

## Deutschlands Stellung in der Welt am Ende der „Ära Genscher-Lambsdorff“

Die „Wende“ von 1989/90 bedeutete in den internationalen Beziehungen einen grundlegenden Strukturbruch, der auch Deutschlands Stellung in der Welt nachhaltig veränderte. Der Zusammenbruch des Kommunismus, die Desintegration der Sowjetunion und die daraus erwachsene Unabhängigkeit zahlreicher Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas waren neben der Wiedervereinigung Deutschlands Prozesse von historischer Bedeutung, die eine weitgehende Neuordnung Europas erforderten. Diese Entwicklungen waren bereits seit den 1970er Jahren im Gange und wurden durch das „neue Denken“, das der sowjetische Partei- und Staatschef Michail Gorbatschow ab 1985 in der Innen- und Außenpolitik der UdSSR eingeführt hatte, noch beschleunigt. Das ganze Ausmaß des Wandels ließ sich jedoch erst ermessen, als die Wiedervereinigung Deutschlands und Europas neue Rahmenbedingungen schuf, die erweiterte Entfaltungsmöglichkeiten, aber auch größere Risiken bedeuteten und zugleich das Ende einer Ära einleiteten, in der die Bundesrepublik Deutschland sich in den 1970er und 1980er Jahren einen gesicherten Platz in der internationalen Ordnung geschaffen hatte: der „Ära Genscher-Lambsdorff“.<sup>1</sup>

Hans-Dietrich Genscher war nach dem Rücktritt von Bundeskanzler Willy Brandt und der Wahl Walter Scheels zum Bundespräsidenten im Mai 1974 als Außenminister in das nunmehr von Helmut Schmidt (SPD) geleitete Bundeskabinett berufen worden und hatte diese Position auch nach dem konstruktiven Misstrauensvotum und der Wahl des CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl zum Bundeskanzler am 1. Oktober 1982 wieder übernommen. Bis zu seinem freiwilligen Ausscheiden am 18. Mai 1992 prägte er damit 18 Jahre lang die deutsche Außenpolitik und war Europas dienstältester Außenminister. Viele im In- und Ausland konnten sich einen anderen als ihn in diesem Amt kaum noch vorstellen. Für Otto Graf Lambsdorff, seit 1977 Bundeswirtschaftsminister, galt dies nicht unbedingt, als er sich im Juni 1984 zum Rücktritt gezwungen sah, nachdem die Bonner Staatsanwaltschaft im Zuge der sogenannten „Flick-Affäre“ Anklage gegen ihn erhoben hatte. Aber auch Lambsdorff konnte auf eine Amtsführung zurückblicken, die wichtige Wei-

1 Vgl. hierzu ausführlich Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung. München 2009.

chenstellungen aufwies. Anschließend – von 1988 bis 1993 – wurde er zum Bundesvorsitzenden der FDP gewählt. 1992/93 zogen sich Genscher und Lambsdorff dann nahezu zeitgleich aus ihren Führungspositionen zurück. Mit ihnen ging eine erfolgreiche Ära liberaler Politik zu Ende, auch wenn beide danach in verschiedenen Funktionen noch weiter im Rampenlicht der Öffentlichkeit standen.<sup>2</sup>

Die Beantwortung der Frage, wie Deutschlands Stellung in der Welt am Ende der „Ära Genscher-Lambsdorff“ aussah, muss deshalb auch eine Einschätzung enthalten, welchen Anteil beide Politiker an den Veränderungen besaßen, die sich an der Schwelle zu den 1990er Jahren vollzogen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Dieser Anteil war beträchtlich und wird häufig – vor allem hinsichtlich Graf Lambsdorffs – nur ungenügend gewürdigt. Denn die Tatsache, dass die Deutschen 1989/90 die Probleme der Wiedervereinigung meistern konnten, hatte – neben den Entwicklungen der „friedlichen Revolution“ in der DDR – vor allem zwei Gründe: erstens die wirtschaftliche Prosperität der Bundesrepublik, zu der Graf Lambsdorff entscheidende Voraussetzungen geschaffen hatte und die Deutschland nunmehr in die Lage versetzte, die finanziellen Lasten der Vereinigung zu tragen; und zweitens die außenpolitische Berechenbarkeit als Folge der Politik Genschers, die im Ausland ein festes Fundament des Vertrauens geschaffen hatte, auf dem sich die Wiedervereinigung Deutschlands jetzt vollzog.

## Wirtschaftliche Prosperität als Basis der Wiedervereinigung

Das deutsche „Wirtschaftswunder“, das während der Rezession 1966/67 erstmals einen Einbruch erlitten hatte, schien nach der doppelten Explosion der Ölpreise 1973 und 1979 endgültig vorbei zu sein. Schon 1974 lag die Zahl der Arbeitslosen mit 582 500 im Jahresdurchschnitt erstmals seit 1960 wieder über der Zahl der offenen Stellen (315 400). 1975 betrug die Zahl der Arbeitslosen bereits 1 074 200, 1982/83 gar 2,2 Millionen. Die Arbeitslosenquote stieg damit von 0,7 Prozent 1974 auf 4,7 Prozent 1975 und 9,1 Prozent 1983.<sup>3</sup> Grund dafür war nicht nur die Verteuerung der Energiepreise, sondern auch eine überzogene Ausgabenpolitik der sozialliberalen Koalition sowie ein grundlegender Strukturwandel in der Weltwirtschaft, der die deutsche

- 2 Zur Biographie Genschers vgl. vor allem Hans-Dieter Heumann: Hans-Dietrich Genscher. Die Biografie. Paderborn 2012, zu Graf Lambsdorff vgl. etwa Jürgen Morlok (Hrsg.): Der Freiheit verpflichtet. Bd. 2: Beiträge zum 80. Geburtstag von Otto Graf Lambsdorff. Stuttgart 2007.
- 3 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1987. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1987, S. 89 f., sowie dass. (Hrsg.): Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1997, S. 88 f.

Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigte. Wachsender Konkurrenzdruck und neue Formen der Erwerbstätigkeit stellten bisherige arbeitsrechtliche Bestimmungen und gewerkschaftlich geforderte Standards mehr und mehr in Frage. Nationale Alleingänge im Arbeitsrecht und in der Sozialpolitik wurden zunehmend problematisch. Die umfassende Öffnung der Grenzen durch die europäische Integration und die moderne Informationstechnologie taten ein Übriges, Veränderungen herbeizuführen, wie es sie seit der Industriellen Revolution und der Entstehung der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert nicht mehr gegeben hatte.

Bund, Länder und Gemeinden versuchten zwar, der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und andere staatliche Förderprogramme zu begegnen. Doch der beschäftigungspolitische Effekt blieb gering. Stattdessen wuchs die Verschuldung der Öffentlichen Hand. Bundeskanzler Helmut Schmidt stand dadurch bereits 1980 vor dem Problem, dass seine bis dahin unbestrittene Kompetenz in Fragen von Wirtschaft und Finanzen ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Selbst von Medien, die der SPD/FDP-Koalition im Prinzip freundlich gegenüberstanden, wurde seine Politik negativ beurteilt – wie in zwei umfangreichen Serien des Nachrichtenmagazins *Der Spiegel* 1980 und 1982, in denen es um die ökonomischen Folgen des Strebens nach sozialer Gerechtigkeit (unter dem vielsagenden Titel „Der Griff in die eigene Tasche“) sowie um „Reformpolitik und Staatschulden“ ging.<sup>4</sup>

Am schonungslosesten wurde die Kritik an der sozial-liberalen Wirtschafts- und Sozialpolitik jedoch von einem Kollegen aus dem Kabinett formuliert: Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff. So legte Lambsdorff am 9. September 1982 auf Bitten Schmidts eine Zusammenfassung verschiedener Unmutsäußerungen vor, die während der Sommerpause von Lambsdorff in der Presse erschienen waren. Das Papier sollte dazu verhelfen, Wahres von Unwahrem zu trennen und den Kern der Argumente Lambsdorffs herauszufinden. Das Memorandum unter dem Titel „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“<sup>5</sup> wurde bald als „Scheidungspapier“ der SPD-FDP-Koalition bezeichnet. Tatsächlich entbehrte es, wie der Historiker Wolfgang Jäger später anmerkte, nicht einer gewissen Ironie, dass die Kritik von einem Angehörigen der Partei kam, die seit 1972 die Verantwortung für das Wirt-

4 Renate Merklein: Soziale Gerechtigkeit und ihre Folgen (I-V). In: *Der Spiegel* 22-26, 26. Mai bis 23. Juni 1980; dies.: Reformpolitik und Staatsschulden. In: *Der Spiegel* 38-32, 12. Juli bis 9. August 1982.

5 Abgedruckt bei Manfred Schell: *Die Kanzlermacher*. Mainz 1986, S. 27-47.

schaftsministerium getragen hatte.<sup>6</sup> Aber in der Sache hatte Lambsdorff durchaus Recht und entsprach zudem mit seinen Ausführungen einem verbreiteten Empfinden der deutschen Bevölkerung, in der sich Pessimismus und Zukunftsangst ausbreiteten – von Jürgen Leinemann zu Beginn des Jahres 1982 in einer weiteren *Spiegel*-Serie mit dem Titel „Die deutsche Depression“ überschrieben.<sup>7</sup>

Tatsächlich wurde innerhalb der FDP zwischen Genscher und Graf Lambsdorff bereits im Sommer 1981 erwogen, die Koalition mit der SPD aufzukündigen. Genscher bereitete dafür sogar schon den Boden, als er unter dem Datum des 20. August 1981 einen sogenannten „Wendebrief“ an die FDP-Mitglieder schrieb, in dem er auf die schwierige Haushaltsslage verwies und deutlich machte, wie dringend es geboten sei, alte Denkmuster zu verlassen. Wörtlich bemerkte er:

„Eine Wende ist notwendig, im Denken und im Handeln. Es gilt, eine Anspruchsmentalität zu brechen, die nicht deshalb entstand, weil die heute lebende und arbeitende Generation weniger leistungsbereit wäre als ihre Vorgänger, sondern weil manches Gesetz geradezu zur Inanspruchnahme auffordert, um nicht zu sagen: verleitet. Eine Wende ist notwendig. Jetzt geht es darum, die Weichen deutlich auf mehr Selbstverantwortung, auf Leistung und Selbstbestimmung zu stellen, das heißt eben auf mehr Freiheit. Die Grundtendenz in unserer Gesellschaft ist nicht auf mehr Staat gerichtet. Wir entscheiden [...] über unsere Zukunftschancen schlechthin.“<sup>8</sup>

Hier ist nicht der Ort, den Bruch der sozial-liberalen Koalition im Einzelnen nachzuzeichnen. Dies ist mehrfach an anderer Stelle bereits geschehen.<sup>9</sup> Als Helmut Kohl am 1. Oktober 1982 durch ein Konstruktives Misstrauensvotum das Amt des Bundeskanzlers übernahm, blieb die Überwindung der Wirtschaftskrise mit Massenarbeitslosigkeit, kritischer Staatsverschuldung, hoher Inflation und anhaltender Wachstumsschwäche jedoch das alles beherrschende Thema. Der alte und neue Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff wies dafür mit seinem Papier vom 9. September die Richtung. Die Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU/CSU und FDP folgten im wirtschaftspolitischen Teil im Wesentlichen seinen Leitlinien, die allerdings auch innerhalb der Union durchaus umstritten waren. Vor allem Lambsdorffs

6 Vgl. auch Wolfgang Jäger: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982. In: ders./Werner Link: Republik im Wandel 1974-1982. Die Ära Schmidt. Stuttgart/Mannheim 1987, S. 197 f.

7 Jürgen Leinemann: Die deutsche Depression (I-V). In: Der Spiegel 3-7, 18. Januar 1982 bis 15. Februar 1982.

8 Zit. nach Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen. Berlin 1995, S. 447 f.

9 Siehe etwa Gérard Bökenkamp: Wechsel statt Wende. Der Koalitionswechsel der FDP von 1982 aus dem Blickwinkel der realpolitischen Zwänge. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 28 (2016), S. 161-182.

