

Der 2+4-Prozess aus der Sicht des Rechtsberaters

*Martin Ney**

I. Drei Vorbemerkungen	620
II. Zum Verhandlungsprozess	621
1. Die konzeptionelle Phase	621
2. Die redaktionelle Phase der 2+4-Verhandlungen	629
III. Die rechtliche Seite des Verhandlungsprozesses	631
1. Die Verknüpfung des Beitrittsprozesses zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland mit den 2+4-Verhandlungen	631
2. Die Bundesverfassungsgerichtsfestigkeit des 2+4-Vertrages	632
3. Die Regelung der Fragen, die wir aus dem 2+4-Vertrag heraushalten wollten	632
4. Die vorläufige Aussetzung der Vier-Mächte-Rechte	633

25 Jahre 2+4-Vertrag.¹ Um es mit den Worten der französischen Historikerin *Hélène Miard-Delacroix* beim jüngsten Festakt zu 25 Jahre Akteneidition des Auswärtigen Amtes zu sagen – “Das ist Geschichte, die noch qualmt!”² Das Folgende ist mein Bericht und meine Sichtweise der Geschichte, die noch qualmt. Ich war seinerzeit der Rechtsberater auf westdeutscher Seite und Delegationsleiter im Redaktionsausschuss der Verhandlungen.

* Dr. iur. utr., M.A. (Oxon.), von 2012 bis 2015 Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes und Völkerrechtsberater der Bundesregierung; seit Juli 2015 Deutscher Botschafter in Indien. Öffentlicher Vortrag im Auswärtigen Amt am 24.3.2015 anlässlich der Ausstellung “Der Weg zur deutschen Einheit”.

¹ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, 12.9.1990, BGBl. 1990 II, 1317, 1318.

² *H. Miard-Delacroix*, Reflexionen über die Vorgeschichte unserer Gegenwart, Festvortrag im Auswärtigen Amt, Berlin, am 5.3.2015 anlässlich des Festaktes “25 Jahre Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland”, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 63 (2015), 307 ff.

I. Drei Vorbemerkungen

Die Verhandlungen zum 2+4-Vertrag waren angestoßen worden durch einen Prozess, der mit dem Fall der Mauer ein politisches Momentum bekam und ein Element der Unaufhaltbarkeit gewann. Nicht nur in Deutschland war man davon überrascht, auch im Ausland. Die "Zeit" titelte damals: "Die Einheit kommt, nicht als Tat, sondern als Ereignis."³ Die Gespräche waren durch ein stets weiter akzelerierendes Momentum begleitet, dem die Verhandlungsparteien Rechnung tragen mussten.

Klar war indessen, dass es ohne die Klärung der äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit für Deutschland keine Einheit in einem freien, demokratischen und souveränen Staat geben könnte, der im Westen eingebunden ist. Zwischen diesem politischen Ziel und der Klärung der äußeren Aspekte bestand von Anfang an ein untrennbarer Zusammenhang. Dieser Zusammenhang zog sich wie ein roter Faden durch den gesamten 2+4-Prozess. Er zeigt auch, dass der 2+4-Prozess ein umfassender Prozess zur Klärung aller anstehenden außenpolitischen Fragen und Interessen im Zusammenhang mit der Einigung war.

Es ging nicht um isolierte Verhandlungen eines für sich allein stehenden 2+4-Dokuments. Der 2+4-Vertrag ist nur das Kernstück des Ergebnisses des 2+4-Prozesses; Resultat sind ebenso vier weitere Verträge mit der Sowjetunion, nämlich der Umfassende Vertrag,⁴ der Stationierungs- und Abzugsvertrag,⁵ der Überleitungsvertrag⁶ und der Vertrag über wirtschaftliche, technologische und wissenschaftliche Zusammenarbeit,⁷ aber auch der deutsch-polnische Grenzvertrag vom 14.11.1990⁸ und – nicht zu vergessen – die Charta von Paris im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE),⁹ die den 2+4-Vertrag förmlich indossierte.

³ P. Bendei, Ein Magnet stärker als die Macht, Die Zeit, 9.2.1990, 3.

⁴ Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 9.11.1990, BGBl. 1991 II, 702.

⁵ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und die Modalitäten des planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, 12.10.1990, BGBl. 1991 II, 256, 258.

⁶ Abkommen über einige überleitende Maßnahmen, 9.10.1990, BGBl. 1990 II, 1654.

⁷ Vertrag über die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technik, 9.11.1990, BGBl. 1991 II, 798.

⁸ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze, 14.11.1990, BGBl. 1991 II, 1330.

⁹ Charta von Paris für ein neues Europa, 21.11.1990, Bulletin BReg. Nr. 137 v. 24.11.1990, 1409.

II. Zum Verhandlungsprozess

In der Retrospektive – aber eben erst im Nachhinein – lassen sich zwei Phasen des Verhandlungsprozesses unterscheiden: eine konzeptionelle Phase und eine redaktionelle Phase.

In der konzeptionellen Phase waren auch intern die Ziele und Positionen noch weitgehend unscharf. Sie sind erst gereift; entsprechende Konzepte wurden erst entwickelt. Hier spreche ich von der Zeit vom 13.2.1990, dem Mandat der 2+4-Gespräche von Ottawa, bis zum 16.7.1990, dem Treffen zwischen *Kohl* und *Gorbatschow*. Dem folgte die redaktionelle Phase, in der die Positionen weitgehend klar und auch gegenseitig bekannt waren. In diesen Monaten ging es um die Ausverhandlung der Verträge, in erster Linie um die Ausarbeitung des 2+4-Vertrags. Hier spreche ich von dem Zeitraum zwischen dem 16.7. und dem 12.9.1990, dem Unterzeichnungstag in Moskau.

