

Die Einheit

Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess



V&R Academic

Die Einheit

Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess

Herausgegeben im Auftrag
des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin

 **Institut für
Zeitgeschichte**
München – Berlin

von
Horst Möller, Ilse Dorothee Pautsch, Gregor Schöllgen,
Hermann Wentker und Andreas Wirsching

Bearbeitet von
Heike Amos und Tim Geiger

Vandenhoeck & Ruprecht

Zusatzdokumente zu dieser Edition finden Sie unter
<http://www.ifz-muenchen.de/edition/die-einheit>

Mit 63 Abbildungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-647-30076-4

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: www.v-r.de

Umschlagabbildung:

Erstes 2+4-Ministertreffen am 5. Mai 1990 im Welsaal des Auswärtigen Amts in Bonn.

© Bundesregierung/Lothar Schaack, B 145 Bild 00011633

© 2015, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen /

Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U. S. A.

www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de

Inhalt

Einleitung	7
Verzeichnis der Dokumente	57
Dokumente	73
Abkürzungsverzeichnis	773
Literaturverzeichnis	779
Personenregister	789
Sachregister	817

Einleitung

Die Einheit Deutschlands 1989/90 veränderte die Welt: Wie kein anderes Ereignis markiert sie das Ende des Kalten Krieges. Früh hat diese zentrale historische Wegmarke die Aufmerksamkeit von Medien und Geschichtsschreibung auf sich gezogen, zumal schon nach wenigen Jahren die meisten der in das Geschehen involvierten Protagonisten ihre Erinnerungen vorgelegt haben.¹ Insgesamt ist die Quellenlage zur deutschen Einheit hervorragend, denn etliche der an der Wiedervereinigung beteiligten Staaten haben aufgrund der Bedeutung der dramatischen Ereignisse bereits wichtige Dokumente vor der üblichen 30-jährigen Sperrfrist für amtliches Schriftgut publiziert.

Den Anfang machte 1998 die ausgezeichnete, mehr als 1600 Seiten umfassende Sonderedition »Deutsche Einheit« von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. Diese Edition »aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90« fokussiert die zentrale Rolle von Bundeskanzler Helmut Kohl und seiner engsten Mitarbeiter. Dadurch erscheint das Bundeskanzleramt bisweilen als fast einzig entscheidungsrelevanter deutscher Akteur im Einigungsprozess; die Rolle anderer zentraler bundesdeutscher Ministerien, allen voran des Auswärtigen Amts, aber auch der Bundesministerien der Finanzen, der Verteidigung, der Justiz oder für Wirtschaft tritt daneben zurück.

Hinsichtlich der internationalen Aspekte der deutschen Einigung 1989/90 sorgten insbesondere neu zugängliche nicht-deutsche Quellen für eine Erweiterung, Modifizierung und Differenzierung des etwas ungleichgewichtigen Bildes: Bereits 2006 erschien eine von Włodzimierz Borodziej verantwortete Edition polnischer Dokumente, die Warschauer Sicht auf die deutsche Vereinigung abbildete, jedoch wegen der Sprachbarriere international nur wenig rezipiert wurde.²

Ganz anders dagegen der 2010 anlässlich des 20. Jahrestages der deutschen Einigung vom britischen Außenministerium vorgelegte gewichtige Editionsband »German Unification 1989–1990«, in dem ausgewählte Gespräche der Premierministerin Margaret Thatcher, vor allem aber das Agieren des Foreign and Commonwealth Office unter Außenminister Douglas Hurd dokumentiert werden. In gewissem Sinne sollte mit dieser Publikation das Negativimage, das der britischen Deutschlandpolitik jener Zeit aufgrund der einheits skeptischen Haltung der Premierministerin anhaftete, korrigiert werden, indem einerseits die konstruktive Mitwirkung des britischen Außenministeriums am Prozess der deut-

1 Die Memoirenliteratur zu 1989/90 ist inzwischen zu umfangreich, um hier im Einzelnen präsentiert zu werden. Die wichtigsten Werke haben Eingang in die Kommentierung der Edition gefunden und sind über das Literaturverzeichnis leicht zu ermitteln.

2 Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991. Dokumenty dyplomatyczne, hrsg. von Włodzimierz Borodziej, Warschau 2006.

schen Einigung, andererseits aber die bisweilen kaum minder skeptisch wirkende Haltung anderer Verbündeter, allen voran Frankreichs unter Präsident François Mitterrand, in Erinnerung gerufen wurde.³

Das französische Außenministerium reagierte mit einer Teiloffenlegung seiner entsprechenden Archivbestände. Aus diesem Fundus erschien noch im selben Jahr eine von Maurice Vaisse und Christian Wenkel herausgegebene Edition, die Frankreichs Politik in Sachen Wiedervereinigung klären helfen sollte.⁴ Dies gelang jedoch nur begrenzt, da für diesen Band zwar Unterlagen im Mitterrand-Archiv eingesehen, aber die für die Haltung des französischen Präsidenten besonders aufschlussreichen Gesprächsprotokolle mit anderen ausländischen Politikern nicht abgedruckt werden durften. So belegen die veröffentlichten Quellen lediglich, dass es im französischen Außenministerium kein Agieren gegen die deutsche Einheit gab.

Einen umfangreichen, aber vollkommen unkommentierten Dokumentenband über »Die Außenpolitik der DDR 1989/90« legte im selben Jahr Ines Lehmann vor. Ihr Band stützt sich primär auf Papiere aus der »Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur« und aus dem Bundesarchiv Berlin, insbesondere von Außenminister Markus Meckel und seines Planungsstabschefs Ulrich Albrecht.⁵ Darüber hinaus gibt es schon seit Mitte der 1990er Jahre drei informative Dokumentenbände zur Endphase der DDR.⁶

Zwar bleibt der Zugang zu sowjetischen Archiven schwierig, doch liegen inzwischen zahlreiche Dokumente sowjetischen Ursprungs vor, insbesondere durch die Veröffentlichungen des auf neue Quellen zur Geschichte des Kalten Krieges spezialisierten »National Security Archive« in Washington,⁷ aber auch durch die hervorragende Edition sowjetischer Dokumente zur Deutschlandpolitik Gorbatschows von 1986 bis 1991. Die dort veröffentlichten Gespräche Gorbatschows

3 Documents on British Policy Overseas. Series III, Volume VII: German Unification 1989–1990, London 2010.

4 Diplomatie française face à l'unification allemande. D'après des archives inédites réunies par Maurice Vaisse et Christian Wenkel, Paris 2011.

5 Lehmann, Ines (Hrsg.), Außenpolitik der DDR 1989/1990. Eine dokumentarische Rekonstruktion, Baden-Baden 2010.

6 Vgl. Stephan, Gerd-Rüdiger (Hrsg.), »Vorwärts immer, rückwärts nimmer!« Interne Dokumente zum Zerfall von SED und DDR 1988/89, Berlin 1994; Nakath, Detlef/Stephan, Gerd-Rüdiger (Hrsg.), Countdown zur deutschen Einheit. Eine dokumentierte Geschichte der deutsch-deutschen Beziehungen 1987–1990, Berlin 1996; Nakath, Detlef/Neugebauer, Gero/Stephan, Gerd-Rüdiger (Hrsg.), »Im Kreml brennt noch Licht«. Die Spitzenkontakte zwischen SED/PDS und KPdSU 1989–1991, Berlin 1998.

