

Seitdem die Finanzkrise voll auf den Euro-Raum durchgeschlagen ist, vergeht fast kein Tag, an dem nicht über die Zukunft der europäischen Währung spekuliert wird. Dabei geraten zumeist die Anfänge des Euro aus dem Blick, die bis in die 1980er Jahre zurückreichen. Die langwierige Debatte über die Vertiefung der europäischen Integration überschneidet sich 1989/90 mit dem Prozess der Vereinigung der deutschen Staaten, und es war diese Koinzidenz, die wiederholt zu Spekulationen Anlass gab, der Verzicht auf die D-Mark und die Zustimmung der Bundesregierung zur Einführung des Euro sei der Preis für die deutsche Einheit gewesen. Wilfried Loth stellt diese Spekulationen auf den Prüfstand und leistet so einen wichtigen Beitrag zur Vorgeschichte der Gegenwart.

Wilfried Loth

Helmut Kohl und die Währungsunion

Um die Entstehung des Vertrags von Maastricht ranken sich zahlreiche Mythen. War, wie oft behauptet wird, die Preisgabe der D-Mark zugunsten einer europäischen Gemeinschaftswährung der Preis, der für die deutsche Einheit bezahlt werden musste? Oder war die Währungsunion längst auf dem Weg, als im Winter 1989/90 die unverhoffte Vereinigung der beiden deutschen Staaten über die Europäer hereinbrach – das Ergebnis einer Pfadabhängigkeit europäischer Integrationspolitik und hartnäckigen Drängens eines François Mitterrand und seiner italienischen und spanischen Verbündeten? Hat Helmut Kohl diesem Drängen allzu leichtfertig nachgegeben, „um bei Errichtung einer Politischen Union weiterzukommen“? Sollte man ihn darum, wie Hans-Peter Schwarz dies in der Schlussbetrachtung seiner Kohl-Biographie tut, als „tragische Gestalt“ bezeichnen, „die Gutes gewollt und auch viel Gutes bewirkt hat, wenngleich leider im Übermaß und zu vertrauensvoll“?¹ Die Fragen sind drängender geworden, seit die Staatsschuldenkrise in der Euro-Zone die Schwächen der Vertragskonstruktion von Maastricht deutlicher hervortreten lassen. Verlässliche Antworten wird man nur gewinnen, wenn man die Rolle näher betrachtet, die Helmut Kohl bei der Entstehung des Maastricht-Vertrags gespielt hat.

1. Das Projekt der Währungsunion

Die ersten Jahre der Kanzlerschaft Helmut Kohls waren von einer Intensivierung der währungspolitischen Zusammenarbeit in Europa gekennzeichnet.² Das 1979

¹ Hans-Peter Schwarz, Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München 2012, S.936; die These vom instrumentellen Charakter der Entscheidung für die Währungsunion, in: Ebenda, S.935.

² Zur langen Vorgeschichte der europäischen Währungsunion vgl. Horst Ungerer, A concise history of European monetary integration: From EPU to EMU, Westport/CT. 1997; zu den

eingeführte „Europäische Währungssystem“ (EWS) bot stärkere Anreize zur Schaffung einer Währungsunion und zur Überwindung der Stagflationskrise als die gescheiterte „Währungsschlange“ von 1972: Zu der Vereinbarung, die Währungen nicht mehr als 2,25 Prozent voneinander abweichen zu lassen, kam diesmal die Verpflichtung, auf den Geldmärkten zu intervenieren und Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts zu ergreifen, wenn sich die eigene Währung diesem Grenzwert annäherte. Damit die Intervention effektiv sein würde, wurden dem Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit je 20 Prozent der nationalen Gold- und Devisenreserven übertragen. Eine „Europäische Währungseinheit“ (European Currency Unit oder ECU) sorgte für Transparenz in den finanziellen Transaktionen der beteiligten Länder.

Damit wurde ein Mechanismus geschaffen, der Ländern mit schwachen Währungen wie Frankreich half, die Inflation zu bekämpfen, und es der Bundesrepublik erlaubte, dem Aufwertungsdruck standzuhalten, der von der Schwächung des US-Dollars ausging. Die Länder der Europäischen Gemeinschaft konnten damit insgesamt auf den wirtschaftlichen Wachstumspfad zurückkehren und sich vom Dollar abkoppeln. Der Erfolg des EWS wurde in Frage gestellt, als François Mitterrand zu Beginn seiner Amtszeit als Staatspräsident ein Programm staatlicher Konjunktur- und Beschäftigungsförderung initiierte. Im März 1983 entschied er sich dann aber für einen rigorosen Austeritätskurs, und seither räumten ausnahmslos alle Mitgliedsländer des EWS der Inflationsbekämpfung Priorität ein.

Das hatte zur Folge, dass sich die Inflationsraten auf das niedrige deutsche und niederländische Niveau zu bewegen und Währungsanpassungen seltener notwendig wurden. Lediglich Italien und Irland mussten größere Abwertungen hinnehmen – die Lira verlor im Juli 1985 um sechs Prozent an Wert, das irische Pfund im August 1986 um acht Prozent. Leistungsschwächere Länder kamen der Flucht aus ihren Währungen dadurch zuvor, dass ihre Zentralbanken in währungsstarken Zeiten D-Mark-Bestände aufkauften und diese dann bei drohender Schwächung ihrer Währung einsetzten, noch bevor die Interventionsschwellen erreicht waren. Die D-Mark entwickelte sich so mehr und mehr zu einer zweiten Reservewährung neben dem Dollar und zur Ankerwährung des EWS. Die Orientierung an der D-Mark verhalf den Stabilisierungsbemühungen der Regierungen zu Nachdruck und Glaubwürdigkeit.

Mit der Konsolidierung des EWS trat auch seine Weiterentwicklung zur Währungsunion wieder auf den Plan. Seitdem sich François Mitterrand im Laufe des Jahres 1983 entschlossen hatte, den Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zu einem Kernthema seiner Präsidentschaft zu machen, machte er sich besonders dafür stark. Ein Memorandum, das Mitterrands Vertrauter Roland Dumas mit Un-

Entscheidungsprozessen im Detail vgl. Emmanuel Mourlon-Druol, *A Europe Made of Money. The Emergence of the European Monetary System*, Ithaca/NY. 2012; Harold James, *Making the European Monetary Union. The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, Cambridge/MA. 2012, sowie demnächst Wilfried Loth, *Europas Einheit. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt a. M./New York 2014.

terstützung durch den Quai d'Orsay und das französische Schatzamt ausarbeitete und das zum 1. Juni 1984 vorlag, betonte die Notwendigkeit einer stärkeren Konzentrierung der Währungspolitik und der Entwicklung einer gemeinsamen wirtschaftlichen Rahmenplanung zur Sicherung von Stabilität und Wachstum. Weiterhin sollte die private Nutzung des ECU gefördert werden. Schließlich sollte der Europäische Währungscooperationsfonds zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut werden, mit dem man die europäischen Währungen gegen den Dollar verteidigen konnte. Aus dem ECU sollte so eine echte europäische und internationale Währung werden³.

Begründet wurde die Wiederaufnahme der Pläne für eine Währungsunion in Dumas' Memorandum in erster Linie mit der Notwendigkeit, die Abhängigkeit von den Schwankungen des Dollarkurses und der amerikanischen Zinspolitik zu überwinden. Mit der wachsenden Selbstbindung an die D-Mark kam aber noch ein zweites Motiv hinzu: die einseitige Abhängigkeit von der Dollarpolitik und der Zinspolitik der Deutschen Bundesbank. Letzteres war umso schwerer zu ertragen, als die Bundesbank infolge des Überhandnehmens vorbeugender unilateraler Intervention vor Erreichen der Interventionsschwellen viel weniger zur Aufrechterhaltung der Paritäten beitrug als die Zentralbanken schwächerer Länder. Die „Abweichungsschwelle“ auf ECU-Basis, bei deren Überschreiten auch die Bundesbank zur Intervention gedrängt wurde, wurde selten erreicht; und mit der Zeit geriet dieses Instrument zur ausgewogenen Konvergenzförderung praktisch in Vergessenheit⁴.

Mit der komfortablen Position, die die Bundesbank durch diese Entwicklung gewonnen hatte, waren aber auch die Widerstände gegen eine Vergemeinschaftung der Währungsreserven und der Währungspolitik gewachsen. Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl hütete sich zwar, als prinzipieller Gegner einer europäischen Währungsunion aufzutreten. Mit der Forderung, sich vor einzelnen Reformschritten zunächst über das definitive institutionelle Design dieser Union zu verständigen, schraubte er aber die Hürden, die zu ihrer Verwirklichung zu nehmen waren, bewusst hoch. Helmut Kohl konnte diese Hindernisse nicht so einfach wieder abbauen, weil sein Finanzminister Gerhard Stoltenberg (CDU), der eng mit der Bundesbank zusammenarbeitete, zusehends an Popularität gewann und bald als potentieller Rivale des Bundeskanzlers galt. Grundsätzlich war auch Kohl für die Währungsunion; sie gehörte für ihn ganz selbstverständlich zu seiner Vision von einem vereinten Europa⁵. Er musste aber darauf bedacht sein, sie im Konsens der deutschen Politik oder wenigstens seiner CDU durchzusetzen, und das ließ ihn zögern, auf die französischen Initiativen einzugehen. Die Zugeständnisse, zu denen er sich bei der Ausformulierung der Einheitlichen Europä-

³ Referiert bei Kenneth Dyson/Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford 1999, S. 152f.

⁴ Ungerer, *History*, S. 163. Die Charakterisierung des französischen Drängens als „Mitterrands Griff nach der ‚deutschen Atombombe‘“ und Versuch, „die Bundesrepublik währungspolitisch zu unterwerfen“, bei Schwarz, Kohl, S. 419 bzw. S. 517, lässt diese Motive großzügig außer Acht.

⁵ Vgl. Schwarz, Kohl, S. 397–497.

ischen Akte von 1986 bereitfind, gingen längst nicht so weit, wie Mitterrand gehofft hatte: Die Vertragspartner verpflichteten sich lediglich, bei der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit die „Erfahrungen [zu] berücksichtigen, die bei der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) und bei der Entwicklung des ECU gesammelt worden sind“⁶.

Ein erster Einbruch in die deutsche Abwehrfront gelang im Winter 1986/87, als ein dramatischer Verfall des Dollarkurses den französischen Franc unter Abwertungsdruck und die D-Mark unter Aufwertungsdruck brachte. Jacques Chirac, seit dem Sieg der Gaullisten in den Parlamentswahlen vom März 1986 neuer Premierminister Mitterrands, machte die Anhebung der Geldmarktzinsen durch die Bundesbank dafür verantwortlich. Stoltenberg verteidigte die Bundesbank gegen die öffentliche Kritik aus Paris. Intern musste er den Kritikern aber Recht geben, und er zog daraus den Schluss, dass das Währungssystem mit besseren Mechanismen zur Abwehr spekulativen Drucks ausgestattet werden müsse. Die Bundesbank sollte so zu flexiblerem Vorgehen veranlasst und gleichzeitig vor weiteren Attacken geschützt werden. Die deutsch-französische Konfrontation endete mit einem Beschluss der Finanzminister am 12. Januar 1987, die D-Mark und den niederländischen Gulden um bescheidene drei Prozent aufzuwerten und den belgisch-luxemburgischen Franc um zwei Prozent. Die Forderung nach Abwertung des französischen Franc wurde fallengelassen⁷.