1. Die konzeptionelle Phase

Am 13.2.1990 trafen sich die KSZE-Außenminister in Ottawa und verabschiedeten eine Erklärung, die das Mandat für die 2+4-Gespräche bildete. In der unmittelbaren Folgezeit legten wir – das ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland – intern unsere Verhandlungsziele fest.

Erreicht werden sollte die Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) einschließlich Berlins in den gegenwärtigen Grenzen. Deutschland war aber zu diesem Zeitpunkt in seinen verfassungsmäßigen Grenzen vom 31.12.1937 größer und umfasste zusätzlich die Ostgebiete. Es gab bei uns jedoch frühzeitig die Einsicht in das außenpolitisch Machbare.¹⁰ Deshalb zeigten wir die Bereitschaft zur Aufgabe des Wiedervereinigungsgebots. *Joseph Isensee* sagte damals treffend, Deutschland müsse zeigen, dass das Ende der schwarz-rot-goldenen Fahnenstange erreicht sei.¹¹

Der sicherheitspolitische Status Deutschlands sollte grundsätzlich Gegenstand einer souveränen Entscheidung Deutschlands sein. Zudem dürfe

¹⁰ So bereits *Genscher* gegenüber *Schewardnadse* am 22.3.1990 am Rande der Unabhängigkeitsfeierlichkeiten in Windhuk, A. *Hilger* (Hrsg.), *Diplomatie für die Einheit*, Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/1990, 2011, Dokument Nr. 23, 118 f.

¹¹ *J. Isensee*, *Verfassungsrechtliche Wege zur deutschen Einheit*, ZParl 21 (1990), 309 (329).

es zu keiner Neutralisierung kommen. Deutschland sollte in der Europäischen Gemeinschaft (EG), der KSZE und der North Atlantic Treaty Organization (NATO) eingebunden bleiben. Trotz der Mitgliedschaft in der NATO sollten aber keine NATO-Truppen auf dem Gebiet der DDR stationiert werden. Ferner könnten sowjetische Truppen auf vertraglicher Basis für eine Übergangszeit in Deutschland bleiben. Zudem galt es eine Singularisierung Deutschlands, d. h. die Annahme langfristiger Verpflichtungen, die ausschließlich für Deutschland gelten würden, zu verhindern und die vollständige Ablösung der Vier-Mächte-Rechte zu erreichen. (Wenn Sie das im 2+4-Prozess Erreichte daran messen, sehen Sie, dass wir all diese Ziele erreicht haben – aber das ist ein Vorgriff.)

Mit dem ersten Außenministertreffen am 5.5.1990 in Bonn begannen die eigentlichen 2+4-Gespräche, indem man sich auf ihre Tagesordnung einigte – nicht nur dieses Ministertreffens, sondern der 2+4-Gespräche insgesamt:¹²

- “- Erster Punkt: Die Grenzfragen.
- Zweiter Punkt: Politisch-militärische Fragen unter Berücksichtigung von Ansätzen geeigneter Sicherheitsstrukturen in Europa.
- Dritter Punkt: Berlin-Probleme.
- Vierter Punkt: Abschließende völkerrechtliche Regelung und die Ablösung der Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten.”

Bei dem zweiten Punkt ist der Einschub “unter Berücksichtigung von Ansätzen” geeigneter Sicherheitsstrukturen wichtig, weil er uns ermöglichte, den sowjetischen Vorschlag zu umgehen, wonach der deutsche Vereinigungsprozess mit dem gesamteuropäischen Sicherheitsprozess synchronisiert werden müsse. Denn dies hätte die Vereinigung auf die lange Bank geschoben.

Bei diesem Ministertreffen in Bonn wurde bereits eine politische Übereinstimmung in drei Dingen erreicht. Man war sich darüber einig, den Willen der Deutschen, ihre Vereinigung ordnungsgemäß und ohne Verzögerung zu vollziehen, anzuerkennen. Des Weiteren sollte diese Einigung zum Gewinn für alle beteiligten Staaten werden, einschließlich der Sowjetunion. Als drittes kam man darin überein, dass das Ziel der Gespräche eine abschließende Regelung und die Ablösung der Vier-Mächte-Rechte und –Verantwortlichkeiten wäre.

Die Phase bis zum 22.6.1990, dem nächsten Außenministertreffen in Ost-Berlin, war geprägt von einem Umdenkprozess bei der sowjetischen Füh-

¹² Wörtlich verhandelte Tagesordnung, wie sie *Genscher* nach dem Ministertreffen am 5.5.1990 um 17:00 Uhr im Hotel Maritim der Öffentlichkeit präsentierte, abgedruckt in: EA 45 (1990), D 502.

