

# Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970

*Helmut Steinberger \*)*

Das deutsch-sowjetische Vertragswerk vom 12. August 1970<sup>1)</sup> steht an einer Wende der deutschen Politik der Nachkriegszeit, unabhängig davon, ob es in Kraft treten wird oder nicht. Die Leidenschaftlichkeit, mit der die politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen um das Vertragswerk in der Bundesrepublik Deutschland<sup>2)</sup> und selbst darüber hinaus<sup>3)</sup> geführt

---

\*) Verf., Dr. iur., ist Referent am Institut und Privatdozent an der Universität Heidelberg.

<sup>1)</sup> Amtlich veröffentlicht in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bulletin) Nr. 109 vom 17. 8. 1970, S. 1094 ff. Unter Vertragswerk werden hier nicht nur der eigentliche Vertrag, sondern auch die damit in Zusammenhang stehenden Instrumente und Erklärungen, insbesondere der Brief zur deutschen Einheit, der Inhalt des Notenwechsels mit den drei Westmächten und die deutsch-sowjetischen Leitsätze verstanden, ohne daß damit schon etwas über deren Rechtsnatur im einzelnen ausgesagt wird. Texte siehe Anhang S. 150 ff.

<sup>2)</sup> Aus den parlamentarischen Debatten vgl. (6.) Deutscher Bundestag, 23. Sitzung vom 15. 1. 1970, Sten.Ber., S. 851 A ff., Aussprache über den Bericht der Bundesregierung über die Lage der Nation im gespaltenen Deutschland; 53. Sitzung vom 27. 5. 1970, a.a.O., S. 2665 B ff., Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Deutschland-, Ost- und Europapolitik, insbesondere die Ausführungen des Abgeordneten Frhrn. zu Guttentberg, a.a.O., S. 2692 ff., auch abgedruckt in Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 2. 6. 1970; 59. Sitzung vom 17. 6. 1970, a.a.O., S. 3215 C ff., Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Deutschland-, Ost- und Europapolitik; 60. Sitzung vom 18. 6. 1970, a.a.O., S. 3336 C ff., Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Deutschland-, Ost- und Europapolitik; 93. Sitzung vom 28. 1. 1971, a.a.O., S. 5043 B ff., Aussprache über den Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation 1971 u. a.; 94. Sitzung vom 29. 1. 1971, a.a.O., S. 5127 C ff., Aussprache über den Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation 1971 u. a.; sowie die Drucksachen (BT/Drs.) VI/223, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Nation im gespaltenen Deutschland; VI/691, Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Deutschland-, Ost- und Europapolitik vom 27. 4. 1970; VI/757, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betreffend Deutschland-, Ost- und Europapolitik vom 6. 5. 1970; VI/1690, Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation 1971.

Aus den Stellungnahmen von deutscher Regierungsseite vgl. u. a. die Fernsehansprache

werden, erklärt sich aus der mehr oder minder deutlichen Einsicht, daß damit Grundfragen der internationalen Sicherheit und des internationalen Friedens, der staatlichen und nationalen Existenz des deutschen Volkes sowie der freiheitlichen Lebensordnung der Bundesrepublik in entscheidender

---

von Bundeskanzler W. Brandt vom 12. 8. 1970 aus Moskau, Bulletin 1970, S. 1100; die Pressekonferenz des Bundeskanzlers und des Bundesaußenministers am 14. 8. 1970 in Bonn, a.a.O., S. 1101 ff.; Bundesaußenminister W. Scheel, Die deutsche Politik des Gewaltverzichts, FAZ vom 14. 7. 1970; ders., Der Moskauer Vertrag und seine Auswirkungen, Bulletin 1970, S. 1493 ff.; die Rede W. Scheels vom 17. 10. 1970 auf dem Außerordentlichen Parteitag der FDP, a.a.O., S. 1430 ff.; Staatssekretär E. Bahr, Der Vertrag mit der Sowjetunion, a.a.O., S. 1035; Bundesverteidigungsminister H. Schmidt, Deutschland in der Ära der Verhandlungen, a.a.O., S. 1045 ff.; ders., Die Haltung der Bundesrepublik in der Ost-West-Entspannung, a.a.O. 1971, S. 226 ff.; Staatssekretär C. Ahlers, Zum Vertrag mit der Sowjetunion, a.a.O. 1970, S. 1111; die Erläuterung des Parlamentarischen Staatssekretärs K. Moersch vor der Beratenden Versammlung des Europarats am 23. 9. 1970, a.a.O., S. 1337 ff.

Aus der Fülle sonstiger Stellungnahmen vgl. K. Birrenbach, Moskauer Vertrag, Fragen an Willy Brandts Regierung — eine endgültige Beurteilung setzt die Kenntnis der Wortprotokolle von Bahr und Scheel voraus, Christ und Welt vom 4. 9. 1970; E.-W. Böckenförde, Wendung zu einer rechtlosen Politik?, FAZ vom 27. 10. 1970; K. Carstens, Eine Wende in der Deutschlandpolitik, Anmerkungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970, FAZ vom 25. 8. 1970; G. F. Duckwitz, Gewaltverzicht und Interventionsrecht, Außenpolitik Jg. 19 (1968), S. 519 ff.; ders., Die Wende im Osten, a.a.O. Jg. 21 (1970), S. 645 ff.; P. Frank, Sicherheitsprobleme im Lichte des Moskauer Vertrags, Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. 867 ff.; D. Frenzke / J. Hacker / A. Uschakow, Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. 8. 1970 (1971); »Gewaltverzicht« in sowjetischer Sicht, hrsg. von der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle (Bonn 1970); G. Hagen, Die DDR und der Moskauer Vertrag, Außenpolitik Jg. 21 (1970), S. 661 ff.; F. A. von der Heydte, Warum ist der Moskauer Vertrag verfassungswidrig?, Deutschland-Magazin vom 21. 10. 1970; W. Hofstetter, Kollision zwischen Bahr-Papier und Verfassung?, Vorpwarts vom 16. 7. 1970; H. Hupka, Macht vor Recht?, Der Westpreuße Nr. 23 vom 5. 12. 1970; Hans Graf Huyn, Argumente zum deutsch-sowjetischen Vertrag, in: Dialog, November 1970, S. 26 ff.; ders., Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 (o.J.); M. Kriele, Der Streit um die Ostpolitik, Eine Zwischenbilanz, Bulletin 1970, S. 909 ff.; ders., Die deutsche Ostpolitik als Beitrag zur Friedenssicherung, Bulletin 1970, S. 1040 ff.; E. Küchenhoff, Die Verfassungsmäßigkeit des Warschauer Vertrages, Bulletin 1970, S. 1822 ff.; H.-H. Mahnke, Verfassungsrechtliche Aspekte der Verträge mit Moskau und Warschau, Die Neue Gesellschaft 1971, S. 41 ff.; K. Mehnert, Der Moskauer Vertrag, Osteuropa Jg. 20 (1970), S. 809 ff.; Th. Oppermann, Die Gewaltverzichtsposition der BRD, Außenpolitik Jg. 21 (1970), S. 453 ff.; E. Röper, Prüfstein Berlin, Der Moskauer Vertrag und das Viermächterrecht, Die Politische Meinung, H. 3 (1970), S. 21 ff.; U. Scheuner, Die Oder-Neiße-Grenze und die Normalisierung der Beziehungen zum Osten, Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. 377 ff.; ders., Die Bundesrepublik im west-östlichen Spannungsfeld, Hochland Jg. 63 (1971), S. 28 ff.; Th. Sommer, Was der Kanzler unterzeichnet, Eine Analyse des deutsch-sowjetischen Vertrages, Die Zeit vom 14. 8. 1970; Th. Veiter, Zur völkerrechtlichen Bedeutung von Artikel 3 des deutsch-sowjetischen Vertrages vom 12. August 1970, Der Pfeil, H. 10 (1970); H. Weinkauf, Die Ostpolitik im Lichte des Rechts, Rheinischer Merkur vom 17. 7. 1970; ders., Warschauer Vertrag und Grundgesetz, Die rechtliche Seite der neuen Bonner Ostpolitik, Rhein-

Weise berührt werden<sup>4)</sup>). Welche Richtung die sogenannte »Ostpolitik« nehmen wird, ob ihre politischen Ziele sich einer expansionistischen Atomgroßmacht und einer aggressiven »totalitären Ideologie«<sup>5)</sup> gegenüber am Ende als illusionär erweisen werden oder ob sie zu einer erstrebten Friedensordnung, die mehr als bloße Abwesenheit von Gewalt ist, führen wird, ist

nischer Merkur vom 11.12.1970; R. von Weizsäcker, Deutsche Ost- und Westpolitik, in: Die CDU in der Opposition, hrsg. von D. Rollmann (1970), S. 35 ff.; W. Wengler, Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht, Juristenzeitung (JZ) 1970, S. 632 ff.

Eine vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung ausgewählte Zusammenstellung von Auszügen in- und ausländischer Pressestimmen zur Unterzeichnung des Moskauer Vertrages findet sich in: Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bonn 1970) (im folgenden: Der Vertrag vom 12. August 1970), S. 229 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. z. B. George Ball, in International Herald Tribune vom 11.1.1971, S. 6; R. Ellsworth, Technology and International Relations — 1970 and Beyond, Department of State Bulletin (Dept.St.Bull.) Jg. 63 (1970), S. 641 ff.; E. R. Goodman, NATO and German Reunification, Internationale Spectator, Jg. 24 (1970), S. 183 ff.; Leitartikel der Prawda vom 13.8.1970, S. 1; Über den Vertrag zwischen der Sowjetunion und Westdeutschland, Peking-Rundschau Nr. 38 (1970), S. 7 ff.; J. A. Shukow, Gesamteuropäische Sicherheit und Zusammenarbeit, Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. 703 ff.; Kommentar, in Neues Deutschland (Ost-Berlin) vom 12.8.1970, S. 2; Erklärung des Ministerrats der DDR zum Abschluß des Vertrages zwischen der UdSSR und der BRD, Neues Deutschland vom 15.8.1970; Hagen, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 661 ff.; J. Kellermann, Der Vertrag mit Moskau oder: Die neue Lage für Ost-Berlin, Deutschland-Archiv Jg. 3 (1970), S. 1004; I. Spittmann, Von Kassel nach Moskau — Die SED und der deutsch-sowjetische Vertrag, Deutschland-Archiv Jg. 3 (1970), S. 1103; L. Radovanović, Der deutsch-sowjetische Vertrag, Internationale Politik (Belgrad) Jg. 21 (1970), H. 490, S. 12 ff.; V. Kopal, Le sens légal du traité conclu entre l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et la République Fédérale Allemande du point de vue du droit international (tschech.) Časopis pro mezinárodní právo (Prag), Bd. 14 (1970), S. 287 ff.; C. Barcia Trelles, El tratado germano-ruso, Revista de Política Internacional 1970, Nr. 111, S. 11 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. Frank, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 867 ff.; J. Hacker, Die deutsche Frage im Sicherheitskonzept des Warschauer Paktes, Deutschland-Archiv Jg. 3 (1970), S. 897 ff.; ders., Zwei Deutschlands für Krupps und Krauses?, FAZ vom 15.9.1970, S. 10 f.; Ph. Jenninger, Deutsche Außenpolitik für die Zukunft, in: Die Union in der Opposition, hrsg. von G. Götter und E. Pieroth (1970), S. 301 ff.; G. Redemann, Wieder-Vereinigung?, a.a.O., S. 329 ff.; Oppermann, Gewaltverzichtsposition, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 453 ff.; ders., Deutsche Einheit und europäische Friedensordnung, Perspektiven nach dem Moskauer Vertrag, Europa-Archiv Jg. 26 (1971), S. 83 ff.; J. Schilling, Ist die deutsche Ostpolitik dem Kreml jetzt unverdächtig?, Deutschland-Archiv Jg. 3 (1970), S. 919 ff.; H.-A. Jacobsen, Konzeptionen deutscher Ostpolitik 1919—1970, in: Aus Politik und Parlament, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, vom 5.12.1970, S. 3 ff.; K. Moersch, Kontinuität und Wandel der deutsch-sowjetischen Beziehungen seit 1949, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 81 ff.; Scheuner, Hochland Jg. 63, S. 28 ff.

<sup>5)</sup> Vgl. Zum Verhältnis von Sozialdemokratie und Kommunismus, hrsg. vom Vorstand der SPD (Bonn 1971) = Entschließung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 26.2.1971 zum Verhältnis von Sozialdemokratie und Kommunismus, S. 6, 9 ff.

<sup>5</sup> ZaöRV Bd. 31/1-2

derzeit schwer abzuschätzen und dem politischen Kalkül überlassen. Die nachfolgende juristische Betrachtung kann nur versuchen, einige völkerrechtliche Markierungen aufzuzeigen, die das deutsch-sowjetische Vertragswerk, sollte es in Kraft treten, für diese Politik abgesteckt hat. Eine politische Wertung speziell des Moskauer Vertragswerks ist an dieser Stelle damit nicht verbunden und auch nicht beabsichtigt.

## I

1. Der Moskauer Vertrag begründet Rechtsbindungen zwischen seinen Parteien. Die Auffassung, der Vertrag stelle in seiner Gänze eine ausschließlich politische Absprache, ein *gentlemen's agreement*, dar, das der spezifisch vertraglichen Verbindlichkeit entbehre<sup>6)</sup>, vermag nicht zu überzeugen. Gewiß hätte der politische Gehalt des Moskauer Vertragswerks von beiden Seiten in ausschließlich politischer Form fixiert werden können, z. B. in Gestalt einer Deklaration nach Art der jüngsten französisch-sowjetischen Deklaration vom 13. Oktober 1970<sup>7)</sup> oder der französisch-polnischen Deklaration vom 27. November 1970<sup>8)</sup>. Eine solche Form hätte zwar möglicherweise gewisse Tatbestandswirkungen auf Grund allgemeinen Völkerrechts, etwa Anerkennungs-, Präklusions- oder Konsolidierungswirkungen ausgelöst, nicht aber eine vertragliche Bindung herbeigeführt, insbesondere das Verhalten beider Seiten nicht in ein vertragliches Synallagma gebracht. Gegen die Annahme einer ausschließlich politischen Absprache spricht einmal schon die Form des Staatsvertrages als einer typischen Handlungsform des Völkerrechts; sie deutet darauf hin, daß von den Beteiligten eine rechtliche Bindung gewollt und nach außen bekundet worden ist. Aber auch weitere Anhaltspunkte, wie z. B. die Unberührtheitsklausel des Art. 4 des Vertrages in Bezug auf frühere Verträge und Vereinbarungen sowie der Ratifikationsvorbehalt des Art. 5, die bei einer ausschließlich politischen Absprache überflüssig wären, sprechen für die Annahme, daß eine rechtliche Bindung gewollt ist. Hinzu kommt, daß beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland seit Jahren wiederholt ihre Bereitschaft erklärt hatte, mit der Sowjetunion rechtsverbindliche Abmachungen über einen Gewaltverzicht zu treffen<sup>9)</sup>. Angesichts all dieser Umstände hätte man wohl eine eindeutige

<sup>6)</sup> So Fritz Münch, Gesichtspunkte gegen eine Ratifizierung des Moskauer Vertrages, Der Westpreuße Nr. 23 vom 5. 12. 1970, S. 7.

<sup>7)</sup> Abgedruckt in La documentation française, Notes et Etudes 1970, Nr. 3746, S. 26 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. Le Monde vom 29./30. 11. 1970, S. 4.

<sup>9)</sup> Vgl. z. B. die Antwortnote der Bundesregierung vom 9. 4. 1968 auf die sowjetischen Memoranden vom 12. 10. und 21. 11. 1967, abgedruckt in: Die Politik des Gewaltver-

Klarstellung erwarten dürfen, falls beide Seiten oder auch nur eine von ihnen den Moskauer Vertrag nicht als rechtsverbindliche Absprache gewertet wissen wollten. Das ist bislang nicht erfolgt.

Eine andere Frage ist freilich, welche konkreten Rechtsbindungen durch das Vertragswerk begründet werden und ob einzelne Teile als ausschließlich politische Abreden oder Absichtserklärungen zu qualifizieren sind, die einer rechtlichen Bindung ledig sind. Darauf ist zurückzukommen.

2. Obwohl das Vertragswerk, zumal in Art. 3, Bestimmungen enthält, die den Status Deutschlands betreffen, deren Anwendungsbereich mithin über die Bundesrepublik als solche hinausreicht, bestehen unter dem Gesichtspunkt der völkerrechtlichen Kompetenz der Bundesrepublik Deutschland keine Bedenken gegen den Abschluß. Dabei kann dahinstehen, ob die völkerrechtliche Kompetenz der Bundesrepublik auf Grund des Viermächtestatus Deutschlands oder eventueller Rechte und Kompetenzen der Drei Westmächte in Fragen, die Deutschland als Ganzes betreffen, derzeit noch eingeschränkt ist. Insbesondere kann in diesem Zusammenhang offenbleiben, ob Art. 2 Satz 1 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten<sup>10)</sup> — des sog. Deutschland-Vertrages — einen substantiellen Kompetenzmangel umschreibt mit der Folge, daß jedes Handeln der Bundesrepublik in dem dort ausgesparten Jurisdiktionsbereich ein Handeln *ultra vires* wäre<sup>11)</sup>, oder ob es sich dabei lediglich um eine obligatorische Bindung der Bundesrepublik handelt, von der abzuweichen zwar möglicherweise eine Vertragsverletzung gegenüber den Drei Westmächten darstellte, nicht aber die Kompetenzlosigkeit des Verhaltens begründete<sup>12)</sup>. Denn es besteht kein Zweifel daran, daß die Bundesrepublik

---

zichts, Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht, 1949 bis Juli 1969, veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Nachdruck März 1970), S. 28 ff.; das Interview von Bundesaußenminister W. Brandt vom 2. 7. 1967 mit dem Deutschlandfunk, abgedruckt in: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik (2. Aufl. 1970), S. 80 ff., 86.

<sup>10)</sup> Vom 26. 5. 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954, BGBl. 1955 II, S. 305. Die Bestimmung lautet: »Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.«

<sup>11)</sup> Vgl. allgemein F. Berger, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 433 f.

<sup>12)</sup> Man wird nicht fehlgehen in der Annahme, daß bei Abschluß des Deutschland-Vertrages die drei Westmächte Art. 2 Satz 1 als substantielle Kompetenzbeschränkung verstanden und der Bundesrepublik die »volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten« (vgl. Art. 1 Abs. 2 Deutschland-Vertrag) nur mit dieser Maßgabe übertragen haben. Die Regierungsbegründung zu Art. 2 gegenüber dem Bundestag dürfte diese Auffassung bestätigen, bemerkt aber gleichzeitig, daß damit keine Anerkennung der bisherigen Besatzungsgewalt ausgesprochen werde. Es heißt in diesem

in diesen Fragen bislang sowohl bei den Verhandlungen mit der Sowjetunion über das Vertragswerk wie bei dessen Unterzeichnung im Einvernehmen mit ihren Partnern aus dem Deutschland-Vertrag handelte, wodurch ein Kompetenzmangel, sollte er bestanden haben, geheilt wäre — die Sowjetunion als vierte Siegermacht ist ohnedies selbst Partei des Moskauer Vertragswerks.

## II

1. Offenkundig handelt es sich bei dem Moskauer Vertragswerk um ein hochpolitisches Instrument zweier Parteien, deren gegenseitige Beziehungen in den vergangenen Jahrzehnten höchst gespannt waren und die sich bis in die Gegenwart mit äußerstem Mißtrauen begegnen<sup>13)</sup>), was sich in ihrer Zugehörigkeit zu Militärländern zeigt, die zumindest defensiv gegeneinander gerichtet sind<sup>14)</sup>.

Für die Auslegung des Moskauer Vertrags ist, wie bei jedem völkerrecht-

---

Zusammenhang: »Diese Rechte beruhen demnach nicht auf einem Vertragsverhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten. Sie werden den Alliierten von der Bundesrepublik nicht übertragen, sondern werden als Folge aus dem Viermächteverhältnis, das 1945 zwischen den Westmächten und der Sowjetunion begründet worden ist, von jenen zurückbehalten. Die Bundesrepublik nimmt diese Vorbehalte als eine gegebene Tatsache zur Kenntnis, ohne zu ihren rechtlichen Grundlagen Stellung zu nehmen. Eine Anerkennung der bisherigen Besatzungsgewalt, ihrer Grundlagen und ihrer Tragweite wird nicht ausgesprochen. Die Bundesrepublik verpflichtet sich lediglich, sich jeder Maßnahme zu enthalten, welche diese Rechte beeinträchtigen würde. Sie erklärt sich bereit, mit den Drei Mächten zusammen zu wirken, um ihnen die Ausübung dieser Rechte zu erleichtern.« Vgl. BT-Drs. 3500, Anlage 4, S. 7, sowie den Bericht des Bundestagsausschusses für das Besetzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vom 28. 10. 1952, 1. BT-Drs. 3900, S. 7. Vgl. aber die Zweifel von K. Doebring, Bindungen der Bundesrepublik aus dem Deutschlandvertrag, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1971, S. 449 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. z. B. die Dokumentation: Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1963—1969, Internationales Recht und Diplomatie Jg. 1969, S. 139 ff.

<sup>14)</sup> Der Nachdruck, mit dem führende Regierungspolitiker der Bundesrepublik seit Unterzeichnung des Moskauer Vertragswerks betonen, daß ein Verbleiben der Bundesrepublik im westlichen Verteidigungsbündnis erforderlich sei, spricht für sich; vgl. z. B. die Fernsehansprache von Bundeskanzler Brandt am 12. 8. 1970 aus Moskau, Bulletin 1970, S. 1100. Von der stufenweisen Ablösung der Militärländer und ihrer Ersetzung durch etwas »Neues«, von der W. Brandt als Bundesaußenminister noch im Juli 1967 (Interview mit dem Deutschlandfunk, in Auszügen abgedruckt in Archiv der Gegenwart Jg. 37 [1967], S. 13 274 B), als einer von mehreren Möglichkeiten der Entspannungspolitik gesprochen hatte (vgl. auch W. Brandt, Entspannungspolitik mit langem Atem, Außenpolitik Jg. 18 [1967], S. 449 ff., 452 f.), ist zur Zeit nicht mehr die Rede. In seinem Bericht zur Lage der Nation vom 28. 1. 1971 spricht der Bundeskanzler vielmehr von der »unauflöslichen Partnerschaft mit unseren Freunden und Verbündeten«, vgl. Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971 (1971), S. 3 ff., 9.

lichen Vertrag, vom Sinn des Wortlauts im Zusammenhang mit dem Gegenstand und Zweck des Vertrags auszugehen<sup>15)</sup>). Die Bestimmung des Vertragszwecks bereitet, zumal bei hochpolitischen Vertragswerken, nicht geringe Schwierigkeiten. Das zeigt sich gerade auch beim Moskauer Vertrag. Es ist kein Geheimnis, daß beide Seiten mit dem Vertrag zum Beispiel in Fragen des politischen Status Deutschlands oder der europäischen Sicherheit keineswegs übereinstimmende Vorstellungen und politische Zielsetzungen verbinden. Die Sowjetunion wertet das Vertragswerk als Bestätigung, ja Legalisierung und politische Anerkennung des territorialen *status quo* und ihrer Vormachtstellung in Mittel- und Osteuropa; die Bundesregierung verknüpft mit dem Vertragswerk die Hoffnung auf eine »Entkampfung« des Verhältnisses zur Sowjetunion, zu Polen, zur Tschechoslowakei und insbesondere zur DDR, die neue Wege zur Lösung auch der deutschen Frage eröffnen soll. Für die Auslegung eines Vertrags sind indes nicht alle möglichen politischen Wertungen und Zielvorstellungen, die die Parteien mit ihm verbinden mögen, relevant, sondern in erster Linie der Zweck, den die Parteien übereinstimmend mit dem Vertrag verfolgen und den sie im Vertragswortlaut bekundet haben.

Betrachtet man das Moskauer Vertragswerk unter dem Gesichtspunkt seiner Zweckbestimmung, so ergibt sich aus der Präambel und Art. 1 des Vertrags, daß sein Hauptzweck die Einleitung eines politischen Prozesses ist, der unter Aufrechterhaltung des Friedens zu einem Zustand der »Normalisierung« und »Entspannung« führen soll, wobei beide Seiten »von der in diesem Raume bestehenden wirklichen Lage« ausgehen<sup>16)</sup>.

Das Vertragswerk stellt einen Versuch dar, den friedlichen Abbau bestehender Spannungen einzuleiten, die sich zumal aus der besonderen Stellung des geteilten Deutschland und seiner Lage in einem der Schnittpunkte der vom Ost-West-Gegensatz geprägten Nachkriegswelt ergeben. Es ist politisch betrachtet teils ein Stillhalteabkommen, teils ein Ausgleichsabkommen, das in der Absicht und gemäß den jeweiligen Konzeptionen seiner Par-

<sup>15)</sup> Vgl. Art. 31 Ziff. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. 5. 1969, UN Doc. A/CONF. 39/27, ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 711 ff.; obwohl die Konvention noch nicht in Kraft getreten ist, enthält sie an zahlreichen Stellen, so auch in Art. 31 ff., Kodifizierungen bereits geltenden allgemeinen Völker gewohnheitsrechts. Art. 31 Ziff. 1 lautet: »A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose».

<sup>16)</sup> Die Fassung des Art. 1 belegt, daß beide Seiten den Zustand einer »Entspannung« und »Normalisierung« gerade als noch nicht gegeben betrachten, sondern erst »erreichen« und »fördern« wollen. Ziff. 1 Abs. 2 des sog. Bahr-Papiers war demgegenüber mehr statisch gefaßt, indem dort von der Entwicklung friedlicher Beziehungen auf der »Grundlage« der »bestehenden wirklichen Lage« die Rede war.

teien positive Schritte zur Verringerung der Konfrontation im Bereich der europäischen und der internationalen Sicherheit ermöglichen soll. Die Parteien wollen damit einen langfristigen Entspannungsprozeß eröffnen, was immer im übrigen die Zielvorstellungen sind, die jede der Parteien am Ende dieses Weges erreicht sehen möchte<sup>17)</sup>). Hauptzweck des Vertragswerks ist die Einleitung dieses Ausgleichsprozesses unter Aufrechterhaltung des Friedens. Das Vertragswerk begründet hingegen nicht schon selbst eine spezifische Friedensordnung oder ein spezifisches Sicherheitssystem für Europa noch handelt es sich bei ihm, worauf zurückzukommen ist, um eine Friedensregelung für Deutschland oder gar um einen Bündnis- oder Allianzvertrag.

Diese Erkenntnis ist von entscheidender Bedeutung für die Auslegung des Vertragswerks. Denn in diesem Ausgleichsprozeß, der eingebettet ist in die höchst komplexen weltweiten politischen, militärischen, wirtschaftlichen, ideologischen und sonstigen Konstellationen und Implikationen der Nachkriegssituation und der Auswirkungen auf das gesamte Ost-West-Verhältnis weit über Europa hinaus im Gefolge haben wird, hat jede tatsächliche oder rechtliche Position jeder Seite ihren Handelswert. Zu Beginn eines solchen Prozesses kann nicht vermutet werden, daß eine Seite mit dem Vertragswerk irgendwelche Positionen in völkerrechtlich bindender Weise preisgegeben hat, sofern das nicht eindeutig und unmißverständlich in völkerrechtlich bindenden Handlungsformen geschehen ist. Das deutsch-sowjetische Vertragswerk ist daher — jedenfalls in seinen hochpolitischen Klauseln — gerade von seinem Zweck her höchst strikt auszulegen, insbesondere soweit es darum geht auszumachen, ob und in welchem Umfang dadurch völkerrechtliche Bindungen, Berechtigungen oder Verpflichtungen begründet, tatsächliche oder rechtliche Positionen oder Statusverhältnisse völkerrechtlich qualifiziert oder sonstige Rechtswirkungen erzeugt werden. Das Vertragswerk kann zumal nicht — jedenfalls nicht in der gegenwärtigen Phase<sup>18)</sup>

<sup>17)</sup> W. Brandt hat als Außenminister wie als Bundeskanzler mehrmals bedeutet, daß er sich der Fernziele der sowjetischen Deutschlandpolitik wohl bewußt sei, und auf seine Entschlossenheit verwiesen, die Bundesrepublik im westlichen Verteidigungs- und Wirtschaftssystem verankert zu halten. R. von Weizsäcker, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 40, andererseits bezweifelt, daß sich dieser Weg angesichts der prekären Situation der Bundesrepublik durchhalten lasse.

<sup>18)</sup> Die Sowjetunion hat zwar immer wieder versucht, die »Hauptprinzipien« des sog. Potsdamer Abkommens auch für die Gegenwart als »Fundament der friedlichen Nachkriegsregelung in Europa« auszugeben (vgl. z.B. die Botschaft des sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin vom 2. 8. 1970 an Präsident Nixon, Staatspräsident Pompidou und Premierminister Heath, deutsche Übersetzung in Archiv der Gegenwart [1970], S. 15 626 A). Diese Auffassung ist jedoch weder von der Bundesrepublik noch von den drei Westmächten oder anderen westeuropäischen Staaten bislang als rechtsverbindlich

— aus einem rechtlich-politischen Wertgefüge einer speziellen europäischen Friedens- oder Sicherheitsordnung und deren möglichen obersten Prinzipien oder aus einem allgemeinen dynamischen Friedensprinzip und seiner gedachten Verläufe systemimmanent ausgelegt werden<sup>19)</sup>). Denn eine solche spezielle Ordnung kann nach den Vorstellungen der Regierungen beider Seiten erst am Ende des Entspannungs- und Normalisierungsprozesses stehen, etwa nach einer europäischen Sicherheitskonferenz<sup>20)</sup>). Hinzu kommt, daß das deutsch-sowjetische Verhältnis in wesentlichen Statusfragen nicht losgelöst vom Viermächtestatus Deutschlands betrachtet werden kann. Nahezu jede Veränderung tatsächlicher oder rechtlicher Positionen im bilateralen Verhältnis hat Rückwirkungen auf die Position aller am Viermächtestatus Beteiligten oder von ihm Betroffenen. Die Aussparung der »Frage der Rechte der Vier Mächte« aus dem Moskauer Vertrag durch die Erklärungen der Außenminister der beiden Seiten vom 6. August 1970<sup>21)</sup> und, soweit sie vertraglicher Natur sind, durch die Unberührtheitsklausel des Art. 4 des Vertrages nötigt immer dann zu seiner äußerst strengen Auslegung, wenn anderenfalls diese »Frage« berührt würde. Auf der anderen Seite ist das Moskauer Vertragswerk, wie jedes völkerrechtliche Instrument, im Einklang mit den zwingenden Regeln und Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts auszulegen, zumal dort, wo es Friedenspflichten enthält.

Aus diesen allgemeinen Überlegungen ergeben sich zahlreiche konkrete Folgerungen für die Auslegung des Vertragswerks. Hierfür nur einige Beispiele:

Wenn der Vertragswortlaut etwa bestimmte Begriffe, deren völkerrechtliche Bedeutung feststeht oder doch in einem Mindestumfang gesichert ist — mag auch über die Reichweite im einzelnen Streit bestehen —, nicht verwendet, wie z. B. den Begriff Anerkennung, sondern andere Ausdrücke, wie z. B. »uneingeschränkt Achten« oder »als unverletzlich Betrachten«, gebraucht, so ist größte Zurückhaltung geboten, diese oder andere Ausdrücke im Sinne nicht verwendeter Begriffe zu interpretieren. Gewiß gibt es Fälle, wo Sinn und Bedeutung eines nicht verwendeten völkerrechtlichen Begrif-

akzeptiert worden. Vgl. allgemein J. H a c k e r , Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen (2. Aufl. 1969).

<sup>19)</sup> Insofern liegen entscheidende Unterschiede beispielsweise zu den Auslegungsgrundsätzen vor, die die Mehrheit der Richter des StIGH, insbesondere Richter A n z i l o t t i in seinem Sondervotum im deutsch-österreichischen Zollunions-Fall glaubten zugrundelegen zu dürfen; vgl. PCIJ Series A/B, No. 41 — Series C, No. 53, Gutachten vom 5. 9. 1931.

<sup>20)</sup> Vgl. z. B. den Leitsatz 10 des sog. Bahr-Papiers.

<sup>21)</sup> Wiedergegeben in den Noten der Bundesrepublik Deutschland an die Drei Westmächte vom 7. 8. 1970, auch abgedruckt in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 11 ff.

fes so umschrieben sein können, daß nur noch das bloße Wort ausgespart erscheint, oder eine sonstige konkludente Regelung vorliegt, so daß dieselbe völkerrechtliche Wirkung wie beim direkten Gebrauch des Begriffes eintritt. Doch ist gerade bei hochpolitischen Instrumenten von der Art des Moskauer Vertragswerkes insoweit äußerste Behutsamkeit am Platze. Dem politischen Zweck und Ziel eines Ausgleichsinstruments ist es in aller Regel dienlicher, umstrittene oder noch nicht eindeutig ausgetragene Fragen nicht im Wege extensiver Interpretation zu präjudizieren.

Oder, um ein andersartiges Beispiel zu wählen: Wenn die Parteien im 2. Unterabsatz des Art. 3 des Vertrages erklären, »daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden«, so ist damit in rechtsverbindlicher Weise nur festgelegt, daß sie keine Gebietsansprüche haben oder erheben dürfen, nicht aber daß sie eine Politik territorialer Veränderungen nicht auf andere gewaltlose Weise und ohne die Behauptung von Ansprüchen betreiben dürften. Die Bundesrepublik Deutschland wäre daher durch das Moskauer Vertragswerk — und gleiches gilt insoweit für das Warschauer Vertragswerk — völkerrechtlich nicht gehindert, etwa bei einer künftigen Friedensregelung oder dem funktionellen Äquivalent einer solchen Regelung auf Territorialveränderungen hinzuwirken. Ihr ist aus dem Vertrag nur verwehrt, eine solche Politik auf eigene, im Namen der Bundesrepublik Deutschland behauptete völkerrechtliche Gebietsansprüche zu stützen.

