

Peter Sørensen

Den tyske politik i forbindelse med »2 + 4«-aftalen

»2+4«-modellen er betegnelsen for hvordan de to Tysklande og de fire besættelsesmagter skulle fastlægge betingelserne for det forenede Tyskland.

Ideen til »2+4«-modellen var sandsynligvis amerikansk, og tyskerne fik opfyldt hovedparten af deres mål. Selv om vesttyskerne dominerede forhandlingerne, havde østtyskerne også stor indflydelse på udformningen af aftalen. Tyskerne lagde fra starten vægt på en forsigtig udenrigspolitik.

Med DDR's sammenbrud 1989/90 opstod muligheden for tysk genforening. Da Tyskland stadig var besat af de fire stormagter – USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig – var det af afgørende betydning for tyskerne, at de kunne opnå en aftale med de fire stormagter om afviklingen af besættelsen. Det skete med undertegnelsen af »2+4«-aftalen i Moskva 12. september 1990 (*Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland*). Med denne aftale fik det forenede Tyskland fuld suverænitet. Anden verdenskrig afsluttedes dermed efter 45 år, og den vesttyske udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher betegner aftalen som den vigtigste, Tyskland nogensinde har indgået (BT, 5.10.1990: 18101).

I denne artikel vil følgende spørgsmål blive forsøgt besvaret: Hvilke ønsker havde tyskerne oprindeligt til aftalen? Hvad opnåede de? Hvordan skal aftalen vurderes ud fra et tysk synspunkt? Hvilken rolle kommer Det nye Tyskland til at spille fremover? Før disse centrale spørgsmål tages op, vil spørgsmålet om forhandlingernes form blive belyst.¹

»2 + 4«-modellen

Hvordan skulle forhandlingerne foregå? Skulle besættelsesmagterne alene afgøre det? Skulle tyskerne være med? Skulle Tysklands naboer deltage i forhandlingerne?

Oprindeligt ønskede de fire magter selv at løse problemerne i forbindelse med Tysklands genforening (samtale med Andrim, 25.6.1991). Især ønskede England dette. Der blev udvekslet særdeles hårde ord om dette spørgsmål mellem briterne og tyskerne i Bundeskanzleramt. Tyskerne ønskede nemlig ikke et nyt »Jalta« eller »Potsdam« (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991).

Det var også vigtigt for tyskerne, at disse centrale spørgsmål ikke skulle klares på en fredskonference med mange deltagere. En sådan ville utvivlsomt have kompliceret forhandlingerne og trukket dem i langdrag. Derfor var »2+4«-modellen af fundamental betydning for tyskerne. »2+4«-modellen vil sige, at de to Tysklande og de fire besættelsesmagter tilsammen skulle fastlægge et genforenet Tysklands grænser, alliancetilhørsforhold, suverænitet, hærstørrelse m.m.

Peter Sørensen

Den tyske politik i forbindelse med »2 + 4«-aftalen

»2+4«-modellen er betegnelsen for hvordan de to Tysklande og de fire besættelsesmagter skulle fastlægge betingelserne for det forenede Tyskland.

Ideen til »2+4«-modellen var sandsynligvis amerikansk, og tyskerne fik opfyldt hovedparten af deres mål. Selv om vesttyskerne dominerede forhandlingerne, havde østtyskerne også stor indflydelse på udformningen af aftalen. Tyskerne lagde fra starten vægt på en forsigtig udenrigspolitik.

Med DDR's sammenbrud 1989/90 opstod muligheden for tysk genforening. Da Tyskland stadig var besat af de fire stormagter – USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Frankrig – var det af afgørende betydning for tyskerne, at de kunne opnå en aftale med de fire stormagter om afviklingen af besættelsen. Det skete med undertegnelsen af »2+4«-aftalen i Moskva 12. september 1990 (*Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland*). Med denne aftale fik det forenede Tyskland fuld suverænitet. Anden verdenskrig afsluttedes dermed efter 45 år, og den vesttyske udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher betegner aftalen som den vigtigste, Tyskland nogensinde har indgået (BT, 5.10.1990: 18101).

I denne artikel vil følgende spørgsmål blive forsøgt besvaret: Hvilke ønsker havde tyskerne oprindeligt til aftalen? Hvad opnåede de? Hvordan skal aftalen vurderes ud fra et tysk synspunkt? Hvilken rolle kommer Det nye Tyskland til at spille fremover? Før disse centrale spørgsmål tages op, vil spørgsmålet om forhandlingernes form blive belyst.¹

»2 + 4«-modellen

Hvordan skulle forhandlingerne foregå? Skulle besættelsesmagterne alene afgøre det? Skulle tyskerne være med? Skulle Tysklands naboer deltage i forhandlingerne?

Oprindeligt ønskede de fire magter selv at løse problemerne i forbindelse med Tysklands genforening (samtale med Andrim, 25.6.1991). Især ønskede England dette. Der blev udvekslet særdeles hårde ord om dette spørgsmål mellem briterne og tyskerne i Bundeskanzleramt. Tyskerne ønskede nemlig ikke et nyt »Jalta« eller »Potsdam« (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991).

Det var også vigtigt for tyskerne, at disse centrale spørgsmål ikke skulle klares på en fredskonference med mange deltagere. En sådan ville utvivlsomt have kompliceret forhandlingerne og trukket dem i langdrag. Derfor var »2+4«-modellen af fundamental betydning for tyskerne. »2+4«-modellen vil sige, at de to Tysklande og de fire besættelsesmagter tilsammen skulle fastlægge et genforenet Tysklands grænser, alliancetilhørsforhold, suverænitet, hærstørrelse m.m.

På Ottawa-konferencen i februar 1990 krævede Holland, Polen og Italien at være med i forhandlingerne om tysk enhed, men deres krav om medbestemmelsesret blev kategorisk afvist af de to Tysklænde og de fire besættelsesmagter, der på dette tidspunkt allerede havde truffet en definitiv beslutning om, som blev officielt annonceret 13. februar 1990 (*Vertrag*, 1990: 12; Kaiser, 1991: 194).