nung, aber auch innerhalb der Sowjetunion. Während Anfang Mai die Einheit Deutschlands bei gleichzeitiger Einbindung des vereinten Deutschlands in den Westen für Moskau nicht ansatzweise akzeptabel war, war dessen Akzeptanz das wesentliche Ergebnis des späteren Treffens *Kohls* mit *Gorbatschow* am 16.7. Was war das Dilemma der sowjetischen Führung? Nach meiner Überzeugung stand *Gorbatschow* nach dem Mauerfall im November 1989 vor einer fundamentalen Alternative: Hätte die sowjetische Führung die demokratische Bewegung in der DDR mit militärischen Mitteln niedergeschlagen, wäre die Sowjetunion außenpolitisch isoliert worden und hätte aufgrund dessen keine wirtschaftliche Anbindung an die Weltmärkte mehr gehabt. Die Perestroika *Gorbatschows* wäre damit zum Scheitern verurteilt gewesen. Die Alternative war das Gewährenlassen in der DDR mit der möglichen Konsequenz einer Vereinigung Deutschlands. Dies würde zwar eine politische Gefährdung der Perestroika bedeuten, aber die politische und wirtschaftliche Anbindung an den Westen würde fortbestehen mit potenziell positiven Auswirkungen auf die Perestroika. Nach meiner Überzeugung hat sich *Gorbatschow* nur aus diesem Grunde für die zweite Alternative entschieden – nicht mit einer singulären Entscheidung, sondern in einem Prozess, der bis zum 16.7.1990 andauerte. Wir haben alles getan, um die sowjetische Führung davon zu überzeugen, dass ihre langfristigen sicherheitspolitischen Interessen in Europa bei dieser zweiten Alternative gewahrt blieben.

Ich würde das Interview *Schewardnadses* in der *Nowoje Wremja* vom 11.5.¹³ als den Ausgangspunkt dieses Umdenkprozesses bezeichnen. Nachdem die Autoren des Interviews, *Sidorowa* und *Scholkewer*, ihren Eindruck wiedergegeben hatten, dass für die Sowjetunion die deutsche Einigung wohl “eine ärgerliche Unausweichlichkeit” sei, wurde *Schewardnadse* nach dem ökonomischen Interesse der Sowjetunion gefragt. Er sagte, dass die bestehenden ökonomischen Beziehungen mit der DDR für die Sowjetunion lebenswichtig seien. Deutschland könne für die Sowjetunion die Brücke nach Europa werden. Der Eintritt eines vereinten Deutschlands in die NATO nehme ihm indessen die Fähigkeit dieser Brückenfunktion zwischen Ost und West. Als ungebundener, demokratischer Staat werde Deutschland hingegen ein Gigant im Zentrum Europas, der die Kontakte zwischen Ost und West fördern würde.

Vom 16.-19.5. besuchte der amerikanische Außenminister *Baker Schewardnadse* in Moskau. *Baker* musste feststellen, dass die Sowjets zur zukünftigen Sicherheitsstruktur in Europa noch keine festen Vorstellungen

¹³ G. *Sidorowa/N. Scholkewer*, Keine heimtückischen Gegner mehr, *Nowoje Wremja*, Ausgabe 20/90 vom 11.5.1990, 5 ff. (Original russisch).

präsentieren konnten. Die US-Seite unterrichtete die NATO-Mitgliedstaaten in Brüssel über die widersprüchlichen sowjetischen Positionen zum Einigungsprozess:¹⁴

“Einerseits betonen die Sowjets, es solle keine Singularisierung Deutschlands geben, aber andererseits machen sie Vorschläge, die genau in diese Richtung gehen. Einerseits sprechen sie sich für die deutsche Einheit aus, andererseits aber stellen sie Bedingungen, die eine Verwirklichung der vollen Souveränität verhindern. Einerseits betonen sie die Wichtigkeit des KSZE-Prozesses, andererseits zielen ihre Vorschläge darauf ab, Deutschland von einigen Prinzipien auszuschließen, so z. B. von der freien Wahl jeden Staates, einem Bündnis anzugehören. Einerseits scheinen sie eine rasche Einigung akzeptiert zu haben, andererseits entwerfen sie ein Programm, welches den Einigungsprozess auf die lange Bank schiebt. So habe die sowjetische Seite gefordert, dass die vier Mächte ihre Rechte und Zuständigkeiten so lange ausüben müssten, bis sichergestellt sei, wie immer ein zukünftiges Deutschland aussehen werde. Einerseits widersetzen sie sich einer NATO-Mitgliedschaft Deutschlands, andererseits zeigen sie keine Alternative auf.”

Wie die Deutsche Botschaft am 19.5. aus Moskau berichtete, hatte *Valentin Koptelzew* im Zentralkomitee am 18.5. vorgetragen, dass die sowjetischen Truppen so lange auf deutschem Boden bleiben müssten, bis entweder die amerikanischen Truppen ebenfalls abzögen oder das kollektive Sicherheitssystem in Europa wirksam werde. Der sowjetischen Öffentlichkeit dürfe nicht zugemutet werden, dass ihre Truppen nach 2-3 Jahren weggehen müssten, während die Amerikaner unbegrenzt blieben. Dies wäre eine Beinträchtigung der von den Sowjets verlangten Symmetrie.¹⁵

Interessant ist die Äußerung des *Gorbatschow*-Beraters *Sagladin* gegenüber dem Allgemeinen Deutschen Nachrichtendienst (ADN) am 22.5., wonach die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) auf Vorschläge des Westens zur Lösung des Problems der Bündniszugehörigkeit warte.¹⁶ Man sei an einer gemeinsamen Suche interessiert und wolle keine Sackgasse schaffen. Deshalb habe man bislang keine offiziellen Vorschläge hierzu unterbreitet. *Sagladin* wies aber das westliche Angebot zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der UdSSR im Austausch gegen den Bündniswechsel der DDR zurück. Das seien zwei verschiedene Probleme.

