

Zwei-plus-Vier-Vertrag und NATO-Osterweiterung

von **ACHIM GRUNKE**

Im Frühjahr 1990 lief alles darauf hinaus, dass in absehbarer Zeit eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten BRD und DDR stattfinden werde. Die BERLINER ZEITUNG vom 15. März 1990 berichtete wenige Tage vor der letzten Volkskammerwahl in der DDR am 18. März, dass am 14. März ein erstes Zwei-plus-Vier-Expertentreffen über den deutschen Vereinigungsprozess in Bonn auf der Ebene hoher Regierungsbeamter erfolgt sei. Weiter wurde berichtet, bereits im Februar sei am Rande einer Konferenz der KSZE ¹⁾ in Ottawa verabredet worden, Konsultationen der beiden deutschen Staaten gemeinsam mit den vier Siegermächten Sowjetunion, USA, Großbritannien und Frankreich durchzuführen, um die „äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung“ ein-



schließlich der Sicherheit der Nachbarstaaten zu beraten.

Bis zum Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags fanden vier Gesprächsrunden der sechs Außenminister mit ihren Beamten statt: am 5. Mai 1990 in Bonn, am 22. Juni im Schloss Schönhausen in Berlin, am 17. Juli in Paris (unter Beteiligung der Republik Polen) sowie am 12. September in Moskau, wo der Vertrag unterzeichnet wurde.

Der Vertrag

Da kaum noch bekannt sein dürfte, was denn im Zwei-plus-Vier-Vertrag fixiert wurde, seien hier die grundlegenden Bestimmungen des Vertragwerkes noch mal aufgelistet:

- Die Grenzen des vereinten Deutschland werden die Gebiete der BRD, der DDR und ganz Berlins umfassen. Die Außengrenzen werden die Grenzen der BRD und der DDR sein und werden am Tage des Inkrafttretens dieses Vertrags endgültig sein. Das vereinte Deutschland und die Republik Polen bestätigen die zwischen ihnen bestehende Grenze in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag. Das vereinte Deutschland hat keinerlei Gebietsansprüche gegen andere Staaten und wird solche auch nicht in Zukunft erheben. (Artikel 1)
- Die Regierungen der BRD und der DDR bekräftigen ihre Erklärung, dass von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird. Nach der Verfassung des vereinten Deutschland sind Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen wer-

den, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig und strafbar. Die Regierungen der BRD und der DDR erklären, dass das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen. (Artikel 2)

- Die Regierungen der BRD und der DDR bekräftigen ihren Verzicht auf Herstellung und Besitz von und auf Verfügungsgewalt über atomare, biologische und chemische Waffen. Sie erklären, dass auch das vereinte Deutschland sich an diese Verpflichtungen halten wird. Insbesondere gelten die Rechte und Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 für das vereinte Deutschland fort.
- Im vereinten Deutschland werden entsprechend dem KSE-Vertrag²⁾ nicht mehr als 345.000 Mann den Land- und Luftstreitkräften angehören. (Artikel 3)
- Das vereinte Deutschland und die UdSSR werden in vertraglicher Form die Bedingungen und die Dauer des Aufenthalts der sowjetischen Streitkräfte auf dem Gebiet der DDR und Berlins sowie die Abwicklung des Abzugs dieser Streitkräfte regeln, der bis zum Ende des Jahres 1994 im Zusammenhang vollzogen sein wird. (Artikel 4)
- Bis zum Abschluss des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der DDR und Berlins werden auf diesem Gebiet als Streitkräfte des vereinten Deutschland ausschließlich deutsche Verbände der Territorialverteidigung stationiert sein, die nicht in die NATO-Bündnisstrukturen integriert sind. Außerdem werden während dieses Zeitraums Streitkräfte anderer Staaten auf diesem Gebiet nicht stationiert oder irgendwelche andere militärische Tätigkeiten dort ausüben.
- Gleichzeitig werden für die Dauer des Aufenthalts sowjetischer Streitkräfte auf dem Gebiet DDR und Berlins auf deutschen Wunsch Streitkräfte der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der USA auf der Grundlage entsprechender vertraglicher Vereinbarung zwischen der Regierung des vereinten Deutschland und den Regierungen der betreffenden Staaten in Berlin stationiert bleiben.
- Nach dem Abschluss des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der DDR und Berlins können in diesem Teil Deutschlands auch deutsche Streitkräfteverbände stationiert werden, die in gleicher Weise militärischen Bündnisstrukturen (der NATO) zugeordnet sind wie diejenigen auf dem übrigen deutschen Hoheitsgebiet, allerdings ohne Kernwaffenträger. Ausländische Streitkräfte und Atomwaffen oder deren Träger werden in diesem Teil Deutschlands weder stationiert noch dorthin verlegt. (Artikel 5)
- Das Recht des vereinten Deutschland, Bündnissen (also der NATO) mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten anzugehören, wird von diesem Vertrag nicht berührt. (Artikel 6)
- Die Siegermächte des II. Weltkriegs beenden ihre Rechte und Verantwortlichkeiten aus dem Potsdamer Abkommen in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes. Als Ergebnis werden die entsprechenden, damit zusammenhängenden vierseitigen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken beendet und alle entsprechenden Einrichtungen der Vier Mächte aufgelöst.
- Das vereinte Deutschland hat demgemäß volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten. (Artikel 7)

Zum Charakter des Vertrags

Mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag sollte ein Schlussstrich unter den II. Weltkrieg gezogen werden und die europäische Nachkriegsordnung beendet werden. Dennoch war dieser Vertrag kein Friedensvertrag im eigentlichen Sinne im Gefolge des Potsdamer Abkommens von 1945.