Vorschläge für Einsparungen bei der Beamtenbesoldung, dem Arbeitslosengeld, beim Mutterschaftsurlaub und beim Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie seine Pläne zur Erhöhung der Beiträge in der Kranken- und Rentenversicherung bei gleichzeitiger schrittweiser Abschaffung der Gewerbesteuer, Abflachung der Steuerprogression bei mittleren Einkommen und der Lockerung der Arbeits- und Jugendarbeitsschutzbestimmungen stießen über alle Parteigrenzen hinweg auf Unverständnis und Widerstand.<sup>10</sup>

Der DGB nannte das Lambsdorff-Papier einen „wirtschafts- und sozialpolitischen Amoklauf“ und sah darin eine Art Kriegserklärung an die Gewerkschaften, die am 23. und 30. Oktober 1982 mit ersten Protestkundgebungen beantwortet wurde. Der Reichsbund der Kriegsopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen sprach von einem „Gruselkatalog“ von Eingriffen in die sozialen Leistungen, die die „soziale Demontage zur sozialpolitischen Barbarei“ steigern würden.<sup>11</sup> Der SPD-Vorstand erklärte am 13. September, das Papier kombiniere „wirtschaftspolitische Unkenntnis und Unverständnis für den sozialen Konsens“ und fragte die FDP, „ob sie sich mit dem Konzept des Grafen Lambsdorff identifiziert und sich damit aus der erfolgreichen Tradition der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland verabschieden“ wolle.<sup>12</sup> Nach Meinung der Finanzexpertin der FDP-Bundestagsfraktion, Ingrid Matthäus-Maier, strebte Lambsdorff eine massive Umverteilung von unten nach oben an und missachtete dabei unentbehrliche liberale Grundsätze wie die Gleichheit der Bildungschancen und die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau. Der Wirtschafts- und Arbeitsrechtler Kurt Biedenkopf, zu dieser Zeit Vorsitzender des CDU-Landesverbandes Westfalen-Lippe, bezeichnete die sozialpolitischen Überlegungen Lambsdorffs als „Radikalvorstellungen“ ohne wirkliche Perspektive. Sie hätten zwar die Wirkung eines Paukenschlages, könnten aber nicht als „Gründungsurkunde für neue Mehrheiten“ genommen werden.<sup>13</sup> Das FDP-Präsidium würdigte das Papier indessen am 13. September als „Vorwärtsstrategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die auf private und öffentliche Investitionen setzt“,<sup>14</sup> und betrachtete es als gute Grundlage für die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung. In gleichem Sinne kündigte auch Kohl in seiner Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 an, dass er durch eine

10 Vgl. allgemein zur Rezeption des „Lambsdorff-Papiers“ (wie Anm. 5) Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik von 1949 bis zur Gegenwart. München 2009, S. 511 u. Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990. München 2006, S. 30 f.

11 Archiv der Gegenwart, 1982, S. 25 960.

12 Zit. nach Klaus Bohnsack: Die Koalitionskrise 1981/82 und der Regierungswechsel 1982. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 14 (1983), S. 22.

13 Archiv der Gegenwart (AdG) 1982, S. 25960. Vgl. auch Peter Borowsky: Deutschland 1969-1982. Hannover 1987, S. 226.

14 Bohnsack: Die Koalitionskrise 1981/82 (wie Anm. 12), S. 22.

Wiederbelebung der Marktkräfte die schwere Erblast seines Vorgängers abtragen wolle – „weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt“, „weg von kollektiven Lasten, hin zur persönlichen Leistung“, „weg von verkrusteten Strukturen, hin zu mehr Beweglichkeit, Eigeninitiative und verstärkter Wettbewerbsfähigkeit“.<sup>15</sup>

Ohne große Verzögerungen wurden nun innerhalb weniger Wochen der unter der Regierung Schmidt liegengebliebene Haushalt 1983 verabschiedet und eine Reihe von Begleitgesetzen auf den Weg gebracht, die Signale für eine Wiederbelebung der Konjunktur setzen und die Voraussetzungen für eine allmähliche Verbesserung der Leistungsbilanz schaffen sollten. Auch wenn die angestrebten Ziele nicht immer erreicht wurden – etwa beim Abbau von Subventionen oder im Bereich des dirigistischen Agrarmarktes –, waren die wirtschaftspolitischen Erfolge der neuen Regierung dennoch beträchtlich. So lag das Wachstum des Bruttonsozialproduktes, das 1982 noch um 1,0 Prozent gesunken war, ab 1983 wieder über 2,5 Prozent. Durch eine restriktive Haushaltspolitik unter dem neuen Finanzminister Gerhard Stoltenberg wurde die öffentliche Verschuldung deutlich vermindert.<sup>16</sup> Ein Rekord-Außenhandelsüberschuss von 110 Milliarden DM machte die Bundesrepublik bereits ab 1986 zur stärksten Handelsnation der Welt. Die Inflationsrate wurde von fünf Prozent 1982 auf -0,2 Prozent 1986 gedrückt – zuletzt waren die Preise 1953 gesunken.

Ein Schatten auf dieser Erfolgsbilanz war allerdings die Arbeitslosigkeit. Zwar wurden seit dem Sommer 1983 etwa 600 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Aufgrund von Zuwanderung verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen dadurch aber kaum. Immerhin stieg sie auch nicht weiter an. Noch 1989 lag sie, wie 1982/83, bei rund zwei Millionen.<sup>17</sup> Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit blieb daher ein Dauerthema. Ansonsten hatten die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen Graf Lambsdorffs jedoch zu den erhofften Erfolgen geführt, so dass die deutsche Wirtschaft am Ende der achtziger Jahre wieder in einem besseren Licht erschien. Die ausgezeichneten wirtschaftlichen Rahmendaten boten daher auch günstige Voraussetzungen für die Finanzierung der deutschen Einigung. Man konnte sich von der positiven Entwicklung in Westdeutschland sogar Impulse für die gesamtdeutsche Konjunktur erhoffen, wenngleich die Kosten, die bei der Umstellung der ostdeutschen Planwirtschaft auf marktwirtschaftliche Prinzipien anfallen würden, nur schwer abschätzbar waren.

15 Bulletin Nr. 93, 14. Oktober 1982, S. 855.

16 Vgl. Gerhard Stoltenberg: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947-1990. Berlin 1997, S. 277 ff.

17 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1997 (wie Anm. 3), S. 89.

## Kontinuität in der Außenpolitik

In der Außen- und Deutschlandpolitik war es vor allem Hans-Dietrich Genscher zu verdanken, dass das hohe Maß an Kontinuität und Berechenbarkeit, das sich mit seinem Namen verband, 1989/90 maßgeblich dazu beitrug, die Wiedervereinigung in geordneten, ja unspektakulären Bahnen verlaufen zu lassen. Vor allem in der Spätphase der sozial-liberalen Koalition, als unter dem Einfluss der Friedensbewegung und angesichts deutlich erkennbarer Positionsverschiebungen innerhalb der SPD ein grundlegender Kurswechsel im Verhältnis zu den USA gedroht hatte, war es nicht zuletzt Genscher gewesen, der durch den Regierungswechsel dazu beigetragen hatte, den Bruch zu vermeiden. Der politische Wechsel, der sich 1982 vollzog, unterbrach daher nicht die Kontinuität, sondern verhalf gerade dazu, sie zu wahren.<sup>18</sup>

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik bekannte sich somit im weiteren Verlauf der 1980er Jahre weiterhin zur Doppelstrategie des Harmel-Berichts der NATO von 1967, derzufolge Sicherheit und Entspannung eine „gegenseitige Ergänzung“ bilden sollten.<sup>19</sup> Diese Strategie hatte nicht nur eine solide Basis für die amerikanische und europäische Politik der *Détente* gebildet, sondern auch den Rahmen für die neue Ostpolitik der Bundesrepublik abgesteckt. So war das außenpolitische Handeln der sozial-liberalen Koalition unter Brandt wie danach unter Schmidt bei allen entspannungspolitischen Visionen von einem nüchternen Realismus gekennzeichnet, der sich nun unter Kohl und Genscher weiter fortsetzte. Dazu zählte auch das Bekenntnis zu dem von Schmidt initiierten NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979, der die Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen in Europa vorsah, wenn die in Genf geführten Verhandlungen über einen beiderseitigen Abbau des Mittelstreckenpotentials bis Ende 1983 ergebnislos verliefen. Als sich dies schließlich abzeichnete, fasste der Deutsche Bundestag am 22. November 1983 den Beschluss, den fristgerechten Stationierungsbeginn zu befürworten.

Überraschend für viele war jedoch weniger die Haltung der Regierung Kohl in der Frage der Nachrüstung und ihr uneingeschränktes Bekenntnis zum westlichen Bündnis, das zu keinem Zeitpunkt in Frage stand, als vielmehr ihre aktive Ost- und Deutschlandpolitik. Die Ablehnung der neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition durch die CDU/CSU zu Beginn der siebziger Jahre war noch ebenso in Erinnerung wie der Bundestagswahlkampf von 1980, in dem sich Franz Josef Strauß dazu hatte hinreißen lassen, von „gewissen Aktionsgemeinschaften zwischen Kommunisten und dem linken Bereich der SPD“ zu sprechen und sich selbst als das „letzte gefährliche

18 Vgl. Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 476.

19 Abgedruckt u. a. in AdG 1967, S. 13607 f.

Hindernis aus der alten Generation“ zu stilisieren, das der neuen „den Weg in den Sozialismus“ verstelle.<sup>20</sup> Dagegen war das Bemühen Helmut Kohls, sich stillschweigend mit den Ergebnissen der neuen Ostpolitik zu arrangieren, weitgehend verblasst. Tatsächlich bedurfte es aus Sicht Genschers auch in der Ostpolitik – wie im Verhältnis zu den westlichen Verbündeten – keiner nennenswerten Korrekturen. Als er im Oktober 1982 in Moskau mit Andrej Gromyko und anderen Vertretern der Sowjetunion sprach, gingen alle Beteiligten von einem „Höchstmaß an Kontinuität und Berechenbarkeit“ aus.<sup>21</sup>

Die Kontakte zur Sowjetunion und zu Polen wurden deshalb in der bisherigen Weise aufrechterhalten. Im Verhältnis zur DDR gab es nach Jahren der Stagnation, die von Ost-Berlin ausgegangen war, sogar eine Intensivierung der Beziehungen. Bundeskanzler Kohl erneuerte eine bereits von Helmut Schmidt ausgesprochene Einladung an Staats- und Parteichef Erich Honecker, die Bundesrepublik zu besuchen. Die 1975 unterbrochenen Verhandlungen über ein Kulturabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurden im Frühjahr 1983 wieder aufgenommen und führten am 6. Mai 1986 zur Unterzeichnung in Ost-Berlin. Zudem übernahm die Bundesregierung im Juli 1984 Bürgschaften für Kredite deutscher Banken an die DDR in Höhe von insgesamt 1,95 Milliarden DM, wobei der erste Kredit über eine Milliarde DM im Juli 1983 sogar vom bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß persönlich „vermittelt“ wurde.<sup>22</sup> Die DDR honorierte dieses Entgegenkommen mit menschlichen Erleichterungen: Es kam zu Verbesserungen bei der Grenzabfertigung, zum Abbau der Selbstschussanlagen und Bodenminen an der innerdeutschen Grenze, zur Verringerung der Verdachtskontrollen im Berlin-Verkehr sowie zu einer Senkung des Mindestumtausches für Rentner und einer Erweiterung der Ausreisemöglichkeiten für DDR-Bürger.<sup>23</sup>

Diese positive Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, die ebenfalls im Besuch Honeckers in der Bundesrepublik im September 1987 zum Ausdruck kam, erleichterte schließlich auch den Weg zur deutschen Wiedervereinigung, der sich im Sommer und Herbst 1989 anbahnte, als immer mehr DDR-Bürger ihr Land verließen oder sich zu Massendemonstrationen in ostdeutschen Städten versammelten und damit am 9. November 1989 die

20 Zit. nach Klaus Dreher: Helmut Kohl. Leben mit Macht. Stuttgart 1998, S. 233 u. 235.

21 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 477.