Der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) hatte nach der Aufwertungskrise der Jahreswende 1986/87 die Notwendigkeit erkannt, die Währungsunion trotz des inhaltenden Widerstands der Bundesbank auf die Tagesordnung der Bundesregierung zu setzen. Er wurde dazu nicht nur von Dumas gedrängt, der unterdessen als Mitterrands Außenminister einen guten Draht zu seinem deutschen Kollegen entwickelt hatte und dem völlig klar war, dass eine öffentliche Initiative, wenn sie denn Erfolg haben sollte, von der deutschen Seite kommen musste. Genscher fürchtete darüber hinaus, dass das Währungssystem eine Fortdauer der bestehenden Asymmetrien nicht lange überleben würde. Damit wäre auch das Ziel einer Politischen Union gefährdet, und das zu einem Zeitpunkt, da sie angesichts der Reforminitiativen Michail Gorbatschows mehr denn je gebraucht wurde.

Die Reformen in der Sowjetunion und die Anstrengungen zur Überwindung des Kalten Kriegs, die Gorbatschow als Generalsekretär der KPdSU unternahm, verliehen dem Projekt der Europäischen Währungsunion in Genschers Sicht eine ganz neue Dringlichkeit: „Die West-Ost-Annäherung verlangte geradezu nach einer handlungsfähigen EG, die eng zusammenarbeitete statt auseinanderzudriften. Außerdem würde die deutsche Haltung dazu im Licht der neuen Entwicklungen nicht nur in Paris mit Argusaugen betrachtet werden: Blieben die Deutschen an Bord des Dampfers Europäische Gemeinschaft oder gingen sie wieder eigene Wege? Sobald die deutsche Vereinigung aktuell wurde, würde sich die-

⁶ Text in: Europa-Archiv 41 (1986), S. D 163–182.

⁷ Vgl. ebenda, S. 180; hierzu und zum Folgenden Dyson/Featherstone, Road, S. 156–180 u. S. 306–342.

se Fragestellung noch verschärfen; da durfte es keine Unsicherheiten, keine Unklarheiten geben, denn dies hätte verheerende Auswirkungen zur Folge gehabt.⁸ Genscher nahm offensichtlich wahr, dass hinter dem wachsenden Druck der französischen Seite auch die Sorge vor einer Emanzipation der Deutschen von der Europäischen Gemeinschaft steckte. Dieser Sorge konnte man nur begegnen, indem man sich rechtzeitig um eine stärkere Einbindung der Deutschen bemühte.

Der deutsche Außenminister suchte also nach einer Gelegenheit, den Einfluss der Bundesbank auf die Haltung der Bundesregierung zu dem Projekt der Währungsunion substanziell zurückzudrängen. Er fand sie auch, nachdem seine FDP nach den Bundestagswahlen vom Januar 1987 deutlich an Gewicht gewonnen hatte und Stoltenberg durch die „Barschel-Affäre“ in seiner politischen Heimat Schleswig-Holstein 1987/88 zusehends an Einfluss verlor. Nachdem der deutsche Erfolg bei der Verabschiedung des „Delors-Pakets“ zur beschleunigten Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts auf der Brüsseler Ratstagung vom 11. und 12. Februar 1988 Genschers Ansehen in der deutschen Öffentlichkeit wie bei den europäischen Partnern noch weiter gestärkt hatte, trat er am 26. Februar mit einem sorgfältig ausgearbeiteten Plan zur Schaffung eines „Europäischen Währungsraumes“ an die Öffentlichkeit. Er sollte die Bundesbank ausmanövrieren und den immer noch zögernden Bundeskanzler unter Zugzwang setzen.

Das Memorandum war bewusst nicht im Kabinett abgestimmt worden und firmierte daher als ein persönliches Statement Genschers. Es griff die Zielvorstellungen zu einer Währungsunion auf, die von Pöhl und anderen Vertretern der Bundesbank geäußert worden waren, und verband sie mit einem Verfahrensvorschlag, der auf ihre kurzfristige Verwirklichung zielte. Kernstück der Währungsunion sollte danach die Errichtung einer Europäischen Zentralbank sein, die ebenso unabhängig war wie die Bundesbank und die in gleicher Weise dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet war. Um diese Initiativen auf den Weg zu bringen, sollte der Europäische Rat bei seiner nächsten Zusammenkunft im Juni einen „Sachverständigenausschuss“ mit „professioneller und politischer Autorität“ einsetzen; dieser sollte innerhalb eines Jahres die Eckpunkte für die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes bestimmen, das Statut der Europäischen Zentralbank ausarbeiten und Vorstellungen für die Übergangszeit bis zur Vollendung der Währungsunion entwickeln, die sich am Prinzip der Parallelität von wirtschaftlicher und monetärer Integration orientierten⁹.

Dagegen konnten die Gegner der Währungsunion nur noch Einwände hinsichtlich des Verfahrens vorbringen, und das taten sie auch prompt. Stoltenberg ließ dem Staatssekretärsausschuss für Europäische Angelegenheiten und dem Währungsausschuss des EG-Ministerrats am 15. März ein Gegenmemorandum zukommen, das in enger Zusammenarbeit mit der Bundesbank entstanden war und eine ganze Reihe von Vorbedingungen auflistete, die vor der Errichtung einer Europäischen Zentralbank erfüllt sein müssten: weitere „Verstärkung“ der mone-

⁸ Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 387.

⁹ Vgl. Henry Krägenau/Wolfgang Wetter, *Europäische Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*, Baden-Baden 1993, S. 310–312.

tären Zusammenarbeit und der Orientierung am Stabilitätsziel, unwiderrufliche Freigabe der Kapitalbewegungen in der Gemeinschaft, stärkere Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung, uneingeschränkte Beteiligung aller Mitgliedsländer am Währungssystem, Sicherstellung der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken und eine substanzielle Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die Gemeinschaftsebene auch über den Bereich der Währungspolitik hinaus¹⁰. Die Währungsunion blieb in dieser Sicht ein Fernziel, das im Sinne der unter deutschen Finanzexperten beliebten „Krönungstheorie“ erst dann verwirklicht werden konnte, wenn sich alle Mitgliedsländer den deutschen Verhältnissen angepasst hatten¹¹.

Kohl leuchtete Genschers Argumente durchaus ein. Angesichts des nunmehr offenkundig gewordenen Gegensatzes in seiner Regierung hielt er sich aber zunächst bedeckt und wartete die weiteren Reaktionen auf Genschers Initiative ab. Erst nachdem sich die Vertreter von Industrie und Handel überwiegend positiv geäußert hatten und Mitterrand am 7. Mai als Staatspräsident wiedergewählt worden war, entschloss er sich, den Vorschlag zur Einsetzung eines Sachverständigenausschusses zur Chefsache zu machen. Um den Erfolg zu sichern, bestand er aber darauf, dass ihm neben einer Reihe unabhängiger Persönlichkeiten auch die Zentralbankpräsidenten angehören sollten. Beim deutsch-französischen Gipfel am 2. Juni in Evian schlug er vor, dass Jacques Delors, mit dem er eng zusammenarbeitete, den Vorsitz in diesem Ausschuss übernehmen sollte. Gleichzeitig verlangte er von Mitterrand, eine Vorbedingung zu erfüllen, die für Stoltenberg besonders wichtig war: die Freigabe des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft¹². Als Mitter-

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 337 f.

¹¹ Dass Stoltenberg sich entschlossen habe, „das Thema einer Wirtschafts- und Währungsunion [...] erneut [zu] forcieren“, so Schwarz, Kohl, S. 433, wird man darum gewiss nicht sagen können.

¹² Notiert bei Jacques Attali, *Verbatim*, Tome 3: *Chronique des années 1988–1991*, Paris 1995, S. 32. Nach dem Zeugnis von Pierre Favier und Michel Martin-Roland, die Einsicht in die entsprechenden Originaldokumente hatten, sind mehr als die Hälfte der in Band 3 von Mitterrands engstem Mitarbeiter Jacques Attali veröffentlichten Gesprächsaufzeichnungen tatsächlich vom Generalsekretär des Präsidentenamtes Jean-Louis Bianco diktiert worden; vgl. *La Décennie Mitterrand*, Tome 3: *Les Défis [1988–1991]*, Paris 1996, S. 38. Françoise Carle, die mit der Archivierung von Unterlagen des Präsidentenamts beauftragt war, berichtet von Kürzungen und Hinzufügungen, die Attali bei einzelnen Dokumenten vorgenommen habe (*Les Archives du Président. Mitterrand intime*, Paris 1998, S. 111). Deswegen ist die Authentizität der von Attali veröffentlichten Aufzeichnungen aber nicht geringer zu veranschlagen als bei anderen mehr oder weniger ausführlichen Gesprächsnotizen. Mitterrand hat die Druckvorlagen der ersten beiden Bände, die Attali in seinem Auftrag zusammengestellt hatte, gelesen und zum Teil handschriftlich korrigiert; beim dritten Band kam er aufgrund seiner fortgeschrittenen Erkrankung nicht mehr dazu; siehe Guy Sitbon, *Le cas Attali*, Paris 1995, S. 215–224; ein Interview mit Mitterrand in: Ebenda, S. 229–238, hier S. 237 f., sowie Jacques Attali, *C'était François Mitterrand*, Paris 2005, S. 359, S. 362 u. S. 435. Die von Mitterrand-Verteidigern wie Pierre Joxe und Pierre Hassner bei einem Kolloquium über Mitterrand und das Ende des Kalten Krieges in die Welt gesetzten Zweifel an der Zuverlässigkeit der Dokumentenpublikation Attalis (Samy Cohen [Hrsg.], *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris 1998, S. 426 u. S. 455, kolportiert bei Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et*

rand dieser Forderung nachgekommen war und der EG-Ministerrat am 24. Juni die Freigabe des Kapitalverkehrs spätestens zum 1. Juli 1990 beschlossen hatte, war für Kohl der Weg frei, bei der nächsten Ratstagung als Initiator der Währungsunion aufzutreten. Stoltenbergs Opposition konnte mit dem Hinweis auf den Erfolg bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs neutralisiert werden.

Auf der Ratstagung in Hannover am 27. und 28. Juni suchte Kohl zunächst die britische Premierministerin Margaret Thatcher im privaten Gespräch zu überzeugen, dass sie von einem Ausschuss, der im Wesentlichen aus orthodoxen Zentralbankern bestand, nichts zu befürchten hatte. Dann, nachdem die Ratskollegen Delors gerade für eine weitere Amtszeit als Kommissionspräsident bestätigt hatten, schlug der Kanzler beim Abendessen vor, den Kommissionspräsidenten auch zum Vorsitzenden des neuen Ausschusses zu berufen. Dem Ausschuss sollten im Übrigen alle zwölf Zentralbankpräsidenten angehören und Frans Andriessen als weiteres Mitglied der Europäischen Kommission sowie Miguel Boyer, Präsident der spanischen Außenhandelsbank, Alexandre Lamfalussy, Generaldirektor der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, und Niels Thygesen, Wirtschaftsprofessor in Kopenhagen, als unabhängige Persönlichkeiten. Der Vorschlag stieß auf allgemeine Zustimmung. Thatcher bestand nur darauf, dass die Frage nach der Errichtung einer Europäischen Zentralbank nicht explizit in den Auftrag für den Ausschuss hineingeschrieben wurde. Und Staatssekretär Hans Tietmeyer, der der deutschen Delegation in Hannover als „Aufpasser“ aus dem Finanzministerium angehörte, erreichte im letzten Moment den Zusatz, dass die Zentralbankpräsidenten nur in ihrem eigenen Namen tätig werden sollten, nicht als Vertreter ihrer Institutionen. In der abschließenden Pressekonferenz gab sich Kohl als amtierender Ratspräsident „zu 90 Prozent sicher“, dass die Europäische Zentralbank bis zum Jahr 2000 verwirklicht sein würde¹³. In der Tat war mit der Einsetzung eines Ausschusses, der einen Fahrplan zur Währungsunion ausarbeiten sollte, der Übergang zu einer gemeinsamen Währung wieder auf die Tagesordnung der Gemeinschaft gesetzt worden. Durch die Einbindung der Zentralbankpräsidenten war es zudem gelungen, die Opposition der Bundesbank zu neutralisieren.