7 Vgl. dessen Online-Veröffentlichungen unter <http://nsarchive.gwu.edu/> sowie Masterpieces of History. The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989, hrsg. von Svetlana Safranskaya, Thomas Blanton und Vladislav Zubok, Budapest/New York 2011. Vgl. ferner die vom österreichischen Ludwig-Boltzmann-Institut verantwortete Edition: Der Kreml und die »Wende« 1989. Interne Analysen der sowjetischen Führung zum Fall der kommunistischen Regime. Dokumente, hrsg. von Stefan Karner, Mark Kramer, Peter Ruggenthaler u. a., Innsbruck/Wien/Bozen 2014.

belegen den herausragenden Stellenwert der deutschen Frage in Moskaus außenpolitischem Denken und den erstaunlichen Wandel, der sich darin vollzog.⁸

Trotz all dem blieb bislang der spezifische und keinesfalls nebensächliche Beitrag, den das bundesdeutsche Auswärtige Amt zur Bewerkstelligung der deutschen Einheit leistete, unterbelichtet – auch wenn die genannten Veröffentlichungen entsprechende Rückschlüsse zulassen. Das lag nicht zuletzt daran, dass sich das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA) an die geltende 30-Jahres-Sperrfrist hielt, auch in Bezug auf die dort verwahrten Akten des DDR-Außenministeriums (Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, MfAA). Seit 2009 wurden jedoch vom PA AA mehrere hundert Aktenbände zu 1989/90 vorzeitig offengelegt. Wie lohnend diese Quellen sind, verdeutlichen der aus diesem Bestand erstellte Dokumentenband von Andreas Hilger zu den westdeutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90, der sich insbesondere auf die Gespräche der beiden Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Eduard Schewardnadse konzentriert, und die ebenfalls stark auf diese neu zugänglichen Akten gestützte konzise Monographie von Gerhard A. Ritter.⁹

Das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, das im Auftrag des Auswärtigen Amtes seit 1990 aus dessen Archiv die wissenschaftliche Editionsreihe »Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland« (AAPD) herausgibt,¹⁰ regte daher an, die hier vorliegende Sonderedition aus den Akten des Politischen Archivs zu erstellen, um erstmalig den gewichtigen Beitrag des Auswärtigen Amtes, aber eben auch des Außenministeriums in Ost-Berlin im Prozess der deutschen Vereinigung angemessen zu dokumentieren und anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Einheit einem möglichst breiten historisch-politisch interessierten Publikum bekannt zu machen. Das Auswärtige Amt, das im Sommer 2013 die Zustimmung zu diesem Vorhaben erteilte, ermöglichte dem Institut für Zeitgeschichte in bewährter Kooperationsbereitschaft uneingeschränkten Zugang zu allen relevanten Akten.

Aus der Fülle dieser Akten legt das IfZ hier 170 Dokumente vor. Von diesen vorzeitig freigegebenen, in aller Regel bislang unveröffentlichten Dokumenten kommt ein Großteil aus bundesdeutscher, ein kleinerer Teil aus DDR-Provenienz. Dies spiegelt die bislang ungleiche Veröffentlichungslage, aber auch die Qualität und Substanz der Berichte und Aufzeichnungen und letztlich das unterschiedliche historische Gewicht beider Ministerien im jeweiligen politischen System wider. Ergänzend zu den Beständen des PA AA konnten die beiden Bearbeiter Heike

8 Gorbatschow und die deutsche Frage. Sowjetische Dokumente 1986–1991, hrsg. von Aleksandr Galkin und Anatolij Tschernjajew, deutsche Ausgabe hrsg. von Helmut Altrichter, Horst Möller und Jürgen Zarusky, kommentiert von Andreas Hilger, München 2011.

9 Hilger, Andreas (Hrsg.), Diplomatie für die deutsche Einheit. Dokumente des Auswärtigen Amtes zu den deutsch-sowjetischen Beziehungen 1989/90, München 2011. Ritter, Gerhard A., Hans-Dietrich Genscher, das Auswärtige Amt und die deutsche Vereinigung, München 2013.

10 Vgl. <http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/akten-zur-auswaertigen-politik/> bzw. zur Übersicht der bisher erschienenen Bände <http://www.ifz-muenchen.de/publikationen/editionen/ed/edition/akten-zur-auswaertigen-politik-der-bundesrepublik-deutschland/>.

Amos und Tim Geiger weitere Dokumente aus dem Bundesarchiv Berlin (Bestand der DDR-Ministerpräsidenten Hans Modrow und Lothar de Maizière), dem Archiv des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, Berlin, dem Archiv der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur (Depositum Markus Meckel und Ulrich Albrecht), Berlin, sowie der Sammlung Bundeskanzler a. D. Dr. Helmut Kohl, Ludwigshafen, heranziehen. Ihnen sei für die Erlaubnis zur Auswertung ihrer Deposita ebenso herzlich gedankt wie den Zeitzeugen, die sich den Bearbeitern zur Abrundung des aus den Schriftquellen gewonnenen Bildes als Gesprächspartner zur Verfügung stellten. Im Einzelnen waren dies der amtierende Rechtsberater der Bundesregierung, Ministerialdirektor Martin Ney, damals jüngster Mitarbeiter im Arbeitsstab Zwei-plus-Vier (Berlin, 29. Januar 2014¹¹); Staatssekretär a. D. Michael Jansen, damals Leiter der AA-Zentralabteilung (Berlin, 11. Februar 2014); Botschafter a. D. Frank Lambach, damals Leiter des AA-Deutschlandreferats (Berlin, 13. Februar 2014); Staatssekretär a. D. Jürgen Sudhoff (Berlin, 12. März 2014); Staatssekretär a. D. Dieter Kastrup, damals Leiter der Politischen Abteilung (Bad Godesberg, 17. September 2014); Bundesminister a. D. Hans-Dietrich Genscher (Berlin, 7. Oktober 2014); Außenminister a. D. Markus Meckel (Berlin, 3. Februar 2015) und Botschafter a. D. Helmut Frick, der 1990 als Austauschbeamter im MfAA tätig war (Berlin, 5. Februar 2015).

Da die Edition auch interessierte Leser außerhalb der Historiker- und Wissenschaftlerzunft ansprechen will, soll im Folgenden zum besseren Verständnis der abgedruckten Dokumente ein kurzer Abriss über die wichtigsten Etappen der deutschen Einigung 1989/90 gegeben werden. Grundlage sind dabei primär die diplomatischen Dokumente selbst, während auf die Forschungsliteratur nur punktuell verwiesen werden kann.¹²

- 11 Herrn Ney gebührt auch Dank dafür, dass er zusätzliche Unterlagen zur Verfügung stellte, die als »Handakte Ney« ausgewiesen sind. Vgl. seinen Erinnerungsbericht: Der 2+4-Prozess aus der Sicht des Rechtsberaters, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 75 (2015), Heft 3, im Druck.
- 12 Pars pro toto seien hier nur die einschlägigsten Werke erwähnt: Weidenfeld, Werner, Außenpolitik für die Einheit. Die Entscheidungsjahre 1989/90, Stuttgart 1998; Plato, Alexander von, Die Vereinigung Deutschlands. Ein weltpolitisches Machtspiel, 2. Auflage, Bonn 2003; Rödder, Andreas, Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009; Küsters, Hanns Jürgen, Das Ringen um die deutsche Einheit. Die Regierung Helmut Kohl im Brennpunkt der Entscheidungen 1989/90, Freiburg 2009; Sarotte, Mary Elise, 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton/Oxford 2009; Ritter, Genscher und das Auswärtige Amt.

I. Zur Ausgangslage – Europa in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre

Die Möglichkeit zu einer grundlegenden Veränderung der politischen Verhältnisse in Europa, also zum Ende des Kalten Krieges und zur Überwindung der Spaltung Europas, eröffnete sich 1985 mit der Wahl von Michail S. Gorbatschow zum Generalsekretär des ZK der KPdSU. Die politische und vor allem ökonomische Stagnation der Sowjetunion veranlasste Gorbatschow, mit *Glasnost* (Transparenz) und *Perestroika* (Umbau) eine umfassende Wandlung einzuleiten.¹³ Die Perestroika-Politik beruhte auf der Einsicht, dass die ökonomische Krise der sowjetischen Gesellschaft nur durch einen konsequenten Abbau des militärisch-industriellen Komplexes zu überwinden war. Das hatte Auswirkungen auf die Außenpolitik, insbesondere im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstung. Ein Kernelement des Neuen Denkens bei Gorbatschow war, die bloße Koexistenz unterschiedlicher Gesellschaftssysteme langfristig durch deren partnerschaftliche Zusammenarbeit abzulösen. Gorbatschow und sein Außenminister Eduard Schewardnadse entwickelten dafür das Konzept eines »Gemeinsamen Europäischen Hauses«. Dieses blieb zwar unbestimmt, drückte aber Hoffnung auf eine gesamteuropäische Friedensordnung und die Überwindung der militärischen Konfrontation zwischen NATO und Warschauer Pakt aus. Zum Neuen Denken Moskaus gehörte auch die Aufgabe der Breschnew-Doktrin in den Jahren 1987/88. Die Reformer in Polen und Ungarn konnten sich dadurch ermutigt sehen.