22 Vgl. hierzu Franz Josef Strauß: Die Erinnerungen. Berlin 1989, S. 470 ff. Siehe auch Peter Siebenmorgen: Franz Josef Strauß. Ein Leben im Übermaß. München 2015. Die Hintergründe des zwischen Strauß und dem DDR-Unterhändler Alexander Schalck-Golodkowski eingefädelten Milliardenkredits aus ostdeutscher Sicht erhellen an Hand der Schalck-Akten Wolfgang Seiffert/Norbert Treutwein: Die Schalck-Papiere. DDR-Mafia zwischen Ost und West. Die Beweise. Rastatt/München 1991.

23 Siehe hierzu umfassend Karl-Rudolf Korte: Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982-1989. Stuttgart 1998.

Öffnung der Grenzen nach Westen erzwangen. Wohl waren die politischen Verhältnisse in der DDR von denjenigen früherer Jahre nun grundverschieden. Aber die mühelose Selbstverständlichkeit, mit der sich westdeutsche Politiker nach der Öffnung der Mauer in der DDR bewegten und an den Diskussionen in Ostdeutschland beteiligten, wäre ohne die vorherige Kontinuität in der Entspannungspolitik zwischen beiden deutschen Staaten kaum vorstellbar gewesen.

## Die Lage nach der Wiedervereinigung

Wenn es zutrifft, dass wirtschaftliche Prosperität und außenpolitische Berechenbarkeit, die eng mit der Politik von Otto Graf Lambsdorff und Hans-Dietrich Genscher verbunden waren, zu den wichtigsten Voraussetzungen für ein erfolgreiches Management der Wiedervereinigung 1989/90 zählten, so gilt ebenfalls, dass die Lage nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten durch Herausforderungen gekennzeichnet war, die nicht leicht zu bewältigen waren und neue politische Konzeptionen oder gar Visionen erforderten. Wirtschaftlich kamen große Lasten auf die Bundesrepublik zu, um die Integration der neuen Bundesländer in die bundesrepublikanische Ordnung zu gewährleisten. Und außenpolitisch war Deutschland gezwungen, besondere Vorsicht walten zu lassen, um nicht den Eindruck zu erwecken, als kehre man zur nationalistischen Politik früherer Zeiten zurück. Derartige Befürchtungen waren nicht zuletzt von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher geäußert worden, die 1989/90 wiederholt erklärt hatte, ein geentes, starkes Deutschland stelle eine Gefahr für die seit dem Zweiten Weltkrieg erreichte Stabilität in Europa dar, und noch Jahre später in ihren Memoiren meinte, vor „dem bekannten Gespenst – der Deutschen Frage“ warnen zu müssen.<sup>24</sup>

Die Bundesregierung suchte daher von Anfang an die Sorge zu zerstreuen, dass zwischen deutscher und europäischer Einigung ein Widerspruch bestehen könne. Bundeskanzler Kohl hatte dazu bereits im Frühjahr 1989 erklärt, Deutschlands Zukunft liege „in der Europäischen Union als Modell einer europäischen Friedensordnung“, die europäische Einigungspolitik bleibe „die einzige sinnvolle Antwort auf die ungelöste deutsche Frage“.<sup>25</sup> An dieser Position hielten Kohl und Genscher während des gesamten Einigungsprozesses fest und ließen sie in zahlreichen Beschlüssen verschiedener Gre-

24 Margaret Thatcher: *The Downing Street Years*. London 1993, S. 813 f.

25 Zit. nach Rudolf Hrbek: Deutschland und der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses. In: Werner Süß (Hrsg.): *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen 2002, S. 301 f.

mien bekräftigen.<sup>26</sup> Noch am 2. Oktober 1990, einen Tag vor der Wiedervereinigung, schrieb Kohl dazu in einem Artikel für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, die Verwirklichung der Europäischen Union werde „Herzstück der Außenpolitik auch eines vereinten Deutschland sein“.<sup>27</sup> In seiner Regierungserklärung zur Politik der ersten gesamtdeutschen Bundesregierung ergänzte er diese Aussage zwei Tage später im Berliner Reichstag mit den Worten, die Vollendung der deutschen Einheit erweise sich „als eine große, ich möchte sagen: als die Chance, das Werk der europäischen Einigung zu beschleunigen“. Die Europäische Union solle „ein festes Fundament für das Zusammenwachsen ganz Europas sein und dessen Kern bilden“.<sup>28</sup>

Die Bundesrepublik unterstützte deshalb auch die Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion und ließ keinen Zweifel daran, dass sie darüber hinaus an eine politische Union Europas dachte, die eine Ausweitung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der Europäischen Gemeinschaft, institutionelle Reformen sowie Bestimmungen über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfassen sollte.<sup>29</sup> Außerdem setzte die Bundesregierung sich für die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft ein, wobei sie zunächst den Beitritt Finnlands, Schwedens und Norwegens sowie Österreichs favorisierte, die aufgrund ihrer EG-adäquaten Wirtschaftsstruktur eine unkomplizierte Integration erwarten ließen.<sup>30</sup> Aber auch eine Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaft wurde bereits 1989/90 erwogen, um den Transformationsprozess in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu unterstützen, die ökonomische Angleichung zu beschleunigen und Grundlagen für eine neue gesamteuropäische Architektur zu schaffen. „In unseren Tagen bedeutet dies“, bemerkte Kohl am 2. Oktober 1990, „dass die Europäische Gemeinschaft eine maßgebliche Rolle zu spielen hat bei der Unterstützung des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels in Mittel-, Ost- und Südosteuropa“. Selbstverständlich werde sich das vereinte Deutschland an diesen Bemühungen „maßgeblich beteiligen“, denn als ein Land im Herzen Europas habe Deutschland „alles Interesse daran, dass das wirtschaftliche West-Ost-Gefälle in Europa überwunden wird“.<sup>31</sup>

26 So stellte beispielsweise der Europäische Rat nach einer Tagung in Straßburg am 8./9. Dezember 1989 in seiner Schlusserklärung fest, dass die deutsche Einheit „in die Perspektive der europäischen Integration eingebettet“ sein müsse. Vgl. Bulletin, Nr. 147, 19. Dezember 1989, S. 1246. Zur Position Kohls siehe Werner Weidenfeld: Außenpolitik für die deutsche Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90. Stuttgart 1998.

27 Zit. nach Helmut Kohl: Bilanz und Perspektiven. Regierungspolitik 1989-1991, Bd. 2. Bonn 1992, S. 657.

28 Ebd., S. 684.

29 Vgl. hierzu umfassend Curt Gasteiger: Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2000. Vollst. überarb. Neuaufl. Bonn 2001.

30 Hrbek: Deutschland und der Fortgang (wie Anm. 25), S. 304.

31 Kohl: Bilanz und Perspektiven (wie Anm. 27), Bd. 2 S. 657 f.

Damit zeichneten sich für die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung zwei grundlegende Tendenzen ab: zum einen die Fortdauer der militär- und sicherheitspolitischen Zurückhaltung, vor allem wenn es um den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes ging; zum anderen die Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses im Sinne einer Vertiefung der Integration im Westen – besonders durch die Errichtung einer Währungsunion – und der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Osten. Deutschland kehrte damit aus einer Randlage im Ost-West-Konflikt in seine traditionelle Mittellage in Europa zurück und schickte sich an, dessen Neuordnung maßgeblich zu beeinflussen.<sup>32</sup>

## Der Maastricht-Vertrag: Preis der Einheit?

Das klare Bekenntnis zur europäischen Einigung trug wesentlich dazu bei, die Wiedervereinigung für die anderen Staaten Europas akzeptabel zu machen. Dennoch waren die Sorgen vor einem übermächtigen und geeinten Deutschland keineswegs geschwunden. Mit Blick auf Großbritannien war davon bereits die Rede. Aber auch in Frankreich wünschte man neben allgemeinen Zusicherungen konkrete Beweise für die deutsche Bereitschaft, die Integration fortzusetzen – etwa durch die rasche Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die bereits seit längerem im Gespräch war. Der erste Anlauf dazu war in den 1970er Jahren noch gescheitert. Geblieben war nur das „Europäische Währungssystem“ (EWS), das 1978 unter Führung von Bundeskanzler Helmut Schmidt und Frankreichs damaligem Präsidenten Valéry Giscard d’Estaing realisiert worden war und zur Schaffung des ECU (European Currency Unit) geführt hatte – einer europäischen Verrechnungseinheit, die seither zwischen den Zentralbanken als Mittel zum Saldenausgleich diente und damit eine Art Währungsreserve darstellte. Kurzfristiges Ziel des EWS war die Stabilisierung der Wechselkurse und die Erhaltung der Geldwertstabilität gewesen, um den Handel und damit das Zusammenwachsen der Europäischen Gemeinschaft zu fördern. Langfristig sollte zwar eine gemeinsame europäische Währung entstehen, aber davon war man vorerst noch ein gutes Stück entfernt.<sup>33</sup>

Es zeigte sich jedoch bald, dass das Instrument des ECU nicht ausreichte, um die erforderliche mäßigende Wirkung auf die Währungs- und Finanzpoli-

32 Siehe vor allem Hans-Peter Schwarz: Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne. Berlin 1994 sowie Gregor Schöllgen: Die Macht in der Mitte Europas. München 2000.

33 Siehe hierzu Helmut Schmidt: Die Deutschen und ihre Nachbarn. Bd. II: Menschen und Mächte. Berlin 1990, S. 219 ff., vgl. auch Peter Ludlow: The Making of the European Monetary System. London 1982.

tit der einzelnen Regierungen auszuüben und stabile Wechselkurse zu erreichen. Während eines Treffens im dänischen Nyborg am 12./13. September 1987 verständigten sich die Finanzminister der Gemeinschaft deshalb darauf, die Pflichten im EWS neu zu regeln. Dabei traten erneut Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich zutage, weil die Bundesrepublik weitergehende Interventions- und Finanzierungsverpflichtungen im EWS aus stabilitätspolitischen Gründen ablehnte, während die Regierung in Paris die als zu restriktiv empfundene Politik der Deutschen Bundesbank kritisierte.<sup>34</sup> Von Dezember 1987 bis März 1988 wurden deshalb zahlreiche Vorschläge unterbreitet, wie eine Wirtschafts- und Währungsunion zu realisieren sei, um die Differenzen durch „Europäisierung“ beizulegen. Im Juni 1988 wurde dazu vom Europäischen Rat ein Ausschuss unter Vorsitz des Kommissionspräsidenten der Europäischen Gemeinschaften, Jacques Delors, gebildet, der mögliche Etappen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion prüfen sollte. Der Abschlussbericht des Delors-Ausschusses, der am 17. April 1989 vorlag,<sup>35</sup> wurde wenig später, am 26./27. Juni 1989, auf einer Tagung des Europäischen Rates in Madrid gebilligt. Er sah vor, in einer ersten Stufe zum 1. Juli 1990 eine Regierungskonferenz einzuberufen, die Schritte zur Einführung eines gemeinsamen Binnenmarktes beschließen sollte.

Das war der Stand, als sich 1989/90 die Welt veränderte. Während die französische Regierung nun erst recht auf die baldige Einberufung der Regierungskonferenz drängte, sprach sich Bundeskanzler Kohl am 27. November 1989 in einem „Arbeitskalender für das weitere Vorgehen bis 1993“ gegenüber Staatspräsident François Mitterrand für einen „Beginn der Arbeiten der Regierungskonferenz Anfang 1991“ – also für eine Verschiebung – aus.<sup>36</sup> Als Grund dafür nannte Kohl allerdings nicht die Deutschlandpolitik, sondern seine Sorge „über die Lage im Bereich der Steuerharmonisierung“, ohne die eine Einigung über die für einen gemeinsamen Binnenmarkt notwendige Abschaffung der Grenzkontrollen nur „schwer möglich“ sei.<sup>37</sup>

Der Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich war jedoch nicht von langer Dauer. Bereits am 18. April 1990 sprachen sich Kohl und Mitterrand in einer gemeinsamen Botschaft an den irischen Präsidenten des Europä-

34 Jan Viebig: Der Vertrag von Maastricht. Die Position Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Stuttgart 1999, S. 109.