Um ein weiteres Beispiel zu erwähnen: Es ist in der Tagespresse mitunter behauptet worden, die Sowjetunion habe in dem Vertragswerk auf ihr Ansehen verzichtet, daß die Bundesrepublik eine förmliche Anerkennung der DDR als Völkerrechtssubjekts oder Westberlins als besonderer politischer Einheit ausspreche. Das Vertragswerk enthält keine Verzichte dieser Art. Richtig ist lediglich, daß die Sowjetunion politische Forderungen dieser Art im Moskauer Vertragswerk nicht durchgesetzt hat, falls sie das versucht haben sollte; sie ist aber aus dem Vertragswerk in keiner Weise verpflichtet, diese Forderungen nicht wieder aufzunehmen und weiterzuverfolgen. Ähnliches gilt für die angebliche Hinnahme der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zu den westlichen Verteidigungsbündnissen und Wirtschaftsgemeinschaften.

Auch die Frage, ob das Vertragswerk Rechtspositionen unmittelbar zugunsten Dritter, z. B. der DDR, Polens oder der Tschechoslowakei, begründe, ist aus dem Sinn und Zweck des Vertrages, wie er oben dargelegt wurde, restriktiv zu beurteilen. Hochpolitische Verträge dieser Art, die einen Ausgleichsprozeß erst einleiten, sind anders als z. B. Diktatfrieden nach Art des Brest-Litowsker<sup>22)</sup> oder des Versailler Friedensvertrags von 1918 bzw.

1919, wesentlich unter dem Gesichtspunkt des politischen Gebens und Nehmens zu sehen. Wenn ein Dritter nicht unmittelbar auf Grund des Vertragswerks in dieses Ausgleichsverhältnis selbst etwas einbringt, so ist im Zweifel nicht anzunehmen, daß er auf Grund eben dieses Vertragswerks unmittelbar einen Vorteil erlangen soll<sup>23)</sup>). Im konkreten Fall heißt das beispielsweise, daß Art. 3 des Moskauer Vertrags nicht als Bestimmung auszulegen ist, die unmittelbar zugunsten der DDR, Polens oder sonstiger Dritter wirkte, also Dritten unmittelbar ein eigenes Recht oder einen eigenen Unterlassungsanspruch auf Grund des Vertrages einräumte. Daran vermag auch jener Leitsatz des sog. Bahr-Papiers nichts zu ändern, wonach der deutsch-sowjetische Vertrag mit den weiteren, von der Bundesrepublik gegebenenfalls mit anderen sog. sozialistischen Ländern abgeschlossenen Verträgen ein einheitliches Ganzes bilden werde. Diese Formulierung, deren politischer Sinn hier einmal dahingestellt bleibe, ist juristisch zu unpräzise und mehrdeutig, um so einschneidende Konsequenzen, wie die unmittelbare Berechtigung Dritter aus einem dieser Verträge daraus im Zweifelsfall herleiten zu können oder um alle diese Vertragswerke in ein einheitliches rechtliches Synallagma zu bringen — ganz abgesehen von der Frage der rechtlichen Qualifizierung des sog. Bahr-Papiers, auf die noch zurückzukommen ist.

2. Das Vertragswerk enthält nicht wenige Begriffe und Bestimmungen, die politisch wie juristisch betrachtet schillernd sind, denen mit juristischen Auslegungsmethoden nur schwerlich, wenn überhaupt ein eindeutiger Sinn abzugewinnen ist oder die einen äußerst weiten Auslegungsspielraum eröffnen, ob es sich nun um einzelne Begriffe wie »Entspannung«, »Normalisierung«, das »Ausgehen« von der »in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage« oder um Regelungen wie den Gewaltverzicht in Art. 2 oder die Unberührtheitsklausel in Art. 4 des Vertrages handelt. Wenn es etwa im Eingangssatz des Art. 3 heißt, »daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen in Europa antastet«, so eröffnet der Begriff »niemand«, im natürlichen Wortsinn genommen, eine weite Skala von Auslegungsmöglichkeiten: Sind damit nur Staaten, ihre Organe und völkerrechtlich handlungsfähige Einheiten, wie z. B. Militärrallianzen, Bundestagsabgeordnete, die nach Berlin fliegen, oder aber auch private Einzelne und Verbände, z. B. Vertriebenenorganisationen oder ethnische Minderheiten in einem Staat gemeint? Die Forderung des Bundes-

<sup>22)</sup> Vgl. dazu W. Baumgart, Brest-Litovsk und Versailles, Ein Vergleich zweier Friedensschlüsse, Historische Zeitschrift, Bd. 210 (1970), S. 583 ff.

<sup>23)</sup> Angemerkt sei hier nur, daß es politisch betrachtet keineswegs als ausgemacht gelten kann, daß z. B. eine unmittelbare Berechtigung der DDR, Polens oder der Tschechoslowakei von der Sowjetunion notwendigerweise als in ihrem Interesse liegend angesehen würde.

aussenministers — sie mag nur taktisch gemeint gewesen sein —, daß die Begriffe des Vertragswerks klar und eindeutig sein müßten, hat sich sicherlich nicht erfüllt.

Das ist weder als politische noch als juristische Kritik an dem Vertragswerk gemeint. Juristisch klare Verträge sind nicht immer schon politisch gute Verträge und juristisch undeutliche Verträge sind nicht notwendigerweise politisch schlechte Instrumente. Gerade zu Beginn eines Versuchs, ein mit zahlreichen Konfliktstoffen auch juristischer Dimension geladenes Spannungsverhältnis abzubauen, kann es diesem Anliegen dienlicher sein, bestimmte rechtliche Fragen nicht hervorzukehren und auszutragen, sondern zu überspielen und im Unklaren zu lassen, in der Hoffnung, daß in einem späteren Stadium eine derzeit nicht erreichbare, beide Seiten auch politisch befriedigende rechtliche Lösung erzielt werde oder der Streitstoff im Laufe der Zeit sich gewissermaßen von selbst auflöse. Dem Juristen sind bei der Aushandlung hochpolitischer Vertragswerke ohnedies engste Grenzen gesteckt. Er kann als solcher in dem zumeist sehr engen Rahmen politisch erreichbarer Alternativen im Grunde genommen nicht mehr als die juristisch denkbaren Implikationen einer Regelung, eines rechtserheblichen Verhaltens der Betroffenen oder der Auslegungsmöglichkeiten eines Textes aufzeigen. Sache der politischen Entscheidung ist es, ein politisches Kalkül dahin anzustellen, ob bestimmte rechtliche Gestaltungen und Verhaltensweisen zu einem politischen Risiko führen und ob ein solches Risiko gegebenenfalls getragen werden sollte.

Zwei Momente werden bei einem derartigen politischen Risikokalkül freilich besonders ins Gewicht fallen: zum einen das bestehende und das künftige Machtverhältnis zwischen den Parteien. Ist die eine Seite so mächtig, daß sie ihre Interpretation politisch durchzusetzen imstande ist, wird für die schwächere Seite die Grenze des tragbaren politischen Risikos, mit dem eine unklare oder mehrdeutige rechtliche Regelung oder Formulierung belastet sein mag, sehr viel rascher erreicht sein, als das ansonsten der Fall sein mag. Das gilt, zum zweiten, um so mehr, wenn, wie bislang im Rahmen des Moskauer Vertragswerks, für den Fall von Rechtsstreitigkeiten aus dem Vertragswerk eine obligatorische rechtliche Streitbeilegung durch eine unabhängige Schiedsinstanz nicht vorgesehen und bei der bekannten Haltung der Sowjetunion zu dieser Art Streitbeilegungsverfahren auch in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten ist. Die ständigen Pressionen, die die Sowjetunion beispielsweise auf Österreich wegen der österreichischen Versuche, in eine engere Verbindung zu den europäischen Wirtschaftsgemeinschaften zu treten, ausübt, zeigen den konkreten Fall einer Risikolage auch außerhalb der Reichweite der Breschnew-Doktrin.

## III

Artikel 1 des Moskauer Vertrages stellt einen der politischen Schwerpunkte des Vertragswerks dar. Während nämlich die Regelungen des Art. 2, sieht man einmal von der Kontroverse um vorgeblieche sowjetische Interventionsbefugnisse ab, vorwiegend deklaratorischen Charakter besitzen und die Regelungen des Art. 3 im wesentlichen eine Konkretisierung des Gewaltverzichts in Bezug auf bestimmte bestehende tatsächliche oder rechtliche Gebietsverhältnisse bringen, also einen mehr statischen Charakter aufweisen, faßt Art. 1 in erster Linie künftige Verhaltensweisen der Parteien ins Auge. Die Parteien »betrachten« es nach Abs. 1 dieses Artikels »als wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen«. Im Abs. 2 »bekunden« sie »ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa und die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern und gehen dabei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus«.

Die zentrale Frage, vielleicht die wichtigste juristische Frage des Vertragswerks überhaupt, ist, ob und inwieweit Art. 1 selbständige vertragliche Verpflichtungen zu einer inhaltlich bestimmten Politik begründet — mit allen rechtlichen Konsequenzen, z. B. für den Fall einer tatsächlichen oder behaupteten Verletzung einer aus Art. 1 entspringenden selbständigen vertraglichen Bindung.

Für die Annahme, daß Art. 1 überhaupt keine Rechtsverpflichtungen, sondern ausschließlich politische Zielvorstellungen deklariere, könnten die Wendungen: »betrachten als Ziel ihrer Politik« und »bekunden ihr Bestreben« sprechen. Wenngleich sich die internationale Vertragspraxis zur Begründung von rechtlichen Verpflichtungen von Vertragsparteien in sehr viel geringerem Umfang einer imperativischen Ausdrucksweise bedient als etwa ein innerstaatlicher Gesetzgeber gegenüber seinem Normadressaten, so drücken doch prädiktative Wendungen, wie die zitierten, von ihrem gewöhnlichen Wortsinn her üblicherweise nicht den Willen der Parteien aus, schon dadurch allein unmittelbar selbständige Rechtsverpflichtungen zu begründen — was nicht heißt, daß sie vertragsrechtlich unerheblich wären. Im Unterschied dazu ist etwa auf die Formulierungen des Art. 2 Satz 2 oder des 1. Unterabsatzes des Art. 3 zu verweisen, wo ausdrücklich von der Übernahme von Verpflichtungen die Rede ist. Andererseits könnte die Stellung im operativen Teil des Vertrages darauf hindeuten, daß damit der Wille zur Begründung selbständiger rechtlicher Verpflichtungen bekundet werden sollte, zumal im Hinblick darauf, daß in den Abs. 1 und 2 der Präambel zum Teil gleiche Gedanken angesprochen sind wie in Art. 1. Gleich-

wohl wäre es gerade bei hochpolitischen völkerrechtlichen Instrumenten nichts Ungewöhnliches, auch in den operativen Teil ausschließlich politisch gedachte Bestimmungen, die jedenfalls nicht unmittelbar selbständige und vollziehbare Rechtsverpflichtungen bewirken, aufzunehmen. Ein prominentes Beispiel hierfür stellen etwa eine Reihe der in dem Protokoll der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 niedergelegten Beschlüsse und Absichtserklärungen, die gemeinhin als »Potsdamer Abkommen« bezeichnet werden, dar, dessen Inhalt im einzelnen von höchst unterschiedlicher rechtlicher und politischer Bedeutung ist und das zum Teil ausschließlich politische Bekundungen umfaßt<sup>24)</sup>.

Ausschlaggebend für eine völkerrechtliche Qualifizierung des Inhalts des Art. 1 des deutsch-sowjetischen Vertrages dürften indes folgende Überlegungen sein: Mit Ausdrücken wie »Entspannung«, »Normalisierung« und »bestehender wirklicher Lage« sind nicht Begriffe, Institute, Statusverhältnisse oder Normenkomplexe angesprochen, die jeweils einen im Völkerrecht anerkannten Inhalt aufweisen, sondern Formeln übernommen worden, die der Nomenklatur außenpolitischer Leitprogramme, Zielvorstellungen und Sachverhaltswertungen der Parteien entstammen<sup>25)</sup>. Es ist bekannt und bedarf an dieser Stelle keiner Darlegung im einzelnen, daß die Vorstellungen der beiden Seiten über das, was der »Entspannung« dient, die »Normalisierung« fördert oder als »bestehende wirkliche Lage« zu werten ist, in wesentlichen Punkten auseinandergehen. Stichworte wie die Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu den westlichen Verteidigungsbündnissen und Wirtschaftsgemeinschaften, die Ausrüstung der Bundeswehr, die Rechtslage Berlins, die Geltung des sog. Potsdamer Abkommens für die Bundesrepublik, das Fortbestehen der Teilung Deutschlands, die Rechtsgrundlagen des Viermächtestatus, das Selbstbestimmungsprinzip in seiner Anwendung auf das deutsche Volk, die Breschnew-Doktrin, die Rechtslage der deutschen Ostgebiete oder die behaupteten sowjetischen Interventionsansprüche mögen hier genügen<sup>26)</sup>. Mit Ausnahme bestimmter Punkte, die in den Art. 2 und 3 des deutsch-sowjetischen Vertrages und in den Leitsätzen des sog. Bahr-Papiers, auf die noch zurückzukommen ist, angesprochen sind, hat das

---

<sup>24)</sup> Vgl. H. Mosler, Potsdamer Abkommen, in: Staatslexikon, Bd. 6 (2. Aufl. 1961), Sp. 431 ff.

<sup>25)</sup> Der Inhalt der Aussage etwa, auf deutschem Boden bestünden zwei deutsche Staaten, ist nicht eine faktische Aussage, sondern die juristische Bewertung eines auch faktische Elemente umfassenden Sachverhalts — zu der man möglicherweise von Rechts wegen gehalten sein kann, die aber ungeachtet dessen Wertung bleibt.

<sup>26)</sup> Man vgl. hierfür nur den dem Moskauer Vertrag vorangegangenen Notenwechsel und die einschlägigen Regierungserklärungen beider Seiten, zum Teil abgedruckt in: Die Politik des Gewaltverzichts, a.a.O. (oben Anm. 9).

Moskauer Vertragswerk diese politischen Kontroversen nicht ausgeräumt; die Ausklammerung der »Frage der Rechte der Vier Mächte«, die Unberührtheitsklausel des Art. 4 und der »Brief zur deutschen Einheit« sind nicht zuletzt in diesem Zusammenhang zu sehen. Es kann keine Rede davon sein, daß sich die Bundesrepublik in Art. 1 rechtlich verpflichtet hätte, die sowjetischen Vorstellungen zur »Entspannung«, »Normalisierung« oder »bestehenden wirklichen Lage«, die Breschnew-Doktrin oder die sowjetische Koexistenzthese zu übernehmen oder sie auch nur zu respektieren<sup>27)</sup>. Gerade weil das Vertragswerk, wie oben dargelegt, nicht selbst schon eine Friedens- und Sicherheitsordnung für Europa begründet noch einen Friedens- oder gar Bündnisvertrag darstellt, kann Art. 1 nicht als eine Art inhaltlicher Grundnorm betrachtet werden, aus der systemimmanent konkrete Handlungspflichten völkerrechtlich hergeleitet werden könnten.

Allein soweit das Vertragswerk konkrete Verhaltenspflichten in rechtlich verbindlicher Form fixiert, sind bestimmte Schritte zur »Entspannung«, »Normalisierung« oder das Ausgehen von der »bestehenden wirklichen Lage« geschuldet. Die Bundesrepublik Deutschland ist beispielsweise auf Grund des Art. 1 nicht völkerrechtlich gehalten, Rüstungsmaßnahmen gleich welcher Art zu unterlassen oder zu begrenzen, NATO-Truppenmanöver auf ihrem Territorium nicht zu dulden, einer engeren Bindung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften entgegenzutreten, sich nicht der Ausdehnung der Meistbegünstigungsklausel im Handelsverkehr auf die Staaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) zu widersetzen oder die politische, militärische oder wirtschaftliche Integration Westeuropas nicht weiter aktiv zu verfolgen. Umgekehrt ist die Sowjetunion aus dem Vertragswerk nicht gehalten, etwa die Vorstellungen der Bundesrepublik über eine »ausgewogene« Truppenreduzierung in Europa, über »menschliche Erleichterungen« zwischen beiden Teilen Deutschlands oder die bessere »Durchlässigkeit« der Grenzen zu unterstützen oder auch nur zu respektieren.

<sup>27)</sup> Es mag zutreffen, daß sich die Sprache tragender politischer Kräfte der Bundesrepublik zunehmend der Nomenklatur sowjetischer Doktrinen bedient (vgl. I. Pietsch, Durchbruch der östlichen Sprachstrategen, *Rheinischer Merkur* vom 1. 1. 1971, S. 10); darin mag eine außen- wie gesellschaftspolitische Dynamik sich ankündigen. Aus dieser Tendenz indes auf eine Übernahme auch des Inhalts dieser Nomenklatur, den ihr die sowjetische Seite beilegt, in den Moskauer Vertrag zu schließen, wäre verfehlt. — Im übrigen entstammen Begriffe wie »Entspannung« oder »Normalisierung« nicht schlechthin der jüngsten politischen Sprachschöpfung. Auch in dem Briefwechsel Adenauer-Bulganin vom 13. 9. 1955 ist von der Herstellung und Entwicklung »normaler Beziehungen« zwischen beiden Seiten die Rede. Von »moralischer Entspannung« ist bemerkenswerterweise im Schlußprotokoll des Locarno-Pakts vom 16. 10. 1925 die Rede. Damit soll freilich nicht eine inhaltliche Identität dieser Terminologie bedeutet werden, wohl aber ihre sinnvariierende Verfügbarkeit.

Aus Art. 1 weiterreichende Verhaltenspflichten herleiten zu wollen als sie in den übrigen Vorschriften des Vertragswerks konkret festgelegt sind, wäre nach den ganzen Umständen höchst ungewöhnlich, insbesondere angesichts der Tatsache, daß das Verhältnis der beiden Seiten nach wie vor durch zahlreiche, äußerst komplexe politische Probleme belastet ist. Es sei nur an die Erklärungen des Bundeskanzlers erinnert, daß die Sicherheit der Bundesrepublik weiterhin durch ihre Verankerung in den westlichen Verteidigungsbündnissen gewährleistet bleiben müsse, was offenbar bekundet, daß er diese Sicherheit nicht schon als durch den Moskauer Vertrag gewährleistet ansieht. Dem Art. 1 weitergehende Verhaltenspflichten zu entnehmen, würde nichts geringeres bedeuten, als daß sich die Parteien auf unabsehbare Zeit — denn der Vertrag enthält keine Kündigungs- oder Beendigungsklausel<sup>28)</sup> — zu einer Politik verpflichtet hätten, deren konkret geschuldete Vollzüge aus so ambivalenten und stetem Wandel unterworfenen Begriffen wie »Entspannung«, »Normalisierung« und dem »Ausgehen« von der »bestehenden wirklichen Lage« zu ermitteln wären. Angesichts der zahlreichen Konfliktstoffe im deutsch-sowjetischen Verhältnis hieße das nicht weniger, als daß beide Seiten sich offenen Auges auf das Risiko einer unabsehbaren Kette möglicher Rechtsstreitigkeiten über die Auslegung und Durchführung des Vertrages eingelassen hätten — mit allen Konsequenzen für die in einem synallagmatischen Verbund stehenden Regelungen dieses Vertragswerks<sup>29)</sup>. Es darf beispielsweise nachdrücklich bezweifelt werden, daß es im Interesse der Sowjetunion läge — jedenfalls solange eine effektive Sicherheitsgarantie der USA für die Bundesrepublik Deutschland und Berlin besteht —, wenn sich die Bundesrepublik mittels des Vorwurfs einer allein aus Art. 1 hergeleiteten schweren Vertragsverletzung seitens der Sowjetunion aus dem Moskauer Vertrag lösen und damit die synallagmatischen Rechtsbindungen aus den übrigen Bestimmungen dieses Vertrages, etwa aus Art. 3, abstreifen könnte. Deshalb wird man sehr genau zu überlegen haben, bevor man den »Geist« des Vertragswerks beschwört.

Gewiß kennen die internationalen Beziehungen völkerrechtliche Instrumente, durch die Parteien sich mitunter zu einer umfassenden politischen Zusammenarbeit über geraume Zeit verpflichten; als Beispiele seien nur die Verträge über die Gründung der europäischen Gemeinschaften, der Vertrag über deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963<sup>30)</sup> oder der sowjetisch-tschechoslowakische Vertrag über Freundschaft, Zusam-

---

<sup>28)</sup> Man vgl. demgegenüber die kurze Befristung der Bismarckschen Rückversicherungsverträge.

<sup>29)</sup> Vgl. dazu Art. 42—72 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

<sup>30)</sup> BGBl. 1963 II, S. 705.

menarbeit und gegenseitigen Beistand vom 6. Mai 1970<sup>31)</sup> genannt. Aber dann pflegen die Beteiligten zur Konkretisierung künftiger, noch nicht im Vertrag selbst präzisierter Verhaltenspflichten und ihrer Vollzüge institutionelle Mechanismen zu schaffen, die von Konsultationsverfahren bis zu supranationalen Einrichtungen reichen können. Im Moskauer Vertragswerk finden sich bislang keine Ansätze solcher Vorkehrungen, auch nicht in Art. 2.

Aus allen diesen Überlegungen folgt, daß sich die Parteien auf konkrete Entspannungs- und Normalisierungsschritte und ein »Ausgehen« von der »bestehenden wirklichen Lage« allein nach Maßgabe der im Vertragswerk selbst näherhin konkretisierten Verhaltenspflichten in völkerrechtlich verbindlicher Weise festgelegt haben. Aus Art. 1 lassen sich keine Verpflichtungen oder sonstigen Bindungen völkerrechtlicher Art entnehmen, die über Verpflichtungen oder sonstige Bindungen, die in anderen Bestimmungen des Vertragswerks begründet sind, hinausgingen<sup>32)</sup>.

Das heißt indes nicht, daß Art. 1 ohne jede völkerrechtliche Bedeutung wäre. Er drückt zweifelsohne den zentralen politischen Zweck aus, den die Parteien mit dem Vertragswerk verfolgen. Darin liegt ein oberster Auslegungsgrundsatz, der durchweg bei der Interpretation des gesamten Vertragswerks rechtserheblich ist. Aber er bedient sich dazu verbaler, dilatorischer Formelkompromisse, aus denen keine selbständigen, unmittelbar vollzugsfähigen rechtlichen Bindungen entspringen. Das mindert seine politische Bedeutung in keiner Weise herab. In den hochpolitischen Beziehungen zwischen Staaten ist die Entschlossenheit zum politischen Ausgleich oder zur weiteren Zusammenarbeit in aller Regel sehr viel wirksamer als vertragliche Rechtsbindungen es sind. Man mag unter Berufung auf Art. 1 etwa den »Geist« des Vertragswerks beschwören, wie das von deutscher Seite im Zusammenhang mit den Störungen des Berlinverkehrs im Winter 1970/71 und sowjetischerseits in Bezug auf die sog. Bundespräsenz in Berlin geschehen ist — ob zu Recht, sei hier dahingestellt —, und das mag politisch sein Gewicht besitzen; der völkerrechtliche Gehalt dieses Artikels ist davon indes zu unterscheiden.

In diesem Zusammenhang wird die Frage nach der völkerrechtlichen Qualifikation jener Leitsätze bedeutsam, die inhaltsgleich mit den Punkten 5—10 des sog. Bahr-Papiers — von manchen auch als Gromyko-Papier bezeichnet<sup>33)</sup> — sind; sie wurden von beiden Seiten bei Unterzeichnung des

<sup>31)</sup> Deutsche Übersetzung in Europa-Archiv 1970, S. D 285 ff.; vgl. darin u. a. die Konsultationsvorschrift des Art. 11.

<sup>32)</sup> Im Ergebnis wohl ähnlich Scheunert, Hochland 1971, S. 28 ff., 35 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. Frhr. zu Guttenberg und W. Marx, in: »Gewaltverzicht« in sowjetischer Sicht (2. Aufl. 1970) hrsg. von der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag.

Vertrages in schriftlicher Form ausgetauscht. Neben den im Vertrag, insbesondere seinen Art. 2 und 3 begründeten Bindungen könnten sich aus diesen Leitsätzen weitere konkretisierte Rechtsbindungen, und zwar vom Inhalt her in erster Linie für die Bundesrepublik Deutschland ergeben. Zur völkerrechtlichen Qualifikation dieser Leitsätze liegen derzeit keine völlig eindeutigen Aussagen der beiden Seiten vor. Staatssekretär Ahlers erklärte in einem Aufsatz, die bisherigen Leitsätze 5—10 des Bahr-Papiers blieben »Absichtserklärungen der beiden Regierungen für ihre künftige Politik«; sie seien nicht mehr »Gegenstand der Verhandlungen« gewesen, über ihren Inhalt bestehe »Einvernehmen« mit der sowjetischen Seite<sup>34)</sup>. Das klingt nach rein politisch gemeinten Absprachen ohne völkerrechtliche Bindungswirkung. Etwas anders hingegen lauten Presseberichte über eine Sitzung des Bundeskabinetts, derzufolge diese Leitsätze »als Nebenabreden zum Vertragswerk« angesehen würden, die »mit der Sowjetunion für den Vollzug der Politik der Bundesregierung als verabredet« gälten, »als gültige Nebenabreden jedoch nicht Bestandteil des Vertrages selbst« seien<sup>35)</sup>. Danach wären Rechtsbindungen aus den Leitsätzen zumindest nicht ausgeschlossen, denn solche Bindungen werden nicht selten auch in Nebenurkunden zu vertraglichen Instrumenten festgelegt (wobei ein Grund für die Wahl dieser Form etwa sein kann, die Abänderung im Vergleich zum Hauptvertrag zu erleichtern). Der Staatsratsvorsitzende der DDR hat versucht, diese Leitsätze als Verpflichtungen der Bundesregierung zu qualifizieren: diese habe »verpflichtend erklärt«, die Beziehungen zur DDR auf der Grundlage voller Gleichberechtigung zu gestalten sowie den Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen zu fördern; außerdem habe sich die Bundesregierung für ihr Verhältnis zur DDR darauf festgelegt, daß keiner der beiden deutschen Staaten den anderen im Ausland vertreten oder in seinem Namen handeln könne<sup>36)</sup>.

Von ihrer äußereren Form, ihrer Wortfassung und ihrem Inhalt her — was für jeden Leitsatz gesondert zu prüfen wäre — ist es nicht undenkbar, daß die Parteien durch sie auch rechtsverbindliche Abreden treffen wollten. Wendungen wie: die Regierungen »erklären« oder »bekunden ihre Bereitschaft« werden in der Sprache völkerrechtlicher Vertragsinstrumente häufig gebraucht, um Rechtsbindungen zu statuieren. Gegen die Annahme rechtlich gemeinter Bindungen spricht auch nicht die Tatsache, daß in den betreffenden Leitsätzen durchweg auf die Regierungen und nicht auf die Staa-

---

<sup>34)</sup> Der Vertrag mit der Sowjetunion, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 67 ff., 70 f.

<sup>35)</sup> Vgl. FAZ vom 10. 8. 1970.

<sup>36)</sup> Vgl. die Rede W. Ulbricht's zum Jahreswechsel 1970/71, nach FAZ vom 2. 1. 1971.

ten als solche abgehoben ist. Gewiß sind Regierungen als solche keine Völkerrechtssubjekte — den Status von Exilregierungen im engeren Sinn einmal dahingestellt — und können mithin auch nicht Subjekt eines völkerrechtlichen Vertragsbandes sein<sup>37)</sup>). Wohl aber ist es im Völkerrecht durchaus möglich, den organschaftlichen Anwendungsbereich einer vertraglichen Bindung auf das Verhalten von Regierungen — im Unterschied etwa zum organschaftlichen Bereich des Parlaments oder der Gerichte — zu begrenzen. Das Völkerrecht läßt diese Gestaltungsfreiheit im Bereich nichtdeliktischen Verhaltens zu. Parteien einer solchen Abrede sind die Staaten als Völkerrechtssubjekte, der organschaftliche Anwendungsbereich aber bleibt auf das exekutive Verhalten der Parteien beschränkt. Damit kann Hand in Hand gehen eine zeitliche Beschränkung des Anwendungsbereichs der Bindung auf die Dauer der bei Eingehen der Bindung amtierenden Regierung, so daß keine Bindung hinsichtlich des Verhaltens späterer Regierungen eintritt<sup>38)</sup>. Wenn in den festgelegten deutsch-sowjetischen Leitsätzen überhaupt rechtliche Bindungen begründet werden sollten, so wäre ihr organschaftlicher Anwendungsbereich in eben dieser Weise auf das Regierungsverhalten und auf die Dauer der Amtszeit der bei Vertragsschluß amtierenden Regierungen begrenzt. Es liegt auf der Hand, daß im vorliegenden Fall diese Fragen praktisch werden könnten; man braucht nur an einen Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland zu denken.

Die völkerrechtlich entscheidende Frage ist freilich, ob mit den festgelegten Leitsätzen rechtliche und nicht ausschließlich politische Bindungen begründet werden sollten. Es bedarf keiner Betonung, daß der Jurist sich hüten muß, hochpolitischen Absprachen zwischen Staaten, die in einem höchst gespannten Verhältnis zueinander stehen und nunmehr einen Ausgleichsprozeß einleiten wollen, allzu rasch rechtliche Bindungen zu unterlegen. Denn damit werden mögliche politische Konfliktstoffe auch zu potentiellen Rechtskonflikten mit allen Gefährdungen, die sich daraus für den Bestand bereits erreichter rechtlicher Regelungen ergeben können. Außenpolitik, zumal zur Bewältigung umfassender Krisenlagen, vollzieht sich nicht zum geringsten Teil in außervertraglichen Handlungsformen. Rechtsbin-

<sup>37)</sup> Allgemein zur Stellung der Regierung im Völkerrecht vgl. H. Strebel, Regierung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3 (2. Aufl. 1962), S. 85 f.; ders., Der völkerrechtliche Begriff der Regierung, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 7 (1956), S. 309 ff.

<sup>38)</sup> Eine gänzlich andere Frage ist, ob nach dem jeweiligen Verfassungsrecht einer Partei das Eingehen einer solchen Abrede der Zustimmung anderer Verfassungsorgane bedarf. Für die Bundesrepublik Deutschland wäre das nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes zu bejahen, falls durch eine solche vertragliche Abrede politische Beziehungen der Bundesrepublik geregelt würden.

dungen sind unter solchen Umständen nur dann anzunehmen, wenn sich das aus Form, Fassung und Inhalt einer Absprache zweifelsfrei entnehmen läßt oder aber sich eindeutig aus dem Willen der Beteiligten ergibt. Fassung und Inhalt der deutsch-sowjetischen Leitsätze lassen hier Zweifel offen. Wendungen wie: die Regierungen »erklären« oder »bekunden ihre Bereitschaft« können im jeweiligen Zusammenhang der einzelnen Sätze überall sowohl als Ausdruck rein politischer Absichten wie auch als Übernahme rechtlicher Bindungen verstanden werden. Angesichts dieser Mehrdeutigkeit kann für eine Qualifikation dieser Leitsätze nur der übereinstimmende Wille beider Seiten im Zeitpunkt des Vertragsschlusses maßgebend sein. Ohne Kenntnis der diesbezüglichen Verhandlungsergebnisse kann die Frage nach der Qualifikation dieser Leitsätze deshalb gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden. Ein Indiz für die Absichten der beiden Seiten wird in diesem Zusammenhang das Verhalten der deutschen Bundesregierung bei der Unterbreitung des deutsch-sowjetischen Vertragswerks zur Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes bieten, etwa die Tatsache, ob die Bundesregierung die gesetzliche Zustimmungsformel auch auf diese Leitsätze erstreckt wissen möchte oder ob sie diese dem Vertrag nur als Erläuterungen befügt<sup>39)</sup>.

Ohne eindeutige Anhaltspunkte für einen gegenteiligen, übereinstimmenden Willen beider Seiten wären die deutsch-sowjetischen Leitsätze doch wohl als Fixierung rein politischer Absprachen ohne vertragliche Bindungswirkung zu qualifizieren<sup>40)</sup>. Das bedeutet aber wiederum nicht, daß sie völkerrechtlich irrelevant wären, sondern nur, daß sie keine selbständigen, neben den Bindungen aus dem Vertrag tretenden Verhaltenspflichten erzeugen. Sie mögen im übrigen Elemente der Geschäftsgrundlage des Vertrages sein, vielleicht als Instrumente zu seiner Auslegung herangezogen werden können oder für den Verbrauenschutz eine Rolle spielen. Ihre eminente politische Bedeutung liegt ohnedies zutage; ihre Desavouierung durch die Bundesrepublik, ja selbst ein bloßer Streit darüber, hätte ohne Zweifel schwere Belastungen des deutsch-sowjetischen Verhältnisses zur Folge.

Auch der sog. Brief zur deutschen Einheit, der anlässlich der Vertragsunterzeichnung von der deutschen Seite im sowjetischen Außenministerium übergeben worden ist, begründet keine Rechtsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland in diesem Zusammenhang. Zwar kann man diesen

---

<sup>39)</sup> Offen bleibt hier die verfassungsrechtliche Frage, ob die deutsch-sowjetischen Leitsätze, selbst wenn sie keine vertraglichen Bindungen enthalten, am Grundgesetz, etwa seiner Präambel, zu messen wären. Vgl. dazu W. Wengler, Justizierbarkeit der Wiedervereinigungsfrage?, NJW 1971, S. 456 ff.

