

*Zweiter Teil: Die europäische Krise von 1990 und der Verlauf der
Vertragsverhandlungen*

1. Vorbemerkung

Wie im Ersten Teil bereits angesprochen, lässt sich der Vertrag von Maastricht als Reaktion auf eine politische Krise erklären, die durch das Ende des Kalten Krieges und die Aussicht auf eine deutsche Wiedervereinigung ausgelöst wurde und die vorherige Funktionsweise der europäischen Institutionen in Frage stellte – eine Krise, die die Möglichkeit eines europäischen Verfassungsmoments überhaupt erst plausibel macht.²⁸⁹ In den folgenden Kapiteln soll deshalb überblicksartig der Verlauf der Vertragsverhandlungen und ihr Verhältnis zu der Krise näher betrachtet werden. Dabei soll insbesondere herausgearbeitet werden, zu welchem Zeitpunkt die Krisenhaftigkeit und die Tragweite der politischen Entscheidungen – und damit auch die Wahrscheinlichkeit einer intensiven Mobilisierung der Öffentlichkeit und eines Wandels von Verfassungsdiskursen im Sinne eines Verfassungsmoments – am größten war.

Die folgenden Darstellungen basieren vor allem auf der bestehenden politikwissenschaftlichen und historischen Literatur. Bereits kurz nach Abschluss der Verhandlungen erschienen erste Quellensammlungen und Dokumentationen,²⁹⁰ auf die Ende der 1990er Jahre einige ausführliche, meist von Politikwissenschaftlern verfasste Rekonstruktionen folgten.²⁹¹ In der Geschichtswissenschaft wurden die Maastricht-Verhandlungen hingegen in der Regel eher als Teilaspekt umfassender Darstellungen zur ‚Zeitenwende‘ 1989/90 oder zur deutschen Wiedervereinigung behandelt.²⁹² Angesichts des Ablaufs der dreißigjährigen Archiv-Sperrfrist sind hier in den nächsten Jahren noch weitere Veröffentlichungen mit detaillierteren Ana-

289 Vgl. oben, Erster Teil, Kapitel 3.1.

290 Corbett 1993, Weidenfeld 1994.

291 Zu nennen sind hier insbesondere Dyson / Featherstone 1999, Blair 1999 sowie Corbett 2001:254–342. Eine politikwissenschaftliche Perspektive auf verschiedene Aspekte des Vertrags bieten auch die Beiträge eines zum 20. Jahrestag der Vertragsunterzeichnung erschienenen Sonderhefts im *Journal of European Integration* (Christiansen / Duke 2012).

292 So zum Beispiel bei Jackisch 2004, Bozo 2009, Rödder 2009, Praus 2014, Gehler / Graf 2017, Bozo / Rödder / Sarotte 2017. Eine wichtige Ausnahme bildet ein 2013 erschienenes Sonderheft des *Journal of European Integration History*, dessen Beiträge die Vertragsverhandlungen aus Perspektive verschiedener Mitgliedstaaten analysieren (Geary / Germond / Patel 2013).

1. Vorbemerkung

lysen zu erwarten. Dennoch erlaubt schon die bestehende Forschung, die wesentlichen Entwicklungen im Verlauf der Verhandlungen nachzuvollziehen.

Wie sich zeigen wird, folgten die beteiligten Akteure in diesen Verhandlungen ganz unterschiedlichen Motivationen: Die Willensbildung der nationalen Regierungen fand jeweils auf einzelstaatlicher Ebene statt und entsprach teilweise lang definierten außen- und europapolitischen Zielen der jeweiligen Länder. Teilweise stand sie jedoch auch in einem Wechselspiel mit anderen Angelegenheiten, die keinen offensichtlichen europäischen Bezug hatten, aber kurzfristig große Bedeutung erlangen konnten – etwa dem nationalen Wahlkalender, den Umfragewerten der Regierungsparteien oder Konflikten zwischen einzelnen Kabinettsmitgliedern. Auf der anderen Seite vertraten auch die supranationalen Akteure, insbesondere die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, zum einen eine langfristige, von neofunktionalistischen bzw. inkrementell-föderalistischen Ideen geprägte Integrationsstrategie, bei der die Lösung gemeinsamer, staatenübergreifender Probleme im Vordergrund stand. Zum anderen sahen sie die Vertragsreform aber auch schlicht als Gelegenheit, ihren eigenen institutionellen Einfluss zu erweitern. All diese Motive wurden schließlich noch einmal überlagert durch internationale Entwicklungen wie den Fall der Berliner Mauer, die Auflösung der Sowjetunion, die Jugoslawienkrise und den Golfkrieg, die die Aufmerksamkeit der beteiligten Akteure beanspruchten und in einigen Fällen politische Neupositionierungen zur Folge hatten.²⁹³

293 Diese Vielzahl von Motiven wird auch von Richard Corbett beschrieben, der als politischer Berater der sozialdemokratischen Fraktion des Europäischen Parlaments selbst an den Vertragsverhandlungen beteiligt war und später eine Dokumentation dazu veröffentlichte. Darin führt er sechs zentrale Beweggründe für den Vertrag an: Erstens gebe es eine „general dynamic of integration“, die sich seit Gründung der EGKS in nahezu ununterbrochenen Debatten über die Notwendigkeit weiterer Reformen niedergeschlagen habe. Zweitens galt nach der 1986 beschlossenen Vollendung des Europäischen Binnenmarkts eine Währungsunion als logische Fortsetzung der wirtschaftlichen Integration. Drittens führte der Zusammenbruch des Ostblocks zu dem Wunsch nach einer stärkeren außenpolitischen Rolle der EG, für die der begrenzte Rahmen der EPZ ungenügend erschien. Viertens übte das Europäische Parlament bereits seit Mitte der 1980er Jahre Druck aus, um die EG zu demokratisieren und seinen eigenen Einfluss zu stärken. Fünftens wurde nach 1990 eine baldige EG-Erweiterung erwartet, durch die insbesondere die Kommission die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft gefährdet sah, wenn es nicht zuvor zu einer institutionellen Reform kam. Nur als sechsten Grund sieht Corbett schließlich die speziellen Wünsche einzelner Mitgliedstaaten und die individuellen Überzeugungen der beteiligten

Dieses Nebeneinander von nationalen, europäischen und weltpolitischen sowie von lang- und kurzfristigen Faktoren führte zu einer komplexen Dynamik der Verhandlungen. Zeitlich lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden, in denen jeweils unterschiedliche Akteure und Zielsetzungen dominierten: Die erste dieser Phasen begann bereits kurz nach dem Inkrafttreten der vorangehenden Vertragsänderung, der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987. In dieser Zeit kam es zu mehreren Reformvorschlägen – darunter am prominentesten der Delorsplan –, die jedoch aufgrund des Widerstands wichtiger Regierungen zunächst wenig Aussichten auf rasche Verwirklichung hatten. Dies änderte sich Ende 1989 mit dem Mauerfall und der Aussicht auf eine deutsche Wiedervereinigung, die als Bedrohung für das Gleichgewicht zwischen den EG-Staaten wahrgenommen wurde. In dieser zweiten Phase stieg unter den Regierungen die Bereitschaft zu gravierenden Änderungen im Vertragssystem, und es fielen wichtige Vorentscheidungen für die schließlich beschlossene Reform. Mit der formellen Eröffnung der Regierungskonferenzen im Dezember 1990 begann die dritte Phase, die bis zum Gipfel von Maastricht ein Jahr später reichte, auf dem der Vertrag seine endgültige Form erhielt.

Nicht betrachtet wird hier die Ratifikationsphase des Vertrags, also die Zeit zwischen dessen Unterzeichnung im Februar 1992 und dem Inkrafttreten im November 1993.²⁹⁴ Auch wenn diese mit eigenen spektakulären Ereignissen verbunden war – insbesondere dem gescheiterten dänischen Referendum im Juni 1992 –, ist sie für das zentrale Anliegen dieser Arbeit, die Frage nach dem ausgebliebenen Verfassungsmoment, von geringerer Bedeutung: Zum einen handelte es sich bei der Ratifikation (anders als bei der Aushandlung) nicht um ein gesamteuropäisches, sondern um mehrere nationale Verfahren, die auch zeitlich asynchron verliefen. Dies lässt schon *a priori* eine größere Bedeutung jeweils nationalspezifischer Europadiskurse erwarten, die einen Verfassungsmoment unwahrscheinlich machen.²⁹⁵ Zum anderen war die durch Mauerfall und deutsche Wiedervereinigung ausgelöste politische Krise innerhalb der EG zu dieser Zeit bereits über-

Staats- und Regierungschefs sowie des Kommissionspräsidenten Jacques Delors (vgl. Corbett 1993:1–11).

- 294 Diese Ratifikationsphase steht jedoch im Vordergrund der meisten anderen diskursanalytischen Untersuchungen der Maastricht-Debatte, vgl. insbesondere Schrag Sternberg 2013:103–127, Barth / Bijsmans 2018.
- 295 Wolf J. Schünemann stellt in Bezug auf spätere nationale EU-Referenden sogar einen „strukturellen Vorteil der EU-Gegner“ fest, da diese „ihre Argumentationen deutlich besser an nationale Diskurse und darin zirkulierende Wissensbestände anknüpfen konnten“ (Schünemann 2017:180–182).

1. Vorbemerkung

wunden. Während sich andere krisenhafte Folgen des Zusammenbruchs des Ostblocks, etwa die politische Destabilisierung in Russland oder die Kriege auf dem Westbalkan, erst im weiteren Verlauf der neunziger Jahre entwickelten, hatten sich die Beziehungen der EG-Regierungen untereinander nach der Einigung auf die Maastrichter Vertragsreform recht schnell wieder normalisiert – wenn auch natürlich unter dem Vorbehalt einer erfolgreichen Ratifikation, die dementsprechend von allen Regierungen gegen die teils erheblichen Widerstände anderer nationaler Akteure angestrebt wurde.

2. Erste Phase: Bis zum Fall der Berliner Mauer

2.1 *Die Vorgeschichte seit der Einheitlichen Europäischen Akte*

Das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Juli 1987 schien den Schlusspunkt unter einen mühevollen Reformprozess zu setzen: In zähen Verhandlungen hatte zunächst die konservative britische Regierung unter Margaret Thatcher in die Abschaffung einiger nationaler Vetorechte und eine begrenzte Aufwertung des Europäischen Parlaments eingewilligt, um so die im britischen Interesse liegende Vollendung des gemeinsamen europäischen Binnenmarkts zu erreichen. Anschließend hatten sowohl in Dänemark als auch in Irland zunächst nicht vorgesehene Referenden stattgefunden.²⁹⁶ Angesichts dieses beträchtlichen Aufwands hielt sich der Wunsch der Regierungen nach schnellen weiteren Vertragsreformen in Grenzen. Zwar waren sich außer Großbritannien die meisten europäischen Regierungen einig, dass auch nach der Einheitlichen Europäischen Akte eine Fortsetzung des Integrationsprozesses wünschenswert und notwendig sei.²⁹⁷ Zudem sah Art. 30 Nr. 12 EEA explizit vor, im Jahr 1992 eine Revision der Bestimmungen zur außenpolitischen Zusammenarbeit zu „prüfen“, was die Möglichkeit zu einer neuen Vertragsänderung einschloss. Doch darüber, wie die nächsten Integrationsschritte genau aussehen sollten, bestanden weiterhin tiefgreifende Differenzen. Eine vorsichtige, graduelle Herangehensweise war aus Sicht der Regierungen deshalb der plausiblere Weg als eine neue umfassende Reform.

Größeren Eifer zeigten hingegen die supranationalen Institutionen, vor allem das Europäische Parlament. Dieses hatte 1984 mit dem Spinelli-Ent-

296 Das dänische Referendum am 27. Februar 1986 war von der parlamentarischen Opposition erzwungen worden, die der Minderheitsregierung das notwendige Mandat zur Unterzeichnung des Vertrags verweigerte, woraufhin diese eine konsultative Volksbefragung einberief. Nachdem sich 56 Prozent der Wähler für die Unterzeichnung ausgesprochen hatten, gab die Opposition nach und unterstützte später auch die Ratifikation. In Irland fand das Referendum am 27. Mai 1987 statt, nachdem das nationale Oberste Gericht im Crotty-Urteil festgestellt hatte, dass eine Ratifikation der EEA nur nach einer vorherigen Verfassungsänderung möglich sei. Diese setzte ihrerseits eine Volksabstimmung voraus, bei der letztlich 70 Prozent der Wähler die Ratifikation unterstützten.

297 Vgl. Ludlow 2013:21.

2. Erste Phase: Bis zum Fall der Berliner Mauer

wurf einen sehr weitreichenden Vorschlag zur Gründung einer ‚Europäischen Union‘ vorgelegt, der unter anderem eine stärkere außenpolitische Rolle der Kommission sowie Mitentscheidungsrechte des Parlaments bei der europäischen Gesetzgebung beinhaltete.²⁹⁸ Die begrenzten Neuerungen der EEA lösten deshalb bei vielen Abgeordneten Enttäuschung aus und führten zu Forderungen nach einer Wiederaufnahme des Reformprozesses.²⁹⁹ Für diesen erwartete das Parlament zwar wenig Bereitschaft bei den nationalen Regierungen, sehr wohl aber bei der Bevölkerungsmehrheit der meisten Mitgliedstaaten. Diese Erwartung gründete sich unter anderem auf Resolutionen des belgischen, italienischen, irischen und niederländischen Parlaments, in denen diese ihre Unterstützung für eine vertiefte Integration zum Ausdruck brachten. Zudem fand in Italien 1989 gleichzeitig mit der Europawahl ein konsultatives Referendum statt, bei dem sich fast 90 Prozent der Wähler für die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung durch das Europäische Parlament aussprachen.³⁰⁰ Bereits ab 1987 erarbeitete dessen Ausschuss für institutionelle Fragen deshalb eine Reihe von Berichten, in denen er die Unzulänglichkeiten der EEA und das Demokratiedefizit der EG anprangerte, Alternativmodelle vorschlug und schließlich eine (nicht rechtskräftige) EG-Grundrechteerklärung ausformulierte.³⁰¹ Höhepunkt dieser Entwicklung war der Herman-Bericht im Februar 1989, mit dem die Abgeordneten für die Zeit nach der Europawahl

298 Vgl. Europäisches Parlament 14.02.1984, speziell Art. 36–38 zur Gesetzgebung sowie Art. 63–69 zur Außenpolitik.

299 Antreiber war dabei noch einmal Altiero Spinelli, der wenige Monate vor seinem Tod 1986 das Europäische Parlament mit der Hauptfigur in Ernest Hemingways Novelle *Der alte Mann und das Meer* verglich: So wie dieser zwar einen großen Fisch erlege, aber nur dessen Skelett nach Hause bringe, habe das Parlament mit dem Vertragsentwurf von 1984 eine große Reform in Gang gesetzt, von der in der EEA ebenfalls nur Überreste geblieben seien. Das Parlament dürfe sich dadurch aber nicht abhalten lassen, seine Forderungen auch in Zukunft weiterzuverfolgen (vgl. Corbett 2001:276).

300 Vgl. Corbett 1993:8–9, Corbett 2001:277–279.

301 Im Einzelnen waren dies der Catherwood-Bericht zu den Kosten eines Nicht-Europa, der Toussaint-Bericht zum europäischen Demokratiedefizit, der Bru-Puron-Bericht zur Beteiligung der europäischen Bürger (alle vom 17. Juni 1988), der Graziani-Bericht zur Umsetzung der EEA (27. Oktober 1988) sowie der De-Gucht-Bericht zu europäischen Grundrechten (12. April 1989). Hinzu kamen weitere Berichte wie der Boesmans-Bericht zur Westeuropäischen Union, der zwar vom Verfassungsausschuss des Parlaments angenommen, aber wegen Ablaufs der Wahlperiode 1989 nicht mehr im Plenum behandelt wurde. Vgl. Corbett 1993:7, Corbett 2001:276–277, Kaiser 2018:49–51.

im Juni desselben Jahres eine neue eigene Initiative für eine europäische Verfassung auf Grundlage des Spinelli-Entwurfs ankündigten.³⁰²

All diese Berichte – wie auch die späteren Resolutionen, die das Europäische Parlament zu den Vertragsverhandlungen verabschiedete – stießen auf breite fraktionenübergreifende Mehrheiten unter den Abgeordneten, die zu einem bedeutenden Teil föderalistischen Ideen nahestanden und zudem mit der Forderung nach einer weiteren Parlamentarisierung der EG natürlich auch institutionelle Eigeninteressen vertraten.³⁰³ Der Europäische Rat ignorierte die Vorschläge des Parlaments hingegen weitestgehend. Zwar betrachteten die meisten Mitgliedsregierungen die europäische Integration weiterhin als zentrales außenpolitisch Ziel, doch eine neue Vertragsreform, wie sie die Europaabgeordneten wünschten, schien schon wegen der strikt ablehnenden britischen Haltung unmöglich. Diese fand ihren klarsten Ausdruck im September 1988, als Margaret Thatcher sich in einer Grundsatzrede vor dem Europa-Kolleg in Brügge scharf gegen den europäischen Föderalismus wandte und erklärte, die EG sei „not an end in itself [...] [nor] an institutional device to be constantly modified according to the dictates of some abstract intellectual concept“.³⁰⁴

Parallel zu den Initiativen des Parlaments konzentrierte sich die Europäische Kommission unter ihrem 1985 neu ernannten Präsidenten Jacques Delors auf das Projekt einer europäischen Währungsunion.³⁰⁵ Wie weiter oben beschrieben, hatte die EWG dieses Ziel bereits in den 1970er Jahren mit dem Werner-Plan verfolgt, diesen jedoch wegen der ungünstigen weltwirtschaftlichen Entwicklung bald wieder fallen lassen. Stattdessen war 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) gegründet worden, das einer loseren währungspolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten diente; als gemeinsame Verrechnungseinheit wurde die Korbwährung ECU eingeführt. Auch hier bremste Großbritannien, das als einziger Mit-

302 Europäisches Parlament 16.02.1989b. Auch wenn diese Pläne aufgrund der Maastricht-Verhandlungen zunächst in den Hintergrund traten, verabschiedete das Parlament einige Monate vor der Europawahl 1994 tatsächlich einen neuen eigenen Verfassungsvorschlag, den sogenannten Herman-Entwurf. Dieser knüpfte an den Spinelli-Entwurf an und forderte unter anderem eine über den Vertrag von Maastricht hinausgehende Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens (vgl. Europäisches Parlament 10.02.1994).

303 Zu den Positionen der einzelnen Fraktionen und parlamentsinternen Dynamiken in den 1980er Jahren vgl. Kaiser 2018:52–69.

304 Thatcher 1988. Vgl. auch Turner 2000:120–124, Grob-Fitzgibbon 2016:439–444, Daddow / Gifford / Wellings 2019.

305 Zu Jacques Delors' Rolle in den Verhandlungen vgl. Dyson / Featherstone 1999:691–745, Rometsch 1999:135–195, Ross / Jenson 2017:120–123.

gliedstaat nicht dem EWS beitrat. Diese Verweigerungshaltung war allerdings auch innerhalb der britischen Regierung umstritten und führte Ende der 1980er Jahre immer wieder zu Spannungen zwischen Thatcher und ihrem Finanzminister Nigel Lawson sowie Außenminister Geoffrey Howe. Während Lawson und Howe erwarteten, dass ein Beitritt zum Währungssystem die rasch steigenden Inflationsraten des britischen Pfunds bremsen könne, lehnte Thatcher die damit verbundenen Einschränkungen der nationalen geldpolitischen Autonomie ab.³⁰⁶ Auch in diesem Bereich erschienen rasche Entwicklungen damit jedenfalls unwahrscheinlich.

Dennoch war schon mit der Einheitlichen Europäischen Akte ein – allerdings recht vager – Artikel in den EWG-Vertrag eingefügt worden, der die Währungsunion als künftig zu erreichendes Ziel andeutete. Es handelte sich dabei um Art. 102a EWGV-EEA, den einzigen Artikel des neuen Kapitels 1 im Dritten Teil, Titel II des EWG-Vertrags, das die suggestive Überschrift „Die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Wirtschafts- und Währungsunion)“ trug. Im Einzelnen verpflichtete der Artikel die Mitgliedstaaten auf „die für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderliche Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken“ und stellte für den Fall, dass „die weitere Entwicklung im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik institutionelle Veränderungen erforderlich“ mache, eine neue Vertragsreform nach Art. 236 EWGV in Aussicht. Zudem bezog sich auch die Präambel der EEA in unverbindlicher Form auf „das Ziel einer schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion“. Darüber hinausgehende konkrete Maßnahmen waren in den EEA-Verhandlungen jedoch von Großbritannien als „unacceptable and pointless“ abgelehnt worden³⁰⁷ und stießen auch in Deutschland nicht auf Zustimmung.³⁰⁸

Das wichtigste Argument, das die Europäische Kommission in der Folgezeit vorbrachte, waren die ökonomischen Vorteile, die sich aus einem einheitlichen Währungsraum ergeben würden: Insbesondere sollte der Wegfall von Transaktionskosten und Wechselkursrisiken den grenzüberschreitenden Handel erleichtern und die höhere Attraktivität des ECU als internationale Reservewährung zu Kapitalzuflüssen führen. Außerdem würden, so die Kommission, durch die bis 1993 vorgesehene Vollendung des europäischen Binnenmarkts die Unterschiede zwischen den Volkswirt-

306 Vgl. Blair 1999:150–151, Turner 2000:125–126, Buller 2012:81–83.

307 So Finanzminister Nigel Lawson, zit. nach: Corbett 1993:3.

308 Vgl. Dyson / Featherstone 1999:316–320, Poast 2004:287–289, Schwarz 2012:415–417.

schaften der Mitgliedstaaten hinfällig werden, die den Erhalt nationaler Währungen bislang gerechtfertigt hätten.³⁰⁹

Unterstützung fand Delors bei seiner Initiative vor allem vonseiten der französischen Regierung unter François Mitterrand – wenn auch nicht unbedingt aus denselben Gründen. Zentrales französisches Motiv war vielmehr das währungspolitische Übergewicht Deutschlands: Dieses führte dazu, dass in den 1980er Jahren alle übrigen EWS-Mitglieder ihre Geldpolitik an den Vorgaben der Deutschen Bundesbank ausrichten mussten, die ihrerseits jedoch nur dem deutschen nationalen Interesse verpflichtet war. Nach verschiedenen von Deutschland abgelehnten Versuchen einer EWS-Reform³¹⁰ ging die französische Regierung deshalb ab Mitte 1988 dazu über, sich für eine Währungsunion einzusetzen: Die Kontrolle über die europäische Geldpolitik sollte künftig nicht mehr der Bundesbank, sondern einem gemeinsamen europäischen Organ unterliegen.³¹¹ Als Hebel für diese Forderung diente die von Deutschland und Großbritannien geforderte Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EG, die der französischen Regierung zufolge eine engere geldpolitische Zusammenarbeit voraussetzte.³¹²

In der Bundesrepublik stießen diese Pläne einer Währungsunion indessen auf zurückhaltende Reaktionen. Der Gegensatz zwischen den vor allem französischen und italienischen ‚Monetaristen‘, die eine rasche Währungsunion als Mittel der wirtschaftlichen Annäherung sahen, und den vor allem deutschen und niederländischen ‚Ökonomisten‘, die die wirtschaftliche Annäherung als notwendige Vorbedingung für eine gemeinsame Währung betrachteten, hatte bereits die Auseinandersetzung über den

309 Eine 1990 veröffentlichte Studie der Kommission fasste diese Überzeugung unter dem Titel *One market, one money* zusammen. Als wichtigsten Nachteil der Währungsunion sah diese Studie die Gefahr asymmetrischer Schocks, die nicht mehr durch Wechselkursanpassung ausgeglichen werden könnten. Allerdings wurde erwartet, dass die Vollendung des Binnenmarkts (etwa durch die höhere Arbeitsmobilität und Lohnflexibilität) und auch die Währungsunion selbst solche Schocks unwahrscheinlicher machen würden (Europäische Kommission 1990:11, 136–177).

