

# Die vertragliche Gestaltung der deutschen Einheit

Von Hanns Jürgen Küsters

Die Vertragsgestaltung zur Wiedervereinigung Deutschlands diente hauptsächlich drei Zielen: die politische, wirtschaftliche und soziale Einheit im Inneren herzustellen, die Viermächterechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes zu beseitigen und dadurch die Rechte eines souveränen Staates wiederzuerlangen sowie durch Vertiefung der westlichen Bündnisbeziehungen und Sicherheitsgarantien allen anderen Staaten Angst vor der Zentralmacht Deutschland in der Mitte Europas zu nehmen.

Entsprechend komplex fielen die vertraglichen Vorkehrungen aus. Sie konzentrierten sich keineswegs nur auf den Staatsvertrag zur Schaffung der deutsch-deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990<sup>1</sup>, den Einigungsvertrag vom 31. August 1990<sup>2</sup>, den Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag) vom 12. September 1990<sup>3</sup> und den deutsch-polnischen Vertrag über die Bestätigung der bestehenden Grenzen vom 14. November 1990<sup>4</sup>. Genau betrachtet begleitete eine Fülle von internationalen Verträgen, Verfassungsgesetzen, Gesetzen, Gesetzesänderungen, Protokollen, Erklärungen und Beschlüssen den Auflösungsprozess der DDR bis zum 3. Oktober 1990 und darüber hinaus bis zur völkerrechtlich wirksamen Wiederherstellung der Souveränität Deutschlands am 15. März 1991<sup>5</sup>.

- 
- 1 Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik mit dem Gemeinsamen Protokoll über Leitsätze, Anlagen I–IX und Protokollerklärungen, 18.5.1990, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1990 II, S. 537–567. Erklärungen Kohls und de Maizières anlässlich der Unterzeichnung, 18.5.1990, in: *Bulletin*, hg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 64, 22.5.1990, S. 545f., 546f.
  - 2 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag (Vertrag, Protokoll, Anlage I: Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht, Anlage II: Besondere Bestimmungen für fortgeltendes Recht der Deutschen Demokratischen Republik und Anlage III: Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen), 15.6.1990, in: BGBl. 1990 II, S. 889–904, 905f., 907–1147, 1148–1236, 1237f.
  - 3 Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland und Vereinarbarte Protokollnotiz, beide v. 12.9.1990, EBD. S. 1318–1329; Faksimile des Vertrages in: „2+4“. *Die Verhandlungen über die äußeren Aspekte der Herstellung der deutschen Einheit. Eine Dokumentation*, hg. v. Auswärtigen Amt, Bonn 1991.
  - 4 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze, 14.11.1990, in: BGBl. 1991 II, S. 1329f.
  - 5 Der Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland trat mit Hinterlegung der Ratifikationsurkunde aller Vertragsparteien (die letzte war die sowjetische Regierung) im Auswärtigen Amt in Bonn am 15.3.1991 in Kraft. Bekanntmachung EBD. S. 587.

Ohne den deutsch-sowjetischen Vertrag über umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit<sup>6</sup>, die Vereinbarungen über den Abzug der alliierten Streitkräfte aus Berlin<sup>7</sup> und der sowjetischen Streitkräfte aus Deutschland<sup>8</sup>, die Charta von Paris für ein neues Europa<sup>9</sup> oder das Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der DDR vom 22. Juli 1990<sup>10</sup>, um nur einige Beispiele zu nennen, wäre die deutsche Einheit gar nicht oder nicht so zügig vonstatten gegangen.

Im Folgenden soll der Fokus auf drei Fragen liegen: Erstens, welches Timing lag der vertraglichen Gestaltung zugrunde, die zur Trennung der Regelung äußerer Fragen von den inneren Fragen der Wiedervereinigung führte? Zweitens, welche Vertragsgegenstände waren im Rahmen der inneren Wiedervereinigung bei der Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und bei den Beratungen über den Einigungsvertrag besonders umstritten? Und drittens, welche grundsätzlichen Überlegungen und Kompromisse lagen dem Zwei-plus-Vier-Vertrag zugrunde?

---

6 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technik, 9.11.1990, mit Briefwechsel EBD. S. 799–809.

7 Die Notenwechsel über das NATO-Truppenstatut, über den befristeten Verbleib amerikanischer, britischer und französischer Truppen und über ein Berlin betreffendes Übereinkommen vom 25.9.1990 sowie der Notenwechsel über Besuche belgischer, kanadischer und niederländischer Truppen vom 23.9.1991 regelten die Rechtsstellung der in Deutschland stationierten Streitkräfte der Westmächte und Fragen in Bezug auf Berlin, denen der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 3.1.1994 zustimmte (BGBl. 1994 II, S. 26). Dazu auch Dieter FLECK, *Zur Neuordnung des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte in Deutschland*, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 56 (1996), S. 389–405.

8 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über einige überleitende Maßnahmen (sog. Überleitungsabkommen), 9.10.1990, in: BGBl. 1990 II, S. 1655–1659. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und die Modalitäten des planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (sog. Truppenabzugsvertrag) mit Anlagen, 12.10.1990, in: BGBl. 1991 II, S. 258–290.

9 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluss des KSZE-Gipfeltreffens vom 19.–21.11.1990 in Paris, 21.11.1990, in: *Bulletin* (wie Anm. 1), Nr. 137, 24.11.1990, S. 1409–1415.

10 Mit dem Gesetz über die Wahlen zu Landtagen in der Deutschen Demokratischen Republik (sog. Länderwahlgesetz) und der Ordnung zur Durchführung der Wahlen zu Landtagen in der Deutschen Demokratischen Republik am 14.10.1990, beide v. 22.7.1990 (Gesetzblatt [GBl.] der DDR 1990 I, S. 960–976, 977–990), schufen Ministerrat und Volkskammer die Voraussetzungen für die Landtagswahlen auf dem Gebiet der DDR (Gesetz zur Änderung des Länderwahlgesetzes, 30.8.1990, EBD. S. 1422).

### I. Vorphase

Das Zustandekommen dieser drei Vertragswerke erstreckte sich über vier Abschnitte: die Vorphase der Verhandlungen von November 1989 bis Anfang Januar 1990, die Implementierung des Zwei-plus-Vier-Mechanismus und die Verhandlungen über den Staatsvertrag zur Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion von Mitte Januar bis Anfang Mai, die Verzögerung der Sechsmächte-Verhandlungen zwischen Mai und Mitte Juli, in denen bilateral die wichtigsten Vereinbarungen getroffen, am 1. Juli die Währungsunion in Kraft gesetzt und die Verhandlungen über den Einigungsvertrag begonnen wurden sowie die Abschlussphase der Verträge von Juli bis September 1990.

Diskussionen um eine erneute Viermächte-Konferenz und den möglichen Abschluss eines Friedensvertrages begannen bereits am Tage nach der Grenzöffnung am 9. November 1989. Bundeskanzler Kohl und Bundesaußenminister Genscher lehnten beides ab, weil sie darin einen Rückschritt zu Zeiten Ende der 1950er Jahre sahen, als Vertreter beider deutscher Staaten am Katzentisch Platz zu nehmen hatten.<sup>11</sup> Genscher betonte am 10. November gegenüber dem amerikanischen Außenminister Baker, eine innere Aussöhnung der beiden Teile Deutschlands müsse vor der äußeren Aussöhnung erfolgen<sup>12</sup>.

Dem Vorschlag von DDR-Ministerpräsident Modrow vom 17. November 1989, „die Verantwortungsgemeinschaft beider deutschen Staaten durch eine Vertragsgemeinschaft zu untersetzen“,<sup>13</sup> begegnete Kohl mit seinem Zehn-Punkte-Programm vom 28. November 1989,<sup>14</sup> das über die Vertragsgemeinschaft hinausging und vorsah, „konföderative Strukturen zwischen beiden Staaten in Deutschland zu entwickeln mit dem Ziel, danach eine Föderation“, also eine „eine bundesstaatliche Ordnung in Deutschland zu schaffen“. Das wiederum setzte „zwingend eine demokratisch legitimierte Regierung in der DDR voraus“.

Die instabile Stimmung in der DDR, die zunehmende Gefahr von Gewaltanwendungen, die täglich wachsende Anzahl an Flüchtlingen in die Bundesrepublik und der drohende Kollaps der DDR-Währung verstärkten im Dezember 1989 Kohls Sorge, die DDR-Wirtschaft werde auf dem Wege einer

---

11 Hans-Dietrich GENSCHER, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 667.

12 James A. BAKER, III, with Thomas M. DEFRANK, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War and Peace 1989–1992*, New York 1995, S. 164.

13 Regierungserklärung Modrow, 17.11.1989, in: Volkskammer, 9. Wahlperiode, Protokolle, Bd. 25, S. 272–281.

14 Helmut KOHL, *Erinnerungen 1982–1990*, München 2005, S. 988–999. Faksimilierter Auszug aus dem „Original-Entwurf“ für das Zehn-Punkte-Programm zur deutschen Einheit, versehen mit hs. Ergänzungen des Bundeskanzlers in: Helmut KOHL, „*Ich wollte Deutschlands Einheit*“, dargestellt v. Kai DIECKMANN und Ralf Georg REUTH, Berlin 1996, S. 162.

Vertragsgemeinschaft nicht reformierbar sein. Bereits wenige Tage vor seinem Besuch am 19./20. Dezember in Dresden diskutierte er mit Schäuble, Seiters, Teltschik, Scholz und Mitarbeitern des Kanzleramts erstmals über den Gedanken einer deutsch-deutschen Währungs- und Wirtschaftsunion, vorwiegend in der Absicht, die Übersiedlerzahlen einzudämmen.<sup>15</sup> Über die Tage des Jahreswechsels verfestigten sich die Überlegungen. Dabei stellte sich die grundsätzliche Frage: Soll dem ökonomisch Sinnvollen oder dem politisch Notwendigen der Vorzug gebühren?

Es gab zwei Denkschulen zu dem bislang beispiellosen Übergang einer gescheiterten sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft. Anhänger der ökonomischen Denkschule plädierten für eine bedächtige Vorgehensweise in einem langfristigen, etappenweisen Transformationsprozess, bei dem auf jeder Übergangsstufe die einzelnen Elemente zusammenpassen müssten. Freie Preisbildung setzte die Abschaffung der Staatsmonopole voraus; Voraussetzung für eine halbwegs stabile Währung war die Kontrolle über das Staatsdefizit, um eine funktionierende Marktwirtschaft aufbauen zu können. Die andere Denkschule befürwortete einen rascheren Übergang in zeitlich kürzeren Stufen. Zwar mussten zuerst die finanzpolitischen Voraussetzungen geschaffen werden, doch hatten die Befürworter mehr die politische Motivation der Menschen in der DDR im Auge, die nach der D-Mark riefen, durch ihre Wanderungsbewegung zu einer beschleunigten Destabilisierung beitragen und die Bundesregierung unter Handlungsdruck setzten.<sup>16</sup> Kohl entschloss sich, in einem radikalen Schritt die D-Mark in der DDR einzuführen, den Bundesfinanzminister Waigel am 15. Januar in dem Vermerk über „Zehn Punkte auf dem Weg zu einer deutsch-deutschen Währungsunion“<sup>17</sup> zusammenfasste. Denn Wirtschaftsinvestitionen bedurften eines institutionellen Rahmens, und für eine Rechtsangleichung war die Anpassung der Arbeits- und Sozialordnung unabdingbar.