35 Vgl. Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (Delors-Bericht) vom 17. April 1989. In: Europa-Archiv 44 (1989), S. D 283-304.

36 EG-Gipfel in Straßburg am 8. und 9. Dezember 1989. Arbeitskalender für das weitere Vorgehen bis 1993. In: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München 1998, S. 567.

37 Schreiben des Bundeskanzlers Kohl an Staatspräsident Mitterrand, Bonn, 27. November 1989. In: Ebd., S. 566.

ischen Rates, Charles Haughey, für eine Forcierung der europäischen Integration aus und plädierten sogar dafür, die Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion parallel zu einer Regierungskonferenz über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik abzuhalten. Beide Konferenzen sollten so arbeiten, dass ihre Ergebnisse zeitgleich zum 1. Januar 1993 in Kraft treten konnten.<sup>38</sup> Kohl und Mitterrand bemerkten dazu, „dass es an der Zeit“ sei, die „Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln und diese mit den notwendigen Aktionsmitteln auszustatten“.<sup>39</sup> Nur zehn Tage später, auf einer Sondertagung des Europäischen Rates in Dublin am 28. April 1990, einigten sich die Staats- und Regierungschefs nicht nur auf die vollständige Eingliederung des Staatsgebietes der DDR in die Europäische Gemeinschaft, sondern auch darauf, die Vorbereitungen für die Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion „rasch“ abzuschließen und die Europäische Gemeinschaft noch vor Ende 1992 in eine „Europäische Union“ umzuwandeln.<sup>40</sup> Der Zusammenhang zwischen der deutschen Wiedervereinigung und der Intensivierung der europäischen Integration war also unverkennbar. Auch wenn die Behauptung überspitzt scheint, die Wirtschafts- und Währungsunion sei der „Preis für die deutsche Einheit“ gewesen, wie es gelegentlich heißt,<sup>41</sup> wirkte die deutsche Einigung bei der Beschleunigung des Integrationsprozesses doch als Katalysator. Weder die Währungsunion noch die Entwicklung zu einer Politischen Union wären ohne den Druck der deutschen Einigung so schnell vorangekommen, wie es schließlich geschah. Aber auch die Veränderungen in Osteuropa ließen eine Vertiefung der europäischen Integration als geboten erscheinen, da die Europäische Gemeinschaft angesichts des Zerfalls des sowjetischen Imperiums nun immer mehr als „Stabilitätsanker für das europäische Staatensystem“ angesehen wurde.<sup>42</sup>

38 Botschaft des Staatspräsidenten der Französischen Republik, François Mitterrand, und des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Helmut Kohl, an den irischen Premierminister und amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates, Charles Haughey, vom 18. April 1990. In: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994. Bonn 1995, S. 669; siehe hierzu ausführlich Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 26), S. 404 ff.

39 Auswärtiges Amt (Hrsg.): Außenpolitik (wie Anm. 38), S. 669.

40 Siehe Europa-Archiv 45 (1990), S. D 284-288.

41 So etwa Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Stuttgart 2004, S. 31: „Die Aufgabe der Währungshoheit infolge des Maastrichter Vertrages – und damit des Instruments für die in den achtziger Jahren weitgehend bestehende deutsche Währungshegemonie in Europa – ist als Preis für die deutsche Einheit das bislang bedeutendste Beispiel für die Dauerhaftigkeit des bundesdeutschen Engagements für die europäische Einigung.“

42 Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung. Münster 2004, S. 41.

Die feierliche Eröffnungssitzung der Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union fand schließlich am 15. Dezember 1990 auf einer Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft in Rom statt. Dort wurde erstmals auch ein Vertragsentwurf zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorgestellt.<sup>43</sup> Am Ende dieses Weges stand der Vertrag von Maastricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, aber nach Problemen im Ratifizierungsverfahren erst am 1. November 1993 in Kraft treten konnte.<sup>44</sup> Damit wurde nicht nur stufenweise die seit langem angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht, zu der ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt, der „Euro“ als gemeinsame Währung sowie die nach dem Modell der Deutschen Bundesbank konzipierte Europäische Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main gehören, sondern auch die Politische Union. Zugleich erhielt der europäische Integrationsverbund einen vielversprechenden neuen Namen: „Europäische Union“ (EU). Sie bestand aus drei Säulen: den bisherigen Europäischen Gemeinschaften, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Wenn es noch eines Beweises bedurfte, wie eng diese Entwicklung mit der deutschen Einigung zusammenhing, wurde er von den Fraktionen des Deutschen Bundestages mit einer gemeinsamen Erklärung zum Vertrag von Maastricht geliefert, in der es heißt: „Deutschland darf kein weiteres Mal der Gefahr des Nationalismus erliegen. Wie kein anderer europäischer Staat ist Deutschland als Land in der Mitte Europas auf die europäische Integration angewiesen.“<sup>45</sup>

### „Scheckbuch-Diplomatie“ im Golf-Krieg 1991

Wie wichtig der europäische Rahmen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war, bewies bereits der Golf-Krieg nach dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait am 2. August 1990. Der Konflikt hätte aus deutscher Sicht zu keinem ungünstigeren Zeitpunkt ausbrechen können. Die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen über die außenpolitischen Aspekte der deutschen Frage befanden sich in der Schlussphase; Deutschland war im Begriff, die lang ersehnte Wiedervereinigung zu erreichen und seine uneingeschränkte völkerrechtliche Souveränität zurückzuerlangen; und der Erfolg der Be-

43 Europa-Archiv 46 (1991), S. D 27-38.

44 Vertrag über die Europäische Union, Maastricht, 7. Februar 1992. In: Gasteyer: Europa (wie Anm. 28), Dokument D 103, S. 428.

45 Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 2. Dezember 1992. In: Handlungen des Deutschen Bundestages. 12. Wahlperiode. Drucksachen. Bd. 460, Bonn 1992, Drucksache 12/3905, S. 1.

mühungen um eine Europäische Union war noch keineswegs abzusehen, da die britische Premierministerin Margaret Thatcher einen Verzicht auf nationale Souveränität und den Ersatz der NATO durch eine europäische Sicherheitspolitik ablehnte und dabei in ihrer Kritik von Portugal und Dänemark unterstützt wurde.<sup>46</sup>

Deutschland war deshalb zu größter Zurückhaltung gezwungen. Auch nach Unterzeichnung des Zwei-plus-Vier-Vertrages am 12. September 1990 und des bilateralen deutsch-sowjetischen Vertrages über den Abzug der sowjetischen Streitkräfte aus Deutschland am 12. Oktober 1990 änderte sich daran nichts.<sup>47</sup> Denn die Verträge bedurften noch der Ratifikation durch den Obersten Sowjet der UdSSR, in dem die Gegner von Staatspräsident Michail Gorbatschow und Außenminister Eduard Schewardnadse nur auf eine Gelegenheit warteten, antideutsche Ressentiments zu wecken und die Verträge zu Fall zu bringen.<sup>48</sup> Im Übrigen ließ auch die überwiegend pazifistische Grundhaltung der Deutschen, die nicht zuletzt in der Friedensbewegung zu Beginn der 1980er Jahre zum Ausdruck gekommen war, ein militärisches Engagement kaum zu.<sup>49</sup>

Als der amerikanische Verteidigungsminister Richard Cheney im Rahmen der Operation „Desert Shield“ zur Unterstützung des Aufmarsches von UNO-Truppen unter Führung der USA am Golf um die Entsendung deutscher Seestreitkräfte, die Bereitstellung von Luft- und Seetransportkapazitäten sowie um ABC-Abwehrgerät und finanzielle Zuwendungen an die Türkei bat, versprach die Bundesregierung zwar finanzielle und materielle Hilfe, lehnte aber eine direkte Beteiligung deutscher Soldaten ab.<sup>50</sup> Ein Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes kam für sie weiterhin nicht in Betracht. Dabei spielte es auch keine Rolle, dass „Desert Shield“ aufgrund der irakischen Aggression durch ein UN-Mandat völkerrechtlich legitimiert war. Schon der Artikel 87a des Grundgesetzes, wonach deutsche Streitkräfte außer zur Verteidigung nur in ganz bestimmten Fällen eingesetzt werden dürfen, setzte dem Handeln der Bundesregierung enge Grenzen. Außerdem musste Deutschland befürchten, bei einem allzu forschen Auftreten gleich wieder mit den Gespenstern der Vergangenheit konfrontiert zu werden.

46 Weidenfeld: Außenpolitik (wie Anm. 26), S. 411.

47 Der Vertrag über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und der Modalitäten des planmäßigen Abzuges der sowjetischen Truppen wurde am 12. Oktober 1990 von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und dem sowjetischen Botschafter Wladislaw Terechow in Bonn unterzeichnet. Vgl. AdG 1990, S. 35026.

48 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Interview. In: Die Zeit Nr. 36, 30. August 1991, S. 6.

49 Siehe Hans-Peter Schwarz: Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit. Stuttgart 1985.

50 Vgl. Christian Hacke: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen? Akt. u. erw. Neuaufl. Frankfurt am Main/Berlin 1997, S. 392 f.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft, die mit eigenen Seestreitkräften in der Golf-Region präsent waren oder, wie Großbritannien und Frankreich, Bodentruppen entsandten, blieb die Bundesrepublik daher militärisch untätig. Zwar hatte ein deutscher Minenräumverband bereits am 16. August 1990 Kurs auf das Mittelmeer genommen, um gegebenenfalls eine WEU-Mission im Golf unterstützen zu können. Allerdings gelang es Bundeskanzler Kohl nicht, den Koalitionspartner FDP von der Rechtmäßigkeit eines Einsatzes im Persischen Golf, der im Gegensatz zum Mittelmeer nicht zum NATO-Gebiet im Sinne des Nordatlantikvertrages gehörte, zu überzeugen.<sup>51</sup> In einem Spitzengespräch zwischen Kohl, Genscher und Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg verständigte man sich lediglich darauf, dass ein Einsatz außerhalb des NATO-Vertragsgebiets unzulässig sei, jedoch eine Verfassungsänderung angestrebt werde, um künftig einen Einsatz auf der Grundlage eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates zu erlauben.<sup>52</sup> Kurzfristig war eine Grundgesetzänderung freilich nicht zu erreichen, da es dazu einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag bedurfte, über die die Koalition nicht verfügte.

Der Golf-Krieg fand deshalb ohne die Deutschen statt. Allerdings trug die Bundesrepublik neben Saudi-Arabien, Kuwait und Japan wesentlich zu seiner Finanzierung bei. Der Gesamtwert aller staatlichen deutschen Leistungen in den Jahren 1990 und 1991 im Zusammenhang mit den multilateral koordinierten Reaktionen auf den irakischen Angriff belief sich auf knapp 18 Milliarden DM.<sup>53</sup> Davon gingen etwa 10,3 Milliarden DM an die USA, deren Streitkräfte die Hauptlast im Kampf gegen den Irak trugen. Die Türkei erhielt rund 1,5 Milliarden DM, Großbritannien 800 Millionen, Frankreich 300 Millionen. Hohe Summen wurden außerdem im Rahmen der humanitären Soforthilfe für Flüchtlinge und Vertriebene aus dem vom Irak besetzten Kuwait – darunter allein 250 000 Palästinenser – und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Länder des Nahen Ostens bereitgestellt. Empfängerländer waren hierbei vor allem die sogenannten „Frontstaaten“ Ägypten, Türkei und Jordanien. Insgesamt übernahm die Bundesrepublik etwa dreißig Pro-

51 In der FDP hatten sich dazu zahlreiche Politiker zu Wort gemeldet, so Burkhard Hirsch: Bundeswehreinsatz im Grundgesetz eindeutig geregelt. In: FDP-Tagesdienst 939, 24. August 1990, und Werner Hoyer: Bundeswehr im Golf abwegige Spekulation. In: FDP-Tagesdienst 891, 9. August 1990. Hoyer hielt einen Einsatz nicht nur für verfassungswidrig, sondern auch für einen außenpolitisch unangebrachten Ausdruck „politischer Großmannssucht“.