Delors' verbindliche Zielstrebigkeit und die Vermittlerdienste, auf die sich der niederländische Zentralbankpräsident Wim Duisenberg wiederholt verstand, sorgten dafür, dass bis zum 12. April 1989 tatsächlich ein Bericht zustande kam, der von allen Kommissionsmitgliedern getragen wurde. Er bewegte sich auf der von Genscher vorgezeichneten Linie, enthielt allerdings auch einige Unschärfen, hinter denen sich fortdauernde Meinungsverschiedenheiten verbargen. In der Zielbeschreibung eines unabhängigen Europäischen Zentralbankensystems, das vom Direktorium der Europäischen Zentralbank und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken geleitet wurde und auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet war, folgte er den deutschen Vorgaben. Mitterrand hatte dem französischen

l'unification allemande. De Yalta à Maastricht, Paris 2005, S. 11 f. u. S. 381 f.) sind nicht berechtigt.

¹³ Europa-Archiv 43 (1988), S. D 443–447; zum Verlauf vgl. auch Jacques Delors, Erinnerungen eines Europäers, Berlin 2004, S. 383–385.

Zentralbankpräsidenten Jacques de Larosière hierzu seinen Segen gegeben, weil er wusste, dass die Währungsunion anders nicht zu erreichen war. Um die Unwideruflichkeit der Fixierung der Wechselkurse zu demonstrieren, sollte es auch nominal eine Gemeinschaftswährung geben. Hinsichtlich der parallelen Entwicklung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die Delors für notwendig hielt, wenn die Währungsunion auf Dauer funktionieren sollte, war dagegen nur vage von „makroökonomische[r] Koordinierung einschließlich verbindlicher Regeln“ im Haushaltsbereich die Rede. Die ausdrückliche Erwähnung einer „Übertragung von Entscheidungsmacht“ auf die europäische Ebene in einem frühen Entwurf wurde von Delors als nicht durchsetzbar gestrichen.

Was den Fahrplan betraf, so konnte Delors wohl die Idee eines Vorgehens in drei Stufen durchsetzen und auch die Empfehlung, dass es gleich zu Beginn des Prozesses eine klare „politische Verpflichtung auf die Endphase“ geben müsse. Von einem Zeitplan blieb jedoch nur die Empfehlung, die erste Stufe spätestens mit der Freigabe des Kapitalverkehrs am 1. Juli 1990 beginnen zu lassen. Im Übrigen wurde weder klar gesagt, welche Bedingungen erfüllt sein müssten, um von der ersten zur zweiten oder von der zweiten zur dritten Stufe fortschreiten zu können, noch wurden irgendwelche zeitlichen Vorgaben für diese Übergänge gemacht. In der ersten Stufe sollten die Konvergenz von wirtschaftlicher Entwicklung und Wirtschaftspolitik weiter gefördert werden, und es sollten alle Mitgliedsländer dem Wechselkursmechanismus des EWS beitreten. Außerdem galt es, einen Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten. Nach dessen Ratifizierung sollte das Europäische Zentralbankensystem in der zweiten Stufe den Übergang zur vollen Währungsunion in der dritten Stufe organisieren.

Hinsichtlich der Organisation des Übergangs in der zweiten Stufe blieb der Bericht des Delors-Ausschusses allerdings vage. Pöhl wehrte de Larosières Forderung nach Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds für diese Übergangsphase mit Erfolg ab, ebenso die Idee der Schaffung einer europäischen Parallelwährung, die neben den nationalen Währungen gelten sollte. Der Bericht hielt nur fest, dass die Europäische Zentralbank die Möglichkeit haben sollte, einen „gewissen Betrag an Währungsreserven“ zusammenzulegen und zur Intervention auf dem Devisenmarkt zu nutzen. Die Bandbreiten zwischen den nationalen Währungen sollten in dem Maße verengt werden, wie es die Umstände und der Fortschritt bei der Konvergenz erlaubten. Darüber hinaus sollten präzise Regeln für den Umfang und die Finanzierung von Haushaltsdefiziten vereinbart werden; diese sollten allerdings noch nicht verbindlich sein. „Leitlinien“ zur makroökonomischen Entwicklung sollten mit Mehrheitsvotum verabschiedet werden; gleichzeitig sollte die „endgültige Verantwortung“ für politische Entscheidungen in dieser Phase aber noch bei den nationalen Instanzen verbleiben¹⁴.

¹⁴ Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion der EG, in: Europa-Archiv 44 (1989), S. D 283–304, Zitate S. D290, S. D296 und S. D301 f.; Krägenau/Wetter, Europäische Währungsunion, S. 33–40. Zu den Verhandlungen im Delors-Ausschuss vgl. Dyson/Featherstone, Road, S. 342–350 u. S. 713–720; Delors, Erinnerungen, S. 385–389; James, Making, S. 234–261.

Auch wenn damit Essentials der Bundesbank hinsichtlich der Gestalt der künftigen Währungsunion gewahrt blieben und das Tempo ihrer Verwirklichung unklar erschien, war doch mit der Empfehlung eines unmittelbaren Starts und der gleichzeitigen Verpflichtung auf das Ziel ein starker Impuls gegeben, die Weiterentwicklung des Währungssystems zur Währungsunion jetzt in Angriff zu nehmen. Mitterrand, Delors und Genscher drängten denn auch gleich darauf, den Bericht des Delors-Ausschusses auf der nächsten Ratstagung in Madrid zu verabschieden und sogleich eine Regierungskonferenz einzusetzen, die den für Stufe zwei erforderlichen Vertrag ausarbeiten sollte. Der Umstand, dass es gelungen war, alle Zentralbankpräsidenten auf ein gemeinsames Programm zu verpflichten, musste genutzt werden, und das Eisen musste geschmiedet werden, solange es noch heiß war. Mitterrand schob daher die Bedenken seines Finanzministers Pierre Bérégovoy hinsichtlich der fehlenden wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungskompetenz der projektierten Union kurzentschlossen beiseite. Bei einer Besprechung im Élysée-Palast am 11. Mai machte er klar, dass die Risiken, die Frankreich mit der Freigabe der Kapitalbewegungen einging, durch die Vorteile der Währungsunion mehr als aufgewogen würden¹⁵.

Kohl geriet durch den Druck, den die Währungsunions-Protagonisten ausübten, erneut in ein Dilemma: Auf der einen Seite teilte er ihre Lageanalyse und die Schlussfolgerungen, die sie daraus zogen, andererseits musste er innenpolitisch gerade jetzt besonders vorsichtig agieren. Die Kritik an seiner Amtsführung hatte sich zugespitzt, und der CDU-Generalsekretär Heiner Geißler war dabei, seine Ablösung zu betreiben. In dieser Situation konnte er es sich einfach nicht leisten, den CSU-Chef Theo Waigel zu düpieren, den er im April als Finanzminister mit ins Regierungsboot genommen hatte und der ihn gegen die innerparteiliche Kritik unterstützte. In den Kabinettsberatungen konnte Genscher daher zwar durchsetzen, dass sich die Bundesregierung für die Annahme des Delors-Berichts und den Beginn der ersten Stufe zum 1. Juli 1990 aussprach. Als Waigel und Tietmeyer (dessen Fachkompetenz der neue Finanzminister sehr schätzte) aber geltend machten, dass vor einer Festlegung auf den Beginn der Regierungskonferenz noch eine Reihe von „technischen Fragen“ geklärt werden müssten, wagte Kohl nicht zu widersprechen¹⁶.

In Madrid, wo die Staats- und Regierungschefs am 26. und 27. Juni 1989 zusammenkamen, konnte denn auch nicht mehr beschlossen werden. Kohl nutzte den Widerstand Thatchers gegen einen neuen Vertrag, um sich als Vermittler zu präsentieren und dann auf ein Ergebnis hinzuarbeiten, mit dem er abermals Zeit gewinnen konnte: Der Bericht des Delors-Ausschusses wurde als unentbehrliche Grundlage für die Vorbereitung der Währungsunion begrüßt und der Beginn der ersten Stufe auf den 1. Juli 1990 festgelegt. Die Regierungskonferenz sollte aber erst zusammentreten, sobald die zuständigen Gremien – also der Allgemeine und der Finanzrat, die Kommission, der Ausschuss der Zentralbankpräsidenten und

¹⁵ Vgl. Dyson/Featherstone, Road, S. 188.

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 350–354; zu den innenpolitischen Problemen des Bundeskanzlers vgl. Schwarz, Kohl, S. 496–502 u. S. 520–527.

der Währungsausschuss – die notwendigen Vorbereitungen abgeschlossen hatten. In keinem Fall sollte das vor Beginn der ersten Stufe der Fall sein. Der Rat billigte im Übrigen ausdrücklich das Vorhaben der Deutschen, eindeutige Konvergenzkriterien festzulegen, und lehnte den französischen Plan für einen Europäischen Reservefonds ab¹⁷.

2. Die Entscheidung für die Währungsunion

Mitterrand suchte nun die europäische Ratspräsidentschaft, die er im zweiten Halbjahr 1989 wieder innehatte, dazu zu nutzen, die Vorbereitungen für die Regierungskonferenz entscheidend voranzutreiben und den Deutschen ein verbindliches Datum dafür abzurufen. Wenigstens noch vor Ende des Jahres 1990 sollte sie beginnen. Die dazu notwendigen Beschlüsse sollten auf der nächsten Ratstagung im Dezember in Straßburg gefasst werden; eine Arbeitsgruppe aus Vertretern aller Außen- und Finanzministerien, die unter dem Vorsitz seiner Europa-Referentin Elisabeth Guigou tagte, sollte sie vorbereiten. Er habe die Absicht, „den Zug auf die Räder zu setzen“, kündigte er Margaret Thatcher bei einem Blitzbesuch am 4. September an, und er sollte nicht „von ein oder zwei Staaten“ aufgehalten werden¹⁸. Im Klartext hieß das, Frankreich würde die Währungsunion jetzt auf den Weg bringen, auch wenn Großbritannien nicht gleich mitmachen würde.

Bei seinem Drängen auf Einberufung einer Regierungskonferenz kamen Mitterrand die Zeitläufte zu Hilfe: Es schien im Sommer und Herbst 1989 möglich, die Teilung Europas und damit auch die Teilung Deutschlands zu überwinden. Damit wuchs aber auch die Einsicht in die strategischen Notwendigkeiten, die Mitterrand und Genscher bewegten. Angesichts der Öffnung der ungarischen Grenze nach Österreich und der Bildung einer Allparteien-Regierung in Polen begannen sowohl Bérégovoy als auch Waigel zu begreifen, dass die Währungsunion unbeschadet ihrer unterschiedlichen Auffassungen über das Wie rasch verwirklicht werden musste. Bei ihrer ersten Begegnung im Rahmen der Deutsch-Französischen Wirtschaftskommission in Tegernsee am 24. und 25. August fassten sie Vertrauen zueinander. Ihre beiden Häuser arbeiteten fortan nicht mehr heimlich gegen die Währungsunion, sondern konstruktiv darauf hin. Selbst Pöhl gab sich jetzt überzeugt, dass die Währungsunion aus politischen Gründen kommen müsse.