Modrows Entwurf für eine Vertragsgemeinschaft,<sup>18</sup> den er Kanzleramtminister Seiters am 25. Januar 1990 übergab,<sup>19</sup> war damit ebenso Makulatur wie

15 Wolfgang SCHÄUBLE, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, hg. und mit einem Vorwort v. Dirk KOCH und Klaus WIRTGEN, Stuttgart 1991, S. 21.

16 Thilo SARRAZIN, *Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion*, in: Theo WAIGEL/Manfred SCHELL, *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten: Vom Mauerfall bis zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion*, München 1994, S. 160–225, hier S. 164f.

17 Abdruck EBD. S. 176–180.

18 Entwurf der Regierung der DDR: Vertrag über Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland, 25.1.1990, in: *Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90* (Dokumente zur Deutschlandpolitik, hg. v. Bundesministerium des Innern unter Mitwirkung des Bundesarchivs), bearb. v. Hanns Jürgen KÜSTERS und Daniel HOFMANN, München 1998, S. 713–716.

19 Gespräch Seiters mit Modrow in Berlin (Ost), 25.1.1990, EBD. S. 707–713.

seine Forderung nach einem 15-Milliarden-DM-Kredit<sup>20</sup> und der sowieso nur als Spielmaterial dienende Entwurf der Bundesregierung für einen Vertrag über Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft vom 18. Januar<sup>21</sup>, der lediglich alte deutschlandpolitische Linien fortschrieb. Schäuble wollte die „Revolution“ in der DDR solange „unvollendet“ lassen,<sup>22</sup> bis am 18. März dort eine demokratische Regierung gewählt wäre, mit der die Bundesregierung dann über eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verhandeln könnte.

Das mit Washington abgestimmte Verfahren, im Zwei-plus-Vier-Rahmen nur über die Ablösung der Viermächte-Rechte zu beraten und die Verhandlungen über die innere Wiedervereinigung den Deutschen selbst zu überlassen,<sup>23</sup> schaffte die Ausgangsbasis, die Sowjetunion im Kreise der Vier Mächte zu isolieren und ihren Entscheidungszwang zu erhöhen. Voraussetzung war der zügige Abschluss der Verhandlungen über die deutsche Währungs- und Wirtschaftsunion. Die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft wurde somit zur Voraussetzung für die politische Einheit Deutschlands.

Dazu standen drei Wege offen. Nach der so genannten „Krönungstheorie“ würde ein Währungsverbund erst am Ende dieser Entwicklung geschaffen, wenn die DDR-Wirtschaft Anschluss an das Niveau der Bundesrepublik gefunden hätte. Dieser Weg bräuhete Zeit. Die Menschen in der DDR aber wollten schnelle Lösungen. Der zweite Weg bestand in einer künstlichen Verklammerung von Mark der DDR und D-Mark, wie ihn die SPD vorschlug. Damit würde nach Ansicht des Bundeskanzleramtes jedoch die Stabilität der D-Mark aufs Spiel gesetzt. Der dritte Weg sah die Einführung der D-Mark als gesetzliches Zahlungsmittel in der DDR vor. Das setzte einen Verzicht der DDR auf die Währungshoheit voraus und bedingte die Festlegung eines Umtauschkurses.<sup>24</sup> Eine Entscheidung darüber war erst nach Kenntnis aller Wirtschaftsdaten der DDR ratsam, über die die Bundesregierung jedoch bis dahin nicht verfügte.

## II. Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

„Wenn die Union es zuließe“, erklärte Kohl am 8. Februar vor dem CDU-Bundesvorstand, „dass unser Land in einer Schicksalsstunde seiner Geschichte

---

20 Regierungserklärung Modrow (wie Anm. 13), S. 272–281.

21 Entwurf der Bundesregierung: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft, 18.1.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 695–698.

22 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 23.

23 Philip ZELIKOW/Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge (Mass.), London 1995, S. 193, 197.

24 Vermerk Nehring, 6.2.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 761. Horst TELTSCHIK, *329 Tage. Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, S. 130f.

aus finanziellen Ängsten vor der Einheit zurückweiche, dann habe die Bundesrepublik vor der Geschichte abgedankt“.<sup>25</sup> Wann denn, wenn nicht jetzt, bei guter Wirtschaftslage, sollte die Bundesrepublik eine solche Aufgabe lösen. Unabhängig davon legten die Länder nun gesteigerten Wert darauf, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen außen vor und die Finanzausstattung vor einer Neuverteilung der Umsatzsteuer ab 1999 davon unberührt zu lassen. Der mittelfristige Bund-Länder-Finanzausgleich sollte bis 1994 so gestaltet werden, dass die neu entstehenden Länder in der DDR davon nicht profitieren und erst ab 1995 darüber beraten würden.<sup>26</sup> Den Bundesländern war schnell klargeworden, dass es bei den anstehenden Verhandlungen nicht nur um die Währungs- und Wirtschaftsunion, sondern zugleich um grundsätzliche Aspekte der künftigen Staatsstruktur und substantielle Veränderungen des föderalen Systems der Bundesrepublik ginge.<sup>27</sup>

Kohl, Schäuble und die CDU-regierten Länder plädierten für die Ausweitung des Grundgesetzes auf die DDR und deren Beitritt nach Artikel 23 Grundgesetz. Der Kanzler wollte der SPD nicht die Chance geben, sozialistische Elemente in die deutsche Verfassung hineinzuschreiben. Seiner Ansicht nach polarisierten die Sozialdemokraten und strebten immer noch eine Neutralität Gesamtdeutschlands an. Denn die SPD-regierten Länder bevorzugten das Verfahren über Artikel 146 Grundgesetz, das ihrer Meinung nach eine größere demokratische Legitimation und möglicherweise eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung fände, wogegen allerdings aus Sicht der Bundesregierung die längere Wartezeit sprach.

Am 1. März präsentierte Schäuble erste Überlegungen für eine Überleitungsgesetzgebung, deren Ausgangspunkt das Staatsverständnis der Bundesrepublik Deutschland war. Diesem Kernstaat des 1949 neu organisierten Deutschen Reiches sollte die DDR beitreten, entweder als Staatsgebiet der DDR oder durch den Beitritt der Länder der DDR. Die Bundesrepublik Deutschland hätte ihrerseits keine Entscheidungsmöglichkeit über die Annahme.<sup>28</sup>

Der Sieg der „Allianz für Deutschland“ bei der Volksammerwahl war für Kohl ein „Gottesgeschenk“<sup>29</sup>. Er befürwortete eine große Koalition bürgerlicher Kräfte aus CDU (Ost), DSU, Demokratischem Aufbruch, Liberalen und SPD in der Absicht, eine Mitte-Links-Koalition aus SPD und PDS auszuschießen. Die SPD-Führung sollte vor der Alternative stehen: sich entweder der Koalition anzuschließen oder sich später den Vorwurf gefallen lassen zu

25 TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 133.

26 Besprechung Kohl mit den Regierungschefs der Länder in Bonn und Anlage 1 Beschlussvorschlag der Länder, beide v. 15.2.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 834–838.

27 Besprechung Seiters mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder in Bonn, 2.3.1990, EBD. S. 899–905.

28 Aufzeichnung des Bundesministeriums des Innern, 27.2.1990, EBD. S. 879–886.

29 TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 177.

müssen, sie entziehe sich in geschichtlicher Stunde der nationalen Verantwortung. Die Taktik der Opposition lief darauf hinaus, gesamtdeutsche Wahlen so lange wie möglich hinauszuzögern. Sie hoffte, ein größerer zeitlicher Abstand zwischen Wiedervereinigung und gesamtdeutschen Wahlen werde bei wachsenden innenpolitischen Problemen infolge der Wiedervereinigung ihre Chancen auf den Regierungswechsel verbessern. Ehmke stellte deshalb drei Bedingungen: Erstens verlangte er den Abschluss eines Staatsvertrages mit der DDR einschließlich der Änderung des Grundgesetzes; zweitens sollte eine Beitrittserklärung der Volkskammer nach Klärung der außen- und sicherheitspolitischen Voraussetzungen vorliegen; und drittens forderte er die Billigung des geänderten Grundgesetzes als gesamtdeutsche Verfassung durch einen Volksentscheid. Erst dann könne sich der Deutsche Bundestag selbst auflösen und die gesamtdeutsche Wahl stattfinden.<sup>30</sup>

Diese Forderungen waren für Kohl ein Grund mehr, das Verhandlungstempo zu forcieren. Im Zuge der Schaffung eines einheitlichen deutschen Währungsgebietes mit der Deutschen Bundesbank als Notenbank und der Errichtung einer gemeinsamen Wirtschaftsordnung, ergänzt durch eine Sozialunion, sollte sich die DDR zur Übernahme umfangreicher Gesetze verpflichten. Umstritten waren besonders drei Punkte: (1) die Klärung der Eigentums- und Vermögensfragen, (2) die Festlegung der Umstellungsmodalitäten für laufende Zahlungen und für Bestände an Bargeld, Sparguthaben und Verbindlichkeiten sowie (3) Fragen, die für die Bundesrepublik mit hohen finanziellen Anschubfinanzierungen bzw. Sozialleistungen verbunden waren, wie zum Beispiel der Leistungsumfang und die Höhe des Leistungsniveaus in den Sozialversicherungssystemen, die Höhe der Sozialhilfe, die Einbeziehung von Arbeitsförderungsmaßnahmen in die Sozialversicherung, Lohnfortzahlungsregelungen und die Mitfinanzierung durch die bundesdeutsche Rentenversicherung.<sup>31</sup>

Angesichts ungeklärter Eigentums- und Vermögensfragen, über die bereits bei der Begegnung am 19. Dezember 1989 in Dresden zwischen den Bundesministern Wilms und Haussmann mit DDR-Außenhandelsminister Beil Expertengespräche vereinbart worden waren, hatte die Regierung Modrow am 2. März in Schreiben an Kohl<sup>32</sup> und Gorbatschow gefordert, die Eigentumsverhältnisse in der DDR künftig nicht in Frage zu stellen. Die von der

---

30 „Die FDP will die Bundestagswahl verschieben“, in: FAZ, Nr. 89, 17.4.1990, S. 1f.; „Die deutsch-deutschen Regierungsgespräche beginnen“, in: „General-Anzeiger“ (Bonn), 100. Jg., Nr. 30478, 17.4.1990, S. 1f.

31 Bundesministerium der Finanzen, Vermerk über das Ergebnis der Ressortberatungen zum Entwurf eines Vorschlages für einen Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 4.4.1990, 5 S., in: Bundeskanzleramt (BK), 212 – 35400 De 39 Bd. 3, zit. nach: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 141.

