<sup>58</sup> Im Anschluss daran kann es hier nicht darum gehen, eine Reihe von scharf konturierten Ideologemen gegenüberzustellen oder gar eine Typologie des Liberalismus als solchem vorzunehmen. Im Folgenden sollen lediglich drei Strömungen des Wirtschaftsliberalismus herausgearbeitet werden, die für das enge Feld der Europapolitik in den 1980er Jahren maßgeblich waren. Die Grenzen zwischen diesen Strömungen verschwammen in der politischen Praxis häufig. Eine heterogene Partei wie die FDP lässt sich daher auch nicht als Ganzes einer dieser Strömungen zuordnen. Zusammengenommen bildeten sie jedoch ein intellektuelles Reservoir, aus dem Politiker der FDP, insbesondere im Außen- und Wirtschaftsministerium, bei der Formulierung europapolitischer Positionen schöpfen konnten.

Die erste Strömung war ein konservativer Wirtschaftsliberalismus, der insbesondere von christdemokratischen Kreisen in der Bundesrepublik vertreten wurde. Diese Strömung hatte wichtige intellektuelle Wurzeln im Ordo-Liberalismus der Freiburger Schule, ohne in diesem vollends aufzugehen.<sup>59</sup> Sie kann nicht nur wegen ihrer parteipolitischen Nähe als konservativ gelten, sondern auch, da sie für eine Reihe von ökonomischen Grundprinzipien stand, für die ihre Sympathisantinnen und Sympathisanten unabhängig von Veränderungen in Politik und Gesellschaft Gültigkeit beanspruchten.<sup>60</sup> Der Staat sollte einen robusten, rechtsbasierten Rahmen für die Märkte garantieren, aber nur dann steuernd in das Wirtschaftsleben eingreifen, wenn der freie Wettbewerb bedroht war.<sup>61</sup> Die Inflation, Mutter aller Wirtschaftskrisen, galt es mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln in Schach zu halten. Konsolidierte Haushalte und eine geringe Schuldenquote seien dafür eine wichtige Voraussetzung. Die Währungspolitik, einmal einer unabhängigen Zentralbank anvertraut, habe sich ausschließlich dem Ziel der Geldwertstabilität zu verschreiben.<sup>62</sup> Der starke Wille zur Bewahrung dieser Kernbe-

58 Kenneth Dyson: *Conservative Liberalism, Ordo-Liberalism and the State. Disciplining Democracy and the Market*. Oxford 2021, S. 80.

59 Kenneth Dyson definiert Ordo-Liberalismus als „most coherent and developed form“ eines konservativen Liberalismus. Vgl. ebd., S. 2.

60 Vgl. ebd., S. 77–96; Otto Schlecht/Gerhard Stoltenberg (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven*. Freiburg im Breisgau 2001, S. 9–15.

61 Vgl. Dyson: *Conservative Liberalism* (wie Anm. 58), S. 86.

62 Vgl. Guido Thiemeyer: *Economic Models in France and Germany and the Debates on the Maastricht Treaty*. In: *Journal of European Integration History* 19, 1 (2013), S. 85–104, hier S. 97–99; Laurent Warlouzet: *The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995)*. In: *Journal of Common Market Studies* 57, 1 (2019), S. 77–93, hier S. 79–81.

stände nährte sich, jedenfalls im bundesrepublikanischen Kontext, aus der Überzeugung, damit die Lehren aus der deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert gezogen zu haben – von der Hyperinflation in den 1920er Jahren über die Aufgabe währungspolitischer Autonomie während der NS-Zeit bis zu den planwirtschaftlichen Steuerungsversuchen in der DDR.<sup>63</sup>

Als 1982 CDU, CSU und FDP die Regierungsgeschäfte übernahmen, erhielt die bundesrepublikanische Europapolitik eine konservativ-wirtschaftsliberale Ausrichtung. Prägend war insbesondere der langjährige Finanzminister Gerhard Stoltenberg, den Friedrich Merz später einmal das „ordnungspolitische Gewissen der Union“<sup>64</sup> nannte. Bei der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion machte Stoltenberg seinen Einfluss geltend. Die Europäische Zentralbank wurde auf Druck des Finanzministeriums und der Bundesbank, die dem Ordo-Liberalismus traditionell nahestand,<sup>65</sup> nach dem Vorbild der Bundesbank modelliert.<sup>66</sup>

Auch in der FDP war der Einfluss des konservativen Wirtschaftsliberalismus nach dem Koalitionswechsel stärker spürbar. Er wurde durch den neuen Koalitionspartner an die FDP herangetragen, hatte aber auch in der Partei selbst zahlreiche Anhängerinnen und Anhänger auf dem wirtschaftsliberalen Parteiflügel, der sich in den innerparteilichen Auseinandersetzungen, die 1982 zum Koalitionswechsel führten, gegen den linken Parteiflügel durchgesetzt hatte.<sup>67</sup> In der Europapolitik der FDP schlug sich die programmatische Wende besonders deutlich in der Währungspolitik nieder. Hier schloss sich die FDP den Präferenzen von Finanzministerium und Bundesbank und damit einem konservativ-wirtschaftsliberalen Programm an. Das Genscher-Memorandum von 1988, in dem sich der Außenminister eine strikte Orientierung auf Geldwertstabilität und die Gründung einer starken, aber unabhängigen Zentralbank zu eigen machte, war der Versuch, eine Brücke zu schlagen zwi-

- 63 Vgl. Schlecht/Stoltenberg (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft (wie Anm. 60), S. 10–14; Thomas Biebricher: Neoliberalismus zur Einführung. Hamburg 2012, S. 46–49.
- 64 Friedrich Merz: Freiheit und Verantwortung – Gerhard Stoltenbergs Politik in Land, Bund und Europa. In: Bernhard Vogel (Hrsg.): Gerhard Stoltenberg – ein großer Politiker und sein Vermächtnis. Sankt Augustin 2002, S. 25–33, hier S. 30.
- 65 Vgl. Dyson: Conservative Liberalism (wie Anm. 58), S. 387–395. Bundesbankpräsident Karl-Otto Pöhl selbst stand dem Ordo-Liberalismus ebenfalls nahe. Seit 1982 war er Mitglied der Ludwig-Erhard-Stiftung. Für ihn waren „Geldwertstabilität und Wettbewerb ganz im Sinne Walter Euckens in einer marktwirtschaftlichen Ordnung Prinzipien mit Verfassungsrang“. Zit. nach dem Nachruf auf Pöhl: <https://www.ludwig-erhard.de/erhard-aktuell/karl-otto-poehl-nachruf/> [26.11.2020].
- 66 Kenneth Dyson/Kevin Featherstone: The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union. Oxford 1999, S. 306–320.
- 67 Vgl. Jürgen Dittberner: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 45–59; vgl. außerdem Eckart Conze: Eine liberale Ära? Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik zwischen „Machtwechsel“ und „Wiedervereinigung“. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 29 (2017), S. 9–22, hier S. 18–21.

schen den europapolitischen Ambitionen seines Autors und den ordnungspolitischen Überzeugungen, die im Finanzministerium, der Bundesbank und in Teilen der eigenen Partei herrschten.<sup>68</sup> Viele konservative Wirtschaftsliberale warnten zwar vor einer zu raschen Einführung der Währungsunion. Die im Genscher-Memorandum formulierten Eckpfeiler der WWU stimmten jedoch – bei allen Unterschieden im Detail – mit wichtigen Präferenzen von Finanzministerium und Bundesbank überein.<sup>69</sup> Darunter die „Orientierung der Integrationsschritte am Stabilitätsziel, insbesondere der Geldwertstabilität“ sowie die „Ausrichtung der monetären Integration in unserem Sinne, insbesondere in Bezug auf die Konstruktionsmerkmale des Europäischen Zentralbanksystems“, wie es in einem Positionspapier des Finanzministeriums vom 22. Mai 1988 hieß.<sup>70</sup>

Daneben war in der Europapolitik der 1980er Jahre eine deregulierende Strömung des Wirtschaftsliberalismus bedeutsam. Der deregulierende Wirtschaftsliberalismus ging in seiner Orientierung auf den Markt als Leitbild für Wirtschaft und Gesellschaft weiter als sein konservatives Pendant, teilte mit ihm jedoch wichtige ökonomische Prämissen. Kernelemente beider Strömungen waren Wettbewerb und Preismechanismus sowie ein in erster Linie ökonomisches Verständnis von Freiheit.<sup>71</sup> Der entscheidende Unterschied zwischen konservativem und deregulierendem Wirtschaftsliberalismus war das Verständnis von der Rolle des Staates im Wirtschaftsleben. In konservativer Lesart kam dem Staat als Ordnungsinstanz eine wichtige Funktion zu. Gezielte Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsleben waren in dieser Perspektive eine Voraussetzung für die optimale Entfaltung der Marktkräfte. Es galt das Prinzip „Regeln für den Markt“. Vertreterinnen und Vertreter des deregulierenden Wirtschaftsliberalismus standen Eingriffen in die Wirtschaft hingegen grundsätzlich ablehnend gegenüber. „How can we keep the government we create from becoming a Frankenstein that will destroy the very freedom we establish it to protect?“,<sup>72</sup> fragte Milton Friedman, der bekannteste Vertreter der einflussreichen Chicago School, in seiner Schrift „Capita-

68 Vgl. Dyson/Featherstone: The Road (wie Anm 66), S. 331 f.; Ritter: Deutschland und Europa (wie Anm. 9), S. 211; Wilfried Loth: Between France and the Bundesbank: Hans-Dietrich Genscher, Helmut Kohl and the Breakthrough of the Monetary Union. In: Gehler/Loth: Reshaping Europe (wie Anm. 30), S. 331–346, hier S. 332–336.

69 Vgl. Dyson/Featherstone: The Road (wie Anm. 66), S. 332–334. Zur Kritik am Genscher-Memorandum vgl. Gerhard Stoltenberg: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik, 1947–1990. Berlin 1997, S. 328 f.

70 Vermerk Delors-Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion, 22. Mai 1989. In: PA AA, B 224/168729.

71 Vgl. Ralf Ptak: Neoliberalism in Germany. Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy. In: Philip Mirowski/Dieter Plehwe (Hrsg.): The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective. 2. Aufl. Cambridge (MA)/London 2015, S. 98–138, hier S. 100.

72 Milton Friedman: Capitalism and Freedom. Chicago/London 1962, S. 2.

lism and Freedom“ von 1962 und setzte damit den Ton einer Debatte, die zwei Jahrzehnte später auch Europa beschäftigte. In seiner radikalsten Form stand der deregulierende Wirtschaftsliberalismus für einen „roll-back“ des Staates. Dieser betraf zuerst die sozialen Sicherungssysteme und schrittweise auch andere Bereiche, in denen der Staat bisher als wirtschaftlicher Akteur aufgetreten war. An seine Stelle sollte das Leistungsprinzip treten. Große Hoffnungen wurden zudem in die Privatisierung wichtiger Infrastrukturen wie Schienennetz, Telekommunikation oder Energieversorgung gesetzt.<sup>73</sup> Das Prinzip „Regeln durch den Markt“ war leitgebend.

Margaret Thatcher war in der Europäischen Gemeinschaft die prominenteste Vertreterin des deregulierenden Wirtschaftsliberalismus. In der Europapolitik drückte sich dies vor allem im leidenschaftlichen Einsatz der Premierministerin für den Abbau nichttarifärer Handelsbarrieren im EG-Binnenmarkt, beispielsweise durch national festgesetzte Produktnormen, und im Widerstand gegen vermeintliche Zentralisierungstendenzen in der Gemeinschaft aus. „We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them re-imposed at a European level with a European super-state exercising a new dominance from Brussels“,<sup>74</sup> polemisierte Thatcher in ihrer berühmten Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge im September 1988.

Der deregulierende Wirtschaftsliberalismus wurde vor allem als anglo-amerikanisches Phänomen wahrgenommen. Aber auch in Kontinentaleuropa war er verbreitet.<sup>75</sup> Das galt insbesondere für die FDP, die sich bereits mit den „Kieler Thesen“ von 1977, spätestens jedoch mit dem „Lambsdorff-Papier“ und dem Ende der sozial-liberalen Koalition 1982 wirtschaftspolitisch wieder stärker am Leitbild des freien Marktes orientierte.<sup>76</sup> Die Neuausrich-

73 Vgl. Biebricher: Neoliberalismus (wie Anm. 63), S. 100–105.

74 Margaret Thatcher: Speech to the College of Europe, 20. September 1988: <https://www.margaretthatcher.org/document/107332> [18.12.2020].

75 Vgl. beispielsweise die Beiträge in Hans D. Barbier (Hrsg.): *Die Moral des Marktes. Wirtschaftspolitik in einer offenen Welt*. Frankfurt a.M. 1990. Dieter Plehwe und Quinn Slobodian haben kürzlich die zentrale Rolle des deutschen Ökonomen Herbert Giersch bei der Zirkulation neoliberaler Ideen auf dem Kontinent herausgearbeitet. Vgl. dies.: *Landscapes of Unrest. Herbert Giersch and the Origins of Neoliberal Economic Geography*. In: *Modern Intellectual History* 16 (2019), S. 185–215.

76 Vgl. Otto Graf Lambsdorff: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 9. September 1982: <https://www.freieheit.org/sites/default/files/2019-12/in5-113-lambsdorff-papier-1992.pdf> [4.5.2021]. Für eine historische Einordnung des Papiers vgl. Gérard Bökenkamp/Jürgen Frölich: Das „Lambsdorff-Papier“ – entscheidende Wendemarke in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. In: Gérard Bökenkamp u.a. (Hrsg.): *30 Jahre „Lambsdorff-Papier“*. Texte und Dokumente zum „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (9. September 1982). Berlin 2012, S. 7–13; Andreas Wirsching: *Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990*. München 2006, S. 19 ff.

tung in der Wirtschaftspolitik spiegelte sich in der Europapolitik der FDP. Die Partei wurde zu einer vehementen Verfechterin des Binnenmarktpolitikprojekts. Hier tat sich das FDP-geführte Bundeswirtschaftsministerium hervor. Es setzte sich dafür ein, dass die Deregulierung des Binnenmarktes auch nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte oberste Priorität der bundesdeutschen Europapolitik blieb. Das von Martin Bangemann, später Kommissar für den Binnenmarkt in der Europäischen Kommission, geleitete Ministerium forderte den Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen, den Aufbau eines gemeinsamen Marktes für Finanzdienstleistungen, die Öffnung öffentlicher Beschaffungsmärkte und die Liberalisierung von Straßengüter- und Luftverkehr.<sup>77</sup> Auch beim Außenhandel setzte der Wirtschaftsminister auf Deregulierung. „Sehr engagiert vertrat BM Bangemann die feste Überzeugung“, heißt es dazu in einem Telegramm aus der Ständigen Vertretung in Brüssel anlässlich eines Besuchs des Ministers beim Ausschuss für Außenwirtschaftsfragen des Europäischen Parlaments vom 25. März 1988, „dass die Gemeinschaft sowohl die Vollendung des Binnenmarktes als auch eine liberale Außenwirtschaftspolitik braucht“. Der Binnenmarkt dürfe nicht als „closed shop“ verstanden werden.<sup>78</sup>

In dieser Perspektive war es zudem folgerichtig, dass sich die FDP verhältnismäßig früh offen für eine Erweiterung der EG um die Staaten Zentral- und Osteuropas zeigte. Neben geopolitischen eröffneten sich auch ökonomische Perspektiven. Die Erweiterung der EG bedeutete schließlich die Ausdehnung eines, so eine Formulierung von Genscher aus dem Jahr 1990, „umfassenden europäischen Wirtschaftsraum[s] auf der Grundlage der Marktwirtschaft“<sup>79</sup> mit neuen, bisher von internationaler Konkurrenz weitgehend abgeschirmten Absatzmärkten und Anlagemöglichkeiten.

Neben konservativen und deregulierenden Strömungen des Wirtschaftsliberalismus existierte eine dritte, sozial-liberale Strömung, die am eindeutigsten von der Europäischen Kommission unter Jacques Delors repräsentiert wurde. Delors, der seine politische Karriere als Gewerkschafter begann und später zum Finanzminister der sozialistischen Regierung unter François Mitterrand aufstieg, verkörperte wie kein anderer die Verschmelzung von linker Sozialpolitik mit einer marktorientierten Wirtschaftspolitik. Sein Name ist auf das Engste mit der Vollendung des Binnenmarktes verknüpft, von der als der „größte[n] Deregulierungsaktion der Wirtschaftsgeschichte“ die Rede

77 Vgl. Bundeswirtschaftsministerium, Schwerpunktthemen für die deutsche Präsidentschaft (erste Überlegungen), ohne Datum, vermutlich Mai 1987. In: PA AA, B 204/141865.

78 Telegramm von Selz (Ständige Vertretung Brüssel) vom 29. März 1988. In: PA AA, B 200/136041.

79 Genscher: Zukunftsverantwortung (wie Anm. 4), S. 169.

war.<sup>80</sup> Dass Delors das Potential für einen breiten Konsens in der EG rund um das Binnenmarktprojekt erkannt hatte, war eine wichtige Voraussetzung der sogenannten *restance européenne* Mitte der 1980er Jahre. Gleichzeitig entwickelte die Kommission die Haltung, dass die Folgen der Binnenmarktliberalisierung mit einer europäischen Sozialpolitik abgefedert werden müssten. In Brüssel befürchtete man, dass sich „aus unterschiedlichen sozialen Standards erhebliche Wettbewerbsverzerrungen ergeben könnten.“<sup>81</sup> Warum, fragte beispielsweise im Juni 1988 der stellvertretende Kabinettschef der Kommission, François Lamoureux, könnten Produkte, die die deutsche Firma Grundig in Portugal unter an Sozialdumping grenzenden Lohnkosten zusammensetzen ließ, nicht wie Produkte aus Drittstaaten behandelt, also mit einem Einfuhrzoll versehen werden?<sup>82</sup>

Von diesem sozialen Wirtschaftsliberalismus, der sich in gewichtigen Politikbereichen zwar dem Marktprinzip öffnete, vor allem in der Finanzpolitik, jedoch bei den Arbeitnehmerrechten auf einen starken Staat pochte, hatte sich die FDP mit dem Koalitionswechsel weitestgehend verabschiedet. Versatzstücke des sozial-liberalen Erbes waren aber auch nach der „Wende“ von 1982 noch zu vernehmen. So beispielsweise von Uta Würfel, die in einer Bundestagesdebatte vom 15. Juni 1989 die „soziale Dimension“ der EG als „das Faszinierendste, was wir in den vergangenen Jahrzehnten erlebt haben“ bezeichnete. Es gehe dabei

„um nichts anderes als darum, daß die Lebensbedingungen und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von zwölf verschiedenen Ländern und 324 Millionen Menschen einander angeglichen werden. Alle Menschen dieses vereinten Europas, das wir anstreben, sollen dieselben Rechte und auch dieselben Pflichten haben. [...] Und es geht darum, daß das bei den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen bisher Erreichte miteinander verglichen wird und man das Beste und das Bewährte auswählt.“<sup>83</sup>

Im Kontext der späten 1980er Jahre mussten Aussagen wie diese jedoch bereits seltsam aus der Zeit gefallen wirken. Dass sich die Prioritäten der Bundesregierung verschoben hatten, zeigt ein Blick auf die Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft 1988, die maßgeblich von den FDP-geführten Mi-

80 Das Zitat wurde dem EG-Kommissar Karl-Heinz Narjes zugeschrieben. Zit. nach einer Rede von Staatsministerin Adam-Schwaetzer vom 23. Oktober 1987 in Essen. In: PA AA, B 210/160872.

81 Protokoll des Gesprächs zwischen Helmut Kohl und Jacques Delors am 1. April 1987. In: PA AA, B 200/141623.

82 François Lamoureux, Note pour le Président, 2. Juni 1988. In: Historisches Archiv der Europäischen Union (HAEU), FL-628.

83 Uta Würfel vor dem Deutschen Bundestag, Stenographischer Bericht, 11. Wahlperiode, 149. Sitzung, 15.6.1989, S. 11029.

nisterien des Äußeren und der Wirtschaft ausgearbeitet wurde.<sup>84</sup> Im Mittelpunkt stand die Vollendung des Binnenmarktes.<sup>85</sup> Die Sozialpolitik tauchte auf der Agenda zunächst nicht auf. Erst später wurden auf Druck von Helmut Kohl einige Aspekte des Arbeitsschutzes aufgenommen, die über das Verbot von krebsverregenden Substanzen am Arbeitsplatz jedoch nicht hinausgingen.<sup>86</sup> Im Wirtschaftsministerium war man sich zwar bewusst, dass die Binnenmarktliberalisierung den Mitgliedstaaten tiefgreifende Strukturangepassungen abverlangte. Als flankierende Maßnahmen setzte man dort jedoch nicht etwa auf die Festsetzung sozialer Mindeststandards oder eine europäische Arbeitslosenversicherung, wie sie von der französischen Regierung gefordert wurde.<sup>87</sup> Stattdessen waren nicht-interventionistische Lösungsansätze wie die Angleichung nationaler Fiskalpolitiken unter dem Stichwort „ökonomische Konvergenz“ das Mittel der Wahl.<sup>88</sup> Die Prioritäten des Wirtschaftsministeriums wurden von Martin Bangemann klar auf den Punkt gebracht: „Vorrang haben Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes.“ Dessen Ausbau führe zwar durchaus zu Anpassungsproblemen, auch in Deutschland. „Diese dürfen jedoch das übergeordnete Interesse [...] an der Vollendung des Binnenmarktes nicht in den Hintergrund drängen. Wir müssen die Beratungen in Brüssel auch dort voranbringen, wo es Schwierigkeiten gibt.“<sup>89</sup>

Die FDP konnte somit aus einem breiten wirtschaftsliberalen Reservoir schöpfen. Dies war politisch vorteilhaft, da Politikerinnen und Politiker der FDP politische Botschaften je nach Anlass und Adressat flexibel anpassen konnten. Gleichzeitig wurde dadurch die konzeptionelle Klarheit der liberalen Europapolitik getrübt. Es konnte der Eindruck entstehen, die FDP stehe sowohl für einen europäischen Sozialraum als auch für Deregulierung und strikte Orientierung am Marktprinzip.

- 84 Das Auswärtige Amt war traditionell mit der Koordination der EG-Präsidentschaft betraut. Für die deutsche Präsidentschaft 1988 übernahm Wirtschaftsminister Martin Bangemann eine besonders aktive Rolle. Im Vorfeld der Präsidentschaft begab er sich auf eine Rundreise durch die Hauptstädte der anderen Mitgliedstaaten, um dort für die Vollendung des Binnenmarktes zu werben. Vgl. Burkard (Bundeswirtschaftsministerium) an Auswärtiges Amt, 13.10.1987. In: PA AA, B 210/162274.
- 85 Dafür wurde eigens ein regierungsinterner „Binnenmarktrat“ unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums eingesetzt. Vgl. BA, N 1809/44, Trumpf an Genscher, 17.03.1987.
- 86 Vgl. zum Thema Arbeitsschutz den Vermerk vom 08. Juni 1988. In: PA AA, B 200/141616 und zum persönlichen Engagement Helmut Kohls in der Sozialpolitik den Drahterlass vom 10. Januar 1989. In: PA AA, B 210/162313.
- 87 Vgl. Note, Europe Sociale: après la Charte, 18. Januar 1990. In: AD, DAEF, 1735INVA/3775.
- 88 Die Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte und die deutsche Präsidentschaft von Bundeswirtschaftsminister Dr. Martin Bangemann, 30. Dezember 1987. In: PA AA, B 210/162271.
- 89 Ebd.

#### IV.

Politikerinnen und Politiker der FDP stellten in den Jahren 1987 bis 1992 eine starke Verbindung zwischen der europäischen Integration und dem Ende des Ost-West-Konflikts her, die bei genauerem Hinsehen weniger naheliegend ist, als behauptet. Anhand der Verhandlungen zur Europäischen Union wurde gezeigt, dass die europäische Integration zwar nicht von der Geschichte des Ost-West-Konflikts zu trennen ist, aber dennoch einer Dynamik *sui generis* folgte. Sie war nicht nur, wie von liberalen Politikerinnen und Politikern gelegentlich insinuiert, ein politisches Instrument im Kalten Krieg. Dass die FDP den Übergang von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union mit großem Engagement unterstützte, lag vielmehr auch daran, dass wichtige Reformvorhaben von verschiedenen Strömungen des Wirtschaftsliberalismus geprägt waren, die auch die FDP vertrat. In den 1980er Jahren waren dies ein dem Ordo-Liberalismus nahestehender konservativer Wirtschaftsliberalismus, an dem sich die FDP in der europäischen Währungspolitik orientierte, und ein deregulierender Wirtschaftsliberalismus, der seit dem Ende der 1970er Jahre an Einfluss gewonnen hatte. Dies drückte sich vor allem im Einsatz der FDP für die Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes aus. Das sozial-liberale Erbe klang in der Europapolitik der FDP noch nach, trat jedoch zunehmend hinter ihre neuen, stärker am Marktprinzip ausgerichteten Prioritäten zurück.

*Tim Geiger*

## Die deutsche Einheit als Beitrag zu einem System gesamteuropäischer Sicherheit.

### Hans-Dietrich Genschers Handschrift im Prozess der deutschen Einigung 1989/90.

#### Teil 1

Wer über Liberale und das Ende des Kalten Krieges nachdenkt, landet zwangsläufig bei Hans-Dietrich Genscher (FDP), dem am längsten amtierenden deutschen Außenminister (1974–1992). Zusammen mit Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU), mit dem ihn eine lange, von Spannungen freilich nicht freie Freundschaft verband, gilt Genscher als einer der wichtigsten „Väter der deutschen Einheit“. Doch worin genau bestand Genschers spezifischer Beitrag im komplexen Prozess der deutschen Vereinigung 1989/90, wo hinterließ er eine spezifisch liberale Handschrift?

Eine Antwort auf diese Fragen, die auch in der reichen Memoiren- und Forschungsliteratur<sup>1</sup> erörtert werden, will der vorliegende Artikel in fünf Schritten ergründen: Zunächst soll auf Genschers Rolle bei der Schlüsselfrage einer Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der westlichen Allianz fokussiert werden, insbesondere als im Frühjahr 1990 die wichtigsten Weichen des staatlichen Einigungsprozesses gestellt wurden. Im zweiten Abschnitt soll skizziert werden, wie Genschers Politik entscheidend mithalf, durch intensive Kontaktpflege und umfassende Konsultationen die teils massiven Vorbehalte im Ausland abzubauen und die Nachbarn (im engeren und weiteren Sinne) durch konsequente Multilateralisierung aktiv und konstruktiv in den internationalen Prozess der deutschen Einigung einzubinden. Als ein international wie koalitionspolitisch besonders dorniges Feld erwies sich

1 Vgl. insbesondere Horst Teltschik: 329 Tage. Innenansichten der Einigung. Berlin 1991; Richard Kiessler/Frank Elbe: Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit. Baden-Baden 1993; Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995; Philip Zelikow/Condoleezza Rice: Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft. Cambridge/London 1995; Werner Weidenfeld: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90. Stuttgart 1998; Andreas Rödder: Deutschland, einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung. München 2009; Mary E. Sarotte: 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe. Princeton 2009; Gerhard A. Ritter: Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung. München 2013 sowie jüngst Kristina Spohr: Wendezeit. Die Neuordnung der Welt nach 1989. München 2019.

drittens die Frage der polnischen Westgrenze, auf deren rasche und über jeden Zweifel erhabene Anerkennung Genscher konsequent hinwirkte. Nicht minder engagiert war Genscher viertens im hochkomplexen Feld der Abrüstung. Die gerade in diesem Bereich erzielten Durchbrüche ermöglichten – neben wirtschaftlichen und finanziellen Hilfen – der UdSSR, der lange strikt abgelehnten NATO-Mitgliedschaft ganz Deutschlands zuzustimmen. Abschließend soll auf die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) geblickt werden, der Genschers Diplomatie eine besondere Bedeutung zuwies, um gemeinsam mit dem bisherigen Gegner, der gewandelten Sowjetunion, ein gesamteuropäisches System gemeinsamer Sicherheit aufzubauen.

## I. Der Verbleib des geeinten Deutschlands in der westlichen Allianz

„Wir sind zu Ihnen gekommen, um Ihnen mitzuteilen, dass heute Ihre Ausreise...“ Jeder kennt diesen durch Beifallsjubel unvollendet gebliebenen Satz, mit dem Außenminister Genscher am 30. September 1989 die über 3000 Flüchtlinge aus der DDR in der hoffnungslos überlaufenen Botschaft in Prag über ihre Ausreise in die Bundesrepublik unterrichtete. Die bis heute emotional aufwühlende Szene hat ikonographischen Charakter und ist tief ins kollektive Gedächtnis der Deutschen eingebettet. Genscher selbst hat diese Stunden in Prag als die bewegendsten seines langen Politikerlebens bezeichnet. Durch intensive Gespräche mit seinen Amtskollegen aus der DDR, der ČSSR und vor allem der UdSSR am Rande der UNO-Generalversammlung in New York hatte Genscher in den Tagen zuvor an dieser Lösung des DDR-Flüchtlingsproblems mitgewirkt;<sup>2</sup> sein medienwirksamer Auftritt in Prag verdeckte indes den gewichtigen Anteil des für Deutschlandpolitik hauptverantwortlichen Bundeskanzleramts.

Schon durch seine öffentlich gern akzentuierte Herkunft aus Sachsen-Anhalt verkörperte Genscher für viele in Ost wie West besonders glaubwürdig den Willen zur nationalen Einheit.<sup>3</sup> In Kohls Kanzleramt dagegen hegte man

2 Vgl. Heike Amos/Tim Geiger: Einleitung. In: Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess. Hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte, bearb. von dens. Göttingen 2015, S. 14 f.; für Genschers Gespräche in New York vgl. ebd., Dok. 7 und 8, S. 97–101, bzw. Andreas Hilger (Hrsg.): Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90. München 2011, Dok. 5, S. 36–39. Für Genschers vollständige Ansprache in Prag am 30.9.1989 vgl. [https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user\\_upload/Forschung/AA/AA\\_Dokumente/012-ZD%20A\\_1989-09-30\\_Transkript%20Prag-Rede%20Genschers.pdf](https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user_upload/Forschung/AA/AA_Dokumente/012-ZD%20A_1989-09-30_Transkript%20Prag-Rede%20Genschers.pdf).

3 Jean François-Poncet: Ein Ausnahmeminister. In: Klaus Kinkel (Hrsg.): In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten. Berlin 1997, S. 65. Zu Genschers besonderer Wertschätzung in der DDR-Bevölkerung vgl. die Vermerke vom 9.3. bzw. 25.5.1990. In:

den Verdacht, der überzeugte Entspannungsverfechter vermeide es, deutschlandpolitisch die DDR zu bedrängen und die Sowjetunion zu erzürnen. Darum hatte der Außenminister 1987 beim Honecker-Besucher in Bonn Kohls live in der DDR übertragene Tischrede bewusst nicht vorab erhalten, weil man annahm, Genscher lehne die klare Kritik am SED-Regime ab.<sup>4</sup> Tatsächlich äußerte er intern, Wiedervereinigungsideen seien Spekulationen, die wegen ihrer unabsehbaren Wirkungen letztlich deutschen Interessen zuwider laufen würden.<sup>5</sup> 1989 hielt sich Genscher mit demonstrativen Forderungen nach aktiver Wiedervereinigungspolitik zunächst zurück. Während der Bundeskanzler in West-Berlin am Tag nach dem Mauerfall bereits klar das Ziel der nationalen Einheit benannte, vermied der Außenminister „sorgfältig jedes Wort von Wiedervereinigung“.<sup>6</sup> Ängste und Sensibilitäten des Auslands vor einem wiedererstarkten Deutschland waren Genscher allzu bewusst; so versicherte er dem internationalen Publikum beruhigend den Friedens- und Integrationswillen der Deutschen: „Von Deutschen in Freiheit, von Deutschen in Demokratie ist noch nie eine Gefahr für die anderen Völker ausgegangen.“<sup>7</sup>

Kohl dagegen setzte das Thema deutsche Einheit mit dem Zehn-Punkte-Programm am 28. November 1989 demonstrativ auf die internationale Agenda – zum Missfallen selbst enger Verbündeter, die so wenig wie der Koalitionspartner vorab unterrichtet worden waren. Die Resonanz auf dieses auch parteipolitisch bedingte unilaterale Vorpreschen war international fast durchweg negativ.<sup>8</sup> Privatissime lobte Genscher zwar Kohls Rede,<sup>9</sup> hielt sich öffentlich aber demonstrativ zurück, während seine Partei, voran der FDP-Vorsitzende Otto Graf Lambsdorff, bald in den Kritikerchor einstimmte, da

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA), B 224 (Ref. 412), Bd. 168569 und 168578.

- 4 Vgl. Stefan Eisel: Helmut Kohl. Nahaufnahme. Bonn 2010, S. 99. Zu den Tischreden vgl. [https://www.1000dokumente.de/pdf/dok\\_0252\\_bon\\_de.pdf](https://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0252_bon_de.pdf).
- 5 Frank Lambach (Leiter des mit Deutschlandpolitik befassten Referats 210 im Auswärtigen Amt): Streifzüge durch ein Leben im diplomatischen Dienst. 2. Aufl. Berlin 2012, S. 107f.; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1988. Bearb. von Michael Ploetz, Matthias Peter und Jens Jost Hofmann. München 2019, Dok. 27, S. 166.
- 6 Vernon Walters: Die Vereinigung war voraussehbar. Hinter den Kulissen eines entscheidenden Jahres. Die Aufzeichnungen des amerikanischen Botschafters. Berlin 1994, S. 86; ebenso Teltschik: 329 Tage (wie Anm. 1), S. 20. Für Kohls und Genschers Reden vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.): Umbruch in Europa. Die Ereignisse im 2. Halbjahr 1989. Eine Dokumentation. Bonn 1990, S. 81–85.
- 7 Rede vor dem Schöneberger Rathaus, 10.11.1989. In: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Umbruch (wie Anm. 6), S. 82.
- 8 Vgl. die Aufzeichnung v. Lambach, 1.12.1989. In: Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 25, S. 147–153; Aufzeichnung des Ministerialdirektors (MD) Teltschik, 30.11.1989. In: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München 1998, Dok. 102, S. 574–577.
- 9 Vgl. Theo Waigel: Ehrlichkeit ist eine Währung. Erinnerungen. 4. Aufl., Berlin 2019, S. 134.

klärungsbedürftige Punkte wie die Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze ungenannt geblieben seien.<sup>10</sup>

Die Wogen, die Kohl international auslöste, musste Genscher glätten. Vergleichsweise unproblematisch verliefen seine Gespräche am Folgetag in Großbritannien, weil Premierministerin Margaret Thatcher, die (anders als ihre Regierung) der deutschen Einheit bis zuletzt ablehnend gegenüberstand, über Kohls Rede noch nicht voll im Bilde war.<sup>11</sup>

Die anschließenden Gespräche in Paris waren deutlich komplizierter: Die französische Regierung zweifelte ernsthaft am weiteren Integrationswillen der Bundesrepublik, da Bonn die aus Pariser Sicht so zentrale – da nicht zuletzt der weiteren Einhegung der Deutschen dienende – Realisierung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) verzögerte. Im Juni 1989 war diese beim Europäischen Rat in Madrid beschlossen worden, drohte aber wegen fortdauernder deutsch-französischer Differenzen, die in unterschiedlichen Wirtschaftsphilosophien und nationalen Interessen gründeten, wie frühere Anläufe zu scheitern. Dieser Konflikt gewann explosive Brisanz durch Bonns vermeintliche Wendung ins Nationale, die Paris auch hinter dem deutschen Stopp für das unterschriftenreife Schengen-Durchführungsabkommen zu erkennen glaubte, mit dem alle Binnengrenzkontrollen zwischen den Teilnehmerstaaten entfallen wären.<sup>12</sup>

Präsident François Mitterrand jedenfalls sah die Bundesrepublik, wie er Genscher eindringlich darlegte, am Scheideweg: Westdeutschland müsse wählen, ob es weiter im Verbund mit Frankreich bei der Integration (West-)Europas voranschreite oder den nationalen Alleingang wähle. Letzteres führe zwangsläufig zu einem Rückfall in die Lage von 1913 – und werde dann in einer französisch-sowjetischen Allianz münden.<sup>13</sup> Genscher versicherte, die Bundesrepublik werde aus tiefer innerer, parteienübergreifend geteilter Überzeugung bei ihrer bewährten Politik der Westintegration bleiben: „Unsere Zukunft liege in Europa. Sie liege nicht zwischen Ost und West.“

- 10 Vgl. Alexander von Plato: Die Vereinigung Deutschlands – ein weltpolitisches Machtspiel. Bush, Kohl, Gorbatschow und die geheimen Moskauer Protokolle. 2. Aufl. Bonn 2003, S. 124; Hans-Dieter Heumann: Hans-Dietrich Genscher. Die Biographie. Paderborn u.a. 2012, S. 228 f.
- 11 Vgl. Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 10, S. 49–55; AAPD 1989. Bearb. von Daniela Taschler und Tim Szatkowski. Berlin/Boston 2020, Dok. 388, S. 1650–1652, u. Ritter: Genscher (wie Anm. 1), S. 42.
- 12 Vgl. Rödder: Deutschland, einig Vaterland (wie Anm. 1), S. 264–267; zum Schengen-Aspekt vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 36, S. 200 sowie AAPD 1989 (wie Anm. 11), Dok. 414, S. 1771–1773. Zu Frankreichs Haltung grundlegend Frédéric Bozo: Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification. New York/Oxford 2009.
- 13 Vgl. Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 11, insbesondere S. 58 f.; Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 678–680. Genscher hielt die Unterredung für sein wichtigstes Gespräch mit Mitterrand.

Sonst wären 40 Jahre Politik nutzlos gewesen.“<sup>14</sup> Ebenso eindeutig stellte er in Aussicht, dass die Bundesregierung in zehn Tagen beim EG-Gipfel in Straßburg in der strittigen WWU-Frage am Ende auf Frankreichs Seite stehen und für eine Vertiefung der Integration optieren werde. Diese Zusage konnte Genscher umso überzeugter geben, da er selbst 1988 mit seinem „Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer europäischen Zentralbank“ einen wesentlichen Impuls für den Neuanlauf zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gegeben hatte.<sup>15</sup> Die Bundesregierung lehnte die WWU auch nie grundsätzlich ab, aber hatte entsprechende Fortschritte bislang an die parallele Weiterentwicklung der wiederum von Paris dilatorisch behandelten Politischen Union zu koppeln versucht. Dass die Bundesregierung nun dieses Junktim, das Frankreich als reine Verzögerungstaktik wertete, fallen ließ und so beim Europäischen Rat in Straßburg am 8./9. Dezember 1989 ein konkreter Zeitplan für die Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen wurde, dürfte mit auf Genschers Wirken zurückzuführen sein. Gegenüber Mitterrand und dem französischen Außenminister Roland Dumas hatte er zudem unterstrichen, dass eine Vereinigung beider deutscher Staaten die übrigen Grenzen in Europa nicht in Frage stelle; das gelte besonders für Polens Westgrenze.<sup>16</sup>

Noch weit spannungsgeladener verließ Genschers Moskau-Visite am 5. Dezember. Die sowjetische Führung tobte. Gorbatschow warf der Bundesregierung – nicht Genscher, umso mehr aber dem Kanzler – Revanchismus, Aggression gegenüber der DDR, Großmannssucht und unverantwortliches Agieren vor: „Es werde Explosionsstoff ins Feuer geworfen“.<sup>17</sup> Höchst loyal verteidigte Genscher Kohl und dessen Zehn-Punkte-Plan; dieser sei kein Ultimatum an die DDR, sondern biete vielmehr Hilfe und Zusammenarbeit an und genieße daher „in der Substanz auch die Unterstützung seiner Partei sowie der oppositionellen SPD“. Gorbatschows Vorhaltung, der Vizekanzler sei doch selbst von Kohl überrascht worden, quittierte Genscher lakonisch, dies sei eine „innere Angelegenheit“. Nachdrücklich wiederholte er Bonns unveränderte Bereitschaft zur Kooperation in gesamteuropäischer Verantwortung; bestehende Verträge würden nicht in Frage gestellt. So endete

14 Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 11, S. 60.

15 Vgl. Wilhelm Schönfelder/Elke Thiel: Ein Markt, eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. 2. Auf. Baden-Baden 1996, S. 32 f.; Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012, S. 434.

16 Vgl. Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 11, S. 57 u. AAPD 1989 (wie Anm. 11), Dok. 389, S. 1653–1661, besonders S. 1657.

17 Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 13, S. 73–82 (Zitat S. 79, die beiden folgenden S. 77 und 80); Aleksandr Galkin/Anatolij Tschernjakew (Hrsg.): Gorbatschow und die deutsche Frage. Sowjetische Dokumente 1986–1991. München 2011, Dok. 61, S. 254–265; Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 683–687.

te Genschers „unerfreulichste Begegnung mit dem Generalsekretär“<sup>18</sup> letztlich ohne Eklat.

Trotz der hier demonstrierten Einigkeit der christlich-liberalen Bundesregierung traten in der Folgezeit immer offener Differenzen zwischen CDU geführtem Kanzleramt und FDP-dominiertem Auswärtigen Amt zutage, vor allem in der Frage der Oder-Neiße-Grenze, aber auch beim besonders heiklen Komplex, welchen (Militär-)Bündnissen ein geeintes Deutschland künftig angehören solle.

Die Bush-Administration hatte früh deutlich gemacht, dass die USA die deutsche Einheit uneingeschränkt unterstützen – sofern Deutschland weiter Mitglied der EG und vor allem der NATO bleiben würde; eine Neutralität des Landes sei für Washington nicht akzeptabel.<sup>19</sup> Umgekehrt war bekannt, dass Moskau – wie früher in den 1950er Jahren – diese Option nicht ausschloss, eine NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands dagegen klar ablehnte. Im Auswärtigen Amts stand man daher vor einem Dilemma: Einerseits fürchtete man, ein Pochen auf einer deutschen NATO-Mitgliedschaft verhindere die Einheit; andererseits wollte man sich nicht ausmalen, was geschehen würde, falls die Sowjetunion die Deutschen vor die Alternative „Einheit oder Verbleib in der Atlantischen Allianz“ stellen würde.

Das Kunststück, bei Wahrung der Bindungen zum Westen die legitimen Sicherheitsinteressen der UdSSR zu befriedigen, ihre Neutralitätsforderung aber zurückzuweisen und dabei zugleich deutschlandpolitisch für die FDP die Trendsetter-Funktion zurückzugewinnen, vollbrachte Genscher, als er öffentlichkeitswirksam Ende Januar 1990 vor der Evangelischen Akademie in Tutzing seine Konzeption zur deutschen Einheit im europäischen Rahmen präsentierte, an genau jenem Ort, wo Egon Bahr 1963 seine Formel vom „Wandel durch Annäherung“ vorgestellt hatte. Der Außenminister verkündete, die fortdauernde Zugehörigkeit des geeinten Deutschland zur EG wie zur NATO stehe nicht zur Disposition, ein „neutralistisches Gesamtdeutschland“ lehne man ab. Ebenso wenig könne es „eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, d. h. näher an die Grenze der Sowjetunion heran“, geben: „Vorstellungen, daß der Teil Deutschlands, der heute die DDR bildet, in die militärischen Strukturen der NATO einbezogen werden soll, würde die deutsch-deutsche Annäherung blockieren.“ Vielmehr sollten die bestehenden Militärbündnisse Bauelemente für kooperative Sicherheitsstrukturen für ganz Europa werden. Diese künftige gesamteuropäische Sicherheitsstruktur werde die im Wandel begriffenen Militärbündnisse zunehmend überwölben und am Ende gar obsolet machen.<sup>20</sup>

18 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 683.

19 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 25 und 31, S. 151, 171–174.

20 Vgl. PA/AA, B 7 (Ref. 013), Bd. 179077; Teildruck in Karl Kaiser (Hrsg.): Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Bergisch Gladbach 1991, S. 190 f. Vgl. auch

Ähnliche Gedanken hatte Genscher schon früher geäußert, etwa Anfang Januar 1990 beim Drei-Königstreffen der Liberalen in Stuttgart oder in einem Interview mit der „Bild am Sonntag“.<sup>21</sup> Nun eilte er persönlich nach Washington, um die US-Regierung für seine Überlegungen zu gewinnen, die fortan als „Genscher-Plan“ firmierten. Dies gelang bei seinem – nach eigenen Angaben „wohl kürzesten, aber auch wichtigsten“ – USA-Besuch am 2. Februar.<sup>22</sup> Tatsächlich argumentierte der amerikanische Außenminister James Baker bei seinen Gesprächen vom 7. bis 10. Februar in Moskau exakt auf dieser Linie – einschließlich der später im Streit über vermeintliche westliche Zusagen für eine Nicht-Erweiterung der NATO nach Osten berühmt gewordenen Frage an Gorbatschow: „Would you prefer to see a unified Germany outside of NATO, independant and with no US forces or would you prefer a unified Germany to be tied to NATO, with assurances that NATO's jurisdiction would not shift one inch eastward from its present position?“<sup>23</sup> Auch Bundeskanzler Kohl argumentierte am 10. Februar 1990 beim Kremlchef auf der von Genscher vorgezeichneten Linie: „Natürlich könne die NATO ihr Gebiet nicht auf das heutige Gebiet der DDR ausdehnen. Erforderlich seien jedoch Regelungen, um ein Einvernehmen zu finden.“<sup>24</sup> Genscher selbst hatte sein Tutzinger Konzept am Tag vor der Moskau-Reise nochmals vor internationalem Publikum bei einer Veranstaltung des „Stockholm International Peace Research Institute“ (SIPRI) bekräftigt.<sup>25</sup>

Allerdings blieb Genschers NATO-Formel innerhalb der Bundesregierung strittig. Angespornt von entsprechenden Bedenken der anglo-amerikanischen Verbündeten, die dem Außenminister seit geraumer Zeit zu große Konzessionsbereitschaft gegenüber dem Osten unterstelltten („Genscherism“ als pejoratives Schlagwort), widersprach vor allem das CDU-geführte Verteidigungsministerium den Festlegungen des Außenministers. Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg forderte eine vollständige NATO-Mitgliedschaft

Heike Amos/Tim Geiger: Das Auswärtige Amt und die Wiedervereinigung. In: Michael Gehler/Maximilian Graf (Hrsg.): Europa und die deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen. Göttingen 2017, S. 73 f.

- 21 Vgl. PA/AA, Nachlaß Genscher, Bd. 48 u. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 45, Anm. 7, S. 231.
- 22 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 715–719, Zitat S. 715. Genscher war so aufgereggt, dass er entgegen seinen Gewohnheiten während des Fluges nur kurz schlafen konnte. Vgl. auch Kiessler/Elbe: Runder Tisch (wie Anm. 1), S. 86 f. Ein deutsches Protokoll des Vier-Augen-Gesprächs mit Baker scheint nicht zu existieren. Vgl. aber Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 159, S. 756 f.
- 23 Schreiben Bakers, z.Z. Moskau, an Kohl, 10.2.1990. In: Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 173, S. 794. Das Schreiben wurde der deutschen Regierungsdelegation am selben Tag in Moskau über Botschafter Blech zugestellt. Vgl. Sarotte: 1989 (wie Anm. 1), S. 110–114.
- 24 Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 174, S. 799.
- 25 Vgl. Hans-Dietrich Genscher: Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit. Berlin 1991, S. 242–256 u. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 720; Kiessler/Elbe: Runder Tisch (wie Anm. 1), S. 81.

für ganz Deutschland und war allenfalls zu der Einschränkung bereit, auf DDR-Territorium nur nicht-NATO-assignierte deutsche Streitkräfte der Bundeswehr-Territorialverteidigung zu stationieren.<sup>26</sup> In einem Rundfunk-Interview konterte Genscher umgehend, die Zusage, „daß das NATO-Gebiet nicht nach Osten ausgedehnt wird“, dürfe „nicht dadurch unterlaufen werden, daß deutsche Streitkräfte in der DDR stationiert sind und nicht der NATO unterstellt sind. Das würde ja im Prinzip dasselbe oder ähnliches bedeuten.“<sup>27</sup>

In dem Ressort- und Koalitionsstreit obsiegte zunächst klar der liberale Vizekanzler. Am 19. Februar wurde eine gemeinsame Erklärung beider Kontrahenten veröffentlicht, in der schlicht ein Passus aus Kohls Regierungserklärung vom 15. Februar wiederholt wurde, dass sich die NATO künftig stärker auf eine politische Zielrichtung konzentrieren werde und „daß keine Einheiten und Einrichtungen des westlichen Bündnisses auf das heutige Gebiet der DDR vorgeschenken werden.“ Das gelte für NATO-assignierte wie nichtassignierte Bundeswehrverbände: „Der sicherheitspolitische Status des Gebietes der heutigen DDR in allen seinen Aspekten ist mit der frei gewählten Regierung der DDR sowie mit den vier für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächten zu klären.“<sup>28</sup>

Um Moskaus Zustimmung zur deutschen Einheit zu erreichen und dennoch zumindest die alte Bundesrepublik voll in der NATO verbleiben zu lassen, war Genscher also bereit, dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis recht weit entgegenzukommen. Statt Bundeswehreinheiten auf bisherigem DDR-Territorium wollte er dort allenfalls Einheiten des Bundesgrenzschutzes zulassen, die kaserniert sein könnten, aber ein ziviler, nichtmilitärischer Verband sein müssten; eine eigenständige Zukunft für die Nationale Volksarmee der DDR schloss er aus.<sup>29</sup> Da in Ungarn bereits erste Überlegungen für einen späteren Wechsel aus dem zerfallenden Warschauer Pakt in die NATO ventiliert wurden, ging Genscher gegenüber Gesprächspartnern in diesen Wochen sogar so weit, über die DDR hinaus kategorisch jede NATO-Ausdehnung

26 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 182, S. 830 f., bzw. AAPD 1990. Bearb. von Tim Geiger, Michael Ploetz und Jens Jost Hofmann. Berlin/Boston 2021, Dok. 39, S. 157–163; Stoltenberg will Deutschland in NATO. In: FAZ vom 17.2.1990, S. 4; Jörg Schönbohm: Zwei Armeen und ein Vaterland. Das Ende der Nationalen Volksarmee. Berlin 1992, S. 22 f., ders.: Wilde Schwermut. Erinnerungen eines Unpolitischen. Berlin 2010, S. 206.

27 Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse Nr. 1044, 17.2.1990. In: PA/AA, B 7 (Ref. 013), Bd. 179077.

28 Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 28 vom 21.2.1990, S. 218.

29 Vgl. Documents on British Policy Overseas (DBPO), Series III, Vol. VII: German Unification 1989/90. London 2010, Dok. 167, S. 332. Ferner AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 54, S. 222. Zur Position von Staatsministerin Irmgard Adam-Schwaetzer vgl. Michael Gehler/ Maximilian Graf (Hrsg.): Österreich und die deutsche Frage 1987–1990. Vom Honecker-Besuch in Bonn bis zur Einheit. Göttingen 2018, Dok. 146, S. 596.

gen Osten auszuschließen.<sup>30</sup> Zu praktischer Politik sind solche Gedanken nie herangereift, da sie mit den von Genscher sonst stets so energisch verfochtenen KSZE-Prinzipien (freie Bündniswahl) und dem Selbstbestimmungsrecht der mittel-osteuropäischen Staaten unvereinbar gewesen wären. Der Vorgang bleibt dennoch erstaunlich und unterstreicht, wie tastend die Suche nach diplomatischen Lösungen für die deutsche Frage zunächst verlief.

Schon Ende März, als Genscher bei der Westeuropäischen Union (WEU) seine Vision von Transformation und langfristiger Auflösung der Militärbündnisse in einer künftigen kollektiven Sicherheitsstruktur wiederholte,<sup>31</sup> mahnte ihn der Kanzler unmissverständlich, dies sei nicht (mehr) die Position der Bundesregierung.<sup>32</sup> Tatsächlich hatte der amerikanische Präsident Bush von Anfang an hinsichtlich einer NATO-Mitgliedschaft Deutschlands eine härtere, weniger kompromissbereitere Linie vertreten, die zwar auch von einem gewissen Sonderstatus für das DDR-Territorium ausging, aber die im Genscher/Baker-Konzept vorgeschlagene künftige Zwitterstellung Deutschlands als unpraktikabel und als ein zu weitreichendes Zugeständnis an die Sowjets ablehnte: „To hell with that. We prevailed and they didn't. We can't let the Soviets clutch victory from the jaws of defeat.“<sup>33</sup> Bei einem Treffen von Bush, Baker und Kohl in Camp David am 24./25. Februar 1990 verpflichtete sich auch der Bundeskanzler auf diesen härteren Alles-oder-nichts-Kurs. Bezeichnender Weise fehlte bei diesem geradezu familiären ersten Aufenthalt eines westdeutschen Kanzlers auf dem Landsitz des US-Präsidenten der FDP-Bundesaßenminister. Ob dies, wie von Kohl in seinen Memoiren suggeriert, wirklich auf Wunsch der US-Seite geschah, die Genschers atlantisch-westlichen Treueschwüren weit weniger vertrauteten als jenen des Kanzlers, erscheint fraglich.<sup>34</sup> Wahrscheinlicher ist, dass Kohl sei-

30 Vgl. Gespräch mit Hurd, 6.2.1990. In: Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 45, S. 233, bzw. DBPO: German Unification (wie Anm. 29), Dok. 129, S. 262; mit Schewardnadse, 10.2.1990. In: Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 20, S. 102; sowie gegenüber der italienischen Regierung, 21.2.1990. In: Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 56, S. 289.

31 Vgl. Genscher: Unterwegs (wie Anm. 25), S. 258–268.

32 Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 76, S. 380 f.

33 So Bush im Gespräch mit Kohl am 24.2.1990 in Camp David, George H. W. Bush Presidential Library, <https://bush4library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-24--Kohl.pdf>.

34 Für die Gespräche vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 192–194, S. 860–877 u. Teltschik: 329 Tage (wie Anm. 1), S. 158–162. Im Telefonat vom 26.1.1990 legten Kohl und Bush den Termin für den bereits im November 1989 angedachten Besuch fest – im kleinsten Kreis, aber mit Ehefrauen. Ein Treffen ohne Außenminister sei vereinbart gewesen, überraschend sei am Ende Baker anwesend gewesen, so Helmut Kohl: Erinnerungen 1982–1990. München 2005, S. 1080. Sarotte: 1989 (wie Anm. 1), S. 126 weist nach, dass Baker Genschers Teilnahme empfahl.

nen unbequemen Koalitionspartner bewusst ausbootete, was dieser und seine Partei damals vermuteten.<sup>35</sup>

Genschers Einschwenken auf die Linie von Kohl/Bush wurde durch Anzeichen erleichtert, dass Moskaus Nein zur deutschen NATO-Mitgliedschaft keinesfalls unüberwindlich sein würde. Bereits Anfang März signalisierte die sowjetische Seite Genschers wichtigstem Mitarbeiter, Ministerialdirektor Dieter Kastrup, der im Zwei-plus-Vier-Prozess als Hauptverhandlungsführer auf Beamtenebene fungierte, eine Zustimmung zur NATO-Mitgliedschaft ganz Deutschlands sei bei fortdauerndem militärischem Sonderstatus des DDR-Gebiets durchaus akzeptabel, sofern die UdSSR entsprechende wirtschaftliche und politische Kompensationen erhalte.<sup>36</sup>

Für diese setzte sich der Außenminister im Folgenden mit seinem ganzen politischen Gewicht und letztlich höchst erfolgreich ein. Am Ende erlaubte Artikel 5 des Zwei-plus-Vier-Vertrags genau jene Lösung, die das Verteidigungsministerium von Anfang an vertrat, Genscher und seine Diplomaten im Frühjahr 1990 aber noch vehement abgelehnt hatten: Auf dem vormaligen DDR-Territorium durften bis zum Abzug der Sowjettruppen nur nicht-NATO-integrierte deutsche Verbände der Territorialverteidigung stationiert sein, danach ausschließlich die Bundeswehr, bei dauerhafter Festschreibung des Beitrittsgebiets als Europas einziger vertraglich abgesicherter kernwaffenfreien Zone.

