

# **DFG-Projekt 'Zivilmächte'**

## **Fallstudie**



**Die äusseren Aspekte der deutschen Einheit**

**Autor: Knut Kirste**

**Fassung: 7. Januar 1998**

**Geschäftszeichen: MA 687/4-1 und 2**

**Laufzeit: April 1994 - Oktober 1997**

**Projektleiter: Prof. Dr. Hanns W. Maull  
Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen  
Universität Trier, FB III Politikwissenschaft  
54286 Trier**

# **Gliederung**

## **1 Einführung**

## **2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen**

## **3 Situationswahrnehmung, Rolle und Rollenerwartung**

### 3.1 USA

3.1.1 Lagebeurteilung und Position

3.1.2 Grundsätze und Ziele

3.1.3 Strategien und Instrumente

3.1.4 Perzeption der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten

3.1.5 Das Rollenkonzept der USA

3.1.6 Rollenerwartungen der USA an den Partner

### 3.2 Bundesrepublik

3.2.1 Lagebeurteilung und Position

3.2.2 Grundsätze und Ziele

3.2.3 Strategien und Instrumente

3.2.4 Perzeption der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten

3.2.5 Das Rollenkonzept der Bundesrepublik

3.2.6 Rollenerwartungen der Bundesrepublik an den Partner USA

## **4 Bewertung der bilateralen Beziehungen**

4.1 Transparenz und Homogenität amerikanischer und deutscher Politik

4.2 Unterschiedliche Definitionen der Beziehungen

4.3 Interaktionsmuster aus Konflikt und Kooperation

## **5 Zum Zivilmachtcharakter der Verhaltensmuster, Strategien und Instrumente**

5.1 Außenpolitische Konfliktkultur/Verhandlungsrahmen

5.2 Fragen der Sicherheit/Bündniszugehörigkeit

5.3 Territorialfragen

5.4 Formen der Souveränitätsausübung

## **6 Ergebnis der Hypothesenüberprüfung**

## **7 Gestaltungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen**

7.1 Die Bundesrepublik

7.2 Die USA

# 1 Einführung

Die „Deutsche Frage“ stellte seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein Dauerproblem der internationalen Politik dar.<sup>1</sup> Unterschiedliche deutschlandpolitische Konzeptionen und Ziele der Siegermächte haben einerseits zur Genese des Ost-West-Gegensatzes entscheidend beigetragen und andererseits auch zur Teilung Deutschlands in zwei Staaten geführt.<sup>2</sup> Aufgrund der besonderen Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Siegermächte über Berlin und Deutschland als Ganzes, der Zugehörigkeit der beiden deutschen Staaten zu gegensätzlichen Militärbündnissen und der offengelassenen Regelung territorialer Fragen besaß eine Lösung des Deutschlandproblems zwangsläufig internationale Implikationen großen Ausmaßes. Wie die deutsche Einheit als Ordnungsproblem der internationalen Politik im Zeitraum von 1989 bis 1990 geregelt wurde<sup>3</sup>, soll in dieser Fallstudie unter der Perspektive des Zivilmachtansatzes untersucht werden. Dabei behandelt die Fallstudie bewußt nur die äußeren/internationalen Aspekte des Einigungsprozesses, nicht aber die Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten zur Herstellung nationaler Einheit.

Mit einer Betrachtung des Akteursverhaltens und der deutsch-amerikanischen Beziehungen im Kontext der deutschen Vereinigung 1989/90 kann nicht nur der Zivilmachtcharakter der beiden Akteure überprüft werden, sondern auch die Rollenbeziehungen innerhalb der bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik

(1) Zunächst vollzog sich die Vereinigung unter der Führung der Regierungen in Bonn und Washington. Die bilateralen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten haben im Prozeß der deutschen Einheit eine bedeutende Rolle gespielt. In der rückschauenden Betrachtung wird deutlich, daß nur die enge Partnerschaft und Politikkoordination zwischen Bonn und Washington die Einheit so überhaupt möglich werden ließ. Ähnlich wie in der Fallstudie „Golfkonflikt“ können die Qualität der Beziehungen, der gegenseitige Einfluß der Akteure auf die Politik des Partners und die Rollenverteilung zwischen den Akteuren untersucht werden.

(2) Zweitens bietet die Fallstudie spezifische Ansatzpunkte, um zivilmachtorientiertes Verhalten systematisch anhand des Idealtyps zu überprüfen. Aus zivilmachttheoretischer Perspektive ergibt sich zum einen die Frage, welche inhaltlichen Konzepte und normativen Vorstellungen die Akteure in den wesentlichen Politikfeldern im Kontext der Fallstudie geleitet haben:

Fragen der Sicherheit und Bündniszugehörigkeit: Inwieweit entsprachen amerikanische und bundesdeutsche Konzepte von Sicherheit und das tatsächliche Verhalten den Kriterien der Zivilmacht? Welche Vorstellungen haben die Bundesrepublik hinsichtlich der eigenen Sicherheit und der Sicherheitsinteressen der Partner geleitet und inwieweit waren Bonn und Washington bereit, das Gut Sicherheit zwischen den Verhandlungspartnern im Sinne eines akzeptablen Ausgleichs aufzuteilen?

---

<sup>1</sup> Für eine Darstellung der 'Deutschen Frage' in der jüngeren Geschichte vgl. Jill Robinson, Anniversaries, Memory and the Neighbours: The 'German Question' in Recent History, in: German Politics, Vol. 5, No. 1, April 1996, S. 43-57.

<sup>2</sup> Für eine gute Zusammenfassung der Entwicklungen der internationalen Aspekte des Deutschlandproblems seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges vgl. Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), Die deutsche Frage als internationales Problem. Veröffentlichungen des Studienkreises Internationale Beziehungen, Bd. 2, Stuttgart 1990.

<sup>3</sup> Vgl. für eine umfassende neuere Studie Elke Bruck/Peter M. Wagner (Hrsg.), Wege zum „2+4“-Vertrag. Die Äußeren Aspekte der deutschen Einheit. Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland 6, München 1996.

Territorialfragen: Strebte die Bundesrepublik nach territorialen Gewinnen, bzw. hat sie sich eine territoriale Veränderung für die Zukunft vorbehalten wollen? Wie vertrauenswürdig im Sinne der vom Zivilmacht Konzept geforderten Rolle als verlässlicher und berechenbarer Partner war die Bundesrepublik für ihre Nachbarn, speziell für Polen, im Kontext der Fallstudie?

Formen der Souveränitätsausübung: Die Herstellung der deutschen Einheit eröffnete der Bundesrepublik zumindest theoretisch die Möglichkeit, zu traditionellen Formen der Souveränitätsausübung zurückzukehren. Hat die Bundesrepublik in den Verhandlungen zur Einheit versucht, Instrumente traditioneller Machtausübung zu erwerben, zu erweitern und sich institutionalisierten Formen der Einbindung bzw. internationalen Kontrollmechanismen staatlicher Souveränität zu entziehen? Haben sich diese Befürchtungen der Nachbarn und Partner im Prozeß der deutschen Einheit oder für das vereinte Deutschland bewahrheitet? Inwieweit war die Bundesrepublik bereit, ihren Weg als Zivilmacht fortzusetzen?

Zum anderen ist im Zusammenhang des Zivilmacht Konzepts von Bedeutung, welche Koordinations- und Konfliktlösungsmechanismen die Akteure zur Lösung eines anstehenden Problems internationaler Ordnung mit vielfältigen Implikationen in Fragen der Sicherheit und Bündniszugehörigkeit, der territorialen Ordnung und der Aufgabe bzw. dem Erhalt von Souveränitätsrechten, gewählt haben. Hier geht es also primär um Fragen nach dem präferierten Verhandlungsmodus, dem außenpolitischen Stil und der Konfliktkultur der Akteure.

Schließlich können Gestaltungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen der jeweiligen Strategien im Kontext der Fallstudie verglichen und bewertet werden.

### *Die Akteure*

Rahmen und Inhalt der 2+4-Verhandlungen wurden konzipiert und später auch durchgeführt von einem jeweils kleinen und exklusiven Stab aus Mitarbeitern der Außenministerien und der Exekutivbürokratien der drei Hauptakteure USA, Bundesrepublik und bedingt auch der Sowjetunion. Von bemerkenswert untergeordneter Bedeutung waren sowohl die nationalen Verteidigungsministerien als auch nationale Parlamente und politische Parteien.<sup>4</sup> Dabei ließ das Regierungsmanagement unter Bush und Kohl deutliche Gemeinsamkeiten erkennen. Beide setzten auf Vertrauenspersonen und schalteten sich persönlich nur in heikle Verhandlungssituationen ein.<sup>5</sup> Das Ergebnis der deutschen Einheit war sehr stark bestimmt durch die wenigen Hauptakteure und den Prozeßcharakter der 2+4-Verhandlungen.

Für die USA sind neben Präsident Bush, Außenminister Baker und Sicherheitsberater Scowcroft vor allem zu nennen: Robert Blackwill, der Leiter der Europaabteilung im NSC und Stellvertreter von Sicherheitsberater Scowcroft; Dennis Ross, der Planungschef im State Department; Robert Zoellick, der Chefberater Außenminister Bakers und Robert Kimmitt, der Unterstaatssekretär im State Department.

Für die Bundesrepublik waren neben Bundeskanzler Kohl, Außenminister Genscher und Verteidigungsminister Stoltenberg maßgeblich beteiligt: Kanzleramtsberater Horst Teltschik; der politische Direktor des Auswärtigen Amts und Leiter der bundesdeutschen „2+4“-Delegation Dieter Kastrup; Frank Elbe, Leiter der Ministerialbürokratie im Auswärtigen Amt und Berater Außenminister Genschers; Peter Hartmann, Leiter der Auslandsabteilung des Bundeskanzleramts; Hans Werner Lautenschlager, Staatssekretär im Auswärtigen Amt; sowie verschiedene Experten, die zu entsprechenden 2+4-Verhandlungen hinzugezogen wurden, wie

---

<sup>4</sup> Stephen Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York 1992, S. 22.

<sup>5</sup> Karl-Rudolf Korte, *Deutsch-amerikanische Beziehungen und deutsche Einheit*, in: *Internationale Politik*, Heft 8/1995, S. 64-65.

beispielsweise der damalige Leiter der Amerikaabteilung im Auswärtigen Amt, Gebhardt von Moltke.

## **2 Hypothesen und Verhaltenserwartungen**

Für die zentralen Politikfelder und Herausforderungen im Kontext der Fallstudie zur deutschen Einheit ergeben sich spezifische Verhaltenserwartungen an eine idealtypische Zivilmacht:

1. Eine Zivilmachtorientierung würden die Akteure beispielsweise durch die Bereitschaft demonstrieren, einzelne Teilaspekte des Einigungsprozesses auf der Grundlage international anerkannter Prinzipien und Normen zu lösen (promoter of the rule of law, 3.3). Weiterhin würden sich Zivilmächte idealtypisch zur rechtlich verbindlichen Anerkennung zentraler Verhandlungsergebnisse bereit erklären.
2. Im Politikfeld 'außenpolitische Konfliktkultur' müßte eine Zivilmacht die Lösung anstehender Probleme innerhalb eines institutionellen Rahmens anstreben (regime user, 5.4). Ad-hoc-Lösungen, informelle bzw. ad-hoc-Kooperation erfüllen dagegen unter bestimmten Voraussetzungen die Kriterien der Gegenkategorien. Weiterhin sehen Zivilmächte Interessenkonflikte und Verteilungsprobleme als positive-sum games, die im Idealfall durch Kompromißbereitschaft und Ausgleich für alle Seiten vorteilhaft gelöst werden sollen (promoter of bargaining, compromise and mediation, 5.3). Die Gegenkategorie schießt hier zero-sum games und eine auf Maximalforderungen beharrende Verhandlungsstrategie mit ein.
3. Im Politikfeld 'Sicherheit/Bündniszugehörigkeit' müßte eine Zivilmacht kurz- bis mittelfristig Strukturen kooperativer Sicherheit, langfristig auch Strukturen kollektiver Sicherheit propagieren und stärken bzw. deren Evolution fördern (cooperative bzw. collective security, 6.2, 6.1). Zivilmächte unterstützen Rüstungskontrolle und Abrüstung und befürworten das Nichtverbreitungsregime als Versuch zur Herstellung eines internationalen Gewaltmonopols.
4. Politikfeld 'Formen der Souveränitätsausübung': Zivilmächte streben nicht nach einer Erweiterung der Instrumente traditioneller Machtausübung, sondern befürworten supranationale Bindung und Einbindung und demonstrieren ihre Bereitschaft, sich internationalen Kontrollmechanismen unterzuordnen.

## **3 Situationswahrnehmung, Rolle und Rollenerwartung**

### **3.1 USA**

Im folgenden Kapitel werden Positionen, Ziele, außenpolitische Strategien und Instrumente sowie Rollenverhalten und Rollenerwartungen der Bush-Administration im Kontext der Fallstudie analysiert.

#### **3.1.1 Lagebeurteilung und Position**

##### *Nachkriegszeit*

Zwar führten nach 1945 die unterschiedlichen deutschlandpolitischen Konzeptionen und Zielvorstellungen der Siegermächte letztlich zu zwei deutschen Staaten. Die deutsche Teilung war von den USA allerdings nie beabsichtigt, sondern nur toleriert worden.<sup>6</sup> An deklaratorischer Unterstützung für eine Lösung der deutschen Frage hat es Washington im Verlauf der Nachkriegszeit nie fehlen lassen. Allerdings muß das tatsächliche Engagement der

---

<sup>6</sup> Szabo, 1992, S. 2.

USA für die deutsche Einheit aus bundesdeutscher Sicht bis in die 80er Jahre hinein als halbherzig bezeichnet werden.<sup>7</sup> Während der 40er und 50er Jahre standen die Administrationen in Washington der Einheit Deutschlands eher skeptisch bis ablehnend gegenüber. Die Westintegration der Bundesrepublik erschien zunächst wichtiger als eine mögliche Einheit der beiden deutschen Staaten. Mit Artikel 7 des Deutschlandvertrages aus dem Jahr 1954, mit dem offiziell das Besatzungsregime der drei Westalliierten über die Bundesrepublik beendet wurde, bestand zwar eine historische Verpflichtung der Alliierten, auf eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinzuarbeiten. Auch besaß die Weltmacht USA aufgrund ihrer räumlichen Distanz und ihrer relativen Macht eine weitaus unbefangene Position gegenüber einem geeinten Deutschland als dessen europäische Nachbarn.<sup>8</sup> Dennoch setzten die USA das Thema nie ernstlich auf die weltpolitische Tagesordnung, die Unterstützung blieb ein „Lippenbekenntnis.“<sup>9</sup> Unter der Regierung Kennedy hatten deutschland- und europapolitische Fragen keine Priorität. Während der Détente-Phasen in den 70er und 80er Jahren erschien Deutschlands Situation dann erträglich geworden, jedenfalls nicht drängend. Die Zweistaatlichkeit wurde von Washington akzeptiert. Wichtiger als staatliche Einheit schien eine Normalisierung der Beziehungen sowohl zwischen den beiden deutschen Staaten als auch zwischen den Supermächten. Die deutsche Teilung stellte in einer bipolaren Welt einen von den USA akzeptierten Faktor des Kräftegleichgewichts dar. Beide Supermächte betrachteten sich als Garanten des status quo ihrer jeweiligen Einflusssphären. Das Resultat war ein Machtkompromiß, der auf der Teilung Deutschlands und Europas beruhte.<sup>10</sup> Eine aktivere Haltung zur deutschen Frage nahmen erst die Regierungen Reagan und Bush ein. Ronald Reagan hatte im Juni 1987 in seiner Berlininitiative angeregt, die Stadt zum Ort vielfältiger internationaler Begegnungen zu machen und den russischen Präsidenten aufgefordert: „Herr Gorbatschow, öffnen Sie dieses Tor! Herr Gorbatschow, reißen Sie diese Mauer nieder!“<sup>11</sup> Damit wurde die Grundlage geschaffen, um später die deutsche Frage erneut auf die internationale Tagesordnung zu setzen.

### *Ende der 80er Jahre*

Präsident Bush zeigte ein größeres Interesse an den europäisch-amerikanischen Beziehungen und war den deutschen Eliten zudem willkommener als Reagan. Die Bush-Administration stand am Ende der 80er Jahre ganz im Zeichen einer europapolitischen Neuorientierung und

---

<sup>7</sup> Für eine Übersicht zur amerikanischen Haltung zur deutschen Frage seit 1945 vgl. Frank A. Ninkovitch, *Germany and the United States: The Transformation of the German Question Since 1945*, Boston 1988; Szabo, 1992, S. 2-13; Heinrich Bortfeldt, *Washington, Bonn, Berlin. Die USA und die deutsche Einheit*, Bonn 1993, S. 6-13; Philip Zelikow/Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge 1995, S. 42ff. Zelikow und Rice arbeiteten damals als leitende Beamte im NSC. Ihr Buch ist das Ergebnis einer internen Studie, die ursprünglich für das State Department angefertigt wurde und basiert auf „all relevant documents at both the State Department and the White House, as well as access to relevant intelligence documents“ (S. IXf.).

<sup>8</sup> Karl Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte*, Bergisch Gladbach 1991, S. 49.

<sup>9</sup> Gerald R. Kleinfeld, *Die Verwirklichung des Unwahrscheinlichen: Amerikanische Außenpolitik und deutsche Wiedervereinigung*, in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.), *Die USA und die Deutsche Frage 1945-1990*, Frankfurt 1991, S. 369-390, hier S. 369.

<sup>10</sup> Wolfram F. Hanrieder, *Vom Doppelcontainment zum Umbruch in Europa: Konflikte und Konsolidierung im deutsch-amerikanischen Verhältnis*, in: Friedrich, 1991, S. 231-257, hier S. 235.

<sup>11</sup> Rede Präsident Reagans zur 750-Jahr-Feier Berlins vom 12. Juni 1987, in: *Archiv der Gegenwart*, Folge 12/1987, 4.-20. Juni, S. 31137.

eines grundsätzlichen Wandels in den deutsch-amerikanischen Beziehungen,<sup>12</sup> die traditionell getragen waren von einer freundschaftlichen, vertrauensvollen Affinität.<sup>13</sup> Die Bundesrepublik genoß bei den Amerikanern hohe Popularität<sup>14</sup> und ihr Recht auf Selbstbestimmung wurde als genuin amerikanischer Wert weitläufig unterstützt.<sup>15</sup> Gleichzeitig pochte Bonn verstärkt auf Souveränität in Fragen, die mit verschiedenen Belastungen aufgrund der militärischen Präsenz amerikanischer Truppen in Deutschland zusammenhingen. Dazu erschien die Forderung des deutschen Außenministers, Gorbatschow beim Wort zu nehmen, einer amerikanischen Administration, die sich noch schwer tat, vom gewohnten Denken des Ost-West-Konfliktes abzukommen, als neue, eher bedrohliche deutsch-sowjetische Annäherung. Dennoch erkannte die Administration die zunehmende Bedeutung einer engen deutsch-amerikanischen Partnerschaft.

Auch in der Europaabteilung des State Departments machte man sich seit 1989 Gedanken, wie die Beziehungen zu Deutschland den veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen seien.<sup>16</sup> Zudem waren leitende Berater des Präsidenten besorgt, daß Bush zu langsam und zögerlich auf den weltpolitischen Wandel und die Reformbemühungen der Sowjetunion reagierte und arbeiteten an einem neuen Europakonzept für die Vereinigten Staaten, das die Chancen der Entspannung zu nutzen verstand.<sup>17</sup> Der daraus resultierende neue europapolitische Ansatz wurde erstmals deutlich in einer Serie außenpolitischer Reden des Präsidenten im Mai 1989.<sup>18</sup>

Die neue Konzeption verdichtete sich in den Bildern eines „Europe whole and free“ mit der Forderung nach größerer politischer Freiheit in Osteuropa, einer Überwindung der Teilung Berlins, gemeinsamer Anstrengungen zur Bewältigung europäischer Umweltprobleme und Abrüstungsbemühungen sowie dem Angebot einer „Partnership in Leadership“ für die Bundesrepublik,<sup>19</sup> die dem wachsenden Gewicht des Partners Rechnung tragen sollte. Robert Zoellick hatte seit 1988/89 versucht, die Aufmerksamkeit seines Chefs, Außenminister Bakers, verstärkt auf Deutschland und Japan zu lenken und künftige Szenarien für die deutsch-amerikanischen Beziehungen ausgearbeitet, in denen eine stärkere Rolle der Verbündeten mit

---

<sup>12</sup> Für den Positionswechsel der USA gegenüber der Bundesrepublik zu Beginn 1989 vgl. Elisabeth Pond, Die Entstehung von „Zwei-plus-Vier“, in: EA 21/1992, S. 619-630, hier S. 619f.

<sup>13</sup> Für die Einstellungen der Deutschen gegenüber den Vereinigten Staaten vgl. Ronald D. Asmus, German Perceptions of the United States at Unification, RAND Research Report R-4069-AF, Santa Monica 1991, S. 11-32; für amerikanische Eliteeinstellungen gegenüber Deutschland vgl. Ronald D. Asmus, Germany in the Eyes of the American Security Elite, RAND Paper P-7810, Santa Monica 1993, insbesondere S. 1.

<sup>14</sup> In einer Meinungsumfrage rangierte die Bundesrepublik 1990 hinter Kanada und Großbritannien mit 62 von maximal 80 Punkten an dritter Stelle der Beliebtheitsskala, vgl. American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991, ed. by John E. Rielly, The Chicago Council on Foreign Relations, Chicago 1991, S. 21

<sup>15</sup> Für die positive öffentliche Meinung in den USA hinsichtlich einer deutschen Wiedervereinigung vgl. Szabo, 1992, Fn. 20; für amerikanische Eliten vgl. Kaiser, 1991, S. 50.

<sup>16</sup> Vgl. Szabo, 1992, S. 11.

<sup>17</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 29.

<sup>18</sup> Vgl. beispielsweise Address by President Bush at the Boston University Commencement Ceremony, May 21, 1989, Department of State Current Policy No. 1177, S. 1. Für eine Bewertung des neuen Europakonzepts vgl. The U.S. Role in a New World Order: Prospects for George Bush's Global Vision, CRS-Report for Congress by Stanley R. Sloan, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington 1991, S. 7-12.

<sup>19</sup> Vgl. Address by President Bush at the Rheingoldhalle, Mainz, May 31, 1989, U.S. Department of State Current Policy, No. 1179, S. 1ff.

einer festen Bindung an die USA verklammert werden sollte. Die Partnerschaft zwischen Bonn und Washington und das Vertrauen der amerikanischen Administration in die Bundesrepublik als verlässlichen Partner waren stark genug geworden, um Deutschland im Rahmen des neuen Europakonzeptes der USA die Möglichkeit zu geben, eine führende Rolle zu spielen. In Washington wollte man also die deutsch-amerikanischen Beziehungen auf eine neue Grundlage stellen.<sup>20</sup> Gleichzeitig sollte die starke Bindung der Bundesrepublik an die Vereinigten Staaten aufrechterhalten werden: „We were looking to the future. We needed to get Germany to gradually play a larger role on the world stage in all dimensions, including military. One of the significant accomplishments of the past 45 years was not only the development of a democratic social market Germany but a Germany integrated into European and transatlantic structures. And we wanted to maintain that.“<sup>21</sup>

### *Unterschiedliche Positionen und Lagebeurteilungen*

Wann genau man in Washington die Chance für eine deutsche Einheit erkannte, ist umstritten. Der Deutschlandexperte Ronald Asmus kritisiert die Administration, bis etwa zum Sommer 1989 die latente Möglichkeit für einen substantiellen Wandel in den deutsch-deutschen Beziehungen unterschätzt zu haben. Die DDR wurde in den USA als stabil angesehen, die Bundesrepublik schien mit dem status quo zufrieden und der sowjetische Widerstand wurde als unüberwindbares Hindernis für die deutsche Einheit angesehen.<sup>22</sup> Die scheidende stellvertretende Außenministerin Rozanne Ridgway warnte noch im März 1989 davor, die Deutsche Frage verfrüht auf die internationale Tagesordnung zu setzen. Die Teilung sei ein Faktor der Stabilität in Europa, zudem sei eine Wiedervereinigung kein großes Anliegen der Deutschen selber.<sup>23</sup> Ab Frühjahr 1989 „some within the Bush Administration had begun to think about German unification as a realistic policy goal.“<sup>24</sup> Der Stab des NSC war auf der Suche nach einer zündenden diplomatischen Idee, einer Initiative, die eine neue amerikanische Führungsrolle initiieren und den politischen Entwicklungen in Europa ein neues Momentum geben konnte. Vor dem Hintergrund des neuen europa- und deutschlandpolitischen Konzepts empfahlen dann der NSC und das neue Team um Außenminister Baker, der deutschen Frage besondere Aufmerksamkeit zu widmen<sup>25</sup> und konnten sich damit bei Präsident Bush durchsetzen. Teile der außenpolitischen Bürokratie in Washington hatten also die Frage der deutschen Wiedervereinigung auf die Agenda gehoben und die Unterstützung des Präsidenten vorbereitet.