32 Schreiben Modrow an Kohl, 2.3.1990, EBD. S. 906.

sowjetischen Besatzungsmacht zwischen 1945 und 1949 vorgenommenen Enteignungen seien in Artikel 24 der Verfassung der DDR festgelegt. Die Bürger, so hieß es, hätten einen legitimen Anspruch auf den Fortbestand dieses Rechtsverhältnisses.<sup>33</sup> Die sowjetische Regierung unterstützte in einer TASS-Erklärung am 27. März die DDR-Position und verlangte, „die Rechtsordnung strikt einzuhalten sowie die sozialökonomischen Rechte und Interessen von Millionen Menschen in der DDR zu schützen“.<sup>34</sup>

Als bekannt wurde,<sup>35</sup> dass sich der Zentralbankrat mit seiner skeptischen Haltung zur Währungs- und Wirtschaftsunion am 30. März gegenüber dem Bundeskanzler für eine generelle Umstellung aller Schuldverhältnisse allenfalls im Verhältnis 2:1 mit Ausnahme von Sparguthaben bis 2.000 Mark je Einwohner in der DDR ausgesprochen hatte,<sup>36</sup> lösten diese Vorschläge angesichts der Wahlkampfversprechen eine Welle des Protestes bei der Bevölkerung in der DDR aus.

Der Koalitionsvertrag der neuen DDR-Regierung vom 12. April<sup>37</sup> forderte die Umstellung des Kurses im Verhältnis 1:1, die Umbewertung der Inlandsschulden, in der Übergangsphase einen innerdeutschen Finanzausgleich, um die Finanzierung des DDR-Staatshaushaltes „bis zum vollen Greifen der Marktwirtschaft“ sicherzustellen, sowie die gleichberechtigte Vertretung der Länder der DDR im Zentralbankrat.

Tietmeyer, von Kohl beauftragter Unterhändler, wollte die erforderlichen währungspolitischen Maßnahmen, insbesondere die künftigen Befugnisse der Bundesbank, und die Regelungen für die neue Wirtschaftsordnung der DDR unter Rückgriff auf die Praxis von Ludwig Erhards Leitsätze-gesetz aus dem Jahre 1948 möglichst unzweideutig vertraglich fixieren.<sup>38</sup> Die Bundesregierung schlug Ost-Berlin vor, Löhne und Gehälter in der DDR im Verhältnis 1:1 umzustellen. Sparguthaben und Bargeld sollten bis zu 4.000 DM im Verhältnis 1:1, darüber hinaus im Verhältnis 1:2 ab 2. Juli 1990 umgetauscht werden.<sup>39</sup>

33 Erklärung der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zu den Eigentumsverhältnissen, 1.3.1990, EBD. S. 906–908.

34 Meldung TASS/russ./27.3.90/1420 in: *Texte zur Deutschlandpolitik*, hg. v. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Reihe III/Bd. 8a – 1990, Bonn 1991, S. 135–138.

35 „Mark der DDR soll 2:1 getauscht werden“, in: „Frankfurter Rundschau“, 46. Jg., Nr. 77/13, 30.3.1990, S. 1–3.

36 Schreiben Pöhl an Kohl und Entschließung des Zentralbankrats, beide v. 30.3.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1002–1004.

37 Grundsätze der Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen (DFP, BFD, F.D.P.) und der SPD, 12.4.1990, in: BK, 212 – 35400 De 39 Bd. 3, zit. nach EBD. S. 144.

38 Hans TIETMEYER, *Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen*, in: WAIGEL/SHELL (wie Anm. 16), S. 57–117, hier S. 65.

39 Angebot der Bundesregierung für den Staatsvertrag mit der DDR zur Gründung einer Währungsunion mit Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, 23.4.1990, in: *Bulletin* (wie Anm. 1), Nr. 47, 24.4.1990, S. 374.

Grundsätzlich hatten die Länderfinanzminister am 20. April die Beteiligung der Länder an der finanziellen Unterstützung der DDR „als gesamtstaatliche Aufgabe“ im Zuge der bundesstaatlichen Solidaritätspflicht anerkannt und waren bereit, die von Bund und Ländern zu tragenden „DDR-Lasten“ bei der Umsatzsteuerverteilung ab 1991 einzukalkulieren.

In dem Arbeitspapier über die Vertragsgrundzüge, das Tietmeyer und Schäuble dem neuen DDR-Ministerpräsidenten Lothar de Maizière<sup>40</sup> am 23. April übergaben,<sup>41</sup> waren vier zentrale Punkte festgeschrieben: die Herstellung der deutschen Einheit über Artikel 23 Grundgesetz, die innere Abhängigkeit zwischen der Schaffung der Währungs- und Wirtschaftsunion und den Verhandlungen im Rahmen der Zwei plus Vier, die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft und die Ausweitung der EG-Rechte auf das Gebiet der DDR. Kohl wollte am nächsten Tag in Bonn mit de Maizière zu einer Einigung kommen. Doch der DDR-Ministerpräsident lehnte das Angebot des Höchstbetrages von 4.000 DM für einen Umtausch im Verhältnis 1:1 ab.<sup>42</sup> Am 30. April kristallisierte sich eine Lösung heraus, die den Durchbruch bedeutete. Die Umstellung der Geldbestände und Forderungen sollte im Verhältnis 2:1 erfolgen. Für die von der DDR je Einzelperson verlangten Beträge für die Umstellung von Bargeld- und Bankguthaben im Verhältnis 1:1 wurde eine je nach Lebensalter abgestufte Regelung von 2.000 DM bis zu 6.000 DM vereinbart.<sup>43</sup>

Zu den regelungsbedürftigen Punkten im Staatsvertrag, die in einem Anhang zu dem Koalitionsvertrag festgelegt worden waren, zählte die DDR-Regierung auch die „Anerkennung der Eigentumsformen, einschließlich der Bodenreform, und der anderen durch die Siegermächte festgelegten Enteignungen“. Die Regierung de Maizière wollte die Enteignungen und Bodenreform aufgrund der Entscheidungen der sowjetischen Besatzungsmacht zwischen 1945 und 1949 festschreiben. Volksvermögen sollte über eine Treuhandgesellschaft, die der Volkskammer verantwortlich wäre, entflechtet, verwaltet und privati-

---

40 Lothar de MAIZIÈRE, *Anwalt der Einheit. Ein Gespräch mit Christine de Maizière*, Berlin 1996, S. 77–91. Hans-Joachim MEYER, „Mit Augenmaß und Festigkeit. Erinnerung an die Rolle von Lothar de Maizière im Prozeß der deutschen Einigung“, in: FAZ, Nr. 119, 25.5.1991, Beilage „Ereignisse und Gestalten“.

41 Arbeitspapier für die Gespräche mit der DDR für einen Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik und Gemeinsames Protokoll über Leitsätze zum Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, beide v. 24.4.1990, sowie Anlage I Bestimmungen über die Währungsunion und über die Währungsumstellung, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1034–1055. SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 99f.

42 Hans KLEIN, *Es begann im Kaukasus. Der entscheidende Schritt in die Einheit Deutschlands*, Berlin–Frankfurt/M. 1991, S. 236.

43 TIETMEYER (wie Anm. 38), S. 79–85.

siert werden. Verhandlungsziel war es, „soziale Sicherungsrechte als nicht einklagbare Individualrechte einzubringen“. Damit waren insbesondere das Recht auf Arbeit, Wohnung und Bildung gemeint, die als Rechte in Form von Staatszielbestimmungen gewährleistet werden sollten.

Eine Ministerrunde unter Kohls Vorsitz war am 22. April übereingekommen, zwischen Bestimmungen der künftigen Eigentumsordnung in der DDR und den Vermögensansprüchen aufgrund von Enteignungen zu unterscheiden. Der erste Komplex sollte im Staatsvertrag möglichst eindeutig geregelt, über den zweiten Teilbereich wegen der politischen Sensibilität des Themas in der DDR und auf Seiten der sowjetischen Regierung weiter beraten werden. Am 28. April wurde Botschafter Blech im sowjetischen Außenministerium jedoch ein Aide-mémoire<sup>44</sup> überreicht,<sup>45</sup> in dem es hieß: „Die Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse, insbesondere zu den Vermögens- und Bodenfragen, unterliegt keiner Neuüberprüfung oder Neubewertung durch die deutschen Gerichte oder anderen deutschen Staatsorgane.“ Das betreffe auch „diejenigen Verpflichtungen, die die DDR zur Änderung ihrer Verfassung und der Gesetze über das sozialistische Eigentum in Stadt und Land übernehmen soll“. Damit verband die sowjetische Regierung konkrete Forderungen: (1) Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen der DDR durch die Bundesrepublik, (2) Nichtdiskriminierung ihrer Rechte gegenüber den Europäischen Gemeinschaften, (3) Sicherung des Aufenthalts sowjetischer Truppen auf dem Gebiet der DDR einschließlich Lösung der Frage des Währungsumtauschs für Angehörige der Streitkräfte, der Preissubventionierung, der Unterhaltskosten und der Reiseregelung sowie (4) Vermeidung negativer Auswirkungen auf die SDAG Wismut. Für den Fall einer „unbefriedigenden Lösung“ der aufgezählten Punkte kündigte die sowjetische Regierung an, diese als Blockadeinstrument in die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen einzubringen, wo dies die Beratungen aufhalten könnte.

Für Schäuble war dieses Memorandum „Warnung“ genug. Die Bundesregierung, meinte er, solle kein Interesse daran zeigen, entstandene Eigentumsverhältnisse in der DDR wieder rückgängig zu machen und das noch obendrein als eine Bedingung für die Wiedererlangung der Einheit von Moskau fordern.<sup>46</sup> Der Versuch, die Standhaftigkeit Gorbatschows in dieser Frage zu testen, unterblieb. Die Bundesregierung sah es auch nicht als notwendig an, diese Frage zum Gegenstand direkter Verhandlungen zwischen dem Bundeskanzler und Generalsekretär Gorbatschow zu machen. Graf Lambsdorff für die FDP und

44 Aide-mémoire der Regierung der UdSSR an die Regierung der DDR, 28.4.1990, Inoffizielle Übersetzung, VS-NfD, in: BK, 213 – 30100 Fr 6 Bd. 4, zit. nach *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 148.

45 Schewardnadse persönlich übergab am 29.4.1990 DDR-Außenminister Meckel das fast gleichlautende Memorandum. Richard ELBE/Frank KIESSLER, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Baden-Baden 1993, S. 186.