## II. Beruhigung der Nachbarn in West und Ost

Die Rückkehr der „deutschen Frage“ auf die weltpolitische Bühne löste im Herbst 1989 zunächst bei vielen Mächten den – nach den Kriegserfahrungen mit dem nationalsozialistischen Deutschland durchaus nachvollziehbaren – Wunsch nach Mitsprache bei der Ausgestaltung der deutschen Einigung aus. Als Menetekel wirkte, dass sich erstmals seit fast 20 Jahren wieder die Botschafter der vier Hauptsiegermächte UdSSR, USA, Großbritannien und Frankreich am 11. Dezember 1989 symbolträchtig im Gebäude des Alliierten Kontrollrats in Berlin trafen. Der Bundesaußenminister stellte daher zwei Tage später beim traditionellen Vierertreffen mit seinem französischen, britischen und amerikanischen Kollegen am Vorabend der NATO-Ministerratstagung in Brüssel unmissverständlich klar, dass nach über 40-jähriger vertrau-

35 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 60, S. 255; Wer hat Angst vor Deutschland? In: Die Zeit vom 2.3.1990. Entgegen diplomatischem Usus waren auch die Botschafter beider Außenämter von dem Gespräch ausgeschlossen, vgl. Walters: Vereinigung (wie Anm. 6), S. 49–54, bzw. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 52, S. 207–210.

36 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 64 und 65, S. 313–328; AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 61, S. 258 f.

ensvoller und partnerschaftlicher Zusammenarbeit eine Rückkehr zu Vier-Mächte-Beratungen über die Köpfe der Deutschen hinweg für die Bundesregierung schlicht inakzeptabel sei.<sup>37</sup> Trotz entsprechender Zusicherung seiner Kollegen hatte die westdeutsche Diplomatie auch im Januar 1990 noch hart zu ringen, um die drei Verbündeten dazu zu bewegen, eine erneute sowjetische Initiative für weitere Vier-Mächte-Beratungen abzuwenden.<sup>38</sup> Umgekehrt fürchtete das Ausland, gerade nach der Erfahrung mit Kohls Zehn-Punkte-Plan, von den Deutschen überraschend vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Und die deutsche Frage im Rahmen der 35 KSZE-Staaten zu erörtern, hätte eine Lösung *ad calendas graecas* vertagt – ein Grund, warum die wankende DDR-Regierung unter Ministerpräsident Hans Modrow genau das Ende Februar 1990 ins Spiel brachte.<sup>39</sup>

Um die Jahreswende setzte daher ein intensives Nachdenken ein, in welcher Form und in welchem internationalen Rahmen sich die deutsch-deutsche Vereinigung vollziehen könnte. Als kleinstmögliches und damit praktikabelstes Format bot sich ein Sechser-Mechanismus an aus den unmittelbar betroffenen beiden deutschen Staaten sowie jenen vier alliierten Siegermächten, denen seit der „Berliner Deklaration“ vom 5. Juni 1945 Verantwortlichkeiten und Rechte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes zukamen. Die Idee für diesen Verhandlungsrahmen wurde zunächst unabhängig voneinander, dann verstärkt in wechselseitiger Absprache in den betroffenen Hauptstädten entwickelt, wobei der US-Regierung eine maßgebende Rolle zukam. Genscher und sein Stab können für sich reklamieren, die für die politische Gewichtung entscheidende Reihenfolge erwirkt zu haben, nämlich „2+4“ statt „4+2“; auf US-Seite rannten sie damit offene Türen ein, nicht jedoch bei den anderen Beteiligten.<sup>40</sup>

Als das Zwei-plus-Vier-Format am Rande der „Open Skies“-Abrüstungskonferenz der NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten in Ottawa am 12./13. Februar 1990 offiziell aus der Taufe gehoben wurde, erhob sich indes selbst im Rahmen der NATO-Verbündeten scharfer Protest; vor allem Italien und

37 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 696, sowie abweichend Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 29, S. 160–167.

38 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 38 und 43, S. 208 f., 220–224.

39 Vgl. Ines Lehmann (Hrsg.): Die Außenpolitik der DDR 1989/90. Eine dokumentierte Rekonstruktion. Baden-Baden 2010, Dok. 54, S. 482 f.; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 61, S. 305–308.

40 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 716–718; James A. Baker: Drei Jahre, die die Welt veränderten. Erinnerungen. Berlin 1996, S. 187–197; Kiessler/Elbe: Runder Tisch (wie Anm. 1), S. 87 ff.; William J. Burns: The Back Channel. A memoir of American diplomacy and the case for its renewal. New York 2019, S. 55; Thomas Christoph Marx: Das „Zwei-plus-Vier-Memorandum“ des US-Department of State vom 30. Januar 1990 und sein Kontext. In: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 48 (2000), S. 50–60; Vierer-Direktorengespräch in Paris, 13.3.1990, S. 23. In: PA/AA, B 150 (offengelegte Verschlusssachen), Bd. 758.

die Niederlande beanspruchten ebenfalls Mitspracherechte. Sie wurden aber von Genscher mit einem barschen, diplomatischen Gepflogenheiten Hohn sprechenden, aber effektiven „You are not part of the game“ zum Schweigen gebracht.<sup>41</sup>

Die Vorbehalte all jener, die sich vom Zwei-plus-Vier-Mechanismus ausgeschlossen fühlten und ein Direktorat der Großen bzw. neue deutsche Großmannssucht fürchteten, waren durch diesen Fauxpas gewiss nicht beseitigt, sondern sogar gesteigert worden. Aus der NATO-Zentrale in Brüssel meldete Botschafter Hans-Friedrich von Ploetz, „daß in den Hauptstädten bis in die höchsten Etagen empfindliche Nerven getroffen“ seien. Er riet, durch umfangreiche Konsultationen die „tiefgehende und sich sehr gereizt äußernde Verärgerung“ zu lindern.<sup>42</sup> Ähnliche Empfehlungen kamen aus Washington.<sup>43</sup>

Das Auswärtige Amt hatte längst Handlungsbedarf erkannt. Eine Woche nach Ottawa betrieb Genscher aktive Schadensbegrenzung, indem er auf dem EG-Ministertreffen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in Dublin ausführlich über die jüngste Entwicklungen in der deutschen Frage informierte, also über die bevorstehenden ersten freien Volkskammerwahlen in der DDR, den Moskau-Besuch der Bundesregierung vom 10. Februar, über Grenzgarantien für die Nachbarn durch ein vereintes Deutschland, die vorgesehene Nicht-Ausdehnung von NATO und Bundeswehr auf DDR-Territorium bei freilich fortdauernder deutscher Mitgliedschaft in NATO und EG. Zugleich versprach er,

„bei künftigen Treffen der A[ußen]M[inister] laufend über Fortgang des Einiungssprozesses zu unterrichten und Meinungen der Partner einzuholen. Auch wolle er, ggf. auch der Bundeskanzler, aus besonderem Anlaß Besuche in den Hauptstädten der Partner ins Auge fassen.“

Der den meisten seit Jahren als verlässlicher, berechenbarer und insofern vertrauenswürdiger Partner bekannte Bundesaußenminister sicherte zu: „Nichts wird hinter dem Rücken unserer Partner geschehen“.<sup>44</sup>

41 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 50, S. 260–263; Marice Väisse/Christian Wenkel (Hrsg.): *La diplomatie française face à l'unification allemande*. Paris 2011, Dok. 38, S. 218 ff.; Marc Dierikx/Sacha Zala (Hrsg.): *When the Wall Came Down. The Perception of German Reunification in International Diplomatic Documents, 1989/90*. Bern 2019, Dok. 37, S. 138–143.

42 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 52, S. 271 u. Drahtbericht Nr. 213 vom 20.2.1990. In: PA/AA, B 150 (offengelegte VS), Bd. 757.

43 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 192, S. 866, der dort nicht freigegebene Satz erschließt sich aus der US-Überlieferung: <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-02-24-Kohl.pdf>. S. 7.

44 Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 55, S. 282–286, Zitate S. 285.

Wie zugesagt erfolgte bei allen folgenden Treffen des EG-Ministerrats bzw. EPZ-Treffen eine detaillierte Unterrichtung über die jüngsten Entwicklungen der deutschen Einigung, die sich längst nicht nur auf dabei notwendige EG-Aspekte wie die komplizierte Einfügung der DDR-Wirtschaft in das fortgeschrittene EG-Regelwerk („*Acquis*“) beschränkte.<sup>45</sup> Für letzteres wurde ein koordinierter Informationsstrang zwischen den einschlägigen Bundesministerien zu den EG-Organen, voran der EG-Kommission, errichtet.<sup>46</sup> Es dürfte das erfolgreiche Zusammenspiel dabei erleichtert haben, dass die für EG-Fragen hauptverantwortlichen Bundesministerien, das Auswärtige Amt unter Genscher und das Wirtschaftsministerium unter Helmut Haussmann, ebenso wie auf EG-Seite, wo der Vizekommissionspräsident und vormalige FDP-Vorsitzende Martin Bangemann die entsprechende Arbeitsgruppe der EG-Kommission leitete, allesamt in der Hand von FDP-Politikern lagen.

Ein EG-Sondergipfel im April 1990 erbrachte nicht nur unterstützende „Aussagen über die Vereinigung Deutschlands unter einem europäischen Dach“, sondern – ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung – zugleich Fortschritte auf dem Weg zur Europäischen Politischen Union, für die eine eigene Regierungskonferenz im Dezember 1990, parallel zu jener über die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, angesetzt wurde.<sup>47</sup> Die EG-Kommission unter Jacques Delors legte im August ein dreiteiliges, umfassendes Maßnahmenpaket vor; dieses wurde unter immensem Zeitdruck von Ministerrat und Europäischem Parlament im Eilverfahren verabschiedet, so dass – zunächst bei Anwendung vorläufiger Übergangs- und Ausnahmeregelungen – die Europäische Gemeinschaft zum Tag der deutschen Vereinigung am 3. Oktober quasi ihre erste „*Osterweiterung*“ vollzog.<sup>48</sup> Dies regelkonform ermöglicht zu haben, ist ein meist kaum gewürdigter, dabei aber höchst verdienstvoller weiterer Beitrag Genschers und seiner Diplomaten zur deutschen Einheit.

Über diese europäische Ebene, auf der Kanzler und Außenminister die weitere Integration mit Hochdruck vorantrieben, um die Bedenken der Nachbarn zu zerstreuen, vergaß der konsequente Multilateralist Genscher allerdings keineswegs die atlantische Dimension. So initiierte er Anfang 1990

45 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 45, S. 178–187 sowie Runderlass Nr. 32, 23.5.1990. In: PA/AA, B 5 (Ref. 012–9), Bd. 161322. Genscher berichtete dem Autor am 7.10.2014 in Berlin, er habe das entsprechende Informationsbegehrten später gezielt zu einem so erschöpfenden Bericht genutzt, dass seine Kollegen bei weiteren Treffen schon abgewunken hätten, als sein Statement zu diesem Tagesordnungspunkt aufgerufen worden sei.

46 Vgl. Aufzeichnung des Leiters der Wirtschaftsabteilung Jelonek, 20.2.1990. In: PA/AA, B 38 (Ref. 210), Bd. 140735.

47 AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 119, S. 496–500, Zitat S. 496; vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 94, S. 463–466.

48 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 263, S. 1122–1124, u. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 141, S. 662–666.

eine gemeinsame „transatlantische Erklärung“ der EG-Mitgliedsstaaten und der USA, später erweitert um Kanada, in der nicht nur die bestehenden gemeinsamen Grundlagen der partnerschaftlichen Beziehungen umschrieben, sondern diese gleichsam institutionell für die Zukunft abgesichert werden sollten.<sup>49</sup> Genscher hätte dem Dokument am liebsten Vertragsform gegeben,<sup>50</sup> doch dies scheiterte an französischen Vorbehalten. In entsprechenden Erklärungen der EG und Kanadas sowie der EG und den USA im November wurden Konsultationsmechanismen ins Leben gerufen, mit denen die EG-Präsidentenschaft und die EG-Kommission zu gleichrangigen Konsultationspartnern Washingtons bzw. Ottawas aufgewertet wurden. Dies und die Fixierung gemeinsamer Grundsätze und Ziele der Partnerschaft sollten frühzeitig künftigen transatlantischen Dissonanzen entgegenwirken und den Westen auch über das Ende des Kalten Krieges hinaus zusammenschweißen.<sup>51</sup> Das vereinte Deutschland sollte nicht nur europäisch, sondern – auch jenseits der NATO – atlantisch eingebunden bleiben.

Dass auch Kanada sich im Frühjahr 1990 sorgte, von Informationen aus erster Hand über den Fortgang der deutschen Einigung ausgeschlossen zu sein,<sup>52</sup> wirkte als zusätzlicher Impuls, nicht nur in den EG-, sondern auch den NATO-Gremien regelmäßig nach wichtigen Etappen über die deutsche Einigung zu berichten. Dies geschah zeitnah, meist auf hoher Beamten-, bisweilen auch auf Ministerebene, manchmal vor, immer aber nach Treffen im 2+4-Format und teilweise sogar nach Treffen Genschers mit dem sowjetischen Außenminister Schewardnadse.<sup>53</sup> Wie wichtig diese Rückversicherung der lange noch tief besorgten Verbündeten war, veranschaulicht die Vorsprache des italienischen Botschafters im Auswärtigen Amt am Tag nach dem ersten Zwei-plus-Vier-Beamten-Treffen. Zwar bedankte er sich für die eine Woche zurückliegende Unterrichtung durch Bundeskanzler Kohl im Ständigen NATO-Rat,<sup>54</sup> regte aber gleichwohl die Einberufung eines NATO-Son-

49 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 30, S. 127–133.

50 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 102, S. 516.

51 Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik 1990/91. Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung. Eine Dokumentation. Bonn 1991, S. 290–295 u. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 401, S. 1679–1682.

52 Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 60, S. 304, u. When the Wall came down (wie Anm. 41), Dok. 41, S. 156 f.

53 Gedruckte Beispiele in Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 73, S. 366–374, Dok. 95, S. 467–473, Dok. 111, S. 553–555, Dok. 112, S. 556–563; AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 186, S. 762–767; Die Einheit, Dok. 119, S. 582–584; Dok. 126, S. 603–609. Dok. 157, S. 717–722. Zwei Tage vor dem ersten Ministertreffen im 2+4-Format fand extra eine Sondersitzung des NATO-Ministerrat in Brüssel statt, dazu AAPD 1990, Dok. 122, S. 509–519. Zwei Tage vor Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags unterrichtete Genscher umfassend den NATO-Ministerrat, vgl. Die Einheit, Dok. 149, S. 692–696. Die Unterrichtungen über die Zwei-plus-Vier-Beamtentreffen erfolgten abwechselnd durch die Politischen Direktoren der beteiligten vier westlichen Nationen.

54 Dazu AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 66, S. 271–277.

dertreffens an, um dort die einen weiteren Kreis tangierenden Sicherheitsaspekte der deutschen Frage zu erörtern. Staatssekretär Jürgen Sudhoff konnte dabei auf die zur gleichen Zeit in Brüssel bereits laufende Unterrichtung durch Ministerialdirektor Kastrup verweisen.<sup>55</sup>

Genscher begann seine beim Dubliner EPZ-Treffen am 20. Februar angekündigten bilateralen Beruhigungsmissionen bereits am Folgetag mit einer Visite in Rom, war doch Außenminister Gianni De Michelis im Zentrum des „not part of the game“-Eklat gewesen. Hauptansprechpartner war indes Italiens Ministerpräsident Giulio Andreotti, der bereits 1984 vor einem drohenden „Pangermanismus“ gewarnt hatte, was sein Verhältnis zu seinem christdemokratischen Partner Helmut Kohl nachhaltig verdorben hatte. Anders als der Kanzler schätzte der liberale Außenminister den mit allen (auch mafiosen) Wassern gewaschenen Democrazia Cristiana-Politiker Andreotti politisch wie persönlich sehr. Beide hatten jahrelang als Außenminister zugunsten eines entspannungspolitischen Kurses zusammengearbeitet, der mehr auf Kooperation statt Konfrontation, auf die KSZE und eine aktive Abrüstung setzte, insbesondere in der seit 1988 so strittigen Frage der nuklearen Kurzstreckensysteme.<sup>56</sup> Wie auch in den nächsten Hauptstädten erörterte Genscher die juristisch-politischen Hintergründe des Zwei-plus-Vier-Formats, das aber in keiner Weise einem „engen Meinungsaustausch über die Fragen der europäischen Friedensstruktur“ mit den Partnern in der EG, der NATO und der KSZE entgegenstehe: „In diesen drei Bereichen sei Bundesregierung fest entschlossen, Kurs zu halten. [...] Unsere Einbettung in europäische Strukturen entspreche unseren ureigensten Interessen.“ Daher müsse neben der KSZE vor allem die europäische Integration mit der WWU und der Politischen Union energisch vorangetrieben werden. An der Substanz der deutschen Position könne kein Zweifel bestehen – was Andreotti bestätigte, aber auf Kohls hinsichtlich der WWU zögerlichere Haltung verwies.<sup>57</sup> Auch in Den Haag versicherte Genscher gegenüber Ministerpräsident Ruud Lubbers und Außenminister Hans van den Broek am 27. Februar die unveränderte Westbindung Deutschlands bei Ablehnung jeder Neutralisierung, die fortgesetzt pro-europäische Orientierung der Bundesregierung sowie die absolute Unveränderlichkeit der übrigen Grenzen, allen voran jener Polens.<sup>58</sup> Die niederländische Presse sprach anschließend von einer erfolgreichen „Seelenmassage“ der europäischen Nachbarn,<sup>59</sup> die der Bundesaußenminister am

55 Vgl. Aufzeichnung v. 16.1.1990 in: PA/AA, B 14 (Ref. 201), Bd. 151145.

56 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 736; Kohl: Erinnerungen (wie Anm. 34), S. 1013.

57 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 56, S. 286–296, besonders S. 288 f., 292, 294.

58 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 53, S. 210–218; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 63, S. 311 f.

59 Vgl. Drahtbericht der Botschaft in Den Haag, Nr. 153, 28.2.1990. In: PA/AA, B 24 (Ref. 202), Bd. 140587.

9. März in Kopenhagen fortsetzte. Auch dort diagnostizierte der Botschafter vor Ort, insbesondere der gemeinsame Presseauftritt Genschers mit seinem Kollegen und liberalen Parteifreund Uffe Ellemann-Jensen habe „auf dän[ische] Medien und Öffentlichkeit entspannend und aufschlußreich“ gewirkt; selbst bei der Einheits-kritischen Opposition habe ein Umdenken begonnen.<sup>60</sup> Dass selbst kleinste Nachbarn nicht vergessen wurden, veranschaulichte Genscher mit einem Besuch in Luxemburg am 27. März.<sup>61</sup> Spezielle Besuche in Belgien und Österreich erledigten sich, als deren Außenminister eigens nach Bonn reisten.<sup>62</sup>

Letzteres veranschaulicht, dass nicht nur die westeuropäischen Nachbarn, sondern auch jene im Osten bedacht wurden. In der Tschechoslowakei, wo nach der „samtenen Revolution“ mit Präsident Václav Havel und Außenminister Jiří Dienstbier kurz vor Silvester 1989 ehemalige Dissidenten die Regierung übernommen hatten, wurden erstaunlich wenig Sorgen vor der deutschen Einheit geäußert; auch die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands, das als wichtigster Wirtschaftspartner und Fürsprecher der erhofften EG-Annäherung betrachtet wurde, war in Prag – wie in Budapest – sehr früh akzeptiert worden. Häufige persönliche Treffen mit den Außenministern der beiden Reformstaaten sollten diesen nicht nur den Rücken stärken und potentielle Ängste vor Deutschland abbauen, sondern waren zugleich äußerst nützliche Informationsquellen aus dem Innersten des in rascher Auflösung begriffenen Warschauer Pakts.<sup>63</sup>

Dass die Vorbehalte gegen eine deutsche Einheit, zumal unter klarer Ägide der Bundesrepublik, in der Sowjetunion besonders groß waren, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Natürlich waren es in erster Linie handfeste materielle wirtschaftliche und finanzielle Hilfen und verifizierbare sicherheitspolitische Zusagen, die in Moskau ein Umsteuern ermöglichten. Ein sicherlich hilfreicher und förderlicher Faktor war dabei aber auch das große Vertrauenspotential, das Genscher sich in Moskau seit vielen Jahren als energetischer Verfechter der Entspannungspolitik und einer Einbindung „auf Augenhöhe“, d.h. bei steter Rücksichtnahme auf das internationale Prestige und

- 60 Drahtbericht Nr. 105, 13.3.1990. In: ebd., B 31 (Ref. 205), Bd. 178328. Vgl. ferner AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 55, S. 229–232.
- 61 Für das Gespräch mit Außenminister Poos vgl. PA/AA, B 1 (Ministerbüro), Bd. 178927.
- 62 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 83, S. 422–425, sowie Vermerk vom 28.3.1990. In: PA/AA, B 24 (Ref. 202), Bd. 140559.
- 63 Mit dem tschechoslowakischen Außenminister Dienstbier traf sich Genscher in dessen ersten beiden Amtsmonaten gleich drei Mal: am 23.12.1989 bei der symbolischen Grenzöffnung am Übergang Waidhaus, vgl. Aufzeichnung vom 27.12.1989. In: PA/AA, B 42 (Ref. 214), Bd. 139911, bei Präsident Havels Besuch am 2.1.1990, vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 134, S. 681 f., und für ausführliche Außenminister-Konsultationen am 1.2.1990 in Nürnberg, vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 22, S. 91–93. Weitere Begegnungen fanden im Februar in Ottawa, in Prag am 15.3.1990 und in Lissabon am 23.3.1990 statt, vgl. AAPD 1990, Dok. 85, S. 351 f.

die Würde der UdSSR als Supermacht, erarbeitet hatte und das er nun im Interesse der deutschen Einheit auf die Waagschale legen konnte. Seine vielen Treffen mit dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse, mit dem er zwischen Januar und November 1990 dreizehn, teils stundenlange Gespräche führte und die letztlich ein geradezu freundschaftliches Verhältnis begründeten,<sup>64</sup> bleiben ein Schlüsselmoment in dem vielschichtigen internationalen Prozess der Herstellung der deutschen Einheit.

Kurz, Genscher wirkte durch seine permanente Kontakt- und Gesprächspolitik entscheidend daran mit, jenes internationale Vertrauen aufzubauen, das erst ein Klima schuf, in dem die deutsche Einheit gewagt werden konnte. Zusätzliches Gewicht erhielt der seit Jahren amtierende liberale Außenminister auch dadurch, dass er als eigenständiger, überaus einflussreicher Koalitionspartner anerkannt war, dessen Worte und Zusagen innerhalb der Bundesregierung Gewicht besaßen. Genscher war, so charakterisierte es Bundespräsident Richard von Weizsäcker Anfang 1990 treffend, längst „in unserer Welt die vertrauensbildende Maßnahme in Person“ geworden – und zwar in Ost wie West.<sup>65</sup>

### III. Ringen um die Bestätigung der polnischen Westgrenze

Ein Bereich, in dem die Reputation Genschers maßgeblich zum Tragen kam, war die Frage der polnischen Westgrenze, also der endgültige deutsche Verzicht auf die 1945 durch die „Westverschiebung Polens“ verlorenen Oder-Neiße-Gebiete des einstigen Deutschen Reiches.

Formaljuristisch laut „Potsdamer Abkommen“ „unter polnischer Verwaltung stehend“, waren diese Gebiete faktisch längst polnisch geworden. Den durch Krieg und Vertreibungen geschaffenen Tatsachen hatte die DDR bereits 1950 im Görlitzer Abkommen Rechnung getragen. In der Bundesrepublik war angesichts Millionen Vertriebener aus den Ostgebieten solch ein Verzicht undenkbar gewesen; erst die sozial-liberale Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt und Außenminister Walter Scheel anerkannte im Warschauer Vertrag 1970 die Oder-Neiße-Grenze als unverletzlich. Aus polnischer Sicht blieb jedoch höchst kritisch, dass dieser faktische Gebietsverzicht unter dem – auch durch das Bundesverfassungsgericht begründeten –

64 Vgl. dazu insbesondere Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2); ferner Reinhard Bettzüge: Hans-Dietrich Genscher – Eduard Schewardnadse. Das Prinzip Menschlichkeit. Bergisch Gladbach 1994; Otto Graf Lambsdorff: Die historische Rolle Hans-Dietrich Genschers im Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen. In: Kinkel (Hrsg.): Verantwortung (wie Anm. 3), S. 290–298.

65 Richard von Weizsäcker: Reden und Interviews. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bd. 6. Bonn 1990, S. 183.

Vorbehalt stand, dass dies nur bis zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands galt. Völkerrechtlich konnte nur ein souveränes Gesamtdeutschland *endgültig* auf dieses Territorium verzichten, das immerhin rund ein Drittel des Reichsgebiets von 1937 umfasste. Dieses verfassungsrechtliche, außen- und innenpolitische Problem im deutschen Vereinigungsprozess 1989/90 mit den Interessen Polens und der internationalen Staatengemeinschaft in Einklang zu bringen, wurde eine zentrale Aufgabe bundesdeutscher Diplomatie. Während Bundeskanzler Kohl aus besagten rechtlichen, aber auch innenpolitischen Gründen einer eindeutigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze auswich, erkannte Genschers Auswärtiges Amt sehr viel früher, dass jede Zweideutigkeit bezüglich der Grenzanerkennung den Zug zur deutschen Einheit international leicht zum Entgleisen bringen könnte.<sup>66</sup>

Früher und klarer als die anderen Bundestagsparteien hatten sich die Liberalen schon Ende der 1960er Jahre für eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze ausgesprochen. Als beim FDP-Bundesparteitag in Hannover 1967 leidenschaftlich über diese Frage gestritten wurde, hatte Genscher, wenn auch krankheitsbedingt nur per Telefon, den tragfähigen Formulierungsvorschlag beigesteuert, „daß eine mögliche Zusammenführung der getrennten Teile Deutschlands nicht an territorialen Fragen scheitern darf“.<sup>67</sup> Wenn auch nicht direkt an der Ausarbeitung des Warschauer Vertrags beteiligt,<sup>68</sup> war sich Genscher dessen zentraler Bedeutung für die bilateralen Beziehungen bewusst, zumal praktisch in jeder Begegnung mit polnischen Gesprächspartnern auf das Abkommen rekuriert wurde: Der Warschauer Vertrag, so Genscher 1985 gegenüber dem polnischen Ministerpräsidenten Wojciech Jaruzelski, „sei nicht ein einfacher Vertrag wie jeder andere gewesen. Durch die-

66 Zum Folgenden vgl. Amos/Geiger: Das Auswärtige Amt (wie Anm. 19), S. 78–82; Hanns Jürgen Küsters: Der Preis für die Einheit. In: FAZ vom 6.7.1998, S. 10; Wanda Jarząbek: Im Schatten des Grenzproblems. Polen und der Wiedervereinigungsprozeß Deutschlands in den Jahren 1989/90. In: Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte 16 (2021), H. 1, S. 135–164; Dominik Pick: Deutsch-polnische Beziehungen und die deutsche Einheit. In: Gehler/Graf (Hrsg.): Europa (wie Anm. 19), S. 599–626; Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 1), S. 479–509.

67 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 255.

68 Pikanter Weise war es Bundesinnenminister Genscher, der zusammen mit der CDU/CSU-Opposition den entscheidenden Passus in der von allen Parteien am 17.5.1972 verabschiedeten Bundestagsresolution bei der Ratifizierung des Moskauer und Warschauer Vertrags verantwortete („Die Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland in den Verträgen eingegangen ist, hat sie im eigenen Namen auf sich genommen. Dabei gehen die Verträge von den heute tatsächlich bestehenden Grenzen aus, deren einseitige Änderung sie ausschließen. Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen.“), vgl. AAPD 1972. Bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler, Fabian Hilfrich. München 2003, Dok. 125, Anm. 2, S. 531, Dok. 126, Anm. 2, S. 535. Ferner Hans-Dieter Lucas: Wahrung der deutschen Option. Hans-Dietrich Genscher und die neue Ost- und Deutschlandpolitik (1969–1974). In: Ders. (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa. Baden-Baden 2002, S. 59–81.

sen Vertrag habe man den Teufelskreis von Unrecht und Gegenunrecht durchbrochen“, und es seien „die großen Ziele aufgezeichnet“ worden, deren Verwirklichung die Menschen in Deutschland wie Polen wünschten.<sup>69</sup>

Für Genscher wie die gesamte FDP blieben der Warschauer Vertrag und die anderen sozial-liberalen Ostverträge auch nach der „Wende“ von 1982, also dem Bündniswechsel der FDP von der SPD zu den Unionsparteien, ein Kernbestand ihrer politischen *Raison d'être*. Ebenso unmissverständlich wie pointiert unterstrich der Außenminister 1984 im Bundestag, „daß der Prozeß der Aussöhnung zwischen Deutschen und Polen zu den kostbarsten Gütern der deutschen Nachkriegspolitik gehört“.<sup>70</sup>

Entsprechend hoch war in Polen, selbst bei den regierenden Kommunisten, die Wertschätzung für die FDP generell wie speziell für Genscher.<sup>71</sup> Schließlich hatte dieser bereits 1975, zu Beginn seines langen Wirkens als Außenminister, maßgeblich die „zweiten Polen-Verträge“ ausgehandelt, also jenes Paket, das aus 1) dem „Jumbo-Kredit“, einem äußerst großzügigen Finanzkredit in Höhe von einer Mrd. DM zu einem äußerst günstigen Vorzugszinssatz, 2) einem Renten- und Sozialversicherungsabkommen, das vor allem für ehemalige polnische Zwangsarbeiter im nationalsozialistischen Regime gedacht war, und 3) aus einem unveröffentlichten Protokoll bestand, das die Ausreise von rund 125.000 Deutsch(stämmig)en aus Polen garantieren sollte. Anders als Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) hatte Genscher dann durch mühsame Nachverhandlungen mit der polnischen Seite auf der einen und den oppositionellen Unionsparteien, die über die Mehrheit im Bundesrat verfügten, auf der anderen Seite erst ermöglicht, dass das Vertragspaket ratifiziert werden konnte.<sup>72</sup> Selbst in der Phase des Kriegsrechts hatte Genscher seine Kontakte in Polen gepflegt – zu den Machthabern ebenso wie zur Solidarność-Opposition und zur katholischen Kirche.<sup>73</sup> Auf

- 69 AAPD 1985. Bearb. von Michael Ploetz, Mechthild Lindemann und Christoph Johannes Franzen. Berlin/Boston 2016, Dok. 56, S. 317.
- 70 Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 10. Wahlperiode, 74. Sitzung (7.6.1984), S. 5332, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/10/10074.pdf>, vgl. auch Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 267–269.
- 71 Zur polnischen Wertschätzung der FDP vgl. DB Nr. 1154 vom 8.7.1987. In: PA/AA, B 5 (Ref. 012–9), Bd. 150186, u. AAPD 1989 (wie Anm. 11), Dok. 123, S. 552, zu der Genschers vgl. AAPD 1985 (wie Anm. 69), Dok. 56, S. 315, u. AAPD 1987. Bearb. von Tim Szatkowski, Tim Geiger und Jens Jost Hofmann. Berlin/Boston 2018, Dok. 263, S. 1324.
- 72 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 263–266; Hartmut Soell: Helmut Schmidt. Macht und Verantwortung. München 2008, S. 491–499; Henning Köhler: Helmut Kohl. Ein Leben für die Politik. Die Biographie. Köln 2014, S. 247–257; Dieter Bingen: Realistische Entspannungspolitik. Der mühsame Dialog mit dem Osten – die Bundesrepublik Deutschland und ihre östlichen Nachbarn. In: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.): Genscher (wie Anm. 68), S. 165–169.
- 73 Vgl. Agnes Bresselau von Bressendorf: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83. Berlin/Boston 2015, S. 197–256.

polnischer Seite wurde auch wahrgenommen, dass Genscher sich weiter für zinsgünstige Kredite für das hochverschuldete und wirtschaftlich marode Polen einsetzte.<sup>74</sup> Da Polen und Deutsche noch mehr als andere Europäer Nutznießer eines Entspannungsklimas im Ost-West-Konflikt seien, sollten sie, erklärte Genscher seinem polnischen Amtskollegen, für ihre jeweiligen Führungsmächte „den Schlüssel so zufeilen, daß er in Washington und Moskau benutzt werden könnte.“<sup>75</sup>

Während führende Unionspolitiker Warschau durch umstrittene Auftritte bei Vertriebenenorganisationen irritierten (etwa Bundeskanzler Kohl 1985 und CSU-Vorsitzender Theo Waigel 1989 durch Auftritte beim Schlesiertreffen), blieb der FDP-Außenminister und Vizekanzler stets auf Distanz zu den Vertriebenenverbänden.

Ohne Rücksprache mit dem Kanzler und dem Koalitionspartner schlug Genscher am 27. September 1989 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen unverrückbaren Pflock ein, indem er sich direkt an den anwesenden Außenminister der seit Sommer 1989 amtierenden ersten nicht-kommunistischen Regierung Polens, den parteilosen Völkerrechtsprofessor Krzysztof Skubiszewski, wandte und ihm zusicherte:

„Das polnische Volk ist vor fünfzig Jahren das erste Opfer des von Hitler-Deutschland vom Zaune gebrochenen Krieges geworden. Es soll wissen, daß sein Recht, in sicheren Grenzen zu leben, von uns Deutschen weder jetzt noch in Zukunft durch Gebietsansprüche in Frage gestellt wird. Das Rad der Geschichte wird nicht zurückgedreht. Wir wollen mit Polen für ein besseres Europa der Zukunft arbeiten. Die Unverletzlichkeit der Grenzen ist Grundlage des friedlichen Zusammenlebens in Europa.“<sup>76</sup>

Dieser von Genscher kurzfristig eingefügte Passus<sup>77</sup> drohte wenig später die christlich-liberale Koalition zu sprengen. Im Vorfeld des heiklen Polenbe-

74 Vgl. AAPD 1988 (wie Anm. 5), Dok. 69, Anm. 6, S. 397. Dass 1989 die überfällige Rückzahlung des „Jumbo-Kredits“ von 1975 teils erlassen, teils auf (nicht-konvertible) Zloty-Basis umgewandelt wurde (was einem de facto-Schuldenerlass glich), reklamierte Genscher als maßgeblich sein Verdienst, vgl. AAPD 1989 (wie Anm. 11), Dok. 299, S. 1294.

75 AAPD 1988 (wie Anm. 5), Dok. 14, S. 75.

76 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1989, S. 849–853, hier S. 1854.

77 So Kiessler/Elbe: Runder Tisch (wie Anm. 1), S. 27. Genscher dagegen reklamiert, die Passage bereits beim Flug nach New York am 23. September 1989 „wieder und wieder überarbeitet“ zu haben, vgl. ders.: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 14. Mehr spricht für die Version von Genschers damaligem Büroleiter, dass der Passus als Reaktion auf die Revisionismusvorwürfe formuliert worden sei, die der sowjetische Außenminister in seiner Rede am Vortag gegen die Bundesrepublik erhoben habe. Vgl. auch Hilger (Hrsg.): Diplomatie (wie Anm. 2), Dok. 5, S. 36–39. Genscher hatte sich freilich bereits vorab in einem Interview positioniert: „Wer Diskussionen über die polnische Westgrenze vom Zaun bricht, versündigt sich am europäischen Friedensprozeß. [...] Wir sollten die Garantie des berechtigten Wunsches der Polen, in sicheren Grenzen leben zu können, nicht der DDR und der Roten

suchs des Bundeskanzlers ab 9. November 1989 brachte die SPD-Opposition im Bundestag einen Entschließungsantrag ein, der Genschers Äußerungen vor der UNO im Wortlaut wiederholte – in der festen Annahme, dass die Liberalen, nicht aber CDU und CSU diesem Antrag zustimmen würden. Nur mit Mühe konnte eine für alle Koalitionsparteien gesichtswahrende Lösung gefunden werden, indem ein eigener gemeinsamer Entschließungsantrag der Koalition gestellt wurde, der zwar ebenfalls Genschers Zitat wiederholte, aber um den für die Union entscheidenden Einleitungssatz ergänzte, dass dies „für die Bundesrepublik“ – und mithin nicht den gesamtdeutschen Souverän – gelte.<sup>78</sup>

Nach dem Mauerfall und vor allem nach Kohls Zehn-Punkte-Plan vom 28. November 1989 nahm die Grenzdiskussion Fahrt auf. Im Ausland, von der Opposition, aber auch vom liberalen Koalitionspartner wurde massiv kritisiert, dass bei Kohls unabgestimmten Alleingang als „elfter Punkt“ eine explizite Garantie der bestehenden polnischen Westgrenze fehle.<sup>79</sup>

Der Bundeskanzler beharrte demgegenüber auf der juristisch korrekten, aber politisch immer weniger haltbaren Position, erst eine frei gewählte gesamtdeutsche Regierung könne solch einen Grenzvertrag verbindlich abschließen, obwohl auch für Kohl längst feststand, dass jegliche Revision der bestehenden Oder-Neiße-Grenze ausgeschlossen war. Aufgrund eigener Grenzlanderfahrung fühlte sich der Pfälzer Polen durchaus verbunden: Ihm war dessen Historie als Opfer aggressiver Nachbarn voll bewusst, und der katholische Christdemokrat bekundete Sympathie für Polens Freiheitsliebe in der Vergangenheit wie Gegenwart. Kohl wollte eigentlich die deutsch-polnische Versöhnung voranzubringen,<sup>80</sup> war damit aber jahrelang brüsk von Warschau zurückgewiesen worden, etwa beim Plädoyer für ein gemeinsames Jugendwerk nach deutsch-französischem Vorbild<sup>81</sup>. Seit Jahren betonte Kohl, die Bundesregierung stehe nicht nur gemäß der Devise *Pacta sunt servanda* zum Warschauer Vertrag, sondern verwies stets auch auf Umfragen,

Armee überlassen.“ Vgl. den Artikel: Hier ist Engagement gefordert. In: Der Spiegel Nr. 39 vom 24.9.1989, S. 24–27, hier S. 27.

- 78 Vgl. Friedrich Bohl: Die Wiedervereinigung und die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion. In: Peter Ramsauer (Hrsg.): Weichenstellung für Deutschland und Europa. Theo Waigel – Stationen eines Politikers. München 2009, S. 111–121, hier S. 112 f. Für den Antrag der SPD-Fraktion vom 7.11.1989 vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/5586, für den gemeinsamen Antrag von CDU/CSU- sowie FDP-Fraktion vom 8.11.1989 vgl. ebd., Drucksache 11/5589.
- 79 Auf Seiten der FDP wurde dies vor allem vom Parteivorsitzenden Lambsdorff gerügt, vgl. Alexander von Plato: Die Vereinigung (wie Anm. 11), S. 124. Zur Reaktion des Auslands vgl. Anm. 8.
- 80 Vgl. AAPD 1986. Bearb. von Matthias Peter und Daniela Taschler. Berlin/Boston 2017, Dok. 66, S. 373–379; AAPD 1987 (wie Anm. 71), Dok. 182, S. 913–919, bzw. Dok. 277, S. 1414 f.; Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 15, S. 340.
- 81 Vgl. AAPD 1987 (wie Anm. 71), Dok. 122, Anm. 11, S. 608.

dass über 80 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung gegen eine Veränderung der Oder-Neiße-Grenze seien – wobei der Anteil unter Vertriebenen sogar noch höher liege.<sup>82</sup>

Kohls sture Weigerung, den längst nicht mehr in Frage stehenden Verzicht auf die Oder-Neiße-Gebiete amtlich zu bekräftigen, hatte neben den juristischen primär innenpolitische Gründe. Mit Blick auf die Ende 1990 anstehende Bundestagswahl wollte er sich keine Diskussion über „nationale Verzichtspolitik“ aufzwingen lassen, die den Unionsparteien im politisch „rechten Spektrum“ Stimmenverluste hätten bringen können: Zum einen neigten die Vertriebenen seit den 1970er Jahren mehrheitlich zu den Unionsparteien, zum anderen sollte den – bei den Europa- und Landtagswahlen 1989 überraschend erfolgreichen – „Republikanern“ keine weiteren Wähler zugetrieben werden. Diese durch ein künstliches Hochspielen der polnischen Grenzfrage gezielt zu fördern, um so der Union zu schaden – dieses wahltaktische Kalkül unterstellte Kohl seinen parteipolitischen Gegnern, auch dem liberalen Koalitionspartner.<sup>83</sup>

Im seit zwanzig Jahren FDP-geführten Auswärtigen Amt erkannte man klarer, dass die Kanzlerposition zur Grenzfrage sogar unter westlichen Verbündeten massiv Misstrauen und in gefährlicher Weise (weitere) Vorbehalte gegen die Einheit schürte. Insofern hielten Genschers Diplomaten eine Lösung für unverzichtbar, die jeden Zweifel an der Endgültigkeit des polnischen Grenzverlaufs beseitige. Der AA-Planungsstab – dem Minister in der Regel besonders nahe stehend – regte am 20. Dezember 1989 eine gemeinsame Erklärung der Regierungen beider deutscher Staaten zum Erhalt der Oder-Neiße-Grenze an; Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth ging am 29. Dezember mit einer ähnlichen Idee, allerdings bezogen auf die beiden deutschen Parlamente, in die Öffentlichkeit.<sup>84</sup> Liberale wie der innenpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion Burkhard Hirsch, die FDP-Generalsekretärin Cornelia Schmalz-Jacobsen und Genscher selbst befürworteten umgehend Süßmuths Vorschlag. „Wer die deutsche Haltung zur polnischen Westgrenze offenhalten will, der schlägt das Tor zu zur deutschen Einheit“, verkündete der Außenminister beim traditionellen Drei-Königs-Treffen der Liberalen.<sup>85</sup>

82 Vgl. AAPD 1985 (wie Anm. 69), Dok. 265, S. 1366; AAPD 1986 (wie Anm. 80), Dok. 66, S. 374, u. AAPD 1987 (wie Anm. 71), Dok. 182, S. 919.

83 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 92, S. 533, u. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 60, S. 254.

84 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 34, S. 186–190, sowie Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 154, Anm. 7, S. 745.

85 Vgl. Deutschland 1990. Dokumentation zu der Berichterstattung über die Ereignisse in der DDR und die deutschlandpolitische Entwicklung. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1993, Bd. 18, S. 10880, 10894; Rede Genschers vom 6.1.1990. In: PA/AA, Nachlass Genscher, Bd. 48.

In Polen wurde die Diskussion mit Argusaugen verfolgt. Nachdem sich Warschau durch die Zwei-plus-Vier-Formel von Ottawa von der direkten Mitwirkung an der außenpolitischen Ausgestaltung der deutschen Einigung ausgesenkt sah, die doch Polens Lebensinteressen fundamental betrafen, steigerte sich dort die Debatte „von Tag zu Tag mehr in eine Hysterie“, wie der bundesdeutsche Botschafter meldete:

„Es finden Krisensitzungen statt, die Botschafter der Vier Mächte werden einbehalten, es scheint der nationale Notstand ausgebrochen. Ein unbeteiligter Besucher würde beim Aufschlagen der Zeitungen oder im Gespräch mit polnischen Gastgebern meinen, eine neue deutsche Invasion über die Oder stünde kurz bevor.“<sup>86</sup>

Ihrerseits unter innenpolitischem Druck, zumal die noch keineswegs vollständig von der Macht verdrängten Altkommunisten das bewährte Muster antideutscher Ressentiments instrumentalisierten, verlangte die Regierung von Ministerpräsident Tadeusz Mazowiecki eine Beteiligung an den Zwei-plus-Vier-Gesprächen, soweit die Grenzfrage und andere Punkte der polnischen Sicherheit betroffen seien. Vor allem aber forderte Polen die Aushandlung eines Friedens- oder zumindest Grenzvertrags, der noch vor der Vereinigung von beiden deutschen Staaten paraphiert und dann umgehend vom künftigen gesamtdeutschen Staat ratifiziert werden sollte.<sup>87</sup>

International fand dieser „Mazowiecki-Plan“ breite Unterstützung – nicht nur bei der UdSSR und DDR, sondern auch im Westen, voran bei Großbritanniens Premierministerin Thatcher und in Frankreich, wo sich Staatspräsident Mitterrand und Außenminister Dumas am 9. März beim Besuch der polnischen Regierung in Paris hinter Warschaus Forderungen stellten.<sup>88</sup> Selbst im amerikanischen Kongress drohte wegen der Grenzfrage die bislang uneingeschränkte Unterstützung für die deutsche Einigung wegzubrechen.<sup>89</sup> Genscher und die gesamte FDP bekundeten früh Bereitschaft, auf den polnischen Wunsch eines Vertrages mit beiden deutschen Staaten einzugehen,<sup>90</sup> während sich der Bundeskanzler dem kategorisch verweigerte. Trotz oder gerade wegen des massiven außen- wie innenpolitischen Drucks war Kohl allenfalls bereit, den Süßsmuth-Vorschlag einer gemeinsamen politischen

86 Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 53, S. 276.

87 Vgl. im einzelnen AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 52, Anm. 10, S. 209 und Dok. 53, Anm. 18, S. 214; Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 1), S. 484 f.

88 Vgl. Lehmann (Hrsg.): Die Außenpolitik der DDR (wie Anm. 39), Dok. 48, S. 475 f.; Gespräch Thatcher mit italienischem Ministerpräsident Andreotti in London, 23.2.1990, <https://www.margaretthatcher.org/document/210349>; Deutschland 1990, Bd. 18 (wie Anm. 85), S. 11467–11474.

89 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 57, S. 241–245.

90 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 53, S. 214 sowie der Artikel: Kohl und Genscher ohne Einigung im Bonner Streit um die polnische Grenze. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.3.1990.

Absichtsbekundung durch beide freigewählten Parlamente in Bonn und Ost-Berlin zu akzeptieren. Er verkomplizierte die Dinge aber zusätzlich mit der Forderung, die Entschließung müsse darüber hinaus ihrerseits den polnischen Reparationsverzicht von 1953 gegenüber Deutschland und Warschaus Zusicherung zum Schutz der deutschen Minderheit in Polen bekräftigen – was die Liberalen, wie die Opposition, durchweg ablehnten.<sup>91</sup>

Eine Regierungskrise konnte am 6. März 1990 in einem hoch kontroversen Koalitionsgespräch gelöst werden: Die Regierungsparteien einigten sich auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag im Bundestag, in dem unter Bezug auf die Resolution vom 8. November 1989, also letztlich Genschers UNO-Rede, gefordert wurde, „daß die beiden freigewählten deutschen Parlamente und Regierungen möglichst bald nach den Wahlen in der DDR eine gleichlautende Erklärung abgeben“, deren Ziel es sei,

„die Unverletzlichkeit der Grenzen gegenüber Polen als unverzichtbare Grundlage des friedlichen Zusammenlebens in Europa zu bekräftigen. In diesem Sinne soll die Grenzfrage in einem Vertrag zwischen einer gesamtdeutschen Regierung und der polnischen Regierung geregelt werden, der die Aussöhnung zwischen beiden Völkern besiegt.“<sup>92</sup>

Als der Bundestag diese Entschließung zwei Tage später mit großer Mehrheit annahm<sup>93</sup>, galt dies allgemein als Punktspiel des liberalen Außenministers.

Von Seiten der Vertriebenen sah sich Genscher indessen massiver Kritik wie „Hauptagitator gegen die Wiedervereinigung“, „Sprachrohr der Polen“, [...] „Anerkennungspolitiker“ etc. ausgesetzt.<sup>94</sup> Trotz seiner zweifelsohne weit größeren Konzessionsbereitschaft war Genscher keineswegs bereit, alle Wünsche Warschaus zu akzeptieren. Wie der Kanzler lehnte er dezidiert die zeitweise auch von Frankreich, Großbritannien und der UdSSR unterstützte Idee ab, Treffen der dann um Polen erweiterten „Zwei-plus-Vier“ auch in Warschau stattfinden zu lassen.<sup>95</sup> Dagegen unterstützte Genscher die partielle Teilnahme Polens an den exklusiven Zwei-plus-Vier-Gesprächen, sofern es um die polnische Westgrenze ginge. Genau das wurde am 14. März 1990 beim ersten Zwei-plus-Vier-Beamtentreffen in Bonn ins Auge gefasst und dann beim ersten Zwei-plus-Vier-Ministertreffen am 5. Mai in Bonn be-

91 Vgl. Deutschland 1990, Bd. 18 (wie Anm. 85), S. 10968, 10982, 10987, 10991 f., u. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 60, S. 255 f.

92 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 204A, S. 913.

93 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 11. Wahlperiode, 200. Sitzung, S. 15429, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/11/11200.pdf>.

94 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 72, S. 365; Deutschland 1990, Bd. 18 (wie Anm. 85), S. 10897.

95 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 214, S. 934 f.; AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 67, S. 278, Dok. 69, S. 286; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 77, S. 382.

schlossen;<sup>96</sup> noch am selben Tag ließ Genscher seinem polnischen Kollegen ein entsprechendes Einladungsschreiben zukommen.<sup>97</sup> Dieses Vorgehen hatte Genscher Skubiszewski bereits bei ihrem Gespräch am 24. März am Rande einer Sitzung des Europarats in Aussicht gestellt und ebenso den Vorschlag für trilaterale Gespräche von Bundesrepublik, der nach der Volkskammerwahl am 18. März nunmehr demokratisch legitimierten Regierung der DDR und Polens über die Grenzfrage, deren Ergebnisse dann in die Zwei-plus-Vier-Gespräche einfließen sollten. Dabei erschien ihm wichtig zu betonen, dass bei der Behandlung dieser Frage, „die für uns Deutsche schwer genug sei, die Würde des deutschen Volkes, die Freiheit seiner Entscheidungen gewahrt bleiben [müsste]. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, daß etwas unter Druck geschehe. Nur eine freie deutsche Entscheidung könne dauerhaft Frieden schaffen.“<sup>98</sup>

Noch vor den Zwei-plus-Vier-Ministertreffen begannen diese trilateralen Gespräche auf Direktorenbene am 3. Mai 1990 in Warschau, gleichsam im Gefolge des Staatsbesuchs von Bundespräsident Richard von Weizsäcker.<sup>99</sup> Wie wichtig sie für Polen waren, zeigte sich nicht nur in der zeitweiligen Teilnahme von Außenminister Skubiszewski, sondern vor allem daran, dass Warschau schon Ende April beiden deutschen Staaten den ausgearbeiteten Entwurf eines Grenzvertrags unterbreitete, der die Gespräche stark präjudizierte.<sup>100</sup> Während die DDR, insbesondere deren neuer Außenminister Markus Meckel (SPD) als bekennender Freund Polens, Warschaus Forderung nach Ausarbeitung eines fertigen Vertragstexts unterstützte,<sup>101</sup> war die bundesdeutsche Seite auch bei den beiden folgenden Runden am 18. und 29. Mai in Bonn bzw. Ost-Berlin lediglich zur Ausarbeitung von Vertragselementen bereit.<sup>102</sup> Doch selbst diese hinhaltende Verhandlungsführung ging dem Bundeskanzler bereits zu weit. In einem Telefonat mit AA-Staatssekretär Sudhoff – Genscher weilte gerade in den USA – stellte Kohl am 25. Mai als „eine Frage der Richtlinienkompetenz“ klar, „daß Gespräche

96 Zum Beamtentreffen vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 210, S. 950–952; Lehmann (Hrsg.) Außenpolitik der DDR (wie Anm. 39), Dok. 69, S. 522–526; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 73, S. 366–374; DBPO: German Unification (wie Anm. 29), Dok. 172, S. 341 f.; zum Ministertreffen AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 125, S. 533–541; Deutsche Einheit, Dok. 268, S. 1090–1094; Lehmann (Hrsg.): Außenpolitik, Dok. 97 und 98, S. 589–615, 615 f.; DBPO: German Unification, Dok. 196, S. 384 f.

97 Für das Schreiben vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 95, S. 470, Anm. 9.

98 Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 77, S. 382.

99 Vgl. ebd. Dok. 92, S. 453–458; AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 127, S. 544–546.

100 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 263/263A, S. 1069–1073.

101 Vgl. dazu Heike Amos: Polen, die Oder-Neiße-Grenze und der Zwei-plus-Vier-Prozess. In: Tim Geiger u. a. (Hrsg.): Zwei plus Vier. Die internationale Gründungsgeschichte der „Berliner Republik“. Berlin/Boston 2021 (i. E.).

102 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 149, S. 635–637; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 104, S. 519–522.

mit Polen „nicht in Frage kämen“. [...] Von den Polen lasse er sich nichts vorschreiben“, in Frage käme allenfalls eine knappe Resolution beider deutschen Parlamente.<sup>103</sup>

Genscher verhinderte eine Verschiebung des bereits terminierten dritten Expertentreffens<sup>104</sup>, was weiteres diplomatisches Porzellan zerschlagen hätte. Gegenüber Skubiszewski vertrat er jedoch am Rande eines KSZE-Treffens in Kopenhagen sehr loyal die Linie des Kanzlers: Eine Vertragsparaphierung vor der Einheit sei nicht möglich, betonte Genscher nun und revidierte damit seine frühere Position. Gleichwohl könne Polen unbesorgt sein angesichts der politischen Willenserklärung der beiden deutschen Parlamente, welche die Selbstverpflichtung zum Abschluss eines Grenzvertrags des vereinten Deutschlands mit Polen enthalte; diese Resolution würden sich die Regierungen in Bonn und Berlin offiziell zu eigen machen, um die größte Verbindlichkeit herzustellen, die vor der Vereinigung möglich sei. Als zusätzliche Absicherung würden alle Grundgesetz-Artikel gestrichen, die bislang Fragen der Vereinigung regelten.<sup>105</sup> Am 21. Juni 1990 verabschiedeten sowohl die Volkskammer als auch der Bundestag – dort gegen wenige Stimmen der CDU/CSU – entsprechende Erklärungen.<sup>106</sup> Die angekündigte Notifizierung durch die Regierungen in Bonn und Ost-Berlin erfolgte am Tag darauf.<sup>107</sup> Gleichzeitig einigten sich die Minister bei ihrem zweiten Zwei-plus-Vier-Treffen in Berlin weitgehend auf das von den Politischen Direktoren erarbeitete Grenzpapier, das – als künftiger Artikel 1 des Zwei-plus-Vier-Vertrags – ebenfalls die bestehende polnische Westgrenze bestätigte und absicherte. Allerdings waren sich alle Beteiligten einig, dass Polen keinesfalls vor ein „fait accompli“ gestellt werden dürfe und beim nächsten Ministertreffen Gelegenheit zur Stellungnahme haben müsse.<sup>108</sup>

Zur Verärgerung der Bundesregierung war dies Warschau jedoch noch längst nicht genug. Die Regierung Mazowiecki wertete die Parlamentsentschließungen primär als – durchaus nützliche – Etappe zum weiter schnellstmöglich anzustrebenden Grenzvertrag; von diesem sollte sogar das Inkrafttreten der „abschließenden Regelung in Bezug auf Deutschland“ mit den Vier Mächten, also die Souveränität Deutschlands, abhängig gemacht werden. Zudem forderte Warschau, da für den endgültigen Territorialverzicht

103 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 103, S. 517 f.

104 Dies hatten die AA-Beamten nach Kohls Intervention empfohlen, vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 157, S. 661.