Eine Politik der Abrüstung konnte die Sowjetunion nicht ohne die USA verfolgen, aber auch Westeuropa musste dafür gewonnen werden. Die Beziehungen der UdSSR zur Bundesrepublik stagnierten nach dem Nachrüstungsbeschluss des Deutschen Bundestages im November 1983 und der darauf beginnenden Stationierung neuer nuklearer Mittelstreckenraketen. Eine Besserung dieser Beziehungen leitete das Gespräch von Außenminister Genscher mit Generalsekretär Gorbatschow am 21. Juli 1986 in Moskau ein.¹⁴ Genscher glaubte fortan an die Ernsthaftigkeit der neuen sowjetischen Politik. Entsprechend forderte er Anfang 1987 seine westlichen Partner auf, Gorbatschow ernst und beim Wort zu nehmen.¹⁵ Ein Aufschwung in den bilateralen Beziehungen wurde zwar im Oktober 1986 durch das Interview von Bundeskanzler Kohl mit dem amerikanischen Magazin »Newsweek«, in dem Kohl die Medienwirksamkeit Gorbatschows mit der des NS-Propagandaministers Goebbels verglich, wieder unterbrochen. Doch bereits der Besuch von Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Juli 1987 in

13 Vgl. Altrichter, Helmut, Rußland 1989. Der Untergang des sowjetischen Imperiums, München 2009, S. 16 ff.

14 Gorbatschow und die deutsche Frage, Dok. 5; vgl. künftig dazu AAPD 1986.

15 Abdruck der Rede vom 1. Februar 1987 in Davos, in: Genscher, Unterwegs zur Einheit, S. 137–150, hier S. 150; Kiessler/Elbe, Runder Tisch, S. 17–19.

Moskau führte zu einer deutlichen Entspannung zwischen Bonn und Moskau.¹⁶ Dazu trug auch die aktive Mitwirkung der Bundesrepublik am INF-Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion über die weltweite Abschaffung landgestützter nuklearer Mittelstreckenraketen bei. Ebenso wurde in Moskau registriert, dass Bonn sich zusammen mit anderen Westeuropäern in der NATO erfolgreich einer vor allem von den USA und Großbritannien angestrebten Modernisierung nuklearer Kurzstreckenraketen widersetzte, die besonders die Territorien der DDR, Polens und der ČSSR bedrohten.¹⁷

Der Besuch von Bundeskanzler Kohl in Moskau im Oktober 1988¹⁸ und der triumphale Empfang von Generalsekretär Gorbatschow in Bonn im Juni 1989¹⁹ mündeten in die »Gemeinsame Erklärung« vom 13. Juni, in der beide Staaten für die Überwindung der Spaltung Europas und für das Selbstbestimmungsrecht der Völker eintraten.²⁰ Das war aus Bonner Sicht mit Blick auf die nationale Frage ein wichtiger Positionsgewinn, auch wenn Gorbatschow offiziell die bisherige Auffassung des Ostblocks mit der Bemerkung unterstrich, dass die Geschichte mit der Realität der deutschen Teilung eine abschließende Entscheidung getroffen habe.²¹

Parallel zur Entwicklung in der UdSSR kam es auch in anderen Warschauer-Pakt-Staaten zu einem sich ständig weiter beschleunigenden politischen Wandlungsprozess. In Polen wurde nach der Wiederzulassung der 1981 verbotenen unabhängigen Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* im April 1989 ein Runder Tisch aus Vertretern der kommunistischen Regierung und der Opposition gebildet. Im Juni 1989 fanden halbfreie Wahlen statt, die mit einem deutlichen Sieg der Opposition endeten. Im August wurde so eine erste nichtkommunistische Regierung unter Ministerpräsident Tadeusz Mazowiecki und mit dem Deutschlandkenner Krzysztof Skubiszewski als Außenminister gebildet, die fortan den alten Kräften um Präsident Wojciech Jaruzelski gegenüberstand.

Etwa zeitgleich trat im März 1989 das hochverschuldete Ungarn der Genfer Flüchtlingskonvention bei. Damit erfüllte Budapest eine wichtige Forderung westlicher Kreditgeber. Ungarn verpflichtete sich, Flüchtlinge, die in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt wurden, nicht auszuliefern. Reformkräfte in der ungarischen kommunistischen Partei begannen zudem im Mai 1989 mit dem Abbau der maroden Grenzanlagen zu Österreich. Der »Eiserne Vorhang« zwischen Ost und West wurde an einer entscheidenden Stelle durchlässiger.²² Bei einem Geheimtreffen von Bundeskanzler Kohl und Bundesminister Genscher mit dem ungarischen Ministerpräsidenten Németh und Außenminister Horn auf Schloss

16 Vgl. Gorbatschow und die deutsche Frage, Dok. 16.

17 Vgl. Dok. 56, Anm. 3.

18 Vgl. Dok. 39, Anm. 5; Gorbatschow und die deutsche Frage, Dok. 24.

19 Kiessler/Elbe, Runder Tisch, S. 24f.; Gorbatschow und die deutsche Frage, Dok. 33–44.

20 Vgl. Dok. 47, Anm. 30.

21 Vgl. Dok. 17; Gorbatschow und die deutsche Frage, Dok. 44.

22 Dazu Andreas Oplatka, *Der erste Riss in der Mauer. September 1989 – Ungarn öffnet die Grenze*, Wien 2009.

Gymnich bei Bonn am 25. August 1989 stellte die Bundesregierung Ungarn dringend benötigte Kreditgarantien der Bundesrepublik in Höhe von einer Milliarde DM in Aussicht, u. a. auch als Gegenleistung für seine entgegenkommende Politik gegenüber flüchtenden DDR-Bürgern, die zu dieser Zeit über Ungarn und Österreich in die Bundesrepublik kamen.²³

II. Von den Botschaftsbesetzungen bis zum Fall der Mauer am 9. November 1989

Seit Sommer 1989 versuchten immer mehr DDR-Bürger in die Bundesrepublik zu gelangen.²⁴ Sie beobachteten die Liberalisierungen vor allem in Ungarn genau. Über westdeutsche Medien erfuhren sie vom schrittweisen Abbau der Grenzanlagen zwischen Ungarn und Österreich, vor allem nach dem symbolischen Zerschneiden des »Eisernen Vorhangs« am 27. Juni 1989 durch den ungarischen und den österreichischen Außenminister. Am 19. August 1989 nutzten etwa 500 DDR-Bürger ein »Paneuropäisches Picknick« an der ungarisch-österreichischen Grenze, bei dem ein Grenztor symbolisch geöffnet wurde, zur erfolgreichen Flucht in den Westen. Am 13. August 1989 musste die Botschaft der Bundesrepublik in Budapest wegen Überfüllung mit 181 DDR-Ausreisewilligen geschlossen werden. Die ungarischen Behörden waren jedoch bereit, die Einrichtung weiterer Notaufnahmelager in Budapest und am Balaton für diese »Botschaftsflüchtlinge« zuzulassen.²⁵

Obwohl nicht gänzlich unerwartet, traf Ost-Berlin diese Entwicklung unvorbereitet. BND-Berichten zufolge kam es wegen der Entwicklung in Ungarn bereits im Frühjahr 1989 zwischen MfS-Minister Erich Mielke und Innenminister Friedrich Dickel zu einer Auseinandersetzung. Dickel hatte empfohlen, die Zahl der Reisegenehmigungen zum Sommerurlaub nach Ungarn stark zu reduzieren, da durch den Abbau der ungarischen Grenzsperranlagen mit vermehrten Fluchtversuchen zu rechnen sei. Mielke hingegen, der sich mit seiner Meinung im Politbüro durchsetzte, verwies darauf, dass diese Reisebeschränkungen innere Unruhen im Land provozieren könnten.²⁶ Auch eine andere Entscheidung hätte die Erosion der SED-Herrschaft wohl nicht aufgehalten. Dabei war die mangelnde Reformbereitschaft der ostdeutschen Führung nicht nur auf den Starrsinn der alten Männer im Politbüro zurückzuführen. Diesen war vielmehr bewusst, dass wirkliche Reformen notwendigerweise auch die deutsche Frage aufgeworfen und damit die Aufrechterhaltung ihrer Herrschaft in Frage gestellt hätten.