Die Nachkriegsordnung mit einem Friedensvertrag zu beenden, hätte bedeutet, alle 110 Staaten, die bis 1945 Deutschlands Kriegsgegner waren, an den Verhandlungstisch zu holen. Der eine oder andere Staat hätte dann noch Reparationsforderungen geltend machen können und die Zustimmung zu dem Vertrag ggf. davon abhängig gemacht. Die Teilnahme aller Kriegsteilnehmerstaaten und offene Reparationsfragen an Deutschland hätten die Verhandlungen in die Länge gezogen.

Da ein Sturz des sowjetischen Präsidenten Gorbatschow durch Hardliner im Politbüro befürchtet wurde, drängten die westlichen Siegermächte des II. Weltkriegs und die deutschen Vertreter (nach der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 die Vertreter der letzten DDR-Regierung) zur Eile, um den deutschen Einigungsprozess noch zu Ende zu bringen, solange Gorbatschow noch im Amt war. Um eben das zu erreichen, sollten an den Verhandlungen nur die beiden deutschen Staaten BRD und DDR und der vier Siegermächte des II. Weltkriegs teilnehmen, deshalb die Formel 2+4.

Gegenstand des Vertragswerks sollte im Wesentlichen nur sein,

- die deutsche Teilung zu beenden und die internationale Stellung des vereinten Deutschland zu bestimmen;
- die völkerrechtlich verbindliche Feststellung der Außengrenze Deutschlands festzustellen, explizit der deutsch-polni-

schen Oder-Neiße-Grenze;

- die aus dem Potsdamer Abkommen stammenden besatzungsrechtlichen Beschränkungen Deutschlands aufzuheben und damit das vereinigte Deutschland in die vollständige Souveränität zu entlassen.

Die Frage der Reparationen

Durch das Konstrukt des Zwei-plus-Vier-Vertrags fehle jedoch ein wesentlicher Punkt der Kriegsfolgenbewältigung, nämlich die endgültige Regelung der Reparationsfrage für jene Staaten, die nicht Vertragspartner des Potsdamer Abkommens und des Zwei-plus-Vier-Vertrags (Drittstaaten) waren. Damit werde das Tor für weitere Reparationsforderungen geöffnet. Diese Lücke haben insbesondere reparationsberechtigte Drittstaaten veranlasst, nach Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags noch Reparationsforderungen aus dem Zweiten Weltkrieg geltend zu machen, so zuerst Griechenland und später auch Polen.³⁾

1990 hieß es von bundesdeutscher Seite, dass es für eine Regelung der Reparationsfrage nun zu spät sei. Völkerrechtlich ist das ambivalent, da die Bundesregierung früher, etwa auf der Londoner Schuldenkonferenz 1952 und im Überleitungsvertrag 1954 erklärt hatte, die Reparationsfrage könne endgültig erst im Rahmen einer friedensvertraglichen Regelung erfolgen, und dazu sei es noch zu früh.

Für Polen dürften sich aus völkerrechtlicher Sicht Reparationsforderungen erledigt haben, da im Potsdamer Abkommen geregelt wurde, Polens Reparationsansprüche aus dem Anteil der UdSSR zu befriedigen. Zudem hatten Polen und die UdSSR 1953 einen Verzicht auf weitere Reparationen erklärt.

Etwas anders die Situation bei Griechenland. Hier wurden die noch nicht erledigten Reparationsforderungen in das Reparationsmoratorium des Londoner Schuldenabkommens (LSA) von 1953 eingebracht. Nach dem LSA wurde die Prüfung der Reparationsansprüche Griechenlands auf einen später mit Deutschland abzuschließenden Friedensvertrag verschoben. Und fünf Jahre nach dem Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags hatte Griechenland am 14.11.1995 beim Auswärtigen Amt um die Aufnahme von Reparationsverhandlungen gebeten; 2015 wurden im Zusammenhang mit der Schuldenkrise Griechenlands nochmals Reparationsforderungen aufgemacht. Die vorherrschende Meinung im Völkerrecht geht dennoch davon aus, dass mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag alle offenen Fragen abschließend geregelt seien und aus unterschiedlichen Gründen (Wegfall der Geschäftsgrundlage, Verwirkung, Verjährung) nach nunmehr über siebzig Jahren auch keine Reparationsansprüche mehr geltend gemacht werden können.⁴⁾