¹⁴ Unterrichtung im NATO-Rat am 21.5.1990 durch Under-Secretary of State *Bartholomew* und Ass. Secr. *Seitz*, Drahtbericht der NATO-Vertretung Nr. 779 vom 21.5.1990 (bisher unveröffentlicht), Politisches Archiv ZA 151.687.

¹⁵ Drahtbericht der Botschaft Moskau Nr. 2020 vom 19.5.1990, in: A. Hilger (Anm. 10), Dokument Nr. 29, 145 f.

¹⁶ “Sowjetunion wartet auf West-Vorschläge”, *Neues Deutschland* vom 22.5.1990, 3.

Einen bemerkenswerten Hinweis auf einen Blickwechsel der sowjetischen Führung lieferte dann eine Agence France-Presse (AFP)-Meldung vom 28.5., die auf ein Interview der BILD-Zeitung mit dem deutschlandpolitischen Berater *Gorbatschows, Daschitschew*, hinwies.¹⁷ Hierin sagte er, dass eine Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO keine Gefahr für die UdSSR darstelle. Dafür seien jedoch Kompromisse von beiden Seiten notwendig. Als Voraussetzungen nannte er eine Reduzierung der Bundeswehr, den Abzug ausländischer Truppen aus Deutschland und keine Nuklearwaffen auf deutschem Territorium. Der Warschauer Pakt müsse seinerseits umgewandelt werden, in eine Art politische Versammlung. Eine Neutralität Gesamtdeutschlands lehnte er ab.

Wichtig erscheint mir aber auch der Hinweis, dass die Entscheidungsprozesse in Deutschland auch nicht linear verliefen. Der Verteidigungsminister der ersten freien Regierung der DDR, *Eppelmann*, betonte in dieser Zeit bei einem Besuch im polnischen Teil der Stadt Guben, dass ein vereintes Deutschland nur der NATO angehören könne, wenn diese ihren Charakter ändere. "Solange es zwei gegensätzliche Militärbündnisse in Europa gebe, den Warschauer Pakt und die NATO, müsse es zwei deutsche Armeen geben, die ihre jeweiligen Bündnisverpflichtungen einhalten müssen."¹⁸

Für *Genscher* und unser Verhandlungsteam war es wesentlich, dass wir der Sowjetunion sicherheitspolitisch den entscheidenden Schritt ermöglichen müssten durch Maßnahmen in hauptsächlich vier Bereichen: durch eine Institutionalisierung der KSZE, die bis dato ein rein normatives Gebilde war, durch Abrüstung und Rüstungskontrolle, durch vertrauensbildende Schritte und durch eine Änderung des Verhältnisses der Bündnisse zueinander.

Dem gleichen Zweck dienten *Bakers* neun Punkte, die bei dem Besuch *Gorbatschows* bei Präsident *Bush* in Washington am 15.5. festgehalten wurden. In diesen wurde die Bereitschaft signalisiert, eine Verringerung deutscher und anderer europäischer Streitkräfte als Teil einer zweiten Verhandlungsrunde über konventionelle Truppen (Wien II) zu erwägen. Zudem sollte es Verhandlungen über den Abbau landgestützter nuklearer Kurzstreckenwaffen nach Abschluss von Wien I und Übergangsregelungen für die Anwesenheit sowjetischer Truppen auf dem Gebiet der damaligen DDR geben. Außerdem könnte Deutschland zusichern, dass es als geeintes Land keine nuklearen, chemischen und biologischen Waffen besitzen werde. Außerdem sahen die neun Punkte vor, dass keine NATO-Truppen auf dem Gebiet der damaligen DDR stationiert würden. Es könnte Garantien für die

¹⁷ Das Bild-Interview wird auch zitiert im Hamburger Abendblatt vom 28.5.1990, 2.

¹⁸ AFP-Meldung vom 21.5.1990.

Unverletzlichkeit der Grenzen nach der Vereinigung geben und die KSZE könnte mit einem ständigen Sekretariat und zusätzlichen Aufgaben aufgewertet werden. Daneben wurde eine Überprüfung der NATO-Strategie in Aussicht gestellt. Der letzte Punkt betraf die Möglichkeit wirtschaftlicher Abmachungen mit Bonn, wonach die Kosten der sowjetischen Truppenstationierung in der Übergangszeit getragen werden könnten.¹⁹

Bei der gemeinsamen Pressekonferenz erklärte *Gorbatschow* in Washington: "Ich denke, wir müssen jetzt sehr aktiv sein, um eine Art Synchronisation der inneren Prozesse, die zur Vereinigung führen, und der Lösung der äußeren Aspekte sicherzustellen, so dass sie kombiniert sein würden."²⁰ Der europäische Prozess müsse "notwendigerweise eine Art Übergangsperiode beinhalten, während der wir im Bemühen zusammenarbeiten, ein Schlussdokument zu verabschieden und dadurch unsere Rechte als die vier Siegermächte aufgeben". Deutschland würde damit ein unabhängiger und souveräner Staat.