---

<sup>20</sup> Daß auch die Führung in Moskau eine Neugestaltung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses beabsichtigt hatte, belegt der Artikel von Hannes Adomeit, Gorbachev and German Unification: Revision of Thinking, Realignment of Power, in: Problems of Communism, Vol. 39, No. 4 (July-August 1990), S. 1-23, hier S. 13f.

<sup>21</sup> Interview mit Robert Zoellick, Undersecretary of State and White House Deputy Chief of Staff (Bush). Special Counselor to James Baker, U.S. Department of State, Washington 11. Mai 1995.

<sup>22</sup> Ronald Asmus, A United Germany, in: Foreign Affairs, Spring 1990, S. 63f.

<sup>23</sup> Vgl. Pond, 1992, S. 619.

<sup>24</sup> Szabo, 1992, S. 13.

<sup>25</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 28.

## *Bush unterstützt die Einheit*

In einem Interview mit der Washington Times gab Bush am 16. Mai an, er sehe Deutschland gerne wiedervereinigt: „If you can get reunification on a proper basis, fine.“<sup>26</sup> Während des Sommers 1989 hielt sich die Administration allerdings mit öffentlichen Äußerungen bezüglich einer amerikanischen Unterstützung für die deutsche Einheit zurück.<sup>27</sup> Auch während der Flüchtlingskrise in verschiedenen bundesdeutschen Botschaften während der Monate August und September spielte Washington keine auffällige diplomatische Rolle, zu sehr war man nach wie vor darauf bedacht, Gorbatschows Reformkurs nicht zu gefährden. Allerdings hatte man intern den bundesdeutschen Partnern Unterstützung zugesichert.<sup>28</sup> Während eines Aufenthaltes in Helena, Montana, sprach sich Bush dann am 18. September wieder öffentlich für die Einheit aus, über die die Deutschen selbst zu entscheiden hätten, und die keinesfalls einen Nachteil für westliche Interessen bedeuten müsse.<sup>29</sup> Auf die Bestimmungen des Artikel 7 des Deutschlandvertrages nahm Präsident Bush in seiner Rede auf dem NATO-Ratstreffen in Brüssel am 4. Dezember 1989 bezug: „Bekanntlich unterstützen wir alle die Wiedervereinigung Deutschlands seit vier Jahrzehnten.“<sup>30</sup> Weiterhin sprach sich Bush in seiner Rede für ein ungeteiltes Europa sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker aus und markierte damit öffentlich Position und Prinzipien amerikanischer Europa- und Deutschlandpolitik. Geschickt nahm er durch seine Wortwahl die beiden Westalliierten, Frankreich und Großbritannien in die Pflicht.<sup>31</sup> Die Bedeutung der Unterstützung Bushs für das Gelingen der deutschen Einheit wird noch deutlicher vor dem Hintergrund einer zumindest anfänglich stark ablehnenden Haltung Frankreichs, Großbritanniens und der Sowjetunion, die „in das Jahr 1990 mit dem festen Willen [gingen], die deutsche Vereinigung zu verhindern oder sie zumindest erheblich zu verzögern.“<sup>32</sup>

## *Pressestimmen und öffentliche Meinung in den USA*

Amerikanische Pressereaktionen auf die Möglichkeit einer baldigen Wiedervereinigung Deutschlands waren im Herbst 1989 geteilt, mit einem alles in allem eher mahnenden, zur Vorsicht ratenden Unterton.<sup>33</sup> Verglichen mit englischen und französischen Kommentaren war

---

<sup>26</sup> Bush „Would Love“ Reunited Germany, Washington Times, May 16, 1989, A 1.

<sup>27</sup> Offenbar war das Thema Deutsche Einheit nicht Top der außenpolitischen Agenda des Präsidenten. Bush erhielt am 7. August ein Memo von Scowcroft, in dem das Anliegen der Deutschen nach nationaler Einheit wohlwollend diskutiert wurde. Der Präsident las und initialisierte es allerdings erst am 9. September, vgl. Zelikow/Rice, S. 393, Fn. 63.

<sup>28</sup> So beispielsweise Eagleburger zu Seiders am 7. September 1989, vgl. Zelikow/Rice, S. 80, Fn. 62.

<sup>29</sup> Vgl. Public Papers of the President, George Bush, Band II, Washington 1990, S. 1221.

<sup>30</sup> Vgl. Outline of Remarks at the North Atlantic Treaty Organization Headquarters in Brussels, December 4, 1989, in: Public Papers of the President, George Bush, Band II, Washington 1990, S. 1644-1647, hier S. 1644, Übersetzung der Verfasser.

<sup>31</sup> Vgl. zum amerikanischen Einfluß auf die Zustimmung der Westalliierten Timothy Garton Ash, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München 1993, Kapitel 7, S. 502ff, hier S. 510.

<sup>32</sup> Ulrich Albrecht, Die internationale Regelung der Wiedervereinigung. Von einer ‘No-win’-Situation zum raschen Erfolg, in: APuZ B 40, 27. September 1996, S. 3-11, hier S. 3.

<sup>33</sup> Für eine Bewertung der amerikanischen Presse durch Assistant Secretary of State for Public Affairs in einem Memo an Eagleburger von Ende September vgl. Zelikow/Rice, S. 399, Fn. 99. Für skeptische, eher negative Kommentare, die mit der Einheit Probleme kommen sahen, auf die Westeuropa nicht vorbereitet war vgl. Too Soon for a Mighty Germany, International Herald Tribune, May 3, 1989, S. 5;

die amerikanische Berichterstattung in ihrer Tendenz allerdings vorsichtig wohlwollend.<sup>34</sup> In der öffentlichen Meinung erlangte die deutsche Einheit eine ungewöhnlich hohe Popularität. In einer Umfrage im Dezember sprachen sich zwei von drei amerikanischen Befragten (67%) für eine Einheit der beiden deutschen Staaten aus, nur 16% äußerten Bedenken. Vergleichswerte für Frankreich ergaben zwar 75% für eine Wiedervereinigung (Großbritannien 61%). Allerdings hielten auch ganze 49% der Franzosen nur eine langfristige Einheit für wünschenswert.<sup>35</sup> Insbesondere der Fall der Berliner Mauer am 9. November erlangte höchste Medienaufmerksamkeit: Unter Amerikanern wurde er als das wichtigste außeramerikanische Ereignis des Jahres 1989 überhaupt angesehen.<sup>36</sup> Auch Entscheidungsträger in Washington kommentierten den 9. November überschwenglich. Außenminister Baker meinte beispielsweise dazu: „The most dramatic event in East-West relations since the end of the war.“<sup>37</sup>

### 3.1.2 Grundsätze und Ziele

#### *Prinzipien amerikanischer Deutschlandpolitik 1989/90*

In einer Grundsatzrede vor der Foreign Policy Association in New York legte Außenminister Baker im Oktober 1989 die Eckpunkte der neuen amerikanischen Deutschlandpolitik fest: Ein wiedervereinigtes Deutschland könne es nur in Gestalt eines Volkes geben, das in die Gemeinschaft demokratischer europäischer Nationen integriert sei. Aussöhnung durch Selbstbestimmung dürfe nur in Frieden und Freiheit erreicht werden und müsse sich auf der Grundlage westlicher Werte vollziehen. Die Einbettung einer möglichen Wiedervereinigung (Baker vermied diesen Begriff damals noch) in ein europäisches Gesamtkonzept wurde von Baker damals schon unterstrichen. Es sei wichtig, daß die Entwicklung in Verbindung mit „größeren Veränderungen in Ost- und Westeuropa auf der Grundlage fundamentaler westlicher Werte stattfindet.“<sup>38</sup>

Präsident Bush machte die Wertorientierung der amerikanischen Politik im Kontext der deutschen Einheit auf dem NATO-Gipfel in Brüssel am 4. Dezember 1989 deutlich: „The end of the unnatural division of Europe, and of Germany, must proceed in accordance with and be

---

How to Slow the East German Exodus, New York Times, October 6, 1989, S. A30; Deutschland über alles, Christian Science Monitor, October 13, 1989, S. 18. Eher positiv bewertete dagegen der Kommentar Once Again, the „German Question“, Christian Science Monitor, October 6, 1989, S. 19, die Ereignisse.

<sup>34</sup> Für einen frühen Überblick der amerikanischen Pressestimmen, vgl. In den Vereinigten Staaten Gelassenheit, Vorsicht und Sympathien, FAZ, 9. November 1989; Sehr ausführlich, insbesondere für ausländische Pressestimmen auf frühe Eckdaten im Einigungsprozeß, Die ausländischen Medien und die offene deutsche Frage, DW Monitor, Deutsche Welle, Köln 1989. Einen umfassenden Überblick der internationalen Pressereaktionen zur deutschen Einheit des Jahres 1990 haben auch Harold James und Marla Stone zusammengetragen. When the Wall Came Down. Reactions to German Unification, New York 1992. Für amerikanische Stimmen vgl. dies., S. 167-217; auch Arthur M. Hanhardt, Die deutsche Vereinigung im Spiegelbild der amerikanischen veröffentlichten Meinung, in: Friedrich, 1991, S. 407-417. Hanhardt gibt einen systematischen Überblick der Berichterstattung einzelner Tageszeitungen.

<sup>35</sup> Vgl. Unification is supported in U.S. Poll, IHT, 3. Dezember 1989.

<sup>36</sup> Wolfgang G. Gibowski, Amerikanische öffentliche Meinung und deutsche Einheit, in: Friedrich, 1991, S. 391-406, hier S. 393.

<sup>37</sup> Vgl. Growing Fear of Summit Surprises, FT, 11. November 1989.

<sup>38</sup> Vgl. Baker unterstützt die „Aussöhnung“ des deutschen Volkes, FAZ, 18. Oktober 1989.

based upon the values that are becoming universal ideals...“<sup>39</sup> In derselben Rede legte Bush vier Grundprinzipien dar, an denen sich der Einigungsprozeß orientieren sollte:

1. Die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen müsse offen sein für verschiedene Modelle.
2. Die Einheit müsse im Kontext einer deutschen NATO-Mitgliedschaft und der Vertiefung der EG-Integration stattfinden sowie die bestehenden Vier-Mächte-Rechte respektieren.
3. Der Prozeß müsse friedlich und graduell ablaufen.
4. Schließlich seien alle Grenzfragen auf der Grundlage des KSZE-Prozesses zu lösen.<sup>40</sup>

In diesen Grundsätzen findet sich eine deutliche Orientierung an internationalen Prinzipien, Rechtsnormen und gemeinsamen Werten. Die Verweise auf Institutionalisierung und Integration können als Indiz für das amerikanische Anliegen gesehen werden, die Bundesrepublik auf ihren zivilmachtorientierten Kurs der Integration festzulegen. Auch wird hier die KSZE als möglicher institutioneller Rahmen für den Einigungsprozeß angedeutet.

### *Ziele*

In einer Studie zur deutschen Einheit, die der außenpolitische Ausschuß des U.S.-Senats in Auftrag gegeben hat, werden die amerikanischen Ziele im Kontext der Einheit dokumentiert.<sup>41</sup> Genauer wird auch in einer Analyse des Congressional Research Service auf die speziellen amerikanischen Zielvorstellungen im Kontext der deutschen Einheit eingegangen:<sup>42</sup>

#### Einbettung in Bemühungen zur Schaffung einer neuen Friedensordnung:

Die USA wollten für die Einigung Deutschlands einen Prozeß finden, der zur Stabilität und Sicherheit in Europa beitragen würde. Die Einheit sollte also in den Kontext einer neuen europapolitischen Vision gestellt werden. Dazu gehörte auch, die demokratische Revolution in (Ost-)Europa zu konsolidieren. „The American objective was basically to extend the Western core eastwards.“<sup>43</sup>

#### Souveränität für Deutschland:

In diesem Einigungsprozeß sollten die „Rechte und Verantwortlichkeiten“ der vier Mächte über Deutschland als Ganzes und über Berlin an ein vereintes Deutschland zurückübertragen werden. Washington strebte die volle Souveränität für ein vereintes Deutschland an und war bereit, seine besonderen Rechte als Siegermacht über Deutschland vorbehaltlos aufzugeben.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Outline of Remarks at the North Atlantic Treaty Organization Headquarters in Brussels, December 4, 1989, in: Public Papers of the President, 1989, Bd. II, S. 1644-47.

<sup>40</sup> Public Papers of the President, 1989, Bd. II, S. 1644-47; vgl. zu den amerikanischen Prinzipien für die deutsche Einheit Kaiser, 1991, S. 52; Michael Haltzel, Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung, in: Europa Archiv, Folge 4/1990, S. 127-132, hier S. 129; Alexander Moens, American Diplomacy and German Unification, in: Survival, Vol. XXXIII, No. 6, Nov./Dec. 1991, S. 531-545, hier S. 533.

<sup>41</sup> Vgl. Legal Issues Relating to the Future Status of Germany. Committee Print for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 101th Congress, 2nd Session, June 1990, U.S. Government Printing Office, Washington 1990, S. 25.

<sup>42</sup> Vgl. The Unification of Germany: Background and Analysis of the Two-Plus-Four Talks, CRS Report for Congress by Paul E. Gallis, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington 1990, S. 22-24.

<sup>43</sup> Interview mit Stephen Szabo, Washington, 24. Mai 1995.

<sup>44</sup> In Fragen der Lufthoheit über Berlin waren die USA allerdings, wie alle Siegermächte, im Dezember 1989 noch unwillig, ihre Regelungskompetenz über den Luftverkehr von und nach Berlin aufzugeben und reagierten gereizt, als die Bürgermeister beider Stadtteile mit praktischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage Berlins die Initiative ergriffen, vgl. Steps Toward Unity Distress 4 Powers, IHT, 11. Dezember 1989.

Auf Reparationen und ausstehende Forderungen an den ehemaligen Kriegsgegner Deutschland zu bestehen, wird in der Analyse als „surreal act“ bezeichnet. Das Ziel, Deutschland nicht zu singularisieren, um künftige Ressentiments der Deutschen gegen ein neues „Jalta“ und damit Instabilität in Europa zu vermeiden, kann als konzeptionelles Leitmotiv der USA betrachtet werden.<sup>45</sup>

#### Lösung territorialer Fragen:

Schließlich sollte ein rechtlich verbindliches Dokument zur deutsch-polnischen Grenze ein Ergebnis des Verhandlungsprozesses sein. Im Zusammenhang mit den noch offenen Grenzfragen ergab sich für die USA allerdings ein Dilemma: Einerseits erwartete Washington vom neuen Deutschland, die Grenzen zu seinen Nachbarn in rechtlich verbindlichen Verträgen festzuschreiben: „...such legal agreements could contribute to the reassurance of Germany’s neighbors and provide a stable political framework for Europeans of the Future.“ Gleichzeitig fürchtete die Administration, daß „rounds of bilateral or multilateral negotiations over treaty level documents addressing borders would again ‘singularize’ the German people.“<sup>46</sup> Die Regelung der Grenzfrage durch ein unverbindliches KSZE-Dokument sah man in Washington allerdings als nicht ausreichend an, um langfristige Stabilität sicherzustellen. Ähnliche Bedenken hegte man gegenüber der Fähigkeit der KSZE, die Verhandlungen über die internationalen Aspekte der deutschen Einheit abschließend zu legitimieren.<sup>47</sup>

#### NATO-Mitgliedschaft/Sicherheit:

Außer Frage stand das amerikanische Anliegen, das neue Deutschland sowohl in der NATO als auch in der integrierten Kommandostruktur der Allianz zu halten. Ob auf deutschem Boden weiterhin Nuklearwaffen stationiert werden konnten, sollte allein in der Entscheidungskompetenz der NATO liegen bzw. eine bilaterale Frage zwischen Bonn und Washington sein. Washington erkannte die Möglichkeit, über die deutsche Einheit die konventionelle Überlegenheit der sowjetischen Militärmacht in Osteuropa zu verringern und im Idealfall die sowjetische Truppenpräsenz in Deutschland zu beenden.<sup>48</sup> Zusätzlich wurde ein Abkommen über weitreichende Rüstungskontrollbestimmungen außerhalb des eigentlichen Verhandlungsrahmens angestrebt. Auch hier wird mit den Verweisen auf Integration, gleichberechtigte Partnerschaft, Legitimierung und Sicherheitskooperation eine Haltung erkennbar, die als Ideal für Deutschlands die Rolle einer ‘Zivilmacht’ sieht.

#### *Motive der USA zur Unterstützung der deutschen Einheit*

Die Motivation der USA, den deutschen Einigungsprozeß nachhaltig und aktiv zu unterstützen, entstand aus einer Kombination aus Prinzipien, Normen und Werten sowie eher praktischen und rationalen Erwägungen:

- Zunächst hatten die USA als Partner der Deutschen über 45 Jahre hinweg das Prinzip einer friedlichen Vereinigung als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker unterstützt. „We felt that it was a principle and our obligation to follow through.“<sup>49</sup> „From a principled,

---

<sup>45</sup> Vgl. Testimony von Robert Zoellick, in: Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany. Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 101th Congress, 2nd Session, September 28, 1990, U.S. Government Printing Office, Washington, 1991, S. 27, 35.

<sup>46</sup> The Unification of Germany, a.a.O., S. 23.

<sup>47</sup> The Unification of Germany, a.a.O., S. 24.

<sup>48</sup> Für weit weniger ambitionierte Ziele sprach sich Henry Kissinger, Delay Is the Most Dangerous Course, Washington Post, February 9, 1990, S. A27, aus. So hoffte er, daß amerikanische Truppen zwar weiterhin in Deutschland stationiert sein könnten, sich aber möglicherweise hinter eine Linie am Rhein zurückziehen müßten.

<sup>49</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

Wilsonian point of view, [the right of self-determination] is consistent with American traditions.“<sup>50</sup> Hier werden also die Rolle der USA als solidarischer Partner und die amerikanische Orientierung an wesentlichen Prinzipien des internationalen Rechts bereits sehr früh thematisiert.

- In den USA herrschte generell eine große Begeisterung für die weltpolitischen Umbrüche des Jahres 1989. Die Aussicht auf eine deutsche Wiedervereinigung<sup>51</sup> galt dabei als Teil der Chance, die demokratische Revolution in Europa zu konsolidieren und dadurch Osteuropa von Kommunismus und sowjetischer Vorherrschaft zu befreien.

- Als eher pragmatische Erwägung spielte der amerikanische Eindruck, den Gang der Dinge als solches nicht aufhalten zu können, eine nicht unwesentliche Rolle. Im State Department war man sich bewußt, daß, nachdem der Prozeß in Gang gekommen war, jeder Versuch, dies nachhaltig zu verzögern oder gar umkehren zu wollen, töricht, ja geradezu gefährlich sein würde. „What we thought instead was the smarter strategy was to help channel and lead the process in the right direction recognizing that there was an engine on the ground that was moving ahead regardless of what diplomats and chancelors were doing.“<sup>52</sup> Durch entschlossene Leadership glaubte man also, einem unaufhaltsamen Prozeß Form und Richtung geben zu können.

- Schließlich hoffte man, durch ein nachhaltiges amerikanisches Engagement Deutschlands Bindung an den Westen aufrechterhalten und stärken zu können.<sup>53</sup> Der Direktor für europäische und sowjetische Angelegenheiten des NSC, Robert Blackwill, empfahl in einem Memo an Bush vom 11. Mai 1989, die USA sollten sich des neu entflammten Themas einer Lösung der deutschen Frage annehmen und im Zuge erneuter Nukleardebatten zwischen Washington und Bonn (gemeint war die Modernisierungsdebatte der LANCE-Raketensysteme) stärker mit den nationalen Zielen und Wünschen der Deutschen assoziieren. So würden die Deutschen leichter davon zu überzeugen sein, im Gegenzug ihre eigene Zukunft eng mit der westlichen Allianz und dem Partner Amerika zu verbinden.<sup>54</sup> Eine amerikanische Führungsrolle und die Unterstützung Washingtons für das Anliegen der Einheit sollte also die Deutschen als langfristige Verbündete in Europa und als Partner der USA bei der Neugestaltung der Ost-West-Beziehungen sichern.<sup>55</sup> Über eine funktionierende „partnership in

---

<sup>50</sup> Interview mit Stephen Szabo, Associate Dean, School of Advanced International Science (SAIS), Washington, 24. Mai 1995.

<sup>51</sup> Für die Unterscheidung der Begriffe „Wiedervereinigung“ (reunification), wie in den USA meist verwendet und „Vereinigung“ (unification), vgl. Karl Kaiser, Unity For Germany, Not Reunification, New York Times, October 6, 1989, S. A31.

<sup>52</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>53</sup> Kaiser, 1991, S. 51 bezeichnet dieses Motiv als die realpolitische, interessengeleitete Annahme amerikanischer Politik.

<sup>54</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 29. Ein ähnliches Memo an den Präsidenten kam am 15. Mai von Zoellick, der den Präsidenten dazu ermutigte, die Führungsrolle zu übernehmen, bevor sich Präsident Gorbatschow der Sache annähme und dadurch die Agenda in seinem Sinne bestimmen könnte. Zoellick hat in einem Interview am 11. Mai 1995 in Washington die Auffassung vertreten, die USA fürchteten 1988/89, zunehmend weniger Einfluß auf die Bundesrepublik gehabt zu haben. Ein „Fehlverhalten“ der USA im Kontext der deutschen Einheit schien aus der dieser Sicht eine Abwendung der Bundesrepublik von seinen westlichen Partnern heraufzubeschwören: „There was a sense that if the United States and the Western allies played this wrong you could actually create the danger that Germany would percieve that it couldn't trust its relationships with its partners of the past 45 years and you could create a new central European power.“

<sup>55</sup> Richard Kiessler/Frank Elbe, Ein runder Tisch mit scharfen Ecken: Der Diplomatische Weg zur deutschen Einheit, Baden-Baden 1993, S. 58f.

leadership“ zwischen Washington und Bonn sollte auch der dauerhafte Einfluß der USA in Europa gewährleistet werden.<sup>56</sup> Auf das Anliegen von NSC und State Department, Deutschland im Zuge einer Wiedervereinigung stärker in die weltpolitische Pflicht zu nehmen und Bonn mehr internationale Verantwortung zu übertragen, wurde bereits hingewiesen.

Insgesamt wird deutlich, daß die deutsche Einheit in eine europäische Gesamtstrategie der USA eingebettet wurde. Diese neue europäische Sicherheitsarchitektur beinhaltete wesentliche institutionell-organisatorische und sicherheitspolitische Aspekte des Zivilmachttypus. Sie wurde von Baker in seiner Rede vor dem Berliner Presseclub am 11. Dezember 1989 dargelegt. Die neue Sicherheitsarchitektur sollte Deutschland die Möglichkeit zur Wiedervereinigung eröffnen und die Bindungen Amerikas an Europa sicherstellen. Um diese Bindung dauerhaft zu stabilisieren, war vorgesehen, die nichtmilitärischen Aspekte der Sicherheit als neue Mission der NATO aufzubauen, die institutionellen Bindungen und die Kooperationsfelder zwischen der EG und den USA zu stärken und schließlich die KSZE inhaltlich und institutionell zu stärken.<sup>57</sup>

### **3.1.3 Strategien und Instrumente**

Um die weit über die Herstellung staatlicher Einheit hinausgehenden Ziele der USA durchzusetzen, beinhaltete die amerikanische Strategie drei wesentliche Elemente.<sup>58</sup>

#### **1. Klare Vorgaben und Leadership**

Zunächst - und im weiteren Verlauf - mußte die eigene Politik mit der Bundesrepublik koordiniert werden. Dadurch wollte man in Washington Bonns Linie auf amerikanische Ziele und Prinzipien ausrichten. Als diplomatisches Instrument diente hier insbesondere der deutsch-amerikanische Bilateralismus auf persönlicher Basis und auf höchster politischer Ebene. In einem zweiten Schritt mußten dann die übrigen Westalliierten formal auf die gemeinsame amerikanisch-deutsche Linie ausgerichtet werden. Hierfür wurden Bilateralismus und Konferenzdiplomatie, z.B. die bilateralen Treffen der Bush-Administration mit Regierungsvertretern aus Paris und London oder auf dem europäischen Gipfel in Brüssel, angewendet.

#### **2. Persönliche Vertrauensbildung**

Die Sowjetunion mußte dazu bewegt werden, der gemeinsamen westlichen Position zuzustimmen. Dazu diente der amerikanisch-sowjetische Bilateralismus, z.B. während des Gipfeltreffens auf Malta. Den Nachbarn und Partnern Deutschlands wollten die USA versichern, daß ein geeintes Deutschland aufgrund des weiteren amerikanischen Engagements eingebunden und berechenbar bleiben würde.

#### **3. Der Verhandlungsprozeß**

Schließlich sollten konkrete Ergebnisse nicht im weiten, für Überraschungen und Störmanöver offenen KSZE-Rahmen, sondern im kleineren „2+4“-Rahmen ausgehandelt und festgeschrieben werden. Dazu wollten sich die Außenminister der vier Siegermächte und der beiden deutschen Staaten in Bonn, Berlin, Paris und Moskau treffen.

---

<sup>56</sup> Interview mit Szabo, Washington, 24. Mai 1995.