310 Insbesondere sollten die Zentralbanken der Hartwährungsländer, speziell Deutschlands und der Niederlande, verstärkt zu Stützungskäufen der schwächeren Währungen gebracht und die private Nutzung des ECU als Alternative zur D-Mark gefördert werden. Die ersten dieser Reforminitiativen waren Anfang der 1980er Jahre von Jacques Delors selbst ausgegangen, der zu dieser Zeit französischer Finanzminister war (vgl. Howarth 2001:86–112).

311 Howarth 2001:118–119.

312 Dyson / Featherstone 1999:178–179; vgl. auch Ludlow 2013:18–19.

2. Erste Phase: Bis zum Fall der Berliner Mauer

Werner-Bericht beherrscht.³¹³ In der Debatte vor dem Vertrag von Maastricht wiederholte sich diese Auseinandersetzung in ähnlicher Form, wenn auch teils unter neuen Schlagwörtern.³¹⁴ Insbesondere Bundesbankpräsident Karl Otto Pöhl argumentierte, dass zunächst eine hinreichende wirtschaftliche ‚Konvergenz‘ der Mitgliedstaaten gesichert sein müsse, bevor eine gemeinsame Währung möglich werde.³¹⁵

Dennoch gelang es den Befürwortern einer Währungsunion, das Thema im Juni 1988 auf die politische Agenda zu heben: Auf dem Gipfel von Hannover beauftragte der Europäische Rat einen Ad-hoc-Ausschuss, „die konkreten Etappen zur Verwirklichung dieser Union zu prüfen und vorzuschlagen“.³¹⁶ Ausschussvorsitzender wurde Jacques Delors, weitere Mitglieder waren die Notenbankpräsidenten der zwölf EG-Staaten sowie drei unabhängige Experten. Auf Grundlage ihrer Vorarbeiten wollte der Europäische Rat ein Jahr später auf dem Gipfel von Madrid neue Beschlüsse fassen.

Der Abschlussbericht dieses Ausschusses wurde am 17. April 1989 präsentiert und bald als ‚Delors-Plan‘ bekannt. Sein zentraler Inhalt war ein Stufenplan, der in drei Schritten zu einer europäischen Einheitswährung führen sollte. Außerdem sollte durch die Festlegung verbindlicher Regeln bei der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik – insbesondere eine Defizitobergrenze und ein Verbot der Staatsfinanzierung durch die Zentralbanken – eine makroökonomische Angleichung erfolgen, was im Wesentlichen auf die Position der Bundesbank zurückging.³¹⁷ Dabei zielte die erste Stufe des Delorsplans lediglich darauf ab, durch eine bessere Koordinierung im Rahmen des EWS eine höhere wirtschaftliche Konvergenz zu erzielen. Eine Vertragsreform machten erst die zweite und dritte Stufe erforderlich, die mit der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf europäische Organe verbunden waren. Offen blieben allerdings Verfahren und Zeitplan der

313 Vgl. Verdun 2002:74–80.

314 Zu den entgegengesetzten Argumentationsmustern in Deutschland und Frankreich vgl. Löffler 2010.

315 Zur Rolle Karl-Heinz Pöhls und der Bundesbank bei der Entstehung des Delors-Berichts vgl. Dyson / Featherstone 1999:342–348.

316 Europäischer Rat 27.06.1988:846, vgl. auch Dyson / Featherstone 1999:340–342.

317 Vgl. Rometsch 1999:138–139. Die von Delors ursprünglich angestrebte Übertragung auch wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf die europäische Ebene wurde jedoch aufgrund der Vorbehalte der Mitgliedstaaten auf eine bloße zwischenstaatliche Koordinierung beschränkt (vgl. Loth 2013:68).

vorgeschlagenen Reform. Die Vorbereitungen für eine entsprechende Regierungskonferenz sollten, so der Bericht, „start immediately“.³¹⁸

2.2 Die Reaktionen auf den Delorsplan 1989

Mit dem Delors-Bericht wurde erstmals seit der Einheitlichen Europäischen Akte eine Vertragsreform in einem Dokument vorgeschlagen, das der Europäische Rat offiziell angefordert hatte und deshalb – anders als die Forderungen des Europäischen Parlaments – auch nicht ohne Weiteres ignorieren konnte. Tatsächlich reagierten die nationalen Regierungen prompt: Insbesondere der britische Finanzminister Nigel Lawson antwortete auf die Präsentation des Berichts umgehend mit einer Presseerklärung, dass seine Regierung keinerlei Übertragung weiterer Hoheitsrechte auf die europäische Ebene akzeptieren werde. Etwas differenzierter fiel die Antwort der deutschen Bundesregierung aus, die sich grundsätzlich wohlwollend äußerte. Allerdings gab es innerhalb des Kabinetts Uneinigkeiten zwischen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, der den Delorsplan unterstützte, und Finanzminister Theo Waigel, der einer Währungsunion wenigstens kurzfristig skeptisch gegenüberstand.³¹⁹ Im Ergebnis lehnte auch Kohl deshalb einen festen Zeitplan für die Vertragsreform ab und war vor allem bemüht, das Thema nicht vor den nächsten deutschen Bundestagswahlen, die für Ende 1990 vorgesehen waren, auf die Tagesordnung zu setzen.³²⁰

318 Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:39.

319 Dyson / Featherstone 1999:350–54, Loth 2013:69, Loth 2014:280–281, 285.

320 Bei einem bilateralen Gespräch mit Mitterrand im Vorfeld des Madrider Gipfels sprach sich Kohl nicht gegen eine Vertragsreform aus, warnte jedoch davor, „jetzt überstürzt vorzugehen und die vielen offenen Sachfragen nicht auszudiskutieren“. Der weitere Zeitplan solle nicht vor Dezember 1989 vereinbart werden; an einen Abschluss der Vertragsverhandlungen sei, „wenn alles gut laufe, [...] ungefähr 1991“ zu denken, gefolgt von einer etwa sechs- bis zwölfmonatige Ratifikationsphase – wobei man „[d]iese Zielvorstellung [...] aber besser öffentlich nicht nennen“ solle (Kohl 22.06.1989:308). Dass sich diese Vorschläge recht genau mit den später tatsächlich durchgeführten Verhandlungen deckten, wurde verschiedentlich als Indiz gesehen, dass Kohl bereits im Sommer 1989 zur Umsetzung der Währungsunion entschlossen gewesen sei (so etwa Schwarz 2012:517–520; vgl. auch Moravcsik 1998:396–404, Küsters 2001:499). Angesichts des strikten britischen Widerstands gegen jegliche Vertragsreform scheint es jedoch plausibler, dass Kohl sich zu diesem Zeitpunkt schlicht alle Möglichkeiten offenhalten wollte. Auch Mitterrand war offenbar nicht restlos von der deut-

2. Erste Phase: Bis zum Fall der Berliner Mauer

Unter diesen Bedingungen schien der Vorschlag von Beginn an nur geringe Umsetzungschancen zu besitzen. Im Wahlkampf zu den Europawahlen im Juni 1989 spielte er kaum eine Rolle; und der Gipfel von Madrid wenige Wochen später endete schließlich mit einem Kompromiss, der die Entscheidung über eine Vertragsänderung auf unbestimmte Zeit verschob: Einerseits bekannten sich die Staats- und Regierungschefs zwar zum Ziel der Währungsunion und beschlossen, die erste Stufe des Plans am 1. Juli 1990 in Kraft treten zu lassen. Auch Margaret Thatcher erklärte sich zu dem damit verbundenen EWS-Beitritt Großbritanniens bereit, der allerdings erst nach Erfüllung einer Reihe anspruchsvoller Bedingungen erfolgen sollte.³²¹ Andererseits wurde aber die Einberufung einer Regierungskonferenz für die Vertragsreform auf die Zeit nach Juli 1990 verschoben, ohne ein genaues Datum zu nennen.³²² Obwohl der Delors-Bericht betont hatte, dass „the decision to enter upon the first stage should be a decision to embark on the entire process“³²³ war es angesichts der deutschen und vor allem britischen Vorbehalte völlig offen, wann und ob überhaupt die zweite und dritte Stufe jemals verwirklicht würden.

Nach dem Gipfel kündigte Thatcher überdies für die nächsten Monate die Veröffentlichung eines eigenen Alternativplans zur Währungsunion an, der eine Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene unnötig machen sollte.³²⁴ Dieser Vorschlag, der im November 1989 vom britischen Finanzministerium vorgelegt wurde, sah vor, anstelle einer Einheitswährung den Gebrauch der verschiedenen nationalen Währungen in allen Ländern vollständig zu liberalisieren und zudem die private Nutzung

schen Bereitschaft zur Währungsunion überzeugt und insistierte in dem Gespräch mehrfach darauf, dass die Umsetzung des Delorsplans nicht nach der ersten Stufe abgebrochen werden dürfe. Kohl stimmte dem zwar zu, ließ sich jedoch nicht darauf ein, schon auf dem Madrider Gipfel einen umfassenden Beschluss über das Vorgehen nach Inkrafttreten der ersten Stufe zu fassen.

321 Im Einzelnen sollten zunächst die britische Inflationsrate auf den europäischen Durchschnitt gesenkt, sämtliche Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft, der Binnenmarkt weiter vorangetrieben, freier Wettbewerb bei Finanzdienstleistungen hergestellt und die europäische Wettbewerbspolitik gestärkt werden. Diese Vielzahl an Hürden macht deutlich, dass Thatcher keineswegs einen raschen EWS-Beitritt plante, sondern lediglich die integrationsfreundlicheren Kabinettsmitglieder – insbesondere Finanzminister Lawson und Außenminister Howe – befrieden wollte, die zuvor bereits mit ihrem Rücktritt gedroht hatten (vgl. Masini 2010:5).

322 Vgl. Europäischer Rat 26.06.1989:607.

323 Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:39.

324 Diese Erklärung war anscheinend improvisiert und kam auch für die Mitarbeiter des Finanzministeriums vollkommen überraschend (Masini 2010:5–6).

des ECU als Buchwährung zu fördern. Indem die Bürger volle Freiheit beim Gebrauch der Währungen haben würden, sollte sich letztlich die stabilste von ihnen durchsetzen, sodass es zu einer „practical monetary union [...] as the result of a gradual evolutionary process“ kommen würde.³²⁵ In der Öffentlichkeit wurde dieser Entwurf rasch als ‚Competing-Currencies-Plan‘ oder – nach dem ursprünglich verantwortlichen Finanzminister – als Lawson-Plan bekannt.

Zum Zeitpunkt der Vorstellung dieses Vorschlags hatten sich die politischen Verhältnisse in Großbritannien und speziell in der Conservative Party allerdings grundlegend gewandelt. Nachdem die Partei schon bei der Europawahl deutlich verloren hatte, blieben ihre Umfragewerte auch im Herbst anhaltend schwach. Eine wichtige Rolle spielte dabei die unpopuläre neue Gemeindeabgabe in Form einer Kopfsteuer (*poll tax*), die auch innerhalb des Kabinetts umstritten war.³²⁶ Aber auch in der Europapolitik eskalierten die regierungsinternen Konflikte: Schon im Juli hatte Thatcher den aus ihrer Sicht allzu proeuropäischen Außenminister Howe auf den eher repräsentativen Posten des Lord President of the Council versetzt. Ende Oktober trat zudem Finanzminister Lawson zurück, nachdem er sich mit der Premierministerin über den Zeitpunkt des EWS-Beitritts überworfen hatte. Sein Nachfolger wurde John Major, neuer Außenminister wurde Douglas Hurd.³²⁷

Obwohl auch Major und Hurd Thatchers scharfe Europaskepsis nicht in vollem Ausmaß teilten, führte die Entmachtung der beiden integrationsfreundlichsten Minister zu heftigen Reaktionen in Teilen der Conservative Party. In der allgemein angespannten Stimmung diente Thatchers europapolitische Kompromisslosigkeit ihren Gegnern als Angriffspunkt und wur-

325 HM Treasury 1989. Wie Fabio Masini hervorhebt, wäre die Durchführung dieses Plans letztlich auf eine weitere Stärkung der Hegemonie der D-Mark im EWS hinausgegangen: „Within the currency competition strategy, European monetary union would be accomplished by the Bundesbank, not merely *de facto* but *de jure*“ (Masini 2010:7).

326 Die *poll tax* war im Juli 1988 eingeführt worden und galt als wirtschaftsliberales Leuchtturmprojekt der Regierung. Zu ihren Gegnern zählten außer den Oppositionsparteien jedoch auch prominente Mitglieder des gemäßigten Flügels der Konservativen, etwa Nigel Lawson, Michael Heseltine und Edward Heath. Die Proteste in der Öffentlichkeit erreichten ihren Höhepunkt im März 1990, als eine Großdemonstration gegen die neue Steuer in Ausschreitungen überging. Letztlich wurde die *poll tax* im April 1991, ein halbes Jahr nach Thatchers Rücktritt, wieder abgeschafft (vgl. Childs 2006:264, Grob-Fitzgibbon 2016:446–447).

327 Turner 2000:130–131.

de zur deutlichsten Trennlinie im innerparteilichen Streit.³²⁸ Die Fronten innerhalb der Partei verliefen dabei ähnlich wie bei der *poll tax*: Während Thatchers Unterstützer vor allem dem wirtschaftsliberalen rechten Parteiflügel entstammten, zählten ihre Kritiker zum eher gemäßigten Lager. Am 23. November kündigte Anthony Meyer, ein bis dahin wenig bekannter Abgeordneter des proeuropäischen Flügels, eine Kampfkandidatur gegen Thatcher um die Führung von Partei und Regierung an. Bei der Abstimmung am 5. Dezember setzte sich die Premierministerin zwar klar durch,³²⁹ doch die Ereignisse verdeutlichten die tiefe Zerrissenheit der Konservativen. Auch in den folgenden Monaten konnte Thatcher diese jeweils nur kurzfristig überwinden. Dies schwächte ihre Verhandlungsposition gegenüber den übrigen europäischen Ländern – und nicht zuletzt auch die Aussichten des Lawson-Plans.

Doch wenngleich der britische Alternativvorschlag niemals Aussicht auf Erfolg hatte, schien auch eine baldige EG-Vertragsreform nach Muster des Delorsplans im Herbst 1989 wenig wahrscheinlich. Zwar setzte die französische Regierung, die in der zweiten Jahreshälfte die Ratspräsidentschaft innehatte, eine intergouvernementale Arbeitsgruppe hochrangiger Beamter unter Leitung der späteren französischen Europaministerin Elisabeth Guigou ein, die eine Annäherung der Positionen über die Währungsunion erreichen sollte. Bis Anfang November hatte diese Arbeitsgruppe aber lediglich einen Katalog ausgearbeitet, der die bestehenden Meinungsunterschiede auflistete, ohne dass eine Lösung dafür in Sicht war.³³⁰

Insgesamt zeichneten sich die Vertragsvorbereitungen in der ersten Phase also durch einen recht kontinuierlichen Druck sowohl der supranationalen Organe als auch der französischen Regierung aus, dem jedoch angesichts des anhaltenden Widerstands vor allem der britischen, aber auch der

328 Über den Beitritt zum EWS hinaus erstreckte sich dies auch auf andere europapolitische Positionen Thatchers, die mehrere Projekte der Europäischen Kommission – etwa das Sprachförderprogramm Lingua oder europaweite Maßnahmen zur Verringerung des Tabakkonsums – mit dem Verweis auf die nationale Souveränität abgelehnt hatte. Wichtigstes Organ der Souveränisten wurde die Anfang 1989 gegründete Bruges Group, deren Name sich auf Thatchers antiföderalistische Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge bezog (vgl. Wallace 1990:367–368).

329 Für Thatcher stimmten 314, für Meyer 33 Abgeordnete, bei 3 Enthaltungen und 24 ungültigen Stimmen (vgl. Brazier 1991:472).

330 Vgl. Lequesne 1990:323. An der Arbeitsgruppe nahmen je zwei Vertreter der zwölf nationalen Regierungen sowie der Europäischen Kommission teil. Ihr Bericht wurde am 6. November 1989 vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten und am 13./14. November vom Rat für Wirtschaft und Finanzen angenommen.

deutschen Regierung zunächst keine allzu großen Erfolgsaussichten zukamen. Da die Verhandlungen auch nicht mit einer akuten politischen Krise verbunden waren, gab es für einen möglichen Verfassungsmoment in dieser Zeit wenig Anlass. Neue Dynamik gewannen die Gespräche erst Ende 1989 von ganz anderer Seite: nämlich durch den Niedergang der kommunistischen Regimes in Mittelosteuropa und vor allem durch den Fall der Berliner Mauer am 9. November. Dieser leitete die zweite Phase der Auseinandersetzung über die Vertragsreform ein, die nun fast über Nacht in den Mittelpunkt der europapolitischen Debatte rückte.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

3.1 *Der Fall der Berliner Mauer und seine Folgen*

Mit der Öffnung der Grenzen zwischen den beiden deutschen Staaten, die die Schwäche des DDR-Regimes verdeutlichte, eröffnete sich unvermittelt die Aussicht auf eine mögliche deutsche Wiedervereinigung, die seit Verabschiedung des Grundgesetzes zu den erklärten Zielen der westdeutschen Bundesrepublik zählte. Zugleich stand damit jedoch auch die Rolle Deutschlands in Europa wieder in Frage. Diese war in den 1950er Jahren ein wesentliches Motiv des Integrationsprozesses gewesen, der zugleich der Bundesrepublik die Möglichkeit einer gleichberechtigten Rolle in der westeuropäischen Politik bieten und für Frankreich und die übrigen Westmächte eine Garantie darstellen sollte, dass Deutschland keine neuen Hegemonialbestrebungen unternehmen und nicht auf einen Kurs der Neutralität zwischen West- und Ostblock einschwenken würde.³³¹ Der Mauerfall stellte dieses Arrangement in Frage: Hatte die Bundesrepublik schon in den Jahren zuvor eine Führungsrolle in der Währungspolitik übernommen, so schien nun durch die Wiedervereinigung das westeuropäische Kräftegleichgewicht insgesamt gefährdet. Verschärft wurde diese Befürchtung durch den Aufschwung rechtspopulistischer Parteien in mehreren westeuropäischen Ländern in der Zeit zuvor: So hatte in Deutschland bei der Europawahl 1989 mit den Republikanern erstmals seit den fünfziger Jahren eine offen nationalistische und EG-feindliche Partei bundesweit die Fünfprozenthürde übersprungen.³³² Auch wenn die etablierten Parteien

331 Entsprechend bezeichnet Hanns Jürgen Küsters die Westbindung der Bundesrepublik als „Integrationsfriede[n]“, der nach dem Zweiten Weltkrieg an die Stelle eines formellen Friedensvertrags getreten sei (Küsters 2000). Zur Rolle der „Deutschen Frage“ als Antriebskraft des europäischen Integrationsprozesses vgl. auch Thiemeyer 2010:89–112.

332 Vgl. Bergsdorf 2000:173–175. Für einen Überblick über den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien in den westlichen Demokratien ab Ende der 1980er Jahre vgl. z. B. Decker 2000:75–196.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

weiterhin zu ihrer grundsätzlich proeuropäischen Linie standen,³³³ schien doch der gesellschaftliche Nährboden für eine politische Renationalisierung gegeben. Von einer verstärkten Orientierung Deutschlands in Richtung Osteuropa bis zur Rückkehr zu einem kontinentalen Vormachtstreben schien eine Vielzahl von Szenarien möglich, die für die übrigen EG-Mitglieder bedrohlich wirken mussten.³³⁴

Eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates, die sich am 18. November in Paris mit den Folgen des Mauerfalls befasste, blieb ohne klare Ergebnisse. Helmut Kohl selbst bemühte sich dabei, Zweifel an seiner europapolitischen Verlässlichkeit auszuräumen. Doch während Kommissionspräsident Delors sich sehr schnell mit der Idee einer deutschen Wiedervereinigung anfreundete,³³⁵ lehnte Margaret Thatcher diese vehement ab,³³⁶ und auch andere Regierungschefs wie der Italiener Giulio Andreotti betrachteten die Entwicklungen in Deutschland zunächst mit großem Misstrauen.³³⁷ François Mitterrand schließlich sah die Gelegenheit zu einem neuen Vorstoß zur Verwirklichung des Delorsplans gekommen: Kohls Bestreben, die deutsche Anbindung an Westeuropa glaubhaft zu machen, sollte genutzt werden, um auf dem Gipfel des Europäischen Rates, der am 8./9. Dezember in Straßburg stattfinden würde, den von Frankreich gewünschten klaren Zeitplan für die Vertragsreform durchzusetzen.

