Planungsstab/
Projektgruppe: Deutsche Einheit
VLR Erath

Bonn, den 23. Februar 1990

HR: 2570

27. FEB. 1990

010 → 26.014/87/12
02

Betr.: Deutschlandpolitik;
hier: Kein Bedarf für einen Friedensvertrag

Kurzfassung

1. Das Offenhalten der deutschen Frage durch den Vier Mächte- und Friedensvertragsvorbehalt[1)] stand nach dem Kriege im Zentrum jahrzehntelanger deutschlandpolitischer Bemühungen aller Bundesregierungen.

   Eine Rechtsverpflichtung zum Abschluß eines solchen Vertrages wurde damit jedoch nicht übernommen.

   Damit steht es der Bundesregierung nach dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Staaten frei, für die im Zusammenhang mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten noch zu lösenden Fragen das ihr ihrem Interesse gemäße rechtliche Gestaltungsmittel zu wählen.

   Ein förmlicher Friedensvertrag würde das ohnehin vorhandene Risiko von Reparationsforderungen einer ganzen Reihe ehemaliger Kriegsgegner noch steigern.

   Deshalb entspräche der Abschluß eines solchen Vertrages nicht unserem Interesse.

1) Der Friedensvertragsvorbehalt ist rechtlich gesehen Teil des Vorbehalts der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten.

Von den "Sechs" haben bislang GS Gorbatschow[2] und PM Thatcher[3] (diese im Zusammenhang mit der Oder-Neiße-Grenze) von der Notwendigkeit eines Friedensvertrages gesprochen.

Eine Analyse der sowjetischen Interessen ergibt, daß die SU in der Frage der Form einer Regelung kompromißbereit sein dürfte. Die britische Haltung zur Form einer Grenzgarantie für die Polen wird bei den kommenden Vierer-Gesprächen zu klären sein.

2. Die Vorstellung eines Friedensvertrages ist auch durch die geschichtliche Entwicklung überholt.

Der größte Teil der von einem Friedensvertrag zu regelnden Materie ist bereits durch West- und Ostverträge, sowie die KSZE geregelt.

Der Kriegszustand ist faktisch längst beendet. Die West- und Ost-Verträge, der VN-Beitritt der beiden deutschen Staaten, der KSZE-Prozeß sowie die Entwicklung normaler, gutnachbarschaftlicher und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten haben in Verbindung mit dem Zeitablauf dieses Kapitel auch rechtlich abgeschlossen.

Die im Rahmen der "Zwei plus Vier-Gespräche" zu behandelnden Themen: Ablösung der Vier-Mächte-Rechte, Grenzfragen und sicherheitspolitischer Status Deutschlands können durch eine Reihe aufeinander Bezug nehmender einseitiger oder gemeinsamer Erklärungen geregelt werden. Ein Vertrag ist hierzu nicht erforderlich.

Auf diese Weise könnten sich die beiden deutschen Staaten auch zum Abschluß eines Grenzvertrages zwischen Gesamtdeutschland und Polen verpflichten, wobei die Vier Mächte unter Hinweis auf die KSZE-Schlußakte die Unverletzlichkeit der Grenzen in

---

2) In Prawda-Interview am 20.2.1990.

3) Gegenüber Corriere della Sera am 21.2.1990: "Wir befinden uns in enger Konsultation mit Polen, das mit Recht darauf beharrt, einen richtigen Vertrag, einen richtigen Friedensvertrag zur Garantie seiner Grenzen zu haben." "... rechtlich muß das ein Friedensvertrag sein und wir möchten, daß es ein Friedensvertrag wird, der bei den VN registriert wird".

PA AA, B 9, Bd. 178530

Europa bekräftigen könnten. Damit käme man dem Wunsch der polnischen Regierung nach einer Grenzgarantie der Vier Mächte entgegen.

3. Das zeitgemäße, der Perspektive der in der Entwicklung begriffenen neuen Europäischen Friedensordnung gerecht werdende Instrument zur Lösung der mit der deutschen Einheit noch verbundenen Probleme ist der KSZE-Prozeß.
Deshalb legen wir Wert darauf, die "Zwei plus Vier-Gespräche" im Zusammenhang mit dem in der 2. Jahreshälfte in Aussicht genommenen KSZE-Gipfel zu sehen.

Beides zusammen kann die Friedensregelung ("peace settlement") darstellen, von der bereits in Potsdam gesprochen wurde.