<sup>40)</sup> Abweichend wohl Wengler, *ibid.*

Brief dahin deuten, daß die Bundesrepublik die Einheit des »deutschen Volkes« im Wege »freier Selbstbestimmung« gewissermaßen in zwei Stufen anstrebt, nämlich erst nachdem sie zuvor »auf einen Zustand des Friedens in Europa« hingewirkt hat, daß sie also die Wiederherstellung der staatlichen Einheit nicht als unabdingbare Voraussetzung eines »Zustands des Friedens« ansieht, wie das noch weithin in den öffentlichen Bekundungen der politischen Organe der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren der Fall gewesen war. Aber der Brief nennt das ausdrücklich ein »politisches Ziel« und begründet damit keine völkerrechtliche Verpflichtung, so wenig wie er im übrigen Rechtspositionen in dieser Frage aufgibt. Die Bundesrepublik könnte mithin ohne Vertragsverstoß den Kurs ihrer Wiedervereinigungspolitik ändern, indem sie beispielsweise ihren Beitritt zu einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung von der Beendigung der Spaltung Deutschlands abhängig madhte. Ob das politisch irgendeine Aussicht auf Erfolg hätte, stehe dahin; einen Verstoß gegen das Moskauer Vertragswerk würde es nicht darstellen.

#### IV

1. Artikel 2 des deutsch-sowjetischen Vertrages enthält den sog. Gewaltverzicht. Nach Satz 1 werden sich beide Parteien »in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der europäischen und der internationalen Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen«. Mit der Bezugnahme auf die »Ziele und Grundsätze« der UN-Charta haben die Parteien eine seit 1945 in der internationalen Vertragspraxis gebräuchliche Form der Verweisung auf bestimmte völkerrechtliche Prinzipien gewählt. Sie bedeutet, daß nicht alle Bestimmungen der UN-Charta, sondern nur die in ihr niedergelegten Ziele und Prinzipien in Bezug genommen sind. Die wichtigsten dieser Ziele und Prinzipien sind bekanntlich in den Art. 1 und 2 der UN-Charta aufgeführt. Dort sind u. a. als Ziele genannt: die Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit, die Förderung der Achtung für die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Prinzipien der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung der Völker, der souveränen Gleichheit aller UN-Mitglieder, der Beilegung internationaler Streitigkeiten durch friedliche Mittel und in einer Weise, daß der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden, sowie der Grundsatz, sich in internationalen Beziehungen der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten. Auch außerhalb der Art. 1 und 2 enthält die Charta »Grundsätze«, zum Beispiel das Recht der individuellen und der kollektiven Selbstverteidigung in Art. 51.

Die Prinzipien der UN-Satzung sind mittlerweile weithin auch Grundsätze des universalen Völkerrechts geworden; sie gelten mithin auch für Nichtmitglieder wie die Bundesrepublik Deutschland. Soweit der Vertrag sie in Bezug nimmt, ist darin inhaltlich lediglich eine deklaratorische Bekräftigung zu sehen, wie sie nicht selten in Verträgen vorgenommen zu werden pflegt.

Freilich besteht weder über den Umfang dessen, was zu den Grundsätzen der UN-Charta zählt, noch über den konkreten rechtlichen Gehalt einzelner dieser Grundsätze zwischen den Staaten Einhelligkeit. Die UN-Generalversammlung hat zwar kürzlich mit Quasi-Einstimmigkeit eine »Deklaration über Prinzipien des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen«<sup>41)</sup> angenommen, die ungeachtet ihrer Rechtsnatur<sup>42)</sup>, bemerkenswerte Fortschritte in der Konkretisierung und Präzisierung der wichtigsten völkerrechtlichen Grundsätze der Charta erzielte; das kann indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß in einer Reihe wichtiger Fragen lediglich dilatorische Formelkompromisse erzielt worden sind. So beispielsweise in der Frage, ob das Gewaltverbot allein militärische oder auch sonstige »Gewalt«, etwa intensive wirtschaftliche oder politische Pressionen untersagt, ob sog. koloniale Befreiungskriege durch das Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht der betroffenen Bevölkerung gedeckt sind — mit der Gefahr der Nothilfe seitens Dritter — sowie in Bezug auf eine Reihe von Implikationen des Selbstbestimmungsprinzips<sup>43)</sup>.

Auffällig ist, daß Art. 2 des Moskauer Vertrages diese Ziele und Grundsätze nur für »die gegenseitigen Beziehungen« der beiden Parteien sowie für die »Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit« in Bezug nimmt. Demgegenüber erstrecken sich beispielsweise die Grundsätze des Art. 2 Abs. 3 und 4 der UN-Satzung, die die friedliche Streitbeilegung und das Gewaltverbot beinhalten, auf die internationalen Beziehungen der UN-Mitgliedstaaten schlechthin. Die ausdrückliche Benennung der europäischen und internationalen Sicherheit dürfte als bloße Bekräftigung hinsichtlich der beiden Parteien besonders wichtig erscheinenden Fragen gedacht sein. Die Erwähnung der »gegenseitigen Beziehungen« erklärt

<sup>41)</sup> Res. 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970, UN Doc. A/RES/2625 (XXV).

<sup>42)</sup> Vgl. dazu H. Steinberger, Bemühungen zur Kodifizierung und Weiterbildung des Völkerrechts im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 617 ff., 639 ff.

<sup>43)</sup> Vgl. insbesondere die Berichte der Sonderausschüsse der UN-Generalversammlung über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten, Docs. A/5746, A/6230, A/6799, A/7326, A/8018, und über die Frage der Definition der Aggression z. B. die Berichte Docs. A/8019 mit A/AC. 134/SR. 1—78 und A/8171.

sich wohl einmal aus der Tatsache, daß die Bundesrepublik nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist. Auf der anderen Seite fällt auf, daß Satz 2 des Art. 2 des Moskauer Vertrags diese Formulierungen in leicht abgewandelter Fassung wiederholt. Das deutet darauf hin, daß mit diesen Wendungen in Wahrheit Einschränkungen des Anwendungsbereichs dieser Vertragsbestimmung beabsichtigt sind, die, wie zu vermuten steht, auf sowjetische Vorstellungen, insbesondere gewisse Aspekte der Breschnew-Doktrin<sup>44)</sup>, zurückzuführen sind.

In der Beschränkung auf die » gegenseitigen Beziehungen « liegt zumal eine Begrenzung der vertraglichen Verpflichtung der Sowjetunion im Hinblick auf die deutsche Frage. Bei genauer Betrachtung verbirgt sich darin ein Vorbehalt ihres Siegerstatus: nur die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion fallen in den Anwendungsbereich dieser Formulierung, nicht auch die Beziehungen anderer Teile Deutschlands mit der Sowjetunion oder sonstige Positionen der Sowjetunion in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin — nach ihrer Auffassung also z. B. nicht der Abschluß eines Friedensvertrages in Bezug auf ganz Deutschland, die Frage des Rechtsstatus des nördlichen Teiles von Ostpreußen oder Danzigs, der Status der DDR oder der von Berlin. Gewiß werden zahlreiche Fragen aus diesem Kontext — bei objektiver Betrachtung — in den Bereich der europäischen oder der internationalen Sicherheit und damit in den Anwendungsbereich des Vertrages fallen; die praktische Frage wird nur sein, ob die Sowjetunion solche Fragen im gegebenen Fall auch als » Streitfragen « oder » Fragen « im Sinne des Satzes 2 des Art. 2 anzusehen bereit sein wird oder ob sie sich auf den Standpunkt stellen wird, bestimmte Angelegenheiten stellten keine » Streitfrage « oder » Frage « im Sinne des Vertrages dar, weil sie seinem Anwendungsbereich entzogen seien<sup>45)</sup>.

Hingegen handelt es sich beim Moskauer Vertrag nicht, wie gelegentlich in der ausländischen Presse behauptet worden ist, um einen Nichtangriffs-

---

<sup>44)</sup> Zur Breschnew-Doktrin vgl. B. Meissner, Die Breschnew-Doktrin (1969). Zur Aussparung der Breschnew-Doktrin aus der Integritätsgarantie des Art. 3 des Moskauer Vertrages vgl. unten S. 106 f.

<sup>45)</sup> Fälle dieser Art sind keineswegs undenkbar. Man braucht sich nur ein bewaffnetes Eingreifen unter Berufung auf die Breschnew-Doktrin in ein Land ihres Herrschaftsbereichs vorzustellen, bei dem sich die Sowjetunion, anders als im Falle der Invasion der Tschechoslowakei am 21. 8. 1968 (vgl. ihr Schreiben vom 21. 8. 1968 an den Präsidenten des Sicherheitsrats, UN Docs. S/8759 und S/8772), nicht auf eine angebliche Gefährdung der »internationalen« Sicherheit, sondern ausschließlich auf eine Gefährdung der sozialistischen Errungenschaften durch »konterrevolutionäre innere Kräfte« beriefe, während die Bundesrepublik den Standpunkt vertrate, hier seien die europäische und die internationale Sicherheit gefährdet.

oder Neutralitätsvertrag klassischen Typs, der die Parteien verpflichtete, im Falle kriegerischer Konflikte gegenseitig neutral zu bleiben.

2. Satz 2 des Art. 2 bildet den eigentlich operativen Teil der Vorschrift. Dort ist einmal die ausschließlich friedliche Beilegung von Streitfragen und zum anderen die Verpflichtung zur Beachtung des Gewaltverbots gemäß Art. 2 der UN-Charta vereinbart.

Es muß auffallen, daß im Satz 2 des Art. 2 nicht von weiteren Verpflichtungen die Rede ist, z. B. davon, die souveräne Gleichheit zu achten oder sich nicht in die inneren Angelegenheiten der anderen Seite einzumischen<sup>46)</sup>. Diese Grundsätze sind ausdrücklich beispielsweise in Art. 1 des Freundschafts- und Beistandspakts zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. Juni 1964<sup>47)</sup> und in Art. I des DDR-Entwurfs vom 17. Dezember 1969 für einen »Vertrag über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen« zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland angesprochen. Gewiß sind sie über Satz 1 des Art. 2 des Moskauer Vertrags in Bezug genommen; aber das ist auch für die Prinzipien des Gewaltverbots und der friedlichen Streitbeilegung der Fall, die dann im Satz 2 besonders herausgegriffen werden. Das könnte darauf hindeuten, daß die in Satz 1 angesprochenen Ziele und Prinzipien als vertragliche Rechtsbindungen nur nach Maßgabe des Satzes 2 konkret vereinbart sind. Zumindest sind insoweit Zweifel möglich. Sie könn-

<sup>46)</sup> Vgl. dazu die Deklaration der UN-Generalversammlung, Doc. A/RES/2625 (XXV) vom 24. 10. 1970:

"The principle concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter

No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as affecting the relevant provisions of the Charter relating to the maintenance of international peace and security".

<sup>47)</sup> Gesetzblatt der DDR 1964 I, S. 132.

ten insbesondere dazu führen, daß Maßnahmen *short of force*, die eine Verletzung etwa des Grundsatzes der souveränen Gleichheit oder des Interventionsverbots, nicht aber des Gewaltverbots darstellen, dem Anwendungsbereich des Art. 2 Satz 2 des Moskauer Vertrags nicht unterfallen. Zwar mögen die Streitfragen, die in solchen Fällen entstehen, der Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung nach Art. 2 Satz 2 des Vertrags unterliegen. Diese Pflicht ist jedoch eine reine Verfahrenspflicht und nicht einem materiellen Interventionsverbot oder dem Gebot der Achtung der souveränen Gleichheit oder der Selbständigkeit gleichzustellen. In der Praxis aber dürften Interventionen *short of force* eine ungleich wichtigere Rolle spielen als gewaltsame Interventionen — die Berlinpolitik der Sowjetunion hat hier bis in die Gegenwart einige der Möglichkeiten vor Augen geführt. Man kann sich schwerlich des Eindrucks erwehren, daß die Fassung des Satzes 2 des Art. 2 in der Absicht der Sowjetunion hier gewisse Möglichkeiten offenhalten sollte.

Das Institut der friedlichen Streitbeilegung in Art. 2 Satz 2 des Moskauer Vertrags ist im Sinne des entsprechenden Grundsatzes des Art. 2 Ziff. 3 der UN-Charta auszulegen. Dessen Auslegung ist kontrovers. Eine engere Auffassung erblickt darin nur eine Art Unterlassungspflicht, nämlich das Gebot, eine Streitigkeit nicht in der Weise zu betreiben, daß der internationale Friede, die internationale Sicherheit oder die Gerechtigkeit dadurch gefährdet werden; nicht aber sieht diese Auffassung in Art. 2 Abs. 3 der UN-Charta eine Verpflichtung zu positivem Tun, eben der aktiven Beilegung der Streitigkeit, begründet. Die weitere Auffassung, der sich nunmehr auch die schon erwähnte Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 angeschlossen hat, erblickt darin auch eine positive Verpflichtung<sup>48)</sup>. Unstreitig aber handelt es sich bei Art. 2 Abs. 3 der Charta

<sup>48)</sup> In der UN-Deklaration vom 24. 10. 1970, Doc. A/RES/2625 (XXV), heißt es:

“The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered

Every State shall settle its international disputes with other States by peaceful means, in such a manner that international peace and security and justice are not endangered.

States shall accordingly seek early and just settlement of their international disputes by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their choice. In seeking such a settlement the parties shall agree upon such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and nature of the dispute.

The parties to a dispute have the duty, in the event of failure to reach a solution by any one of the above peaceful means, to continue to seek a settlement of the dispute by other peaceful means agreed upon by them.

zumindest um eine Art *lex imperfecta*, weil die Charta nämlich keinen Anspruch auf ein letztlich obligatorisches Streitbeilegungsverfahren verleiht, wiewohl Art. 33 auf die üblichen Verfahren von diplomatischen Verhandlungen über Vergleichs- und Schiedsverfahren bis zur internationalen Gerichtsbarkeit hinweist. Für Art. 2 des deutsch-sowjetischen Vertrages folgt daraus, daß er nicht selbst schon eine Art institutionalisierten Verfahrens zur Beilegung aller Streitfragen aus seinem Anwendungsbereich einrichtet<sup>49)</sup>.

Das Gewaltverbot, das die Parteien im letzten Halbsatz des Vertrages vereinbart haben, ist das Gewaltverbot »gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen«. Damit ist nicht nur, wie im Satz 1, auf einen »Grundsatz« der UN-Charta verwiesen, sondern das Gewaltverbot der UN-Charta in seinem gesamten konkreten normativen Bestand, freilich nach Maßgabe des im Moskauer Vertrag umrissenen Anwendungsbereichs, in Bezug genommen, beispielsweise unter Einschluß des Selbstverteidigungsrechts des Art. 51 der UN-Satzung. Es soll hier nicht auf Begriff, Inhalt und Problematik des Gewaltverbots im Sinne des UN-Rechts eingegangen<sup>50)</sup>, sondern nur einiges mehr kurorisch zu der in den letzten Jah-

---

States parties to an international dispute, as well as other States, shall refrain from any action which may aggravate the situation so as to endanger the maintenance of international peace and security, and shall act in accordance with the purposes and principles of the United Nations.

International disputes shall be settled on the basis of the sovereign equality of States and in accordance with the principle of free choice of means. Recourse to, or acceptance of, a settlement procedure freely agreed to by States with regard to existing or future disputes to which they are parties shall not be regarded as incompatible with sovereign equality.

Nothing in the foregoing paragraphs prejudices or derogates from the applicable provisions of the Charter, in particular those relating to the pacific settlement of international disputes".

<sup>49)</sup> Art. 2 Satz 2 begründet daher wohl kein spezielles vertragliches Streitbeilegungsverfahren, das selbst für den Fall eingeschaffe, daß eine der beiden Parteien berechtigterweise ihre Verpflichtungen aus dieser Vorschrift suspendieren würde.

<sup>50)</sup> Vgl. dazu aus der Deklaration der UN-Generalversammlung Doc. A/RES/2625 (XXV) vom 24. 10. 1970:

The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations

Every State has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Such a threat or use of force constitutes a violation of international law and the Charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues.

A war of aggression constitutes a crime against the peace, for which there is responsibility under international law.

In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to refrain from propaganda for wars of aggression.

Every State has the duty to refrain from the threat or use of force to violate the existing international boundaries of another State or as a means of solving international disputes, including territorial disputes and problems concerning frontiers of States.

Every State likewise has the duty to refrain from the threat or use of force to violate international lines of demarcation, such as armistice lines, established by or pursuant to an international agreement to which it is a party or which it is otherwise bound to respect. Nothing in the foregoing shall be construed as prejudicing the positions of the parties concerned with regard to the status and effects of such lines under their special régimes or as affecting their temporary character.

States have a duty to refrain from acts of reprisal involving the use of force.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to in the elaboration of the principle of equal rights and self-determination of their right to self-determination and freedom and independence.

Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State.

Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force.

The territory of a State shall not be the object of military occupation resulting from the use of force in contravention of the provisions of the Charter. The territory of a State shall not be the object of acquisition by another State resulting from the threat or use of force. No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal. Nothing in the foregoing shall be construed as affecting:

(a) Provisions of the Charter or any international agreement prior to the Charter régime and valid under international law; or

(b) The powers of the Security Council under the Charter.

All States shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament under effective international control and strive to adopt appropriate measures to reduce international tensions and strengthen confidence among States.

All States shall comply in good faith with their obligations under the generally recognized principles and rules of international law with respect to the maintenance of international peace and security, and shall endeavour to make the United Nations security system based on the Charter more effective.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as enlarging or diminishing in any way the scope of the provisions of the Charter concerning cases in which the use of force is lawful".

Vgl. ferner die Berichte der Sonderausschüsse der UN-Generalversammlung über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten, Docs. A/5746, A/6230, A/6799, A/7326, A/8018, und über die Frage der Definition der Aggression, vgl. z. B. Docs. A/8019 mit A/AC. 134/SR. 1—78 und A/8177, sowie aus dem Schrifttum: I. Brownlie, International Law and the Use of Force by States (1963); G. Dahm, Das Verbot der Gewaltanwendung nach Art. 2 (4) der UNO-Charta und die Selbsthilfe gegenüber Völkerrechtsverletzungen, die keinen bewaffneten Angriff enthalten, Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 11 (1962), S. 48 ff.; G. I. Tunkin, Co-existence and International Law, Rec. d. C. Bd. 95 (1958 III), S. 1 ff.; W. Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot (1967); H. Steinberger, Gewaltverbot, in: Staatslexikon, Erg. Bd. 10 (1970), Sp. 144 ff.

ren so sehr hochgespielten Frage der sogenannten Feindstaatenvorbehalte nach den Art. 107 und 53 der UN-Satzung angemerkt werden<sup>51)</sup>.

3. Die Artikel 107 und 53, die vor allem auf Betreiben Frankreichs und der Sowjetunion in die UN-Charta aufgenommen wurden, stellen Maßnahmen, die von den, wie es heißt, »verantwortlichen Regierungen« »als Resultat« des Zweiten Weltkrieges in Bezug auf Feindstaaten getroffen worden sind, bzw. Zwangsmaßnahmen (*enforcement action*), die im Rahmen regionaler Einrichtungen gegen die Erneuerung der Angriffspolitik eines solchen Feindstaates getroffen werden, von den Bindungen an die UN-Charta, also gerade auch vom Gewaltverbot und von der Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung, frei. Hauptsinn des Art. 107 insbesondere war es, den ganzen Komplex der Friedens- und der künftigen Sicherheitsregelung gegenüber den Feindstaaten des 2. Weltkrieges aus dem Anwendungsbereich der UN-Charta auszuklammern<sup>52)</sup>.

Vorweg sind hier zwei Standpunkte zu unterscheiden. Nach Auffassung der Bundesregierung, die insoweit der objektiven Rechtslage entspricht, verleihen die Art. 107 und 53 keinerlei Interventionsrechte, die von der Bundesrepublik Deutschland zu dulden wären<sup>53)</sup>. Rechte der Sie-

<sup>51)</sup> Vgl. dazu des näheren aus dem deutschen Schriftum A. Albalano-Müller, Die Deutschland-Artikel in der Satzung der Vereinten Nationen (1967); ders., Gewährt die UNO-Satzung Interventionsrechte in Deutschland — insbesondere in Berlin?, Vereinte Nationen Jg. 16 (1968), S. 180 ff.; Duckwitz, Gewaltverzicht, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 519 ff.; D. Frenzke, Welche Ostblockstaaten erheben Ansprüche aus den Feindstaatenklauseln?, Vereinte Nationen Jg. 17 (1969), S. 143 ff.; ders., Einige Aspekte der Artikel 53 und 107 der VN-Satzung aus östlicher Sicht, Recht in Ost und West Jg. 13 (1969), S. 158 ff.; B. Graefrath, Die antifaschistischen Klauseln der UN-Charta und der Gewaltverzicht, Neue Justiz Jg. 22 (1968), S. 686 ff.; E. Menzel, Gewaltverzicht als erster Schritt für eine Entspannung in Mitteleuropa, Moderne Welt Jg. 10 (1969), S. 156 ff.; H. C. Schneider, Die Charter der Vereinten Nationen und das Sonderrecht für die im Zweiten Weltkrieg unterlegenen Nationen (Artikel 53 und 107) (1967); P. A. Steiniger, Artikel 107 und 53 notwendig und aktuell, Neues Deutschland vom 28. 9. 1968; und neuerdings, mit umfassenden Schriftumsnachweisen, Frenzke/Hacker/U schakow, a.a.O. (oben Anm. 2).

<sup>52)</sup> Auf eine nähere Exegese der Art. 107 und 53, die höchst verschlungen und kontrovers ist, wird hier verzichtet; vgl. dazu das oben Anm. 51 aufgeführte Schriftum. Prinzipiell wird man zu bedenken haben, daß eine Perpetuierung einer diskriminierenden Sonderbehandlung von Staaten auf unabsehbare Zeit — eine Art »Vogelfreiheit« in moderner Auflage — die Grundlagen einer universalen Völkerrechtsordnung in Frage stellt.

<sup>53)</sup> Vgl. z. B. die Äußerungen von Bundesaußenminister Brandt auf der Genfer Konferenz der Staaten ohne Kernwaffen von 1968, abgedruckt in Vorwärts vom 5. 9. 1968, S. 5; anlässlich der Veröffentlichung der Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht am 12. 7. 1968 hatte er in diesem Zusammenhang von »längst überholten Bestimmungen« der UN-Charta gesprochen, vgl. Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 129 ff.; vgl. ferner die Antwort der Bundesregierung vom 27. 4. 1970 auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Deutschland-, Ost- und Europa-

germächte gegenüber dem Besiegten können sich, von vertraglichen Regelungen mit dem Besiegten abgesehen, allein aus dem allgemeinen Völkerrecht, etwa aus dem Rechtsverhältnis der kriegerischen Besetzung ergeben; sie dürfen im Verhältnis zum Besiegten nur nach Maßgabe des allgemeinen Völkerrechts ausgeübt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang auch zu keinem Zeitpunkt anerkannt, daß Deutschland oder die auf dem Territorium des deutschen Reiches existierenden politischen Einheiten unmittelbar aus den im Potsdamer Protokoll vom 2. August 1945 festgelegten Beschlüssen den drei damaligen Alliierten — Frankreich ist später beigetreten — verpflichtet seien. Von diesem Standpunkt aus bedarf es keines sowjetischen Verzichts auf Interventionsrechte aus den Art. 107 und 53 der UN-Charta, denn solche existieren nicht. Diese Rechtsauffassung ändert freilich nichts an der politischen Problematik, wenn ein übermächtiger Partner, wie die Sowjetunion, dessen ungeachtet Interventionsrechte aus diesen Bestimmungen behauptet.

Die Sowjetunion andererseits hat sich bekanntlich sowohl in den Vereinten Nationen wie bei den diplomatischen Vorverhandlungen zum Moskauer Vertragswerk wiederholt auf die Anwendbarkeit der Art. 53 und 107 gegenüber der Bundesrepublik berufen. So zitiert Punkt 6 des Memorandums der Sowjetregierung an die Bundesregierung vom 21. November 1967<sup>54)</sup> ausdrücklich den Wortlaut der Art. 107 und 53 der UN-Charta und erklärt, daß mithin »gemäß der UN-Charta die von den Ländern der Antihitlerkoalition unternommenen Handlungen und die von ihnen getroffenen Vereinbarungen im gegebenen Fall« — das heißt auch nach einer deutschen Gewaltverzichtserklärung — »ihre volle Gültigkeit« behielten. Gegen die Wiederaufnahme der Aggression seitens eines ehemaligen feindlichen Staates könnten folglich entsprechende Maßnahmen getroffen werden. Punkt 5 desselben Memorandums erklärt es als selbstverständlich, »daß die internationalen Verpflichtungen der BRD ebenso wie die Rechte und Verpflichtungen der Sowjetunion und jedes anderen Staates der Antihitlerkoalition, die sich aus dem Potsdamer Abkommen ergeben, bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrages durch nichts herabgemindert, abgeschwächt oder ersetzt werden können«. Angesichts dessen, daß ein deutscher Friedensvertrag nicht existiere, bildeten die erwähnten internationalen Vereinbarungen, vor allem das Potsdamer Abkommen, das die Gültigkeit einer internationalen Grundverpflichtung für die Bundesrepublik Deutschland als

---

politik, in der Bundesaußenminister Scheel erklärte: »Nach unserer Beurteilung der Rechtslage besitzt die Sowjetunion kein Interventionsrecht gegen die Bundesrepublik Deutschland« (auch abgedruckt in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 144 ff., 148).

<sup>54)</sup> Abgedruckt in: Die Politik des Gewaltverzichts, a.a.O. (oben Anm. 9), S. 9 ff.

einen Rechtsnachfolger des ehemaligen Reiches besitze, weiterhin die juristische Grundlage der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, ebenso wie zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten<sup>55)</sup>). In dem Aide-mémoire der Sowjetregierung an die Bundesregierung vom 5. Juli 1968<sup>56)</sup> heißt es unter Ziff. 8, der Regierung der BRD sei zweifellos wohlbekannt, daß die Pflichten der BRD, wie auch die Rechte und Pflichten der Sowjetunion und anderer Staaten der Antihitlerkoalition, die sich aus dem Potsdamer Abkommen ergeben, bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrages volle Gültigkeit hätten. »Die Bestimmungen der UNO-Charta über Zwangsmäßignahmen im Falle einer erneuten Aggressionspolitik, auf die sich die Regierung der BRD beruft, behalten voll und ganz ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Auch hier kann die BRD keinen Anspruch auf die gleiche Stellung, wie sie die anderen europäischen Staaten haben, erheben. Im Unterschied zu diesen Staaten hat die BRD nicht nur keinen Friedensvertrag, sondern betreibt, wie oben dargelegt, außerdem eine Politik, die den Frieden bedroht«. Punkt 10 desselben Aide-mémoire spricht den Prinzipien des sog. Potsdamer Abkommens »unvergängliche Bedeutung« zu.

Nach der Paraphierung bzw. Unterzeichnung des Moskauer Vertragswerks haben Sprecher der Bundesregierung mehrfach die Auffassung vertreten, mit dem Vertrag würden Interventionsvorbehalte der Sowjetunion ausgeräumt. Außenminister Scheel erklärte bei seiner Rückkehr aus Moskau, Art. 2 der UN-Charta sei fortan die Grundlage der gegenseitigen Beziehungen, die früheren Erklärungen Moskaus zu anderen Artikeln dieser Charta seien damit überholt<sup>57)</sup>). Staatssekretär Ahlers sprach von einem »vorbehaltlosen Verzicht« gemäß Art. 2 der UN-Charta<sup>58)</sup>. Das Communiqué vom 9. August 1970 über die Sitzung des Präsidiums der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands stellt in diesem Zusammenhang noch weitergehend fest<sup>59)</sup>): »Der Verzicht auf gegenseitige Anwendung von oder Drohung mit Gewalt bringt den Verzicht der sowjetischen Regierung auf jeden Interventionsanspruch gegen die Bundesrepublik Deutschland; das schließt den Verzicht auf Interventionsansprüche, die auf Art. 53 und 107 der UN-Charta

<sup>55)</sup> Vgl. dazu auch Ziff. 3 der 1. Anlage (»Entwurf einer Erklärung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt in den Beziehungen mit der BRD«) und Ziff. 5 der 2. Anlage (»Entwurf einer Erklärung der Bundesrepublik Deutschland über den Verzicht auf die Gewaltanwendung in den Beziehungen mit der UdSSR«) zu diesem Memorandum.

<sup>56)</sup> Die Politik des Gewaltverzichts, a.a.O. (oben Anm. 9), S. 36 ff.

<sup>57)</sup> Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 184.

<sup>58)</sup> A.a.O., S. 69; ähnlich auch Sommer, in Die Zeit vom 14. 8. 1970, S. 4.

<sup>59)</sup> Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 190 ff., 191 f.

gestützt werden, ein. In dieser Frage erhält die Bundesrepublik Deutschland durch den Vertrag nunmehr gegenüber der Sowjetunion die gleiche Rechtsposition, die sie schon bisher gegenüber den drei Westmächten innehatte«. Vorsichtiger formulieren demgegenüber die »Überlegungen«, die das Bundespresse- und Informationsamt zum Moskauer Vertragswerk herausgegeben hat<sup>60)</sup>). Danach schließe der Moskauer Vertrag lediglich jede einseitige Berufung der Sowjetunion auf die Art. 53 und 107 aus. Damit seien diese Vorbehalte im Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik ebenso gegenstandslos wie bereits zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten auf Grund der Erklärung, die diese am 3. Oktober 1954 abgegeben haben. Der Moskauer Vertrag löse die Frage der Interventionsvorbehalte befriedigend und abschließend. Auch Staatssekretär Bahr äußerte sich behutsamer als er meinte, daß lediglich »der Bezug auf die Feindstaatenklauseln aus den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik durch den Vertrag verschwinden werden«<sup>61)</sup>), womit er im Grunde genommen nur ein politisches Wohlverhalten der Sowjetunion vorhersagte, nicht aber einen Verzicht auf behauptete Rechtspositionen in Anspruch nahm.

Sicher ist zunächst, daß sich die Sowjetunion in Art. 2 des Moskauer Vertrags nicht ihrer Rechtspositionen aus Art. 107 und 53 gegenüber dritten Staaten, insbesondere gegenüber den drei Westmächten und allen anderen UN-Mitgliedern begeben hat. Die Parteien des Moskauer Vertrags wären überdies nicht in der Lage, Vorschriften der UN-Satzung mit Wirkung gegen Dritte aufzuheben. Bei den Verhandlungen über das Moskauer Vertragswerk konnte es allein darum gehen, ob sich die Sowjetunion im Verhältnis zur Bundesrepublik verpflichten würde, Rechtspositionen oder Freistellungen, die ihr nach ihrer Auffassung möglicherweise aus den Art. 107 und 53 erwachsen, gegenüber der Bundesrepublik als solcher nicht in Anspruch zu nehmen. Dabei konnte es sich um vorgeblich einseitige wie auch um vorgeblich kollektive Maßnahmen handeln<sup>62)</sup>). Man wird nicht fehlgehen in der Annahme, daß es bei den deutsch-sowjetischen Verhandlungen in erster Linie, wenn nicht ausschließlich, um die Frage der Inanspruchnahme einseitiger Interventionsrechte seitens der Sowjetunion sowie darum ging, insoweit einen Rechtszustand zu schaffen, wie er dem Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten entspräche.

<sup>60)</sup> A.a.O., S. 94, ähnlich auch schon früher M. Krielle, in FAZ vom 3.7.1970.

<sup>61)</sup> A.a.O., S. 65.

<sup>62)</sup> Bei genauer Betrachtung ihrer bisher aufgestellten Behauptungen, soweit sie bekannt geworden sind, hat die Sowjetunion freilich niemals unzweideutig ein Recht zu einseitigen Maßnahmen in Anspruch genommen.

Vom Wortlaut des Art. 2 des Moskauer Vertrags ausgehend erscheint es indes nicht völlig zweifelsfrei, daß die Sowjetunion im Vertrag auf von ihr in Anspruch genommene Interventionsvorbehalte im gegenseitigen Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland in rechtlich bindender Weise verzichtet hat<sup>68)</sup>. Staatssekretär Ahlers hat das mit dem Argument zu bejahren versucht, die Formulierung des Art. 2 Satz 2 des Moskauer Vertrages, wonach die Parteien ihre »Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen« werden, lasse keine Ausnahme zu; Außenminister Scheel verwies darauf, daß Art. 2 der UN-Charta fortan Grundlage der Beziehungen zwischen beiden Seiten sei. Vom sowjetischen Rechtsstandpunkt aus sind beide Argumente jedoch nicht geeignet, die behaupteten Interventionsvorbehalte selbst im Verhältnis zur Bundesrepublik in rechtlich bindender Weise eindeutig auszuräumen. Denn die oben zitierten sowjetischen Äußerungen lassen sich dahin verstehen, daß Maßnahmen auf Grund der Art. 107 und 53 von vornherein nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Grundsätze der friedlichen Streitbeilegung und des Gewaltverbots der UN-Charta fallen. Und diese sowjetische Rechtsauffassung ist insoweit sogar objektiv zutreffend. Die Sowjetunion hat die Verpflichtungen aus Art. 2 der UN-Charta immer als gewissermaßen mit den Art. 107 und 53 belastet angesehen. Dann aber ist eine Bezugnahme auf Art. 2 der UN-Charta nicht imstande, die behaupteten Vorbehalte unter diesen beiden Artikeln auszuschließen. Die Sowjetunion brauchte also, um ihre Interventionsansprüche weiterhin zu behaupten, nicht etwa zu dem dialektischen Kunstgriff zu greifen, daß Maßnahmen unter Art. 107 und 53 keine »Streitfragen« oder »Fragen« im Sinne des Art. 2 des Moskauer Vertrages darstellten.