333 Hans-Peter Schwarz hebt etwa hervor, dass Helmut Kohl im Herbst „die CDU-Führung bei jeder Präsidiums- und Vorstandssitzung an den Ausbau der Europäischen Gemeinschaft erinnert“ habe (Schwarz 2012:557).

334 Zu dieser Debatte über die Rolle Deutschlands in Europa und ihre Verbindung zum Vertrag von Maastricht vgl. auch die zeitgenössischen Analysen bei Pater-son 1993 und von Staden 1993. Zu François Mitterrands Sorge um das „Gleichgewicht“ zwischen Deutschland und Frankreich vgl. Praus 2014:199–204.

335 Vgl. Rometsch 1999:155–156, Ludlow 2008:162–165. Neben Delors unterstützten nur die Regierungschefs von Irland und Spanien, Charles Haughey und Felipe González, von Anfang an die Idee einer deutschen Wiedervereinigung (vgl. O’Driscoll 2017, Aschmann 2017).

336 Wie Patrick Salmon darlegt, sah Thatcher das Problem im deutschen Nationalcharakter, der „unpredictably between aggression and self-doubt“ schwankte und im Fall einer Wiedervereinigung nicht mehr zu kontrollieren wäre (vgl. Salmon 2008:178, ähnlich Jackisch 2004:12–26, Grob-Fitzgibbon 2016:450–454, Meyer 2017:155, Poggolini 2019:206–210). Demgegenüber vertrat das Foreign Office unter Douglas Hurd einen pragmatischeren Ansatz, mit dem es sich jedoch erst Anfang 1990 durchsetzte (Jackisch 2004:227–256, Salmon 2008:180–187, Meyer 2017:152–153).

337 Varsori 2013a:27–28, Cuccia 2017:688–689.

zen.³³⁸ Damit gewann die Frage der europäischen Währungsunion eine neue politische Dimension. Hatten ihre Befürworter sie zuvor vor allem als wirtschaftlich zweckmäßige Ergänzung des Binnenmarkts beschrieben, so sollte sie nun auch den deutschen Verzicht auf eine einseitige Hegemonialstellung zum Ausdruck bringen und dadurch das wechselseitige Vertrauen zwischen den EG-Mitgliedstaaten wiederherstellen.³³⁹

Fürs Erste jedoch verstärkten sich die Spannungen noch, als Kohl am 28. November ohne vorherige Absprache mit den anderen EG-Regierungen vor dem Deutschen Bundestag ein Zehn-Punkte-Programm präsentierte, in dem er erstmals öffentlich das Ziel einer baldigen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ins Auge fasste. Auch hier betonte er

338 Vgl. Bozo 2008a:152–156, Bozo 2009:111–164, Haftendorn 2008:137, 139, von Hagen 2009:67, Waechter 2019:448–453. Wie es scheint, war Mitterrands Verknüpfung zwischen europäischer Währungsunion und deutscher Einheit zunächst eher taktischer Natur. So hatte sich der französische Präsident in den Wochen vor dem Mauerfall wiederholt positiv über eine mögliche deutsche Wiedervereinigung geäußert, die auch von einer großen Mehrheit der französischen Öffentlichkeit unterstützt wurde (Bozo 2008a:152–153). Nichtsdestoweniger lösten verschiedene spätere Entwicklungen (etwa die fehlende Absprache vor der Vorstellung des Zehn-Punkte-Plans oder das Zögern Kohls, die Oder-Neiße-Linie als deutsch-polnische Grenze anzuerkennen) tatsächlich Sorge der französischen Seite vor vermehrten deutschen Alleingängen aus und führten zu Spannungen zwischen den beiden Regierungen (vgl. auch Schotters 2019:359–370). Dabei formulierte Mitterrand die Währungsunion allerdings zu keinem Zeitpunkt explizit als Bedingung für die französische Zustimmung zur Wiedervereinigung – was auch insofern unpassend gewesen wäre, als sowohl die deutsche Einheit als auch der Fortschritt der europäischen Integration durchgängig zu den erklärten politischen Zielen *beider* Regierungen zählten (vgl. Bozo 2008a:155, Bozo 2009:131, ähnlich Ludlow 2008:172). Jedenfalls aber nahm Mitterrand in den Wochen nach dem Mauerfall eine günstige politische Konjunktur wahr, in der die deutsche Seite bei der Währungsunion zu größeren Zugeständnissen bereit sein würde. Wie Andreas Rödder treffend schreibt, war Mitterrand „der einzige Kritiker der Wiedervereinigung mit einer konkreten und konstruktiven eigenen Zielperspektive, und dies war auch der entscheidende Unterschied gegenüber Margaret Thatcher“ (Rödder 2009:161, vgl. allgemein ebd.:156–163 sowie 264–270).

339 In der Formulierung von Georges Saunier ging es der französischen Regierung um die Herstellung einer „solidarité irréversible et contraignante“ zwischen Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten, speziell Frankreich (Saunier 2013:46). Aus deutscher Perspektive wiederum bot die Währungsunion, wie Wayne Sandholtz bereits 1993 analysierte, im Vergleich zum EWS zwar wenig ökonomische Vorteile, bildete dafür aber „a tailor-made means [...] to prove that a larger Germany would remain a good European citizen“ (Sandholtz 1993:38). Vgl. auch Baun 1995:609–610, Poast 2004:296–299.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

zwar, dass die deutsche Einheit „in den gesamteuropäischen Prozeß“ eingebettet sein müsse, was sich insbesondere auf die KSZE bezog, aber auch auf „bestimmte Formen der Assoziiierung“, durch die die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa wirtschaftlich an die EG herangeführt werden sollten. Die EG solle dadurch „Grundlage einer wirklich umfassenden europäischen Einigung“ werden.³⁴⁰ Doch trotz dieses Bekenntnisses zu einer europäischen Einbettung der Deutschlandpolitik löste Kohls Alleingang in den übrigen Mitgliedstaaten teils scharfe Reaktionen aus. In den anderthalb Wochen zwischen dem Zehn-Punkte-Plan und dem Straßburger Gipfel kam es deshalb zu intensiven Auseinandersetzungen zwischen der deutschen und französischen Regierung.³⁴¹ Ein zwei Tage vor dem Gipfel stattfindendes, symbolisch aufgeladenes Treffen zwischen Mitterrand und dem sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow in Kiew erhöhte den Druck auf Deutschland zusätzlich.

Und tatsächlich begann Kohl ab Ende November seine Strategie zu ändern: Bereits am Tag vor der Zehn-Punkte-Rede akzeptierte er in einem Schreiben an Mitterrand erstmals die Festlegung eines konkreten Zeitplans für die Verhandlungen über eine Währungsunion und bemühte sich lediglich, diesen so weit zu strecken, dass sich der erwartbare Protest der deutschen Öffentlichkeit gegen die Aufgabe der D-Mark nicht auf die Bundestagswahl Ende 1990 auswirken würde. Deshalb sollten, so Kohls Vorschlag, zunächst die „fachlich zuständigen Gremien“ einen vorbereitenden Bericht erarbeiten, auf dessen Grundlage dann erst im Dezember 1990 die Regierungskonferenz eröffnet werden. Anschließend sollte die Vertragsunterzeichnung im Jahr 1992, die Ratifikation bis zur Europawahl 1994 erfolgen.³⁴² Als Mitterrand diesen Zeitplan als zu wenig ambitioniert ablehnte,³⁴³ bot Kohl in einem weiteren Schreiben eine Straffung an, sodass die Ratifikation schon bis Ende 1993 abgeschlossen sein würde. Für die Eröffnung der Regierungskonferenz blieb er jedoch bei Dezember 1990.³⁴⁴

340 Kohl 28.11.1989:13510–13514.

341 Bozo 2008a:153–154, Bozo 2009:122–126, 129–131, Loth 2013:70–72; vgl. auch Lequesne 1990:325–326.

342 Kohl 27.11.1989. Dieser Vorschlag blieb also hinter dem Zeitplan zurück, den Kohl vor dem Madrider Gipfel im Juni im Gespräch mit Mitterrand skizziert hatte.

343 Mitterrand 01.12.1989, vgl. auch Loth 2013:71.

344 Kohl 05.12.1989. Am Ende des Schreibens hob Kohl noch einmal hervor, „wie wichtig eine derartige Ausgestaltung des Zeitplanes des kommenden Jahres für mich auch aus innenpolitischen Erwägungen ist“, und gab damit recht deutlich das zugrunde liegende Wahlkalkül zu verstehen.

Gravierend für die weitere Entwicklung war allerdings vor allem, dass Kohl die Gelegenheit nutzte, um noch ein weiteres europapolitisches Thema zu lancieren: Neben der Währungsunion, so erklärte er, seien auch Fortschritte „auf dem Wege zur Politischen Union“ erforderlich. Insbesondere halte er es

für unbedingt notwendig, in die anstehenden Reformen die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments – das ja hierzu in seiner Entschließung vom 23. November 1989 erste Vorstellungen angemeldet hat – einzubeziehen. Die Durchsetzung der Übertragung neuer Befugnisse auf die europäischen Institutionen, insbesondere auf die EG-Kommission, und damit der Verzicht auf nationale parlamentarische Befugnisse erscheint mir nur möglich, wenn wir gegenüber unseren Parlamenten klar festhalten können, daß in gleichem Maße das Europäische Parlament mehr Kontrollrechte erhält.³⁴⁵

Dieser Vorstoß kam für Mitterrand nicht vollkommen überraschend, da Kohl sich schon in den Wochen zuvor verschiedentlich für institutionelle Reformen ausgesprochen hatte, die die Währungsunion begleiten sollten – wenn auch nie mit dieser Deutlichkeit.³⁴⁶ Der deutsche Bundeskanzler griff damit das Demokratisierungsargument auf, das das Europäische Parlament selbst seit 1987 immer wieder vertreten hatte. Die von Kohl erwähnte Resolution vom 23. November 1989 lag ganz auf der Linie der früheren Entschließungen, die der Europäische Rat stets ignoriert hatte: Unter anderem forderte das Parlament darin, an einer Regierungskonferenz über eine mögliche Vertragsreform selbst beteiligt zu werden. Außerdem solle das Mandat dieser Regierungskonferenz außer der Währungsunion auch „eine effizientere und demokratischere Entscheidungsfindung in der

345 Ebd.:615.

346 Kohl hatte bereits bei einem Treffen mit Mitterrand am 24. Oktober explizit davon gesprochen, die Währungsunion mit einer Politischen Union zu verbinden (Küsters 2001:492) und unmittelbar vor der Vorstellung des Zehn-Punkte-Plans im Bundestag „den weiteren Ausbau der Rechte des Europäischen Parlaments“ bis zu den Europawahlen 1994 gefordert (Kohl 28.11.1989:13508). In dem Schreiben an Mitterrand am 27. November war hingegen unverbindlicher von „weiteren institutionellen Reformen, die insbesondere mit Blick auf [...] die EP-Wahlen 1994 notwendig erscheinen könnten“, die Rede (Kohl 27.11.1989:566). In seiner Antwort vom 1. Dezember hatte Mitterrand sich bereit erklärt, solch „andere institutionelle Fragen anzugehen“ (Mitterrand 01.12.1989:599). Allerdings wollte die französische Seite darüber erst nach Abschluss der Regierungskonferenz zur Währungsunion verhandeln, nicht gleichzeitig (Bozo 2009:122).

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

Gemeinschaft“ umfassen, insbesondere durch die Einführung eines legislativen Mitentscheidungsrechts des Parlaments.³⁴⁷

Doch während das Parlament die Währungsunion und die Demokratisierung der EG als zwei getrennte Ziele behandelte und mit jeweils eigenen Argumenten begründete, stellte Kohl ein Junktim zwischen den beiden Fragen auf: keine Währungsunion ohne Stärkung des Parlaments. Sachlich zwingend war dieser Zusammenhang nicht. Schließlich sah der Delorsplan vor allem eine Übertragung von geldpolitischen Hoheitsrechten vor, die – gerade nach deutschen Vorstellungen – ohnehin nicht von der Kommission oder dem Europäischen Parlament, sondern von einer unabhängigen Zentralbank ausgeübt werden sollten. Bei der französischen Regierung stieß die Initiative entsprechend auf Argwohn, die Bundesregierung wolle die Währungsunion durch neue Vorbedingungen weiter verschleppen.³⁴⁸ Sogar Kommissionspräsident Delors wertete Kohls Vorstoß als „unseriös“ und warnte davor, die Regierungskonferenz thematisch zu überladen.³⁴⁹ Ein zentrales Motiv des Bundeskanzlers bestand allerdings offenbar erneut in dem Versuch, die deutsche Öffentlichkeit zu beruhigen: Angesichts der grundsätzlich positiven Haltung der deutschen Öffentlichkeit gegenüber der europäischen Integration³⁵⁰ würde der Widerstand gegen das Ende der D-Mark geringer ausfallen, wenn die Währungsunion nicht isoliert, sondern im Rahmen einer umfassenden Reform erfolgte.³⁵¹

Der Europäische Rat in Straßburg am 8./9. Dezember erwies sich schließlich als voller Erfolg für Mitterrand. In einer Atmosphäre des Misstrauens gegenüber den deutschen Ambitionen konnte Kohl sein wichtigs-

347 Europäisches Parlament 23.11.1989:113. Zu den weiteren Befugnissen, die das Parlament für sich selbst einforderte, zählten ein Initiativrecht in der Gesetzgebung, ein Zustimmungsrecht bei der Wahl der Kommission und anderer EG-Organe, ein Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, ein Ratifikationsrecht bei internationalen Abkommen der EG sowie bei „verfassungsmäßigen Entscheidungen, die auch der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen“ (also bei künftigen Vertragsreformen). Zudem verlangte das Parlament eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat, eine Stärkung der Kommission sowie zusätzliche sozialpolitische Kompetenzen der EG.

348 Meyer 2004:204, Bozo 2009:122.

349 SZ 08.12.1989:2b, vgl. auch Meyer 2004:204. Diese anfängliche Skepsis war umso bemerkenswerter, als die Verbindung aus Währungsunion und institutionellen Reformen grundsätzlich durchaus der Agenda entsprach, die der Kommissionspräsident bereits vor dem Mauerfall vertreten hatte (vgl. Rometsch 1999:153, 158).

350 Vgl. Meyer 2004:212.

351 Vgl. Dyson / Featherstone 1999:367, Küsters 2001:493.

tes Ziel, eine Unterstützungserklärung der Staats- und Regierungschefs für die Wiedervereinigung, nur durch ein klares Bekenntnis zur Einberufung der Regierungskonferenz erreichen – wobei jedoch immerhin der Zeitplan in der von ihm gewünschten Form übernommen wurde.³⁵² Erfolglos blieb hingegen Margaret Thatcher, die sowohl die Wiedervereinigung als auch die Währungsunion ablehnte. Nachdem bereits am 4. Dezember auch US-Präsident George Bush öffentlich eine Überwindung der deutschen Teilung im Rahmen einer verstärkten europäischen Integration befürwortet und damit Thatchers Hoffnung auf eine angloamerikanische Allianz in dieser Frage zerstört hatte,³⁵³ musste sie – innen- wie außenpolitisch geschwächt – mit ansehen, wie auch die übrigen Gipfelparteien auf den deutsch-französischen Kompromiss einschwanden. Sie selbst sprach sich zwar weiterhin gegen die Regierungskonferenz aus, legte jedoch letztlich jedoch kein Veto dagegen ein.³⁵⁴ Der Competing-Currencies-Plan, den das britische Finanzministerium wenige Tage zuvor präsentierte, wurde in den Schlussfolgerungen des Gipfels nicht einmal erwähnt. Und noch in einer weiteren Frage sah sich Thatcher isoliert: In einer feierlichen Erklärung wurde die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ verabschiedet, die die Kommission im Jahr zuvor vorgeschlagen hatte und zu der sich jetzt alle elf Mitgliedstaaten außer Großbritannien bekannten.³⁵⁵

352 Vgl. Haftendorn 2008:139–140. Zu dem Misstrauen gegenüber Kohl trug außer dem nicht abgesprochenen Zehn-Punkte-Programm vor allem das Zögern der Bundesregierung bei, die Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze verbindlich anzuerkennen. Die schärfste Kritik hieran übte Margaret Thatcher, die jedoch auch von Andreotti, Mitterrand sowie dem niederländischen Regierungschef Ruud Lubbers unterstützt wurde (ebd.). Beistand erhielt Kohl lediglich von den Ministerpräsidenten Spaniens und Irlands, Felipe González und Charles Haughey (vgl. Schwarz 2012:562).

353 Vgl. Jackisch 2004:174–178, Salmon 2008:183.

354 In den Schlussfolgerungen des Gipfels wurde deshalb die Formulierung verwendet, der Präsident des Europäischen Rates habe „festgestellt, daß für die Einberufung einer Regierungskonferenz im Sinne des Artikels 236 des Vertrags die erforderliche Mehrheit gegeben ist“ (Europäischer Rat 08.12.1989:1243). Formell war für die Einberufung eine Mehrheit der Mitglieder im Rat für Allgemeine Angelegenheiten erforderlich, während auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rates grundsätzlich das Konsensprinzip (also Einstimmigkeit) galt.

355 Diese Charta hatte einen rein deklamatorischen Charakter und etablierte weder einklagbare Grundrechte noch neue Kompetenzen der EG. Sie war jedoch von einem Aktionsprogramm begleitet, das die Kommission Ende November 1989 vorgelegt hatte und das die Ausarbeitung verbindlicher sozialpolitischer Rechtsakte auf Grundlage des bestehenden EWG-Vertrags vorsah. Zu den Befürwor-

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

Während die Regierungskonferenz über die Währungsunion nun also beschlossen war, blieb das Ziel einer Demokratisierung der EG, das Kohl sich vor dem Gipfel zu eigen gemacht hatte, zunächst ungewiss. In der Abschlusserklärung fand sich nur ein sehr allgemeiner Hinweis, der Europäische Rat habe

hervorgehoben, daß dafür Sorge zu tragen ist, daß die demokratische Kontrolle in den einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt wird. Im Hinblick auf die neue Legislaturperiode des Europäischen Parlaments, die 1994 beginnt, verlangt er, daß die Wirtschafts- und Währungsunion diesem Demokratieerfordernis in vollem Umfang Rechnung trägt.³⁵⁶

Diese etwas sibyllinische Formulierung erwähnte zwar das Europäische Parlament, verwies aber in erster Linie auf die demokratischen Strukturen „in den einzelnen Mitgliedstaaten“ und ließ vollkommen offen, inwiefern die Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle auch zu institutionellen Reformen führen und Teil der Vertragsverhandlungen sein müsse oder nicht. Kommissionspräsident Delors jedenfalls wiederholte kurz nach dem Gipfel noch einmal seine Sorge, dass dies zu einer „Überfrachtung“ der Regierungskonferenz über die Währungsunion führen könne. Statt das Thema fallen zu lassen, sprach er sich nun jedoch dafür aus, parallel zu den Gesprächen über die gemeinsame Währung noch eine zweite Regierungskonferenz einzurichten, in der mögliche Reformen mit dem Ziel einer ‚Politischen Union‘ beraten werden sollten.³⁵⁷

Dieser Begriff der ‚Politischen Union‘, den zuvor schon Helmut Kohl gebraucht hatte, verbreitete sich nach dem Gipfel von Straßburg rasch in der Öffentlichkeit und wurde in den folgenden Monaten zu einem zentralen Schlagwort in der Debatte über die Vertragsreform. Allerdings blieb zunächst weitgehend offen, was darunter genau zu verstehen sei. Anfang 1990 kam es deshalb zu mehreren Initiativen, um den Begriff mit Inhalt zu füllen.

tern der Charta zählten neben der Kommission vor allem die französische, italienische und belgische Regierung (vgl. Lequesne 1990:324).

356 Europäischer Rat 08.12.1989:1243.

357 Vgl. FAZ 13.12.1989:7. Das Europäische Parlament wiederum kritisierte am 14. Dezember in einer Resolution, dass die Beschlüsse des Gipfels nicht die nötige „Beschleunigung des politischen Integrationsprozesses in Europa“ bewirkten und insbesondere nicht den Grundsätzen genügten, „die einem wirklich demokratischen gemeinschaftlichen institutionellen Gleichgewicht zugrunde liegen sollten“ (Europäisches Parlament 14.12.1989:320).