Dazu passte, dass Kohl den innerparteilichen Machtkampf in der CDU auf dem Bremer Parteitag im September 1989 für sich entscheiden konnte. Mit neuem Selbstbewusstsein trat er jetzt als Sprecher auch der Deutschen in der DDR auf, und er sah auch die Notwendigkeit, möglichen Irritationen der Verbündeten

¹⁷ Vgl. Europa-Archiv 44 (1989), S. D 406f.

¹⁸ Archives nationales Paris (künftig: AN), 5AG4, 88 EG d.1, zit. nach Jean-Marie Palayret, La voie française vers l'Union économique et monétaire durant la négociation du traité de Maastricht (1988–1992), in: Martial Libera/Birte Wassenberg (Hrsg.), L'Europe au cœur, études pour Marie-Thérèse Bitsch, Brüssel 2009, S. 197–221, hier S. 209.

hinsichtlich eines neuen deutschen Sonderwegs durch rechtzeitige Gesten vorzubeugen. Am 13. Oktober ließ Joachim Bitterlich, seines Zeichens Europa-Referent des Bundeskanzlers, seine Kollegin Guigou in Paris wissen, dass Kohl auf der bevorstehenden Ratstagung in Straßburg im Dezember für eine Vereinbarung über den Zusammentritt der Regierungskonferenz plädieren würde. Als Datum für den Konferenzbeginn wurde Ende 1990 genannt. Die Verhandlungen sollten bis Ende 1991 zu einem Vertragsabschluss führen, und die Ratifizierung des Vertrages sollte dann im Laufe des Jahres 1992 erfolgen¹⁹. Mitterrand verstand, dass die Verhandlungen erst nach den Bundestagswahlen beginnen sollten, die für Anfang Dezember 1990 vorgesehen waren, und dass das Thema der Währungsunion so aus dem Wahlkampf herausgehalten werden sollte.

Wirklich entschieden war mit diesem Einlenken Kohls aber, anders als Mitterrand meinte, immer noch nichts. Der Bundeskanzler zog nämlich aus den Umbrüchen in Ungarn und Polen und dem sichtlichen Verfall des SED-Regimes in der DDR den Schluss, dass neben der wirtschaftlichen und monetären Integration nun auch die politische Einigung Europas beschleunigt werden müsse. Das schien ihm erstens nötig zu sein, um für den Prozess der deutschen Wiedervereinigung einen starken Rahmen zu schaffen. Zweitens sah er auch bei der Bewältigung der Hinterlassenschaften des Kommunismus im östlichen Teil Europas neue Aufgaben auf die Gemeinschaft zukommen. Elf Tage nach der Botschaft, die Bitterlich übermittelt hatte, flog Kohl eigens nach Paris, um Mitterrand das zu sagen. „Es wäre notwendig, nach dem wirtschaftlichen ein politisches europäisches Projekt in Angriff zu nehmen“, erläuterte er ihm beim gemeinsamen Abendessen am 24. Oktober. Der Bundeskanzler machte auch deutlich, dass eine entsprechende Initiative seiner Meinung nach dringlich war: „Der Gipfel von Straßburg muss eine klare Botschaft in Richtung Osten aussenden.“

Mitterrand entging nicht, dass Kohl auf seine Frage nach dem Datum für die Regierungskonferenz ausweichend reagierte: „Man kann nichts entscheiden, bevor man sieht, was in Straßburg geschieht.“ Das ließ ihn misstrauisch werden. Mitterrands Intimus Jacques Attali schloss seine Aufzeichnungen zu dieser „schwindelerregenden“ Unterredung mit der Bemerkung: „Ich spüre zum ersten Mal, dass der Kanzler uns nicht Alles anvertraut, was er weiß und was er will.“²⁰ Aus dem Misstrauen wurde große Unruhe, als Kohl seine Vorstellungen in einem Schreiben an Mitterrand am 27. November präziserte: In Straßburg sollten die Finanzminister und die Zentralbankpräsidenten mit der Vorbereitung der Regierungs-

¹⁹ Guigou an Mitterrand, 13. 10. 1989, in: AN, 5AG4, 6874; vgl. auch Attali, *Verbatim*, Bd. III, S. 321.

²⁰ Zit. nach der Aufzeichnung von Präsidentenberater Jacques Attali, der bei diesem Abendessen wie bei fast allen Begegnungen zwischen Mitterrand und Kohl zugegen war: Attali, *Verbatim*, Bd. III, S. 325–327; vgl. hierzu und zum Folgenden auch Hanns Jürgen Küsters, *La controverse entre le Chancelier Helmut Kohl et le Président François Mitterrand à propos de la réforme institutionnelle de la Communauté européenne (1989/1990)*, in: Marie Thérèse Bitsch (Hrsg.), *Le couple France-Allemagne et les Institutions Européennes. Une postérité pour le Plan Schuman?*, Brüssel 2001, S. 487–516, hier S. 491–496; Dyson/Featherstone, *Road*, S. 363–366.

konferenz beauftragt werden; und die Konferenz sollte dann nicht nur über die Wirtschafts- und Währungsunion verhandeln, sondern in einer zweiten Phase von Ende 1991 an über die sonstigen institutionellen Reformen, insbesondere über eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Die „politische Entscheidung zur Einsetzung der Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion“ sollte erst Mitte Dezember 1990 getroffen werden, die Verhandlungen erst Anfang 1991 beginnen. Beide Verhandlungsteile sollten im Laufe des Jahres 1992 abgeschlossen werden, „spätestens im Dezember“. Die Ratifizierungen würden dann, so wurde abschließend betont, rechtzeitig vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai/Juni 1994 erfolgen können²¹.

In Paris interpretierte man die hier angekündigte Verschiebung der politischen Entscheidung über die Währungsunion um ein weiteres Jahr in Verbindung mit der Einbettung in ein umfassenderes Reformprojekt, das viele Fallstricke barg, als verdeckte Absage. „Wenn das wirklich die Position des Bundeskanzlers ist“, kommentierte Attali, „dann bedeutet das, dass er auf die britische Argumentation eingeschwenkt ist. Und das alles beerdigt ist. Die deutschen Probleme werden die europäische Konstruktion hinwegfegen.“²² Nicht nur das Projekt der Währungsunion drohte genau in dem Moment zu scheitern, in dem es in französischer Sicht besonders dringlich wurde, sondern die Einbindung Deutschlands überhaupt, die doch ein wesentliches Motiv nicht nur der französischen Europapolitik war.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Mitterrand die deutschlandpolitische Entwicklung noch wesentlich gelassener gesehen als etwa Margaret Thatcher. Zwar trieb auch ihn die Sorge um, eine unkontrollierte Vereinigungsbewegung der Deutschen könne zum Sturz Gorbatschows und damit möglicherweise sogar zu einem großen Krieg zwischen Ost und West führen. Gleichzeitig hatte er aber geglaubt, mit der Stärkung der europäischen Strukturen anders als Thatcher über ein Konzept zur friedlichen Lösung der deutschen Frage zu verfügen; und er hatte darauf vertraut, dass Kohl ihm helfen würde, diese europäische Option zu verwirklichen. Umso größer war seine Beunruhigung, als der Bundeskanzler am 27. November seine Zustimmung zur Einberufung einer Regierungskonferenz über die Währungsunion praktisch wieder zurücknahm. Die Unruhe wuchs noch weiter an, als Kohl gleich am Tag darauf, ohne die Partner zuvor informiert zu haben, mit einem Wiedervereinigungsplan in zehn Punkten an die Öffentlichkeit trat. Auch wenn bei dem angekündigten Weg über „konföderative Strukturen“ vieles unklar blieb, nicht zuletzt der zeitliche Rahmen des Wiedervereinigungsprozesses, hatte der Bundeskanzler damit doch unmissverständlich die staatliche Wiedervereinigung auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt. Für Mitterrand hieß das, wie er Gorbatschow bei einem Treffen in Kiew am 6. Dezember erklärte, dass Kohl der

²¹ Kohl an Mitterrand, 27.11.1989, in: Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, München 1998, S. 565–567.

²² Attali, Verbatim, Bd. III, S. 349.

deutschen Vereinigung nun doch Priorität vor der Vertiefung der europäischen Einigung und der Schaffung einer europäischen Friedensordnung einräumte²³.

Der Präsident setzte nun alles daran, den Bundeskanzler doch noch zur verbindlichen Zustimmung zur Einberufung der Regierungskonferenz zur Währungsunion auf der bevorstehenden Straßburger Ratstagung zu bewegen. Eine Verständigung über Verhandlungen zur Politischen Union, so willkommen sie im Prinzip war, sollte auf später verschoben werden, um den Durchbruch in der Währungsfrage nicht zu gefährden. Noch am Nachmittag des 28. November griff er zum Telefon, um Kohl zu drohen, dass Frankreich seinem Wiedervereinigungsplan nur zustimmen würde, wenn die Bundesregierung zuvor dreierlei Verpflichtungen eingegangen wäre: Start der Verhandlungen über die Währungsunion, definitive Anerkennung der Grenze zu Polen, Bekräftigung des Atomwaffenverzichts der Bundesrepublik. Noch düsterer äußerte er sich gegenüber Genscher, der ihn am 30. November aufsuchte, um die Wogen zu glätten, die Kohls einsame Initiative hervorgerufen hatte: „Wenn die deutsche Einheit vor der europäischen Einheit verwirklicht wird, werden Sie die Tripel-Allianz (Frankreich, Großbritannien, UdSSR) gegen sich haben, genau wie 1913 und 1939. [...] Sie werden eingekreist sein, und das wird in einem Krieg enden, in dem sich erneut alle Europäer gegen die Deutschen verbünden. Ist es das, was Sie wollen? Wenn die deutsche Einheit dagegen geschaffen wird, nachdem die Einheit Europas Fortschritte gemacht hat, dann werden wir Ihnen helfen.“²⁴

Spätestens nachdem ihm Genscher von dem Gespräch mit Mitterrand berichtet hatte, muss Kohl klar geworden sein, dass sein Engagement für die Politische Union nicht ausreichte, um Frankreichs Unterstützung für den Wiedervereinigungsprozess zu gewinnen. Daraus folgte, dass er in der Währungsfrage nun doch ein größeres innenpolitisches Risiko eingehen musste, wenn er den nötigen Spielraum für die Gestaltung des Wiedervereinigungsprozesses behalten wollte, ohne zugleich die europäische Konstruktion zu gefährden. Nicht auszuschließen war auch, dass er bei weiterer Blockierung der Währungsunion die Initiative in der einen wie in der anderen Frage wieder an Genscher verlieren könnte. All das zusammen genommen führte dazu, in der Frage der Verpflichtung auf die Währungsunion einzulenken. Kurz vor Zusammentritt der Ratstagung am 8. Dezember ließ das Kanzleramt den Élysée-Palast wissen, dass Kohl bereit sei, sich bereits jetzt auf die Eröffnung einer Regierungskonferenz zur Währungsunion im Dezember 1990 festzulegen²⁵.