Hvem fik egentlig ideen? Og hvornår? Franskmændene påstår, at ideen var deres (samtale med Grosein, 24.6.1991). Briterne hævder, at de kom med forslaget, da tyskerne i starten ikke ville forhandle med de fire magter (samtale med britisk topdiplomat, 25.6.1991). Tyskerne påstår, at det var Genschers idé (samtale med topembedsmænd i AA og BA, 24.6.1991 og 18.10.1991; Maas, 1991: 63), og at amerikanerne støttede ham (C. Bertram i *Die Zeit*, 7.9.1990).

Meget tyder imidlertid på, at det var en amerikansk idé. Robert Zoellick, den amerikanske chefforhandler, sagde nemlig i forbindelse med ratifikationen af »2+4«-aftalen i Senate Foreign Relations Committee 28. september 1990: »We introduced the idea of the »2+4« mechanism in late January« (*Congressional Records*, 28.9.1990: 3), og Walther Andrim, chef for Political Section, US Embassy i Bonn, angiver, at det var den amerikanske udenrigsminister James Bakers personlige idé (samtale med Andrim, 25.6.1991).²

Hvad ønskede tyskerne?

Vesttyskerne ønskede følgende:

- hurtig enhed
- begrænset antal deltagere i forhandlingerne
- ligeberettigelse for alle deltagere
- ingen fredskonference og fredstraktat, men en folkeretlig bindende aftale, der skulle konfirmeres på CSCE-konferencen i Paris i november 1990
- annullering af 4-magtsrettigheder og 4-magtsansvar for Berlin og hele Tyskland
- fuld suverænitet fra genforeningsdagen
- frit alliancevalg (dvs. NATO-medlemskab)
- ingen neutralitet eller demilitarisering
- ingen særstatus eller diskriminering
- tilbagetrækning af de ca. 400.000 sovjetiske soldater inden for en frist (Kaiser, 1991: 71-72, 191, 197-199, 217-218; *Vertrag*, 1990: 11-12; Petersen, 1991: 74).

Forhandlingerne

De seks landes udenrigsministre forhandlede i Bonn 5. maj 1990, i Østberlin 22. juni 1990, i Paris 17. juli 1990 og endelig i Moskva 12. september 1990. Forud for møderne havde de seks landes embedsmænd og eksperter ført adskillige forhandlinger (*Vertrag*, 1990: 13ff)³. På det første møde i Bonn den 5. maj 1990 diskuterede man især tre problemer:

1. Sammenhængen mellem de interne tysk-tyske forhandlinger om en enheds-traktat og forhandlingerne om en »2+4«-aftale.
2. Alliantetilhørsforholdet.
3. Grænsespørgsmålet.

Den sovjetiske udenrigsminister Eduard Shevardnadse foreslog en afkobling af de tysk-tyske forhandlinger om en enhedstraktat og »2+4«-forhandlingerne. En afkobling vil sige, at forhandlingerne ikke nødvendigvis skulle afsluttes samtidig, men at »2+4«-forhandlingerne eventuelt kunne afsluttes senere (*Vertrag*, 1990: 14; Kaiser, 1991: 215). Ifølge en topembedsmand i Bundeskanzleramt gik især Julij Kvizinski, den sovjetiske viceudenrigsminister, meget stærkt ind for denne afkobling (samtale, 18.10.1991).

De to Tysklænde og Vestmagterne afviste imidlertid kraftigt en afkobling. Tyskerne var nemlig klar over, at det ville have betydet, at de fire magter havde bevaret deres rettigheder og ansvar i Berlin og Tyskland i adskillige år, og at Tyskland således ikke ville få fuld suverænitet (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991 og britisk topdiplomat i Bonn, 25.6.1991).

Med hensyn til alliancespørgsmålet afviste Shevardnadse kategorisk et forenet Tysklands medlemskab af NATO. Hvad angik grænsespørgsmålet, det vil sige en anerkendelse af Oder/Neisse-grænsen, enedes man om at invitere den polske udenrigsminister med til den tredje forhandlingsrunde i Paris i juli (*Vertrag*, 1990: 14).

Østberlin 22. juni 1990

Udenrigsministermødet i Østberlin foregik under den østtyske udenrigsminister Markus Meckels ledelse, men ifølge en embedsmand i Bundeskanzleramt var det i virkeligheden den vesttyske chefforhandler, Dieter Kastrup, der styrede forløbet (samtale, 18.10.1991).

Den 21. juni 1990 havde både Bundestag og Volkskammer vedtaget erklæring om en »bekræftelse« af Oder/Neisse-grænsen (Kaiser, 1991: 231-232), og disse erklæring blev taget til efterretning på mødet i Østberlin. Genscher gjorde gældende, at Tyskland skulle have sin fulde suverænitet på genforeningsdagen, og at det forenede Tyskland ikke måtte belastes med åbne spørgsmål (*Vertrag*, 1990: 14-15).

NATO-møde i London 5.-6. juli 1990

På NATO-mødet i London fra 5. – 6. juli 1990 enedes man om en erklæring (*Bulletin*, 10.7.1990; Kaiser, 1991: 241-246). Denne erklæring lagde op til et nyt forhold mellem Øst og Vest i Europa med et forslag om en ikke-angrebspagt mellem de to alliancer. Erklæringen lagde videre stor vægt på de igangværende nedrustningsforhandlinger og på en udbygning og en institutionalisering af CSCE-processen. NATO's rolle skulle i fremtiden i højere grad være politisk, mens de militære aspekter skulle nedtones, blandt andet ved en svækkelse af kernevåbnens rolle (*Vertrag*, 1990: 15-16; Petersen, 1991: 71-72). Ifølge en højtstående embedsmand i Bundeskanzleramt havde tyskerne en væsentlig indflydelse på udformningen af denne centrale erklæring (samtale, 18.10.1991).⁴

Kohl/Gorbatjov juli 1990

På mødet mellem forbundskansler Helmut Kohl og præsident Mikhail Gorbatjov i Kaukasus fra 14. – 16. juli 1990 skete det virkelige gennembrud i »2+4«-

forhandlingerne, og man kan sige, at her blev grunden lagt til »2+4«-aftalen (*Vertrag*, 1990: 26-31; Kaiser, 1991: 246-250).