46 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 103.

auch Stimmen in der Union wandten sich strikt gegen die Absicht, Enteignungen aus der Zeit zwischen 1945 und 1949 nicht mehr rückgängig zu machen. Das Dilemma bestand darin, Unrecht von Enteigneten wieder gutzumachen und andererseits daraus kein neues Unrecht entstehen zu lassen. Schäuble wie auch die Regierung de Maizière gingen davon aus, diejenigen Bürger in der DDR, die gutem Glaubens Eigentum erworben oder bekommen hatten, bräuchten nun nicht zu befürchten, ihren Grund und Boden wieder zu verlieren, selbst wenn sich die DDR-Staatsorgane diesen rechtswidrig angeeignet hätten. Eine Entscheidung über die heikle Frage, ob Entschädigung oder Rückgabe Vorrang genießen solle und damit auch die Frage der Höhe möglicher Entschädigungen blieb offen und daher im Staatsvertrag ungeregelt.<sup>47</sup>

Am 16. Mai erzielten der Kanzler und die Regierungschefs der Länder in den wichtigsten Finanzierungsfragen Einigung.<sup>48</sup> Sie riefen den Fonds Deutsche Einheit ins Leben, der für die nächsten viereinhalb Jahre Beiträge von insgesamt 115 Milliarden DM bis Ende 1994 vorsah und die Haushaltsdefizite der DDR auf Bund, Länder und Gemeinden angemessen verteilte. Der Bund übernahm davon 20 Milliarden DM aus Einsparungen, 85 Milliarden DM kamen durch Nettokreditaufnahme zusammen. Die Lasten wurden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 50:50 verteilt. Ab 1995 sollte ein neues bundesstaatliches Ausgleichssystem geschaffen werden unter Berücksichtigung der Steuerkraft, der Finanzkraft und der Verschuldung der einzelnen Länder. Die Länder-Regierungschefs achteten jedoch streng darauf, dass die Kreditaufnahme und die folglich steigenden Zinsen und Einsparungen des Bundes nicht zu Lasten der Länder erhöht wurden und die Umsatzsteuerverteilung bis 1992 unverändert blieb. Daraufhin konnten am 18. Mai Bundesminister Waigel und DDR-Finanzminister Romberg den Staatsvertrag<sup>49</sup> in Bonn unterzeichnen.

---

47 Vorlage Tietmeyer und Ludewig an Kohl mit Anlage 1: Zusammenstellung der wichtigsten Kompromißpunkte im Staatsvertrag; Anlage 2: Möglichkeiten des Eigentumserwerbs an Grundstücken in der DDR zur Förderung gewerblicher, arbeitsplatzschaffender Investitionen; Anlage 3: Entwurf einer gemeinsamen Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu den offenen Vermögensfragen, alle v. 13.5.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1108–1114.

48 Besprechung Kohl mit den Regierungschefs der Länder in Bonn, 16.5.1990, EBD. S. 1122–1125. Dazu auch Helmut KOHL, *Erinnerungen 1990–1994*, München 2007, S. 114.

49 Darstellung der Vertragsbestimmungen: Bruno SCHMIDT-BLEIBTREU, *Der Staatsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung*, in: Klaus STERN/DERS. (Hg.), *Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit*, Bd. 1: *Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, München 1990, S. 47–75; Klaus-Dieter SCHNAPPAUF, *Der Einigungsvertrag*, in: Deutsches Verwaltungsblatt 105 (Deutsches Reichsverwaltungsblatt 23), 1.12.1990, S. 1249–1256.

### III. Einigungsvertrag

Innen- wie außenpolitisch kamen die grundlegenden Kompromisse im Mai/Juni 1990 zustande. Elementare Voraussetzung für die Regelung der außenpolitischen Fragen war die zügige Einführung der D-Mark in der DDR zum 1. Juli 1990 als erste Etappe zur Wiedervereinigung. An diesem Tag fiel zugleich der Startschuss zur ersten Übergangsphase der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Doch hatte sich die innenpolitische Ausgangslage für die Bundesregierung nach der Niederlage der CDU bei der Landtagswahl am 13. Mai 1990 in Niedersachsen drastisch verändert. Die Regierungskoalition besaß im Bundesrat keine Stimmenmehrheit mehr. Zudem benötigte die Bundesregierung für den zweiten Staatsvertrag, der die Einigung besiegeln sollte und ohne Änderungen des Grundgesetzes nicht zu bewerkstelligen war, die Stimmen der SPD für eine Zweidrittelmehrheit im Deutschen Bundestag. Somit war die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP zu Arrangements mit den Sozialdemokraten gezwungen. Außerdem forderten die Länder ihre umfassende Beteiligung an den weiteren Verhandlungen mit der DDR. Die Ministerpräsidentenkonferenz betonte daher am 22. Juni die im Verhältnis zum Bund gleichgewichtige Mitverantwortung der Länder für den deutschen Einigungsprozess.

Schon in der zweiten Maihälfte ließ Schäuble im Bundesinnenministerium eine erste Arbeitsskizze über die „Grundstrukturen eines Staatsvertrages zur Herstellung der Deutschen Einheit“<sup>50</sup> – bald Einigungsvertrag genannt – ausarbeiten, dem DDR-Unterhändler Krause mit einem Fünf-Seiten-Papier begegnete, das stichpunktartig Grundgesetz, Wirtschaft, Finanzen, Innenpolitik, Außenpolitik, Rechtswesen und Schule/Universität als zu regelnde Probleme aufführte.<sup>51</sup> Zunächst galt es allerdings, zwei grundsätzliche Fragen zu klären: den Zeitpunkt gesamtdeutscher Wahlen und die Modalitäten des Beitritts der DDR.

Um Wahlen noch 1990 zu ermöglichen, wurden drei Modelle diskutiert. Die erste Möglichkeit, erste gesamtdeutsche Wahlen zum Zeitpunkt der fälligen Bundestagswahl abzuhalten, setzte eine frühzeitige Beitrittserklärung der DDR voraus, um genügend Zeit zur Vorbereitung für die in der Zeit vom 2. Dezember 1990 bis 13. Januar 1991 geplanten Bundestagswahlen zu haben. Die zweite von Schäuble und dem DDR-Verhandlungsführer Krause befürwortete Möglichkeit, am selben Tage in beiden Teilen Deutschlands getrennte Wahlen abzuhalten, wobei in der Bundesrepublik die geplanten Bundestagswahlen stattfinden und in der DDR Wahlen zu einem gesamtdeutschen Par-

50 Aufzeichnung des Bundesministers des Innern, 28.5.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1151–1154.

51 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 136f.

lament abgehalten würden, verhiess, gesamtdeutsche Wahlen und Wiedervereinigung zu vereinbaren. Dazu bedurfte es aber eines Wahlgesetzes durch das Gesetzgebungsverfahren in der DDR. Zudem existierten dort noch keine Länder, in denen die Parteien<sup>52</sup> ihrerseits Wahllisten aufstellen konnten. Auch mussten wiederum Regionen festgelegt sein. Weiterhin war ein Bundesgesetz notwendig, das die Übernahme der Abgeordneten der DDR in den Deutschen Bundestag bestimmen würde. Die dritte Variante sah den Abschluss eines Wahlvertrages vor. Der Wahlmodus müsste sich nach dem Bundestagswahlrecht richten. Mit Abschluss der Wahl oder kurze Zeit danach würde der Beitritt dann wirksam.<sup>53</sup> Ein Problem stellte die Fünf-Prozent-Sperrklausel dar. Im Falle getrennter Wahlen würden zwei verschiedene Wahlsysteme über die Zusammensetzung der Parteien und der Abgeordneten des Deutschen Bundestages entscheiden.<sup>54</sup>

Bei Überlegungen zu den Beitrittsmodalitäten spielte als Vorbild der Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1958 eine wichtige Rolle.<sup>55</sup> Zwei grundsätzliche Fragen standen im Vordergrund: ob ein Staatsvertrag oder ein Überleitungsgesetz als Instrumentarium für den Beitritt der DDR dienen sollte, und in welchem Umfang das Grundgesetz geändert werden müsste. Denn aufgrund des Beitritts nach Artikel 23 Grundgesetz würde Bundesrecht nicht automatisch in der DDR in Kraft gesetzt. Politisch günstiger schien es dem Bundesinnenministerium, einen Staatsvertrag auszuhandeln.<sup>56</sup> Dann wüsste die DDR, „wohin die Reise geht“, die zeitliche Konkordanz von Beitritt und Rechtsangleichung wäre gegeben, alle Änderungen und Anpassungswünsche könnten in einem gesetzgeberischen Akt gebündelt werden; zudem würden endlose Debatten über die Überleitungsgesetzgebung vermieden. Mit der Überleitung von Bundesrecht auf die DDR könnten zwei Ziele sichergestellt werden: die umfassende und schnelle Verwirklichung der Rechtseinheit und die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in ganz Deutschland.<sup>57</sup>

Auch die Regierung de Maizière wollte unbedingt einen Staatsvertrag abschließen. Sie trat dabei als gleichberechtigter Verhandlungspartner auf, was

---

52 Das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Parteien und andere politische Vereinigungen (Parteiengesetz) wurde am 22.7.1990 von der Volkskammer verabschiedet (GBl. DDR 1990 I, S. 904).

53 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 82f.

54 Vorlage Lehnguth an Seitzers, 17.5.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1132–1134.

55 Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes, 23.12.1956, in: BGBl. 1956 I, S. 1011.

56 Aufzeichnung des Bundesministers des Innern, 28.5.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1151–1154.

57 Rundschreiben Schäuble an die ständigen Mitglieder des Kabinettsausschusses Deutsche Einheit, Anlage 2: Kriterien für die Überleitung von Bundesrecht in die DDR im Zusammenhang mit einem Beitritt gemäß Artikel 23 Satz 2 GG, beide o.D., EBD. S. 1274.

psychologisch von Bedeutung war. Außerdem eröffnete der Staatsvertrag die Möglichkeit detaillierter Regelungen. Übereinstimmung herrschte, das Ausmaß der Grundgesetzänderungen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.<sup>58</sup> Doch welche Änderungen noch erforderlich wären, darüber gingen die Meinungen unter den Bundesministerien weit auseinander.

Auf keinen Fall wollte die Bundesregierung eine allgemeine Diskussion um eine Verfassungsnovellierung in Gang setzen.<sup>59</sup> Schäuble beabsichtigte, in den zweiten Staatsvertrag lediglich diejenigen rechtstechnischen Anpassungen aufzunehmen, die für die Herstellung der staatlichen Einheit erforderlich wären. Diese Minimallösung intendierte, nur die Präambel zu ändern und Artikel 23 Grundgesetz, der als Ermächtigungsnorm für das Überleitungsrecht gebraucht würde, eventuell ersatzlos zu streichen. Hinsichtlich der Präambel des Grundgesetzes war jedoch fraglich, ob der Gedanke der Vollendung der deutschen Einheit ausdrücklich enthalten sein sollte. Artikel 29 Grundgesetz über die Neugliederung des Bundesgebietes sollte eine völlige Neufassung mit dem Ziel erfahren, die künftige Länderneugliederung zu erleichtern.<sup>60</sup>

Die vollständige Überleitung des Grundgesetzes wurde nicht zuletzt wegen der Wehrverfassung – insbesondere Artikel 12a Wehr- und Dienstpflicht, Artikel 87a Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte und Artikel 115a-I Verteidigungsfall – im Zusammenhang mit der Frage des Oberbefehls über die Nationale Volksarmee und der Durchführung des Lastenausgleichs nach Artikel 120a Grundgesetz als problematisch angesehen. Das Bundesministerium der Verteidigung sprach sich für die vollständige Übertragung der Wehrverfassung aus, eventuell mit Abstrichen, um sich somit Möglichkeiten der Konzessionen bei den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen zu bewahren. Das Auswärtige Amt erkannte darin eine unnötige Belastung der Verhandlungen. Das Bundeskanzleramt sprach sich dafür aus, zumindest partiell die sofortige Überleitung anzustreben.