52 Siehe hierzu Nina Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland. Frankfurt am Main 1997, S. 70. Siehe auch das in gleichem Sinne geführte Telefongespräch des Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Präsidenten George Bush, 22. August 1990. In: Deutsche Einheit (wie Anm. 36), S. 1484.

53 Vgl. die auf einer Aufstellung des Bundesfinanzministeriums (Referat VII C 1) vom April 1990 beruhende Zusammenstellung von Michael J. Inacker: Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? Die Deutschen in der Golffallianz. Bonn 1991, S. 104 ff.

zent aller Kosten für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Golf-Krieg.<sup>54</sup> Hinzu kam, dass die Bundeswehr sich nach dem Krieg an der Minenräumung im Persischen Golf beteiligte, in den türkischen und irakischen Grenzgebieten sowie im Iran einen wichtigen Beitrag bei der humanitären Versorgung von mehr als 1,5 Millionen Flüchtlingen leistete und auf Ersuchen der UNO bei den Inspektionen und Überwachungsflügen im Irak mitwirkte. Von einer gänzlich passiven Haltung konnte also keine Rede sein. Allerdings wirkten das anfängliche Zögern sowie die Ablehnung einer aktiven Teilnahme am Kampfeinsatz noch lange nach. Vor allem in den USA wurde dadurch der Eindruck geschürt, als wären die Deutschen nicht bereit, die Alliierten zu unterstützen, um ihnen später, als sie doch einen überraschend hohen finanziellen und materiellen Beitrag leisteten, „Scheckbuch-Diplomatie“ vorzuwerfen.<sup>55</sup> Beide Kritikpunkte erscheinen angesichts der schwierigen außenpolitischen Lage, in der sich Deutschland 1990/91 befand, ungerecht, auch wenn die Handlungsweise der Bundesregierung manchen Verbündeten nicht als Sicherheitspolitik, sondern als „Solidarzahlung und Freikauf“ erschien.<sup>56</sup>

## Der Bürgerkrieg in Jugoslawien

Beinahe zeitgleich mit dem Golf-Krieg entstand ein zweiter Konflikttherd, der die deutsche Außenpolitik nach der Wiedervereinigung ebenfalls vor große Probleme stellte: der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Bereits nach dem Tod von Staatschef Tito am 4. Mai 1980 war es zwischen den sechs Teilrepubliken Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und Mazedonien zu Spannungen gekommen. Unabhängigkeitsbestrebungen, die es in begrenztem Umfang schon zu Titos Lebzeiten gegeben hatte – vor allem in Kroatien, unter den bosnischen Muslimen und bei den Kosovo-Albanern –, nahmen immer mehr zu. Die Lage eskalierte, als Slobodan Milošević 1987 zum Vorsitzenden der serbischen Kommunistischen Partei gewählt wurde und 1988 zum Präsidenten der Teilrepublik Serbien aufstieg. Milošević, der sich selbst als „Retter der Serben“ sah, setzte von Anfang an den serbischen Nationalismus zur Festigung seiner Macht ein. Nachdem seine Anhänger auf dem XIV. Parteitag des Bundes der Kommunisten im Januar 1990 alle Anträge der slowenischen Delegation überstimmt hatten, verlie-

54 Siehe hierzu ausführlich Karl Kaiser/Klaus Becher: Deutschland und der Irak-Konflikt. Internationale Sicherheitsverantwortung Deutschlands und Europas nach der deutschen Vereinigung. Bonn 1992, S. 47 ff.

55 William Drozdiak: Bonn Rejects to Aid U.S. Forces in the Gulf. In: International Herald Tribune, 6. September 1990; Kaiser/Becher: Deutschland (wie Anm. 54), S. 37.

56 Hacke: Außenpolitik (wie Anm. 50), S. 398.

ßen die slowenischen und kroatischen Delegierten die Zusammenkunft. Die Spaltung Jugoslawiens begann.<sup>57</sup>

Bemühungen um eine Neuordnung waren endgültig zum Scheitern verurteilt, als bei Wahlen in den einzelnen Republiken 1990 überwiegend Parteien oder Koalitionen an die Macht gelangten, die auf eine – nach der jugoslawischen Verfassung von 1974 durchaus legale – Verselbständigung drängten. Volksbefragungen in Slowenien, Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro ergaben Mehrheiten für die Unabhängigkeit, obwohl die interethnischen Beziehungen (etwa am Arbeitsplatz oder in der Nachbarschaft) noch bis Ende der 1980er Jahre überwiegend als gut oder zumindest befriedigend beurteilt worden waren.<sup>58</sup> Unter dem Druck der Politik von Milošević wurde die nationale Zugehörigkeit nun jedoch „zum fast alleinigen Kriterium für die Entscheidung auf dem Fragebogen“.<sup>59</sup> Das Ergebnis war vorhersehbar: Jugoslawien zerfiel. Als erste verkündeten am 25. Juni 1991 die Parlamente von Slowenien und Kroatien die Unabhängigkeit ihrer Republiken. Der jugoslawische Ministerpräsident Ante Marković wies daraufhin die Jugoslawische Volksarmee (JVA) an, die Grenzen in Slowenien zu sichern. Die folgenden Kämpfe zwischen der JVA und der slowenischen Territorialverteidigung wurden zwar schon nach zehn Tagen durch eine europäische Vermittlungsinitiative beendet. Doch gleichzeitig kam es in Kroatien zu blutigen Zusammenstößen zwischen Serben, die hier 6,5 Prozent der Bevölkerung stellten, und der kroatischen Nationalgarde sowie der Polizei und paramilitärischen Banden. Anders als in Slowenien, wo es keine nennenswerte serbische Minderheit gab, eskalierten die Scharmützel hier rasch zu einem blutigen Krieg, in dem die serbische Minderheit von der jugoslawischen Armee, die sich Ende Juli aus Slowenien zurückgezogen hatte, und von Sondereinheiten der Milošević direkt unterstehenden serbischen Geheimpolizei unterstützt wurde.<sup>60</sup>

Bundesaufßenminister Genscher, der bei den europäischen Vermittlungsbemühungen zur Lösung des Jugoslawien-Konflikts eine wesentliche Rolle gespielt hatte, sprach sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung frühzei-

57 Vgl. Viktor Meier: Wie Jugoslawien verspielt wurde. München 1995. Siehe ebenfalls Sabrina P. Ramet: Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the War for Kosovo. 3. Aufl. Boulder, CO 1999.

58 Yugoslav Survey 1990: Public Opinion Survey on the Federal Executive Council's Social and Economic Reform, 31. Mai 1990, S. 3-26.

59 Vgl. Holger Sundhausen: Der Zerfall Jugoslawiens und seine Folgen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 32, 4. August 2008, S. 9-18, hier S. 14.

60 Ebd., S. 15. Siehe auch Branka Magaš/Ivo Žanić (Hrsg.): The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995. London/Portland 2001.

tig für eine diplomatische Anerkennung Sloweniens und Kroatiens aus.<sup>61</sup> Erste öffentliche Äußerungen dazu datieren vom 7. Juli 1991. Genscher sah darin ein Mittel, um Druck auf Serbien auszuüben und weitere Gewaltanwendung seitens der Serben zu verhindern. Wenig später, am 25. Juli, äußerte er auf einem Außenministertreffen der Europäischen Gemeinschaft, dass im Falle gescheiterter Verhandlungen auch die Anerkennung „als letztes verbleibendes politisches Mittel“ genutzt werden müsse.<sup>62</sup> Am 6. August kündigte er sogar an, er werde der EG vorschlagen, die Anerkennung zu prüfen, wenn „eine Republik“ – gemeint war Serbien – die Friedensverhandlungen verweigern sollte, versicherte jedoch zugleich, „nur im Rahmen und in Übereinstimmung mit der EG handeln“ zu wollen.<sup>63</sup> Einerseits regte die Bundesregierung also die Einberufung einer internationalen Konferenz über Jugoslawien an, die schließlich unter Vorsitz des ehemaligen britischen Außenministers Lord Carrington am 7. September 1991 in Den Haag ihre Arbeit aufnahm. Andererseits verließ Genscher den Boden der zwischen den Mitgliedern der EG vereinbarten Position, als er dem jugoslawischen Botschafter am 24. August 1991 offen mit der einseitigen Anerkennung Kroatiens und Sloweniens drohte, wenn die Gewaltanwendung weitergehe.<sup>64</sup> Und als die Haager Verhandlungen schleppend verliefen, sprach Genscher am 14. September vor der Presse sogar von einem „Automatismus der Anerkennung“, falls die Konferenz scheitere.<sup>65</sup>

In den USA und Großbritannien fand der deutsche Außenminister mit dieser Haltung wenig Verständnis. „Man kann nicht Tudjman (den kroatischen Präsidenten) anerkennen und danach Druck auf Milošević ausüben“, erklärte dazu ein hoher Beamter des britischen Außenministeriums. „Das wäre schlichtweg dumm. Und wie kann man auf Tudjman noch Druck ausüben, nachdem man ihm seinen Lieblingswunsch erfüllt hat?“<sup>66</sup> Dieser Auffassung waren auch die Jugoslawien-Unterhändler Cyrus Vance und Lord Carrington, die insbesondere von einer Anerkennung Kroatiens abrieten. Beide berichteten später dem von Präsident Bill Clinton eingesetzten ameri-

61 Zur Haltung Genschers vgl. Klaus Peter Zeitler: Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher. Marburg 2000, S. 181. Dort heißt es, Genscher habe seine „Politik der Akzeptanz und Unterstützung der neuen Vielfalt im jugoslawischen Reich als eine Übergangsphase bei der Rekonstruktion Europas in der postkommunistischen Ära“ betrachtet.

62 Genscher: Erinnerungen (wie Anm. 9), S. 945.

63 Ebd. Siehe auch Michael Libal: Limits of Persuasion. Germany and the Yugoslav Crisis 1991-1992. Westport/London 1997, S. 22 u. 34, sowie Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 60), S. 299.

64 Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 61), S. 300.

65 Nikolaus Jarek Korczynski: Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens. Von der territorialen Integrität zur Anerkennung Kroatiens und Sloweniens. Hamburg 2005, S. 47.

66 Zit. nach Hacke: Außenpolitik (wie Anm. 50), S. 404.

kanischen Sondergesandten für Jugoslawien Richard Holbrooke, „dass sie ihren alten Freund und Kollegen Hans-Dietrich Genscher unmissverständlich davor gewarnt“ hätten, „mit der Anerkennung eine Kettenreaktion auszulösen, an deren Ende ein Krieg in Bosnien stünde“.<sup>67</sup> Doch Genscher fühlte sich durch die Entwicklung der Haager Konferenz bestätigt, die Anfang November 1991 ergebnislos endete, als die jugoslawische Zentralregierung einen Friedensplan der Europäischen Gemeinschaft, der eigenständige Republiken und den Schutz von Minderheiten vorsah, ablehnte und unter Protest die Konferenz verließ. Er forderte daher auf einem Treffen der Außenminister der EG am Rande einer NATO-Gipfelkonferenz in Rom am 8. November, sofort über die Anerkennung zu entscheiden, und wusste sich dabei von einem breiten Konsens in der deutschen Öffentlichkeit getragen: Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Intellektuelle, Künstler, Wissenschaftler und nicht zuletzt die Medien plädierten nahezu einhellig für die Anerkennung der beiden Staaten, um sie der serbischen Aggression zu entziehen.<sup>68</sup>

Als es Lord Carrington schließlich noch nicht einmal gelang, einen befristeten Waffenstillstand zu vereinbaren, hatte Genscher sich durchgesetzt. Am 16. Dezember einigten sich die EG-Außenminister in Brüssel auf gemeinsame „Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion“. Diejenigen Teilrepubliken Jugoslawiens, die dies wünschten und bestimmte Auflagen erfüllten, sollten am 15. Januar 1992 als Rechtsnachfolger Jugoslawiens anerkannt werden. Die Bundesregierung wartete jedoch nicht einmal diesen Termin ab, sondern beschloss bereits am 19. Dezember die völkerrechtliche Anerkennung Sloweniens und Kroatiens mit Wirkung vom 23. Dezember.<sup>69</sup> Zwar erfolgte der Botschafteraustausch erst am 15. Januar, so dass die Bundesregierung später behaupten konnte, sich an die Vereinbarungen mit den anderen Staaten der EG gehalten zu haben, doch das erschien als Haarspaltereи. Der italienische Außenminister Gianni de Michelis behauptete daher 1993 in einem Zeitungsgespräch rückblickend, Deutschland habe seine Partner zur Anerkennung gezwungen und gedroht, die Grenzfrage mit Polen neu aufzurollen, falls sie der Anerkennung ihre Zustimmung verweigerten.<sup>70</sup> Und der französische Außenminister Roland Dumas sprach nach Beendigung seiner Laufbahn im Zusammenhang mit der Anerkennung sogar von einem „germano-papistischen Komplott“.<sup>71</sup>

67 Richard Holbrooke: *Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien*. München/Zürich 1998, S. 52.

68 Zur Rolle der öffentlichen Meinung vgl. ebd., S. 25 ff. Siehe auch Zeitler: Deutschlands Rolle (wie Anm. 61), S. 181.

69 Bulletin, Nr. 145, 21. Dezember 1991, S. 1183.

70 Sonia Lucarelli: *Europe and the Breakup of Yugoslavia. A Political Failure in Search of a Scholarly Explanation*. The Hague 2000, S. 130, Anm. 13.