Wichtig an dieser Stelle ist die Erwähnung der Treffen der Warschauer Pakt Staaten vom 7.6. und der NATO vom 8.6. in Turnberry sowie der NATO-Gipfel vom 5./6.7., weil hier beide Bündnisse einen großen vertrauensbildenden Schritt aufeinander zgingen: Überwindung des Feindbildes, Überprüfung des Charakters der Bündnisse und Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen waren Schlagworte der Erklärungen.²¹ Die Antwort der NATO folgte tags darauf beim Treffen in Turnberry im Punkt 15 der Abschlusserklärung.²² Diese politische Annäherung der Bündnisse wurde

¹⁹ H.-D. Genscher, *Erinnerungen*, 1995, 787.

²⁰ Gemeinsame Pressekonferenz des amerikanischen Präsidenten *Georg Bush* und des sowjetischen Präsidenten *Michail Gorbatschow* in Washington am 3.6.1990, in: EA 45 (1990), D470 (D476).

²¹ Das Treffen der Warschauer Pakt Staaten am 7.6. in Moskau war in seiner Erklärung eine Art sowjetische Geste an die NATO: Die gegenwärtige Entwicklung sei unumkehrbar. Sie entspreche dem Interesse der Völker, ohne ideologische Feindschaft zu leben. Notwendig sei die Überwindung des Feindbildes und die Überprüfung des Charakters des Warschauer Paktes. Sodann wörtlich: "Was die äußeren Aspekte der Vereinigung Deutschlands betrifft, wurde die gemeinsame Überzeugung ausgedrückt, dass sie im Kontext des gesamteuropäischen Prozesses und auf der Grundlage seiner Prinzipien erfolgen, seine Entwicklung fördern und vertiefen, die legitimen Sicherheitsinteressen der Nachbarn Deutschlands und aller anderen Staaten berücksichtigen und feste Garantien für die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen gewährleisten muss.", Deklaration des Treffens von Staats- und Regierungschefs des Warschauer Vertrages in Moskau vom 7.6.1990, "Ein einheitliches Europa des Friedens und der Zusammenarbeit", *Blätter für deutsche und internationale Politik* Nr. 7/90.

²² Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats in Turnberry (Großbritannien) – mit der "Botschaft von Turnberry", 7./8.6.90, EA 45 (1990), D 447 (D 451), Punkt 15 "[...]We also support the efforts underway in the 2+4 talks to seek a final settlement under international law terminating the 4 power rights and responsibilities relating to Berlin and Germany as a whole, and without the establishment of constraints on the sovereignty of

weitergeführt in der Londoner Erklärung beim NATO-Gipfel in London am 5./6.7.1990.²³

Zwei Wochen vor dieser – in unseren Augen sehr positiven – politischen Entwicklung fand am 22.6. in Ostberlin das zweite Außenministertreffen 2+4 statt. Die sowjetische Seite präsentierte einen umfangreichen schriftlichen Vorschlag, der allerdings zeigte, dass das sowjetische Außenministerium komplett im alten Denken verharret blieb. In der Folgezeit bis zum dritten Außenministertreffen am 17.7. in Paris widmeten wir uns der Analyse der Textvorschläge und der Abklärung der Positionen, zunächst im Format 1+3 der westlichen Rechtsexperten, 1+3 der politischen Direktoren und dann in einem bilateralen Treffen der politischen Direktoren der Bundesre-

Germany. The United Germany must have the right, recognized in the Helsinki final act, to choose to be a party to a treaty of alliance. We believe that European stability, as well as the wishes of the German people, requires that a unified Germany be a full member of this alliance including its integrated military structure, without prejudice to stated positions about non-deployment of NATO forces on the present GDR territory. The security guarantee provided by articles 5 and 6 of the North Atlantic Treaty will extend to all the territory of the United Germany. We seek no unilateral advantage from German unity and are prepared to demonstrate this, taking into account legitimate Soviet security interests. The free and democratic Germany will be an essential element of a peaceful order in Europe in which no state need harbour fears for its security against its neighbours. We underline the importance of the points of German unification discussed with the Soviet leadership in Washington, which fully reflect our consultations.”

²³ NATO Gipfelkonferenz, Londoner Erklärung “Die nordatlantische Allianz im Wandel”, Bulletin BReg. Nr. 90 v. 10.7.1990, 777-779: “6. Die Mitgliedsstaaten des Nordatlantischen Bündnisses schlagen daher den Mitgliedsstaaten der Warschauer Vertragsorganisation eine gemeinsame Erklärung vor, in der wir feierlich bekunden, daß wir uns nicht länger als Gegner betrachten, und in der wir unsere Absicht bekräftigen, uns der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder auf irgendeine andere Weise mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und mit der KSZE-Schlußakte unvereinbar ist. Wir fordern alle anderen KSZE-Mitgliedsstaaten auf, sich uns in dieser Verpflichtung zum Nichtangriff anzuschließen. 7. In diesem Geiste und als Ausdruck der sich wandelnden politischen Rolle des Bündnisses laden wir heute Präsident Gorbatschow als Vertreter der Sowjetunion sowie Vertreter der anderen mittel- und osteuropäischen Länder nach Brüssel ein, um vor dem Nordatlantikrat zu sprechen. Ebenso laden wir heute die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, der Ungarischen Republik, der Republik Polen, der Volksrepublik Bulgarien und Rumäniens zur NATO ein, nicht nur zu Besuch, sondern um ständige diplomatische Verbindung mit der NATO aufzunehmen.[...] 14. Mit dem Abzug sowjetischer Truppen aus Mittel- und Osteuropa und der Durchführung eines Vertrages über die Begrenzung konventioneller Streitkräfte verändern sich die integrierte Streitkräftestruktur und die Strategie des Bündnisses grundlegend, sie werden dann folgende Elemente umfassen: - Das Bündnis wird über kleinere und umstrukturierte aktive Streitkräfte verfügen. [...] – Das Bündnis wird den Bereitschaftsgrad seiner aktiven Einheiten herabsetzen und die Ausbildungserfordernisse sowie die Zahl der Übungen verringern. – Das Bündnis wird sich stärker auf die Fähigkeit verlassen, umfangreichere Streitkräfte dann wieder aufzustellen, wenn sie erforderlich werden. [...]”.