Bei Artikel 116 Grundgesetz trat die Frage auf, ob es nach Wiederherstellung der Einheit noch Deutsche ohne deutsche Staatsangehörigkeit geben würde. Von Interesse war die Frage vornehmlich für das Ausland. Das Bun-

---

58 Aufzeichnung der Arbeitsgruppe Kabinettsausschuss Deutsche Einheit für Schäuble, Anlage 2: Wesentliche Mängel der gegenwärtigen bzw. in der DDR vorgesehenen Ländergliederung; Anlage 4: Einheit Deutschlands – Beitritt der DDR nach Artikel 23 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Anlage 5: Standpunkt zum Material des Bundesministers des Innern der Bundesrepublik Deutschland, alle v. 13.6.1990, EBD. S. 1214–1224.

59 Vorlage Wilhelm an den Chef des Bundeskanzleramtes betr. Überlegungen für Verfassungsänderungen mit Beitritt der DDR, 12.6.1990, in: BK, 132 – 35400 De 12 Bd. 10, zit. nach EBD. S. 199.

60 Vorlage Hegerfeldt an den Chef des Bundeskanzleramtes betr. Änderung des Grundgesetzes im Zusammenhang mit Beitritt DDR, AL-Besprechung im Bundesministerium des Innern, 27.6.1990, in: BK, 132 – 35400 De 12 NA 5 Bd. 1, zit. nach EBD.

deskanzleramt befürchtete, die Beibehaltung könnte ein falsches Signal geben, in dem Sinne, die Deutschen seien noch nicht „saturiert“. Ein weiteres Problem stellte sich mit einer neuen Regelung des § 218 StGB.<sup>61</sup> Überlegt wurden Möglichkeiten, unterschiedliche Modalitäten für eine Übergangszeit beizubehalten.

Zudem strebte die DDR-Regierung vor Ratifizierung des Staatsvertrages die Veröffentlichung einer Gemeinsamen Erklärung mit der Bundesregierung zu den Vermögensfragen an. Von der ersten Entwurfsfassung war die Regierung de Maizière jedoch abgerückt, weil darin die politische Endgültigkeit der Enteignungen zwischen 1945 und 1949 ohne Entschädigung festgestellt wurde.<sup>62</sup> Es sollte nur eine Entschädigung und keine Erbbaurechtsregelung geben, geschweige denn eine Rückübertragung für Enterbte. Dies war für die Bundesregierung nicht akzeptabel. Das Bundesjustizministerium zielte nun darauf, einen sozialverträglichen Ausgleich zwischen den Westeigentümern und den Bürgern in der DDR im Sinne einer gleichrangigen Entschädigungsregelung zu erreichen. Dies bedeutete ein Entgegenkommen gegenüber der DDR, denn die Restitution sollte zwingend Vorrang vor einer Entschädigung haben. Außerdem sollte eine Veränderungssperre gelten. Die DDR allerdings beharrte darauf, dass Enteignungen endgültig sein und nicht rückgängig gemacht werden sollten, und die Bundesregierung nahm dies zur Kenntnis. In der Gemeinsamen Erklärung vom 15. Juni wurden schließlich Eckwerte festgelegt, die eine grundsätzliche Rückübertragung des enteigneten Vermögens vorsahen.<sup>63</sup>

In „Eckpunkte für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“ vom 5. Juli<sup>64</sup> formulierten die Länder ihre Forderungen im Einigungsprozess: keine Neuordnung des Finanzausgleichs vor 1994/95, Einsetzung einer Enquete-Kommission für Verfassungsreformen, eventuell Neufassung des Artikels 24 Grundgesetz hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, stärkere Mitsprache bei der Festlegung deutscher Positionen zur europäischen Integrationspolitik und eine neue Stimmenverteilung im Bundesrat. Berlin erhob Anspruch auf die Hauptstadtrolle

---

61 Vorlage Lehnguth an Seiters, 12.6.1990, EBD. S. 1208f.

62 Vorlage Vogel an Wagner, Anlage 2: Entwurf einer gemeinsamen Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung von Vermögensfragen, Anlage 3: Gesprächskonzeption zum Thema „Offene Vermögensfragen“, alle v. 11.6.1990, EBD. S. 1201–1206.

63 Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen, 15.6.1990, in: *Bulletin* (wie Anm. 1), Nr. 77, 19.6.1990, S. 661–663.

64 Schreiben Rau an Kohl mit Anlage: Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland, beide v. 5.7.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1304–1307.

und hielt sich die Tür für eine Zusammenlegung der entstehenden Länder Berlin und Brandenburg offen. Nordrhein-Westfalen und Hessen wollten dagegen die Hauptstadtfrage nicht im Staatsvertrag regeln, sondern die Entscheidung dem gesamtdeutschen Parlament vorbehalten.<sup>65</sup>

Schäubles Schachzug, alle notwendigen Prüfungen für den Beitritt soweit vorzubereiten und anschließend nur noch über das zu sprechen, was die DDR-Regierung als verhandlungsnotwendig erachten würde,<sup>66</sup> sollte verhindern, dass die SPD notwendige Grundgesetzänderungen zum Hebel einer weiterreichenden Verfassungsrevision machte.

In der ersten Verhandlungsrunde am 6. Juli<sup>67</sup> forderte de Maizière Verständigung über vier Punkte. Er schlug die Bezeichnung „Deutsche Bundesrepublik“ vor und eine neue gesamtdeutsche Hymne, deren „1. Strophe die – textlich an die Melodie von Haydn angepasste – DDR-Hymne und als 2. Strophe die 3. Strophe des Deutschlandliedes umfassen“ könnte. Schäuble dagegen sah keine Veranlassung, Fahne und Hymne der Bundesrepublik Deutschland zu ändern. Weiterhin wollte de Maizière die Hauptstadtfrage im Einigungsvertrag regeln, während Schäuble vorschlug, die Entscheidung dem gesamtdeutschen Gesetzgeber vorzubehalten. Ferner verlangte de Maizière, die Erträge der Treuhandanstalt sollten ausschließlich dem Gebiet der DDR zugute kommen. Was die Änderung des Grundgesetzes betraf, so stimmte die DDR-Delegation der Ansicht Schäubles zu, die Modifikationen auf das Notwendigste zu beschränken und nur die Präambel sowie die Artikel 23, 29 und 146 anzupassen. De Maizière intendierte die Konkretisierung der Staatszielbestimmungen und regte an, Artikel 23 zu streichen.<sup>68</sup>

Die eigentliche „Schlachtfreie“ in den weiteren Verhandlungen verlief jedoch weniger zwischen der Bundesregierung und der DDR-Regierung. Vielmehr traten nun erhebliche Spannungen zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern, nicht zuletzt den SPD-geführten Ländern unter Vorsitz Nordrhein-Westfalens, auf, das die Forderungen der Opposition einbrachte. Im Wesentlichen konzentrierten sich die Beratungen auf die beitriffsbedingungen

65 Besprechung Seiters mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder in Bonn, 5.7.1990, EBD, S. 1299–1304; SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 114.

66 Diskussionspapier des Bundesministers des Innern mit Elementen einer zur Herstellung der deutschen Einheit zu treffenden Regelung, o.D., in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1267–1274.

67 Erste Verhandlungsrunde über den Vertrag zur Herstellung der deutschen Einheit (Einigungsvertrag) in Berlin, 6.7.1990, EBD, S. 1324–1328; SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 90, 114, 123–139, 180f.; KOHL (wie Anm. 48), S. 191–193; TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 305.

68 Abgestimmter Katalog der Verhandlungsthemen zum Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), 6.7.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1328–1331.

Änderungen des Grundgesetzes, die Haushalts- und Finanzhilfen und auf Fragen der Überleitung des Bundesrechts und der öffentlichen Verwaltungen.<sup>69</sup>

In der Präambel wollte der Bund lediglich die Vollendung der Einheit zum Ausdruck bringen,<sup>70</sup> der sich die DDR-Delegation weitgehend anschloss, während die SPD-geführten Landesregierungen den Gedanken der Verantwortung für unterentwickelte Gebiete der Erde, den Umweltschutz, das Recht auf Arbeit, Wohnen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Kultur als Staatsziele berücksichtigt sehen wollten.<sup>71</sup> Zu den weitergehenden Forderungen der Länder nach Änderungen des Grundgesetzes gehörte die Neufassung von Artikel 72 Grundgesetz mit der Absicht, eine Einschränkung der Befugnisse des Bundes zur Gesetzgebung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung vorzusehen und die Erweiterung der Zustimmungsbedürftigkeit nach Artikel 83 durch Hinzufügung eines zweiten Absatzes.<sup>72</sup> Ferner schlug Nordrhein-Westfalen vor, einen Artikel 146a in das Grundgesetz einzufügen, mit dem Bundestag und Bundesrat zur Einberufung eines Verfassungsrates ermächtigt würden, der binnen zwei Jahren auf der Basis des Grundgesetzes eine neue Verfassung auszuarbeiten hätte. Dieser sollte mit Zweidrittel-Stimmmehrheit über die neue Verfassung beschließen, die durch Volksentscheid von der Mehrheit der Wahlberechtigten zu bestätigen wäre.<sup>73</sup> Umstritten war zudem die Verteilung des Länderanteils, insbesondere der neuen Bundesländer und deren Gemeinden, an der Umsatzsteuer.<sup>74</sup> Der Bund beabsichtigte die Aufteilung in einen West- und einen Ost-Anteil nach Einwohnerzahl. Die Länder lehnten dies ab, da aus ihrer Sicht ihre Finanzbeteiligung durch den Fonds Deutsche Einheit geregelt war.

Am 18. Juli unterbreitete das Bundesministerium des Innern Überlegungen zur Grundstruktur des Einigungsvertrages<sup>75</sup> und trieb damit die Verhandlungen voran. Darüber hinaus lag ein Entwurf des Bundesinnenministeriums<sup>76</sup> und ein Vorschlag der DDR für die Präambel des Einigungsvertrages<sup>77</sup> vor.

---

69 Vermerk Lehguth für Sitzung Kabinettsausschuss Deutsche Einheit am 24. Juli 1990, 23.7.1990, EBD. S. 1406–1409.

70 Sitzung von Vertretern des Bundes, der Deutschen Demokratischen Republik und der Länder, Anlage 2a: Vorschlag des Bundes, 18.7.1990, EBD. S. 1388.

71 Anlage 3: Vorschlag Nordrhein-Westfalens und Anlage 11: Vorschlag Nordrhein-Westfalens, beide v. 18.7.1990, EBD. S. 1389, 1395.