105 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 169, S. 709–712.

106 Vgl. Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7465, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/11/074/1107465.pdf>; Lehmann (Hrsg.): Außenpolitik (wie Anm. 39), Dok. 161, S. 746 f. Zur Reaktion Außenminister Skubiszewskis vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 120, S. 586.

107 Vgl. Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 120, S. 585–587.

108 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok 325/325A, S. 1249–1251.

Deutschlands ein Friedensvertrag notwendig sei, müsse im Zwei-plus-Vier-Vertrag die Grenzregelung als Teil einer Friedensregelung in Europa bezeichnet werden; der Bundesrepublik dagegen lag daran, jeden Anklang an einen Friedensvertrag zu vermeiden, um die Pandora-Büchse möglicher Reparationsforderungen geschlossen zu halten. Drittens verlangte Warschau, über die von Bonn bereits zugesagten Änderungen des Grundgesetzes hinaus zusätzlich Korrekturen innerstaatlichen Rechts wie des Staatsbürgerrechts, um Kollisionen mit dem endgültigen Charakter der Grenze auszuschließen.<sup>109</sup>

Mit diesen auch beim sechsten Zwei-plus-Vier-Beamtentreffen am 4. Juli erhobenen Forderungen überspannte Warschau den Bogen. Selbst der gegenüber polnischen Sorgen so verständnisvolle Genscher reagierte ablehnend; sein Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Schewardnadse am 15. Juli beim UdSSR-Besuch mit dem Kanzler (jenem „Strickjacken-Gipfel“, der final das sowjetische Ja zu einem wiedervereinigten Deutschland in der NATO brachte), war ausschließlich der polnischen Thematik gewidmet.<sup>110</sup>

Endgültig gelöst wurde die Grenzfrage bei dem um den polnischen Außenminister erweiterten dritten Zwei-plus-Vier-Ministergespräch am 17. Juli in Paris. Genscher erwirkte eine Erklärung der Vier Mächte, dass auch in Zukunft ein Friedensvertrag nicht mehr in Aussicht genommen sei. Polen verzichtete auf sein Junktim zwischen Grenzvertrag und deutscher Souveränität, im Gegenzug bekräftigte Genscher, der Grenzvertrag werde „innerhalb kürzestmöglicher Zeit nach der Vereinigung Deutschlands“ unterzeichnet werden.<sup>111</sup> Damit korrigierte der Außenminister den Kanzler, der kurz zuvor lediglich angekündigt hatte, Warschau binnen drei Monaten nach Zusammentritt eines gesamtdeutschen Parlaments den Entwurf eines Grenzvertrags zuzuleiten.<sup>112</sup> Ganz auf Kohls Linie lag Genscher freilich mit seiner Unterstützung für dessen Erklärung, zusätzlich einen mehr in die gemeinsame Zukunft gerichteten umfassenden Nachbarschaftsvertrag mit Polen anzustreben, in dem auch die Rechte der deutschen Minderheit dauerhaft abgesichert werden sollten.<sup>113</sup>

109 Vgl. ebd., Dok. 339, Anm. 7, S. 1294, bzw. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 218, Anm. 4, S. 914.

110 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 218, S. 914–917.

111 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 354–354B, S. 1367–1370, bzw. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 224, S. 954–967; Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 845 f.; Die Einheit (wie Anm. 2), Dok. 130, S. 615–620; für Genschers Erklärung in der Nachmittagssitzung (dort das Zitat) vgl. [https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user\\_upload/130d.pdf](https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user_upload/130d.pdf).

112 Vgl. Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 349, S. 1339; Ritter: Genscher (wie Anm. 1), S. 165.

113 Vgl. dazu Genschers Erklärung in der Nachmittagssitzung des Zwei-plus-Vier-Minister treffens in Paris, 17.7.1990, [https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user\\_upload/130d.pdf](https://www.ifz-muenchen.de/fileadmin/user_upload/130d.pdf)

Obschon Verhandlungen über beide Verträge Ende Oktober in Warschau begannen,<sup>114</sup> gab es noch keinen Termin für die Unterzeichnung des Grenzvertrags, dessen Text an sich schon weitgehend feststand. Bei ihrem durchaus kontroversen Treffen am 8. November 1990 in Frankfurt/Oder fassten Kohl und Mazowiecki eine zeitnahe Unterzeichnung ins Auge. Diese erfolgte keine Woche später in Warschau, allerdings allein durch die beiden Außenminister. Mit Blick auf diesen gerade für Vertriebene und deren Nachkommen so schwierigen Schritt hatte sich Genscher, dessen Ehefrau selbst aus Schlesien stammte, eine protokollarisch schlichte Zeremonie ausbedungen.<sup>115</sup> In seiner Ansprache paraphrasierte er nicht nur Willy Brandts Fernsehansprache nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags 1970, dass mit diesem Abkommen nichts verloren gehe, was nicht längst durch Hitlers verbrecherischen Krieg verspielt worden sei. Genscher betonte „die freie Entscheidung der Deutschen“ zu diesem Schritt, der „uns von niemandem aufgezwungen worden“ sei. „Weil die Grenze jetzt sicher ist, setzt sie dem Mißtrauen ein Ende. Nun können sich Menschen, Polen und Deutsche, neu begegnen. [...] Eine Grenze, die nicht in Frage gestellt wird, trennt nicht, sie eint.“ Mehrfach unterstrich er den Versöhnungsaspekt, der den Grenzvertrag zu einem „Kernstück der europäischen Friedensordnung“ mache, der „nicht der wechselseitigen Abgrenzung dient, sondern der beiderseitigen Öffnung hin zu europäischen Gemeinsamkeiten. Die völkerrechtliche verbindliche Bestätigung dieser Grenze ist ein entscheidender Beitrag zur Perspektive eines grenzenlosen Europas.“<sup>116</sup>

Diesem Ansinnen diente im Weiteren nicht allein der am 17. Juni 1991 nun auch von den Regierungschefs in Bonn unterzeichnete Vertrag „über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit“, der bereits die Perspektive einer künftigen EG-Mitgliedschaft Polens formulierte.<sup>117</sup> Genscher griff darüber hinaus Anregungen seiner Diplomaten auf, jedem Wiederaufleben einer historischen „gegen deutsche Interessen gerichteten Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Polen“, wie sie in Ansätzen während der deutschen Einigung spürbar geworden sei, vorzubeugen, indem die unverzichtbare bilaterale Zusammenarbeit mit den beiden größten Nachbarn in

f. Kohl im Bundestag, 21.6.1990, Stenographische Berichte, 11. WP, S. 17146; Deutsche Einheit (wie Anm. 8), Dok. 349, S. 1339. Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 352, S. 1456–1461.

114 Vgl. dazu AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 352, Anm. 12, S. 1458.

115 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 1), S. 891.

116 Rede Genschers am 14.11.1990 in Warschau. In: Außenpolitik der Bundesrepublik. Dokumente von 1949 bis 1994. Hrsg. vom Auswärtigen Amt. Köln 1995, Dok. 249.2, S. 745–749, Zitate S. 748 f.

117 Für den Vertrag vgl. ebd., Dok. 264, S. 800–810. Infolge des Ratifizierungsverfahrens traten Nachbarschafts- wie Grenzvertrag gleichzeitig am 16.1.1992 in Kraft; insofern erfüllte sich Bundeskanzler Kohls Drängen auf Parallelität der Abkommen am Ende doch noch.

europäischer Perspektive zu einer trilateralen Abstimmung gebündelt werden sollte.<sup>118</sup> Dies war die Geburtsstunde des „Weimarer Dreiecks“ aus Deutschland, Frankreich und Polen, jenes nach dem Ort des ersten gemeinsamen Treffens Genschers mit seinen Kollegen Dumas und Skubiszewski benannten Konsultationsformats,<sup>119</sup> das noch für einige Jahre nach Genschers Abtritt als Außenminister einen zukunftsweisenden Brückenschlag zwischen den Kernländern des alten Westeuropa und dem demokratisch erneuerten Mittelosteuropa versprach.

Im deutsch-polnischen Versöhnungsprozess hat Genscher also nachhaltige Spuren hinterlassen, insbesondere mit seiner konsequent frühen und über jeden Zweifel erhabenen Absage an jegliche nachträgliche Korrektur der bestehenden territorialen Realitäten.<sup>120</sup>

118 Vgl. AAPD 1990 (wie Anm. 26), Dok. 337, S. 1402 f.

119 Vgl. dazu Deklaration von Weimar, 29.8.1991. In: Außenpolitik (wie Anm. 116), Dok. 267, S. 816 f.

120 Der zweite Teil dieses Beitrags mit den Abschnitten IV (Abrüstung als Beitrag zur deutschen Einheit) und V (Die KSZE als „goldene Brücke“ zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem) erscheint im Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 34 (2022).



# Die Charta von Paris, die Vision einer liberalen Weltordnung und die deutsche Außenpolitik 1990–1998

## I.

1989/91 schien es für einen historischen Augenblick so, als ob sich in einer einzigen historischen Kulmination eine neue universale und „westliche“ Ordnung zunächst in ganz Europa, später auch weltweit würde durchsetzen können. Der große, ursprünglich universalistisch gedachte Anlauf des Kommunismus war gescheitert. Stattdessen schien das Zeitalter einer friedlichen Globalherrschaft von Freiheit, liberaler Demokratie und Marktwirtschaft angebrochen zu sein. Als Garanten hierfür standen einerseits die USA als einzige verbliebene Supermacht, andererseits Europa, das nun zusammenwuchs und sich anschickte, die Spaltung der Welt exemplarisch zu überwinden. Die transatlantische Brücke bildete die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes ein geradezu triumphales Modell zu sein schien.<sup>1</sup> Im November 1990 riefen die KSZE-Staaten mit der Charta von Paris „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ aus. Die 24 Staaten, die diesen Vertrag 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“.<sup>2</sup> 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.

Keiner der damals aktiven Politiker verkörperte die Prinzipien und Absichten der Charta von Paris überzeugender als Hans-Dietrich Genscher. Als dienstältester Außenminister hatte er den Text mitgeprägt, und tatsächlich

1 Siehe die Beiträge in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.): Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990. München 2011.  
2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, <https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charter-data.pdf>, S. 1 (letzter Abruf 28.2.2021).

bedeutete die Charta für ihn „die Verwirklichung seiner politischen Vision“.<sup>3</sup> „Die Charta von Paris“, so erinnerte sich Genscher zwanzig Jahre später, „war die Krönung einer Entwicklung, die mit der Schlussakte von Helsinki eingeleitet wurde“.<sup>4</sup> Schon fünf Jahre später allerdings, im November 2015, zum 25. Jahrestag der Charta von Paris, schrieb ein ernüchterter und zugleich alarmierter Genscher:

„Die Charta von Paris war das große Versprechen aller europäischen Staaten, einschließlich der USA und Kanadas, nunmehr ihre Beziehungen auf eine völlig neue Grundlage zu stellen. Und das in allen Lebensbereichen. Wenn wir die Frage stellen: ‚Was ist daraus geworden?‘, dann stehen wir mit leeren Händen da. Das politische Klima in Europa, das sich hätte dramatisch verbessern sollen, wurde immer stärker von den Spuren eines neuen Kalten Krieges vergiftet. Rufe nach einem Neubeginn verhallten ungehört, Möglichkeiten der Veränderung zum Besten [sic!] ausgeschlagen. Nur wenn der Terrorismus neue Opfer, wie in und aus Syrien, fordert, kommt es zu Begegnungen auf höchster Ebene. Wollen wir das weiter hinnehmen? Dabei darf es nicht bleiben. Dieser Tag, der allem Anschein nach wenig beachtet vorübergehen wird, ist ein historischer Tag. Damals gelang es, den internationalen Beziehungen eine neue Ausrichtung zu geben. [...] Deshalb sollte Deutschland [...] die Charta von Paris wieder auf die Tagesordnung der Länder von Vancouver bis Wladiwostok setzen. Welch eine Chance! Die Spannungslage jetzt, die neuen Herausforderungen und die Berufung auf die Charta von Paris dulden keine Blindheit gegenüber den Chancen unserer Zeit für einen neuen dauerhaften Frieden.“<sup>5</sup>

Tatsächlich entsprachen die 1990 niedergelegten Prinzipien und Absichten, die die EU 1993 in ihren „Kopenhagener Kriterien“ als Bedingungen für künftig beitretende Staaten fixierte, in idealtypischer Weise einer liberalen Außenpolitik.<sup>6</sup> Deren Ziel ist eine friedliche und zugleich prosperierende „liberale Weltordnung“. In ihren Ursprüngen auf den Wilsonianismus zurückgehend, verfolgt diese Idee eine Art globale liberal-demokratische Selbststabilisierung und -regulierung, in der die Freiheit aus sich selbst heraus die zu ihrem Erhalt erforderlichen Ressourcen erzeugt.<sup>7</sup> Unter dem Eindruck einer

- 3 Hans-Dieter Heumann: Hans-Dietrich Genscher. Eine Biographie. Paderborn 2012, S. 283. In Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, fehlen überraschenderweise direkte Bezüge auf die Charta von Paris.
- 4 „Dumas und Genscher erinnern sich an die Charta von Paris“, <https://www.dailymotion.com/video/xjf3c3> (letzter Abruf 28.2.2021).
- 5 Hans-Dietrich Genscher: Charta von Paris? – Jetzt! In: Mitteldeutsche Zeitung v. 21.11.2015.
- 6 Hierzu Andreas Wirsching: Hans-Dietrich Genscher. Liberale Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 22 (2010), S. 67–77. Vgl. auch die Beiträge in Kerstin Brauckhoff/Irmgard Schwaetzer (Hrsg.): Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik. Wiesbaden 2015.
- 7 G. John Ikenberry: Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order. Princeton/N.J. 2011; ders.: A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crises of Global Order. New Haven/Conn. 2020.

wachsenden Gegnerschaft ist in den vergangenen Jahren allerdings zunehmend umstritten, ob und zu welchen Bedingungen es eine solche liberale Weltordnung überhaupt geben kann.<sup>8</sup> Insbesondere wird diskutiert, inwieweit eine entsprechende Ordnung, die sicherheitspolitische, ökonomische und demokratisch-menschenrechtliche Elemente miteinander in Einklang bringen will, sich am Ende nicht selbst überfordert und damit kontraproduktiv wird.<sup>9</sup> Bevor im Folgenden auf entsprechende Spannungen und Bruchstellen einer liberalen Außenpolitik konkret eingegangen wird, gilt es zunächst einige ihrer Grundsätze in Erinnerung zu rufen.

Verwiesen sei insbesondere auf den Entwicklungsgedanken, dem die Vorstellung vom Prozesscharakter der Geschichte und damit der Möglichkeit, Zustände zu verändern, zugrunde liegt. Ein solcher Gedanke beruht auf dem Vertrauen in die Kraft der Vernunft und in rationale Verfahren. In guter aufklärerisch-liberaler Tradition beinhaltet dies den offenen Austausch von Argumenten sowie die Möglichkeit und vor allem auch die Freiheit zur Diskussion. Erst aus einer solchen Haltung heraus erwachsen Berechenbarkeit und Vertrauen als die jedem Dezisionismus abholden Grundlagen einer konstruktiven Außenpolitik. Freiheit und Selbstbestimmung sind weitere unverzichtbare Elemente jedes liberalen Entwurfs der internationalen Ordnung. 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 für jeden Einzelnen ungeteilte Geltung haben.

Diese liberalen Prinzipien mündeten in zwei methodische Ansätze der Außenpolitik, für die Hans-Dietrich Genscher paradigmatisch stand: Beim ersten handelte es sich um ein hohes Maß an Empathie, die den jeweils anderen Blickwinkel der internationalen Verhandlungspartner in das eigene Kalkül mit einbezog. Hans-Dieter Heumann hat dies als das „Kompatibilitätsprinzip“ bezeichnet.<sup>10</sup> Man könnte auch von Reziprozitätsprinzip sprechen. Das heißt: Kein Politikfeld sollte so ausgestaltet werden, dass es in anderen Politikfeldern provokativ wirkte und infolgedessen zu starke Gegenkräfte hervorrief. So galt es etwa, die innereuropäische Zusammenarbeit nachhaltig auszubauen, ohne damit eine „provokative Gegenmacht“<sup>11</sup> zu den USA zu bilden, sowie die deutsch-französischen Beziehungen zu intensivieren, ohne den Eindruck zu erwecken, die Europäische Gemeinschaft solle einem

8 Für einen Rückblick auf die widersprüchliche Signatur der Epoche seit 1989 vgl. Paul Betts: 1989 at Thirty. A Recast Legacy. In: *Past & Present* 244 (2019), S. 271–305.

9 Vgl. weitere Literatur Hans Kundnani: What is the Liberal International Order? In: German Marshall Fund of the United States, April 2017, S. 1–10.

10 Hans-Dieter Heumann: Genscher, ein „liberaler“ Außenminister?. In: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa. Baden-Baden 2002, S. 413–432.

11 Peter Schell: Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren. Bonn 1991, S. 171.

deutsch-französischen Direktorium unterstellt werden. 1989/90 schließlich hieß das: die deutsche Einheit zu vollenden, ohne den Nachbarn das Gefühl zu vermitteln, im Zentrum Europas entstehe eine neue bedrohliche Macht-konzentration.<sup>12</sup> Dieses „Kompatibilitätsprinzip“ verweist auf den zweiten methodischen Ansatz einer liberalen Außenpolitik, nämlich den Multilateralismus. Dieser lässt sich als die regelmäßige und gleichzeitige Kooperation zwischen mehreren Staaten verstehen. Im besten Fall führt er zu einer Institutionalisierung dieser Zusammenarbeit und zum permanenten Interessenabgleich zwischen den beteiligten Staaten. Genscher begriff die konkreten Formen des Multilateralismus – in erster Linie die Vereinten Nationen, die NATO, die Europäische Gemeinschaft und die KSZE – als die spezifischen Instrumente einer liberalen Außenpolitik. In diesem Sinne war auch die Charta von Paris für ihn vor allem ein „Zukundokument“, an dem es weiter zu arbeiten galt.<sup>13</sup> Den „Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung in Verwirklichung der Charta von Paris“ nannte der deutsche Außenminister im Februar 1991 eine der „zukunftsentscheidenden“ Aufgaben in den 1990er Jahren.<sup>14</sup> Wieweit Genscher selbst damit kam, sei im Folgenden näher betrachtet.

## II.

Schon im Jahr 1990 signalisierte Saddam Husseins Überfall auf Kuwait, mit welchen Gegenkräften die Idee einer universalistisch gedachten, liberalen Weltordnung zu rechnen hatte. Und das Jahr 1991, gleichsam das Jahr eins nach der Wiedervereinigung und dem Optimismus nach der Unterzeichnung der Charta von Paris, füllte sich rasch mit Krisenherden. Ganz überwiegend entstanden sie aus bekannten Konfliktlagen der Vergangenheit, die sich aber durch den liberalen Aufbruch teilweise verstärkten oder überhaupt erst an die Oberfläche drängten. Sie wurden nun rasch zu aktuellen Bedrohungen für Frieden und Sicherheit. Die wichtigsten Brennpunkte, die Genscher denn auch das ganze Jahr über „auf Trab“ hielten, lagen – abgesehen von der Golfregion – im Baltikum und damit in der implodierenden Sowjetunion sowie in Jugoslawien.<sup>15</sup> In vielen seiner zahlreichen, durch die Krisenentwick-

12 Hierzu vgl. insgesamt Gerhard A. Ritter: Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung. München 2013.

13 „Dumas und Genscher erinnern sich“ (wie Anm. 4). Zu Genschers KSZE-Politik vgl. Matthias Peter: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie. München 2015.

14 „Eine Vision für das ganze Europa“. Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, in Davos am 3.2.1991. In: Bulletin v. 6.2.1991, Nr. 14, S. 89–95, hier S. 91.

15 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 3), Teil V (S. 899–998).

lungen getriebenen Gespräche verwies der Bundesaußenminister auf die Charta von Paris, deren Geist nunmehr umgesetzt und konstruktiv appliziert werden müsse. Angesichts der Gefahr von Gewalt und Gegengewalt im Baltikum etwa müsse der „Prozess der Demokratisierung“ fortgesetzt werden. „Auch die SU habe die Charta von Paris mitunterschrieben, die Verantwortlichen müssten zur Rechenschaft gezogen werden.“ Eine Lösung „müsste auf der Basis der Charta von Paris“ gefunden werden, so Genscher gegenüber seinem litauischen Amtskollegen.<sup>16</sup> Zwar dürfe, so resümierte man im Auswärtigen Amt, die Sowjetunion nicht im Unklaren darüber gelassen werden, dass ihre Politik gegenüber dem Baltikum von besonderer, historisch sensibler Natur sei, alle aus der Situation entstehenden Auseinandersetzungen zwischen der UdSSR und ihren Republiken müssten jedoch „dem Maßstab der Charta von Paris genügen“.<sup>17</sup> Die Entwicklung in der Sowjetunion betrachtete Genscher Anfang 1991 „mit großer Sorge“, und entsprechend unterstrich er gegenüber seinen baltischen Amtskollegen, „Deutschland habe den KSZE-Prozess mit Enthusiasmus und großem Erfolg unterstützt, das Ergebnis sei die Charta von Paris, aber die Charta müsse jetzt in die Realität umgesetzt werden“.<sup>18</sup> Auch den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow ermutigte, ja beschwore Genscher, die Nationalitätenfragen, die nun einmal zur Sowjetunion gehörten, „im Geiste der Charta von Paris“ zu lösen.<sup>19</sup>

In analoger Weise glaubte Genscher, die Methoden des Helsinki-Prozesses in der Golfregion und im Nahen Osten zum Tragen bringen zu können.<sup>20</sup> Und in Jugoslawien, wo der Dekompositionsprozess immer unübersehbarer voranschritt, erhoffte er sich die Lösung zunächst von einer durchgreifenden Demokratisierung der Teilrepubliken. Ähnlich wie in Bezug auf die Verhältnisse in der Sowjetunion nahm der deutsche Außenminister an, die Demokratisierung könne den Nationalitätenkonflikt, wenn nicht beilegen, so doch zumindest einhegen. Als es Anfang März 1991 in Belgrad zu gewaltsauslösenden Auseinandersetzungen kam, war dies für Genscher ein Beleg dafür, „dass es nicht bloß um einen Nationalitätenkonflikt, sondern um die Frage der Demokratisierung gehe. Es sei evtl. denkbar, dass sich die anderen Republiken mit einem demokratischen Serbien arrangieren könnten. Ähnliches gelte letztlich auch für die SU.“<sup>21</sup> Nation und Demokratie blieben für Genscher mithin untrennbar miteinander verknüpft. Demokratisierung ging für ihn mit dem Ab-

16 Andreas Wirsching/Stefan Creuzberger/Hélène Miard-Delacroix (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1991. Berlin 2022, Dok. 19 [in Vorbereitung].

17 Ebd., Dok. 26.

18 Ebd., Dok. 31.

19 Ebd., Dok. 96.

20 Ebd., Dok. 73.

21 Ebd., Dok. 84. Vgl. ebd., Dok. 83.

bau der nationalen Gegensätze oder zumindest der Milderung ihrer Schärfe einher.

Im Laufe des Jahres 1991 musste der deutsche Außenminister jedoch immer häufiger erkennen, dass dieses Konzept nicht aufging. In Jugoslawien konnte Genschers intensive Pendeldiplomatie nicht verhindern, dass die ethnischen Spannungen zum Bürgerkrieg eskalierten. In der Sowjetunion führten die Konflikte zur Auflösung der Föderation. Und im Nahen Osten mündete die Golfkrise in den Golfkrieg. Offenkundig waren der Verweis auf die Charta von Paris und das Festhalten an den ihr zugrunde liegenden Elementen liberaler Außenpolitik an ihre Grenzen gestoßen. Konfliktlösung durch multilateral abgesicherte Vertrauensbildung, die bewährten Rezepte des KSZE-Prozesses, trafen überall auf Gegenkräfte. Genschers Anstrengungen verpufften wirkungslos oder erzeugten sogar, wie im Falle der Anerkennung der jugoslawischen Nachfolgestaaten, neue Konflikte.<sup>22</sup>

Welche Optionen und gegebenenfalls auch Druckmittel hätten der deutschen Außenpolitik zu Gebote gestanden, um ihr Leitbild der liberalen Weltordnung zumindest in Europa nachhaltiger durchzusetzen? Auf der einen Seite gab es die Möglichkeit, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der werdenden Europäischen Union (GASP) auszugestalten. Ein solcher Schritt entsprach sowohl dem Geist der Charta von Paris als auch der „Zweiten Säule“ des Vertrags von Maastricht, der am 1. Januar 1993 in Kraft treten sollte. Hans-Dietrich Genscher und Helmut Kohl verfolgten diese Europäisierung als eine bedeutsame Priorität bundesdeutscher Außenpolitik. „Seit er im politischen Leben stehe“, so erklärte Genscher seinem französischen Amtskollegen Roland Dumas,

„arbeitet er daran, Deutschland eine europäische Rolle zu geben. Er wolle keine Renationalisierung der deutschen Politik. Es sei wichtig, dass Deutschland größere Verantwortung im europäischen Rahmen übernehme. Dafür kämen nur die EG und WEU in Frage. [...] Sein politisches Ziel sei es, noch zu erreichen, dass Deutschland irreversibel europäisch werde. Dazu gehöre eine europäische Sicherheitspolitik.“<sup>23</sup>

Für Genscher wie für Dumas enthielt daher die „derzeitige Kulmination der internationalen Probleme die historische Herausforderung aber auch die mit äußerstem Nachdruck zu verfolgende Chance für eine Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik“.<sup>24</sup>

22 Vgl. Albrecht A. Beck: Deutsches Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien, 1991–1998. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Saarbrücken 2008.

23 AAPD 1991 (wie Anm. 16), Dok. 83.

24 Ebd., Dok. 55.

Bot sich neben dem Ausbau einer solchen gemeinsamen europäischen Politik auch die Möglichkeit einer besonders engen Anlehnung an die USA? Zu den Vereinigten Staaten hatte die Bundesrepublik im Verlauf der 1980er Jahre ein ausgesprochenes Nahverhältnis entwickelt.<sup>25</sup> Und als Präsident George Bush Ende Mai 1989 die Bundesrepublik besuchte, betonte er, dass die deutsch-amerikanischen Beziehungen „wahrscheinlich niemals besser gewesen sind als heute“.<sup>26</sup> In der Öffentlichkeit sprach er gar von der Perspektive von „partners in leadership“.<sup>27</sup> Diese vielzitierte Äußerung bezog sich weniger auf die Vergangenheit und die traditionellen Koordinaten des transatlantischen Verhältnisses. *Partnership in leadership* richtete sich vielmehr auf die künftige Gestaltung eines internationalen Systems, ja einer weltpolitischen Ordnung jenseits des zu Ende gehenden Ost-West-Gegensatzes. In einem neuen Europa ging es den USA darum, mit Deutschland einen langfristig gestaltenden Faktor zu gewinnen, dessen Politik und Interessen mit den amerikanischen kompatibel blieben.

Ob nun indes Europäismus oder Transatlantizismus: Wenn Deutschland eine aktive Rolle in der Ausgestaltung der neuen liberalen Weltordnung spielen wollte, dann musste es „mehr Verantwortung“ übernehmen. Das wurde auch im Auswärtigen Amt klar gesehen.<sup>28</sup> Allerdings evozierte dies zwei durchaus bekannte Dilemmata der deutschen Außenpolitik. Zum einen ging es um das im Grunde schon seit dem Korea-Krieg von 1950 bekannte Problem der „Lastenteilung“. Auch in der ersten Hälfte der 1980er Jahre war es im Kontext der Nachrüstung hoch präsent gewesen. Vor allem im US-Kongress herrschte der Eindruck, die Europäer – und damit auch die Deutschen – unternähmen zu wenig, um einen angemessenen Anteil der westlichen Verteidigungslasten zu tragen.<sup>29</sup> Während sich das Schlagwort von der Lastenteilung bis 1990 primär auf eine *Verteidigungslast* bezog, meinte es nach 1990 eine mögliche *Interventionslast*, die aus der globalen Bekämpfung regionaler Krisen und deren Ursachen sowie der anschließenden politischen Befriedung erwuchs. Auch die Möglichkeit militärischer Befriedungsaktionen bildete durchaus ein Element einer liberalen Weltordnung; und in den

25 Vgl. hierzu Andreas Wirsching: Die Beziehungen zu den USA im Kontext der deutschen Außenpolitik 1982–1998. In: Historisch-Politische Mitteilungen 14 (2007), S. 235–244.

26 Hanns Jürgen Küsters (Bearb.): Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. München 1998, Dok. 1, S. 273.

27 „The United States and the Federal Republic have always been firm friends and allies, but today we share an added role: partners in leadership.“ Rede des amerikanischen Präsidenten Bush in Mainz, Mai 1989, [https://www.utb.de/fileadmin/user\\_upload/Material/heidekling/12/12\\_partnersleadership\\_1989.htm](https://www.utb.de/fileadmin/user_upload/Material/heidekling/12/12_partnersleadership_1989.htm) (letzter Abruf 27.2.2021).

28 AAPD 1991 (wie Anm. 16), Dok. 62.

29 Vgl. hierzu Robert W. Komer: Sicherheitsfragen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa. In: Europa-Archiv 39 (1984), Bd. 1, S. 249–258, hier v.a. S. 253; Helga Haftendorf: Lastenteilung im Atlantischen Bündnis. Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa. In: Europa-Archiv 40 (1985), Bd. 1, S. 497–506.

1990er Jahren waren die Vereinigten Staaten willens und in der Lage, solche Interventionen durchzuführen. Entsprechend formulierten sie schon 1991, anlässlich des Krieges am Golf, neue Rollenerwartungen an die Bundesrepublik. Die US-Regierung selbst erwartete von Bonn zwar keine direkte Teilnahme deutscher Truppen an der „Operation Wüstensturm“, aber doch politische Loyalität sowie finanzielle und logistische Unterstützung. Spätestens hier zeigte sich, dass Bushs Wort von *partners in leadership* mehr war als eine bloße Freundlichkeitsfloskel. Konkret bedeutete es, dass Deutschland einen weitaus größeren Teil der Last als bisher zu übernehmen habe.

Im vollen Bewusstsein geschichtlicher Hypothesen und verfassungsrechtlicher Schranken, aber auch begrenzter finanzieller Spielräume, lehnte die Bundesregierung indes eine internationale Führungs- und Gestaltungsrolle ab. Zwar gewährte sie die gewünschte logistische und finanzielle Unterstützung, aber eine rechte Begeisterung für die Anti-Irak-Koalition wollte sich weder in Bonner Regierungskreisen noch in der politischen Öffentlichkeit einstellen. Misst man das Ergebnis der deutschen Politik während des ersten Golfkriegs am Echo der amerikanischen Öffentlichkeit, dann stellt sich der Eindruck ein, Deutschland habe damals tatsächlich die Chance zu einer *partnership in leadership* an der Seite Amerikas verspielt. Denn die Kritik in den USA war scharf: Den Deutschen mangele es an Courage, sie seien sich „schlicht zu fein und fühlten sich moralisch zu überlegen, um bei der Befreiung Kuweits mitzuhelfen“; nach vierzig Jahren alliierter Solidarität und der nachhaltigen Unterstützung der Wiedervereinigung durch die USA erschien die Bundesrepublik nun vielen amerikanischen Kommentatoren als opportunistisch und als „Trittbrettfahrer“.<sup>30</sup> Deutschland müsse sich die Frage stellen, welchen Beitrag es künftig zu leisten bereit sei, um die Stabilität der Weltordnung und seine lebenswichtigen Interessen an Öl und anderen Rohstoffen auch in Zukunft zu schützen. Auch das Argument der Verfassungswidrigkeit eines deutschen Militäreinsatzes außerhalb des NATO-Bündnisgebiets zählte aus dieser Perspektive nicht. Schließlich gehe es nicht um „juristische Paragraphenreiterei“, wie ein Kommentator schon 1990 konstatierte, sondern um die Kernfrage: „Sind die Deutschen bereit, sich in die Welt hinauszuwagen?“<sup>31</sup>

Weder im Ausbau der EPZ noch in der Etablierung einer Führungspartnerschaft an der Seite der USA kristallisierte sich für das wiedervereinigte Deutschland eine effiziente, auf die Etablierung einer neuen liberalen Welt-

30 So Knut Kirsche: Die USA und Deutschland in der Golfkrise 1990/91. Fallstudie zum DFG-Projekt „Zivilmächte“, Universität Trier, 7.1.1998 (ungedrucktes Ms.), S. 29. Vgl. auch Michael Jochum/Christopher Daase: „Partner in einer Führungsrolle?“ Das einige Deutschland aus der Sicht der USA. In: Außenpolitik 43 (1992), S. 237–245.

31 Vgl. Frederick S. Wyle: Die erhöhte Verantwortung der Deutschen. Plädoyer für eine neue Rolle in der internationalen Politik. In: Europa-Archiv 45 (1990), Bd. 1, S. 732.

und Friedensordnung ausgerichtete Außenpolitik heraus. Am Golf wie auch in Jugoslawien dominierten geradezu schmerhaft gegenläufige Tendenzen. Im Golfkrieg folgten Europas wichtigste Staaten rein nationalen Prioritäten. Überraschend schnell fiel der Kontinent in jene unfruchtbare Blockade zurück, in der Frankreich seinen verlorenen Status als autonome Weltmacht noch einmal zu bestätigen suchte, Großbritannien dasselbe Ziel verfolgte, indem es sich als Juniorpartner der USA profilierte, während Deutschland danach trachtete, internationalen Verwicklungen oder gar militärischen Einsätzen mittels altbekannter „Scheckbuchdiplomatie“ aus dem Weg zu gehen.<sup>32</sup> Demgegenüber stand die EPZ nur auf dem Papier.

Ähnlich gestalteten sich die Dinge in der jugoslawischen Krise. Genschers Kalkül, den Nationalitätenkonflikt durch Demokratisierung zu befrieden, scheiterte spätestens mit dem Angriff der jugoslawisch-serbischen Bundesarmee auf Kroatien und der Zerstörung der Stadt Vukovar im Herbst 1991. Der deutsche Außenminister zog daraus die Konsequenz, die Anerkennung der jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien gegen den Rat der westlichen Verbündeten zu forcieren. Der Preis hierfür bestand in erheblichen Differenzen mit den USA und den europäischen Nachbarn. In der Golfkrise hatte sich die Bundesrepublik harscher Kritik wegen ihrer zu großen Zurückhaltung ausgesetzt gesehen; jetzt traf sie der Vorwurf des eigenmächtigen Vorgehens. Entsprechend rasch ruderte sie zurück. In der zweiten Phase des Jugoslawien-Konflikts war sie weitaus weniger aktiv, wie zum Beispiel aus den gewundenen Worten des neuen Außenministers Klaus Kinkel hervorging:

„Wir Deutschen sind bei allem natürlich, wie schon in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Jugoslawien, nicht die besten Ratgeber und nicht diejenigen, die besonders drängen sollten, denn wenn es ernst wird, werden wir wohl, so wie es aussieht, eher nicht dabei sein können.“<sup>33</sup>

Genschers Außenpolitik entsprang dagegen während des ganzen Jahres 1991 nach wie vor den genannten Prinzipien liberaler Außenpolitik, wie sie der KSZE und der Charta von Paris zugrunde lagen: Entwicklungsgedanke und Rationalismus, Freiheit und Selbstbestimmung, Kompatibilität und Multilateralismus. Innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen des Ost-West-Ge-

32 Vgl. Friedemann Buettner/Martin Landgraf: The European Community's Middle Eastern Policy. The New Order of Europe and the Gulf Crisis. In: Tareq Y. Ismael/Jacqueline S. Ismael (Hrsg.): The Gulf War and the New World Order. International Relations of the Middle East. Gainesville/Florida u.a. 1994, S. 77–115, hier S. 92–99. Zu den sicherheitspolitischen Diskursen in den drei Ländern vgl. Jolyon Howorth: Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. In: West European Politics 27 (2004), S. 211–234.

33 Deutschland will „billige Ratschläge erteilen“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 8.2.1994, S. 2.

gensatzes hatte Genscher diese Prinzipien systematisch, konsequent und zugleich flexibel angewandt – am Ende mit dem überragenden Erfolg der Wiedervereinigung. Mit der fundamentalen Veränderung der Rahmenbedingungen und dem gewandelten Status Deutschlands in der Welt büßten seine Grundsätze jedoch an Kraft ein. Die Vermutung erscheint daher nicht unplausibel, dass er dies selbst erkannte; und diese Erkenntnis dürfte denn auch der tiefere Grund für seinen überraschenden Rücktritt gewesen sein, exakt achtzehn Jahre nach seinem Amtsantritt. „Der außenpolitische Weg Deutschlands ist klar vorgezeichnet“, so erläuterte Genscher am Tage seiner Demission, „die Festlegung unserer Außenpolitik auf Europa ist unumkehrbar“.<sup>34</sup> In ihrer Allgemeinheit ließ sich diese Aussage kaum bestreiten. Mit welchem Instrumentarium allerdings die Deutschen ihren außenpolitischen Weg künftig beschreiten sollten und wollten, war eine offene und zugleich höchst schwierige Frage.<sup>35</sup> Wie würde sich die liberale bzw. liberal geführte Außenpolitik unter Genschers Nachfolger Klaus Kinkel entwickeln?

### III.

Kinkel, der sich unter etwas tumultuarischen Umständen gegen Irmgard Schwaetzer als Nachfolger Genschers durchsetzte,<sup>36</sup> suchte zunächst eine klare Kontinuität liberaler Außenpolitik. In diesem Sinne würdigte er am 21. November 1995 die Charta von Paris als „entscheidenden Wendepunkt in der europäischen Nachkriegsgeschichte“. Sie besiegle, so betonte Kinkel, nicht nur das Ende des Ost-West-Gegensatzes, sondern begründe eine neue europäische Wertegemeinschaft. „Alle Staaten von Vancouver bis Wladivostok bekennen sich seither zu den gemeinsamen Normen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialen Marktwirtschaft.“ Zwar hätten die „Tragödie in Jugoslawien“ sowie die Aus-

34 Archiv des Liberalismus (ADL), Gummersbach, Bestand FDP Bundespartei, Nr. 17118, Rede Genschers vor dem Präsidium der FDP am 27.4.1992, S. 185. Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 3), S. 1003–1007, über die Details seiner Demission, deren tiefere Gründe hier aber eher im Dunkeln bleiben.

35 Probleme und Perspektiven für die neue Außenpolitik des wiedervereinigten Deutschlands in den 1990er Jahren werden aus der Sicht der zeitgenössischen Politikwissenschaft ausführlich diskutiert in dem Sammelwerk: Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 1: Grundlagen. Hrsg. v. Karl Kaiser/Hanns W. Maull. München 1994; Bd. 2: Herausforderungen. Hrsg. v. dens. München 1995; Bd. 3: Interessen und Strategien. Hrsg. v. Karl Kaiser/Joachim Krause. München 1996; Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. Hrsg. v. Wolf Dieter Eberwein/Karl Kaiser. München 1998.

36 Zu Kinkels Karriere vgl. Christian Werwath: Klaus Kinkel – „Ich kann auch aufhören, dann können die sich einen anderen suchen“. In: Robert Lorenz/Matthias Micus (Hrsg.): Seiteneinsteiger. Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteidemokratie. Wiesbaden 2009, S. 333–347.

einandersetzungen auf dem Territorium der früheren Sowjetunion gezeigt, dass die politische Praxis noch längst nicht den gemeinsamen Normen und Werten folge, aber „die Grundsätze der Charta von Paris müssen bewahrt und das Entstehen neuer Trennlinien in Europa verhindert werden“.<sup>37</sup> Konzeptionell allerdings gingen Kinkel und mit ihm die FDP über das Genscher'sche Vermächtnis hinaus. Insbesondere trachteten die Liberalen danach, das europäische Modell der Charta von Paris zu einer global-universal gedachten Weltordnung weiterzuentwickeln.<sup>38</sup> Zwar dürfe kein Kulturkreis die eigene Weltordnung anderen überstülpen; aber ebenso wenig sei es erlaubt, an einem universalen, völkerrechtlich verbindlichen Kernbestand von Menschenrechten zu rütteln, auch nicht unter Hinweis auf divergente kulturelle Traditionen. Die künftige internationale Rechtsordnung müsse die Opfer von Menschenrechtsverletzungen schützen und Rechtsbrecher konsequent zur Verantwortung ziehen.

Damit verlieh Kinkel der deutschen Außenpolitik einen neuen Akzent und wies den Weg zu einer Politik der „humanitären Intervention“ im Namen der neuen liberalen Weltordnung. Bereits zwei Tage nach seiner Vereidigung bekräftigte der neue Außenminister vor dem Bundestag seine diesbezüglichen Auffassungen. Nach einer entsprechenden Grundgesetzänderung und unter dem Schirm der UNO sei es durchaus vorstellbar, „daß die Bundeswehr letztlich auch mit dem Gewehr eingreifen könnte“.<sup>39</sup> Tatsächlich bewege sich die westliche Gemeinschaft, so betonte Kinkel 1993, vom zwischenstaatlichen Interventionsverbot hin zum „Interventionsgebot im Namen der Menschenwürde und humanitärer Hilfe“.<sup>40</sup> Je mehr die Welt sich als einheitlicher Lebensraum für eine Menschheit mit unveräußerlichen universellen Menschenrechten begreife, desto größer werde auch die Verpflichtung, weltweit für diesen Wertegehalt liberaler Außenpolitik einzutreten.

„Wir erleben gegenwärtig, daß unter den Normen des Völkerrechts das traditionelle Nichteinmischungsgebot zugunsten eines universellen Anspruchs elementarer Menschenrechte eingeschränkt wird. [...] Es muß deshalb ein vordringliches

37 Zum 5. Jahrestag der Unterzeichnung der Charta von Paris – Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/zum-5-jahr-estag-der-unterzeichnung-der-charta-von-paris-erklarung-des-bundesministers-des-auswaertigen-805748> (letzter Abruf 28.2.2021).

38 Vgl. insgesamt Denise Dittrich: Die FDP und die deutsche Außenpolitik. Eine Analyse liberaler Außenpolitik seit der deutschen Wiedervereinigung. Potsdam 2009. Zum Problem der Universalisierung des europäischen Modells vgl. Andreas Wirsching: Nation, Demokratie, Integration. Ein europäisches Modell für die „Weltgesellschaft“? In: Paul Messerli/Rainer C. Schwinges/Thomas Schmid (Hrsg.): Entwicklungsmodell Europa. Entstehung, Ausbreitung und Herausforderung durch die Globalisierung. Zürich 2011, S. 71–86.

39 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 93. Sitzung, 20.5.1992, S. 7650.

40 Klaus Kinkel: „Verantwortung, Realismus, Zukunftssicherung“. Deutsche Außenpolitik in einer sich neu ordnenden Welt [= Sonderdruck eines Beitrags aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19.3.1993], Bonn 1993, S. 13.

Anliegen jeder europäischen Außenpolitik sein, diese Globalisierung von universalen Grundrechten aller Menschen weltweit zu fördern.“<sup>41</sup>

Dementsprechend hieß es im Programm der FDP zur Bundestagswahl 1994:

„Die Idee der Freiheit hat sich durchgesetzt. Der Erfolg Liberaler Außenpolitik liegt dabei in ihrer *Werteorientiertheit*. Unsere Außenpolitik muß auch in Zukunft werteorientiert sein. Deshalb bleibt die *weltweite Durchsetzung der Menschenrechte* für uns Liberale ein entscheidendes Ziel unserer Außenpolitik.“<sup>42</sup>

Dies blieb die außenpolitische Leitlinie der Freien Demokraten bis zum Ende der christlich-liberalen Koalition. Noch die „Wiesbadener Grundsätze“ vom Mai 1997, die „Das liberale Manifest“ von 1985 ablösten, hieben in dieselbe Kerbe, wenn sie liberal-individualistische Prinzipien universalisierten. Bürger in einem liberalen Staatswesen waren demzufolge „Staatsbürger“ und „Weltbürger“, die weltweit Verantwortung für die Freiheit und Würde des Menschen trugen und für die „Universalität der Menschenrechte“ einzutreten hatten.

„Wer es ablehnt, Frieden und Freiheit zu sichern – notfalls auch mit militärischen Mitteln – lässt die Menschen im Stich. Wer mordet, foltert und vergewaltigt, darf sich nirgendwo sicher fühlen. Kriegsverbrecher gehören vor einen internationalen Strafgerichtshof.“<sup>43</sup>

Das nachdrückliche Eintreten Kinkels für die universale Geltung der Menschenrechte und die damit verbundene konditionierte Legitimierung von Out-of-Area-Einsätzen der Bundeswehr glich dem Versuch, der Bundesrepublik innerhalb Europas, aber auch weltweit ein stärkeres Gewicht im Sinne einer Friedensmacht zu verleihen. Dass sich der neue Außenminister in diesem Zusammenhang auch für einen Ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat aussprach, gehörte zu dieser Neuakzentuierung im Namen der

- 41 Klaus Kinkel: Was heißt europäische Außenpolitik? In: Armin Laschet/Peter Pappert (Hrsg.): Ein Kontinent im Umbruch. Perspektiven für eine europäische Außenpolitik. Festschrift für Hans Stercken. Berlin/Frankfurt a. M. 1993, S. 11–24, hier S. 21.
- 42 Liberal denken. Leistung wählen. Das Programm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1994, beschlossen auf dem Bundesparteitag in Rostock am 5. Juni 1994. In: ADL, IN5–11, S. 117 ([https://www.freiheit.org/sites/default/files/2019-10/1994bundestagswahlprogramm\\_0.pdf](https://www.freiheit.org/sites/default/files/2019-10/1994bundestagswahlprogramm_0.pdf), Hervorhebungen im Original, letzter Abruf 28.2.2021). Zur „Wertebasis“ deutscher Außenpolitik vgl. Ludger Kühnhardt: Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik. In: Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1 (wie Anm. 35), S. 99–127.
- 43 Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft, beschlossen auf dem 48. Ordentlichen Bundesparteitag der F.D.P. am 24. Mai 1997 in Wiesbaden. In: ADL, IN5–14. (<https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2017/03/03/1997wiesbadenergrundsaeze.pdf>, (letzter Abruf 28.2.2021), S. 47. Vgl. ähnlich: Klaus Kinkel: Deutschlands Verantwortung in der Welt. In: Ders. (Hrsg.): In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten. Berlin 1997, S. 635–644, hier S. 640 f.

gestiegenen Verantwortung.<sup>44</sup> Kinkel muss daher als einer der wichtigsten Schriftsteller des Umschwungs der deutschen Außenpolitik hin zum globalen militärischen Engagement betrachtet werden.<sup>45</sup> Das gilt, auch wenn die Liberalen mit ihrer Auffassung keineswegs allein standen. So formulierte Bundespräsident Roman Herzog 1995 eine Art neuen Basiskonsens, wenn er die „Globalisierung der deutschen Außenpolitik“ für unvermeidlich hielt. Freilich sei damit auch das Ende des „Trittbrettfahrens“ verbunden. „Deutsche Interessen und deutsche Mitverantwortung für die Weltgemeinschaft decken sich [...] weithin. Und wenn wir nicht Objekt der weltpolitischen Entwicklung werden wollen, müssen wir als Subjekt der Weltinnenpolitik handeln.“<sup>46</sup>

Hintergrund solcher Neuakzentuierungen war die deprimierende Erfahrung der Jugoslawienkriege. Im Hinterhof der Europäischen Union spielte sich ein Grauen ab, wie es Europa seit 1945 nicht mehr gesehen hatte und das man am Ende des 20. Jahrhunderts nicht mehr für möglich gehalten hätte. Entsprechend unabweisbar wurde schließlich die militärische Intervention, die freilich nur unter der Führung der lange zögernden USA zustande kam.<sup>47</sup> Aber der liberale Entwurf einer neuen weltordnungsorientierten Außenpolitik betraf sehr viel Grundsätzlicheres als die Befriedung Jugoslawiens: Er gründete auf der weltweiten Attraktivität der westlichen Lebensform mit ihrer Verheißung des individualistischen *pursuit of happiness*. Über die gesamten 1990er Jahre hinweg wuchs diese Attraktivität dynamisch an (und ist im Grunde bis heute ungebrochen). Ausweis hierfür waren die Migrationsströme nach Europa und in die USA ebenso wie die weltweite Adaption westlicher Massenkultur. Tatsächlich erweiterte sich der Radius der demokratischen Idee in einer fluide gewordenen Welt<sup>48</sup> noch einmal enorm. Die globale Kommunikation verbreitete das der Demokratie innewohnende Prinzip, nämlich die Idee von der Gleichheit des Individuums. Und wenn der aufklärerisch-liberale Glaube an die Gleichheit der menschlichen Vernunft zutrifft, dann konstituiert Gleichheit auf Dauer auch die Gemeinschaft der Interessen. „Als Gleiche [...] haben die Menschen gemeinsame Angelegen-

44 Vgl. Dittrich: FDP (wie Anm. 38), S. 50.

45 Vgl. insgesamt hierzu Ulf von Krause: Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik. Wiesbaden 2013, v.a. S. 167–183.

46 Rede des Bundespräsidenten Roman Herzog bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 13.3.1995, [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1995/03/19950313\\_Rede.html](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1995/03/19950313_Rede.html) (letzter Abruf 24.3.2020). Eine gute zusammenfassende Analyse der deutschen „nationalen Interessen“ nach der Wiedervereinigung findet sich bei Christian Hacke: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmarkt wider Willen? Aktualisierte Neuauflage. Berlin 1997, S. 512–543.

47 Vgl. hierzu Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit. München 2012, S. 121–152.

48 Zygmunt Bauman: Flüchtige Moderne. Frankfurt a. M. 2003.

heiten.“<sup>49</sup> Entsprechend drängt das auf Gleichheit gegründete Modell der Demokratie aus sich selbst heraus auf weitere Ausdehnung.

Aber schon die 1990er Jahre und mehr noch die ersten beiden Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts führten vor Augen, welche dynamischen Widersprüche solcher Expansionismus erzeugt. „Die Ambivalenz des Guten“, die der Menschenrechtspolitik von Beginn an innenwohnte, trat nun umso deutlicher zutage.<sup>50</sup> Entsprechend fragwürdig wirkte sich die militärische Kehrseite des liberalen Universalismus, nämlich der humanitäre Interventionismus des Westens aus. Wer die kulturelle Unteilbarkeit von Demokratie und Menschenrechten bejahte, stand rasch in der moralischen Pflicht, angesichts der krassesten Formen von Gewalt und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht nur nicht zu schweigen, sondern Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Diesen Grundsatz betonten Kinkel und die FDP nachdrücklich. Zwar ermöglichte das bahnbrechende Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1994 den Deutschen, militärische Aktionen „out of area“ nunmehr gleichsam „guten Gewissens“ im Rahmen von Bündniseinsätzen durchzuführen. Kinkel selbst hatte in diesem Sinne auf die Verfassungsrichter einzuwirken gesucht.<sup>51</sup> 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 ganz wesentlicher „Schritt hin zum vereinten Europa“ und ein „Riegel gegen alle Bestrebungen einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik“.<sup>52</sup> Allerdings lehrte die Geschichte der beiden kommenden Jahrzehnte, ein wie zweischneidiges Instrument solche Bündniseinsätze im Ausland waren. Meist erzeugten die humanitären Interventionen seit den 1990er Jahren nicht intendierte, ja paradox-schädliche Folgen.<sup>53</sup>

49 Niklas Luhmann: Die Weltgesellschaft. In: Ders.: Soziologische Aufklärung. Bd. 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Opladen 2005 (zuerst 1971), S. 63–88, hier: S. 71.

50 Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940er Jahren. Göttingen 2014, v.a. S. 825–842, wo Eckel zutreffend das „Dilemma im Bewußtsein des Dilemmas“ beschreibt, das der Menschenrechtspolitik seit 1990 innerwohnt.

51 Kinkel bittet Verfassungsrichter um Hilfestellung. In: Süddeutsche Zeitung v. 22.1.1994, S. 6.

52 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 240. Sitzung, 22.7.1994, S. 21167.

53 Aus der anwachsenden Literatur zu den „humanitären Interventionen“ vgl. Jeff L. Holzgreve/Robert O. Keohane (Hrsg.): Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas. Cambridge u. a. 2003; Norbert Frei/Daniel Stahl/Annette Weinke (Hrsg.): Human Rights and Humanitarian Intervention. Legitimizing the Use of Force since the 1970s. Göttingen 2017; Rajan Menon: The Conceit of Humanitarian Intervention. New York 2016. Konkret für die deutsche Außenpolitik vgl. Winrich Kühne: Multinationale Friedensmissionen und nationale Interessen. In: Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3 (wie Anm. 35), S. 15–28.

#### IV.

Weitere innere Widersprüche für das liberale Modell einer neuen Weltordnung ergaben sich aus der unvermeidlichen Spannung zwischen universal orientierter Friedens- und Menschenrechtspolitik einerseits und entgegenstehenden deutschen Prioritäten andererseits. Letztere folgten längst nicht immer den universalen Grundsätzen der Charta von Paris, sondern häufig ganz partikularen Wirtschaftsinteressen. Das Programm der FDP zur Bundestagswahl von 1994 thematisierte diese Spannung implizit, wenn es hervorhob: „Deutsche Außenpolitik ist *Friedenspolitik*. Zugleich muß und darf unsere Außenpolitik, wie die jedes anderen Landes auch, *Interessenpolitik* sein.“<sup>54</sup> Damit war aber noch kein konkretes Problem gelöst, und auch Kinkel erkannte, dass die deutsche Außenpolitik mit ihrem Engagement für die Menschenrechte „im täglichen außenpolitischen Geschäft immer wieder in Interessenkonflikte komme“.<sup>55</sup> Solche Konflikte nahmen in dem Maße zu, in dem die Bundesrepublik seit 1990 global noch präsenter wurde, als sie dies teilweise vor 1989 schon gewesen war. Ohne Zweifel verstärkte das universalistische Weltordnungsmodell, für das Deutschland nunmehr größere „Verantwortung“ übernehmen sollte und wollte, die globale Präsenz des Landes. Jeder Schritt in diese Richtung erfolgte indes innerhalb des westlichen Bündnisses. Dies bedeutete, dass sich eine im Wortsinne „souveräne“ deutsche Außenpolitik im Bündnis nicht entfalten konnte. Dagegen wuchs die „weltpolitische“ Präsenz der Deutschen jenseits der Bündnisstrukturen. Sie betraf jene Politikbereiche, die außerhalb der bündnisbezogenen, multilateralen Hauptschauplätze lagen, wie sie die NATO, die EU, die KSZE/OSZE oder auch die UNO markierten. Die maßgeblichen Felder dieses weltpolitischen Handlungskreises erwuchsen aus der fortschreitenden Globalisierung und der wachsenden Interdependenz unterschiedlicher Politikbereiche. Sie betrafen insbesondere die Entwicklungspolitik und damit den sich vertiefenden „Nord-Süd-Gegensatz“. Sie betrafen aber auch Schlüsselregionen wie das südliche Afrika, Lateinamerika, den Nahen Osten und vor allem Asien. Hier taten sichbrisante Gegenwartsfragen auf, deren politische Logik sich außerhalb der Blockfragen und der multilateralen Bündnissysteme entwickelte. Das beste Beispiel hierfür war die deutsche China-Politik der 1990er Jahre, anhand derer sich zugleich die inneren Widersprüche liberaler Außenpolitik zwischen Menschenrechten und Wirtschaftsinteressen am deutlichsten offenbarten.<sup>56</sup>

54 Liberal denken (wie Anm. 42), S. 117.

55 Kinkel: „Verantwortung“ (wie Anm. 40), S. 13.

56 Allgemein hierzu Joachim Glaubitz: Deutschland und China. In: Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3 (wie Anm. 35), S. 149–154.