<sup>57</sup> Vgl. Rede des amerikanischen Außenministers, James A. Baker, vor dem Berliner Presseclub in West-Berlin am 12. Dezember 1989, abgedruckt in: Europa Archiv, Folge 4/1990, D 77-84. Baker sprach in dieser Rede zahlreiche Zivilmachtkategorien an, insbesondere im Bereich der Institutionalisierung. Vgl. beispielsweise Bakers Hinweise auf Kategorie 3.2, regime builder/ deepener: „Die neue Architektur muß den Bau von Institutionen weiterführen“ oder auf Kategorie 3.5, supporter of strong UN, CSCE: „Der KSZE-Prozeß sollte zum wichtigsten Forum der Zusammenarbeit zwischen Ost und West werden... und an Bedeutung gewinnen“.

<sup>58</sup> Vgl. dazu das Gespräch James Bakers mit Christoph Bertram, Wie ein Ritt über den Bodensee, DIE ZEIT, Nr. 39, 22. September 1995, S. 7.

Es ging also für die USA im wesentlichen darum, Partner für die eigene Politik zu gewinnen bzw. die Verhandlungspartner zur Annahme einer bestimmten Politik zu bewegen. Dies geleistet zu haben, war vor allem das Ergebnis intensiver Diplomatie zentraler Akteure der Bush-Administration. Wie geschickt und erfolgreich die USA ihre „Intensivdiplomatie“ als Instrument eingesetzt haben, mögen zwei Beispiele verdeutlichen:

Ende Januar/Anfang Februar 1990 wurde die Zustimmung wesentlicher Akteure für die im State Department und im NSC ausgearbeitete Formel „2+4“ in einer Reihe bilateraler Treffen Außenminister Bakers mit seinen Amtskollegen sichergestellt. Baker traf sich innerhalb weniger Tage zunächst am 29. Januar mit seinem britischen Kollegen Hurd, danach mit Genscher am 2./3. Februar in Washington,<sup>59</sup> reiste dann über Shannon, wo er am 7. Februar mit Außenminister Dumas zusammentraf, nach Prag, um dort am gleichen Tag mit Präsident Havel zu konferieren und stimmte schließlich in Moskau Gorbatschow und Schewardnadse auf den 2+4-Plan ein. Baker gelang es, den Außenministern klarzumachen, daß die amerikanischen Ziele im ureigenen Interesse aller Verhandlungspartner lagen: z.B. die NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands bzw. den Verbleib amerikanischer Truppen in Deutschland erklärte er während seines Treffens mit Gorbatschow und Schewardnadse in Moskau am 8. Februar als für die Sicherheit der Sowjetunion notwendiges Mittel, um Deutschland fest in westliche Strukturen einbinden und dadurch kontrollieren zu können.<sup>60</sup> Zoellick erinnert sich an Bakers Argumentation im Kreml: „‘Would you rather have a unified neutral Germany in Central Europe or would you rather have a unified Germany in NATO? Isn’t it better from your security posture to have it in NATO?’ And intellectually, the Soviets could understand that, but emotionally, it was very difficult because it certainly suggested that they had lost the Cold War.“<sup>61</sup>

Offiziell wurde dann die Zustimmung zu diesem Verhandlungsrahmen auf dem Treffen der Außenminister von NATO und Warschauer Pakt in Ottawa<sup>62</sup> eine Woche später, vom 11.-13. Februar, erreicht. Zuvor hatte die EG ihre Zustimmung zu einem umfassenden KSZE-Gipfel zur deutschen Einheit in Paris signalisiert. Baker gelang es dennoch, seine Kollegen in einer Serie bilateraler Gespräche auf den 2+4-Rahmen einzustimmen. Alleine am 13. Februar traf er sich fünfmal mit Schewardnadse, ebenso oft mit Genscher, darüber hinaus bilateral mehrmals mit Hurd und Dumas, schließlich zweimal im Rahmen der „Quad Ministerials“ mit seinen Kollegen aus der Bundesrepublik, Großbritannien und Frankreich.<sup>63</sup> Washington gelang also die Durchsetzung eigener Positionen im wesentlichen mit „soft-power“-Instrumenten.

Um die empfindliche Balance zwischen dem nötigen Druck für eine rasche Einheit und der Gefahr, die Sowjetunion nachhaltig gegen den eingeleiteten Prozeß aufzubringen, zu finden, wendete die Bush-Administration abwechselnd eine Taktik aus stimulierenden und verzögernden Elementen an: Positiv stimulierend wirkten vor allem die öffentlichen Bekundungen wohlwollender Unterstützung für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen. Die ansonsten überschwänglich gefeierte Meldung von der Öffnung der Berliner Mauer am 9.

---

<sup>59</sup> Zur gleichen Zeit wurde das Bundeskanzleramt durch ein Treffen von Scowcroft und Blackwill mit Teltshik in München „abgedeckt“.

<sup>60</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 180f.

<sup>61</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>62</sup> Auf dieser ‘Open-Skies’-Konferenz ging es offiziell um Verhandlungen über gegenseitige Inspektionsmöglichkeiten durch Luftaufklärung, die Tagesordnung war jedoch dominiert von der deutschen Frage und der amerikanisch-sowjetischen Vereinbarung, die Truppenstärken in Europa künftig auf jeweils 195.000 Mann zu beschränken, vgl. Ulrich Albrecht, Die internationale Regelung der Wiedervereinigung. Von einer ‘No-win’-Situation zum raschen Erfolg, in: APuZ B 40, 27. September 1996, S. 3-11, hier S. 4f.

<sup>63</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 191ff.

November kommentierte der Präsident in einer Pressekonferenz dagegen überraschend verhalten.<sup>64</sup> In einem Telefonat mit Kohl am 17. November 1989 warnte der Präsident davor, daß die allgemeine Euphorie im Westen die nur begrenzte Toleranz der Sowjetunion und Ostberlins für Reformen gefährden könne.<sup>65</sup> Washington wollte so die Dynamik der Ereignisse besser kontrollieren.

### 3.1.4 Perzeption der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten

Ende der 80er Jahre herrschte in den USA die Sorge, an Einfluß in Europa und auf die Bundesrepublik zu verlieren. Nicht zuletzt aus dieser Sorge resultierte das nachhaltige Engagement der Vereinigten Staaten für die deutsche Einheit. Als der amerikanische Botschafter in Bonn, Vernon Walters, im April 1989 westdeutschen Politikern seine optimistischen Prognosen bezüglich einer baldigen Einheit (in ein bis zwei Jahren) darlegte, stieß er nicht nur in Washington, sondern vor allem in Bonn auf Unverständnis.<sup>66</sup> Im Herbst sprach Walters bereits von der Möglichkeit einer Einigung „in der nahen Zukunft“,<sup>67</sup> eine Äußerung, von der sich das State Department offiziell distanzierte. Trotz der couragierten Unterstützung durch die Bush-Administration seit Mai 1989 war sich auch Washington lange Zeit nicht sicher, ob man das Ziel einer schnellen Wiedervereinigung wirklich bald erreichen konnte. Noch im Herbst 1989 herrschte in Washington große Ungewißheit über einen möglichen Ausgang der Entwicklungen in der DDR bzw. über einen Zeitplan für die Einheit. Der NSC fertigte im Oktober 1989 sogar Krisenpläne für ein mögliches Chaos in der DDR an und entwarf auch das Szenario eines sowjetischen Einmarsches.<sup>68</sup> Insgesamt habe man, so ein Mitarbeiter des NSC, zum damaligen Zeitpunkt den Einfluß der Sowjetunion auf das weltpolitische Geschehen, speziell ihre Fähigkeit, die Einheit aufzuhalten bzw. zu verhindern, überschätzt.<sup>69</sup>

Nach intensiven diplomatischen Bemühungen von Außenminister Baker und positiven internationalen Signalen glaubte Bush im Frühjahr 1990, daß die Sowjetunion am Ende den Verbleib des neuen Deutschlands in der NATO akzeptieren würde, wozu aber zähe Verhandlungen nötig seien.<sup>70</sup> Das eigene Gestaltungspotential bewertete man in Washington vorsichtig optimistisch. Dagegen war man bis zuletzt besorgt, der Partner Bundesrepublik könne unter dem Druck Moskaus Abstriche von den gemeinsamen Positionen machen und zu für Washington unannehmbaren Kompromissen bereit sein, um eine internationale Krise zu vermeiden. Eine konfrontative Reaktion der Hardliner in Moskau hatte Valentin Falin nach dem Gipfel in Ottawa in einem „Spiegel“-Interview im Februar angedeutet.<sup>71</sup> Insgesamt war man in der amerikanischen Presse aber, besonders nachdem die 2+4-Formel in Ottawa international verankert werden konnte, überzeugt, die Administration sei „on top, if not literally in control, of the swiftly evolving situation in Europe.“<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Public Papers of the President, George Bush, 1989, Bd. II, Washington, D.C. 1990, S. 1488-89.

<sup>65</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 112.

<sup>66</sup> Vgl. Vernon Walters, Die Vereinigung war voraussehbar. Hinter den Kulissen eines entscheidenden Jahres. Die Aufzeichnungen des amerikanischen Botschafters, Berlin 1994, S. 89.

<sup>67</sup> Vgl. Walters: German Unity Soon, International Herald Tribune, 4. September 1989.

<sup>68</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 399, Fn. 100.

<sup>69</sup> Interview mit David Gompert, Senior Staff Director, National Security Council (Bush-Administration), Washington, 30. Mai 1995.

<sup>70</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 196.

<sup>71</sup> Vgl. Der Spiegel, 19.2.1990, S. 168-72.

<sup>72</sup> The Score at Ottawa, New York Times, February 15, 1990, S. A21.

### 3.1.5 Das Rollenkonzept der USA

Im Verlauf des Einigungsprozesses nahmen die Vereinigten Staaten mehrere Rollen ein, die für das Gelingen der Einheit von entscheidender Bedeutung waren.

- Washington übernahm zu Anfang die Rolle des Initiators, der die günstigen internationalen Rahmenbedingungen für eine deutsche Vereinigung vor allen anderen erkannte und als Thema auf der weltpolitischen Agenda etablierte. Erst dadurch wurde der Beginn des Prozesses ermöglicht.

- Die Vereinigten Staaten unterstützten die Bundesrepublik politisch, wurden zum wichtigsten Fürsprecher der Deutschen und ermutigten Bonn so überhaupt erst zum Handeln.<sup>73</sup> Sie zeigten sich damit bereit, für die Ziele eines Partners im Rahmen einer Wertegemeinschaft einzustehen und dessen Interessen zu fördern.<sup>74</sup> In Washington war man sich bewußt, daß die Bundesrepublik in den schwierigen Verhandlungen ohne den Rückhalt durch die USA nicht bestehen konnte: „Germany needed the U.S. standing behind to negotiate effectively with the Soviet Union.“<sup>75</sup> Gleichzeitig gelang es den USA, dem Partner wichtige Impulse zu geben, Bonns Politik gegebenenfalls zu korrigieren, und die Bundesrepublik dadurch auf Kurs zu halten. Dies wird vor allem deutlich in den Bereichen NATO-Mitgliedschaft und sicherheitspolitischer Status des Territoriums der ehemaligen DDR sowie im Zusammenhang der polnisch-deutschen Grenzfrage. Die doppelte Partnerrolle - Beistand und Lenkung - wird auch sichtbar an der amerikanischen Reaktion auf Kohls 10-Punkte-Plan zur deutschen Einheit vom 28. November. Bush bewertete Kohls Vorstoß positiv und schenkte dem Kanzler volles Vertrauen. In einem Telefonat vom 29. November versicherte er Kohl: „We are on the same wavelength.“<sup>76</sup> State Department und NSC empfahlen dem Präsidenten daraufhin allerdings auch, nach dem Malta-Gipfel mit der Sowjetunion nicht nur die westliche Position hinter Kohls Plan zu eilen, sondern gleichzeitig auch sicherzustellen, daß Kohls Programm die amerikanischen Kriterien für die Wiedervereinigung erfüllen würde.<sup>77</sup> Die amerikanische Botschaft in Bonn war unzufrieden darüber, daß der Bundeskanzler in seinen 10 Punkten die Vier-Mächte-Rechte nicht erwähnt<sup>78</sup> und auch die Bündniszugehörigkeit des neuen Deutschlands völlig ausgeklammert hatte. Daraufhin entwarfen der NSC und der Planungsstab des State Departments unter Leitung von Dennis Ross und Francis Fukuyama eine Rede für Bush anlässlich des NATO-Gipfels in Brüssel am 4. Dezember 1989, in der die NATO-Mitgliedschaft sowie eine angemessene Beachtung der Vier-Mächte-Rechte als zwei der vier Grundprinzipien für die Einheit Deutschlands aufgeführt wurden. Hier wurde der Kurs der Bundesregierung durch die USA inhaltlich also zumindest ergänzt, wenn nicht sogar korrigiert.

- Die Bush-Administration übernahm eine klare internationale Führungsrolle, nachdem der Prozeß ins Rollen gekommen war, indem man Initiativen startete und inhaltliche Vorgaben machte, die zur Lösung der anstehenden internationalen Probleme im Zusammenhang mit der Einheit konstruktiv beitrugen. Washington gelang es, den Prozeß in die richtigen Bahnen zu lenken und in internationale Entwicklungen einzubetten: „We early on played a role of trying

---

<sup>73</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 56.

<sup>74</sup> Auf die stark verinnerlichte Rolle als solidarischer Partner der Deutschen wurde mehrfach hingewiesen. Vgl. Interviews mit Szabo, Washington, 24. Mai 1995 und Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>75</sup> Interview mit Gompert, Washington, 30. Mai 1995.

<sup>76</sup> Zitat von Präsident Bush, in: Zelikow/Rice, 1995, S. 123.

<sup>77</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 123.

<sup>78</sup> Vgl. Memo der Bonner U.S. Botschaft, Kohl's Ten-Point Program - Silence on the Role of the Four Powers, 1 Dec 1989, zitiert in Zelikow/Rice, 1995, S. 411, Fn. 80.

to structure the external context for unification“<sup>79</sup> So boten die Vereinigten Staaten beispielsweise mit ihrer neuen europapolitischen Architektur einen konzeptionellen Rahmen an, in den ein vereintes Deutschland glaubhaft integriert werden konnte. Auf dem Frühjahrstreffen der NATO-Außenminister im schottischen Turnberry vom 30. Mai bis 3. Juni 1990 kündigte die Allianz unter amerikanischer Führung ein Konzept zur Transformation des westlichen Bündnisses in Richtung kollektiver Sicherheitsstrukturen an, das die Ost-West-Beziehungen deutlich verbesserte und so der Sowjetunion die Zustimmung zur deutschen NATO-Mitgliedschaft ermöglichte. Auch die erfolgreiche 2+4-Verhandlungsformel ging auf amerikanische Führung zurück. In dieser Führungsrolle agierten die USA nicht nur als Ideenlieferant. Amerikanische Vorschläge wurden auch aktiv auf der diplomatischen Bühne durchgesetzt. In Ottawa waren es vor allem Bakers diplomatisches Geschick und Überzeugungskunst sowie das Gewicht und der Druck einer Weltmacht, die zur Annahme der 2+4-Formel geführt haben.<sup>80</sup> Die Leitungsfunktion der USA wurde sowohl vom Partner Bundesrepublik als auch von den westlichen Verbündeten anerkannt.<sup>81</sup>

- Die USA haben vor allem in der Initiierungsphase die eher zögerlichen Westalliierten für die deutsche Einheit in die Pflicht genommen und ihre Argumente gegen eine Einigung entkräftet.<sup>82</sup> Zeitweilig „kämpfte“ die Administration nicht nur gegen die Sowjetunion als offenem Gegner einer Wiedervereinigung, sondern auch gegen die westlichen Alliierten, insbesondere Premierministerin Thatcher, die mehrfach versuchte, Bush und Kohl gegeneinander auszuspielen.<sup>83</sup> Die Rolle eines ‘balancers’, der eine gemeinsame westliche Position erwirken und diese gegen sowjetische Bedürfnisse auszubalancieren in der Lage war, hätte von der Bundesrepublik nicht übernommen werden können.

- Die Vereinigten Staaten spielten diese mehrschichtige Vermittlerrolle auch zwischen Deutschen und Polen: „We would simultaneously try to reassure the Poles and Bush actually played a significant go-between role between Kohl and Masowiecki on the idea of the language in the joint resolution.“<sup>84</sup> In seinem Treffen mit dem polnischen Premierminister am 21. März 1990 fungierte Bush als Sprachrohr für Kohl und als Vermittler zwischen deutschen und polnischen Interessen und versuchte, auf beiden Seiten Verständnis für die Position des anderen zu wecken.<sup>85</sup> Washington gelang es auch, die starke polnische Lobby in den USA davon zu überzeugen, daß die amerikanische Delegation die Interessen Polens in den 2+4-Verhandlungen abdecken würde.<sup>86</sup>

- Eine wichtige Rolle nahmen die USA in ihrer sicherheitspolitischen Rückversicherungsfunktion gegenüber der Sowjetunion und den Nachbarn Deutschlands ein.

---

<sup>79</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995. Die politische Führung in Bonn war durch die inneren Aspekte der Einheit so sehr beansprucht, daß es nicht verwunderlich erscheint, wenn richtungsweisende Ideen aus Washington kamen.

<sup>80</sup> Zu dieser Einschätzung gelangt Elisabeth Pond, hier in Kiessler/Elbe, 1993, S. 91.

<sup>81</sup> Vgl. Teltschik, 1991, S. 78; Kiessler/Elbe, 1993, S. 58f; Pond, 1993, S. 153f.

<sup>82</sup> Vgl. Possibility of a United Germany Is No Cause for Alarm, Bush Says, New York Times, October 25, 1989; Bush's Aim: Reducing Resistance to Bonn Role, IHT, 28./29. Oktober 1989.

<sup>83</sup> Bushs rhetorische Unterstützung für die Idee der Einheit und damit die amerikanische Rolle als „protector“ des Partners Bundesrepublik wurde von den Westeuropäern als Warnung verstanden, vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 95, Fn. 97.

<sup>84</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>85</sup> Vgl. für Details der Gespräche zwischen Bush und Kohl bzw. zwischen Bush und Mazowiecki, Zelikow/Rice, 1995, S. 219-222.

<sup>86</sup> Interview mit Bowman Miller, Director of European Analysis, U.S. Department of State, Washington, 22. Mai 1995.

Der Verbleib amerikanischer Truppen in Deutschland, die NATO-Mitgliedschaft und eine enge partnerschaftliche Bindung Deutschlands an die USA gewährleisteten den Verhandlungsteilnehmern die als notwendig empfundene Einbindung und Kontrolle des vereinten Deutschland.

- Während die Bush-Administration bemüht war, auf sowjetische Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen, mußten die USA immer wieder Attacken aus Moskau abwehren. Beispielsweise blieb der Versuch der Sowjetunion, die Vier-Mächte-Rechte zu perpetuieren, indem man mehrere Treffen der Vertreter der vier Siegermächte im Gebäude des Alliierten Kontrollrates in Berlin vorschlug, weitgehend ergebnislos, weil es den USA gelang, die westlichen Partner darauf zu einigen, den Gesprächen inhaltlich und formal die Bedeutung zu versagen.<sup>87</sup>

### 3.1.6 Rollenerwartungen der USA an den Partner

Die Vereinigten Staaten gingen von einer Arbeitsteilung mit sich überschneidenden Verantwortlichkeiten zwischen Bonn und Washington aus. Man war davon überzeugt, daß sich das deutsche Volk in Ausübung seines Rechts auf Selbstbestimmung vereinen würde und wollte diesen Prozeß nicht behindern. Die USA wußten, daß „FRG officials...would oppose any effort by the four powers to guide the unification process.“<sup>88</sup> Bonn sollte vielmehr aufgrund seiner „overwhelming political and economic strength“<sup>89</sup> den internen Einigungsprozeß selbst leiten. Von der Bundesrepublik wurde erwartet, eine Einigung der beiden deutschen Staaten auf einen Modus für die Regelung der inneren Aspekte der Einheit schnellstmöglich herbeizuführen und damit die DDR als „Störfaktor“ in den internationalen Verhandlungen weitgehend auszuschalten.<sup>90</sup> Die externen Aspekte der Einigung sollten danach gemeinsam bewältigt werden, wobei der Bundesrepublik die Rolle eines gleichberechtigten Partners zugedacht war.<sup>91</sup>

#### *Eine neue Rolle Deutschlands in der internationalen Politik?*

Wie bereits einführend deutlich gemacht wurde, sah Washington die Aussicht auf eine Vereinigung Deutschlands als Chance, die eigenen Vorstellungen für Deutschlands künftige internationale Rolle umzusetzen. „Die Rolle des erweiterten Deutschlands in Europa, in der NATO, war ein Aspekt über den... die Amerikaner mit den Russen direkt und parallel zu den Gesprächen Kohl-Gorbatschow gesprochen haben.“<sup>92</sup> Die Bundesrepublik sollte unter allen Umständen ihren Weg der Integration und der Kooperation in westlichen Institutionen fortsetzen. Vor allem das amerikanische Insistieren auf eine volle NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands verdeutlicht, wie sehr sich die sicherheitspolitischen Vorstellungen für die zukünftige Rolle des neuen Deutschlands an Zivilmacht Kriterien orientierten. Insofern galt das Rollendesign, das die Vereinigten Staaten für die Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg vorgesehen und eingeleitet hatten, nach wie vor. Gleichzeitig sollten längerfristig auch Korrekturen an der aus der Sicht der USA erfolgreichen außenpolitischen Sozialisation des Partners vorgenommen werden: „The politics that have developed in both countries [Germany

---

<sup>87</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 73; Zelikow/Rice, 1995, S. 139-141.

<sup>88</sup> The Unification of Germany, CRS-Report for Congress, a.a.O., S. 20.

<sup>89</sup> Ebd., S. 20.

<sup>90</sup> Diese Erwartung wird bei Zelikow/Rice, 1995, S. 201 angedeutet.

<sup>91</sup> Vgl. Interview mit Szabo, Washington, 24. Mai 1995: „It was not a ‘Diktat’. It was clearly a negotiation going back and forth.“

<sup>92</sup> Interview mit Botschafter Gebhardt von Moltke, Assistant Secretary General for Political Affairs, NATO, damals Leiter der Amerikaabteilung des Auswärtigen Amtes, Brüssel, 19.12.1995.

and Japan] in the aftermath of World War II have let them to be restrained in taking larger roles of responsibility but also it's let to almost a moral superiority of disengagement. We wanted to try to make Germany a normal country as much as possible. In part for the stability but also it goes back to our earlier strategic view. We wanted Germany and Japan to become more full partners with the U.S., dealing with the next generation of issues whether they be proliferation whether they be security or economic problems."<sup>93</sup>

## 3.2 *Bundesrepublik*

### 3.2.1 *Lagebeurteilung und Position*

Die internationalen Rahmenbedingungen für eine Bewegung im deutsch-deutschen Verhältnis waren in der ersten Hälfte des Jahres 1989 günstig, sowohl innerhalb des westlichen Bündnisses, als auch in den Ost-West-Beziehungen. In Bonn spürte man eine deutliche Verbesserung der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Auf dem NATO-Gipfel Ende Mai war die umstrittene Entscheidung über eine Modernisierung der LANCE-Raketensysteme auf 1992 vertagt worden. Im Juni eröffnete der Staatsbesuch Gorbatschows in der Bundesrepublik ein neues Kapitel in den deutsch-sowjetischen Beziehungen. Mit dem Reformprozeß in Osteuropa schien sich eine Phase weitreichender Entspannung anzubahnen.<sup>94</sup> Dennoch setzte Bonn von sich aus die Thematik der Einheit weder auf die eigene noch auf die internationale Tagesordnung und wirkte in bezug auf die sich anbahnende Chance eher verschlafen.

#### *Öffentliche Meinung und Pressereaktionen*

Im Herbst 1988 hatte Willy Brandt die Wiedervereinigungsrhetorik der Unionspolitiker noch als „Lebenslüge der zweiten deutschen Republik“ bezeichnet.<sup>95</sup> Selbst das neue CDU-Parteiprogramm von 1988 sprach davon, daß eine mögliche Einheit Deutschlands nur mit der Unterstützung der westlichen und östlichen Nachbarn anzustreben sei und damit utopisch erschien.<sup>96</sup> In der Bundesrepublik war es über die Jahrzehnte der Teilung zu einer tiefen Entfremdung von der DDR gekommen.<sup>97</sup> Mit dem Gedanken an eine Wiedervereinigung fühlten sich die (West-)Deutschen 1989 nicht sonderlich wohl. Im April glaubten nahezu 50% der Bundesbürger, die BRD sollte ihr Streben nach Einheit aufgeben.<sup>98</sup> Als später dann die Einheit plötzlich doch auf der Tagesordnung stand, warnten zahlreiche Intellektuelle, an die deutsche Geschichte erinnernd, das Ausland und die Deutschen selber davor, im Herzen Europas erneut eine derartige Machtkonzentration zuzulassen.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>94</sup> Vgl. für diese positive Schilderung Frank Elbe, Die Lösung der äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung. Der 2+4-Prozeß, Vortrag im Rahmen der Schückling-Vorlesungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel am 11. Dezember 1992, Manuskript, S. 1f.

<sup>95</sup> Willy Brandt, Deutsche Wegmarken, Der Tagesspiegel, 13. September 1988.

<sup>96</sup> Bortfeldt, 1993, S. 6.