Im August und September 1989 fand eine Reihe von Gesprächen zwischen SED-Funktionären und ungarischen Politikern statt. Beim Treffen der beiden

23 Vgl. Dok. 6, Anm. 13.

24 Vgl. Dok. 1.

25 Vgl. Dok. 2 und 3.

26 Vgl. 25 Jahre Mauerfall. Dokumente aus den Akten des BND, Berlin 2014, S. 34.

Außenminister Oskar Fischer und Gyula Horn am 31. August 1989 in Ost-Berlin stellte die ungarische Seite die DDR ultimativ vor zwei Alternativen zur Lösung des Flüchtlingsproblems:²⁷ Ost-Berlin solle entweder erklären, dass die Ausreiseanträge der Botschaftsflüchtlinge nach einer Rückkehr aus Ungarn in die DDR umgehend positiv entschieden würden, oder Ungarn werde die Grenze nach Österreich für alle ausreisewilligen DDR-Bürger öffnen. Für die SED war beides inakzeptabel. In Ungarn hielten sich in diesen Sommermonaten 150 000 DDR-Bürger auf, Ende August waren in den verschiedenen ungarischen Notaufnahmelagern rund 5 300 DDR-Bürger gemeldet, die nicht zur Rückkehr in die DDR bereit waren. Die Bundesregierung stand in ständigem Kontakt mit Ungarn, um eine humanitäre Lösung des Flüchtlingsproblems herbeizuführen.²⁸ In diesem Zusammenhang teilte Bundeskanzler Kohl dem nach Budapest entsandten Leiter der Zentralabteilung des Auswärtigen Amts, Michael Jansen, telefonisch mit, dieser könne den ungarischen und österreichischen Behörden zusichern, dass die Bundesregierung alle Kosten im Zusammenhang mit den DDR-Flüchtlingen übernehmen werde.²⁹ Schließlich öffnete Ungarn am 11. September 1989 seine Grenzen für DDR-Bürger, rund 7 500 reisten über Österreich aus.³⁰ In den folgenden Wochen versuchte die DDR vergeblich, den nominell noch immer sozialistischen Bruderstaat Ungarn zur Revision dieser Entscheidung zu bewegen.³¹

Parallel zu den ungarischen Ereignissen spitzte sich die Situation in den diplomatischen Missionen der Bundesrepublik in Ost-Berlin, vor allem aber in Prag und Warschau zu. Bis Ende September wuchs die Zahl der DDR-Flüchtlinge in und um die Botschaft in Prag auf rund 6 000 an. Die hygienischen und sozialen Zustände auf dem hoffnungslos überlaufenen Botschaftsgelände waren katastrophal.³² Weniger chaotisch sah es in Warschau aus. Dort befanden sich zu dieser Zeit rund 800 Ausreiseentschlossene. Anders als in der ČSSR hatten die polnischen Behörden ihre Unterbringung auch außerhalb des Warschauer Botschaftsgeländes gestattet.³³ Die DDR-Rechtsanwälte Wolfgang Vogel und Gregor Gysi besuchten mehrfach die bundesdeutschen Botschaften in Prag und Warschau, um die Zufluchtsuchenden zur Rückkehr in die DDR zu bewegen. Zuge sagt wurden Straffreiheit bei Rückkehr und eine schnelle bevorzugte Bearbeitung der Ausreiseanträge. Ihre Mission blieb jedoch relativ erfolglos.³⁴

Zwischen dem 25. und 29. September 1989 hielten sich die Außenminister zur jährlich stattfindenden Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York auf. Bundesminister Genscher nutzte diese Gelegenheit zu vielfachen Gesprächen mit den Außenministern Johannes (ČSSR), Fischer (DDR) und Schewardnadse

27 Vgl. Dok. 2, 3 und 6.

28 Vgl. Dok. 4.

29 So die Aussage von Michael Jansen im Gespräch mit den beiden Autoren.

30 Vgl. Dok. 2, 3 und 4.

31 Vgl. Dok. 6.

32 Vgl. Dok. 9.

33 Vgl. Dok. 14.

34 Vgl. Dok. 5, Dok. 7, Anm. 4; Dok. 14, Anm. 5.

(UdSSR), um zu einer humanitären Lösung des DDR-Flüchtlingsproblems vor allem in Prag zu kommen. Unterstützung erhielt er von westlichen Außenministern, insbesondere von Roland Dumas (Frankreich) und James Baker (USA). Zeitgleich unternahm Staatssekretär Jürgen Sudhoff und Botschafter Hermann Huber in Prag weitere Versuche, das Drama in der total überfüllten Botschaft zu einem guten Ende zu bringen. Die tschechoslowakischen Behörden und Außenminister Johannes gaben sich unnachgiebig. Sie erklärten den Zustand einzig zu einem deutsch-deutschen Problem und warfen der Bundesrepublik »Menschenschmuggel« vor.³⁵ Vermutlich brachte das Einwirken von Schewardnadse bzw. von Gorbatschow auf Ost-Berlin eine Entscheidung.³⁶

Angesichts der bevorstehenden Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der DDR-Gründung am 7. Oktober wollte die SED-Führung das international für Schlagzeilen sorgende Flüchtlingsthema vom Tisch haben. Daher beschloss das SED-Politbüro am 29. September 1989, dass die in den Botschaften in Prag und Warschau befindlichen DDR-Bürger ausreisen könnten.³⁷ Darüber wurde die Bundesregierung am Morgen des 30. September 1989 vom Ständigen Vertreter der DDR in Bonn, Neubauer, unterrichtet. Am Abend desselben Tages verkündete Bundesminister Genscher als »Hausherr« der Botschaft in Anwesenheit von Kanzleramtsminister Seiters, der aufgrund der deutschlandpolitischen Zuständigkeit des Bundeskanzleramts die Verhandlungen mit Ost-Berlin, Prag und Warschau koordinierte, vom Balkon des Palais Lobkowitz in Prag den mittlerweile 3000 bis 4000 Wartenden die Nachricht von ihrer unmittelbar bevorstehenden Ausreise in die Bundesrepublik.³⁸

Die SED-Fehlentscheidung, die Sonderzüge der Deutschen Reichsbahn mit den Botschaftsflüchtlingsen von Prag und Warschau nochmals bewusst über das Territorium der DDR fahren zu lassen, rief an den Wegstrecken und Bahnhöfen chaotische Zustände hervor. Schon am nächsten Tag füllte sich die Prager Botschaft erneut mit Hunderten DDR-Bürgern. Das Flüchtlingsdrama in Prag ging also weiter. In einer zweiten Aktion am 4./5. Oktober reisten rund 7600 DDR-Bürger in acht Zügen aus, in einer dritten Ausreisewelle am 4./5. November 1989 noch einmal 9000 Personen in neun Zügen und weitere 1000 mit eigenen Fahrzeugen.³⁹

Eine vergleichbare, wenn auch weniger spektakuläre Entwicklung spielte sich in Warschau ab. Staatssekretär Sudhoff und der Ständige Vertreter in Ost-Berlin, Bertele, verkündeten ebenfalls am 30. September 1989, dass die ausreisewilligen DDR-Bürger in und um Warschau in der Nacht zum 1. Oktober in einem Sonderzug über das DDR-Gebiet in die Bundesrepublik fahren dürften. Auch aus der polnischen Hauptstadt fuhren am 5./6. Oktober 1989 zwei weitere DDR-Flücht-

35 Vgl. Dok. 7, 8, 10 und Dok. 11, Anm. 2.

36 Vgl. Dok. 8, Anm. 2; Dok. 10.

37 Vgl. Dok. 10, Anm. 4.

38 Vgl. Dok. 12. Für Genschers Ansprache vgl. Dok. 12-ZD A.

39 Vgl. Dok. 12, auch Anm. 9; Dok. 13, 15 und 18.

lingszüge mit insgesamt 1445 Personen über Magdeburg nach Hannover.⁴⁰ Zugleich erklärte sich die DDR bereit, dass ihre Botschaft vor Ort in Warschau Ausreisegenehmigungen erteilte. Damit wollte sie verhindern, dass weitere Massentransporte in Zügen durch die DDR stattfanden. Die Ausreise erfolgte nun per Flugzeug bzw. mit dem Schiff über Schweden.⁴¹

Die Botschaftsbesetzungen mit dem Ziel, Massenausreisen von DDR-Bürgern in die Bundesrepublik zu erzwingen, und die anwachsenden Proteste und Demonstrationen in der DDR selbst führten am 17. Oktober 1989 zum Rücktritt Honneckers. Egon Krenz übernahm das Amt des SED-Generalsekretärs. Da auch er ohne neues politisches Konzept die Situation und die andauernden Massenproteste nicht in den Griff bekam, trat er mit dem gesamten Politbüro am 3. Dezember 1989 zurück. Am 13. November 1989 wurde Hans Modrow neuer DDR-Ministerpräsident. Außenminister Fischer blieb sowohl unter Krenz als auch unter Modrow im Amt.

Am 3. November 1989 erklärte das tschechoslowakische Außenministerium, die Grenzen der ČSSR seien ab sofort für die direkte Ausreise von DDR-Bürgern in die Bundesrepublik offen; es befanden sich bereits wieder rund 4000 DDR-Bürger in und vor der Prager Botschaft.⁴² Als in der Nacht vom 9. auf den 10. November, 28 Jahre nach ihrer Errichtung, die Berliner Mauer fiel,⁴³ war das DDR-Ausreiseproblem über bundesdeutsche Botschaften beendet.