Tatsächlich richtete sich die bedeutendste globale Aktivität der Bundesrepublik nach 1990 auf Asien. Damit stellte sich die deutsche Außenpolitik in die Kontinuität der Zeit vor der Wiedervereinigung.<sup>57</sup> Nach den Ereignissen auf dem Pekinger Tian'anmen-Platz vom 4. Juni 1989 und der darauf folgenden drastischen Eintrübung der politischen und menschenrechtlichen Situation in China beteiligte sich die Bundesregierung zwar an den internationalen Sanktionen gegen China.<sup>58</sup> Seit 1992 ging sie aber zu einer bilateral-pragmatischen Politik über, die auf eine explizite Koppelung von Wirtschaftsbeziehungen und Menschenrechtspolitik verzichtete. Fortan blieb die deutsche China-Politik ein „Balanceakt zwischen Werten und Interessen“,<sup>59</sup> wobei Letztere deutlich überwogen. „Zur transatlantischen Dimension der deutschen und europäischen Politik“, so unterstrich Kinkel im März 1993,

„muß hinzukommen die Verstrebung mit dem dritten Pfeiler der Weltwirtschaft, der Wirtschaftsregion Japan/pazifisches Becken. Für mich ist der Ausbau unserer wirtschaftlichen und kulturellen Präsenz in den asiatischen Hochtechnologie- und Wachstumsstaaten eine neue Priorität unserer Außenpolitik.“<sup>60</sup>

Das Auswärtige Amt unter Kinkel beteiligte sich damit an der Vorbereitung der großangelegten Asien-Offensive der Bundesregierung. Regierung und Wirtschaftsverbände gründeten gemeinsam den Asien-Pazifik-Ausschuss der deutschen Wirtschaft unter der Leitung des Siemens-Chefs Heinrich von Pierer. Dieser Initiative folgte das „Asien-Konzept“ der Bundesregierung, das im Oktober 1993 veröffentlicht wurde. Dem asiatisch-pazifischen Raum wurden hier für das 21. Jahrhundert „herausragende Zukunftschancen“ attestiert. „Eine aktive Asien-Pazifik-Politik dient unseren politischen und wirtschaftlichen Interessen.“ Es folgte ein langer Katalog über Möglichkeiten und Instrumente der Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen, sicherheitspolitischen und kulturellen Handlungsfeldern. Die Frage der Menschenrechte begegnete nur am Rande. Als wichtigstes operatives Instrument, die neue Asienpolitik „sichtbar und hörbar“ ins Werk zu setzen, galt eine „regelmäßige hochrangige Besuchsdiplomatie“.<sup>61</sup>

- 57 Vgl. Mechthild Leutner (Hrsg.): *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995. Politik – Wirtschaft – Wissenschaft – Kultur. Eine Quellensammlung*. Berlin 1995, v.a. S. 209–216. Vgl. insgesamt Rüdiger Machetzki: *Ostasiens Herausforderung*. In: *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 2 (wie Anm. 35), S. 81–102.
- 58 Sebastian Heilmann: *Die Menschenrechtsfrage und die westliche China-Politik*. In: *Europa-Archiv* 49 (1994), Bd. 1, S. 553–559; Christoph Neßhöver: *Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung 1989 bis 1997. Auf der Suche nach Balance*. Hamburg 1999.
- 59 Ying Huang: *Die Chinapolitik der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung. Ein Balanceakt zwischen Werten und Interessen*. Wiesbaden 2019.
- 60 Kinkel: „Verantwortung“ (wie Anm. 40), S. 8.
- 61 *Asien-Konzept* der Bundesregierung vom 20.10.1993. In: *Europa-Archiv* 49 (1994), Bd. 2, D 187-D 200, die Zitate D 187 u. D 198.

Schon kurz nach Kinkels Amtsantritt hob der Bundestag die nach dem Massaker auf dem Tian'anmen-Platz beschlossenen Sanktionen gegen China auf. Folgerichtig unternahm Kinkel schon im Herbst 1992 eine seiner ersten großen Auslandsreisen in das Reich der Mitte. Mit ihr wollte er „ein Signal“ für die Bedeutung Pekings als Wirtschaftspartner setzen.<sup>62</sup> Vor Ort bezeichnete er die deutsch-chinesischen Beziehungen als „normalisiert“<sup>63</sup> womit er sich seitens der menschenrechtlich argumentierenden Opposition in Deutschland beträchtliche Kritik einhandelte. Zwar setzte sich Kinkel diskret für einige politisch verfolgte chinesische Dissidenten ein, nahm aber von einer breiteren Thematisierung der Menschenrechte Abstand. „Ich glaube“, so unterstrich er rückblickend, „meine Gespräche in Peking haben gezeigt, daß es nicht immer die großen Worte nach außen sind, die konkret helfen“.<sup>64</sup> „Durch stille Hilfe“ sei „in Einzelfällen mehr möglich als durch laute Töne nach außen“. Im Übrigen, so der Außenminister, werde die weitere ökonomische Öffnung Chinas auch zur politischen Liberalisierung führen<sup>65</sup> – womit Kinkel eine klassische Vorannahme der Idee einer neuen liberalen Weltordnung formulierte.

Tatsächlich aber wurde China zum problematischen Testfall einer solchen liberalen Außenpolitik und ist es im Grunde bis heute. Davon wie eng und widerspruchsvoll die drei Leitmotive deutscher Außenpolitik – das Streben nach globaler Präsenz, die Betonung universaler Menschenrechte und die Verfolgung partikularer Wirtschaftsinteressen – miteinander verflochten waren, zeugte der großangelegte Besuch Helmut Kohls in China im November 1993. Ihm begleiteten nicht nur die Bundesminister für Wirtschaft, Post und Telekommunikation sowie für Forschung und Technologie, sondern auch „40 führende Repräsentanten der deutschen Wirtschaft“.<sup>66</sup> Das Massaker auf dem Tian'anmen-Platz spielte bei dem Treffen keine erkennbare Rolle mehr; im Mittelpunkt standen eindeutig die Wirtschaftsinteressen und die künftige Ausgestaltung der Handelsbeziehungen. Der Generalsekretär der CDU, Peter Hintze, frohlockte: „Über neue Märkte zu neuen Arbeitsplätzen“.<sup>67</sup> In den USA, wo zu dieser Zeit Chinaspressive Politik noch sehr viel deutlicher am Pranger stand, wurde der Besuch dagegen kritisch kommentiert. „In Kohl's China Visit, Business Comes First“, titelte die Chicago Tribune und

62 Kinkel, „Verantwortung“ (wie Anm. 40), S. 8.

63 Kinkel verkündet Normalität in den Beziehungen zu China. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3.11.1992, S. 1; vgl. Leutner: Bundesrepublik Deutschland und China (wie Anm. 57), S. 322 ff.

64 Kinkel: „Verantwortung“ (wie Anm. 40), S. 13.

65 Zit. in Neßhöver: Chinapolitik (wie Anm. 58), S. 121.

66 Erklärung Helmut Kohls vor der Presse in Peking, 17.11.1993. In: Europa-Archiv 49 (1994), Bd. 2, D 200.

67 Huang: Chinapolitik (wie Anm. 59), S. 61; Peter Hintze: China-Reise des Bundeskanzlers. Über neue Märkte zu neuen Arbeitsplätzen. In: Union in Deutschland 37 (1993), S. 1.

bemängelte die Absenz der Menschenrechtsthematik.<sup>68</sup> Ganz fehlte das Thema jedoch nicht auf der Agenda. Mit dem chinesischen Ministerpräsident Li Peng habe er, so unterstrich der Bundeskanzler, „selbstverständlich [...] auch intensiv über die Frage der Menschenrechte gesprochen“. In Abstimmung mit Amnesty International überreichte Kohl eine Liste mit zwanzig Namen politisch Verfolgter, die von den chinesischen Behörden „überprüft“ würden, wie er betonte.<sup>69</sup> Intern wies er denn auch den Vorwurf eines möglichen blinden Flecks seiner Außenpolitik vehement zurück:

„Im Gegensatz zu dem, was jetzt einige wieder behaupten, haben wir auch über die Menschenrechte gesprochen. Diese Frage bleibt problematisch. Bloß all jenen, die mir raten, nur mit denjenigen zu reden, die einen Menschenrechtskatalog anerkennen, der dem entspricht, was der Europarat in einem seiner großartigsten Dokumente festgelegt hat, muß ich die Antwort geben: Dann bleiben wir in weiten Teilen der Welt außerhalb jeder Betrachtung.“<sup>70</sup>

In den letzten Jahren der christlich-liberalen Koalition traten die entsprechenden Spannungen der deutschen China-Politik indes offen zutage. Bereits der Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng im Juni 1994 wurde von der Menschenrechtsdiskussion überschattet. Im Vorfeld erklärte Kinkel, er wolle „massiv, deutlich und klar“ die Menschenrechtssituation in China ansprechen. Als Li Peng in der Öffentlichkeit dann allerdings direkt mit Protestierenden konfrontiert wurde, kam es zum Eklat. Der Gast aus Peking sagte Teile seines Besuchsprogramms ab.<sup>71</sup>

1996 schließlich erreichten die deutsch-chinesischen Beziehungen im Kontext der „Tibet-Krise“ einen Tiefstand. Angesichts der chinesischen Repressionspolitik gegenüber der autonomen Region veranstaltete die Friedrich-Naumann-Stiftung eine internationale Konferenz über Tibet, und der Bundestag verabschiedete am 20. Juni 1996 eine interfraktionelle Entschließung, die den Protest gegen die chinesische Regierungspolitik zum Ausdruck brachte.<sup>72</sup> Kinkels Rede, mit der er die Resolution begründete, blieb höchst uneindeutig. Im Grunde offenbarte sie die letztlich unaufhebbaren Widersprüche der deutschen Position gegenüber China:

„Ich muß als Außenminister die Interessen unseres Landes im Gesamtzusammenhang sehen. Selbstverständlich hatte und hat der Schutz der Menschenrechte eine

68 Chicago Tribune v. 17.11.1993.

69 Erklärung Helmut Kohls (wie Anm. 66), D 202.

70 Helmut Kohl: Berichte zur Lage 1989–1998. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Düsseldorf 2012, S. 506–515 (29.11.1993), hier S. 512.

71 Neßhöver: Chinapolitik (wie Anm. 58), S. 136 f., das Zitat S. 136.

72 Vgl. den Artikel: Mehr Mut. In: Der Spiegel 24 (1996), S. 28 f.; Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 113. Sitzung, 20.6.1996, S. 10086–10107.

ganz, ganz hohe Priorität in unserer Außenpolitik, aber ich muß als Außenminister auch daran denken, daß jeder dritte Industriearbeitsplatz in Deutschland vom Export abhängt und wir vier Millionen Arbeitslose haben. Dafür brauche ich mich nicht zu entschuldigen. Ich entschuldige mich dafür auch nicht, zumal die wirtschaftliche Zusammenarbeit eine der Voraussetzungen dafür ist, daß man unsere Stimme in Menschenrechtsfragen hört und auch ernst nimmt.“<sup>73</sup>

Dieses Mal überwog der universalistische Faktor der Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik. Eine Folge davon war, dass Kinkel, der für Juli 1996 eine weitere große China-Reise geplant hatte, von Peking ausgeladen wurde. Während daraufhin Bundesbauminister Klaus Töpfer eine ebenfalls geplante China-Reise absagte, betonte Kinkel in einem Rundfunkinterview, er lasse sich „in Menschenrechtsfragen den Mund nicht verbieten“.<sup>74</sup>

## V.

Schon fünf Jahre nach der Charta von Paris und ihrem universal gedachten Entwurf einer neuen Weltordnung war die internationale Politik auf dem Boden der Tatsachen angekommen. Das galt im Besonderen für die deutsche Außenpolitik. Gegen Ende der liberalen Ära im Auswärtigen Amt waren die Widersprüche, denen Genscher mit seinem Rücktritt aus dem Wege gegangen war, offenkundig geworden. Das galt umso mehr, als Kinkel die interventionistischen (und damit militärischen) Aspekte des liberalen Modells besonders betonte. Zugleich trat die altbekannte Spannung der bundesrepublikanischen Außenpolitik zwischen Menschenrechtspolitik und ganz konkreten Wirtschaftsinteressen besonders krass hervor. Alle diese zentrifugalen Kräfte haben sich seitdem verstärkt. Das Instrument der humanitären Intervention ist nach dem amerikanischen Missbrauch im Irakkrieg 2003, der missglückten Intervention in Libyen 2011 (der sich Kinkels liberaler Nach-Nachfolger Guido Westerwelle verweigerte) und dem perspektivlosen Engagement in Afghanistan problematisch geworden. Offenkundigen Menschenrechtsverletzungen seitens der Veto-Mächte des UN-Sicherheitsrats wie Russland und China lässt sich ohnehin nur mit wirtschaftlichen Sanktionen begegnen, deren Wirkung begrenzt bleibt. Und eben dies verstärkt wiederum den Interessenkonflikt der deutschen Außenpolitik zwischen normativ-universaler Bindung und partikularen Wirtschaftsinteressen.

Das lenkt den Blick zurück auf ganz grundsätzliche Fragen, welche die Vision einer liberalen Weltordnung aufwirft. Wie einleitend hervorgehoben,

73 Ebd., S. 10097f.

74 Archiv der Gegenwart, Bd. 10, Juni 1996, S. 9525. Zum Gesamtkontext der „Tibet-Krise“ vgl. Neßhöver: Chinapolitik (wie Anm. 58), S. 157–159.

definiert sich jedes liberale Modell von Außenpolitik durch den Entwicklungsgedanken. Nichts in der Geschichte ist statisch; vielmehr ist sie offen für Veränderung. Zu dieser liberalen Grunderkenntnis passte die Vorstellung einer dauerhaft stabilen, liberalen Weltordnung, wie sie 1990 kurzfristig vorherrschte, keineswegs. Am bekanntesten, ja geradezu ikonisch für diese These wurde das Buch „The End of History“ von Francis Fukuyama.<sup>75</sup> Schon die zeitgenössisch formulierte Kritik wies darauf hin, dass Fukuyama die Bedeutung global relevanter, nationaler, ethnisch-regionaler und religiös-fundamentalistischer Gegenkräfte gegen den Entwurf der liberalen Demokratie negierte oder unterschätzte. Insofern entbehrt es nicht der Ironie, dass der Autor in seinem jüngsten Werk die „Identität“ in den Blick nimmt.<sup>76</sup> In jedem Fall aber bleibt festzuhalten, dass die internationale Politik nach 1990 (wie in jeder Epoche zuvor) durch immanente Widersprüche und entsprechende Spannungen gekennzeichnet war.

Wie G. John Ikenberry hervorgehoben hat, beruht die Idee einer liberalen Weltordnung auf einer doppelten historischen Wurzel: zum einen dem internationalen System souveräner Staaten, wie es gleichsam archetypisch der Westfälische Frieden von 1648 abbildete. Zum anderen entwickelte sich aus diesem „Westfälischen System“ der liberale Internationalismus des angelsächsischen Modells im 19. und 20. Jahrhundert mit seinen universalistischen Elementen.<sup>77</sup> Zwischen beiden Wurzeln besteht ein letztendlich nur punktuell überbrückbarer Gegensatz. Denn das „Westfälische Modell“ begrenzt den Internationalismus auf den Verkehr souveräner Staaten im Sinne eng definierter gemeinsamer Interessen ohne übergeordneten normativen Anspruch. Der auf Freihandel, Demokratie und Menschenrechten beruhende liberale Internationalismus drängt dagegen aus sich selbst heraus zur Ausdehnung und befähigt universalistische Prinzipien. Der Triumph dieses Modells am Ende des Kalten Kriegs bekräftigte zwar die Vision einer neuen globalen Weltordnung. Den inneren Widerspruch zwischen dem zugrunde liegenden „Westfälischen System“ und dem liberalen Prinzip überwand er aber nicht. Vielmehr trug er ihn in die neue Weltordnung hinein. Am deutlichsten zeigt sich dies an der Entstehung neuer „Interessensphären“.<sup>78</sup> Sie beruhen auf den staatlichen Partikularinteressen innerhalb eines „westfälisch“ gedachten Systems souveräner Großmächte. Dagegen muss das liberale Modell, sofern es sich als multilateral und universalistisch versteht, die Koexistenz von Interessensphären und Einflusszonen ideologisch unter-

75 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. New York 1992.

76 Ders.: *Identity – The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York 2018.

77 Ikenberry: *World* (wie Anm. 7), v.a. S. 68–73.

78 Graham Allison: *The New Spheres of Influence. Sharing the Globe With Other Great Powers*. In: *Foreign Affairs*, March/April 2020 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-02-10/new-spheres-influence>, letzter Abruf 28.2.2021).

schiedlicher Mächte verwerfen. Eben solche sind aber in den letzten Jahrzehnten ganz unverkennbar – nicht nur in Russland und China – entstanden, ohne dass der liberale Internationalismus dagegen ein überzeugendes Rezept hätte entwickeln können. Ob und inwieweit der universalistische Anlauf des Jahres 1990 heute gescheitert ist, kann freilich nur die Zukunft erweisen.



*Wolfgang Gerhardt*

## Das liberale Ringen um eine „neue“ Außenpolitik nach 1990. Ein Kommentar aus Zeitzeugen-Perspektive

Der in meinen Augen sehr gelungene Beitrag von Andreas Wirsching hat mir Vieles von dem, was ich aus der Nähe zu den liberalen Außenministern Hans-Dietrich Genscher und Klaus Kinkel in den 1990er Jahren miterlebt habe, erneut vor Augen geführt. Aus der Sicht des Zeitzeugen, der ich vor allem, aber nicht ausschließlich als Mitglied im Parteipräsidium und Bundesvorstand der FDP war, möchte ich einige Anmerkungen dazu machen. Dabei will und kann ich natürlich nicht als langjähriger Partei- und Fraktionsvorsitzender verhehlen, dass meine Anmerkungen aus der Perspektive eines nach wie vor überzeugten Liberalen erfolgen, der eine grundlegende Sympathie für die damals auf liberaler Seite außenpolitisch Handelnden hegte und hegt, was natürlich nicht ausschließt, dass ich einiges anders beurteilt habe.

Ob der Rücktritt Hans-Dietrich Genschers im Mai 1992 so überraschend war, ist fraglich. Politische wie auch gesundheitliche Beanspruchung haben dabei sicher eine Rolle in einem nahezu rastlosen Leben gespielt, der Zwei-plus-Vier-Vertrag war verhandelt, die Charta von Paris war unterzeichnet, neue Fundamente waren gelegt. Die russischen Soldaten waren abgezogen, ohne dass ein Schuss gefallen war.

Das sollte sich aber schon im Laufe des Jahres 1991 rasch ändern, wobei die großen Krisenherde die beiden von Wirsching genannten im Nahen Osten und – direkt vor unserer Haustür – in Osteuropa waren. Dort waren es allerdings zwei bzw. noch mehr: neben Jugoslawien vor allem der „Zerfall“ der Sowjetunion, also beide Male die Erosion übernationaler Staatengebilde. Genscher hat wohl anfänglich geglaubt, die osteuropäischen Entwicklungen mit den bewährten Mechanismen aus dem KSZE-Prozess in den Griff zu bekommen, wie es Wirsching schreibt. Die plötzlich auftretende politische Destabilisierung ganzer Großregionen war aber erkennbar mit den bekannten Instrumenten doch nicht mehr zu einzudämmen. In Jugoslawien gelang das in der Tat nicht auf friedlichem Wege, sondern erst nach einem blutigen Krieg mit massiver Intervention von außen.

Genschers – und unser – ursprünglicher Optimismus war aber nicht so ganz verfehlt. Denn an einer anderen Ecke Europas, die wir zunächst genauso brisant eingeschätzt haben, gelang der angestrebte Ausgleich dann doch,

nämlich im Baltikum. Auch da hätte eine in Frage gestellte innerstaatliche Führungsmacht gegen die „Sezessionisten“ blutig zurückschlagen können, was glücklicherweise weitgehend ausblieb. Es kommt eben in der internationalen Politik auch auf die Einsicht der Mitspieler an, in Moskau war sie vorhanden, in Belgrad leider nicht.

Von Albert Einstein stammt der Satz, dass die Welt nicht nur von denen bedroht ist, die böse sind, sondern auch von denen, die das Böse zulassen. Es hat und es wird die deutsche Außenpolitik nach den großen Katastrophen zu Beginn des letzten Jahrhunderts immer eine große Überwindung kosten, sich den Ernstfall einer solchen Erkenntnis vorzustellen, wenn friedliche Konfliktregelungsmechanismen nicht greifen. Dass das Grundgesetz „out of area“-Einsätze untersagte, war in dieser Angelegenheit eher gängige Antwort des Auswärtigen Amtes und auch Genschers, nicht die der gesamten Bundestagsfraktion und auch nicht der gesamten FDP, meine auch nicht. Sie war, wie es der Balkankrieg zeigte, auch nicht durchzuhalten.

Wegschauen im Ernstfall ist eben nie ein ausreichender ethischer Horizont. Aus der Katastrophe deutscher Geschichte eine solche Konsequenz zu ziehen, wenn Menschen physisch bedroht werden, schien der FDP-Bundestagsfraktion und auch dem Nachfolger Genschers, Klaus Kinkel, etwas gewagt. Uns stand aber auch die politische Sprengkraft solcher Einsätze für die deutsche Gesellschaft klar vor Augen. Genscher selbst, aber auch Otto Graf Lambsdorff und Wolfgang Mischnick hatten ja den Zweiten Weltkrieg noch bewusst als Soldaten miterlebt; der Krieg hatte sie – in unterschiedlichem Maße – geprägt. Auf der anderen Seite war seitdem fast ein halbes Jahrhundert vergangen, das für die Bundesrepublik eine hoch angesehene Bundeswehr, aber keine Kriegsopfer mehr mit sich brachte. Krieg in Europa war zudem für die meisten unvorstellbar geworden.

Die Grausamkeiten aber gerade auf dem „Hinterhof Europas“ und an vorderster Front des Balkankrieges machten am Ende eine Intervention unabdingbar. Klaus Kinkel deutete sie mit dem Interventionsgebot im „Namen der Menschenwürde und humanitärer Hilfe“ an. Er war davon überzeugt, dass man „eine Art von konditionierter Legitimierung“ für humanitäre Interventionen als letztes Mittel brauche. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in einem maßgeblichen Urteil 1994 seine Überzeugung. Sie machte den Weg frei für die Überwindung einer Tabuschwelle deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die eine Kultur der Zurückhaltung nahezu über alles setzte und am Ende nur eine geringe Fähigkeit zum strategischen Umgang mit internationalen Konflikten entwickelt hatte.

Ich schließe mich Andreas Wirsching in seiner differenzierten und zutreffenden Bewertung der Herausforderung des Krieges in Jugoslawien voll an. Mit Klaus Kinkel habe ich oft lange darüber gesprochen. Wir wussten, dass Hans-Dietrich Genschers Prinzipien, seine Verhandlungsführung, sein

Grundgedanke des gegenseitigen Vertrauens zu großartigen Erfolgen geführt hatten. Wir übersahen aber auch nicht, dass die fundamentalen Veränderungen ihnen nicht mehr den Raum boten, den sie gehabt hatten. Mein Eindruck war, dass Hans-Dietrich Genscher dies auch schon sah und – wer wollte es ihm verübeln – einfach nicht noch einmal eine solche gewaltige Anstrengung unternehmen konnte, wie er sie vollbracht hatte. Über 22 Jahre in aufreibenden Ministerämtern steckt niemand leicht weg.

Dass die weitere ökonomische Öffnung Chinas zu einer politischen Liberalisierung führen würde, war und bleibt bis heute ein frommer Wunsch. Wir Liberalen haben dies sozusagen hautnah erfahren: Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit musste im Zusammenhang mit ihrem klaren Eintreten für die Religionsfreiheit der Tibeter 1996 ihr Büro in Peking schließen, sie sah 2020 auch in Hongkong kein sinnvolles Arbeiten mehr; Chinas Zusagen über „ein Land, zwei Systeme“ sind kassiert, wenn sie denn je ernsthaft waren. Die deutschen Widersprüche in der Positionierung gegenüber China sind geblieben. Deutschland fehlte in solchen Fällen schon immer eine klare Körpersprache. „Nirgendwo tritt die altbekannte Spannung der bundesrepublikanischen Außenpolitik zwischen Menschenrechtspolitik und ganz konkreten Wirtschaftsinteressen“ so „krass hervor“ wie bei China, schreibt Andreas Wirsching zu Recht.

Eine ähnliche Spannung besteht schließlich auch bei einem weiteren außenpolitischen Problemkreis, dem Verhältnis Deutschlands resp. des Westens zu Russland. Aus vielen Gesprächen weiß ich, dass dieses Problem Hans-Dietrich Genscher während seiner letzten Lebensjahre ungemein beschäftigt hat. Noch in seiner letzten größeren Publikation hat er nachdrücklich dafür plädiert, dass der seit Bismarck berühmte „Draht nach Russland“ nicht abreissen dürfe. Im Gegenteil: Ziel sollte ein „Friedensraum von Vancouver bis Wladiwostok“ sein. Es gibt westliche Fehleinschätzungen, es gibt aber hier nicht jene Art von Verletzung von Abkommen, welche die russische Führung selbst unterzeichnet hat, durch Russland selbst. Der russische Bär ist kein Vegetarier. Wir müssen mit Russland umgehen wie es ist, und nicht, wie wir es uns im Idealfall wünschen.

Es lohnt sich im Übrigen, diesbezüglich die NATO-Russland-Grundakte von 1997 noch einmal genau zu lesen. Da heißt es, „im gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld“ werde es keine „zusätzliche und permanente Stationierung von erheblichen Kampftruppen“ auf dem Territorium der neuen Mitgliedsstaaten geben, allerdings mit dem wesentlichen Zusatz: „Eine Verstärkung kann stattfinden, falls sie für die Verteidigung gegen eine aggressive Bedrohung notwendig ist. Die Verteidigung verpflichtet sowohl Russland wie auch die NATO, auf gegenseitige Bedrohung durch Truppen zu verzichten sowie auch auf die Bedrohung jedes anderen Staates, seiner Souveränität, seiner territorialen Unverletzlichkeit oder politischen Unab-

hängigkeit.“ Das Letztere wird gerne von jenen vergessen, die großzügig mit russischen Interventionen auf der Krim und in der Ukraine umgehen. Auch wenn es Stimmen gibt, die das verstehen, man muss es nicht billigen.

Starke, unabhängige Nachbarn sind für Russland ein Vorteil, kein Nachteil. Russlands Stärke kann und darf nicht auf Kosten der benachbarten ehemaligen Sowjetrepubliken gründen. Russland profitiert nicht von schwachen und instabilen Nachbarn. Die erfolgreiche Entwicklung dieser Länder und der Aufbau reifer Beziehungen, sowohl untereinander als auch mit der ehemaligen Großmacht, wären für alle Seiten von Vorteil. Imperiale Nostalgie ist kein Weg.

Von „strategischer Partnerschaft“ redet gegenwärtig kaum noch jemand. Eine Partnerschaft wird vom Fundament aufwärts gebaut. In ihrem Kern besteht sie aus der Idee, dass gemeinsame Ziele und Werte die Grundlage gegenseitiger Unterstützung sind. Eine Partnerschaft ist mehr als ein gegenseitiger Ausgleich zur Wahrung von Eigeninteressen. Diese „Win-Win-Philosophie“ passt noch nicht zum Nullsummen-Ansatz, der im offiziellen Denken Russlands herrscht. Ob in der Politik oder in der Wirtschaft, in Russland gibt es Entscheidungsträger, welche einen nüchternen Ansatz verfolgen und nicht einen, der auf Gefühlen basiert. Wo es ihren Interessen entgegenkommt, sind sie bereit, sehr realistisch mit anderen umzugehen. Deshalb sollten sie auch immer wissen, wie wir denken, auch wenn es in Gesprächen und Pressekonferenzen unbequem werden kann.

„Es sollte keine Trennlinien, keine verschlossenen Türen und keinen Sonderweg geben. Russland sollte aufgrund seiner Verdienste behandelt und durch sein Handeln beurteilt werden. Internationale Organisationen und Beziehungen sollten Russland offenstehen wie anderen Staaten. Russland muss sich aber auch an die gleichen Regeln halten. Die EU und die NATO sollten sehr klar kommunizieren, dass sie keine neue Trennlinie auf dem europäischen Kontinent, vom östlichen Ende der Ostsee bis zum Schwarzen Meer, wollen, dass beide Organisationen nach einem geeinten und freien Europa streben, in dem Menschen und Güter frei und sicher reisen, und dass sie das russische Volk als Teil dieser europäischen Völkerfamilie sehen.“ So lautete die Feststellung der Trilateral Commission, an der ich mitwirken konnte und die ich auch teilte.

Nachdem sich die Vereinigten Staaten eines Mannes mit „Inkompetenz-kompensationskompetenz“ entledigt haben, ist das atlantische Bündnis wieder revitalisierungsfähig geworden. Die deutsche Gesellschaft sollte daher auf manche geschmäcklerische Bemerkung zu den Vereinigten Staaten verzichten, sie hat jene politischen Kräfte, die zum Sturm auf dem Capitol Hill bereit waren, auch vor der eigenen Haustür. Es ist nicht nur die Außenpolitik, es sind nicht nur Diplomatenbegegnungen, es ist bitter notwendige jeweils eigene gesellschaftliche Stabilität, die ein Bündnis braucht. Ohne

Nordamerika und Kanada wird Europa nicht reüssieren und auch Deutschland seine Rolle nicht finden, die ohnehin europäisch eingebettet sein muss. Die großen Demokratien müssen sich zusammentun, sonst werden Freiheit und Menschenrechte möglicherweise dauerhaft ins Hintertreffen geraten.

Damit komme ich zum Schluss meiner Anmerkungen. Ich stimme mit Andreas Wirsching völlig darin überein, dass Politik, auch und gerade Außenpolitik, immer im Fluss ist. Wie überall im menschlichen Leben gibt es auch dort nicht den Faustschen Augenblick, bei dem man auf ewig verweilen kann. In dieser Erkenntnis sind wir seit 1990 immer wieder überrascht worden. Ein Blick zurück gerade in die deutsche Geschichte hätte eigentlich warnen können, dass es dafür keine Garantie gibt und dass der liberale Aufschwung nicht ohne Rückschläge vonstatten geht.

Die Weltgeschichte unterschreitet diesbezüglich gerade quasi ihr mögliches Niveau. Aber sie lässt auch ein wenig Hoffnung zu, dass sich die – von Wirsching nochmals anschaulich herausgearbeiteten – liberalen Prinzipien von rationalem Austarieren langfristig doch durchsetzen. Denn wer hätte 1966, als Hans-Dietrich Genscher seine große Vision entwarf, geglaubt, dass ein Vierteljahrhundert später die Sowjetunion in die Auflösung ihres Herrschaftsbereichs einwilligen würde und fast die ganze östliche Hälfte unseres Kontinents in die Freiheit entlassen würde. Vielleicht dauert in Bezug auf die außereuropäische Entwicklung der Vormarsch der Freiheit noch länger, aber bislang haben in der Moderne die westlichen Staaten und ihre Prinzipien noch immer den längeren Atem gehabt als die allermeisten autoritären Systeme. Eine Garantie dafür gibt es nicht. Aber ich glaube weiterhin an die langfristig fortschrittsbegründende Kraft der Freiheit. Sie ist menschenwürdig und deshalb allein lohnen die Mühen. Es wäre gut, wenn das in der deutschen Außenpolitik auch deutlicher artikuliert würde. Deutschland ziert sich da leider immer etwas.



## Weitere Beiträge



## Die Verfassung der Sieger. Über einen folgenschweren Diskurs, nicht nur im Frankreich des 19. Jahrhunderts

In einer Zeit der Krisenwahrnehmung und des Erstarkens rechtspopulistischer Bewegungen in scheinbar gefestigten Demokratien hat die Demokratiehistoriographie einmal mehr Konjunktur und gewinnt eine zumindest für die deutsche Forschung längst verloren geglaubte Dringlichkeit. Eine Vielzahl kulturhistorisch informierter Arbeiten hat sich die Aufgabe gesetzt, allzu lineare Fortschrittserzählungen westlicher konstitutioneller Demokratie zu historisieren und dekonstruieren und dabei auch auf die lange Konfliktgeschichte und Brüche demokratischer Entwicklungen hinzuweisen. Ihr Fokus liegt auf der Zeit der beginnenden Massengesellschaft des ausgehenden 19. Jahrhunderts und dem 20. Jahrhundert. Gegenstände der Analyse sind dabei insbesondere die Arenen zentraler Konflikte der Gegenwart wie Wahlen und Parlamente mit ihren Akteuren. Ihre zentralen Verdienste liegen darin, den Blick auf die Persistenz scheinbar rückständiger Praktiken und Diskurse im vermeintlich Modernen freizulegen.<sup>1</sup>

Im Folgenden richte ich den Blick auf die scheinbare Vorzeit dieser Auseinandersetzungen sowie auf ein manchmal geradewegs übersehenes Element westlicher Demokratie – die Repräsentativverfassung. Diese stellt nicht nur einen in der Fokussierung auf lokale Akteure und ihre Auseinandersetzungen fast vergessenen Rahmen konstitutioneller und repräsentativer Demokratie dar; bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein war der Diskurs um die richtige Verfassung der revolutionären und post-revolutionären europäischen Staaten der Leitkonflikt des politischen Feldes. Im Rahmen dieses Diskurses wurden politische und zunehmend soziale Partizipation sowie ganze Nationalgeschichten verhandelt. Die hier entwickelten Verständnisse konstitutioneller Regierung strukturierten die Demokratiege-

1 Um nur einige jüngere Beispiele aus der deutschen Historiographie zu nennen: Ute Daniel: Postheroische Demokratiegeschichte. Hamburg 2020; Hedwig Richter: Demokratie. Eine deutsche Affäre. München 2020; Claudia Gatzka: Die Demokratie der Wähler. Stadtgesellschaft und politische Kommunikation in Italien und der Bundesrepublik 1944–1979. Düsseldorf 2019; Theo Jung (Hrsg.): Zwischen Handeln und Nichthandeln. Unterlassungspraktiken in der europäischen Moderne. Frankfurt/New York 2019; Sonja Levsen: Autorität und Demokratie. Eine Kulturgeschichte des Erziehungswandels in Westdeutschland und Frankreich, 1945–1975. Göttingen 2019; Andreas Wirsching: Demokratie und Globalisierung. Europa seit 1989. München 2015.

schichte des späten 19. und 20. Jahrhunderts und bleiben auch heute, bis in ihre pathologischen Züge hinein, reaktivierbar.<sup>2</sup>

Die folgenden Überlegungen fußen auf der Geschichte des postrevolutionären Frankreich, genauer der Zeit zwischen dem Untergang des ersten und dem Beginn des zweiten Kaiserreichs, in der die Franzosen nach den turbulenten Revolutionsjahren zum ersten Mal eine ersehnte, mit einer Repräsentativverfassung eingehetige politische Normalität erlebten: Dies geschah im Rahmen zweier konstitutioneller Monarchien unter den zurückgekehrten Bourbonen von 1814 bis 1830 sowie unter der orléanistischen Nebenlinie von 1830 bis 1848 und schließlich in der kurzlebigen Zweiten Republik von 1848 bis zum bonapartistischen Staatsstreich von 1851.

Im Zentrum steht ein Diskurs von Akteuren, die mittels einer dem Anspruch nach liberalen, normativ-präskriptiven Verfassung zwar die Konflikte ihrer Zeit überwinden wollten, politische Auseinandersetzung dabei jedoch allzu oft in Kategorien von Sieg und Niederlage dachten und ihre Konstitution so zu einer Verfassung der Sieger machten. Diese Verfassungen und ihre Sieger stehen im Mittelpunkt des ersten, das Zusammenspiel von Siegern und Oppositionellen im Mittelpunkt des zweiten Abschnittes. Im dritten Abschnitt zeige ich, wie folgenschwer der Siegesdiskurs insbesondere auf der politischen Rechten war und wie er bis heute das Denken rechtskonservativer Akteure strukturiert. Dass in dieser langen Tradition immer wieder die Grenzen konstitutioneller Instrumentalisierung deutlich hervortreten, liegt, so meine These, am Wesen normativ-präskriptiver Repräsentativverfassungen und am Willen politischer Akteure, diese im positiven Sinne auszuloten. Dieses Zusammenspiel erklärt die bemerkenswerte Langlebigkeit der konstitutionellen Demokratie und ihre Erfolge bis heute.

## I.

Keine andere Verfassung des 19. Jahrhunderts in Frankreich wurde dermaßen mit einer politischen Bewegung und ihrem Sieg in einer revolutionären

2 Fabian Rausch: Konstitution und Revolution. Eine Kulturgeschichte der Verfassung in Frankreich, 1814–1851. Berlin/Boston 2019; Friedemann Pestel/Fabian Rausch: 1814/15 – A Threshold of Post-Revolutionary Experience. Introduction. In: Dies. (Hrsg.): The Post-Revolutionary Experience of 1814/15. In: Journal of Modern European History 15,2 (2017), S. 187–196; Fabian Rausch: »Constitutional Fever«? Constitutional Integration in Post-Revolutionary France, Great Britain and Germany, 1814-c.1835. In: Ebd., S. 221–242; Reinhard Blänkner: Integration durch Verfassung? Die Verfassung in den institutionellen Symbolordnungen des 19. Jahrhunderts in Deutschland. In: Hans Vorländer (Hrsg.): Integration durch Verfassung. Wiesbaden 2002, S. 213–236; James Vernon (Hrsg.): Re-Reading the Constitution. New Narratives in the Political History of England's Long Nineteenth Century. Cambridge 1996.

Auseinandersetzung verknüpft, wie die Charte constitutionnelle von 1830. Für die liberalen Profiteure der Julirevolution war diese allein in den Parametern einer Verfassungsrevolution zu fassen: Aus dem Verfassungsbruch Karls X. konnte nichts anderes resultieren als eine Wiederherstellung und Perfektionierung der Verfassung mittels des Übergangs der Königswürde auf die Nebenlinie der Orléans und der endgültigen Bindung der Verfassung an die souveräne Nation. Dass diese Bindung gleichfalls nur mittels der Neuförmulierung der alten Präambel durch die Deputiertenkammer und nicht durch die Wahl einer verfassunggebenden Nationalversammlung gewährleistet wurde, stellte, zumindest für die liberalen Meinungsführer, keinen Widerspruch dar. Im Gegenteil nutzten sie dieses Argumentationsmuster mit Vehemenz, um die Pariser Straßenrevolution und ihre radikaleren Meinungsführer einzuhegen. In der Deutung des „Journal des débats“, das sich vom Organ der gemäßigten liberalen Restaurationsopposition nach 1830 zunehmend zum offiziösen Sprachrohr der konservativen Liberalen der Julimonarchie entwickeln sollte, wurde die Charte constitutionnelle gar vom Gegenstand zum Akteur der Revolution von 1830 und das (Pariser) Volk zu ihrem willfährigen Ausführungsorgan: „Es ist also die Charte, die gesiegt hat, und diesen Sieg hat sie durch die Hände des Volkes errungen.“<sup>3</sup>

Mit einer Refokussierung auf zentrale Akteure des Regimes, darunter insbesondere den neuen Monarchen Louis-Philippe wurde diese Deutung der Revolution bis 1848 zum Gründungsmythos der Julimonarchie. Bis heute ist dies deutlich sichtbar im zwischen 1833 und 1837 zum Museum umgestalteten Schloss von Versailles. Im Rahmen einer Ausstellung, die sich gemäß der Ankündigung im offiziellen „Moniteur universel“ vom 5. September 1833 „aller nationalen Gloria widmen“ solle, gönnte sich der Monarch einen einzigen opulent ausgestatteten, auf die jüngste Vergangenheit gerichteten Raum, die „salle de 1830“. Die Komposition besteht aus fünf historischen Gemälden – welche chronologisch von François Gérards Ernennung des Königs zum Generalstatthalter des Königreichs durch die Deputierten am 31. Juli im Pariser Rathaus bis zu Joseph-Désiré Courts Verteilung der Standarten an die Nationalgarden am 29. August 1830 auf dem Champ-de-Mars reichen. Ergänzt mit allegorischen Deckenfresken und Stuck, der das Wappen der Monarchie mit der Charte von 1830 prominent zur Schau stellt, erzählt das Bildprogramm eine Geschichte des Jahres 1830, die fast vollkommen ohne die eigentlich revolutionären Akteure der Pariser Bevölkerung auskommt und lediglich den abstrakten Wunsch Frankreichs nach der Charte

3 Journal des débats v. 2. August 1830 [diese und alle folgenden Übersetzungen vom Verf.].

und deren Gewährleistung durch die Führungsfiguren der parlamentarischen Revolution in den Blick nimmt.<sup>4</sup>

Dass diese Idee einer Verfassung der Sieger in der Julimonarchie einen Höhepunkt erfuhr, bedeutet allerdings nicht, dass sie anderen Regimen des frühen 19. Jahrhunderts in Frankreich fremd war. Schon in der Restauration hatten Liberale in den Jahren 1814 bis 1820 sowie in der Folge auch Royalisten aus der Retrospektive allzu voreilige ‚endgültige‘ Eroberungen der Charte constitutionnelle gefeiert. Dass man aufseiten der Liberalen 1830 an diesen unvollkommen gebliebenen Sieg anknüpfen konnte, führte paradoxerweise eher zu einer Hypertrophie des Siegerdiskurses denn zu dessen Mäßigung. Zu dieser Übersteigerung dürfte jedoch auch das Gebaren royalistischer Politiker der 1820er Jahre beigetragen haben, als sich die politischen Koordinaten der Restauration, beginnend mit dem gemäßigt royalistischen Ministerium unter Richelieu und mehr noch unter dem Ultraroyalisten Villèle, immer weiter nach rechts verschoben.

Von den Parteigängern des Ministeriums, die nach anfänglicher Skepsis ob der Konstitutionalisierung der bourbonischen Monarchie *in actu* ihren Frieden mit den neuen parlamentarischen Institutionen gemacht hatten und diese zunehmend als Mittel der Einflussnahme auf die postrevolutionäre Politik schätzten, wurde dieser politische Wandel weniger als normale Folge von Wahlen gefasst denn als natürliches Resultat legitimistisch veredelter repräsentativer Institutionen. Diesen Wandel und die eigenen Lernprozesse rekapitulierte 1823 der Marquis de Préaulx, Abkömmling eines alten Adelsgeschlechtes und Bürgermeister der westfranzösischen Gemeinde Pouancé: Es sei den Royalisten schließlich gelungen zu erkennen, dass es nichts „dem revolutionären System stärker Entgegenstehendes gibt als die wahrhaftige und wohlverstandene repräsentative Regierung“ und dass diese „ausländische Pflanze“, wenn man ihr „Religion und die legitime Monarchie“ zur Seite stelle, auch auf dem französischen Boden gedeihe.<sup>5</sup>

Auch die 1848er, die ihre Revolution im Gestus der Imitation des großen Vorbildes von 1789 als radikalen Bruch mit einer korrupten monarchischen Vorzeit übersteigerten, waren in ihrem Verfassungsdiskurs zutiefst in den Parametern des institutionalisierten Sieges bei gleichzeitiger Marginalisierung

4 Michael Marrinan: *Painting Politics for Louis-Philippe*. New Haven 1988, S. 56–66; für eine langfristige Perspektive auf Versailles als Erinnerungsort: Friedemann Pestel: *Memory that governs by itself? Appropriations of Versailles Memory*. In: *European Review of History* 24 (2017), S. 527–551; Thomas Wolfgang Gaehtgens: *Le musée historique de Versailles*. In: Pierre Nora (Hrsg.): *Les lieux de mémoire* Bd. 2,3. Paris 1986, S. 143–168.

5 Joseph-Marthe-René-Gilbert Marquis de Préaulx: *De la Charte selon la monarchie et du droit d'intervention considéré dans ses rapports avec la sûreté générale des nations*. Paris 1823, S. 11.

aller politischen Gegner verankert.<sup>6</sup> Mehr als die liberalen Apologeten der Chartes dachten sie diese Marginalisierung jedoch in einer manchmal auch naiv anmutenden endgültigen Vereinigung der französischen Nation im Rahmen einer republikanischen und demokratischen Verfassung – zumindest für den männlichen Teil der Bevölkerung. Diese Rhetorik des ostentativen Bruches bei gleichzeitiger – unbewusster – Kontinuität und Verankerung in einem lagerübergreifenden Verfassungsdiskurs kommt in der Erklärung der provisorischen Regierung vom 26. Februar 1848 in Reinform zum Ausdruck, in der die neuen Machthaber nach zwei Tagen des Schwankens nun endgültig die republikanische Staatsform ausriefen, zu ratifizieren und präzisieren durch eine konstituierende Nationalversammlung:

„Bürger, das Königtum, egal in welcher Form, ist abgeschafft. Kein Legitimismus, kein Bonapartismus, keine Regentschaft. Die provisorische Regierung hat alle notwendigen Maßnahmen ergriffen, um die Rückkehr der alten und die Thronbesteigung einer neuen Dynastie zu verhindern. Die Republik ist proklamiert. Das Volk ist vereint.“<sup>7</sup>

Dieser Verfassungsdiskurs blieb selbstverständlich nicht ohne Hypotheken für das frühe 19. Jahrhundert in Frankreich und verursachte dessen charakteristische konstitutionelle Instabilität. Auf der anderen Seite war die ihm innerwohnende Aufladung der Verfassung mit starken Leitideen mit dafür verantwortlich, dass eine geschriebene Verfassung als zentrales Regulierungs- und Legitimationsinstrument politischer Herrschaft im postrevolutionären Frankreich unhintergehbar blieb und insbesondere für die gruppenspezifische Integration politischer Bewegungen eine herausragende Bedeutung besaß. Dies zeigten nicht zuletzt die einst erbittertsten Gegner geschriebener Verfassungen: Über die gesamten 1820er Jahre und auch nach 1830 blieb für den Royalismus verschiedenster Schattierungen die Auseinandersetzung mit der Charte essentiell, und kaum ein Akteur bezweifelte, dass die abermalige Rückkehr der bourbonischen Hauptlinie mit einer Verfassung verbunden sein müsse.<sup>8</sup>

6 Klaus Deinet: *Die mimetische Revolution. Oder, die französische Linke und die Re-Inszenierung der Französischen Revolution im neunzehnten Jahrhundert (1830–1871)*. Stuttgart 2001.

7 *Bulletin des lois*, 1848, S. 12.

8 Friedemann Pestel: *Kosmopoliten wider Willen. Die »monarchiens« als Revolutionsemigranten*. Berlin 2015, S. 427–476; Olivier Tort: *La droite française. Aux origines de ses divisions, 1814–1830*. Paris 2013; Stéphane Rials: *Le légitimisme*. Paris 1983.

## II.

Ungeachtet dieser Vorzüge in der gruppenspezifischen Integration überwiegend für das frühe 19. Jahrhundert die Probleme des Siegerdiskurses. Auch wenn die Repräsentativverfassungen der Zeit ein liberales Moment des zugleich institutionalisierten und freien Wettstreits verschiedener politischer Gruppierungen in sich trugen, wurden sie allesamt mit der Leitvorstellung aufgeladen, diesen Wettstreit nicht nur zu regulieren, sondern ihn letztlich in einer vereinigten Nation zu überwinden. Aus dieser Perspektive standen auch ernstgemeinte Verfassungsbekenntnisse aller Oppositionen für Machthaber bzw. Verfassungsgeber immer unter Generalverdacht, in ihren Zielen über die gegenwärtige Ordnung hinaus zu wollen. In der Verschränkung aus Generalverdacht und sich immer radikaler gerierender Opposition wurden Lösungen politischer Konflikte außerhalb der Verfassungsordnung mittels einer Revolution zu einer sich oftmals selbst erfüllenden Prophezeiung.

Bereits die Debatten um die Grundlagen einer parlamentarischen Monarchie in der frühen Restauration zeigten diese Probleme konstitutioneller Integration im postrevolutionären Frankreich wie in einem Brennglas: Der Akzeptanz einer grundsätzlichen Notwendigkeit von Regierungen mit parlamentarischer Mehrheit stand auf allen Seiten des politischen Spektrums die Befürchtung entgegen, einem politischen Gegner gegenüber zu stehen, der einen normalen Regierungswechsel in Folge wechselnder Mehrheiten eben nicht möglich mache. Für Benjamin Constant hatten die Ultraroyalisten, die nach ihrem Wahlsieg von 1815 eine Ablösung des gemäßigten Ministeriums Richelieu zu Gunsten einer Revanchepolitik für die 100-tägige Herrschaft Napoleons gefordert hatten, nicht verstanden, dass es sich bei der Charte eben nicht um den Preis einer „Eroberung“ handele, sondern um eine „Ägide“, die dem Schutz der revolutionären Errungenschaften diene.<sup>9</sup> Dass er hier jenes Denken in Kategorien von Sieg und Eroberung ablehnte, das den liberalen Diskurs von 1830 so sehr prägen sollte, mutet aus der Rückschau geradezu komisch an.<sup>10</sup> Die fundamentale Ablehnung der von ihm als letztlich unverbesserliche Revolutionäre wahrgenommenen Linken war es dann auch, die Karl X. 1830 dazu verleitete, im Angesicht seines politischen Scheiterns an der Wahlurne das prekäre Verfassungsgleichgewicht der Charta mit seinen Ordonnanzen zu durchbrechen und so die Liberalen regelrecht in eine Revolution zu zwingen.

<sup>9</sup> Benjamin Constant: *De la doctrine politique qui peut réunir les partis en France*. In: Édouard Laboulaye (Hrsg.): *Cours de politique constitutionnelle*. Bd. 2. Paris 1872, S. 283–308, hier S. 290.

<sup>10</sup> Peter Geiss: *Der Schatten des Volkes. Benjamin Constant und die Anfänge liberaler Repräsentationskultur im Frankreich der Restaurationszeit 1814–1830*. München 2011.

Diese Spirale aus Generalverdacht, Repression und Eskalation politischer Konflikte war auch für die Julimonarchie fatal. Bereits in den Jahren 1830 bis 1835 erwuchs ihr neben dem besieгten Legitimismus eine Fundamentalopposition von links. Für den nach der Revolution zunehmend dominierenden konservativen Flügel des Liberalismus erschien die Aufkündigung der siegreichen Koalition im Namen einer nur geringfügig veränderten Charte wie ein Verrat und machte jede Opposition von links potenziell systemgefährdend. Indem die Linke diese Herausforderung unter Berufung auf einen spiegelverkehrten Verrat, der an den Idealen der Julirevolution stattgefunden habe, aufnahm, trug sie ihren Teil zu einer politischen Eskalation bei, die sich in mehreren gewaltsamen Aufständen in Paris und Lyon niederschlug. Die Siege des sogenannten „parti de la Résistance“, errungen mit gewalttätiger Repression gegen die republikanische Bewegung sowie an der Wahlurne gegenüber den legalistischen Elementen der Opposition, waren letztlich Pyrrhussiege: Der behaupteten Einheit der Nation in den Institutionen der Charte konnte man immer die extreme Exklusivität eines Systems entgegenhalten, in dem 1831 gerade einmal ca. 166.000 Männer von etwa dreißig Millionen Franzosen das aktive Wahlrecht besaßen. Ungeachtet aller Theorien „politischer Befähigung“, welche die Apologeten des Regimes gegenüber immer breiteren Partizipationsforderungen vorbrachten, lag diese Exklusivität in der Angst begründet, oppositionellen Akteuren, deren Teilnahme am politischen Wettbewerb als permanente Gefährdung der Verfassung imaginiert wurde, eine manipulierbare und gefährliche Basis zuzugestehen. Hieraus resultierte dann gerade in den 1840er Jahren eine regelrechte Sklerose des Regimes. Der konservativste Teil des sich nach 1835 aufspaltenden „parti de la Résistance“ beharrte auch auf seinen Positionen, als sich ein unzweifelhaft systemtreuer Teil des Orléanismus gemeinsam mit der in ihrem Legitimismus deutlich ambivalenteren republikanischen Bewegung zur Reform bekannte. Die Unfähigkeit, eine legitime Opposition gegen die eigene, als Schutz der Verfassung apostrophierte Politik überhaupt zu denken, wurde gerade bei den einst eloquentesten Verteidigern der Charte gegenüber den Ultraroyalisten der Restauration wie François Guizot überdeutlich. Am 15. Februar 1841, in der Debatte um einen Gesetzesvorschlag für eine in ihrem Umfang äußerst überschaubare Wahlrechtserweiterung, erklärte er, hinter der aktuellen Reformbewegung „keinerlei seröses Motiv“ zu sehen, sondern lediglich eine „oberflächliche, parteiische lügenreiche Bewegung“ der Zeitungen, hinter der sich nur die bekannten Feinde des Regimes – Republikaner und Legitimisten – verbergen könnten.<sup>11</sup> Im Namen des Schutzes der Verfassungsordnung wandte sich die Julimonarchie so in letzter Konse-

11 François Guizot: *Histoire parlementaire de France. Recueil complet des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848*. Paris 1863, Bd. 3, S. 557f.

quenz gegen jene kleinbürgerlichen Schichten, die als Nationalgardisten in den Aufständen von 1831 bis 1834 die Monarchie noch mit Waffen verteidigt hatten und darüber hinaus längst ihre Offiziere wählen durften. Als sich 1848 aus der Wahlrechtsreformbewegung eine Revolution entwickelte, waren die Gardisten zwar nicht deren Initiatoren, stellten sich ihr aber auch nicht mehr entgegen.<sup>12</sup>

Die Zweite Republik trug gerade in ihrem frühen utopischen Charakter dem antipluralistischen Moment französischer Verfassungskultur Rechnung: Vor dem Hintergrund der endlich vollzogenen Vereinigung der französischen Nation in politischer Gleichheit erschien den Revolutionären die fortgesetzte Verankerung alter Parteien und ihrer Notabeln auf dem Land kaum mehr tolerierbar. In den Wahlen vom April 1848 erblickten die Republikaner jedoch eine Zukunft, in der diese Einflüsse durch die fortwährende Anwendung demokratischer Verfahren zurückgedrängt würden. Die Schattenseiten dieser antipluralen Konzeption der Republik manifestierten sich jedoch nicht in einer Unterdrückung der politischen Rechten, sondern schlügen sich vor allem in der Radikalität nieder, mit der sich die gesamte Nationalversammlung gegen die politisch weitgehend führerlos gebliebenen Juniaufstände der verarmten Pariser Arbeiter und Handwerker wandte. Diese Radikalität zog in der Folge auch ein Scherbengericht innerhalb der republikanischen Bewegung nach sich und nützte auf lange Sicht nur ihren Gegnern.<sup>13</sup>

Aller Kritik am republikanischen Diskurs zum Trotz kann der republikanischen Kammermehrheit in der verfassunggebenden Nationalversammlung jedoch zugutegehalten werden, dass sie in letzter Konsequenz mit den liberalen Implikationen ihres Verfassungswerkes Ernst mache und notgedrungen sowohl die für die Zeitgenossen in ihrer Deutlichkeit überraschende Wahl Bonapartes als auch die eigene Marginalisierung mit der Auflösung der verfassunggebenden Nationalversammlung und den Wahlsiegen der Konservativen Anfang 1849 akzeptierte. Die Republik wurde fortan von Männern bestimmt, die einen regelrechten Kreuzzug gegen die republikanische Linke führten, deren Machtergreifung sie mit dem Untergang der Gesellschaft gleichsetzten.<sup>14</sup>

- 12 Vincent Robert: *Le temps des banquets. Politique et symbolique d'une génération (1818–1848)*. Paris 2010, S. 367–389; Mathilde Larrère: *L'urne et le fusil. La Garde nationale de Paris de 1830 à 1848*. Paris 2016; Axel Dröber: *Nation, Militär und Gesellschaft im postrevolutionären Frankreich. Die französische Nationalgarde, 1814–1848*. Unveröffentlichte Dissertation. Freiburg 2017.
- 13 Maurice Agulhon: *1848 ou l'apprentissage de la République*. Paris 1992, S. 78–84; Louis Hincker: *Citoyens-combattants à Paris 1848–1851*. Villeneuve-d'Ascq 2008; Mark Traugott: *Armies of the Poor. Determinants of Working-Class Participation in the Parisian Insurrection of June 1848*. Princeton, NJ 1985.
- 14 Christopher Guyver: *The Second French Republic 1848–1852. A Political Reinterpretation*. New York 2016.