<sup>97</sup> Diese Entfremdung wird deutlich belegt durch die Zusammenstellung der Umfrageergebnisse bis in die frühen 80er Jahre bei Gebhard Schweigler, Grundlagen der außenpolitischen Orientierung der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Motive, Einstellungen, Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik/SWP, Baden-Baden 1985, S. 116-141.

<sup>98</sup> Vgl. Emnid-Umfrage, Der Spiegel, 10. April 1989, S. 156.

<sup>99</sup> Günter Grass' Artikel in der IHT, Germany: Reunification Should be Opposed by Germans, Too, 8. Januar 1990, erregte auch im Ausland große Aufmerksamkeit.

Die Bundesregierung war, dieser allgemeinen Stimmung entsprechend, bis in den Herbst 1989 hinein äußerst zögerlich, sich auf die im Sommer 1989 aufgekommene Idee der deutschen Einheit einzulassen. Genscher vermied das Thema in auffälliger Weise selbst als er während eines Treffens mit seinem Amtskollegen Baker am Rande der UN-Vollversammlung im September 1989 darauf angesprochen wurde.<sup>100</sup> In einem „Spiegel“-Interview vom 25. September äußerte der Bundesaußenminister seine Zurückhaltung bezüglich der Wiedervereinigungsidee und sprach von einer Reform der DDR.<sup>101</sup> Am 26. September traf Bush mit Finanzminister Waigel in New York zusammen und sprach ihn direkt auf die Möglichkeit einer Wiedervereinigung an. Waigel antwortete umständlich.<sup>102</sup> Offenbar gab es noch keine offizielle Position der Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt.

Die amerikanische Botschaft in Bonn beschreibt das zögerliche Verhalten der Bundesrepublik in einem Memo für das State Department vom 25. Oktober 1989: Offenbar lege die Bundesregierung großen Wert auf die Position ihrer Partner in Ost und West, glaube aber derzeit nicht, daß die notwendige Unterstützung für die Einheit gegeben sei. Eine Wiedervereinigung stehe nicht an erster Stelle auf der deutsch-deutschen Agenda.<sup>103</sup> Wie schnell die Bundesregierung von den Ereignissen eingeholt werden sollte, verdeutlicht der Positionswandel Frank Elbes zwischen Mitte November und Anfang Dezember 1989: Zunächst forderte der engste Berater des Bundesaußenministers in Fragen der Einheit, das Tempo der deutschen Wiedervereinigung dürfe die Stabilität in Europa nicht gefährden. Wenige Wochen später warnte er dagegen, daß eben jene Stabilität gefährdet sei, wenn die deutsche Einheit nicht schnell herbeigeführt werden könne.<sup>104</sup>

### 3.2.2 Grundsätze und Ziele

Was sich zwischen Spätsommer 1989 und Herbst 1990 ereignete, beruhte nicht auf einer konkreten Zielvorgabe der Bundesregierung, obwohl das 'Ziel' der deutschen Einheit rhetorisch nachdrücklicher Gegenstand nahezu jeder Regierungserklärung der Nachkriegszeit gewesen ist. Bonn hatte keinen Krisenplan, an dem man sich orientieren konnte,<sup>105</sup> wohl aber halfen der Bundesregierung festverankerte Prinzipien und Grundsätze für das eigene außenpolitische Handeln als Orientierungspunkte auf dem Weg zur Einheit:

Die Bundesrepublik war vor allem um eine glaubhafte internationale Einbettung des Einigungsprozesses bemüht. Bereits Kohls Zehn-Punkte-Plan enthielt die Forderung nach einer Einbettung des deutschen Einigungsprozesses in den gesamteuropäischen Friedens- und Dialogprozeß und in die Ost-West-Beziehungen. Bei anderer Gelegenheit sagte der Kanzler: „The future architecture of Germany must fit into the future architecture of the whole of Europe.“<sup>106</sup> Weiterhin verwies der Bundeskanzler auf die Einbindung der Bundesrepublik in tragende europäische Institutionen (EG und KSZE), denen aus bundesdeutscher Sicht im Prozeß zur Herstellung der Einheit eine wesentliche Rolle zukommen sollte.<sup>107</sup> Diese

---

<sup>100</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 80, Fn. 60.

<sup>101</sup> Vgl. Der Spiegel, 25. September 1989.

<sup>102</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 81, Fn. 65.

<sup>103</sup> Vgl. Memcom vom 25. Oktober 1989, in: Zelikow/Rice, 1995, S. 92f.

<sup>104</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 47

<sup>105</sup> Die Dynamik der Ereignisse ließ planvolles Handeln oftmals überhaupt nicht zu, weder für Bonn, noch für Washington, vgl. Gespräch mit Elisabeth Pond, Trier, 15. Januar 1996.

<sup>106</sup> Vgl. German Reunification Raises the Question of Democracy, FT, 20. Dezember 1989.

<sup>107</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 50.

„Einbindungspolitik“<sup>108</sup> bekräftigte die Bundesrepublik auch im multilateralen Rahmen. In der Erklärung des Europäischen Rates vom 8./9.12.1989 heißt es: „[German unification] must be embedded in a perspective of European integration.“<sup>109</sup> Um den Prozeß der deutschen Einheit zu ‚europäisieren‘ und damit die europäische Integration selbst zu stärken, beauftragten sowohl die EG-Kommission als auch das Europäische Parlament eigene Arbeitsgruppen damit, die Folgen der Einheit für die europäische Integration abzuschätzen und, darauf aufbauend, eine gemeinsame Position der EG auszuarbeiten.<sup>110</sup>

Die Lösung für das anstehende Problem „deutsche Wiedervereinigung“ sollte also prinzipiell im Rahmen institutionalisierter Kontexte und in enger Abstimmung mit internationalen Partnern gesucht werden. Die Auswirkungen einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf den institutionellen Rahmen, in den die Bundesrepublik eingebunden war (vor allem EG), wurden sehr ernst genommen: Bonn wollte Verträglichkeit sicherstellen. Außerdem machte der Kanzler das Prinzip des partnerschaftlichen, kollektiven Handelns der deutschen Außenpolitik deutlich, insbesondere auch, um Besorgnissen der Partner und Verbündeten entgegenzukommen. In einem Telefonat mit Bush am 29. November 1989 sagte Kohl: „It’s an iron law that there will be no going it alone in German policy.“<sup>111</sup> Genscher versicherte einem internationalen Publikum des Institute for East-West Security Studies im Oktober 1989: „[Wir] werden Kurs halten. Den Kurs unserer europäischen Friedensverantwortung. Einen deutschen Alleingang wird es nicht geben. Unsere Politik wird nicht enteuropäisiert.“<sup>112</sup> Neben den aus dem Zivilmachtkonzept herrührenden internationalen Zielsetzungen organisatorischer Art - speziell „supranationalist“, mit der grundsätzlichen Bejahung von Bindung und Einbindung sowie „regime builder/deepener“, mit dem Ziel einer Vertiefung und Weiterentwicklung bestehender Institutionen - wird in diesen Maximen der Bundesregierung auch der außenpolitische Stil einer idealtypischen Zivilmacht erkennbar.

Das Auswärtige Amt hatte sieben wichtige politische Zielvorgaben für den Verhandlungsprozeß, der zur deutschen Einheit führen sollte, definiert:

1. Bonn wollte die äußeren - und nur die äußeren - Aspekte der Einigung im Einklang mit seinen Nachbarn lösen.
2. Alle Teilnehmer des Verhandlungsrahmens zur deutschen Einheit sollten gleichberechtigt sein.
3. Deutschland durfte auf keinen Fall durch eine Sonderbehandlung diskriminiert oder singularisiert werden.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Vgl. dazu Gunther Hellmann, „Einbindungspolitik“. German Foreign Policy and the Art of Declaring „Total Peace“, Manuscript prepared for the XVIth World Congress of the International Political Science Association, Berlin, August 20-25, 1994.

<sup>109</sup> Vgl. Hellmann, Einbindungspolitik, 1994, S. 5, Fn. 15.

<sup>110</sup> Vgl. dazu David Spence, Die Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaft, in: Wolfgang Heisenberg (Hrsg.), Die Vereinigung Deutschlands in europäischer Perspektive, Baden-Baden 1992, S. 29-51, hier S. 31. Die Arbeitsgruppen hörten auch deutsche Experten und Entscheidungsträger und sprachen Empfehlungen aus.

<sup>111</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 123.

<sup>112</sup> Rede des Bundesaußenministers bei der Tagung des Institute for East-West Security-Studies (IEWSS) in der Frankfurter Paulskirche, 19. Oktober 1989, in: Hans-Dietrich Genscher, Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit, Berlin 1991, S. 208-226, hier S. 225.

<sup>113</sup> Genscher hebt auf diesen Aspekt in seinen Erinnerungen mit Nachdruck ab: „Ich lege Wert darauf, daß die beiden deutschen Staaten... über die außenpolitischen Aspekte mit den Vier sprachen und nicht umgekehrt. Jeder Anschein, die Vier würden über Deutschland verhandeln, mußte vermieden werden. Daraus ergab sich die... Reihenfolge: Zwei plus Vier, nicht Vier plus Zwei.“ Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 716f.

4. Mit der vollkommene Ablösung der Vier-Mächte-Rechte sollte Deutschland seine volle und uneingeschränkte Souveränität erhalten.
5. Die Bundesrepublik strebte eine NATO-Mitgliedschaft für Gesamtdeutschland an.
6. Alle sowjetischen Streitkräfte sollten von deutschem Territorium abgezogen werden.
7. Schließlich mußte die völkerrechtlich offene Grenzfrage mit Polen geklärt werden.<sup>114</sup>

### 3.2.3 Strategien und Instrumente

#### *Einbettung in „peaceful change“*

Was die äußeren - und damit die für diese Fallstudie relevanten - Aspekte der Einheit anbelangt, bestand das Problem der Bundesregierung darin, die Unterstützung der Nachbarn für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten, insbesondere die Zustimmung der Sowjetunion zur vollen NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands, zu erhalten. Genscher war von Anbeginn klar, daß dies nur gelingen konnte, wenn der eigentliche Prozeß der Wiedervereinigung in einen größeren Zusammenhang gestellt würde. Dann könnte die Einheit als wichtiger, aber nicht als der dominierende Teil eines Prozesses friedlichen Wandels in Europa erscheinen, somit in eine vorteilhafte Perspektive gerückt und für die Nachbarn akzeptabel werden.

Genscher versuchte daher, vor allem in seinen Gesprächen mit den Sowjets, auf folgende Punkte aufmerksam zu machen:

1. Die deutsche Einheit konnte die Spaltung Europas überwinden und alte Macht- und Denkstrukturen der europäischen Nachkriegsordnung überwinden.
2. Die Einheit bot eine Chance zur Einbindung, nicht zum Ausschluß, der Sowjetunion in europäische Institutionen sowie in bedeutende Finanz- und Wirtschaftsorganisationen. „Einschließen und nicht ausschließen, das muß die Devise sein.“<sup>115</sup> Hier wird die idealtypische Kategorie ‘institution/regime enlarger’ in der deutschen Politik erkennbar.
3. Über die deutsche Vereinigung hinaus konnten neue Sicherheitsstrukturen für ganz Europa geschaffen werden. Der Ausbau, eine Vertiefung und Institutionalisierung des KSZE-Prozesses konnte einen neuen Stabilitätsrahmen schaffen. (‘supporter of strong UN, CSCE’).
4. Die Bündnisse sollten sich „entfeinden“, eine stärkere politische Rolle annehmen und von konfrontativen auf kooperative Strukturen übergehen (‘promoter of cooperative security’).
5. Die deutsche Einigung konnte den europäischen und weltweiten Rüstungskontrollmechanismen eine neue Dynamik verleihen (‘promoter of cooperative security’).
6. Ein geeintes Deutschland konnte für die Sowjetunion ein attraktiver Partner werden, sowohl politisch, als auch wirtschaftlich, und sich für gemeinsame westliche Anstrengungen zur Unterstützung der Perestroika in der Sowjetunion einsetzen<sup>116</sup> (‘partner; promoter of good governance; value based foreign policy’).

Mit diesen Politikelementen, die zahlreiche Prinzipien des idealtypischen Zivilmachtkonzeptes beinhalten, wollte Genscher also Stabilität und Vertrauen um den eigentlichen Prozeß der Wiedervereinigung herum aufbauen.

---

<sup>114</sup> Vgl. zu diesen Zielvorgaben sehr ausführlich Kiessler/Elbe, 1993, S. 106-118.

<sup>115</sup> Interview des Bundesaußenministers im Westdeutschen Rundfunk, 5. Juli 1990, zitiert in. Kiessler/Elbe, 1993, S. 139f.

<sup>116</sup> Für die oben genannten Elemente in Genschers Strategie, vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 139-143.

### *Arbeitsteilung der Entscheidungsträger*

Eine „Arbeitsteilung“ unter den politischen Entscheidungsträgern konnte bei der schwierigen Aufgabe helfen, die richtige Geschwindigkeit für den Prozeß zu bestimmen. Übernahm der Kanzler die Rolle, das Vakuum des plötzlich realistisch erscheinenden Traumes von einer deutschen Einheit durch Politikergebnisse zu füllen und damit die Einigungsdynamik voranzutreiben, so lag es beim Bundespräsidenten, Bonn vor unüberlegtem und vorschnellem Handeln zu warnen und an die Befindlichkeiten des Auslands zu erinnern.<sup>117</sup> Genscher wiederum war vor allem daran gelegen, den Prozeß in den Augen der Nachbarn und Partner vertrauenswürdig zu gestalten.

### *Diplomatie*

Bonns Leistung bestand insbesondere in der Gleichzeitigkeit einer bi- und multilateralen Diplomatie, die an Ausgleich und Kompromiß, also der außenpolitischen Konfliktkultur einer Zivilmacht, ausgerichtet war. Die Bundesregierung war bereit, ihre Forderungen in einzelnen Politikfeldern mit eigenen Angeboten/Zugeständnissen international abzufedern. So sollte beispielsweise die Forderung nach NATO-Mitgliedschaft mit dem Angebot einer Transformation des westlichen Bündnisses bzw. einer Beschränkung der eigenen Militärpotentiale ausbalanciert werden. Genscher faßte später seine Taktik so zusammen: „Basically, my strategy was to say to the Russians..., the relationship you could have with a united Germany will be more important for you than the sum of your relations with the GDR and us.“<sup>118</sup>

### *Wirtschaftliche Instrumente*

Weiterhin wird eine Linkage-Strategie Bonns in der Vergabe materieller Hilfe für die Sowjetunion erkennbar. Im Januar 1990, während sich die DDR immer weiter auf den wirtschaftlichen Kollaps zubewegte, bat der sowjetische Außenminister den Bundeskanzler um Unterstützung, wie sie Kohl während seines Besuchs in Moskau im Juni 1989 bereits zugesagt hatte. Die Bundesregierung subventionierte daraufhin eine Lieferung von u.a. 52.000 Tonnen Rindfleisch, 50.000 Tonnen Schweinefleisch und 20.000 Tonnen Butter mit 220 Millionen Mark, um den Sowjets zur Überwindung zeitweiliger Engpässe einen Freundschaftspreis anbieten zu können.<sup>119</sup> Kohl versuchte dann bei seinem Besuch in Moskau am 10./11. Februar 1990, ein Linkage zwischen Moskaus Zustimmung zur Einheit und der Aussicht auf vorteilhafte deutsch-sowjetische Wirtschaftsbeziehungen anzudeuten.<sup>120</sup> Auf der Agenda stand ein deutsch-sowjetischer Kooperations- und Freundschaftsvertrag für die Zeit nach der Vereinigung. Im Mai 1990, als die für ein Gelingen der Einheit entscheidenden Wiener Verhandlungen in einer Sackgasse steckten und die Sowjetunion verschiedentlich ihre ablehnende Haltung gegenüber einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands vorgebracht hatte, bereitete Kanzler Kohl seine Reise nach Moskau vor. Zu den Verhandlungsgegenständen im Kreml sollte auch eine deutsche Kredithilfe für Moskau über mehrere Milliarden DM gehören. In einer Besprechung im Kanzleramt stellte Kohl am 21. Mai fest, daß in dieser Zeit

---

<sup>117</sup> Für diese Rolle des Bundespräsidenten vgl. Deutschland Deutschland über alles, Economist, 13. Januar 1990, S. 26.

<sup>118</sup> Zitat bei Pond, 1993, S. 185.

<sup>119</sup> Vgl. Ash, 1993, S. 513.

<sup>120</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 188.

der schwierigen Verhandlungen zwischen Ost und West die Botschaft an Gorbatschow lauten müsse, „daß die Bundesregierung helfen werde, wenn vorher klargestellt sei, daß die 2+4-Gespräche erfolgreich abgeschlossen würden. Er könne nicht Kredite in einer solchen Größenordnung verbürgen,<sup>121</sup> wenn damit keine Gegenleistung verknüpft sei.“<sup>122</sup> Kohl sah die Kreditentscheidung, also wirtschaftliche Anreize, als Teil eines Gesamtpakets, daß zum Erfolg der 2+4-Gespräche beitragen sollte.

Hier wird die im Zivilmachtkonzept thematisierte Rolle des ‘intervener’ mit den Mitteln wirtschaftliche Konditionalität und Linkage (Kategorie 4.3.) angesprochen. Dieses von der Bundesregierung eingesetzte Instrument hatte offensichtlich nachhaltige Wirkung auf die sowjetische Zustimmung zur NATO-Mitgliedschaft. Ende Mai 1990, nachdem Kohl den Sowjets sein Kreditpaket vorgestellt hatte, äußerte sich Genscher in einem „Spiegel“-Interview überraschend optimistisch, daß die Sowjets sich einer vollen NATO-Mitgliedschaft am Ende nicht widersetzen würden.<sup>123</sup> Präsident Mitterand und der kanadische Außenminister Joe Clark verbreiteten dagegen zur gleichen Zeit nach ihren bilateralen Gesprächen im Kreml ein düsteres Bild über die sowjetische Haltung und prognostizierten noch enttäuschende Ergebnisse für den bevorstehenden Gipfel zwischen Bush und Gorbatschow in Washington.<sup>124</sup> Beide wußten nichts von den bundesdeutschen Kreditzusagen.

Umgekehrt hatte der Kanzler wirtschaftliche Hilfe für Ostberlin gerade dann von umfassenden Reformen abhängig gemacht, als Egon Krenz diese Hilfe am nötigsten hatte, um das Regime zu stabilisieren.<sup>125</sup> In einer Erklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag vom 8. November 1989 forderte der Bundeskanzler umfassende politische, nicht nur wirtschaftliche Reformen, eine Aufgabe des Machtmonopols der SED sowie freie Wahlen als Bedingung für Bonner Wirtschaftshilfe.<sup>126</sup> Auch hier wird Bonns Zivilmachtrolle als ‘promoter of good governance and the rule of law/intervener’, also die Bereitschaft nach Einmischung in die inneren Belange, gebunden an Konditionalität und Linkage, sichtbar.

### **3.2.4 Perzeption der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten**

In Bonn war man lange Zeit skeptisch, ob das Thema „Einheit“ überhaupt realistisch war, selbst dann noch, als der Partner USA bereits das internationale Umfeld für die Wiedervereinigung vorzubereiten begonnen hatte. Bonn hat mit eigenen Forderungen und diplomatischen Initiativen bis etwa November 1989 auf eindeutige Signale der internationalen Staatengemeinschaft gewartet,<sup>127</sup> ein deutliches Zeichen dafür, wie sehr man in der Bundesrepublik davon ausging (ausgeht), außenpolitisch nur handlungsfähig zu sein, wenn die Partner kooperieren. Ende November äußerte sich Genscher dann allerdings wesentlich selbstbewußter, lehnte jede Form eines von den Vier Mächten dominierten Verhandlungsrahmens ab und schien optimistisch über die Erfolgchancen der deutschen Politik: „We have the winning concept. We should not talk about it too much, but we know

---

<sup>121</sup> In einem Brief vom 22. Mai 1990 versicherte der Kanzler den Sowjets Kredite in Höhe von 5 Milliarden DM und versprach, sich für die baldige Einberufung von EG- und G-7-Konferenzen zum Thema Aufbauhilfe einzusetzen, vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 269.

<sup>122</sup> Teltschik, 1991, S. 243.

<sup>123</sup> Nicht den Buchhaltern überlassen, Der Spiegel, 14. Mai 1990, S. 28-30, hier S. 30.

<sup>124</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 270-71.

<sup>125</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 92.

<sup>126</sup> Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: Bulletin, Nr. 123, 9.11.1989, S. 1053-1060, hier S. 1053.

<sup>127</sup> Für ein Beispiel vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 49.

things are going our way.“<sup>128</sup> Manchmal schien die Bundesrepublik auch die eigenen Möglichkeiten bzw. die Gestaltungsaussichten in bestimmten Situationen zu überschätzen. Als Kohl und Teltchik das Treffen im Kreml am 10./11. Februar 1990 bereits als grünes Licht für die Einheit und eine deutsche NATO-Mitgliedschaft erklärten, bestand dazu faktisch überhaupt keine Rechtfertigung. Die interne Zustimmung Moskaus fiel erst wesentlich später.<sup>129</sup>

### **3.2.5 Das Rollenkonzept der Bundesrepublik**

Aus dem zugänglichen Material läßt sich nicht eindeutig ableiten, ob und welches Rollenkonzept die Bundesrepublik für sich selbst im Kontext der Einheit eingenommen hat. Vor allem zu Beginn erkannte Bonn das gestalterische Potential für die eigene Politik nur unzureichend und trat hinter die wegbereitenden Initiativen des Partners USA zurück. Später hat man den Prozeß dann aktiv geleitet und versucht, dem Lauf der Dinge Richtung zu geben. Die Bundesregierung ist dabei z.T. sehr selbstbewußt als Anwalt deutscher Interessen aufgetreten. Bereits lange vor der Vollendung der deutschen Einheit fühlte sich die Bundesrepublik de facto als souveräner Staat und wollte diesen Status auch völkerrechtlich festschreiben. Daher erklärt sich auch die bisweilen überbetonte Forderung Genschers nach absoluter Gleichberechtigung während der Verhandlungen, also bereits bevor die volle Souveränität mit der Abtretung der Vier-Mächte-Rechte an das vereinte Deutschland übertragen wurde.

Bonn hat sich allerdings häufig auch zum Anwalt internationaler Interessen und zum Vermittler zwischen Ost und West gemacht. Die weitreichenden Bemühungen der Bundesregierung, zu einer Transformation der Bündnisse und zum Aufbau einer gesamteuropäischen Friedensordnung beizutragen, waren sicher ein Preis, der für die Zustimmung der Einheit zu entrichten war. Allerdings hat sich die Bundesrepublik über das dazu notwendige Maß hinaus zum konzeptionellen Anbieter/Konstrukteur neuer gesamteuropäischer Strukturen gemacht. Das Bemühen, die eigenen Ziele auf eine Art und Weise zu erreichen, die mit den Zielen anderer europäischer Nationen vereinbar sein konnte und die vor allem der Sowjetunion einen Gesichtsverlust ersparen würde, weist die Bundesrepublik im Kontext der Einheit als Zivilmacht aus.

### **3.2.6 Rollenerwartungen der Bundesrepublik an den Partner USA**

Natürlich hätten die USA die Einheit nicht verhindern können. Aber sie besaßen die kritische Masse, den diplomatischen Einfluß einer Supermacht, um die Einheit zu ermöglichen. Die Bundesregierung wußte sehr genau, daß sich Deutschland ohne die aktive Unterstützung des Partners Amerika nicht gegenüber seinen europäischen Partnern, insbesondere Frankreich und Großbritannien, und vor allem natürlich nicht gegenüber der Sowjetunion mit dem Wunsch nach staatlicher Einheit hätte durchsetzen können. Verständlich wird daher auch das bundesdeutsche Zögern im Spätsommer 1989. Erst nachdem man eindeutige Signale aus Washington empfangen hatte, begann die Bundesregierung mit eigenen diplomatischen Initiativen. In den USA sah Bonn also den zentralen Kooperationspartner, der es den Deutschen ermöglichen konnte, das eigene Ziel der Vereinigung zu verwirklichen. Diese Erwartung an amerikanische Rückendeckung und engen Schulterschuß deutete der Bundeskanzler in einem Telefonat vom 28. November Bush gegenüber an: „History left us

---

<sup>128</sup> Dieses Zitat stammt aus einem Treffen Genschers mit Scowcroft vom 21. November 89, zitiert in: Zelikow/Rice, 1995, S. 114, Fn. 38.

<sup>129</sup> Für die Kontroverse über die richtige Interpretation des Treffens vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 189-190, Fn. 66.

with good cards in our hands. I hope with the cooperation of our American friends we can play them well.<sup>130</sup>

## 4 Bewertung der bilateralen Beziehungen

Rückblickend wird deutlich, wie wichtig die enge Partnerschaft zwischen Washington und Bonn für das Gelingen der Einheit war: Genscher wollte die eigentlichen Verhandlungen über die äußeren Aspekte auf jeden Fall „bis zur Pariser Konferenz unter Dach und Fach“ bringen, um das Ergebnis der Verhandlungen dann den Teilnehmerstaaten dort zur Kenntnisnahme und Zustimmung vorzulegen. „Nur eine enge Zusammenarbeit in erster Linie mit den Amerikanern hat das überhaupt erst ermöglicht.“<sup>131</sup> Ähnlich wie in der Fallstudie Golfkonflikt kann anhand einer Untersuchung des bilateralen Konflikt- und Kooperationsverhaltens der Einfluß Washingtons auf Richtung und Entscheidungen der deutschen Politik überprüft werden. Umgekehrt läßt sich so erkennen, ob und inwieweit beide Partner eine geteilte, arbeitsteilige Führungsrolle eingenommen haben.