Kitron

Planungsstab/
Projektgruppe: Deutsche Einheit
VLR Erath

Bonn, den 23. Februar 1990

HR: 2570

Betr.: Deutschlandpolitik;
hier: Kein Bedarf für einen Friedensvertrag

1. Ausgangspunkt

Das Offenhalten der deutschen Frage durch Vier Mächte- und Friedensvertragsvorbehalte[1] stand nach dem Kriege im Zentrum jahrzehntelanger deutschlandpolitischer Bemühungen aller Bundesregierungen.

Dies ist in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen (u.a. Art. 2[2] und 7[3] Deutschlandvertrag; Sechster Teil Art. 1 (Reparationen) des Überleitungsvertrages[4]; Note der Bundesrepublik Deutschland an die 3 Westmächte anläßlich der Unterzeichnung

---

1) Der Friedensvertragsvorbehalt ist rechtlich gesehen Teil des Vorbehalts der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten.

2) Art. 2 Abs. 1 Deutschlandvertrag: "Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung."

3) Art. 7 Deutschlandvertrag: "Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß."

4) "Die Frage der Reparationen wird durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern oder vorher durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt werden."

PA AA, B 9, Bd. 178530

des Moskauer Vertrages[5], Entschließungen des Bundestages[6] sowie der Rspr. des BVerfGE (40.141 ff, 172 ff) dokumentiert.

Grundlegende Fragen, die nach einem Kriege zu regeln sind wie Grenzfragen, wurden bis zum Abschluß eines Friedensvertrages aufgeschoben (Art. 7 Abs. 1 Deutschlandvertrag)[7], ebenso die Reparationsfrage (Art. 1, Sechster Teil ÜV[8]).

2. **Die Interessenlage der an den "Zwei plus Vier-Gesprächen" Beteiligten hinsichtlich einer friedensvertraglichen Regelung**

a) Es liegt auf der Hand, daß für alle Bundesregierungen der Nachkriegszeit der Vier-Mächte-Vorbehalt einschließlich des Friedensvertragsvorbehalts lediglich Mittel zum Zweck des Offenhaltens der deutschen Frage war.

So wenig man die in den Vier-Mächte-Rechten liegende Souveränitätseinschränkung einfordern wollte, so wenig wollte man sich für die Regelung der noch offenen Fragen auf einen Modus verpflichten, der u.U. wieder die Reparationsfrage[9] auf die internationale Tagesordnung bringen könnte.

Daß die Bundesregierung die Lösung der in diesem Zusammenhang noch offenen Fragen im KSZE-Prozeß, in der sich entwickelnden Europäischen Friedensordnung[10] und nicht in einem Friedensvertrag sieht ("Das ist eine Sache aus der Zeit der Nationalstaaten") hat BM zuletzt gegenüber dem österreichischen Fernsehen am 21.1.1990 betont.

---

5) "...Da eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht, sind beide Seiten davon ausgegangen, daß der beabsichtigte Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten ... nicht berührt."

6) So BT-Entschließung vom 17.5.1972 (mit Stimmen aller Fraktionen) anläßlich der Abstimmung zu dem Moskauer und Warschauer Vertrag: "... Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen."

7) siehe Anm. 1

8) siehe Anm. 2

9) Polen (trotz des Verzichts aus dem Jahre 1953) und neuerdings auch Jugoslawien machen Reparationsforderungen geltend. (Zum Thema Reparationen siehe die Aufzeichnung von Ref. 503.)

10) Die AM der Zwölf haben am 20.2.1990 in Dublin erstmals diesen Begriff in ihrer KSZE-Erklärung verwandt.

PA AA, B 9, Bd. 178530

b) Die Haltung der SU zum Thema Friedensvertrag hat sich seit Kriegsende wiederholt gewandelt. Bis gegen Ende der 60er Jahre verwandte sie den Friedensvertragsvorbehalt im Zusammenhang mit den Vier-Mächte-Rechten[11]. Bereits in den Vorverhandlungen zum Moskauer Vertrag vermied sie es jedoch, den von der Bundesregierung und den Westalliierten formulierten Hinweis auf eine noch ausstehende friedensvertragliche Regelung aufzugreifen. Seit 1970 versucht sie diesen Hinweis zu vermeiden, so wie sie sich auch in bezug auf den Gegenstand der Vier-Mächte-Rechte nicht mehr festlegen will.

In seiner Brüsseler Rede vom 19.12.1989 sprach AM Schewardnadse vom "Abschluß einer europäischen Friedensregelung" und nicht von einem Friedensvertrag. Im Tass-Interview vom 2.2.1990 nahm er hingegen wieder auf den "Abschluß eines Friedensvertrages" Bezug. So nun auch GS Gorbatschow gegenüber der Prawda am 20.2.1990: Es gebe noch keinen Friedensvertrag mit Deutschland. Nur in ihm könne der Status Deutschlands in den europäischen Strukturen abschließend festgelegt werden[12].