²³ Ebenda, S. 364. Vgl. auch das sowjetische Protokoll der Unterredung in Aleksandr Galkin/Anatolij Tschernjajew (Hrsg.), Michail Gorbatschow und die deutsche Frage. Sowjetische Dokumente 1986–1991, München 2011, S. 266–271, hier S. 268.

²⁴ Attali, Mitterrand, S. 320–323, das Zitat S. 321; zu Genschers Besuch vgl. ebenfalls Attali, *Verbatim*, Bd. III, S. 353f., und Genscher, *Erinnerungen*, S. 390 u. S. 677–680.

²⁵ Bozo, Mitterrand, S. 152; zum Folgenden vgl. ebenda, S. 152–156; Thilo Schabert, *Wie Weltgeschichte gemacht wird. Frankreich und die deutsche Einheit*, Stuttgart 2002, S. 425–428; Ulrich Lappenküper, *Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx*, München 2011, S. 269–271.

Die Straßburger Ratstagung begann daraufhin in relativ entspannter Atmosphäre. Kohl erklärte schon beim einleitenden Mittagessen, dass ein klarer Fahrplan notwendig sei, „um unseren Willen zu demonstrieren, Fortschritte zu erzielen“. Mitterrand konnte als amtierender Ratspräsident feststellen, „dass für die Einberufung einer Regierungskonferenz im Sinne des Artikels 236 des Vertrags die erforderliche Mehrheit gegeben ist. Die Regierungskonferenz wird auf Einladung der italienischen Regierung vor Ende 1990 zusammentreten.“ Zur Politischen Union wurden keine Beschlüsse gefasst; man hielt lediglich fest, „dass die Wirtschafts- und Währungsunion dem Demokratieerfordernis in vollem Umfang Rechnung tragen“ sollte. Gegen die Stimme von Margaret Thatcher wurde auch die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ angenommen, für die Mitterrand und Delors seit langem gekämpft hatten. Schließlich billigten die Regierungschefs auch die Schaffung der von Mitterrand geforderten „Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ für die Reformstaaten des zerfallenden Ostblocks. Der französische Präsident musste Thatcher nur zugestehen, dass auch „die übrigen OECD-Mitgliedsstaaten“, das hieß insbesondere die USA, eingeladen wurden, sich daran zu beteiligen²⁶.

Als Gegenleistung für sein Einlenken in der Währungsfrage erwartete Kohl eine explizite Unterstützung seiner Wiedervereinigungspolitik. Das erwies sich als schwierig, weil er mit Rücksicht auf Wählerstimmen aus dem konservativen Lager immer noch nicht bereit war, sich verbindlich auf die Oder-Neiße-Grenze als künftige Ostgrenze eines wiedervereinigten Deutschlands festzulegen. In der Vorbereitungsgruppe ließ sich daher keine Einigung über den genauen Wortlaut einer entsprechenden Erklärung erzielen. Beim Abendessen am 8. Dezember sah sich Kohl erneut, wie schon bei einem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs in Paris am Abend des 18. November²⁷, heftigen Attacken von Thatcher ausgesetzt. Diesmal sekundierten ihr der italienische Ministerpräsident Giulio Andreotti und sein niederländischer Kollege Ruud Lubbers; allein Spaniens Premierminister Felipe Gonzalez unterstützte den Kanzler. Mitterrand beauftragte schließlich Dumas und Genscher, eine Kompromissformulierung zu finden.

Der Text, der am nächsten Morgen vorlag, war mehr im Sinne Kohls als im Sinne seiner Kontrahenten: Die Zwölf bekannten sich darin zur „Stärkung des Zustands des Friedens in Europa, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“, nannten als Bedingungen für diesen Prozess aber nur die „Wahrung der Abkommen und Verträge sowie sämtlicher in der Schlussakte von Helsinki niedergelegten Grundsätze“ und die Einbettung „in die Perspektive der europäischen Integration“²⁸. Das war hinsichtlich der Anerkennung der polnischen Westgrenze, die die Bundesrepublik in den Verträgen von

²⁶ Bozo, Mitterrand, S. 152; Schlussfolgerung des Vorsitzes der Straßburger Ratstagung 8./9.12.1989, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, S. 421–438, Zitate S. 426 f. u. S. 429.

²⁷ Vgl. Attali, Mitterrand, S. 311 u. S. 315–318.

²⁸ Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, S. 431.

Moskau und Warschau ausgesprochen hatte, ziemlich undeutlich formuliert, hinsichtlich einer Wiedervereinigung bei gleichzeitiger Stärkung der Europäischen Gemeinschaft dagegen ziemlich deutlich. Kohl hatte sich mit der definitiven Bindung an die Währungsunion die grundsätzliche Unterstützung der Wiedervereinigung sichern können.

Das hieß nicht, dass die Preisgabe der D-Mark und der komfortablen Position im Europäischen Währungssystem, die die Bundesrepublik unterdessen erlangt hatte, der Preis gewesen wäre, der für die Wiedervereinigung gezahlt werden musste. Kohl hatte nur erkannt, dass der Schritt zur Währungsunion jetzt ungeachtet der Bedenken der Währungshüter und der damit verbundenen innenpolitischen Risiken getan werden musste, wenn das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten, in welcher Form und welchem Tempo auch immer, den Bestand und die Vertiefung der Europäischen Gemeinschaft nicht gefährden sollte. Auf der Basis der gemeinsamen Sorge um das europäische Projekt konnte er sich mit Mitterrand auf die Formel der deutschen Einheit in europäischer Perspektive verständigen.

Nachdem der Bundeskanzler so den Rahmen der deutschen Wiedervereinigung abgesichert hatte, konnte er den Vereinigungsprozess in Reaktion auf den Zerfall der DDR weiter beschleunigen²⁹. Mitte Januar 1990 stoppte er das Projekt einer Vertragsgemeinschaft, die nach dem Zehn-Punkte-Plan mit der DDR-Regierung unter Hans Modrow vereinbart werden sollte; am 6. Februar bot er der DDR-Bevölkerung einen Beitritt zum Währungsgebiet der Bundesrepublik innerhalb eines halben Jahres an. Mitterrand sah diese Entwicklung mit großem Missbehagen. So sehr er über Kohls Einlenken in der Währungsfrage erleichtert war, so sehr gewann nun die Sorge um das mögliche Schicksal Gorbatschows an Virulenz. „Kohl will die Wiedervereinigung ganz schnell organisieren“, bilanzierte er nach einem Besuch des Bundeskanzlers auf seinem Landsitz in Latché am 4. Januar. „Uns macht er Glauben, dass er nichts dafür kann, dass er von der Menge getrieben wird. Alle Welt wird aufschreien, aber vergeblich. Nur Gorbatschow kann ihn aufhalten. Wenn ihm das nicht gelingt, wird er sein Amt verlieren. Und dann werden wir einen General im Kreml haben. Sie werden sehen, das wird alles sehr schnell gehen. Zwei oder drei Jahre, höchstens.“³⁰

Für seine Versuche, „die deutsche Wiedervereinigung abzubremsen, um die Errungenschaften der Perestroika zu retten“³¹, standen ihm freilich nur wiederholte Appelle an Kohls Einsicht zu Gebote. Als Thatcher Mitterrand am 20. Januar zu gemeinsamen Aktionen drängte, bedeutete er ihr, dass man letztlich nicht

²⁹ Zum deutschlandpolitischen Entscheidungsprozess 1989/90 siehe Wilfried Loth, Michail Gorbatschow, Helmut Kohl und die Lösung der deutschen Frage 1989/1990, in: Gian Enrico Rusconi/Hans Woller (Hrsg.), *Parallele Geschichte? Italien und Deutschland 1945–2000*, Berlin 2006, S. 461–477; Andreas Rödter, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, München 2009, S. 146–225; Schwarz, Kohl, S. 535–580.

³⁰ Attali, *Verbatim*, Bd. III, S. 390.

³¹ So nach einem Telefongespräch mit Gorbatschow am 2.2. 1990, in: Ebenda, S. 411. Die materialreiche Darstellung bei Bozo, Mitterrand, S. 156–202, blendet diesen Aspekt der Politik Mitterrands aus. Vgl. demgegenüber Lappenküper, Mitterrand, S. 273–302.

viel machen könne und „nichts schlechter wäre, als Einwände zu erheben, die keine Wirkung zeigen“³². Nachdem Gorbatschow das Recht der Deutschen auf Wiedervereinigung beim Besuch Kohls am 10. Februar prinzipiell anerkannt hatte, war auch die Hoffnung zunichte, der sowjetische Generalsekretär werde sich schon aus purem Eigeninteresse gegen rasche Fortschritte auf dem Weg zur deutschen Einheit sperren. „Was ist in Gorbatschow gefahren?“, platzte es aus Mitterrand heraus, nachdem ihn Kohl am Telefon über das Ergebnis des Moskauer Gesprächs unterrichtet hatte. „Vor vier Tagen hat er mir noch geschrieben, dass er fest bleiben wird, und heute gibt er in allen Punkten nach!“³³

Die tiefe Enttäuschung über Gorbatschows Schwäche hinderte Mitterrand nicht, sich bemerkenswert rasch auf die „neue deutsche Realität“ einzustellen. „Man muss sich damit abfinden“, ließ er Kohl bei einem neuerlichen Abendessen im Élysée-Palast am 15. Februar wissen³⁴. Er mahnte weiterhin zu Vorsicht und zu Rücksichtnahme auf Gorbatschow. Gleichzeitig unternahm er aber auch große Anstrengungen, die unausweichlich gewordene deutsche Einheit in eine vertragliche Form zu bringen, die für Frankreich und Europa akzeptabel war. So unterstützte er den amerikanischen Vorschlag, die internationalen Aspekte einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf einer Konferenz zu klären, an der die Bundesregierung, eine demokratisch legitimierte DDR-Regierung und die Regierungen der vier Siegermächte teilnehmen sollten. Für ihn ging es eher um eine „Vier-plus-zwei“-Konferenz als um eine „Zwei-plus-vier“-Konferenz. Nachdem aber sichergestellt war, dass die beiden deutschen Staaten den vier Mächten nicht einfach nur ihre internen Verhandlungsergebnisse präsentieren würden, akzeptierte er auch diese Formel. Mit Genugtuung nahm er zur Kenntnis, dass auch Kohl ihr letztlich zugestimmt, und am 13. Februar in einem Telefongespräch mit Bush, grünes Licht für einen entsprechenden Beschluss der in Ottawa versammelten sechs Außenminister gegeben habe. Angesichts der Übereinstimmung aller vier Siegermächte in dieser Frage konnte sich Kohl gegen die damit verbundene Einschränkung seines Entscheidungsspielraums nicht mehr sperren.

Sodann versuchte Mitterrand, Kohl bei dem gemeinsamen Abendessen am 15. Februar auf die Bedingungen deutscher Einheit festzulegen, die er für unerlässlich hielt: Beschleunigung der wirtschaftlichen und auch der politischen Einigung Europas, Verbleib des vereinten Deutschlands in der NATO, aber keine Ausweitung des Oberkommandos der integrierten Streitkräfte auf das Territorium der DDR, Bestätigung des Atomwaffenverzichts und völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Bei den ersten beiden Punkten zeigte sich Kohl vollkommen einverstanden; beide griffen den Vorschlag des irischen Ratspräsidenten Charles Haughey auf, die Folgen der deutschen Vereinigung für die europäische Gemeinschaft auf einem Sondergipfel im kommenden April zu diskutie-

³² Gespräch Mitterrand – Thatcher am 20. 1. 1990, französisches Protokoll, zit. nach Bozo, Mitterrand, S. 180.