3.2 Die Gipfel von Dublin: Vorschläge zur Politischen Union

Den ersten Vorstoß zu einer genaueren Ausformulierung der Politischen Union unternahm wenig überraschend das Europäische Parlament, das zu dieser Zeit bereits über die am weitesten ausgereiften Pläne zur institutionellen Reform verfügte. In einer Resolution verwies es am 14. März 1990 auf seine früheren Berichte, ging jedoch rhetorisch noch darüber hinaus, indem es sich explizit zum europäischen Föderalismus bekannte: Es erweise sich, so erklärten die Abgeordneten, „als immer dringlicher, die Europäische Gemeinschaft in eine Europäische Union auf föderativer Grundlage – über den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion hinaus – umzuwandeln“.³⁵⁸

Inhaltlich folgten die Forderungen des Parlaments im Wesentlichen der Tradition des Spinelli-Entwurfs. In Bekräftigung ihrer Positionen vom 23. November 1989 forderten die Abgeordneten eine „Anerkennung der doppelten Legitimität, die zum einen vom Rat und zum anderen vom Europäischen Parlament verkörpert wird“, was vor allem durch die Stärkung der eigenen Befugnisse bei der europäischen Gesetzgebung und bei der Wahl der Kommission umgesetzt werden solle.³⁵⁹ Außerdem sollten die Mehrheitsentscheide im Ministerrat ausgeweitet und die Rolle der Kommission als Exekutivorgan gestärkt werden. Hinzu kamen verschiedene weitere Vorschläge zu einzelnen Politikbereichen, insbesondere die Übertragung der EPZ in den EG-Rahmen (wodurch die Kommission für die Leitung der gemeinsamen Außenpolitik zuständig würde), die Ausweitung der europäischen Kompetenzen in der Sozial- und Umweltpolitik sowie die Übernahme einer im April 1989 verabschiedeten Parlamentserklärung über Grundrechte und Grundfreiheiten in den Vertrag.³⁶⁰

358 Europäisches Parlament 14.03.1990:115.

359 Ebd.:117.

360 Europäisches Parlament 12.04.1989. – Die Ähnlichkeiten zum Spinelli-Entwurf waren in verschiedenen Bereichen der Entschließung vom 14. März 1990 zu erkennen. Für die gemeinsame Außenpolitik hatte dieser neben dem alten Verfahren einer Koordination durch den Europäischen Rat das neue Instrument einer ‚gemeinsamen Aktion‘ vorgesehen, das in der Handels- und Entwicklungspolitik sowie weiteren Bereichen, die in die ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit der Union fielen, angewandt werden sollte. Die Union sollte dabei international durch die Kommission vertreten werden, wobei sie im Rahmen von Richtlinien handeln sollte, die der Rat mit Mehrheit verabschiedete (Europäisches Parlament 14.02.1984, Art. 63–69). Die Sozial- und Umweltpolitik wiederum sollten nach dem Spinelli-Entwurf (ebenso wie einige andere Politikfelder) in den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit fallen (ebd.,

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

Mit diesem Maximalprogramm deckte das Europäische Parlament bereits den größten Teil des Themenspektrums ab, das in den folgenden Monaten zum Kern der Verhandlungen über die ‚Politische Union‘ werden sollte. Unterstützung erhielt es von Kommissionspräsident Delors, der in der Parlamentsdebatte über die Resolution intervenierte,³⁶¹ und vom italienischen Parlament, das seine explizite Zustimmung zu der Resolution erklärte.³⁶²

Die belgische Regierung wiederum legte am 20. März ein eigenes Memorandum für die Politische Union vor, das – wenn auch in etwas gemäßigterer Form – die meisten Positionen der Europaabgeordneten aufgriff. Insbesondere forderte sie ebenfalls eine Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat, eine Demokratisierung der EG durch die Stärkung des Parlaments und eine Intensivierung (aber keine volle Vergemeinschaftung) der außenpolitischen Zusammenarbeit. Hinzu kam der Vorschlag eines europaweiten aktiven und passiven Kommunalwahlrechts für alle Bürger von EG-Mitgliedstaaten, ein Vorschlag, der ursprünglich auf den Abschlussbericht des Adonino-Ausschusses für das ‚Europa der Bürger‘ von 1985 zurückging und 1988/89 von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament übernommen worden war. Ob die für diese Pläne notwendigen Vertragsreformen zusammen mit der Währungsunion oder in einer davon getrennten Regierungskonferenz ausgehandelt werden sollten, ließ die belgische Regierung offen.³⁶³

Zwischen der deutschen und der französischen Regierung setzte sich derweil ein hartnäckiges Tauziehen fort: Während beide Länder das grundsätzliche Ziel teilten, das wiedervereinigte Deutschland in einen gestärkten europäischen Rahmen einzubinden, bestand über dessen genaue Ausgestaltung noch keine Einigkeit. Die Bundesregierung beharrte darauf, dass die geplante Einführung einer Einheitswährung der deutschen Öffentlichkeit nur durch eine umfassende Politische Union erträglich gemacht werden könne.³⁶⁴ Indirekt unterstützt wurde sie dabei auch von der SPD als der größten nationalen Oppositionspartei. In ihrer „Berliner Erklärung“ hatte diese sich Ende Dezember 1989 für eine enge Verknüpfung

Art. 55). Das dafür vorgesehene Gesetzgebungsprozedere (ebd., Art. 38) entsprach im Wesentlichen dem späteren Mitentscheidungsverfahren.

361 Vgl. Corbett 1993:15.

362 Camera dei deputati 21.03.1990, vgl. auch Corbett 1993:15.

363 Regierung von Belgien 20.03.1990, vgl. auch Corbett 1993:16.

364 In diesem Sinne äußerte sich etwa der stellvertretende deutsche Kanzleramtschef Horst Teltschik in einem Gespräch mit dem Mitterrand-Berater Jacques Attali am 15. März 1990 (Bozo 2008a:156; vgl. auch Loth 2014:298).

von deutscher und europäischer Einigung und für die Vollendung der „Vereinigten Staaten von Europa“ ausgesprochen. Dabei erhob sie zwar keine Einwände gegen die Währungsunion, forderte aber vor allem die Weiterentwicklung der EG zur „demokratischen und sozialen Union“.³⁶⁵ Auch in den folgenden Monaten war das europapolitische Hauptziel, auf das sich die SPD konzentrierte, eine Aufwertung des Europäischen Parlaments als demokratisches Entscheidungsorgan. Die Bundesregierung konnte daher bei ihren Forderungen nach einer Politischen Union auf einen breiten Rückhalt im Bundestag zählen: Von der Opposition wurde sie allenfalls dafür kritisiert, diese nicht entschlossen genug zu vertreten.

Die französische Regierung hatte hingegen nur wenig Interesse an einer Stärkung des Europäischen Parlaments und stand – von der Währungsunion abgesehen – einer weiteren Supranationalisierung generell skeptisch gegenüber. Stattdessen befürwortete sie ein stärker intergouvernementales Konzept der politischen Integration, bei dem die einzelnen nationalen Regierungen einen größeren Spielraum behalten sollten.³⁶⁶ Auch hier deckte sich die Position der Regierung wenigstens teilweise mit derjenigen der größten Oppositionspartei, dem gaullistischen RPR. Dessen Vorsitzender Jacques Chirac hatte sich auf einem Parteitag im Februar 1990 zwar für die Währungsunion ausgesprochen, zugleich aber auch vor einer „machine bureaucratique qui effacerait [sic] [...] les réalités nationales“ gewarnt und das Modell einer „Europe des patries rassemblées“ verteidigt.³⁶⁷ Insgesamt war das RPR allerdings noch deutlich stärker auf die Wahrung der nationalen Souveränität bedacht als die Regierung. Vor allem unter dem Druck des rechtsextremen Front National, der bei der Europawahl 1989 mit knapp zwölf Prozent der Stimmen sein bis dahin bestes Ergebnis bei einer Parlamentswahl erreicht hatte,³⁶⁸ bewegte sich die gaullistische Partei 1990 zunehmend in Richtung einer offen europaskeptischen Position.

365 Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1989. Wie Daniel Friedrich Sturm darlegt, ging das Drängen auf eine „Überwindung der Nationalstaaten“ durch die EG in Teilen der SPD (etwa bei Oskar Lafontaine oder der europapolitischen Sprecherin Heidemarie Wieczorek-Zeul) mit Skepsis gegenüber der deutschen Wiedervereinigung einher. Andere Parteimitglieder, darunter Willy Brandt und Hans-Jochen Vogel, kritisierten daher die Forderung nach einer engen Parallelführung des deutschen und des europäischen Einigungsprozesses auch als Verzögerungsstrategie (Sturm 2006:439–445).

366 Vgl. Bozo 2008a:155–157, Saunier 2013:48.

367 Zit. nach Maricot 2010:204.

368 Der FN war 1984 erstmals ins Europäische Parlament, 1986 in die Assemblée Nationale eingezogen (Bergsdorf 2000:166–168).

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

Zugleich bemühte sich das RPR allerdings auch um eine Annäherung an das bürgerlich-liberale Parteienbündnis UDF, mit dem es bereits bei der Europawahl 1989 auf einer gemeinsamen Liste angetreten war. Teile der UDF wiederum verfolgten einen noch integrationsfreundlicheren Kurs als die Regierung, sodass die Europapolitik in den folgenden Jahren wiederholt zu Spannungen zwischen den Oppositionsparteien, aber auch innerhalb des RPR führte.³⁶⁹

Wichtiger als die institutionelle Reform der EG waren für Frankreich allerdings ohnehin die Veränderungen, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu erwarten waren. Bereits seit der Präsidentschaft Charles de Gaulles hatte die französische Regierung die US-amerikanische Vormachtstellung in der NATO kritisiert; 1966 war das Land aus den militärischen Strukturen des Bündnisses ausgetreten. Die von De Gaulle ursprünglich angestrebte Reform der west-europäischen Verteidigung im Sinne einer ‚Europe européenne‘ war jedoch ausgeblieben.³⁷⁰ Dass der Wegfall der sowjetischen Bedrohung nun eine inhaltliche Neuausrichtung der NATO notwendig machte, schien daher eine günstige Gelegenheit, um neue Formen einer von den USA unabhängigen europäischen Sicherheitsstruktur voranzutreiben. In Frage kamen hierfür etwa die Westeuropäische Union, die Europäische Politische Zusammenarbeit oder eine neu zu schaffende ‚Europäische Konföderation‘, die auch Osteuropa einschließen würde.³⁷¹ All diese Optionen waren Anfang 1990 aber noch sehr unbestimmt, sodass die französische Regierung eine rasche Festlegung vermeiden wollte – nicht zuletzt, weil sie die NATO trotz aller Kritik als einen wichtigen Garanten für die weitere deutsche Westbindung nach dem Mauerfall sah.³⁷²

Mitte Februar hatte Mitterrand deshalb in einem Gespräch mit Kohl nur ausweichend auf dessen Vorschläge einer Politischen Union im Rahmen der EG reagiert.³⁷³ Die schnellen Fortschritte, die die deutsche Wiedervereinigung in den folgenden Wochen machte, forcierten jedoch eine Annäherung der Positionen. Am 13. Februar wurde im Rahmen der KSZE-Konferenz in Ottawa die Aufnahme der Zwei-plus-vier-Gespräche beschlossen; am 18. März fanden in der DDR die ersten freien Volkskammerwahlen

369 Vgl. allgemein de la Serre / Lequesne 1991:315–316, Maricot 2010:197–215.

370 Vgl. Menon 2000:24–26.

371 Vgl. ebd.:39–44, Keating 2004:44–48. Zum Konzept der ‚Europäischen Konföderation‘ vgl. Bozo 2008b, Musitelli 2011, Praus 2014:239–245.

372 Vgl. Woyke 2000:132–133, Schotters 2019:398–425.

373 Vgl. Loth 2013:73.

statt, bei denen sich die Einheitsbefürworter klar durchsetzten. Die daraus zu erwartende Beschleunigung der innerdeutschen Verhandlungen setzte Frankreich unter Druck, nun auch auf europäischer Ebene für rasche Weichenstellungen zu sorgen. Vor einem für den 28. April angesetzten Sondertreffen des Europäischen Rates in Dublin, bei dem die Auswirkungen der deutschen Einheit für die EG thematisiert werden sollten, willigte Mitterrand deshalb in Kohls Angebot einer gemeinsamen Initiative zugunsten einer Politischen Union ein.³⁷⁴

Das Schreiben, das sie am 18. April 1990 an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates, den irischen Premierminister Charles Haughey, richteten, war ein entscheidender Durchbruch für das Ziel einer über die Währungsunion hinausgehenden Vertragsänderung – auch wenn es, etwa im Vergleich mit den Forderungen des Europäischen Parlaments, wenig Neues bot. Prozedural griff es den Vorschlag Delors' auf, parallel zu der Regierungskonferenz über die Währungsunion auch eine zur Politischen Union abzuhalten; inhaltlich verband es äußerst vage und in sehr knapper Form den deutschen Fokus auf eine institutionelle Reform mit dem französischen sicherheitspolitischen Interesse. Im Einzelnen wurde als Ziel der Verhandlungen vorgeschlagen,

- die demokratische Legitimation der Union zu verstärken,
- ihre Institutionen effizienter auszugestalten,
- die Einheit und die Kohärenz der Aktion der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik sicherzustellen,
- eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festzulegen und in die Tat umzusetzen.³⁷⁵

Wichtig war das Schreiben aber vor allem aufgrund der Signalwirkung, die es entfaltete. Ein knappes halbes Jahr nach dem von Misstrauen geprägten Straßburger Gipfel gaben die beiden einflussreichsten EG-Gründungsmitglieder mit ihrer gemeinsamen Initiative einen plausiblen Weg vor, um die Unsicherheit über das künftige Verhältnis zwischen den westeuropäischen Staaten zu überwinden. Dass Deutschland und Frankreich sich darauf geeinigt hatten, eine große Integrationslösung anzustreben, stellte zwar noch keine Garantie für den Erfolg der Verhandlungen dar. Doch trotz aller offenen Fragen begann sich nun ein umfassender Konstitutionalisierungsschritt abzuzeichnen, der die befürchtete Renationalisierung der europäischen Politik faktisch unmöglich machen würde. Zudem regten Kohl und Mitterrand auch unmittelbare nächste Schritte an, um ihre Pläne zu kon-

374 Vgl. Küsters 2001:504–507, Bozo 2008a:157, Schwarz 2012:564.

375 Mitterrand und Kohl 18.04.1990.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

kritisieren: Bei dem Sondertreffen in Dublin sollte eine Arbeitsgruppe der nationalen Außenminister eingerichtet werden, die auf dem nächsten regulären Gipfel des Europäischen Rates im Juni einen Bericht mit detaillierteren Entwürfen vorlegen sollten.

Mit der deutsch-französischen Annäherung blieb nur noch ein zentrales Hindernis für die Vertragsreform erhalten: das drohende Veto der britischen Regierung. Weit davon entfernt, eine verstärkte Supranationalisierung als Lösung für die Probleme der deutschen Wiedervereinigung zu betrachten, sah sie sogar die Gefahr, dass die künftige Politische Union zu einem Werkzeug deutscher Dominanz werden könnte.³⁷⁶ Bereits im März hatte Außenminister Hurd das belgische Memorandum mit der spöttischen Bemerkung quittiert, dass die belgische Regierung als Erste in ein Schwimmbecken gesprungen sei, welches nur leider kein Wasser enthalte.³⁷⁷ Ende April erklärte Thatcher sich zwar zu einer besseren intergouvernementalen Zusammenarbeit in politischen Angelegenheiten bereit, lehnte aber weiterhin jegliche Aufwertung der supranationalen Institutionen ab. Scharf kritisierte sie die inhaltliche Unbestimmtheit der ‚esoterischen‘ deutsch-französischen Initiative und kündigte einen Gegenvorschlag dazu an. Nach dem Dubliner Sondergipfel ergänzte sie, dass angesichts der ausgreifenden Integrationsrhetorik zunächst einmal definiert werden müsse, was die Politische Union *nicht* bedeute: Insbesondere dürfe diese nicht dazu führen, dass die nationale Souveränität aufgegeben oder die rechtliche Stellung der nationalen Parlamente und Staatsoberhäupter oder die nationalen Wahlsysteme beeinflusst würden.³⁷⁸

Trotz dieser harten verbalen Gegenwehr blockierte Thatcher jedoch nicht die weiteren Schritte. Inhaltlich entsprachen die Schlussfolgerungen des Gipfels deshalb im Wesentlichen der von Kohl und Mitterrand angestrebten Linie: Die Staats- und Regierungschefs erklärten, die „anhaltende dynamische Entwicklung der Gemeinschaft“ sei „entscheidend für die Fortschritte [...], die bei der Schaffung zuverlässiger Rahmenbedingungen für Frieden und Sicherheit in Europa erzielt werden“; sie begrüßten ausdrücklich die „Vereinigung Deutschlands unter einem europäischen Dach“ und bestätigten das Ziel einer Politischen Union.³⁷⁹ Der 1. Januar 1993 wurde als Zieldatum für das Inkrafttreten der Vertragsreform festgehalten, und die Außenminister im Rat für Allgemeine Angelegenheiten er-

376 Vgl. Loth 2013:74.

377 So wiedergegeben von Corbett 1993:16.

378 TT 30.04.1990:10b. Vgl. auch Jackisch 2004:142.

379 Europäischer Rat 28.04.1990:401.

hielten den Auftrag, eine Sammlung konkreter Vorschläge dafür zusammenzustellen. Als die drei wesentlichen Elemente der Politischen Union wurden – ähnlich wie im deutsch-französischen Schreiben – die Demokratisierung der EG, die Steigerung ihrer Effizienz sowie die Verbesserung der außenpolitischen Zusammenarbeit herausgehoben.³⁸⁰

Die Aussicht auf rasche Entscheidungen bei gleichzeitig weitgehender inhaltlicher Offenheit befeuerte in den folgenden Wochen die Debatte über die Politische Union. Wichtigen Einfluss nahm dabei erneut das Europäische Parlament: Bei einem Treffen zwischen den Außenministern und einer Delegation des Parlaments am 17. Mai konnten die Abgeordneten ihre Vorschläge präsentieren.³⁸¹ Zudem brachten im April und Mai nationale Politiker verschiedener Länder weitere institutionelle Neuerungen ins Spiel. Die niederländische, dänische und griechische Regierung legten in Memoranden ihre Positionen zur Politischen Union nieder.³⁸² Vor allem in Frankreich und Großbritannien wurde die Einführung eines ‚Senats‘ diskutiert, der sich aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammensetzen und die zweite Kammer des Europäischen Parlaments bilden sollte.³⁸³ Die deutschen Bundesländer forderten eine bessere Einbindung regionaler Gebietskörperschaften in die Entscheidungsstrukturen der

380 Wörtlich wurden die Außenminister zu einer „Prüfung über die Notwendigkeit möglicher Vertragsänderungen“ aufgefordert, „mit dem Ziel, die demokratische Legitimität der Union zu stärken, die Gemeinschaft und ihre Organe in die Lage zu versetzen, den Anforderungen der neuen Lage effektiv und effizient gerecht zu werden, und ein einheitliches und kohärentes Vorgehen der Gemeinschaft auf internationaler Ebene zu gewährleisten“ (Europäischer Rat 28.04.1990:401–402.).

381 Vgl. Corbett 1993:22–23. Drei weitere Treffen zwischen der Parlamentsdelegation und den Außen- bzw. Finanzministern der Mitgliedstaaten folgten am 8. und 23. Oktober sowie am 5. Dezember. Die Forderung der Parlamentarier, auch an den Regierungskonferenzen teilzunehmen, wurde dabei jedoch von den Regierungen zurückgewiesen; lediglich zu Beginn jeder Sitzung sollte der Parlamentspräsident eine Stellungnahme abgeben dürfen. Außerdem wurde vereinbart, parallel zu den Regierungskonferenzen regelmäßige interinstitutionelle Treffen zwischen Parlament, Rat und Kommission abzuhalten.

382 Regierung der Niederlande Mai 1990, Regierung von Dänemark 10.05.1990, Regierung von Griechenland 15.05.1990. Während das niederländische und das griechische Memorandum verhältnismäßig nahe an den belgischen Positionen lagen, zeigte sich die dänische Regierung etwas zurückhaltender und ging insbesondere nicht auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments ein. Auch Dänemark unterstützte allerdings die Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat und die Einführung neuer Verfahren in der außenpolitischen Zusammenarbeit.

383 Zu dieser Debatte vgl. Rittberger 2010:124–128.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

EG und schlugen dazu unter anderem ein neues europäisches „Regionalorgan“ (den späteren Ausschuss der Regionen) vor.³⁸⁴ Und der spanische Regierungschef Felipe González präsentierte in einem Schreiben die Idee einer ‚europäischen Staatsbürgerschaft‘, die als Rahmenkonzept für die verschiedenen politischen Rechte und Pflichten der EG-Bürger dienen sollte.³⁸⁵

Der Bericht, den die Außenminister schließlich am 25./26. Juni 1990 auf dem zweiten Dubliner Gipfel des Europäischen Rates vorlegten, war eine recht offen formulierte Sammlung dieser Vorschläge. Explizit wurde darin das Ziel einer „Umwandlung der Gemeinschaft von einer hauptsächlich auf der wirtschaftlichen Integration und der politischen Zusammenarbeit beruhenden Einrichtung in eine Union mit politischem Charakter, die auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt“, formuliert. Als Leitkategorien dienten erneut die demokratische Legitimität, die Effizienz und das einheitliche internationale Auftreten der EG; daneben wurden weitere Aspekte wie die Zusammenarbeit in Polizei- und Justizangelegenheiten angesprochen. Zugleich gewann auch die Idee einer Osterweiterung an Zugkraft, durch die die zu gründende Union zu einem Ordnungssystem für den gesamten Kontinent werden sollte. So unterstrichen die Schlussfolgerungen des Gipfels, die Union werde „für den Beitritt anderer europäischer Staaten offenstehen, die ihre endgültigen Ziele akzeptieren“.³⁸⁶

Und noch in einer anderen Form beeinflussten die Entwicklungen in Osteuropa die Gespräche: Tatsächlich richtete sich der größte Teil der Aufmerksamkeit auf dem Gipfel nämlich keineswegs auf die Vertragsreform, sondern auf ein gemeinsames Programm zur Gewährleistung von Hilfskre-

384 Arbeitsgruppe ‚Europa der Regionen‘ der Staats- und Senatskanzleien der Länder 22.05.1990. Zu den Positionen der Bundesländer in den Maastrichtverhandlungen vgl. allgemein Hrbek 2014:396–401.

385 Vgl. FAZ 07.05.1990:3. In einer Konkretisierung dieses Plans nannte die spanische Regierung im September 1990 unter anderem das Recht auf Freizügigkeit, auf freie Wahl des Wohnorts und auf Beteiligung am politischen Leben, einschließlich der Möglichkeit zur aktiven und passiven Teilnahme an Europa- und Kommunalwahlen am jeweiligen Wohnsitz, ferner das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten sowie ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und die Möglichkeit, sich an einen europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) zu wenden (Regierung von Spanien September 1990). Sämtliche dieser Vorschläge waren bereits 1985 im Bericht des Adonino-Ausschusses enthalten gewesen (Ausschuss für das „Europa der Bürger“ 28.06.1985), damals jedoch nicht umgesetzt worden.