72 Anlage 7: Vorschlag der Länder, 18.7.1990, EBD. S. 1392–1394.

73 Anlage 10: Vorschlag Nordrhein-Westfalens, 18.7.1990, EBD. S. 1395.

74 Zu den Auswirkungen des Kommunalvermögensgesetzes der DDR: Schreiben Schlecht an Seitzers, 26.7.1990, EBD. S. 1421f.

75 Sitzung von Vertretern des Bundes, der Deutschen Demokratischen Republik und der Länder, Anlage 14: Vorschlag des Bundesministers des Innern, 18.7.1990, EBD. S. 1397–1399.

76 Anlage 12: Vorschlag des Bundesministers des Innern, 18.7.1990, EBD. S. 1396.

77 Anlage 13: Vorschlag der DDR, 18.7.1990, EBD. S. 1397.

Hinsichtlich der Änderung der Präambel des Grundgesetzes waren sich alle Beteiligten einig, die Forderung von jüdischer Seite nach Erwähnung des Holocaust in der Präambel des gesamtdeutschen Staates nicht aufzunehmen.

Immer lauter werdende Stimmen in der DDR nach sofortigem Beitritt brachten die Volkskammer am 22. Juli dazu, die Bundesregierung zum Abschluss eines Wahlvertrages mit der DDR aufzufordern.<sup>78</sup> Das schloss getrennte Wahlen aus. Schäuble und Krause, lange Anhänger dieses Modells, mussten jenen Kräften bei den verschiedenen Parteigruppierungen Tribut zollen, für die neben dem Wahltermin auch die Frage der Sperrklausel bei der Ausgestaltung des Wahlrechts von entscheidendem Interesse war.<sup>79</sup> Desto heftiger entbrannte nun der Streit um die Fünf-Prozent-Sperrklausel. Die Bundesregierung wollte die PDS nach Möglichkeit aus dem gesamtdeutschen Parlament heraushalten. Diese Möglichkeit bestand nur, wenn sich die Fünf-Prozent-Sperrklausel auf das gesamte Wahlgebiet der Bundesrepublik, der DDR und Berlins bezöge. Dazu würde die PDS auf dem Gebiet der DDR, wo sie vermutlich nur ein größeres Wählerpotential ansprechen konnte, über 23 Prozent der Stimmen erringen müssen, um im gesamten Wahlgebiet über die Fünf-Prozent-Hürde zu gelangen. Von dieser Regelung war aber ebenso die der CSU nahestehende DSU betroffen. Schäuble plädierte deshalb für die getrennte Anwendung der Klausel nach dem Wahlgebiet der bisherigen Bundesrepublik und der DDR, was ihm prompt von Seiten der SPD und des Koalitionspartners FDP den Vorwurf einbrachte, CDU und CSU wollten nur die DSU politisch am Leben erhalten.<sup>80</sup>

In einem Koalitionsgespräch am 26. Juli verständigten sich CDU/CSU und FDP als Erstes auf den 2. Dezember als endgültigen Wahltermin.<sup>81</sup> Der Lösungsansatz lag darin, im Wahlvertrag die Fünf-Prozent-Sperrklausel festzuschreiben und für die erste gesamtdeutsche Wahl Listenverbindungen zwischen Parteien und politischen Gruppierungen zuzulassen, die nicht in einem

---

78 Am 20. und 22.7.1990 hatte die Volkskammer über den Antrag der Fraktion Die Liberalen (Drucksache Nr. 148, 10.7.1990) beraten, „einen Tag vor Durchführung von Wahlen für ein einheitliches deutsches Parlament“ dem Geltungsbereich des Grundgesetzes beizutreten. Am 22.7. beschloss die Volkskammer in namentlicher Abstimmung mit 166 gegen 82 Stimmen bei 17 Enthaltungen einen Änderungsantrag der Fraktion der CDU/DA zu Drucksache Nr. 148, der die Einberufung einer gemeinsamen „Sitzung der beiden Ausschüsse für Deutsche Einheit noch im Juli“ vorsah, um über „gesamtdeutsche Wahlen zu beraten“. Zudem wurde die Regierung der DDR beauftragt, mit der Bundesregierung „parallel zu den Verhandlungen zum Einigungsvertrag einen Vertrag zur Vorbereitung der gesamtdeutschen Wahlen auszuhandeln“ (Volkskammer, 10. Wahlperiode, Protokolle, Bd. 27, S. 1129–1131, 1157–1169, 1237–1247, 1265–1270, Abstimmungsergebnis S. 1283–1285).

79 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 83f.

80 EBD. S. 86–90.

81 Tischvorlage Schäuble für die Sitzung des Bundeskabinetts, 9.8.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1456f.

Land nebeneinander kandidieren. Jeder Partei stünden drei Optionen offen: die Ausdehnung auf das gesamte Wahlgebiet, die Fusion mit einer anderen Partei im jeweiligen anderen Teil Deutschlands oder die Vereinbarung einer Listenverbindung. Damit war den Interessen von SPD und FDP genauso gedient wie der CSU und der DSU, die gemeinsam die Fünf-Prozent-Hürde nehmen konnten, da sie nicht in einem Bundesland nebeneinander kandidierten.<sup>82</sup> Das Bundesverfassungsgericht machte allerdings diesen Kompromiss am 29. September mit seiner Entscheidung wieder hinfällig. Demnach durfte bei der ersten Wahl des gesamtdeutschen Parlaments die Fünf-Prozent-Klausel nur auf die beiden bisherigen Wahlgebiete der Bundesrepublik und der DDR bezogen angewandt werden.

In der ersten Augusthälfte spitzte sich die Koalitionskrise der Regierung de Maizière zu. Sie führte am 15. August zur Entlassung der SPD-Minister und erhöhte allseits den Verhandlungsdruck.<sup>83</sup> Zunächst kam es im Bund-Länder-Verhältnis auf die Klärung der hauptsächlich noch strittigen Punkte an: Verteilung der Umsatzsteuer, Änderungswünsche der A-Länder bei den offenen Vermögensfragen, Bund/Länder-Verteilung bei dem Verwaltungs- und Finanzvermögen und der Treuhandanstalt, Regelung für den öffentlichen Dienst der DDR, Staatszielbestimmungen, Änderungen des § 218 StGB und die Stimmrechtverteilung im Bundesrat.<sup>84</sup> Noch bevor der Einigungsvertrag fertig ausgehandelt war, drängte die DSU jedoch auf einen Beitrittsbeschluss, dem die überwiegende Mehrheit der Volkskammer in der Nacht zum 23. August zustimmte.<sup>85</sup>

Genaugenommen war nun der Abschluss des Einigungsvertrages nicht mehr erforderlich. Bundesrecht hätte auch durch ein Überleitungsgesetz in der DDR in Kraft gesetzt werden können. Das aber wollte die Bundesregierung wegen der negativen politischen Wirkungen nicht. Ihr kam es darauf an, dennoch den Einigungsvertrag abzuschließen.<sup>86</sup> Zu klären blieb insbesondere die vorgesehene Regelung des § 218 StGB, die Hauptstadtfrage und die Finanzverteilung.

---

82 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 92f., 96f.

83 KOHL (wie Anm. 48), S. 199.

84 Vorlage Busse und Stern an Seiders, 22.8.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1488f.

85 Sabine BERGMANN-POHL, *Abschied ohne Tränen. Rückblick auf das Jahr der Einheit*, aufgezeichnet v. Dietrich von THADDEN, Frankfurt/M. 1991, S. 155–158. Äußerung Lothar de Maizières in: Ekkehard KUHN, *Gorbatschow und die deutsche Einheit. Aussagen der wichtigsten russischen und deutschen Beteiligten*, Bonn 1993, S. 170. Dazu auch Schreiben Bergmann-Pohl an Kohl, 25.8.1990, mit Beschluss der Volkskammer über den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 23.8.1990, 25.8.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1497f.

86 Zu den Streitpunkten: Vorlage Busse und Stern an Seiders, 23.8.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1490–1492.

In der Frage des Schwangerschaftsabbruchs lief alles auf eine zweigeteilte Rechtssituation in Deutschland hinaus.<sup>87</sup> In der Frage der Hauptstadt setzte sich SPD-Verhandlungsführer Wolfgang Clement mit der Forderung Nordrhein-Westfalens durch, wenn Berlin schon Hauptstadt werde, müsse aber die Entscheidung über die Frage des Sitzes von Parlament und Regierung dem gesamtdeutschen Gesetzgeber überlassen werden. Die Länderfinanzminister machten ihre Zustimmung zur Umsatzsteuerverteilung unter den neuen Ländern von detaillierten Bedingungen abhängig.<sup>88</sup> Bei den offenen Vermögensfragen erfolgte die Verständigung, in Anlage II des Einigungsvertrages die Gesetzestexte über besondere Investitionen in der DDR und die Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni zur Regelung der offenen Vermögensfragen aufzunehmen,<sup>89</sup> die am 12. September in einem gemeinsamen Schreiben der beiden deutschen Außenminister an die Vier Mächte bestätigt wurde.<sup>90</sup> In der Nacht des 31. August 1990 konnte dann der Einigungsvertrag paraphiert werden.<sup>91</sup>

#### IV. Zwei-plus-Vier-Vertrag

Was waren die wesentlichen Streitpunkte des Zwei-plus-Vier-Vertrages? Dass die Frage der Bündniszugehörigkeit des vereinten Deutschlands eine, wenn nicht gar die zentrale Frage der Wiedervereinigung sein würde, war der Bundesregierung vom Tage des Mauerfalls an bewusst. Erstens war Kohl selbst felsenfest von der Westbindung als der einzigen außenpolitisch bewährten und vernünftigen Option des vereinten Deutschlands überzeugt. Zweitens betrieb er mit der kontinuierlichen Beteuerung des Festhaltens an der NATO-Mitgliedschaft und der beschleunigten Fortsetzung der europäischen Integration in Richtung Währungs- und Wirtschaftsunion sowie dem Einstieg in die Diskussion um die Politische Union Rückversicherungspolitik bei den westlichen Verbündeten. Drittens machte er bei seinem Gespräch am 10. Februar 1990

87 Vermerk Hegerfeldt, 17.8.1990, EBD. S. 1472f.; SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 231, 235, 240f., 249f.

88 Gespräch Waigel mit den Finanzministern der Länder und Beschluss der Finanzministerkonferenz der Länder, beide v. 28.8.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1503–1505.

89 Die Erklärung wurde als Anlage III Bestandteil des Einigungsvertrages vom 31.8.1990 (BGBl. 1990 II, S. 1237f.).

90 Schreiben Genscher und de Maizière an die Außenminister der Vier Mächte im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: *Bulletin* (wie Anm. 1), Nr. 109, 14.9.1990, S. 1156f.