³³ Attali, Mitterrand, S. 333.

³⁴ Ebenda, S. 333–336; Deutsche Einheit (wie Anm. 21), S. 842–852; Attali, Verbatim, Bd. III, S. 422–429, das Zitat S. 424.

ren. Von einer Vorab-Festlegung in der Atomwaffenfrage wollte Kohl jedoch nichts wissen; und auf die Forderung nach Vorab-Festlegungen in der Grenzfrage reagierte er denkbar ungehalten. Unter dem Eindruck des sich abzeichnenden Wahlsiegs der Kohl-nahen „Allianz für Deutschland“ in den Wahlen zur DDR-Volkammer begann er dann aber Anfang März, sich schrittweise auf die französischen Positionen zuzubewegen. Schließlich konnten sowohl der Atomwaffenverzicht als auch der Verzicht auf die ehemaligen deutschen Ostgebiete im „Zwei-plus-vier“-Vertrag festgehalten werden. Die deutsche Vereinigung zum 3. Oktober 1990 vollzog sich zu den außenpolitischen Bedingungen, auf denen Mitterrand bestanden hatte³⁵.

3. Die Politische Union

Dass die Beschleunigung der deutschen Vereinigung von einer Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses begleitet werden müsste, hatte als erster Jacques Delors artikuliert, sowohl intern als auch mehr oder weniger deutlich in der Öffentlichkeit. Bereits drei Tage nach dem Fall der Mauer hatte er im deutschen Fernsehen erklärt, dass den DDR-Bürgern nach den Bestimmungen der Römischen Verträge der Weg in die Europäische Gemeinschaft offen stehe. Bei der Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament zu Beginn seiner zweiten Amtszeit am 17. Januar 1990 hatte er argumentiert, „dass die Gemeinschaft ihre Anziehungskraft nur dann erhalten kann, wenn sie ihren Zusammenschluss beschleunigt“. Dazu gehörte für ihn, „dass der Kommission umfassende Exekutivbefugnisse übertragen werden“, und als Konsequenz „die Erweiterung der Befugnisse des Parlaments“³⁶.

Mitterrands Europa-Referentin Elisabeth Guigou, einst Mitarbeiterin von Delors in seiner Zeit als Finanzminister, machte sich diese Argumentation in einem Memorandum an den Präsidenten am 6. Februar im Kern zu Eigen. Die Gemeinschaft, schrieb sie, müsse daran interessiert sein, „sehr schnell eine institutionelle Armatur zu erfinden, die das deutsche Faktum banalisiert und sicherstellt, „dass Deutschland seine Orientierungen im Rahmen der Gemeinschaft festlegt und nicht autonom“. Sie schlug daher vor, Kohls Initiative zur Schaffung einer Politischen Union jetzt aufzugreifen und eine „Europäische Union“ zu schaffen, die die bisherigen europäischen Institutionen überwölben sollte. Es sei besser, begründete sie die Dringlichkeit ihres Vorschlags, „die Europäische Union mit einem Deutschland zu verhandeln, das vorläufig noch in zwei Staaten geteilt ist und die Gemeinschaft braucht, als mit einem wiedervereinten Deutschland, das niemand mehr braucht“³⁷. Im Vorfeld des Abendessens vom 15. Februar, zu

³⁵ Vgl. Bozo, Mitterrand, S. 202–241; zu Kohls Motiven ein Telefongespräch mit Mitterrand am 5. 3. 1990, in: Attali, Verbatim, Bd. III, S. 439.

³⁶ Europa-Archiv 45 (1990), S. D 269–282, die Zitate S. D 275 u. S. D 278; Delors, Erinnerungen, S. 327–329.

³⁷ Memorandum Guigou, 6. 2. 1990, in: AN, 5AG4, AH 35, zit. nach Bozo, Mitterrand, S. 198 f. Zum Folgenden vgl. ebenda, S. 196–202 u. S. 244–249.

dem Mitterrand Kohl gebeten hatte, nahm sie Kontakt mit ihrem deutschen Pendant Bitterlich auf und bekräftigte dann ihren Vorschlag mit dem Hinweis, dass der Bundeskanzler zu einer gemeinsamen Initiative für die Politische Union bereit wäre.

Mitterrand zögerte allerdings, auf den Vorschlag zur Lancierung der Politischen Union einzugehen. Er fürchtete immer noch, unterschiedliche Auffassungen über die institutionelle Ausgestaltung und die politische Finalität der Gemeinschaft könnten die Implementierung der Währungsunion hinausschieben. So schlug er Kohl am 15. Februar konkret nur vor, den Beginn der Regierungskonferenz zur Währungsunion vorzulegen, was dieser prompt ablehnte. Einer gemeinsamen deutsch-französischen Initiative für die Politische Union stimmte Mitterrand erst Ende März zu, nachdem die Deutschen ihrerseits mit einem entsprechenden Vorschlag an die französische Seite herangetreten waren und Kohl beim amtierenden Ratspräsidenten Haughey darauf gedrängt hatte, beim Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs, das unterdessen auf den 28. April festgelegt worden war, einen Beschluss zur Einberufung einer Regierungskonferenz zur Politischen Union zu fassen. Der belgische Ministerpräsident Wilfried Martens hatte unterdessen mit einem von Delors inspirierten Memorandum an die Adresse der Partnerregierungen, in dem eine Regierungskonferenz zur institutionellen Reform verlangt wurde, den Druck auf Mitterrand verstärkt.

Die deutsch-französische Initiative in Form eines gemeinsamen Briefes Mitterrands und Kohls an Ratspräsident Haughey am 18. April sah für die bevorstehende Ratstagung noch keinen Beschluss über die Einsetzung einer weiteren Regierungskonferenz vor. Weil Mitterrand eine voreilige Festlegung auf die institutionellen Vorstellungen der Deutschen fürchtete, konnte zunächst nur vorgeschlagen werden, die Außenminister mit der Vorbereitung einer Regierungskonferenz zur Politischen Union zu befassen. Erst auf der Grundlage ihres Berichts sollte auf der nächsten regulären Ratstagung Ende Juni ein entsprechender Beschluss gefasst werden. Als zeitlichen Rahmen für die Regierungskonferenz zur Politischen Union gab der gemeinsame Brief vor, dass sie parallel zur Regierungskonferenz zur Währungsunion stattfinden sollte, sodass „die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten bis zum 1. Januar 1993 in eine Europäische Union umgewandelt werden kann“. Inhaltlich blieb der Vorschlag relativ unbestimmt: Die Politische Union sollte „die demokratische Legitimation der Union verstärken“ und ihre Institutionen „effizienter ausgestalten“, aber auch für die „Einheit und die Kohärenz“ ihrer Aktivitäten „in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik“ sorgen und „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definieren und in die Tat umsetzen“³⁸.

In Dublin, wo sich die Staats- und Regierungschefs am 28. April trafen, stieß die deutsch-französische Initiative, wie zu erwarten, auf den Widerstand von Margaret Thatcher. Für die britische Premierministerin ergab sich aus der deutschen Vereinigung kein Argument zur Vertiefung der europäischen Gemeinschaft, im Gegenteil: „Die europäische Konstruktion wird Deutschland nicht binden können,

³⁸ Europa-Archiv 45 (1990), S. D 283.

vielmehr wird Deutschland die europäische Konstruktion beherrschen“, hatte sie Mitte März bei einem Abendessen in der französischen Botschaft in London gesagt³⁹. Folglich konnte nur beschlossen werden, dass die Außenminister die Notwendigkeit eventueller Vertragsänderungen zur Stärkung der demokratischen Legitimität und zur effektiven Reaktion auf die „Anforderungen der neuen Lage“ bis zur nächsten Ratstagung am 25./26. Juni überprüfen sollten. Ob dann tatsächlich die Einberufung einer zweiten parallelen Regierungskonferenz beschlossen werden würde, blieb offen. Der Europäische Rat hielt nur fest, dass die Vertragsänderungen, die für die zweite Stufe der Währungsunion notwendig waren, bis zum 1. Januar 1993 in Kraft gesetzt sein müssten⁴⁰. Für Kohl war das nicht das starke Signal für einen Fortschritt in der politischen Einigung, das er zur Absicherung der Währungsunion bei den deutschen Wählern für nötig hielt.

Immerhin gelang es den Außenministern der Zwölf, sich bei einem Treffen am 19. und 20. Mai auf einige Grundsätze zur Politischen Union zu einigen. Kohl und Genscher hatten ihre Vorstellungen zur institutionellen Stärkung der Gemeinschaft auf ein realistisches Maß zurückgeschraubt. Es bestand mehr oder weniger Einigkeit darüber, dass der Europäische Rat weiterhin die zentrale Institution der Union bilden sollte; über ihn sollten der Gemeinschaftsbereich und der Bereich der politischen Zusammenarbeit stärker miteinander verflochten werden. Auf der anderen Seite kam Dumas Bedenken diverser Partner hinsichtlich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dahingehend entgegen, dass diese erst schrittweise entwickelt werden sollte. Auf dieser Grundlage wurde es möglich, auf der regulären Ratstagung am 25. und 26. Juni, ebenfalls in Dublin, Einverständnis darüber zu erzielen, das parallel zur Regierungskonferenz zur Währungsunion eine Regierungskonferenz zur Politischen Union zusammentreten sollte. Genauer gesagt: die Währungskonferenz sollte am 13. Dezember 1990 beginnen, die „politische“ Konferenz am 14. Dezember. Beide Konferenzen sollten ihre Arbeiten so abschließen, dass die daraus resultierenden Verträge bzw. Vertragsänderungen vor Ende 1992 ratifiziert werden konnten⁴¹.

In der Vorbereitung der zweiten Regierungskonferenz arbeiteten Kohl und Mitterrand weiterhin eng zusammen. Die Motive waren dabei zum Teil unterschiedlich: Für Kohl und die Bundesregierung ging es in erster Linie darum, das demokratische Defizit der Gemeinschaft abzubauen, das durch die Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten auf die vielen neuen Politikbereiche der Einheitlichen Akte entstanden war, und so die Europa-Orientierung der deutschen Politik langfristig zu sichern. Die Europamüdigkeit in der deutschen Öffentlichkeit, die unter anderem an geringerer Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1989 abzulesen war, wurde in Bonn durchaus als Alarmsignal wahrgenommen. Mitterrand und seine Berater hatten hingegen in erster Linie die Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Blick. Sie recheneten fest damit, dass sich die amerikanische Präsenz in Europa nach dem Ende

³⁹ Botschaftsbericht 13. 3. 1990, zit. bei Bozo, Mitterrand, S. 242.

⁴⁰ Europa-Archiv 45 (1990), S. D 284–288.

⁴¹ Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 417–420.

des Kalten Krieges über kurz oder lang verringern würde, und wollten diesen Umbruch dazu nutzen, die europäische Eigenständigkeit in der Weltpolitik substanziell zu fördern.