ZaöRV 75 (2015)

publik Deutschland und der DDR, dann im vollen Format der 2+4 politischen Direktoren.

Am 16.7. gab es bei dem Treffen *Kohl – Gorbatschow* dann den politischen Durchbruch in Form der acht Punkte. Dieses Ergebnis war aufgrund der Gespräche auf Beamtenebene zwar grundsätzlich erwartet worden, allerdings nicht in so klarer und erfreulicher Form.²⁴

“Mit der Herstellung der Einheit Deutschlands werden die Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin beendet. Das vereinte Deutschland wird ein Staat mit voller Souveränität.

Deutschland hat in Ausübung seiner Souveränität das Recht, wie jeder andere KSZE-Teilnehmerstaat, der NATO anzugehören. Der Bundeskanzler hat erklärt, die Bundesregierung wünsche, dass das vereinte Deutschland Mitglied der NATO sei und er gehe davon aus, dass dies auch dem Wunsch der DDR entspreche.

Während der Dauer der Anwesenheit sowjetischer Truppen auf dem Territorium der heutigen DDR werden keine Strukturen der NATO auf dieses Gebiet ausgedehnt.

Art. 5 und 6 des NATO-Vertrages finden sofort mit der Vereinigung auf das gesamte Gebiet des vereinten Deutschlands Anwendung.

Während der Anwesenheit sowjetischer Truppen auf dem Gebiet der heutigen DDR und in Berlin können Territorialverbände der Bundeswehr auf dem Gebiet der heutigen DDR und Berlin stationiert werden.

Die Bundesregierung wird die Drei Mächte bitten, so lange ihre Truppenpräsenz in Berlin aufrechtzuerhalten, als sowjetische Streitkräfte dort und in der DDR stationiert sind. Ihre Zahl wird nicht höher als die jetzige sein. Für den Aufenthalt muss eine Rechtsgrundlage durch den Abschluss eines Vertrages zwischen der Regierung des vereinten Deutschlands und den Drei Mächten geschaffen werden.

Die Sowjetunion hat erklärt, sie werde ihre Truppen innerhalb von drei bis vier Jahren aus der jetzigen DDR und aus Berlin abziehen. Für die zeitlich begrenzte Präsenz wird ein Stationierungsvertrag mit der Regierung des vereinten Deutschlands abgeschlossen. Ferner soll ein Überleitungsvertrag mit der Sowjetunion über die Auswirkungen der Einführung der Deutschen Mark (DM) für diesen Zeitraum abgeschlossen werden.

²⁴ Erklärung des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, *Helmut Kohl*, über die Ergebnisse seines Besuchs in der Sowjetunion, abgegeben vor der Presse in Schelesnowodsk am 16.7.1990, EA 45 (1990), D 480. Vgl. auch den Vermerk über das Gespräch *Kohl/Gorbatschow* im erweiterten Kreis in Archys/Stawropol am 16.7.1990, *H. J. Küsters/D. Hofmann* (Bearbeiter), Dokumente zur Deutschlandpolitik, Deutsche Einheit, Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramts 1989/90, 1355 ff.

Nach Abzug der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der heutigen DDR und aus Berlin können in diesem Teil Deutschlands auch der NATO assignierte Truppen der Bundeswehr stationiert werden, allerdings ohne für Atomwaffen verwendbares Abschussgerät. Ausländische Truppen und Atomwaffen sollen nicht dorthin verlegt werden.

Ferner wird ein vereintes Deutschland auf ABC-Waffen verzichten und Mitglied des Nichtverbreitungsvertrags bleiben.

Zusicherungen zur Truppenstärke des vereinten Deutschlands (370.000) im Rahmen der KSZE in Wien werden im 2+4-Rahmen zur Kenntnis genommen, so rechtzeitig, dass das Ergebnis auf dem KSZE-Gipfel im November in Paris präsentiert werden kann.“ (Anmerkung: Es war zu diesem Zeitpunkt noch in keiner Weise absehbar, dass der 2+4-Prozess bis November tatsächlich beendet sein würde.)

2. Die redaktionelle Phase der 2+4-Verhandlungen

Die redaktionelle Phase begann am Folgetag mit dem 4. Ministertreffen in Paris am 17.7. Es folgte allerdings dem Treffen der Regierungschefs zu unmittelbar, um die Neuigkeiten des Vortags bereits einzuarbeiten. Insofern konzentrierte sich dieses Ministertreffen auf die Grenzregelung im Art. 1 des 2+4-Vertrags. Auf französische Initiative war dazu der polnische Außenminister *Skubiszewski* eingeladen. Vorbereitet wurde dieses Ministertreffen bei trilateralen Konsultationen sowie durch die Entschließungen des Bundestages und des Bundesrates zur deutsch-polnischen Grenze vom 21./22.6. Warum war diese Vorbereitung wichtig? Polen und Frankreich forderten noch bis Ende Mai 1990 nachdrücklich, dass die Viermächterechte erst aufgehoben werden könnten, wenn Deutschland vorher die Westgrenze Polens vertraglich anerkannt hat. Das Misstrauen war immens, dass das vereinte Deutschland, wenn die Viermächterechte nicht mehr bestünden, die polnische Westgrenze noch einmal in Frage stellen könnte.