Væsentligst for Tyskland var, at Gorbatsjov accepterede, at Tyskland frit kunne vælge alliance. I den forbindelse havde Kohl sagt, at det forenede Tyskland ville slutte sig til NATO (pkt. 3). Det var også af stor betydning for Tyskland, at Gorbatsjov erklærede sig parat til at trække sine tropper ud af Tyskland i løbet af tre til fire år (pkt. 4), og at han billigede, at Tyskland fik fuld suverænitet på genforeningsdagen. Det indebar, at de fire magter suspendede deres rettigheder og ansvar i Berlin og hele Tyskland (pkt. 2).

Endelig accepterede Gorbatsjov, at de vestlige tropper forblev i Berlin, så længe de sovjetiske tropper endnu var i det tidligere DDR (pkt. 7).

Til gengæld lovede Kohl Gorbatsjov:

- at der ikke ville blive stationeret NATO-tropper i det tidligere DDR, mens Sovjet fortsat var i dette område (pkt. 5). Derimod måtte tyske tropper, der ikke var integreret i NATO, gerne stationeres i »DDR« (pkt. 6).
- at der ikke måtte stationeres udenlandske NATO-tropper eller atomvåben i det tidligere DDR efter de sovjetiske troppers tilbagetrækning. Til gengæld måtte tyske tropper, der var integreret i NATO, gerne stationeres i det tidligere DDR, men uden apparatur til affyring af atomvåben (pkt. 8).
- at Tyskland ville reducere sin hær til 370.000 mand i løbet af tre til fire år (pkt. 9) – en reduktion på 45 pct.

Der er ingen tvivl om, at den sidste indrømmelse var væsentlig for Gorbatsjov.

Hvem fik egentlig ideen til så kraftig en reduktion af den tyske hær? Genscher har hidtil fået æren. Men Markus Meckel påstår, at ideen var hans. Under et besøg hos Genscher i juni 1990 foreslog han nemlig, at tyskerne skulle reducere deres hær til 300.000 mand (samtale med Meckel, 26.8.1991, båndudskrift: 9 og 29). Ifølge en embedsmand fra Bundeskanzleramt var det dette kontor, der undfangede ideen – og fik så senere tilslutning af det vesttyske udenrigs- og forsvarsministerium (samtale, 18.10.1991)⁵.

Til slut tilbød Kohl, at Tyskland ville give afkald på fremstilling, besiddelse og anvendelse af ABC-våben (pkt. 10). Kohl nævnte i øvrigt i sin redegørelse for mødet med Gorbatsjov, at Vestmagterne og DDR støttede ham i de indrømmelser, han havde givet Gorbatsjov.

I sin erklæring efter mødet med Gorbatsjov sagde Kohl også, at det økonomiske samarbejde mellem Tyskland og Sovjetunionen havde udgjort et tyngdepunkt i deres samtaler uden at præcisere dette nærmere. Fra Horst Teltschik ved vi imidlertid, at Kohl på mødet tilbød Gorbatsjov en kredit på fem mia. DM, ligesom Kohl lovede at betale for de sovjetiske troppers fortsatte eksistens i »DDR«, deres transport hjem, bygning af boliger til dem i Sovjetunionen samt deres omskoling, et beløb på 13,5 mia. DM (Teltschik, 1991: 316).

Paris 17. juli 1990

På konferencen i Paris deltog den polske udenrigsminister i et møde om formiddagen, hvor man enedes om, at Tyskland og Polen senere skulle udarbejde en

grænseaftale, der folkeretligt anerkendte Oder/Neisse-grænsen. I øvrigt havde polakkerne ifølge Markus Meckel søgt at inddrage en tysk-polsk venskabsaftale i forhandlingerne i Paris, men det var ikke lykkedes, blandt andet på grund af Meckels modstand (samtale med Meckel, 26.8.1991, båndudskrift: 18 og 19; samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991).

Markus Meckel havde modsat sig denne sammenkædning, fordi han vidste, at det ville have kompliceret og forsinket forhandlingerne (samtale med Meckel, 26.8.1991, båndudskrift: 19 og 20). Den tyske topembedsmand i Bundeskanzleramt betonede i øvrigt, at Polens deltagelse i Paris lå uden for de egentlige »2+4«-forhandlinger og nærmest var tænkt som en gestus over for Polen (samtale, 18.10.1991). På mødet i Paris enedes man yderligere om, at »2+4«-aftalen skulle træde i stedet for en fredstraktat, og at alle spørgsmål i forbindelse med Tyskland nu var løst (*Vertrag*, 1990: 16).

Tysk-sovjetiske forhandlinger

Sideløbende med »2+4«-forhandlingerne førtes intensive og overordentlig vigtige bilaterale forhandlinger mellem Tyskland og Sovjetunionen om følgende fire aftaler:

1. Venskabsaftale.
2. Tilbagetrækningsaftale.
3. Overgangsregler.
4. Økonomisk aftale (*Vertrag*, 1990: 17; Kaiser, 1991: 328-357).

Moskva 12. september 1990

I Moskva startede 11. september 1990 de afsluttende »2+4«-forhandlinger. Den britiske udenrigsminister Douglas Hurd insisterede pludselig på, at der skulle stationeres NATO-tropper i det tidligere DDR efter den sovjetiske tilbagetrækning, hvilket Sovjetunionen pure afviste (samtale med de Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 23). Sovjet ville derimod ikke opgive sine rettigheder og ansvar for Tyskland, før aftalen var ratificeret. Forhandlingerne gik totalt i hårdknude – og alle var indstillet på at rejse hjem uden aftale. Imidlertid lykkedes det i løbet af natten Genscher og Baker at overtale Hurd til et kompromis. Hurd gik med til, at der ikke måtte være udenlandske NATO-styrker i det tidligere DDR, mens Sovjet gik med til en erklæring om en suspendering af 4-magtsrettighederne. Ifølge en britisk topdiplomat i Bonn foreslog briterne, at 4-magtsrettighederne »suspenderedes« på genforeningsdagen (samtale, 25.6.1991). Den 1. oktober 1990 undertegnede en erklæring i New York, hvor 4-magtsrettighederne ophævedes indtil traktatens ikrafttræden (*Bulletin*, 10.10.1990; Kaiser, 1991: 310-311).