In seinem einflussreichen Werk „*De la propriété*“ entzog der zur Führungsfigur der sogenannten Ordnungspartei gewordene Adolphe Thiers der Linken gar ihre Menschlichkeit, indem er sie mit deichzerstörenden Insekten gleichsetzte, welche in den Niederlanden Überschwemmungskatastrophen ausgelöst hatten. Mit ihrer zersetzenden Tätigkeit drohten die Republikaner für Thiers die Fundamente der gesamten Gesellschaft hinwegzuschwemmen.<sup>15</sup> Von dieser Warte waren die gegenwärtigen Institutionen freilich nur als eine Art *Provisorium* bis zur Einführung neuer alter, die postrevolutionäre Politik besser kontrollierender Institutionen zu fassen. Zu einem ersten Schritt in diese Richtung entschloss sich die Rechte bereits mit dem Gesetz vom 31. Mai 1850, das in einer problematischen Auslegung der Verfassung knapp drei Millionen Franzosen ihres Wahlrechts beraubte. Dahinter stand nicht zuletzt der Gedanke, die Linke und damit die Verteidiger der Verfassung, die bis dahin noch einen weitgehend legalistischen Kurs in Hoffnung auf die nächsten Wahlen gefahren hatten, in eine Sackgasse zu manövrieren und somit die Verfassung in Antizipation bürgerkriegsähnlicher Zustände im Wahljahr 1852 für eine noch weitergehende Revision zu öffnen.

Dass sich diese Situation zugunsten Louis-Napoléon Bonapartes auflöste, lag auch an der von ihm propagierten Auflösung der Widersprüche der postrevolutionären Verfassungskultur: An die Stelle des für die Zeit von 1814 bis 1851 konstitutiven Ringens zwischen den Polen einer bloßen Organisation des postrevolutionären Pluralismus und der Hoffnung auf dessen Überwindung setzte Bonaparte die denkbar radikalste Auflösung zugunsten des zweiten Pols. Verkörpert wurde diese Auflösung in der zentralen, plebiszitär fundierten und geschichtspolitisch überhöhten Verbindung von Kaiser und Nation, die so dem Anspruch nach endlich mit einer einzelnen Stimme zu sprechen vermochte.<sup>16</sup>

### III.

In seiner epochalen Studie zu François Guizot und den „*Doctrinaires*“ notierte Pierre Rosanvallon, dass die Beschäftigung, insbesondere mit dem Guizot der späten Julimonarchie, ermögliche, die Logik des modernen konservativen Denkens zu erkunden: Der Konservative sei ein Politiker, der wisse, in

15 Adolphe Thiers: *De la propriété*. Édition populaire à un franc, publiée sous les auspices du comité central de l’Association pour la défense du travail national. Paris 1848, S. 3 f.

16 Fabian Rausch u.a.: Frankreich. In: Werner Daum u.a. (Hrsg.): *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*. Bd. 3: 1848–1870. Bonn 2020, S. 213–283, hier S. 261–265; Benjamin Marquart: *Held – Märtyrer – Usurpator. Der europäische Napoleonismus im Vergleich (1821–1869)*. Baden-Baden 2019, S. 408–412.

einer Gesellschaft zu leben, die keine Revolution mehr vor sich habe.<sup>17</sup> Allzu oft ging (und geht) dieses Denken jedoch mit einem Verfassungsdiskurs einher, der eine Verfassung, gerade im Angesicht progressiver Bestrebungen für ihre Weiterentwicklung, zu einem Dokument erklärt, das den endgültigen Sieg einer politischen Bewegung und ihrer politisch-sozialen Visionen zu sichern habe. Aus Konservativen drohen so letztlich, über den Diskurs der Sieger, Reaktionäre zu werden; zumal, wenn der Schutz von Verfassung und Gesellschaft, wie in der Restaurationsepoke oder in der konservativ dominierten Zweiten Republik, nicht nur zur Schranke gegenüber weiteren demokratischen Entwicklungen erklärt wurde, sondern einen aggressiven Roll-back legitimierte.

Bereits ein kurзорischer Blick weist auf die Attraktivität und Langlebigkeit dieses Denkens bis heute hin: Einst eine randständige Position in der amerikanischen Verfassungstheorie, hat sich der sogenannte Originalismus, der die gegenwärtige Interpretation der amerikanischen Verfassung mit einer vorgeblichen Rückbesinnung auf die Intentionen der Verfassungsväter zu beschränken trachtet, inzwischen durch die Politik der Trump-Regierung zu einer Mehrheitsmeinung am Supreme Court entwickelt, die mit ungewissen Aussichten für das Wahlrecht von Millionen von Minderheitsangehörigen einhergeht.<sup>18</sup> Anschlussfähig ist dieses Denken bis in die Kreise der äußersten rassistischen Rechten. So erklären zum Beispiel die „Oath Keepers“, eine sich auch aus ehemaligen Militärs und Polizisten rekrutierende Miliz, die am Sturm auf das Kapitol vom 6. Januar 2021 prominent beteiligt war, ihr Handeln als direkte Folge ihres Eides, die Verfassung gegen alle Feinde im Inneren wie im Äußeren zu verteidigen. Widerstand gegen die aktuelle Staatsgewalt wird dabei mit deren Abkehr von den vermeintlichen Idealen der für die eigenen Positionen vereinnahmten Gründungsväter legitimiert. Auch in Deutschland, von der sogenannten „Alternative für Deutschland“ bis hin zu „Pegida“ ist die um Akzeptanz im bürgerlichen Lager heischende Referenz auf das angeblich durch „unkontrollierbare Zuwanderung“ oder „linken Meinungsterror“ bedrohte Grundgesetz inzwischen ein Allgemeinplatz.

Was erklärt also vor dem Hintergrund dieser Vereinnahmungsversuche den langfristigen Erfolg der konstitutionellen Demokratie vom bürgerlich-liberalen bis ins progressive Lager? Gemäß diesem Aufsatz ein Grundcharakteristikum moderner Repräsentativverfassungen, das diese bereits in ihren vordemokratischen Formen in sich trugen und das sich in Anlehnung an den Politikwissenschaftler Jan-Werner Müller als normativer Überschuss be-

17 Pierre Rosanvallon: *Le moment Guizot*. Paris 1985, S. 277 f.; Jörn Leonhard: *Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters*. München 2001, S. 422–430.

18 In einer einflussreichen Gesamtschau: Randy E. Barnett: *Restoring the Lost Constitution*. Princeton 2005.

zeichnen lässt: „Verfassungsprinzipien und Verfassungswirklichkeit kommen nie zur Deckung, der normative Inhalt Ersterer schießt stets über jede konkrete Verwirklichung hinaus.“ Diese Eigenschaft der Verfassung ermutige und befähige die Bürger, „ihre Institutionen auch immer wieder im Namen geteilter, aber nie ganz verwirklichter Werte zu kritisieren und zu verbessern“.<sup>19</sup>

Die Möglichkeit konstitutioneller Integration qua normativem Überschuss gewinnt für das postrevolutionäre Frankreich gerade in ihren Aporien schärfere Konturen. Bereits in der Restauration zeigten sich die Bedingungen einer solchen Integration deutlich: Sie musste ungeachtet ihrer Fokussierung auf ein über die politische Gegenwart hinausreichendes Potential der Verfassung immer in dieser Gegenwart erreichbar erscheinen und Anknüpfungspunkte bieten. Für die liberale Opposition der 1820er Jahre waren dies neben den die eigenen Positionen schützenden Grundrechten, die zu einigen spektakulären Siegen in Presseprozessen geführt hatten, vor allem die in den engen Grenzen des nicht in Frage gestellten Zensus relativ frei stattfindenden Wahlen zur Deputiertenkammer. Besonders eindrucksvoll wurde das produktive, weil politisch aktivierende Potential des normativen Überschusses in der für die Wahlen von 1827 ins Leben gerufenen Gesellschaft mit dem programmatischen Titel „Aide-toi le ciel t'aidera“ – in etwa „hilf Dir selbst, dann hilft Dir Gott“.<sup>20</sup> Dass die liberalen Verfassungeroberer in ihrem Verfassungsbild ähnlich manichäisch waren wie die Verteidiger von Thron und Altar, wurde im Gründungsaufruf der Gesellschaft aus der Feder des jungen Publizisten Ludovic Vitet überdeutlich: Mit der „neuen Öffentlichkeit“, die man nun erschaffe, habe man nichts anderes im Sinn, als die Rettung der „letzten Reste“ der in der Charte eigentlich geschützten „Rechte, die unsere Väter vor 40 Jahren so glorreich eroberten“.<sup>21</sup> Die Wahlauseinandersetzung wurde so zu einer letzten und perspektivisch endgültigen Schlacht um die Verfassung und ein mit ihr verknüpftes politisch-soziales Modell. Der hiermit verbundene Teufelskreis aus Exklusion, Eroberung und abermaliger Exklusion zeigte sich dann in der Julimonarchie in Reinform.

Dass sich Teile sowohl der republikanischen als auch der orléanistischen Opposition in den späten 1830er und 1840er Jahren darum bemühten, den normativen Überschuss der Charte im Namen der Reform zu beschwören, war letztlich weit weniger bedeutend als dessen Nicht-Nachvollziehbarkeit, die zu einem Scheitern der Julimonarchie führte. Die Legislativwahlen von 1846 wurden so für die republikanischen Initiatoren der Reformkampagne zwar zu einer Gelegenheit, die eigene Friedfertigkeit und das Bemühen um

19 Jan-Werner Müller: Verfassungspatriotismus. Berlin 2010, S. 64.

20 Robert S. Alexander: Re-writing the French Revolutionary Tradition. Cambridge 2003, S. 205–219.

21 Ludovic Vitet: Aux citoyens et aux électeurs. Paris 1827, S. 1 f.

eine evolutionäre Weiterentwicklung der Charte von 1830 zu demonstrieren. Diesem Versuch erwuchsen in den zensitären Legislativwahlen jedoch fast unüberwindbare Widerstände. Aus der öffentlichen Zurschaustellung dieser Widerstände resultierte in letzter Konsequenz eine Diskreditierung der Verfassungsordnung. Am 5. August 1846, wenige Tage nach der für die eigene Seite erfolglosen Wahlauseinandersetzung, legten die Redakteure der vom linken Spektrum des Restaurationsliberalismus inzwischen ins gemäßigt republikanische Lager gewechselten Zeitung „Le National“ Rechenschaft über das Handeln in den Wahlen ab: Gemeinsam mit der gesamten linken orléanistischen bis republikanischen Opposition habe man einen loyalen Kampf geführt – ungeachtet aller Widrigkeiten der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Man verfolge sicherlich keine ausschließlich pessimistische Politik. Hätte sich die privilegierte und herrschende Großbourgeoisie zu wirklichen Zugeständnissen und einem Verständnis des „Zeitgeistes und der Tendenzen in Frankreich und Europa“ durchringen können, dann wäre deutlich geworden, dass ein langsamer, aber stetiger Fortschritt möglich sei und den „gegenwärtigen Institutionen eine Elastizität innewohne, die Reformen ermögliche und Revolutionen unnötig mache“. Andererseits hätte diese Entwicklung auch eine Einschränkung der eigenen demokratischen Bewegung erfordert und die Appelle derjenigen unterstützt, die noch an die Julimonarchie glaubten. Nun hoffe man im Gegenteil, zur Aufklärung der linken Orléanisten beizutragen, und rief diesen fast flehentlich zu: „Seid ihr nun aufgeklärt? Hat euch die mit der Souveränität ausgestattete Bourgeoisie nun gezeigt, wer sie ist und zu was sie in der Lage ist? Ist Frankreich nun tief genug hinabgesunken?“<sup>22</sup>

Die Zweite Republik war nach der Hypertrophie des Siegerdiskurses im Frühjahr 1848 eine gerade für die republikanische Linke auch langfristig produktive Erfahrung: Sie war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der einzige Fall einer Verfassung, die nahezu unmittelbar nach Inkrafttreten nicht von ihren Erschaffern bestimmt wurde, sondern von Politikern, die ihrem Fortbestand keine große Bedeutung beimaßen. Die Linke musste so politische Ideale auf eine letztlich evolutionär zu erreichende Zukunft verschieben, konnte in deren Namen aber eine politisch unbefriedigende, im Rahmen freiheitlicher Institutionen eingehetigte Gegenwart akzeptieren. Dies war zwar eine Konstellation, die aus der Restauration und eingeschränkt der Julimonarchie bekannt war. Sie gewann jedoch 1848 durch den demokratischen (wenn auch allzu männlichen) Charakter der Verfassung des 4. November eine neue Dimension. Gegen das Urteil des allgemeinen Wahlrechts, an das die republikanische Bewegung selbst immer wieder appelliert hatte, war ein Einspruch nur noch schwer möglich. In den Worten der Abgeordne-

22 Le National v. 5. August 1846.

ten der republikanischen Linken aus einem Wahlauftruf, der anlässlich der Nachwahlen von 1850 im Angesicht einer soliden rechten Parlamentsmehrheit erschien, las sich das folgendermaßen:

„Dies ist die Natur unserer Institutionen, dass eine Stimme in einer Urne Mehrheiten und somit Regierungssysteme verändern kann. Früher war dies das Werk der Gewalt, alle 10 oder 15 Jahre [...] Das allgemeine Wahlrecht befreit uns von diesen grausamen Prüfungen. [...] Alles läuft auf die souveräne und friedliche Rechtsprechung des Volkes hinaus, [...] der freie und ehrliche Wahlgang ist sein Urteil.“<sup>23</sup>

Zentral für die Akzeptanz der Verfassung war jedoch, dass diese Urteile nach wie vor erfolgen konnten und man der Opposition die Möglichkeit ließ, an der Verwirklichung ihrer Republik zu arbeiten. Mit ihrer Entscheidung, das Wahlrecht über den „Ausweg“<sup>24</sup> einer gegen die städtische Arbeiterschaft gerichteten Wohnortsregelung und die Einführung neuer Strafgesetze erheblich einzuschränken, zerstörten die unter dem Schlagwort der „Ordnung“ vereinten Monarchisten verschiedener Couleur postwendend das prekäre Verfassungsgleichgewicht und mithin die Zukunft der Zweiten Republik.<sup>25</sup>

Dass sich die demokratische Repräsentativverfassung und die mit ihr verbundenen Erfahrungen allerdings nicht so einfach erledigen ließen, zeigte sich dann in der Dritten Republik. Deren relative Stabilität ab 1880 lässt sich aus einer bereits in der Zweiten Republik eingeübten Konstellation erklären: das Zusammenspiel einer in evolutionären Kategorien denkenden republikanischen Linken mit liberalen Monarchisten, die sich auch aus Resignation mit einem liberal-demokratischen, republikanischen Verfassungsstaat arrangiert hatten.<sup>26</sup> Dass diese Entwicklung durch fast zwanzig Jahre bonapartistische Diktatur unterbrochen wurde, die sich nicht zuletzt aus einer radikalen Kritik des modernen pluralen Parlamentarismus speiste und für ihren Untergang des Schocks der militärischen Niederlage bedurfte, zeigt, dass den hier umrissenen Entwicklungen keine Zwangsläufigkeit innewohnt und sie stets der Entschlossenheit politischer Akteure und der gesamtgesellschaftlichen Unterstützung bedürfen.

Am Ende eines Textes, der aufzeigt, dass die Instrumentalisierung der modernen Repräsentativverfassung im Grunde so alt ist wie diese selbst, steht eine Einsicht: Gesamtgesellschaftliche Anschlussfähigkeit und Integra-

23 Le National v. 28. Februar 1850.

24 Montalembert in seiner an Zynismus kaum zu übertreffenden Rede vom 21. Mai 1850. In: Le Moniteur universel v. 22. Mai 1850.

25 Pierre Rosanvallon: *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris 1992, S. 393–404.

26 Maurice Agulhon: *La République française. Vision d'un historien*. In: Paul Isoart/Christian Bidegaray (Hrsg.): *Des Républiques françaises*. Paris 1988, S. 50–61, hier S. 55–58.

tion boten Verfassungen vor allem dann, wenn man sie, um den großen Theoretiker der amerikanischen Verfassung und Gegenspieler des Originalismus Bruce Ackermann aufzugreifen, als „lebende“ Dokumente verstand und ihre Anhänger die Selbstreflexion aufbrachten, dass die eigene Verfassungsdeutung immer nur eine vorläufige sein kann.<sup>27</sup> Dies wird auch im Scheitern der konstitutionellen Integrationsangebote des 19. Jahrhunderts im Frankreich sichtbar. Neben der beruhigenden Perspektive einer mit bemerkenswerter Widerstandskraft ausgestatteten konstitutionellen Demokratie mahnt uns der Blick in die Vorgeschichte unserer modernen Politik so zum permanenten Auftrag, gegenwärtige, scheinbar gefestigte Verfassungen gegen die Verennahmung durch ihre vorgeblichen Freunde zu schützen und damit diesen Konstitutionen ihre Zukunft und Lebendigkeit zurückzugeben.

27 Bruce Ackermann: The Living Constitution. In: Harvard Law Review 120,7 (2007), S. 1737–1812; Ders.: We the People. 3 Bde. Cambridge/Mass. 1991–2014. In einer historiographischen Öffnung über den amerikanischen Fall hinaus: Ewald Grothe/Arthur Schlegelmilch (Hrsg.): Constitutional Moments. Erträge des Symposiums des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften, des Instituts für Geschichte und Biographie und des Archivs des Liberalismus der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit am 13. und 14. April 2018 an der FernUniversität in Hagen. Berlin 2019; Fabian Rausch: Der konstitutionelle Moment als Ende der Revolution? Zur Verfassungskultur Frankreichs 1814–1830. In: Ebd., S. 34–44.

## Liberaler Populismus? Das politische Denken der US-amerikanischen Populisten im ausgehenden 19. Jahrhundert und die „liberal tradition“

Die politische Ideengeschichte der USA wird hierzulande noch immer vergleichsweise stiefmütterlich behandelt. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Mit Blick auf das politische Denken vor dem 20. Jahrhundert zeichnen sich die Vereinigten Staaten nicht dadurch aus, dass sie in größerer Zahl Denker und Denkerinnen hervorgebracht haben, die es hinsichtlich des Abstraktionsniveaus mit ihren europäischen Pendants aufnehmen können. Einen Hegel, so lässt sich zugespitzt formulieren, wird man in der Ahnengalerie der politischen Ideengeschichte Nordamerikas vergebens suchen. Anzutreffen sind vielmehr neben James Madison, Alexander Hamilton und John Jay auch John Adams, Thomas Jefferson, Martin Van Buren und John C. Calhoun sowie natürlich Frederick Douglass und Abraham Lincoln. Kurz, das politische Denken in den USA war bis ins 20. Jahrhundert hinein vor allem ein Denken, das dem politischen Engagement entsprang und direkt auf die politischen Entscheidungsprozesse zu wirken versuchte. Es ist somit ein praktisches Denken, das sich von der kontinentaleuropäischen politischen Theorie unterscheiden lässt. Wenngleich nicht immer trennscharf, so kann es über die prinzipielle Ausrichtung keine zwei Meinungen geben.<sup>1</sup>

Eine der wenigen bekannten Untersuchungen, die sich dessen ungeachtet der im deutschsprachigen Raum häufig vernachlässigten politischen Ideengeschichte der USA überblicksartig angenommen hat, ist Hans Vorländers Studie über das politische Denken und die politische Kultur in den USA 1776–1920.<sup>2</sup> Im Anschluss an Louis Hartz' wirkmächtige These vom natürlichen Liberalismus,<sup>3</sup> der dem US-amerikanischen Nachdenken über Politik eigen sei, kommt Vorländer am Ende seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der Liberalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika seit den Tagen der Early Republic zwar nicht unangefochten geblieben, im politischen

1 Vgl. hierzu Robert McCloskey: American Political Thought and the Study of Politics. In: The American Political Science Review 51 (1957), 1, S. 115–129; Morton Frisch: The Architecture of American Political Theory. In: Ethics 65 (1955), 3, S. 181–191.

2 Vgl. Hans Vorländer: Hegemonialer Liberalismus. Politisches Denken und politische Kultur in den USA 1776–1920. Frankfurt a. M. 1997.

3 Louis Hartz: The Liberal Tradition in America. New York 1955.

Denken aber stets dominant, eben hegemonial gewesen sei. Wie es die Auseinandersetzung mit informierten und pointierten Gesamtdarstellungen in aller Regel mit sich bringt, wird es im Folgenden keineswegs darum gehen, diese These in Gänze zurückzuweisen, sondern darum, einen einzelnen Baustein daraus auf seine Tragfähigkeit hin zu prüfen. Namentlich halte ich Vorländers Diskussion des Populismus im ausgehenden 19. Jahrhundert für zu einseitig. Vorländers These zufolge, traten die Populisten in den späten 1870er Jahren an, gegen eine Pervertierung des ursprünglichen Liberalismus der US-amerikanischen Gründungsjahre aufzubegehen. Die „entscheidende soziale Ausformulierung“, so Vorländer, habe der Liberalismus unter den Präsidentschaften Thomas Jeffersons und Andrew Jacksons erhalten. Als soziale Vision kulminierte er in einer „Theorie einer klassenlosen Gesellschaft selbstständiger Agrarbeiter, in der sich politische Freiheit, demokratische Beteiligung und ökonomische Selbstständigkeit mit der Aussicht auf wirtschaftliche Prosperität verbinden“.<sup>4</sup> Bereits mit dem Ende der Ära Jacksons, so Vorländer weiter, sei dieses Bild jedoch brüchig geworden, um dann im so genannten *Gilded Age* vollends zu einer „ökonomistische[n] Reduktionsform eines ursprünglich viel umfassenderen liberalen Gesellschaftsmodells“ zu verkommen, die nur der Rechtfertigung industrieller Entwicklungs- und Konzentrationsprozesse gedient habe.<sup>5</sup> Diese „Diskrepanz zwischen industriekapitalistischer Konzentration und sozialem Erwartungsmodell des klassischen, agrargesellschaftlichen Liberalismus führte dann [...] zu den Protesten der agrarischen Populisten“.<sup>6</sup> Die im Folgenden zu entfaltende These hält diese Charakterisierung des populistischen Protests für verkürzt. Den Populismus im ausgehenden 19. Jahrhundert in das Korsett der „liberal tradition“ (Louis Hartz) zu pressen, verkennt die Eigenheiten dieser politischen und geistigen Protestbewegung. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass Jefferson und Jackson den Populisten – wie vielen anderen auch – als rhetorische Referenzen dienten; der Populismus wich jedoch, wie zu zeigen sein wird, an entscheidenen Stellen von der normativen Vision eines Thomas Jefferson ab.

Um Vorländers These von den Populisten als ideengeschichtlichen Wiedergängern Jeffersons diskutieren zu können, werde ich mich in einem ersten Schritt dem politischen Denken des „Sage of Monticello“ zuwenden. In einem zweiten Schritt werde ich mit Hilfe neuerer Untersuchungen zum politischen Denken der Populisten sowie zentralen Quellentexten, auf die Vorländer selbst unglücklicherweise nicht zurückgreift, demonstrieren, dass diese Einordnung problematisch ist. Hierzu werden die Eckpfeiler der normati-

4 Vorländer: Hegemonialer Liberalismus (wie Anm. 2), S. 18.

5 Ebd., S. 19.

6 Ebd.

ven Vision Jeffersons mit den Thesen der Populisten kontrastiert. Ein im Jahr 2021 geschriebener Beitrag zum US-amerikanischen Populismus kommt schließlich kaum umhin, sich zumindest kurSORisch dem zuzuwenden, was unter Umständen eines Tages als „Trumpismus“ in die Ideengeschichte eingehen wird. In einem abschließenden Ausblick werde ich mich diesem Thema annehmen.<sup>7</sup>

## I.

Dass Vorländers Diskussion des US-amerikanischen Populismus im ausgehenden 19. Jahrhundert nur unter Einbezug des politischen Denkens Thomas Jeffersons zu verstehen ist, wurzelt darin, dass es sich beim Populismus aus Vorländers Perspektive um „ein[en] Protest des klassischen Liberalismus jeffersonischer Prägung gegen die privaten Organisationstendenzen des Industriekapitalismus“ gehandelt habe.<sup>8</sup> „[R]ückwärtsgewandt“ sei er gewesen und habe lediglich „die Wiederherstellung der agrarischen und frühindustriellen Gesellschaft“ im Blick gehabt.<sup>9</sup> Kurz: Von der „politische[n] Vorstellungswelt Thomas Jeffersons“ hätten sich die Populisten laut Vorländer nicht lösen können.<sup>10</sup> Was aber hatte es mit dieser Ideenwelt auf sich?

Wenngleich es ein schwieriges Unterfangen ist, das vergleichsweise unsystematische Denken Jeffersons auf wenige Schlagworte herunterzubrechen, so kann kein Zweifel daran bestehen, dass eine wesentliche Antriebsfeder seines intellektuellen und politischen Schaffens ein tiefesitzender Anti-Monarchismus war. Ihm entsprang Jeffersons dauerhaftes Eintreten für die politische und ökonomische Freiheit des Einzelnen und ein großes Misstrauen gegen jedwede Form staatlichen Dirigismus'. Dass er selbst in seiner Rolle als dritter Präsident der USA die verfassungsrechtlichen Grenzen exekutiver Vollmachten im Zuge des Louisiana Purchase im Jahre 1803 mehr als nur ausreizte, sollte dem nicht entgegengesetzt werden.<sup>11</sup> Zum einen sah sich Jefferson aufgrund eines engen zeitlichen Möglichkeitsfensters dazu genötigt, den Kauf des Louisiana-Territoriums von Frankreich ohne vorherige Zustimmung des Kongresses in die Wege zu leiten und wollte diese Handlung hiernach umgehend über einen Verfassungszusatz sanktionieren lassen.

7 Die folgenden Ausführungen basieren auf Tobias Müller: Die Wurzeln des Populismus. Eine Ideengeschichte in den USA des 19. Jahrhunderts. Bielefeld 2020.

8 Vorländer: Hegemonialer Liberalismus (wie Anm. 2), S. 149.

9 Ebd., S. 150.

10 Werner Heun: Die politische Vorstellungswelt Thomas Jeffersons. In: Historische Zeitschrift 258 (1994), S. 359–396.

11 Vgl. Garrett Ward Sheldon: The Political Philosophy of Thomas Jefferson. Baltimore 1991, S. 95–99.

Und zum anderen meinte er, durch die Vergrößerung des Staatsgebietes eine Zukunft des Landes auf den Weg bringen zu können, in der eine starke politische Zentralgewalt nicht vonnöten sei. Die einmalige Kompetenzübertretung sollte demnach einer dauerhaften Kompetenzausweitung vorbeugen helfen.

Dass es eines starken Staates für ein friedliches Zusammenleben nicht bedürfe, führte Jefferson auf die natürliche Moralität des Menschen zurück. Thomas Hobbes' Diktum vom Menschen, der dem Menschen angesichts der immanenten Sorge um Leib und Leben zum Wolf werde, hielt Jefferson für eine „humiliation to human nature“.<sup>12</sup> Statt sich in spekulativen Gedankenexperimenten zu ergehen, solle man sich lieber der sozialen Wirklichkeit zuwenden, um die dem Menschen gemäße politische Ordnung ausfindig zu machen. Dann sehe man, dass dies keineswegs die Monarchie sei, schon gar nicht die absolute. Vielmehr, so Jefferson, entspreche lediglich die Republik dem menschlichen Wesen. Beobachten lasse sich dies bereits bei den nordamerikanischen Ureinwohnern. „Our Indians“, so Jefferson, „are evidently in that state of nature which has passed the association of a single family; and not yet submitted to the authority of positive laws, or of any single acknowledged magistrate“.<sup>13</sup> Statt sich Gesetzen, Regierungen und sonstiger Zwangsgewalten zu unterwerfen, verließen sich die Indianer zur Organisation ihres Zusammenlebens lediglich auf „their manners, and that moral sense of right and wrong, which, like the sense of tasting and feeling, in every man makes part of his nature“.<sup>14</sup> Mit anderen Worten: Für Jefferson handelte es sich bei den Indianern um natürliche Republikaner, an denen demonstriert werden konnte, dass Gesellschaften keineswegs starker Regierungen bedürften, um dauerhaft zusammengehalten zu werden. Alles was es hierzu benötige, war „the spontaneous expression of man's sociable nature“, wie Peter Onuf Jeffersons Gedankengang zusammenfasst.<sup>15</sup>

Nun waren die USA bereits vor der Westexpansion ein Flächenstaat und in diesem Sinne nur bedingt mit den Indianerstämmen zu vergleichen. Zwar bekundete Jefferson gegenüber seinem politischen Wegbegleiter und persönlichen Freund James Madison, dass er nicht sicher sei, ob Gesellschaften, die gänzlich ohne Regierungen auskämen, nicht im eigentlichen Sinne wünschenswert seien; gleichzeitig machte er sich über die Realisierbarkeit einer solchen normativen Vision in den Vereinigten Staaten zur Zeit der Early Re-

12 Brief an Francis W. Gilmer vom 7. Juni 1816. In: Joyce Appleby/Terence Ball (Hrsg.): Jefferson. Political Writings (PW). Cambridge 1999, S. 142–145, hier S. 143.

13 Ebd., S. 144.

14 Notes on the State of Virginia. In: Merrill Peterson (Hrsg.): Thomas Jefferson: Writings. New York 1984, S. 220.

15 Peter Onuf: „We Shall All Be Americans“. Thomas Jefferson and the Indians. In: Indiana Magazine of History 95 (1999), 2, S. 103–141.

public keine Illusionen. Schließlich müsse es nunmehr darum gehen, „to leave no authority existing not responsible to the people“.<sup>16</sup> Dies sei vor allem über eine radikale Föderalisierung der USA möglich. Der Staat sollte in kleinräumige Mini-Republiken, so genannte „wards“ unterteilt werden. „As Cato then concluded every speech with the words ‚Cartago delenda est‘, so do I every opinion, with the injunction, ‚divide counties into wards‘“.<sup>17</sup> Zwar lässt Jefferson die Leserschaft über die genaue Größe der *wards* im Unklaren. Angesichts der Forderung, dass es innerhalb der *wards* jedem Bürger möglich sein sollte, „[to] attend, when called on, and act in person“, ist aber nicht davon auszugehen, dass ihre räumliche und personelle Ausdehnung einen Zusammenschluss mehrerer Siedlungen übersteigen sollte.<sup>18</sup>

Einen der größten Vorzüge der *wards* erblickte Jefferson darin, dass sie der Bürgerschaft gestatteten, sich möglichst umfassend selbst zu verwalten. Illustrieren lässt sich dies beispielhaft mit Blick auf Jeffersons Konzept sozialer Fürsorge. Statt diese nämlich in die Hände übergeordneter Instanzen zu legen, plädierte er dafür, sie in die horizontale und kommunale Selbstverwaltung zu integrieren. Was ihm vorschwebte, war ein selbstorganisiertes Hilfssystem, das auf persönlichen Nahbeziehungen fußen und sowohl die individuelle Bedürftigkeit als auch die von der Allgemeinheit zu entrichtenden Beiträge prüfen respektive festlegen sollte. Es ging gerade nicht um Rationalisierung durch Bürokratisierung. Anstelle einer im Zweifelsfall nicht responsiven Zentralstelle, die ihre Forderungen unabhängig vom Einzelfall zu erheben hatte und deren Einnahmen und Ausgaben vor diesem Hintergrund immer der Hauch von Intransparenz umwehte, sollte im System der lokalen Armenfürsorge das Kollektiv über Bedarf und Kosten entscheiden.

Weiterhin wesentlich für Jeffersons politisches Denken waren die Mini-Republiken, weil sie als eine Art Schule der Bürgertugend fungierten. „[M]aking every citizen an acting member of the government“ sei der sicherste Weg, um jene affektiven Bände zwischen Individuum und Gemeinwesen zu knüpfen, derer es bedürfe, um anti-republikanischen Umsturzversuchen vorzubeugen.<sup>19</sup>

Die Kultivierung republikanischer Sitten und Bräuche hing in Jeffersons normativer Vision jedoch keineswegs ausschließlich an der politischen Organisation des Gemeinwesens. Essentiell war darüber hinaus eine ökonomische Struktur, die die Bürgertugenden nicht unterminierte. Jeffersons Eintreten für eine weitgehend agrarische und wenig industrialisierte Wirtschaft stellte dieser Lesart zufolge eine unmittelbare Konsequenz aus seinem politiktheoreti-

16 Brief an Isaac H. Tiffany vom 26. August 1816. In: PW (wie Anm. 12).

17 Brief an Joseph Cabell vom 2. Februar 1816. In: PW (wie Anm. 12), S. 206.

18 Brief an Samuel Kercheval vom 12. Juni 1816. In: Ebd., S. 213.

19 Brief an Joseph Cabell vom 2. Februar 1816. In: PW (wie Anm. 12), S. 206. Vgl. auch Brief an Dr. Thomas Cooper vom 10. September 1814. In: Ebd., S. 136–142.

schen Republikanismus dar. Für die damalige Zeit war dies keineswegs außergewöhnlich. Im 18. Jahrhundert handelte es sich bei Wirtschaftsfragen häufig auch um politische Angelegenheiten. „Before ‚economics‘ achieved the dubious state of pure science“, so Drew R. McCoy, „it was not common practice to separate economics and ethics“.<sup>20</sup> Warum nun war Jefferson der Ansicht, dass der republikanischen Ordnung am ehesten eine agrarisch geprägte Wirtschaft entsprach?

Zunächst hing dies mit der klassischen Annahme zusammen, dass politische Unabhängigkeit die materielle voraussetze. Als „the chosen people of God“<sup>21</sup> bezeichnete Jefferson vor diesem Hintergrund die die eigene Scholle bearbeitenden Kleinbauern, weil diese aufgrund der Erzeugung der eigenen Lebensgrundlagen nicht Gefahr liefen, in ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse zu geraten. Anders als der abhängig beschäftigte Arbeiter, der in der zeitgenössischen englischen Industrie immer häufiger wurde, war der *yeoman* vom volatilen Marktgeschehen und dem Kaufverhalten der Konsumenten zumindest teilweise unabhängig. Denn die reproduktionsnotwendigen Güter konnte er immerhin in Eigenregie herstellen. Diese Überlegungen erklären auch Jeffersons gleichwohl zögerliche Befürwortung des Manufakturwesens. Das verarbeitende Gewerbe sollte auch in den Vereinigten Staaten seinen Platz haben – allerdings keineswegs als eigenständiger Wirtschaftszweig, sondern als Nebentätigkeit im Rahmen einer agrarischen Lebensweise. Dabei sollte im Familienverband und auf die Subsistenz zielend produziert werden: „The Spinning Jenny and loom with the flying shuttle can be managed in a family; but nothing more complicated.“<sup>22</sup> Im internationalen Handel sollten die USA Jefferson zufolge weiterhin die Rolle der Kornkammer einnehmen. „While we have land to labor, then, let us never wish to see our citizens occupied at a workbench, or twirling a distaff.“<sup>23</sup>

Jeffersons Eintreten für die agrarische Wirtschafts- und Lebensweise speiste sich jedoch nicht ausschließlich aus der Sorge um die materielle Unabhängigkeit der US-amerikanischen Bürger. Ein nicht minder wichtiges Motiv, das den politökonomischen Präferenzen Jeffersons zugrunde lag, war der angenommene Einfluss der landwirtschaftlichen Betätigung auf Charakter und soziales Miteinander der Farmer. „In the hard, direct necessities of such agriculture“, so Daniel Kemnis treffend, „Jefferson saw the roots of a plain honesty, industry and perseverance he saw, in other words, the roots of

20 Drew R. McCoy: *The Elusive Republic. Political Economy in Jeffersonian America*. Chapel Hill 1980, S. 6. Vgl. hierzu auch: Max Edling: *Political Economy*. In: Francis Cogliano (Hrsg.): *A Companion to Thomas Jefferson*. Malden 2012, S. 439.

21 *Notes on the State of Virginia* (wie Anm. 14), S. 290.

22 Brief an John Adams vom 21. Januar 1812. In: *The Writings of Thomas Jefferson (TJW)*. Zusammengetragen und hrsg. v. Paul Leicester Ford. Bd. 9, New York 1898, S. 333. Vgl. Brief an M. Dupont de Nemours vom 15. April 1811. In: *Ebd.*, S. 317 f.

23 *Notes on the State of Virginia* (wie Anm. 14), S. 291.

those „civic virtues“ upon which real citizenship depended“.<sup>24</sup> Darüber hinaus nötigte die agrarische Lebensweise den Einzelnen auch im Umgang miteinander bestimmte Verhaltensweisen ab, die den natürlichen Gerechtigkeitssinn förderten. Statt egoistischen Gewinnstrebens prämierte sie Respekt vor dem Gegenüber und Anstand. Da Jeffersons *yeoman* in erster Linie für die Bedürfnisse seiner Gemeinschaft produziert, deren integraler Bestandteil er ist, geht er nicht in der Rolle des anonymen Produzenten auf, der lediglich auf den eigenen Vorteil zielt und die Übervorteilung des Gegenübers billigend in Kauf nimmt. Vielmehr erblickt er im Tauschpartner auch immer den Bedürftigen, der mehr ist als Mittel zum Zweck für das eigene wirtschaftliche Vorankommen. „Morality, not profitability“, so Richard K. Matthews, „is the criterion for judgement“.<sup>25</sup>

Jeffersons Votum für eine agrarisch geprägte Wirtschaft, so lässt sich zusammenfassen, ergibt sich notwendigerweise aus der Befürwortung einer republikanischen Regierungsform. Weil die agrarische Lebensform wie keine andere dazu angetan sei, den natürlichen Gerechtigkeitssinn des Menschen zu fördern, wird der *yeoman* für Jefferson zum Republikaner par excellence, vielleicht gar zum vollkommenen Menschen. Gegenüber Industrialisierung und Monetarisierung wird er zeitlebens Vorbehalte hegen. Banken und die Finanzwirtschaft im Allgemeinen, die sein Antipode Alexander Hamilton zu fördern gedachte, um die USA auf den englischen Entwicklungspfad zu führen, lehnte er ab. Letztere befördere einen „spirit of gambling“, der den einfachen Sitten der US-amerikanischen Bürgerschaft abträglich sei. Kurz: Gemäß eines im 18. Jahrhundert äußerst populären Modells gesellschaftlicher Entwicklung taten die Vereinigten Staaten aus Jeffersons Perspektive gut daran, die nächste Stufe nicht zu erklimmen. Dort war unter anderen England angekommen – und wie korrupt das einstige Mutterland der nordamerikanischen Kolonien geworden war, das hatte man am eigenen Leib erfahren müssen.

## II.

Zwischen Jeffersons Tod und der Gründung der People’s Party, die als parteipolitische Manifestation des populistischen Protests angesehen werden muss, lagen rund 65 Jahre. 65 Jahre, in denen sich die USA entgegen der normativen Vision ihres dritten Präsidenten radikal gewandelt hatten. Aus einem agrarisch dominierten Land war ein Staat geworden, der zwar erst

24 Daniel Kemmis: Community and the Politics of Place. Norman 1990, S. 21.

25 Richard K. Matthews: The Radical Politics of Thomas Jefferson. A Revisionist View. Lawrence 1984, S. 40.

1920 zum ersten Mal als „urban nation“ geführt werden sollte, der den Pfad der Urbanisierung und Industrialisierung aber bereits gegen Ende von Jeffersons Lebenszeit eingeschlagen hatte. Einen regelrechten Schub sollte jene Entwicklung dann durch den Bürgerkrieg und die sogenannte Reconstruction in dessen Nachgang erhalten. Zwischen 1865 und dem Ende des Jahrhunderts wuchs das Schienennetz in den USA von 30.000 auf 193.000 Meilen, Investitionen im sekundären Sektor von Industrie und Gewerbe stiegen von einer auf knapp zehn Millionen US-Dollar, die Zahl der Arbeitskräfte in jenem Bereich vergrößerte sich von 1,3 auf 5,3 Millionen und der Wert der hier produzierten Güter sprang von zwei auf 13 Milliarden US-Dollar.<sup>26</sup> Im Jahr 1900 waren die USA die größte Manufakturkulation der Welt.<sup>27</sup>

Diese Transformationsprozesse ließen auch die Landwirtschaft nicht unberührt. Mit Jeffersons *yeoman* hatten die Farmer im ausgehenden 19. Jahrhundert nicht mehr viel gemein. Marktwirtschaftliche Produktionsprozesse hatten bereits in der ersten Hälfte des Jahrhunderts eingesetzt,<sup>28</sup> verschärften sich nach Ende des Bürgerkrieges aber noch einmal. Da kreditfinanzierte Investitionen notwendig geworden waren,<sup>29</sup> musste das Hauptaugenmerk einer wachsenden Zahl landwirtschaftlicher Produzenten nunmehr auf die Absetzbarkeit der eigenen Produkte auf überregionalen Märkten gerichtet sein, nicht mehr auf die Reproduktion der eigenen Lebensgrundlagen und die Befriedigung kommunaler Bedürfnisse.<sup>30</sup> Dieser Wandel führte unter anderem dazu, dass die Farmer mit den durch horizontale und vertikale Integrationsprozesse entstehenden Großkonzernen in Berührung kamen. Zum Absatz ihrer Produkte waren sie nämlich beispielsweise auf die nationalen Transportwege und die Eisenbahnunternehmen angewiesen.<sup>31</sup>

Dass die damit verbundenen Anpassungsprozesse nicht ohne Reibungen und Verluste einhergingen, kann nicht weiter überraschen. Vorländer ein-gangs skizzierte These postuliert jedoch mehr. Seiner Ansicht nach waren die Farmer nicht nur mit Transformationsprozessen konfrontiert, die sie zu einem anderen Verhalten nötigten; vielmehr lehnten sie, so Vorländer, diese Prozesse rundherum ab. Ihnen ging es nicht um eine kritische Begleitung der

- 26 Vincent de Santis: *The Shaping of Modern America, 1877–1920*. Malden 2000, S. 1.
- 27 Andrew C. Baker et al.: *Capital and Labor*. In: Joseph Locke/Ben Wright (Hrsg.): *The American Yawp*. Stanford 2018.
- 28 Vgl. Charles G. Sellers: *The Market Revolution. Jacksonian America, 1815–1846*. Oxford 1991.
- 29 John D. Hicks: *The Populist Revolt. A History of the Farmer's Alliance and the People's Party*. Minneapolis 1931, S. 20.
- 30 Noam Maggor: *American Capitalism. From the Atlantic Economy to Domestic Industrialization*. In: Christopher McKnight Nichols/Nancy C. Unger (Hrsg.): *A Companion to the Gilded Age and Progressive Era*. Malden 2017, S. 209; Amy Louise Wood: *The South*. In: Ebd., S. 44–58, hier S. 46.
- 31 Richard K. White: *Railroaded. The Transcontinentals and the Making of Modern America*. New York 2011, S. 158.

an Fahrt gewinnenden Modernisierung des ehemals agrarischen Flächenstaates, sondern um die Rückabwicklung der Modernisierung. Ebenso wie vor ihm etwa Richard Hofstadter<sup>32</sup> und nach ihm Karin Priester<sup>33</sup> zeichnet Vorländer die Populisten als rückwärtsgewandte Traditionalisten, die das Rad der Zeit gern um mehrere Jahrzehnte zurückgedreht hätten. Dieser Ansicht ist zu widersprechen.

Es ist vor allem der – im Gegensatz zu den drei genannten Arbeiten – äußerst quellengesättigten Studie von Charles Postel<sup>34</sup> zu verdanken, dass die Populisten in jüngerer Vergangenheit aus einer negativ konnotierten, mutmaßlich reaktionären Zuschreibung heraustraten konnten. Wie ganz allgemein bei der US-amerikanischen Mehrheitsgesellschaft im ausgehenden 19. Jahrhundert war auch das Denken der Populisten nicht frei von rassistischen Untertönen und antisemitischen Stereotypen. Dass sie dennoch selbst auf dem Feld der Rassenfrage mitunter progressive Positionen vertraten, lässt sich unter anderem daran ablesen, dass nicht selten Parteigänger der Populisten Opfer rassistisch motivierter Lynchjustiz wurden.<sup>35</sup>

Für die Infragestellung der These Vorländers ist jedoch vor allem das im engeren Sinne politökonomische Denken der Populisten in den Blick zu nehmen. Und dieses lässt sich weder umstandslos als rückwärtsgewandt noch als klassisch liberal bezeichnen. Vielmehr müssen die Populisten trotz bedeutender Unterschiede als Vorläufer des Progressivismus begriffen werden,<sup>36</sup> der in der Präsidentschaft Franklin D. Roosevelts kulminierte und gerade mit Blick auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft sowie von Individuum und Gemeinschaft mit zentralen Elementen der „liberal tradition“ brach.

Die Populisten einem (proto-)sozialistischen Lager zuzuordnen, wie dies von Zeitgenossen in teils analytischer,<sup>37</sup> teils diffamierender<sup>38</sup> Absicht getan wurde, ist sicherlich verfehlt. Zwischen ihnen und dem politischen Denken führender liberaler Köpfe wie Jefferson allenfalls geringfügige Differenzen

32 Richard Hofstadter: *The Age of Reform. From Bryan to F.D.R.* New York 1955.

33 Karin Priester: *Populismus. Historische und aktuelle Erscheinungsformen.* Frankfurt a. M. 2007.

34 Charles Postel: *The Populist Vision.* Oxford 2007.

35 Manfred Berg: Eine wilde und unordentliche Demokratie. Wählen und Gewalt in der amerikanischen Geschichte. In: Hubertus Buchstein/Hedwig Richter (Hrsg.): *Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie.* Wiesbaden 2017, S. 123–140, hier S. 127; C. Vann Woodward: *Tom Watson. Agrarian Rebel.* Savannah 1973, S. 192.

36 Vgl. zu den Unterschieden J.M. Balkin: *Populism and Progressivism as Constitutional Categories.* In: *The Yale Law Journal* 104 (1995), 7, S. 1935–1990.

37 Etwa Frederick Emory Haynes: *The New Sectionalism.* In: George Brown Tindall (Hrsg.): *A Populist Reader. Selections from the Works of American Populist Leaders.* Gloucester 1976, S. 171–183.

38 Vgl. beispielsweise *Southern Mercury* vom 13. Juni 1895, S. 1 und *Southern Mercury* vom 4. Juni 1891, S. 7.

ausmachen zu wollen, geht jedoch ebenfalls an der historischen Wirklichkeit vorbei. So wird man zum Beispiel den für Jeffersons Denken zentralen Begriff des Anti-Etatismus bei den Populisten kaum finden können. Und auch das ihnen unterstellte Ziel einer Rückkehr zur kompetitiven Marktgemeinschaft kleiner agrarischer Produzenten ist keinesfalls charakteristisch für die Bewegung.

Vielmehr war gerade den Vordenkern der Populisten mehr als klar, dass die vorindustrielle Zeit hinter ihnen lag und es fortan darum gehen musste, Industrialisierung und Urbanisierung durch Reformen zu gestalten. Besonders hinderlich auf dem Weg zu einem gerechten Miteinander waren überkommene und aus der Zeit gefallene Doktrinen, an vorderster Front das politökonomische *laissez faire*. „Institutions“, so etwa Henry D. Lloyd,

„stand or fall by their philosophy, and the main doctrine of industry since Adam Smith has been the fallacy that the self-interest of the individual was a sufficient guide to the welfare of the individual and society. Heralded as a final truth of ‘science’ this proves to have been nothing higher than a temporary formula for a passing problem. It was a reflection in words of the policy of the day.“<sup>39</sup>

Es ging hierbei tatsächlich um den Kern der liberalen Tradition, um jene „Wertvorstellungen“, die auch Vorländer für elementar hält: „Individualismus, Eigentum und Kapitalismus“.<sup>40</sup> So hieß es in der in Lincoln ansässigen Zeitung „Farmers’ Alliance“ in aller Klarheit: „The plutocracy of to-day is the logical result of the individual freedom which we have always considered the pride of our system.“<sup>41</sup> Wenn Vorländer behauptet, dass es den Populisten lediglich um „die individuellen Chancen und Möglichkeiten des Erfolges gegen die sogenannten ‚Plutokraten‘“ gegangen sei,<sup>42</sup> dann ist dies eine Verkürzung. Es waren aus Sicht der Populisten ja gerade die individuellen Chancen, die das Aufkommen plutokratischer Strukturen begünstigt hatten. Sicher, sie wetterten gegen „class laws“ und monierten, dass die Gesetzgebung „consciously or unconsciously“ zur Situation im ausgehenden 19. Jahrhundert beigetragen habe. Gleichzeitig hatten sie jedoch ein Gespür dafür, dass das Problem eben nicht nur in einer korrumptierenden Regierungstätigkeit bestand, sondern ebenfalls als Kehrseite liberaler Freiheitsrechte begriffen werden musste: „Liberty produces wealth, and wealth des-

39 Henry D. Lloyd: *Wealth against Commonwealth*. New York 1894, S. 494.

40 Vorländer: Hegemonialer Liberalismus (wie Anm. 2), S. 150.

41 Farmers’ Alliance vom 28. Februar 1891. In: Norman Pollack (Hrsg.): *The Populist Mind*. Minneapolis 1967, S. 20 f.

42 Vorländer: Hegemonialer Liberalismus (wie Anm. 2), S. 150.

troys liberty“;<sup>43</sup> „what we call Monopoly is Business at the end of its journey“.<sup>44</sup>

Dem entspricht, dass die Populisten, anders als ihre vermeintlichen intellektuellen Ahnherren, zu denen neben Thomas Jefferson häufig die Jacksonian Democrats gezählt werden,<sup>45</sup> die Lösung der ausgemachten Probleme nicht in einer Bescheidung staatlicher Regulierungskompetenzen erblickten. Hatte es bei Jefferson und den Jacksonians noch geheißen, dass jene Regierung die beste sei, die am wenigsten regiere, so lauerte das Unheil für die Populisten an anderer Stelle. Normativ ausgezeichnet wurde nicht mehr eine möglichst zurückhaltende Regierungstätigkeit, vielmehr ging es ihnen um eine demokratisch kontrollierte Ausweitung eben dieser. „We believe“, so heißt es in einer der führenden populistischen Zeitungen,

„constitutional liberty to consist simply in an extension of the powers of government, to the securing of the prosperity of the people. Three hundred years ago, government in England meant simply a machine to preserve despotism and collect taxes. It is no more than that to-day in Russia. Our enemies would have it no more than that in America.“<sup>46</sup>

Die Populisten waren sich der traditionellen Regierungskritik, die für Jeffersons Denken noch konstitutiv gewesen war, also durchaus bewusst. Sie glaubten jedoch, anders als Jefferson und dessen Parteigänger, dass Staatstätigkeit im Sinne von Freiheit und Gemeinwohl möglich sei. Ebenso wie die Laissez-faire-Doktrin zum Zeitpunkt ihres Entstehens progressiv gewesen sein mag, so konnten Regierungen „[t]hree hundred years ago“ per se repres- siv gewesen sein. Beide Glaubenssätze hatten im ausgehenden 19. Jahrhundert jedoch ihre Gültigkeit verloren.

Dies verdeutlicht auch ein Blick auf das Denken James B. Weavers, der sich 1892 für die People's Party um die US-Präsidentschaft bewarb und beachtliche 8,5 Prozent der Stimmen errang. In seiner Kritik an den plutokratischen „trusts“ werden Regierung und legislative Patronage nicht ein einziges Mal als Problem genannt. Vielmehr operierten die „trusts“ laut Weaver widerrechtlich und versuchten, sich ihrer Regulierung ein ums andere Mal zu entziehen. War die anti-monarchistische Kritik noch gegen die Günstlinge der Krone gerichtet, die sich durch Privilegienvergabe und die Schaffung geschützter Monopole Unterstützung erkaufen wollten, so drehte sich die Stoßrichtung im Denken der Populisten. Aus ihrer Sicht schaffte nicht mehr länger die Intervention von Regierungsseite „trusts“ und Monopole, sondern der

43 Lloyd: Wealth (wie Anm. 39), S. 2.

44 Ebd., S. 512.

45 So etwa bei Thomas Goebel: The Political Economy of American Populism from Jackson to the New Deal. In: Studies of American Political Development 11 (1997), 1, S. 109–148.

46 Southern Mercury vom 21. Januar 1892, S. 2.

ungezügelte Wettbewerb war dafür verantwortlich. Auf Seiten des Kapitals, so der „Progressive Farmer“, seien Bestrebungen auszumachen, „to create monopolies and suppress competition by combination“.<sup>47</sup>

Es handelte sich also vornehmlich um vollkommen unregulierte marktwirtschaftliche Konzentrationsprozesse, die als Problem ausgemacht wurden. Diese mochten in der Folge zu ungleich verteilten Chancen der politischen Einflussnahme führen, es waren aber nicht länger die Handlungen des politischen Zentrums, die den Hauptteil der Kritik auf sich zogen. Als „remedy“ schlug Weaver dementsprechend strengere Gesetze auf Bundes- und Einzelstaatsebene vor, beispielsweise eine stärkere steuerliche Belastung der Großkonzerne.<sup>48</sup>

Dies war ein kategorialer Unterschied zum Denken weiter Teile der „liberal tradition“. In deren Augen waren Staat und Regierung immer das Subjekt, welches auf das Objekt der Gesellschaft einwirkte und in dieses eingriff, um die eigene Machtposition zu festigen. Bei den Populisten wurden nun die „millionaires“, das „business“ und die „monied interests“ zu handelnden Subjekten, die auf das politische Macht- und Entscheidungszentrum zu wirken versuchten, um dieses zur Privilegienvergabe zu nötigen und es damit von seiner eigentlichen Aufgabe – der Förderung des Gemeinwohls – abzubringen.<sup>49</sup>

Auch für die Rückkehr zur kleinräumigen Agrargesellschaft traten die Populisten nicht ein. Die Realität einer pluralistischen Volkswirtschaft, in der nicht mehr allein die Farmer Werte produzierten, wurde umstandslos anerkannt. So bemerkte beispielsweise Thomas L. Nugent, ein führender Populist aus Texas:

„We are too apt to regard the farmer as the only producer. He only starts the work of production in one line. The ginner puts his cotton in the form of a bale and thus adds value to it. The ginner is a producer, too. The railroad company transports that bale to the factory and thus adds value to it. It is worth more in the form of a bale than in the farmer’s cotton pen; more in the manufacturer’s warehouse than in the ginner’s yard. The railroad company is a producer, as is also that manufacturer converts that bale of cotton into woven cloth, for he has added immense value to it.“<sup>50</sup>

Und von Charles Macune, der ebenfalls in Texas wirkte und zu den ökonomischen Vordenkern der Bewegung zählte, sind die Worte überliefert, denen

47 The Progressive Farmer vom 10. Juni 1896, S. 2.

48 James B. Weaver: A Call to Action. An Interpretation of the Great Uprising, its Source and Causes. Des Moines 1892, S. 393.