Zwei Tage darauf folgte das 2+4-Treffen auf politischer Direktorebene am 19.7. in Bonn. Dieses Treffen war enorm erfolgreich. Wir hatten Formulierungsvorschläge vorbereitet, die es nun erlaubten, dass die Ergebnisse des Treffens *Kohl – Gorbatschow* eingearbeitet wurden. Der sowjetische Delegationsleiter *Bondarenko* musste in vielen Fragen nun nachgeben. Unmittelbar nach dem 19.7. fanden Folgetreffen der 1+3 Rechtsexperten sowie der 1+3 westlichen Direktoren statt, um mit einem in sich abgeschlossenen und abgestimmten Entwurf des Westens in die heiße Phase der Verhandlungen eintreten zu können. Hilfreich waren hier auch die Erklärung zum ABC-Waffenverzicht im Rahmen der Vierten Überprüfungskonferenz des Vertra-

ZaöRV 75 (2015)

ges über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 22.8. in Genf sowie die Erklärung zur Truppenstärke im Rahmen der Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) in Wien am 30.8.²⁵

Die abschließenden Textverhandlungen auf Direktorenebene fanden in Berlin/Niederschönhausen vom 3.-7.9.1990 statt, dem ein Direktorentreffen 1+3 am 2.9. vorausging. Grundlage dieser Verhandlungsrunde war ein umfassender westlicher Entwurf und ein sehr kompletter sowjetischer Gegenentwurf. Diese sehr zähen Verhandlungen führten zu einem *ad referendum* verabschiedeten Text, an dem nur noch zwei Klammern verblieben.²⁶ Am letzten Tag dieser Runde, dem 7.9., tagte parallel der Redaktionsausschuss der 2+4-Verhandlungen, dem ich vorsitzen durfte. Er hatte die Aufgabe, sicherzustellen, dass die vier Sprachfassungen in ihrer rechtlichen Bedeutung identisch waren.

Unmittelbar nach dem Wochenende, am 10.9. verlagerten sich die Verhandlungen nach Moskau, welche dann alle Probleme bis auf die des Art. 5 Abs. 3 lösen konnten, d. h. die Frage der verbleibenden Truppen auf dem Gebiet der DDR. Gelöst wurde diese letzte Frage in Form einer vereinbarten Protokollnotiz, die mitten in der Nacht zum 12.9. von uns entworfen wurde. Am Vormittag dieses 12.9., nur Stunden vor der Unterzeichnung durch die Außenminister, tagte erneut der Redaktionsausschuss, nahm einen letzten Sprachvergleich vor, beschloss die Anordnung der Sprachenfolgen, den Einband (nicht die sowjetische rote Mappe des Veranstalters mit Hammer und Sichel, sondern die bundesdeutsche Vertragsmappe mit dunkelblauem Einband und Bundesadler), die Reihenfolge der Unterschriften und die Einordnung der nächtlich vereinbarten Protokollnotiz. Der Vertrag wurde in letzter Minute fertig: Gebunden wurde das Dokument im Foyer des Okjabraskaja Hotels, dem Ort der Unterzeichnung, während *Gorbatschow* das Hotel betrat, etwa vier Minuten vor der Unterzeichnung durch die Außenminister.

²⁵ Rede des Bundesministers des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland, *H.-D. Genscher*, anlässlich der Vierten Überprüfungskonferenz des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, 22.8.1990, Bulletin BReg. Nr. 102 v. 25.8.1990, 860 ff.

²⁶ Hierzu ausführlicher *H. Amos/T. Geiger*, in: H. Möller/I. D. Pautsch/G. Schöllgen/H. Wentker/A. Wirsching (Hrsg.), *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess*, 2015, 47 und Dok. 157, Anm. 5.

III. Die rechtliche Seite des Verhandlungsprozesses

Die Kenntnis dieses Verhandlungsverlaufs ist wesentlich, um die Funktion des Völker- und Verfassungsrechts im Rahmen der Verhandlungen sowie die damals zu lösenden Rechtsprobleme zu verstehen.

Als Praktiker unterscheide ich zwischen zwei grundsätzlichen Funktionen des Völkerrechts, die normative Funktion, welche die Richtung einer möglichen Lösung vorzeichnet, und die instrumentale Funktion, in der das Völkerrecht die Mittel zur Verfügung stellt, um an einer politisch gewollten Lösung zu arbeiten. Die normative Funktion war bei den 2+4-Verhandlungen wenig gefragt, weil es keinen Präzedenzfall in der Völkerrechtsgeschichte gab. Zwar lässt sich sagen, dass Deutschland seine Vereinigung in Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts erlangte, was den Status von *ius cogens* hat, aber dieses durchaus zutreffende normative Argument hätte die Vier-Mächte seinerzeit wenig beeindruckt. Die instrumentale Funktion war umso wichtiger: Es ging im Wesentlichen darum, das, was politisch konsentiert war oder werden sollte, in Vertragssprache zu gießen und die Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, die das Völkerrecht bietet.