### 4.1 *Transparenz und Homogenität amerikanischer und deutscher Politik*

Über unterschiedliche Bewertungen und Differenzen zwischen State Department und NSC in Detailfragen - vor allem Sicherheit, Behandlung der Sowjetunion und 2+4-Verhandlungsrahmen - gibt es zahlreiche, wenngleich nicht übereinstimmende Kommentare. Allerdings konnten Unstimmigkeiten meist sehr schnell ausgeräumt werden. Die ungewöhnlich gute und reibungslose Zusammenarbeit zwischen den ansonsten oft zerstrittenen außenpolitischen Bürokratien in Washington wird von Beteiligten ausdrücklich betont.<sup>132</sup> Es gab Kooperationspräferenzen zwischen dem Weißen Haus bzw. dem NSC und dem Bundeskanzleramt auf der einen und zwischen dem State Department und dem Auswärtigen Amt auf der anderen Seite.<sup>133</sup> Auch schienen die Außenämter insgesamt weniger stark mit den eigentlichen Sicherheitsfragen beschäftigt gewesen zu sein.<sup>134</sup> Umgekehrt fühlte man in Washington nicht immer ganz sicher, wie die Position der Bundesrepublik zu Einzelfragen genau ausfallen würde. Innerhalb der Bonner Bürokratie traten wiederholt Spannungen zutage. Zwischen Kanzleramt, dem Verteidigungsministerium und dem Team Außenminister Genschers gab es z.T. doch erhebliche Meinungsverschiedenheiten, beispielsweise über den sicherheitspolitischen Status des DDR-Territoriums. Ähnliche Differenzen gab es zwischen dem AA und dem Verteidigungsminister.<sup>135</sup> Ferner war man in Washington über parteipolitische Differenzen zwischen Kanzler und Außenminister besorgt.<sup>136</sup> Genscher schien bisweilen nicht genau über die Pläne des Kanzleramtes informiert.<sup>137</sup> In Washington hat man daher, trotz des persönlichen und sehr engen Verhältnisses zwischen Baker und Genscher seit

---

<sup>130</sup> Zitat bei Zelikow/Rice, 1995, S. 123.

<sup>131</sup> Interview mit von Moltke, Brüssel, 19. Dezember 1995.

<sup>132</sup> Vgl. Robert D. Blackwill, Deutsche Vereinigung und amerikanische Diplomatie, in: Außenpolitik, Nr. 3/1994, S. 211-225, hier S. 224. Ähnlich Zelikow/Rice, 1995, S. 23.

<sup>133</sup> Vgl. dazu auch Kiessler/Elbe, 1993, S. 21; Interviews mit Zoellick und Szabo, a.a.O.

<sup>134</sup> Interview mit Szabo, Washington, 24. Mai 1995.

<sup>135</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 81-83.

<sup>136</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 101. Nachdem Genscher in Washington der Idee vom 2+4-Rahmen zugestimmt hatte, soll Teltchik angeblich im Weißen Haus Zweifel an Kohls Sympathie für den 2+4-Plan hervorgerufen haben. Genscher mußte sich mehrfach in Bonn rückversichern.

<sup>137</sup> So mußte er von Baker erfahren, daß Kohl nach Moskau eingeladen worden war, vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 177.

dem „Kamingespräch“ im State Department am 1. Februar 1990, dem Kanzler sogar die Möglichkeit gegeben, mit Bush ohne Beisein Genschers zu konferieren.<sup>138</sup>

Anfänglich haben die USA sicherlich die Führungsrolle übernommen und den Prozeß als Initiator überhaupt erst ins Rollen gebracht. Im späteren Verlauf hat sich die Bundesrepublik durch eigene Initiativen dann die Führungsrolle mit den USA geteilt, teilweise auch selbst übernommen, zumindest aus der Sicht des Auswärtigen Amtes: „Die Hauptakteure waren Herr Genscher und Herr Kohl.“<sup>139</sup>

#### **4.2 Unterschiedliche Definitionen der Beziehungen**

Beide Akteure maßen der bilateralen Beziehung im Kontext der deutschen Vereinigung einen hohen Stellenwert bei und empfanden die Zusammenarbeit als intensiv und fruchtbar. In der Rückschau bewertet der damalige Leiter der Amerikaabteilung im Auswärtigen Amt, Gebhardt von Moltke, die enge Zusammenarbeit zwischen Washington und Bonn als Voraussetzung für den schnellen Verhandlungserfolg, der die Einheit möglich gemacht hat.<sup>140</sup> Das Jahr 1989/90 wurde als der Höhepunkt in den deutsch-amerikanischen Beziehungen bezeichnet.

Die Definition der Beziehung aus Sicht der USA wird vor allem durch die starke Partnerrolle charakterisiert, die gekennzeichnet war durch Solidarität und Vertrauen. In einem Satz: „George Bush very strongly felt that we had an obligation to an ally.“<sup>141</sup> Hier wird also deutlich die Zivilmachtkategorie „partner“ erkennbar.

#### **4.3 Interaktionsmuster aus Konflikt und Kooperation**

Die 2+4-Verhandlungen sind „als Anwendungsfall einer auf Kooperation angelegten Politik“<sup>142</sup> charakterisiert worden. Diese Kooperation lief häufig nach folgendem Muster in drei Schritten ab.

1. Zunächst äußerte einer der Partner (meist die Bundesrepublik) ihr Anliegen.
2. Dieses Anliegen wurde dann vom Partner (meist den USA) erkannt, zum Gegenstand der eigenen Politik gemacht und nach außen hin propagiert. Damit erhielt der Partner kraftvolle Rückendeckung, Bonn wurde so gleichzeitig aus der Schußlinie der internationalen Kritik genommen.
3. Im weiteren versuchten dann beide Partner gemeinsam, Lösungen für die verschiedenen Teilprobleme zu finden, die auf die gemeinsamen Bedürfnisse abgestimmt waren und den Wünschen des Partners weitgehend entsprachen.

Als Beispiel kann hier das wiederholte Drängen Genschers dienen, einen Verhandlungsmodus zu finden, der Deutschland auf jeden Fall als gleichberechtigtes Mitglied in den Prozeß einbinden würde. Bush und Baker äußerten verschiedentlich, es dürfe zu keinem Diktat über Deutschland kommen und es sei zuallererst Sache der Deutschen selbst, über ihre Zukunft zu entscheiden. Von Anfang an wurde die volle und uneingeschränkte Souveränität des vereinten Deutschlands als eines der Verhandlungsziele angegeben. Die im wesentlichen von den USA ausgearbeitete Formel „2+4“ war dann vom Design her auch ganz auf das Bedürfnis der Deutschen nach Gleichberechtigung angelegt.

---

<sup>138</sup> Am 3. Dezember 1989 nahm Baker an einem gemeinsamen Abendessen zwischen Bush und Kohl in Brüssel extra nicht teil, damit auch Genscher, aus protokollarischen Gründen, nicht präsent sein konnte, vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 131.

<sup>139</sup> Interview mit Botschafter von Moltke, Brüssel, 19. Dezember 1995.

<sup>140</sup> Interview mit Botschafter von Moltke, Brüssel, 19. Dezember 1995.

<sup>141</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>142</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 7.

Umgekehrt funktionierte der Mechanismus auch, wenn amerikanische Wünsche anstanden. Die USA hatten bereits sehr früh eine NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands als Ziel ihrer Bemühungen ausgegeben. Genscher entwickelte daraufhin in einer Rede am 31. Januar 1990 die „Tutzing-Formel“, in der die NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands öffentlich gefordert wird, NATO-Truppen jedoch nicht auf dem Territorium der ehemaligen DDR stationiert, und die deutschen Streitkräfte auf diesem Gebiet nicht dem NATO-Oberbefehl unterstellt werden sollten.<sup>143</sup> Dieser Ansatz wurde von beiden Partnern als Grundlage genommen und bis zur endgültigen Fassung im 2+4-Vertrag vor allem von den USA weiterentwickelt.

Ein weiteres Beispiel für die spontane Reaktion Washingtons auf bundesdeutsche Bedürfnisse sei hier noch angeführt: In einem Telefonat mit Bush vom 23. Oktober 1989 zeigte sich Kohl besorgt über die zunehmend negative internationale Presse bezüglich eines unzuverlässigen Verbündeten Bundesrepublik, der, als Preis für die Einheit, nach Neutralität bzw. nach einer deutsch-sowjetischen Annäherung strebe. Bush könne dem Kanzler helfen, indem er den Deutschen seine Solidarität ausspreche. Bereits am nächsten Tag gab Bush in einem Interview mit der New York Times an: „I don't share the concern that some European countries have about a reunified Germany, because I think Germany's commitment and recognition of the importance of the Alliance is unshakable.“<sup>144</sup>

Dieses partnerschaftliche Interaktionsmuster beruhte auf einem besonderen Vertrauensverhältnis und war durchaus keine Einbahnstraße. In einem Telefonat mit Kohl am 17. November 1989 erbat sich Präsident Bush von Kohl Ratschläge für sein bevorstehendes Gipfeltreffen mit Gorbatschow in Malta.<sup>145</sup> In einem internen Gesprächsmemorandum heißt es: „Bush said that he had never needed Kohl's input more than he needed it now, in preparation for this summit.“<sup>146</sup> Umgekehrt bereiteten die USA Kohl vor dessen Reise nach Moskau im Februar 1990 genauestens auf die Situation im Kreml vor. Zum einen wurde das Kanzleramt in einem NSC Memo vom 9. Februar der amerikanischen Unterstützung versichert und aufgefordert, unter Moskauer Druck nicht von einer NATO-Mitgliedschaft und dem Verbleib amerikanischer Truppen und Nuklearwaffen in Deutschland abzugehen. Baker leitete über den deutschen Botschafter in Moskau, Klaus Blech, der ankommenden Kanzlerdelegation am 10. Februar einen detaillierten Bericht seiner Gespräche im Kreml vom Vortag zu<sup>147</sup> und bereitete Kohl und Teltschik damit auf mögliche Argumente und Attacken von Gorbatschow und Schewardnadse vor.<sup>148</sup> Aus den Schilderungen bei Kiessler/Elbe wird deutlich, daß die USA durch diese Einstimmung Kohls die eigene Kontrolle über das Verhalten des Partners und damit über den Fortgang der Ereignisse sicherstellen wollten.<sup>149</sup> Robert Blackwill hat die Partnerstrategie der USA als Versuch bezeichnet, den Kanzler mit einem 'westlichen Kokon'

---

<sup>143</sup> Vgl. Rede des Bundesaußenministers zum Thema „Zur deutschen Einheit im europäischen Rahmen“ vor der Evangelischen Akademie in Tutzing am 31. Januar 1990, abgedruckt in: Kaiser, 1991, S. 190-191.

<sup>144</sup> Excerpts on the German Question From Bush Interview, IHT, 26. Oktober 1989.

<sup>145</sup> Teltschik, 1991, S. 36.

<sup>146</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 113, Fn. 33.

<sup>147</sup> Teltschik, 1991, S. 137.

<sup>148</sup> Memos aufgeführt in Zelikow/Rice, 1995, S. 186f.

<sup>149</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 95f.

zu umgeben.<sup>150</sup> Dieser Kokon gewährte der Bundesrepublik Schutz und der Schutzmacht USA Kontrolle.<sup>151</sup>

Washington verstand sich freilich nur als Partner für die Bundesrepublik. Die DDR-Delegation wurde als Verhandlungspartner nicht ernst genommen. Einen Vorschlag zur Kompromißfindung im Zusammenhang mit der Bündnisfrage des DDR-Außenministers Meckel lehnten die USA im Juni 1990 kategorisch ab.<sup>152</sup> Allerdings nahmen die Ostberliner Politiker in sicherheitspolitischen Kernfragen nicht verhandlungsfähige Positionen ein und isolierten sich dadurch in wichtigen Fragen. Die DDR-Delegation war offensichtlich nicht bereit, ihre Haltung zu modifizieren und in Richtung auf ein gemeinsames Gruppeninteresse zu transformieren. „So gesehen war die DDR... an der Regelung der äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung nur formal beteiligt“.<sup>153</sup>

Zusammenfassend ergibt sich für die USA eine stark ausgeprägte, an den Grundsätzen Solidarität und Vertrauen, Wertegemeinschaft, faire Lastenteilung, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit ausgerichtete Partnerorientierung, die die Kriterien einer idealtypischen Zivilmacht voll erfüllt. Ähnliches läßt sich für die Bundesrepublik feststellen. Hier werden allerdings aus Sicht der USA einzelne Abstriche in Bezug auf die Berechenbarkeit der deutschen Position und der deutschen Strategie erkennbar. Diese Defizite sind aber erklärbar mit der Unsicherheit Bonns über die internationale Akzeptanz der eigenen Ziele und die Positionsdifferenzen in Detailfragen unter den Entscheidungsträgern.

## **5 Zum Zivilmachtcharakter der Verhaltensmuster, Strategien und Instrumente**

Wie ist nun das zu beobachtende Akteursverhalten im Kontext der Fallstudie gemessen am Idealtypus der Zivilmacht zu bewerten? Insbesondere vier Themenbereiche der Fallstudie bieten sich für die genauere Analyse des deutschen bzw. amerikanischen Zivilmachtcharakters an:

- Die außenpolitische Konfliktkultur der Akteure, insbesondere die Wahl des Verhandlungsrahmens und die Präferenzen des diplomatischen Stils.
- Die Handhabung von Fragen der Sicherheit, insbesondere das Problem des sicherheitspolitischen Status und der Bündniszugehörigkeit des vereinten Deutschlands.
- Die Lösung anstehender Territorialfragen
- und unterschiedliche Formen der Herrschafts- und Souveränitätsausübung.

### **5.1 Außenpolitische Konfliktkultur/Verhandlungsrahmen**

Die deutsche Vereinigung warf eine Vielzahl ordnungs- und sicherheitspolitischer Fragen sowohl für Deutschland selbst wie für seine Nachbarn in Ost und West auf. Aus zivilmachttheoretischer Perspektive ergibt sich die Frage, welche Art von Konfliktlösungsmechanismus für die anstehende Probleme angewandt worden ist, spezieller,

---

<sup>150</sup> Zitiert nach Kiessler/Elbe, 1993, S. 96.

<sup>151</sup> Interessant in diesem Zusammenhang ist der Versuch amerikanischer Regierungsvertreter vom Dezember 1989, die Regierung Kohl durch eine offizielle Aufforderung zu noch engeren Konsultationen an die kurze Leine zu legen. Bush hat einen solchen Plan jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß die persönlichen Versprechen des Kanzlers an Bush ausreichen, vgl. Zelikow/Rice, S. 414, Fn. 108.

<sup>152</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 195f

<sup>153</sup> Sebastian Bartsch, Gestaltungsanspruch zwischen DDR-Identität und gesamtdeutscher Zukunft: Die DDR und die sicherheitspolitischen Aspekte des „Zwei-plus-Vier“-Prozesses, in: Gunther Hellmann (Hrsg.), Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht, Baden-Baden 1994, S. 127-154, hier S. 154.

welchen Verhandlungsrahmen Entscheidungsträger ausgewählt haben, um die weitreichenden internationalen Implikationen der Einheit mit den Partnern und Nachbarn abzustimmen. Entsprachen die Verhandlungsstrategie der Akteure und die dabei eingesetzten diplomatischen Instrumente den Kriterien einer zivilmachtorientierten Konfliktkultur?

#### *Die Ausarbeitung des 2+4-Verhandlungsrahmens*

Als wesentliche Problemstellungen im Kontext der deutschen Einheit waren von Anfang an die Themen Sicherheit/Bündniszugehörigkeit und Fragen der Territorialität vorgegeben. Ein nicht unwesentlicher Teil der diplomatischen Bemühungen beschäftigte sich vor allem mit der Ausarbeitung eines geeigneten Verhandlungsrahmens, um diese Hauptprobleme zu bewältigen. Dieser eigentliche Verhandlungsprozeß mußte klein und flexibel genug sein, um rasche Ergebnisse erarbeiten zu können und doch umfassend genug, um die internationalen Bedenken gegen die Vereinigung zu zerstreuen, indem alle verantwortlichen Akteure mit einbezogen werden konnten.<sup>154</sup> Der privilegierten Stellung der Vier Siegermächte mit ihren Rechten und Verantwortlichkeiten mußte ebenso Rechnung getragen werden, wie dem aus amerikanischer Sicht berechtigten Anliegen der Bundesrepublik, als absolut gleichberechtigtes Mitglied an den Verhandlungen beteiligt zu sein.

Im späten November 1989 ergriff die Sowjetunion die Initiative mit dem Vorschlag einer zweiten Helsinki-Konferenz, die über die deutsche Einheit im Kontext weitreichender Veränderungen europäischer Strukturen, auch der Militärbündnisse, entscheiden sollte. Dieser Vorschlag fand Unterstützung bei Präsident Mitterrand, Premierministerin Thatcher und Genscher. Die EG-Außenminister hatten bei ihrem Treffen in Dublin der Idee ebenfalls zugestimmt. In Washington reagierte man unterschiedlich: Im State Department ermunterten Raymond Seitz und Dennis Ross Außenminister Baker, positiv zu antworten, falls gewisse Voraussetzungen erfüllt würden, so beispielsweise die vorherige Unterzeichnung des den Amerikanern besonders wichtigen KSE-Abkommens. Der NSC unter Robert Blackwill fürchtete dagegen, daß ein solcher KSZE-Gipfel die Aufmerksamkeit von den KSE Verhandlungen ablenken würde und ausarten könnte in „open-ended negotiation about the future of Europe in about the worst multilateral setting one can imagine.“<sup>155</sup> Präsident Bush schien bereits auf dem amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffen in Malta seine Vorbehalte gegen eine zentrale Rolle der KSZE im Einigungsprozeß anzudeuten. Während Gorbatschow in der gemeinsamen Pressekonferenz betonte, die UdSSR betrachte die deutsche Frage aus der Position des Helsinki-Prozesses, gab Bush lediglich an, die Grenzen in Europa seien auf der Konferenz von Helsinki festgelegt worden.<sup>156</sup> Außenminister Baker war der Idee einer KSZE-Konferenz gegenüber ebenfalls skeptisch. Eine solche Konferenz „puts the cart before the horse“<sup>157</sup> und ließe die Alliierten nicht bestimmen, wie der Prozeß ausgehen würde. Die USA strebten also eine Kontrolle über ‘outcomes’ auch durch die Bestimmung prozeduraler Fragen an. Während eines Treffens mit Außenminister Hurd in Washington am 29. Januar 1990 erläuterte Baker die amerikanischen Bedingungen für einen KSZE-Gipfel: Die Agenda sollte geprägt sein durch Fortschritte in Fragen der Menschenrechte und eine Akzeptanz des amerikanischen Vorschlags über die Prinzipien für freie Wahlen, weiterhin eine vorherige Unterzeichnung des KSE-Abkommens. Präsident Bushs Nationaler Sicherheitsberater Scowcroft fügte unmißverständlich hinzu, daß die USA nicht erlauben würden, den KSZE-

---

<sup>154</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 77.

<sup>155</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 139.

<sup>156</sup> DW Monitor-Dienst, 4. Dezember 1989, S. 4.

<sup>157</sup> So Außenminister Baker, zitiert in: Zelikow/Rice, 1995, S. 413, Fn. 98.

Gipfel zu einer Friedenskonferenz über Deutschland ausufern zu lassen.<sup>158</sup> Auf einer derartigen Konferenz, so fürchtete man in Washington, wären die USA und ihr Partner Bundesrepublik leicht isoliert worden gegen die Sowjetunion und die DDR, die unter Umständen mit der Unterstützung Frankreichs und Großbritanniens rechnen konnten. In einer solchen Situation hätte die Sowjetunion ihre Bedingungen für eine Zustimmung zur Einheit diktieren können (Demilitarisierung/Neutralität), die dann von der Bundesrepublik möglicherweise als Preis für die Einheit angenommen worden wären. Schewardnadse schlug überraschend am 10./11. Januar jedoch lediglich ein Treffen der Vier Mächte vor, um über die weitere Entwicklung zu beraten. Auf amerikanischen Druck hin einigten sich die drei Westalliierten, dieses Treffen in Berlin anzunehmen, aber dadurch abzuwerten, daß man ausschließlich über kulturelle und wirtschaftliche Kontakte in Berlin und dies nur auf mittlerer diplomatischer Ebene zu verhandeln bereit war. Damit war die unmittelbare Gefahr einer breit angelegten Friedenskonferenz gebannt. Gleichzeitig wurde ein symbolträchtiges Diktat der Vier Mächte über Deutschland vermieden.

Neben dem bereits erwähnten Leitmotiv der USA, den Partner Bundesrepublik in keiner Weise zu singularisieren, wird ein zweites zentrales Anliegen der Bush-Administration in der Ausarbeitung des 2+4-Rahmens dokumentiert: Der Sowjetunion sollte ein Forum offeriert werden, das Gorbatschow vor allem gegenüber seinen Widersachern im eigenen Land als anerkannten Partner und gewichtigen Akteur bei den Verhandlungen erscheinen ließ. Im Verlauf des Winters 1989 war den USA klar geworden, daß die ursprünglich von Kohl angestrebte Strategie einer graduellen Einheit in mehreren Phasen erstens an der Dynamik der Ereignisse in Ostdeutschland, zweitens unter Umständen an der Instabilität in der Sowjetunion scheitern konnte.<sup>159</sup> Gorbatschows und Schewardnadses Position wurde zunehmend schwächer gegenüber Hardlinern im Politbüro und innerhalb der Streitkräfte, die einer Annäherung an den Westen als Teil des Reformkurses skeptisch gegenüberstanden und die deutsche Einheit unter allen Umständen verhindern wollten, weil sie als Niederlage des Warschauer Paktes angesehen wurde.

Die eigentliche Idee für die Formel „2+4“ (Zwei deutsche Staaten plus Vier Siegermächte) stammte von der Direktorin für sowjetische Angelegenheiten im NSC, Condolezza Rice, die im Januar 1990, um einem sowjetischen Plan zur Einberufung einer umfassenden Friedenskonferenz zuvorzukommen, eine Strategie der schnellen Einigung in einem kleinen Kreis von Verhandlungsteilnehmern vorschlug.<sup>160</sup> Während man im NSC und in der Europaabteilung des State Departments die Besorgnis äußerte, der Sowjetunion in einem solchen Prozeß zu viele Mitspracherechte einzuräumen und damit eine direkte Möglichkeit zu geben, die Einheit zu behindern bzw. in eigenem Interesse zu beeinflussen,<sup>161</sup> erschien es Zoellick und dem Planungschef des State Departments, Dennis Ross, wichtig, Gorbatschow die Gelegenheit zu geben, sein Gesicht zu wahren und konstruktiv einzubinden: „We thought that by creating a 2+4-process we could help channel the Soviet thinking. We were saying to

---

<sup>158</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 174.

<sup>159</sup> Drittens war man in Washington immer besorgt, daß der Partner Bundesrepublik in einem langwierigen Prozeß dem internationalen, vor allem sowjetischen Druck nach Zugeständnissen nicht standhalten können würde.

<sup>160</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 160.

<sup>161</sup> Beispielsweise in einem Memo von Raymond Seitz an Baker vom 1. Februar 1990, in dem er ein Two Plus Zero Forum der beiden deutschen Staaten alleine vorschlägt und Baker rät, den Bilateralismus zwischen Bonn und Washington gegenüber einem multilateralen Ansatz auszubauen. Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 168.

the Soviets we are engaging you, we want this to happen with you but if you don't engage it's gonna happen anyway."<sup>162</sup>

In einem Memo an Baker Ende Januar 1990 wurden dann die Bedingungen und der Inhalt für die 2+4-Verhandlungen ausgearbeitet. Die ostdeutschen Delegierten sollten von einer frei gewählten Regierung gestellt werden; beide deutsche Staaten sollten gleichberechtigt mit den anderen Mächten konferieren; das von allen Parteien anerkannte Verhandlungsziel müsse ein Mandat für die Einheit Deutschlands sein. Es sollte also nicht das „ob“ einer Einheit, sondern das „wie“ verhandelt werden.<sup>163</sup> Wieder konnte sich Zoellick mit seinem Plan gegen andere Vorschläge aus State Department und NSC bei Baker und Bush durchsetzen. Anfang Februar 1990 wurde zunächst Genschers Mitarbeiter Frank Elbe, dann dem Außenminister selbst die 2+4-Formel in Washington unterbreitet.<sup>164</sup> Baker und Genscher einigten sich auf einen Zeitplan für die 2+4-Verhandlungen. Es würde keinen KSZE-Gipfel als Verhandlungsrahmen über die deutsche Einheit geben. Vielmehr sollten die Ergebnisse des 2+4-Prozesses einer im Herbst stattfindenden KSZE-Konferenz unterbreitet werden. Beide unterstrichen die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands.