386 Europäischer Rat 25.06.1990:723.

iten an die Sowjetunion, das vor allem von der deutschen Bundesregierung gefordert, von Großbritannien jedoch abgelehnt wurde.³⁸⁷ Offenbar um sich auf die Durchsetzung ihrer Position in dieser Frage konzentrieren zu können, akzeptierte Margaret Thatcher nun die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Politischen Union und drohte lediglich damit, zuletzt die Unterzeichnung eines neuen Vertrags zu verweigern, falls dieser zu einer Kompetenzübertragung an die supranationalen Organe führen würde.

Eine größere Kontroverse zur Politischen Union blieb in Dublin also aus. Als Datum für die offizielle Eröffnung der Regierungskonferenz wurde der 14. Dezember 1990 festgelegt; zuvor sollten die Außenminister im Rat für Allgemeine Angelegenheiten noch weitere „Vorarbeiten“ leisten, sodass der Konferenzbeginn bereits „auf einer konkreten Grundlage“ erfolgen würde. Zugleich verschwand auch die deutsche Wiedervereinigung von der Liste der drängendsten Probleme der EG. Das Abschlusskommuniqué des Gipfels widmete ihr nur einen kurzen Absatz, in dem es vor allem um die „erforderlichen Übergangsregelungen“ bei der Eingliederung des DDR-Gebiets in die Gemeinschaft ging.³⁸⁸ Obwohl das Tempo der deutschen Einheit letztlich dasjenige der europäischen Reform übertraf, bestanden an der Ernsthaftigkeit des deutschen Bekenntnisses zur Fortsetzung der Integration keine Zweifel mehr, und auch der Vollzug der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 erfolgte weitgehend reibungslos.³⁸⁹

387 Deutschland versprach sich davon zum einen eine Stabilisierung in Osteuropa, zum anderen einen Nutzen für die sowjetische Verhandlungsbereitschaft in den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen. Die Regierung Thatcher hingegen sah Hilfsaktionen für die sowjetische Regierung grundsätzlich skeptisch, insbesondere sofern sie nicht mit strikten Auflagen verbunden wären. Letztlich beschloss der Gipfel im Grundsatz die Gewährung der Kredite, ließ deren genaue Höhe jedoch zunächst offen, und forderte die Kommission zur Ausarbeitung weiterer Vorschläge auf. Zu der generellen Bedeutung der Hilfskredite an die Sowjetunion für die deutsche Wiedervereinigung vgl. etwa Sarotte 2009:159–160.

388 Europäischer Rat 25.06.1990:719.

389 Für längere Zeit ungelöst blieb lediglich das Problem der Anzahl der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament. Angesichts der gewachsenen Bevölkerungszahl des Landes forderte Deutschland 18 zusätzliche Mandate. Da bis dahin die Sitzkontingente der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens immer gleich groß gewesen waren (seit 1979 hatten alle vier Länder 81 Sitze), konnte diese Forderung aber auch als Symbol eines neuen deutschen Übergewichts in der EG gesehen werden und traf auf entsprechenden Widerstand. Nachdem die Beantwortung der Frage mehrfach verschoben worden war, beschloss der Europäische Rat Ende 1992 schließlich eine Vergrößerung des Parlaments von 518 auf 567 Abgeordnete, wobei sich das deutsche Kontingent

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

3.3 Vorentscheidungen: Der Gipfel von Rom und Thatchers Rücktritt

Gleichzeitig mit den Weichenstellungen für die Politische Union setzte sich in der ersten Jahreshälfte auch die Diskussion über die Ausgestaltung der Währungsunion fort. Wichtigste Gremien dieser Verhandlungen waren der Ausschuss der nationalen Zentralbankgouverneure und die bereits im Vorjahr eingesetzte Arbeitsgruppe unter Elisabeth Guigou.³⁹⁰ Besondere Aktivität entfalteten dabei die deutschen Verhandlungsführer: Nachdem die Bundesregierung notgedrungen den Zeitplan für die Währungsunion akzeptiert hatte, drängte sie nun darauf, deren geldpolitische Institutionen so weit wie möglich nach dem Vorbild der Bundesbank auszustalten und zugleich die eigenen finanziellen Risiken zu minimieren. Insbesondere sollte die Inflationskontrolle als absolute Priorität der Zentralbankaktivitäten festgeschrieben, die politische Unabhängigkeit aller Mitglieder des ESZB garantiert, eine Staatsfinanzierung mit Zentralbankgeld verboten sowie eine Nichtbeistandsklausel eingeführt werden, die eine wechselseitige Schuldenhaftung ausschließen und damit alle Mitgliedstaaten auf eine nachhaltige Haushaltspolitik verpflichten würde. Diese Punkte hatten sich großteils schon im Delors-Bericht gefunden, stießen jedoch unter den Mitgliedstaaten keineswegs auf einhellige Zustimmung. Dennoch gelang es der Bundesrepublik bis zum Herbst 1990, sie als notwendige Bestandteile der Vertragsreform durchzusetzen. Umstritten blieb lediglich die Forderung nach strengen wirtschaftlichen Konvergenzkriterien, die messen sollten, ob die Mitgliedstaaten den Anforderungen der Währungsunion gewachsen sein würden – was die Möglichkeit implizierte, dass einzelnen Ländern die Teilnahme an dem gemeinsamen Politikfeld verwehrt bliebe und damit eine Gemeinschaft der ‚zwei Geschwindigkeiten‘ entstünde. In dieser Frage fand Deutschland zunächst lediglich die Unterstützung Luxemburgs, sodass eine Einigung vorläufig ausblieb.³⁹¹

auf 99, das französische, britische und italienische auf je 87 Sitze erhöhte (vgl. Europäischer Rat 11.12.1992:1280).

390 Vgl. Corbett 1993:12–13.

391 Vgl. Janning 1991:302–303, Corbett 1993:12. Die Idee einer lediglich auf eine Kerngruppe der Mitgliedstaaten (etwa Deutschland, Frankreich und die Benelux-Länder) begrenzten Währungsunion wurde besonders von Bundesbankpräsident Pöhl befürwortet. Der Delors-Bericht hatte diese Frage offen gelassen: Die Beteiligung aller EG-Mitgliedstaaten sei zwar „of prime importance“, zugleich sollte aber „a degree of flexibility concerning the date and conditions on which some member countries would join certain agreements“ möglich bleiben (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:44).

Sehr viel grundsätzlicher als die Differenzen zwischen Deutschland und den übrigen Mitgliedstaaten waren allerdings weiterhin die Vorbehalte Großbritanniens. Nach dem Misserfolg des Competing-Currencies-Entwurfs stellte das Finanzministerium kurz vor dem zweiten Dubliner Gipfel im Juni 1990 ein neues Alternativmodell vor, das als ‚Hard-ECU-Plan‘ oder (nach Finanzminister John Major) als ‚Major-Plan‘ bekannt wurde. Kern dieses Vorschlags war die Einführung einer Gemeinschaftswährung, die die nationalen Währungen jedoch nicht ablösen, sondern in allen Ländern parallel zu diesen zirkulieren sollte. Der Wert dieses ‚harten ECU‘ sollte durch eine unabhängige Institution gewährleistet werden und sich jeweils an der Kursentwicklung der preisstabilsten Währung innerhalb der EG orientieren.³⁹²

Der Major-Plan war damit zwar recht gut geeignet, um vorübergehend einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Flügeln der Conservative Party zu erreichen; doch wie sich schnell herausstellte, blieb er auf europäischer Ebene weitgehend ohne Resonanz. Zwar stieß er auf etwas mehr Aufmerksamkeit als ein sehr ähnlicher Vorschlag, den der französische Oppositionsführer Jacques Chirac zwei Monate zuvor in einer Rede vor der französischen Nationalversammlung gemacht hatte.³⁹³ Doch die übrigen Regierungen und die Europäische Kommission verwiesen im Wesentli-

Zu den unterschiedlichen in den Vertragsverhandlungen vertretenen Konzepten über die Ausgestaltung der Währungsunion vgl. allgemein auch Lipp / Reichert 1991.

- 392 HM Treasury 1990. Der ‚harte ECU‘ sollte also niemals gegenüber einer nationalen Währung eines EG-Mitgliedstaats abwerten können und dadurch für Investoren besonders attraktiv sein. Im März 1990 griff der British Invisible Exports Council, ein Interessenverband der britischen Finanzdienstleister, die Idee einer parallelen Zirkulation von europäischer und nationaler Währung in einem Papier auf; im Juni machte die Regierung sie sich zu eigen (vgl. Blair 1999:158–162, Masini 2010:8). Aufgrund von regierungsinternen Unstimmigkeiten blieb jedoch offen, ob die parallele Zirkulation ein dauerhafter Zustand werden oder letztlich doch in die Abschaffung der nationalen Währungen münden sollte: Während die Bank of England Letzteres erwartete, schloss Thatcher selbst eine Einheitswährung auch für die Zukunft kategorisch aus. Major und einige weitere Kabinettsmitglieder betonten, dass der Plan in dieser Frage künftigen Parlamentsentscheidungen nicht vorgreifen solle (Müller 2011:238, vgl. auch Masini 2010:12).
- 393 Auch Chirac hatte sich für eine „monnaie commune [...] et pas unique“ ausgesprochen, die von einem unabhängigen Organ herausgegeben werden und parallel zu den nationalen Währungen zirkulieren sollte. Dieser Vorschlag solle „éviter que l’essentiel voire la totalité du pouvoir économique, monétaire, fiscal, budgétaire, social ne soit en fait retiré aux Etats“ (Chirac 10.04.1990:213).

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

chen darauf, dass ein ganz ähnlicher Vorschlag bereits im Delors-Komitee als Zwischenschritt zur Währungsunion erwogen und letztlich verworfen worden war.³⁹⁴ Sogar der deutsche Bundesbankpräsident Pöhl – auf dessen Unterstützung die britische Regierung gehofft hatte – lehnte den Major-Plan öffentlich ab.³⁹⁵

Das Schlusskommuniqué des Dubliner Gipfels im Juni 1990 erwähnte ihn schließlich überhaupt nicht. Stattdessen stellten die Staats- und Regierungschefs lediglich fest, dass zur Währungsunion „alle einschlägigen Themen unter konstruktiver Mithilfe aller Mitgliedstaaten nunmehr [...] klar herausgestellt worden sind und daß in einer Reihe von Bereichen gemeinsame Grundlagen hervortreten“. Auch die Regierungskonferenz sollte deshalb nur noch die Aufgabe haben, „die letzten Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes und im Rahmen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ festzulegen, und „ihre Arbeiten rasch abschließen“.³⁹⁶ Von einer Debatte über grundsätzliche Alternativen, wie sie Großbritannien forderte, war hingegen keine Rede.

Auch in den folgenden Monaten gelang es Thatcher nicht, die Dynamik der Vertragsverhandlungen zu bremsen. Die italienische Regierung, die in der zweiten Jahreshälfte 1990 den EG-Ratsvorsitz übernahm, trieb die Vorbereitung der Regierungskonferenzen weiter voran. Erneut setzten dabei die supranationalen Organe wichtige inhaltliche Akzente: Mit einer Resolution vom 11. Juli konkretisierte das Europäische Parlament seine Positionen zur Politischen Union;³⁹⁷ in einer weiteren vom 10. Oktober präsentierte es einen ausformulierten Vertragentwurf zur Währungsunion, der sich vor allem durch einen sehr ambitionierten Zeitplan auszeichnete.³⁹⁸ Die Europäische Kommission wiederum hatte bereits am 21. August

394 Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:47; vgl. auch Dyson / Featherstone 1999:613–614, Loth 2013:68.

395 Vgl. Dyson / Featherstone 1999:627–628.

396 Europäischer Rat 25.06.1990:718.

397 Europäisches Parlament 11.07.1990b. Am selben Tag verabschiedete das Parlament noch eine weitere Resolution, in der es seinen im Vorjahr gefassten Entschluss bekräftigte, neben den geplanten Vertragsreformen auch eine eigene „Verfassung der Europäischen Union“ auszuarbeiten (Europäisches Parlament 11.07.1990a).

398 Ab 1. Januar 1993 sollte der ECU offiziell zur Währung der EG erklärt werden, ab 1. Januar 1996 die nationalen Währungen vollständig ersetzen. Längere Übergangsfristen für einzelne Mitgliedstaaten sollten allenfalls durch einen Beschluss möglich sein, den der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam in

einen ersten eigenen Vertragsentwurf zur Währungsunion vorgestellt³⁹⁹ und veröffentlichte am 21. Oktober zudem eine Stellungnahme zur Politischen Union, in der sie in den meisten Fragen die Positionen des Parlaments übernahm.⁴⁰⁰ Von der anfänglichen Sorge, dass das Projekt der Politischen Union die Verhandlungen überlasten könnte, war darin angesichts der rasch voranschreitenden Gespräche nichts mehr zu erkennen. Stattdessen setzte sich die Kommission nun nachdrücklich für einen umfassenden Integrationsschritt ein und erklärte, zwischen Politischer und Währungsunion bestehe ein „enger Zusammenhang“. Zum zentralen Anliegen machte sie die Einheitlichkeit der institutionellen Struktur der EG, die auch bei der Einbeziehung neuer Politikfelder wie der Außenpolitik erhalten bleiben müsse. Zudem setzte sie sich unter anderem für eine Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat, für neue sozial-, migrations- und innenpolitische Kompetenzen der EG, für eine Einbeziehung von Sicherheits- und Verteidigungsfragen in die gemeinsame Außenpolitik und für das Konzept einer europäischen Staatsbürgerschaft ein. Insgesamt blieben ihre Ambitionen also kaum hinter denen der Europaabgeordneten zurück.⁴⁰¹

Hinzu kamen weitere Denkschriften und Resolutionen nationaler Regierungen und Parlamente: Bereits auf dem Dubliner Gipfel Ende Juni hatten zunächst der belgische Premierminister Wilfried Martens und dann auch François Mitterrand die Rhetorik des Europäischen Parlaments aufgegriffen und von einer „finalité fédérale“ des europäischen Integrationsprozesses gesprochen.⁴⁰² Am 13. Juli erklärte der belgische Senat auch for-

Form eines Mitentscheidungsverfahrens treffen würden (Europäisches Parlament 10.10.1990).

399 Europäische Kommission 21.08.1990.

400 Europäische Kommission 21.10.1990. Diese Stellungnahme war von der italienischen Ratspräsidentschaft angefordert worden, da Art. 236 EWGV vor der Eröffnung einer Regierungskonferenz zur Vertragsreform eine formale Anhörung der Kommission vorsah (vgl. Corbett 1993:26, Rometsch 1999:162).

401 Europäische Kommission 21.10.1990. Die wichtigsten Unterschiede zu den Positionen des Europäischen Parlaments betrafen das Gesetzgebungsverfahren: So forderte die Kommission lediglich eine Ausweitung des Zusammenarbeitsverfahrens (das dem Rat das letzte Wort ließ), nicht aber die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, durch das das Parlament auch ein Vetorecht gegen EG-Rechtsakte erhalten würde. Außerdem sprach sich die Kommission für den Erhalt ihres eigenen Initiativmonopols in der EG-Rechtsetzung aus, während das Parlament für sich selbst ebenfalls ein Initiativrecht verlangte (vgl. Corbett 1993:27).

402 Zit. nach LM 28.06.1990:6.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

mell seine Unterstützung für die Forderungen der Europaabgeordneten zur Politischen Union.⁴⁰³ Am 26. Oktober veröffentlichte die niederländische Regierung ein ausführliches Dokument, in dem sie sich nachdrücklich für ein ‚föderales Europa‘ und für eine Stärkung der supranationalen Organe auf Kosten des Rates einsetzte.⁴⁰⁴ Ein wichtiges Signal ging zudem von einem Memorandum aus, das die dänische Regierung am 4. Oktober präsentierte. Dieses war inhaltlich zwar vergleichsweise zurückhaltend, doch indem es Ideen wie die Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat und die Stärkung des Europäischen Parlaments aufgriff, verdeutlichte es, dass auch das üblicherweise eher integrationsskeptische Dänemark sich nicht gegen die vorgeschlagenen Grundlinien der institutionellen Reform stellte.⁴⁰⁵

Damit zeichnete sich immer klarer ab, dass die britische Regierung mit ihrer Ablehnung jeglicher Machtübertragung auf die supranationalen Organe unter den übrigen Mitgliedstaaten keine Unterstützung finden würde. Mehr noch, auch in der Conservative Party mehrten sich wieder die Konflikte über die europapolitische Linie der Regierung. Für Aufregung sorgte hier weiterhin die Furcht vor der neuen Rolle Deutschlands: Mitte Juli verlor Thatcher einen wichtigen Rückhalt, als Handelsminister Nicholas Ridley, einer ihrer engsten politischen Vertrauten, die europäische Währungsunion als „a German racket designed to take over the whole of Europe“, bezeichnete und daraufhin nach scharfer Kritik der Opposition seinen Rücktritt erklären musste.⁴⁰⁶ Umstritten blieb auch der britische Beitritt zum EWS, den Finanzminister John Major – wie schon sein Vorgänger Nigel Lawson – als Mittel gegen die stark steigende Inflation anstrehte und Anfang Oktober gegen Thatchers Vorbehalte durchsetzen konnte.⁴⁰⁷ Als die britische Wirtschaft in der zweiten Jahreshälfte in eine Rezession eintrat und die Konservativen in Wahlumfragen recht konstant

403 Senat von Belgien 13.07.1990.

404 Regierung der Niederlande 26.10.1990. Dass das niederländische Memorandum explizit eine Schwächung des Rats forderte, unterschied es von den meisten anderen Positionspapieren, die lediglich erklärten, welche EG-Organne *gestärkt* werden sollten, ohne zu verdeutlichen, welche anderen Institutionen dadurch an Einfluss verlieren würden. Wenigstens rhetorisch ging die niederländische Regierung damit sogar noch weiter als die Kommission, die in ihrer Stellungnahme zur Politischen Union nur von dem Ziel einer „federal-type organization“ gesprochen und verlangt hatte, dass „the current balance of the institutional triangle“ gewahrt bleiben müsse (Europäische Kommission 21.10.1990:3, 15).

405 Regierung von Dänemark 04.10.1990, vgl. auch Corbett 1993:27.

406 Zit. nach Turner 2000:132; vgl. auch Jackisch 2004:205–212.

407 Vgl. Blair 1999:163–165.

um 10 bis 15 Prozentpunkte hinter der Labour Party zurücklagen,⁴⁰⁸ schwand im Kabinett der Rückhalt für die starr europaskeptische Haltung der Premierministerin zusehends, während sich in der Unterhausfraktion der Spalt zwischen den Integrationsgegnern um Norman Tebbit und Bill Cash und den Befürwortern wie Edward Heath und Michael Heseltine vertieft.

Zum Schlüsselereignis für die weiteren Entwicklungen wurde schließlich das Treffen des Europäischen Rates am 27./28. Oktober 1990 in Rom. Angesichts der positiven Reaktionen aus den meisten Mitgliedstaaten sah die italienische Ratspräsidentschaft die Gelegenheit gekommen, um Vorentscheidungen für die Vertragsverhandlungen zu forcieren und zugleich die britische Isolation offenzulegen. In seinem Abschlusskommuniqué nahm der Gipfel etliche Beschlüsse der geplanten Regierungskonferenzen faktisch vorweg, indem er Vorschläge zur Politischen Union, die auf dem Juni-Gipfel lediglich als *Möglichkeiten* genannt worden waren, nun als Ziel der Verhandlungen festlegte. Thatchers vehementer Protest gegen dieses Vorgehen wurde von den übrigen Staats- und Regierungschefs schlicht übergangen: Statt den im Europäischen Rat üblichen allgemeinen Konsens zu suchen, hielt die Abschlusserklärung die britische Position nur durch eine Reihe von Fußnoten fest, in denen es hieß, dass das Vereinigte Königreich „der Diskussion über diese Punkte auf der Regierungskonferenz nicht vorgreifen“ wolle.⁴⁰⁹

Noch deutlicher wurde die britische Isolation in der Frage der Währungsunion: Hier bekannte sich der Gipfel unter anderem zur Gründung einer Europäischen Zentralbank und bestätigte, dass die EG über „eine einheitliche Währung verfügen“ werde, „die ihre Identität und Einheit

408 Vgl. Wells, UK Polling Report. Im April 1990, während des Höhepunkts der sozialen Proteste gegen die Kopfsteuer, hatte der Abstand sogar Rekordwerte von über 20 Prozentpunkten erreicht. In den folgenden Monaten ging die Zustimmung zu Labour zwar zurück, doch profitierte die Conservative Party davon nur teilweise, da zugleich die Unterstützung für die Liberaldemokraten anstieg.