Et andet stridspunkt i Moskva var, om NATO-tropper skulle have lov til at afholde manøvrer i det tidligere DDR efter sovjetisk tilbagetrækning. I løbet af natten enedes man om, at det var op til Tyskland at afgøre dette under hensyntagen til de involverede parters sikkerhedspolitiske interesser (læs: Sovjets) (samtale med topembedsmand i AA, 24.6.1991 og i BA, 18.10.1991). Imidlertid var erklæringen fra New York ikke juridisk bindende. Den juridisk forpligtende afgivelse

af 4-magtsrettighederne skete først med ratificeringen af »2+4«-aftalen (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991).

I tilknytning til aftalen insisterede Sovjet på, at Genscher og Lothar de Maizière udfærdigede et fælles brev til de fire magter, hvori Tyskland lovede:

1. Nationaliseringerne 1945-1949 kan ikke omgøres.
2. De sovjetiske krigsmindesmærker og -grave i Tyskland skal beskyttes.
3. Nazistiske partier skal forbydes.
4. DDR's aftaler med andre lande skal respekteres (*Vertrag*, 1990: 48-50; Kaiser, 1991: 268-270).

Dette fælles brev er en del af »2+4«-aftalen og har derfor folkeretlig gyldighed (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991 og de Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 18-19). Ifølge en topembedsmand i Bundeskanzleramt var de Maizière aktiv i udarbejdelsen af det fælles brev (samtale, 18.10.1991). Aftalen blev undertegnet næste dag af de seks landes udenrigsministre. De Maizière var så bevæget, at tårerne løb ned ad kinderne på ham. Roland Dumas, den franske udenrigsminister, gik hen til de Maizière og sagde på tysk: »Når jeg ser De græder, må jeg også græde« (samtale med de Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 36).

Indholdet

Indholdet i aftalen er i korthed følgende: Det forenede Tysklands grænser godkendes »endegyldigt« (art. 1, pkt. 1). I punkt 2 lover Tyskland og Polen at slutte en folkeretlig bindende aftale om Oder/Neisse-grænsen. Og i punkt 3 lover Tyskland, at det ikke har territoriale krav på andre lande eller vil rejse sådanne i fremtiden. I punkt 5 i artikel 1 bekræfter de fire magter de to Tysklandes erklæringer om det forenede Tysklands »endegyldige« grænser. I artikel 2 bekræfter BRD og DDR, at der kun »vil udgå fred fra tysk jord«, og at de ikke vil forberede »angrebskrig«. Tyskland giver afkald på fremstilling, besiddelse og anvendelse af ABC-våben i artikel 3 (jf. Genschers erklæring i Genève af 22.8.1990; Kaiser, 1991: 250-251) og opretholder sin tilslutning til ikke-spredningsaftalen fra 1968. Videre lover Tyskland i artikel 3, at det vil reducere sin hær til 370.000 mand – en reduktion, der vil begynde, når CFE-aftalen træder i kraft. De fire magter tager denne erklæring til »efterretning«. I artikel 4 erklærer Sovjet sin villighed til at trække sine tropper ud af det tidligere DDR inden udgangen af 1994.

Indtil afslutningen af tilbagetrækningen af de sovjetiske tropper, har tyske tropper, der ikke er integreret i NATO, lov til at være stationeret i det tidligere DDR ifølge artikel 5. Yderligere kan amerikanske, britiske og franske tropper fortsat være stationeret i Berlin, indtil russerne er ude af »DDR«. Efter afslutningen af tilbagetrækningen af de sovjetiske tropper fra det østtyske område og Berlin må tyske tropper, der er integreret i NATO, stationeres i det tidligere DDR. Derimod må der hverken være udenlandske styrker eller atomvåben eller apparatur til atomvåben i det tidligere DDR.

Artikel 6 giver Tyskland mulighed for frit at vælge alliancer, og i artikel 7 giver de fire magter afkald på deres rettigheder og ansvar for Berlin og hele Tyskland. Det forenede Tyskland opnår fuld suverænitæt i indre og ydre anliggender.

Aftalen skal ifølge artikel 8 ratificeres »så snart som muligt«. Ratifikationsdokumenterne skal overgives til Tyskland, og aftalen træder i kraft, når Tyskland har modtaget det sidste ratifikationsdokument. Og endelig hedder det i artikel 10, at den tyske, engelske, franske og sovjetiske version har samme retsgyldighed.

I en såkaldt protokolnotits til aftalen hedder det, at det er op til Tyskland at afgøre ordet »verlegt« (»manøvre«) i artikel 5 punkt 3 under hensyntagen til traktatparternes sikkerhedsinteresser (*Bulletin*, 14.9.1990; *Vertrag*, 1990: 38-47; Kaiser, 1991: 260-276).

I en erklæring i Senatets forsvarsudvalg 4. oktober 1990 sagde James Dobbins fra State Department om protokolnotitsen:

»Vi fortolker klausulen på den måde, at store manøvrer ... ikke er tilladt, men at mindre manøvrer kan finde sted, hvis den tyske regering giver lov. Selv om tyskerne ikke ønsker at tillade mindre manøvrer på bestemte tidspunkter, går vi ud fra, at der er sikret frihed til en beslutning herom.« (*US Policy Information and Texts, USIS, Bonn 4.10.1990*)(Kaiser, 1991: 267-268).

Ifølge en topembedsmand i Auswärtiges Amt er det op til den tyske regering at fortolke protokolnotitsen, hvilket efter samme embedsmands opfattelse viste Sovjets tillid til Tyskland (samtale, 24.6.1991; *Fourth Report*, 1990: 7).