Welches auch immer die Motive der SU für dieses Abstellen auf eine friedensvertragliche Regelung sein mögen, ihrem überragenden Interesse an der Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen[13] sowie an der Einbindung des deutschen militärischen Potentials in eine neue gesamteuropäische Sicherheitsordnung kann auch in anderer Form als der ei-

---

11) Sowj. Memorandum vom 21.11.1967: "... Es ist selbstverständlich, daß die internationalen Verpflichtungen der BRD ebenso wie die Rechte und Verpflichtngen, die sich aus dem Potsdamer Abkommen ergeben, bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrages durch nichts herabgemindert, abgeschwächt oder ersetzt werden können. ..."

12) So auch Falin am 14.2.1990 nach einer AP-Meldung: Ein Friedensvertrag sei notwendig, in dem Rechte und Pflichten der Deutschen definiert würden.

13) Nowosti am 13.2.1990: Für die SU ist bei dem Prozeß der Deutschen Einheit die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen die Kernfrage.
Der SU geht es dabei nicht nur um die Westgrenze Polens, sondern auch um ihr eigenes Territorium (nördl. Ostpreußen, Baltikum, Teile Kareliens, Moldawien und Teile der Westukraine).

nes Friedensvertrages entsprochen werden. Der KSZE-Prozeß, auf den die SU auch großen Wert legt, eignet sich hierfür auch. Hinsichtlich der Form einer Regelung dürfte die SU deshalb letztlich kompromißbereit sein[14].

c) Den 3 Westmächten liegt an einer Garantie der Oder-Neiße-Grenze, einer möglichst weitgehenden Einbindung des neuen deutschen Gesamtstaates in die NATO und an fortgesetzter alliierter Truppenstationierung. Hinsichtlich der Form einer solchen Regelung dürften die 3 Mächte ungeachtet jüngster Befürwortung eines Friedensvertrages durch PM Thatcher offen sein.

d) PM Mazowiecki[15] schlug am 21.2.1990 auf einer Pressekonferenz in Warschau vor, beide deutschen Staaten[16] sollten nach dem 18. März zusammen mit Polen einen Vertrag paraphieren, der einem Friedensvertrag entspreche. Darin müßten die gegenwärtigen Grenzen im Osten anerkannt werden. Nach der Wiedervereinigung solle dieser Vertrag "endgültig von dem vereinten deutschen Staat und Polen unterzeichnet werden".

Neben einer friedensvertraglichen Regelung sei "die Beseitigung aller bestehenden Zweideutigkeiten noch vor der Vereinigung Deutschlands notwendig".

Zur Frage der Teilnahme an den "Zwei plus Vier-Gesprächen" erklärte er, Polen erhebe nicht den Anspruch auf den gleichen Status wie die anderen Teilnehmer, sei jedoch der Meinung, daß es bei der Entscheidung über Angelegenheiten, die die Sicherheit der Nachbarstaaten

---

14) An der Reparationsfrage zeigt sich die SU bislang nicht interessiert. Auf Arbeitsebene im SAM gibt es aber "Gedankenspiele" hinsichtlich möglicher Forderungen sowjetischer Zwangsarbeiter.

15) So auch polnischer Gesandter gegenüber Dg 21 am 21.2.1990.

16) Hierzu erklärte Regierungssprecher Vogel am 22.2.1990, nach Auffassung der Bundesregierung könne erst ein "gesamtdeutscher Souverän" eine deutsche Garantie für die Westgrenze Polens geben.

PA AA, B 9, Bd. 178530

Deutschlands und besonders Polens betreffen, anwesend sein müsse[17].

Der Pressesprecher Jaruzelskis erklärte am 13.2.1990 in Radio Warschau, eine Grenzgarantie müsse Polen auch von den Großmächten erhalten. Die SU gewähre Polen solche Garantien.

Die USA, die SU[18] und der BM haben zu erkennen gegeben, daß sie am 6er Rahmen festhalten wollen.
Damit vereinbar wäre allerdings, daß Polen in einer gewissen Phase der Gespräche gehört wird, so etwa wie seinerzeit in Potsdam. Wir sollten uns für eine solche Lösung aussprechen.