III. Vom Mauerfall bis zur ersten freien Volkskammerwahl am 18. März 1990

Der Mauerfall kam zwar für die Deutschen und die Weltöffentlichkeit unerwartet, löste aber spontanen Jubel aus. Erste Überlegungen über einen Zusammenhang zwischen Maueröffnung und deutscher Vereinigung kamen auf. Die US-amerikanische Administration reagierte betont nüchtern, auch um auf sowjetischer Seite keine weiterhin für möglich gehaltenen Repressionen auszulösen. Präsident George Bush und Außenminister James Baker äußerten sich daher vorsichtig: Über eine »Wiedervereinigung« nachzudenken, sei verfrüht. Andere amerikanische Stimmen hielten diese dagegen bereits für unvermeidlich.⁴⁴ Aus Moskau hieß es noch immer, dass eine Vereinigung beider deutscher Staaten »keine Frage der aktuellen Politik« sei.⁴⁵ Und auf westeuropäischer Seite, nicht zuletzt in Paris, sorgte man sich, ob die Bundesregierung angesichts der deutsch-deutschen Entwicklungen weiter an ihrem Engagement für die europäische Eini-

40 Vgl. Dok. 14 und 15.

41 Vgl. Dok. 16, Anm. 5.

42 Vgl. Dok. 18.

43 Vgl. Dok. 19.

44 Vgl. Dok. 22.

45 Vgl. Dok. 23.

Einleitung

gung, insbesondere an der bereits beschlossenen, aber weiter politisch und im praktischen Zeitplan umstrittenen Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion festhalten würde.⁴⁶

In dieser Situation überraschte Bundeskanzler Kohl am 28. November 1989 mit seinem 10-Punkte-Programm zur deutschen Einheit.⁴⁷ Dieses war weder mit den Verbündeten noch mit dem Koalitionspartner vorab erörtert worden, auch Außenminister Genscher war nicht informiert. Den Kernsatz des Programms bildete der Vorschlag des Kanzlers zu einer »Vertragsgemeinschaft« zwischen beiden deutschen Staaten mit dem Ziel einer Föderation, d. h. der »Wiedergewinnung der staatlichen Einheit Deutschlands«.⁴⁸ Kohl dachte mit seinem Programm in längeren zeitlichen Dimensionen und verzichtete bewusst auf einen konkreten Fahrplan.

Die Öffentlichkeit im In- und Ausland reagierte zunächst vollkommen überrascht, dann skeptisch und eher kritisch-ablehnend.⁴⁹ Auf die Regierungen im Osten wirkte das Programm wie eine Belehrung, auf die Partner im Westen wie ein gefährlicher nationaler Alleingang der Westdeutschen. Unbehagen bereitete allen gleichermaßen die Tatsache, dass Kohl mit seinem Programm die deutsche Frage als aktuell und dringlich auf die internationale Tagesordnung gesetzt hatte. Fortan stand unverrückbar die Frage einer staatlichen Einigung Deutschlands im Raum.

Moskau und Ost-Berlin warfen dem Kanzler vor, die DDR mit der Forderung nach Wandel des politischen und wirtschaftlichen Systems, nach freien Wahlen und Aufhebung des Machtmonopols der SED, »annektieren« zu wollen. Die Modrow-Regierung beharrte darauf, dass eine »Wiedervereinigung nicht auf der Tagesordnung stehe«. Eine Veränderung des europäischen Gleichgewichts werde von niemandem ernsthaft gewollt. Die nötigen Reformen in der DDR würden eine weitere Zweistaatlichkeit voraussetzen, auch wenn Modrow selbst – und das bereits vor Kohl – davon gesprochen hatte, die neu zu gestaltenden deutsch-deutschen Beziehungen könnten in eine sogenannte Vertragsgemeinschaft münden.⁵⁰

Auch in Paris und London war man über Kohls nicht abgesprochenen Vorstoß verärgert.⁵¹ Staatspräsident Mitterrand erklärte zwar öffentlich, die deutsche Einheit sei eine Sache der Deutschen und eine historische Notwendigkeit. Aber Frankreich wünschte eine langfristige, geordnete deutsch-deutsche Annäherung, die von den europäischen Nachbarn akzeptiert werde und im Einklang mit dem (west-)europäischen Einigungsprozess stehe. Vor allem fehlte Frankreich eine eindeutige Aussage über die Endgültigkeit der polnischen Westgrenze, die be-

46 Vgl. Dok. 17 und 36.

47 Vgl. Dok. 25, Anm. 1; Mertes, Michael, Die Entstehung des Zehn-Punkte-Programms vom 28. November 1989, in: Timmermann, Heiner (Hrsg.), Die DDR in Deutschland. Ein Rückblick auf 50 Jahre, Berlin 2001, S. 17–35.

48 Vgl. Bundestag, Sten. Ber., 11. WP, 177. Sitzung, S. 13502–13514, hier S. 13513.

49 Vgl. Dok. 25.

50 Vgl. Dok. 27.

51 Vgl. Dok. 26; Hilger, Diplomatie, Dok. 10 und 11.

reits am Beginn, nicht erst am Ende des Einigungsprozesses zu stehen habe. Paris machte sich fortan zum Sachwalter der polnischen Grenzenerkennungsinteressen.⁵² Dass Mitterrand den seit Honeckers Paris-Besuch vom Januar 1988 geplanten und wegen der Umbruchssituation in der DDR zuvor mehrfach verschobenen Gegenbesuch vom 20. bis 22. Dezember 1989 absolvierte, wurde in Ost-Berlin, wo man sich davon internationale Rückendeckung und Stabilisierung erhoffte, hochofrend, in Bonn dagegen aus denselben Gründen teils erstaunt, teils befremdet zur Kenntnis genommen. In Mitterrands Gesprächen mit Ministerpräsident Modrow und dem neuen SED-PDS-Vorsitzenden Gysi kam deutlich zum Ausdruck, dass Frankreich davon ausging, eine deutsche Vereinigung erfolge allenfalls in langfristiger Perspektive. Paris wollte für weitere Richtungsentscheidungen zuallererst freie demokratische Wahlen in der DDR abwarten.⁵³

Noch reservierter waren die Reaktionen aus London. Vor allem Downing Street No. 10 schien über die Entwicklung konsterniert. Befürchtet wurden Destabilisierungen in Mittel- und Ost-Europa, möglicherweise sogar ein vorzeitiges Scheitern von Gorbatschows Reformbemühungen. Premierministerin Thatcher wünschte die Einheit, wenn überhaupt, dann lieber später als früher. Das tat sie auch monatelang öffentlich kund. Mitte Februar 1990 monierte Thatcher gegenüber Genscher, die deutsche Einheit werde vorangetrieben, ohne dass die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen seien.⁵⁴ Das britische Außenministerium mit Douglas Hurd an der Spitze reagierte gelassener.⁵⁵

Ganz andere Töne kamen dagegen aus Washington. Anders als die europäischen Nachbarn mit ihren leidvollen Kriegserfahrungen hegten die USA kein historisches Misstrauen gegen Deutschland. Sie vertrauten auf die Verlässlichkeit der Westbindung der Bundesrepublik und den grundlegenden Wandel der Deutschen seit 1945. Während seines Besuchs im Mai 1989 hatte Präsident Bush die Bundesrepublik als »Partner in einer Führungsrolle« (»partner in leadership«) bezeichnet.⁵⁶ Bush und Außenminister Baker befürworteten daher früh und nachdrücklich das deutsche Streben nach Einheit.⁵⁷ Sie erinnerten daran, dass bekanntermaßen die westlichen Alliierten seit vier Jahrzehnten den deutschen Wunsch nach einer Wiedervereinigung unterstützten. Diese müsse jedoch an vier Prinzipien gebunden sein, 1. an die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts, 2. an die fortdauernde Zugehörigkeit Deutschlands zur NATO und EG mit einer Absage an jeden Neutralitätsgedanken, 3. an einen stufenweisen, im Interesse ganz Europas stabilitätsorientierten friedlichen Vereinigungsprozess sowie

52 Vgl. Dok. 25 und 33.

53 Vgl. Dok. 33, 35 und 36; Kiessler/Elbe, Runder Tisch, S. 60–62.

54 Vgl. Dok. 51. Thatchers Vorbehalte wurden im Juli 1990 eindrücklich belegt durch die sogenannte Chequers-Affäre, ihr Treffen mit britischen Deutschlandexperten im März 1990 in Chequers, dem Landsitz der britischen Premierminister. Vgl. Kiessler/Elbe, Runder Tisch, S. 63–65; Ritter, Genscher und das Auswärtige Amt, S. 79–83.