49 W. Scott Morgan: History of the Wheel and Alliance and the Impending Revolution. St. Louis 1891, S. 560 f.

50 Thomas L. Nugent: Speech of Judge Nugent at San Marcos. In: Catharine Nugent (Hrsg.): Life Works of Thomas L. Nugent. Chicago 1896, S. 159–178, hier S. 172.

zufolge „[t]he manufacturer, the merchant, the miner, the banker, professional men, artisans, and laborers, all alike complete a productive effort in their various vocations every day“.<sup>51</sup>

Dass Manufakturwesen, abhängige Beschäftigung und die in Folge der Transportrevolution möglich gewordene räumliche Ausweitung des wirtschaftlichen Geschehens kategorisch abgelehnt worden seien, wird man angesichts solcher Aussagen schwerlich behaupten können. Sicherlich lag das Hauptaugenmerk der Populisten auf der Situation landwirtschaftlicher Produzenten, die den wesentlichen Teil der Bewegung ausmachten. Hiermit ging allerdings keine Abwertung anderer Interessengruppen einher, wie etwa mit Blick auf die geforderte Unterstützung Arbeitsloser offenbar wird. Diese zählten die Populisten zu den besonders vulnerablen gesellschaftlichen Gruppen, denen aufgrund ihrer Lage besondere Fürsorge zukommen müsse. „I say now“, so beispielsweise Lorenzo Lewelling, „it is the duty of government to protect the weak because the strong are able to protect themselves“.<sup>52</sup> Auch Frank Doster, der als bekennender Populist als Oberster Richter am Supreme Court in Kansas wirkte, bemerkte hierzu: „All government and all necessity for government which does not provide for the leveling and equalizing of the conditions which grow out of the unrestricted exercise of the natural powers of its citizens has failed in the purpose of its creation.“<sup>53</sup>

Eines der dabei ins Auge gefassten Mittel war die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die öffentliche Hand. Hinter jener Forderung stand die Überzeugung, dass es kaum dem Einzelnen angelastet werden könne, wenn auf struktureller Ebene Gewinner und Verlierer produziert würden. Aufgrund dessen sei es Aufgabe des Staates, den schuldlos Abgestiegenen beizuspringen und sie kompensatorisch zu unterstützen.

„It is cruel, it is inhuman, to attribute these conditions to laziness, drunkenness and incompetency. They are the natural product of a false and vicious system by which the few grow rich beyond all human need and the many are doomed to eternal poverty and want. One of the causes of this ‚modern condition‘ is the monopoly of machinery and other means of production [...].“<sup>54</sup>

Damit wandten sich die Populisten gegen den zur damaligen Zeit äußerst populären Sozialdarwinismus, nach dessen Deutung Misserfolg und sozioökonomische Deprivation ausschließlich in der Verantwortung des Einzelnen lagen.

51 Weaver: A Call to Action (wie Anm. 48), S. 425 f.

52 Lorenzo D. Lewelling: Industrial Slavery. In: Norman Pollack (Hrsg.): The Populist Mind. Indianapolis 1967, S. 6.

53 Zit. nach Richard J. Ellis: American Political Cultures. Oxford 1993, S. 54.

54 The Advocate vom 11. April 1894, S. 4.

### III.

Es fällt angesichts des bisher Gesagten einigermaßen schwer, den Populisten vorzuwerfen, dass sie in der Vorstellungswelt Jeffersons verharrt hätten. Weder lehnten sie die räumliche Transformation der Vereinigten Staaten ab, noch ist erkennbar, dass der ökonomische Strukturwandel weg von der agrarisch dominierten Wirtschaft als eine per se kritische Entwicklung angesehen wurde. Und auch das utopisch anmutende Vertrauen Jeffersons in die soziale Natur des Menschen findet sich bei den Populisten nur sehr bedingt wieder. Vielmehr gingen sie davon aus, dass es beständiger Regulierung bedürfe, weil die „unrestricted exercise“ menschlicher Potentiale notwendigerweise soziale Härten mit sich bringen würde. Diese im Vergleich zu Jefferson realistische Sichtweise lässt den Populisten deutlich mehr Spielraum bei der Beurteilung von Modernisierungsprozessen. Wo Jefferson sich an vermeintlich „natürlichen“ Gemeinschaften orientiert und dem Erklimmen höher gelegener Stufen gesellschaftlicher Entwicklung skeptisch gegenübersteht, wenden sich die Populisten ihrer Gegenwart vergleichsweise unvoreingenommen zu. Gerade weil diese nicht mit natürlichen Lebensweisen assoziiert wird, lässt sie sich nicht in erster Linie verdammten, sondern gestalten. Jener nicht in die Vergangenheit gerichtete Wille zur Reform zeichnet das Denken der Populisten aus, weshalb sie mit guten Gründen als Vorläufer der großen Reformprogramme angesehen werden können, die in den ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts in den USA verabschiedet wurden.<sup>55</sup> Im liberalen Denken der Gründungsjahre geht ihre normative Vision damit nicht auf.

Aus den vorangegangenen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass ganz offensichtlich das, was gegenwärtig unter US-amerikanischem Populismus verhandelt wird, namentlich die Politik des ehemaligen Präsidenten Donald Trump, mit dem ursprünglichen Populismus in den USA kaum etwas gemein hat. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass Trump recht viel von dem repräsentiert, was der Populismus im ausgehenden 19. Jahrhundert bekämpfte. Es hat auch etwas mit dem im vorliegenden Beitrag wiederholt thematisierten Traditionalismus zu tun. Während es den Populisten darum ging, sich den zu ihrer Zeit gegebenen Bedingungen kritisch anzunehmen, sich diese demokratisch anzuvorwandeln, schüren Politiker wie Trump die Sehnsucht nach längst vergangenen Zeiten. „Make America Great Again“ ist in diesem Sinne nicht lediglich eine Formel zur Wiedererlangung nationaler Größe; sie zielt mindestens ebenso sehr auf die Wiedererlangung einer Vergangenheit, in der das Land selbst ein anderes war. Statt Transformationsprozesse aktiv zu lenken, sollen diese vielmehr ungeschehen gemacht wer-

<sup>55</sup> Vgl. zu dieser These: Elizabeth Sanders: Roots of Reform. Farmers, Workers, and the American State, 1877–1917. Chicago 1999.

den. Das Mittel der Wahl hierfür ist häufig Symbolpolitik, weil eine sachliche Auseinandersetzung die Unmöglichkeit des postulierten Vorhabens offenbar werden ließe. Auch diesbezüglich hebt sich der ursprüngliche Populismus von Trump ab. „Great questions“, so W. Scott Morgan, „can never be settled by men calling each other thieves and rascals. It is more like the acts of children than men. [...] It becomes us as men to look at these matters in their proper light. Not as Republicans or Democrats, but as citizens.“<sup>56</sup>

56 Morgan: History (wie Anm. 49), S. 269.



## Ambivalenzen der Freiheit. Deutsche Amerikaauswanderer im 19. Jahrhundert und die Erfahrung der Bürgerrechte

„Wie traurig ist der Kontrast, der sich hier zwischen dem geborenen Amerikaner [...] und dem Einwanderer [...] geltend macht; während jener sich mit Klarheit und Leichtigkeit einer neuen Wahrheit bemächtigt und zugleich die Mittel findet, dieselbe in die lebendige Praxis einzuführen liegt dieser durch die bloße Schwerekraft der Trägheit in bornierten Vorurteilen festgeankert, und es kostet ihn unglaubliche Mühe, sich auf das Wagnis einer neuen Idee einzulassen und sich zu eigener Selbständigkeit des Urteils zu erheben.“<sup>1</sup>

Der 48er Revolutionär Carl Schurz, bis heute einer der bekanntesten und einflussreichsten Deutschamerikaner, berichtete in einem Brief an seinen Schwager Heinrich Meyer aus dem Jahr 1856 von seinen ersten Gehversuchen in der amerikanischen Politik und kam mit Blick auf seine mit ausgewanderten Landsleute zu einem vernichtenden Urteil: Die Deutschen, die er als Senator und Wahlkämpfer am Vorabend des Amerikanischen Bürgerkriegs für die Politik begeistern und mobilisieren wollte, hätten die Unterwürfigkeit so sehr verinnerlicht, dass sie sich in der freien amerikanischen Gesellschaft gar nicht zurechtfänden.

War diese Einschätzung von Schurz zutreffend? Blickt man auf Deutschland, hatten wenige Jahre zuvor einige seiner Mitstreiter aus der Revolution von 1848/49 in der Deutschen Nationalversammlung über die amerikanische Konstitution als Grundlage für eine deutsche Reichsverfassung debattiert. Die meisten Diskutanten äußerten sich skeptisch bis offen ablehnend und sahen insbesondere im republikanischen Prinzip der Volkssouveränität einen zu starken Bruch mit der monarchischen Tradition Deutschlands.<sup>2</sup> Einer der vehementesten Fürsprecher des republikanischen Gedankens war dagegen der demokratische Schriftsteller Arnold Ruge, der schon 1843 in seiner *Selbstkritik des Liberalismus* festgestellt hatte: „Die Unterthanen gehorchen vielleicht nur ihren Gesetzen, aber diese sind ihnen geschenkt; sie sind nicht wirklich autonom; sie haben keinen Begriff davon, daß die Gesetze freier

1 Carl Schurz: Brief vom 20.11.1856. In: Carl Schurz: Lebenserinnerungen. Bd. 3: Briefe und Lebensabriß. Berlin 1912, S. 144.

2 Horst Dippel: Die amerikanische Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert. Goldbach 1994, S. 12 f., 45, 59.

Wesen ihr eigenes Product sein müssen.“<sup>3</sup> Hier klingt ein zentrales politisches Dilemma dieser Zeit an: Wieviel Freiheit würden die angeblich so obrigkeitshörigen Deutschen vertragen? Wäre es vielleicht doch möglich, ein ausgeglichenes Verhältnis von Freiheit und politischer Kontrolle zu realisieren?

Schurz und Ruge waren hoch politisierte Intellektuelle; ob ihre Einschätzungen zutreffend waren, konnte nicht mehr festgestellt werden, denn im Juli 1849 war die Revolution nach einem letzten Aufbäumen in der Pfalz und in Baden endgültig niedergeschlagen worden und die Hinwendung zum vereinigten und demokratischen Deutschland vorerst in weite Ferne gerückt. Ruge wanderte nach England aus und nahm bald Abstand von seinen politischen Zielen. Doch Schurz, der als aktiver Kämpfer in der letzten Bastion der Aufständischen, der Festung Rastatt gefangen war, gelangte nach seiner spektakulären Flucht auf Umwegen in die USA, wo er es 1877 zum Innenminister brachte. Hier fand er die Freiheit, nach der er als junger Student in Deutschland gestrebt hatte – in seinen Briefen und Lebenserinnerungen berichtet er von dieser Erfahrung der Freiheit.

Doch wie sah es mit den Zeitgenossen aus, über die Schurz in seinem Brief schreibt, die im 19. Jahrhundert millionenfach in die USA ausgewandert und nicht hochgebildet und einflussreich waren? Wie erfuhren sie die Entfaltungsmöglichkeiten in einer Marktwirtschaft – der „market economy“ – und durch fest verbriehte und einklagbare Bürgerrechte? Liest man die Briefe von Carl Schurz, stellt sich die Frage nach den sozial-kommunikativen und symbolischen Vorprägungen des Begriffs und der Idee von Freiheit: Als Bildungsbürger, Student und angehender Politiker war Schurz mit intellektuellen Diskursen vertraut, doch bei der großen Masse der Amerikaauswanderer kann man davon nicht ausgehen. Diese „unbekannten“ Auswanderer sollen nachfolgend in den Fokus gerückt werden. Die millionenfachen Korrespondenzen von Amerikaauswanderern bieten einen unschätzbaren Quellenfundus für eine schichtenübergreifende Erforschung von Freiheitsbegriffen und -erfahrungen. Gerade lange Zeiträume umfassende Briefserien dokumentieren über die unmittelbaren Erfahrungen hinaus persönliche und konzeptuelle Veränderungsprozesse und ermöglichen einen biographischen Zugriff.<sup>4</sup>

Dieser Zugang soll helfen, die Geschichtsschreibung über das Thema Freiheit stärker auszudifferenzieren. Heinrich August Winkler versuchte,

3 Arnold Ruge: Selbstkritik des Liberalismus. In: Ders.: Gesammelte Schriften. Bd. 3. Mannheim 1846, S. 76–116; zu Arnold Ruge: Helmut Reinalter: Ruge, Arnold. In: Neue Deutsche Biographie (NDB). Bd. 22. Berlin 2005, S. 236–238.

4 Zu biographischen Ansätzen in der Migrationsforschung vgl. William I. Thomas/Florian Znaniecki: The Polish Peasant in Europe and America. 3 Bde. Boston 1918–1920; Roswitha Breckner: Migrationserfahrung – Fremdheit – Biografie. 2. Aufl. Wiesbaden 2009.

solche Schattierungen in seinem Opus Magnum *Geschichte des Westens* anzudeuten, und betonte bereits in der Einleitung: „Die Geschichte des Westens ist keine Geschichte des ununterbrochenen Fortschritts in Richtung auf mehr Freiheit.“<sup>5</sup> Diese Graubereiche und Brüche der *Freiheit* gilt es, mit Blick auf die Biographien deutscher Amerikaauswanderer exemplarisch auszuleuchten und der Meistererzählung einer westlichen Freiheit gegenüberzustellen, um jene weiter auszudifferenzieren. Zunächst sollen Symboliken und Semantiken der Freiheit in den Auswandererbriefen verortet werden, bevor der Zusammenhang von Sozialisation und Freiheit in den Blick genommen wird. Zentrale Aspekte politischer Freiheit werden anschließend anhand des Verhältnisses von Mensch und Staat sowie der subjektiven Erfahrungsdimension des Neuerwerbs von Bürgerrechten untersucht. Abschließend gilt es, auch die Ambivalenzen der Freiheitserfahrung zu berücksichtigen.

## I. Symbole der Freiheit

1853 schrieb der ehemalige badische Abgeordnete Johann Michael Scheffelt aus dem amerikanischen Exil:

„Nein, lieber möchte ich in einem Land wohnen, wo man die Freiheit als das höchste menschliche Glück betrachtet! Nur wo die wahre republikanische Freiheit trohnt [sic!], da herrscht Wahrheit und Recht, und ohne diese echt göttlichen Grundsätze und wo die nicht geduldet und als Verbrechen bestraft werden, möchte ich nicht mehr leben. Ich liebe Gott über alles, daher auch die wahre Freiheit!“<sup>6</sup>

Was war geschehen? Scheffelt, ein gut ausgebildeter Landwirt aus Steinen im Kreis Lörrach in Baden, beteiligte sich zunächst als Vogt, was in Baden einem gewählten Gemeindevorsteher im Staatsdienst entsprach, und ab 1835 als Abgeordneter der Zweiten Kammer des badischen Landtags aktiv an öffentlichen Angelegenheiten. Als Republikaner gehörte er zu den Abgeordneten, die nach der Flucht des Großherzogs Leopold und dessen Staatsministerium im Frühjahr 1849 in die Exekutivkommission des Landesausschusses der Volksvereine in Baden gewählt wurden. Dieses Gremium hatte sich zum Ziel gesetzt, eine neue Verfassung zu erarbeiten und die badische Monarchie zu einer Republik umzugestalten. Diese Vorhaben wurden wenige Wochen

5 Heinrich August Winkler: *Geschichte des Westens. Von den Anfängen in der Antike bis zum 20. Jahrhundert*. München 2013, S. 20.

6 Ulrich P. Ecker (Hrsg.): „Nein, lieber will ich in einem Lande wohnen, wo man die Freiheit als das höchste menschliche Glück betrachtet!“ Die Korrespondenz des badischen Republikaners Johann Michael Scheffelt zwischen 1849 und 1853. In: *Schau-ins-Land. Jahresheft des Breisgau-Geschichtsvereins* 116 (1997), S. 291–360, hier S. 354.

nach Niederschlagung der badischen Republik durch preußische Truppen zu nichts gemacht, und Scheffelt floh in die Schweiz. Kurz darauf beschlagnahmte der badische Staat sein Vermögen und klagte ihn wegen Hochverrats an. Aus dem Exil in der Schweiz trat er seine Auswanderung in die USA an, wo er sich in der jungen Siedlung Williamsville zwischen dem Michigan- und Erie-See eine bescheidene Existenz aufbaute. Sein in Deutschland erwirtschaftetes Vermögen war durch die Flucht unerreichbar.<sup>7</sup> Trotzdem ist seine Euphorie über die Zustände in den USA nicht zu überhören. Bereits kurz nach seiner Ankunft schrieb er: „Und für alle meine Opfer, die ich brachte, wurde ich als Verbrecher verfolgt und mußte mich in das Land der Freiheit und Wahrheit flüchten, in das Land, wo nur das strenge Recht und Wahrheit überall walten.“<sup>8</sup>

Das 19. Jahrhundert war ein Jahrhundert in Bewegung – physisch und politisch. Rund fünfeinhalb Millionen Deutsche machten sich über den Atlantik auf den Weg in ein neues Leben, in die neue Welt.<sup>9</sup> Waren es zwischen dem ausgehenden 17. und dem frühen 19. Jahrhundert vorrangig religiöse und arbeitsbedingte Wanderungsbewegungen, kam seit dem Vormärz die politische Auswanderung hinzu.<sup>10</sup> Gleichzeitig verschlechterten sich die Lebensbedingungen für einen Großteil der bäuerlichen und unterbäuerlichen Gesellschaftsschichten, während in den USA Millionen Hektar Land auf eine Kultivierung warteten und in den Städten erste Protoindustrien entstanden. Diese Möglichkeitsräume zogen viele Deutsche an – gab es in den deutschen Ländern doch kaum Aussicht auf Landerwerb, Industriearbeit oder Gewerbe- gründung.<sup>11</sup> Neben der wirtschaftlichen Entfaltung lockten seit der Amerikanischen Revolution auch Bürgerrechte. 1701 verfügte William Penn für seine Kolonie Pennsylvania die Religionsfreiheit, 1776 entstand mit der Virginia Declaration of Rights der erste moderne Bürgerrechtskatalog.<sup>12</sup> Der erfolgreiche Unabhängigkeitskrieg bestätigte diese Entwicklung mit der 1787 ent-

7 Ebd., S. 291 ff.; Reinhold Weber/Hans-Georg Wehling: Geschichte Baden-Württembergs. München 2007, S. 65.

8 Johann Michael Scheffelt: Brief vom 10.2.1851. In: Ecker: Scheffelt (wie Anm. 6), S. 309.

9 Jochen Oltmer: Migration im 19. und 20. Jahrhundert. 2. Aufl. München 2013, S. 1.

10 Agnes Bretting: Mit Bibel, Pflug und Büchse. Deutsche Pioniere im kolonialen Amerika. In: Klaus J. Bade (Hrsg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. 3. Aufl. München 1993, S. 135–148, hier: S. 143 f. Zur Auswanderung der Deutschen in die USA im 19. Jahrhundert und zum Forschungsstand vgl.: Birgit Bublies-Godau/Anne Meyer-Eisenhut: Verfassung, Recht, Demokratie und Freiheit. Die Vereinigten Staaten von Amerika als Modell, Ideal, Bild und Vorstellung. In: Dies. (Hrsg.): Deutschland und die USA im Vor- und Nachmärz. Politik – Literatur – Wissenschaft. Bielefeld 2018, S. 11–63, zur aktuellen Literatur bes. S. 11–25.

11 Vgl. Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1800–1866. Bd. 1: Bürgerwelt und starker Staat. München 2013, S. 463 f.; Daniel Walker Howe: What hath God wrought. The Transformation of America, 1815–1848. New York 2007, S. 19 ff.

12 Charter of Privileges, 1701. Online unter: [https://www.ruhr-uni-bochum.de/gna/Quellensammlung/01/01\\_charterofprivileges\\_1701\\_bild01.htm](https://www.ruhr-uni-bochum.de/gna/Quellensammlung/01/01_charterofprivileges_1701_bild01.htm), zuletzt abgerufen am 28.2.2021.

worfenen und 1789 eingesetzten Verfassung sowie der 1789 entstandenen und 1791 ratifizierten Bill of Rights.<sup>13</sup>

Johann Michael Scheffelt verwendet den Begriff „Freiheit“ in seinen Briefen mehrfach mit unterschiedlichen Konnotationen. „Freiheit als das höchste menschliche Glück“, verkörpert durch „wahre republikanische Freiheit“, weist einerseits auf die institutionalisierte, negative „Freiheit von“ im Sinne der „area within which the subject [...] is or should be left to do or be what he is able to do or be, without interference by other persons“ hin und fordert andererseits dazu auf, die Gefühlsebene des Schreibens über Freiheit in den Blick zu nehmen.<sup>14</sup> Zwar sollte man die Formel „das höchste menschliche Glück“ genauso wenig überinterpretieren wie die „thronende“ Freiheit. Diese Redewendung birgt mit Blick auf Scheffelts Herkunft sogar eine gewisse Ironie in sich, und das Glück, das er fühlt, kann man seiner affektiven Sprache anhören. Dominant ist der wiederkehrende Bezug auf „Wahrheit und Recht“ und „Freiheit und Wahrheit“ sowie die religiöse Untermauerung der „göttlichen Grundsätze“ der „wahre[n] Freiheit“. Ruft man sich den einleitenden Satz der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung in Erinnerung, so findet man die Referenz dieses Ideenbündels: „We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.“<sup>15</sup>

Scheffelt stellte sich in die Tradition des Gründungscredos der USA und setzte das in seiner Briefserie mehrfach erwähnte „Land der Freiheit“ synonym mit einer rechtsstaatlichen Republik, die auf dem Naturrecht beruht und den Gegenpol zu den Zuständen in seiner Heimat darstellt, in der er „als Verbrecher verfolgt“ wurde.<sup>16</sup> Der Übertritt aus einer Gesellschaft ohne Rechts- sicherheit für politische Reformer in einen umfassenden Rechtsstaat war für ihn eine Freiheitserfahrung, die er trotz materieller Einbußen zu einem überhöhten Freiheitsnarrativ stilisierte.

Virginia Declaration of Rights. Final Draft, 1776. Online unter: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>; zuletzt abgerufen am 28.2.2021.

- 13 Constitution of the United States, 1787. Online unter: <https://catalog.archives.gov/id/1667751>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021; Bill of Rights, 1789. Online unter: <https://www.wdl.org/en/item/2704/view/1/1/>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021.
- 14 Isaiah Berlin: Two Concepts of Liberty. In: Ders.: Four Essays on Liberty. Oxford 1969, S. 119–172, hier: S. 121.
- 15 Declaration of Independence, 1776. Online unter: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021.
- 16 Johann Michael Scheffelt: Brief vom 10.2.1851. In: Ecker: Scheffelt (wie Anm. 6), S. 309.

## II. Sozialisation zur Freiheit

Der Blick auf Deutschland als Obrigkeitstaat findet sich in vielen Briefserien deutscher Amerikaauswanderer. Lorenz Degenhard, der als einziges Kind einer Handwerkerfamilie aus dem westfälischen Sauerland studieren durfte, flüchtete nach wiederholter Zwangsexmatrikulation wegen burschenschaftlicher Aktivitäten im demokratischen Umfeld 1833 in die USA.<sup>17</sup> Dort schätzte er die „Verfassungsart der Regierung“ und beklagte mit Blick auf Deutschland: „wer gibt diesen Gewaltherren das Recht, die persönliche Freiheit der Menschen so zu beschränken und den menschlichen Geist [...] so in Fesseln zu schlagen?“<sup>18</sup> Als politisch aktiver Jurastudent mochte Degenhardt ein Bewusstsein für die Bedeutung politisch-rechtlicher Verfassungsorgane entwickelt haben. Doch eindringliche Worte liest man auch bei Johann Pritzlaff, einem jungen Protestant, der 1839 einer Gruppe ausgewanderter Alt-lutheraner aus Pommern angehörte:<sup>19</sup> „Es ist eine Obrigkeit, eben wie bei Euch, sie ist aber keine herrschende, so wie bei Euch; sie [...] sucht das Wohl des Landes aufrecht zu erhalten.“<sup>20</sup> Schon in einem früheren Brief hatte er geschrieben, die USA seien „ein gutes Land“ und man lebe „nicht so eingeschraenkt und unter solcher Unterthanenschaft wie bei Euch unter den Gutsbesitzern“.<sup>21</sup>

Die Vielschichtigkeit der Unfreiheit und die Gemengelage der Akteure, wenn es um Phänomene wie Macht und Herrschaft geht, deuten die angesprochenen Graubereiche in den Freiheitserzählungen an. In den Briefen des Pfälzers Georg Heinrich Isemann kommen diese noch deutlicher zur Geltung. Nachdem der Sattler am Hambacher Fest teilgenommen hatte, war er über eine mehrjährige Zwischenstation in Lothringen 1837 in die USA ausgewandert. Dort erwarb er Land und konnte in seinem angestammten Beruf

17 Biographisches Material zu Degenhard findet sich in dem Bestand Kotthof/Degenhard der Deutschen Auswandererbriefsammlung (DABS) der Forschungsbibliothek Gotha (FBG). Zur Quellen- und Literaturlage vgl. auch: Magdalena Padberg: Als wir preußisch wurden. Das Sauerland 1816–1849. Fredeburg 1982, S. 326 f.; Max Benzler: Lorentz Degenhard. Das leid- und schicksalsvolle Leben eines Sauerländer in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Berlin 1924; Ders.: Chronik der sauerländischen Familie Leisse in Hirschberg und Eversberg. Wiesike 1925, S. 20 ff., 27 f.; zu Westfalen vgl. Willi Kulke (Hrsg.): Vom Streben nach Glück. 200 Jahre Auswanderung aus Westfalen nach Amerika. Ausstellungskatalog des LWL-Industriemuseums Westfälischen Landesmuseums für Industriekultur. Essen 2016.

18 Lorenz Degenhard: Briefe vom 1.10.1835 und 1.7.1839. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), hier Best. Benzler/ Degenhard.

19 Vgl. Kurzbiographie zu Pritzlaff in: Wolfgang J. Helbich (Hrsg.): Briefe aus Amerika. Deutsche Auswanderer schreiben aus der Neuen Welt, 1830–1930. München 1988, S. 285.

20 Johann Carl Wilhelm Pritzlaff: Brief vom 21.12.1843. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Clemens/Pritzlaff.

21 Ders.: Brief vom 23.4.1843. In: Ebd.

die Existenz für sich und seine Familie sichern.<sup>22</sup> Prägnant polemisiert er kurz vor seiner Auswanderung:

„Sie wissen meine Verhältnisse in einer Gegend wo Unwissenheit und Fanatismus noch die Oberhand hat, muß es einem Manne schwer fallen, wie ich sein Alter zuzubringen [...]. Dort jenseits des Meeres wo gesetzliche Freiheit und Tugend herrschen muß, dorthin war mein Verlangen, und jetzt ist es die beste Zeit.“<sup>23</sup>

Im Gegensatz zu vielen anderen Auswanderern gewährt Isemann einen Eindruck seiner Vorstellung und Antizipation der amerikanischen Freiheitsidee vor der Auswanderung. Er kontrastiert Dummheit mit „gesetzliche[r] Freiheit und Tugend“, was sein Freiheitsideal und seinen Anspruch an die USA auf ein höheres Niveau hebt. Seine Erfahrungen als Teilnehmer des Hambacher Fests sind eine Erklärung für seine Wertschätzung der „gesetzliche[n] Freiheit“. Mit den „Maßregeln zur Herstellung und Erhaltung der Ruhe in Deutschland“, auch „Sechs Artikel“ genannt, vom 28. Juni und den weiterführenden „Zehn Artikeln“ vom 5. Juli 1832 reagierte der Deutsche Bund repressiv auf die Forderungen nach bürgerlichen Freiheitsrechten.<sup>24</sup> Isemanns Erwartungen deckten sich mit denen von Carl Schurz an eine „freie“ und „vollberechtigte staatsbürgerliche Existenz“ in den USA.<sup>25</sup> Seine Integrations- und Erfolgsgeschichte wurde bereits skizziert, und er sah die Erklärung für seinen Erfolg unter anderem darin, dass „der Amerikaner weiß, daß die Freiheit das beste Erziehungsmittel ist“, worin „die höchste Garantie für die Republik“ liege.<sup>26</sup>

Eine weibliche Perspektive auf diesen Zusammenhang bietet Henriette Bruns. Die Tochter einer bildungsbürgerlichen Familie aus Oelde bei Münster war mit ihrem Mann, dem Arzt Bernhard Bruns, 1836 in die USA ausgewandert. Ihr Mann hatte die Mühen beim Eintreiben von Arztrechnungen satt und wollte sich in den USA eine Existenz als Farmer aufbauen.<sup>27</sup> Henriette, wenngleich wenig glücklich mit dieser Entscheidung, verwies in einem frühen Brief auf ein Argument ihres Onkels, mit dem sie ihren Bruder nun

22 Vgl. die Kurzbiographie zu Isemann in: Roland Paul (Hrsg.): „Hier hat man ein viel besseres Leben wie in Deutschland“. Briefe pfälzischer Auswanderer aus Nordamerika (1733–1899). Kaiserslautern 2008, S. 139 f.

23 Georg Heinrich Isemann: Brief vom 11.5.1837. In: Paul: Briefe (wie Anm. 22), S. 142 f.

24 Separat-Protokoll der 20. Sitzung der Bundesversammlung, § 1, § 231. In: Protokolle der deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1832. Sitzung 1–24. Frankfurt a. M. (o. J.), S. 795 ff., 942 ff.; Dieter Hein: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. München 2016, bes. S. 42–44.

25 Carl Schurz: Brief vom 19.4.1852. In: Schurz: Lebenserinnerungen, Bd. 3 (wie Anm. 1), S. 88.

26 Ders.: Briefe vom 6.2.1846 u. 20.10.1852. In: Ebd., S. 11 u. 99.

27 Vgl. Henriette Bruns: Lebensgeschichte von Henriette Bruns geb. Geisberg von ihr selbst erzählt. Abschriften der im Besitz von Prof. Max Geisberg in Münster befindlichen Lebensbeschreibung. Berlin 1930/31, S. 21 ff.

zur Auswanderung zu überreden suchte: „Zeit ist's, daß er hier kommt, höchste Zeit, ehe er verdorben von der europäischen Stickluft, wie Ohm C. sagt, für's freie thätige Leben in der schönen Natur untauglich ist.“<sup>28</sup>

Im Sinne Kants kann man die hier geäußerten Vorstellungen durchaus als „Erziehung zur Mündigkeit“ zusammenfassen. Kant hatte festgestellt, dass durch Erziehung „eine ganz neue Ordnung menschlicher Dinge anhebt“.<sup>29</sup> Die Grundlage dafür sei, dass der Mensch nicht „bloß dressiert, abgerichtet, mechanisch unterwiesen“, sondern „wirklich aufgeklärt“ werde, damit seine „Maximen [...] aus dem Menschen selbst entstehen“ könnten.<sup>30</sup>

Durch die biographische Perspektive lässt sich verfolgen, wie sich die Maßstäbe der Emigranten verschoben. Auswanderer aus verschiedenen sozialen Schichten und mit unterschiedlichem Bildungsniveau kamen zu der gleichen Erkenntnis, dass mit dem Eintritt in eine freie Gesellschaft die Rückkehr in Zustände realer und empfundener Unfreiheit als unmöglich erachtet wurde.

Das Freiheitsstreben sah auch Dietrich Gerstein kurz nach seiner Ankunft in den USA. Als Schüler geriet der Sohn eines Schriftstellers aus einer angesehenen westfälischen Beamtenfamilie in eine revolutionäre Kundgebung, jedoch nur als Beobachter. Dieses Ereignis sollte sein Leben völlig verändern – nach kurzer Inhaftierung konnte er die Schule nicht abschließen und wanderte 1850 allein in die USA aus.<sup>31</sup> Er versuchte, auch seinen Bruder in die Vereinigten Staaten zu locken, wo er „frei [...] leben, frei [...] denken“ könne und nicht vom „Druck in Schranken gehalten“ werde. In Preußen würde man sich derweil unter „christliche[r] Willkürherrschaft [...] restaurier[en]“, bis man „zum Denken unfähig“ sei.<sup>32</sup> Ähnlich dachte auch der badische „Hochverräter“ Scheffelt, der nicht nachvollziehen konnte, warum nur wenige wohlhabende Deutsche in die USA auswanderten. Zunächst behauptete er: „Freilich ein Deutscher und die Gewohnheit hält alles aus!“ Dann aber erklärte er, dass er nun „in der großen praktischen republikanischen Schule zu lernen“ anfange.<sup>33</sup>

Zieht man die zeitgenössischen Diskurse heran, so stößt man auf die Überlegung, dass das Agieren in einer freiheitlichen Gesellschaft erlernt

- 28 Henriette Bruns: Brief vom 25.4.1839. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Schulz/Brunns.
- 29 Immanuel Kant: Aufsätze, das Philanthropin betreffend. In: Kant's gesammelte Schriften. Erste Abtheilung: Werke, Bd. 2. Berlin 1905 (zuerst 1776), S. 445–452, hier: S. 447.
- 30 Immanuel Kant: Pädagogik. In: Kant's gesammelte Schriften (wie Anm. 29), Bd. 9. Berlin/Leipzig 1923 (zuerst 1803), S. 437–499, hier: S. 450 u. 481; vgl. Markus Speidel: Erziehung zur Mündigkeit und Kants Idee der Freiheit. Frankfurt a. M. 2014.
- 31 Einen Überblick gibt: Ludwig Gerstein: Geschichte der Familie Gerstein. Hagen 1934; vgl. Barbara Gerstein: Gerstein, Karl. In: NDB. Bd. 6. Berlin 1964, S. 324 f.
- 32 Dietrich Gerstein: Briefe vom 1.5.1854 u. 16.12.1865. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Gerstein/Gerstein.
- 33 Johann Michael Scheffelt: Briefe vom 10.2.1851 u. 4.7.1852. In: Ecker: Scheffelt (wie Anm. 6), S. 308 u. 345.

werden könne, weil das Individuum in einer solchen sozialisiert werde. Die daraus abgeleitete energische Forderung stellte der Politiker und Publizist Karl von Rotteck in seinem Artikel „Freiheit“ in dem für die liberale Bewegung der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts so bedeutsamen „Staats-Lexikon“ auf. Ganz im Sinne Kants sei es zumeist die „politische Unmündigkeit, welche die Ertheilung großer Freiheiten gefährlich“ mache. Jene ließe sich jedoch „heilen durch ein [...] öffentliches Erziehungssystem“, welches „die Erhebung dieses Volkes zur Verstandesreife und moralischen Würde“ zum Ziel habe.<sup>34</sup>

Schurz ergänzte seine oben angesprochene Einschätzung nach einigen Jahren um die persönliche Erfahrung in den Vereinigten Staaten: „Es ist sonderbar, wie schnell man hier lernt, lernt ohne zu studieren [...]. Und hier öffnet sich uns ein Blick in die Fruchtbarkeit der politischen Freiheit.“<sup>35</sup>

### III. Der Staat als Maschine und Mensch

Dass nicht alle Auswanderer so euphorisch auf die Verhältnisse in den USA reagierten, kann man bei Julius Berends lesen.<sup>36</sup> Als Sohn des Bürgermeisters von Kyritz in Brandenburg 1817 geboren, studierte er Theologie und Philosophie und durfte wegen einer als kommunistisch verfemten Probepredigt seinen Kirchendienst nicht antreten.<sup>37</sup> Anschließend wirkte er an der Gründung einer Druckerei in Berlin mit, arbeitete als Lehrer und engagierte sich im Berliner Handwerkerverein. Er war Stadtverordneter in Berlin, beteiligte sich dort 1848 an den revolutionären Barrikadenkämpfen und wurde in die preußische Nationalversammlung gewählt. Nach dem Scheitern der Revolution wurde er 1849 inhaftiert, zwei Jahre später begnadigt und emigrierte 1853 in die USA, wo er zunächst als Kaufmann in San Antonio, Texas,

34 Karl von Rotteck: Freiheit. In: Ders./Karl Theodor Welcker (Hrsg.): Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der Staatswissenschaften. Bd. 6. Altona 1838, S. 60–74, hier S. 71.

35 Carl Schurz: Brief vom 1.12.1856, Ergänzung vom 17.12. In: Schurz, Lebenserinnerungen, Bd. 3 (wie Anm. 1), S. 149.

36 Alle folgenden biographischen Informationen beruhen neben den Briefen selbst auf: Kurt Wernicke: Als Unternehmer auf der Barrikade. In: Berlinische Monatsschrift (1998) 9, S. 21–31, hier: S. 24; ders.: Julius Berends (1817–1891), ein Berliner Linker von 1848. In: Helmut Bleiber/Walter Schmidt/Susanne Schötz (Hrsg.): Akteure eines Umbruchs. Männer und Frauen der Revolution von 1848/49. Berlin 2003, S. 83–138; Forschungsstelle Deutsche Auswanderer in den USA der Universität Oldenburg: 1848/49. Revolutionsflüchtlinge in den USA. Online unter: <http://www.nausa.uni-oldenburg.de/1848/namen48b.htm>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021.

37 Julius Berends: Jesus bei den Zöllnern und Sündern. Predigt über Lucä 15, 1–10 gehalten als Wahlpredigt zu Lindow, Sonntag den 23. Juni 1844. Leipzig 1844.

und dann als Schulleiter tätig war.<sup>38</sup> Mit den Verhältnissen in den USA konnte er sich zeitlebens nicht arrangieren, obwohl er dort die Rechte und Freiheiten genoss, für die er in Preußen auf die Straße gegangen war. 1875 kehrte er nach Preußen zurück, wo er seine Vorstellung vom Liberalismus durch die Politik der Nationalliberalen verraten sah. Außerdem hätten die Menschen „kein Interesse“ mehr an ihrer Freiheit. Seine daraus folgende tiefsinngige Erkenntnis lautete mit Blick auf Preußen, dass

„[J]ede Fortentwicklung in der Freiheit [...] eigentlich erst den Menschen zu Gute [kommt], wenn sie aufgehört hat, Freiheit zu sein und zu einer Maschinerie geworden [ist], in der der Mensch wie das Pferd in der Tretmühle seinen regelmäßigen Schritt blind fortgeht“.

Diese Feststellung verwies auf das schwierige Verhältnis von Mensch und Staat.<sup>39</sup> Die dynamische, einstmals erkämpfte Freiheit seiner Zeit als Revolutionär stand im Widerspruch zum institutionalisierten Staat als „Wirklichkeit der konkreten Freiheit“, wie es Hegel formuliert hatte.<sup>40</sup>

Kann man aber auch konkrete Aussagen über die Wahrnehmung staatlicher Machtorgane in der zurückgelassenen Heimat der Auswanderer finden? Ferdinand Engelking, der 1839 aus dem westfälischen Steinhausen nach Texas ausgewandert war, schrieb noch im selben Jahr, die Deutschen, die er in den USA getroffen habe, „beklagen sämmtlich die traurige Lage ihres schönen, geliebten Vaterlandes, herbeigeführt durch den Druck der Willkürherrschaft, welche jedes freie Leben unterdrückt“.<sup>41</sup> Die Willkürherrschaft war nicht nur ein geläufiges Wort unter den politisch Fortschritten in der Mitte des 19. Jahrhunderts, der Begriff fand sich auch in den zeitgenössischen staatsrechtlichen Darstellungen.<sup>42</sup> Friedrich Murhard verwies in seinen Artikeln zur USA im „Staats-Lexikon“ einerseits auf die Bedeutung des Staatswesens im Gegensatz zur „menschlichen Willkür“, also eben dem Ausgeliefertsein an persönliche Abhängigkeiten, wie dies zuvor schon Pritzlaff und

38 Vgl. Julius Berends: Briefe vom 12.1.1856 u. 28.5.1866. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Berlin/Berends.

39 Julius Berends: Brief vom 7.3.1875. in: Ebd.

40 Georg Wilhelm Friedrich Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. Hrsg. von Eduard Gans. Berlin 1833, § 260.

41 Ferdinand Engelking: Brief vom 26.12.1839. In: Stephen Arthur Engelking/Flora von Roeder (Hrsg.): Die Engelking Briefe. Ferdinand Friedrich Engelking 1810–1885. Tuningen/London 2012, Position 340 (Kindle eBook); Kerstin Wölki: „Ihr werdet wohl von diesem Goldlande wissen“ – Westfälische Auswanderer in Kalifornien und Texas. In: Kulke: Vom Streben (wie Anm. 17), S. 131–143, zu Engelking ebd., S. 139 f.

42 Vgl. etwa das um 1830 entstandene Volkslied „Weh es tönt im Lande überall (Keine Willkürherrschaft)“. Online unter: <https://www.volksliederarchiv.de/weh-es-toent-im-lande-ueberall-keine-willkuerherrschaft/>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021.

Isemann dargelegt hatten. Andererseits betonte Murhard den verfassungsmäßigen Schutz vor der „Willkür von Seiten des Souveräns“.<sup>43</sup>

Folgt man den Briefen der Auswanderer, machte sich der willkürlich verfahrende Machtstaat im Alltagsleben der Menschen bemerkbar, während sich der amerikanische Staat durch Zurückhaltung auszeichnete. Georg Wilhelm Schwarting, der um das Jahr 1856 aus Oldenburg in die USA ausgewandert war, schrieb 1882 aus Los Angeles, dass man im Vergleich zu Deutschland in den USA lebe „wie ein Mensch unter Menschen. Noch habe ich keinen Schutzmann, noch Policey gesehen, noch keinen Beamten, oder Soldat.“<sup>44</sup> Bereits ein halbes Jahrhundert früher, im Jahr 1838, merkte der Sauerländer Johannes Dünnebacke zwei Jahre nach seiner Ankunft in den USA an:

„Justiz und Polizeibeamten sind hier wenig, den ohngeachtet herrscht hier eben so gute Ordnung wie in Deutschland. Woher kommt aber dieses? Weil hier jeder als freier Mann und nicht als Sklav der Obern lebt [...], daher ein jeder sich selbst mit Freude an Ordnung hält. O welch greßliche Gestalt, wenn man Täglich dort nur Männer mit grauen Mäntels herumschleichen sieht, als wenn jedes Haus ein Aufenthalt der Diebe und Räuber wäre. Muß da nicht alle Mühe zur Aufrechterhaltung der Ordnung bei dieser Sklaverei verschwinden?“<sup>45</sup>

Freiheit gehe, so Dünnebacke, mit einem Bewusstsein für Ordnung einher. Eine freie Gesellschaftsordnung fördere demnach deren Wertschätzung und Selbsterhaltung durch die Staatsbürger, wohingegen eine repressive Ordnung nicht zur Aufrechterhaltung motiviere.<sup>46</sup> Der Dreher Johann Hermann Spannagel, genau wie Dünnebacke im Vormärz aus dem westfälischen Sauerland ausgewandert, berief sich auf die „regierenden Gesetze“ als Grundlage der Freiheit. In Deutschland sei wegen fehlender Gesetze und Rechtssicherheit der Zugang zu bestimmten Bereichen der Gesellschaft für zahlreiche Menschen verwehrt. Für diese sei es – man denke an Rousseau, mit dessen Gedanken der gebildete Spannagel durchaus vertraut gewesen sein könnte – eine „grobe Lüge, daß „der Mensch frey geboren ist u[nd] von der Natur das Recht habe, frei zu sein, u[nd] daß alle Menschen gleiche Rechte haben. Dass in den USA hingegen „alle Eingewanderte sich hier zufrieden fühlen“, liege „im Gefühl, unter einer guten Regierung zu wohnen“, begründet. Spannagel verwendete hier einen Ausdruck, den man bereits bei Schwarting gelesen hatte, und er betonte die emotionale Dimension freiheitlichen Empfindens.

43 Friedrich Wilhelm August Murhard: Amerikanische Verfassung. In: Rotteck/Welcker: Das Staats-Lexikon (wie Anm. 34), Bd. 9. 2. Aufl. Altona 1847, S. 653–728, hier S. 684 u. 715.

44 Georg Wilhelm Schwarting: Brief vom 3.6. (o. J., vermutlich zwischen 1882 und 1886). In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Neidhöfer/Schwarting.

45 Johannes Dünnebacke: Brief vom 5.2.1838. In: Ebd., Best. Thiemann/Dünnebacke.

46 Johann Hermann Spannagel: Brief vom 4.9.1842. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Engstfeld/Spannagel.

dens: „Es ist das Gefühl frei zu sein u.[nd] als Mensch unter Menschen zu wohnen.“<sup>47</sup> Die drei so unterschiedlichen Auswanderer Dünnebacke – der jung ausgewandert war, in den USA zurückgezogen lebte und dem Abolitionismus kritisch gegenüberstand –, der ebenfalls aus dem Sauerland stammende, aber in höherem Alter emigrierte Spannagel und der von einem oldenburgischen Großbauernhof stammende Schwarting verstanden staatliche Ordnung somit als Rechtsordnung, die nicht als anonym und „maschinell“ charakterisiert wurde, sondern als menschlich.<sup>48</sup>

Freiheit, so die Quintessenz, ist Ordnung von, für und repräsentiert durch den Menschen in Form eines Rechtsstaats. Im Gegensatz zu Berends maschineller Freiheit in Preußen und Hegels anonymem Staat kann man in den zuletzt erwähnten Aussagen das Narrativ von der Menschwerdung des Staates erkennen. Demgegenüber wird einer Ordnung der Unterdrückung jedweide menschliche Wesenhaftigkeit abgesprochen: die autoritäre Herrschaft entmenschliche die Funktionsträger einer solchen Ordnung.

Die Vermenschlichung des Staats war seit Platon Thema der politischen Philosophie und wurde im 18. Jahrhundert von Jean-Jacques Rousseau vertieft. Diese politische Anthropologie beeinflusste auch die deutsche Diskussion zur Zeit der Massenauswanderung, vor allem in der Romantik. Während der Dichter Novalis, Georg Philipp Friedrich von Hardenberg, das Verhältnis noch vom Staat her dachte – „das Bedürfnis eines Staats ist das dringendste Bedürfnis eines Menschen. Um Mensch zu werden und zu bleiben, bedarf es eines Staats“<sup>49</sup> –, kehrte der Philosoph Adam Heinrich Müller es konservativ um: Der Staat sei

„nicht eine bloße Manufaktur [...]; er ist die innige Verbindung der gesamten physischen und geistigen Bedürfnisse, des gesamten physischen und geistigen Reichtums, des gesamten inneren und äußeren Lebens einer Nation, zu einem großen energischen, unendlich bewegten und lebendigen Ganzen.“<sup>50</sup>

Bei Hegel synthetisieren sich die Perspektiven zu einer Reziprozität: „[A]n dem Selbstbewusstsein des Einzelnen“ habe der Staat seine „vermittelte Existenz“, gleichzeitig finde das selbstbewusste Individuum im Staat „seine

47 Johann Heinrich Spannagel: Brief vom 27.12.1848. In: Ebd.

48 Vgl. Kurzbiographien zur Familie Dünnebacke und zu Georg Wilhelm Schwarting in: Wolfgang J. Helbich (Hrsg.): Deutsche im Amerikanischen Bürgerkrieg. Briefe von Front und Farm 1861–1865. Paderborn 2002, S. 179 u. 483. Vgl. zum Staat als Maschine in der Frühen Neuzeit: Barbara Stollberg-Rilinger: Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürststaats. Berlin 1986.

49 Zitiert nach Hans Boldt et al.: Staat und Souveränität. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Bd. 6. Stuttgart 1990, S. 1–154, hier S. 35.

50 Ebd., S. 36.

substantielle Freiheit“.<sup>51</sup> Dieser „organische“ Staat sei letztlich Produkt und Schöpfer einer Verfassung.<sup>52</sup>

#### IV. Bürgerrechte

Ob eine Verfassung erst durch allgemeines Wahlrecht und Volkssouveränität legitimiert werde, kann ohne Zweifel als zentrale Kontroverse in der politischen Auseinandersetzung zwischen deutschen Liberalen und Demokraten im 19. Jahrhundert angesehen werden. Als Synonym für einen auf dem Volkssouverän fußenden Staat war im deutschen Staatsrechtsdiskurs die Idee der Republik gängig. Der westfälische Handwerker Johann Hermann Spannagel unterstellte, dass „die meisten Leute keinen Begriff von einer Republik haben“, obwohl sie zweifelsohne die beste Regierungsform von allen sei, zu der auch die „Wahlfähigkeit und Wählbarkeit aller Bürger zu allen öffentlichen Ämtern“ gehöre.<sup>53</sup> Der deutsche Auswanderer Joseph Bayer stellte Wirklichkeit und Möglichkeit einer Republik in den USA und Deutschland gegenüber und demonstrierte anhand seines Schreibstils, dass auch in den unteren Schichten allmählich ein politisches Bewusstsein entstanden war:

„[E]ine Republick scheint für Deutschland eine harte Nuß, obschon es leicht we're wen daß Volk im allgemeinen mehr politischer gebildet were jagt eure Fürsten alle fort ohne ausnahme schaft euer Millitair ab einrolliert eine National Garde von Bürgern Allgemeines Stimrecht Öftere Wahl eurer beamten trennung der Kirche vom Staat Freyheit der Preße ohne bedingungen sowohl wie ohnbedingte Redefreyheit und alle Bürger die Rechte anderer achten und Schützen und alles wird sich dan von selbst in Fugen und Gleis fügen der dumme Kastengeist Deutschland ist ein großes Hinderniß einer Republick und Deutschland kan nie glücklich werden ohne eine Repuplik, den es ist die schönste Regierung die sich ein Volk wünschen kan und hauptsächlich meine ich meine Democratiche Repuplick.“<sup>54</sup>

Für die hier zitierten, ganz unterschiedlichen Amerikaauswanderer war das Wahlrecht ein essenzieller Bestandteil der Republik.

Immer wieder findet man in den Auswandererbriefen neben dem Begriff der Freiheit auch den der Gleichheit. Ruft man sich den Text der amerikanischen Verfassung in Erinnerung, dann wird deutlich, wie eng diese beiden Ideale in der politischen Kultur der USA miteinander verbunden sind. Das

51 Hegel: Grundlinien (wie Anm. 40), § 257.

52 Ebd., §§ 269 u. 273.

53 Johann Hermann Spannagel: Brief vom 27.12.1848. In: Engstfeld/Spannagel (wie Anm. 46).

54 Joseph Bayer: Brief vom 8.10.1848. In: Paul: Briefe (wie Anm. 22), S. 173.

schlägt sich auf zwei Ebenen nieder. Zunächst auf der rechtlichen Ebene, etwa in der Wahl von Geschworenen und in der Öffentlichkeit der Gerichtsbarkeit, zu deren Bedeutung sich unter anderem der Jura-Studienabbrecher Lorenz Degenhard und der Handwerker Johann Hermann Spannagel äußerten.<sup>55</sup>

Der tiefreligiöse badische Methodist Johann „John“ Bauer, der aus der Gegend von Bruchsal 1854 in die USA kam und sich dort eine sichere Existenz als Farmer aufbaute, verknüpfte die rechtliche Gleichheit mit einer sozialen Gleichheitsdimension: „[D]er wahre & gute Amerikaner geht von dem Grundsatz aus daß alle Menschen von Gott erschaffen sind gleiche Rechte zu haben.“ Und das gelte auch für den Präsidenten: „Wenn wir einen ungerechten Präsidenten haben, so können wir nach 4 Jahren einen andern wählen und ihn selbst wegen gewisser Verbrechen während seiner Dienstzeit vor's Gericht stellen.“<sup>56</sup> Aus diesem Grundsatz ergebe sich folglich eine ganz andere Stratifikation der amerikanischen Gesellschaft, wie dem Altluutheraner Johann Pritzlaff auffiel:

„Es herrscht eine ziemlich Gleichheit unter den Menschen hier in Amerika. Die Hohen und Reichen schaemen sich nicht umzugehen mit den Armen und Niedrigen. Dient einer dem anderen, so ist er nicht gebunden an irgend eine Zeit, sondern er geht ab wenn er will; ein jeder ist sein eigener Herr.“<sup>57</sup>

Der „Mensch unter Menschen“ als Symbol für das amerikanische Verständnis von Gleichheit und Freiheit band, ausgehend vom Naturrecht, soziale und rechtliche Gleichheit zusammen und zeigte die Bedingtheit der Dimensionen auf.

Zur Aufrechterhaltung des politischen Systems erschien den meisten Amerika auswanderern die Pressefreiheit als unabdingbar. Nur wenige schilderten ihre Gründe dafür so eindringlich, wie Mathilde Franziska Anneke. Die Westfälin kam aus guten Verhältnissen, musste sich nach der Scheidung ihrer ersten Ehe jedoch als alleinerziehende Journalistin und Schriftstellerin durchschlagen. Sie kam in Kontakt mit einem „kommunistischen Zirkel“ um den Offizier Fritz Anneke, den sie später heiratete, brach mit der katholischen Kirche und wurde zur revolutionären 1848erin.<sup>58</sup> Ihre Druckerei zur Herausgabe einer Arbeiterzeitung wurde immer wieder polizeilich durchsucht, sie und ihre Vertrauten waren Verfolgung und Repressalien ausgesetzt:

55 Lorenz Degenhard: Brief vom 24.12.1840. In: Benzler/Degenhard (wie Anm. 18); Johann Hermann Spannagel: Brief vom 27.12.1848. In: Engstfeld/Spannagel (wie Anm. 46).

56 Johann Bauer: Briefe vom 20.5.1860 u. 2.2.1867. In: FBG, DABS (wie Anm. 17), Best. Bauer-Reinhard/Bauer.

57 Johann Carl Wilhelm Pritzlaff: Brief vom 23.4.1842. In: Clemens/Pritzlaff (wie Anm. 20).

58 Einen biographischen Überblick bietet: Karin Hockamp: „Von vielem Geist und großer Herzensgüte“. Mathilde Franziska Anneke (1817–1884). 2. Aufl. Sprockhövel 2010.

„Manuskripte werden vernichtet, sobald sie gesetzt sind. Und überrascht uns der Häscher beim Setzen, so ist die Vernichtung für den Augenblick sicher vorbereitet.“<sup>59</sup> Ihr Mann Fritz Anneke selbst saß von Juli bis Dezember 1848 in Untersuchungshaft, weil er zu den Initiatoren einer revolutionären Massenversammlung vor dem Kölner Rathaus am 3. März 1848 gehörte.<sup>60</sup> Nach einer erneuten Durchsuchung schildert Mathilde Anneke die beklemmende Atmosphäre eindrücklich:

„Montag machten sie mit Hilfe des rothaarigen Spions wieder eine Attacke. Per telegraphischen Befehl Manteuffels [Otto Theodor von Manteuffel, preußischer Innenminister und späterer preußischer Ministerpräsident, D. M.] sollte er unschädlich gemacht werden. Dies mißlang natürlich, weil Fritz nachts, umkostümiert, auf dem Dampfschiff nach Bonn in Sicherheit gekommen war.“<sup>61</sup>

Ihr Einsatz für die Rechte der Frauen und die Abschaffung der Sklaverei in den USA mit den Mitteln der Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit werden vor diesem Hintergrund umso verständlicher.<sup>62</sup>

Auch der junge Auswanderer Dietrich Gerstein er hob die Pressefreiheit zum Grundstein einer republikanischen Gesellschaft, mehr noch: „durch Presse und freisinnigste Institutionen ist das republikanische Leben in das Volk selbst gedrungen.“<sup>63</sup> Auch hier sticht die Vermenschlichung des Staats, diesmal durch das Medium Presse, ins Auge.

