



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

1. Die Ausgangslage:

Vier-Mächte-Verantwortlichkeit für „Deutschland als Ganzes“

Die Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten musste aufgrund der bipolaren Weltordnung, die der Kalte Krieg mit sich brachte, mit den internationalen und europäischen Gegebenheiten abgestimmt werden. Dabei barg die deutsche Vereinigung aus Sicht der außerdeutschen Akteure, zu denen insbesondere die ehemaligen Alliierten der Anti-Hitler-Koalition, also die USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich zählten, sowohl Chancen als auch Risiken. In Bezug auf die möglich scheinende Überwindung des Kalten Krieges tat sich mit der Wiedervereinigung eine historische Chance auf. Die Perspektive eines unter den Vorzeichen des westlichen Demokratiemodells geeinten Deutschlands wurde seitens der USA vorbehaltlos unterstützt. Aus der Perspektive der Sowjetunion hingegen bedeutete die Wiedervereinigung zugleich das Eingeständnis, dass die sozialistische Systemordnung gescheitert war. In Europa wurde zudem skeptisch gefragt, ob ein wiedervereinigtes und damit starkes Deutschland möglicherweise eine Bedrohung für die Stabilität und Sicherheit Europas wäre (Kaiser 2001: 279). Aus der Sicht der bundesdeutschen Politik kam es folglich darauf an, bestehende Bedenken und Widerstände auf Seiten der vier Mächte auszuräumen, die völkerrechtlich immer noch für „Deutschland als Ganzes“ verantwortlich waren. Die beiden Weltmächte, die USA und die Sowjetunion, spielten für den Prozess der Wiedervereinigung der zwei deutschen Teilstaaten eine Schlüsselrolle. Gemeinsam schufen sie ein Fenster der historischen Gelegenheit („window of opportunity“), welches eine friedliche deutsche Wiedervereinigung

überhaupt ermöglichte. Die Vereinigten Staaten unterstützten dabei das deutsche Anliegen der Wiedervereinigung konsequent und mit vielen diplomatischen Mitteln (Szabo 2001: 163f.). Allerdings forderten die USA den Verbleib des vereinten Deutschlands im Militärbündnis der NATO sowie die Anerkennung der bestehenden Grenzen zum Osten durch Deutschland als zentrale Bedingungen für die Vereinigung.

Die Sowjetunion sprach sich im November 1989 ebenfalls nicht grundsätzlich gegen eine Wiedervereinigung aus, sah diese allerdings erst in fernerer Zukunft. Generalsekretär Gorbatschow machte jedoch intern gegenüber der DDR-Führung deutlich, dass sich Moskau nicht in die inneren Angelegenheiten der DDR einmischen würde; ein militärisches Eingreifen – wie in Ungarn 1956 oder in Prag 1968 – war also ausgeschlossen (vgl. Wolffsohn 1992: 146). Als sich in den ersten Wochen des Jahres 1990 der wirtschaftliche und politische Zusammenbruch der DDR abzeichnete, beschleunigte dies die Zustimmung der Sowjetunion zur Wiedervereinigung. In der Person Michael Gorbatschows, der zugleich Reformwillen als auch außenpolitische Handlungsmacht vereinte, liegt somit ein wesentlicher Schlüssel für die friedliche Überwindung der 40 Jahre dauernden Teilung (Kaiser 2001: 289).

In Europa zeigten sich sowohl Frankreich unter Francois Mitterand als auch Großbritannien unter Margaret Thatcher aus Sorge vor einem wiedererstarkten Deutschland in der Mitte Europas hinsichtlich der Wiedervereinigung skeptisch. Insbesondere Premierministerin Thatcher versuchte deshalb zunächst, diese zu blockieren.



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

Die innerdeutsche Dynamik, die auf eine Überwindung der Teilung hinwirkte, konnte aber bereits am Anfang des Jahres 1990 nicht mehr aufgehalten werden. So entschieden sich die alliierten Mächte, zumindest stabile internationale Rahmenbedingungen für den Einigungsprozess zu schaffen, wobei die konkreten Schritte der Wiedervereinigung den beiden deutschen Teilstaaten überlassen blieben.