91 SCHÄUBLE (wie Anm. 15), S. 252–254. Bruno SCHMIDT-BLEIBTREU, *Der Einigungsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung*, in: Klaus STERN/DERS. (Hg.), *Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit*, Bd. 2: *Einigungsvertrag und Wahlvertrag mit Vertragsgesetzen, Begründungen, Erläuterungen und Materialien*, München 1990, S. 57–87.

in Moskau Gorbatschow indirekt bereits klar, dass ohne dieses Zugeständnis die Sowjetunion von der Wiedervereinigung nicht profitieren könne.<sup>92</sup>

Die seit Anfang 1990 veränderte Taktik der Regierung Bush beruhte wesentlich auf der Überlegung, Deutschland nicht vor die Alternative „Einheit oder westliche Allianz“ zu stellen. Bush unterstützte in seinem Schreiben vom 9. Februar<sup>93</sup> schließlich Kohls Bestrebungen zur Wiedervereinigung, stellte aber zugleich drei Maximalforderungen für die Zustimmung zur deutschen Einheit: Er lehnte die Wiedervereinigung zu sowjetischen Konditionen – ein neutrales oder nach Osten orientiertes wiedervereinigtes Deutschland – ab. Die Westbindung des zukünftigen Deutschland in der NATO machte er zu *der* *Conditio* für die Einheit schlechthin. Schließlich verlangte er die Fortdauer amerikanischer Truppenpräsenz in Europa. Als Konzession war Bush bereit, einen besonderen sicherheitspolitischen Status des DDR-Territoriums hinzunehmen, forderte dafür aber zusätzlich einen Preis, nämlich die Reduzierung sowjetischer Truppen. Für diesen Fall intendierte er, der NATO eine mehr politische Rolle zu übertragen. Er war also entschlossen, die Verhandlungen von der westlichen Extremposition aus zu starten.

Kohl lehnte gegenüber Gorbatschow stets eine Neutralisierung des vereinten Deutschlands ab. Gleichwohl hatte der Kanzler seinen zu zahlenden Preis für den Fall der Erlangung der Souveränität Deutschlands und der sowjetischen Zustimmung zu dessen NATO-Mitgliedschaft deutlich in dem Gespräch am 10. Februar genannt: die Respektierung der Sicherheitsinteressen aller Nachbarstaaten durch Verzicht auf ABC-Waffen, die Begrenzung der staatlichen Einheit Deutschlands auf die Territorien der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und Berlins sowie die endgültige vertragliche Bestätigung des Verzichts auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie und das 1945 sowjetischer Verwaltung unterstellte Territorium Ostpreußens.<sup>94</sup> Grundlage waren für ihn die Pariser Verträge von 1955 sowie die Verträge von Moskau und Warschau 1970. An dem Abschluss eines Friedensvertrages war die Bundesregierung nicht mehr interessiert, da es ihr nur noch um die Ablösung der verbliebenen Viermächte-Rechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes ging. Eine Friedenskonferenz kam nicht in Betracht, weil diese nur Forderungen der Teilnehmer nach Reparationszahlungen geschürt und die vertragliche Regelung kompliziert und hinausgezögert hätte.

Ausgangspunkt für die Verhandlungen waren drei Prämissen: Wirtschaftliche Hilfe würde der Sowjetunion die Zustimmung zur Einheit erleichtert; Veränderungen der NATO-Strategie wären erforderlich, und finanzielle deutsch-sowjetische Arrangements gäben den Sowjets zusätzlich Rückversicherungen.

---

92 Gespräch Kohl mit Gorbatschow in Moskau, 10.2.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 795–807.

93 Schreiben Bush an Kohl, 9.2.1990, EBD. S. 793f.

94 Gespräch Kohl mit Gorbatschow, 10.2.1990, EBD. S. 795–807.

Der mit der Bundesrepublik und den Westmächten abgestimmte Katalog der Sicherheitsgarantien, den Baker Gorbatschow Mitte Mai präsentierte, umfasste Elemente, die in wesentlichen Grundzügen schon in der 1950er Jahre diskutiert worden waren: (1) die Verpflichtung zu KSZE-Folgeverhandlungen nach Abschluss der Verhandlungen über die konventionellen Streitkräfte in Wien, bei denen die Größe der Streitkräfte in Europa zu klären war, (2) die Vorverlegung des Beginns neuer Rüstungskontrollverhandlungen über nukleare Kurzstreckenwaffen, (3) Bushs Zusicherung, die NATO-Strategie im nuklearen und konventionellen Bereich unter Berücksichtigung der Veränderungen in Europa zu überprüfen, (4) die Bestätigung des Verzichts auf ABC-Waffen und somit des nichtnuklearen Status Deutschlands, (5) die Zusicherung, während einer Übergangsphase auf dem Gebiet der DDR keine NATO-Truppen zu stationieren, (6) die Festlegung einer Übergangsphase für den Abzug sowjetischer Truppen aus Deutschland, (7) die verbindliche Festlegung der Grenzen des künftigen Deutschland, (8) die Stärkung der KSZE-Institutionen und die Rolle der Sowjetunion im europäischen Rahmen, die auf einer KSZE-Gipfelkonferenz in Paris beschlossen werden sollte, und (9) die Ausweitung der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen.<sup>95</sup>

Kohl hatte Bush bereits beim Treffen am 24./25. Februar in Camp David<sup>96</sup> prophezeit, Gorbatschow wolle mit ihm, Bush, das „Geschäft abschließen“. Beim Gipfeltreffen der beiden Ende Mai/Anfang Juni in Washington (D. C.) stimmte Gorbatschow auf der Basis der KSZE-Schlussakte dem Vorschlag Bushs zu, die Vereinigten Staaten – von der Sowjetunion sprach der amerikanische Präsident nicht – würden eine Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO befürworten. Sollte Deutschland eine andere Wahl treffen, so würden die Vereinigten Staaten „sie respektieren“. Damit war der Durchbruch in der strittigen Frage der Bündnismitgliedschaft erreicht.<sup>97</sup>

95 BAKER (wie Anm. 12), S. 247–252, insbes. S. 250f.; ZELIKOW/RICE (wie Anm. 23), S. 260–266, insbes. S. 263f.; Robert L. HUTCHINGS, *American Diplomacy and the End of the Cold War. An Insider's Account of U.S. Policy in Europe, 1989–1992*, Washington (D.C.), Baltimore, London 1997, S. 128–131; GENSCHER (wie Anm. 11), S. 787f.; TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 241f.; KIESSLER/ELBE (wie Anm. 45), S. 148f.

96 Gespräch Kohl mit Bush in Camp David, 24. und 25.2.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 860–873, 874–877.

97 BAKER (wie Anm. 12, S. 253) zufolge sagte Gorbatschow, die USA und die UdSSR seien einverstanden, dass Deutschland frei entscheide, welchem Bündnis es sich nach Abschluss einer Zwei-plus-Vier-Vereinbarung anschließen möchte. Michail GORBATSCHOW (*Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 722f.) berichtet, er habe gesagt, die USA und die UdSSR würden „nicht dagegen einschreiten, sondern diese respektieren“. Dazu auch Anatoli TSCHERNAJEW, *Die letzten Jahre einer Weltmacht. Der Kreml von innen*, Stuttgart 1993, S. 298; Robert D. BLACKWILL, *Deutsche Vereinigung und amerikanische Diplomatie*, in: Außenpolitik 45 (1994) 3, S. 211–225, hier S. 219.

Welche Kompromisse schlossen Kohl und Gorbatschow bei den Besprechungen in Moskau<sup>98</sup> und im kaukasischen Archys<sup>99</sup>? Kohl übergab zunächst im ersten Gespräch Überlegungen zu einem bilateralen Vertrag über Partnerschaft und Zusammenarbeit,<sup>100</sup> der bis zu Gorbatschows Besuch am 9. November 1990 in Deutschland unterschriftsreif war<sup>101</sup>. Der Bundeskanzler erreichte in den Gesprächen dann dessen Zusage zur Wiederherstellung Deutschlands als souveräner Staat, die Einwilligung Gorbatschows in die gleichzeitige Ablösung der Viermächte-Rechte, die freie Bündniswahl Deutschlands und somit das Einverständnis zu dessen NATO-Mitgliedschaft, die Vereinbarung über die Rückführung der sowjetischen Truppen aus Deutschland in drei bis vier Jahren sowie die Unterstützung bei der Abwehr polnischer Forderungen nach einem vorzeitigen Grenzvertrag. Gorbatschow erhielt drei Zusagen bezüglich des Verzichts auf ABC-Waffen für Deutschland, der finanziellen Hilfeleistungen bei der Rückführung sowjetischer Streitkräfte in die UdSSR und im Hinblick auf den Abschluss eines bilateralen Vertrages. Außerdem vereinbarten beide eine Obergrenze für die gesamtdeutschen Streitkräfte in Höhe von 370.000 Mann. Die Frage der Verlegung von NATO-Truppen in das Gebiet der DDR wurde nicht eindeutig geklärt. Der Kanzler vertrat die Meinung, dort dürften keine Nuklearwaffen und keine ausländischen Truppen stationiert werden. In Gorbatschows Augen hatten sich beide Seiten darauf bereits endgültig festgelegt, dort keine fremden Truppen zu stationieren.<sup>102</sup> Die entscheidenden Vereinbarungen waren jedenfalls erzielt.

Schließlich stellte sich noch die Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Schon kurz nach der Maueröffnung hatte Kohl gegenüber dem polnischen Staatspräsidenten Jaruzelski eine einvernehmliche Regelung im Falle einer Wiedervereinigung in Aussicht gestellt.<sup>103</sup> An die Anerkennung der polnischen Westgrenze knüpfte der Kanzler drei Bedingungen: Die Wiedervereinigung müsste besiegelt sein; Deutschland werde keinen Territorialverzicht unter dem Diktat der Alliierten im Rahmen der Verhandlungen mit den Vier Mächten leisten, sondern

---

98 Gespräch Kohl mit Gorbatschow und Delegationsgespräch in Moskau, beide v. 15.7.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1340–1348, 1352–1355.

99 Gespräch Kohl mit Gorbatschow im erweiterten Kreis in Archys/Bezirk Stawropol, 16.7.1990, EBD. S. 1355–1367; KOHL (wie Anm. 48), S. 162–185; KLEIN (wie Anm. 42), S. 113f., 233–235.

100 Überlegungen zum Inhalt eines Vertrages über Partnerschaft und Zusammenarbeit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und Deutschland, 15.7.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 1348–1352.

101 Wortlaut in: BGBl. 1991 II, S. 703–709, sowie Briefwechsel Genscher und Schewardnadse im Zusammenhang mit der Unterzeichnung am 12.9.1990 in: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/199, 6.3.1991, S. 16–19.

102 TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 361.

103 Gespräch Kohl mit Jaruzelski, 12.11.1989, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 519–529, hier S. 527f.

wenn freiwillig auf bilateraler bzw. trilateraler Schiene mit der DDR und Polen; und ein gesamtdeutsches Parlament sollte dem zustimmen.