55 Vgl. Dok. 45.

56 Vgl. Bushs Rede in Mainz am 31. Mai 1989, in: EA 1989, D 356–361, hier D 357.

57 Vgl. Dok. 17, Anm. 10.

4. an die Anerkennung der Unverletzbarkeit der Grenzen in Europa im Sinne der KSZE-Schlussakte von Helsinki.⁵⁸

Den Verdross der europäischen Verbündeten über Kohls Vorpreschen in der deutschen Frage bekamen Kanzler und Außenminister beim Europäischen Rat, also dem Gipfel der damals 12 EG-Mitgliedstaaten, am 8./9. Dezember 1989 in Straßburg zu spüren.⁵⁹ Wie angespannt die Situation war, erfuhr eine Woche zuvor auch der Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts, Dieter Kastrup. Dieser hatte beim vorbereitenden Treffen der Politischen Direktoren der Außenministerien der EG-Staaten auf Weisung Genschers versucht, im Entwurf des Gipfelkommuniqués den bei der NATO und der EG zuvor über viele Jahre hinweg üblichen »Standard-Satz« einzufügen, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«. Diese Formulierung entstammte dem »Brief zur deutschen Einheit«, der von der sozial-liberalen Regierung beim Abschluss des Moskauer Vertrags vom 12. August 1970 der sowjetischen Regierung übergeben worden war.⁶⁰ Doch genau solch ein Bekenntnis zur deutschen Einheit wollte nun zunächst kein europäischer Partner trotz der damit implizierten Einbettung der deutschen Frage in einen europäischen Kontext mittragen.⁶¹

Das gelang erst auf dem Straßburger EG-Gipfel, der trotz der angespannten Atmosphäre am Ende erfolgreich verlief. Er ermutigte die Länder in Mittel- und Osteuropa, in ihren Reformprozessen fortzufahren. Vor allem unterstützte er das deutschlandpolitische Kernanliegen der Bundesregierung, die deutsche Einheit im europäischen Rahmen zu verwirklichen. Dafür ließ Bonn seine bisherige Forderung fallen, weitere Fortschritte in der längst fest vereinbarten europäischen Wirtschafts- und Währungsunion⁶² gleichzeitig und gleichrangig an den weiteren Ausbau der politisch-institutionellen Integration (Politische Union) zu koppeln. Mit diesem Zugeständnis wurde ein schwelender deutsch-französischer Konflikt entschärft. Paris forderte seit längerem die schnelle Verwirklichung der Währungsunion, um den ökonomisch starken Nachbarn mit seiner dominanten D-Mark einzubinden. Bonn dagegen hatte verlangt, die Währungsunion mit der Schaffung einer Politischen Union, also mit einer Übertragung nationaler Souveränität auf die europäische Ebene, zu verbinden. Mit ihrem Nachgeben »erkaufte« die Bundesregierung größere Zustimmung der Partner zur deutschen Einheit: Fortan stand außer Zweifel, dass die deutsch-deutsche Annäherung in den (west-)europäischen Einigungsprozess eingebettet bleiben und es keine nationalen Alleingänge geben würde.⁶³

58 Vgl. Dok. 25 und 31.

59 Vgl. Dok. 26 und 30.

60 Vgl. Dok. 26, Anm. 6.

61 Vgl. Dok. 26.

62 Vgl. Dok. 17, Anm. 3.

63 Vgl. Dok. 30. Die europäische Einheitswährung »Euro« war keineswegs der Preis, den die Bundesrepublik gegenüber den EG-Partnern, voran an Frankreich, für die deutsche Einigung zahlte. Diese Behauptung ist ein Mythos, da bereits seit der Einheitlichen Europäischen Akte

Damit waren jedoch noch längst nicht alle internationalen Sorgen vor der Entwicklung in Deutschland zerstreut. So trafen sich auf ausdrücklichen Wunsch der Sowjetunion am 11. Dezember 1989 erstmals seit 18 Jahren wieder die Botschafter der vier Siegermächte USA, Frankreich, Großbritannien und der UdSSR im Alliierten Kontrollratsgebäude in Berlin. Offizieller Anlass des Treffens war die amerikanische Initiative von 1987 zur Verbesserung der Lage Berlins im Bereich Luftfahrt und menschliche Kontakte. Sorgen und Befürchtungen über die »Lage in Berlin und in der DDR«, nicht zuletzt um die Sicherheit ihrer rund 380 000 stationierten Soldaten und deren Familien in der DDR, hatten die Sowjets zu diesem Termin animiert. Sicher ging es ihnen auch um die sich abzeichnenden Annäherungstendenzen zwischen der DDR und der Bundesrepublik.

Das Treffen trug zwar den sowjetischen Ängsten Rechnung, doch weigerten sich die drei Westalliierten in Absprache mit Bonn, über eine mögliche deutsche Vereinigung zu beraten.⁶⁴ Das Treffen und der danach anberaumte Fototermin der Botschafter Walters, Mallaby, Boidevaix und Kotschemassow vor dem Gebäude des Alliierten Kontrollrats in Berlin lösten bei der Bundesregierung und in der deutschen Öffentlichkeit Unmut aus. Genscher gab wenige Tage später im Kreise seiner Außenministerkollegen sehr deutlich zu verstehen, dass solch ein Auftreten die Würde des deutschen Volkes verletze und in keiner Weise der jahrzehntelangen partnerschaftlichen Mitgliedschaft der Bundesrepublik in NATO und EG entspreche. Er äußerte die Erwartung, dass es das letzte Treffen dieser Art gewesen sei.⁶⁵ Eine Wiederbelebung des Vier-Mächte-Mechanismus war für die Deutschen nicht akzeptabel.

All diese Ereignisse ließen Ende 1989 die Bundesregierung, aber auch die US-Regierung intensiv darüber nachdenken, in welchem Rahmen sich die deutsche Vereinigung vollziehen könnte. Während die Modrow-Regierung in Ost-Berlin weiter auf Zweistaatlichkeit setzte und über eine Vertragsgemeinschaft verhandeln wollte, die im Frühjahr 1990 abgeschlossen werden sollte,⁶⁶ suchte die Bundesregierung nach einem Verhandlungsformat für die Wiedervereinigung, bei dem die Deutschen souverän und gleichberechtigt agieren könnten, aber auch den alliierten Mitbestimmungsrechten für Deutschland als Ganzes Rechnung getragen würde.⁶⁷ Dabei war zu überlegen, wie die Grundbedingung der USA nach einer NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland mit den sicherheitspolitischen Interessen der Sowjetunion in Einklang gebracht werden könnte. Im

1986, spätestens aber seit dem Europäischen Rat in Madrid vom 26./27. Juni 1989, also vor dem historischen Umbruch 1989/90, eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion vereinbart war. Nicht die D-Mark, sondern vielmehr die Zurückstellung des an sich angestrebten weiteren Ausbaus der *politischen* europäischen Integration, war die Konzession, die die Bundesregierung für die Unterstützung der nationalen Einigung durch die EG-Partner machte. Vgl. Rödder, Deutschland einig Vaterland, S. 266 f.; auch Dok. 17, Anm. 3.

64 Vgl. Dok. 28 und 29.

65 Vgl. Dok. 38 und 43; Genscher, Erinnerungen, S. 695 f.

66 Vgl. Dok. 34, Anm. 8; Dok. 37.

67 Vgl. Dok. 43.

Auswärtigen Amt stand man vor einem Dilemma: Einerseits befürchtete man, angesichts des Bestehens auf einer deutschen NATO-Mitgliedschaft die deutsche Einheit nicht erreichen zu können. Andererseits wollte man sich nicht ausmalen, was geschehen würde, sollte Moskau die Deutschen vor die Alternative NATO-Mitgliedschaft oder Einheit stellen.