Ratificeringen

Ifølge artikel 8 skulle »2+4«-aftalen som nævnt ratificeres »så snart som muligt«. Først ratificerede Tyskland aftalen. Allerede 5. oktober 1990 blev den vedtaget i Bundestag efter nogen diskussion. SPD, FDP og PDS stemte klart for. Et stort flertal i CDU/CSU stemte også for, men nogle stemte imod eller undlod at stemme. De Grønne var totalt splittede (*BT*, 5.10.1990: 18100ff)⁶. Tre dage senere blev aftalen énstemmigt vedtaget i Bundesrat (*BR*, 8.10.1990: 543ff). Efter en bemærkelsesværdig grundig debat, der strakte sig over flere dage, vedtog Senatet i USA énstemmigt »2+4«-aftalen den 10. oktober 1990 (*Congressional Records*, 10.10.1990: 14874).

Den britiske regering ratificerede aftalen den 16. november 1990 (brev af 30.5.1991 fra House of Commons Library) efter en forudgående debat i Underhuset 17. oktober 1990 (*House of Commons*: 1479-1541). Den franske Nationalforsamling godkendte »2+4«-aftalen den 13. december 1990 med 541 stemmer mod 28 (*Assemblée Nationale*, 13.12.1990: 6819), og Senatet vedtog den med stort flertal den 20. december 1990 (*Sénat*: 538ff). Sovjetunionens ratificering lod imidlertid vente på sig. Først den 4. marts 1991 blev aftalen vedtaget af det sovjetiske parlament på et lukket møde (*Politiken*, 5.3.1991; *Die Zeit*, 8.3.1991: 1 og 2).

Den 15. marts 1991 havde den tyske regering modtaget alle ratifikationsdokumenter, og »2+4«-aftalen var dermed folkeretlig gyldig (brev af 30.5.1991 fra House of Commons Library).

Vurdering af aftalen ud fra et tysk synspunkt

Det er klart en ulempe, at Tyskland som »pris« for aftalen måtte bekræfte Oder/Neisse-grænsen (art. 1, pkt. 1). Det hedder yderligere i samme artikels

punkt 2, at Tyskland og Polen skal indgå en folkeretlig bindende traktat. Denne aftale blev allerede indgået 14. november 1990 (*Bulletin*, 16.11.1990; Kaiser, 1991: 358-360).

I grænseaftalens artikel 1 »bekræftes« Oder/Neisse-grænsen, men det er værd at bemærke, at det mere forpligtende ord »anerkende« ikke anvendes. I sin tale på genforeningsdagen 3. oktober 1990 brugte Kohl også udtrykket »bekræfte« om Oder/Neisse-grænsen (Kaiser, 1991: 314). Samme udtryk optræder i Bundestags og Volkskammers erklæringer fra den 21. juni 1991. Derimod anvendes »Anerkennung« eksplicit i DDR's regeringskoalitionsaftale fra 12. april 1990 (Kaiser, 1991: 203-204). Grænseaftalen blev først ratificeret 17. oktober 1991 sammen med den tysk-polske venskabsaftale af 17. juni 1991. De tidligere tyske områder øst for Oder/Neisse udgør hele 25 pct. af Tyskland før 1937! (Kaiser, 1991: 92), og der lever fortsat ca. en mill. tyskere i disse områder. Desuden udgør de såkaldte hjemstavnsfordrevne fra disse områder omkring tre mill. i Tyskland, og staten har på deres vegne givet afkald på hjem og ejendom plus eventuelle erstatninger.

En anden ulempe er, at Tyskland giver afkald på at fremstille, besidde og anvende ABC-våben. Man kan naturligvis sige, at Tyskland allerede i 1954 gav afkald på disse våben (London- og Parisaftalerne). Tysklands naboer – Frankrig og England – har derimod atomvåben, og det giver dem en særlig magt (som de i øvrigt nødig vil give afkald på). Hvis afkaldet på fremstilling af produkter til ABC-våben virkelig håndhæves, vil det ramme Tyskland økonomisk hårdt, idet tyskerne producerer materialer til for eksempel kemiske våben og atomvåben (jf. Irak). Det er også en ulempe, at der ikke må stationeres udenlandske NATO-tropper og atomvåben i det tidligere DDR (art. 5, pkt. 3). Det må vel også betegnes som negativt, at Tyskland forpligter sig til at reducere sin hær til 370.000 mand inden for tre til fire år, det vil sige en reduktion på hele 45 pct.! På den anden side skal denne reduktion først ske, når CFE-aftalen er trådt i kraft, hvilket den som bekendt ikke er endnu (jf. Ib Faurby: »Opløsning«, *Politiken*, 13.10.1991). Det vil også på kort sigt koste mange arbejdspladser i Tyskland, hvor 280.000 bliver berørt af reduktionen (*Die Zeit*, 26.9.1991). Forsvarsminister Gerhard Stoltenberg har for nylig udtalt, at Tyskland har brug for en »stærk hær«. Nu er antallet naturligvis ikke afgørende, men uddannelse og udrustning (herunder teknologi) spiller en stor rolle.

Set med tyske øjne havde det også været en fordel, hvis de sovjetiske tropper skulle have forladt landet noget hurtigere. Sammenligner man for eksempel »2+4«-aftalen med den østrigske statstraktat fra 1955, der gav Østrig fuld suverænitets, skulle de sovjetiske tropper her være ude af landet samme år.

Dertil kommer, at tyskerne må betale for sovjetiske soldaters ophold, transport til Sovjet, bygning af boliger til de hjemvendte soldater samt til deres omskoling, hvilket som nævnt beløber sig til 13,5 mia. DM (jf. tilbagetrækningsaftalen af 9.10.1990; *Europa-Archiv*, Folge 3/1991, D 63 – D 67; Kaiser, 1991: 325-333). »Ich habe gekocht«, sagde en højtstående embedsmand i det tyske udenrigsministerium (samtale, 24.6.1991).

Af de nævnte ulemper vil jeg vurdere »anerkendelsen« af Oder/Neisse-grænsen som den absolut største. Og det viste sig da også, at flere i Bundestag stemte imod

»2+4«-aftalen eller undlod at stemme (*BT*, 5.10.1990: 18109ff). Det samme gjorde sig gældende ved ratificeringen af den tysk-polske grænseaf tale af 14. november 1990. Blandt andet stemte 13 af de hjemstavnsfordrevne, der er medlemmer af CDU/CSU, imod grænseaftalen, og 10 undlod at stemme. Videre afviste to CDU'er, en CSU'er og en partiløs, forhenværende CSU'er pure grænseaftalen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.10.1991; *Süddeutsche Zeitung*, 18.10.1991; *General-Anzeiger*, 18.10.1991).