Für Kohl war die endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze die Gegenleistung der Deutschen für die Erlangung der Einheit.<sup>104</sup> So ähnlich hatte es schon Adenauer 1953 formuliert.<sup>105</sup> Kohl setzte dabei auf die Einsicht der deutschen Öffentlichkeit. So gesehen, waren die Auseinandersetzungen um die Anerkennung eigentlich überflüssig. Denn die Bundesregierung hatte nie erklärt, sie wäre dazu nicht bereit. Der Kern des Problems stellte vielmehr die historische Belastung des deutsch-polnischen Verhältnisses und die psychologische Frage des gegenseitigen Vertrauens dar. Letzten Endes war nicht die Anerkennung als solche umstritten, sondern lediglich der Zeitpunkt, der Verhandlungsrahmen und die Einhaltung der gegebenen Zusage, einen Grenzvertrag nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit abzuschließen, die auf Kohls Initiative beide deutschen Parlamente am 8. März mittels gleichlautender Resolution verabschiedet hatten.<sup>106</sup>

Doch schien Kohls Grenzankennungsstrategie Mitte März 1990 unter dem Druck der öffentlichen Auseinandersetzungen über seine Weigerung einer frühzeitigen Anerkennung, dem Streit darüber mit der FDP, dem Beharren der Polen auf ihrer Teilnahme an den Verhandlungen und angesichts einer ziemlich geschlossenen Front der Vier Mächte gegen seine Verfahrensvorschläge zusammenzubrechen<sup>107</sup>. Die Bundesregierung stand isoliert da. Der Kanzler ahnte hinter alledem Reparationsforderungen der Polen, die er strikt ablehnte.<sup>108</sup> Dafür nahm er auch eine heftige Auseinandersetzung mit Mitterrand in Kauf, der die Forderung der polnischen Regierung unterstützte.<sup>109</sup> Die Sowjetunion und Polen würden nach Abschluss der vorgesehenen Verträge durch Gebietsabtretungen im Umfang eines Drittels des ehemaligen Deutschen Reiches entschädigt werden, entgegnete Kohl. Zudem galt der 1953 von Polen gegenüber Deutschland ausgesprochene Reparationsverzicht.<sup>110</sup> Und die

104 KOHL, *Erinnerungen* (wie Anm. 14), S. 1076.

105 Hanns Jürgen KÜSTERS, *Der Integrationsfriede. Die Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990*, München 2000, S. 611f.

106 Schreiben Kohl an Gorbatschow, 6.3.1990, und Entwurf eines Entschließungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 912f. Der Deutsche Bundestag nahm den Antrag (Drucksache 11/6579, 6.3.1990) am 8.3.1990 mit großer Mehrheit bei 5 Enthaltungen an (Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., Bd. 152, Plenarprotokoll 11/200, S. 15429).

107 TELTSCHIK (wie Anm. 24), S. 173.

108 Gespräch Kohl mit Mazowiecki in Warschau, 14.11.1989, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 532–537.

109 Telefongespräch Kohl mit Mitterrand, 14.3.1990, EBD. S. 943–947.

110 Die Regierung der UdSSR hatte am 22.8.1953 angekündigt, sie werde „im Einverständnis mit der Regierung der Volksrepublik Polen (in Bezug auf den sie betreffenden Anteil an den Reparationen) ab 1. Januar 1954 die Entnahme von Reparationen aus der Deutschen

Westmächte hatten durch das Londoner Schuldenabkommen 1953 Wiedergutmachung erhalten.<sup>111</sup> Kohls Taktik ging schließlich auf, als Bush Mazowiecki während dessen Besuch vom 21. März an in Washington (D.C.) klarmachte, dieser könne sich auf die Zusage der Grenzanerkennung durch Kohl verlassen.<sup>112</sup> Im Gegenzug kam die Bundesregierung nicht mehr umhin, Polen in irgendeiner Form in die Zwei-plus-Vier-Verhandlungen einzubeziehen, wenn es um die Regelung der Grenzfrage ging, was auf der Pariser Außenministerkonferenz am 17. Juli geschah.<sup>113</sup>

Mit Unterzeichnung des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland am 12. September in Moskau war das Hauptziel erreicht: die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands im Einvernehmen mit allen europäischen Nachbarn. Letztlich regelte der Vertrag nur noch die zentralen Streitpunkte. Das Territorium des neuen Deutschland wurde definiert (Art. 1 Abs. 1), der abzuschließende deutsch-polnische Grenzvertrag ebenso bestätigt (Art. 1 Abs. 2) wie der Verzicht auf weitere Gebietsansprüche (Art. 1 Abs. 3), das Verbot eines Angriffskriegs (Art. 2) und der Verzicht auf ABC-Waffen (Art. 3 Abs. 1). Die von beiden deutschen Regierungen vor der KSE-Konferenz in Wien abgegebene Ankündigung, die Höchststärke der gesamtdeutschen Streitkräfte auf 370.000 Mann zu begrenzen, wurde vertraglich wiederholt (Art. 3 Abs. 2). Wichtig aus deutscher Sicht war die Festlegung des Abzugs der sowjetischen Streitkräfte bis Ende des Jahres 1994 (Art. 4) und

---

Demokratischen Republik sowohl in Form von Warenlieferungen als auch in jeder anderen Form vollständig beenden“. Protokoll über den Erlass der deutschen Reparationszahlungen und über andere Maßnahmen zur Erleichterung der finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Demokratischen Republik, die mit den Folgen des Krieges verbunden sind, in: *Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik*, Bd. I: *Von der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik am 7. Oktober 1949 bis zur Souveränitätserklärung am 25. März 1954*, hg. v. DeutschenInstitut für Zeitgeschichte, Berlin, Berlin 1954, S. 286–288, hier S. 287. Am 23.8.1953 gab die polnische Regierung bekannt, sie habe zur „Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Deutschlands“ beschlossen, „mit Wirkung vom 1. Januar 1954 auf die Zahlung von Reparationen an Polen zu verzichten“. Erklärung in: *Die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Volksrepublik Polen. Dokumente und Materialien 1949–1955*, hg. v. der Akademie der Wissenschaften der DDR und der Polnischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 1986, S. 266.

111 Abkommen über deutsche Auslandsschulden mit Anlagen und Anhängen, London, 27.2.1953, in: BGBl. 1953 II, S. 333–485. Zu den Änderungen und ergänzenden Vereinbarungen durch Abkommen vom 30.11.1956, vom 29.8.1960 und vom 26.6.1969: Fundstellennachweis B, Völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR, abgeschlossen am 31.12.1989, hg. v. Bundesminister der Justiz, Bonn, 24.1.1990, S. 261.

112 Telefongespräch Kohl mit Bush, 20.3.1990, in: *Deutsche Einheit* (wie Anm. 18), S. 961–963.

113 Drittes Treffen der Außenminister der Zwei plus Vier unter zeitweiliger Beteiligung Polens in Paris, Anlage 1: Pariser Text zu den Grenzfragen, Anlage 2: Protokoll des französischen Vorsitzenden, 17.7.1990, EBD. S. 1367–1370.

die ausgehandelte Regelung der Stationierung deutscher Streitkräfte auf dem ehemaligen Gebiet der DDR bzw. das Verbot der Stationierung von Kernwaffen-trägern dort (Art. 5). Vereinbart wurde außerdem die Freiheit der Bündniswahl des vereinten Deutschland (Art. 6) sowie die Beendigung der seit dem 5. Juni 1945 von den Vier Mächten beanspruchten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes (Art. 7 Abs. 1). Dass Deutschland die volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten hat (Art. 7 Abs. 2), stellt der Vertrag als Faktum fest. Die Regelungen der Ratifikationsbedürftigkeit des Vertrages (Art. 9) und der Hinterlegung – in diesem Falle bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 10) – entsprachen allgemeinen völkerrechtlichen Usancen.

Nachdem die Volkskammer am 29. September den Einigungsvertrag verabschiedet hatte, waren die Voraussetzungen für dessen In-Kraft-Treten erfüllt. Das Ende der DDR war damit besiegelt. Die Regierung der DDR unterrichtete die Bundesregierung darüber offiziell in einer Note vom 1. Oktober.<sup>114</sup> Die Außenminister der Vier Mächte unterzeichneten daraufhin am 1. Oktober 1990 in New York eine Erklärung, mit der ihre Regierungen „die Wirksamkeit ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes“ vom Zeitpunkt der Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 bis zum In-Kraft-Treten des Zwei-plus-Vier-Vertrages aussetzten. Die Vier Mächte übergaben auf der KSZE-Außenministerkonferenz am 2. Oktober in New York das Schreiben. Genscher und Hans-Joachim Meyer, Minister für Bildung und Wissenschaft der DDR in Vertretung des amtierenden Außenministers de Maizière, nahmen die Erklärung mit ihrer Unterschrift zur Kenntnis.<sup>115</sup> Durch den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes hatten sich mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 „beide deutschen Staaten zu einem souveränen Staat vereinigt“.<sup>116</sup> Nach Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden der Vier Mächte und Deutschlands am 15. März 1991 war Deutschland auch völkerrechtlich wieder ein souveräner Staat.

### Fazit

Durch die frühzeitige Trennung der inneren und äußeren Aspekte bei der vertraglichen Gestaltung der deutschen Einheit bekam der Staatsvertrag zur Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion für die deutsche Ein-

114 Vorlage Duisberg an Kohl, 1.10.1990, EBD, S. 1553; Note der Regierung der DDR an die Bundesregierung vom 29.9.1990, 1.10.1990, EBD, S. 1553–1558.

115 Wortlaut in: *Bulletin* (wie Anm. 1), Nr. 121, 10.10.1990, S. 1266; Bekanntmachung der Erklärung in: BGBl. 1990 II, S. 1331f.

116 Schreiben Genscher an Pérez de Cuéllar, o.D., in: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, hg. v. Auswärtigen Amt aus Anlaß des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amts, Köln 1995, S. 717.

heit eine Art Zugpferd-Funktion, ohne den weder der Einigungsvertrag noch der Zwei-plus-Vier-Vertrag nicht zustande gekommen wäre.

Der Staatsvertrag führte die Soziale Marktwirtschaft und die D-Mark in der DDR ein, bereitete dort die Grundlage für die Übernahme der sozialen Sicherungssysteme der Bundesrepublik und war somit der erste Schritt zur deutschen Einheit.

Die Strategie der Regierung Kohl, in dem Einigungsvertrag nur das politisch als notwendig Erachtete zu regeln, machte die zügige Realisierung der Vertragsgestaltung der deutschen Einheit überhaupt erst möglich. Nach dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes war der Vertragsabschluss zwar politisch gewollt, weil alle Beteiligten darin die Rechtsbasis für den Einigungsprozess sahen, jedoch keine zwingende Notwendigkeit mehr.

Auch der Zwei-plus-Vier-Vertrag beschränkte sich auf das politische und sicherheitspolitische Notwendige, nämlich die Aufgabe der noch bestehende Viermächte-Rechte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und die Sicherheitsgarantien, die dazu von den Vier Mächten und Polen in Bezug auf die künftige Stellung des vereinten Deutschlands im europäischen Sicherheitssystem gefordert wurden. Der Vertrag beschrieb zudem den neuen Status Deutschlands, stellte aber keinen Friedensvertrag dar, den die Deutschen selbst nicht mehr angestrebt hatten.