3. **Sind wir rechtlich zum Abschluß eines Friedensvertrages verpflichtet?**

Ungeachtet der Tatsache, daß wir in der Vergangenheit in völkerrechtlichen Verträgen wie auch in einseitigen Erklärungen unserer Organe immer wieder den Friedensvertragsvorbehalt einführten, haben wir uns dadurch nicht zum Abschluß eine solchen Vertrags verpflichtet.

Nach dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Staaten können wir zur Regelung der noch offenstehenden Fragen rechtlich die völkerrechtlichen Gestaltungsformen wählen, die unseren Interessen am besten entsprechen. Wegen der Verknüpfung der Reparationsfrage mit einer "endgültigen Regelung"[19] bzw. einem "Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Geg-

---

17) Radio Warschau vom 19.2.1990. Zur Frage der Beteiligung der Niederlande und der CSSR: Die Wünsche der einzelnen Nachbarstaaten Deutschlands seien bisher nicht koordiniert. Man beabsichtige jedoch eine Reihe von diplomatischen Initiativen in dieser Frage.

18) ADN vom 16.2.1990: Schewardnadse erklärte, daß die Teilnahme der Vier Mächte an den Verhandlungen die Gewährleistung der Interessen Polens in ausreichendem Maße garantiert. Gerassimow erklärte allerdings vor Presse in Manila, Moskau befürworte eine Einbeziehung Polens in internationale Gespräche über eine Deutsche Einheit.

19) Art. 5 Abs. 2 Londoner Schuldenabkommen.

PA AA, B 9, Bd. 178530

nern"[20] haben wir kein Interesse an einer friedensvertraglichen Regelung. Worauf wir abzielen, ist ein Gefüge aus aufeinander abgestimmten Erklärungen und Vereinbarungen der "Sechs" und einer KSZE-Gipfel-Erklärung.

4. **Die Gründe, weshalb für einen Friedensvertrag kein Bedarf mehr besteht**

Ein Friedensvertrag hat im wesentlichen drei Funktionen:

- Die Beendigung des Kriegszustands,
- die Wiederherstellung normaler Beziehungen durch Regelung von Grenzfragen, Reparationen u.a.,
- die Schaffung einer stabilen Sicherheitsordnung unter den Beteiligten.

Der größte Teil dieser Zielsetzungen ist bereits anderweitig erreicht.

Kriege müssen nicht durch Friedensverträge beendet werden. Der Kriegszustand ist faktisch und rechtlich längst beendet. Zahlreiche Rechtsakte der Nachkriegszeit, die West- und Ostverträge, der Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den VN sowie die KSZE-Schlußakte und die Nachfolgedokumente von Madrid und Wien haben in Verbindung mit der Entwicklung normaler und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten alle Zweifel hieran längst beseitigt.

Durch die Ost-Verträge haben wir auch dem Verhältnis zu unseren östlichen Nachbarn eine Perspektive gutnachbarschaftlicher Zusammenarbeit gegeben[21].

Auch die Reparationsfrage ist aus unserer Sicht durch Erfüllung, Kompensation bzw. durch Verzichtserklärungen[22] gelöst. Zur Regelung etwaiger Restprobleme, zu der wir evtl. aus huma-

---

20) 6. Teil, Art. I Abs. 1 Überleitungsvertrag.
21) Hierzu gehören auch die gemeinsame deutsch-sowjetische Erklärung vom 13. Juni 1989 und die gemeinsame deutsch-polnische Erklärung vom 14. November 1989.
22) So im Falle Polens und der Sowjetunion; siehe hierzu die gesonderte Aufzeichnung von Ref. 503.

nitären Gründen bereit sein könnten, bedarf es keines Friedensvertrages.

Für die Schaffung einer stabilen europäischen Sicherheitsordnung ist der KSZE/VKSE-Prozeß der geeignetere Weg als ein Friedensvertrag. Er wird zudem von den europäischen Staaten einschließlich der Großmächte bereits begangen.

Dem steht nicht entgegen, daß der sicherheitspolitische Status Gesamtdeutschlands - des Bausteins in der Mitte - im Vorgriff auf eine u.a. durch KSZE/VKSE zu entwickelnde neue gesamteuropäische kooperative Sicherheitsordnung in den "Zwei plus Vier-Gesprächen" definiert wird.

Das Ergebnis dieser Gespräche soll nach unserer Auffassung keineswegs ein Friedensvertrag sein.

Wir sehen diese Gespräche vielmehr zusammen mit dem in der 2. Jahreshälfte vorgesehenen KSZE-Gipfel als Elemente einer Friedensregelung ("peace settlement"), von der bereits in Postdam gesprochen wurde.