International wurde die 2+4-Strategie dann auf dem Treffen der Außenminister der NATO- und Warschauer Pakt-Staaten in Ottawa am 13. Februar 1990 vorgestellt und abgesegnet. In einer gemeinsamen Erklärung hieß es, daß sich die zwei deutschen Staaten mit den Vier Siegermächten treffen würden, um die externen Aspekte der Einheit, einschließlich Fragen der Sicherheit, zu diskutieren. Die Bundesrepublik spielte in dieser konzeptionellen Phase eine eher unbedeutende Rolle. Die Idee für 2+4 kam offiziell nicht aus Bonn - hier hatte man ja dem Vorschlag für eine Lösung im Kontext einer KSZE-Konferenz bereits zugestimmt. Allerdings soll man dort intern ebenfalls über ein Sechser-Forum nachgedacht haben.<sup>165</sup>

#### *Der Zivilmachtcharakter von „2+4“*

Einerseits war der 2+4-Verhandlungsrahmen verglichen mit einer integrativen KSZE-Formel also bewußt als exklusiver und überschaubarer Prozeß ausgelegt. Dafür versprach diese Formel Kontrolle, Effektivität und schnelle Ergebnisse. Andererseits sollten aber doch alle maßgeblichen Spieler gleichberechtigt und konstruktiv beteiligt werden. Außerdem waren die eigentlichen 2+4-Verhandlungen bewußt eingebettet in ein Netz begleitender internationaler Begegnungen und Konferenzen. Der 2+4-Rahmen wäre durch die Masse der Sicherheitsaspekte, die zur Diskussion standen, überfordert gewesen. Zusätzlich waren daher weitere bi- und multilaterale Verhandlungsstränge nötig, die im wesentlichen dem Ziel dienen sollten, die NATO zu entdämonisieren.<sup>166</sup> Die 2+4-Verhandlungen waren also nur das erfolgreiche Finale zahlreicher bi- und multilateraler Begegnungen von Kanzler, Außen- und Finanzminister<sup>167</sup> unter anderem in Windhuk, Genf, Brest, Münster, Turnberry, London, Archys, beim EG-Gipfel in Dublin und beim G-7-Treffen in Houston. Es gab also eine Parallelität von intensivem Bilateralismus (vor allem mit den USA und mit der Sowjetunion)

---

<sup>162</sup> Interview mit Zoellick, Washington 11. Mai 1995.

<sup>163</sup> Memo von Ross und Zoellick an Baker: Game Plan for Two Plus Four Power Talks, 30. Januar 1990, vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 168.

<sup>164</sup> Vgl. US and Bonn Agree on Unification Timetable, FT, 5. Februar 1990; vgl. auch Pond, 1993, S. 178; Kiessler/Elbe, 1993, S. 86f; Zelikow/Rice, 1995, S. 176.

<sup>165</sup> Interview mit Botschafter Gebhardt von Moltke, Assistant Secretary General for Political Affairs, NATO, damals Leiter der Amerikaabteilung des Auswärtigen Amtes, Brüssel, 19.12.1995.

<sup>166</sup> Frank Elbe, 1992, S. 11.

<sup>167</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 138.

und multilateralen Strukturen verschiedener Prägung. Der ergänzende deutsche Bilateralismus, vor allen Dingen mit den Sowjets, wurde von den USA nie als Bedrohung gesehen, sondern begrüßt, denn auch Washington bewegte sich in einem „Zirkus mit mehreren Manegen“, wie Zoellick zitiert wird. Blackwill hat später erklärt, daß das Weiße Haus zu keiner Zeit beunruhigt gewesen sei: „Wir fühlten uns zu jeder Zeit eingebunden durch die Unterrichtung auf der Schiene Baker-Genscher bzw. Zoellick-Elbe. Das, was wir von den Deutschen erfuhren, stimmte mit dem überein, was zwischen Schewardnadse und Baker bzw. zwischen Tarassenko und Zoellick besprochen wurde.“<sup>168</sup> Offener Bilateralismus, wie er hier von der Bundesrepublik bzw. den USA praktiziert wurde, war eine der Voraussetzungen für den schnellen und erfolgreichen Abschluß der 2+4-Gespräche.

Die USA maßen den 2+4-Verhandlungen überragende Bedeutung bei. In einem Memo des NSC an Bush vom 15. Februar 1990 wurden sie als „the most important set of talks for the West in the postwar period“<sup>169</sup> bezeichnet. Dementsprechend sollte die Agenda sorgfältig vorbestimmt und die zur Verhandlung stehenden Themen möglichst eng umgrenzt werden.<sup>170</sup>

Nur durch ein einheitliches Auftreten der westlichen Alliierten zusammen mit der Bundesrepublik konnten die im amerikanischen Interesse liegenden Verhandlungsziele erreicht werden. Nachdem nun die internationale Zustimmung für den eigentlichen Verhandlungsrahmen erreicht worden war, wollte man aber den Beginn der Gespräche verzögern, um damit der innerdeutschen Annäherung den nötigen Vorsprung zu geben und selbst Zeit zu gewinnen, eine tragfähige Strategie mit den westlichen Partnern abzustimmen.<sup>171</sup>

Über den (intendierten) Verhandlungsstil der amerikanischen Delegation gibt ein Zitat von Baker, wie es sich in Schewardnadses Memoiren wiederfindet, Auskunft. Auf dem ersten Treffen der Außenminister im Rahmen der 2+4-Gespräche in Bonn am 5. Mai 1990 wollte Baker allen Beteiligten einen Gesichtsverlust ersparen und erklärte: „Wir müssen eine Lösung finden, bei der es weder Gewinner noch Verlierer geben wird.“<sup>172</sup> Der 2+4-Prozeß bot der Sowjetunion in der Tat eine faire politische Option, die eigenen legitimen Interessen einzufordern.

Dem steht allerdings die rückschauende Bewertung der amerikanischen Strategie durch die damaligen NSC-Mitglieder Zelikow und Rice entgegen: „The harsh truth was that the American goal could be achieved only if the Soviet Union suffered a reversal of fortunes not unlike a catastrophic defeat in a war. The United States had decided to try to achieve the unification of Germany absolutely and unequivocally on Western terms.“<sup>173</sup> Gleichzeitig wollte man, um zu verhindern, daß Moskau den ausgehandelten Ergebnissen nachträglich entgegengetreten würde, eine Lösung finden, die die Sowjetunion innerlich annehmen und akzeptieren konnte. Die amerikanische Strategie, in den Verhandlungsprozeß mit westlichen Maximalforderungen einzutreten, barg in sich kein geringes Risiko.

In der Bundesrepublik gab es Auseinandersetzungen über das gegenüber den Sowjets zu demonstrierende Maß an Kompromißbereitschaft. Teltshik soll Kohl in der Auseinandersetzung zwischen Genscher und Stoltenberg, ob NATO-Hoheit auf das Territorium der Ex-DDR ausgeweitet werden solle, dahingehend beraten haben, an die

---

<sup>168</sup> Für die Zitate von Zoellick und Blackwill vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 144-145.

<sup>169</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 208f, Fn. 24.

<sup>170</sup> So wurden zum Schutz der Agenda beispielsweise die amerikanischen Botschaften angewiesen, über den Inhalt der 2+4-Gespräche nicht zu spekulieren.

<sup>171</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 209.

<sup>172</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 128f.

<sup>173</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 197.

Sowjetunion keine Zugeständnisse zu machen, solange Moskau diese nicht ausdrücklich gefordert hätte.<sup>174</sup> Der Kanzler entschied sich zunächst für Genschers kompromißbereite Linie gegenüber den Sicherheitsinteressen der Sowjetunion. Aus dem Kanzleramt hieß es: „This is not a zero-sum game; everyone will win.“<sup>175</sup> Die Bundesrepublik erfüllte damit die Zivilmacht-kategorie 5.3, ‘promoter of bargaining, compromise and mediation’ eher, als die USA, denen es um ‘face-saving’ der Sowjets, nicht aber um deren legitime Interessen ging. Auch stieß die Art und Weise, wie der 2+4-Verhandlungsrahmen im Grunde exklusiv zwischen Washington und Bonn ausgehandelt und der Weltöffentlichkeit dann in Ottawa vorgelegt wurde, bei vielen westlichen Partnern und Nachbarländern auf Protest. Der niederländische Außenminister Van den Broek verlangte, an den Verhandlungen beteiligt zu werden, da doch auch die ‘Sicherheit der Nachbarstaaten’ diskutiert werden sollte.<sup>176</sup> Der italienische Außenminister De Michelis monierte, daß man 40 Jahre lang in der Allianz immer vertrauensvoll zusammengearbeitet habe und mußte sich von einem wütenden Genscher sagen lassen: “You are not part of the game.“<sup>177</sup> Die NATO-Partner fühlten sich von den USA und der Bundesrepublik überrollt. Ebenso kam Kritik von der DDR-Delegation bei den Treffen der Außenminister im Rahmen der 2+4-Gespräche. Markus Meckels politischer Direktor, von Braunmühl, beklagte sich, daß seit dem dritten (von insgesamt vier) 2+4-Treffen in Paris am 17. Juli 1990 de facto nur noch ‘Eins-plus-Vier-Gespräche’ stattgefunden hätten.<sup>178</sup> Weder Washington noch Bonn sahen die DDR als gleichberechtigten Verhandlungspartner. Ähnliches hatte man schon vorher kritisiert: Der Zehn-Punkte-Plan Kohls zur deutschen Einheit vom 28. November 1989 wirkte auf Moskau wie eine Belehrung, auf den Westen als Alleingang,<sup>179</sup> weil er nicht mit den Partnern koordiniert oder angekündigt worden war, um dem Kanzler den innenpolitischen Überraschungseffekt zu sichern.<sup>180</sup> Weiterhin wurde das im Juli 1990 im Kaukasus zwischen Kohl und Gorbatschow exklusiv ausgehandelte Abkommen über die sicherheitspolitischen Aspekte der deutschen Einheit von Beobachtern als neues Rapallo bezeichnet, auch wenn es bedeutende Unterschiede gab. Die nachfolgende Kritik gilt in ihrem Fazit auch für den 2+4-Prozeß insgesamt:

„Dies war kein Arrangement gegen die Westmächte, und das meiste geschah auch nicht hinter deren Rücken. Aber es war auch weit entfernt von jenem postnationalen, multilateralen Stil der internationalen Beziehungen, den die Bundesrepublik öffentlich predigte und der mit dem Namen ‘Helsinki’ einherging. Seinem Stil und seinem Inhalt nach war es ein Großmächtegeschäft. Gorbatschow selbst sagte bei der abschließenden Pressekonferenz: ‘Wir handelten im Geiste des bekannten deutschen Ausdrucks ‘Realpolitik’.“<sup>181</sup> Den Verhandlungsstil der USA charakterisieren Zelikow und Rice weder als unilateral, wie er von Präsident Reagan exerziert wurde, noch als multilateral im Sinne der Präsidentschaft Carters.

---

<sup>174</sup> Vgl. dazu Teltschik, 1991, S. 147-52; Kiessler/Elbe, 1993, S. 81-85; Zelikow/Rice, 1995, S. 204, die sich auf ein Interview mit Teltschik stützen.

<sup>175</sup> Vgl. Michael Mertes und Norbert J. Prill, German Reunification Raises the Question of Democracy, FT, 20. Dezember 1989.

<sup>176</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 104.

<sup>177</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 193.

<sup>178</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 199.

<sup>179</sup> Die FT, German Unification Moves up the Agenda, vom 5. Dezember 1989, berichtete: „The Bonn ambassadors of the US, Britain and France are extremely annoyed that they were informed...only after the speech had been delivered.“

<sup>180</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 50ff.

<sup>181</sup> Für die Bewertung und das Zitat Gorbatschows vgl. Ash, 1993, S. 516.

Statt echter Multilateralismuspräferenzen für den 2+4-Prozeß sehen beide im außenpolitischen Stil Washingtons eher Pragmatismus.<sup>182</sup> Der Erfolg von 2+4 kann nicht bestritten werden. Es war der erste Fall eines „internationalen Problemmanagements in der Nach-Nachkriegs-Ära“<sup>183</sup> und wurde als „Modellfall“ für eine erfolgreiche Krisenlösung in der neuen Weltordnung bezeichnet.<sup>184</sup> Wie in der Jugoslawienfallstudie gezeigt werden kann, hat der ‘minilaterale’ Verhandlungsrahmen auch in anderen Zusammenhängen Anwendung gefunden. Der 2+4-Verhandlungsrahmen war als mäßig institutionalisierte minilaterale Kooperationsform gemessen am erreichten Ziel eine vernünftige Politik, auch wenn damit der zivilmachtidealtypischen Forderung nach Multilateralismus und dem Weg durch die Institutionen nicht voll genüge getan worden ist.

## **5.2 Fragen der Sicherheit/Bündniszugehörigkeit**

Zu den schwierigsten Verhandlungsgegenständen des Einigungsprozesses zwischen den USA, der Bundesrepublik und der Sowjetunion, aber auch zwischen den Partnern in Washington und Bonn, gehörte die Frage, welchen sicherheitspolitischen Status ein vereintes Deutschland einnehmen sollte. Unterschiedliche Konzepte bezüglich der Bündniszugehörigkeit Deutschlands wurden kontrovers diskutiert, um das Ergebnis wurde auf allen Seiten hart gerungen. Hier ging es neben allen „realistischen“ Aspekten von Sicherheit nicht zuletzt um die Aufteilung von Gütern bzw. die Durchsetzung nationalstaatlicher Interessen. Inwieweit entsprachen amerikanische und bundesdeutsche Konzepte von Sicherheit den Kriterien der Zivilmacht? Welche Vorstellungen haben die Bundesrepublik hinsichtlich der eigenen Sicherheit und der Sicherheitsinteressen der Partner gelehrt und inwieweit waren Bonn und Washington bereit, das Gut Sicherheit zwischen den Verhandlungspartnern im Sinne eines Ausgleiches zu verteilen?

### *Sicherheitspolitische Rahmenbedingungen: Bemühungen zur konventionellen Abrüstung*

Schon bevor das Thema deutsche Einheit zum Gegenstand internationaler Verhandlungen wurde, hatten zum Teil überraschende Initiativen zur Reduzierung der Zerstörungspotentiale beider Supermächte zu einer Phase sicherheitspolitischer Entspannung geführt, die eine Überwindung der deutschen Teilung überhaupt erst ermöglichen sollte. Präsident Gorbatschow hatte in seiner Rede vor der UNO-Generalversammlung am 7. Dezember<sup>185</sup> substantielle einseitige Reduzierungen versprochen. Im Mai 1989 reagierte dann Präsident Bush auf dem NATO-Gipfel mit seinem Vorschlag, eine Obergrenze von jeweils 250.000 Soldaten für die beiden Supermächte in Europa festzulegen.<sup>186</sup> Nachdem auch sicherheitspolitische Fragen zur Agenda der 2+4 Gespräche erklärt worden waren, stellten sich die Entscheidungsträger aller beteiligten Akteure, also auch der Bundesrepublik, darauf ein, „daß sich die Vereinigung Deutschlands nicht losgelöst von signifikanten Reduzierungen im Bereich der konventionellen

---

<sup>182</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 20. Einen ähnlichen Eindruck vermittelt auch Zoellick, vgl. Interview mit Robert Zoellick, Undersecretary of State and White House Deputy Chief of Staff (Bush). Special Counselor to James Baker, U.S. Department of State, Washington 11. Mai 1995.

<sup>183</sup> Bortfeldt, 1993, S. 190.

<sup>184</sup> Diese Bewertung von Szabo, 1992, S. 200, spiegelt zugegebenermaßen die Euphorie zu Beginn der neunziger Jahre wider.

<sup>185</sup> Abgedruckt in Auszügen in: Survival, Vol. 31, No. 2 (March/April 1989), S. 171-76.

<sup>186</sup> Vgl. Bush Proposes Cutback in U.S. Troops in Europe, Washington Post, 30. Mai 1989.

Streitkräfte verwirklichen lassen würde.“<sup>187</sup> Die Bundesregierung begrüßte die weitreichenden Abrüstungsvorschläge auch deshalb, weil dadurch eine Dynamik entstehen konnte, die zu Verhandlungen über Nuklearwaffen kürzester Reichweite genutzt werden konnte, ein besonderes Anliegen der Deutschen. Vor allem aber waren die westlichen Stationierungstruppen für die Bundesrepublik im Kontext der Einheit zu einer Belastung geworden: In Bonn erwartete man ein Junktim der Sowjetunion, wonach ein Abzug der sowjetischen Truppen aus der DDR an einen Abzug sämtlicher Stationierungstruppen aus Deutschland gekoppelt sein mußte. Einen entsprechenden Vorstoß hatte Außenminister Schewardnadse bei seiner Rede auf dem zweiten 2+4-Außenministertreffen in Berlin am 22. Juni 1990 gemacht: „Die Vier Mächte sollen ihre Truppen in der Übergangsperiode auf gegenseitiger Basis erst um 50 Prozent und anschließend auf symbolische Kontingente verringern oder sie völlig aus Deutschland abziehen.“<sup>188</sup> Die Sowjetunion hatte damit den Zusammenhang hergestellt, „den Präsident Bush immer befürchtet hat.“<sup>189</sup> Die Bundesregierung hätte einem reziproken Abbau bzw. dem völligen Abzug aller Stationierungstruppen aus Deutschland als Preis für die Einheit wahrscheinlich zugestimmt.<sup>190</sup> Vor diesem Hintergrund veröffentlichte das Bundesverteidigungsministerium im Dezember 1989 seine längerfristige Bundeswehrplanung, in der, bei erfolgreichem Abschluß der Wiener VKSE-Verhandlungen, eine Reduzierung der Bundeswehr von 495.000 auf 400.000 Soldaten vorgesehen war.<sup>191</sup> Später kündigte der Verteidigungsminister an, die Bundesrepublik wolle sich zum „Schrittmacher“ für weitere Abrüstungsinitiativen der NATO machen und drängte die USA und die Sowjetunion zu einer weiteren, substantiellen Truppenreduzierung in Europa.<sup>192</sup> Bush schlug in der jährlichen State-of-the-Union-Rede im Februar 1990 sogar die Verringerung amerikanischer und sowjetischer Streitkräfte in Europa auf 195.000 Mann vor.<sup>193</sup> Es schien, als wollten Bonn und Washington im Frühjahr 1990 möglichst viel an ‘militärischem Ballast’ abstoßen, um die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für ein Gelingen der Einheit zu schaffen. Dabei lief ein Großteil dieses Abrüstungsprozesses außerhalb der 2+4-Verhandlungen auf multilateraler, institutionalisierter Ebene (Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa, KSE, sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, VKSE, in Wien). Wenn es gelänge, sowjetische Truppenreduzierungen in gesamteuropäische Abrüstungsvereinbarungen einzubinden, dachten amerikanische und bundesdeutsche Diplomaten, würde ein Abzug der Sowjets aus der DDR nicht notwendigerweise als Ergebnis der Zustimmung Moskaus zur Einheit und damit als Moskauer Niederlage interpretiert werden. Kanzleramtsberater Teltschik kommentierte den Abrüstungswettlauf im Frühjahr 1990: „Damit werden auch die mit der deutschen Einheit verknüpften Sicherheitsprobleme erheblich erleichtert. Wird die Initiative Bushs... Wirklichkeit, muß die Sowjetunion fast die Hälfte ihrer Truppen aus der DDR abziehen. Das wäre für uns

---

<sup>187</sup> Gunther Hellmann, Die Westdeutschen, die Stationierungstruppen und die Vereinigung: Ein Lehrstück über „verantwortliche Machtpolitik“, Gunther Hellmann (Hrsg.), Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht, Baden-Baden 1994, S. 91-125, hier. S. 102.

<sup>188</sup> Auszüge der Rede Schewardnadses in der Süddeutschen Zeitung, 25. Juni 1990.

<sup>189</sup> Teltschik, 1991, S. 277.

<sup>190</sup> Vgl. Hellmann, Die Westdeutschen..., 1994, S. 104.

<sup>191</sup> Vgl. Die Bundeswehr in den neunziger Jahren, Regierungserklärung des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Gerhard Stoltenberg, vor dem deutschen Bundestag am 7. Dezember 1989, in: Der Bundesminister der Verteidigung, Material für die Presse, Nr. 26/27, 7.12.1989, S. 18-19.

<sup>192</sup> Vgl. Stoltenberg für weiteren Truppenabbau in Europa, Süddeutsche Zeitung, 10. Januar 1990.

<sup>193</sup> Trimming the Troops. Bush Proposes a Reduction of U.S. Forces in Europe. But How Far Will - or Can - America Go?, Newsweek, 12. Februar 1990.

ein erheblicher Fortschritt... Erfreulich ist, wie Bush und Baker uns dafür den Boden bereiten.“<sup>194</sup>

### *Amerikanische Ziele*

Präsident Bush sah sich Ende der achtziger Jahre einem wachsenden Druck des demokratisch kontrollierten Kongresses ausgesetzt, die amerikanischen Truppen in Europa aufgrund der veränderten Sicherheitssituation und haushaltspolitischer Beschränkungen nachhaltig zu verringern und schlug signifikante Truppenreduzierungen in verschiedenen Initiativen selbst vor. Für die USA stellt die Bundesrepublik allerdings die Basis für rund 80 Prozent aller U.S.-Truppen in Europa, deren Bedeutung als amerikanischer Brückenkopf für militärische Operationen dann bereits im Golfkrieg 1990/91 deutlich sichtbar werden sollte. Bush hatte verschiedentlich seine Absicht betont, in Europa ein signifikantes Kontingent amerikanischer Truppen zu belassen. Eine im Verhältnis zu den Sowjets reziproke Reduzierung bzw. einen totalen Abzug aller Amerikaner aus Deutschland als Preis für die deutsche Einheit galt es zu verhindern. Gesamtdeutschland als NATO-Partner zu erhalten und die konventionelle Machtbalance in Europa aus westlicher Sicht zu verbessern, können daher als wichtigste sicherheitspolitische Ziele der Bush-Administration angesehen werden.

Ein völliger Abzug aller Stationierungstruppen bzw. ein symmetrischer Abbau auf allen Seiten waren für die Bundesrepublik keine politisch durchsetzbaren Optionen, die Bonn in den 2+4-Verhandlungen hätte anbieten können, um den Forderungen der Sowjetunion entgegenzukommen: Waren die USA zu nachhaltiger Reduzierung ihrer Stationierungstruppen noch gewillt, so hatten Frankreich und Großbritannien keine Bereitschaft erkennen lassen, ihre Truppen in Deutschland als Verhandlungsgegenstand der Abrüstungsgespräche zu betrachten, auch nicht, nachdem Genscher persönlich mehrere Versuche unternommen hatte, die beiden Verbündeten umzustimmen.<sup>195</sup> Bonn mußte also eine andere Lösung finden.

### *Die Positionen zur NATO-Mitgliedschaft*

Über eine NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands war man sich in der Bundesrepublik und unter den westlichen Verbündeten weitgehend einig.<sup>196</sup> Die Frage unter den Entscheidungsträgern war nicht so sehr ein „ob“ der NATO-Mitgliedschaft, sondern ein „wie“, insbesondere, welche Konzessionen gegenüber der Sowjetunion zu machen waren, damit diese die Mitgliedschaft akzeptieren würde. Allerdings sprachen sich in der Bundesrepublik Teile der SPD<sup>197</sup> und der Grünen gegen eine NATO-Mitgliedschaft aus. Innerhalb der DDR gab es sehr starke Vorbehalte gegen die Mitgliedschaft im westlichen Bündnis.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Teltschik, 1991, S. 123.

<sup>195</sup> Gunther Hellmann, *Die Westdeutschen...*, 1994, S. 105.

<sup>196</sup> Gunther Hellmann, *Die Westdeutschen...*, 1994, S. 106.

<sup>197</sup> SPD-West und SPD-Ost forderten in einer gemeinsamen Erklärung, daß ein geeintes Deutschland weder der NATO noch dem Warschauer Pakt angehören dürfe, vgl. Erklärung zum Weg zur deutschen Einheit, 19. Februar 1990, zitiert nach Zelikow/Rice, 1995, S. 203.

<sup>198</sup> Im Oktober 1990 favorisierten 68% der Ostdeutschen (25% der Westdeutschen) den Status der Neutralität für Deutschland, 79% (46% der Westdeutschen) sprachen sich für einen völligen Abzug amerikanischer Truppen aus Deutschland aus, vgl. Ronald D. Asmus, *German Perceptions of the United States at Unification*, RAND Project Air Force, Santa Monica 1991, S. 20, 24.

## *Kompromißbereitschaft versus Maximalforderung*

Von November 1989 bis zum ersten Außenministertreffen im Rahmen der 2+4-Gespräche am 5. Mai 1990 wurde die bundesdeutsche NATO-Position, die sich auf Genschers Drängen ursprünglich sehr stark an sowjetischen Sicherheitsbedürfnissen orientiert hatte, mehr und mehr an amerikanischen Maximalforderungen ausgerichtet. Genscher konnte sich am Ende mit seiner kompromißbereiten Haltung gegen Kanzleramt, Verteidigungsministerium und die Partner in Washington nicht durchsetzen.