Im Januar 1990 zeichnete sich eine Änderung in der sowjetischen Haltung zur deutschen Frage ab. Nachdem Schewardnadse am 19. Dezember 1989 vor dem Politischen Ausschuss des Europäischen Parlaments in Brüssel »sieben Fragen« für den Fall einer deutschen Einheit formuliert und damit die Vereinigung in den Fokus auch der sowjetischen Tagespolitik gerückt hatte,⁶⁸ fiel am 26. Januar 1990 in einer Besprechung Gorbatschows mit seinem engsten außenpolitischen Beraterkreis die Entscheidung, dass sich die Sowjetunion einer Vereinigung Deutschlands nicht grundsätzlich widersetzen werde. Wenige Tage später, am 30. Januar 1990, verkündete Gorbatschow öffentlich, die deutsche Vereinigung sei unvermeidlich; die Sowjetunion werde sich dem Wunsch der Deutschen nicht entgegenstellen.⁶⁹

DDR-Ministerpräsident Modrow, gerade auf Moskauvisite, schwenkte auf diese geänderte Position ein und präsentierte unmittelbar nach Rückkehr in die DDR seinen Stufenplan »Für Deutschland, einig Vaterland«. Mit diesem wurde eine deutsche Vereinigung in langfristigen Zeiträumen anvisiert, aber bei militärischer Neutralität. Den Neutralitätsaspekt relativierte Modrow kurze Zeit später.⁷⁰ Die Bundesrepublik hingegen setzte bereits auf eine zügige Wiedervereinigung nach Artikel 23 Grundgesetz und, als ersten Schritt, auf eine deutsch-deutsche Wirtschafts- und Währungsunion, zu der erste Vorarbeiten aufgenommen wurden.⁷¹

Die Sowjetunion legte Wert darauf, die deutschlandpolitische Entwicklung nicht zuletzt im Rahmen des KSZE-Prozesses mitsteuern zu können, für dessen Ausbau und Bedeutungszuwachs sie früh plädierte. Die Einbettung der deutschen in die europäische Entwicklung entsprach auch den Intentionen der Bundesrepublik. Gerade für Außenminister Genscher, der – sicher verstärkt durch seine Herkunft aus Sachsen-Anhalt – Außenpolitik stets auch als Deutschlandpolitik begriff, war die KSZE die ideale Verkörperung seiner außenpolitischen und liberalen Grundüberzeugungen. Sie bot ein permanentes multilaterales Forum, das jenseits aller bestehenden aktuellen Konflikte die Teilnehmer zu einem institutionalisierten Dialog zwang. Dieser würde, zumindest auf längere Frist, wechselseitiges Verständnis fördern und dadurch eine allmähliche Annäherung zuvor gegensätzlicher Positionen ermöglichen. Zugleich verpflichtete die KSZE alle auf zentrale Grundprinzipien wie Gewaltverzicht und Selbst-

68 Vgl. Dok. 39.

69 Vgl. Dok. 44, dort auch Anm. 1.

70 Vgl. Dok. 44, Anm. 7; Dok. 57; Ritter, Genscher und das Auswärtige Amt, S. 69–73.

71 Vgl. Dok. 45, Anm. 5; Dok. 61, Anm. 8; Dok. 64, Anm. 11.

bestimmung.⁷² Insofern überrascht es nicht, dass der Ausbau des KSZE-Prozesses sowie die Schaffung neuer gesamteuropäischer kooperativer Sicherheitsstrukturen, einhergehend mit der Transformation der beiden Militärbündnisse, vom Bonner Auswärtigen Amt nachdrücklich befürwortet wurde.⁷³ Dort sah man deutlich, welche enorme Bedeutung der KSZE-Prozess und seine Institutionalisierung für die Sowjetunion substantiell wie zur Gesichtswahrung hatten angesichts des sich abzeichnenden Zerfalls des Warschauer Pakts.⁷⁴ Gorbatschow hatte bereits Ende November 1989 angeregt, das nächste regulär für 1992 geplante KSZE-Treffen von der Arbeitsebene der Außenminister auf die Gipfebene der Staats- und Regierungschefs anzuheben und auf 1990 vorzulegen.⁷⁵

Die amerikanische Seite war davon wenig begeistert. Sie fürchtete, die UdSSR wolle mittels der KSZE die NATO aushöhlen oder gar abschaffen. Daher forderte die Bush-Administration, ein KSZE-Gipfel dürfe kein »Schautreffen« sein, sondern müsse echte Substanz bieten, vor allem mit konkreten Ergebnissen bei den in Wien seit Frühjahr 1989 laufenden Ost-West-Gesprächen über konventionelle Abrüstung.⁷⁶ Diese liefen teils im KSZE-Rahmen in Form der Verhandlungen über VSBM, also über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Die zeitgleich am selben Ort stattfindenden Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) wurden dagegen zwischen den beiden Militärbündnissen NATO und Warschauer Pakt geführt.⁷⁷

Um dem Sicherheitsinteresse der Sowjetunion entgegenzukommen, zugleich aber ihre Neutralitätsforderungen zu relativieren (und das Auswärtige Amt und die FDP wieder stärker innen- und deutschlandpolitisch zu positionieren), ergriff Außenminister Genscher am 31. Januar 1990 bei der Evangelischen Akademie in Tutzing die Gelegenheit, öffentlichkeitswirksam seine Vorstellungen zur deutschen Einheit im europäischen Rahmen darzustellen: Er erklärte, dass die fortdauernde Zugehörigkeit eines geeinten Deutschland zur EG wie zur NATO nicht zur Disposition stehe. Zugleich schränkte er ein, »eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, d. h. näher an die Grenze der Sowjetunion heran, wird es nicht geben. Diese Sicherheitsgarantien sind für die Sowjetunion und ihr Verhalten bedeutsam. [...] Vorstellungen, daß der Teil Deutschlands, der heute die DDR bildet, in die militärischen Strukturen der NATO einbezogen werden sollte, würde die deutsch-deutsche Annäherung blockieren.«⁷⁸ Die bestehen-

72 Vgl. Wirsching, Andreas, Der Weg zur deutschen Einheit. Die »deutsche Frage« als roter Faden in der Politik Hans-Dietrich Genschers, in: Brauckhoff, Kerstin/Schwaetzer, Irmgard (Hrsg.), Hans-Dietrich Genschers Außenpolitik, Wiesbaden 2005, S. 245–261.

73 Vgl. Dok. 44.

74 Vgl. Dok. 45.

75 Vgl. Dok. 29, dort auch Anm. 21; Dok. 46, Anm. 10.

76 Vgl. Dok. 29 und Dok. 95, Anm. 7.

77 Vgl. Dok. 7, Anm. 10.

78 Vgl. Dok. 47, Anm. 11. Abweichend von der sonst üblichen Vorgehensweise, dass die AA-Fachreferate für Ministerreden Entwürfe erstellen, konnten die Bearbeiter in den Unterlagen des PA AA trotz der zentralen Bedeutung der Tutzinger Rede keine entsprechenden Vorarbeiten

den Militärbündnisse sollten Bauelemente für kooperative Sicherheitsstrukturen für ganz Europa werden; diese künftige gesamteuropäische Sicherheitsstruktur werde die im Wandel begriffenen Militärbündnisse zunehmend überwölben, wenn nicht gar am Ende obsolet machen. Genscher wiederholte seine Überlegungen mehrfach: Das vereinte Deutschland würde der NATO angehören, Streitkräfte auf dem Gebiet der ehemaligen DDR würden aber nicht den Kommandstrukturen der NATO unterstehen. Jede weitere Konkretisierung vermied er.⁷⁹

Genschers NATO-Formel wurde fortan als »Genscher-Plan« bezeichnet; sie blieb aber international wie auch innerhalb der Bundesregierung umstritten.⁸⁰ Hier wie in anderen Punkten wurden durchaus Differenzen zum Verteidigungsministerium und zu Bundeskanzler Kohl erkennbar. Dieser ließ im Einklang mit der Bush-Administration keinerlei Zweifel daran aufkommen, dass die deutsche Einigung einhergehen müsse mit der uneingeschränkten Vollmitgliedschaft in der NATO. Deutschlands NATO-Zugehörigkeit sei eine nicht verhandelbare Grundbedingung der Einheit.

Das Auswärtige Amt dagegen war im Frühjahr 1990 geneigt, dem sowjetischen Sicherheitsbedürfnis recht weit entgegenzukommen: So wurde von Genscher zunächst eine Ausdehnung von *jeglichen* Bundeswehr-Einheiten auf das DDR-Territorium ausgeschlossen. Der Außenminister äußerte in dieser Zeit gegenüber westlichen Gesprächspartnern im strikt vertraulichen Kreis, es gelte über den Fall der DDR hinaus sicherzustellen, dass die NATO territorial nicht näher an die sowjetische Grenze heranrücke.⁸¹ Operativ wurde dieser nicht mit den KSZE-Prinzipien und mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker – also mit den von Genscher sonst stets so energisch verfochtenen Grundprinzipien bundesdeutscher Politik – zu vereinbarende Gedanke nie. Seine Äußerungen zeigen, wie sehr die Dinge in Fluss geraten waren und wie tastend die Suche nach diplomatischen Lösungen für die komplizierte deutsche Frage verlief.⁸²

Wie kam es zu dem Verhandlungsformat mit der griffigen Bezeichnung »Zwei-plus-Vier«? In Konsultation und Absprache zwischen dem amerikanischen und bundesdeutschen Außenministerium wurde Anfang Februar 1990 ein Sech-

der Beamten ermitteln. Im Gespräch betonten Genscher wie Kastrup, dass der Minister seine Texte bei besonders wichtigen Anlässen ohne Zuarbeiten des Amts verfasst habe. Vgl. auch Kiessler/Elbe, Runder Tisch, S. 79 f.