I forbindelse med ulemperne må brevet fra Genscher og de Maizière til de fire magter også inddrages. Brevet er som omtalt en folkeretlig bindende del af aftalen. Især punkt 1, hvori Sovjet hårdnakket havde krævet, at nationaliseringerne i perioden fra 1945 til 1949 ikke kunne omgøres. Det var som tidligere nævnt et alvorligt stridspunkt på den afsluttende konference i Moskva, men russerne ville ikke bøje sig.

På den anden side er fordelene langt større. Tyskland opnåede enhed og fuld suverænitet, og de fire magter opgav deres rettigheder og ansvar i Berlin og hele Tyskland. Allerede i præamblen hedder det, at Tyskland opnår sin enhed ved selvbestemmelsesretten og bliver et ligeberettiget og suverænt medlem af Europa. Videre hedder det, at de fire magter opgiver deres rettigheder og ansvar i Berlin og hele Tyskland. Og i artikel 7 annulleres alle de 4-magtsaftaler, der gav de fire magter disse rettigheder og ansvar. »Det forenede Tyskland« har således ifølge artikel 8 »fuld suverænitet over indre og ydre anliggender«. For tyskerne var det også en fordel, at amerikanske, britiske og franske tropper forbliver i Berlin, indtil Sovjet er ude af Tyskland.

Set fra tysk side er det en meget stor fordel, at Tyskland frit kan vælge forbund (art. 7). Det betyder, at Tyskland kan tilslutte sig NATO, EF og Vestunionen (hvilket landet jo også har gjort). En fordel er det desuden, at det er op til den tyske regering at afgøre, om der må afholdes NATO-øvelser i det tidligere DDR (samtale med de Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 34; samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991; *Fourth Report*, 1990: 7).

Set med tyske øjne må det også betegnes som positivt, at ratifikationen af aftalen skal ske »så snart som muligt« (art. 8). I brevet, der som nævnt er en del af aftalen, må det endelig betegnes som en fordel, at aftalerne for eksempel mellem DDR og Sovjet står ved magt, idet Sovjet skylder »DDR« flere mia. rubler (samtale med topembedsmand i BA, 18.10.1991).

Af fordelene er enheden, den fulde suverænitet og de frie alliancevalg væsentligst.

Alt i alt må det konkluderes, at fordelene langt overstiger ulemperne. Tyskland har stort set fået alle sine mål opfyldt, og tyskerne er da også yderst tilfredse med aftalen. Genscher betegner undertegnelsen i Moskva 12. september 1990 som en »historisk time« og en »lykkelig time for os tyskere«. Aftalen kan kun give grund til »glæde« (*Vertrag*, 1990: 51-56; Siedler, 1991: 270-272). De Maizière betegner aftalen som et »historisk dokument«, der fylder os med »stor tilfredshed« (*Vertrag*, 1990: 57-58) og »nåde« (samtale med de Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 35). Under ratificeringsdebatten i Bundesrat sagde Genscher: »Der Vertrag ... erfüllt alle Deutschen mit Freude und Dankbarkeit« (*Bulletin*, 10.10.1990: 1265).

Tyske forventninger

Med »2+4«-aftalen opnåede Tyskland stort set, hvad det havde ønsket. Derfor er det interessant at se nærmere på, hvilke konsekvenser det får for tysk udenrigspolitik. Hvilke forventninger har tyskerne til sig selv fremover? Hvilke opgaver ser Det nye Tyskland som de vigtigste? Hvilke mål vil tyskerne forfølge?

I en tale umiddelbart efter undertegnelsen i Moskva sagde Genscher, at Tyskland vil arbejde for fred. »Die Politik des vereinten Deutschlands wird bestimmt von der Friedenspflicht unseres Grundgesetzes und des Einigungsvertrages. In diesem Geist leisten wir unseren Beitrag zu Frieden und Stabilität in Europa« (*Vertrag*, 1990: 53).

Tyskland vil bidrage til opbygningen af en vedvarende europæisk fredsordning. I den forbindelse ser Tyskland det som sin største fremtidsopgave at udbygge og institutionalisere CSCE-processen. Videre vil Tyskland bidrage til udbygningen af et forenet Europa, således som det fremgår af præamblen til Grundgesetz og af Einigungsvertrag⁷. »Vi tyskere«, fortsatte den vesttyske udenrigsminister, »vil skabe en politisk union«. »Tysklands enhed«, sagde Genscher, »betyder større ansvar, men ikke stræben efter mere magt«. Det sidste gentager Genscher og Kohl og de tyske embedsmænd i Auswärtiges Amt og Bundeskanzleramt så ofte, at man nærmest kan få mistanke om, at de mener det modsatte⁸. Det større ansvar, sagde Genscher, forpligter Tyskland til at tage vor tids globale udfordringer op, nemlig: bevarelsen af fred, sikring af den økonomiske udvikling i den 3. verden, sikring af social retfærdighed overalt i verden og endelig sikring af miljøet (*Vertrag*, 1990: 51-56; Siedler, 1991: 270-272).

De Maizière understregede i sin tale efter undertegnelsen, at Det nye Tyskland vil etablere »nye broer, godt naboskab og konstruktivt samarbejde med alle«. Desuden pointerede han, at tyskerne vil bidrage til en løsning af Nord/Syd-problemet (*Vertrag*, 1990: 57-62).

Kohl understregede i en erklæring af 12. september 1990, at Tyskland vil intensivere CSCE-processen, herunder medvirke til etableringen af faste institutioner. Tyskland vil ifølge Kohl arbejde for omfattende afrustning og rustningskontrol. Og han udtrykte det håb, at Tyskland med sin reduktion af hæren samt afkald på ABC-våben vil danne »skole« for andre lande. Endelig fastslog han, at de kommende traktater med Sovjet vil give de tysk-sovjetiske relationer en ny »kvalitet« og tjene som »magtfuld impuls« (*Vertrag*, 1990: 63-67). Som noget nyt nævnte Kohl på genforeningsdagen 3. oktober 1990, at Tyskland vil bekæmpe terrorisme og stofmisbrug i hele verden (Kaiser, 1991: 313-318).