Ein der Auffassung der Bundesregierung mehr entsprechendes Ergebnis ließe sich allenfalls durch eine bestimmte Auslegung des Wortes »demgemäß« zu Beginn des Satzes 2 des Art. 2 des Moskauer Vertrages gewinnen, indem man es so deutet, daß dadurch im Satz 2 nur die Prinzipien des Art. 2 der UN-Charta, nicht aber auch alle Sonderregelungen, die ihren Anwendungsbereich auf Grund der Satzung begrenzen, und mithin auch nicht die Art. 107 und 53 in Bezug genommen sind. Das hülfe jedoch wenig gegenüber der Behauptung, diese beiden Artikel stellten selbst Ausflüsse der Prinzipien der UN-Charta dar und seien dementsprechend schon mit Satz 1

---

<sup>68)</sup> Es fällt auf, daß dort, wo in Satz 2 des Art. 2 des Vertrags nunmehr von »gegenseitigen« Beziehungen die Rede ist, es in Ziff. 2 des sog. Bahr-Papiers noch »bilaterale« Beziehungen hieß. Die deutsche Seite scheint das gerade im Hinblick auf die Art. 107 und 53 der UN-Satzung als Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gewaltverbots aufzufassen. In der Tat können »gegenseitige« Beziehungen auch solche multilateraler Art sein, z. B. aus dem Viermächtestatus.

des Art. 2 angesprochen. Indes läßt sich dem Wort »demgemäß« doch wohl auch die Bedeutung beilegen, daß Satz 2 des Art. 2 des Moskauer Vertrages das Gewaltverbot gerade in seiner konkreten normativen Ausgestaltung, d. h. aber in seinem durch die übrigen Vorschriften der UN-Satzung, z. B. durch Art. 51, 53 und 107, begrenzten sachlichen Anwendungsbereich übernommen hat.

Auch die Fassung des Art. 4 des Moskauer Vertrages ist nicht dazu angetan, der Sowjetunion einen Rückgriff auf ihre früheren Behauptungen zu Art. 107 und 53 rechtlich unmöglich zu machen, zumal wenn man Art. 4, wofür aus denselben Überlegungen, die oben allgemein zur Auslegung eines hochpolitischen Vertrags dieser Art angestellt wurden<sup>64)</sup>, vieles spricht, restriktiv im Sinne einer reinen Unberührtheitsklausel auslegt<sup>65)</sup>. Das aber heißt, daß die Parteien durch Art. 4 nicht allein ihre Pflichten, sondern grundsätzlich auch ihre Rechte und sonstigen Rechtspositionen aus anderen Verträgen und Vereinbarungen durch das Moskauer Vertragswerk unberührt lassen. Mithin bleiben auch im gegenseitigen Verhältnis die Positionen der Sowjetunion aus der gesamten UN-Satzung ungeschmälert<sup>66)</sup>, sofern sie nicht im Moskauer Vertrag abbedungen sind; gerade letzteres aber ist für die behaupteten Rechte aus den Art. 107 und 53 nicht unzweifelhaft. Selbst wenn man jedoch Art. 4 dahin auslegen wollte, daß er allein die Verpflichtungen der Parteien aus früheren Verträgen und Vereinbarungen unberührt läßt, nicht aber Rechte, sofern und soweit deren Ausübung im konkreten Fall mit den Verpflichtungen aus dem Moskauer Vertrag jeweils unvereinbar wäre, bleiben im Hinblick auf Art. 107 und 53 erhebliche Zweifel. Denn die Wendung »verantwortliche Regierungen«, die in Art. 107 gebraucht ist, könnte von der Sowjetunion als eine durch Art. 4 des Moskauer Vertrages unberührt gelassene »Verantwortlichkeit« betrachtet werden<sup>67)</sup>.

Gemessen am Wortlaut des Moskauer Vertrages ergeben sich mithin nicht geringe Zweifel, zumindest aber Unklarheiten in der Frage, ob Art. 2 der Sowjetunion künftig die Berufung auf angebliche Rechtspositionen aus den Art. 107 und 53 der UN-Satzung im gegenseitigen Verhältnis zur Bundesrepublik verwehrt<sup>68)</sup>. Rein juristisch betrachtet wäre es nicht allzu schwierig gewesen, die behaupteten Vorbehalte im gegenseitigen Verhältnis auszu-

<sup>64)</sup> Vgl. oben S. 68 ff., 75 ff.

<sup>65)</sup> Zu Art. 4 vgl. eingehend Wengler, Der Moskauer Vertrag, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 632 ff.

<sup>66)</sup> Im Ergebnis wohl ebenso Wengler, *ibid.*

<sup>67)</sup> Nach Art. 103 der UN-Satzung könnte sie sich hierfür sogar auf den Vorrang einer *obligation* im Verhältnis der UN-Mitglieder berufen.

<sup>68)</sup> Vgl. auch H a c k e r , in: Frenzke/Hacker/U schakow, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 37; d e r s ., in Christ und Welt vom 16. 10. 1970.

räumen. Es hätte dazu nicht eines ausdrücklichen Verzichts seitens der Sowjetunion oder einer Änderung der UN-Satzung bedurft, wiewohl das die vergleichsweise sichersten Lösungen gewesen wären. Es hätte beispielsweise genügt, die Grundsätze der Nichteinmischung, der souveränen Gleichheit, der friedlichen Streitbeilegung und des Gewaltverbots ohne jede Bezugnahme auf die UN-Charta in den Vertrag aufzunehmen und in Art. 4 insoweit den Vorrang des Moskauer Vertrages im gegenseitigen Verhältnis festzulegen<sup>69)</sup>. Politisch freilich konnte man wohl kaum erwarten, die Sowjetunion werde bereits zu Beginn eines Entspannungsprozesses, und zumal angesichts der Bedeutung, die sie völkerrechtlich dem sog. Potsdamer Abkommen seit jeher beimißt<sup>70)</sup>, ihre vorgeblichen Positionen aus den Art. 107 und 53 im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland einschränken oder gar preisgeben.

Der Zweifel, ob der Moskauer Vertrag die von der Sowjetunion behaupteten Vorbehalte aus den Feindstaatenartikeln im gegenseitigen Verhältnis künftig ausschließe, läßt sich auch nicht mit der Überlegung ausräumen, daß anderenfalls der Art. 2 des Vertrages jeglichen Sinnes beraubt werde, zumal beide Parteien ohnedies an das Gewaltverbot kraft allgemeinen Völkerrechts gebunden seien. Denn Art. 2 behält bei dieser Auslegung sehr wohl einen Sinn. Einmal steht er im Verbund des synallagmatischen Verhältnisses des gesamten Vertragswerks mit allen Folgen, die seine Verletzung auf den Bestand der übrigen Rechtsbindungen auslösen kann. Zum andern ist zu bedenken, daß die Art. 107 und 53 der UN-Satzung bei objektiver Betrachtungsweise einen begrenzten, nicht beliebig manipulierbaren Anwendungsbereich haben, selbst wenn man einmal die sowjetische These gelten lassen sollte, die Bundesrepublik Deutschland sei als Rechtsnachfolger des Deutschen Reiches an diese Bestimmungen gebunden, was sich nach dem Recht der Staatsukzession bei hochpolitischen Rechtsbindungen nicht ohne weiteres versteht<sup>71)</sup>. Weder die Maßnahmen, die die »verantwortlichen Regierungen« als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs ergreifen (Art. 107), noch die Wiederaufnahme (*renewal*) der Angriffspolitik (Art. 53) eröffnen einen sachlich oder zeitlich unbegrenzten Anwendungsbereich dieser Vorschriften. Sie sind, pauschal gesprochen, auf die Liquidation des Zweiten Weltkrieges

<sup>69)</sup> H a c k e r , in Christ und Welt vom 16. 10. 1970, verweist insoweit mit Recht auf Art. 5 des japanisch-sowjetischen Friedensvertrags vom 8. 9. 1951.

<sup>70)</sup> Vgl. neben dem bereits erwähnten Memorandum vom 21. 11. 1967 und dem Aide-mémoire vom 5. 7. 1968 z. B. Präambel und Art. 2 Abs. II des Freundschafts- und Beistandspakts zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. 6. 1964 (Gesetzblatt der DDR I, S. 132); dazu H a c k e r , in FAZ vom 16. 6. 1970, S. 11.

<sup>71)</sup> Hierzu sei nur auf die sehr selektive Praxis der Sowjetunion bzw. Sowjetrußlands gegenüber Rechtsbindungen aus der zaristischen Zeit verwiesen.

bzw. auf eine Angriffspolitik bezogen, die sich als Erneuerung allein jener Angriffspolitik darstellt, die zu diesem Krieg führte. Der zeitliche wie sachliche Anwendungsbereich des Art. 2 des Moskauer Vertrages indes erstreckt sich darüber hinaus auf jede Art der verbotenen Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung im Sinne des Art. 2 der UN-Satzung, nicht nur, wie Art. 53, auf eine Art Wiederbelebung der Vorkriegspolitik. Ferner ist zu bedenken, daß Art. 107 und 53 nicht lediglich Gewaltmaßnahmen, sondern auch Maßnahmen *short of force* von der UN-Satzung freistellen, während zumindest in Satz 2 des Art. 2 des Moskauer Vertrags materiell allein die Anwendung oder Androhung von Gewalt ausgeschlossen ist.

Die vorstehenden Erwägungen zu diesem Fragenkomplex gehen allein vom Wortlaut des Moskauer Vertrages aus. Bundesaußenminister Scheel hat im Zusammenhang dieser Problematik davon gesprochen, daß der sowjetische Außenminister während der Vertragsverhandlungen Erklärungen abgegeben habe, wonach die Sowjetunion den Moskauer Vertrag so verstehe, daß die Frage der Interventionsvorbehalte ein für allemal vom Tisch sei und die neue Lage derjenigen entspreche, wie sie im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten bestehe; er sei ausdrücklich ermächtigt worden, den sowjetischen Außenminister in der Zustimmungsdebatte im Bundestag in diesem Sinne zu zitieren<sup>72)</sup>. Eine solche Erklärung, mit dem entsprechenden Willen abgegeben, könnte in der Tat völkerrechtlich relevant sein und einen bindenden Verzicht seitens der Sowjetunion darstellen, an ihren behaupteten Rechtspositionen ganz oder teilweise festzuhalten<sup>73)</sup>. Denn es versteht sich, daß nach Abschluß eines Vertrages zu seiner Auslegung selbst dort, wo der Vertragstext schweigt, nicht unbesehen davon ausgegangen werden kann, daß die Parteien die Standpunkte beibehalten hätten, die sie noch in den diplomatischen Vorverhandlungen und Verhandlungen zu einer bestimmten Frage eingenommen haben. Freilich wird man eine solche Erklärung genau zu prüfen haben. Ausdrücke, wie die Frage sei »vom

<sup>72)</sup> Vgl. den Bericht in *Der Spiegel* Nr. 34 vom 17. 8. 1970 sowie die Äußerungen von Bundeskanzler Brandt in einem Interview mit der Illustrierten QuicK vom 25. 11. 1970, S. 116: »Wenn über den Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 im Bundestag im einzelnen zu beraten ist, dann wird aus den Protokollen in die Debatte eingeführt werden, was der sowjetische Außenminister für seine Regierung erklärt hat, beispielsweise zu den sogenannten Interventionsklauseln, den Artikeln 53 und 107 der UN-Charta, und es wird klar werden, daß die sowjetische Regierung aufgrund der Verhandlungen hierzu keinen anderen Standpunkt einnimmt als die drei Westmächte.«

<sup>73)</sup> Insoweit könnte ein *agreement* oder *instrument* im Sinne von Art. 31 Ziff. 2 (a), (b) der Wiener Vertragsrechtskonvention vorliegen, das zum »context for the purpose of interpretation« gehörte, möglicherweise auch — das hängt vom Inhalt der Erklärung Gromykos ab — eine von den Parteien beabsichtigte Festlegung der besonderen Bedeutung eines Begriffs im Sinne der Ziff. 4 des Art. 31 der Konvention.

Tisch«, sind mehrdeutig — man könnte, um im Bild zu bleiben, etwa fragen, wohin vom Tisch weg die Frage gelangt sei, ob möglicherweise lediglich in eine Schublade, aus der sie beizeiten wieder hervorgeholt werden kann. Es wird auch zu fragen sein, ob die Erklärung als rechtlich relevante Erklärung gemeint ist, die der Sowjetunion zum Beispiel die Berufung auf eine bestimmte Auslegung versagt, wie etwa die Auffassung, der Moskauer Vertrag stehe »in keinem Zusammenhang mit den Art. 53 und 107 der UN-Charta«; oder ob sie lediglich als politische Absichtserklärung gedacht ist des Inhalts, daß die Sowjetunion künftig die von ihr behaupteten Interventionsansprüche unbeschadet ihrer Rechtsauffassung aus Gründen politischen Wohlwollens nicht mehr auftischen werde. Für ein abschließendes Urteil wird man insoweit eine eventuelle Bekanntgabe der Erklärung des sowjetischen Außenministers abzuwarten haben<sup>74)</sup>.

Gemessen am Wortlaut des Vertrages, und wiederum vorbehaltlich besonderer Erklärungen der sowjetischen Seite im Zusammenhang mit dem Vertragsabschluß, erscheint auch die Auffassung, das Moskauer Vertragswerk bewirke im gegenseitigen Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion in der Frage der Anwendbarkeit der Art. 107 und 53 eine Rechtslage, wie sie insoweit dem Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten entspreche<sup>75)</sup>, nicht recht überzeugend. Die drei Westmächte haben bekanntlich in einer Erklärung, die Bestandteil der Schlußakte der Londoner Neunmächtekonferenz und von ih-

<sup>74)</sup> Der designierte sowjetische Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland soll im März 1971 gegenüber dem Vorsitzenden der Jungen Union geäußert haben, die Feindstaatenartikel der UN-Satzung würden im Verhältnis zur Bundesrepublik vom Moskauer Vertrag »überlagert«, behielten aber im übrigen und auch für den Fall einer Verletzung oder Nichterfüllung dieses Vertrages ihre Bedeutung. Er soll selbst ihre fortdauernde Anwendbarkeit gegenüber Ungarn und Rumänien angedeutet haben. Vgl. den Bericht der FAZ vom 19. 3. 1971.

<sup>75)</sup> Bundeskanzler Brandt hatte am 16. 1. 1970 vor dem Deutschen Bundestag erklärt, die Bundesregierung erstrebe im Verhältnis zur Sowjetunion einen ähnlichen Stand, wie er durch die Interpretationen und Zusicherungen seitens der Westmächte erreicht sei. In den sechs Richtlinien, die das Bundeskabinett am 7. 6. 1970 für die deutsch-sowjetischen Verhandlungen beschloß, hieß es unter Ziff. 1: »Die Beziehungen zwischen der BRD und der Sowjetunion sollen sich künftig genau so auf den Grundsatz des Verzichts auf Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt stützen, wie es bisher schon zwischen der BRD und den drei Westmächten der Fall ist. Das gilt auch für die Unverletzlichkeit der territorialen Integrität aller Staaten und ihrer Grenzen« (abgedruckt in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 155). In den nach der Unterzeichnung des Vertragswerks veröffentlichten regierungsoffiziösen »Überlegungen zum Vertrag« (vgl. Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 90 ff.) heißt es: »Der Vertrag schließt jede einseitige Berufung auf die Interventionsvorbehalte nach Art. 53 und 107 ... aus. Damit sind diese Vorbehalte im Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland ebenso gegenstandslos wie bereits zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Westmächten auf Grund der Erklärung, die sie am 3. Oktober 1954 abgegeben haben.«

rem Inhalt her unzweifelhaft als rechtsverbindliche Erklärung im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist, ausgesprochen, daß »sie sich bei ihren Beziehungen mit der Bundesrepublik an die in Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen enthaltenen Grundsätze halten werden«<sup>76)</sup>; die Bundesrepublik hatte sich gleichzeitig für bereit erklärt, ihre Politik gemäß den Grundsätzen der UN-Satzung zu gestalten, und hatte die in Art. 2 der Satzung enthaltenen Verpflichtungen angenommen. Diese Erklärung der Westmächte hebt allein auf die Grundsätze des Art. 2 der UN-Satzung ab. Sie übernimmt nicht, wie die Gewaltverbotsregelung im Satz 2 des Art. 2 des Moskauer Vertrages, Art. 2 der UN-Charta unmittelbar in seinem konkreten normativen Bestand — und mithin nicht in seiner Qualifikation durch die Art. 107 und 53.

In diesem Zusammenhang ist überdies die Auffassung vertreten worden, auch der westliche Gewaltverzicht gegenüber der Bundesrepublik Deutschland sei nicht unbeschränkt. Das hat man aus Erklärungen der drei Westmächte vom September 1968 und November 1969<sup>77)</sup> herauszulesen versucht, mit denen diese Mächte Behauptungen, die durch sowjetische Erklärungen ausgelöst worden waren, entgegengetreten sind, wonach die Art. 107 und 53 der Sowjetunion ein Recht gäben, einseitig mit Gewalt in der Bundesrepublik zu intervenieren. Die Regierung der USA beispielsweise versicherte der Bundesregierung, »daß weder Art. 107 noch Art. 53 noch beide Artikel zusammen der Sowjetunion oder Mitgliedern des Warschauer Paktes irgend ein Recht einräumen, einseitig mit Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland zu intervenieren«. Gewissermaßen im Umkehrschluß glaubte man aus diesen Erklärungen folgern zu können, daß die Westmächte nach wie vor auf einem kollektiven Interventionsrecht beharrten. Indes, dieser Umkehrschluß übersieht, daß die Westmächte ausschließlich Behauptungen entgegengetreten sind, wonach ein solches einseitiges Recht zu Gewaltinterventionen bestehe. In Wahrheit hatten sie keinerlei Anlaß, zu einem kollektiven Interventionsanspruch Stellung zu nehmen und haben das auch, soweit bekannt, nicht getan. Ein britischer Regierungssprecher erklärte zwar, nach bisheriger Ansicht erlaube das Potsdamer Abkom-

<sup>76)</sup> Deutsche Übersetzung abgedruckt in Bulletin 1954, S. 1666.

<sup>77)</sup> Vgl. Erklärung der französischen Regierung vom 16. 9. 1968, der Regierung der USA vom 17. 9. 1968 und das Aide-mémoire der britischen Regierung vom 20. 9. 1968, in deutscher Übersetzung abgedruckt in Archiv der Gegenwart 1968, S. 14 200; die Erklärungen der Außenminister der drei Westmächte anlässlich der Unterzeichnung des Atomsperrvertrags durch die Bundesrepublik Deutschland am 28. 11. 1969, abgedruckt in deutscher Übersetzung in Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. 22 ff., sowie die Empfehlung der Nordatlantischen Versammlung auf ihrer 14. Jahrestagung vom 11.—15. 11. 1968 in Brüssel.

men auf keinen Fall eine einseitige Intervention durch einen der Unterzeichnerstaaten, sondern allenfalls bei Vorliegen entsprechender Umstände eine Aktion der vier Mächte<sup>78)</sup>). Zu dieser Erklärung ist jedoch zu bemerken, daß sie sich vor allem auf das sog. Potsdamer Abkommen bezieht und Aussagen in Bezug auf das Verhältnis der Parteien dieses »Abkommens« zueinander macht. Das kann in keiner Weise die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den drei Westmächten aus der Erklärung vom 5. Oktober 1954 berühren<sup>79)</sup>). Freilich muß man sich über die sachliche Reichweite dieser Erklärung im klaren sein. Sie bezieht sich allein auf die Bundesrepublik Deutschland als solche und berührt nicht die Vorbehalte der Westmächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes oder in Bezug auf Berlin. In Bezug auf Deutschland als Ganzes ergeben sich Verpflichtungen der Westmächte immerhin aus Art. 7 des Deutschland-Vertrages, wonach die Parteien darüber einig sind, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland sein soll und daß sie bis zu deren Abschluß zusammenwirken werden, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel eines wiedervereinigten Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist, zu verwirklichen. Daraus ergibt sich im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland beispielsweise nicht nur der Ausschluß eines Diktatfriedens, sondern die Verpflichtung zur Zusammenwirkung auch in diesen Fragen und mithin ein weitgehender Ausschluß von einseitigen oder kollektiven Interventionen gewaltssamer wie nichtgewaltssamer Art, sei es allein oder sei es im Benehmen mit dritten Mächten. Diese Rechtslage kann mit der insoweit durch den Moskauer Vertrag bewirkten Situation weder juristisch noch politisch auf die gleiche Stufe gestellt werden.

Politisch betrachtet wird man die Frage der Feindstaatenvorbehalte insgesamt nicht überbewerteten dürfen. Die Sicherheit der Bundesrepublik würde selbst durch einen eindeutigen Verzicht der Sowjetunion auf dubiose Rechtsbehauptungen kaum wesentlich erhöht. Der Fraktionsvorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Herbert Wehner hat in diesem Zusammenhang mit Recht auf das Schicksal der Tschechoslowakei im August 1968 verwiesen, die keine angeblichen Interventionsrechte aus den Art. 107 und 53 der UN-Satzung gegen sich gelten zu lassen brauchte. Der sowjeti-

<sup>78)</sup> Vgl. Archiv der Gegenwart 1968, S. 14 200.

<sup>79)</sup> Diese Erklärung bezieht sich überdies nicht nur auf den Grundsatz des Gewaltverbots, sondern alle Grundsätze des Art. 2 der UN-Charta und würde damit weithin auch gewaltlos-rechtswidrigen Interventionen entgegenstehen.

sche Ministerpräsident Kossygin erklärte just zur gleichen Zeit, als in Moskau die abschließenden Verhandlungen über das deutsch-sowjetische Vertragswerk stattfanden, in Botschaften an die drei Westmächte, daß die Hauptprinzipien von Potsdam auch heute noch das Fundament der friedlichen Nachkriegsregelung in Europa bildeten; zu ihnen rechnete er u. a. die Ausrottung des deutschen Militarismus und Faschismus, die Unabänderlichkeit der heutigen europäischen Grenzen, die Anerkennung der Ergebnisse des zweiten Weltkrieges und der Nachkriegsentwicklung sowie die Entschlossenheit, es nicht zu neuen militärischen Erschütterungen kommen zu lassen<sup>80)</sup>). Und sowjetische Diplomaten in der Bundesrepublik haben das nach der Unterzeichnung des Vertragswerks in privaten Äußerungen ebenso klar gemacht, wenn sie erklärten, die Sowjetunion verzichte auf Intervention, wenn in der Bundesrepublik nichts geschehe, was den Frieden gefährde<sup>81)</sup>.

## V

Einen weiteren rechtlichen wie politischen Schwerpunkt des Moskauer Vertrages bilden die territorialbezogenen Bindungen, die sich aus Art. 3 ergeben. Denn sie konkretisieren (neben den deutsch-sowjetischen Leitsätzen — falls man ihnen rechtlich bindende Qualität zuerkennt) Rechtsbindungen aus den Begriffen »Entspannung«, »Normalisierung« und dem »Ausgehen« von der »bestehenden wirklichen Lage« des Art. 1 sowie aus dem Gewaltverzicht des Art. 2. Nach Art. 3 verpflichten sich die Parteien, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten; sie erklären, keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand zu haben und auch künftig nicht zu erheben; sie betrachten heute und künftig die gegenwärtigen Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, »einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik«.

1. Artikel 3 des Moskauer Vertrages stellt nicht eine Territorial- oder Grenzgarantie in dem Sinne dar, daß die Parteien sich verpflichteten, jede gewaltsame Gebietsveränderung oder Grenzverletzung in Europa als *casus belli* oder als sonstigen Anlaß eines Einschreitens zu betrachten. Die Parteien

---

<sup>80)</sup> Deutsche Übersetzung in Archiv der Gegenwart 1970, S. 15 626 A.

<sup>81)</sup> So Äußerungen des 1. Sekretärs der sowjetischen Botschaft in der Bundesrepublik, Popow, am 9. 9. 1970, laut Dokumentation zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken im Rahmen der sowjetischen Deutschland- und Europapolitik seit 1966, hrsg. von der CDU (1970), S. 62.

verpflichten sich auch nicht, eine Politik der Gebietsveränderung zu unterlassen oder an Veränderungen, sei es des eigenen, sei es eines fremden Gebietsstandes nicht mitzuwirken, sofern sie dabei nicht gegen das Gewaltverbot oder gegen sonstiges allgemeines Völkerrecht verstößen. Der Vertrag schreibt nicht die Grenzen in Europa völkerrechtlich fest. Die Parteien sind allein gehalten, nicht selbst die Integrität des gegenwärtigen und künftigen tatsächlichen oder rechtlichen territorialen Besitzstandes in Europa mit verbotener Gewalt oder in sonstiger völkerrechtswidriger Weise anzutasten oder im Verein mit Dritten dabei mitzuwirken.

Es ist mitunter kritisiert worden, wieso die Bundesrepublik dazu käme, sich auf eine Regelung einzulassen, die sich auf die territoriale Integrität und die Grenzen aller Staaten in Europa erstrecke. Man hat darin geradezu eine deutsche Komplizenschaft zur Befestigung der sowjetischen Hegemonialstellung und eine Anmaßung gegenüber dritten Staaten zu erblicken versucht. Der völkerrechtliche Sinn dieser Regelung besteht indes allein in der Begründung einer Unterlassungspflicht für jede der beiden Parteien, an völkerrechtswidrigen Territorialveränderungen in Europa mitzuwirken, auch wenn diese Veränderungen dritte Staaten in Europa betreffen<sup>82)</sup>. Der Moskauer Vertrag bestätigt hier nur, was ohnedies kraft allgemeinen Völkerrechts rechtens ist. Daß das Moskauer Vertragswerk die Verfügungsbefugnis Dritter insoweit nicht beschränken kann, versteht sich. Insbesondere aber sind die Parteien des Moskauer Vertrages selbst nicht an einer gewaltlosen Veränderung ihres eigenen territorialen Besitzstandes oder ihres territorialen und politischen Status durch das Vertragswerk gehindert. Für die Bundesrepublik ist dieser Aspekt zumal in Bezug auf die Deutschland- und die Europapolitik von Bedeutung.

Die einschlägigen Begriffe, die Art. 3 verwendet, also das »nicht Antasten«, »uneingeschränkte Achten« und »als unverletzlich Betrachten« stehen, wie der Eingangssatz belegt, in untrennbarem Zusammenhang mit den Zielen und Prinzipien des Art. 2 des Vertrages, der seinerseits auf die Ziele und Prinzipien der UN-Satzung verweist. Sie konkretisieren insbesondere den Gewaltverzicht hinsichtlich bestimmter territorial bezogener Sachverhalte und Rechtsverhältnisse und entsprechen in ihrer Bedeutung in erster Linie dem, was die Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970<sup>83)</sup> als »to refrain from the threat or use of force to

<sup>82)</sup> Insofern liegt keine Parallele zur Garantie der »Unverletzlichkeit« der deutsch-belgischen und der deutsch-französischen Grenze in Art. 1 des Locarno-Paktes vom 16. 10. 1925 vor; wohl aber entspricht der Sinn des Begriffs der »Unverletzlichkeit« im wesentlichen dem Sinn der entsprechenden Begriffe des Art. 3 des Moskauer Vertrages.

<sup>83)</sup> UN Doc. A/RES/2625 (XXV), siehe oben S. 88 Anm. 50.

violate the existing international boundaries" umschreibt<sup>84)</sup>; darüber hinaus erfassen sie auch weiteres Verhalten, das, ohne verbotene Gewalt darzustellen, gegen sonstiges allgemeines Völkerrecht oder Prinzipien der UN-Charta verstößt.

Die gewöhnliche Bedeutung der verwendeten Begriffe sowohl wie der Zweck und das Ziel dieses hochpolitischen Vertragswerks, die oben dargelegt wurden<sup>85)</sup>, lassen hingegen nicht eine Auslegung zu, die eine gewaltlose, etwa einvernehmliche oder im Wege eines *peaceful change* bewirkte Aufhebung oder Veränderung von in den Anwendungsbereich des Art. 3 fallender tatsächlicher oder rechtlicher Verhältnisse untersagte, beispielsweise im Sinne einer »Unveränderlichkeit« von Grenzen. Das Völkerrecht kennt sehr wohl Rechtsfiguren, die die teilweise oder vollständige Unveränderbarkeit bestimmter territorialer Rechtszustände auch auf gewaltlosem Wege, sofern nicht alle Beteiligten zustimmen, bezeichnen. Es sei nur an die bekannten Anschlußverbote, wie etwa in den österreichischen Friedens- und Staatsverträgen, erinnert<sup>86)</sup>. Auch ein völkerrechtlich fixierter Neutralitätsstatus kann im Einzelfall den friedlichen Zusammenschluß mit bestimmten oder allen anderen Staaten ausschließen. Wenn die Parteien des Moskauer Vertrages ein derartiges Verbot oder die Begründung eines derartigen Statusverhältnisses auch nur vorgriffswise bezeichnet hätten, hätten sie das in eindeutigen Begriffen und Festlegungen tun müssen. Davon ist jedoch im Vertragswerk keine Rede.

Die erwähnten Begriffe, die der Vertrag verwendet, sind überdies ein Resultat von Verhandlungen, die speziell auch die Frage der Unveränderlichkeit der Grenzen zum Gegenstand hatten<sup>87)</sup>. Die Sowjetunion, wie jede Großmacht im Anschluß an einen gewonnenen Krieg auf die Sicherung ihres Herrschafts- und Einflußbereichs für die Zukunft bedacht, wollte vermutlich im Vertrag die Unveränderlichkeit der Grenzen in Europa gewährleistet wissen. Die deutsche Seite hat sich dem — zumindest juristisch — mit Erfolg widersetzt. Zwar haben höchste sowjetische Regierungs- und Parteispitzen zur gleichen Zeit als in Moskau Verhandlungen stattgefunden<sup>88)</sup>

<sup>84)</sup> Vgl. auch die französisch-sowjetische Deklaration vom 13. 10. 1970, abgedruckt in *La Documentation française, Notes et études*, vom 16. 12. 1970, S. 26 ff., 27.

<sup>85)</sup> Siehe oben S. 68 ff., 75 ff.

<sup>86)</sup> Vgl. z. B. Art. 4 des Staatsvertrages betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich vom 15. 5. 1955, United Nations Treaty Series, Bd. 217, S. 295 ff.

<sup>87)</sup> Vgl. die Ausführungen von Staatssekretär Bahr in einem Interview mit der Kölnischen Rundschau vom 15. 7. 1970, abgedruckt auch in: *Der Vertrag vom 12. August 1970*, S. 157 f.

<sup>88)</sup> Vgl. die schon erwähnte Botschaft Kossygins an die Präsidenten der USA und Frankreichs sowie an den britischen Premierminister vom 2. 8. 1970 zum 25. Jahrestag

und auch später von der »Unveränderlichkeit (*nezyblemost'*) der heutigen europäischen Grenzen« gesprochen; weniger repräsentative sowjetische Politiker und Diplomaten sollen in der Bundesrepublik erklärt haben, der russische Wortlaut des 3. Unterabsatzes des Art. 3 des Moskauer Vertrages bedeute, daß die Grenzen »unverbrüchlich und unverrückbar« seien<sup>89</sup>), bzw. daß der Vertrag »den Verzicht auf die Änderung von Grenzen mit allen Mitteln« beinhalte<sup>90</sup>). Aber weder diese Erklärungen noch etwa eine bestimmte sowjetische Vertragspraxis mit Ländern ihres Herrschaftsbereichs vermögen am Sinn der vertraglichen Bindungen aus Art. 3 etwas zu ändern, die nur völkerrechtswidrige Änderungen ausschließen<sup>91</sup>). Der russische Wortlaut scheint in diesem Zusammenhang zwar striktere Bindungen auszudrücken als der deutsche<sup>92</sup>); aber selbst wenn, entgegen einer üblichen Auslegungsvermutung, insoweit gewisse Divergenzen zwischen dem deutschen und dem russischen Wortlaut bestünden, wäre bei hochpolitischen Verträgen dieser Art im Zweifel, d. h. wenn nicht sonstige Auslegungsmomente, die indes nicht ersichtlich sind, zu einem anderen Ergebnis führen, nach einer subsidiären allgemeinen Auslegungsregel allein der von beiden Fassungen übereinstimmend gedeckte Sinn, d. h. in diesem Falle der engere Sinn des deutschen Wortlauts, maßgebend für den Umfang des vertraglichen Konsenses<sup>93</sup>). Im übrigen soll, wenn man den Äußerungen von deutscher

---

der Potsdamer Beschlüsse (deutsche Übersetzung a.a.O., S. 118 Anm. 122), ferner die Rede des Generalsekretärs der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Breschnew, am 28. 8. 1970 in Alma Ata, lt. Neue Zürcher Zeitung vom 2. 9. 1970, S. 3.

<sup>89</sup>) So gesprächsweise das Mitglied des Außenpolitischen Ausschusses des Obersten Sowjet, Juri Shukow, im September 1970, nach einer Protokollnotiz, die der Bundesgeschäftsstelle der CDU vorliegt, wiedergegeben in: Dokumentation zum Vertrag vom 12. August 1970, a.a.O. (oben Anm. 81), S. 60.