Wie die Deutschen zu einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands stehen würden, war für die Bush-Administration von Anfang an die entscheidende sicherheitspolitische Frage im Zusammenhang mit der Einheit.<sup>199</sup> Präsident Bush hatte den Kanzler nach der Ankündigung des 10-Punkte-Plans bereits in einem Telefonat vom 29. November 1989 auf das Thema angesprochen. Kohl soll offenbar nicht bereit gewesen sein, darauf ausführlich zu reagieren und erwiderte nur: „They will remain in the Pact and we, in NATO.“<sup>200</sup> Der Bundeskanzler sagte dann Mitte Januar in einem Presseinterview auf die Frage, ob ein vereintes Deutschland Mitglied der NATO sein würde, es sei noch zu früh, um das sagen zu können. Bundespräsident von Weizsäcker hatte sich eher unspezifisch im Sinne einer Einbettung der deutschen Einheit in einen europäischen Rahmen geäußert. Beide Aussagen ließen die USA im unklaren über die bundesdeutsche Haltung.<sup>201</sup> Außenminister Genscher etablierte seine Position zur NATO-Mitgliedschaft Ende Januar 1990 als Kompromiß: Zwar müsse die Bundesrepublik Mitglied der NATO bleiben, das Territorium der DDR dürfe jedoch nicht in die militärischen Strukturen der NATO eingebunden werden.<sup>202</sup> Genschers Position war geprägt von der Absicht, sowjetische Sicherheitsinteressen zu berücksichtigen und so überhaupt erst die Zustimmung des Kremls zu erlangen. Genscher wollte verhindern, daß die Vorstellung einer vollständigen Integration Gesamtdeutschlands in die NATO zur deutschen oder westlichen Verhandlungsposition erhoben würde. Der Außenminister wollte die beiden Militärbündnisse „zur Kooperation zwingen und nicht etwa ein Land in ein anderes Bündnis hinüberziehen.“<sup>203</sup> Diese sogenannte ‘Tutzing-Formel’ war innerhalb der Bundesregierung umstritten<sup>204</sup> und divergierte hinsichtlich des militärpolitischen Status der DDR auch von den Plänen des State Departments.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Die unterschiedlichen Positionen akademischer Eliten zur deutschen NATO-Mitgliedschaft hat Elisabeth Pond, 1993, S. 188f m.w.N., ausführlich zusammengefaßt. Es überrascht, wie zögerlich und zurückhaltend viele „Realisten“ hinsichtlich einer Ausdehnung der NATO auf das Territorium der ehemaligen DDR argumentierten. George Kennan empfahl der Regierung, die Entscheidung über eine NATO-Mitgliedschaft Deutschlands möglichst um mehrere Jahre hinauszuzögern; Zbigniew Brzezinski sah eine etwa zwanzigjährige Übergangsfrist voraus, in der Truppen des Warschauer Paktes in Ostdeutschland verbleiben würden; John Lewis Gaddis schlug eine Doppelmitgliedschaft Deutschlands in beiden Bündnissen vor; Samuel Huntington wollte an einer NATO-Mitgliedschaft Deutschlands festhalten, dafür aber ein vereintes Deutschland weitgehend entwaffnen; andere schlugen dagegen eher neue Sicherheitsstrukturen vor. Jack Snyder sah ein gänzlich Verschwinden von NATO und Warschauer Pakt voraus; Stanley Hoffmann glaubte, die Bedeutung der NATO werde künftig weitgehend ersetzt durch eine stärkere KSZE.

<sup>200</sup> Vgl. Memcom for President Bush’s phone call with Chancellor Kohl, 29. November 1989, zitiert nach Zelikow/Rice, 1991, S. 123.

<sup>201</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 166. Vgl. auch Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

<sup>202</sup> Vgl. Genschers Rede in Tutzing vom 31.1.1990, a.a.O., Teltschik, 1991, S. 117, 148f.

<sup>203</sup> Genscher bei Baker in Washington, FAZ, 3. Februar 1990.

<sup>204</sup> Vgl. die Ausführungen bei Teltschik, 1991, S. 147-52, Kiessler/Elbe, 1993, S. 81-85. Zelikow/Rice, 1995, S. 205f.

<sup>205</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 175f.

Während einer Sitzung der außen- und sicherheitspolitischen Arbeitsgruppe des Kabinettsausschusses Deutsche Einheit, hatte Verteidigungsminister Stoltenberg mit Genschers 'Tutzing-Formel' unter dem Hinweis gebrochen, es dürfe keine unterschiedlichen Sicherheitszonen in Deutschland geben und warf die Frage auf, ob Bundeswehrsoldaten auf dem Territorium der ehemaligen DDR stationiert werden könnten. Genscher verneinte dies heftig. Eine Stationierung der Bundeswehr auf DDR-Territorium werde nicht möglich sein und sei blanke Illusion.<sup>206</sup> Kohl intervenierte in diesem Streit noch zugunsten der gegenüber den Sowjets nachgiebigeren Haltung Genschers. In einer gemeinsamen Erklärung Genschers, Stoltenbergs und Seiders' zu den sicherheitspolitischen Fragen der Einheit wurde daraufhin festgeschrieben, daß keine der NATO assignierten und nichtassignierten Streitkräfte der Bundeswehr auf dem Gebiet der DDR stationiert werden sollten.<sup>207</sup> Mitte Februar 1990 unterstützte der Kanzler also noch die kompromißbereite Haltung Genschers. Dieser auf Kompromiß und Ausgleich beruhende Kurs wurde von den Amerikanern, aber auch von Teilen des Bundeskanzleramts und des Verteidigungsministeriums, als Strategie angesehen, die auf Beschwichtigung, ja Anbiederung gegenüber den Reformen Gorbatschows und der sowjetischen Zustimmung zur Einheit angelegt war. Eine vielbeachtete Analyse kommt dagegen zu dem Schluß, der sogenannte „Genscherismus“ sei im Grunde viel aggressiver gegenüber den Sowjets gewesen. Sein Hauptelement habe darin bestanden, „dem Kommunismus den totalen Frieden zu erklären,“<sup>208</sup> um so die Teilung Europas und Deutschlands zu überwinden. Dabei sei Genscher in den 2+4-Verhandlungen, zwar exponierter als andere bundesdeutsche Entscheidungsträger, aber dennoch kennzeichnend für die Bonner Politik, weit über das Notwendige an Zugeständnissen hinausgegangen.<sup>209</sup> Hier wird der kompromißhafte Zivilmachtcharakter als fester Bestandteil des Rollenkonzepts Genschers erkennbar: Das Zugeständnis war offensichtlich nur zu einem geringeren Teil auf äußeren Druck, vielmehr aber auf verinnerlichte Prinzipien und Grundsätze zurückzuführen, denn die Sowjetunion hatte zu diesem Zeitpunkt ihre Forderungen noch nicht explizit gestellt. Bush wollte ursprünglich für die DDR nicht mehr anbieten als „einen besonderen militärischen Status.“<sup>210</sup> Wie dieser Status genau aussehen könnte, wußte man weder in Washington noch in Bonn. Allerdings spricht einiges dafür, daß Präsident Bush wirkliche sicherheitspolitische Zugeständnisse an die Sowjetunion nie ernstlich in Betracht gezogen hat. Zwar hatte Baker in seinem Treffen mit Gorbatschow am 9. Februar noch erklärt, „that NATO's jurisdiction would not shift one inch eastward from its present position.“<sup>211</sup> Nach bilateralen Konsultationen der sicherheitspolitischen Top-Berater und des amerikanischen Präsidenten mit NATO-Generalsekretär Manfred Wörner in Camp David im Februar 1990 einigten sich Bush und Wörner jedoch darauf, daß das DDR-Territorium weder neutralisiert noch entmilitarisiert werden sollte, die Schutzgarantien der NATO auch für Gesamtdeutschland gelten mußten, und Deutschland ohne Abstriche in der integrierten Militärstruktur der NATO verbleiben müsse. Dies, so betonte Wörner, sei der Schlüssel für ein wirklich multilaterales Konzept der

---

<sup>206</sup> Vgl. die Darstellung bei Teltschik, 1991, S. 148.

<sup>207</sup> Vgl. Zitat nach Teltschik, 1991, S. 152.

<sup>208</sup> Jörg Bischoff, Oft die Mittel gewechselt, nie das Ziel. Der Antikommunist Hans-Dietrich Genscher, die Destabilisierung des Sowjetsystems und die kleine Rache für erlittenes Unrecht, Der Tagesspiegel, 21. März 1990.

<sup>209</sup> Hellmann, Die Westdeutschen..., a.a.o., S. 92.

<sup>210</sup> Teltschik, 1991, S. 135.

<sup>211</sup> Vgl. Don Oberdorfer, The Turn - From the Cold War to a New Era. The United States and the Soviet Union from 1983-1990, New York, 1991, S. 395.

europäischen Verteidigung,<sup>212</sup> die ohne eine volle Integration Deutschlands keinen Sinn machte. Diese Position wurde dem Kanzler gegenüber während seines Wochenendes auf Camp David am 24./25. Februar verdeutlicht. Baker korrigierte auf Nachfrage Kohls frühere Ausführungen bezüglich des sicherheitspolitischen Sonderstatus für die DDR. Es ginge bei der Formulierung, die NATO-Jurisdiktion nicht auf das Territorium der DDR ausweiten zu wollen, lediglich darum, dort keine NATO-Truppen zu stationieren.<sup>213</sup> Von Anfang an galt die NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands als amerikanische Bedingung für die deutsche Einheit.<sup>214</sup> Baker hatte bereits in seiner zentralen Rede vor dem Berliner Presseclub von der anhaltenden Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der NATO gesprochen.

Frank Elbe bezeichnete später die NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands als „conditio sine qua non“<sup>215</sup> einer amerikanischen Unterstützung für den Einigungsprozeß. Diese Einschätzung wird auch belegt durch folgenden Zusammenhang: „Nachdem die deutsche Seite sich für die Zugehörigkeit des vereinten Deutschlands zur NATO ausgesprochen hatte, griffen die USA nun aktiv und nachdrücklich in den weiteren Prozeß ein.“<sup>216</sup> Michael Haltzel sieht in dieser Politik Washingtons einen Widerspruch: Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen wurde von Präsident Bush in seiner Vier-Punkte-Erklärung garantiert und zum Prinzip amerikanischer Politik erhoben. Gleichzeitig wollten die USA unter allen Umständen ausschließen, daß die Deutschen - selbst in freier Entscheidung - für ein vereintes Deutschland votieren könnten, das neutral und blockfrei sein würde.<sup>217</sup>

Die deutsche Position im Frühjahr 1990 war letztlich ein Kompromiß zwischen der ‘weichen’ ‘Tutzing-Formel’ Genschers und den Forderungen der USA nach einer möglichst uneingeschränkten NATO-Zugehörigkeit Gesamtdeutschlands, der sich erst nach intensiven Verhandlungen zwischen Washington und Bonn etablierte. Washington hatte in diesem Prozeß bewußt die Position Kohls und Stoltenbergs - und damit eigene Präferenzen - gegenüber Genscher gestärkt. In sicherheitspolitischen Fragen konnte Bush dabei ausnahmsweise auf die vorbehaltlose Unterstützung der beiden westlichen Alliierten Frankreich und Großbritannien bauen, die Bushs und Kohls sicherheitspolitischen Vorstellungen gegenüber wesentlich geneigter schienen, als der weichen Haltung Genschers, durch die sie ihre eigenen Sicherheitsinteressen bedroht sahen.

Im weiteren Verlauf sollte selbst diese Kompromißformel zwischen der Position Genschers und den Interessen Washingtons noch weiter zugunsten westlicher Sicherheitsinteressen verschoben werden. Die USA erwirkten zusammen mit anderen westlichen Verbündeten sowohl die Ausdehnung der Bundeswehr auf das Territorium der DDR als auch eine volle Gültigkeit der Artikel 5 und 6 des NATO-Vertrages für Gesamtdeutschland und damit eine NATO Garantie für die ehemalige DDR. Kohl war nach seinen Beratungen in Camp David von

---

<sup>212</sup> Vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 195f; Hellmann, Die Westdeutschen..., a.a.O., S. 109.

<sup>213</sup> Vgl. die ausführliche Schilderung bei Teltschik, 1991, S. 160-62; Kiessler/Elbe, 1993, S. 111f.

<sup>214</sup> Vgl. US-Botschafter in Bonn stellt klar: Vereintes Deutschland nur innerhalb der NATO, Süddeutsche Zeitung, 19. Januar 1990.

<sup>215</sup> Frank Elbe, Die Lösung der äußeren Aspekte..., a.a.O., S. 4.

<sup>216</sup> Kiessler/Elbe, 1993, S. 89.

<sup>217</sup> Michael Haltzel, Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung, in: Europa Archiv, Folge 4/1990, S. 127-32, hier S. 130. Robert Zoellick hat die Frage, ob es für die Bush-Administration ein ‘linkage’ zwischen der amerikanischen Unterstützung für den Partner und einer NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands gegeben hätte, ausweichend beantwortet: „I can’t answer a hypothetical question,“ vgl. Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995. Ein hochrangiger Diplomat betonte im März 1990 für die Bush-Administration, „a united Germany should belong to NATO“ aber „membership was not a condition for U.S. support“, vgl. U.S. Said to Prefer Rapid German Unity, In or Out of NATO, IHT, 22. März 1990.

der ursprünglichen Unterstützung für Genscher zurückgewichen und forderte Anfang April während eines Treffens mit seinen außen- und sicherheitspolitischen Beratern, in Anlehnung an die zwischen Bush und Wörner ausgehandelte Position, „daß die Bundeswehr in Gesamtdeutschland stationiert werden und die Wehrpflicht überall gelten“<sup>218</sup> müsse. Die USA und Bundeskanzler Kohl hatten somit ihre Position gegenüber Genscher durchgesetzt.

Unter Zivilmachtsgesichtspunkten muß gefragt werden, ob Ziele und Interessen primär national oder vielmehr international definiert werden, d.h. die legitimen Interessen anderer mitberücksichtigen. Im Fall des militärischen Status der DDR haben die USA und letztlich die Bundesregierung ihre Ziele eindeutig national definiert und verwirklicht. Timothy Garton Ash geht in seiner Analyse des Vereinigungsprozesses über diesen Vorwurf noch hinaus: „Doch wäre es eindeutig falsch zu behaupten, daß die nationalen Interessen von allen anderen europäischen Staaten und Völkern - nach deren eigener Interessendefinition, und wer sonst sollte sie definieren? - im Prozeß der Vereinigung gleichermaßen respektiert wurden.“<sup>219</sup>

Andererseits stellte ein funktionstüchtiges und starkes Bündnis einen zentralen Wert in den deutschen und amerikanischen Rollenvorstellungen dar, der durch eine Aufweichung einheitlicher Sicherheitsstrukturen innerhalb der NATO verletzt worden wäre. Ohne die Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands wäre die NATO zudem ausgehöhlt worden, ihr Bestand an sich sogar in Gefahr geraten. Die Frage, inwieweit man auf die (legitimen) Sicherheitsinteressen des Verhandlungspartners Sowjetunion Rücksicht hätte nehmen müssen, führte also zu einem Rollen- und Wertekonflikt, den Kohl gegen Genscher für seine und die amerikanische Position entschied. Entlastend muß hier zusätzlich zumindest kurz erwähnt werden, daß auf dem NATO-Gipfel in Rom im Juli 1990, im Zusammenhang mit dem Prozeß der Einheit, auch weitreichende Reformen für eine kooperationswillige NATO und die Erweiterung des Bündnisses angeregt wurden, in denen sich ein zivilmachtorientiertes Verständnis von Sicherheit widerspiegeln.

#### *Beschränkung der Obergrenze für die gesamtdeutschen Streitkräfte*

Nachdem sich also die Sowjets weder mit ihren Forderungen nach Neutralität bzw. nach einem sicherheitspolitischen Sonderstatus für das Territorium der ehemaligen DDR noch mit ihrem Ziel eines symmetrischen Truppenabbaus durchsetzen konnten, blieb ein letzter Versuch, dem Westen Zugeständnisse für die eigene Sicherheit abzutrotzen: Moskau wollte die Truppenstärke der gemeinsamen Armee des künftigen Gesamtdeutschlands reduzieren bzw. eine möglichst niedrige Obergrenze vereinbaren.<sup>220</sup> Bundeswehr und NVA hätten zusammen eine Personalstärke von etwa 670.000 Mann erreicht. Die Bemühungen der Sowjetunion, eine Reduzierung der deutschen Streitkräfte zu erwirken, wird umso verständlicher, als über den Abbau amerikanischer Truppen in Europa hinaus nur die Bundeswehr als Verhandlungsmasse in Frage kam, nachdem Franzosen und Briten eine Reduzierung ihrer Potentiale im Zuge der Einheit abgelehnt hatten. In dieser Frage nun fand die Sowjetunion einen Partner in Frankreich. Vor allem der westliche Nachbar der Bundesrepublik drängte darauf, daß sich die zukünftige Stärke der Bundeswehr zwar an ihrem zentralen Beitrag zur Verteidigung des westlichen Bündnisses orientieren solle, aber wesentlich unter der Sollstärke der französischen Armee liegen müsse.<sup>221</sup> Washington und Moskau stritten in diesem Zusammenhang heftig darum, in

---

<sup>218</sup> Teltschik, 1991, S. 190.

<sup>219</sup> Ash, 1993, S. 518.

<sup>220</sup> Vgl. Soviets Demand Treaty Limits on German Forces, IHT, 22. Mai 1990.

<sup>221</sup> Vgl. Hellmann, Die Westdeutschen..., 1994, S. 115.

welchem Verhandlungsrahmen (VKSE/KSE vs. 2+4) über die deutschen Obergrenzen entschieden werden sollte.

### *Parallele Verhandlungsrahmen*

Über eine Reduzierung der deutschen Streitkräfte wollten weder Bonn noch Washington im Rahmen der 2+4-Gespräche verhandeln, wie dies von den Sowjets vorgeschlagen worden war, sondern im multilateralen Abrüstungsrahmen der VKSE, der die Deutschen gegenüber anderen europäischen Nationen nicht diskriminieren würde,<sup>222</sup> denn hier ging es um Abrüstungsverhandlungen für alle europäischen Staaten. Die amerikanische Strategie bestand darin, die 2+4-Gespräche von wirklich substantiellen sicherheitspolitischen Fragen freizuhalten und diese in parallel verlaufenden multilateralen Gesprächen begleitend aufzuarbeiten. Voraussetzung dafür war aber, daß die Geschwindigkeit von 2+4 und VKSE nahezu gleichmäßig verlaufen würde. Andernfalls konnten Verhandlungsrückschläge des einen Forums das Gelingen des anderen Verhandlungsrahmens leicht gefährden. In der Tat liefen die Wiener Verhandlungen schleppend und drohten im Frühjahr 1990, den 2+4-Prozeß aufzuhalten.<sup>223</sup> Ende Mai schlug Genscher dann vor, den Sowjets eine Reduzierung der Bundeswehr im Rahmen der Wiener VKSE-Verhandlungen auf 350.000 Mann vorzuschlagen und darüber hinaus auch über eine Reduzierung britischer und französischer Streitkräfte zu verhandeln, um damit den bevorstehenden amerikanisch-sowjetischen Gipfel zu unterstützen und die Verhandlungen zwischen Ost und West zu erleichtern. Bush hielt ein solches Angebot für verfrüht.<sup>224</sup>

### *Der amerikanische Neun-Punkte-Plan*

Statt dessen bot Zoellick während des Besuches von Außenminister Baker in Moskau Mitte Mai 1990 den sowjetischen Vertretern einen Neun-Punkte-Plan an, in dem sowjetische und europäische Sicherheitsinteressen umfassend angesprochen wurden: Eine zweite Runde der KSE-Verhandlungen sollte so bald wie möglich begonnen werden und über eine Obergrenze der deutschen Streitkräfte verhandeln. Deutschland würde auf ABC-Waffen verzichten. Während einer Übergangsperiode sollten keine NATO-Truppen in Ostdeutschland stationiert werden. Den sowjetischen Streitkräften in der DDR sollte ein angemessener Zeitplan für ihren Abzug angeboten werden. Eine neue NATO Strategie sollte den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Europa angepaßt werden. Die KSZE könne eine bedeutende Rolle für die Sowjetunion in Europa gewährleisten. Schließlich sollten die deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen der Perestroika zugutekommen.<sup>225</sup>

Genscher offerierte danach neue Angebote als Lösungsvorschläge für die Wiener Verhandlungen, die aber von NSC, Verteidigungsminister Cheney und Generalstabschef Powell als zu riskant abgelehnt wurden.<sup>226</sup> Ab Mitte Juni herrschte unter den Koalitionspartnern CDU/CSU ein Konsens über die Unvermeidlichkeit einer substantiellen

---

<sup>222</sup> Vgl. Das gute Klima nutzen, Die ZEIT, 13. April 1990; „Deutschland soll volle Souveränität erlangen“, FAZ, 5. Mai 1990. Für Bakers kategorisches „nein“ gegenüber sowjetischen Vorstößen vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 262.

<sup>223</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 269.

<sup>224</sup> Teltschik, 1991, S. 249, 253.

<sup>225</sup> Vgl. Darstellung der 9-Punkte bei Zelikow/Rice, 1995, S. 263f.

<sup>226</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 268f.

Truppenreduzierung, wollte man die Einheit zügig erreichen.<sup>227</sup> Die SPD forderte gar eine Halbierung der neuen Bundeswehr.<sup>228</sup>

Die Bundesregierung erklärte am 21. Juni, daß im Verlauf der Wiener Verhandlungen „auch über die künftigen Streitkräfte eines geeinten Deutschlands und ebenso der anderen Teilnehmerstaaten verhandelt werden“<sup>229</sup> sollte. Bonn wollte durch die Forderung nach einer gemeinsamen Festlegung der Obergrenzen für alle Staaten in einer mitteleuropäischen Zone im Rahmen der KSE eine deutsche Sonderbehandlung vermeiden.<sup>230</sup> In Washington sah man sich „einem gewissen Druck aus Bonn ausgesetzt,“<sup>231</sup> auf eine Begrenzung der Mannschaftsstärken auch anderer westlicher Teilnehmerstaaten im VKSE-Rahmen hinzuwirken. Die Bundesrepublik konnte sich damit jedoch gegen den Widerstand aus London und Paris beim Partner USA nicht durchsetzen. In der Londoner NATO-Gipfelerklärung wurden lediglich Folgeverhandlungen vorgeschlagen, in denen „zusätzliche Maßnahmen“ aller Teilnehmer zu treffen seien. Der Personalumfang der Streitkräfte eines vereinten Deutschlands sollte bereits vorher, mit der Unterzeichnung des KSE-Vertrages, erfolgen.<sup>232</sup>

### *Der Kaukasus-Gipfel*

Mitte Juli flogen Kohl und Genscher dann nach Moskau, um die sicherheitspolitischen Bedingungen Gorbatschows entgegenzunehmen. Der anschließende Besuch der Delegationen im Kaukasus wurde als Durchbruch für die späteren Verhandlungen zur deutschen Einheit bezeichnet. Gorbatschow gewährte der Bundesregierung sicherheitspolitische Zugeständnisse, die man in Bonn nicht erwartet hatte: Volle NATO-Mitgliedschaft, einschließlich aller Schutzgarantien für das Territorium der DDR; der NATO unterstellte Bundeswehreinheiten dürften in Ostdeutschland stationiert werden, sobald sich die Rote Armee vollständig zurückgezogen hätte; schließlich garantierte Gorbatschow den Abzug der Sowjetarmee in drei bis vier Jahren auf vertraglicher Basis. Die Bundesrepublik verpflichtete sich ihrerseits, den Gesamtumfang der deutschen Streitkräfte auf 370.000 Mann zu begrenzen (Genscher hatte noch am Tag zuvor eine Reduzierung auf 350.000 Mann angeboten<sup>233</sup>) sowie auf die Produktion, Lagerung und den Einsatz von ABC-Waffen zu verzichten.<sup>234</sup> Der Verzicht auf

---

<sup>227</sup> Teltschik, 1991, S. 270f.

<sup>228</sup> Die SPD strebt eine Halbierung der Streitkräfte Gesamtdeutschlands an, FAZ, 21. Juni 1990.

<sup>229</sup> Erklärung der Bundesregierung zum Vertrag vom 18. Mai 1990..., in: Bulletin, Nr. 79, 22. Juni 1990, S. 677-684, hier S. 683.

<sup>230</sup> Die Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) begannen am 9.3.1989 und endeten am 20.11. 1990 mit der Unterzeichnung des KSE-Vertrages auf dem Pariser KSZE-Gipfel. Das Mandat für die VKSE erstreckte sich lediglich auf konventionelle Waffensysteme, nicht jedoch auf Personalstärken. Erst in den Folgeverhandlungen (VKSE Ia), die am 17.7.1992 auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki abgeschlossen wurden, verpflichteten sich 29 Staaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Pakts, ihre nationalen Militärpotentiale auf festgesetzte Höchststärken zu begrenzen, vgl. Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1994, S. 81, 234.

<sup>231</sup> Bush bringt neue Abrüstungsvorschläge zum Londoner NATO-Treffen, FAZ, 3. Juli 1990.

<sup>232</sup> Vgl. Londoner Erklärung der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 5./6. Juli 1990, in: Bulletin, Nr. 90, 10. Juli 1990, S. 777-779, hier S. 778.

<sup>233</sup> Teltschik, 1991, S. 317.