Die NATO-Osterweiterung

Seit Sommer 1989 zeigten sich die ersten Anzeichen für ein Ende des Warschauer Vertrags, des Militärpakts der sozialistischen Staaten. In Polen hatte im Juni das Bürgerkomitee Solidarność die Parlamentswahlen gewonnen, in deren Gefolge eine neue nichtsozialistische Regierung gebildet wurde. Am 27. Juni durchtrennte Gyula Horn, der ungarische Außenminister, zusammen mit seinem österreichischen Amtskollegen Alois Mock in einer symbolischen Aktion den Stacheldraht an der Grenze zwischen Österreich und Ungarn. Das letzte Gipfeltreffen des Warschauer Vertrags fand vom 7.-8. Juli 1989 in Bukarest statt und hatte nach späteren Notizen eines Beraters von Gorbatschow alle Merkmale eines Begräbnisses.

In dieser Situation kam vom sowjetischen Außenminister Schewardnadse im September 1989 die Idee: „Lösen wir die NATO und den Warschauer Pakt auf. Lassen wir unsere und Ihre Verbündeten frei. Solange die NATO existiert, existiert auch der Warschauer Pakt“. Ebenso kam von sowjetischer Seite die Idee, den Warschauer Pakt und die NATO zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem zu verschmelzen. Nicht nur die Zukunft des Warschauer Pakts, auch die der NATO stand in Frage. Nach dem Verlust ihres Hauptfeindes würde es der NATO schwerer fallen, seine weitere Existenz zu rechtfertigen.

Als die Vereinigung der beiden deutschen Staaten als reale Möglichkeit erschien, wurde von sowjetischer Seite die Forderung aufgemacht, dass dann das vereinigte Deutschland die NATO verlassen müsste. Die US-Historikerin Mary E. Sarotte kommentierte das so: „Mit der Wiedervereinigung am Horizont würde die Trennlinie des Kalten Krieges zwischen den beiden deutschen Staaten verschwinden... Moskau konnte überzeugend argumentieren, wenn die Grenzbefestigungen fielen, werde Bonn die NATO nicht mehr brauchen – warum also nicht ein überflüssiges Bündnis gegen nationale Einheit und ein neues Verhältnis zu den östlichen Nachbarn eintauschen?“⁵⁾

Doch für US-Präsident Bush Sen. stand fest, die NATO zu erhalten und das vereinigte Deutschland darin einzubinden. Wenn aber das vereinigte Deutschland in der NATO verbleibe, dann sollte der sowjetischen Seite ein Zugeständnis gemacht werden, dass die NATO sich nicht weiter nach Osten ausdehne, war der Standpunkt von BRD-Außenminister Genscher. Denn sonst würde die deutsche Einheit und der Zwei-plus-Vier-Vertrag an der Sowjetunion scheitern. Genscher hatte deshalb am 31. Januar 1990 in einer Rede an der Evangelischen Akademie Tutzing von der NATO gefordert: „Sache der NATO ist es, eindeutig zu erklären: Was immer im Warschauer Pakt geschieht, eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt, näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, wird es nicht geben. [...] Der Westen muss auch der Einsicht Rechnung tragen, dass

der Wandel in Osteuropa und der deutsche Vereinigungsprozess nicht zu einer Beeinträchtigung der sowjetischen Sicherheitsinteressen führen dürfen.“ Bei seiner Rede auf der SIPRI-IPW-Konferenz am 9. Februar in Potsdam wiederholte Genscher seine in Tutzing formulierte Aufgabe an die NATO.

Bekannt wurde Genschers gemeinsamer Auftritt mit US-Außenminister Baker auf einer öffentlichen Pressekonferenz, als er vor laufender Kamera die Worte äußerte: „Wir waren uns einig, dass nicht die Absicht besteht, das Nato-Verteidigungsgebiet nach Osten auszudehnen. Das gilt übrigens nicht nur in Bezug auf die DDR, die wir da nicht einverleiben wollen, sondern das gilt ganz generell.“

Diese Zusage wurde zwar nie schriftlich festgehalten, aber sie wurde öffentlich auch nicht dementiert oder widerrufen. Wäre das seinerzeit geschehen, hätte es von sowjetischer Seite keine Zustimmung zum Zwei-plus-Vier-Vertrag gegeben. Ob nun mit der NATO-Osterweiterung in den 1990er Jahren ein Wortbruch zu dem nur mündlich, aber öffentlich, abgegebenen Versprechen begangen wurde, darüber gibt es unter Völkerrechtlern unterschiedliche Auffassungen.

¹⁾ Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

²⁾ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa.

³⁾ vgl. Malte Fischer: Der Zwei-plus-Vier-Vertrag und die reparationsberechtigten Drittstaaten, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2018, S. 1008ff.

⁴⁾ vgl. ebenda, S. 1021ff.

⁵⁾ vgl. Mary E. Sarotte: Nicht einen Schritt weiter nach Osten, Verlag C.H.Beck 2023, S. 58.