Beide Regierungen stimmten aber überein, dass die Vollendung der Währungsunion von einer Stärkung der politischen Strukturen der Gemeinschaft begleitet werden musste, wenn die Einbindung der nunmehr souveränen Deutschen auf Dauer gelingen sollte. Als Kohl dem französischen Präsidenten am Tag nach dem Vollzug der deutschen Einheit einen Brief zukommen ließ, in dem er ihm für seine Unterstützung dankte und sich für eine Beschleunigung der europäischen Einigung einzusetzen versprach, zeigte sich Mitterrand im Gespräch mit Attali versöhnt und zugleich entschlossen, die Chance zur Stärkung der europäischen Gemeinschaft zu nutzen, die sich ihm mit Kohl bot: „Der Kanzler ist aufrichtig. Und er wird all das machen, wenn er die Zeit dazu hat. Das ist ein Mann von sehr großem Wert. Aber nach ihm? Man muss Deutschland in die Politische Union Europas einbinden, es in ihr auflösen, bevor Kohl geht. Wenn nicht, wird die deutsche Arroganz – diesmal die bayerische und nicht mehr die preußische – erneut den Frieden in Europa bedrohen.“⁴² Beide Staatsmänner waren auch bemüht, nach außen hin zu demonstrieren, dass ihre Divergenzen in der Frage der deutschen Einigungspolitik, die der Öffentlichkeit ja nicht ganz verborgen geblieben waren, an ihrer Entschlossenheit nichts geändert hatte, gemeinsam die europäische Einigung voranzubringen.

Einem Vorschlag folgend, den Dumas Genscher beim deutsch-französischen Gipfel am 17. und 18. September in München unterbreitet hatte, arbeiteten beide Seiten daher an einer weiteren gemeinsamen Erklärung, die Kohl und Mitterrand im Vorfeld der Eröffnung der beiden Regierungskonferenzen vorlegen sollten. In dem gemeinsamen Brief an den amtierenden Ratspräsidenten (jetzt Giulio Andreotti) vom 6. Dezember bekannte sich Kohl noch deutlicher als bei seinen Bemühungen um die Entwicklung einer gemeinsamen deutsch-französischen Verteidigungskonzeption im Sommer 1987 zu dem Ziel einer „gemeinsamen Verteidigung“ Europas. Dazu sollte eine „klare organische Beziehung“ zwischen der Politischen Union und der WEU geschaffen werden; langfristig sollte die WEU Bestandteil der Politischen Union werden und folglich auch diejenigen Unionsmitglieder einschließen, die ihr bislang noch nicht angehörten. Als Felder, auf denen sich eine „echte gemeinsame Außenpolitik“ entwickeln könnte, nannte das Dokument die Beziehungen zu den ehemaligen Ostblock-Staaten und zu den Anrainerstaaten des Mittelmeers, die Abrüstungsverhandlungen und die Entwicklungspolitik. Entscheidungen sollten „grundsätzlich einstimmig getroffen“ werden; es sollte aber auch möglich sein, Beschlussfassungen mit Mehrheit vorzusehen, insbesondere bei der Entscheidung über Ausführungsmodalitäten.

Paris kam Bonn bei der Forderung nach Einbeziehung der Einwanderungspolitik und des Kampfes gegen die internationale Kriminalität in den Gemeinschaftsbereich entgegen. Hier hatte sich infolge der Abschaffung des „Eisernen Vorhangs“ und des Wiederaufbrechens ethnischer Konflikte in den ehemaligen

⁴² Notiz, 4. 10. 1990, in: Attali, Verbatim, Bd. III, S. 606.

Ostblockstaaten ein aktuelles Problem für die Bundesrepublik ergeben, das sie nicht allein tragen wollte und auch nicht allein bewältigen konnte. In dem gemeinsamen Brief wurde daher auch die Schaffung eines Rates der Innen- und Justizminister angeregt. Hinsichtlich der Stärkung der Gemeinschaftsorgane verständigten sich Paris und Bonn auf eine „Mitentscheidung“ des Parlaments bei Gesetzgebungsakten „im engeren Sinne“, die diesem letztlich ein Vetorecht einräumte, die Bestätigung des Kommissionspräsidenten und der Kommission durch eine Mehrheit des Parlaments und die Einführung des Mehrheitsvotums im Ministerrat als Regelfall. Zur Stärkung der demokratischen Legitimität der Gemeinschaft sollte außerdem eine „echte europäische Staatsbürgerschaft“ geschaffen werden⁴³.

Aus der Sicht von Kommissionspräsident Delors war das jedoch nicht genug, um tatsächlich die Handlungsfähigkeit und Legitimität der Gemeinschaft zu sichern. Auf Ausarbeitungen seines stellvertretenden Kabinettschefs François Lamoureux gestützt, legte er der Regierungskonferenz daher Ende Februar 1991 eine Reihe von Entwurfstexten vor, die auf ein stärkeres Maß an Supranationalität hinausliefen⁴⁴. Ebenso legte die niederländische Ratspräsidentschaft im September einen Vertragsentwurf vor, der die drei „Säulen“ des Gemeinschaftsbereichs, der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik, aus denen die künftige Union nach französischen Vorstellungen bestehen sollte, unter Gemeinschaftsrecht zusammenband und die Rechte des Parlaments weiter stärkte⁴⁵.

Da der niederländische Entwurf aber gleichzeitig die Rolle der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik herunterspielte, fand er auch bei vielen Anwälten einer Stärkung der Gemeinschaftsorgane nicht die notwendige Unterstützung. Ende September entschloss sich die Bundesregierung, Pariser Drängen folgend, sich für die Beibehaltung des bisherigen, von der Luxemburger Präsidentschaft im Juni präsentierten Entwurfs einzusetzen. Auf der Ministerratssitzung am 30. September, dem sogenannten „Schwarzen Montag“ der niederländischen Präsidentschaft, wurde ein entsprechender Beschluss gefasst.

Die Bonner Entscheidung gegen den niederländischen Vertragsentwurf war gleichzeitig Teil einer Bekräftigung des Votums für eine eigenständige europäische Verteidigung. Dagegen hatte nicht nur die niederländische Regierung op-

⁴³ Europa-Archiv 46 (1991), S. D 25–27. Zum Verlauf der Regierungskonferenz über die Politische Union vgl. Jim Cloos/Gaston Reinsch/Daniel Vignes/Joseph Weyland, *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Brüssel 1994, S. 73–93; Ken Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors. The Politics of Shared Leadership*, London/New York 1999, S. 170–190; Dietrich Rometsch, *Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors*, Frankfurt a.M. 1999, S. 181–195; Hans Stark, Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale 1982–1998, Paris 2004, S. 179–213; Bozo, *Mitterrand*, S. 303–325; Wilfried Loth, *Negotiating the Maastricht Treaty*, in: *Journal of European Integration History* 19/1 (2013), S. 67–83; aus der Sicht eines Beteiligten vgl. Delors, *Erinnerungen*, S. 403–411.

⁴⁴ *Commission Proposals on Common External Policy*, in: *Agence Europe, Documents*, Nr. 1697/1698, 7. 3. 1991.

⁴⁵ *Vertragsentwurf*, 23. 9. 1991, in: *Ebenda*, Nr. 1733/1734, 3. 10. 1991.

poniert. Auch die britische, dänische und portugiesische Regierung argumentierten, man solle den ohnehin bedrohten Zusammenhalt der NATO jetzt nicht auch noch durch die Betonung einer europäischen Verteidigungsidentität weiter gefährden. Die Ausformulierung des deutsch-französischen Programms, die Dumas und Genscher am 4. Februar vorgelegt hatten⁴⁶, stieß daher nicht überall auf Zustimmung. Auf der Luxemburger Ratstagung am 28. und 29. Juni konnte man sich nur darauf einigen, die Beschlussfassung darüber auf die Schlussphase der Regierungskonferenz zu vertagen. In Paris begann man zu zweifeln, ob Bonn wirklich bereit war, sich auf die unabhängige Verteidigung einzulassen; und in der tagespolitischen Hauptfrage gemeinsamer Außenpolitik – der Haltung zur serbischen Intervention gegen die Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens Ende Juni – nahmen die beiden Partner gegensätzliche Positionen ein. Mitterrand sorgte sich einmal mehr um die Stabilität der Grenzen in Europa, während die Bundesregierung unter dem Druck süddeutscher Sympathisanten der ehemaligen Habsburg-Länder stand.

Um die Gefahr eines Scheiterns der deutsch-französischen Initiative für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu bannen, schlug Kohl Mitterrand bei einem Treffen in Lille am 25. Juni einen abermaligen gemeinsamen Vorstoß vor. Daraus entwickelte sich bis Anfang Oktober ein neuer gemeinsamer Brief an den Ratsvorsitzenden, jetzt den niederländischen Ministerpräsidenten Ruud Lubbers, der das Ziel der Außen- und Sicherheitspolitik in drei Punkten präzisierete: Erstens wurde ein Textentwurf für die diesbezüglichen Vertragsbestimmungen vorgelegt, der die WEU als Durchführungsorgan gemeinsamer Sicherheitspolitik benannte, gleichzeitig aber die „Besonderheiten der Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedsstaaten“ für davon „unberührt“ erklärte. Spätestens für 1996 wurde eine Überprüfung dieser Bestimmungen angekündigt. Zweitens präsentierten Bonn und Paris den Entwurf einer Erklärung der WEU-Mitgliedsstaaten, die dem Unionsvertrag beigelegt werden sollte; darin wurde sowohl der „schrittweise Ausbau der WEU zur Verteidigungskomponente der Union“ betont als auch das Ziel der „Schaffung eines europäischen Pfeilers“ der atlantischen Allianz. Drittens kündigten der Bundeskanzler und der Staatspräsident nicht nur einen Ausbau der deutsch-französischen Militäreinheiten an. Sie erklärten auch, diese könnten „den Kern eines europäischen Korps bilden“, an dem sich „Streitkräfte anderer Mitgliedsstaaten der WEU“ beteiligten⁴⁷.

Thatchers Nachfolger John Major erklärte Mitterrand, dass die hier angekündigte Unterordnung der WEU unter die Vorgaben der Union unter keinen Umständen in Frage käme. Nachdem die US-Regierung aber die „Entwicklung einer Sicherheitsidentität Europas“ in einer Erklärung des NATO-Rats vom 8. November akzeptiert hatte, musste er sich beim Abschluss der Vertragsverhandlungen auf der Ratstagung vom 9. und 10. Dezember in Maastricht mit einer Abschwächung der Formulierungen des deutsch-französischen Entwurfs zufrieden geben. Der Vertragstext enthielt jetzt nur die Erklärung, dass die gemeinsame Verteidi-

⁴⁶ Der Bundesminister des Auswärtigen informiert. Mitteilung für die Presse vom 6. 2. 1991.

⁴⁷ Schreiben vom 14. 10. 1991, in: Europa-Archiv 46 (1991), S. D 571–574.

gungspolitik „zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“; für praktische Regelungen infolge der Ratsentscheidungen zur Verteidigungspolitik wurde „Einvernehmen“ zwischen Rat und den Organen der WEU postuliert. Außerdem wurden Mehrheitsentscheidungen bei „Fragen, die verteidigungspolitische Bezüge haben“, ausdrücklich ausgeschlossen⁴⁸. Eine weitergehende Verwässerung der Verteidigungsperspektive wussten Mitterrand und Kohl durch enge Zusammenarbeit während der Maastrichter Ratstagung zu verhindern⁴⁹.