## V. Ambivalenzen der Freiheit

Mit der Religionsfreiheit wurde in Pennsylvania im Jahr 1701 das erste klassische Freiheitsrecht in den USA fest verankert und bot für viele deutsche Auswanderer den primären Anlass zur Übersiedlung. Die Katholiken zeichneten oft ein besonders düsteres Bild ihrer Heimat unter preußischer Herrschaft. Der hohe Anteil von Katholiken in der protestantischen Hohenzol-

- 59 Mathilde Anneke: Brief um den 19.11.1848. In: Maria Wagner: Mathilde Franziska Anneke in Selbstzeugnissen und Dokumenten. Frankfurt a. M. 1980, S. 47.
- 60 Mathilde Franziska Anneke: Der Politische Tendenz-Prozeß gegen Gottschalk, Anneke und Esser. Köln (o.J.).
- 61 Mathilde Franziska Anneke: Brief vermutlich vor dem 15.5.1849. In: Wagner: Anneke (wie Anm. 59), S. 48.
- 62 Vgl. zu Annekes Lebensweg: Marion Freund: Progressive Emanzipation – Bildungspolitische Innovation – Journalistisch-literarische Renovation. Mathilde Franziska Annekes Leben und Wirken in den USA, In: Bublies-Godau/Meyer-Eisenhut: Deutschland und die USA (wie Anm. 10), S. 207–234; Irina Hundt: Leben und Werk von Mathilde Franziska Anneke (1817–1884). In: Karin Hockamp/Wilfried Korngiebel/Susanne Slobodzian (Hrsg.): „Die Vernunft befiehlt uns, frei zu sein!“ Mathilde Franziska Anneke (1817–1884) – Demokratin, Frauenrechtlerin, Schriftstellerin. Münster 2018, S. 35–58.
- 63 Dietrich Gerstein: Brief vom 15.2.1860. In: Gerstein/Gerstein (wie Anm. 32).

lern-Monarchie war ein Ergebnis der Neustrukturierung Deutschlands nach dem Wiener Kongress, durch den traditionell katholische Regionen, wie zum Beispiel das Rheinland und Westfalen, in das protestantisch dominierte preußische Königreich eingegliedert wurden.<sup>64</sup> Freilich ist die Wertschätzung der Religionsfreiheit in Auswandererkorrespondenzen allgegenwärtig. Johannes Dünnebacke und Franz Joseph Löwen, deren Heimatregionen seit dem Wiener Kongress zu den Westprovinzen Preußens gehörten, priesen das Leben als Katholiken in den USA.<sup>65</sup> Beide beschrieben die Größe ihrer katholischen Siedlungen, und Dünnebacke hob insbesondere hervor, dass „keine Religion [...] hier besonders herrschend“ sei, alle „genießen gleiche Rechte.“<sup>66</sup>

Doch mit Blick auf die Religion offenbart sich die Problematik allzu schematischer Freiheitskonzepte, wie etwa die Unterscheidung von negativer „Freiheit von“ und positiver „Freiheit zu“. Denn während die Altlutheraner ihre Religion in den USA frei von Verfolgung ausüben konnten, bedeutete das Hineinheiraten in eine lutherische Gemeinde für den religionskritischen Dietrich Gerstein trotz aller verfassungsmäßig garantierten Bürgerfreiheiten ein Leben in sozialen Zwängen. Er hielt die „Behauptung [...], das Christenthum vertrage sich mit der Freiheit“, für einen „dicke[n] Irrtum“ und „stehe [...] isoliert allen diesen Leuten gegenüber [...]\“ In seinen Briefen zeichnete er das Bild eines Parias, der sowohl von der eigenen Familie in Deutschland als auch von den konservativen Bewohnern seiner Gemeinde verachtet werde: „die Leute haßen mich blind.“<sup>67</sup> Der liberal gesonnene Gerstein traf in seiner neuen Heimat auf eine Weltanschauung und Religionsauffassung, die als besonders konservativ galt, und so kann man festhalten, dass normativ gesetzte Freiheit durch sozialen Druck auch subjektiv unterminiert werden konnte.<sup>68</sup> Kehrt man die Perspektive um, gilt es, freiheitsbedingten Pluralismus und damit verbundene Irritationen des eigenen Weltbilds aushalten zu können, die Freiheit der „Anderen“ mithin zu tolerieren.

Durch die Heterogenität der US-amerikanischen Gesellschaft gab es je nach subjektivem Blick viele dieser „Anderen“. Denn die Idee, dass alle Menschen von Geburt an gleich seien, scheiterte am distinktiven Blick auf Herkunft, Religion, Hautfarbe und Geschlecht. Lorenz Degenhard stellte fest, dass die amerikanische Freiheit und Gleichheit nicht allen im Staat lebenden Menschen zu Gute komme, „die Schwarzen sind teils Eigenthum

64 Olaf Blaschke: Das 19. Jahrhundert: Ein Zweites Konfessionelles Zeitalter? In: Geschichte und Gesellschaft 26 (2000) 1, S. 38–75, hier: S. 52 ff. u. 67 f.

65 Ebd., S. 52 ff. u. 67 f.

66 Johannes Dünnebacke: Brief vom 5.2.1838. In: Thiemann/Dünnebacke (wie Anm. 45).

67 Dietrich Gerstein: Brief vom Januar 1858. In: Gerstein/Gerstein (wie Anm. 32).

68 Vgl. Chr. Hochstetter: Die Geschichte der evangelisch-lutherischen Missouri-Synode in Nord-Amerika, und ihre Lehrkämpfe von der sächsischen Auswanderung im Jahr 1838 an bis zum Jahre 1884. Dresden 1885.

(Sklaven) oder werden nur als Halbmenschen betrachtet.“ Durch diese „Verdinglichung“ galten die Bürgerrechte für afroamerikanische Sklaven nicht. Im Gegensatz zu den Altlutheranern, die im Abolitionismus „christliche Freiheit mit bürgerlicher Gleichstellung verwechselt“ sahen, hält Dietrich Gerstein die „Aufrechterhaltung unserer republicanischen Verfassung“ mit Fortbestand der Sklaverei für unmöglich.<sup>69</sup> Selbst der Arbeiter Peter Klein, der als Analphabet seine Briefe diktierte, sah, dass der Bürgerkrieg „von den Sklavenhaltern angefangen worden [sei], um die freie Verfassung des Landes umzustürzen, und ein Adelsregiment aufzurichten“.<sup>70</sup> Sensibilisierte die Erfahrung der Freiheit für das Bedürfnis „Anderer“ nach Freiheit?

Welche inneren und äußereren Widerstände überwunden werden mussten, um ein Verständnis für die Belange der Afroamerikaner zu erlangen, kann am Beispiel von Franz Hinze gezeigt werden. Der verwitwete 52jährige Tagelöhner aus dem westfälischen Varl kaufte sich kurz nach seiner Ankunft, noch während des Bürgerkriegs, einen Sklaven:

„[Ich] habe [...] ein Schwarzen Mann [gekauft], das ist mein eigen, So lange wie er lebt. und wen ich sterbe, So Erben Sie meine Kinder. darum glaubet Sicher, der ist So viel werth wie zwei Knechte. [...] die Schwarzen leute, das Sind hier alle Schlawen, [...] die werden Kauft und verkauft. Sie haben keinen Recht gegen den Weißen [...].“<sup>71</sup>

Hinze, der wenig über Freiheit und Bürgerrechte schrieb, problematisierte nicht, dass Sklaven keine Rechte hatten und wie Ware gehandelt wurden. Es zeigte sich hier schon die drastische Hürde: Menschen schwarzer Hautfarbe wurden nicht nur zu Menschen minderwertiger „Rasse“ erklärt, sie wurden durch Verkauf und Leibeigenschaft de facto entmenschlicht. In den „Lincoln-Douglas debates“ im Zuge der Zwischenwahlen von 1858 umriss der demokratische Kontrahent Abraham Lincolns, Stephen A. Douglas, das Menschenbild der Sklavereibefürworter: „I believe this Government [...] was made by white men for the benefit of white men and their posterity for ever, and I am in favor of confining citizenship to white men, [...] instead of conferring it upon negroes, Indians, and other inferior races.“<sup>72</sup> Durch einflussreiche Sklavereibefürworter wurde der Theorie menschlicher „Rassen“

69 Dietrich Gerstein: Brief vom 28.4.1865. In: Gerstein/Gerstein (wie Anm. 32); Vorwort der Redaction. In: Der Lutheraner 19 (1862), S. 1–3, hier S. 1.

70 Vgl. Kurzbiographie zu Klein in: Helbich: Briefe (wie Anm. 19), S. 363; Peter Klein: Brief vom 18.8.1861. In: Ebd., S. 381.

71 Biographie von Franz Hinze und Brief vom 25.2.1862 in: Heinz-Ulrich Kammeier (Hrsg.): Halleluja, jetzt sehen wir Amerika. Auswandererbriefe aus dem Kreis Lübbecke und Umgebung 1836–1889. Espelkamp 1994, S. 74 u. 80.

72 Abraham Lincoln/Stephen Douglas: First Debate vom 21.8.1858 in Ottawa, Illinois. Online unter: <https://www.nps.gov/liho/learn/historyculture/debate1.htm>, zuletzt abgerufen am 28.2.2021.

wissenschaftliche Glaubwürdigkeit verliehen, beispielsweise durch den Arzt Samuel A. Cartwright.<sup>73</sup>

Letztlich konnte sich die Union im Bürgerkrieg gegenüber den Südstaaten behaupten, die Verfassung aufrechterhalten und ergänzen: Die Sklaverei wurde abgeschafft, die „Vermenschlichung“ des Staates fortgesetzt. Carl Schurz, der selbst, wie viele andere Deutscheramerikaner auch, auf der Seite der Nordstaaten gekämpft hatte, beteuerte in diesem Zusammenhang: „Es ist wirklich die Wiedergeburt der Republik auf der Basis voller Freiheit und einer ins ungeheure entwickelten Macht.“<sup>74</sup> Doch diese und auch seine gegenüber der Freundin Charlotte Voß geäußerte Ansicht, dass die „gesellschaftliche Freiheit“ für Frauen „unbeschränkt“ und diese „Herrinnen ihrer selbst“ seien, sprachen der Realität noch immer Hohn: Afroamerikaner wurden durch Black Codes und Jim Crow Laws weiterhin strukturell diskriminiert, und Frauen wurden in vielen gesellschaftlichen Bereichen rechtlich benachteiligt.<sup>75</sup>

Die Auseinandersetzung mit Frauenrechten ist eine Marginalie in den Briefserien. Der Schriftverkehr wird – wie die Zusammensetzung der Auswanderer – überwiegend von Männern dominiert. Viele Frauen fügten den Briefen ihrer Männer oft nur einige Zeilen hinzu. Schrieben sie selbst Briefe, schlug sich in diesen häufig das zeitgenössische Rollenbild nieder, nach dem Frauen sich nicht mit Politik, dem primären Bezugsrahmen für Freiheitsbegriffe, zu befassen hatten.<sup>76</sup> Einzig die gut gebildete, kampferfahrene und massiv am politischen Diskurs ihrer Zeit teilhabende Mathilde Franziska Anneke setzte sich fortwährend mit den amerikanischen Bürgerrechten auseinander und wurde letztlich eine der einflussreichsten Frauenrechtlerinnen der Vereinigten Staaten. Doch die Anerkennung ihrer Leistungen war auch in einer freien Republik wie den USA nicht selbstverständlich. Als sie in Milwaukee eine Frauenzeitung gründete und Arbeiterinnen beschäftigte, kam es zu heftiger Gegenwehr der im Druckgewerbe beschäftigten Männer.<sup>77</sup> Sie erkannte, dass zum Erreichen ihrer Ziele „encouragement and sympathy“ der Männer erforderlich sei.<sup>78</sup> Am Ende hatte sie in dieser Frage Erfolg. Mathilde Anneke konnte von den Freiheiten in den USA profitieren,

73 Vgl. Samuel A. Cartwright: Diseases and Peculiarities of the Negro Race. In: DeBow's Review 11 (1851), S. 64–74.

74 Carl Schurz: Brief vom 1.2.1865. In: Schurz: Lebenserinnerungen. Bd. 3 (wie Anm. 1), S. 251.

75 Carl Schurz: Brief vom 20.10.1852. In: Ebd., S. 99; Eric Foner: Reconstruction. America's Unfinished Revolution, 1863–1877. New York 2014, S. 199 f.

76 Vgl. auch: Eric Foner: The Story of American freedom. New York/London 1998, S. 72; Howe: God (wie Anm. 11), S. 36.

77 Vgl. Wagner: Anneke (wie Anm. 59), S. 76; Mathilde Anneke: Briefe vom 20.2.1869 u. Juni 1869. In: Ebd., S. 339, 352.

78 Elizabeth Cady Stanton/Susan B. Anthony: History of Woman Suffrage. Bd. 1: 1848–1861. New York 1881, S. 571 f.

wurde zur Vizepräsidentin einer der beiden großen Frauenrechtsorganisationen, der National Woman Suffrage Association, und entwickelte trotz aller Rückschläge ein positives Amerikabild.<sup>79</sup> Interessant ist, dass sie der freien Wirtschaftsordnung der USA dabei auch eine wichtige Funktion zuschrieb: Man könne „in diesem gesegneten Lande die materiellen Vorteile einer Republik praktisch begreifen lernen. [...] Am herrlichsten und schönsten sind die Schulen eingerichtet.“<sup>80</sup> Als Journalistin, Publizistin, Vortragsrednerin und Leiterin einer Schule gelang es ihr, Idealismus und Existenzsicherung zu verbinden.

Auch Henriette Bruns, die nach dem Tod ihres Mannes im Bürgerkrieg allein für sich und ihre Kinder sorgen musste und sich in ihren Briefen immer zurück nach Deutschland gesehnt hatte, erkannte: „In mancher Hinsicht bin ich besser hier wie in Europa, mir steht noch vieles offen, um eine Existenz zu gründen, wenigstens hoffe ich dies.“<sup>81</sup> Der junge Dietrich Gerstein hielt ebenfalls noch ein flammendes Plädoyer für die Arbeit auf einem eigenen Stück Land, „umgeben von der freien, freien Luft, die jeder hier athmet, wenn er sie athmen will“, bevor seine Briefe zu einer Chronik des Scheiterns wurden.<sup>82</sup> Seine letzten Briefe zeichnen das Bild eines frustrierten, trotzigen Mannes, der sich nie mit dem Leben in den USA hatte arrangieren können und den die „wildursprüngliche“, „seltsam[e]“ Freiheit der amerikanischen Frontiergesellschaft überforderte und in die Verzweiflung trieb.<sup>83</sup> Die anfänglich überaus präsenten Freiheitsbezüge, des an der *Frontier* in den Wäldern Michigans geschulten „Sohns des freien Westens“ und seine Gedanken zu einer Sozialisation zur Freiheit verblassen im Laufe der Briefserie, bis sie nach dem Bürgerkrieg vollends schwanden: „Welch ein gräßliches Land ist dieses Amerika!“<sup>84</sup> Ausgegrenzt als Religionskritiker in einer strenggläubigen Gemeinde und überfordert mit der Kultivierung seines Grundstücks, geriet sein positives Bild amerikanischer Freiheit ins Wanken, bis es in Ablehnung und Hass umschlug.

79 Mathilde Anneke: Brief vom Juni 1869. In: Wagner: Anneke (wie Anm. 59), S. 352. Zur ihrem Wirken als Frauenrechtlerin vgl. insbes.: Freund: Progressive Emanzipation (wie Anm. 62), S. 212–221.

80 Mathilde Franziska Anneke: Brief vom 15.8.1849. In: Wagner: Anneke (wie Anm. 59), S. 64.

81 Henriette Bruns: Brief vom 14.8.1864. In: Schulz/Bruns (wie Anm. 28).

82 Dietrich Gerstein: Brief vom 1.5.1854. In: Gerstein/Gerstein (wie Anm. 32).

83 Dietrich Gerstein: Brief vom September 1856. In: Ebd.

84 Dietrich Gerstein: Briefe vom 16.10.1853 u. 17.5.1875. In: Ebd.

## VI. Resümee

In den Auswandererbriefen offenbaren sich unterschiedlichste Konnotationen und Semantiken von Freiheit, die eng mit der durch Migration in die USA gewonnenen Erfahrung von Bürgerrechten und wirtschaftlicher Unabhängigkeit verknüpft sind. Diese Erfahrung rief bei einigen Auswanderern ein Gefühl der Unumkehrbarkeit aus, da man die nun gekostete Freiheit nicht wieder gegen ein Leben unter einer „Willkürherrschaft“ eintauschen könne. Diese Idee mündete mehrfach in eine vortheoretische Vorstellung einer Sozialisation von Freiheit: wer zu lange in einem Obrigkeitstaat lebe, sei zu einem Leben in der Freiheit nicht mehr fähig. Diese Sozialisation durchlauft man als Bürger der USA durch deren demokratische Institutionen gleichsam intuitiv, was auch damit begründet wird, dass man dort als „Mensch und Menschen“ lebe – und nicht in einem anonymen, maschinellen Machtapparat. Doch der Gradmesser politischer Freiheit – die Bürgerrechte – wurden durchaus auch ambivalent beurteilt: sie schützten mitunter nicht vor sozialen oder wirtschaftlichen Zwängen und das positive Bild amerikanischer Freiheit drohte durch solche Erfahrungen zu kippen. Gleichzeitig wurden große Bevölkerungsgruppen von den Bürgerrechten ausgeschlossen und die Erfahrung der Freiheit – auch das konnte festgestellt werden – führte nicht in jedem Fall zu mehr Toleranz oder Einfühlungsvermögen für die Freiheitsbedürfnisse anderer.

Freiheit war, ob sie zum Glück verhalf oder zum Scheitern verurteilte, eine existenzielle Erfahrung, was sich in den jeweiligen Ausschlägen auf dem Gefühlsbarometer und in der verwendeten Sprache der Auswanderer in deren Korrespondenzen ablesen lässt. Schematische Unterteilungen büßen vor einem biographischen Untersuchungsansatz freiheitlichen Erfahrens deutlich an Plausibilität ein und bestätigen die Bedeutung der Graubereiche westlicher Freiheitserzählungen. Das Konzept von positiver „Freiheit zu“ und negativer „Freiheit von“ etwa erscheint in der Theorie attraktiv, verliert aber an Trennschärfe, wenn man berücksichtigt, dass etwa die ausgelebte (negative) Religionsfreiheit repressive soziale Umgangsformen hervorbringen und dadurch konfessionsfremde Mitbewohner in ihrer Freiheit einschränken konnte. Dieses Phänomen kann insbesondere durch historisch-biographische Studien zur sozialen Zusammensetzung religiöser Gemeinden an der *Frontier* gut untersucht werden. Darüber hinaus fällt auf, dass sich verschiedene Freiheitsdimensionen gegenseitig beeinflussen können: Die Wertschätzung politischer Freiheit kann durch wirtschaftliches Scheitern arg in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese Erkenntnis ist im vorliegenden Beitrag durch die Analyse der im Wandel begriffenen US-amerikanischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts und deren durch Briefe belegte Rezeption gewonnen worden. Das Ergebnis kann als wichtiger Impuls für die Liberalis-

musgeschichte im Besonderen und für die Demokratieforschung im Allgemeinen gewertet werden: Es gilt, die Verschränkung von politischer, wirtschaftlicher und kultureller Willensbildung zu untersuchen – auch vor dem aktuellen Hintergrund der Integrität und Kohäsion freiheitlich-demokratischer Gesellschaften.



## Liberalismus und westliches Christentum. Einige Gedanken zu einer folgenreichen Verbindung

Das Thema „Liberalismus und westliches Christentum“ besitzt gewaltige Ausmaße. Um es auch nur skizzieren zu können, sind zwingend Einschränkungen erforderlich. Der Essay konzentriert sich auf das „lange 19. Jahrhundert“,<sup>1</sup> in dem der Liberalismus die bestimmende politische Kraft und das Christentum eine lebensprägende Wirklichkeit waren. Dabei soll es nicht um die bloße Rezeption liberaler Vorstellungen im Christentum, sondern um die Interdependenzen, ja die Durchdringung von zwei Ideenfeldern gehen. Dahinter steckt nicht nur die Annahme, dass das Syntagma „westliches Christentum“ eine Fülle sozialer, kultureller und religiöser Phänomene umfasst und angesichts seiner semantischen Unschärfe zu verdecken droht. Hinter der Entscheidung steckt auch die Überzeugung von der Fragilität der liberalen Meistererzählung.

Die übliche Deutung des Liberalismus geht auf das 19. Jahrhundert selbst zurück, als das städtische Bürgertum an die eigene Zukunft glaubte und sich zum Gegner jedweder restaurativen Ordnung stilisierte. Allein, so ausgeprägt antiständische und antikatholische Affekte im protestantisch geprägten Bürgertum Zentraleuropas auch waren, so spricht doch wenig für die schlichte Heroisierung liberaler Vergangenheit. Selbst die Industrielle Revolution erscheint der jüngeren Forschung weniger als die heroische Veränderung vormoderner Beschränkungen, denn als das Ergebnis „langfristig kumulativ wirkender Wachstumsraten“.<sup>2</sup> Statt die gängige Lesart der Liberalismus-Geschichte ein weiteres Mal zu wiederholen,<sup>3</sup> möchte ich mich deshalb

\* Für vielfältige Unterstützung, kritische Einwürfe und sorgfältige Korrektur danke ich Anne C. Nagel, Ewald Grothe und Benedikt Stuchtey.

- 1 Zum Begriff und zur Sache vgl. Jürgen Kocka: Das lange 19. Jahrhundert. Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte. 10. völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart 2014; im deutschen Sprachraum zu wenig debattiert: David Blackbourn: The Long Nineteenth Century. A History of Germany, 1780–1918. 2. Aufl. Oxford 2002.
- 2 Dazu prononciert Andreas Fahrmeir: Sozialer Wandel und politische Restauration in der Ära Metternich. In: Ewald Grothe/Ulrich Sieg (Hrsg.): Liberalismus als Feindbild. Göttingen 2014, S. 41–52, hier S. 48.
- 3 Zum Kontext dieses Phänomens vgl. Ewald Grothe/Wolther von Kieseritzky: Liberalismus als historisches Forschungsthema. Eine Einführung. In: Dies./Jürgen Frölich (Hrsg.): Liberalismus-Forschung nach 25 Jahren. Bilanz und Perspektiven. Baden-Baden 2016, S. 9–30.

auf die eigentümliche Verknüpfung der beiden „weltanschaulichen Großmächte“ des 19. Jahrhunderts konzentrieren.

Auch wenn eine Vielzahl von Studien zur christlichen Grundierung des bürgerlich-liberalen Zeitalters vorliegen, selbstverständlich ist diese Sichtweise nicht mehr. So besitzt in unserer Ära der Globalisierung der Eurozentrismus-Vorwurf einiges Gewicht. Zudem lädt die gern beschworene „Krise des Liberalismus“ zur Verkleinerung seiner historischen Bedeutung ein. Gleichwohl sollte es zu denken geben, dass der maßgebliche deutsche Globalisierungshistoriker den Liberalismus als „weltweit einflussreichste politische Lehre“ des 19. Jahrhunderts ansieht.<sup>4</sup> Die Geschichte des Christentums folgt ohnehin nicht mehr einfachen Säkularisierungsvorstellungen. So weiß man um die Ähnlichkeit sozialistischer und christlicher Endzeiterwartungen oder um die religiöse Dimension des *Fin de Siècle*, als ganz unterschiedliche geistige Strömungen im Zeichen des „Erlebnisses“ standen.<sup>5</sup>

Bei der Begegnung von Liberalismus und Christentum handelt es sich um einen komplexen Vorgang, der notwendig deskriptive Genauigkeit verlangt. Im Rahmen einer kurzen problemorientierten Darstellung führt dies zur Konzentration auf nur wenige Punkte. Zuerst erörtere ich, welche Bedeutung das Verhältnis von Liberalismus und Christentum für die Abschaffung der Sklaverei hatte (I). Alsdann wird das ehrgeizige Programm einer „Ethisierung der Politik“ betrachtet, das in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts viele Christen mit liberalen Überzeugungen bewegte (II). Schließlich geht es um die ideengeschichtliche Bedeutung des Ersten Weltkrieges, als der Liberalismus unter massiven weltanschaulichen Druck geriet und der Kulturprotestantismus ein Gutteil seiner intellektuellen Strahlkraft verlor (III). Der knappe Ausblick auf die 1920er Jahre wird mit der Frage verknüpft, wie sich die Nähe von Liberalismus und „westlichem Christentum“ im ideell doch recht robusten 19. Jahrhundert eigentlich erklären lässt (IV).<sup>6</sup>

4 Jürgen Osterhammel: *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München 2009, S. 823.

5 Vgl. für die inhaltliche Breite und Vielgestaltigkeit dieses Phänomens J[ohn] W. Burrow: *The Crisis of Reason. European Thought, 1848–1914*. New Haven/London 2000; Friedrich Wilhelm Graf: „Die Wiederkehr der Götter“. *Religion in der modernen Kultur*. München 2004. Die Ähnlichkeit christlicher und sozialistischer Endzeitvisionen betont Lucian Hölscher: *Weltgericht oder Revolution. Protestantische und sozialistische Zukunftsvorstellungen im deutschen Kaiserreich*. Stuttgart 1989.

6 Sprechende Beispiele für den ausgeprägten Realitätssinn des 19. Jahrhunderts, in dem weltanschaulich zentrale Probleme mit beträchtlicher Gelassenheit erörtert werden konnten, bietet Peter Gay: *Das Zeitalter des Doktor Arthur Schnitzler. Innenansichten des 19. Jahrhunderts*. Frankfurt a. M. 2002.

## I.

Für das westeuropäische Bürgertum war das 19. Jahrhundert eine Ära des Friedens und des wachsenden Wohlstands. Dies begünstigte die Diskussion der großen politischen Fragen, zu denen gewiss die Bewertung der Sklaverei gehörte, die zwischen 1780 und 1880 jahrzehntelang die Gemüter erhitzte. Nach heftigen Debatten rang man sich in England 1807 zur Abschaffung des Sklavenhandels im gesamten Empire durch. Ökonomisches Kalkül war hierfür nicht ausschlaggebend, und das gilt auch für das 1833 beschlossene Verbot in den britischen Kolonien. Denn die Sklaverei war eine wirtschaftlich erfolgreiche Institution und warf beträchtliche Gewinne ab. Das heißt jedoch nicht, dass man die britische Politik ausschließlich unter ethischen Gesichtspunkten sehen sollte, wie dies einst William Lecky tat.<sup>7</sup> Der anglo-irische Historiker verfocht ein positives Geschichtsbild und setzte auf das Verantwortungsgefühl des aufstrebenden Bürgertums. Mit großer Selbstverständlichkeit verherrlichte er den Aufstieg des Protestantismus im 18. Jahrhundert und glaubte an die Unumkehrbarkeit des Zivilisationsprozesses. Wie so viele liberal eingestellte Intellektuelle setzte er darauf, dass sich in der öffentlichen Debatte auf die Dauer das bessere Argument und ethische Maßstäbe durchsetzen würden. Mit dem Christentum brachte Lecky seine Geschichtssicht nicht in Konflikt. Vielmehr betonte er in seiner viel gelesenen *History of Rationalism* von 1865, dass das Christentum unerlässlich für den Gang der Geschichte gewesen sei, weil es mit seiner heilsgeschichtlichen Perspektive die Herrschaft der Furcht über den Menschen gebrochen habe.<sup>8</sup>

Leckys Fortschrittsgeschichte maß der Auseinandersetzung um die Sklaverei eine Schlüsselrolle zu. In seiner 1869 erschienenen *History of European Morals* betrachtete er den britischen „Kreuzzug“ gegen die Sklaverei als eine der „drei oder vier vollkommenen tugendhaften Handlungen [...], welche in der Geschichte der Völker verzeichnet sind“.<sup>9</sup> Leckys optimistische Geschichtsdeutung stieß nicht nur auf beachtliches öffentliches Interesse, auch herausragende Philosophen und Politiker wie Herbert Spencer oder

- 7 Eingehend zu seinem Geschichtsbild Benedikt Stuchey: W. E. H. Lecky (1838–1903). Historisches Denken und politisches Urteilen eines anglo-irischen Gelehrten. Göttingen/Zürich 1997. Zum ideengeschichtlichen Kontext vgl. Stefan Collini: Public Moralists. Political Thought and Intellectual Life in Britain, 1850–1930. Oxford 1991.
- 8 Vgl. William Edward Hartpole Lecky: History of the Rise and the Spirit of Rationalism in Europe. 2 Bde. London/Bombay/Kalkutta 1910 [zuerst London 1865], hier Bd. 2, S. 140: „For the first condition of liberty is the establishment of some higher principle of action than fear.“ Zur Wirkungsgeschichte der „History of Rationalism“ siehe Stuchey: Lecky (wie Anm. 7), S. 81–88.
- 9 William Edward Hartpole Lecky: Sittengeschichte Europas von Augustus bis auf Karl den Großen. 3. Aufl. Leipzig 1904 [zuerst engl.: History of European Morals from Augustus to Charlemagne. London 1869], S. 158.

William Gladstone zählten zu seinen Lesern. Gleichwohl sollte man seiner idealistischen Herleitung britischer Politik mit einiger Skepsis begegnen. So vernachlässigen Leckys häufig zitierte Worte zur Abschaffung der Sklaverei, wie wichtig gerade die Mischung aus ethischen und ökonomischen Überzeugungen für den Erfolg der britischen Abolitionisten war.<sup>10</sup>

Es geht zum einen um den von Adam Smith verfochtenen Gedanken, dass freie Lohnarbeit für den Unternehmer stets mehr Gewinn abwirft als Sklaverei.<sup>11</sup> Akzeptierte man diese Vorstellung vom „Wohlstand der Nationen“ als richtig, so musste man auch die Sklavenwirtschaft als rückwärtsgewandt ablehnen, ganz gleich wie es um ihren aktuellen Erfolg bestellt war. Zum anderen war den liberalen Überzeugungen von „Freiheit“ und „selbstbestimmter Arbeit“ eine starke Universalisierungstendenz eigen. Vor allem in der britischen Arbeiterklasse wurde die rechtlose Lage der Sklaven als Verletzung der eigenen Menschenwürde begriffen. So kam es, dass im Jahre 1833 über zwanzig Prozent der männlichen Bevölkerung in Großbritannien Petitionen gegen die Sklaverei unterschrieben.<sup>12</sup> Sie dürften vor allem die erhoffte Humanisierung des Wirtschaftslebens mit den Gedanken des klassischen Liberalismus verbunden haben. Aber auch britische Kaufleute maßen der Devise „Free Labor“ ethische Relevanz zu. Anders ließe sich kaum erklären, warum sie mehrheitlich das Ende einer Institution begrüßten, die ihnen erhebliche Gewinne eintrug.<sup>13</sup> Gerade deshalb ist es wichtig, einen Sinn dafür zu bewahren, wie stark die liberale Utopie im 19. Jahrhundert wirkte. Weil Zukunftsgewissheit die verschiedenen Sphären gesellschaftlichen Lebens durchdrang, konnten so viele Reformer die Idee der Menschenwürde energisch in den Mittelpunkt rücken. Bezeichnenderweise fand der Appell für eine vernunftgeleitete Politik sowohl in maßgeblichen Wirtschaftskreisen als auch bei der Arbeiterschaft Gehör.<sup>14</sup>

- 10 Zur Resonanz der „History of European Morals“ vgl. Stuchtey: Lecky (wie Anm. 7), S. 94–97.
- 11 Er findet sich in Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*. Ed. by R. H. Campbell, A. S. Skinner and W. B. Todd. Bd. 1. Oxford 1976, S. 98 f. Zur anhaltenden Bedeutung dieses Gedankens vgl. Benjamin Steiner: Wohlstand durch Sklaverei? Die Bedeutung der atlantischen Sklavenökonomie in der gegenwärtigen Historiographie. In: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 66 (2015), S. 245–261, hier S. 246.
- 12 Angabe nach der ungemein anregenden Studie von Kwame Anthony Appiah: *Eine Frage der Ehre oder Wie es zu moralischen Revolutionen kommt*. München 2011, S. 147. Generell zum ideenpolitischen Kampf um die Sklaverei vgl. Seymour Drescher: *The Mighty Experiment. Free Labor versus Slavery in British Emancipation*. Oxford 2002.
- 13 Benedikt Stuchtey: *Die europäische Expansion und ihre Feinde. Kolonialismuskritik vom 18. bis in das 20. Jahrhundert*. München 2010, S. 134.
- 14 Aus diesem Grund spricht wenig dafür, die ökonomischen Argumente beim Kampf gegen die Sklaverei allzu sehr in den Hintergrund zu rücken, wie dies Jörg Lauster: *Die Verzauberung der Welt. Eine Kulturgeschichte des Christentums*. München 2014, S. 549–554, tut,

Allerdings sollte man die Bedeutung liberalen Gedankenguts bei der Abschaffung der Sklaverei auch nicht überschätzen. So spielten liberale Argumente für die Abolitionsbewegung in den USA nur eine nachgeordnete Rolle. Dies lag schlicht daran, dass der europäische Liberalismus zum Thema „Demokratie“ nur wenig zu sagen hatte. Die Gegenprobe macht dies deutlich. Der einzige Denker, bei dem dies anders war, Alexis de Tocqueville, wurde umgehend und intensiv in den USA rezipiert. Doch für seine 1835 erstmals veröffentlichten Überlegungen zur Funktionsweise der Demokratie in Flächenstaaten war die Sklaverei nicht sonderlich wichtig. Tocqueville nahm an, dass sich das Problem von allein lösen werde, weil die Sklaverei eine in jeder Hinsicht antiquierte Einrichtung sei.<sup>15</sup>

Energischer Protest gegen die Sklaverei kam hingegen aus evangelikalen Kreisen. Hier betrachtete man es schlicht als Sünde, einem Menschen wegen seiner Hautfarbe die Würde abzusprechen. Im Unterschied zum Calvinismus glaubte man nicht an die Vorbestimmung des menschlichen Schicksals, sondern an die Bedeutung der „Umkehr“ und an einen persönlichen Weg zur Erlösung. Aus diesem Milieu stammte Harriet Beecher Stowe, die mit *Uncle Tom's Cabin* ein Buch veröffentlichte, dessen Erfolg nach zeitgenössischer Einschätzung „nur von der Bibel übertroffen“ wurde. Die melodramatische Handlung, die direkt auf die Anteilnahme der Leser zielt, hat bisweilen die harte Politizität des Romans übersehen lassen. Im Kern ging es darum, die Unmenschlichkeit des im Herbst 1850 erlassenen „Fugitive Slave Act“ anzuprangern, der für jede Unterstützung geflohener Sklaven hohe Geldstrafen vorsah.<sup>16</sup> Ganz unstrittig ist jedoch, dass es Beecher Stowe gelang, ihr Anliegen erfolgreich in die Welt zu tragen. Allein im ersten Dreivierteljahr nach Erscheinen fand das Buch in den USA 300.000, im britischen Empire sogar um die anderthalb Millionen Käufer.<sup>17</sup> Und so besitzt die Erzählung von der „kleinen Lady“, die entscheidenden Anteil am Ausbruch des amerikanischen Bürgerkriegs hat, bis heute gewaltige Popularität. Doch wie immer es um

der ansonsten sehr wohl um die Bedeutung des Fortschrittsgedankens für das 19. Jahrhundert weiß.

- 15 Vgl. Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil. Aus dem Französischen neu übertragen von Hans Zbinda. Stuttgart 1959, S. 394–421. Die methodischen Probleme transatlantischer Verfassungsgeschichtsschreibung umreißt Michael Dreyer: Die Verfassung der USA. Ein Modell für deutsche Verfassungsentwürfe des 19. Jahrhunderts? In: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hrsg.): Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Bd. 1: Transatlantische Beziehungen. Stuttgart 1993, S. 225–246, besonders S. 243–246.
- 16 Allgemein zum historischen Hintergrund vgl. James McPherson: *Battle Cry of Freedom. The Civil War Era*. New York 2003. Das vorige Zitat findet sich in Friedrich Lenger: Im Vorfeld des Bürgerkriegs. „Uncle Tom's Cabin“ von Harriet Beecher Stowe (1851/52). In: Dirk van Laak (Hrsg.): *Literatur, die Geschichte schrieb*. Göttingen 2011, S. 43–60, hier S. 43.
- 17 Lenger: Im Vorfeld (wie Anm. 16), S. 46.

ihre Begegnung mit Abraham Lincoln gestanden haben mag, zwei Grundtatsachen gilt es nicht aus dem Blick zu verlieren: Die Sklavenwirtschaft war zur Zeit ihrer Abschaffung hochgradig lukrativ, und die Devise „Free Labor“ gehörte im Bürgerkrieg zu den erfolgreichsten Slogans der Nordstaaten.<sup>18</sup> Offenkundig bestand ein Bedürfnis, zugleich für eine gerechte Sache und den „Fortschritt“ zu kämpfen.

Im Frühjahr 1865 war der Sezessionskrieg entschieden. Die größeren ökonomischen und militärischen Ressourcen hatten sich als ausschlaggebend für den Sieg der Nordstaaten erwiesen. Immer wieder ist seitdem der umfassende und in mancher Hinsicht hochmoderne Charakter des amerikanischen Bürgerkriegs herausgestellt worden. Doch sollte dies nicht vergessen lassen, dass er wegen eines grundsätzlichen Problems geführt wurde. Es ging um die Abschaffung der Sklaverei, deren Existenz die universale Gültigkeit der Menschenrechte prinzipiell in Frage stellte.<sup>19</sup>

## II.

Die Forderung nach einer tiefgreifenden „Ethisierung der Politik“, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer wieder erhoben wurde, verwies gleichfalls auf die Wichtigkeit grundsätzlicher Überlegungen. Mehr als mit jedem anderen Staatsmann waren sie mit William Gladstone verbunden, der der britischen Außenpolitik über Jahrzehnte ein liberales Gesicht gab. 1876 führte seine Streitschrift über die „Bulgarian Horrors“ zu einem Richtungswechsel in der britischen Außenpolitik.<sup>20</sup> Hatte man bis dahin das Osmanische Reich gestützt, setzte man nun auf den Nationalismus der Balkanvölker. Dies war riskant und bedeutete in letzter Konsequenz die Unterstützung der panslawistischen Bewegung und damit des Zarenreiches. Zudem sollte nicht marginalisiert werden, dass Gladstone die öffentliche Meinung mit einer einseitigen Darstellung mobilisiert hatte. Neben nationalen Frühlingsgefühlen und der Orientierung an der russisch-orthodoxen Kirche hatten handfeste ökonomische Interessen beim Aufstand der Bulgaren eine wichtige Rolle gespielt. Und seine Niederschlagung, bei der es allein in Philippoli, dem heuti-

18 Jürgen Osterhammel: Sklaverei und die Zivilisation des Westens. München 2000, S. 54.

19 Dies hebt nachdrücklich hervor Egon Flraig: Weltgeschichte der Sklaverei. 2. Aufl. München 2011, S. 209.

20 William E. Gladstone: The Bulgarian Horrors and the Question of the East. London 1876. Zum politischen Hintergrund: H. C. G. Matthew: Gladstone, 1875–1898. Oxford 1995, S. 27–33.

gen Plovdiv, zu 15.000 Toten gekommen sein soll, stand im Zeichen der kalten Professionalität regulärer Truppen und nicht des Dschihad.<sup>21</sup>

Auf dem Berliner Kongress zeigte sich 1878, dass Gladstones Haltung zu neuen außenpolitischen Problemen führte. Bismarck fürchtete die Folgen eines Machtvakuums auf dem Balkan für das Habsburgerreich und war sich nicht sicher, wie er das erstarkende Russland auf Dauer zähmen sollte. Überdies passte Gladstones „idealistische Vision eines konföderierten Europas“ nur schlecht zu Bismarcks realpolitischen Kurs in der Außenpolitik.<sup>22</sup> Dennoch konnte Gladstone mit dem Ergebnis des Kongresses zufrieden sein. Schließlich war es ihm gelungen, die europäischen Staatsmänner davon zu überzeugen, dass das Osmanische Reich die Verpflichtungen des Berliner Vertrags „vollständig zu erfüllen“ habe. Dazu zählte nicht zuletzt der Schutz religiös-nationaler Minderheiten wie der Armenier. Allerdings wurde die Lage im Osmanischen Reich zunehmend instabil, und Gladstones christlich-liberale Rhetorik weckte Hoffnungen, die sich kaum erfüllen ließen.

Angesichts der Vielfalt innenpolitischer Probleme setzte man im Osmanischen Reich auf rigide Unterdrückung der erstarkenden Nationalbewegungen. In hohem Maße galt dies für die Armenier, die eigentlich unter dem Schutz von Artikel 61 des Berliner Vertrags standen. Anfangs richteten sich die Verfolgungen primär gegen armenische Nationalisten, doch schon bald wurde der Faktor Religion ausschlaggebend. Abdul Hamid II. hatte nämlich entdeckt, dass sich der Islam als „kulturelles Schutzschild“ und „Waffe gegen den Westen“ einsetzen ließ.<sup>23</sup> Gleichzeitig setzte der Sultan auf die Mobilisierung der Kurden in Ostanatolien, denen die Armenier als Erzfeind vor Augen gestellt wurden. Von 1894 bis 1896 kam es zu Massakern gegen die christliche Bevölkerung Anatoliens, der jede Art von Waffenbesitz untersagt war. Neben wirtschaftlichem Neid auf die erfolgreicheren Armenier spielten Konflikte um das wenige fruchtbare Land und religiöse Vorurteile eine zentrale Rolle. Zum Fanal wurden die Ereignisse in Urfa unweit der persischen Grenze, als am 29. Dezember 1895 mehr als zweitausend Armenier vergebens vor dem Mob in der Kathedrale Zuflucht gesucht hatten und dort bei lebendigem Leib verbrannten.<sup>24</sup>

- 21 Hierzu bietet der Wikipedia Artikel „April Uprising of 1876“ eine Fülle von Fakten: [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=April\\_Uprising\\_of\\_1876&oldid=9753748927747](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=April_Uprising_of_1876&oldid=9753748927747) (Zugriff am 26. August 2020). Zu den Begleitumständen von Gladstones berühmter Darstellung der „bulgarischen Massaker“, mit der er Außenpolitik- und Journalismusgeschichte schrieb, vgl. Roy Jenkins: Gladstone. London u.a. 1995, S. 399–405.
- 22 Otto Pflanze: Bismarck der Reichskanzler. München 1998, S. 344; das folgende Zitat ebd., S. 345.
- 23 So Rolf Hosfeld: Operation Nemesis. Die Türkei, Deutschland und der Völkermord an den Armeniern. 2. Aufl. Köln 2009, S. 38.
- 24 Vgl. Ronald Grigor Suny: „They can Live in the Desert but Nowhere Else“. A History of the Armenian Genocide. Princeton/Oxford 2015, S. 105–123.

Die europäische Diplomatie überbot sich derweil an Lippenbekenntnissen für die Armenier, doch ein ernsthaftes Eingreifen betrachtete man als zu risikant. Nur wenige Intellektuelle äußerten sich so entschieden wie der Marburger Theologe Martin Rade. Empört kritisierte er die Indolenz der europäischen Politik, die eine Christenverfolgung mit bald hunderttausend Opfern geschehen lasse.<sup>25</sup> Gladstone aber stand vor den Scherben seiner moralisch motivierten Außenpolitik im Vorderen Orient. Am 12. Juli 1897 schrieb er an Johannes Lepsius, der in seinem Werk *Armenien und Europa* das ganze Ausmaß der Verfolgungen offengelegt hatte, und beklagte, wie sehr das Bild der armenischen Ereignisse von aktuellen Großmachtinteressen bestimmt werde.<sup>26</sup> Deutlich weniger dramatisch verliefen die Bemühungen für eine „Ethisierung der Politik“ in den europäischen Staaten selbst.

Hier galt es um die Jahrhundertwende als ausgemacht, dass die Soziale Frage zu den drängenden innenpolitischen Problemen zählte. Als dement sprechend wichtig betrachtete man die Suche nach friedlichen Lösungen für die Missstände, die aus den schroffen Klassenunterschieden erwuchsen. Herausragende Intellektuelle in Großbritannien und Deutschland setzten sich energisch für gesellschaftliche Reformen ein. Auf der Insel legten die Fabians um das Ehepaar Webb beträchtliche Sympathien für sozialistische Ideen an den Tag. Doch wenn es in Interessenkonflikten hart auf hart zu kommen drohte, setzten sie auf Kompromissbereitschaft, wie H. G. Wells mehr als einmal grimmig bemerkte.<sup>27</sup>

Die Mehrzahl der tonangebenden Gesellschaftskritiker im deutschen Kaiserreich stand dem Linkoliberalismus nahe. Ihre akademischen Verfechter legten den Akzent auf ethische Überlegungen und standen einem reformbereiten Protestantismus positiv gegenüber. Ab und zu unternahm die Sozialdemokratie zwar Versuche, die bekanntesten Vertreter des „ethischen Sozialismus“ für sich zu gewinnen, doch blieb dies ein glückloses Unterfangen. Allzu sehr identifizierten sich die Gelehrten mit der bürgerlichen Welt, als dass die sozialdemokratische Klassenkampf rhetorik hätte verfangen können.<sup>28</sup>

Charakteristisch für das Engagement vieler Reformer ist die Einstellung Paul Natorps, der die Gedanken des Marburger Neukantianismus um die

25 Hierzu sachkundig und einfühlsam Axel Meißner: Martin Rades „Christliche Welt“ und Armenien. Bausteine für eine internationale Ethik des Protestantismus. Münster 2010, S. 69–80.

26 Rolf Hosfeld: Johannes Lepsius. Eine deutsche Ausnahme. In: Ders. (Hrsg.): Johannes Lepsius – Eine deutsche Ausnahme. Der Völkermord an den Armeniern, Humanitarismus und Menschenrechte. Göttingen 2013, S. 9–26, hier S. 13.

27 Ausgesprochen humorvoll zur ideologischen Prinzipientreue der Fabians und ihrer eher vorsichtigen politischen Praxis, die H. G. Wells gänzlich inakzeptabel fand David Lodge: Ein ganzer Mann. Berlin 2012.

28 Vgl. Helmut Holzhey: Ethischer Sozialismus. Zur politischen Philosophie des Neukantianismus. Frankfurt a. M. 1994.

Jahrhundertwende in weite Kreise trug.<sup>29</sup> Der Philosoph setzte sich für linksliberale Ziele von der Frauenemanzipation bis zur Abschaffung der Todesstrafe ein und kritisierte scharf das preußische Dreiklassenwahlrecht. Zudem betrachtete er es als ebenso wünschenswert wie geboten, die soziale Lage der Arbeiterklasse zu verbessern. Doch damit hatte es auch sein Bewenden. Eine direkte Unterstützung der Sozialdemokratie, die deren Vorsitzender August Bebel auf das Dogma der „Weltrevolution“ eingeschworen hatte, kam für Natorp nicht in Frage. Insbesondere lehnte er die marxistische Auffassung von historischer Zwangsläufigkeit ab, weil sie mit seiner Hochschätzung der menschlichen Freiheit unvereinbar sei. Gleichzeitig plädierte Natorp für eine „Religion innerhalb der Grenzen der Humanität“ und vertraute auf die Macht von Bildung und Erziehung.<sup>30</sup> Letztlich glaubte der Neukantianer, dass die friedliche Reform des Kaiserreichs gute Argumente und die bewegenden geschichtlichen Kräfte auf ihrer Seite habe. Nach Ausbruch des Ersten Weltkrieges war von diesem Zukunftsvertrauen bald nicht mehr viel zu spüren.

### III.

Für Europa war der Krieg eine einzige Katastrophe. Er zerstörte das internationale Ordnungsgefüge, brachte unsagbares Elend über die Menschen und vergiftete das Klima zwischen den Nationen auf Jahrzehnte. Kulturhistorisch wird der Weltkrieg zumeist als radikaler Bruch mit den Sekuritätsgefühlen der Vorkriegszeit oder als Katalysator der Moderne angesehen.<sup>31</sup> Für unser Thema ist jedoch etwas anderes entscheidend. Der „Große Krieg“ führte zu einer Entmischung von Weltanschauungen, die vor 1914 eng verbunden waren. Dies wird in der Literatur über den Weltkrieg selten deutlich gesehen, die bis auf den heutigen Tag im Bann des „Augusterlebnisses“ steht. Immerhin hat eine umsichtige Mentalitäts- und Ideengeschichte mittlerweile herausgearbeitet, wie brüchig und heterogen die „Kriegsbegeisterung“ im August 1914 tatsächlich war. Gleichwohl sind in unserem Bild vom „Krieg der

- 29 Vgl. allgemein Norbert Jegelka: Paul Natorp. Philosophie, Pädagogik, Politik. Würzburg 1992; speziell zu Natorps linksliberalen Engagement im Kaiserreich vgl. Ulrich Sieg: Aufstieg und Niedergang des Marburger Neukantianismus. Die Geschichte einer philosophischen Schulgemeinschaft. Würzburg 1994, S. 274–302.
- 30 Paul Natorp: Religion innerhalb der Grenzen der Humanität. Ein Kapitel zur Grundlegung der Sozialpädagogik. 2. Aufl. Tübingen 1908.
- 31 Vgl. als Fallstudie Ulrich Sieg: Jüdische Intellektuelle im Ersten Weltkrieg. Kriegserfahrungen, weltanschauliche Debatten und kulturelle Neuentwürfe. Berlin 2001; zuletzt Ernst Piper: Nacht über Europa. Kulturgeschichte des Ersten Weltkriegs. Berlin 2013, S. 291–315; sowie Philipp Blom: Die zerrissenen Jahre 1918–1938. München 2014, S. 31–54 und *passim*.

Geister“ die ersten Kriegsmonate immer noch viel zu dominant.<sup>32</sup> Dies vernachlässigt den raschen Verschleiß nationalistischer Semantik, der in privaten Quellen reich dokumentiert ist. Gerade weil die Kontingenz und Sinnlosigkeit des Geschehens verborgen werden musste, kam der professoralen Kriegsrechtfertigung eine Schlüsselrolle zu.<sup>33</sup> In hochtonender Diktion verliehen Gelehrte aller Nationen den Ereignissen gleichsam eine eigene Weihe. Die salbungsvollen Texte wurden, wie es scheint, von der Bevölkerung erstaunlich positiv aufgenommen. Doch belegt die öffentliche Reaktion nicht nur den Respekt, den man der Universitätswelt entgegenbrachte, sie illustriert auch, wie groß das Bedürfnis nach sinnstiftenden Ordnungsmustern war. Auf die Dauer reichte das Beschwören nationaler Größe jedoch schwerlich zur Rechtfertigung eines Krieges, der die Menschen in vielerlei Hinsicht überforderte.

Der Liberalismus hatte seit 1914 mit erheblichen Vorbehalten zu kämpfen. Zwar setzten die bürgerlichen Mittelschichten nicht nur in Deutschland auf die Karte „Nation“ und brachten erhebliche Opfer für das Vaterland. Doch schon bald wurde deutlich, dass der umfassende Charakter des Krieges der liberalen Agenda keineswegs förderlich war. In allen kriegsführenden Staaten wurden die Kontrollen intensiviert und die Bürgerrechte zum Teil empfindlich eingeschränkt.<sup>34</sup> Die liberalen Parteien schickten sich in diese Situation, ja unterstützten den Staat nach Kräften und mussten doch erleben, wie rasch ihr politischer Einfluss schwand. Ein zentraler Grund hierfür lag in der Unvereinbarkeit des optimistischen liberalen Geschichtsbilds mit der desillusionierenden Kriegsrealität. Kaum jemand, der das mechanisierte und anonyme Massensterben an der Westfront erlebt hatte, wollte vom „Fortschritt“, den die Liberalen im „langen 19. Jahrhundert“ so lautstark propagiert hatten, noch etwas hören.

- 32 Dies gilt in hohem Maße für Kurt Flasch: Die geistige Mobilmachung. Die deutschen Intellektuellen und der Erste Weltkrieg. Berlin 2000; aber auch die mentalitätsgeschichtlich verdienstvolle Studie von Jeffrey Verhey: Der „Geist von 1914“ und die Erfindung der Volksgemeinschaft. Hamburg 2000 schlägt einen allzu einfachen Bogen von der Verherrlichung des Kriegsergebnisses bei Beginn des Ersten Weltkrieges zur nationalsozialistischen Propaganda. Eine gute Einführung in die Komplexität der Kontinuitätsproblematik bieten die Beiträge in: Abschied von einer Legende. Die Debatte um die Ursachen des Ersten Weltkriegs und das Ende der Lehre vom „deutschen Sonderweg“. In: Rotary Magazin, Jg. 2014, H. 3, S. 38–59.
- 33 So eine Zentralthese bei Ulrich Sieg: Geist und Gewalt. Deutsche Philosophen zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus. München 2013. Die ausgesprochen unübersichtliche, von Ängsten geprägte Lage im Juli 1914 sollte eigentlich nicht mehr strittig sein, obwohl das Meisterwerk von Christopher Clark: Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog. München 2013 in Deutschland nicht nur euphorischen Zuspruch durch eine breite Leserschaft, sondern auch Ablehnung durch einige Fachhistoriker gefunden hat.
- 34 Vgl. Jörn Leonhard: Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs. München 2014, S. 758–767.

Die christlichen Kirchen predigten hingegen Geschichtsvertrauen und setzten ihre Hoffnungen je nach Nation auf den „Gott der Engländer“, den „Gott der Franzosen“ oder den „Gott der Deutschen“. Der hierzulande staatstragende Protestantismus identifizierte sich mit dem Schicksal der Nation und verlieh der eigenen militärischen Stärke eine quasi-religiöse Weihe. Nur wenige Stimmen warnten laut vor den verhängnisvollen Folgen nationalistischer Hybris. Was dies heißt, scheint freilich noch nicht ausgemacht. So könnte erst die intensive Auswertung ungedruckter Quellen belegen, wie sich der massive Druck der öffentlichen Meinung im Privatleben frommer Christen niederschlug.<sup>35</sup>

Auch die führenden Vertreter des liberalen Protestantismus setzten sich seit Kriegsausbruch für die „deutsche Sache“ ein. Sie waren von der Bedeutung der eigenen Kultur durchdrungen und zweifelten nicht daran, dass sich die deutsche Nation gegen eine „Welt von Feinden“ behaupten müsse. Dies ist zu Recht häufig kritisiert worden, doch sollte man es sich mit den Angriffen auf den staatsbejahenden und angeblich hegemonialen Kulturprotestantismus nicht zu einfach machen. So verdient es festgehalten zu werden, dass Ernst Troeltsch den Blick auf eine friedliche Nachkriegsordnung nie verlor. Insbesondere schien es ihm unabweisbar, dass den Menschen, die sich mit all‘ ihrer Kraft für das Vaterland einsetzen, nach Kriegsende demokratische Teilhabe nicht verwehrt werden könne.<sup>36</sup>

Eine eigentümliche Position nahm Martin Rade ein, der in den ersten Kriegswochen leidenschaftlich die deutsche Mobilisierung propagierte. Dennoch wussten die Leser der „Christlichen Welt“, dass Rade kein Hurrapatriot war. Bereits Mitte September 1914 beurteilte er den Krieg als „Bankerott der Christenheit“, weil ihr die Kraft zu einem „völkerverbindenden Ganzen“ gefehlt habe.<sup>37</sup> So war es schwerlich Zufall, dass Rade zu den wenigen Protestanten gehörte, die sich aktiv gegen den Völkermord an den Armeniern

35 Offenkundig hat der prima vista eindeutige Charakter protestantischer Kriegsbegeisterung die intellektuelle Neugier nicht beflügelt. Jedenfalls steht eine umfassende und nuancierte Gesamtdarstellung des Protestantismus im Weltkrieg noch aus. Ausgesprochen einseitig etwa Manfred Gailus: „Ein Feld weiß und reif zu einer Geistesernte liegt vor uns!“ Deutsche Protestanten im Ersten Weltkrieg. In: Hosfeld: Johannes Lepsius (wie Anm. 26), S. 95–109. Zur Haltung der katholischen Kirche seit 1914 ansatzweise weiterführend Martin Latzel: Die katholische Kirche im Ersten Weltkrieg. Zwischen Nationalismus und Friedenswillen. Regensburg 2014.