409 Europäischer Rat 27.10.1990:1333. Dieser britische Vorbehalt bezog sich unter anderem auf die „Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung“, die „Definition einer europäischen Staatsbürgerschaft“ sowie das „Ziel einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“. Einen allgemeinen, auch Großbritannien umfassenden Konsens fanden lediglich die Bekenntnisse zum Subsidiaritätsprinzip, zu größeren Kontrollbefugnissen des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission sowie zu einer besseren außenpolitischen Koordinierung.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

zum Ausdruck bringt“.⁴¹⁰ Eine dauerhafte Parallelexistenz von ECU und nationalen Währungen nach dem Modell des Major-Plans wurde damit implizit abgelehnt.⁴¹¹ Zudem übernahm der Europäische Rat zahlreiche der deutschen Positionen bei der Ausgestaltung der Währungsunion, etwa die Preisstabilität als Hauptziel des ESZB, die Unabhängigkeit der Zentralbanken, das Verbot der monetären Staatsfinanzierung und die Einführung des Nichtbeistandsprinzips, nach dem die Mitgliedstaaten füreinander keine Schuldhaftung übernehmen würden. Sofern diese Elemente befriedigend umgesetzt würden, sollte ab dem 1. Januar 1994 die zweite Stufe der Währungsunion eingeleitet werden.⁴¹² Lediglich Großbritannien sah sich, wie das Abschlusskommuniqué in einem gesonderten Absatz trocken formulierte, „nicht in der Lage, dem oben dargelegten Konzept zuzustimmen“.⁴¹³

-
- 410 Ebd.:1334. Der Delors-Bericht hatte offen gelassen, ob die Währungsunion tatsächlich in eine Einheitswährung münden würde. Als unabdingbar galt lediglich ein Regime mit festen Wechselkursen der nationalen Währungen und einer zentral gesteuerten Geldpolitik. Die Einheitswährung wurde als „not strictly necessary“, aber „for economic as well as psychological and political reasons [...] natural and desirable“ bezeichnet (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:23). Auch ob es eine eigenständige Europäische Zentralbank geben würde, war im Delorsplan nicht geklärt worden. Statt dessen hatte dieser lediglich ein Europäisches System der Zentralbanken (ESZB) vorgesehen, das allerdings über einen eigenen Rat und ein Direktorium verfügen sollte, also über dieselben Organe, die später der EZB zugerechnet wurden (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:32). Die Gründung der EZB als eigenständige Institution im Mittelpunkt des ESZB war damit eher ein technischer (und symbolischer) als politischer Schritt.
- 411 Lediglich für eine „Übergangsphase“ während der zweiten Stufe sollte der ECU „gestärkt und weiterentwickelt“ werden, was ein Modell der parallelen Zirkulation wenigstens nicht ausdrücklich ausschloss (Europäischer Rat 27.10.1990:1334).
- 412 Nur vage Vorgaben machte der Europäische Rat allerdings für den Übergang zur dritten, finalen Stufe. Hierzu sollte „spätestens drei Jahre nach dem Beginn der zweiten Stufe“ der Rat für Allgemeine Angelegenheiten einen Bericht über die bis dahin erzielten Fortschritte vorlegen. Anschließend würde der Europäische Rat die endgültige Entscheidung über den Beginn der dritten Stufe „innerhalb einer angemessenen Frist“ treffen (ebd.).
- 413 Ebd. Nur zu der „Schaffung einer neuen Währungsinstitution und einer gemeinsamen Gemeinschaftswährung“ erklärte sich die britische Regierung bereit – was, wie die Verwendung des Ausdrucks ‚gemeinsame‘ statt ‚einheitliche Währung‘ erkennen ließ, auf den Major-Plan anspielte. Außerdem unterstützte Thatcher das Ziel der Preisstabilität, das Bekenntnis zu einem „offenen Markt- system“, das Verbot einer monetären Staatsfinanzierung sowie das Nichtbeistandsprinzip (ebd.:1334–1335).

Diese unverhohlen inszenierte Ausgrenzung Thatchers durch die übrigen Ratsmitglieder verschärfte in London die Spaltung der Conservative Party und löste eine heftige Regierungskrise aus. In einer erregten Unterhausdebatte am 30. Oktober 1990 kritisierten die Oppositionsparteien, dass die Premierministerin mit ihrer Politik den europäischen Einfluss Großbritanniens verspiele; Thatcher ihrerseits griff in schrillen Worten Jacques Delors und seine Pläne für die Politische Union an.⁴¹⁴ Wenig später erklärte Vizepremierminister Geoffrey Howe seinen Rücktritt und warf Thatcher in seiner Abschiedsrede am 13. November vor, Großbritannien in die Isolation zu führen,⁴¹⁵ woraufhin Michael Heseltine, einer der prominentesten Vertreter des europafreundlichen Parteiflügels, eine Kampfkandidatur gegen Thatcher um den Parteivorsitz ankündigte. Bei der Abstimmung in der Unterhausfraktion am 20. November erreichte die Premierministerin zwar die absolute Stimmenmehrheit, verpasste jedoch anders als bei der Kandidatur gegen Anthony Meyer im Vorjahr die sofortige Wiederwahl⁴¹⁶ und legte daraufhin am 22. November ihr Amt nieder. Als Nachfolgekandidaten traten am 27. November neben Heseltine noch Außenminister Douglas Hurd und Finanzminister John Major an, die beide als Vertreter einer gemäßigten europapolitischen Linie galten. Allerdings besaß Major die größere Unterstützung unter den Thatcher-Anhängern in der Fraktion, sodass er letztlich als neuer Parteivorsitzender und Premierminister gewählt wurde.⁴¹⁷

Der Europäische Rat in Rom am 14./15. Dezember, auf dem die Regierungskonferenzen zur Währungs- und zur Politischen Union formell eröffnet wurden, war somit der erste europäische Gipfel, an dem Margaret Thatcher nicht mehr teilnahm. Nach der Konfrontation im Oktober ver-

414 Thatcher 30.10.1990. Am selben Tag verabschiedete der Europausschuss des House of Lords einen Bericht, der den Nutzen der britischen EG-Mitgliedschaft betonte und eine konstruktive Haltung bei den Reformgesprächen annahme (House of Lords Select Committee on the European Communities 30.10.1990).

415 Howe 13.11.1990. Zum Verlauf der Regierungskrise allgemein vgl. Geelhoed 1992:178–189, Turner 2000:133–136, Grob-Fitzgibbon 2016:455–457.

416 Voraussetzung hierfür war eine absolute Mehrheit sowie ein Stimmenvorsprung von mindestens 15 Prozent, d. h. 56 der 372 wahlberechtigten Fraktionsmitglieder. Im Ergebnis entfielen bei 16 Enthaltungen 204 Stimmen auf Thatcher und 152 auf Heseltine, sodass Thatcher die sofortige Wiederwahl um vier Stimmen verpasste (vgl. Brazier 1991:474).

417 Im ersten Wahlgang entfielen auf Major 185, auf Heseltine 131, auf Hurd 56 Stimmen. Major verpasste damit zwar um zwei Stimmen die absolute Mehrheit, doch beide Gegenkandidaten verzichteten auf eine weitere Abstimmungsrunde (vgl. ebd.:475–476).

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

lief er in auffallend guter Stimmung. Obgleich die britische Regierung öffentlich erklärte, dass sie in der Sache nicht von ihren vorherigen Positionen abrücken würde, zeigte sich Major von Beginn an kompromissbereiter als seine Vorgängerin. In Bezug auf die Währungsunion hielt er zwar offiziell weiterhin am ‚harten ECU‘ als britischem Verhandlungsziel fest; gleichzeitig wurde nun jedoch die Möglichkeit eines Opt-outs ins Spiel gebracht, durch das Großbritannien der Währungsunion zustimmen könnte, ohne sich selbst daran beteiligen zu müssen. Und auch das Mandat für die Regierungskonferenz zur Politischen Union konnte der Europäische Rat ohne neue britische Vorbehalte verabschieden – was freilich auch dadurch erleichtert wurde, dass dieses Mandat im Vergleich zu dem Communiqué des Oktober-Gipfels nun wieder etwas offener formuliert war.⁴¹⁸

3.4 Abschwächung des supranationalen Impetus

Während sich in Großbritannien die finale Krise der Regierung Thatcher entfaltete, waren auf europäischer Ebene die Gespräche über die geplante Vertragsreform weiter vorangeschritten. Ende November fanden in Rom die sogenannten ‚Assisen‘ statt, eine vom Europäischen Parlament initiierte Konferenz nationaler und europäischer Abgeordneter.⁴¹⁹ Mit einer großen Mehrheit von 150 zu 13 Stimmen (bei 26 Enthaltungen) nahmen die

418 So wurde die Regierungskonferenz in Bezug auf die Stärkung des Europäischen Parlaments und auf die Europabürgerschaft lediglich beauftragt, bestimmte Maßnahmen „zu prüfen“, wodurch wenigstens formal noch keine Vorfestlegung erfolgte (vgl. Europäischer Rat 14.12.1990:1553). Inhaltlich unterschieden sich diese zu prüfenden Maßnahmen jedoch nicht von den Vorschlägen, die seit April immer wieder diskutiert worden waren und bereits die explizite Zustimmung der meisten Mitgliedstaaten besaßen.

419 Bereits im Februar 1989 hatten die Europaabgeordneten – auch als Reaktion auf die mangelnde Resonanz der nationalen Parlamente auf den Spinelli-Entwurf – die Gründung eines beratenden Gremiums angeregt, in dem sich Vertreter der Europaausschüsse der nationalen Parlamente mit Vertretern des Europäischen Parlaments treffen sollten (Europäisches Parlament 16.02.1989a). Seit November 1989 tagte dieses Gremium, die COSAC, in halbjährlichem Rhythmus. Der Begriff der ‚Europäischen Assisen‘, die neue Reformschritte ausarbeiten sollten, wurde erstmals im Oktober 1989 von François Mitterrand gebraucht, der allerdings außer den Parlamenten auch die Kommission und die nationalen Regierungen daran beteiligen wollte (ein Modell, das 2002 mit dem Europäischen Konvent wieder aufgegriffen wurde). Das Europäische Parlament selbst übernahm die Idee einer (rein) parlamentarischen Konferenz über die Zukunft der EG erstmals in seiner Resolution vom 23. November 1989 (Europäisches Parla-

se eine Abschlusserklärung an, in der sie die wesentlichen Forderungen des Europäischen Parlaments aufgriffen und sich dafür aussprachen, „die Gemeinschaft zu einer Europäischen Union auf föderaler Grundlage umzuwandeln“.⁴²⁰

Wie groß der Grundkonsens zwischen den Parteien für eine umfassende Integrationslösung inzwischen war, ließ sich zudem an den Kongressen der drei großen europäischen Parteifamilien absehen, die kurz vor und nach den Assisen stattfanden. Die Deklarationen, die die Europäische Volkspartei (EVP), der Bund der Europäischen Liberalen, Demokratischen und Reformparteien (ELDR) und der Bund der Sozialdemokratischen Parteien der EG (BSPEG) verabschiedeten, unterstützten nachdrücklich die Reformpläne und unterschieden sich inhaltlich nur in Detailfragen.⁴²¹ Diese einhellige Unterstützung wurde dadurch erleichtert, dass zwei der wichtigsten integrationsskeptischen Parteien – die britischen Konservativen und die französischen Gaullisten – keinem dieser europäischen Bündnisse angehörten. Doch auch zwischen den Regierungen bestand, von Großbritannien abgesehen, kaum noch Dissens über die Grundzüge der

ment 23.11.1989) und verfolgte sie danach kontinuierlich weiter. An den Treffen vom 27. bis 30. November 1990 nahmen letztlich 173 nationale und 85 europäische Abgeordnete teil. Zahlreiche Mitglieder reisten allerdings schon vorzeitig wieder ab, etwa viele deutsche Abgeordnete, die sich im Bundestagswahlkampf befanden (vgl. Corbett 1993:23–26).

- 420 Konferenz der Parlamente der Europäischen Gemeinschaft 30.11.1990:222. Die deutliche Mehrheit für diese Erklärung war auch insofern bemerkenswert, als insbesondere unter den britischen und französischen Teilnehmern der Konferenz auch einige prominente Integrationsskeptiker waren (vgl. Corbett 1993:26).
- 421 So hob etwa in Bezug auf die Währungsunion die konservative EVP die nationalen Defizitobergrenzen und das strikte Verbot der Zentralbankfinanzierung hervor, während der BSPEG größere Spielräume für allgemeine wirtschaftspolitische Ziele wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erhalten wollte. Zudem behandelten EVP und ELDR recht ausführlich die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, während die Sozialdemokraten andere Themen wie die soziale Kohäsion und die Umweltpolitik stärker betonten. Ferner vermied der BSPEG in seiner Erklärung als einziger Verband das Wort ‚föderal‘ – wohl aus Rückicht auf sein britisches Mitglied, die Labour Party, die sich in der innerbritischen Debatte über diesen Begriff nicht zu sehr exponieren wollte. Explizit entgegengesetzte Positionen vertraten die Parteifamilien aber in keiner wesentlichen Frage (vgl. Europäische Volkspartei 15.11.1990; Europäische Liberale, Demokratische und Reformpartei 23.11.1990; Bund der Sozialdemokratischen Parteien der EG 10.12.1990. Insgesamt wurde die Rolle der europäischen Parteien in den Vertragsverhandlungen von Maastricht bislang nur wenig untersucht; vgl. aber für die EVP Johansson 2002.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

Reform: eine am Delorsplan orientierte Währungsunion einerseits und eine Politische Union mit den Grundbestandteilen einer gemeinsamen Außenpolitik, einer Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat und einer Stärkung des Europäischen Parlaments andererseits.

Neue Problemstellungen für die EG ergaben sich jedoch durch eine Reihe internationaler Entwicklungen: Nach den Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Staaten im Frühjahr 1990 zeichnete sich der Zerfall der Sowjetunion ab, ohne dass abzusehen war, ob dieser gewaltfrei verlaufen und wie er sich auf die Demokratisierungsprozesse in den mittel- und ost-europäischen Staaten auswirken würde. Die Golfkrise, die Anfang August mit der irakischen Invasion in Kuwait begonnen hatte, eskalierte und gipfelte Ende November in einem Ultimatum des UN-Sicherheitsrats, das einen internationalen Militärschlag gegen den Irak erlaubte, falls dieser seine Truppen nicht bis Mitte Januar 1991 zurückziehen würde.⁴²² Und auf dem Balkan nahmen die Spannungen zwischen den jugoslawischen Teilrepubliken zu, nachdem die Regierungen Sloweniens und Kroatiens erste Schritte in die Unabhängigkeit eingeleitet hatten.⁴²³

Diese außenpolitischen Krisen beeinflussten die Gespräche zur EG-Vertragsreform in verschiedener Hinsicht. Erstens gewann angesichts der befürchteten Zunahme von Flüchtlingen aus Osteuropa und dem Balkan die Frage einer gemeinsamen Asyl- und Innenpolitik an Stellenwert, die bis dahin vor allem außerhalb des Gemeinschaftsrahmens (etwa im Kontext des Schengener Abkommens) verhandelt worden war.⁴²⁴ Schon im März hatte die belgische Regierung in ihrem Memorandum angeregt, dieses

422 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 29.11.1990. Der Plan einer bewaffneten Intervention wurde vor allem von den USA, aber auch von Großbritannien sowie (mit Abstrichen) von Frankreich und anderen EG-Staaten unterstützt. Die deutsche Bundesregierung stand ihm hingegen eher zögernd gegenüber. Zu den unterschiedlichen nationalen Positionen der Mitgliedstaaten in der Golf- und der Jugoslawienkrise vgl. Salmon 1992; zur deutschen öffentlichen Debatte über den Golfkrieg vgl. auch Oldhaver 2000.

423 Die Regierungen unter Milan Kučan (Slowenien) und Franjo Tuđman (Kroatien) waren im Frühjahr 1990 gewählt worden. Am 3. Oktober 1990 legten sie einen Entwurf zur Umwandlung Jugoslawiens in einen losen Staatenbund vor; Ende Dezember fand in Slowenien ein Unabhängigkeitsreferendum statt (vgl. Eisermann 2000:27–28 sowie spezifisch zum Verhältnis zwischen der Jugoslawien-Krise und den Maastricht-Verhandlungen Jopp / Diedrichs 2009:97–99).

424 Bereits seit 1975 trafen sich die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten regelmäßig im Rahmen der sogenannten Trevi-Gruppe. Am 19. Juni 1990 hatten Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten zudem das Schengener Durchführungsübereinkommen unterzeichnet, das das 1985 geschlossene Schengener Abkommen zum Wegfall der Grenzkontrollen zwischen diesen

Thema in die Politische Union mit einzubeziehen. In der zweiten Jahreshälfte begann sich nun auch Deutschland verstärkt für eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik einzusetzen.⁴²⁵

Zweitens warf die Instabilität in Osteuropa immer häufiger die Frage nach einer Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Gemeinschaft auf. Als möglicher Rahmen einer neuen gesamteuropäischen Ordnung galt zwar weiterhin vor allem die KSZE (oder eine neue ‚Europäische Konföderation‘, für die sich vor allem die französische Regierung aussprach). Zugleich wurde nun aber auch vermehrt die Möglichkeit einer EG-Erweiterung diskutiert und die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis sie zu der geplanten Vertragsänderung stand. Dabei sahen die Kommission sowie eine Mehrzahl der Regierungen die institutionelle Reform als notwendige Vorbedingung, um die Gemeinschaft nach dem Beitritt neuer Länder handlungsfähig zu halten. Die britische Regierung sowie die gaullistische Oppositionspartei RPR in Frankreich nahmen die Erweiterungsperspektive hingegen zum Anlass, um den Verzicht auf eine weitere Vertiefung der EG zu fordern, die nur die Anpassungshürden für die möglichen Neumitglieder erhöhen würde.⁴²⁶

Drittens rückte angesichts der weltpolitischen Krisen die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in den Mittelpunkt der Verhandlungen über die Politische Union. Ein zentraler Diskussionspunkt war dabei, ob die gemeinsame Außenpolitik auch eine militärische Komponente beinhalten sollte. Hierzu schlug die Europäische Kommission Anfang 1991 vor, die Westeuropäische Union in die institutionellen Strukturen der Politischen Union zu integrieren. Während vor allem Frankreich darin die Möglichkeit einer eigenen ‚europäischen Verteidigungsidentität‘ sah, waren andere Mitgliedstaaten wie Großbritannien und die Niederlande skeptisch und warnten vor einer Konkurrenz zwischen EU und NATO.⁴²⁷

Nicht weniger umstritten war die Frage, wie stark die Entscheidungsverfahren der gemeinsamen Außenpolitik künftig der supranationalen Gemeinschaftsmethode – mit einem Initiativrecht der Kommission und Mehrheitsentscheiden im Rat – angeglichen werden sollten. Bereits im März 1990 hatte sich das Europäische Parlament für die „Übertragung von

Ländern unter anderem um Vorschriften zur polizeilichen Zusammenarbeit etwa bei grenzüberschreitenden Fahndungen ergänzte (vgl. Oberleitner 1998:4–6 zur Trevi-Gruppe; ebd.:54–56 sowie Taschner 1997:40–44 zu den Schengener Abkommen).

425 Meyer 2004:253–254.

426 Zur Haltung des RPR vgl. Maricot 2010:205–208.

427 Vgl. Corbett 1993:44–48, Forster 1997, Blair 1999:121–147.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

[außenpolitischen] Befugnissen an die Kommission ähnlich denjenigen, die sie in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik besitzt“, ausgesprochen.⁴²⁸ Auch die niederländische Regierung unterstützte in ihrem Memorandum vom 26. Oktober ein Modell, bei dem außenpolitische Beschlüsse mit Mehrheit getroffen würden und die Kommission ein Initiativrecht besitzen sollte.⁴²⁹

Diese Supranationalisierungsvorschläge stießen jedoch nicht nur in Großbritannien auf wenig Zustimmung. Auch die französische Regierung vertrat ein eher intergouvernementales Konzept der gemeinsamen Außenpolitik, das sich in vieler Hinsicht kaum von den bereits existierenden EPZ-Verfahren unterschied.⁴³⁰ Noch integrationsskeptischer gab sich das gaullistische RPR, das in einem Parteitagsbeschluss am 5. Dezember 1990 die „réalités nationales“ als Grundstein der europäischen Integration verteidigte und unter anderem forderte, dass Frankreich das Recht „à décider elle-même de la paix et de la guerre“ behalten müsse.⁴³¹

Die deutsche Bundesregierung wiederum blieb in der Debatte über die Politische Union zwar ihrer föderalistisch gefärbten Rhetorik treu; in der Sache zeigte sie nach der gewonnenen Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 aber deutlich mehr Kompromissbereitschaft gegenüber dem französischen Ansatz. Hinzu kam, dass auch in Deutschland nun vereinzelt Kritik an der geplanten Vertragsreform laut wurde: So äußerten die Regierungen der Bundesländer wiederholt ihre Sorge, durch die Übertragung von Kompetenzen auf die EG an Einfluss zu verlieren, und forderten eine Beteiligung an den Verhandlungen.⁴³² In seiner ersten Sitzung nach der deutschen Wiedervereinigung verabschiedete der Bundesrat am 9. November

428 Europäisches Parlament 14.03.1990 hier 117. Die Kongresse der europäischen Parteienbündnisse Ende 1990 folgten dieser Haltung des Europäischen Parlaments allerdings nicht. Während der BSPEG keine konkreten Vorschläge zur Funktionsweise der gemeinsamen Außenpolitik machte, sprachen sich EVP und ELDR für eher intergouvernementale Strukturen aus (Europäische Volkspartei 15.11.1990:205; Europäische Liberale, Demokratische und Reformpartei 23.11.1990:211; Bund der Sozialdemokratischen Parteien der EG 10.12.1990:215–216).

429 Regierung der Niederlande 26.10.1990:185. Anders als in anderen EG-Bereichen sollte das Initiativrecht in der gemeinsamen Außenpolitik allerdings nicht ausschließlich bei der Kommission, sondern auch bei den nationalen Regierungen liegen.