71 Zit. nach Korczynski: Deutschland und die Auflösung Jugoslawiens (wie Anm. 65), S. 64.

Vor allem die angelsächsischen und französischen Medien wurden nicht müde, zu behaupten, Deutschland habe durch die „verfrühte“ Anerkennung Sloweniens und Kroatiens die späteren Katastrophen im jugoslawischen Raum verschuldet.<sup>72</sup> Deutschland wurde damit für eine Entwicklung zum Sündenbock gestempelt, die längst ihren eigenen Gesetzen folgte. Der deutsche Diplomat Michael Libal, der von 1991 bis 1995 auf der Arbeitsebene im Auswärtigen Amt mit der Jugoslawien-Krise befasst war, spricht deshalb von einem „Mythos der Verfrühtheit“.<sup>73</sup> Tatsächlich hatten alle wichtigen Politiker Jugoslawiens den Konflikt selbst verschärft: der kroatische Präsident Franjo Tuđman und der slowenische Präsident Milan Kučan ebenso wie der bosnische Präsident Alija Izetbegović und natürlich Milošević. Bereits am 27. Februar 1991 – also zehn Monate vor der deutschen Anerkennung Kroatiens – erklärte Izetbegović, er werde „den Frieden für ein unabkömmliges Bosnien-Herzegowina opfern“, umgekehrt aber „für diesen Frieden niemals die Souveränität Bosnien-Herzegowinas“. Für die Serben, die unter Milošević im Begriff waren, das ehemalige Jugoslawien nach ethnischen und nationalen Gesichtspunkten neu zu ordnen, und dabei auch vor militärischer Gewalt nicht zurückschreckten, kam dies, so Laura Silber und Allan Little in ihrem Buch über den „Bruderkrieg“ in Jugoslawien, „einer Kriegserklärung gleich“.<sup>74</sup>

Schließlich trugen aber auch das Verhalten der USA und der Europäischen Gemeinschaft zwischen 1990 und 1992 dazu bei, dass der Konflikt außer Kontrolle geriet. Die USA waren zu dieser Zeit mit dem Golf-Krieg und dem Zerfall der sowjetischen Macht beschäftigt und versuchten, wie David C. Gompert, Vizepräsident der RAND-Corporation und früherer Direktor für Europa und Eurasien im Stab des National Security Council unter Präsident George Bush, später bemerkte, sich „die Jugoslawienkrise vom Leib zu halten“.<sup>75</sup> Außenminister James Baker notierte in seinen Memoiren, es sei an der Zeit gewesen, die Europäer dazu zu bringen, ernst zu machen und zu be-

72 In den USA nahm man das deutsche Vorgehen als „new assertiveness“, aber auch als „elbowing“ und „muscling“ wahr. In Frankreich hieß es, „das vereinte Deutschland habe seine Politik auf eine Art und Weise durchgesetzt, wie es die Bundesrepublik vor 1989 nicht gewagt hätte“. Siehe Thomas Paulsen: Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994. Begrenztes Engagement und Konfliktdynamik. Baden-Baden 1995, S. 52; Joanna Lucia Bodenstein: Frankreichs Antwort auf das Ende des Ost-West-Konflikts. Die Reaktion des politischen Systems auf den Umbruch 1989. Münster u. a. 2002, S. 96. Vgl. ferner Viktor Meier: Jugoslawiens Erben. Die neuen Staaten und die Politik des Westens. München 2001, S. 132.

73 Michael Libal: The Road to Recognition: Germany, the EC and the Disintegration of Yugoslavia 1991. In: Journal of European Integration History 10 (2004), S. 75-96, hier S. 87.

74 Laura Silber/Allan Little: Bruderkrieg. Der Kampf um Titos Erbe. 2. Aufl. Graz u.a. 1995, S. 251.

75 David C. Gompert: The United States and Yugoslavia's Wars. In: Richard H. Ullman (Hrsg.): The World and Yugoslavia's Wars. New York 1996, S. 122-144, hier S. 128.

weisen, dass sie als vereinte Macht handeln konnten: „Jugoslawien eignete sich als erster Versuch so gut wie alles andere.“<sup>76</sup> Die Europäer wiederum glaubten, dass sie nach dem Ende des Kalten Krieges tatsächlich allein in der Lage seien, ihre Angelegenheiten zu regeln: „Dies ist die Stunde Europas, nicht die Stunde Amerikas“, verkündete Ende Juni 1991 in bemerkenswerter Selbstüberschätzung der luxemburgische Außenminister Jacques Poos, dessen Land damals die Präsidentschaft der Europäischen Gemeinschaft innehatte.<sup>77</sup>

Doch die Jugoslawien-Krise bewies nur ein weiteres Mal, wie wenig die Europäer auszurichten vermochten, wenn die USA ihnen nicht zur Seite standen. Nur wenn die EU bereit gewesen wäre, den radikalen Nationalisten in allen Lagern in den Arm zu fallen, hätte sie zur Lösung des Konflikts beitragen können. Doch dies hätte die Entschlossenheit vorausgesetzt, Gewalt nicht nur anzudrohen, sondern gegebenenfalls auch anzuwenden.<sup>78</sup> Dafür jedoch fehlten insbesondere in Deutschland alle Voraussetzungen. Die Kritik, die an Genscher geübt wurde, war deshalb verständlich, da der Außenminister eine politische Rolle beanspruchte, die er militärisch nicht untermauern konnte. Ihm selbst mangelte es aber nicht nur an Mitteln, sondern auch an einer Konzeption zur Bewältigung der neuen Herausforderungen. Genschers Rücktritt am 18. Mai 1992 erscheint deshalb im Rückblick nur folgerichtig.

## Deutschland und die UNO

Ungeachtet der Tatsache, dass die deutsche Außenpolitik somit noch Zeit brauchte, um ihren Platz in der neuen Ordnung nach 1989/90 zu finden, ließ sich nicht übersehen, dass die Wiedervereinigung mit einer Erweiterung des Handlungsspektrums einhergegangen war. Dies galt in erster Linie für den engeren europäischen Raum.<sup>79</sup> Doch auch im Verhältnis zur UNO zeigten sich Veränderungen, die auf eine neue Rolle Deutschlands in der Welt hindeuteten.<sup>80</sup> Denn mit dem Beitritt der fünf ostdeutschen Länder zum Geltungsbereich des Grundgesetzes entfielen, wie der letzte Ministerpräsident

76 James A. Baker: Drei Jahre, die die Welt veränderten. Erinnerungen. Berlin 1995, S. 474.

77 Joel Haveman: EC urges End to Yugoslav Violence, Threatens Aid Cut. In: Los Angeles Times, 29. Juni 1991, S. A11. Siehe auch The Wall Street Journal, 9. Juli 1991, S. A6.

78 Siehe hierzu ausführlich Meier: Jugoslawiens Erben (wie Anm. 72), S. 132 f.

79 Vgl. Siegfried Schwarz: Deutschlands neue Rolle in Europa. Zentralmacht im Zielkonflikt? In: Wolfgang Thierse u.a. (Hrsg.): Zehn Jahre Deutsche Einheit. Eine Bilanz. Opladen 2000, S. 39-49. Siehe auch Werner Weidenfeld (Hrsg.): Was ändert die Einheit? Deutschlands Standort in Europa. Gütersloh 1993, S. 9 ff.

80 Siehe hierzu Uta Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen. Die Entwicklung Deutschlands vom hegemonialen Aggressor zum verantwortungsvollen Mitglied in der internationalen Staatengemeinschaft. Hamburg 2004, S. 221-252.

der DDR, Lothar de Maizière, am 27. September 1990 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Peréz de Cuéllar, mitteilte, die „völkerrechtlichen Voraussetzungen für ein Fortbestehen der DDR in der Organisation der Vereinten Nationen“.<sup>81</sup> Seit dem 3. Oktober 1990 firmierte das wiedervereinigte Deutschland in der UNO daher unter der Bezeichnung „Deutschland“. Das Guthaben der DDR bei der Weltorganisation wurde der Bundesrepublik überschrieben, die außerdem den Platz der DDR im Sonderausschuss für friedenssichernde Operationen übernahm, in dem die „alte“ Bundesrepublik noch nicht vertreten gewesen war. Der Pflichtbeitrag der DDR zum Haushalt der UNO von 1,28 Prozent für das Jahr 1991 wurde zu den bestehenden Pflichtbeiträgen der Bundesrepublik in Höhe von 8,08 Prozent hinzugefügt, so dass sich eine neue Gesamtleistung von 9,36 Prozent (86 Millionen Dollar pro Jahr) ergab. Die Bundesrepublik war damit drittgrößter Beitragszahler der UNO.<sup>82</sup>

Trotz der hohen Beitragsleistungen blieb die Bedeutung der Bundesrepublik als Akteur der Vereinten Nationen allerdings lange Zeit gering. Vor allem auf der Leitungsebene gab es keine angemessene deutsche Repräsentanz. Dies änderte sich erst nach der Wiedervereinigung – wenn auch nur langsam. So stellt Deutschland mit rund 700 Beschäftigten zwar immer noch kaum mehr als vier Prozent des Personals der UNO, doch mit Klaus Töpfer, der Anfang 1998 zum Exekutivdirektor des Umweltprogramms (UNEP) der Vereinten Nationen ernannt wurde, rückte erstmals ein Deutscher in eine Spitzenposition der UNO auf.<sup>83</sup> Seit Beginn der neunziger Jahre drängte die Bundesregierung zudem darauf, UNO-Einrichtungen in Bonn anzusiedeln. Der Beschluss des Bundestages, Parlament und Regierung großteils nach Berlin zu verlegen, verlieh diesem Wunsch zusätzliche Dringlichkeit, da im Vorfeld der Entscheidung zugesagt worden war, Bonn zur „UNO-Stadt“ zu entwickeln. Tatsächlich nahm hier 1996 zunächst das Freiwilligenprogramm der UNO mit etwa 130 Mitarbeitern seinen Sitz. Das Informationszentrum der Vereinten Nationen (UNIC) sowie die Sekretariate der Klimarahmenkonvention, der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung und der Konvention zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten folgten wenig später. Der Internationale Seegerichtshof (ISGH) residiert seit Oktober 1996 in Hamburg. Ein Außenbüro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen befindet sich in Berlin.<sup>84</sup>

81 Vereinte Nationen, 5/1990, S. 157.

82 Vgl. Klaus Hüfner: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen. Bonn 1986, S. 69; Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen (wie Anm. 80), S. 225.