Verfassungsrechtlich ging es für uns vor allem darum, dafür zu sorgen, dass der 2+4-Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht nicht wirksam angefochten und damit politisch gefährdet werden konnte. Ich will im Folgenden auf die vier wichtigsten Rechtsprobleme eingehen.

1. Die Verknüpfung des Beitrittsprozesses zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland mit den 2+4-Verhandlungen

Art. 23 S. 2 des Grundgesetzes sagte nur, dass die DDR den Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland erklären kann. Wer dies erklären sollte, in welcher Form und wem gegenüber war nicht geregelt. Und wie verknüpfe ich den Beitritt zeitlich und rechtlich mit dem 2+4-Vertrag? Wir haben es dahingehend gelöst, dass die Erklärung im Einigungsvertrag verankert wird (d. h. systemgerecht in einem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR) und diese Klausel aber erst gleichzeitig mit dem 2+4-Vertrag, d. h. bei der Ablösung der Viermächterrechte am 3.10.1990, in Kraft tritt.

ZaöRV 75 (2015)

2. Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit des 2+4-Vertrages

Sie war dadurch gefährdet, dass das Zustimmungsgesetz des Bundestags zum 2+4-Vertrag hätte angegriffen werden können mit der Begründung, dass die Grenzregelung in Art. 1 des Wiedervereinigungsgebots des Grundgesetzes verletze. Während das Wiedervereinigungsgebote des Grundgesetzes in Art. 1, 23 und 146 die Grenzen des Deutschen Reichs vom 31.12.1937 umfasste, also auch die Ostgebiete, läuft die Grenzregelung des Art. 1 des 2+4-Vertrags darauf hinaus, dass die Ostgebiete im vereinten Deutschland nicht mit eingeschlossen sind. Die einzige Möglichkeit, den 2+4-Vertrag auch diesbezüglich verfassungsrechtlich unangreifbar zu machen, war sicherzustellen, dass zu dem Zeitpunkt, an dem das Zustimmungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht angreifbar würde, das Wiedervereinigungsgebote des Grundgesetzes nicht mehr Prüfungsmaßstab sein würde. Wir sorgten daher dafür, dass das Wiedervereinigungsgebote durch das Zustimmungsgesetz zum Einigungsvertrag schon vorher vollständig aus dem Grundgesetz herausgenommen wurde (durch Art. 4 des Einigungsvertrags).²⁷

3. Die Regelung der Fragen, die wir aus dem 2+4-Vertrag heraushalten wollten

Einige Fragen wollten wir aus dem 2+4-Vertrag bewusst heraushalten: Die sowjetische Regierung – aber auch die Regierung der DDR – legte hohen Wert darauf, dass die Enteignungen, die sie in der DDR zwischen 1945 und 1949 vorgenommen hatte, nicht mehr rückgängig gemacht würden. Sie legte auch Wert darauf, dass ihre auf deutschem Boden errichteten Denkmäler weiterhin geachtet und gepflegt würden. Diese und andere Fragen wollten wir nicht zum Gegenstand des 2+4-Vertrages machen, weil sie eine souveräne Entscheidung des vereinten Deutschlands darstellen würden.²⁸ Wir regelten diese Fragen deshalb in einem gemeinsamen Brief der beiden deut-

²⁷ Vertrag vom 31.8.1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, BGBl. 1990 II, 889 ff.

²⁸ Vgl. hierzu auch *H.-D. Genscher* (Anm. 19), 857.

sehen Außenminister an die Außenminister der Vier-Mächte, der gleichzeitig mit der Unterzeichnung am 12.9. an diese übergeben wurde.²⁹

4. Die vorläufige Aussetzung der Vier-Mächte-Rechte

Uns war es ein Anliegen, dass das vereinte Deutschland am 3.10.1990 als souveräner Staat seine Einheit feiern konnte. Souverän wären wir jedoch erst nach Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden zum 2+4-Vertrag zu einem viel späteren, nicht übersehbaren Zeitpunkt nach Zustimmung der Parlamente aller Vertragspartner geworden. Deshalb regelten wir in einer Erklärung der sechs Außenminister vom 1.10.1990 in New York,³⁰ dass die Vier-Mächte-Rechte bis zum Inkrafttreten des 2+4-Vertrags ausgesetzt, d. h. vorläufig außer Kraft gesetzt werden. Deutschland konnte somit mit Beitritt der DDR am 3.10. souverän werden.³¹ Dies war politisch auch deshalb wichtig, weil sich voraussehbar der politische Handlungsspielraum der sowjetischen Führung bald verengte. Bekanntlich wurde die Ratifikation des obersten Sowjets der UdSSR, die erst am 15.3.1991 erfolgte, in Moskau heiß debattiert. Das außenpolitische Fenster, das es für den 2+4-Prozess zu nutzen galt, hat sich kurz darauf geschlossen. Wir hatten die einmalige Chance für Deutschland genutzt.

²⁹ Gemeinsamer Brief des Bundesaußenministers und des amtierenden DDR-Außenministers an die Außenminister der vier Siegermächte, 12.9.1990, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin BReg. Nr. 109 v. 14.9.1990, 1156 f.

³⁰ Erklärung der Außenminister Frankreichs, der Sowjetunion, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten in Zusammenhang mit dem in Moskau am 12.9.1990 unterzeichneten Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, 2.10.1990, BGBl. 1990 II, 1331.

³¹ H. J. Küsters, *Der Integrationsfriede*, 2000, 876.