<sup>234</sup> Für Hergang und Ergebnisse der Gespräche in Moskau vgl. Zelikow/Rice, 1995, S. 335-342.

ABC-Waffen kann ebenfalls als Indiz für eine besondere sicherheitspolitische Kultur<sup>235</sup> sowie postnationalstaatliche Bereitschaft der Bundesrepublik zur Aufgabe sicherheitspolitischer Souveränitäts- und Hoheitsrechte gesehen werden. Eine rein nationale Verfügungsgewalt über Atomwaffen bedeutete nach bundesdeutschem Rollenverständnis ein riskantes Instrument staatlicher Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Ergebnis hat die Bundesregierung in Wien als einziger Verhandlungsteilnehmer eine einseitige Verpflichtungserklärung abgegeben, die Streitkräfte nach dem Inkrafttreten des ersten KSE-Vertrages „innerhalb von drei bis vier Jahren auf eine Personalstärke von 370.000 Mann zu reduzieren.“<sup>236</sup> Diese Erklärung wurde später in den Artikel 3 des 2+4-Vertrags übernommen.<sup>237</sup> So kam es zwar nicht zur gefürchteten „Singularisierung“ Deutschlands in den 2+4-Verhandlungen, gleichwohl aber zu einer Sonderbehandlung der Deutschen im Rahmen der Wiener Konferenz. Die Bereitschaft, über die eigene Sicherheit mit anderen zu verhandeln und - aus realistischer Sicht - großzügige Vorleistungen zu erbringen, weisen für die Bundesrepublik eine sicherheitspolitische Kultur aus, die einer idealtypischen Zivilmacht näher steht als einer klassischen Großmacht.

### *Transformation der Bündnisse*

Zivilmachtnahe Konzepte sicherheitspolitischen Denkens halfen der Bundesrepublik auch andere Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit der Einheit zu lösen: Genscher schlug bereits im Januar 1990 ein verändertes westliches Bündnis mit neuen, systemübergreifenden Strukturen kooperativer Sicherheit und langfristig die allmähliche Transformation der Bündnisse von Systemen kooperativer in Systeme kollektiver Sicherheit vor.<sup>238</sup> Ebenso warb der Außenminister für eine Entfeindung zwischen den Militärbündnissen, die in einer gemeinsamen Erklärung von NATO und Warschauer Pakt zum Ausdruck kommen sollte.<sup>239</sup> Wenn man den Sowjets den veränderten Sicherheitsbegriff und den sich daraus ergebenden Wandel der Militäralianzen verständlich machen konnte, so Genschers Idee, mußte eine volle NATO-Mitgliedschaft Deutschlands als geringeres Problem erscheinen. Es gelang Bundeskanzler Kohl bei seinem Besuch in Washington Anfang Juni, Präsident Bush für diese Strategie zu gewinnen. Vom NATO-Gipfel im Juli in London sollte nach der gemeinsamen Auffassung von Kohl und Bush „eine Botschaft“ ausgehen, daß sich Atlantische Allianz und Warschauer Pakt „in vernünftiger Weise“ aufeinander zubewegen.<sup>240</sup> Das Ziel der Bundesrepublik war eben nicht nur eine Vollmitgliedschaft Gesamtdeutschlands in der NATO, sondern die gleichzeitige Transformation des Bündnisses in Richtung kooperativer systemübergreifender Sicherheitsstrukturen. Durch diesen von der Bundesrepublik

---

<sup>235</sup> Vgl. dazu als historische Übersicht Wolfgang Krieger, *The Germans and the Nuclear Question* (Fith Alois Mertes Memorial Lecture), German Historical Institute, Occasional Papers No. 14, Washington, D.C., 1995, S. 22, 24f.

<sup>236</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vor dem Plenum der VKSE in Wien, 30. August 1990, in: *Bulletin*, Nr. 106, 7. September 1990, S. 1129-1131, hier, S. 1130. Die Erklärung war mit einem Zusatz versehen, daß die Bundesregierung davon ausgehen werde, daß auch die anderen europäischen Staaten in Folgeverhandlungen ihren Beitrag zur Sicherheit in Europa leisten würden, einschließlich der Begrenzung von Personalstärken.

<sup>237</sup> Vgl. Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: *Verträge zur deutschen Einheit*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1991, S. 83-90.

<sup>238</sup> So z.B. auf dem traditionellen Drei-Königs-Treffen der Liberalen am 6. Januar 1990 in Stuttgart, vgl. das Zitat Genschers in: Kiessler/Elbe, 1993, S. 78.

<sup>239</sup> Vgl. Genscher will ein kooperatives Verhältnis zwischen den Bündnissen, in: *FAZ*, 8. Juni 1990.

<sup>240</sup> Kohl: NATO soll nach Moskau „Botschaft der Zuversicht“ senden, dpa-Meldung vom 9. Juni 1990.

mitinitiierten Schritt zur Vertrauensbildung konnten berechnete sowjetische Sicherheitsinteressen berücksichtigt werden. Die Transformation würde für die Sowjetunion einen größeren Gewinn an Sicherheit bedeuten, als durch die Auslösung der DDR aus dem Warschauer Pakt verloren worden war. Die Londoner Erklärung der NATO vom Juli 1990 enthält zahlreiche Elemente einer zivilmachtorientierten Bündnistransformation. Damit hat die Bundesrepublik den Rückgriff auf zentrale sicherheitspolitische Elemente des Zivilmachtkonzeptes demonstriert ('promoter of collective bzw. cooperative security').

### *Bewertung*

Die Bundesrepublik hat also die Zustimmung ihrer Nachbarn und vor allem der Sowjetunion zu einer vollen NATO-Mitgliedschaft Gesamtdeutschlands durch ihre Bereitschaft zur Vertrauensbildung und zu einseitigem Verzicht auf sicherheitspolitische Instrumente erreicht. Es gelang der Bundesregierung, ihre Partner für eine Transformation der westlichen Bündnisstrategie hin zu kooperativen, systemübergreifenden Formen der Sicherheitspolitik zu gewinnen. Bonn war zu weitgehenden Zugeständnissen hinsichtlich des militärischen Status der ehemaligen DDR bereit. Auch hat die Bundeswehr einer einseitigen Reduzierung der Obergrenze ihrer Streitkräfte zugestimmt, die über das hinausging, was von den Verhandlungspartnern gefordert wurde. Auf ABC-Waffen hat Bonn dauerhaft verzichtet. Der Sowjetunion bot man großzügige finanzielle Unterstützung an und vereinbarte einen Truppenabzug, der Moskau den Gesichtsverlust erspart hat. Hinter Genschers Strategie stand „ein ungewöhnliches, die übliche [neo-realistische, KK] Verhandlungslogik auf den Kopf stellendes Konzept“, daß als „verantwortliche Machtpolitik“ oder „totale Friedenspolitik“ bezeichnet worden ist.<sup>241</sup> Bonn war nicht nur bereit, die Szenarien der Vier Siegermächte hinsichtlich künftiger Sicherheitsstrukturen in Europa zu akzeptieren, es hat selbst wesentlich zur Neugestaltung dieser Strukturen beigetragen, sowohl konzeptionell als auch durch seine Bereitschaft, einseitige Beschränkungen seines militärischen Potentials hinzunehmen.

### **5.3 Territorialfragen**

Die Frage, wie im Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß aufgetretene Territorialfragen gelöst wurden, also speziell die abschließende Regelung der polnischen Westgrenze, erlangt im Zusammenhang mit dem Zivilmachtkonzept ebenfalls Bedeutung. Strebte die Bundesrepublik nach territorialen Gewinnen bzw. hat sie sich eine territoriale Veränderung für die Zukunft vorbehalten wollen?

Außenminister Genscher hatte bereits früh durch klare Aussagen versucht, bei den Polen Vertrauen in Bezug auf die deutsche Position zu wecken. Die Polen, so der Tenor des Außenministers vor der UNO-Vollversammlung 1989 hätten das „Recht, in sicheren Grenzen zu leben, das von uns als Deutschen weder jetzt noch in Zukunft in Frage gestellt wird.“<sup>242</sup> Der Bundeskanzler hatte dagegen verschiedentlich den Eindruck erweckt, der Frage auszuweichen<sup>243</sup> und dadurch internationale Irritationen hervorgerufen.<sup>244</sup> Mitte Dezember 1989 hatte das Europäische Parlament die Bundesrepublik in einer Resolution aufgefordert, sich „rapidly and unambiguously“ zu den bestehenden Grenzen in Europa, insbesondere zur

---

<sup>241</sup> Vgl. Gunther Hellmann, *Die Westdeutschen...*, 1994, S. 125.

<sup>242</sup> Genscher, 1995, S. 15.

<sup>243</sup> Vgl. die Einschätzung der damaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher eines Gesprächs mit dem Kanzler: „Er blieb vage - für meinen Geschmack zu vage - in Bezug auf die Grenzfrage...“. Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London 1995, S. 797.

<sup>244</sup> Vgl. Albrecht, 1996, S. 6.

Oder-Neiße-Grenze, zu bekennen.<sup>245</sup> Im Januar 1990 nutzte der Kanzler dann in einer Rede die Gelegenheit zu einer von vielen als überfällig empfundenen klaren Aussage und beruhigte so die internationale Gemeinschaft. Die deutsche Einheit würde mit keiner Veränderung bestehender Grenzen verbunden sein: „I want to say this quite clearly: No responsible political leader in West Germany, no political group worthy of being taken seriously, dreams of a greater Germany.“<sup>246</sup> Auch die USA waren über diese Zögerlichkeit des Kanzlers nicht erfreut. Verweise auf eine unklare Völkerrechtslage erweckten in Washington nur wenig Verständnis. Zwar vertraute Bush den inoffiziellen Zusagen der Bundesregierung, die deutsche Diplomatie ließ jedoch nach amerikanischer Einschätzung in Bezug auf die Regelung der Grenzfrage an Deutlichkeit und Vertrauenswürdigkeit nach außen hin zu wünschen übrig.<sup>247</sup> Die Bundesregierung sträubte sich auch gegen die Beteiligung Polens an den 2+4-Verhandlungen, weil man fürchtete, die Verhandlungen könnten durch Reparationsforderungen aufgehalten werden.<sup>248</sup> Auf französischen Druck hin wurde der polnische Außenminister schließlich eingeladen, als im Rahmen der 2+4-Gespräche über die relevanten Grenzfragen diskutiert wurde. Washington hatte dem polnischen Ministerpräsidenten Mazowiecki mehrfach versichert, polnische Interessen zu schützen.<sup>249</sup> Am 21. Juni 1990 kam es zu einer gemeinsamen Erklärung beider Parlamente, in dem beschlossen wurde, die Oder-Neiße-Linie als deutsch-polnische Grenze völkerrechtlich zu legitimieren.<sup>250</sup>

Nach einer neueren Untersuchung „entpuppt sich die Auseinandersetzung um die verbindliche Anerkennung der Grenze... vor allem als Austrag von Machtpositionen. Zwar gab es substantiell auf deutscher Seite keinen Widerspruch gegen den polnischen Wunsch, die bestehende Grenze zwischen beiden Ländern möglichst international hochrangig abzusichern, aber die polnische Politik war mit keinem ihrer Versuche ans Ziel gelangt, diese Übereinstimmung vorab international vertraglich festzuschreiben.“<sup>251</sup> Das Ergebnis fällt zwar juristisch eindeutig aus, durch Kohls innenpolitisch motiviertes anfängliches Zögern hinsichtlich einer verbindlichen Zusage der polnischen Grenze gerät die Bundesrepublik jedoch mit der Zivilmachtforderung eines verlässlichen und berechenbaren Partners für den Nachbarn Polen in Konflikt.

#### **5.4 Formen der Souveränitätsausübung**

Die Herstellung voller Souveränität im Zuge der Einheit eröffnete der Bundesrepublik zumindest theoretisch die Möglichkeit, zu traditionellen Formen der Souveränitätsausübung zurückzukehren. Hat sich diese Befürchtung der Nachbarn und Partner bestätigt? Hat die Bundesrepublik im Prozeß der Einheit versucht, Instrumente traditioneller Machtausübung zu

---

<sup>245</sup> Vgl. EC Urges Bonn to Speak Up, IHT, 15. Dezember 1989.

<sup>246</sup> Vgl. Kohl Says Germany Will Keep Frontiers, FT, 18. Januar 1990.

<sup>247</sup> Interview mit Gale Mattox, Policy Planning Staff, U.S. Department of State, Washington, 30. Mai 1995. Auch Bowman Miller, Director of European Analysis, U.S. Department of State, hat in einem Interview am 22. Mai 1995 bestätigt, daß die Grenzfrage dem State Department neben der Frage der NATO-Mitgliedschaft am meisten Kopfzerbrechen bereitet hat. Bush selber hat dem Kanzler zu jeder Zeit vertraut und zeigte Verständnis für die politische, wahltaktische Motivation seiner Zögerlichkeit, vgl. Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995; ebenso Blackwill, 1994, S. 217; für die Verbindung zwischen Innenpolitik und Kohls Haltung in der Grenzfrage insbesondere Zelikow/Rice, 1995, S. 153.

<sup>248</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 213.

<sup>249</sup> Vgl. Blackwill, 1994, S. 217.

<sup>250</sup> Albrecht, 1996, S. 8.

<sup>251</sup> Albrecht, 1996, S. 8.

erweitern und sich Einbindungs- und Kontrollmechanismen zu entziehen? Inwieweit war die Bundesrepublik bereit, ihren Weg als Zivilmacht fortzusetzen?

Im Rahmen der diplomatischen Bemühungen zur Herstellung der deutschen Einheit hat sich die Bundesrepublik nachdrücklich für absolute Gleichberechtigung der beiden deutschen Staaten im 2+4-Verhandlungsprozeß und als Folge der Einheit für volle, uneingeschränkte staatliche Souveränität des neuen Deutschlands eingesetzt.<sup>252</sup> Die Bush-Administration hatte dafür nicht nur volles Verständnis, sie hat ihrerseits sogar auf die Ausübung eigener Souveränitätsrechte verzichtet, um eine diplomatische Demütigung des Partners zu vermeiden und um den Prozeß der Einigung zu beschleunigen: So rief Bush den Kanzler am 9. Februar 1990 an und teilte ihm mit, daß die USA bereit wären, auf ihre aus dem Vier-Mächte-Status herrührenden Rechte zu verzichten.<sup>253</sup> Nach dem Pariser 2+4-Außenministertreffen hatte die Sowjetunion angedeutet, daß man die Verhandlungen bereits am 12. September in Moskau abschließen und einen Vertrag unterzeichnen könne. Die Vereinigten Staaten erklärten sich, ebenso wie Großbritannien, umgehend bereit, auf „ihre“ 2+4-Konferenzen in Washington und London zu verzichten, um das günstige Klima für einen frühzeitigen Abschluß der Verhandlungen zu nutzen.<sup>254</sup>

Trotz des bundesdeutschen Beharrens auf formaler Gleichberechtigung und voller Souveränität fühlte man sich im Bonner Kanzleramt mit der Vorstellung, im Zuge der Einheit einer weiteren Integration und dem Transfer zusätzlicher Souveränitätsrechte zuzustimmen, durchaus wohl. Zwei Berater im Bundeskanzleramt schrieben in der *Financial Times* über den zur Einheit führenden Weg: „As to the second condition [for unification], integration means giving up parts of national sovereignty in order to exercise it along with others.“<sup>255</sup> Insofern spiegeln sich im Denken der Entscheidungsträger stark zivilmachtorientierte, auf historischen Erfahrungen und strukturellen Verflechtungen gegründete Verhaltensmuster wider, die es Bonn vereinfachten, die Einheit international abzufedern. Für die Bundesrepublik gab es zu internationaler Selbstbindung und Souveränitätstransfer als Norm keine Alternative.

Dieser Maxime entsprechend unterstützte die Bundesrepublik mit Erlangen der vollen Souveränität eine weitere Vertiefung und die Einbindung Deutschlands im Rahmen der europäischen Integration. Deutschland war bereit, mehr Souveränität abzugeben als nationale Souveränitätsrechte im Zuge der Einheit hinzugewonnen wurden. Nicht nur hat Bonn auf relative Gewinne verzichtet, man hat sogar relative Verluste an formeller Macht und Souveränität hingenommen. Die Initiative für eine weitergehende Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zu ergreifen,<sup>256</sup> obwohl zu dieser Zeit kein besonderer integrationspolitischer Druck bestand, erklärt sich nur aus einer grundsätzlichen Präferenz für „Einbindungspolitik“,<sup>257</sup> nicht aber aus machtpolitischen Überlegungen: Die Bundesrepublik

---

<sup>252</sup> Vgl. beispielsweise Frank Elbe, 1992, S. 4, 6; Zelikow/Rice, 1995, S. 176. Besonders Genscher war fest entschlossen, diplomatisches *procedere*, das auf eine Sonderbehandlung Deutschlands hinweisen könnte, auszuschließen. Vgl. dazu die Schilderung der detaillierten Festlegung der 2+4-Tagungsagenda durch das Auswärtige Amt mit Tagungsorten, Sitzordnung, Vorsitz, Verhandlungssprache und Abstimmungsprinzip bei Kiessler/Elbe, 1993, S. 121.

<sup>253</sup> Bericht über Telefonat Bush-Kohl vom 9. Februar 1990, Zelikow/Rice, 1995, S. 186.

<sup>254</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 202.

<sup>255</sup> Michael Mertes und Norbert J. Prill, *German Unification Raises the Question of Democracy*, FT, 20. Dezember 1989.

<sup>256</sup> So vereinbarten Kohl und Mitterand z.B. Mitte März 1990 nach Konsultationen im Elysée, eine gemeinsame Initiative zur Politischen Union vorzubereiten, vgl. Teltschik, 1991, S. 175f. Auf dem europäischen Ratstreffen in Maastricht Ende 1991 ging Kohl noch weiter: wirtschaftliche Union mache überhaupt nur einen Sinn, wenn auch die politische Union erreicht würde, vgl. Pond, 1993, S. 233f.

<sup>257</sup> Hellmann, *Einbindungspolitik*, 1994, S.3.

hätte die Vereinigung abwarten können, um dann bei erneutem Integrationsdruck in einer besseren Verhandlungsposition zu sein. Auch hier nahmen also Kategorien aus dem Zivilmacht-konzept wesentlichen Einfluß auf die Politik der Bundesregierung (Kategorien 3.1, supranationalist und 3.2, regime builder/deepener).

## 6 Ergebnis der Hypothesenüberprüfung

Tabelle 5

idealtypische Verhaltenserwartung	Bundesrepublik	USA
promoter of the rule of law (3.3)	klar ja	klar ja
regime/institution user (5.4)	eher ja (Nebeneinander von offenem Bi- und Multilateralismus)	eher ambivalent (eher Minilateralismus)
promoter of compromise and mediation (5.3)	ja	eher nein (Maximalforderungen)
collective security (6.1)	klar ja	ja
cooperative security (6.2)	klar ja	ja
supranationalist (3.1)	klar ja	nicht prüfbar

## 7 Gestaltungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen

Insgesamt gilt der deutsche Einigungsprozeß als beispielhafte diplomatische Leistung. Die Regierungen in Washington und Bonn mußten gegenüber den anderen Spielern im Kontext der Einigung nur wenige substantielle Kompromisse eingehen oder von der eigenen Position abweichen: „The fact is that Bonn and Washington were united in a way that made it nearly impossible politically for other NATO allies to go public with their concerns about unification, much less work to derail the process.“<sup>258</sup> Vielmehr gelang es beiden Akteuren durch ihren engen Schulterschluss die internationale Politik maßgeblich zu beeinflussen und Politik weit über den eigentlichen Kontext der Einheit hinaus zu gestalten. Der enge Zusammenhalt und damit die gemeinsame Machtposition mag dies erklären. Andererseits hat die Bundesrepublik von der Sowjetunion weitreichende Zugeständnisse erhalten, weil sich Bonn demonstrativ kooperativ und entgegenkommend gezeigt hat. ‘Soft-Power’-Politik und eine Zivilmachtorientierung haben hier also hohes Gestaltungspotential bewiesen.

### 7.1 Die Bundesrepublik

Bundeskanzler Kohl stellte am 12. September, als das letzte 2+4-Außenministertreffen in Moskau zu Ende ging, im Bonner Kabinett fest, „...der in Moskau unterzeichnete „Zwei-plus-Vier“-Vertrag spiegelte die Verhandlungsziele wider, die sich seine Regierung sieben Monate zuvor gesetzt hatte: die Souveränität Deutschlands, die Entscheidungsfreiheit über die Bündniszugehörigkeit, den verbindlichen Zeitplan über den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ostdeutschland und die Klarheit in der Grenzfrage mit Polen.“<sup>259</sup> Für die Bundesrepublik

<sup>258</sup> Zelikow/Rice, 1995, S. 165.

<sup>259</sup> Vgl. Kiessler/Elbe, 1993, S. 205.

ergaben sich - bei aller Schwierigkeit und Ungewißheit des Prozesses - im Gegensatz zu den Rahmenbedingungen in der Fallstudie 'Golfkonflikt' günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik. Der Kontext der Fallstudie stellt eine komplexe Verhandlungssituation dar, in der Erfolg vor allem von verschiedenen Formen von 'soft-power' abhing: diplomatisches Geschick, Verhandlungstaktik, die Fähigkeit Partner für die eigene Politik zu finden und Vertrauen zu schaffen, Kompromißbereitschaft, visionäre Kraft und das Anbieten wirtschaftlicher Anreize. Alle an den Verhandlungen beteiligten Akteure waren geprägt von Pragmatismus und Vernunft,<sup>260</sup> beides u.U. wesentliche Voraussetzungen für das Gelingen einer zivilmachtorientierten Politik. Die Situation kam also dem deutschen Rollenkonzept sehr entgegen und bot ein insgesamt günstiges Terrain für die deutsche Diplomatie, die all ihre Stärken im Rahmen der 2+4-Gespräche und in den begleitenden Verhandlungen ausspielen konnte.

## 7.2 Die USA

Den USA gelang es, ihre zentralen Zielsetzungen im Einigungsprozeß zu verwirklichen. „The American policy was very succesful...All the objectives were met and very early on. They came out of this process with a very stable relationship as the best possible starting point we could have.“<sup>261</sup> Im Sinne der auf der Agenda des 2+4-Prozesses festgeschriebenen Ziele ließen die Ergebnisse also für Washington keine Wünsche offen. Im Nachhinein gab es in Washington dennoch Ernüchterung. Zwar legte die enge Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik auch den Grundstein für die im Konzept „Partnership in Leadership“ zusammengefaßten neuen deutsch-amerikanischen Beziehungen und ließ die teilweise sehr störenden Turbulenzen in den Beziehungen der achtziger Jahre vergessen. Aber nicht alles, was man sich für die deutsch-amerikanischen Beziehungen als Folge der Einheit ausgedacht hatte, ging auch tatsächlich in Erfüllung:

„The issue that we should have spend more time on... was the economic. There were aspects in the way that Germany was unified economically that actually caused great trouble, ironically, for George Bush's political future. German unification led to the inability to get global growth in 1992 which might have helped George Bush to get reelected. And another thing we didn't do is that George Bush was also very concerned about completing the Uruguay round. We had hoped that Germany could play an important role in trying to bring that about. Kohl never did.“<sup>262</sup> It was unfortunate that Kohl really didn't turn out to help Bush in the way that Bush helped Kohl. One could have argued that the United States could have said to Kohl, 'we'll help you here but you make sure we get the Uruguay round done'. We never did.“<sup>263</sup>

Auch hier mußten die USA erkennen, daß die Bundesrepublik - ähnlich wie zuvor in der Golfkrise - ihre eigenen Vorstellungen von der 'Partnership in Leadership' hatte und sich den Vorstellungen der Vereinigten Staaten von einem weltpolitischen Tandem unter amerikanischer Führung nicht ohne weiteres zu unterwerfen bereit sein würde. Deutschlands Konzepte von der

---

<sup>260</sup> Michael Gordon hat auch auf den neuen sowjetischen Verhandlungsstil in den 2+4-Gesprächen aufmerksam gemacht: einer prinzipiellen Zugänglichkeit für gute Argumente der anderen Seite, vgl. Steps to German Unity: Bonn as a Power, New York Times, Februar 16, 1990.

<sup>261</sup> Interview mit Stephen Szabo, Washington, 24. Mai 1995.

<sup>262</sup> Als die GATT-Runde Ende 1990 kurz vor Abschluß stand und die Delegationen - mit Ausnahme Frankreichs! - einen konsensfähigen Kompromiß ausgearbeitet hatten, der für die gemeinsame Agrarpolitik der EG statt Außenhandelsabschöpfungen direkte Subventionen und damit einen besseren Marktzugang für die USA vorsah, gab Kohl die Direktive, nicht gegen französische Interessen abzustimmen. Kohl soll damals gesagt haben: „Die deutsch-französische Freundschaft geht vor“, Interview mit Otto Schlecht, Leiter der bundesdeutschen EG-Ministerratsdelegation, Trier, Sommer 1993.

<sup>263</sup> Interview mit Zoellick, Washington, 11. Mai 1995.

eigenen Rolle in den internationalen Beziehungen fielen als unmittelbares Ergebnis der Wiedervereinigung immer noch bescheidener aus, als die USA dies gewünscht hätten.