36 Jörn Leonhard: Über Nacht sind wir zur radikalsten Demokratie Europas geworden – Ernst Troeltsch und die geschichtspolitische Überwindung der Ideen von 1914. In: Friedrich Wilhelm Graf (Hrsg.): „Geschichte durch Geschichte überwinden“. Ernst Troeltsch in Berlin. Gütersloh 2006, S. 205–230.

37 Vgl. den programmativen Artikel Martin Rade: „Der Bankerott der Christenheit“. In: Die Christliche Welt, Nr. 38 vom 17. September 1914, Sp. 849 f., hier Sp. 850. Generell zu seiner Haltung im Weltkrieg Anne Chr. Nagel: Martin Rade – Theologe und Politiker des sozialen Liberalismus. Eine politische Biographie. Gütersloh 1996, S. 141–160.

wandten. Die politisch Verantwortlichen hüllten sich hingegen in Schweigen, weil sie das Bündnis mit der Türkei nicht gefährden wollten.<sup>38</sup>

Mit den Massenschlachten vor Verdun und an der Somme begann eine neue Phase des Krieges. Die Nutzung letzter Ressourcen wurde auf beiden Seiten zum obersten Gebot. Es dürfte symptomatisch sein, wie selbstverständlich der Begriff „Menschenmaterial“ seit 1916 in die „militärische Verwaltungssprache“ einzog, deren Auffassung von „Tötungseffizienz“ sich zunehmend an ökonomischen Parametern ausrichtete.<sup>39</sup> Aber auch ideengeschichtlich bedeutete der Herbst 1916 eine Zäsur. Der extrem national eingestellte Redakteur der Kant-Studien Bruno Bauch hatte Juden jedes tiefere Verständnis Fichtes abgesprochen, weil sie sich nur oberflächlich an die deutsche Kultur angepasst hätten. In der Folge kam es zu heftigen Verwerfungen in der Kant-Gesellschaft, an deren Ende die Spaltung der Organisation stand. Die neu ins Leben gerufene Deutsche Philosophische Gesellschaft sollte primär der geistigen Aufrüstung und nationalen Traditionspflege dienen. Die Erinnerung an den Dreißigjährigen Krieg galt dort mehr als jede Form von Fortschrittsglauben, und der „Westen“ wurde zur Chiffre für alle möglichen Fehlentwicklungen. Im Liberalismus aber erblickte man die tiefere Ursache für das Heraufziehen der verhassten Moderne und eine große Gefahr für die ersehnte Wiedergeburt eines nationalen Christentums.<sup>40</sup>

Hinzu trat der „totalitäre“ Charakter des Krieges, der seit Herbst 1916 keinen gesellschaftlichen Bereich unberührt ließ. Nur wirklichkeitsfremde Träumer konnten angesichts der gewaltigen menschlichen und ökonomischen Belastungen noch daran zweifeln, dass einzig der Sieg den Bestand des eigenen Gemeinwesens garantieren konnte. Und je deutlicher vor Augen stand, dass es ums pure Überleben ging, desto erbitterter wurde um den militärischen Erfolg gerungen. Dem Deutschen Kaiserreich gelang eine bemerkenswerte Nutzung seiner militärischen Ressourcen, und trotz aller innenpolitischen Verwerfungen blieb der Glaube an einen erfolgreichen Kriegsausgang stark.<sup>41</sup> Doch auf die Dauer hatten die Mittelmächte der überlegenen Wirtschaftskraft der Alliierten wenig entgegenzustellen. Seit der gescheiterten Frühjahrsoffensive 1918 wussten die militärisch Verantwortlichen, dass

38 Hierzu: Ulrich Sieg: Deutsche Intellektuelle und ihre Haltung zu Armenien im Ersten Weltkrieg. In: Hosfeld: Johannes Lepsius (wie Anm. 26), S. 110–125, hier S. 120 ff.; sowie umfassend Meißner: Martin Rades „Christliche Welt“ (wie Anm. 25).

39 Leonhard: Büchse der Pandora (wie Anm. 34), S. 549.

40 Zum Streit um die Kant-Studien und seinen ideengeschichtlichen Konsequenzen vgl. Matthias Schöning: Bruno Bauchs kulturphilosophische Radikalisierung des Kriegsnationalismus. Ein Bruchstück zum Verständnis der Ideenwende 1916. In: Kant-Studien 98 (2008), S. 200–219, sowie Sieg: Geist und Gewalt (wie Anm. 33), S. 127–149.

41 Vgl. hierzu die umstrittenen, aber keineswegs gänzlich abwegigen Ausführungen in Niall Ferguson: The Pity of War. New York 1999, S. 282–317; sowie Holger Afflerbach: Auf Messers Schneide. Wie das Deutsche Reich den Ersten Weltkrieg verlor. München 2018.

die deutschen Soldaten für eine verlorene Sache kämpften, aber sie versäumten, die politische Führung rechtzeitig davon in Kenntnis zu setzen. Es dauerte bis zum Oktober, ehe es zur Aufnahme von Waffenstillstandsverhandlungen kam.

#### IV.

Erstaunlich rasch etablierte sich nach dem Krieg, auf dessen Ausgang die deutsche Bevölkerung in keiner Weise vorbereitet war, die Demokratie. Viele Menschen, die vor 1914 Liberalismus und westlichem Christentum etwas abgewinnen konnten, nutzten die Gelegenheit und setzten sich mit aller Energie für das neue Gemeinwesen ein. Doch so ehrenwert ihr Engagement für die Weimarer Republik auch war, sie stießen auf gewaltige Gegenkräfte. Viele lassen sich einfach benennen und haben mit den drastischen Konsequenzen der Niederlage zu tun. Andere treten erst langsam ins Bewusstsein, obwohl sie allenthalben in Europa wirksam waren. Zu ihnen zählt die gewaltige Ernüchterung der Menschen nach einem maschinell betriebenen Krieg, in dem ca. siebzig Prozent der Soldaten durch Artillerieeinwirkung aus der Ferne starben. Ähnliches trifft auf die Erosion bürgerlicher „Leitwerte“ zu, die dem 19. Jahrhundert einst seine Signatur gegeben hatten.<sup>42</sup> Fleiß und Disziplin hatten nach 1918 ausgedient, und angesichts der horrenden Staatschulden bestanden kaum Anreize für Sparsamkeit. Stattdessen prägte eine eigentümliche Mischung aus überbordendem Sendungsbewusstsein und unbremster Vergnugungssucht die Zwanziger Jahre.

Neue Ideologien wie der italienische Faschismus oder der sowjetische Kommunismus teilten die schroffe Ablehnung der bürgerlichen Welt und erhoben kategorisch ihren politischen Führungsanspruch. Ihre Unduldsamkeit und Intoleranz hatten dem 19. Jahrhundert noch ferngelegen. Im bürgerlichen Zeitalter wusste man um die Wichtigkeit des Kompromisses und ließ aus heutiger Perspektive weit Entferntes friedlich miteinander auskommen. Nationale und universale Werte waren noch nicht durch eine Kluft voneinander getrennt, und die Religionen strebten danach, miteinander ins Gespräch zu kommen.<sup>43</sup> Auch die Verbindung von Liberalismus und westlichem Christentum erschien vielen ganz natürlich. Das Geheimnis bestand im

42 Dies betont eindringlich Blom: Die zerrissenen Jahre (wie Anm. 31), S. 502; die vorige Angabe bei Leonhard: Büchse der Pandora (wie Anm. 34), S. 152.

43 Den Höhepunkt bildete vielleicht der fünfte „Weltkongress für freies Christentum und religiösen Fortschritt“, der im August 1910 mehr als 2.000 Teilnehmer nach Berlin lockte, vgl. Gangolf Hübinger: Kulturprotestantismus und Politik. Zum Verhältnis von Liberalismus und Protestantismus im wilhelminischen Deutschland. Tübingen 1994, S. 251–262.

sanft-beharrlichen Zukunftsvertrauen der Menschen, das die anstehenden Aufgaben lösbar erscheinen ließ.

Mit dem Ersten Weltkrieg wurde die Erzählung von der tiefen Gemeinsamkeit zwischen Liberalismus und Christentum unglaublich. Angesichts der grauenhaften Verwüstungen und der Effizienz der militärischen Tötungsmaschinerie schien die Vorstellung individueller Menschenwürde ebenso antiquiert wie der kulturprotestantische Versuch, „Christentum und Moderne miteinander zu versöhnen“.<sup>44</sup> Was dies für die Zivilität der Gesellschaft bedeuten sollte, erkannten die wenigsten. Denn ohne eine Bejahung der Zukunft und Vertrauen in die eigenen Traditionen war ein zerklüftetes Gemeinwesen auf die Dauer kaum zu regieren.

Aus diesem Grund sollte man mit Verdammungsurteilen gegenüber Liberalismus und Christentum vorsichtig sein. Gewiss ist es richtig, dass die Fortschrittsgewissheit im 19. Jahrhundert stark ideologische Züge trug und primär die großen westlichen Nationen begünstigte. Doch sollte nicht vergessen werden, dass auch der erfolgreiche Kampf gegen die Sklaverei und die vielfältigen Versuche zur „Ethisierung der Politik“ aus den christlichen Vorstellungen von Menschenwürde und einem beträchtlichen Zukunftsvertrauen erwuchsen. Erst als dieses durch den „Großen Krieg“ zerstört war, gewannen utopische Versuche, die Welt zu verbessern, ihre entscheidende menschenverachtende Qualität.<sup>45</sup> Sie spiegelt sich in den zynischen Äußerungen selbstherrlicher Politiker wie Lenin, Hitler, Stalin oder Mao, die zwar öffentlich massive gesellschaftliche Veränderungen propagierten, primär aber vor allem am Erhalt und am Ausbau der eigenen Macht interessiert waren.

In Deutschland jedenfalls erinnerte zu Beginn der Zwanziger Jahre nur das Beschwören von Bildungswerten noch an das goldene Zeitalter des Bürgertums. Doch ohne Fortschrittsoptimismus fehlte es den Liberalen an Attraktivität und politischem Durchsetzungsvermögen. Ernst Troeltsch gab sich keinen Illusionen hin, wie irritierend liberale Ideen in einem Zeitalter des Staatsinterventionismus und der drängenden sozialen Not wirken mussten. Gerade der Liberalismus litt nach Auffassung Troeltschs darunter, dass seine „mühsam errungene Lebenseinheitlichkeit“ nur individueller Natur

44 Zum positiven Zukunftsverständnis des Kulturprotestantismus vgl. Lauster: Verzauberung der Welt (wie Anm. 14), S. 526–530, Zitat S. 530.

45 Dies vernachlässigt John Gray in seiner durchaus bedenkenswerten Kritik am Liberalismus, vgl. John Gray: Von Menschen und anderen Tieren. Abschied vom Humanismus. 3. Aufl. Stuttgart 2010; ders.: Politik der Apokalypse. Wie Religion die Welt in die Krise stürzt. 3. Aufl. Stuttgart 2010. Jedenfalls spricht manches dafür, dass neben Sexualität, Spieltrieb, Aggressionsbereitschaft und Religiosität auch Zukunftsvertrauen zur *Conditio humana* gehört und für stabile Gemeinwesen unverzichtbar ist.

sei.<sup>46</sup> Es scheint, als ob die in dieser Aussage umrissenen Probleme bis heute ungelöst sind.

46 Ernst Troeltsch: Die Revolution in der Wissenschaft [...]. In: Friedemann Voigt (Hrsg.): Ernst Troeltsch Lesebuch. Ausgewählte Texte. Tübingen 2003 (zuerst 1921), S. 315–346, hier S. 316.



*Jürgen Frölich\**

## „Auf zum Entscheidungskampf!“ Parteiarbeit und Wahlkampf bei den rheinisch-bergischen (National-)Liberalen um 1907

### I.

Das Rheinland, genauer gesagt die preußische Rheinprovinz war im Kaiserreich eigentlich kein gutes Pflaster für liberale Politiker. Nicht allein, aber vor allem das konfessionelle Element mit einem überwiegenden Anteil an Katholiken sorgte dafür, dass die ursprünglich durchaus beachtliche Position der liberalen Parteien beim Mandatsanteil zwischen preußischem Verfassungskonflikt und der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert stark zurückging: Waren 1862 rund 90 % der „rheinischen“ Mandate im preußischen Abgeordneten-Haus an die Liberalen unterschiedlicher Schattierung gegangen, und konnten diese im Reichstag des Norddeutschen Bundes fast zwei Drittel der Sitze in der Rheinprovinz erobern, so fiel der Mandatsanteil bis zur Jahrhundertwende auf unter 10 %.<sup>1</sup> Es verblieben nur noch einige liberale „Hochburgen“. Zu diesen gehörte der Wahlkreis Düsseldorf 1, der den damaligen Kreis Mettmann umfasste, also das Gebiet südlich und südwestlich des heutigen Wuppertals einschließlich der Stadt Remscheid.<sup>2</sup>

In diesem Wahlkreis, dessen 250.000 Einwohner (1905) zu drei Vierteln protestantisch waren und dessen Beschäftigte mit fast gleich hohem Anteil zum sekundären Sektor gehörten, hatten liberale Kandidaten bei Reichstagswahlen nach wie vor Chancen: Hatte am Anfang mit Heinrich von Sybel ein prominenter Nationalliberaler den Wahlkreis für den konstituierenden Reichstag des Norddeutschen Bundes erobert,<sup>3</sup> so hielt diese nationalliberale

\* Für wichtige Vorrarbeiten und wie immer hervorragende Zusammenarbeit danke ich meiner Kollegin Susanne Ackermann. Das Zitat in: Archiv des Liberalismus (ADL), Gummersbach, N 127–13, siehe unten Anm. 6.

- 1 Ein Überblick bei Jürgen Frölich: „Liberalismus ist rheinisch!“ Statistisches zu den „rheinischen“ Zügen liberaler Parteien zwischen Kaiserreich und wiedervereinigter Bundesrepublik. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 31 (2018), S. 215–233, hier S. 217–222.
- 2 Zur Struktur des Wahlkreises vgl. Carl-Wilhelm Reibel (Bearb.): Handbuch der Reichstagswahlen 1890–1918. Bündnisse – Ergebnisse – Kandidaten. 2 Bde. Düsseldorf 2007, Bd. 1, S. 849 f.
- 3 Vgl. Hirth's Parlaments-Almanach. 3. Ausgabe. Berlin 1867, S. 33 ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt4\\_h1\\_bsb00003436\\_00034.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt4_h1_bsb00003436_00034.html)) (Zugriff 15.2.2021).

Dominanz im Jahrzehnt nach 1871 an.<sup>4</sup> Bei der vorgezogenen Wahl von 1878 ging der Wahlkreis an die Freikonservativen verloren, die aber darauf von den Freisinnigen abgelöst wurden, welche den Wahlkreis in den 1880er Jahren behaupteten.

Die konfessionelle und soziale Struktur der Region bildete allerdings auch einen guten Nährboden für die Sozialdemokratie; bereits bei der zweiten Reichstagswahl 1867 konnte sich der Kandidat des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins dort für eine Legislaturperiode durchsetzen.<sup>5</sup> Der sozialdemokratische Vormarsch wurde danach zwar lange mittels Absprachen im bürgerlichen Lager, die auch die Zentrumspartei miteinschlossen, eingedämmt, aber die Sozialdemokraten entschieden 1893 und 1903 die Stichwahlen jeweils für sich, nachdem sie dabei schon im ersten Wahlgang mit großem Vorsprung vorn gelegen hatten.

## II.

Für diesen aus liberaler Perspektive recht spannenden Reichstagswahlkreis konnte nun in das Gummersbacher Archiv ein nicht umfängliches, aber durchaus aussagekräftiges Aktenkonvolut der örtlichen Nationalliberalen übernommen werden, das der Wolf-Erich-Kellner-Preisträger von 2019, Desiderius Meier, übergeben hat und das sogleich erfasst und erschlossen worden ist.<sup>6</sup> Da solche regionalen Parteiunterlagen ziemlich selten sind, sei der neue Bestand hier kurz vorgestellt, zumal er an einer Stelle auch mitten in die „große“ Politik führt.

Über den Urheber des Konvoluts wird hier leider so gut wie nichts preisgegeben, auch sonst ist nicht allzu viel über August Kolk bekannt. Er wurde am 18. März 1855 in Haan geboren und verstarb am 4. November 1924 in Vohwinkel.<sup>7</sup> Die im Sterberegister auftauchende Berufsbezeichnung „Kaufmann“ ist wohl eher eine Untertreibung, „Großkaufmann“ wäre wohl angebrachter gewesen. Denn 1879 gründete August Kolk im damals noch eigenständigen, bereits ans Eisenbahnnetz angeschlossenen Vohwinkel eine Holzhandlung,<sup>8</sup> die schnell wuchs: Sie profitierte vom Eisenbahnbau, für den sie Bahnschwellen und Holz für den Waggonbau lieferte, und versorgte außer-

4 Vgl. Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 850 ff.

5 Vgl. Hirth's Parlaments-Almanach 5. Ausgabe. Berlin 1867, S. 33 ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt4\\_h1\\_bsb00003438\\_00033.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt4_h1_bsb00003438_00033.html)) (Zugriff 15.2.2021).

6 Bestand August Kolk, ADL N 127.

7 Freundliche Auskunft von Thorsten Dette vom Zentrum für Stadtgeschichte und Industriekultur Wuppertal mit Mail vom 2.2.2021.

8 Siehe <https://www.wuppertal-vohwinkel.net/1-home/chronik.htm> (Zugriff 1.2.2021).

dem die Ruhrindustrie mit Holzkisten.<sup>9</sup> Die Firma existiert noch heute und befindet sich offenbar weiterhin in Familienbesitz,<sup>10</sup> wenn auch ein Sohn des Firmengründers kurz vor Ende des Ersten Weltkrieg als Oberleutnant in Frankreich fiel.<sup>11</sup>

Vohwinkel lag genau im Zentrum des Wahlkreises Düsseldorf 1. Daher war es sinnvoll, dort auch die Spitze der nationalliberalen Wahlkreisorganisation anzusiedeln. So hatte zwar das gemeinsame Sekretariat für die beiden Wahlkreise Düsseldorf 1 und 3 (Solingen) seinen Sitz in Solingen. Aber die Honoratioren des ersten Wahlkreises tagten wiederholt in Vohwinkel, im „Gasthof Deutscher Kaiser“. Da Kolk einmal das Protokoll unterzeichnete<sup>12</sup> und ein anderes Mal der Einladende war,<sup>13</sup> dürfte er in diesen Jahren den Vorsitz im „Nationalliberalen (Wahl)Verein des Kreises Mettmann“ innegehabt haben, auch wenn sich dies nicht an anderer Stelle, etwa den Organisationshandbüchern der Partei, verifizieren lässt. Für diese Vermutung spricht auch, dass Kolk Adressat für Anschreiben an den Wahlkreisverein<sup>14</sup> und Mitglied im Provinzialvorstand für die Rheinprovinz war.<sup>15</sup> Dass er zudem auch kommunalpolitisch aktiv war, ergibt sich aus der Bezeichnung „Beigeordneter“, also stellvertretender Bürgermeister nach der preußischen Städteordnung, die an einer Stelle auf ihn angewandt wird.<sup>16</sup>

### III.

Wie setzt sich nun das Aktenkonvolut, das eine Laufzeit von 1905 bis 1912 hat, im Einzelnen zusammen? Es handelt sich erkennbar nicht um eine systematische Sammlung, sondern wohl um eher zufällig überlieferte Einzelstücke. Protokolle oder Rundschreiben hat es im Zeitraum sicherlich wesentlich mehr gegeben, aber nur vereinzelt sind sie erhalten geblieben. Ihre Urheber stammen von sehr unterschiedlichen Ebenen der Nationalliberalen Partei und

9 Vgl. [http://www.medienwerkstatt-online.de/lws\\_wissen/vorlagen/showcard.php?id=23276](http://www.medienwerkstatt-online.de/lws_wissen/vorlagen/showcard.php?id=23276) (Zugriff 1.2.2021).

10 Vgl. <https://kolk-holz.de/unternehmen/> (Zugriff 15.2.2021).

11 Gerhard Hirschfeld u.a. (Hrsg.): 1918. Die Deutschen zwischen Weltkrieg und Revolution. Berlin 2018, S. 291.

12 ADL N 127–9 (18.12.1905).

13 ADL N 127–8 (3.3.1911).

14 ADL N 127–3 (27.4.1909).

15 Organisationshandbuch der Nationalliberalen Partei. 6. Jg. 1914/15 Berlin o.J., S. 279. Sein Name fehlt aber im vorhergehenden Band für 1912, obwohl Kolk offenbar Delegierter des Provinzialparteitags war. ADL N 127–12.

16 ADL N 127–1, Parteiausweis von 1909.

lassen sich von der schon erwähnten Wahlkreisebene über den Provinzialverband<sup>17</sup> bzw. dessen Geschäftsstelle<sup>18</sup> bis hin zum Zentralvorstand verorten.

Vor allem zwei Rundscreiben der Berliner Reichsgeschäftsstelle – einmal handschriftlich hektographiert und mit der Unterschrift von Robert Friedberg (1851–1920) versehen, dem Vorsitzenden des Geschäftsführenden Parteiausschusses,<sup>19</sup> zum anderen in Maschinenschrift mit persönlicher Anrede und neuem Signet sowie der zusätzlichen Unterschrift von Ernst Bassermann 1854–1917, dem nominellen Parteivorsitzenden<sup>20</sup> – werfen ein eigentümliches Licht auf die Parteiarbeit bzw. das Verhältnis zwischen Parteiführung und Untergliederungen: In beiden Fällen ging es darum, dass Berlin mehr finanzielle Unterstützung erwartete, sei es durch direkte Zuwendungen, sei es durch den Bezug von kostenpflichtigen Parteipublikationen. Das könnte ein Reflex auf die schon von Dieter Langewiesche konstatierte relative schwache Stellung der nationalliberalen Parteizentrale sein, die wenige Befugnisse gegenüber den vergleichsweise starken Untergliederungen hatte.<sup>21</sup>

Aber auch der rheinische Provinzialverband versuchte, Gelder von den Untergliederungen zu akquirieren, hier in Form von Abführungen für Delegierte.<sup>22</sup> Diese betrug offenbar mindestens 30 Mark, und es ist nicht ganz klar, wie dies die Wahlkreisverbände „gestemmt“ haben. Denn sie konnten bis zu 20 Delegierte für den Provinzial-Vertretertag bestimmen, und ein Mitglied wie August Kolk, als Großkaufmann sicher eher überdurchschnittlich vermögend, zahlte 1909 zwei Mark Jahresbeitrag.<sup>23</sup> Ende 1908 sind die Parteifinanzen sicherlich nicht zum einzigen Mal auch ausführlich auf einer Sitzung des Provinzialvorstandes diskutiert worden.<sup>24</sup> Finanznöte auf allen Partieebenen waren also offenbar keinesfalls ein Problem, das sich auf die Linksliberalen begrenzte,<sup>25</sup> sondern beschäftigten allem Anschein nach auch die industrienahen<sup>26</sup> Nationalliberalen vor dem Ersten Weltkrieg intensiv. Darauf wird in anderem Zusammenhang noch zurückzukommen sein.

17 ADL N 127–5, 6, 10–12.

18 ADL N 127–7.

19 ADL N 127–4 (Oktober 1908).

20 ADL N 127–3 (27.4.1909).

21 Dieter Langewiesche: Liberalismus in Deutschland. Frankfurt/M. 1988, S. 150 f., vgl. auch Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866–1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie. München 1992, S. 528.

22 ADL N 127–5, Bl. 2 (5.10.1905).

23 Vgl. ADL N 127–5 u. 2.

24 ADL N 127–10 RS.

25 Vgl. ADL N 109–49. Friedrich Naumann an Gerhart von Schulze-Gaevernitz, 7.11.1911, sowie Friedrich Naumann: Die Parteiorganisation! In: Die Hilfe 34 v. 21.8.1919, S. 450 ff.

26 Auf der Vorschlagsliste für den Provinzialvorstand trugen 1912 von den 44 außerhalb der Jungliberalen aufgeföhrten Personen 13 den Titel Fabrikant oder Fabrikbesitzer, zwei waren Kommerzienräte und zwei sonstige „Kaufleute“, ADL N 127–12.

Nicht ganz dazu passt, dass die regionalen Parteiveranstaltungen in einem wohl eher großbürgerlichen Ambiente stattfanden: So tagte der Provinzialvorstand 1908 im Kölner „Savoy-Hotel“<sup>27</sup> und ein Jahr später im Kurhaus von Bad Kreuznach.<sup>28</sup> Den „Rheinischen Vertretertag“ führte man 1912 in der Kölner „Lesegesellschaft“ durch. Dabei wurde allerdings ein Großteil der Kosten auf die Delegierten abgewälzt, die ihr Mittagessen „zum Preise von 3,- M einschl. ½ Flasche Wein“ und die Übernachtung „zum Preise von 2,50 M und höher (einschl. Frühstück)“ selber tragen sollten.<sup>29</sup>

#### IV.

Wohl am bemerkenswertesten ist ein nur vier Schriftstücke umfassender Faszikel, der sich auf den Anfang des Jahres 1907 datieren lässt. Zwei davon sind ganz unscheinbar, haben aber Bezug zur „großen“, d. h. nationalen Politik: Es sind kleine rechteckige, offenbar auf Papier von hoher Qualität<sup>30</sup> gedruckte Zettel mit der Aufschrift „Professor Richard Eickhoff, Remscheid“.<sup>31</sup> Aus dem Kontext geht hervor, dass es sich um Wahlzettel für den zweiten Urnengang bei der Reichstagswahl von 1907 handelt, bei der es – wie während des gesamten Kaiserreiches üblich – keine vorgedruckten, offiziellen Stimmzettel gab, ohne die eine Wahl heute unvorstellbar wäre. Dies war ein verbreiteter Ausgangspunkt für notorischen Streit und ein breites Einfallstor für die berüchtigten „Wahlbeeinflussungen“.<sup>32</sup> Denn die Stimmzettel waren vom Wähler – bis 1918 ausschließlich aus der männlichen Bevölkerung – ins Wahllokal fertig mitzubringen, das heißt, sie mussten außerhalb fertiggestellt werden, zugleich war aber eine gewisse Form und Farbe (weiß) vorgeschrrieben. Schon ob das eingehalten wurde, war oft Anlass für Diskussionen und Beanstandungen. Hinzu kam die Art der Beschriftung, die vor Eintritt ins Wahllokal erfolgen musste. Die Parteien gingen deshalb immer mehr dazu über, vorab Wahlzettel für ihre Kandidaten zu produzieren und an die Wähler vor der Wahlstätte zu verteilen,<sup>33</sup> wie hier im Falle des linksliberalen Kandidaten Eickhoff.

27 ADL N 127–10.

28 ADL N 127–11.

29 ADL N 127–12.

30 Der ursprüngliche Weißton ist im Gegensatz zu den meisten anderen Dokumenten hier auch nach fast 115 Jahren noch weitgehend erhalten.

31 ADL N 127–13.

32 Margaret Lavinia Anderson: Lehrjahre der Demokratie. Wahlen und politische Kultur im Deutschen Kaiserreich. Stuttgart 2009 (zuerst Princeton NJ 2000), S. 60 (Zitat) sowie speziell ebd., S. 78–88.

33 Vgl. ebd., S. 99 f.

Allerdings blieb es nicht beim bloßen Verteilen, sondern versuchten die Eickhoff unterstützende Kräfte auch an anderer Stelle, die Wähler zur Stimmabgabe für den Gemeinschaftskandidaten des bürgerlichen Lagers zu bringen. Es waren dann auch nicht die Stimmzettel, die die Wahl von 1907 im Wahlkreis Lennep-Mettmann zum auch überregional bedeutsamen Politikum machen. Zunächst stellt sich allerdings die Frage, warum Stimmzettel für einen linksliberalen Kandidaten in nationalliberale Parteiunterlagen kamen. Sammelte man möglicherweise Material für eine Wahlankündigung? Denn Richard Eickhoff (1854–1931) hatte zu diesem Zeitpunkt bereits seit zwei Legislaturperioden für Eugen Richters Freisinnige Volkspartei im Reichstag gesessen, gewählt im weit entfernten Wahlkreis Erfurt 3 (Mühlhausen-Langensalza), wo er sich zweimal in der Stichwahl gegen die Freikonservativen hatte durchsetzen können.<sup>34</sup> Die Erfolge waren nicht zuletzt dank sozialdemokratischer Unterstützung im zweiten Wahlgang eingetreten. Dieselbe Stichwahlkonstellation bestand dort im Thüringischen auch im Jahr 1907.

In Lennep-Mettmann wiederum unterstützten nicht nur die Nationalliberalen, die also keineswegs die Wahl Eickhoffs anfechten wollten, sondern auch die Freikonservativen dessen Kandidatur. Und so führt dieser schmale Aktenfaszikel in die Tiefen des kaiserzeitlichen Wahlsystems und der damit verbundenen Wahlkultur, die allerdings im Jahr 1907 nochmals eine ganz spezielle war. Gerade aus (national-)liberaler Perspektive fand dieser Wahlgang ähnlich wie bei der ebenfalls vorgezogenen Wahl von 1878 und bei der von 1887 unter besonderen Auspizien statt, nur dass es diesmal nicht mehr um die nationalliberale Vormachtstellung im Reichstag ging. Diese war spätestens seit 1890 dauerhaft verloren gegangen.

Aber es bestand Aussicht, den liberalen Einfluss auf die Regierungspolitik zu stärken wie seit Jahrzehnten nicht mehr, und dies galt nicht nur für die zeitweise zumindest inoffiziell mitregierenden Nationalliberalen, sondern auch erstmalig für die Linksliberalen. Denn die faktische Koalition von Konservativen und politischem Katholizismus war Ende 1906 über Kolonialfragen zerbrochen und Reichskanzler Bernhard von Bülow löste in der Hoffnung auf eine neue liberal-konservative Mehrheit vorzeitig den Reichstag auf.<sup>35</sup> Die Konstellation war ähnlich wie bei den „Kartellwahlen“ von 1887, nur dass diesmal der linksliberale Freisinn in das liberal-konservative Wahlbünd-

34 Vgl. Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 536 ff.; zur Vita von Eickhoff vgl. Bernd Haunfelder: Die liberalen Reichstagsabgeordneten 1871–1918. Ein biographisches Handbuch. Münster 2004, S. 120 f.

35 Zum Hintergrund vgl. aus einer Vielzahl von Studien allgemein Karl Rohe: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Frankfurt/M. 1992, S. 98–121 sowie speziell zu 1907 Gerd Fesser: Reichskanzler Bernhard Fürst von Bülow. Eine Biographie. Berlin 1991, S. 96–99, Nipperdey: Deutsche Geschichte (wie Anm. 21), S. 729–732 u. Jonathan Sperber: The Kaiser's Voters. Electors and Elections in Imperial Germany. Cambridge 1997, S. 240–254.

nis einbezogen wurde und sich so der Wahlunterstützung „amtlicher“ und anderer Stellen jenseits der klassischen liberalen Trägerschichten im Bürger-tum erfreute.

## V.

Dem Ausgangspunkt in der Kolonial-, das heißt deutschen „Weltpolitik“, gemäß fand der Wahlkampf vor allem unter national- und machtpolitischen Vorzeichen statt: „Fest steh‘ auf bergischen Höhen die Wacht – Für deutsche Ehr‘ und Macht!“ Dies war die zentrale Botschaft in dem Wahlauftruf an die „Wähler des bergischen Landes“, den unter der Überschrift „Auf zum Entscheidungskampf!“ die Freisinnige Volkspartei, die Nationalliberale Partei und die Freikonservative Partei Ende Januar 1907 für die Stichwahl in Lennep-Mettmann veröffentlichten.<sup>36</sup> Gegner des Wahlbündnisses, aus dem der spätere, nicht sehr langlebige „Bülow-Block“ hervorging, waren die als „national unzuverlässig“ angesehenen Kräfte in der Zentrumspartei und in der Sozialdemokratie. Dabei setzten die „Koalitionäre“ die Akzente teils unterschiedlich: War für Konservative und Nationalliberale 1907 vor allem die Sozialdemokratie der Gegner, bei den Linksliberalen dagegen eher die Zentrumspartei.<sup>37</sup> Jedenfalls kam es in den Wahlkreisen unabhängig von der Gesamtlage durchaus zu unterschiedlichen und zum Teil gegensätzlichen Konstellationen: Wie erwähnt setzte sich beispielsweise in Thüringen Eickhoff erneut gegen die ihn anderswo unterstützenden Freikonservativen durch, während Friedrich Naumann gleichzeitig in Heilbronn einen Wahlfeldzug gegen die agrarisch-konservativen Kräfte führte, die eigentlich seine Bündnispartner gewesen wären.<sup>38</sup>

Neuartig war in diesem Wahlkampf das massive Eingreifen der sogenannten „nationalen Verbände“, das den bürgerlich-protestantischen Parteien zu Gute kam und die organisatorischen Rückstände dort gegenüber politischem Katholizismus und Sozialdemokratie zeitweise schließen ließ.<sup>39</sup> Das machte sich auch in Lennep-Mettmann bemerkbar. Denn diese Region gehörte zu insgesamt 34 Wahlkreisen, in denen das Bülow stützende Wahlbündnis und die hinter ihm stehenden nationalen Verbände wie etwa der „Flottenverein“

36 ADL N 127–13.

37 So zumindest Sperber: *Voters* (wie Anm. 35), S. 245.

38 Vgl. Jürgen Fröhlich: Von Heilbronn in den Reichstag. Theodor Heuss, Friedrich Naumann und die „Hottentotten-Wahlen“ in Heilbronn 1907. In: *Zeitschrift für Württembergische Landesgeschichte* 67 (2008), S. 353–366.

39 So Sperber: *Voters* (wie Anm. 35), S. 247, vgl. auch Axel Grießmer: Massenverbände und Massenparteien im wilhelminischen Reich. Zum Wandel der Wahlkultur 1903–1912. Düsseldorf 2000, S. 140–186.

Chancen sahen, die der Sozialdemokratie zu gute gekommenen Ergebnisse der Wahl von 1903 zu revidieren.<sup>40</sup> Die nationalen Verbände betrieben also auch dort massive Wahlwerbung für den Block-Kandidaten.<sup>41</sup> Aus dem vorliegenden Aktenbestand lässt sich das allerdings nur indirekt entnehmen.

Warum war nun der gemeinsame Kandidat in Düsseldorf 1 ein Freisinniger? Die Bündniskonstellation mit den Nationalliberalen sozusagen als „Mittelpartei“ hätte eine Kandidatur von einem der ihrigen nahegelegt, zumal die Partei in der Rheinprovinz beträchtlich besser verankert war als die linksliberalen Schwesternparteien.<sup>42</sup> Dem widersprach aber die lokale Wahlgeometrie, wie überhaupt im Kaiserreich den einzelnen Wahlkreisen hohe Bedeutung zukam, insbesondere wegen des Prinzips der Wahl durch absolute Mehrheiten. Dadurch hatten auch eigentlich schwächere politische Kräfte im zweiten Wahlgang der beiden Bestplatzierten eine Chance, wenn sie die Anhänger der ausgeschiedenen Konkurrenten für sich mobilisieren konnten.<sup>43</sup> Im Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg wurden liberale Parlamentarier fast ausschließlich auf diesem Wege in den Reichstag gewählt. Und Lennep-Mettmann gehörte aus Sicht der Koalitionäre des künftigen Bülow-Blocks zum linksliberalen „Traditionsbestand“, weil sich aus dem „bürgerlichen“ Lager zuletzt der Freisinn hatte durchsetzen können.

Allerdings trauten die vereinten konservativ-liberalen Parteien offenbar dem früheren Abgeordneten Otto Fischbeck (1865–1939) die Rückgewinnung des Mandats nicht zu, obwohl er ebenso wie Eickhoff der Freisinnigen Volkspartei angehörte.<sup>44</sup> Vermutlich spielte es eine wichtige Rolle, dass Fischbeck als gebürtiger Pommern und nunmehriger Stadtrat in Berlin als zu wenig in der Region verwurzelt galt, zumal er inzwischen in Niederschlesien in das Preußische Abgeordnetenhaus gewählt worden war. Dagegen stammte Eickhoff vom Niederrhein und war im Hauptberuf Lehrer am Realgymnasium in Remscheid, zudem auch seit 1904 vor Ort gewähltes Mitglied im Abgeordnetenhaus. Zum bergischen „Stallgeruch“ kam vermutlich noch, dass er als „Professor“ weniger als der ehemalige Handelskammer-Syndikus Fischbeck im Geruch der Wirtschaftsnähe zu stehen und deshalb potentiellen Wechselwählern zwischen Liberalismus und Sozialdemokratie weniger fern

40 Grießmer: Massenverbände (wie Anm. 39), S. 259 Anm. 17, zum Wahlausgang von 1903 vgl. Anderson: Lehrjahre (wie Anm. 32), S. 313.

41 Grießmer: Massenverbände (wie Anm. 39), S. 266.

42 Frölich: „Liberalismus“ (wie Anm. 1), S. 221–224.

43 Vgl. auch Anderson: Lehrjahre (wie Anm. 32), S. 283.

44 Zur Vita vgl. Haunfelder: Reichstagsabgeordnete (wie Anm. 34), S. 135 f. Fischbeck hatte den Wahlkreis 1895 und 1898 jeweils knapp vor dem sozialdemokratischen Kandidaten im zweiten Wahlgang gewonnen und war 1903 in gleicher Weise knapp unterlegen gewesen, Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 851 f.

zu sein schien –, Insgesamt galt Eickhoff den „Wählern des bergischen Landes“ wahrscheinlich als besser vermittelbar.<sup>45</sup>

## VI.

Die Strategie ging auf, allerdings offenbar nur durch immensen Einsatz. Das lässt sich dem vielleicht interessantesten Dokument dieses Aktenkonvoluts entnehmen, einem als „Vertraulich!“ klassifizierten Rundschreiben an die „Herren Vertrauensmänner“ des Wahlbündnisses, die „Kleinarbeit betreffend!“. Hinter diesem etwas kryptischen Titel verbarg sich nichts anders als ein Merkblatt – man könnte auch sagen: eine Anweisung – dazu, wie sich die „Vertrauensmänner“ am Wahltag verhalten sollten.<sup>46</sup> Diesbezüglich wurden sieben Vorschläge gemacht, angefangen von der rechtzeitigen und dauerhaften Anwesenheit vor dem Wahllokal zur Verteilung der Stimmzettel, am besten mit entsprechenden Plakaten ausgestattet, über die Überwachung der Stimmabgabe im Wahllokal, um säumige Wähler gezielt anzusprechen, bis hin zu Vorabbesprechungen zwecks Koordinierung der Aktivitäten.

Im oben geschilderten Zusammenhang verdienen zwei der vorgesehenen Maßnahmen besonderes Interesse: Bei der Ansprache von nachlässigen Stimmberrechtigten sollte notfalls auch auf externes Personal zurückgegriffen werden. Und außerdem sollten für mobilitätseingeschränkte Wähler Wagen zur Verfügung gestellt werden. Dabei wurde, wie von anderenorts bekannt ist,<sup>47</sup> wohl nicht bloß an Kutschen, sondern auch bereits an Motorfahrzeuge gedacht. Den Verantwortlichen war klar, dass beides Geld kosten würde. Aber: „Vor den Kosten ist nicht zurückzuschrecken; dieselben übernimmt der Wahlausschuß.“<sup>48</sup> Hält man sich demgegenüber die erwähnte Finanznot der liberalen Parteien vor Augen und geht nicht davon aus, dass die Freikonservativen außerordentliche Mittel in die Wahl eines Freisinnigen, der sie anderswo piesackte, investierten, dann liegt es nahe, dass Eickhoffs Kandidatur von außerhalb, nämlich von den „nationalen Verbänden“ und damit indirekt von der Reichsregierung nicht nur ideell und mit Flugblättern, sondern auch mit Geld offenbar beträchtlich unterstützt worden ist; das Ganze sollte noch ein Nachspiel haben.

45 Vgl. auch Eickhoffs eigene Ausführungen am 1.3.1907 im Reichstag, Verhandlungen des Reichstags, Bd. 227, S. 167 C ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb0000283\\_7\\_00000.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb0000283_7_00000.html)) (Zugriff 10.5.2021).

46 ADL N 127–13 (29. Januar 1907). Der unterzeichnende „Vorsitzende“ des „Arbeitsausschusses der vereinigten Parteien“, Wilhelm Rörig, scheint kein Nationalliberaler gewesen zu sein, er ist jedenfalls in den Organisationshandbüchern (wie Anm. 15) nicht nachzuweisen. Möglicherweise handelt es sich um einen Vertreter der „nationalen Verbände“.

47 Fröhlich: Von Heilbronn (wie Anm. 38), S. 362.

48 ADL N 127–13 (29. Januar 1907).

Zunächst einmal aber ging das Kalkül der „vereinigten Parteien“ auf. Eickhoff, im ersten Wahlkampf noch fast zehn Prozent hinter dem sozialdemokratischen Mandatsinhaber liegend, holte in der Stichwahl einen ebenso großen Vorsprung heraus, was vor allem der nunmehrigen Unterstützung durch die genuin konfessionellen Parteien Zentrum und Christ-Soziale zu verdanken war.<sup>49</sup> Es war das beste liberale Stichwahlergebnis seit 1890.

Ebenfalls in Erfurt 4 gewählt, nahm Eickhoff das hiesige Mandat an, offenbar in der Meinung, der thüringische Wahlkreis sei für seine Partei sicherer. Das war eine Fehlkalkulation, wie sich alsbald herausstellte, denn bei der notwendigen Nachwahl setzte sich dort bald darauf der konservative Kandidat auf Anhieb durch.<sup>50</sup>

## VII.

Und so sicher war aber das rheinisch-bergische Mandat auch nicht. Denn im neu gewählten Reichstag gehörte die Wahl Eickhoffs zu jenen 87 – von insgesamt 397 – Wahlkreisergebnissen, die im Nachhinein angefochten wurden.<sup>51</sup> Bereits in der dritten Sitzung des neuen Parlaments ging der Zentrumsführer Peter Spahn (1846–1925) Eickhoff scharf an, weil er Kulturmobilismus verbreitet habe, obwohl ihn die Zentrumsanhänger in beiden Wahlkreisen unterstützt hätten.<sup>52</sup> Eickhoff sah sich postwendend zu einer persönlichen Erklärung veranlasst, zumal ihm Spahn auch die durch Indiskretion bekannt gewordene Verbindung zu Generalmajor August Keim (1845–1926) vorgeworfen hatte, dem geschäftsführenden Vorstandsmitglied des Flottenvereins mit guten Beziehungen zum Reichskanzleramt, worauf Eickhoff zunächst noch nicht einging.<sup>53</sup>

Da nun nicht nur Zentrumspolitiker, sondern auch die Sozialdemokraten und ihre Presse daraus eine massive „amtliche Wahlbeeinflussung“ ableiteten, fuhr Eickhoff wenige Wochen später eine Gegenattacke. Bei der suchte er die Bedeutung der nicht zu verleugnenden Verbindung zu Keim zu minimieren, da eine halbamtliche Wahlunterstützung weder von ihm „ersucht“

49 Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 852 f., vgl. auch die ausführlichen Wahlergebnisse in Verhandlungen des Reichstags, Bd. 246, Aktenstück Nr. 685, S. 4441 ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb00002887\\_00094.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb00002887_00094.html)) (Zugriff 10.5.2021).

50 Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 536 f.

51 Vgl. die Übersicht bei Robert Arsenschek: Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich. Zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität 1871–1914. Düsseldorf 2003, S. 160. Der Fall Eickhoff selbst wird von Arsenschek nicht thematisiert.

52 Verhandlungen des Reichstags, Bd. 227 (wie Anm. 45), S. 21 B-21 C ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb00002837\\_00031.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb00002837_00031.html)) (Zugriff 10.5.2021).

53 Ebd., S. 38 C-D ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb00002837\\_00048.htm](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb00002837_00048.htm)) (Zugriff 10.5.2021), zu Keim vgl. Grießmer: Massenverbände (wie Anm. 39), *passim*.

worden wäre noch er selbst davon „das mindeste gemerkt“ hätte.<sup>54</sup> Zugleich trachte er danach, die Gegner in den Reihen der beiden Oppositionsfraktionen zu spalten. Er sprach nämlich seine Verwunderung darüber aus, dass sich die Zentrumspartei nicht freue, „wenn es so der vereinten Kraft des Bürgertums gelungen ist, auch im Bergischen Lande den Terrorismus der Sozialdemokratie zu brechen“.<sup>55</sup>

Das dürften seine nationalliberalen und freikonservativen Unterstützer gern gehört haben, es half aber erst einmal nichts, denn das Damokles-Schwert einer Wahlannullierung schwiebte noch weit länger als ein Jahr über Eickhoff.<sup>56</sup> Erst am 6. Mai 1908 lehnte der Reichstag in namentlicher Abstimmung den Einspruch aus den Oppositionsparteien gegen den Beschluss der Wahlprüfungskommission<sup>57</sup> mit 163 zu 128 Stimmen ab. Eickhoff konnte wohl froh sein, dass der Bülow-Block noch nicht zerbrochen war. Denn das Abstimmungsverhalten lief entlang der parteipolitischen Frontstellung, auch Friedrich Naumann stimmte für seinen Fraktionsgenossen und gegen seine eigentlichen Wunsch-Verbündeten in der Sozialdemokratie.<sup>58</sup> Die sich anschließende Gültigkeitserklärung von Eickhoffs Wahl hatte dann nur noch einen minimalen Vorsprung von 147 zu 143 Stimmen, ohne dass man die Entwicklung in den Mehrheitsverhältnissen auf Anhieb nachvollziehen kann. Die Folge war Erleichterung bei den liberalen Parteien, denn das Reichstagsprotokoll verzeichnete als Reaktion auf den Beschluss „Lebhaftes Bravo links und bei den Nationalliberalen“,<sup>59</sup> wobei mit links nicht die Sozialdemokraten, sondern die freisinnige Fraktionsgemeinschaft gemeint war.

## VIII.

Leider lässt sich dem Aktenkonvolut nicht entnehmen, wie die örtlichen Nationalliberalen im allgemeinen und August Kolk speziell auf diesen Wahlerfolg reagiert haben. Die Parteiarbeit ging offenbar weitgehend unverändert weiter. Es gibt auch keinen Hinweis, dass es einen besonderen Kontakt zu „ihrem“ Abgeordneten gegeben hat. Auch an den Finanznöten änderte sich trotz der aufwendigen Wahlkampagne von 1907 offenbar nichts, womöglich wurden sie dadurch noch verstärkt. Eine derartige Kraftanstrengung blieb

54 Verhandlungen des Reichstags, Bd. 227 (wie Anm. 45), S. 166 A-169 C, Zitate S. 168 C.

55 Ebd., S. 169 B.

56 Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Bd. 246, Aktenstücke Nr. 716 u. 718, S. 4535 f. ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb00002887\\_00000.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb00002887_00000.html)) (Zugriff 10.5.2021).

57 Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Bd. 246 (wie Anm. 49), S. 4446.

58 Vgl. Verhandlungen des Reichstags, Bd. 232, S. 5175 C-5177 B f ([https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt\\_k12\\_bsb00002842\\_00858.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsb00002842_00858.html)) (Zugriff 11.5.2021) u. ebd., S. 5209 ff.

59 Ebd., S. 5177.

wohl die Ausnahme, 1912 stellten zwar Nationalliberale und die nun in der Fortschrittlichen Volkspartei geeinten Linksliberalen Eickhoff erneut auf. Aber eine „bürgerliche Sammlung“ kam nun weder im ersten noch im zweiten Wahlgang zustande: Zwar konnte Eickhoff knapp vor dem gemeinsam von Christlich-Sozialen und Zentrum aufgestellten Kandidaten in die Stichwahl einziehen und den ursprünglichen Zwanzig-Prozent-Vorsprung seines sozialdemokratischen Konkurrenten in der Stichwahl auf rund fünf Prozent verkürzen, der Sitz ging dennoch verloren, vermutlich weil anders als 1907 die konfessionellen, weiter rechtstehenden Parteien mangels „Gegengeschäften“ in anderen Wahlkreisen diesmal keine Wahlempfehlung für den bürgerlich-liberalen Kandidaten aussprachen, obwohl es im ersten Wahlgang eine anti-sozialdemokratische Stimmenmehrheit gegeben hatte, die auch in der Stichwahl vom siegreichen Kandidaten der Sozialdemokratie nicht übertragen wurde.<sup>60</sup> Diese Niederlage bedeutete das Ende für Eickhoffs Karriere als nationaler Parlamentarier, er saß aber bis 1918 weiterhin für die Region im Abgeordnetenhaus<sup>61</sup> und war danach Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei, wo er kurz vor seinem Tod nochmals als Landtagskandidat aufgestellt wurde.<sup>62</sup>

Mit dem Jahr 1912, in dem die Überlieferung des hier vorgestellten Aktenbestandes endet, verlieren sich auch die politischen Spuren von August Kolk. Er dürfte bis zum Ende des Kaiserreiches, welches auch das Ende der Nationalliberalen Partei bedeutete, Mitglied in deren Provinzialvorstand geblieben sein. Darüber, ob er auch zu Beginn der Weimar Republik – immerhin 63-jährig – sich nochmals politisch engagiert hat, etwa in Stresemanns Deutscher Volkspartei, liegen bislang keine Erkenntnisse vor, hier könnte eine Analyse der Lokalpresse vielleicht hier weiterhelfen.

## IX.

Dass sein Engagement für die nationalliberale Sache im Vorfeld des Ersten Weltkriegs recht umfassend war, daran kann man anhand dieser Akten nicht zweifeln. Überhaupt weist der Bestand darauf hin, dass Parteipolitik für das

- 60 Reibel: Handbuch (wie Anm. 2), S. 852 ff. Auffällig ist auch der Anstieg bei den „ungültigen“ Stimmen in den beiden Stichwahlen von unter einem auf drei Prozent (1912). In seinen „Erinnerungen“ hat sich Eickhoff über seine eigene politische Karriere so gut wie gar nicht ausgelassen, vgl. Richard Eickhoff: Politische Profile. Erinnerungen aus vier Jahrzehnten. Dresden 1927.
- 61 Bernhard Mann (Bearb.): Biographisches Handbuch für das Preußische Abgeordnetenhaus 1867–1918. Düsseldorf 1988, S. 119.
- 62 Lothar Albertin/Konstanze Wegner (Bearb.): Linkoliberalismus in der Weimarer Republik. Die Führungsgruppen der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Staatspartei. Düsseldorf 1980, S. 442 u. 772.

(national-)liberalen Bürgertum während des „Wilhelminismus“ nicht nur einen hohen Stellenwert hatte, sondern auch die Sphäre der „Honoratiorenpolitik“ hinter sich gelassen hatte. Eher kommt hier die organisatorische Verdichtung zum Ausdruck, die für den wilhelminischen Liberalismus schon des Öfteren konstatiert worden ist.<sup>63</sup>

Die von den unterschiedlichen Liberalen doch sehr ernst genommene Parteienkonkurrenz steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem jetzt wieder auftauchenden Bild eines ausgeprägt autoritären politischen Systems im Kaiserreich, welches gerade mit der damaligen Stellung von Parteien und Reichstag begründet wird.<sup>64</sup> Die Art und Weise, mit welchem Aufwand um Reichstagsmandate gekämpft wurde, legen nahe, dass es dabei nicht um eher unwichtige Positionen, die zudem für Parteien und Mandatshaber über lange Zeit anders als heute ganz und gar nicht lukrativ waren, in einem eher ephemeren Gremium ging.<sup>65</sup> Nicht nur in der Öffentlichkeit hatte eine möglichst starke Stellung im Reichstag zweifellos eine sehr hohe Bedeutung, was wiederum Rückschlüsse auf das faktische Gewicht dieses Teils der kaiserzeitlichen Legislative zulässt, ohne zugleich behaupten zu wollen, das deutsche Kaiserreich wäre bereits eine „lupenreine Demokratie“ gewesen. Aber Parteienkonkurrenz und Parteienkampf hatten zweifellos – anders als von den eher konservativen Schöpfern des deutschen Nationalstaats wohl beabsichtigt – auch positiven Einfluss auf die politische Kultur in Deutschland.<sup>66</sup>

Insofern liegt das Kaiserreich nicht nur wie ein drohender „Schatten“ auf dem gegenwärtigen Deutschland, sondern bildet in vielem den Ursprung der Gegenwart. Das gilt, wie dieser kleine Aktenbestand zeigt, auch für die Parteipolitik. Die Suche nach Quellen zur Finanzierung der Parteiarbeit oder die Art der Einflussnahme auf die öffentliche Meinung, indem die Wahl zum „Entscheidungskampf“ über Gut und Böse hochstilisiert wird, findet man auch heute noch zweifellos in der Konkurrenz zwischen den politischen Parteien. Aus dieser Perspektive erscheint das Engagement eines August Kolk und seiner nationalliberalen Parteifreunde alles andere als antiquiert, sondern recht modern.

63 Vgl. etwa Langwiesche: Liberalismus (wie Anm. 21), S. 147–155, Nipperdey: Deutsche Geschichte (wie Anm. 21), S. 528 u. Sperber: Voters (wie Anm. 35), S. 241.

64 Vgl. dazu Eckard Conze: Schatten des Kaiserreichs. Die Reichsgründung von 1871 und ihr schwieriges Erbe. München 2020, bes. S. 124–134. Anders nicht nur bei diesem Thema der Tenor bei Christoph Nonn: 12 Tage und ein halbes Jahrhundert. Eine Geschichte des Deutschen Kaiserreiches 1871–1918. München 2020, S. 284 f., 344 f., 454 ff. u. 461 f.

65 So auch Andersson: Lehrjahre (wie Anm. 32), S. 285.

66 Vgl. ebd., S. 293.



## Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Cedric Bierganns, Jg. 1988, Dr. phil., Referent für Sicherheitspolitik und Bundeswehr bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin

Agnes Bresselau von Bressendorf, Jg. 1984, Dr. phil., Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Berliner Kollegs Kalter Krieg am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin

Jürgen Frölich, Jg. 1955, Dr. phil., Bonn, Mitherausgeber des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung 1989–2021

Tim Geiger, Jg. 1972, Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin, Abteilung im Auswärtigen Amt, Berlin

Wolfgang Gerhardt, Jg. 1943, Dr. phil., Landesminister a. D., Wiesbaden, Ehrenvorsitzender des Vorstandes der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Victor Jaeschke, M.A., Jg. 1992, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Institut der Universität Potsdam

Dennis Möbus, Jg. 1983, Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geschichte und Biographie der FernUniversität Hagen

Tobias Müller, Jg. 1986, Dr. phil., Redakteur beim KATAPULT-Magazin, Greifswald, Wolf-Erich-Kellner-Preisträger 2020

Fabian Rausch, Jg. 1985, Dr. phil., Referent der Studienstiftung des deutschen Volkes, Bonn, Wolf-Erich-Kellner-Preisträger 2016

Peter Ridder, Jg. 1986, Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berliner Kolleg Kalter Krieg am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin

Joachim Scholtyseck, Jg. 1958, Prof. Dr. phil., Professor für die Geschichte der Neuzeit an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Mitherausgeber des Jahrbuchs zur Liberalismus-Forschung

Ulrich Sieg, Jg. 1960, Prof. Dr. phil., apl. Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Philipps-Universität Marburg

Andreas Wirsching, Jg. 1959, Prof. Dr. phil., Direktor des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin und Professor für Neueste Geschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München