Der äußere Rahmen der Wiedervereinigung:

Der „Zwei-plus-Vier“ Vertrag

Im Februar 1990 beschlossen die vier alliierten Mächte in Ottawa (Kanada), „die auswärtigen Aspekte der deutschen Einheit, einschließlich der Fragen der Sicherheit der Nachbarstaaten mit beiden deutschen Staaten zu regeln (Zwei-plus-Vier-Gespräche).“ (Wolfssohn, 1992: 146). Der sogenannte „Zwei-plus-Vier“-Vertrag (www.bpb.de/wissen/TOGO9Z) regelte die Rückgabe der vollen Souveränitätsrechte an beide deutsche Teilstaaten und war das Ergebnis der Verhandlungen der vier alliierten Mächte mit den beiden deutschen Teilstaaten¹. Der erfolgreiche Gang der Vertragsverhandlungen und die Ratifikation des Zwei-plus-Vier-Vertrags am 12. September 1990 in Moskau waren eine wesentliche Voraussetzung für die deutsche Wiedervereinigung, da erst dieser

¹ Neben diesen Vertragsverhandlungen in der Sechser-Runde gab es flankierende bi- und multilaterale Verhandlungen, in denen ebenfalls wesentliche außenpolitische Weichenstellungen verhandelt wurden. Ein Beispiel für diese Gespräche ist das Kohl-Gorbatschow-Treffen im Kaukasus, in dem die freie Bündniswahl Deutschlands vereinbart wurde (vgl. Weidenfeld/Wagner/Bruck 1999: 800f.).

„Vertrag über die abschließenden Regelungen in bezug auf Deutschland“ den äußeren Rahmen für die sich anschließenden innerdeutschen Vertragsverhandlungen schuf.

2. Schritt für Schritt zur Wiedervereinigung:

Innerdeutsche Verträge

In der Bundesrepublik herrschte nach der Grenzöffnung und der darauf folgenden massiven Auswanderungswelle von DDR-Bürgern aufgrund der rasanten Entwicklungen zunächst politische Ratlosigkeit. Wie sollte man der politischen Umbruchs- und Aufbruchsstimmung in der DDR begegnen? Noch Mitte November 1989 warnte FDP-Außenminister Genscher vor zu lauten Wiedervereinigungsforderungen, denn der Status Quo der zwei deutschen Staaten konnte ohne die Zustimmung der großen Siegermächte nicht verändert werden. Auch innerhalb der SPD war man sich nicht sicher, ob man eine Zweistaatlichkeit oder die Einheit wollte. Am 28. November 1989 wagte jedoch Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) mit seinem „10-Punkte-Programm“ einen überraschenden Vorstoß. In diesem Programm setzte er das Thema Wiedervereinigung – ohne dies vorher mit seinem Koalitionspartner oder den westlichen Alliierten abgestimmt zu haben – auf die politische Tagesordnung, wenn auch offen blieb, wann diese erreicht werden sollte (vgl. Jesse 1992: 125). Innenpolitisch war die Stimmung in der Bundesrepublik im Winter 1989 deshalb aufgeheizt. Während Helmut Kohl auf die schnelle Durchführung einer Währungs- und Wirtschaftsunion drängte, sprach sich der SPD-Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine gegen eine übereilte Währungsunion und Wiedervereinigung mit der DDR aus. Allerdings



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

hatte Bundeskanzler Kohl, der im Frühjahr 1990 die schnelle Wiedervereinigung kraftvoll – und oftmals ohne vorherige Konsultation mit Experten – vorantrieb, die politische Lage richtig eingeschätzt. Denn innerhalb der DDR vollzog sich ein Stimmungsumschwung, der die Weichen nicht auf Erneuerung des DDR-Systems, sondern auf „Wiedervereinigung“ stellte. Dabei gab es zwei grundlegende Alternativen, wie die Einheit Deutschlands erreicht werden konnte: einerseits den von der CDU und FDP favorisierten Beitritt der DDR zur BRD nach Art. 23 des Grundgesetzes, andererseits die Herstellung der Einheit Deutschlands über eine neue Verfassung nach Art. 146 des Grundgesetzes, eine Option, die die SPD zunächst befürwortete.

In der DDR führte die desaströse und sich stetig verschlechternde wirtschaftliche Lage, verbunden mit offen gezeigtem Misstrauen gegenüber der politischen Führung, zu einer tiefgreifenden Legitimationskrise (vgl. Jarausch 1995: 148ff., 164). Die erste freie Wahl zur Volkskammer im März 1990 bekam deshalb den „Charakter einer Entscheidungswahl“ (Eith 1999: 624), bei welcher die DDR-Bürger bereits entlang der parteipolitischen Ausprägungen des westdeutschen Parteiensystems über die politische Ausrichtung der DDR¹ abstimmen konnten. Das CDU-nahe Wahlbündnis „Allianz für Deutschland“, das für die schnelle deutsche Wiedervereinigung, eine Währungsunion und ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem eintrat, gewann die Volkskammerwahl klar mit

¹ Die westdeutschen Parteien CDU und FDP gingen beispielsweise vor der Volkskammerwahl ein Bündnis mit den ehemaligen Blockparteien der DDR ein.