83 Auswärtiges Amt (Hrsg.): ABC der Vereinten Nationen. Deutsches Personal bei internationalem Organisationen. Bonn 1998, S. 26 f.

84 Kuchenbuch: Deutschland und die Vereinten Nationen (wie Anm. 80), S. 227.

Auch in politischer Hinsicht wuchs die Bedeutung Deutschlands in der UNO nach der Wiedervereinigung spürbar. Deutschland betrieb eine aktive Menschenrechtspolitik, bemühte sich um eine Reform der UN-Organisation und beteiligte sich zunehmend an UN-Einsätzen. Bei der Menschenrechtspolitik ging es nicht nur allgemein um die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte, sondern konkret um die Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IGH) mit Sitz in Den Haag, der am 1. Juli 2002 seine Arbeit aufnahm. Der IGH ist der erste ständige Gerichtshof, vor dem sich Einzelpersonen, nicht Staaten, verantworten müssen, die „schwerster Verbrechen von internationalem Belang“ angeklagt sind. Der Gründungsvertrag des IGH – das „Rome Statute of the International Criminal Court“<sup>85</sup> – wurde im Sommer 1998 angenommen und verdankt sein Zustandekommen wesentlich dem Engagement der Bundesregierung. Obwohl wichtige Staaten, wie die USA, Russland, China und Israel, den IGH ganz oder teilweise boykottieren, war dessen Errichtung ein wichtiger Schritt, um das Recht in den internationalen Beziehungen zu stärken.

Das Streben der Bundesregierung nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war dagegen weniger erfolgreich. Treibende Kraft hinter den Bemühungen war zunächst Bundesaußenminister Klaus Kinkel, der erstmalig am 23. September 1992 vor der 47. Generalversammlung den Anspruch Deutschlands auf einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat anmeldete. Immer wieder forderte er in den folgenden Jahren eine Reform des Rates, die auch einen deutschen Sitz einschließen müsse. Zur Begründung verwies er auf die hohen deutschen Beitragszahlungen sowie auf die Bedeutung Deutschlands in der Weltwirtschaft. Bemerkenswerterweise schloss sich die rot-grüne Bundesregierung nach 1998 dieser Initiative an. Mit der Weigerung Bundeskanzler Gerhard Schröders 2002/03, sich am Krieg gegen den Irak zu beteiligen, war das Thema jedoch praktisch vom Tisch, da die USA unter Präsident George W. Bush und Außenministerin Condoleeza Rice danach keinerlei Neigung mehr zeigten, Deutschland entgegenzukommen. Ohne Zustimmung der USA aber war an eine Änderung der Struktur des Sicherheitsrates nicht zu denken. Allerdings hatten zuvor auch andere Staaten, darunter Russland und Großbritannien, bereits deutlich gemacht, dass sie eine UNO-Reform nicht für dringlich hielten.

Bei den UN-Einsätzen leistete die Bundesrepublik seit 1991 Transportunterstützung für Abrüstungsexperten der UNO mit Standort in Bahrain. 1992/93 errichtete und betrieb die Bundeswehr ein Feldlazarett für ein UN-Kontingent in Kambodscha. Es folgten Einsätze in Somalia und Kenia (1992 bis 1994), Georgien und Abchasien (1994), Ruanda (1994), Kroatien (1995/96) und Bosnien-Herzegowina (1997 bis 1999). Allerdings war zu

85 Siehe Bundesgesetzblatt 2000, Teil II, S. 1394.

dieser Zeit die militärische Handlungsfähigkeit Deutschlands noch eingeschränkt, weil Artikel 87a des Grundgesetzes nur einen begrenzten Einsatz der Bundeswehr im Ausland zuließ. Es bedurfte daher zunächst einer Klärung der gesetzlichen Grundlagen für den Auslandseinsatz, um Rechtssicherheit zu schaffen und damit eine erweiterte deutsche Beteiligung an UN-Einsätzen (oder entsprechenden anderen Operationen) zu ermöglichen.

## Ringen um Auslandseinsätze der Bundeswehr

Bei der politischen und juristischen Erörterung um Auslandseinsätze der Bundeswehr ging es grundsätzlich um die Frage, ob und inwieweit sich Deutschland überhaupt mit militärischen Mitteln an multinationalen Operationen zur Friedenserhaltung oder Friedensschaffung beteiligen sollte. Die jüngere deutsche Geschichte war ein starkes Argument gegen derartige Einsätze. Und auch das Grundgesetz setzte einen engen Rahmen – so in der Präambel mit der Forderung, „dem Frieden der Welt zu dienen“, und vor allem mit Artikel 26, der in Absatz 1 das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges enthielt. Nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass Deutschland die Pflicht habe, sich in die internationale Gemeinschaft einzufügen und gegebenenfalls auch militärische Verantwortung zu übernehmen. Die Frage blieb, welcher juristische Spielraum dafür zur Verfügung stand. In Artikel 87a des Grundgesetzes heißt es dazu in Absatz 1: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ Absatz 2 lautet: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“<sup>86</sup> Wichtig war überdies Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes, der besagt: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“<sup>87</sup>

Die Diskussion über beide Artikel zu Beginn der neunziger Jahre ergab unter den Juristen eine erstaunliche Einhelligkeit, „dass ein bewaffneter Auslandseinsatz der Bundeswehr grundgesetzkonform sei und politisch sinnvoll

86 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1996, S. 54.

87 Ebd., S. 24.

wäre“.<sup>88</sup> Ähnliches galt für die Überlegungen unter den Politikwissenschaftlern, die darauf hinwiesen, dass der „Sicherheitsbegriff“ nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation weiter zu fassen sei als in der Vergangenheit und dass Deutschland „an der Nahtstelle zwischen den Sphären der Stabilität und des Chaos“ bereit sein müsse, größere Verantwortung für die europäische Sicherheitsarchitektur zu übernehmen.<sup>89</sup> Sogar militärische Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereichs, also „out-of-area“, wurden in diesem Zusammenhang für möglich erklärt, wobei allerdings zumeist betont wurde, dass es sich bei diesem Vorgehen um „eine Politik internationaler Solidarität, der Glaubwürdigkeit und zum Schutze demokratischer Werte“ handeln müsse.<sup>90</sup> Selbst der Hamburger Friedensforscher Dieter S. Lutz, der die Frage aufwarf, ob Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges überhaupt noch Streitkräfte brauche, kam schließlich zu dem Ergebnis, dass das Mittel der Gewalt zwar „stets ultima ratio bleiben“ müsse, ein Einsatz der Bundeswehr im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Unterstützung der Vereinten Nationen jedoch zulässig sei.<sup>91</sup>

Zwischen den Parteien im Bundestag herrschte zunächst ebenfalls Unklarheit, wie die Verfassung in dieser Frage auszulegen sei. Die Konfliktlinien verliefen dabei nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch zwischen den Regierungsparteien CDU/CSU und FDP. Erst im Januar 1993 konnte ein Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes im Parlament eingebracht werden, der eine Ergänzung des Artikels 24 GG vorsah, um eine Beteiligung an Frieden bewahrenden und Frieden herstellenden Maßnahmen der UNO nach einem entsprechenden Sicherheitsratsbeschluss zu ermöglichen, sofern eine Mehrheit des Bundestages einem Einsatz zustimmte. Der Deutsche Bundestag wäre damit in die Lage versetzt worden, Auslandseinsätze der Bundeswehr zu befürworten oder abzulehnen. Der Gesetzentwurf scheiterte jedoch, da eine verfassungsändernde Mehrheit nicht zustande kam.

Letztlich bedurfte es somit einer Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Sie wurde notwendig, als der UN-Sicherheitsrat im März 1993 entschied, im Zuge des Bürgerkrieges in Jugoslawien ein Flugverbot über Bosnien-Herzegowina durchzusetzen, und zu diesem Zweck AWACS-Fernauf-

- 88 Andreas M. Rauch: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Baden-Baden 2006, S. 58. Vgl. auch Hans Boldt: Einsatz der Bundeswehr im Ausland? In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 25 (1992), S. 218 f. Siehe ebenfalls Nina Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland. Frankfurt am Main 1997, S. 47.
- 89 Manfred Funke: Aktuelle Aspekte deutscher Sicherheitspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46, 6. November 1992, S. 17-26, hier S. 25.
- 90 Hans-Adolf Jacobsen: Die Bundeswehr der neunziger Jahre vor neuen Herausforderungen. Versuch einer Zwischenbilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 18, 26. April 1991, S. 32-45, hier S. 40.
- 91 Dieter S. Lutz: Krieg als ultima ratio? Zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1993, S. 6.

klärer der NATO anforderte, in denen auch deutsche Soldaten Dienst taten. Der Verbleib der deutschen Soldaten in den AWACS-Flugzeugen wurde zwar vom Bundeskabinett gegen die Stimmen der FDP-Minister beschlossen. Doch diese erhoben im April 1993 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht, um den Einsatz zu stoppen.<sup>92</sup> Auch die SPD klagte – allerdings sehr viel grundsätzlicher als die FDP-Minister, weil die Sozialdemokraten die deutsche Teilnahme an der Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina und an Embargomaßnahmen in der Adria gegen die Republik Jugoslawien ebenso für verfassungswidrig hielten wie die deutsche Beteiligung an UNOSOM II in Somalia und Kenia, wo 2 420 Soldaten von Heer, Luftwaffe und Marine humanitäre Hilfe leisteten und 1993/94 insgesamt 18 300 medizinische Behandlungen durchführten.<sup>93</sup>

Über alle drei Einsätze entschied das Bundesverfassungsgericht abschließend am 12. Juli 1994. Das Urteil stellte klar, dass die Bundesrepublik gemäß Artikel 24 Absatz 2 GG ermächtigt sei, sich in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzurichten und dass der Artikel 24 Absatz 2 GG „die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben“ biete, wozu „regelmäßig“ auch Streitkräfte gehörten. Artikel 87a GG stehe der Anwendung des Artikel 24 Absatz 2 GG nicht entgegen. Vielmehr werde „durch Artikel 87a GG der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 24 II GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen“.<sup>94</sup> Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nicht nur die UNO, sondern auch die NATO vom Verfassungsgericht als „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i. S. des Art. 24 II GG“ eingestuft wurde. Wichtig war zudem, dass das Gericht in seinem Urteil jeden bewaffneten Einsatz der Bundeswehr unter den Parlamentsvorbehalt stellte.<sup>95</sup> Dieses Urteil war durchaus salomonisch: Einerseits wurden der außenpolitische Handlungsspielraum und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik gewahrt. Andererseits erhielt der Bundestag das Recht, über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu entscheiden. Befürworter und Gegner der Auslandseinsätze konnten daher mit dem Ausgang des Verfahrens zufrieden sein.

92 Zur „AWACS-Entscheidung“ vom 8. April 1993 siehe Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze (wie Anm. 88), S. 48 ff.