I en stor tale i Bundestag 20. september 1990 udbyggede Genscher tidligere meninger og fremsatte nye synspunkter på Tysklands fremtidige rolle. For første gang brugte han vendingen »det gode eksempels politik« (»Die Politik des guten Beispiels«). Han udtrykte håb om, at andre lande også vil reducere deres tropper og give afkald på ABC-våben. Og Genscher fortsatte: »Die Politik des guten Beispiels verpflichtet uns, die globalen Herausforderungen anzunehmen«. Det vil sige: bevarelse af miljø, overvindelse af hungersnød og fattigdom i den 3. verden og overvindelse af den vanskelige omstilling fra rustningsøkonomi til fredøkonomi. Med »2+4«-forhandlingerne som eksempel sagde han, at Tyskland vil ar-

bejde for en ny måde at leve sammen på internationalt. Alle havde under disse forhandlinger tilstræbt fælles succes frem for ensidige fordele.

Om CSCE-processen præciserede han, at Tyskland vil arbejde for en europæisk fredsordning, der går fra Atlanten til Ural. Det indebærer, at Sovjet skal være med i det europæiske sikkerhedssystem. Som noget nyt omtalte Genscher også Tysklands ansvar for det jødiske folk. Om forholdet til Frankrig udtalte Genscher: »Wir bekennen uns zu einer immer engeren deutsch-französischen Zusammenarbeit als Grundlage deutscher Aussenpolitik«.

Tysklands større ansvar betyder, at det har et særligt ansvar for udviklingen i Central- og Østeuropa. I den forbindelse fremhævede Genscher det nære forhold til Sovjet og udsoningen med Polen. Han understregede, at Tyskland vil udbygge EF til en økonomisk og politisk union. (»Je schneller wir die europäische Union vollenden, desto mehr fördern wir die Einheit Gesamteuropas. Die Europäische Gemeinschaft ist ein Grundelement des zukünftigen e i n e n Europa«).

Og han konkluderede: »Nur wenn alle Europäischen Staaten den Weg nach Europa beschreiten, werden wir den Rückfall in neuen Nationalismus verhindern können«. Til slut nævnte Genscher, at Tyskland vil bidrage til opbygningen af en ny verdensorden (*Vertrag*, 1990: 81-95; Siedler, 1991: 274-285).

Om Tysklands fremtidige rolle fremhævede en topembedsmand i Auswärtiges Amt under henvisning til præamblen i »2+4«-aftalen, at Tyskland bliver »motor i den europæiske integration«. Ligeledes betonedede han, at Tyskland vil tilstræbe større »selvbevidsthed« (samtale, 24.6.1991). Topembedsmanden i Bundeskanzleramt gav følgende svar på spørgsmålet om Tysklands fremtidige rolle: Tyskland vil arbejde for en »fælles linje i EF« og for et nært forhold til Frankrig, stræbe efter ikke at dominere og vil undgå at føre en national politik. »En renæssance for en tysk national politik ville være en katastrofe«. Tyskland vil satse på EF, NATO og Vestunionen og arbejde for et nært forhold til Sovjet. Tyskland vil etablere gode relationer til Østeuropa, især til Polen, men også til Tjekkoslavakiet og Ungarn. Endelig vil Tyskland opbygge et »Vertrauensbild«. Det sidste gentog topembedsmanden flere gange (samtale, 18.10.1991).

Tyskerne lægger således fra starten op til en forsigtig udenrigspolitik, hvilket de formentlig har »forpligtet« sig til, da de fik lov til at forme »2+4«-aftalen.

Sammenfatning

Undersøgelsen viser, at amerikanerne sandsynligvis var ophavsmænd til ideen om »2+4«-modellen, at tyskerne stort set fik deres mål opfyldt, at selv om vesttyskerne spillede den afgørende rolle i forhandlingerne, var østtyskerne med til at præge aftalen, og at tyskerne fra starten lagde vægt på en forsigtig udenrigspolitik.

Det bliver spændende at følge tysk udenrigspolitik. Vil for eksempel de bånd, der blev knyttet mellem Bonn og Moskva under »2+4«-forhandlingerne, blive stadig tættere? Hvordan vil forholdet til Frankrig, der uden begejstring medvirkede til »2+4«-aftalen (*Bulletin*, 25.9.1991: 817), udvikle sig? Vil Tyskland – som forudset i præamblen til »2+4«-aftalen og betonet af flere tyske toppolitikere og -embedsmænd – fortsat satse stærkt på EF, eller vil tyskerne måske begynde at føre en mere selvstændig og mere national politik?

Noter

1. Materialet er dokumenter, interviews med centrale forhandlere samt fremstillinger.
2. Klart er det, at amerikanerne har en interesse i at tage æren for ideen. På den anden side skal det understreges, at netop USA hele tiden helhjertet gik ind for en hurtig tysk genforening.
3. USA's delegation ledtes af Robert Zoellick, Englands af John Westen, Frankrigs af Bertram, Sovjets af Bodarenko, BRD's af Dieter Kastrup og DDR's af Christian von Braumüll.
4. Ifølge Maizière var tanken om NATO's politiske rolle kommet fra DDR (samtale med Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 49).
5. Meget taler for, at ideen var Meckels. Meckel havde i mange år været aktiv i den østtyske fredsbevægelse, og hans oplysninger forekommer meget præcise. Han støttes af sin politiske modstander Maizière, selv om denne også peger på Rainer Eppelmann, østtysk minister for afrustning og forsvar, som ophavsmand til ideen (samtale med Maizière 28.8.1991).
6. Den eksakte stemmefordeling er ikke anført.
7. »Auch der Einigungsvertrag zwischen der BRD und der DDR bekundet unseren Willen durch die deutsche Einheit einen Beitrag zur Einigung Europas zu leisten« (*Vertrag*, 1990:53).
8. Magtbegrebet behandles fortrinligt i: Boulding, Kenneth (1990). *Three Faces of Power*, London: Sage Publications.