über 48 Prozent der Wählerstimmen. (SPD: 21,9 Prozent, PDS: 16 Prozent, Deutsche Soziale Union (DSU): 6,3 Prozent, Bund Freier Demokratien DFP-LDP-F.D.P Die Liberalen: 5,2 Prozent, Bündnis 90/Die Grünen: 2,9 Prozent²). Dieses Wahlergebnis schuf die Legitimation für den anschließenden Wiedervereinigungsprozess und markierte zudem eine Entscheidung für eine schnelle Wiedervereinigung, die über den Beitritt der DDR zur BRD nach Art. 23 GG vollzogen werden sollte (vgl. Jesse 1992: 129). Vor dem Hintergrund der begleitend stattfindenden „Zwei-plus-Vier-Verhandlungen“, konnte so mit der bilateralen Aushandlung der Modalitäten der deutsch-deutschen Vereinigung zügig begonnen werden.

Mit dem ersten Staatsvertrag wurde zwischen Vertretern der Bundesregierung und der DDR-Regierung ein Regelwerk ausgehandelt, das helfen sollte, die desolate wirtschaftliche Lage in der DDR zu stabilisieren. Der Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion (<http://www.verfassungen.de/de/ddr/waehrungsunionsvertrag90.htm>) enthielt – nomen est omen – Vorgaben zur Einführung der sozialen Marktwirtschaft als Basis für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im vereinten Deutschland. Ferner wurde festgelegt, dass die D-Mark als alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel innerhalb der neuen Währungsunion gelten sollte. Der Umtauschkurs lag dabei für alle wiederkehrenden Zahlungen (Löhne, Mieten, Renten etc.) bei 1:1, sonst galt das Verhältnis 2:1, d.h. für zwei Mark der DDR erhielt

² <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/volkskammerwahl-1990.htm> Zugriff am 23.01.2010.



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

man eine D-Mark. Allerdings konnten private Sparguthaben bis zu bestimmten Grenzen, die altersabhängig festgelegt wurden, ebenfalls im Verhältnis 1:1 umgetauscht werden. Weiterhin wurden Regelungen zur Angleichung der sozialen Sicherungssysteme vereinbart. Dieser Staatsvertrag, der am 1. Juli 1990 in Kraft trat, stellt für die Einheit Deutschlands eine wichtige und unwiderrufliche Wegmarke dar, da der wirtschaftlichen Einheit die staatliche Einheit folgen sollte. Ergänzt wurde dieser Vertrag durch ein Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens. Dieser Versuch, die marode DDR-Wirtschaft durch Privatisierung zu sanieren, sollte über die Treuhandanstalt abgewickelt werden (Grosser 1999: 810ff., 814).

Ein weiteres zentrales Vertragswerk der deutschen Einheit, der „Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl zum Deutschen Bundestag“ (<http://www.verfassungen.de/de/ddr/waehrungsunionsvertrag90.htm>), schuf die rechtliche Grundlage für die politische Zustimmung zur Wiedervereinigung durch das Wahlvolk. Vorbereitet wurde der Vertrag durch die Ausschüsse „Deutsche Einheit“ von Bundestag und Volkskammer. Neben einem einheitlichen Wahlgesetz wurden auch einheitliche Wahlorgane und ein einheitliches Wahlgebiet festgesetzt. Als Termin der Wahlen wurde der 2. Dezember 1990 festgelegt. Nachdem der Vertrag am 3. August 1990 verabschiedet wurde, gab es allerdings parteipolitischen Querelen, vor allem um die Sperrklausel und um die Möglichkeit von Listenverbindungen (Walter 1999: 780ff.). In der Frage der Sperrklausel entschied das Bundesverfassungsgericht, diese, trotz einheitlichen Wahlgebiets, in den beiden Teilstaaten getrennt anzuwenden, um die Chan-

cengleichheit der politischen Parteien bei den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen zu wahren (BverfG 82, 322).¹

Die Vollendung der Wiedervereinigung:

Der Einigungsvertrag

Die anhaltende hohe Abwanderung von DDR-Bürgern nach Westdeutschland sowie die fortschreitende wirtschaftliche Destabilisierung und beschleunigte Auflösung der Strukturen des politischen Systems der DDR zwangen dazu, nach dem Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs-, und Sozialunion einen weiteren Staatsvertrag aufzusetzen, der die Einigung Deutschlands regelte. Eine zentrale Entscheidung im Zuge der Verhandlungen zur deutschen Einheit stellt dabei die Übertragung des bundesdeutschen Rechts auf das Gebiet der DDR dar. Dieses einheitliche Rechtsgebiet wurde über den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik nach Art. 23 Grundgesetz, den die Volksammer am 23. August 1990 beschlossen hatte und der mit Wirkung vom 3. Oktober erfolgte, realisiert.

