

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 einzig 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.¹ 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“.² 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/charta-data.pdf>, S. 1 (letzter Abruf 28.2. 2021).

bedeutete die Charta für ihn „die Verwirklichung seiner politischen Vision“.³ „Die Charta von Paris“, so erinnerte sich Genscher zwanzig Jahre später, „war die Krönung einer Entwicklung, die mit der Schlussakte von Helsinki eingeleitet wurde“.⁴ 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 Bessern [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.“⁵

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.⁶ 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.⁷ 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/xfj3c3> (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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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“¹¹ 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 Machtkonzentration.¹² 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 Interessenausgleich 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 „Zukunftsdokument“, an dem es weiter zu arbeiten galt.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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 „müsse auf der Basis der Charta von Paris“ gefunden werden, so Genscher gegenüber seinem litauischen Amtskollegen.¹⁶ 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“.¹⁷ 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“.¹⁸ Auch den sowjetischen Präsidenten Gorbatschow ermutigte, ja beschwor Genscher, die Nationalitätenfragen, die nun einmal zur Sowjetunion gehörten, „im Geiste der Charta von Paris“ zu lösen.¹⁹

In analoger Weise glaubte Genscher, die Methoden des Helsinki-Prozesses in der Golfregion und im Nahen Osten zum Tragen bringen zu können.²⁰ 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 gewaltsamen 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.“²¹ 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.²²

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,

„arbeite er daran, D[Deutschland] eine europäische Rolle zu geben. Er wolle keine Renationalisierung der deutschen Politik. Es sei wichtig, dass D[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 D[Deutschland] irreversibel europäisch werde. Dazu gehöre eine europäische Sicherheitspolitik.“²³

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“.²⁴

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.²⁵ 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“.²⁶ In der Öffentlichkeit sprach er gar von der Perspektive von „partners in leadership“.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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/heidekin/g/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 Haftendorn: 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 mangle 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“.³⁰ 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?“³¹

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 Kirste: 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 einigende 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 schmerzhaft 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.³² 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.“³³

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“.³⁴ 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.³⁵ 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,³⁶ 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 besiegele, 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 Parteiendemokratie. 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“.³⁷ 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.³⁸ 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“.³⁹ Tatsächlich bewege sich die westliche Gemeinschaft, so betonte Kinkel 1993, vom zwischenstaatlichen Interventionsverbot hin zum „Interventionsgebot im Namen der Menschenwürde und humanitärer Hilfe“.⁴⁰ 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-jahrestag-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.“⁴¹

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 wertorientiert sein. Deshalb bleibt die *weltweite Durchsetzung der Menschenrechte* für uns Liberale ein entscheidendes Ziel unserer Außenpolitik.“⁴²

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.“⁴³

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, 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/2017/03/03/1997wiesbadenergrundsaeetze.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.⁴⁴ Kinkel muss daher als einer der wichtigsten Schrittmacher des Umschwungs der deutschen Außenpolitik hin zum globalen militärischen Engagement betrachtet werden.⁴⁵ 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.“⁴⁶

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.⁴⁷ 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 Welt⁴⁸ 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 (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. Weltmacht 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.⁴⁹ 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 innewohnte, trat nun umso deutlicher zutage.⁵⁰ 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.⁵¹ 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“.⁵² 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.⁵³

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 innewohnt.

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. Holzgrefe/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.“⁵⁴ 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“.⁵⁵ 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 sich brisante 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.⁵⁶

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.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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“,⁵⁹ 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.“⁶⁰

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“.⁶¹

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.⁶² Vor Ort bezeichnete er die deutsch-chinesischen Beziehungen als „normalisiert“,⁶³ 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“. ⁶⁴ „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 führen⁶⁵ – 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. Ihn begleiteten nicht nur die Bundesminister für Wirtschaft, Post und Telekommunikation sowie für Forschung und Technologie, sondern auch „40 führende Repräsentanten der deutschen Wirtschaft“. ⁶⁶ 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“. ⁶⁷ In den USA, wo zu dieser Zeit Chinas repressive 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.“⁷⁰

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.⁷¹

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 Entschliebung, die den Protest gegen die chinesische Regierungspolitik zum Ausdruck brachte.⁷² 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.“⁷³

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 eingeladen 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“.⁷⁴

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 militärpolitischen) 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. 10097 f.

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.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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 beflügelt 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“.⁷⁸ 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.