Litteratur

- Andrim, Walter, Political Section, US Embassy i Bonn 25.6.1991 (båndoptagelse)(Andrim).
- Boulding, Kenneth (1990). *Three Faces of Power*, London: Sage Publications.
- BR: *Protokolle des Bundesrates*.
- BT: *Protokolle des Deutschen Bundestages*.
- Bulletin*.
- De Maizière, Lothar, Berlin 28.8.1991 (båndudskrift, 74 s.).
- Débat Parlementaires, Assemblée Nationale (Assemblée Nationale).
- Débat Parlementaires, Sénat (Sénat).
- Die Zeit*.
- Europa-Archiv*.
- Fourth Report of the Foreign Affairs Committee: German Unification*, London, 1990 (*Fourth Report*).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- General-Anzeiger*.
- Britisk topdiplomat i Bonn 25.6.1991.
- Kaiser, Karl (1991). *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigen Dokumenten*, Bonn: Bastein-Lübbe.
- Meckel, Markus, Berlin 28.6.1991 (båndudskrift, 50 s.).
- Monsieur Grosein, Ambassade de France i Bonn 24.6.1991 (båndoptagelse).
- Maas, Winfried (Hrsg.) (1991). *Das Schicksalsjahr der Deutschen. Vom 9. November 1989 bis zur ersten gemeinsamen Wahl 1990*, Hamburg: Sternbuch Verlag.
- Parliamentary Debates, House of Commons (House of Commons). Parliamentary Debates, House of Lords (House of Lords)*.
- Petersen, Nikolaj, (1991). *Tysklands enhed - Europas sikkerhed*, København: SNU.
- Politiken*.
- Siedler, Wolf Jobst (1991)(Hrsg.). *Hans-Dietrich Genscher. Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit*, Berlin: Siedler Verlag.
- Süddeutsche Zeitung*.
- Teltschik, Horst (1991). *329 Tage Innenansichten der Einigung*, Berlin: Siedler Verlag.
- Topembedsmand i Auswärtiges Amt, 24.6.1991.
- Topembedsmand i Bundeskanzleramt, 18.10.1991.
- United States Congressional Records (Congressional Records)*.
- Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland. Die Verhandlungen über die äusseren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 1990.

Noter

1. Materialet er dokumenter, interviews med centrale forhandlere samt fremstillinger.
2. Klart er det, at amerikanerne har en interesse i at tage æren for ideen. På den anden side skal det understreges, at netop USA hele tiden helhjertet gik ind for en hurtig tysk genforening.
3. USA's delegation ledtes af Robert Zoellick, Englands af John Westen, Frankrigs af Bertram, Sovjets af Bodarenko, BRD's af Dieter Kastrup og DDR's af Christian von Braumüll.
4. Ifølge Maizière var tanken om NATO's politiske rolle kommet fra DDR (samtale med Maizière, 28.8.1991, båndudskrift: 49).
5. Meget taler for, at ideen var Meckels. Meckel havde i mange år været aktiv i den østtyske fredsbevægelse, og hans oplysninger forekommer meget præcise. Han støttes af sin politiske modstander Maizière, selv om denne også peger på Rainer Eppelmann, østtysk minister for afrustning og forsvar, som ophavsmand til ideen (samtale med Maizière 28.8.1991).
6. Den eksakte stemmefordeling er ikke anført.
7. »Auch der Einigungsvertrag zwischen der BRD und der DDR bekundet unseren Willen durch die deutsche Einheit einen Beitrag zur Einigung Europas zu leisten« (*Vertrag*, 1990:53).
8. Magtbegrebet behandles fortrinligt i: Boulding, Kenneth (1990). *Three Faces of Power*, London: Sage Publications.

Litteratur

- Andrim, Walter, Political Section, US Embassy i Bonn 25.6.1991 (båndoptagelse)(Andrim).
- Boulding, Kenneth (1990). *Three Faces of Power*, London: Sage Publications.
- BR: *Protokolle des Bundesrates*.
- BT: *Protokolle des Deutschen Bundestages*.
- Bulletin*.
- De Maizière, Lothar, Berlin 28.8.1991 (båndudskrift, 74 s.).
- Débat Parlementaires, Assemblée Nationale (Assemblée Nationale).
- Débat Parlementaires, Sénat (Sénat).
- Die Zeit*.
- Europa-Archiv*.
- Fourth Report of the Foreign Affairs Committee: German Unification*, London, 1990 (*Fourth Report*).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- General-Anzeiger*.
- Britisk topdiplomat i Bonn 25.6.1991.
- Kaiser, Karl (1991). *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigen Dokumenten*, Bonn: Bastein-Lübbe.
- Meckel, Markus, Berlin 28.6.1991 (båndudskrift, 50 s.).
- Monsieur Grosein, Ambassade de France i Bonn 24.6.1991 (båndoptagelse).
- Maas, Winfried (Hrsg.) (1991). *Das Schicksalsjahr der Deutschen. Vom 9. November 1989 bis zur ersten gemeinsamen Wahl 1990*, Hamburg: Sternbuch Verlag.
- Parliamentary Debates, House of Commons (House of Commons). Parliamentary Debates, House of Lords (House of Lords)*.
- Petersen, Nikolaj, (1991). *Tysklands enhed - Europas sikkerhed*, København: SNU.
- Politiken*.
- Siedler, Wolf Jobst (1991)(Hrsg.). *Hans-Dietrich Genscher. Unterwegs zur Einheit. Reden und Dokumente aus bewegter Zeit*, Berlin: Siedler Verlag.
- Süddeutsche Zeitung*.
- Teltschik, Horst (1991). *329 Tage Innenansichten der Einigung*, Berlin: Siedler Verlag.
- Topembedsmand i Auswärtiges Amt, 24.6.1991.
- Topembedsmand i Bundeskanzleramt, 18.10.1991.
- United States Congressional Records (Congressional Records)*.
- Vertrag über die abschliessende Regelung in bezug auf Deutschland. Die Verhandlungen über die äusseren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 1990.