5. **Die noch regelungsbedürftige Materie: Die Ablösung der Vier-Mächte-Rechte, der Sicherheitsstatus "Deutschlands" sowie die Frage der Grenzen**

a) **Die Ablösung der Vier-Mächte-Rechte**

Eine Möglichkeit hierfür wäre eine gleichlautende Erklärung der "Sechs" zum Zeitpunkt der Herstellung der Deutschen Einheit[23]. Es ist jedoch anzunehmen, daß die "Vier" bei der Ablösung ihrer originären Siegerrechte unter sich bleiben wollen. Sie könnten - quasi als Gegenstück zu der Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland am 5.6.1945[24] eine gemeinsame Erklärung abgeben, wonach "alle Rechte und Verantwortlichkeiten" der

23) So die gesonderte Aufzeichnung des Ref. 500 vom 22.02.1990 zu dieser Frage.
24) Sogenannte Berliner-Erklärung.

Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin am Tage x (z.B. Tag der Deutschen Einheit) erlöschen.

Die mit diesen Rechten und Verantwortlichkeiten in Zusammenhang stehenden völkerrechtlichen Verträge und innerdeutschen Vereinbarungen (z.B. Aufenthaltsvertrag, Vier Mächte-Abkommen, Transitabkommen, Vereinbarungen Senat-DDR) könnten durch aufeinander abgestimmte Erklärungen unter den Sechs aufgehoben werden.

Auf diesem Weg könnten die "Zwei" auch ihre Entscheidung über den Weg zur Deutschen Einheit darlegen und die "Vier" diesen billigen.

b) **Die Grenzfragen**

Aus unserer Sicht wären Gemeinsame Erklärungen der beiden deutschen Parlamente und Regierungen nach dem 18. März 1990 möglich ("Deutschland wird aus den heutigen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland, der DDR sowie Berlins bestehen, es wird keinerlei Gebietsansprüche gegenüber anderen Staaten haben.")

Das Interesse Polens ist auf eine völkerrechtlich und nicht lediglich politisch verbindliche Grenzgarantie gerichtet. Hierfür bedarf es aber nicht unbedingt eines Vertrages. Entsprechende einseitige Erklärungen der beiden deutschen Regierungen bzw. Parlamente hätten ebenfalls rechtliche Bindungswirkung.
Die Frage der polnischen Reparationsforderungen müßte vor einer solchen Erklärung jedoch geklärt werden.

Hinsichtlich des polnischen Wunsches nach Paraphierung eines Vertrages mit den beiden deutschen Staaten wäre eine denkbare Kompromißlösung, daß die beiden deutschen Staaten im "Zwei plus Vier-Rahmen" festlegen, daß zwischen Deutschland und Polen ein Vertrag zu schließen sein wird, in dem u.a. die polnische Westgrenze festgeschrieben wird. Die Vier könnten diese Erklärung begrüßen

PA AA, B 9, Bd. 178530

und unter Bezugnahme auf die KSZE-Schlußakte die Unverletzlichkeit der Grenzen in Europa bekräftigen.

Eine solche Bekräftigung käme dem polnischen Wunsch nach einer Garantieerklärung durch die Vier Mächte entgegen. Gleichzeitig würden auch im Interesse der SU ihre Grenzen festgeschrieben.

c) **Der sicherheitspolitische Status Deutschlands**

In der Form aufeinander abgestimmter Erklärungen ließen sich auch die Fragen der Bündniszugehörigkeit Deutschlands, des Ausscheidens der DDR aus dem Warschauer Pakt, des Umfangs, der Dislozierung und der Bewaffnung deutscher Streitkräfte sowie der Stationierung alliierter Truppen regeln.

Bei all diesen Regelungen ist auf folgendes zu achten:

- Es darf zu keiner verschleierten Fortführung eines Vier-Mächte-Regimes über Deutschland kommen.

- Diese Regelung ist ein Vorgriff auf eine zu schaffende neue europäische Sicherheitsordnung und deshalb vorläufiger Natur. Der Zeitpunkt des Abzugs sowjetischer Streitkräfte sollte festgelegt werden, ggfls. auch nur der Termin der Verhandlung über die Beendigung der Aufenthaltsrechte.

- Es darf keine Singularisierung Deutschlands geben. Die Vereinbarungen müssen deshalb in den KSZE/VKSE-Prozeß eingebaut werden. Diese Verzahnung mit zukünftigen Regelungen der KSZE/VKSE sollte zur Geschäftsgrundlage einer solchen Vereinbarung der Sechs über den Sicherheitsstatus Deutschlands gemacht werden.

PA AA, B 9, Bd. 178530