<sup>90</sup>) Dokumentation zum Vertrag vom 12. August, a.a.O., S. 62; der designierte sowjetische Botschafter Falin andererseits, der maßgeblich an den Moskauer Verhandlungen mitwirkte, soll im März 1971 dem Vorsitzenden der Jungen Union gegenüber erklärt haben, der Moskauer Vertrag verwehre nicht die friedliche Änderung von Grenzen, etwa einen europäischen Zusammenschluß. Vgl. den Bericht der FAZ vom 19. 3. 1971.

<sup>91</sup>) Gerade weil Art. 3 im Eingangssatz auf Art. 2 und mithin auf die Prinzipien der UN-Satzung Bezug nimmt, sind seine Begriffe in erster Linie im Sinne der Prinzipien der UN-Satzung auszulegen und nicht notwendigerweise in dem Sinne, den die Sowjetunion entsprechenden Begriffen in ihren Freundschafts-, Beistands- und Zusammenarbeitsverträgen mit der DDR von 1964, mit Polen von 1965, mit der Tschechoslowakei von 1970 oder mit Rumänien von 1970 beizulegen vermöchte.

<sup>92</sup>) Zur Bedeutung der einschlägigen russischen Begriffe vgl. M e h n e r t , Osteuropa Jg. 20 (1970), S. 824. Die russische Fassung verwendet nicht die Begriffe *neizmennye*, *nezyblemye* = unveränderbar, unverrückbar, sondern spricht von *posjagat'* (antasten) und *nerušimye* (unverletzlich, unverbrüchlich, unerschütterlich, unlösbar, unzerstörbar).

<sup>93</sup>) Vgl. auch Art. 33 (4) der Wiener Vertragsrechtskonvention: "... when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove, the meaning which best reconciles the texts, having

Regierungsseite folgen darf, während der Vertragsverhandlungen mehrmals klargestellt worden sein, daß der Vertrag einer gewaltlosen, etwa einvernehmlichen Änderung oder Aufhebung von Grenzen nicht entgegenstehe<sup>94)</sup>. Ungeachtet dessen ist nicht auszuschließen, daß die Sowjetunion gleichwohl unter Berufung auf den russischen Wortlaut versuchen wird, Art. 3 im Sinne einer strikten Unveränderlichkeit von Grenzen auszulegen. Da nicht anzunehmen ist, daß sie sich zur Klärung eines Rechtsstreits dieser Art einer unabhängigen Schiedsinstanz unterwerfen wird, beginnt hier eines der politisch zu entscheidenden Risiken.

In der Praxis ungleich wichtiger dürfte die Frage sein, ob es auf Grund des Vertragswerks für gewaltlose Grenzveränderungen oder -aufhebungen jeweils der Zustimmung der anderen Vertragspartei bedarf. Zu Lasten Dritter kann der Vertrag, wie erwähnt, selbstverständlich kein Zustimmungs- oder auch nur Mitwirkungserfordernis begründen. Aber auch sofern eine der beiden Parteien des Moskauer Vertrages selbst eine Politik der gewaltlosen Grenzveränderung betreibt oder an Vorgängen gewaltloser Grenzveränderung beteiligt ist, die nicht die Grenze oder das Gebiet der jeweils anderen Partei unmittelbar betreffen, bedarf sie dazu weder auf Grund des Art. 3 noch des Art. 1 des Moskauer Vertrages der Zustimmung oder Mitwirkung der anderen Partei — ob solche Mitwirkungskompetenzen auf Grund anderer Rechtstitel, z. B. bei der Sowjetunion kraft ihrer Stellung als Siegermacht hinsichtlich einer endgültigen Festlegung der Grenzen Deutschlands, bestehen, ist eine andere Frage. Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet das beispielsweise, daß sie weiterhin eine gewaltlose Politik der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands oder

regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted". Nach Ziff. 3 dieses Artikels "The terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text".

<sup>94)</sup> Vgl. die Ausführungen von Bundesaußenminister Scheel vor dem Deutschen Bundestag: »Unser Standpunkt steht fest, und Herr Gromyko ist in keinem Zweifel darüber, daß die friedliche Verfolgung des Ziels der Vereinigung der Deutschen nicht im Widerspruch zum Vertrag steht. Wir können und wir wollen nicht ausschließen, daß die Grenze zwischen den beiden Teilen Deutschlands einmal einvernehmlich aufgehoben wird, gleichgültig, welche völkerrechtliche Konstruktion in Europa in dieser Zeit die Möglichkeiten dazu geben wird. Ich habe das dem Außenminister der UdSSR in Moskau gesagt, und ich habe dem auch hier nichts hinzuzufügen...«, vgl. 6. Deutscher Bundestag, 71. Sitzung, 9. 10. 1970, Sten.Ber., S. 3947 (C); vgl. ferner die Zuschrift von Staatssekretär Bahr an die französische Zeitung Le Monde vom 23./24. 8. 1970, wonach selbst die sowjetische Seite während der Verhandlungen mehrmals erklärt habe, «qu'une modification des frontières effectuée d'un commun accord était une expression de la souveraineté des Etats intéressés, qu'elle faisait partie de leurs droits inaliénables et que ce droit ne pouvait être contesté par personne, y compris évidemment par l'Union Soviétique ou la République Fédérale d'Allemagne», sowie den Bericht der FAZ vom 10. 12. 1970, S. 4.

den friedlichen Zusammenschluß Europas zu einer politischen Einheit mit neuem territorialen Status betreiben darf, ohne hierfür der Zustimmung der Sowjetunion auf Grund des Moskauer Vertrages zu bedürfen. Umgekehrt benötigt auch die Sowjetunion für gewaltlose Grenzveränderungen oder Änderungen im territorialen Status eines Gebiets in Europa, an denen sie beteiligt ist oder mitwirkt, also etwa im Verhältnis zu Finnland, Polen, der Tschechoslowakei, Rumänien oder der Türkei, nicht die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland. Das nämlich wäre infolge des allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungsprinzips der Reziprozität von Bindungen die Konsequenz, wenn man ein derartiges Zustimmungs- oder Mitwirkungs erfordernis aus Art. 3 oder Art. 1 des Vertrages herauslesen wollte. Es liegt auf der Hand, daß damit eine rechtliche Bindung von größter Tragweite im Vertrag verankert worden wäre, die ohne eindeutige Anhaltspunkte, die der Wortlaut in keiner Weise abgibt, nicht unterlegt werden darf.

Der Vertrag hindert andererseits etwa die Sowjetunion nicht, eine Politik zu betreiben, die auf die Unveränderlichkeit des gegenwärtigen territorialen *status quo* in Europa gerichtet ist, so wenig wie er der Bundesrepublik verwehrt, eine Politik der Änderung oder Fortentwicklung der gegenwärtigen territorialen rechtlichen oder tatsächlichen Besitzstände, etwa im Wege eines *peaceful change*, zu verfolgen. Eine ganz andere, politische Frage ist, ob es für die Bundesrepublik ratsam wäre, eine territoriale »Revisionspolitik« zu betreiben. Hier ist nur festzuhalten, daß sie auf Grund des Moskauer Vertrages daran nicht gehindert wäre, sofern sie sich dabei nicht verboten-gewaltsamer oder sonstiger völkerrechtswidriger Mittel im Sinne der UN-Charta bedient.

2. Bemerkenswert ist, daß Art. 3 Unterabs. 1 allein eine Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen enthält, nicht hingegen eine Verpflichtung, wie sie sich zum Beispiel aus Art. 2 Abs. 4 der UN-Satzung ergibt, auch die politische Integrität nicht gewaltsam zu verletzen. Darin liegt eine Aus sparung bestimmter Dimensionen der sog. Breschnew-Doktrin — keinesfalls freilich ihre Anerkennung durch die Bundesrepublik<sup>85)</sup>. Die Sowjetunion nimmt bekanntlich — und zwar nicht erst seit dem 21. August 1968 — für sich in Anspruch, als Hüter des Sozialismus gegenüber allen anderen, in ihrem Herrschaftsbereich stehenden sog. Sozialistischen Staaten aufzutreten und entsprechende Maßnahmen nicht nur gegen äußere, sondern auch gegen innere Bedrohungen der »sozialistischen Errungenschaften« zu ergreifen. Sie leugnet, wie zum Beispiel im Falle ihrer Invasion in die Tschecho-

---

<sup>85)</sup> Juristisch verfehlt daher A. Mohler, in Bayernkurier vom 17. 10. 1970, S. 5.

slowakei im August 1968, daß durch solche Maßnahmen der internationale Frieden oder die internationale Sicherheit gefährdet oder die territoriale oder politische Integrität des betroffenen Landes verletzt würden<sup>96</sup>). Da sozialistische Staaten im Herrschaftsbereich der Sowjetunion von ihr geradezu *per definitionem* als friedliebend qualifiziert werden, wird es der Bundesrepublik Deutschland nicht leicht fallen, gegenüber derartigen Maßnahmen bei der Sowjetunion mit der Behauptung Gehör zu finden, daß im konkreten Fall die internationale oder die europäische Sicherheit betroffen seien und mithin der Anwendungsbereich des Art. 2 des Moskauer Vertrages gegeben sei. Hoffnungen auf eine Liberalisierung im anderen Teil Deutschlands werden das zu erwägen haben<sup>97</sup>).

3. Sprecher der Bundesregierung haben versucht, die gesamte Regelung des Art. 3 des Moskauer Vertrages als reine Konkretisierung des Gewaltverzichts des Art. 2 zu qualifizieren, und zwar nicht nur in dem Sinne, daß Art. 3 einer friedlichen Fortentwicklung der Lage in Europa, etwa im Wege einvernehmlicher territorialer Veränderungen, nicht im Wege stehe, sondern daß, wie Außenminister Scheel sich in einem allerdings kurz vor der Paraphierung des Vertrages veröffentlichten Aufsatz ausdrückte<sup>98</sup>), »die jetzigen Gegebenheiten nicht definitiv fixiert« würden, noch »Ansprüche aufgegeben«, sondern lediglich »auf ihre gewaltsame Durchsetzung« verzichtet würde. Dieser Gewaltverzicht, der absolut und grundsätzlich sein müsse, gehe von der Lage aus, wie sie sei. Er schreibe sie nicht fest, sondern beschreibe sie; er besage nicht, ob etwas gerecht oder ungerecht sei. Er gehe vom geographischen *status quo* aus und biete einen politischen *modus vivendi* innerhalb dieser Grenzen des *status quo*. Er respektiere und akzeptiere die Wirklichkeit, aber er unternehme nicht, »sie völkerrechtlich anzuerkennen und damit zu legalisieren«. Zu diesen Gegebenheiten gehöre auch »der gegenwärtige Grenzverlauf in Europa, der territoriale, tatsächliche Besitzstand der europäischen Staaten«. Staatssekretär Ahlers meinte, der Ober-

<sup>96</sup>) Vgl. die Stellungnahme in ihrem Schreiben vom 21. 8. 1968 an den Präsidenten des Sicherheitsrats, mit der sie die Zuständigkeit der UN, sich mit dem Einfall in der Tschedhoslowakei zu befassen, bestreit; UN Docs. S/8759 und S/8772.

<sup>97</sup>) Der Anwendungsbereich der Unterabs. 1 und 3 des Art. 3 des Moskauer Vertrages beschränkt sich auf die territoriale Integrität und die Grenzen »aller Staaten in Europa«, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, und der »Grenze« zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Die grundsätzliche Beschränkung auf Staaten und ihre Grenzen wirft das Problem auf, ob Berlin in den Anwendungsbereich dieser Vorschriften fällt. Diese Frage wird in dem hier gesteckten Rahmen nicht behandelt. Angemerkt sei nur, daß die Ausklammerung der »Frage der Rechte der Vier Mächte« und die Unberührheitsklausel des Art. 4 nicht dazu führen, daß Berlin schlechthin nicht in den Anwendungsbereich des Vertrages fiele.

<sup>98</sup>) Scheel, FAZ vom 15. 7. 1970.

satz des Art. 3, der für die Auslegung von Bedeutung sei, schaffe eine »Brücke« zwischen den Art. 2 und 3 und die Zeichensetzung<sup>99)</sup> in Art. 3 mache deutlich, daß diese Brücke den Obersatz für den gesamten Art. 3 bilde.

Eine reine Gewaltverzichtsregelung würde in der Tat den Inhalt des Art. 3 rechtlich erheblich relativieren, was nicht notwendigerweise heißt, daß er in seiner politischen Bedeutung gemindert würde. Denn ein Gewaltverzicht präjudiziert grundsätzlich nicht die Rechtslage und bestehende Rechte oder Verpflichtungen. Die Beachtung des Gewaltverbots durch einen Staat darf rechtlich gesehen niemals zu seinem Nachteil ausschlagen; sie enthält keine rechtliche Anerkennung, Legalisierung, Präkludierung oder Legitimierung tatsächlicher Geschehnisse, Besitzstände oder rechtlicher Positionen; sie wirkt allgemein dem Effektivitätsprinzip, insbesondere einer Konsolidierung, Verjährung oder Ersitzung von Rechtspositionen, entgegen<sup>100)</sup>.

Gemessen am reinen Wortlaut des Vertrages wird man der Auffassung, Art. 3 enthalte lediglich eine Regelung, die Ausfluß des Art. 2 und mithin selbst ausschließlich Gewaltverzichtsregelung sei, nicht ohne weiteres beiflchten können. Art. 3 enthält vielmehr auch Regelungen, die über eine Konkretisierung des Gewaltverzichts hinausgehen, also nicht lediglich einen Verzicht auf die verboten-gewaltsame Durchsetzung irgendwelcher Rechtspositionen unter Wahrung aller Rechte der Bundesrepublik Deutschland bedeuten. Die Wendung zu Beginn des Art. 3: »In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien...«, die als Verhandlungserfolg der deutschen Seite angesehen worden ist, vermag daran nicht ohne weiteres etwas zu ändern. Denn in »Übereinstimmung« mit den Zielen und Prinzipien des Art. 2 stehen alle nicht völkerrechtswidrigen Akte und Verhaltensweisen, mithin auch rechtsgeschäftliche Erklärungen, die etwa Rechtspositionen rechtlich endgültig aufgeben, Verpflichtungen übernehmen oder Situationen rechtlich endgültig anerkennen. Nur angemerkt sei hier, daß im Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen<sup>101)</sup> die Feststellung hinsichtlich der westlichen Staatsgrenze Polens, die in Art. I enthalten ist, der Gewaltverzichtsvereinbarung des Art. II dieses Vertrages auch optisch nicht nachgeordnet ist.

<sup>99)</sup> Gemeint sind die drei Gedankenstriche innerhalb des Satzes 2 des Art. 3. Sie werden im folgenden der Einfachheit halber und ohne daß daraus allein eine systematische Wertigkeit abgeleitet wird, als Unterabsätze bezeichnet. Bemerkenswert ist freilich, daß die russische Fassung diese Gedankenstriche nicht aufweist, Satz 2 des Art. 3 vielmehr einen eigenen Absatz bildet, der drei durch Strichpunkte untergliederte Unterabsätze umfaßt.

<sup>100)</sup> Vgl. Steinberger, Gewaltverbot, a.a.O. (oben Anm. 50), Sp. 145 ff., 150.

<sup>101)</sup> Amtlich veröffentlicht in Bulletin 1970, S. 1814.

Der Moskauer Vertrag enthält zumindest im 2. Unterabs. des Art. 3, wo die Parteien erklären, keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand zu haben und solche auch künftig nicht zu erheben, eine Regelung, die nicht unter der rechtlichen Relativierung durch einen bloßen Gewaltverzicht steht. Für die Bundesrepublik bedeutet die Bestimmung des 2. Unterabs. beispielsweise, daß sie im Verhältnis zur Sowjetunion verpflichtet ist, bei künftigen Friedensvertragsverhandlungen, sollte es je zu ihnen kommen, keine Gebietsansprüche im eigenen Namen als Ansprüche der Bundesrepublik Deutschland zu erheben. Das gilt — im Verhältnis zur Bundesrepublik — umgekehrt auch für die Sowjetunion bezüglich solcher Gebiete, über die sie im Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages keine territoriale Souveränität besitzt; die Auswirkungen der Unberührtheitsklausel des Art. 4 des Moskauer Vertrages sollen in diesem Zusammenhang hier vorerst dahingestellt bleiben. Allerdings sagt der 2. Unterabs. des Art. 3 nichts darüber, was jede der Parteien als derzeit zu ihrem Gebiet gehörig ansieht. Er beschränkt sich überdies auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Moskauer Vertrags und ergreift nicht erst künftig begründete Gebietsansprüche, sondern lediglich die künftige Erhebung von zu diesem Zeitpunkt als bestehend behaupteter Ansprüche.

4. Die übrigen Vereinbarungen des Art. 3 stellen im wesentlichen lediglich territorialbezogene Konkretisierungen der Gewaltverzichtsklausel des Art. 2 dar. Die Begriffe, die in Art. 3 verwendet werden, um die Respektierung der territorialen Integrität bzw. von Grenzverläufen auszudrücken, nämlich »(nicht) Antasten«, »uneingeschränkt Achten« und »als unverletzlich Betrachten«, enthalten keine rechtlichen Anerkennungen, Legalisierungen oder Verzichte hinsichtlich tatsächlicher oder rechtlicher Positionen, die über einen Verzicht auf verbotene Gewalt oder sonstiges, im Sinne der Ziele und Grundsätze der UN-Satzung rechtswidriges Verhalten hinausgingen.

Das gilt auch hinsichtlich der Oder-Neiße-Linie und der »Grenze« zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Zwar bietet die Bezeichnung der Oder-Neiße-Linie als »Westgrenze der Volksrepublik Polen« und die Erweiterung der zugesicherten Respektierung der Grenzen »aller Staaten in Europa« durch das Wort »einschließlich« auf die »Grenze« zwischen diesen Teilen Deutschlands Anhaltspunkte, darin *implicite* eine Anerkennung der völkerrechtlichen Zugehörigkeit der unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete zur territorialen Souveränität Polens bzw. eine Anerkennung der Zonendemarkationslinie als Staatsgrenze im völkerrechtlichen Sinn zu erblicken<sup>102)</sup>. Doch ist einmal zu bedenken, daß die Sowjet-

---

<sup>102)</sup> So z. B. Veiter, a.a.O., Der Pfeil, S. 3.

union trotz ihrer Stellung als östlicher Vormacht nicht ohne weiteres der auch völkerrechtlich primär empfangszuständige Adressat solcher Anerkennungsbekundungen ist. Es darf hier nicht übersehen werden, welch grundlegende politische und rechtliche Bedeutung solche Anerkennungsakte haben. Sie sind Momente im Prozeß des politischen Gebens und Nehmens auch zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und Polen bzw. der DDR andererseits. Ohne eindeutige Anhaltspunkte kann nicht angenommen werden, daß die Bundesrepublik bereits gegenüber der Sowjetunion wirkliche oder vermeintliche politische Gewichte aus der Hand gibt, die Zugeständnisse seitens Dritter, etwa bestimmte humanitäre Erleichterungen, einbringen sollen. Vorleistungen im Drittverhältnis können völkerrechtlich jedenfalls nicht vermutet werden. Hinzu kommt, daß die Bundesrepublik Deutschland ihr Verhältnis zu Polen durch direkte Verhandlungen mit diesem Staat zu regeln unternommen und zur DDR gleichfalls direkte Kontakte aufgenommen hat. Die Abrede in den deutsch-sowjetischen Leitsätzen (Ziff. 5 des sog. Bahr-Papiers), daß alle ins Auge gefaßten Ostverträge ein einheitliches Ganzes bilden, ist auch insoweit nicht bestimmt genug, um die Auslegung dieser Wendungen als Gewaltverzichtsklauseln für abwegig erscheinen zu lassen. Überdies ist zu beachten, daß die Bundesrepublik Deutschland bislang nicht davon abgegangen ist, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands erst durch eine frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland erfolgen könne, dies nicht zuletzt mit Rücksicht auf die Kompetenzen der drei Westmächte und die Bindungen aus Art. 7 Abs. I des Deutschland-Vertrages. Weiter ist daran zu erinnern, daß die gegenwärtige Bundesregierung der DDR bislang nicht eine Anerkennung als souveränes Völkerrechtssubjekt mit der Maßgabe ausgesprochen hat, daß das Rechtsverhältnis zwischen beiden Teilen Deutschlands sich fortan ausschließlich nach allgemeinem Völkerrecht richtete<sup>103)</sup>. Wegen des hochpolitischen Charakters einer Anerkennung wird man eine eindeutige Bekundung eines Anerkennungswillens verlangen müssen, bevor ein Verhalten als Anerkennungsakt qualifiziert werden darf<sup>104)</sup>. Vor allem aber spricht die

<sup>103)</sup> Vgl. hierzu etwa den Vorbehalt in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28. 10. 1969: »Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen. Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein«. Bulletin 1969, S. 1121 ff.

<sup>104)</sup> Vgl. auch die »Überlegungen zum Vertrag«, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 93 ff., 95: Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR sei in der Respektierung der territorialen Integrität und der Grenzen nicht zu sehen: »Das könnte nur durch eine Erklärung geschehen, die den Willen der Anerkennung gegenüber dem anzuerkennenden Staat zum Ausdruck bringt«.

von der Bundesrepublik im Laufe der Verhandlungen und bei Unterzeichnung des Vertragswerks sowohl gegenüber der sowjetischen Seite wie gegenüber den drei Westmächten bekundete Respektierung der »Frage der Rechte der Vier Mächte« dagegen, aus diesen Begriffen oder dem Zusammenhang des Art. 3 eine konkludente Anerkennung herauszulesen, selbst ungeachtet dessen, daß angesichts der Kompetenzen der vier Mächte in diesen Fragen eine Anerkennung seitens der Bundesrepublik ohnedies den territorialen und politischen Status Deutschlands oder der DDR nicht in konstitutiver Weise *erga omnes* verändern kann. Der Grundsatz der sehr strikten Auslegung hochpolitischer Verträge spricht deshalb auch hier dagegen, in den 3. Unterabs. des Art. 3 des Moskauer Vertrages Anerkennungserklärungen der erwähnten Bedeutung hineinzulegen. Der Begriff der »Grenzen«, der dort verwendet wird, muß, wie erwähnt, im Zusammenhang mit dem Begriff »unverletzlich« gesehen werden und soll lediglich die geographischen Linien bezeichnen, an denen im konkreten Fall die Beachtung des Gewaltverbots hinsichtlich politisch-territorialer Besitzstände nochmals besonders betont wird, ohne etwas über deren rechtlichen Status im übrigen auszusagen<sup>105)</sup>.

Diese restriktive Auslegung sollte nicht als Versuch verstanden werden, die Haltung, die die gegenwärtige Bundesregierung in Bezug auf die Ostgebiete oder die DDR einnimmt, zu relativieren oder gar hinter von ihr aufgegebene Positionen zurückzudeuten. Das wäre ein ebenso eitles wie nutzloses Unterfangen. Die gegenwärtige Bundesregierung ist der DDR in den Treffen von Erfurt und Kassel auf dem Weg einer völkerrechtlichen Aufwertung in einem Maße entgegengekommen, das zumindest dem gleichkommt, was selbst die wohlwollendste Interpretation des Moskauer Vertragswerks zugunsten der DDR hergeben könnte. Und gegenüber Polen gibt die Unterzeichnung des deutsch-polnischen Vertrages vom 7. Dezember 1970 vorbehaltlich seiner Ratifikation ähnliches. Die gegenwärtige Bundesregierung vertritt seit der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, die freilich nicht schon selbst eine diplomatische Erklärung darstellt, eine Auffassung, die in der DDR einen zumindest in geraumer Zukunft von dritten Völkerrechtssubjekten als Staat im Sinne des Völkerrechts anerkennungsfähigen Sachver-

---

<sup>105)</sup> Zweifelnd wohl Wengler, *Der Moskauer Vertrag*, JZ 1970, S. 632 ff., 634, der fragt, ob nicht Art. 3 eine »implizierte Anerkennung dessen, daß die Oder-Neiße-Linie die rechtmäßige völkerrechtliche Grenze des eigenen Staatsgebietes des polnischen Staates, und nicht bloß die Westgrenze eines von ihm im ungestörten Besitz verwalteten »fremden« Gebietes darstellt« und ob nicht durch die Verwendung des Wortes »Grenze« im Hinblick auf die Demarkationslinie zwischen der Bundesrepublik und der DDR eine »Grenze zwischen Staatsgebieten von Staaten« anerkannt wird. Er bezweifelt, daß diese implizierte Anerkennung mit dem Respekt vor der Viermächterverantwortung vereinbar wäre.

halt erblickt. Leitsatz 7 des sog. Bahr-Papiers bezeugt die gleiche Haltung, wenn er die Bereitschaft der gegenwärtigen Bundesregierung bekundet, die DDR als ein künftig in die UN aufnahmefähiges Gebilde zu betrachten. Die Verweigerung der Selbstbestimmung im westlichen Verständnis durch die dortigen Machthaber, in der man mit einem Recht eine Art von Gewaltanwendung im Sinne der UN-Satzung erblicken kann<sup>106)</sup>, wird offenbar nicht mehr als Grund angesehen, der DDR in einiger Zeit die Qualität eines friedliebenden Staates abzusprechen. Gerade dieser Leitsatz des sog. Bahr-Papiers macht andererseits deutlich, daß die Bundesregierung ihre Bereitschaft, die Aufnahme der DDR in die UN zu fördern, von einer weiteren Entspannung und Verbesserung der Beziehungen auch im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR abhängig macht. Das heißt aber, daß sie hierfür erst noch ein politisches Entgegenkommen seitens der DDR erwartet, wie es im Text des Moskauer Vertrags selbst noch nicht vereinbart ist<sup>107)</sup>. Das spricht gleichfalls dafür, im Moskauer Vertrag

---

<sup>106)</sup> Zutreffend Wengler, Der Moskauer Vertrag, JZ 1970, S. 632 ff., 635 f., der insoweit an die Haltung der UN-Organe etwa gegenüber Portugal und Rhodesien erinnert. Vgl. auch die Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. 10. 1970, Doc. A/RES/2625 (XXV), zum Prinzip der Selbstbestimmung.

<sup>107)</sup> Das wird beispielsweise belegt durch die Haltung, die die Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1970, also nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrages, im Rahmen der Internationalen Atomenergiebehörde zur Frage des Beitritts der DDR zur IAEA eingetragen hat. In einem Schreiben vom 9. 10. 1970 an den Generaldirektor der Atomenergiebehörde, das als offizielles Dokument der 14. ordentlichen Session der General Conference verteilt und allen Mitgliedsregierungen zur Kenntnis gebracht wurde, stellt die Bundesregierung fest:

"The Government of the Federal Republic of Germany holds the view that the question of the GDR's membership in the IAEA must await solution until a settlement of the relationship between the two German sides has been reached in agreement with the Four Powers having responsibility for Germany as a whole. The problem of the GDR's representation in intergovernmental organizations is closely connected with the yet unsolved German problem and with the intensive efforts of those directly involved to agree on transitional solutions pending a final peace settlement."

The GDR's admission to the IAEA could have far-reaching consequences as to GDR access to international conventions and conferences for which accession clauses or participation are open to States members of the UN, its specialized agencies, or the IAEA, or parties to the Statute of the International Court of Justice (Vienna formula). It follows that fundamental political importance, which goes far beyond the framework or the competence of the IAEA, could attach to admission of the GDR as a Member of the Agency.

Admission of the GDR to international organizations involves the basic question of representing German interests abroad, a question which will play an important role in inner-German talks that are intended to lead to a settlement between the two parts of Germany. The efforts towards a modus vivendi in Germany would be greatly complicated, and the prospects for an agreed settlement between the two parts of Germany considerably reduced, if during these highly difficult negotiations there were to be outside disturbances, such as a change in the international status of the GDR. The aim of the

nicht einen Schritt zu erblicken, der völkerrechtlich über die Haltung hinausführt, welche die gegenwärtige Bundesregierung gegenüber der DDR bereits einnimmt. Es liegt auf dieser Linie, wenn Staatssekretär Bahr erklärte, daß die Bundesrepublik eine »völkerrechtliche Anerkennung« der »auf deutschem Boden« verlaufenden Grenzen mit Rücksicht auf die Viermächteverantwortung nicht vornehmen »können«<sup>108)</sup> — wobei die Richtigkeit dieser Auffassung hier dahingestellt bleibe.

## VI

In diesem Zusammenhang ist auf die sogenannte »deutsche Option« im Rahmen des deutsch-sowjetischen Vertragswerks einzugehen. Die Bundesregierung übergab anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages im sowjetischen Außenministerium einen Brief, dessen Empfang von der sowjetischen Seite quittiert worden ist. In dem Brief stellt die Bundesregierung fest, daß der deutsch-sowjetische Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.

Die völkerrechtliche Wirkung dieses Briefes besteht in einer Qualifizierung der deutschen Konsenserklärung zu dem Vertrag dergestalt, daß mit dem Vertragsabschluß nichts konsentiert ist, was dem Inhalt des Briefes widerspricht<sup>109)</sup>. Um diese Wirkung hervorzurufen, bedurfte es nur des Zugangs, nicht auch der Annahme seitens der Sowjetunion im Sinne eines materiellen Konsenses, die im übrigen, soweit ersichtlich, nicht erklärt wurde und deren Erklärung auch nicht etwa darin erblickt werden könnte, daß der Wortlaut des Briefes, wie zu vermuten steht, mit der sowjetischen Seite abgesprochen worden ist<sup>110)</sup>.

---

inner-German negotiations is to contribute not only to a settlement between the two parts of Germany, but also to a reduction of tensions in Europe and better co-operation between East and West. The IAEA and its Members should do all in their power to contribute to the success of these negotiations".

Vgl. International Atomic Energy Agency, General Conference, 14th regular session, Doc. GC (XIV)/INF/128 vom 23. 10. 1970. Die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA richteten gleichlautende Schreiben an den Generaldirektor, in denen sie ihre volle Übereinstimmung mit der Erklärung der Bundesrepublik zum Ausdruck brachten; *ibid.*

<sup>108)</sup> Vgl. Bulletin 1970, S. 1110; im gleichen Sinn seine Äußerung, der Sowjetunion auf Grund des Moskauer Vertrages nicht Erfolge zuzusprechen, die sie sich selbst nicht zuschreibe, Bulletin 1970, S. 1157.

<sup>109)</sup> Eine verfehlte Deutung eines Briefes dieser Art gibt z. B. Weinkauff, Die Ostpolitik, a.a.O. (oben Anm. 2).

<sup>110)</sup> Zumindest aber kann der deutsche Brief als Auslegungsinstrument im Sinne des Art. 31 Ziff. 2 (b) der Wiener Vertragsrechtskonvention angesprochen werden. Dort wird

Der Brief als solcher begründet andererseits, wie erwähnt, keine völkerrechtlichen Bindungen gegenüber der Sowjetunion, die über die Bindungen aus dem Vertrag im engeren Sinne hinausgingen. Insbesondere kann aus seiner Formulierung, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken«, keine Verpflichtung abgeleitet werden, die zusätzlich neben die Verpflichtungen aus den Vertragsartikeln trate. Der Brief enthält auch keine rechtlichen Verzichte, etwa, da in ihm nur von dem »politischen Ziel« der »freien Selbstbestimmung« und der Einheit »des deutschen Volkes« die Rede ist, auf ein Wiedervereinigungsrecht, ein Selbstbestimmungsrecht oder darauf, die Einheit des deutschen Volkes in Form der staatlichen Einheit wiederzuerlangen. Die Vereinbarkeit einer gewaltlosen deutschen Wiedervereinigungspolitik mit dem Vertrag ergibt sich zwar schon aus dem allgemeinen Auslegungsgrundsatz, daß völkerrechtliche Verträge im Einklang mit den allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts zu interpretieren sind; dazu gehören auch die Prinzipien der Selbstbestimmung der Völker und des *peaceful change*. Doch bestehen über den völkerrechtlichen Inhalt des Selbstbestimmungsprinzips erhebliche Divergenzen zumal zwischen den kommunistischen und den westlichen Staaten. Der deutsche Brief bewirkt insoweit auch, daß sich die Bundesrepublik nicht auf die sowjetische Konzeption eines etwa klassenmäßig determinierten und nur im Sinne der Entwicklung zum Sozialismus auszüübenden Selbstbestimmungsprinzips festlegt, sondern ein Verhalten der Bundesrepublik, das ihre Vorstellungen von Selbstbestimmung entspricht und sich im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts hält, nicht vertragswidrig ist.

Die inhaltliche Bedeutung dieser deutschen Erklärung liegt weniger im Bereich des Art. 3 des Moskauer Vertrages; insoweit stellt sie nur nochmals klar, was schon aus Art. 3 selbst zu entnehmen ist, daß nämlich eine gewaltlose Veränderung von Grenzen oder sonstiger Statusverhältnisse im Zuge einer deutschen Wiedervereinigung nicht vertragswidrig wäre — was immer man von den politischen Aussichten für ein solches Geschehen halten mag. Die Hauptbedeutung ergibt sich im Hinblick auf die Abreden der Art. 1 und 2 des Vertrages. Die Sowjetunion hat in der Vergangenheit — und gerade in dem diplomatischen Schriftverkehr, der dem Moskauer Vertragswerk vorausging — die Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland als gegen die Entspannung, die Normalisierung, die bestehenden Realitäten gerichtet und als Friedensbedrohung bezeichnet<sup>111)</sup>. Der

---

zwar vorausgesetzt, daß ein solches Instrument "accepted by the other parties as an instrument related to the treaty" sein muß. Accepted bezieht sich dabei aber nicht auf einen materiellen Konsens, sondern auf das *related to the treaty*.

<sup>111)</sup> Vgl. z. B. Ziff. 7 des sowjetischen Memorandums vom 21. 11. 1967.

deutsche Brief stellt klar, daß die Bundesrepublik sich im Moskauer Vertrag nicht zur Aufgabe einer gewaltlosen Wiedervereinigungspolitik verpflichtet hat und diese nicht als Verstoß gegen die »Entspannung«, »Normalisierung« oder das »Ausgehen von der bestehenden wirklichen Lage« im Sinne des Vertrages ansieht.