430 Vgl. Praus 2014:338–341.

431 Zit. nach Maricot 2010:207–208, vgl. allgemein ebd.:205–208.

432 Die Forderung, an den Verhandlungen über die Vertragsreform beteiligt zu werden, hatte der Bundesrat bereits im April 1990 erstmals erhoben (Bundesrat

1990 eine recht kritische Entschließung, in der er vor einer „Mißdeutung föderalistischer Ordnungs- und Strukturprinzipien“ warnte, falls durch die europäische Integration die „regionale Gestaltungskompetenz“ geschwächt würde.⁴³³

Dass Deutschland und Frankreich auf einen neuen, weniger supranationalisierungsfreundlichen Kurs eingeschlagen waren, zeigte sich vor allem in einem weiteren gemeinsamen Schreiben Kohls und Mitterrands, das diese am 6. Dezember an die italienische Ratspräsidentschaft richteten. Zwar bekannten sie sich darin noch einmal explizit zu einer „föderalen Befruchtung“ der Politischen Union, doch abgesehen von der Wiederholung einiger älterer Forderungen⁴³⁴ entsprachen ihre konkreten Vorschläge nun eher einer intergouvernementalen Linie. So sollten Entscheidungen in der gemeinsamen Außenpolitik weiterhin „grundsätzlich einstimmig getroffen“ werden, sofern nicht die Staats- und Regierungschefs in einem konkreten Fall einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit beschlossen. Und auch in Bezug auf die institutionelle Reform betonten Kohl und Mitterrand nun nicht mehr so sehr die Rolle des Europäischen Parlaments, sondern sprachen sich vor allem für eine Aufwertung des Europäischen Rates aus: „Im Hinblick auf die Effizienz der Union“ solle dieser künftig „die Funktion des Schiedsrichters, Garanten und Impulsgebers für die kohärente Vertiefung der Integration“ ausüben und „die wesentlichen Orientierungen und Leitlinien“ festlegen.⁴³⁵

Diese Vorschläge wurden umgehend von Jacques Delors und von der niederländischen Regierung kritisiert, die dadurch eine Schwächung der Kommission und allgemein des supranationalen Gemeinschaftsprinzips befürchteten. Auf dem Gipfel am 14./15. Dezember kam es schließlich zu einem Kompromiss zwischen beiden Positionen: Im Abschlusskommuni-

06.04.1990) und im Juni noch einmal wiederholt (Bundesrat 13.06.1990:103). Dies führte zuletzt zu dem Zugeständnis der Bundesregierung, in die deutsche Delegation zu den beiden Regierungskonferenzen auch je zwei Ländervertreter aufzunehmen (vgl. Ministerpräsidentenkonferenz 17.10.1990:110). Außerdem hatte der Bundesrat mehrfach eigene Vorschläge zur Ausgestaltung der Vertragsreform eingebracht, etwa zur Gründung eines neuen ‚Regionalorgans‘ sowie zur Verankerung des Subsidiaritätsprinzips.

433 Bundesrat 09.11.1990:113.

434 Unter anderem forderten Kohl und Mitterrand eine „europäische Staatsbürgerschaft“, die Einführung eines legislativen Mitentscheidungsrechts für das Europäische Parlament, die Ausweitung der Mehrheitsentscheide im Rat sowie die Ausweitung der EG-Kompetenzen auf neue Politikbereiche wie Umwelt-, Gesundheits-, Innen- und Asylpolitik (Mitterrand und Kohl 06.12.1990).

435 Ebd.

3. Zweite Phase: Bis zur Eröffnung der Regierungskonferenzen

qué hieß es, der Europäische Rat werde „auch weiterhin die wesentliche Rolle spielen [...], die er in den letzten Jahren als politischer Impulsgeber in grundlegenden Fragen eingenommen hat“. Außerdem sollte die Regierungskonferenz zur Politischen Union „prüfen, ob [...] eine Stärkung dieser Rolle erforderlich“ sei. Für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde der Rat als „einziges Entscheidungszentrum“ bestätigt, die Kommission sollte allerdings ein Initiativrecht erhalten. Als Beschlussverfahren sollte die Regierungskonferenz die von Kohl und Mitterrand vorgeschlagene Brückenklausel prüfen.⁴³⁶

Insgesamt begann die konstitutionalistische Dynamik, die zwischen April und Oktober 1990 ihren Höhepunkt erreicht hatte, also schon gegen Ende des Jahres wieder an Schwung zu verlieren. In dem Maß, in dem der Druck der deutschen Wiedervereinigungskrise nachließ und die politische Aufmerksamkeit sich neuen internationalen Problemen zuwandte, ging besonders bei den Regierungen der großen Mitgliedstaaten das Interesse an neuen föderalen Lösungen zurück. Dies zeigte sich auch am Umgang mit der Europäischen Kommission, der es nun schwerer als in den Monaten zuvor fiel, Einfluss auf den Verlauf der Verhandlungen zu nehmen.⁴³⁷ Gleichzeitig schloss sich auch das Gelegenheitsfenster für einen Verfassungsmoment: Die dynamische Krise, die zum Katalysator für eine Umstrukturierung der europäischen Öffentlichkeit hätte werden können, wurde mit Eröffnung der Regierungskonferenzen zunehmend von einer Verhandlungsroutine abgelöst, deren Rhythmus nicht mehr durch plötzliche Ereignisse oder überraschende Initiativen geprägt war.

Trotz dieser Abschwächung des supranationalen Impetus wurden jedoch die wesentlichen Vorentscheidungen, die bis Oktober 1990 gefallen waren, nicht mehr rückgängig gemacht. Dies lag zum einen daran, dass Akteure wie die Europäische Kommission sowie die niederländische und belgische Regierung auf dem eingeschlagenen supranationalen Ansatz beharrten. Zum anderen hatten sich auch Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien bereits zu deutlich zu einem umfassenden Integrationsschritt bekannt, um noch glaubwürdig davon abrücken zu können. Insbesondere die Pläne zur Währungsunion waren so weit fortgeschritten, dass eine Ab-

436 Europäischer Rat 14.12.1990:1554.

437 Rometsch 1999:170–172. Zudem geriet auch die weiterhin föderalistisch orientierte italienische Regierung ab Anfang 1991 aufgrund von innenpolitischen Krisen und der schwachen wirtschaftlichen Lage unter Druck und spielte deshalb in den Vertragsverhandlungen nur noch eine Nebenrolle (Varsori 2013a:33–37).

3.4 Abschwächung des supranationalen Impetus

kehr davon nur neue Unsicherheiten aufgeworfen hätte. In den nun beginnenden Regierungskonferenzen wurde die Vertragsreform deshalb in zahlreichen Einzelheiten abgeschwächt, an ihrer grundsätzlichen europäisch-innenpolitischen Stoßrichtung änderte sich jedoch nichts mehr.

4. Dritte Phase: Bis zum Gipfel von Maastricht

4.1 *Die Regierungskonferenzen*

Mit der Eröffnung der beiden Regierungskonferenzen, die monatlich auf Ebene der Finanz- bzw. Außenminister tagten, begann die dritte und letzte Phase der Vertragsverhandlungen. Im Vordergrund sollten nun die Lösung der verbleibenden offenen Fragen sowie die Ausarbeitung eines konkreten Vertragstextes stehen. Allerdings führten zunächst der Golfkrieg und später die eskalierende Jugoslawienkrise dazu, dass die Außenminister den Verhandlungen nicht immer die höchste Priorität zuschrieben. Vor allem in den ersten Monaten delegierten sie einen Großteil der Arbeiten an ihre ‚persönlichen Beauftragten‘ – in der Regel die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel –, welche wöchentliche Arbeitstreffen abhielten.⁴³⁸ Dabei war auch die Kommission, nicht aber das Europäische Parlament mit einem Vertreter beteiligt.⁴³⁹ Insgesamt standen deshalb nun die Positionen der nationalen Regierungen noch stärker im Mittelpunkt als zuvor. Zudem wurden kaum noch wirklich neue Vorschläge vorgebracht, sondern eher die in Grundzügen bereits entwickelten Ansätze konkretisiert.

Insbesondere die Regierungskonferenz zur Währungsunion verfügte nach den schon geleisteten Vorgesprächen über ein klares Arbeitsprogramm, das recht zügig auf eine Einigung zusteuerte. Vor allem die deutschen Verhandlungsführer betonten erneut die Bedeutung einer unabhängigen, der Inflationskontrolle verpflichteten Zentralbank, während Frankreich (allerdings weitgehend erfolglos) den Rat als institutionelles Gegen gewicht im Sinne einer ‚europäischen Wirtschaftsregierung‘ zu etablieren

438 Vgl. Corbett 1993:30–31.

439 Zusätzlich zu den Regierungskonferenzen fanden allerdings auch Treffen einer ‚interinstitutionellen Konferenz‘ zwischen den nationalen Ministern und einer zwölfköpfigen Delegation des Europäischen Parlaments statt, die im monatlichen Wechsel Angelegenheiten der Währungs- und der Politischen Union behandelten. Außerdem traf diese Parlamentsdelegation nacheinander alle nationalen Regierungschefs, vor allem um sicherzustellen, dass die integrationsfreundlicheren unter ihnen – Kohl, González, Andreotti, Martens und Lubbers – auch weiterhin die wichtigsten Positionen der Europaabgeordneten unterstützen würden (vgl. Corbett 1993:33).

versuchte.⁴⁴⁰ Offen blieb bis zum Ende der Regierungskonferenz die Frage, welche wirtschaftlichen Konvergenzkriterien die Staaten vor dem Übergang zur dritten Stufe erfüllen müssten und ob für diesen Übergang bereits ein festes Datum vorgeschrieben werden sollte: Während die deutsche Bundesregierung auf strengen Kriterien bei der Preis-, Haushalts-, Wechselkurs- und Zinsstabilität bestand, drängte Frankreich auf einen konkreten und recht knappen Zeitplan, um zu verhindern, dass die Währungsunion auf der zweiten Stufe stehen bleiben würde. Die südeuropäischen Regierungen wiederum warnten, dass sie diese Ziele ohne äußere Hilfe kaum erreichen könnten.⁴⁴¹

Die britische Regierung stellte ihrerseits Anfang Januar noch einmal einen Vertragsentwurf zum ‚harten ECU‘ als alternative Verhandlungsgrundlage vor, verfolgte diesen Plan jedoch nicht intensiv weiter. Stattdessen konzentrierte sie sich bald nur noch auf die Möglichkeit eines ‚Opt-outs‘, also einer Regelung, die es dem britischen Parlament freistellte, ob und wann es die Einheitswährung einführen würde.⁴⁴² Für die übrigen Regierungen war diese Regelung grundsätzlich akzeptabel, da sie nicht die Währungsunion selbst, sondern nur deren territoriale Reichweite in Frage stellte. Umstritten blieb lediglich, ob das Opt-out allein für Großbritannien oder auch für alle übrigen Mitgliedstaaten gelten würde. Während die britische Regierung Letzteres bevorzugte, um keine Außenseiterrolle einzunehmen, betonten die Kommission und die meisten anderen Mitgliedstaaten, dass ein ‚allgemeines Opt-out‘ die Währungsunion insgesamt gefährden würde. Lediglich Dänemark unterstützte die britische Position.⁴⁴³

In den Verhandlungen über die Politische Union stand unterdessen die Struktur der künftigen EU im Zentrum. Im Kern ging es dabei weiterhin um die Frage, wie weit die neuen Politikbereiche supranational oder intergouvernemental ausgestaltet werden sollten. In einem inoffiziellen Vertragsentwurf („Non-Paper“) präsentierte die luxemburgische Regierung, die zum Jahreswechsel die Ratspräsidentschaft übernommen hatte, im April 1991 erstmals ein Modell mit drei ‚Säulen‘: Demnach sollten die bereits existierenden Europäischen Gemeinschaften als erste Säule der zu grün-

440 Vgl. Corbett 1993:40–41, de la Serre / Lequesne 1991:319. Lediglich in einzelnen Fragen wurde die deutsche Position letztlich abgelehnt, etwa in Bezug auf eine von der Bundesregierung vorgeschlagene Klausel, die alle Mitgliedstaaten zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen verpflichten sollte.

441 Vgl. Corbett 1993:42–43.

442 Vgl. Blair 1999:176–178.

443 Vgl. Corbett 1993:41–42, Dyson / Featherstone 1999:656–659, Blair 1999:178–181.

denden Union erhalten bleiben, wobei die meisten neuen Politikbereiche in den EWG-Vertrag aufgenommen und damit der supranationalen Gemeinschaftsmethode (mit einem neuen Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments) unterworfen sein würden. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Innenes und Justiz sollten hingegen als zweite und dritte Säule der Union einen je eigenen, rein intergouvernementalen Rechtsrahmen erhalten.⁴⁴⁴

Dieses luxemburgische Non-Paper war als Kompromiss gedacht. Es stieß jedoch nicht nur auf die Ablehnung der britischen Regierung – die während der gesamten Regierungskonferenz ihre Skepsis gegenüber neuen europäischen Kompetenzen aufrechterhielt –, sondern auch auf die Kritik des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie der belgischen und niederländischen Regierung, die darin einen vorschnellen Verzicht auf weiterreichende supranationale Ambitionen sahen. Dennoch unterschied sich der offizielle Vertragsentwurf, den die luxemburgische Präsidentschaft Mitte Juni veröffentlichte, kaum von dem ersten Vorschlag. Auf seinem Gipfeltreffen Ende Juni erklärte der Europäische Rat diesen Entwurf zur Grundlage der weiteren Verhandlungen.⁴⁴⁵

Die niederländische Regierung unter Ruud Lubbers, die in der zweiten Jahreshälfte die Ratspräsidentschaft übernahm, war mit der ‚Säulenstruktur‘ weiterhin unzufrieden. Erneut wurde die Vertragsreform jedoch durch aktuelle Ereignisse von der Spalte der Tagesordnung verdrängt: Anfang Juli übernahm die EG eine wichtige Vermittlerrolle im slowenischen Unabhängigkeitskrieg;⁴⁴⁶ Ende August fand in Moskau ein gescheiterter kommunistischer Putschversuch gegen Michail Gorbatschow statt, der zunächst Deutschland und Dänemark, dann auch die übrigen EG-Staaten dazu brachte, diplomatische Beziehungen mit den baltischen Republiken aufzunehmen. Erst im September kamen die Niederlande schließlich dazu, einen neuen Vertragsentwurf zu präsentieren, der auch die Außen- und Innenpolitik in den supranationalen Gemeinschaftsrahmen integrierte.⁴⁴⁷ Die Kommission begrüßte diesen Vorstoß, doch bei einem Außenminister-

444 Regierung von Luxemburg 17.04.1991. Vgl. auch Pastoors 2005:90–91.

445 Vgl. Corbett 1993:31, Pastoors 2005:91–93.

446 Vgl. hierzu Eisermann 2000:35–40.

447 Regierung der Niederlande 24.09.1991. Zu den Motiven der niederländischen Regierung zählte außer dem Druck des traditionell supranational gesinnten niederländischen Parlaments auch die Sorge vor einem deutsch-französischen Übergewicht bei einer Stärkung des Europäischen Rats (vgl. Pastoors 2005:93–99).

4. Dritte Phase: Bis zum Gipfel von Maastricht

treffen am 30. September wiesen die Vertreter aller anderen Mitgliedstaaten bis auf Belgien den neuen Entwurf zurück.⁴⁴⁸

Der zweite Vertragsentwurf, den die niederländische Regierung am 8. Oktober 1991 vorstellte und der die Schlussphase der Regierungskonferenzen einleitete, orientierte sich deshalb im Wesentlichen wieder an dem luxemburgischen Plan. Auf zwei ‚Konklaven‘ der Außenminister in Noordwijk (12./13. November) und der Finanzminister in Scheveningen (1.-3. Dezember) kam es zu weitgehenden Einigungen über die Reforminhalte. Für den Gipfel des Europäischen Rates, der am 9./10. Dezember in Maastricht stattfinden würde, blieb lediglich eine recht klar abgegrenzte Anzahl von offenen Fragen zu beantworten. Dahinter verbargen sich teils tatsächliche Meinungsverschiedenheiten; teils handelte es sich aber auch um Probleme, für die sich bereits recht deutlich eine Lösung abzeichnete und die nur aufgrund ihrer hohen symbolischen Bedeutung nicht schon auf Ministerebene abschließend geregelt werden konnten.

4.2 Der Gipfel von Maastricht

Waren schon die Regierungskonferenzen immer wieder von anderen internationalen Ereignissen überschattet gewesen, so galt dasselbe auch für den Europäischen Rat von Maastricht. Zum einen fiel der Beginn des Gipfels zeitlich mit einem neuen Höhepunkt der Entwicklungen in Osteuropa zusammen: Nur einen Tag zuvor hatten die Regierungschefs Russlands, Weißrusslands und der Ukraine das Gründungsabkommen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten unterzeichnet und die Auflösung der Sowjet-

448 Corbett zufolge entsprach der niederländische Text zwar in den meisten Fragen der Sichtweise einer Mehrheit der Mitgliedstaaten, stieß jedoch bei Großbritannien und einigen anderen auf scharfe Ablehnung. Da ein Konsens auf dieser Grundlage so kurz vor dem vorgesehenen Abschluss der Regierungskonferenz unwahrscheinlich schien, ließen ihn letztlich auch die integrationsfreundlicheren Regierungen fallen (Corbett 1993:31–32). Pastoors sieht den Grund für das in den Niederlanden als ‚Schwarzer Montag‘ bekannte Scheitern des Vorschlags zudem in einer mangelnden Koordinierung innerhalb der niederländischen Regierung sowie einer ungenügenden Einbindung der übrigen Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des Entwurfs. Insbesondere hatten die Niederländer mit der Unterstützung des deutschen Außenministers Genscher gerechnet; dieser wollte jedoch keinen Konflikt mit der französischen Regierung riskieren, die ihrerseits eine intergouvernementale Ausrichtung der Politischen Union anstrebte (Pastoors 2005:99–113).

union proklamiert.⁴⁴⁹ Zum anderen setzte sich auch der Krieg in Jugoslawien fort; im November war es zu serbischen Kriegsverbrechen in Vukovar sowie zu Gegenoffensiven kroatischer Truppen gekommen. Insbesondere die deutsche Bundesregierung drängte deshalb immer stärker auf eine rasche Anerkennung der slowenischen und kroatischen Unabhängigkeit, was von Frankreich, Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten skeptisch gesehen wurde. In Maastricht wurde das Thema letztlich nicht behandelt; in der Folge kündigte Deutschland wenige Tage nach dem Gipfel allerdings an, im Januar 1992 gegebenenfalls im Alleingang diplomatische Beziehungen mit den ehemaligen jugoslawischen Teilstaaten aufzunehmen.⁴⁵⁰

Doch nicht nur diese außenpolitischen Unsicherheiten führten in den Tagen vor dem Gipfel von Maastricht zu einer angespannten Stimmung zwischen den Regierungen. Trotz der insgesamt recht guten Einigungsansichten verschärfte sich der Ton der Auseinandersetzung auch in Bezug auf die Vertragsreform selbst. Eine ganze Reihe von Akteuren ging dazu über, ihre jeweiligen Forderungen zu unterstreichen, indem sie Veto-Drohungen gegen den Vertrag insgesamt aussprachen: So erklärte etwa Helmut Kohl Ende November in eher allgemeiner Form, die Bundesregierung werde den Vertrag nur unterzeichnen, wenn die Einigung zur Politischen Union weit genug gehe.⁴⁵¹ Die belgische Regierung kündigte ein Veto an, falls die Rolle Brüssels als Sitz der europäischen Organe in Frage gestellt würde.⁴⁵² Der deutsche Bundesrat erklärte, die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips im Vertragsentwurf sei „unter keinen Umständen akzeptabel“,

449 Obwohl der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow dies umgehend als ‚illegal‘ bezeichnete, reagierte der Europäische Rat mit einer Erklärung, die im Wesentlichen die GUS unterstützte: Ohne sich explizit zur Legalität des GUS-Abkommens zu äußern, erkannten die Staats- und Regierungschefs der EG an, dass „der Prozess der Umgestaltung der Sowjetunion [...] in eine entscheidende Phase eingetreten“ sei, und sprachen unter anderem von den „souverän werdenden Republiken“ (Europäischer Rat 09.12.1991).

450 Vgl. Eisermann 2000:71–82.

451 Vgl. SZ 23.11.1991:1.

452 Vgl. FAZ 06.12.1991:1b. Hintergrund war der Streit zwischen Frankreich und Belgien über den möglichen Umzug des Europäischen Parlaments von Straßburg nach Brüssel sowie zwischen den Niederlanden und Deutschland über die Ansiedlung der Europäischen Zentralbank in Amsterdam oder Frankfurt am Main. Im November wurde eine angebliche Absprache zwischen Frankreich und den Niederlanden über diese Sitzfrage öffentlich, die Belgien mit seiner Vetodrohung zurückwies.

und deutete eine Ablehnung der Ratifikation an.⁴⁵³ Das Europäische Parlament wiederum drohte seine Zustimmung zu verweigern, wenn der Vertrag keine hinreichend föderale Struktur und demokratische Legitimation gewährleiste.⁴⁵⁴ Und auch in Bezug auf die Verfahren der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Asylpolitik bekräftigten verschiedene Mitgliedstaaten vor dem Gipfel noch einmal ihre jeweiligen Maximalpositionen.