79 Vgl. Dok. 45, Anm. 7; Dok. 49, Anm. 13.

80 Vgl. Dok. 55, Anm. 14; Dok. 76.

81 Vgl. Dok. 45 und 56.

82 Vorschnell wäre es, Genschers Äußerungen aus dem zeitlichen Kontext zu reißen und als generelle »Zusage« für einen (gar gesamtwestlichen) »Verzicht« auf eine dauerhafte Osterweiterung der NATO zu deuten. Zur Diskussion um solche Zusagen, die es nach Kenntnis der beiden Autoren nicht gab, vgl. Sarotte, Mary Elise, Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990, in: Diplomatic History 34 (2010), Nr. 1, S. 119–140; Spohr, Kristina, Precluded or Precedent-Setting? The »NATO Enlargement Question« in the Triangular Bonn-Washington-Moscow Diplomacy of 1990–1991, in: Journal of Cold War Studies 14 (2012), H. 4, S. 4–54.

ser-Mechanismus für Verhandlungen über die Herstellung der äußeren Einheit Deutschlands vorgeschlagen, bestehend aus der Bundesrepublik, der DDR und den vier Siegermächten. Diese Zusammensetzung lag nahe: Es ging zum einen um die Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Zum anderen besaßen die UdSSR, Frankreich, Großbritannien und die USA weiterhin Verantwortlichkeiten und Rechte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes. Entsprechend mussten die vier alliierten Siegermächte am Prozess einer deutschen Einigung beteiligt werden. Das unterschied die Vier Mächte von allen anderen Staaten – selbst wenn diese, wie z. B. Polen, Israel, die Niederlande, Italien oder Griechenland, ein noch so historisch verständliches nationales Interesse daran hatten, den Vereinigungsprozess und die künftige Gestalt Deutschlands zu beeinflussen. Allzu offensichtlich war, dass eine Mitsprache aller einstigen Weltkriegsgegner die deutsche Einheit auf unabsehbare Zeit unmöglich gemacht hätte. Selbiges galt sogar für den mit »nur« 35 europäischen und nordamerikanischen Teilnehmerstaaten weit überschaubareren KSZE-Rahmen. Genau das war letztlich auch das Kalkül für eine der letzten internationalen Initiativen der Modrow-Regierung – nämlich eine deutsche Einheit durch Koppelung an die Einwilligung und Zustimmung aller KSZE-Staaten faktisch auf eine unabsehbare Zukunft zu vertagen.⁸³

Insofern war das Sechser-Format der kleinstmögliche und damit praktikabelste Rahmen zur internationalen Regelung der deutschen Vereinigung, der – darauf deuten die bislang zugänglichen Quellen – in mehreren Hauptstädten parallel entwickelt, aber von der US-Regierung besonders aktiv vorangetrieben wurde. Der spezifisch bundesdeutsche Anteil bestand darin, dass Außenminister Genscher darauf insistierte, es müsse keinesfalls »Vier-plus-Zwei«, sondern umgekehrt »Zwei-plus-Vier« heißen. Damit sollte der maßgebliche Anteil der beiden deutschen Staaten unterstrichen und jeder Anklang vermieden werden, dass die Alliierten über die Deutschen und ihre Zukunft verhandelten.⁸⁴

Vor allem das nachdrückliche Werben des amerikanischen Außenministers Baker bei Gesprächen in London, Paris und Moskau erbrachte Zustimmung für den Zwei-plus-Vier-Mechanismus.⁸⁵ In einem entscheidenden Gespräch von Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher mit Generalsekretär Gorbatschow am 10. Februar 1990 in Moskau erklärte dieser, die Deutschen könnten selbst über die Wiedervereinigung entscheiden, die sich aber in einem geordneten Verfahren vollziehen müsse. Eine NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland sei jedoch ausgeschlossen.⁸⁶ Den Vorschlag von Zwei-plus-Vier-Gesprächen

83 Vgl. Dok. 61.

84 Vgl. Dok. 49; Genscher, *Erinnerungen*, S. 716 ff. Allerdings war bereits im Memorandum des State Departments vom 30. Januar 1990 von »Two plus Four Powers Talks« die Rede. Vgl. Marx, Thomas Christoph, *Das »Zwei-plus-Vier-Memorandum« des US-Department of State vom 30. Januar 1990 und sein Kontext*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 48 (2000), S. 50–60, hier S. 57 ff. In Dokumenten der Außenministerien Frankreichs, Großbritanniens und der DDR findet sich für geraume Zeit noch die Formel »Vier plus Zwei«.

85 Vgl. Dok. 48, 49 und 56.

86 Vgl. Dok. 49, Anm. 2.

Einleitung

über die äußeren Aspekte der deutschen Einheit erkannte Gorbatschow als gangbaren Weg an.⁸⁷ Gleichwohl erfolgte die Festlegung auf die Zwei-plus-Vier-Formel erst kurzfristig am Rande einer weiteren großen Abrüstungskonferenz von NATO und Warschauer Pakt, der »Open Skies«-Konferenz in Ottawa. Schewardnadse war zeitgleich bemüht, das Einverständnis Warschaus – mit Blick auf die polnische Westgrenze – für den Verhandlungsmechanismus einzuholen.⁸⁸ Auf ausdrückliches Drängen erhielt er auch die Zusage von DDR-Außenminister Fischer.⁸⁹

Für die Weltöffentlichkeit überraschend, erklärten am 13. Februar 1990 in Ottawa die Außenminister Genscher, Fischer, Baker, Dumas, Hurd und Schewardnadse, man habe vereinbart, sich fortan im Sechser-Rahmen zu treffen, »um die äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit, einschließlich der Fragen der Sicherheit der Nachbarstaaten zu besprechen.«⁹⁰

Diese unerwartete Erklärung führte im Kreis der NATO-Verbündeten, besonders bei Italien und den Niederlanden, zu scharfen Protesten; sie fühlten sich als Nachbarstaaten übergangen und wünschten eine Beteiligung an den Verhandlungen.⁹¹ Selbst Kanada sah sich als Gastgeber wie als jahrzehntelanger Truppensteller in der Bundesrepublik düpiert.⁹² Genschers scharfes »You are not part of the game«⁹³ brachte zwar seine Außenministerkollegen de Michelis und van den Broek zum Schweigen. Die Vorbehalte all jener, die sich vom Zwei-plus-Vier-Mechanismus ausgeschlossen fühlten, waren dadurch aber eher noch gewachsen.

Alarmiert warnte keine Woche nach Verkündung der Ottawa-Formel Botschafter von Ploetz aus der NATO-Zentrale in Brüssel, in der Allianz verbreite sich bei den nicht beteiligten Partnern »in besorgniserregender Weise« eine tiefgehende Verärgerung. Offenbar seien »bis in die höchsten Etagen empfindliche Nerven getroffen worden«. Daher gelte es, aktiv alle Gesprächskanäle zu nutzen, um dauerhaften politischen Schaden zu vermeiden.⁹⁴ Seitens des Auswärtigen Amts leistete Genscher in den folgenden Wochen mit gezielten »Beruhigungsmissionen« nach Rom, Den Haag und Brüssel einen wichtigen Beitrag.⁹⁵ Im Rahmen der »Europäischen Politischen Zusammenarbeit« (EPZ) der EG-Staaten versicherte der Außenminister am 20. Februar 1990 in Dublin, »nichts wird hinter dem Rücken unserer Partner geschehen«⁹⁶. Bonns Zusage, die Bündnispartner in dichten und regelmäßigen Abständen nicht nur zu informieren, sondern

87 Vgl. Dok. 49, dort auch Anm. 2 und 3.

88 Vgl. Dok. 50, Anm. 5.

89 Vgl. Genscher, *Erinnerungen*, S. 727.

90 Vgl. Dok. 50, Anm. 4.

91 Vgl. Dok. 50.

92 Vgl. Dok. 60.

93 Vgl. Dok. 50.

94 Vgl. Dok. 52.

95 Vgl. Dok. 56, 63 und 83.

96 Vgl. Dok. 55.