Auf der anderen Seite hat auch die Sowjetunion sich nicht verpflichtet, die deutsche Wiedervereinigungspolitik hinzunehmen oder zu dulden. Es ist ihr durch den Moskauer Vertrag nicht verwehrt, diese Politik weiterhin als gegen die Entspannung, Normalisierung, die bestehende wirkliche Lage oder gegen den Frieden gerichtet hinzustellen<sup>112)</sup>; nur eine Vertragsverletzung seitens der Bundesrepublik kann sie daraus nicht herleiten<sup>113)</sup>). Im übrigen räumt der Vertrag, wie schon erwähnt, in keiner Weise die unterschiedlichen Auffassungen der Parteien über das Selbstbestimmungsprinzip oder darüber aus, was zur »bestehenden wirklichen Lage« oder zu einem »Zustand des Friedens in Europa« gehört, in dem eine Wiedervereinigung zu erlangen wäre<sup>114)</sup>). Von der Begründung oder auch nur Respektierung einer »deutschen Option« im Sinne einer rechtlichen Gestaltungsmöglichkeit oder eines sonstigen Rechts auf Wiedervereinigung kraft des Vertrags kann keine Rede sein. Insbesondere kann weder in der Bezugnahme der Präambel auf die Ziele und Grundsätze der UN-Satzung, zu denen nach Art. 1 Abs. 2 der Satzung auch das »Selbstbestimmungsrecht der Völker« gehört<sup>115)</sup>), noch darin, daß über Art. 4 des Moskauer Vertrages auch der Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Adenauer und Ministerpräsident Bul-

<sup>112)</sup> Mißverständlich insoweit die regierungsoffiziösen »Überlegungen zum Vertrag (in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 90 ff., 95), die Parteien seien sich »einig«, daß der Vertrag nicht im Widerspruch zu diesem Ziel stehe. Zu weitgehend auch Kriele, in FAZ vom 3. 7. 1970, wenn er meint, die politischen Ansprüche der Bundesrepublik in dieser Frage gälten fortan für die Sowjetunion nicht mehr als friedensstörend.

<sup>113)</sup> Zutreffend die Äußerungen von Bundesaußenminister Scheel am 9. 10. 1970 im Deutschen Bundestag (auch abgedruckt in Bulletin 1970, S. 1433 ff., 1435) und von Staatssekretär Bahr in einem Interview vom 17. 8. 1970 (Bulletin 1970, S. 1157 ff., 1158), daß eine friedliche Wiedervereinigungspolitik und das Streben nach Selbstbestimmung nicht als Bruch des Vertrages bezeichnet werden könne.

<sup>114)</sup> Bundesaußenminister Scheel führte am 27. 5. 1970 vor dem Deutschen Bundestag aus: »Diese Regierung hat erklärt — und sie steht dazu —, daß sie die staatliche Wiedervereinigung für gegenwärtig unerreichbar hält. Sie hat nirgendwo erklärt, daß sie die Möglichkeit selbst aufzugeben bereit ist.«

<sup>115)</sup> Vgl. dazu die Formulierung dieses Grundsatzes in der Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. 10. 1970:

“The principle of equal rights and self-determination  
of peoples

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social

ganin vom 13. September 1955 unberührt bleibt, in dem beide Seiten »davon ausgehen«, daß die Herstellung und Entwicklung normaler Beziehungen auch zur »Wiederherstellung der Einheit eines deutschen demokratischen Staates« verhelfen wird<sup>116)</sup>, eine Anerkennung oder gar Verankerung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes, so wie die Bundes-

---

and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

(a) To promote friendly relations and co-operation among States; and

(b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned; and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

Every State has the duty to promote through joint and separate action universal respect for an observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter.

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter.

The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country”.

<sup>116)</sup> Die Präambel des Moskauer Vertrages vom 12. 8. 1970 nimmt auf frühere Vereinbarungen zwischen beiden Seiten in einer mehrdeutigen Weise Bezug, indem sie von den »früher von ihnen verwirklichten vereinbarten Maßnahmen« (Hervorhebung vom Verf.), insbesondere dem Abschluß des Abkommens vom 13. 9. 1955 über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen, spricht.

regierung es versteht, gesehen werden. Weder Art. 1 Abs. 2 noch Art. 2 Abs. 4 der UN-Satzung haben die Sowjetunion nicht nur tatsächlich, sondern auch nach ihrer Rechtsauffassung bislang nicht gehindert, die Wiedervereinigung des deutschen Volkes in staatlicher Form zu verwehren<sup>117)</sup>. Der Bundesrepublik Deutschland ist dieser sowjetische Rechtsstandpunkt bei Abschluß des Vertragswerks bekannt; es dürfte ihr schwerfallen, aus diesem Vertragswerk als solchem eine Änderung der sowjetischen Haltung in dieser Frage zu beanspruchen, was nicht heißt, daß das sowjetische Verhalten insoweit nicht gegen die UN-Satzung und gegen allgemeines Völkerrecht verstieße.

Juristisch gesehen trifft andererseits die Behauptung nicht zu<sup>118)</sup>, die Bundesrepublik Deutschland habe mit dem Vertrag auf das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung in der DDR und der Vertriebenen verzichtet. Zwar ändert das Vertragswerk offenkundig nichts an der fortwährenden und möglicherweise gerade gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstößen den Verweigerung der Selbstbestimmung auch durch die Sowjetunion<sup>119)</sup>; aber das Vertragswerk ist weder die Ursache dieser Verweigerung noch verstärkt, legalisiert oder sanktioniert es sie in rechtlicher Weise; zu einem »Verzicht« auf das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung der DDR oder bestimmter deutscher Volksgruppen, sollten sie als selbständige Träger eines solchen Rechts in Betracht kommen, wäre die Bundesrepublik Deutschland zudem völkerrechtlich nicht ohne weiteres kompetent<sup>120)</sup>, ganz abgesehen von der materiellen Frage, ob ein Verzicht auf das Selbstbestimmungsrecht überhaupt möglich ist.

## VII

Die Frage, ob das Moskauer und in ähnlicher Weise auch das Warschauer Vertragswerk eine Friedensregelung oder zumindest Vorgriffe auf eine Friedensregelung enthalte, ist nicht nur für die verfassungsrechtliche Beurteilung beider Vertragswerke nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bedeutsam. Sie ist von größter politischer und völkerrechtlicher

<sup>117)</sup> Die Sowjetunion wie die DDR sehen bekanntlich die Selbstbestimmung in der DDR dadurch als verwirklicht an, daß die Arbeiterklasse dort die Herrschaft übernommen und ausgeübt habe. Siehe R. Arzinger, Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart (1966), und dazu die Besprechung von K. Dohring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker aus der Sicht der herrschenden Völkerrechtslehre der DDR, *Der Staat*, Bd. 6 (1967), S. 355 ff.

<sup>118)</sup> Vgl. z. B. Veiter, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 1 ff., 4.

<sup>119)</sup> Vgl. Wengler, JZ 1970, S. 632 ff., 636 ff.

<sup>120)</sup> Hinsichtlich der aus den deutschen Ostgebieten Vertriebenen u. a. schon destalb nicht, weil diese nur zu einem Teil in der Bundesrepublik Deutschland angesiedelt sind.

Bedeutung insbesondere für den Viermächtestatus Deutschlands einschließlich Berlins und den rechtlichen Status der Ostgebiete des Deutschen Reiches.

Der aus der Niederwerfung und Besetzung Deutschlands resultierende Status hat den Siegermächten die Schlüssel zur Gestaltung nicht nur des politischen Schicksals Deutschlands, sondern auch einer Sicherheits- und Friedensordnung in Europa in die Hände gegeben. Dieser Status bietet etwa den USA unbeschadet ihrer vertraglichen Bindungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eine Rechtsgrundlage ihrer militärischen Präsenz in Deutschland und damit einer maßgeblichen Rolle in der politischen Gestaltung der europäischen Lage. Es ist kein Geheimnis, daß die Politik der Sowjetunion auch darauf abzielt, die Rechtsgrundlagen dieser amerikanischen Position zu unterhöhlen. Ihre Vorstöße in der Berlin-Frage, ihre frühere Drohung, einen Separatfriedensvertrag mit der DDR abzuschließen, und ihre Vorstellungen zur europäischen Sicherheitsordnung zielen auch in diese Richtung. Die scharfe Reaktion der USA dort, wo immer sie die von ihnen in Anspruch genommenen Rechte und Kompetenzen bedroht sehen, belegt, wie sehr sie sich der politischen wie rechtlichen Tragweite dieser Fragen bewußt sind. Eine Friedensregelung, selbst wenn sie nur als Teilregelung oder als Vorgriff auf eine solche zu qualifizieren ist, bliebe nicht ohne Wirkung auf den Status jeder der vier Mächte. Insbesondere versucht die Volksrepublik Polen, neben den Potsdamer Beschlüssen vom 2. August 1945 die Verträge von Moskau und Warschau mit der Bundesrepublik Deutschland sowie das sog. Görlitzer Abkommen mit der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands von 1950<sup>121)</sup> als Teile einer endgültigen Friedensregelung zu qualifizieren, um auf diese Weise einer möglichen Infragestellung ihres behaupteten Rechtstitels über die betroffenen Ostgebiete des Deutschen Reichs aus dem Beschuß des Potsdamer Protokolls zu begegnen, worin die drei Regierungschefs «reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement»<sup>122)</sup>. Auf der Linie dieser Argumentation liegen die bekannten polnischen Behauptungen, daß das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt untergegangen, die Bundesrepublik und die DDR Nachfolgestaaten des Deut-

<sup>121)</sup> »Abkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Polen über die Markierung der festgelegten und der bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze vom 6. 7. 1950«, Gesetzblatt der DDR II, S. 1205 ff.

<sup>122)</sup> Teil B, Art. VIII des Verhandlungsprotokolls vom 2. 8. 1945, vgl. Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference, Berlin, 2nd August, 1945, Miscellaneous No. 6 (1947) Cmd. 7087; "Germany 1947—1949", The Department of State Publication (Dept. of State Publ.) 3556 (1950), S. 47 ff.; Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, jeweils S. 13 der Ausgaben in den drei Amtssprachen und der deutschen Übersetzung.

schen Reiches seien, die Westgrenze Polens endgültig und unabänderlich in Potsdam festgelegt worden und der Abschluß eines deutschen Friedensvertrages »irreal« geworden sei<sup>123)</sup>.

1. Von deutscher Seite gibt es Äußerungen, die auf den ersten Blick so gedeutet werden könnten, als werte die Bundesregierung den deutsch-sowjetischen Vertrag als eine Friedensregelung. So erklärte Bundeskanzler Brandt auf einer Pressekonferenz am 14. August 1970, man könnte »im übertragenen Sinne« sagen, »daß in Moskau ein Schlußstrich unter den Krieg gesetzt wurde«<sup>124)</sup>; Staatssekretär Ahlers meinte, die Bereitschaft der Sowjetunion zum Abschluß eines Vertrages beweise den Willen, die Bundesrepublik als gleichberechtigten Partner und nicht länger als besiegtene Gegner zu behandeln<sup>125)</sup>. Doch wollten diese Äußerungen offenbar eher Interpretationen eines neuen politischen Verhältnisses zur Sowjetunion denn rechtliche Qualifizierungen des Vertrages oder eines durch ihn bewirkten Rechtsstatus sein. Das geht eindeutig aus regierungsmäßlichen Stellungnahmen der Bundesrepublik hervor, daß es sich bei dem Vertrag nicht um einen Friedensvertrag oder um einen Vorgriff auf eine Friedensregelung handle<sup>126)</sup>.

Die Sowjetunion andererseits hat im Verlauf der diplomatischen Vorgeschichte des Moskauer Vertragswerks die Auffassung bekundet, daß selbst ein Gewaltverzichtsinstrument, das ihren Vorstellungen entspräche, noch keine Friedensregelung darstelle<sup>127)</sup>. Trotz des Umstands, daß sie diesen Standpunkt im Zusammenhang ihrer Behauptungen zu den Art. 107 und 53 der UN-Satzung vorbrachte und sie diese Ansprüche möglicherweise im Verhältnis zur Bundesrepublik durch besondere Abreden im Zusammen-

<sup>123)</sup> Vgl. z. B. die Rede des früheren polnischen Parteidchefs Gomulka am 9. 5. 1970 in Breslau, deutsche Übersetzung in Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. D 329. Dementsprechend kritisierte die polnische Presse Anfang September 1970 die Äußerungen Staatssekretär Bahrs in Washington, die Bundesrepublik könne eine Grenzanerkennung nicht aussprechen. Zur polnischen Rechtsauffassung bezüglich des Status der betroffenen Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie vgl. statt vieler A. K l a f k o w s k i , Die deutsch-polnische Grenze nach dem Zweiten Weltkrieg (Übers. J. Sikorski) (1970).

<sup>124)</sup> Vgl. Pressekonferenz vom 14. 8. 1970, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 29.

<sup>125)</sup> Vgl. Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 68.

<sup>126)</sup> Vgl. z. B. die Ausführungen von Bundeskanzler Brandt in derselben Pressekonferenz vom 14. 8. 1970, a.a.O., S. 44; Staatssekretär Bahr in einem Interview mit der Kölnischen Rundschau vom 15. 7. 1970, a.a.O., S. 160; d e r s ., Der Vertrag mit der Sowjetunion, a.a.O. (oben Anm. 2), S. 64; die »Überlegungen zum Vertrag vom 12. 8. 1970«, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, S. 93, 95 f.; Bundesverteidigungsminister Schmidt, Bulletin 1970, S. 1345 ff., 1348 (zu den Verhandlungen mit Polen); K r i e l e , in FAZ vom 3. 7. 1970.

<sup>127)</sup> Vgl. Ziff. 8 ihres Aide-mémoire vom 5. 7. 1968, Die Politik des Gewaltverzichts, a.a.O. (oben Anm. 9), S. 36 ff., 45.

hang mit dem Abschluß des Moskauer Vertrages für dessen Dauer modifiziert hat, läßt sich daraus schließen, daß auch die Sowjetunion den Moskauer Vertrag nicht als Friedensregelung wertet. Dennoch bleibt zu prüfen, ob das Moskauer Vertragswerk nicht der Sache nach eine Friedensregelung oder einen Vorgriff auf eine solche Regelung darstellt.

2. Das Völkerrecht enthält keine Legaldefinition dessen, was eine »Friedensregelung«, einen »Friedensvertrag« oder die »Vorbereitung einer Friedensregelung« ausmacht<sup>128)</sup>. Die Völkerrechtswissenschaft hat zwar im Wege der Abstraktion aus dem Vergleich historischer Fälle eine Typologie von Friedensregelungen gebildet; aber sie enthält nicht Rechtsbegriffe, sondern wissenschaftliche Klassifikationsbegriffe ohne normative Verbindlichkeit. Die Völkerrechtsordnung ist nicht auf diese Begriffe festgelegt, sie enthält keinen *numerus clausus* von Rechtsinstituten, die allein eine Friedensregelung zu bewirken vermöchten. Die Völkerrechtsgeschichte verzeichnet einseitige Friedensregelungen, zum Beispiel durch völkerrechtliche Unterwerfung des besieгten Gegners und anschließende Annexion, wie das etwa im Falle des Burenkrieges mit der anschließenden Annexion der Burenrepubliken durch Großbritannien geschehen ist. Sie kennt, das ist der Regelfall, Friedensverträge bilateraler und multilateraler Art, Diktate und Adjudikationen. Sie kennt Teilregelungen und umfassende Gesamtregelungen.

Vielleicht wird man folgende Elemente als die wesentlichen typischen Merkmale einer Friedensregelung bezeichnen können: Sie muß, sei es als Teilregelung, sei es als Gesamtregelung, eine rechtlich verbindliche und endgültige Regelung der aus einem kriegerischen Konflikt entstandenen politischen und rechtlichen Fragen bewirken mit der Maßgabe, daß zwischen den Betroffenen, soweit sie als Völkerrechtssubjekte fortbestehen, künftig generell Friedensvölkerrecht Anwendung findet und insbesondere hinsichtlich der geregelten Fragen ein Rückgriff auf Kriegsvölkerrecht, etwa auf Rechte und Kompetenzen aus der Eroberung und Besetzung, nicht mehr zulässig ist. Der typische Inhalt von Friedensregelungen, insbesondere vertraglicher Art, ist geläufig: sie können enthalten Territorialregelungen, etwa Gebietsabtretungen, und im Zusammenhang damit Staatsangehörigkeits- und Vermögensregelungen, Regelungen des politischen und militärischen Status, wie etwa Anschlußverbote, Neutralisierungen, Rüstungsbegrenzungen nach Art und Ausmaß, Demilitarisierung bestimmter Gebiete, Regelungen von Reparationen, von Vor- und Nachkriegsschulden und von Wiedergutmachungsleistungen, die Anerkennung von Akten der Besatzungsmacht, Forderungsverzichte aus solchen Akten und Kriegsakten, allgemeine finanzielle Schluß-

---

<sup>128)</sup> Vgl. statt vieler U. Scheuner, Friedensvertrag, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts (2. Aufl.) Bd. 1 (1960), S. 590 ff.

klauseln, verfassungsinterventionistische Regelungen, wie z. B. das Verbot bestimmter politischer Bewegungen, den Ausschluß von Angehörigen einer bestimmten Dynastie als Staatsoberhaupt, Minderheitenschutzbestimmungen, fremdenrechtliche, wirtschafts- und verkehrsrechtliche Bestimmungen, wie etwa Meistbegünstigungs-, Gleichbehandlungs- und Nichtdiskriminierungsklauseln, Streitschlichtungsregelungen allgemeiner oder spezieller Natur und dergleichen mehr. Die Beendigung der Feindseligkeiten oder des allgemeinen Kriegszustandes geht nicht selten umfassenden Friedensregelungen voraus. Beispielsweise haben nahezu alle kriegsführenden Staaten nach dem zweiten Weltkrieg bereits in den fünfziger Jahren in der Regel durch einseitige Proklamationen oder gesetzgeberische Akte den Kriegszustand mit Deutschland beendet<sup>129)</sup>; so neben den drei Westmächten<sup>130)</sup> auch die Sowjetunion durch Erlass des Obersten Sowjet vom 25. Januar 1955<sup>131)</sup>, in dem es heißt, daß »der Kriegszustand zwischen der Sowjetunion und Deutschland beendet« wird und zwischen ihnen »friedliche Beziehungen« hergestellt werden. Diese Akte bewirkten zwar für die Zukunft die Beendigung des Kriegszustandes, bedeuteten aber nicht eine Regelung der aus dem zweiten Weltkrieg entstandenen politischen und rechtlichen Fragen, stellten mithin nicht eine Friedensregelung im beschriebenen Sinne dar. Das zeigen deutlich die Vorbehalte in dem Erlass des Obersten Sowjet, wonach die Verkündigung der Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland »nichts an seinen internationalen Verpflichtungen ändere und die Rechte und Pflichten der Sowjetunion, die sich aus den bestehenden, Deutschland als Ganzes betreffenden internationalen Abkommen der vier Mächte ergeben« nicht berühre<sup>132)</sup>, in der britischen Note vom 9. Juli 1951 an den deutschen Bundeskanzler, in der die Beendigung des Kriegszustandes mitgeteilt wird »without prejudice to the Occupation Statute, or to the decision of questions the settlement of which must await the conclusion of a treaty«<sup>133)</sup>, und in der Proklamation des amerikanischen Präsidenten vom 24. Oktober 1951, in der es heißt, daß »the rights, privileges, and status of the United States and the other occupation powers in Germany, and the rights and privileges of the United States and its nationals to which it or they have become entitled as a result of the war, as well as the right to exercise or enforce the same, derive from the con-

<sup>129)</sup> Vgl. H. Mosler und K. Doebring, Die Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 37) (1963).

<sup>130)</sup> Die einschlägigen Akte sind abgedruckt bei Mosler/Doebring, Beendigung, a.a.O., S. 33 ff. (USA), S. 40 ff. (Frankreich), S. 54 ff. (Großbritannien).

<sup>131)</sup> Abgedruckt in Mosler/Doebring, Beendigung, a.a.O., S. 395 ff.

<sup>132)</sup> Deutsche Übersetzung nebst russischem Wortlaut, *ibid.*, S. 397.

<sup>133)</sup> A.a.O., S. 54.

quest of Germany and the assumption of supreme authority by the Allies and are not affected by the termination of the state of war;”<sup>134)</sup>.

3. Analysiert man das Moskauer Vertragswerk unter diesen Gesichtspunkten, so zeigt sich, daß in Art. 2 des Vertrages die Parteien für ihre gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit die Ziele und Grundsätze der UN-Satzung und damit zwar weitreichende Grundsätze des Friedensvölkerrechts in Bezug nehmen. Der Vertrag enthält aber keine endgültigen Regelungen der Fragen, die in Bezug auf Deutschland aus dem zweiten Weltkrieg entstanden sind. Das wird vollends deutlich dadurch, daß die Parteien die »Frage der Rechte der Vier Mächte« aus der vertraglichen Regelung ausdrücklich ausgenommen haben. Der Bundesaußenminister hat vor der Paraphierung des Vertrages am 6. August 1970 die Erklärung gegenüber dem sowjetischen Außenminister abgegeben, daß diese »Frage« in »keinem Zusammenhang mit dem Vertrag« stehe und von diesem auch »nicht berührt« werde. Er hat diese Erklärung auch den drei Westmächten notifiziert, die das ihrerseits in Noten an die Bundesregierung zur Kenntnis genommen und festgestellt haben, daß »die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, die sich aus dem Ergebnis des Zweiten Weltkrieges herleiten und die im Londoner Übereinkommen vom 14. November 1944, in der Vierererklärung vom 5. Juni 1945 sowie in anderen Kriegs- und Nachkriegsübereinkünften ihren Niederschlag gefunden haben, durch einen zweiseitigen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, einschließlich dieses Vertrages, nicht berührt werden und nicht berührt werden können«. Der sowjetische Außenminister hatte auf die Erklärung von Bundesaußenminister Scheel erklärt, daß die »Frage der Rechte der Vier Mächte« nicht Gegenstand der Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland gewesen sei, daß die Sowjetregierung davon ausgehe, daß diese Frage nicht erörtert werden sollte und durch den beabsichtigten Vertrag nicht berührt werde<sup>135)</sup>.

Der Vertrag läßt mithin bestehende Rechtspositionen der vier Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes unberührt. Aus dem Viermächteverhältnis aber ergibt sich nach wie vor, daß eine endgültige Friedensregelung für Deutschland als Ganzes nur unter Mitwirkung aller vier Mächte erfolgen

---

<sup>134)</sup> A.a.O., S. 33 ff., 34; das französische Dekret Nr. 51—833 vom 9. 7. 1951, a.a.O., S. 40, beschränkte sich auf die Beendigung des Kriegszustandes *en droit interne français*, vgl. das Schreiben des französischen Hohen Kommissars vom 9. 7. 1951 an Bundeskanzler Adenauer.

<sup>135)</sup> Vgl. unten Anhang, S. 152 ff.

kann, solange nicht eine oder mehrere oder alle vier Mächte auf diese Positionen verzichten. So haben sich die vier Mächte in ihrer Erklärung vom 5. Juni 1945 u. a. vorbehalten, für den Zweck der Beendigung der weiteren Feindseligkeiten, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verwaltung Deutschlands, "(to) determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or of any area at present being part of German territory", ferner "to take such steps, including the complete disarmament and demilitarization of Germany as they deem requisite for future peace and security" und "to impose on Germany additional political, administrative, economic, financial, military and other requirements arising from the complete defeat of Germany" (Art. 13). Sie erklärten, "(to) assume supreme authority with respect to Germany, including all the powers possessed by the German Government ..." <sup>136)</sup>). In der Feststellung über die Kontrollmaschinerie in Deutschland vom gleichen Tag verfügten sie, daß in der Periode, während welcher Deutschland die Grunderfordernisse der bedingungslosen Kapitulation ausgeführt, "supreme authority in Germany will be exercised, on instructions from their Governments, by the Soviet, British, United States, and French Commanders-in-Chief, each in his own zone of occupation, and also jointly, in matters affecting Germany as a whole" <sup>137)</sup>). Diesen Rechtsakten waren u. a., soweit bekannt geworden, vorausgegangen das Protokoll über Besatzungszonen und die Verwaltung des Gebiets von »Groß-Berlin« vom 12. September 1944 <sup>138)</sup>), das Übereinkommen vom 14. November 1944 zur Änderung dieses Protokolls <sup>139)</sup>), das Übereinkommen über Kontrollmaschinerie in Deutschland vom 14. November 1944 <sup>140)</sup>), das Protokoll über die Verhandlungen der Konferenz von Yalta vom 11. Februar 1945 <sup>141)</sup>) und das Übereinkommen vom 1. Mai 1945 zur Änderung des Übereinkommens über Kontrollmaschinerie in Deutschland vom

<sup>136)</sup> Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7 ff.

<sup>137)</sup> A.a.O., S. 10.

<sup>138)</sup> United States Treaties and Other International Acts Series 3071. Die USA billigten dieses Protokoll am 2. 2. 1945, Großbritannien am 5. 12. 1944 und die Sowjetunion am 6. 2. 1945.

<sup>139)</sup> United States Treaties and Other International Acts Series 3071, zu denselben Zeitpunkten gebilligt wie das Protokoll vom 12. 9. 1944; es wurde ein weiteres Mal geändert durch das Übereinkommen vom 26. 7. 1945, a.a.O. 3071, um den Beitritt Frankreichs zu ermöglichen; von den USA am 29. 7. 1945, von Großbritannien am 2. 8. 1945, von der Sowjetunion am 13. 8. 1945 und von Frankreich am 7. 8. 1945 gebilligt.

<sup>140)</sup> United States Treaties and Other International Acts Series 3070, von den USA am 24. 1. 1945, von Großbritannien am 5. 12. 1944 und von der Sowjetunion am 6. 2. 1945 gebilligt.

<sup>141)</sup> United States Department of State press release 239 vom 24. 3. 1947, Documents on American Foreign Relations, Bd. VIII, S. 919 ff.

14. November 1944<sup>142)</sup>), das den Beitritt Frankreichs ermöglichte. Die Akte vom 5. Juni 1945 vollzogen im wesentlichen diese vorangegangenen Vereinbarungen.

Die Übernahme der *supreme authority* in Deutschland als solche und die Abreden über die Form ihrer Ausübung waren nach der völligen Niederwerfung des Deutschen Reiches und seiner Besetzung kraft allgemeinen Kriegsvölkerrechts wirksam. Die Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 diente u. a. der Festlegung einer weiteren gemeinsamen Politik auf der Grundlage der früheren Vereinbarungen und der Niederwerfung Deutschlands und seiner Verbündeten. Daß die Potsdamer Beschlüsse von den beteiligten Mächten nicht selbst schon als endgültige Friedensregelung angesehen wurden, geht deutlich daraus hervor, daß sie einen Rat der Außenminister einsetzten, der u. a. der "preparation of a peace settlement for Germany to be accepted by the Government of Germany when a government adequate for the purpose is established" dienen und Vorschläge für "settlements of territorial questions outstanding on the termination of the war in Europe" unterbreiten sollte<sup>143)</sup>; insbesondere wurde auch die "final delimitation of the western frontier of Poland" der Friedensregelung vorbehalten<sup>144)</sup>.

Die Potsdamer Beschlüsse enthielten die letzten umfassenden Vereinbarungen der vier Siegermächte<sup>145)</sup> in Bezug auf Deutschland als Ganzes<sup>146)</sup>. Die Sitzungen des Rats der Außenminister ebenso wie spätere Konferenzen bis hin zur Genfer Außenministerkonferenz von 1959 über Deutschland blieben erfolglos<sup>147)</sup>, die Tätigkeit des Alliierten Kontrollrats kam im März 1948 und endgültig über die Blockade Berlins zum Erliegen. Auf der Genfer Konferenz vom 18. bis 23. Juli 1955 erkannten (*recognize*) die vier Regierungschefs zwar noch "their common responsibility for the settlement of the German question and the re-unification of

<sup>142)</sup> United States Treaties and Other International Acts Series 3070, von den USA am 14. 5. 1945, von Großbritannien am 17. 5. 1945, von Frankreich am 18. 5. 1945 und von der Sowjetunion am 25. 5. 1945 gebilligt.

<sup>143)</sup> Kap. I A 3 (i).

<sup>144)</sup> Kap. VIII B.

<sup>145)</sup> Frankreich stimmte einer Reihe von Beschlüssen, wenngleich zum Teil mit weitreichenden Vorbehalten, zu, vgl. die Noten vom 7. 8. 1945, in: *Documents français relatifs à l'Allemagne, Août 1945-Février 1947*.

<sup>146)</sup> Das Jessup-Malik-Übereinkommen vom 4. 5. 1949 (vgl. das Communiqué vom gleichen Tag, abgedruckt in: *Germany, 1947—1949, The Story in Documents*, Dept. of State Publ. 3556 [1950], S. 274) sah insoweit lediglich die Aufhebung der Berliner Blockade vor.

<sup>147)</sup> Vgl. z. B. die Berichte von US-Außenminister G. Marshall über die 4., 5. und das Communiqué über die 6. Sitzung des Rats der Außenminister vom 28. 4., 19. 12. und 20. 6. 1949, abgedruckt in: *Germany, 1947—1949*, a.a.O., S. 57 ff., 63 ff., 69 ff.

Germany" an und vereinbarten (*have agreed*), "that the settlement of the German question and the re-unification of Germany by means of free elections shall be carried out in conformity with the national interests of the German people and the interests of European security" <sup>148)</sup>; die Sowjetunion vollzog jedoch bald darauf, vermutlich aus der Überzeugung, die militärische und wirtschaftliche Integration der Bundesrepublik Deutschland in den Westen vorerst nicht aufhalten zu können, eine Schwenkung ihrer Deutschlandpolitik.

4. Die drei Westmächte haben von Anfang an bis in die Gegenwart sowohl gegenüber der Sowjetunion, Polen und den deutschen Behörden an ihren Rechtspositionen als Siegermächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin sowie daran festgehalten, daß eine endgültige Regelung der in Bezug auf Deutschland aus dem zweiten Weltkrieg entstandenen Fragen, einschließlich der endgültigen Festlegung der deutschen Grenzen, erst durch eine Friedensregelung, der sie zustimmen, vorgenommen werden kann <sup>149)</sup>.

Zumal gegenüber der Sowjetunion haben die drei Westmächte in zahlreichen Erklärungen an ihren Positionen aus dem Viermächtestatus festgehalten und das Fortbestehen der Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Sowjetunion betont. So stellten beispielsweise anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 20. September 1955 die Außenminister der drei Westmächte in einer gemeinsamen Erklärung vom 28. September 1955 fest, daß dieses Abkommen nicht die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Sowjetunion in Bezug auf Deutschland und Berlin berühre. Sie wiederholten ihren schon mehrmals geäußerten Standpunkt, daß die endgültige Festlegung der Gren-

<sup>148)</sup> Vgl. Direktive der Regierungschefs der Vier Mächte an die Außenminister vom 23. 7. 1955, The Geneva Conference of Heads of Government, July 18—23, 1955, Dept. of State Publ. 6046, S. 67 ff.

<sup>149)</sup> Vgl. z. B. das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure für die britische, französische und amerikanische Zone zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 12. 5. 1949, Verordnungsblatt für die Britische Zone Nr. 50 vom 7. 9. 1949, S. 416, in der Übersetzung des Parlamentarischen Rates; das Statement of principles governing the relationship between the Allied Kommandantura and Greater Berlin vom 14. 5. 1949, Germany, 1947—1949, a.a.O., S. 324; die oben S. 121 f. angeführten Vorbehalte bei der Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland; Art. 2 des Deutschland-Vertrages in der Fassung vom 23. 10. 1954; das Schreiben der drei Hohen Kommissare an Bundeskanzler Adenauer vom 26. 5. 1952 betreffend die Ausübung des von den Drei Mächten vorbehaltenen Rechts in Bezug auf Berlin in der Fassung des Briefes X vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 500).

In Art. 7 des Deutschland-Vertrages haben die Parteien freilich festgelegt, daß wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, und ferner, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß; sie haben sich verpflichtet, bis zum Abschluß der friedens-

zen Deutschlands bis zu einer Friedensregelung für ganz Deutschland aufgeschoben sei<sup>150)</sup>). Desgleichen erklärten die drei Westmächte am 26. Juni 1964 anlässlich der Unterzeichnung des Freundschafts- und Beistandsvertrags zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. Juni 1964 u. a., daß das Abkommen nicht die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Sowjetunion in Bezug auf Deutschland und Berlin berühren könne, daß es innerhalb Deutschlands keine Grenzen, sondern lediglich »Demarkationslinien« und »Sektorenengrenzen« gebe und daß "the final determination of the frontiers of Germany must await a peace settlement for the whole of Germany"<sup>151)</sup>. Die Antwortnoten der drei Westmächte vom 11. August 1970 auf die Verbalnoten der Bundesregierung vom 7. August 1970 zur bevorstehenden Unterzeichnung des Moskauer Vertrags halten unverändert am Fortbestehen »der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes« fest.