Für die meisten dieser Probleme zeichneten sich jedoch schon im Vor- aus Kompromisslinien ab.⁴⁵⁵ Die Frage nach dem Sitz der europäischen Organe wurde auf dem Gipfel schlicht ausgespart,⁴⁵⁶ die Befürchtungen des Bundesrats wurden durch die Ankündigung einer Umformulierung

-
- 453 Bundesrat 07.11.1991. Konkret hieß es im Vertragsentwurf, dass die EG nur tätig werden dürfe, wenn sie ein Ziel „besser“ erreichen könne als die Mitgliedstaaten. Der Bundesrat forderte stattdessen eine etwas restriktivere Formulierung, die Aktivitäten der EG nur erlaubte, wenn zum Erreichen ihrer Ziele Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen „nicht ausreichen“. (Diese Formulierung ging ursprünglich auf den Bericht einer Länderarbeitsgruppe von Mai 1990 zurück; vgl. Arbeitsgruppe ‚Europa der Regionen‘ der Staats- und Senatskanzleien der Länder 22.05.1990:49). In der endgültigen Vertragsfassung kam es schließlich zu einer etwas holprigen Kombination beider Wendungen: Die Gemeinschaft werde nur tätig, sofern ihre Ziele auf nationaler Ebene „nicht ausreichend erreicht werden können und daher [...] besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b EGV).
- 454 Die Europaabgeordneten besaßen selbst zwar formell kein Ratifikationsrecht, doch das belgische und italienische Parlament hatten angekündigt, ihrerseits den Vertrag erst nach einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments ratifizieren zu wollen. Auch im Deutschen Bundestag wurde ein entsprechender Antrag von der SPD-Fraktion eingebracht (SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag 05.12.1991), aber von der Bundestagsmehrheit aus CDU/CSU und FDP abgelehnt. Letztlich erklärte die SPD-Fraktion stattdessen, sie würde die für die Ratifikation notwendige Grundgesetzänderung nicht mittragen, sofern das Europäische Parlament nicht hinreichend gestärkt würde, was angesichts der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag faktisch ebenfalls einer Veto-Drohung gleichkam.
- 455 Zu den Ergebnissen des Gipfels allgemein vgl. auch oben, Erster Teil, Kapitel 2.2.
- 456 Erst auf dem Europäischen Rat von Edinburgh wurde ein Beschluss über die Neuverteilung der bestehenden europäischen Institutionen zwischen Brüssel, Luxemburg und Straßburg getroffen (vgl. Europäischer Rat 11.12.1992:1289). Der Beschluss über die Ansiedlung der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main (sowie einer Reihe anderer neu geschaffener Institutionen in anderen europäischen Städten, etwa Europol in Den Haag) erfolgte erst auf dem Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 1993 (vgl. Europäischer Rat 29.10.1993). Zur Auseinandersetzung über den Sitz der EZB vgl. auch Stadler 1996:166–169.

entkräftet. Die Stärkung der Europaabgeordneten unter anderem durch das Mitentscheidungsverfahren und ein Mitspracherecht bei der Wahl des Kommissionspräsidenten war im niederländischen Vertragsentwurf ohnehin schon vorgesehen; in Maastricht gab auch die britische Regierung ihren zuletzt eher taktischen Widerstand dagegen auf.⁴⁵⁷ Für die gemeinsame Außenpolitik wurde die bereits im Dezember 1990 vorgeschlagene Brückenklausel übernommen, nach der der Rat künftig einstimmig würde beschließen können, bestimmte Entscheidungen mit Mehrheit zu treffen. Für die Verteidigungspolitik wurde ein Formelkompromiss gefunden, demzufolge die WEU ein „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“ sei und von dieser um die Durchführung verteidigungspolitischer Entscheidungen „ersucht“ werden könne (Art. J.4 Abs. 2 EUV). Für die ZJI wiederum hatte die deutsche Bundesregierung kurz vor dem Gipfel vorgeschlagen, bestimmte Bereiche nicht sofort, aber zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt zu vergemeinschaften. Eine entsprechende Stufenklausel wurde jedoch nur für die Visumspolitik vereinbart;⁴⁵⁸ ansonsten blieb die Innenpolitik vor allem auf britisches Betreiben hin intergouvernemental.⁴⁵⁹ Zum wichtigsten Kompromissbaustein wurde hier die Revisionsklausel, die für 1996 die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz zur weiteren Vertiefung der Integration vorsah.

Größer waren die Konflikte über die Währungsunion, wo vor allem die genaue Ausgestaltung der Opt-out-Regelungen sowie das von Frankreich geforderte verbindliche Datum für den Einstieg in die dritte Stufe umstrit-

457 Zu den verschiedenen Positionen in der Debatte über die neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments vgl. Corbett 1993:56–60. Zu den Forderungen des Parlaments, die erst in Maastricht beschlossen wurden, gehörte etwa die Angleichung der Amtszeit der Kommission an den Rhythmus der Europawahlen. Andere Wünsche der Europaabgeordneten blieben hingegen unberücksichtigt: So erhielt das Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren zwar ein Vetorecht gegen vorgeschlagene Rechtsakte; der Rat konnte Rechtsakte jedoch weiterhin allein verabschieden, wenn es sich mangels einer beschlussfähigen Mehrheit überhaupt nicht dazu äußerte. Teil des Kompromisses mit Großbritannien war zudem der Verzicht auf den Begriff „Mitentscheidungsverfahren“, der im Vertragstext durch die Formulierung „Verfahren nach Artikel 189b“ ersetzt wurde.

458 Nach Art. 100c Abs. 3 EGV sollte der Rat über Visumsfragen bis 1996 einstimmig entscheiden, ab diesem Zeitpunkt nach Mehrheitsprinzip.

459 Zudem traf der Europäische Rat in Maastricht eine Reihe von innen- und einwanderungspolitischen Einzelentscheidungen, von denen die wichtigste die – wesentlich von Deutschland vorangetriebene – Gründung der Europäischen Polizeibehörde Europol betraf (vgl. Oberleitner 1998:100). Dieser Beschluss hing formal allerdings nicht mit der Vertragsreform zusammen und fand sich nur im Schlusskommuniqué des Gipfels (vgl. Europäischer Rat 09.12.1991:1160).

ten waren. Während Helmut Kohl vor dem Gipfel mit einem Bekenntnis zur ‚Unumkehrbarkeit‘ der Währungsunion die französische Position stützte, fürchteten Spanien, Portugal und Griechenland, bei einem starren Zeitplan den Konvergenzanforderungen nicht rechtzeitig genügen zu können.⁴⁶⁰ Ende November weitete sich diese Auseinandersetzung zu einem Streit über Finanzhilfen für die ärmeren Mitgliedstaaten aus: In einer Rede vor seinem nationalen Parlament forderte der spanische Ministerpräsident Felipe González die Einführung eines ‚Konvergenzfonds‘ und drohte mit einer Ablehnung des Vertrags, falls hierzu kein ‚zufriedenstellendes Resultat‘ erreicht würde.⁴⁶¹ Unterstützung erhielt er dabei von den übrigen südeuropäischen Staaten sowie von Irland, während die deutsche, britische und andere Regierungen es ablehnten, diese Frage zum Bestandteil der Vertragsverhandlungen zu machen.

All diese Probleme erwiesen sich letztlich jedoch als lösbar. Als Kompromiss im Streit über die Finanzhilfen wurde dem Vertrag ein Protokoll beigefügt, das bis Ende 1993 die Schaffung eines neuen ‚Kohäsionsfonds‘ in Aussicht stellte, dessen Mittelausstattung aber zunächst offen blieb.⁴⁶² Für den Übergang zur dritten Stufe der Währungsunion wurde entsprechend der deutsch-französischen Position ein Verfahren festgelegt, das die Einführung der Einheitswährung spätestens zum 1. Januar 1999 für alle Staaten verbindlich machte, die zu diesem Zeitpunkt die Konvergenzkriterien erfüllen würden. Opt-out-Regelungen gab es nur für Großbritannien und Dänemark, die durch spezielle Zusatzprotokolle zum Vertrag das Recht erhielten, vor dem Beitritt zur dritten Stufe der Währungsunion eine weitere nationale Abstimmung durchzuführen.⁴⁶³

Die schärfste Veto-Drohung vor dem Maastrichter Gipfel betraf allerdings keine inhaltliche, sondern eine symbolische Frage. Stein des Anstoßes war die Formulierung, dass der Vertrag ein Schritt in dem „Prozess zu einer Union mit föderaler Ausrichtung“ sei, die von der luxemburgischen Ratspräidentschaft eingeführt und in allen späteren Entwürfen übernom-

460 Vgl. Corbett 1993:43.

461 González 28.11.1991:7561.

462 Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 07.02.1992; vgl. auch Corbett 1993:52. Der Kohäsionsfonds sollte Umwelt- und Verkehrsprojekte in Mitgliedstaaten fördern, deren Pro-Kopf-BIP unter 90 Prozent des EG-Durchschnitts lag und die ein Programm zur Erfüllung der Konvergenzkriterien verfolgten.

463 Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, 07.02.1992; Protokoll über einige Bestimmungen betreffend Dänemark, 07.02.1992.

men worden war. Anfang November kündigte die britische Regierung an, die Verwendung des Wortes ‚föderal‘ im Vertragstext auf keinen Fall akzeptieren zu wollen. Als daraufhin sowohl Delors als auch der niederländische Regierungschef Lubbers signalisierten, ein Verzicht auf den Begriff sei möglich, sofern Großbritannien im Gegenzug Zugeständnisse in anderen Bereichen mache, weitete der britische Premierminister Major seine Position aus, indem er erklärte, über diese Frage nicht einmal zu Verhandlungen bereit zu sein. Diese gezielte Verschärfung war jedoch vor allem dem Druck geschuldet, dem sich Major in den Wochen vor dem Gipfel vonseiten des europaskeptischen Flügels der Conservative Party ausgesetzt sah. Verschiedene Fraktionsmitglieder um Margaret Thatcher forderten angesichts der Zugeständnisse, die die britische Regierung im Verlauf der Regierungskonferenzen gemacht hatte, ein nationales Referendum über die Verhandlungsergebnisse; verschiedentlich wurde sogar mit der Gründung einer neuen, dezidiert national-souveränistischen Partei gedroht.⁴⁶⁴ Durch die inszenierte Eskalation des Konflikts über das Wort ‚föderal‘ konnte sich Major parteiintern als Vertreter einer harten Linie präsentieren, ohne aber die Einigung über den Vertrag wirklich zu gefährden. Letztlich kam es auf dem Gipfel wenig überraschend zu einem Verzicht auf die Formulierung.

Zur wichtigsten wirklichen Streitfrage wurde schließlich die Sozialpolitik. Während der Regierungskonferenzen hatte vor allem Jacques Delors sich für eine Neufassung des Sozialkapitels im EWG-Vertrag eingesetzt, um der Gemeinschaft in verschiedenen sozialpolitischen Bereichen die Festlegung von Mindeststandards zu ermöglichen. Im Zuge der Veto-Drohungen in den Tagen vor dem Gipfel kam es nun zu scheinbar unvereinbaren Positionierungen: Während Großbritannien jegliche Veränderung am Sozialkapitel des EWG-Vertrags kategorisch ausschloss, erklärten Frankreich und einige weitere Regierungen diese zur unverzichtbaren Bedingung für eine Einigung. Doch auch hierzu fand sich in Maastricht nach mehrstündigen Verhandlungen eine Lösung: Auf Vorschlag Delors' wurden die von Großbritannien abgelehnten Änderungen am Sozialkapitel in

464 Tatsächlich gründete der Historiker Alan Sked im November 1991 die kleine Anti-Federalist League, die 1992 mit eigenen Kandidaten bei der Unterhauswahl antrat und sich 1993 zur UK Independence Party (UKIP) umorganisierte (zu den Wurzeln von UKIP in der Tradition der europaskeptischen Konservativen vgl. Tournier-Sol 2015:142). Später entstand außerdem die Referendum Party, deren einzige politische Ziele die Durchführung eines Referendums über den Vertrag von Maastricht sowie eine Neuverhandlung der britischen Mitgliedschaft in der EU waren (vgl. Carter u. a. 1998).

ein eigenständiges Sozialabkommen ausgegliedert, welches nur von den elf übrigen Regierungen unterzeichnet und dem Vertrag in einem Protokoll beigefügt wurde.⁴⁶⁵

Insgesamt war der Gipfel von Maastricht also nicht von neuen visionären Beschlüssen, sondern von der Suche nach Kompromissen dominiert, um die verbliebenen Gegensätze zwischen den Regierungen in teils mehr, teils weniger stringenter Form zu überbrücken. Für John Major stellte sich das Treffen damit als voller Erfolg dar: Kurz nach seiner Rückkehr nach London beschrieb er die Ergebnisse in einer Erklärung vor Medienvertretern euphorisch als „game, set and match for Britain“.⁴⁶⁶ Womöglich noch wichtiger war für den Premierminister, dass auch Margaret Thatcher wenige Tage später ihre Unterstützung für den Ausgang der Verhandlungen erklärte und die Forderung nach einem Referendum zurückzog. Obwohl eine kleine Anzahl europaskeptischer Unterhausabgeordneter unter Führung von Norman Tebbit weiterhin Unzufriedenheit äußerte, war damit die befürchtete Spaltung der Conservative Party abgewendet – wenigstens für einige Monate, bevor die Differenzen in der Fraktion anlässlich der Ratifikation des Vertrags erneut ausbrachen. Dass die Opposition aus Labour Party und Liberaldemokraten erneut scharfe Kritik an der europapolitischen Isolation des Landes übte, schmälerte die Hochstimmung der britischen Regierung nach dem Gipfel von Maastricht kaum.⁴⁶⁷

Die übrigen an den Verhandlungen beteiligten Akteure bewerteten die Ergebnisse zurückhaltender, aber ebenfalls positiv. In Deutschland beschrieb Helmut Kohl die Einigung als Erfolg, und auch die SPD begrüßte die Resultate, obwohl sie in manchen Bereichen hinter den Erwartungen zurückgeblieben seien. In Frankreich übte ein Teil der gaullistischen Opposition harsche Kritik an einzelnen Vertragsbestandteilen, durch die die nationale Souveränität in Frage gestellt werde, während die Regierung betonte, dass die wichtigsten Forderungen zur Politischen Union trotz des britischen Widerstands durchgesetzt worden seien. Zudem deutete François Mitterrand wenige Tage nach dem Gipfel erstmals die Möglichkeit einer Ratifikation durch ein nationales Referendum an, was von den Gaullisten begrüßt, von den europafreundlichen Parteien UDF und CDS hingegen als wahltaktisches Manöver der Regierung kritisiert wurde. Ebenfalls verhalten waren schließlich die Reaktionen der Kommission und

465 Protokoll über die Sozialpolitik, 07.02.1992. Zu den Maastrichter Verhandlungen über die Sozialpolitik vgl. auch Corbett 1993:49–51, Blair 1999:93–120.

466 Vgl. TT 11.12.1991:1a.

467 Vgl. Childs 2006:276, Grob-Fitzgibbon 2016:459–460.

des Europäischen Parlaments, die zwar die Maastrichter Beschlüsse als bedeutenden Fortschritt beschrieben, aber verschiedene Elemente des Vertrags – etwa die ‚Säulenstruktur‘ oder das britische Sozial-Opt-out – auch nachdrücklich kritisierten.

Nach der Endredaktion und der Übersetzung des Vertrags in alle Amtssprachen wurde er von den Außen- und Finanzministern der Mitgliedstaaten am 7. Februar 1992 bei einer feierlichen Zeremonie in Maastricht unterzeichnet. Genau zwei Monate später verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der es seitenlang die „größten Unzulänglichkeiten“ des Abkommens auflistete, sich zugleich aber klar für eine Ratifikation (und eine weitere Vertiefung bei der nächsten Vertragsreform) aussprach.⁴⁶⁸

Mit diesem Votum endete der ‚europäische‘ Teil des Reformverfahrens. Auch wenn es bis zum Abschluss der Ratifikation noch rund anderthalb Jahre dauern sollte – was insbesondere an dem gescheiterten dänischen Referendum am 2. Juni 1992 lag, dem erst ein knappes Jahr später in einer neuen Volksabstimmung die Zustimmung zum Vertrag folgte –, spielte sich die Auseinandersetzung darüber fortan vor allem innerhalb der nationalen politischen Systeme ab und bot damit kaum noch Anlass zu einem europäischen Verfassungsmoment. Zum letzten Hindernis wurde schließlich eine Klage vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht, die jedoch am 12. Oktober 1993 abgewiesen wurde. Nachdem daraufhin die Bundesrepublik als letzter Mitgliedstaat die Ratifikationsurkunde hinterlegt hatte, trat der Vertrag über die Europäische Union am 1. November 1993 in Kraft.

468 Europäisches Parlament 07.04.1992.

5. Ergebnisse des Zweiten Teils

Im Verlauf der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht lassen sich im Wesentlichen drei Phasen unterscheiden: Bis zum Fall der Berliner Mauer im November 1989 waren es hauptsächlich die supranationalen EG-Organen, die sich für eine Vertragsänderung einsetzten. Dies betraf vor allem das Europäische Parlament, welches eine Reihe von föderalistisch inspirierten Reformen vorschlug, die nicht zuletzt auf eine Stärkung der Europaabgeordneten selbst hinausliefen. Aber auch die Europäische Kommission unter Jacques Delors verfolgte mit dem Ziel einer europäischen Einheitswährung eine klar supranationale Agenda. Die nationalen Regierungen standen einer Vertragsreform hingegen großteils zurückhaltend bis ablehnend gegenüber. Während die Vorschläge des Parlaments weitgehend ignoriert wurden, wurde die Währungsunion vom Europäischen Rat wenigstens offiziell unterstützt. Insbesondere die französische Regierung unter François Mitterrand verfolgte dabei das Ziel, die Dominanz der Deutschen Bundesbank im Europäischen Währungssystem zu überwinden. Der deutsche Unwille, einen klaren Zeitplan für den Übergang zu einer Einheitswährung festzulegen, und besonders die strikte britische Weigerung gegenüber jeglicher Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene machten die vollständige Umsetzung des im April 1989 vorgestellten Delorsplans jedoch unwahrscheinlich.

Die eigentliche Schlüsselphase für die Vertragsreform bildete der Zeitraum zwischen November 1989 und Oktober 1990, wobei besonders die Haltung der deutschen und französischen Regierung eine entscheidende Rolle spielte. Wichtiger Auslöser war der Fall der Berliner Mauer, der überraschend die deutsche Wiedervereinigung auf die Tagesordnung setzte und wegen der Sorge vor einer neuen deutschen Hegemonie zu einer Vertrauenskrise unter den westeuropäischen Staaten führte. In dieser Situation sah die Bundesregierung in einem entschlossenen Bekenntnis zur europäischen Integration die beste Möglichkeit, um sich Unterstützung für ihr wichtigstes eigenes Ziel – die nationale Einheit – zu sichern. Allerdings forderte Helmut Kohl zugleich auch die Verwirklichung einer ‚Politischen Union‘, die die Währungsunion ergänzen und nicht zuletzt für die deutsche Wählerschaft annehmbarer machen sollte. Im Vorfeld des Dubliner Gipfels im April 1990 akzeptierte die französische Regierung diesen Ansatz eines umfassenden Integrationsschritts, der zudem auch von den

5. Ergebnisse des Zweiten Teils

traditionell europafreundlichen Mitgliedstaaten wie Italien, Spanien, Belgien und den Niederlanden unterstützt wurde.

Anders als das Europäische Parlament und Kommissionspräsident Delors folgten die französische und die deutsche Regierung bei der Einleitung der Vertragsverhandlungen also weniger einer europäisch-föderalistischen Motivation, sondern betrachteten die Integration vor allem als Mittel, um bestimmte nationale Zielsetzungen zu verwirklichen. Allerdings griffen sie dabei auf die föderalistisch inspirierten Reformvorschläge der supranationalen Organe zurück und machten sich teils auch deren Argumentationsmuster zu eigen. Im Laufe des Jahres 1990 traf der Europäische Rat deshalb eine Reihe von Beschlüssen, die die wesentlichen Inhalte der Vertragsreform bereits vorwegnahmen. Kontinuierlicher Widerstand kam dabei lediglich von Seiten der britischen Premierministerin Margaret Thatcher. Diese wurde jedoch auf europäischer Ebene weitgehend isoliert und geriet zudem auch innenpolitisch immer mehr unter Druck, bis sie schließlich im November 1990 ihren Rücktritt erklären musste.

Mit der Eröffnung der Regierungskonferenzen im Dezember 1990 begann schließlich die letzte Phase der Vertragsverhandlungen. Je mehr sich die Gespräche diesem formalen Verfahren näherten, desto geringer wurde der Einfluss der supranationalen Organe. Stattdessen trat nun die Suche nach einem Ausgleich zwischen den verschiedenen nationalen Positionen in den Mittelpunkt. Dabei zeigte sich einerseits die neue britische Regierung unter John Major kompromissbereiter als zuvor, andererseits erklärten sich aber auch Deutschland und Frankreich nun eher zu einer intergouvernementalen Ausgestaltung der Politischen Union bereit. Obwohl die beteiligten Akteure kurz vor dem Abschluss der Regierungskonferenzen noch einmal ihre Maximalfordernungen bekräftigten, war im Dezember 1991 auch der Gipfel von Maastricht selbst letztlich von der Suche nach Kompromisslösungen geprägt. Insgesamt brachte diese Phase der Verhandlungen deshalb eine Abschwächung, aber keine Preisgabe des Konstitutionalisierungsschubs. Mit der Vertragsunterzeichnung im Februar und der Zustimmung des Europäischen Parlaments im April 1992 endete schließlich der gesamteuropäische Teil des Reformverfahrens und ging in die nationalen Ratifikationsprozesse über.

Betrachtet man den Verlauf der Vertragsreform unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Verfassungsmoments, so war die Wahrscheinlichkeit für eine rasche Veränderung der öffentlichen Verfassungsdiskurse in der zweiten Phase – zwischen dem Mauerfall und der Eröffnung der Regierungskonferenzen – zweifellos am höchsten. Zum einen waren die Verhandlungen in diesem Zeitraum am stärksten von einer krisenhaften Ent-

wicklung geprägt, in der hohe Unsicherheit über die künftige politische Ordnung Europas bestand und entsprechend tiefgreifende Veränderungen möglich erscheinen mussten. Zum anderen war dies auch tatsächlich die Periode, in der die weitestreichenden Vorentscheidungen über den Vertrag fielen. Ab Beginn der Regierungskonferenzen wurden das Verfahren geordneter und die supranationalen Ambitionen im Europäischen Rat geringer. Obwohl die öffentliche Aufmerksamkeit für die Vertragsreformen in dieser Zeit eher zu- als abnahm, ging damit ab Ende 1990 auch das Potenzial für einen Verfassungsmoment wieder zurück.

In der folgenden Diskursanalyse steht deshalb die zweite Phase der Vertragsverhandlungen von November 1989 bis Dezember 1990 im Mittelpunkt. Um den Verlauf der Debatte besser zu verstehen, werden zuvor jedoch auch die Entwicklungen in der ersten Verhandlungsphase 1988/89 in den Blick genommen. Von der dritten Phase wird hingegen nur der Gipfel von Maastricht selbst betrachtet, der den Augenblick des größten medialen Interesses für die Vertragsreform bildete. Die damit verbundene Verdichtung der Debatte lässt einen Verfassungsmoment ebenfalls grundsätzlich möglich erscheinen, weshalb hier auch die Wochen vor und nach dem Gipfel näher untersucht werden sollen. Auf eine detaillierte Analyse der Mediendiskurse während des Rests der dritten Verhandlungsphase, also der Zeit von Januar bis November 1991, wird hier hingegen verzichtet.