93 Zur „Somalia-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 vgl. ebd., S. 50 ff.

94 Zit. nach Rauch: Auslandseinsätze (wie Anm. 87), S. 65 f.

95 Ebd., S. 97.

## Wirtschaftliche Auswirkungen der Wiedervereinigung

Als Bundeskanzler Helmut Kohl am 21. Juni 1990 in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag behauptete, nur die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten biete „die Chance, dass Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Thüringen bald wieder blühende Landschaften sein werden, in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt“, weckte er Erwartungen, die zunächst nur schwer einzulösen waren.<sup>96</sup> Dabei entsprach der Begriff der „blühenden Landschaften“, den Kohl in den folgenden Wochen und Monaten immer wieder verwendete, um seine Zuversicht auszudrücken, dass die Wiedervereinigung gelingen werde, ganz dem Zeitgeist. Aber das damit verbundene Versprechen war nicht, wie viele glaubten, über Nacht einzulösen. Der Wiederaufbau benötigte Zeit, die nun als Stagnation erschien. Der Begriff verkehrte sich dadurch in sein Gegenteil. Er wurde zum Sinnbild für die De-industrialisierung Ostdeutschlands: Unter „blühenden Landschaften“ wurden jetzt nicht renovierte Dörfer, pulsierende Städte und florierende Wirtschaftsparks verstanden, sondern stillgelegte Industrielandschaften und Rangierbahnhöfe, die zunehmend von der Natur zurückeroberzt wurden. Der Begriff geriet zur Karikatur seiner selbst, wie Peter Richter, ein gebürtiger Dresdner, der damals eine regelmäßige Glosse unter dem Titel „Blühende Landschaften“ in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* veröffentlichte, sinnfällig demonstrierte.<sup>97</sup>

Die verfügbaren Daten unterstreichen den dramatischen Verfall der ostdeutschen Wirtschaft nach 1990: Die Industrieproduktion, die bereits von 1989 bis zum Herbst 1990 um die Hälfte gesunken war, fiel bis April 1991 auf dreißig Prozent ihres Ausgangsniveaus von 1989 und konnte sich in den folgenden Jahren kaum erholen. 1997 entfielen auf Ostdeutschland nur noch neun Prozent der Industrieproduktion und rund 10,5 Prozent der Industriebeschäftigen der Bundesrepublik – bei dreißig Prozent der Fläche und einem Anteil von 21,5 Prozent der Bevölkerung.<sup>98</sup> Das Bruttoinlandsprodukt sank allein 1990 um 30,5 Prozent. Die Arbeitslosenquote lag anfangs nahezu konstant bei 15 Prozent und stieg ab 1997 auf über 18 Prozent an.<sup>99</sup>

96 Zit. nach Kohl: Bilanz und Perspektiven (wie Anm. 27), S. 593.

97 Siehe auch Peter Richter: Blühende Landschaften. München 2004.

98 Gerhard Kehrer: Industriestandort Ostdeutschland. Eine raumstrukturelle Analyse der Industrie in der DDR und in den neuen Bundesländern. Berlin 2000, S. 165.

99 Ebd., S. 233. Vgl. auch Klaus Schroeder: Der Preis der Einheit. Eine Bilanz. München und Wien 2000, S. 130 f., sowie Michael Kaser: East Germany's Economic Transition in Comparative Perspective. In: Jens Hölscher (Hrsg.): Germany's Economic Performance. From Unification to Euroization. New York 2007, S. 229-241, hier S. 231.

Die Ursachen für den plötzlichen ökonomischen Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft liegen auf der Hand. Die DDR-Betriebe waren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen in aller Regel nicht konkurrenzfähig, da sie mit einem veralteten oder verschlissenen Maschinenpark operierten und Waren produzierten, für die sich nach der Öffnung des Landes nur noch wenige Interessenten fanden. Der Zusammenbruch der Binnennachfrage ging zudem mit einem drastischen Rückgang der Exporte in die osteuropäischen Länder des früheren Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) einher, da sich die ehemaligen Kunden die ostdeutschen Produkte, die nach der Währungsunion in D-Mark, das heißt in konvertiblen Devisen, zu bezahlen waren, nicht mehr leisten konnten. Dariüber hinaus führten die Währungsumstellung im Verhältnis von 1:1 sowie die Übernahme der westdeutschen Sozialstandards zu einer Kostenexplosion in den ostdeutschen Betrieben – insbesondere bei den Löhnen –, die angesichts der geringen Produktivität den Stückpreis in die Höhe schnellen ließ und die Waren praktisch unverkäuflich machte.<sup>100</sup>

Ob diese Entwicklung vermeidbar gewesen wäre, ist allerdings fraglich. Die Währungsumstellung war ebenso politisch geboten wie die rasche Anhebung der Löhne, die zwar noch lange unter dem Niveau der alten Bundesrepublik blieben, aber doch nur in seltenen Fällen der Produktivität der Betriebe entsprachen. Hinzu kam, dass die Bundesbank die Stabilität der D-Mark garantierte, so dass eine Inflationsfinanzierung der Nachfrage nach den Erinnerungen an 1923 und 1948 nicht in Betracht kam, zumal die Bundesbank schon in der Währungsumstellung vom 1. Juli 1990 eine Gefahr für die Stabilität der D-Mark sah. Damit aber blieb der Bundesregierung keine andere Wahl, als die ostdeutsche Wirtschaft einer „Schocktherapie“ auszusetzen, die sie nicht überleben konnte.

Die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit, die einen wichtigen Grund für die wachsende Unzufriedenheit der ostdeutschen Bevölkerung mit den Bedingungen der Wiedervereinigung darstellte und Mitte der 1990er Jahre sogar eine „Vereinigungskrise“ (Jürgen Kocka) auslöste, lagen allerdings nicht nur in der deutschen Einigung selbst – dem Zusammenbruch der ostdeutschen Unternehmen –, sondern auch im Prozess der ökonomischen Globalisierung. Die zunehmende Internationalisierung des Arbeitsmarktes, der Zugang von Arbeitskräften aus Niedriglohngebieten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft, vor allem aber der Kampf um Produktionsstandorte und die Verlagerung von Produktionsstätten in Länder mit vereinfachten Genehmigungsverfahren, geringeren Umweltauflagen, niedrigeren Steuern und minimalen Arbeitskosten hatten schon lange vor der Vereinigung großen Druck

100 Vgl. Jaap Sleifer: Planning Ahead and Falling Behind. The East German Economy in Comparison with West Germany 1936-2002. Berlin 2006, S. 135 ff.

auf den deutschen Arbeitsmarkt ausgeübt. Seit den 1980er Jahren trugen auch die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen und der wirtschaftliche Aufschwung der asiatischen Schwellenländer sowie der technische Fortschritt in der Kommunikationstechnologie dazu bei, die Globalisierung zu fördern und in den westlichen Industrieländern einen Arbeitsplatzabbau und sogar eine allgemeine Rezession auszulösen. Der Zusammenbruch des Ostblocks verstärkte diese Tendenz weiter.

Zudem erforderte die Übertragung des westlichen Modells der Wirtschafts- und Sozialordnung auf die ehemalige DDR und die im Grundgesetz festgeschriebene Notwendigkeit, die Lebensverhältnisse in den beiden Teilen Deutschlands einander anzugeleichen, gigantische öffentliche Transferleistungen von West nach Ost. Allein in den Jahren 1991 bis 1995 beliefen sie sich auf netto 106 bis 140 Milliarden DM pro Jahr, zusammen also auf 615 Milliarden DM. Bis 2003 dürften sogar mehr als zwei Billionen DM vom Westen in den Osten Deutschlands transferiert worden sein. Diese Leistungen stellten eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Der Schuldenstand der Bundesrepublik, der 1989 noch bei 929 Milliarden DM gelegen hatte, stieg bereits bis 1995 um mehr als das Doppelte auf 1 996 Milliarden DM. Davon entfielen etwa sechzig Prozent auf den Bund und ein Drittel auf die Länder, der Rest auf die Kommunen und Sozialversicherungsträger. Strukturelle Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung waren deshalb zentrale Themen, mit denen sich auch die 1998 gebildete rot-grüne Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder befassen musste.

Der Sachzwang zu weitgreifenden Sozial- und Arbeitsmarktreformen zeigte sich bereits bei der Einsetzung der sogenannten „Hartz-Kommission“ am 22. Februar 2002 unter dem Arbeitsdirektor und Mitglied des Personalvorstandes der Volkswagen AG in Wolfsburg, Peter Hartz.<sup>101</sup> Deutlicher noch kam er jedoch in der „Agenda 2010“ zum Ausdruck, die von einer kleinen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Kanzleramtschef Frank-Walter Steinmeier formuliert und von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 in einer Regierungserklärung im Deutschen Bundestag vorgestellt wurde. Diese Erklärung enthielt jene berühmten Sätze, die eine Kehrtwende der sozialdemokratischen Sozialpolitik bedeuteten und in vieler Hinsicht an die Leitlinien erinnerten, die Otto Graf Lambsdorff 1982 für seine Wirtschaftspolitik ausgegeben hatte. Unter dem Motto „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ erklärte Schröder:

„Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. Alle Kräfte der Ge-

<sup>101</sup> Zur Entstehung und Arbeit der Hartz-Kommission vgl. Sven T. Sieffken: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden 2007, S. 191 ff.

sellschaft werden ihren Beitrag leisten müssen: Unternehmer und Arbeitnehmer, freiberuflich Tätige und auch Rentner. Wir werden eine gewaltige gemeinsame Anstrengung unternehmen müssen, um unser Ziel zu erreichen. Aber ich bin sicher: Wir werden es erreichen.“<sup>102</sup>

Zu dieser Politik, so Schröder, gebe es nur eine Alternative: „Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden.“<sup>103</sup> Als Schröder dann noch ankündigte, man werde, entsprechend den Vorstellungen von Peter Hartz, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammenlegen, und zwar „einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“, gewannen Kritiker den Eindruck, dass bei der „Modernisierung“ der sozialen Marktwirtschaft das Element der sozialen Gerechtigkeit auf der Strecke zu bleiben drohte.<sup>104</sup> Doch die ökonomische Realität ließ keinen Spielraum, wenn das Ziel, die finanz- und arbeitsmarktpolitische Position der Bundesrepublik zu konsolidieren, erreicht werden sollte. Diese Einsicht war der Öffentlichkeit allerdings nur schwer zu vermitteln. Tatsächlich führten die einschneidenden Reformen nicht nur zur Gründung der Linkspartei und damit zur Spaltung der SPD, sondern auch zum Machtverlust der rot-grünen Bundesregierung, die 2005 durch eine Große Koalition von CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel abgelöst wurde. Die Richtigkeit der von Schröder eingeleiteten und von Merkel fortgesetzten Politik wurde allerdings schon bald durch den Aufschwung der deutschen Wirtschaft bestätigt, der seither in Europa als vorbildlich gilt, auch wenn sich weiterhin manche Staaten schwer damit tun, ebenfalls entsprechende Reformen durchzuführen.

## Zusammenfassung

Abschließend ist festzuhalten, dass die Politik von Hans-Dietrich Genscher und Otto Graf Lambsdorff maßgeblich dazu beitrug, die Verwirklichung der deutschen Einheit 1989/90 zu erleichtern. Als sich danach die Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik änderten, zog sich Genscher von seinem Amt als Außenminister zurück. Der Erfolg der Wiedervereinigung, der kaum noch zu überbieten war, eine 18jährige Amtszeit und gesundheitliche Probleme waren gute Gründe, diesen Schritt zu tun. Allerdings fand Gen-

102 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht. 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003 (Plenarprotokoll 15/32), S. 2479 f.

103 Ebd., S. 2481.

104 Ebd., S. 2485.

scher für die neuen Fragen der Zeit auch keine eigenen Antworten mehr. Hinzu kam, dass ihm in der Jugoslawien-Politik und wohl auch in der Reaktion auf den Kuwait-Krieg ungewohnte handwerkliche Fehler unterlaufen waren, die das Verhältnis zu den Verbündeten belastet hatten. Der Rücktritt erscheint daher auch vor diesem Hintergrund als folgerichtig.

Otto Graf Lambsdorff hingegen, der nach seinem erzwungenen Rücktritt vom Amt des Bundeswirtschaftsministers 1984 und seiner Verurteilung 1987 im Zusammenhang mit der Flick-Affäre bereits als politisch gescheitert galt, konnte mit Genugtuung für sich beanspruchen, schon 1982 mit seiner Kritik an der sozialliberalen Wirtschaftspolitik die richtigen Lehren aus den Veränderungen der Weltwirtschaft gezogen und damit wichtige Voraussetzungen für die ökonomische Bewältigung der Wiedervereinigung geschaffen zu haben. Aber auch die „Agenda 2010“ vom März 2003 bestätigte noch einmal seine Auffassungen. Denn die Wirtschaftspolitik, die auf dieser Agenda beruht und den gegenwärtigen wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik ermöglicht hat, folgt im Wesentlichen den gleichen Prämissen, von denen sich auch Lambsdorff leiten ließ. Sowohl Genscher als auch Lambsdorff verdienen daher Respekt und Anerkennung für ihre Politik – aus unterschiedlichen Gründen und mit einigen Einschränkungen, aber in der Summe zweifelsfrei.