4. Die Gestaltung der Währungsunion

Was den Zeitplan für die Währungsunion betraf, so votierten Mitterrand und Delors übereinstimmend für präzise politische Festlegungen. Die zweite Stufe der Währungsunion sollte so bald wie möglich beginnen, das hieß mit dem Inkrafttreten der Verträge zum 1. Januar 1993. Praktischerweise war das auch das Datum, zu dem der Binnenmarkt vollendet sein sollte. Das deutsche Finanzministerium, jetzt mit Theo Waigel und dem neuen Staatssekretär Horst Köhler (CDU) an der Spitze, wollte dagegen kein Datum vereinbaren, sondern das Erreichen objektiver Kriterien wie das Erreichen von Preisstabilität und Haushaltsdisziplin. Kohl fand sich schließlich auf der Ratstagung in Rom am 27. und 28. Oktober 1990 zu einem Kompromiss bereit. Danach sollte die zweite Stufe am 1. Januar 1994 beginnen, sofern bis dahin „genügend“ Fortschritt hinsichtlich der realwirtschaftlichen und monetären Konvergenz erreicht sei – eine vage Formulierung, die den deutschen Ordoliberalen nicht mehr viel Spielraum ließ, den tatsächlichen Beginn der Währungsunion weiter zu verzögern⁵⁰.

Mitterrands Drängen auf Festlegung eines Zeitpunkts für den Übergang zur dritten Stufe, also die Einführung der Gemeinschaftswährung, gab Kohl jetzt jedoch noch nicht nach. Erst als Genscher im März 1991 öffentlich für den 1. Januar 1997 als Übergangsdatum plädierte, bekannte sich auch der Bundeskanzler zur Notwendigkeit eines klaren Zeitplans, der die Weichwährungsländer zu Reformanstrengungen verpflichtete und den Übergang zur dritten Stufe unausweichlich machte. Ein konkretes Datum wollte er aber auch jetzt noch nicht nennen, um nicht die Kritik der DM-Nostalgiker auf sich zu lenken. Der 1. Januar 1999 als spätestes Datum für den Beginn der Währungsunion wurde erst von Andreotti auf der Maastrichter Ratstagung ins Spiel gebracht und dann auch so akzeptiert. Sollte der Rat vor Ende 1996 mit qualifizierter Mehrheit feststellen, dass eine

⁴⁸ EU-Vertrag, Art. J.4, zit. nach Thomas Läufer (Bearb.), Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1993, S. 179.

⁴⁹ Zum Verlauf der Tagung vgl. Carle, Archives, S. 233–236; Pierre Favier/Michel Martin-Rolland, La Décennie Mitterrand, Vol. 4: Les Déchirements, 1991–1995, Paris 1999, S. 227f.; Georges Saunier, La négociation de Maastricht vue de Paris, in: Journal of European Integration History 19/1 (2013), S. 45–65.

⁵⁰ Vgl. Dyson/Featherstone, Road, S. 395–399; zum Folgenden ebenda, S. 202–255, S. 370–451 u. S. 726–740; Harold James, Designing a Central Bank in the Run-Up to Maastricht, in: Journal of European Integration History 19/1 (2013), S. 105–122.

Mehrheit der Mitgliedsländer die Beitrittskriterien erfüllte, sollte die Währungsunion auch schon zum 1. Januar 1997 beginnen können. Andernfalls sollte vor dem 1. Juli 1998 entschieden werden, wer an der Währungsunion teilnehmen kann.

Damit wurde auf die wirtschaftlich schwächeren Länder Druck ausgeübt, sich ernsthaft um das Erreichen der Beitrittskriterien zu bemühen: Neuverschuldung nicht über drei Prozent, Gesamtverschuldung nicht über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, Inflationsrate nicht über 1,5 Prozent des Durchschnitts der drei stabilsten Länder, langfristiger Zinssatz nicht über zwei Prozent dieser Länder, keine Abwertung innerhalb des EWS in den letzten zwei Jahren. Gleichzeitig entstand aber auch ein gewisser Spielraum, diese Kriterien großzügig zu interpretieren, wenn ein Land wie Frankreich bis 1998 noch deutlich vom Niveau der Bundesrepublik abweichen sollte. Waigel und Köhler, die von Kohls Entscheidung, einem festen Termin für die Einführung der Gemeinschaftswährung zuzustimmen, vollkommen überrascht waren⁵¹, mussten es hinnehmen, dass der Kanzler die Unumkehrbarkeit der Entscheidung höher bewertete als eine absolute Stabilitätsgarantie.

Der Kompromisscharakter der Vereinbarungen zur Währungsunion zeigte sich noch deutlicher bei den Bestimmungen zur zweiten Stufe: Köhler, der die Verhandlungen für die deutsche Seite mit Rückendeckung durch Waigel und Kohl führte, musste akzeptieren, dass die Vorbereitung der dritten Stufe nicht einfach dem Ausschuss der Notenbankpräsidenten überlassen blieb, sondern von einem „Europäischen Währungsinstitut“ übernommen wurde, das unter der Leitung eines externen, vom Europäischen Rat bestimmten Präsidenten stand. Dieses Währungsinstitut sollte aber nicht schon die Koordinierung der nationalen Währungspolitiken übernehmen, wie es Frankreich, vertreten durch Schatzamtsdirektor Jean-Claude Trichet, und die Kommission für eine schon zu Beginn der zweiten Stufe einzurichtende Europäische Zentralbank gefordert hatten. Ebenso wenig sollte es schon die Verantwortung für die Währungsreserven übernehmen. Nationale Zentralbanken konnten ihm Währungsreserven übertragen; es handelte dann aber nur in ihrem Auftrag.

Was die grundsätzlich bereits akzeptierte Unabhängigkeit des Europäischen Zentralbankensystems und die Verpflichtung auf das Ziel der Währungsstabilität betraf, so musste die deutsche Seite hinnehmen, dass die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken erst vor dem Eintritt in die dritte Stufe realisiert sein musste und nicht schon vor dem Eintritt in die zweite Stufe. Umgekehrt wurden Bérégovoy's Hoffnungen auf eine umfassende „Wirtschaftsregierung“ der Gemeinschaft als notwendigem Pendant zur Gemeinschaftswährung dadurch zurechtgestutzt, dass der Rat statt verbindlicher „Richtlinien“ nur eine „Empfehlung“ aussprechen konnte und finanzielle Unterstützung in Schwierigkeiten geratener Mitgliedsstaaten von einstimmigen Voten des Rates abhängig blieb. Eine Haftung der Gemeinschaft für Schulden einzelner Mitgliedsstaaten wurde, wie die Bundesbank es verlangt hatte, ausdrücklich ausgeschlossen; Mitgliedsstaaten mit

⁵¹ Nach dem Zeugnis von Hans Tietmeyer, zit. bei Schwarz, Kohl, S. 701.

„übermäßigem Defizit“ wurden „Geldbußen in angemessener Höhe“ angedroht. Hinsichtlich der Wechselkurspolitik erreichten Waigel und Köhler beim abschließenden Ministertreffen in Brüssel am 2. und 3. Dezember 1991, dass der Rat nur zu „allgemeinen Orientierungen“ ermächtigt wurde, nicht zur Verabschiedung von „Richtlinien“; zudem wurde festgehalten, dass diese Orientierungen das Ziel der Preisstabilität „nicht beeinträchtigen“ durften⁵².

Waigel und Köhler waren auch erfolgreich bei der Abwehr der spanischen Forderung nach Einrichtung eines „Konvergenzfonds“ für die schwächeren Mitgliedsländer. Das Bekenntnis zur sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion wurde in ein Protokoll gesteckt, das dem EU-Vertrag beigegeben wurde. Darin wurde die Schaffung eines „Kohäsionsfonds“ angekündigt, mit dem schwächere Mitgliedsländer bei „Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze“ unterstützt werden konnten. Die Umverteilung, die im Zuge der Konvergenzförderung notwendig werden sollte, hielt sich damit in engen Grenzen. Ebenso wurde die Regelung der Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Sozialpolitik – Sicherung von Mindeststandards bei Arbeitsförderung, Arbeitsbedingungen, Gleichheit der Geschlechter und Mitbestimmung – in ein gesondertes Abkommen verwiesen, an dessen Unterzeichnung sich Großbritannien nicht beteiligte. Kohl konnte in Maastricht noch die Bestimmung durchsetzen, dass eine weitere Regierungskonferenz im Jahr 1996 die Praktikabilität der vereinbarten Regelungen überprüfen sollte. Damit blieb allen Beteiligten die Aussicht auf Nachbesserung in ihrem Sinne erhalten.

5. Bilanz

Das Vertragswerk von Maastricht lässt sich somit unter zweierlei Aspekten betrachten: Auf der einen Seite war es Kohl und Mitterrand unter beträchtlichem Aufwand gelungen, den europäischen Einigungsprozess über die Gefährdung durch die deutsche Wiedervereinigung zu retten und sogar noch weiter voranzutreiben. Mit der gemeinsamen Währung war ein Maß an Verflechtung und europäischer Staatlichkeit erreicht, das ihn letztlich irreversibel machte. Auf der anderen Seite blieben die Fortschritte in den Bereichen, die entweder dem deutschen Bundeskanzler oder dem französischen Staatspräsidenten besonders wichtig waren, weit hinter dem zurück, was für einen dauerhaften Erfolg notwendig gewesen wäre. Was die Stärkung der Parlamentsrechte und die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zum Abbau des demokratischen Defizits beitrugen, wurde durch die Vervielfältigung der Verfahrensweisen weitgehend wieder wettgemacht. Das Bekenntnis zum Ziel gemeinsamer Entscheidungsstrukturen in der Verteidigung wurde durch den Zwang zur Einstimmigkeit auf dem Weg zu seiner Verwirklichung relativiert.

⁵² EG-Vertrag, Artikel 103, 104 u. 109 (2), zit. nach Läufer, Europäische Gemeinschaft, S. 74, 76 u. 83. Für einen Überblick über die Bestimmungen zur Währungsunion siehe Ungerer, History, S. 229–242.

Diese Defizite, die Delors von einer „organisierten Schizophrenie“ sprechen ließen⁵³, waren zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Zusammenarbeit zwischen Delors und Mitterrand seit der Jahreswende 1989/90 einer gereizten Spannung gewichen war. Delors hatte es in offenkundiger Selbstüberschätzung versäumt, sich mit Mitterrand in den institutionellen Fragen abzustimmen. Und Mitterrand hatte sich nur wenig Gedanken darüber gemacht, wie die „Wirtschaftsregierung“ und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik funktionieren sollten. Eine einheitliche Verhandlungsstrategie für den Ausbau der Gemeinschaft ließ sich so nicht entwickeln. Delors agierte weitgehend isoliert und musste am Ende froh sein, den Status quo für die Kommission retten zu können.

Der heute vielfach beklagte Verzicht auf eine tatsächlich gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik war in erster Linie dem Einfluss der Bundesbank und des ordoliberalen Establishments der Bundesrepublik zu verdanken. In ihrem Bemühen, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank zu sichern, versperrten sie zugleich den Weg zu einer effektiven Kontrolle der nationalen Haushalte. Man mag Helmut Kohl vorhalten, dass er das nicht gesehen hat und nicht versucht hat, dagegen vorzugehen. Das ändert aber nichts daran, dass er den grundsätzlichen Widerstand der Bundesbank gegen die Währungsunion genau in dem Moment überwunden hat, in dem es aufgrund der unverhofften deutschen Einheit politisch notwendig war. Ohne die deutsche Wiedervereinigung hätte dieser Widerstand, der sich auf die Inflationsangst der Deutschen stützte, noch lange anhalten können. Insofern war der Euro nicht der Preis, der für die Wiedervereinigung gezahlt werden musste; die Wiedervereinigung bot vielmehr die Gelegenheit, ihn einzuführen. Es bleibt das Verdienst Helmut Kohls, diese Gelegenheit ergriffen zu haben.

⁵³ Rede vor dem Europäischen Parlament am 20. 11. 1991, zit. nach Endo, Presidency, S. 187.