Der Standpunkt der Sowjetunion zu diesen Fragen war demgegenüber nicht konsistent<sup>152)</sup>). Hatte sie sich bis zur Genfer Gipfelkonferenz vom Juli 1955 noch zur »gemeinsamen Verantwortung« der vier Mächte für die Regelung der deutschen Frage und selbst noch zur Wiedervereinigung im Wege freier Wahlen bekannt, vollzog sie wenig später eine Schwenkung und erklärte die Wiedervereinigung Deutschlands zur ausschließlichen Angelegenheit der »beiden deutschen Staaten«<sup>153)</sup>; freilich hielt sie sich ungeachtet

---

vertraglichen Regelung zusammenzuwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen, nämlich ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist. Im übrigen haben sich die Westmächte, abgesehen von der Sonderregelung bezüglich der Stationierung von Streitkräften in Deutschland und deren Schutzes, lediglich verpflichtet, die Bundesrepublik hinsichtlich der Ausübung ihrer Rechte in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes zu konsultieren, Streitigkeiten, die Art. 2 des Deutschland-Vertrages betreffen, aber beispielsweise ausdrücklich von der Gerichtsbarkeit des Schiedsgerichts nach Art. 9 des Vertrages ausgenommen.

Bezüglich der Berlinvorbehalte der drei Westmächte vgl. z. B. das Schreiben der Alliierten Kommandantur für Berlin vom 24. 5. 1967 — BK/L (67) 10 — an den Regierenden Bürgermeister und den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin aus Anlaß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 1. 1966 (BVerfGE 19, 377), wiedergegeben in NJW 1967, S. 1742; darin heißt es, daß es nach wie vor der Auffassung »der Alliierten« entspreche, daß »Berlin nicht als ein Land der Bundesrepublik anzusehen und auch nicht durch den Bund zu regieren ist«. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in bislang ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, Berlin sei ein Land der Bundesrepublik, vgl. BVerfGE 1,70; 5,2; 7,1; 10,229; 19,377; 20,257.

<sup>150)</sup> Dept. of State Bull. 1955, S. 559 f.

<sup>151)</sup> Dept. of State Bull. 1964, Nr. 1307, S. 44 f.

<sup>152)</sup> Zur Entwicklung der sowjetischen Politik vgl. allgemein H a c k e r , a.a.O. (oben Anm. 18); d e r s ., In ständiger Ungewißheit, FAZ vom 16. 6. 1970, S. 10.

<sup>153)</sup> Vgl. z. B. die sowjetische Note an die USA vom 10. 1. 1959, mit der sie einen Entwurf für einen deutschen Friedensvertrag unterbreitete; nichtamtliche englische Übersetzung in Dept. of State Bull. 1959, S. 333 ff.

dessen ihre Positionen zur Regelung der deutschen Frage offen. Sie unternahm zumal verschiedene Versuche, die vertraglichen wie die sonstigen Rechtsgrundlagen der Position der Westmächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin und insbesondere in Bezug auf die DDR zu schwächen oder vollends zu beseitigen. Es sei hier nur an die Berlinkrise des Jahres 1958 erinnert. In Noten vom 27. November 1958<sup>154)</sup> an die drei Westmächte und die Bundesrepublik erhob sie den Vorwurf schwerer Verletzungen der Potsdamer Beschlüsse und anderer Viermächtevereinbarungen über Deutschland und Berlin seitens der Westmächte und erklärte deshalb die Westmächte des Rechts für verlustig, auf dieser Grundlage ihr Besatzungsregime in Berlin und anderen Teilen Deutschlands aufrechtzuerhalten; sie notifizierte förmlich, daß sie das Protokoll über das Übereinkommen über Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 12. September 1944 und die darauf bezogenen ergänzenden Übereinkommen, einschließlich des Übereinkommens über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 1. Mai 1945, für *null and void* betrachte. In diesem Zusammenhang stehen auch die sowjetischen Versuche, die in Potsdam beschlossenen Territorialregelungen als endgültig zu qualifizieren, ihre Bemühungen um eine völkerrechtliche Aufwertung der DDR und deren Anerkennung als Staat im Sinne des Völkerrechts, ihre zeitweiligen Unterfangen, mit der DDR einen Separatfriedensvertrag zu schließen, die Potsdamer Beschlüsse als durch die DDR auf ihrem Territorium als erfüllt anzusehen und schließlich Westberlin als »selbständige« und neuerdings als »besondere politische Einheit« zu qualifizieren, hinsichtlich deren eine Besetzung durch die drei Westmächte der Rechtsgrundlage entbehre<sup>155)</sup>.

Die Westmächte haben diese sowjetischen Versuche stets zurückgewiesen, z. B. in dem gemeinsamen Communiqué über Berlin vom 14. Dezember 1958<sup>156)</sup>, mit der Note der USA an die Sowjetunion vom 31. Dezember

<sup>154)</sup> Englische Übersetzung abgedruckt in Dept. of State Bull. 1959, S. 81 ff.

<sup>155)</sup> *Ibid.*; vgl. ferner etwa Art. 3 Abs. II des Freundschafts- und Beistandspakts zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. 6. 1964, Gesetzblatt der DDR I, S. 132, wonach beide Seiten davon ausgehen, daß »bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrags« die drei Westmächte »nach wie vor ihre Verantwortung für die Verwirklichung der Forderungen und Verpflichtungen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland tragen, die die Regierungen der vier Mächte gemeinsam im Potsdamer Abkommen und in anderen internationalen Abkommen zur Ausrottung des deutschen Militarismus und Nazismus und zur Verhinderung einer deutschen Aggression übernommen haben«.

<sup>156)</sup> Abgedruckt in: The Soviet Note on Berlin: An Analysis (Dept. of State Publ. 6757), S. 50; vgl. ferner die Feststellung des US State Department vom 27. 11. 1958, a.a.O., S. 49, die Erklärung der NATO-Staaten zu Berlin vom 16. 12. 1958, a.a.O., S. 50 f., die Feststellung des US State Department zu den rechtlichen Aspekten der Lage Berlins vom 20. 12. 1958, a.a.O., S. 36 ff., sowie die Analyse der sowjetischen Note vom 27. 11. 1958 durch das State Department, a.a.O., S. 1 ff.

1958<sup>157)</sup>), in ihrer konstanten Weigerung, die DDR als Staat und die Endgültigkeit von Territorialregelungen anzuerkennen<sup>158)</sup>). Nach der Beilegung der Berlinkrise des Jahres 1958/59 ist die Sowjetunion nicht mehr auf die in der Note vom 27. November 1958 ausgesprochene Nichtigerklärung der dort genannten Übereinkommen *expressis verbis* zurückgekommen. Daraus hat man zu folgern versucht, sie habe diesen Akt stillschweigend zurückgenommen<sup>159)</sup>). Die Formulierung indes, die der sowjetische Außenminister anlässlich der Erklärung des Bundesaußenministers zur Position der vier Mächte wählte, als er von der »Frage« der Rechte der vier Mächte sprach, mahnt hier zur Vorsicht. Die Westmächte haben wohl gerade im Hinblick auf diese sowjetische Haltung in ihren Antwortnoten an die Bundesregierung die seinerzeit von der Sowjetunion für null und nichtig erklärt Übereinkommen ausdrücklich als unberührt und unberührbar aufgeführt. Unlängst freilich hat sich die Sowjetunion, wenngleich in nicht allzu deutlichen Formulierungen, zur Viermächteverantwortung bekannt. So heißt es in der französisch-sowjetischen Deklaration vom 13. Oktober 1970: «En conséquence, en tant que puissances partageant des responsabilités en vertu des accords quadripartites, les deux parties se félicitent de la signature, le 12 août 1970, du Traité entre l'Union Soviétique et la République Fédérale d'Allemagne...»<sup>160)</sup>). Auch enthält der Umstand, daß die Sowjetunion in diesen Tagen mit den Westmächten über Berlin verhandelt, eine konkutive Respektierung der Kompetenz der drei Westmächte für diese Fragen.

Bemerkenswert ist ferner, daß die Leitsätze 6 und 7 des sog. Bahr-Papiers in zwar etwas verschlungenen, gleichwohl aber deutlichen Formulierungen auf einen Viermächtestatus Deutschlands hinweisen. So erklärt im Satz 1 des Leitsatzes 6 die Bundesregierung ihre Bereitschaft, mit der DDR ein Abkommen zu schließen, das die zwischen Staaten übliche gleiche verbindliche Kraft haben wird, wie andere Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland und die DDR mit dritten Ländern schließen. Das heißt, daß ein solches Abkommen nicht schlechthin die gleiche Kraft haben wird, wie Abkommen, die dritte Staaten untereinander schließen, sondern qualifiziert ist nach Maßgabe des völkerrechtlichen

<sup>157)</sup> A.a.O., S. 32.

<sup>158)</sup> Vgl. aus neuerer Zeit z. B. die Antwortnoten der Westmächte vom 4. 9. 1967 auf den Protest des sowjetischen Botschafters in Ostberlin vom 26. 7. 1967 gegen den Erlaß von Vorschriften zur Regelung der zivilen Verteidigung durch den Berliner Senat, deutsche Übersetzung in Archiv der Gegenwart 1967, S. 1338 B.

<sup>159)</sup> In ihrer Note an die USA vom 3. 8. 1961 (vgl. deutsche Übersetzung in Neues Deutschland vom 5. 8. 1961 und in Europa-Archiv Jg. 16 [1961], S. D 514) erkennt die Sowjetunion an, daß die Anwesenheit der Westmächte in West-Berlin auf dem »Recht der militärischen Okkupation« beruhe.

<sup>160)</sup> La documentation française, Notes et études, Nr. 3746, S. 26 ff., 27.

Status der Bundesrepublik bzw. der DDR. Noch deutlicher zeigt sich das im Satz 2 desselben Leitsatzes. Dort ist von der Gestaltung der Beziehungen der Bundesrepublik zur DDR auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten »in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen«<sup>161)</sup>, die Rede. Die Beschränkung auf die »innere Kompetenz« in den »entsprechenden Grenzen« ist ein Hinweis darauf, daß die »äußeren Kompetenzen« Beschränkungen unterliegen. In Leitsatz 7 endlich wird von Schritten der Bundesregierung gesprochen, die sich aus ihrer Stellung ergeben, um die Aufnahme auch der DDR in die UN und deren Sonderorganisationen zu fördern. Diese Wendungen deuten auf Beschränkungen des völkerrechtlichen Status der Bundesrepublik wie der DDR hin. Gewiß, der Viermächtestatus ist nicht *expressis verbis* angeprochen und die gebrauchten Wendungen schließen nicht eine Deutung im Sinne eines bloßen Dreimächtestatus der Bundesrepublik bzw. der Positionen, die sich die Sowjetunion gegenüber der DDR und auch der Bundesrepublik vorbehalten hat, aus; aber sie lassen sich daneben unschwer auch als Hinweis auf den Viermächtestatus Deutschlands auslegen und halten der Sowjetunion, ungeachtet der Rechtsnatur dieser Leitsätze, ihre Positionen auch insoweit offen. Nur angemerkt sei hier, daß, wie erwähnt, aus eben diesem Grund in den deutsch-sowjetischen Leitsätzen nicht eine Anerkennung der DDR als souveränen Völkerrechtssubjekts und der Beziehungen zwischen beiden Teilen Deutschlands als normaler völkerrechtlicher Beziehungen seitens der Bundesrepublik Deutschland erblickt werden kann; zumindest von Seiten der Bundesrepublik ist insoweit die Begrenzung durch den Viermächtestatus Deutschlands vorbehalten.

Gegenüber der DDR hat sich die Sowjetunion stets ihre vertragliche Rechtsposition in Bezug auf Deutschland als Ganzes und eine mögliche Friedensregelung vorbehalten. Das geschah beispielsweise in Punkt 2 ihrer Erklärung vom 25. März 1954 über die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der DDR<sup>162)</sup>, in der Präambel des Vertrages über die Beziehungen der DDR mit der UdSSR vom 20. September 1955<sup>163)</sup> sowie in Art. 9 des Freundschafts- und Beistandspaktes zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. Juni 1964, der »die Rechte und Pflichten der beiden Seiten aus geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen ein-

<sup>161)</sup> Hervorhebung jeweils vom Verf.

<sup>162)</sup> Abgedruckt bei F. Berber, *Völkerrecht, Dokumentensammlung*, Bd. 2 (1967), S. 2513.

<sup>163)</sup> Gesetzblatt der DDR 1955 I, S. 918.

schließlich des Potsdamer Abkommens« ausdrücklich »unberührt« lässt<sup>164)</sup>. Das gilt zumal für Berlin, zumindest für West-Berlin, das nach Art. 6 des Vertrages vom 12. Juni 1964 beide Seiten »als selbständige politische Einheit« betrachten. Darüber hinaus versucht die Sowjetunion, ihr ganzes Verhältnis zur DDR dem Prinzip des »sozialistischen Internationalismus«<sup>165)</sup> zu unterstellen mit allen daraus entspringenden Konsequenzen, wie sie beispielsweise anlässlich der Invasion in die Tschechoslowakei im August 1968 vor Augen geführt wurden.

5. Das Festhalten der drei Westmächte an ihrem Siegerstatus über ganz Deutschland zeigt sich, neben ihrer Haltung in der Frage der Rechtslage Berlins, besonders nachdrücklich in der Wahrung ihrer Rechtspositionen bezüglich der Ostgebiete des Deutschen Reiches. In ihrer Erklärung vom 5. Juni 1945, mit der sie die Übernahme der »obersten Gewalt im Hinblick auf Deutschland« proklamiert hatten<sup>166)</sup>, hatten die vier Mächte erklärt, daß die Übernahme „does not affect the annexation of Germany“; gleichzeitig hatten sie sich, wie erwähnt, vorbehalten, „(to) determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany and any area at present being part of German territory“. Obwohl in Yalta eine wesentliche Verschiebung des polnischen Territoriums zu Lasten Deutschlands nach Westen und Norden in Aussicht genommen wurde — zumal im Hinblick auf die Rückgliederung der von Polen nach dem ersten Weltkrieg eroberten Gebiete an die Sowjetunion —<sup>167)</sup>, behielten die drei Regierungschefs in Kapitel VIII B der Potsdamer Beschlüsse vor, „that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settle-

<sup>164)</sup> Aus der Tatsache, daß der Vertrag vom 12. 6. 1964 im Vergleich mit dem Vertrag vom 20. 9. 1955 nicht mehr Verpflichtungen in Bezug auf »Deutschland als Ganzes« ausdrücklich erwähnt, hat man eine Art Verzicht der Sowjetunion gegenüber der DDR auf Kompetenzen in dieser Frage, zumindest aber einen Verzicht auf Souveränitätsvorbehalte gegenüber der DDR herauszulesen versucht. Dabei wird indes verkannt, daß der Vertrag vom 12. 6. 1964 den Vertrag von 1955 gerade wegen der Klausel des Art. 9 insoweit unberührt läßt.

<sup>165)</sup> Vgl. dazu G. I. Tunkin, Theorie des Völkerrechts (russ.) (2. Aufl. 1970) Teil VII. Bei diesem Prinzip handle es sich um ein Prinzip einer höheren Gesellschaftsordnung, das alle Prinzipien und Normen des Völkerrechts zwischen sozialistischen Staaten durchwalte.

<sup>166)</sup> Das entsprach der in Yalta am 11. 2. 1945 getroffenen Vereinbarung. Vgl. Protocol of the Proceedings of the Crime (Yalta) Conference, February 11, 1945, Dept. of State press release 239, March 24, 1947, unter Ziff. III.

<sup>167)</sup> Vgl. die Erklärung der Krimkonferenz über Polen, Foreign Relations of the United States, The Conferences at Malta and Yalta 1945 (Dept. of State Publ. 6199 [1955]), S. 980. In dieser Erklärung hieß es freilich auch, daß die Provisorische Polnische Regierung der Nationalen Einheit »shall be pledged to the holding of free and unfettered elections as soon as possible on the basis of universal suffrage and secret ballot«.

ment". Wenn man neueren historischen Darstellungen Glauben schenken darf<sup>168)</sup>, handelte es sich dabei jedenfalls auf Seiten des amerikanischen Präsidenten nicht lediglich um eine bloße Verfahrensfrage, die die sachlich bereits erzielte Einigung nur noch der förmlichen Besiegelung durch einen Friedensvertrag hätte überantworten wollen. Entscheidend scheint vielmehr gewesen zu sein, daß die USA in den Wochen der Potsdamer Konferenz Atommacht wurden<sup>169)</sup>. Angesichts der sich schon in Potsdam abzeichnenden Politik der Sowjetunion in Bezug auf die von ihr besetzten osteuropäischen Staaten, die keine Anstalten zeigte, die in Yalta verabredeten demokratischen Prinzipien in der Sicht der Westmächte zu verwirklichen, wollte Truman auf Anraten Stimson's die für Osteuropa zentrale polnische Frage auf der Konferenz offenhalten, um sie später auf Grund des durch die Atomwaffen bewirkten politischen Machtzuwachses für die USA günstiger zu lösen<sup>170)</sup>. Zwar legte man in Potsdam die Oder-Neiße-Linie als westliche Begrenzung der der polnischen *administration* unterstellten Gebiete des Deutschen Reiches fest und stimmte, wie es scheint nicht ohne täuschende Angaben seitens der Sowjetunion über die Bevölkerungsverhältnisse in diesen Gebieten, dem "transfer to Germany of German population, or elements thereof, remaining in Poland, Czechoslovakia and Hungary ... in an orderly and humane manner" zu. Daß damit aber noch keine Einigung über den Umfang der endgültigen Westverschiebung Polens erzielt war, zeigen spätere amerikanische wie britische Stellungnahmen, insbesondere die Ausführungen Außenminister Marshalls auf der Moskauer Außenministerkonferenz am 27. März 1947<sup>171)</sup>. Die drei Westmächte haben seit den

<sup>168)</sup> Vgl. G. Alperovitz, *Atomic Diplomacy* (1965), deutsche Ausgabe: *Atomare Diplomatie — Hiroshima und Potsdam* (1966); vgl. auch die Darstellung bei W. Grewe, *Spiel der Kräfte in der Weltpolitik* (1970), S. 83 ff.

<sup>169)</sup> Während der Konferenz, am 21. 7. 1945, erhielt Truman die Nachricht von dem ersten erfolgreichen Atombombenversuch in der Wüste von Alamogordo. Über Nacht soll sich daraufhin die amerikanische Haltung auf der Konferenz verstellt haben; Alperovitz, a.a.O., S. 167. Wenige Tage nach der Potsdamer Konferenz, am 6. 8. 1945, warfen die USA die erste Atombombe auf Hiroshima — wohl mehr zur Demonstration ihres neu gewonnenen militärischen und politischen Status, denn aus strategischen Notwendigkeiten der aktuellen Kriegslage.

<sup>170)</sup> Alperovitz, a.a.O., S. 68.

<sup>171)</sup> Marshall erklärte u. a.: "Mr. Molotov presented the view that the decision regarding the western frontier (sc. of Poland) has been taken. This is clearly not the case ... A just settlement of this frontier, ..., requires that we give careful consideration to the needs of the populations which will be directly affected, and keep equally in mind the importance of this frontier for the economic and political stability of Europe.

No line, however carefully drawn, can entirely satisfy the desires and aspirations of all the peoples concerned. We must take the broader view and establish a frontier which reduces Irredentist sentiment to a minimum and promises to be lasting. At the same time the frontier should not be permitted to become a barrier to economic and cultural inter-

Potsdamer Beschlüssen bis auf den heutigen Tag unverändert daran festgehalten, daß eine endgültige Festlegung der Westgrenze Polens einer Friedensregelung, der sie zustimmen, vorbehalten ist. Sie haben alle Behauptungen seitens der Sowjetunion, Polens, der DDR oder anderer, diese Frage sei bereits endgültig geregelt, zurückgewiesen<sup>172)</sup>. Nur erwähnt sei, daß selbst

---

course. We believe that frontiers between nations should cease to divide and embitter, and in drawing new frontiers we should promote this objective.

I believe such a frontier is possible between Poland and Germany. Poland is justly entitled to compensation for her wartime losses and the United States Government wishes to honor this obligation. We must bear in mind that much of the territory now under Polish administration has long been German and contains agricultural resources of vital importance to the German and European economy ...

To reach in a fair and equitable manner decisions regarding all boundary claims affecting Germany, the United States recommends the constitution of one or more boundary commissions ... They should have authority to investigate the merits of boundary proposals and to submit recommendations thereon to the Council of Foreign Ministers".

Vgl. Documents on American Foreign Relations, Bd. IX, January 1 — December 31, 1947 (1949), S. 49; weitere Nachweise bei H. G. Marzian, The German Frontier Problem (1969), S. 55 ff.

<sup>172)</sup> Vgl. neben der schon erwähnten Stellungnahme Marshalls auf der Moskauer Konferenz von 1947 z. B. die Rede von US-Außenminister J. Byrnes am 6. 9. 1946 in Stuttgart, in: Germany, 1947—1949, a.a.O. (oben Anm. 122), S. 3 ff.; die Erklärungen der alliierten Hohen Kommissare anlässlich der Übergabe einer Protestnote der Bundesregierung gegen das Görlitzer Abkommen von 1950 an den sowjetischen Oberbefehlshaber in Deutschland, vgl. den Bericht in Die Neue Zeitung vom 5. 10. 1950, sowie die Erklärungen von Sprechern des amerikanischen und britischen Außenministeriums aus diesem Anlaß, wobei der britische Sprecher erklärte, seine Regierung betrachte das Görlitzer Abkommen als nicht existent, deutsche Übersetzungen in Archiv der Gegenwart 1950, S. 2426 D. Anlässlich der Unterzeichnung des Freundschafts- und Beistandspakts zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 12. 6. 1964 stellten die drei Westmächte in ihrer Erklärung vom 26. 6. 1964 fest, daß dieses Abkommen nicht die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Sowjetunion in Bezug auf Deutschland und Berlin berühren könne, daß es innerhalb Deutschlands und Berlins keine Grenzen, sondern lediglich »Demarkationslinien« und »Sektorenengrenzen« gebe und daß "the final determination of the frontiers of Germany must await a peace settlement for the whole of Germany"; vgl. Dept. of State Bull. (1964) Nr. 1307, S. 44 f.; bei der Erneuerung des sowjetisch-polnischen Freundschafts- und Beistandspakts vom 8. 4. 1965, worin die Oder-Neiße-Linie als polnische Staatsgrenze bezeichnet wird, verwies die amerikanische Regierung in einer Erklärung auf die Potsdamer Beschlüsse und stellte fest, daß "The position of the United States on this matter remains unchanged", vgl. Dept. of State Bull. 1965, S. 757; die gleiche Haltung hatte die US-Regierung bereits in einer Antwort auf die Note der polnischen Botschaft vom 20. 7. 1960 eingenommen, vgl. Dept. of State Bull. 1960, S. 343; die Haltung der britischen wie der französischen Regierung entsprach der amerikanischen, vgl. z. B. die Erklärung von Staatsminister Profumo am 11. 11. 1959 vor dem Unterhaus, daß die endgültige Grenzziehung zwischen Deutschland und Polen förmlich nicht erfolgen könne, bevor es eine Friedensregelung gebe, vgl. Hansard, Commons, Bd. 613, Sp. 394; die von der britischen Regierung autorisierte Erklärung des Chefs des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 15. 2. 1967, Bulletin 1967, S. 132; sowie die schriftliche Antwort von Staatsminister Muley an den Abgeordneten Brooks vom 24. 4. 1967, Hansard, Commons, Bd. 745, Sp. 208. Die bekannten Äußerungen

die Sowjetunion zu Zeiten gegenüber Polen den Vorbehalt der endgültigen Regelung der Gebietsfragen durch eine Friedensregelung gemacht hat, nämlich in Art. 3 des Vertrags vom 16. August 1945 über die polnisch-sowjetische Staatsgrenze<sup>173)</sup>.

Aus dem Fortbestehen des Viermächtestatus Deutschlands und der auf ihren Siegerstatus sich gründenden Haltung der drei Westmächte ist der Schluß unabweislich, daß die Ostgebiete des Deutschen Reiches bislang nicht endgültig der vollen territorialen Souveränität eines anderen Staates unterfallen. Insbesondere ist weder in Yalta noch in Potsdam, schon mangels einer Einigung der drei Hauptsiegermächte über den territorialen Umfang, eine Adjudikation der seiner Administration unterstellten deutschen Gebiete an Polen erfolgt. Auch durch Ersitzung oder Annexion hat Polen diese Gebiete bislang nicht erworben. Zwar kann die *administration*, die Polen von den Siegermächten über diese Gebiete übertragen wurde, schon angesichts des *transfer* der deutschen Bevölkerung aus diesem Raum nicht einer bloß treuhänderischen Verwaltung fremden Gebiets durch eine Besatzungsmacht gleichgestellt werden; sie sollte zweifelsohne einen späteren Erwerb deutschen Gebiets durch Polen vorbereiten. Aber die endgültige Festlegung sowohl des territorialen Umfangs wie des formellen Erwerbstitels ist von den Siegermächten der Friedensregelung vorbehalten worden und bislang nicht erfolgt. Selbst wenn man, wie vereinzelt im deutschen Schrifttum<sup>174)</sup>, für die Zeit der polnischen Eingliederungsakte in den Jahren nach 1945 von einem lediglich relativen völkerrechtlichen Annexionsverbot oder einem sog. Gegenannexionsrecht Polens, das Annexionen gegenüber einem Aggressor-

---

de Gaulles zur Frage der deutschen Ostgebiete stellten politische Absichtserklärungen dar und haben zu keinem Zeitpunkt die französische Rechtsauffassung preisgegeben. Zwar sagte Premierminister Chaban-Delmas bei einem Toast anlässlich seines Besuchs in Warschau am 26. 11. 1970 unter Bezugnahme auf frühere Äußerungen Staatspräsident de Gaulle's: «... nous considérons pour le présent et pour l'avenir l'établissement, selon son tracé actuel, de la frontière occidentale de la Pologne sur l'Oder et sur la Neisse comme un fait indiscutable et irreversible» (vgl. Le Monde vom 28. 11. 1970, S. 7); die Bezeichnung als *fait* wird französischerseits indes nicht als *de iure*-Festlegung der Grenzen verstanden (vgl. den Korrespondentenbericht von Le Monde vom 29./30. 11. 1970). Bemerkenswert ist auch, daß die französische Seite, offenbar um den Anschein einer vertraglichen Bindung in dieser Frage zu vermeiden, eine gleichlautende Formulierung nicht in die französisch-polnische Erklärung vom 27. 11. 1970 aufnehmen ließ, vgl. Le Monde vom 29./30. 11. 1970, S. 4.

<sup>173)</sup> United Nations Treaty Series, Bd. 10 (1947) Nr. 61, S. 193 ff.; dieser sowjetische Standpunkt dürfte mittlerweile zumindest durch den sowjetisch-polnischen Freundschafts- und Beistandspakt vom 8. 4. 1965 überholt sein.

<sup>174)</sup> Vgl. z. B. G. Hoffmann, Die deutsche Teilung (1969), S. 70. Allgemein ferner M. Zuleeg, Die Oder-Neiße-Grenze aus der völkerrechtlichen Sicht von heute, Zeitschrift für Rechtspolitik, Bd. 2 (1969), S. 226 ff.

staat nicht verwehre, ausgehen wollte<sup>175)</sup>, vermag das im gegebenen Fall nicht den Schluß auf einen wirksamen Gebietserwerb Polens in Bezug auf diese Gebiete zu tragen. Entscheidend ist vielmehr, daß die polnischen Annexionsversuche nicht nur gegenüber Deutschland, sondern zumal gegenüber allen Hauptsiegermächten, von denen zusammen Polen seinen Status über die fraglichen Gebiete ableitete, zu einem Rechtstitel kraft Annexion hätten erstarken müssen. Dem aber stehen die konstanten Rechtsverwahrungen der drei Westmächte gegenüber. Daß sie um der Bewahrung des Friedens willen es bei bloßen Rechtsverwahrungen beließen, kann im Zeitalter des Gewaltverbots der UN-Charta nicht zur Konsolidierung in Form eines endgültigen Rechtstitels zu Lasten auch der drei westlichen Siegermächte führen<sup>176)</sup>. Zwar haben die drei Westmächte in ihren Rechtsverwahrungen die der polnischen *administration* unterstellten Gebiete im Verlauf der Zeit nicht mehr als »deutsche Gebiete« bezeichnet; da indes unstrittig ist, daß diese Gebiete bei Kriegsende zum Deutschen Reich gehörten, ist völkerrechtlich gesehen die territoriale Souveränität der von den Alliierten mit ihrer Erklärung vom 5. Juni 1945 übernommenen »höchsten Gewalt in Deutschland« über diese Gebiete noch nicht vollends erloschen.

6. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welchen Einfluß das Moskauer und insbesondere das Warschauer Vertragswerk, sollten sie in Kraft treten, auf den Status der Ostgebiete des Deutschen Reiches haben werden. Daß Art. 3 des Moskauer Vertrags als Gewaltverzichtsregelung im dargelegten Umfang keine endgültigen territorialen Statusveränderungen bewirkt, wurde bereits oben ausgeführt. Schwieriger ist die Beurteilung des Art. I des Warschauer Vertrags, der nicht als im wesentlichen territorial-bezogene Konkretisierung eines Gewaltverzichts gelten kann. Dort stellen beide Seiten fest, daß die »bestehende Grenzlinie«, deren Verlauf im Kapitel IX der Potsdamer Beschlüsse vom 2. August 1945 festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet und sie gegen-einander keine Gebietsansprüche haben oder erheben werden. Die Frage ist, wie diese Bestimmungen völkerrechtlich zu qualifizieren, insbesondere ob sie als Teil einer endgültigen Friedensregelung oder als Vorgriff auf eine solche zu werten sind. Dabei ist einmal festzuhalten, daß seit jeher weder die drei Westmächte noch die Sowjetunion und Polen anerkannt haben, daß sich die

<sup>175)</sup> Für das gegenwärtige Völkerrecht ist die Richtigkeit einer solchen Annahme sehr zweifelhaft, vgl. z. B. Abs. 10 der Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. 10. 1970, Doc. A/RES/2625 (XXV) zum Prinzip des Gewaltverbots (oben S. 88 Anm. 50), sowie die Resolution des UN-Sicherheitsrats vom 22. 11. 1967 über Palästina.

<sup>176)</sup> Daß Polen sich gegenüber den Westmächten insoweit nicht auf Art. 107 der UN-Satzung berufen konnte, versteht sich.

**Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie gebietsbezogen ist, über den räumlichen Anwendungsbereich des Grundgesetzes hinaus auf die Gebiete des Deutschen Reiches östlich von Oder und Neiße erstrecke oder die Bundesrepublik insoweit irgendeine völkerrechtliche Verfügungsbefugnis ausüben könne<sup>177)</sup>.** Auch die Bundesregierungen haben wiederholt erklärt, daß endgültige Friedensregelungen nur mit einer deutschen Regierung getroffen werden könnten, die durch das gesamte deutsche Volk legitimiert sei<sup>178)</sup>. Es sei dahingestellt, ob die einschlägigen diplomatischen Bekundungen die völkerrechtliche Lage insoweit zutreffend umschrieben haben oder, wie insbesondere auf der Genfer Außenministerkonferenz, vorwiegend von verhandlungstaktischen Überlegungen, etwa dem Zusammenhang zwischen dem deutschen Problem und der Abrüstungsfrage, bestimmt waren; sicher ist, daß auch die drei Westmächte der Bundesrepublik zu keinem Zeitpunkt die völkerrechtliche Kompetenz zugesprochen haben, ohne ihre Zustimmung eine endgültige Verfügung über die Ostgebiete des Deutschen Reiches zu treffen.

Nun hat die Bundesregierung zwar auch den Warschauer Vertrag im Einvernehmen mit den drei Westmächten ausgehandelt und unterzeichnet, und es bestehen derzeit keine Anhaltspunkte dafür, daß diese Mächte einer Ratifikation des Vertrags entgegentreten werden. Die Bundesregierung hat

<sup>177)</sup> Das haben die Westmächte nicht nur durch ihre Vorbehalte in dem Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz und im Deutschland-Vertrag, sondern beispielsweise auch in ihrer Note vom 3. 8. 1951 zum Protest der Bundesregierung gegen die französisch-saarländischen Konventionen vom 3. 3. 1950 zum Ausdruck gebracht (letztere abgedruckt bei D i s c h l e r , Das Saarland 1945—1956 [hektogr. Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Nr. 24] Teil 2, S. 66 ff.; vgl. dazu die Stellungnahme des Bundeskanzlers in der 185. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 16. 11. 1952, Sten.Ber. 7859 (B)). Der amerikanische Außenminister Hertler erklärte auf der Genfer Außenministerkonferenz von 1959, daß, obwohl Deutschland als internationale Einheit völkerrechtlich fortbestehe, weder die Bundesrepublik noch die sog. DDR, sei es einzeln, sei es gemeinsam, eine gesamtdeutsche Staatsgewalt darstellten, die befugt wäre, für die »internationale Einheit Deutschland« zu handeln oder sie zu binden. Eine endgültige Friedensregelung müsse die Errichtung einer Staatsgewalt abwarten, die für Deutschland als Ganzes handeln und es verpflichten könnte. Vgl. den Wortlaut Herters der Erklärung in Dept. of State Bull. 1959, S. 819 ff., 820.