1 Zunächst sah das Wahlgesetz vor, das gesamte Wahlgebiet, d.h. sowohl West- als auch Ostdeutschland, mit einer Fünfprozentklausel zu versehen und Listenverbindungen zwischen Parteien, die regional nicht miteinander konkurrierten zuzulassen. Dies verstieß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz von Parteien, da eine Partei stark begünstigt wurde (die Deutsche Soziale Union (DSU), die eine Listenverbindung mit der CSU eingehen konnte) Andere politische Gruppierungen und hierunter fielen auch diejenigen, die aus der Bürgerrechtsbewegung entstanden waren, wurden durch diese Regelung benachteiligt, weil sie die gesamtdeutsche Fünfprozenthürde nicht überschreiten konnten (vgl. Falter 1992: 176f.). Deswegen klagten sowohl die Grünen als auch die Linke Liste/PDS und die Republikaner gegen die erste Fassung des Wahlgesetzes.



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

Der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands“ (www.bpb.de/einigungsvertrag) wurde am 31. August 1990 von Günther Krause (Parlamentarischer Staatssekretär beim Ministerpräsidenten der DDR, CDU) und Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) unterzeichnet und am 20. September 1990 durch den Deutschen Bundestag in Bonn sowie durch die frei gewählte DDR-Volkskammer ratifiziert. Der Vertrag enthielt detaillierte Regelungen zur Angleichung des Rechts und der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse im vereinten Deutschland. Damit erhielt der „dreifache Transfer“ (Gerhard Lehmbruch), nämlich bundesdeutscher Institutionen, Rechtsnormen und Personen (solcher, die Amtshilfe leisteten) nach Ostdeutschland, eine staatsvertragliche Grundlage. Historisch haben sowohl der „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“ („Zweiplus-Vier“ Vertrag) als auch der Einigungsvertrag eine weitreichende Bedeutung, die sich aus dem komplementären Bezug beider Vertragswerke zueinander ergibt: Erst die vertraglich fixierte Überwindung der äußeren Teilung schuf die Voraussetzung dafür, dass die Signale für die innere Einheit auf Grün gestellt werden konnten.

■ Autorin

Rebecca Plassa, SFB 580 (Jena/Halle)

■ Literaturhinweise

DER SPIEGEL 47/1989: Mit leeren Taschen.

DER SPIEGEL 49/1989: Ein Staatenbund? Ein Bundesstaat?

Eith, Ulrich (1999): Parteien. In: Weidenfeld, Werner/Korte, Karl Rudolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949-1989-1999, Frankfurt/Main, 617-631.

Jaraus, Konrad H. (1995): Die unverhoffte Einheit 1989-1990. Frankfurt/Main.

Jesse, Eckhard (1992): Der innenpolitische Weg zur deutschen Einheit. Zäsuren einer atemberaubenden Entwicklung. In: Jesse, Eckhard/Mitter, Armin (Hrsg.): Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte – Politik – Gesellschaft, 111-141.

Falter, Jürgen W. (1992): Wahlen 1990. Die demokratische Legitimation für die deutsche Einheit mit großen Überraschungen. In: Jesse, Eckhard/Mitter, Armin (Hrsg.): Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte – Politik – Gesellschaft, 163-188.

Grosser, Dieter (1999): Verhandlungen zur deutschen Einheit: Ökonomischer Prozess. In: Werner/Korte, Karl Rudolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949-1989-1999, Frankfurt/Main.

Kaiser, Karl (2001): Einheit nur mit Sicherheit: Sicherheitspolitische Aspekte der deutschen Vereinigung. In: Junker et al. (Hrsg.): Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Stuttgart und München, 279-290.

Szabo, Stephen F. (2001): Die USA und die deutsche Wiedervereinigung. In: Junker et al. (Hrsg.): Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch. Stuttgart und München, 163-176.



■ Der äußere Weg zur Einheit

Die internationalen und innerdeutschen Verträge

■ Literaturhinweise

Von Plato, Alexander (2003): Die Vereinigung Deutschlands – ein weltpolitisches Machtspiel. Schriftenreihe (Bd. 381), Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Weidenfeld/Wagner/Bruck 1999: 800f.) Verhandlungen zur deutschen Einheit: Internationaler Prozeß. In: Weidenfeld/Korte (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949-1989-1999, 800 f.

Walter, Michael: Verhandlungen zur deutschen Einheit: Innerer Prozess. In: Weidenfeld, Werner/Korte, Karl Rudolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949-1989-1999, Frankfurt/Main, 780-794.

Wolfssohn, Michael (1992): Der außenpolitische Weg zur deutschen Einheit. In: Jesse, Eckhard/Mitter, Armin (Hrsg.): Die Gestaltung der Deutschen Einheit. Geschichte, Politik, Gesellschaft, Bonn und Berlin, 142-162.