<sup>178)</sup> Es ist bemerkenswert, daß die Delegation der Bundesrepublik auf der Genfer Außenministerkonferenz von 1959 — also auf dem Höhepunkt der Auffassung der damaligen Bundesregierungen von der Identität der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich — die erwähnten Ausführungen Herters dahin erläuterte, daß die Bundesregierung, ungeachtet ihrer Befugnis für Deutschland als Repräsentant des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen, angesichts der derzeitigen Teilung Deutschlands keine völkerrechtlich wirksamen Verpflichtungen eingehen könne, die eine Friedensregelung für Gesamtdeutschland zum Gegenstand hätten. Derartige Regelungen könnten nur mit einer Regierung getroffen werden, die durch das gesamte deutsche Volk legitimiert sei. Vgl. Bulletin 1959, S. 871.

aber im Laufe der deutsch-polnischen Verhandlungen darauf hingewiesen, daß die »Rechte und Verantwortlichkeiten« der vier Mächte durch den Vertrag nicht berührt werden und nicht berührt werden können<sup>179)</sup>. Das Einvernehmen der drei Westmächte bezieht sich, wie schon beim Moskauer Vertragswerk, mithin ausschließlich auf Bindungen, die die Bundesrepublik Deutschland als solche im eigenen Namen übernimmt; die Rechtspositionen der Westmächte bleiben davon unberührt und ungeschmälert erhalten. Angesichts dessen liegt in Art. I des Warschauer Vertrags keine Verfügung über die betroffenen Gebiete des Deutschen Reiches oder über einen eventuell noch bestehenden Rechtsstatus Deutschlands in Bezug auf diese Gebiete, sei es in Form einer Zession, eines Verzichts auf Herausgabe- oder sonstige Ansprüche oder der Zustimmung, Anerkennung oder Hinnahme von Annexions-, Ersitzungs- oder sonstigen Konsolidierungsvorgängen.

Die Regelung des Art. I Abs. 1 des Warschauer Vertrags weist starke Züge eines Vergleichsvertrags auf. Beide Parteien vertreten unterschiedliche Auffassungen über den bisherigen Rechtsstatus der fraglichen Gebiete und Grenzlinien sowie über den Rechtsgrund und die Rechtsnatur des polnischen Rechtsstatus in Bezug auf sie. Ohne Übereinstimmung in diesen Fragen und seitens der Bundesrepublik unter Vorbehalt der Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Mächte haben sich beide Seiten nunmehr lediglich auf die Feststellung geeinigt, daß für ihr gegenseitiges Verhältnis die Grenzlinie, deren Verlauf in Kapitel IX der Potsdamer Beschlüsse festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet und daß sie keine Gebietsansprüche gegeneinander haben oder künftig erheben werden. Für die Bundesrepublik wird dadurch die Unterlassungspflicht begründet, im eigenen Namen diese Feststellung künftig in Frage zu stellen, vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung auf Grund der Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Mächte.

Diese obligatorische Bindung der Bundesrepublik Deutschland als solcher ist andererseits nicht in der Lage, die endgültige territoriale Souveränität der Volksrepublik Polen über diese Gebiete oder den Status der Oder-Neiße-Linie als endgültiger polnischer Staatsgrenze mit Wirkung gegen Dritte zu begründen. Dritte Völkerrechtssubjekte dürfen angesichts der Rechte der vier Mächte nach Inkrafttreten des Warschauer Vertrags die fraglichen Gebiete und Grenzen nach wie vor als Gebiete des Deutschen

---

<sup>179)</sup> Das geht aus den Noten der Bundesregierung vom 19. 11. 1970 an die drei Westmächte hervor; diese haben ihrerseits gegenüber der Bundesregierung in ihren Antwortnoten vom gleichen Tag entsprechende Feststellungen getroffen; vgl. Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen, Bulletin 1970, S. 1816 f., und unten Anhang, S. 156 ff.

Reiches oder als Gebiete mit noch nicht endgültig festgelegtem Rechtsstatus betrachten, ohne damit eine Völkerrechtsverletzung gegenüber Polen zu begreifen; andererseits darf sich die Bundesrepublik im Verhältnis zu Polen nicht mehr darauf berufen, daß ein drittes Völkerrechtssubjekt eine Völkerrechtsverletzung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland begehe, wenn es, etwa für sein nationales Kollisionsrecht, fortan die Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens behandelt.

Bundesaßenminister Scheel hat diesen Tatbestand im allgemeinen zutreffend umrissen, als er am 9. Oktober 1970 — vor Unterzeichnung des Warschauer Vertrags — im Deutschen Bundestag feststellte, daß die Verantwortlichkeit der vier Mächte auch im Hinblick auf die endgültige Regelung der Grenzfrage bestehe und eine endgültige Regelung dieser Frage nicht möglich sei, solange es keinen Friedensvertrag gebe; eine Grenzregelung bedürfe einer Bestätigung durch einen Friedensvertrag und könne ohne eine solche Bestätigung nicht rechtsgültig werden; daß die Bundesregierung aber bereit sei, bis dahin »dem Recht der Polen in gesicherten Grenzen zu leben« dadurch »wirkliche Geltung zu verschaffen, daß wir die Oder-Neiße-Linie, so wie sie verläuft, als Westgrenze Polens betrachten, wobei wir über deren Rechtscharakter gar nichts sagen«<sup>180)</sup>.

7. Der Moskauer wie der Warschauer Vertrag enthalten andererseits Bindungen der Bundesrepublik Deutschland, die auch für den Fall einer eventuellen Friedensregelung, falls eine solche jemals noch kommen sollte, relevant würden. Die Erklärungen nämlich, keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand zu haben und solche auch in Zukunft nicht zu erheben in Art. 3 Unterabs. 2 des Moskauer Vertrags ebenso wie die Feststellungen und Erklärungen in Art. I des Warschauer Vertrags, gelten für die Parteien dieser Verträge auch für den Fall des Zustandekommens einer endgültigen Friedensregelung in welcher Form auch immer. Da diese Bindungen für die Bundesrepublik als solche grundsätzlich einseitig nicht gelöst werden können, sind sie insoweit als Vorbereitung einer Friedensregelung im Sinne des Art. 79 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zu qualifizieren, was indes nicht bedeutet, daß die übrigen Tatbestandsmerkmale dieser Verfassungsbestimmung erfüllt wären.

---

<sup>180)</sup> 71. Sitzung des 6. Deutschen Bundestages am 9. 10. 1970, Sten.Ber., S. 3934 (C, D), 3954 (B); vgl. auch die Äußerungen von Staatssekretär Bahr in einem Rundfunkinterview am 17. 8. 1970, wiedergegeben in Bulletin 1970, S. 1157, 1158: Es sei völlig klar, daß die völkerrechtliche Anerkennung der Grenzen durch die Bundesrepublik nicht möglich sei; ähnlich schon im Juli 1970 Bundesverteidigungsminister Schmidt, Bulletin 1970, S. 1345 ff., 1348: Die Bundesregierung sehe sich nicht in der Lage, die Oder-Neiße-Linie formal und endgültig als Polens Westgrenze anzuerkennen; das sei eine Entscheidung, die selbst die Schöpfer des heutigen Polens einem Friedensvertrag mit Deutschland vorbehalten hätten.

Völkerrechtlich betrachtet aber kann weder das deutsch-sowjetische noch das deutsch-polnische Vertragswerk als endgültige Friedensregelung in dem oben umschriebenen Sinn qualifiziert werden<sup>181)</sup>. Die Erklärungen, die die Bundesrepublik sowohl gegenüber der sowjetischen wie der polnischen Seite zur »Frage der Rechte der Vier Mächte« abgegeben hat, bewirken, daß der gesamte Komplex der Position dieser Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin und damit auch in Bezug auf eine endgültige Friedensregelung für Deutschland aus dem Konsens, den die Bundesrepublik in beiden Vertragswerken erklärt, herausfällt. Ohne eine Zustimmung aller vier Mächte aber kann eine endgültige Friedensregelung nicht erzielt werden. Insoweit spielt es keine Rolle, daß die Bundesrepublik weder im Moskauer noch im Warschauer Vertrag einen ausdrücklichen Vorbehalt für einen Friedensvertrag durchgesetzt hat. Der fortbestehende Viermächtestatus Deutschlands hat, wie W. Wengler zutreffend feststellt<sup>182)</sup>, die »Nicht-Endgültigkeit aller Staatsbildungen auf dem Boden des früheren Deutschen Reiches« und, wie man hinzufügen kann, auch aller territorialen Statusregelungen in Bezug auf die Gebiete des Deutschen Reiches zur Folge — solange dieser Status bestehen bleibt. Nur angemerkt sei, daß beide Vertragswerke überdies nicht die für eine Friedensregelung typischen Bestimmungen zur umfassenden Bereinigung der aus Krieg und Besetzung entstandenen Fragen aufweisen, insbesondere keine Regelung des militärischen Status noch Reparations-, Restitutions- oder sonstige finanzielle Schlußklauseln<sup>183)</sup>; sie sind punktuelle Stillhalte- und Ausgleichsinstrumente, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

8. Politisch wie juristisch gesehen ist einer der auffälligsten Züge der durch die »neue Ostpolitik« ausgelösten Entwicklung das starke Hervortreten des fortbestehenden Viermächtestatus Deutschlands. Nur vor seinem Hintergrund kann die Aussage gewürdigt werden, die Politik der Bundesrepublik habe in diesem Zusammenhang größere Unabhängigkeit gewonnen. Man wird zudem nicht ohne weiteres bejahen können<sup>184)</sup>, daß etwa die

<sup>181)</sup> Daß selbst die Sowjetunion die Territorialfragen als noch nicht endgültig geregelt ansieht, läßt sich aus der Forderung von Parteisekretär L. Breschnew am 30. 3. 1971 auf dem 24. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion entnehmen, daß die Nachkriegsgrenzen in Europa im Zusammenhang einer europäischen Sicherheitsordnung endgültig anerkannt werden müßten; vgl. International Herald Tribune vom 31. 3. 1971, S. 1.

<sup>182)</sup> Wengler, JZ 1970, S. 704.

<sup>183)</sup> Zur Frage, ob die Sowjetunion in den Gesprächen oder Verhandlungen mit der Bundesrepublik Wiedergutmachungsfordernungen angemeldet habe, vgl. die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs Moersch in der 70. Sitzung des 6. Deutschen Bundestags am 8. 10. 1970, Sten. Ber., S. 3856 (B).

<sup>184)</sup> Vgl. in diesem Sinne aber z. B. P. Bender, Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR (1968), S. 30 ff. Demgegenüber z. B. G. Scheuer, Anerkennung der SBZ? Eine völkerrechtliche Studie (1966).

USA es als in ihrem Interesse liegend ansehen werden, wenn ein Staat wie die Bundesrepublik Deutschland, der sich an einer der exponiertesten Stellen der ost-westlichen Spannungsverhältnisse befindet, eine zu große politische Selbständigkeit erlangte und dadurch in die Lage versetzt würde, das internationale Kräfteverhältnis nicht unerheblich zu verändern. Um den insoweit angesprochenen politischen Befund einmal überspitzt auszudrücken: Die drei Westmächte halten sich aus ihrem Sieg im zweiten Weltkrieg nach wie vor alle rechtlichen Möglichkeiten offen, um über den politischen und territorialen Status ganz Deutschlands entscheidend mitzubestimmen. Sie gestatten es zumal keiner der Regierungen des besiegten Deutschland, weder einzeln noch gemeinsam, auch ihnen gegenüber wirksame rechtliche Regelungen, sei es untereinander, sei es mit der Sowjetunion, Polen oder sonstigen Staaten, zu treffen, die nicht in ihrem Interesse lägen und die ihre Positionen präklidierten oder auch nur präjudizierten. Sie wollen für solche Regelungen ihren Preis. Daß dieser Preis nicht in erster Linie an die Bundesrepublik entrichtet werden wird, dürfte wenig zweifelhaft sein. Die Sowjetunion andererseits hat zumindest in der Vergangenheit, wie zumal die von ihr ausgelösten Berlinkrisen zeigten, wiederholt den Versuch gemacht, den Viermächtestatus Deutschlands in Wegfall zu bringen, um die den Westmächten daraus entspringende politische und rechtliche Schlüsselstellung zu entziehen. Aus diesem Grunde versucht sie, das sog. Potsdamer Abkommen, ihre Verträge mit der DDR und die neuen Ostverträge mit der Bundesrepublik Deutschland als weitestgehend endgültige Regelungen zu qualifizieren, wobei sie sich freilich ihre Rechtspositionen als Siegermacht nach wie vor offenhält. Bislang ist es der Sowjetunion nicht gelungen, den Rechtsstatus der drei Westmächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin in Wegfall zu bringen; wieweit ihr das im Zuge einer europäischen Sicherheitskonferenz gelingen und ob es ihr dabei gelingen wird, sich auch ein Mitspracherecht, wie bereits im Rahmen des Atomsperrvertrags, über die westliche Sicherheitspolitik in Europa zu verschaffen, bleibt abzuwarten.

Angesichts der weltpolitischen Situation, insbesondere der Eingliederung der Bundesrepublik auf der einen und der DDR auf der anderen Seite in die Militärrallianzen und Wirtschaftsgemeinschaften des Westens und des Ostens, hat sich die Wahrscheinlichkeit stark verringert, daß es jemals noch zum Abschluß eines besonderen Friedensvertrages für Deutschland kommen wird. Man hat mit Recht darauf hingewiesen<sup>185)</sup>, daß die unmittelbare

---

<sup>185)</sup> Vgl. E. Menzel, Friedensvertrag mit Deutschland oder europäisches Sicherheitssystem, Jahrbuch für internationales Recht, Bd. 13 (1967), S. 11 ff.; ders., Gewaltverzicht, a.a.O. (oben Anm. 51), S. 156 ff.

Nachkriegssituation nicht wiederholbar ist und zumal eine Konfrontation von ehemaligen Siegern und Besiegten zu so großen Belastungen in den gegenwärtigen Bündnissystemen führen würde, daß keine Seite sie zu riskieren bereit sein werde. Eine formelle Friedensregelung für Deutschland, die alle vier Hauptsiegermächte einbezieht, erscheint derzeit, wenn überhaupt, so nur auf dem Wege von Vereinbarungen zwischen den beiden Bündnisystemen denkbar. In ihrem Vordergrund würden vermutlich Versuche zur Gewährleistung des militärischen und politischen Gleichgewichts stehen, und nur in diesem Rahmen scheint auch eine deutsche Friedensregelung vorstellbar. Ob eine solche Lösung verglichen mit dem gegenwärtigen Zustand politisch wünschenswert sei, hängt von der konkreten Ausgestaltung und von den jeweiligen politischen Wertungen und Kalkülen des Betrachters ab.

## VIII

Da sich Lösungsmöglichkeiten des deutschen Problems in diesem Rahmen zur Zeit bestenfalls in Umrissen abzuzeichnen beginnen, stellt sich die Frage, ob vom Moskauer Vertragswerk bereits völkerrechtlich präjudizierende Wirkungen auf das Rechtsverhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu den drei Westmächten und ihren sonstigen Partnern in den westlichen Verteidigungs- und Wirtschaftsbündnissen ausgehen. Es ist in diesem Zusammenhang insbesondere behauptet worden, die Bundesrepublik werde durch die Vertragswerke von Moskau und Warschau die drei Westmächte aus Bindungen des Art. 7 des Deutschland-Vertrages<sup>186)</sup> entlassen. Diese Behauptungen sind verfehlt. Angesichts des oben dargelegten Zweckes des Moskauer Vertragswerks als eines hochpolitischen Instruments, das einen Entspannungs- und Ausgleichsprozeß erst einleiten soll, darf nicht angenommen werden, daß beide Seiten irgendwelche Rechtspositionen aus Rechtsverhältnissen zu Dritten aufgegeben oder auch nur eingeschränkt haben. Art. 4 des Moskauer Vertrags, der die jeweils von beiden Seiten früher abgeschlossenen zwei- und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen ausdrücklich als »nicht berührt« bezeichnet, deckt gerade auch die vertraglichen Positionen der Bundesrepublik Deutschland aus dem Deutschland-Vertrag, dem Nordatlantik-Vertrag, dem Vertrag über die Westeuropäische Union und den europäischen Gemeinschaftsverträgen. Art. 4 ist aus den erwähnten Gründen als strikte Unberührtheitsklausel aufzufassen<sup>187)</sup>, die nicht nur die Pflichten, sondern auch die Rechte aus früheren Verträgen und Vereinbarungen ungeshmälert lässt.

---

<sup>186)</sup> Vgl. oben S. 67 Anm. 10 und S. 100.

<sup>187)</sup> Im Sinne der von Wengler, JZ 1970, S. 632 ff. aufgezeigten Unterscheidungen.

Weder in ihren Noten an die drei Westmächte vom 7. August 1970 noch, soweit ersichtlich, in anderen an sie gerichteten diplomatischen Willenserklärungen hat die Bundesrepublik Deutschland auf irgendwelche Rechtspositionen gegenüber den drei Westmächten verzichtet. Zumal der sog. Brief zur deutschen Einheit zeigt, daß die Bundesrepublik ihr politisches Ziel einer deutschen Wiedervereinigung im Moskauer Vertragswerk nicht aufgegeben hat, mag die gegenwärtige Bundesregierung auch andere Wege als frühere Regierungen einschlagen, um es zu erreichen. Anzunehmen, daß sie sich dabei durch den Abschluß des Moskauer Vertragswerks konkludent ihrer Rechtspositionen begeben habe, die ihr möglicherweise eine Unterstützung dieses politischen Ziels durch die Westmächte vertraglich gewährleisten, wäre eine hochpolitischen Vorgängen dieser Art schlechterdings unangemessene und abwegige Deutung. Angesichts der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses ungelösten Probleme der internationalen und insbesondere der europäischen Sicherheit gilt das gleiche auch für Rechtspositionen beider Seiten aus ihren jeweiligen Militärbündnissen.

## IX

Die Frage, ob ein künftig wiedervereinigtes Deutschland durch das Moskauer und das Warschauer Vertragswerk völkerrechtlich gebunden wäre, erscheint gegenwärtig als wenig aktuell. Ein Versuch, sie zu beantworten, würde vor allem zu bedenken haben, daß der Vorgang einer friedlichen Wiedervereinigung mit Sicherheit nicht einfach die Anwendbarkeit der Regeln des allgemeinen Völker gewohnheitsrechts, beispielsweise der Staatsukzession oder der Grundsätze der beweglichen Vertragsgrenzen, auslösen wird. Denn es ist anzunehmen, daß ein solches Geschehen in ein komplexes Gefüge vertraglicher Instrumente eingeordnet wäre, die auch über die Frage der Bindung an frühere Verträge befinden werden. Sie hätten, soweit nicht gerade Verstöße gegen zwingendes allgemeines Völkerrecht vorlägen, grundsätzlich Vorrang gegenüber den Regeln des Völker gewohnheitsrechts. Da sich konkrete Ausgestaltungen eines solchen Vorgangs derzeit nicht abzeichnen oder auch nur annähernd abschätzen lassen, seien hier nur einige Anmerkungen gemacht.

Die Frage, ob ein wiedervereinigtes Deutschland an Verträge, sei es der Bundesrepublik, sei es der DDR gebunden wäre, ist sowohl von den Bundesregierungen wie von den Regierungen in Pankow stets mit großer Zurückhaltung behandelt worden. So wurde bekanntlich — vor allem auf Drängen von FDP-Politikern<sup>188)</sup> — aus der endgültigen Fassung des

<sup>188)</sup> Vgl. die Schilderung bei Georg Vogel, Diplomat unter Hitler und Adenauer (1969), S. 204.

Deutschland-Vertrages zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten eine ursprünglich im Abs. 3 des Art. 7 enthaltene Klausel gestrichen, die eine Bindung eines wiedervereinigten Deutschland an alle Verpflichtungen aus diesem Vertrag und seinen Zusatzverträgen sowie aus den europäischen Integrationsverträgen vorsehen wollte, eine damals sog. »Anti-Rapallo-Klausel«. Statt dessen blieb es, abgesehen von den übrigen Bestimmungen des Art. 7 dieses Vertrages, bei der Revisionsklausel des Art. 10, die eine Überprüfung des Deutschland-Vertrages und seiner Zusatzverträge u. a. und auf Ersuchen einer Vertragspartei für den Fall »der Wiedervereinigung Deutschlands oder einer unter seiner Beteiligung oder mit Zustimmung der Staaten, die die Mitglieder dieses Vertrages sind, erzielten internationalen Verständigung über Maßnahmen zur Herbeiführung der Wiedervereinigung Deutschlands oder der Bildung einer europäischen Föderation« gestattet. Bei den Verhandlungen über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft gab der Leiter der deutschen Delegation am 28. Februar 1957 eine Erklärung ab, in der es hieß, daß die Bundesregierung »von der Möglichkeit« ausgehe, »daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet«<sup>189</sup>). Staatssekretär Hallstein führte unter Berufung auf diese Erklärung zur Frage einer Bindung Gesamtdeutschlands an die von der Bundesrepublik geschlossenen Verträge vor dem Bundestag aus: »Die Bundesregierung hat damit ihre bekannte Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß ein wiedervereinigtes Deutschland volle Handlungsfreiheit in Bezug auf vorher für einen Teil Deutschlands abgeschlossene Verträge haben muß«. Er teilte ferner mit, daß die Erklärung des deutschen Delegationsleiters in Brüssel bei den Verhandlungspartnern nicht nur keinen Widerspruch gefunden habe, sondern von ihnen zum Ausdruck gebracht worden sei, daß die deutsche Erklärung etwas ausspreche, was an sich schon selbstverständlich sei. Im übrigen stehe die Bundesregierung wie auch ihre Vertragspartner auf dem Standpunkt, daß ein wieder vereinigtes Deutschland »auch in bezug auf andere große Verträge, die für die Bundesrepublik geschlossen sind, Handlungsfreiheit hat, und zwar obwohl in diesen Verträgen — außer dem Deutschlandvertrag, der eine Sonderstellung einnimmt — keine besonderen vertraglichen Bestimmungen dieser Art getroffen worden sind«. Gerade um ein *argumentum e contrario* auszuschließen, habe man daher davon abgesehen, eine Wiedervereinigungs klausel in die Römischen Verträge aufzunehmen<sup>190</sup>).

<sup>189)</sup> So wiedergegeben in der Regierungserklärung vom 21. 3. 1957, 200. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 11332 (A).

<sup>190)</sup> 200. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 21. 3. 1957, Sten.Ber., S. 11327 (D) ff.

Die DDR hat sich bei ihren hochpolitischen Abmachungen nicht sehr viel anders verhalten. So hat ihr Vertreter bei der Unterzeichnung des Warschauer Paktes am 14. Mai 1955 die formelle Erklärung abgegeben, daß die Regierung der DDR bei der Unterzeichnung des Vertrages davon ausgehe, »daß das wiedervereinigte Deutschland von der Verpflichtung frei sein wird, die ein Teil Deutschlands in militärisch-politischen Verträgen und Abkommen, die vor der Wiedervereinigung abgeschlossen wurden, eingegangen ist«<sup>191)</sup>. In Art. 6 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR vom 20. September 1955 heißt es, daß der Vertrag u. a. »bis zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands als friedliebender Staat« Gültigkeit haben wird, und in Art. 10 Abs. 2 des Freundschafts- und Beistandspaktes zwischen der DDR und der Sowjetunion vom 12. Juni 1964<sup>192)</sup> ist bestimmt, daß dieser Vertrag »im Falle der Schaffung eines einheitlichen, demokratischen und friedliebenden deutschen Staates oder des Abschlusses eines Friedensvertrages« vor Ablauf der vereinbarten Geltungsdauer von 20 Jahren auf Wunsch jeder der beiden Parteien »überprüft« werden kann.

Die Bundesregierung hat an ihrer Haltung zu diesen Fragen auch in Bezug auf den Moskauer und insbesondere den Warschauer Vertrag festgehalten. So hat z. B. Bundesaußenminister Scheel in einem Interview in Warschau erklärt<sup>193)</sup>: »Die Bundesregierung kann nur die Bundesrepublik Deutschland verpflichten. Ihrem Handeln sind rechtliche Grenzen gesetzt. Es gibt keinen Friedensvertrag, und so lange es keinen Friedensvertrag gibt, können die Rechte der Vier Mächte durch bilaterale Verträge nicht berührt werden. Unser polnischer Partner weiß, daß wir einen gesamtdeutschen Souverän nicht präjudizieren können«<sup>194)</sup>. Daß die deutsche Seite diesen Rechtsstandpunkt auch in den Verhandlungen mit Polen zum Ausdruck gebracht und damit die Natur ihrer Bindung in völkerrechtlich erheblicher Weise qualifiziert hat, läßt sich aus der Note der Bundesregierung an die drei Westmächte vom 19. November 1970 nach der Paraphierung des Warschauer Vertrags entnehmen<sup>195)</sup>. In dieser Note heißt es: »Die Bundesregierung hat ferner darauf hingewiesen, daß sie nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland

11332 (A); vgl. auch die Entschlüsse des Bundestages in seiner Sitzung vom 5. 7. 1957, Sten.Ber., S. 13349 (D), 13464 (D), 13463 (C).

<sup>191)</sup> Abgedruckt bei B e r b e r , Völkerrecht, Dokumentensammlung, Bd. 1, S. 815.

<sup>192)</sup> Gesetzblatt der DDR 1964 I, S. 132.

<sup>193)</sup> Interview vom 5. 11. 1970 mit dem Kölner Stadt-Anzeiger, abgedruckt in Bulletin 1970, S. 1629 ff., 1630.

<sup>194)</sup> Vgl. ferner die Ausführungen Scheels in der 71. Sitzung des Bundestages am 9. 10. 1970 sowie die Erläuterungen »Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen« in Bulletin 1970, S. 1818 ff.

<sup>195)</sup> Vgl. unten Anhang, S. 158 f.

handeln kann«<sup>196</sup>). Diese Note ist zusammen mit den westlichen Antwortnoten, die den letzten der zitierten Sätze nicht enthalten, im polnischen Außenministerium durch den Leiter der deutschen Handelsvertretung in Warschau am 20. November 1970, also vor Unterzeichnung des Warschauer Vertrags, übergeben worden.

Es ist hier nicht darauf einzugehen, inwieweit die Auffassung der Bundesregierung, nur für die Bundesrepublik Deutschland als solche handeln zu können, irgendwelchen Theorien über die Rechtslage Deutschlands oder seiner Teile entspricht. Festzuhalten ist lediglich, daß die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, wie gezeigt, Identitätsbehauptungen niemals darauf erstreckt haben, daß ein wiedervereinigtes Deutschland an hochpolitische Verträge gebunden sei, die von deutschen Teilgebieten vor einer endgültigen Friedensregelung geschlossen wurden, oder daß die Bundesrepublik befugt sei, über deutsches Territorium außerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs des Grundgesetzes zu verfügen. Auch die Westmächte, von den Oststaaten nicht zu reden, haben, wie erwähnt, eine solche territoriale Verfügungsbefugnis niemals anerkannt. Zwar kann aus der Staatenpraxis bezüglich der Wiederanwendung von Verträgen des Deutschen Reiches zwischen der Bundesrepublik und zahlreichen Staaten, ferner aus der Tatsache, daß bei technischen Abkommen des Deutschen Reiches die Bundesrepublik gelegentlich im Namen Deutschlands Zusatzabkommen unterzeichnet hat sowie aus einer Reihe weiterer Vorgänge auf eine Anerkennung oder wenigstens Respektierung der Rechtsauffassung zumindest früherer Bundesregierungen von der Identität der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich geschlossen werden; doch ging das niemals so weit, daß eine Erstreckung der territorialen Hoheitsgewalt der Bundesrepublik auf Gebiete außerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs des Grundgesetzes — den Status Berlins einmal dahingestellt — anerkannt worden wäre. Überdies hat die Bundesrepublik in der Vergangenheit bestenfalls ihre Identität mit dem Deutschen Reich behauptet, hingegen stets offen gelassen, ob sie auch mit einem eventuellen künftigen gesamtdeutschen Staat identisch wäre.

Vorbehaltlich besonderer Regelungen wäre ein gesamtdeutscher Souverän weder an die Verpflichtungen aus dem Moskauer, aus dem Warschauer Vertrag noch aus sonstigen hochpolitischen Verträgen irgendwelcher Teile Deutschlands automatisch, d. h. ohne seinen Konsens, gebunden<sup>197</sup>). Dahin-

<sup>196</sup>) Das Wort »ferner« schließt es aus, diesen Satz lediglich als Wiederholung des Vorbehalts zugunsten der Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Mächte anzusehen.

<sup>197</sup>) Vgl. in diesem Sinne auch die Feststellung Bundesaußenminister Scheels zum Warschauer Vertrag: »Ein gesamtdeutscher Souverän — er ist nicht in Sicht — wäre zwar auf einer Friedenskonferenz an die Verpflichtungen der Bundesrepublik nicht gebunden.

gestellt bleibt, welche Rechtsfolgen im übrigen sich im Falle der Bildung eines gesamtdeutschen Souveräns eventuell aus Gründen des Rechts der Staatsnukzession, zumal im Hinblick auf mittlerweile vollzogene territoriale Verfügungen oder — das wäre die kompliziertere Situation — bei Wegfall des Viermächtestatus Deutschlands ohne eine Friedensregelung ergäben.

## X

Das Moskauer Vertragswerk steht am Beginn eines Entspannungsversuchs. Die Bundesregierung verbindet damit den Willen, den »Frieden zu verbessern« und einen Zustand zu schaffen, der mehr als die bloße Abwesenheit von Gewalt beinhaltet. Das geschieht zu einer Zeit, die mehr denn je von ideologisch-antagonistischen Gegensätzen geprägt ist und die sich nur darin einig ist, eine Katastrophe zu vermeiden, in der auch das eigene »Lager« vernichtet würde. Eine der zentralen Kategorien des politischen Denkens und Handelns dieser Epoche ist die des ideologischen Feindes<sup>198)</sup>. Mit ihm ist allenfalls ein Burgfrieden oder eine »friedliche Koexistenz« in Form der Fortführung des Klassenkampfes mit nicht-kriegerischen Mitteln möglich; der »ewige Friede« aber wird ihm verweigert oder erst nach seiner ideologischen Unterwerfung gewährt. Die ökologischen Gefährdungen der Welt und ihre technologischen Entwicklungen mögen eine Zusammenarbeit auf begrenzten Gebieten als beiden Seiten vorteilhaft oder gar unabweislich erscheinen lassen; ob sie zu einer ideellen Konvergenz führen werden, ist eine offene Frage. Sie wäre die Voraussetzung für jenes ethische Minimum, in dem sich die Idee der Gerechtigkeit als das *fundamentum pacis* spiegeln könnte. Vorerst aber geraten alle Entspannungsversuche an die Aporie konträrer Wertvorstellungen über die rechte Ordnung der Welt.

Die Sowjetunion glaubt, mit den Vertragswerken von Moskau und Warschau die Akzeptierung des politischen und territorialen *status quo* seitens der Bundesrepublik Deutschland erreicht zu haben. Es ist das der typische Versuch einer Großmacht, ihren im Sieg erlangten Besitzstand durch die Zustimmung der Besiegten als rechtens zu legitimieren. Das soll eine verbesserte Ausgangsbasis dafür schaffen, ihre politischen Ordnungsvorstellungen in Europa durchzusetzen, die *pax sovietica* auch als neue moralische Ordnung

---

Solange aber die Bundesrepublik besteht, bleibt diese Grenzregelung garantiert»; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 4. 11. 1970, Bl. 5, die Ausführungen von Staatssekretär Ahlers am 16. 11. 1970 vor der Presse, Neue Zürcher Zeitung vom 18. 11. 1970, Bl. 3, sowie die Erläuterungen »Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen«, Bulletin 1970, S. 1818 ff.

<sup>198)</sup> Vgl. auch Zum Verhältnis von Sozialdemokratie und Kommunismus, a.a.O. (oben Anm. 5), S. 9 ff., 13 f.

zu etablieren. Deshalb der große Wert, den sie auf juristische Formeln der rechtlichen Sanktionierung und Begründung vorgeblich längst eingetretener »Realitäten« legt. Sie weiß um die legitimierende Kraft, die dem Recht zumindest in Teilen der öffentlichen Meinung der westlichen Welt noch immer beigemessen wird. Das ist der Sowjetunion vor allem im Hinblick auf die innere wie äußere Konsolidierung der kommunistischen Regime in den unter ihrer Herrschaft oder in ihrem Einflußbereich stehenden Ländern wichtig, zumal im Hinblick auf die DDR, deren Regime sich durch die politische Alternative, als die sich das freiheitlich orientierte Gesellschaftssystem der Bundesrepublik bislang darstellte<sup>199</sup>), gegenüber der eigenen mitteldeutschen Bevölkerung ständig verunsichert fühlte.

Das Moskauer Vertragswerk schließt die deutsche Frage rechtlich »in der Substanz« nicht ab. Ob sich politisch betrachtet daraus neue Lösungen entwickeln lassen, soll hier dahinstehen. Alle rechtlichen Verwahrungen hinsichtlich des Viermächtestatus, einer endgültigen Friedensregelung, der »deutschen Option« oder der Ungebundenheit eines gesamtdeutschen Souveräns werden indes wenig daran ändern, daß die Weltöffentlichkeit und selbst, wie zu gewärtigen ist, die Bevölkerung in Deutschland die neuen Ostverträge als eine Besiegelung und ein Sich-Abfinden der Deutschen mit der Spaltung ihres Landes und dem Verlust ihrer Ostgebiete werten wird. Mag die völkerrechtliche Lage davon auch zu unterscheiden sein, eine solche Wertung wird ihr eigenes politisches Gewicht bekommen. Sie wird zumal die Ausgangslage jeder künftigen Wiedervereinigungspolitik wesentlich bestimmen. Das kann dazu führen, daß durch eine künftige Wiedervereinigungspolitik die Bundesrepublik Deutschland in die Rolle des Friedensstörers oder gar des vorgeblichen Rechtsbrechers gedrängt wird. Ob beide Vertragswerke als Instrumente einer Entspannungs- und Ausgleichspolitik fruchtbar gemacht werden können, bleibt abzuwarten; die Rechtsbindungen, die sie begründen, verwehren eine solche Politik nicht.

Abgeschlossen im März 1971

---

<sup>199</sup>) Vgl. Zum Verhältnis von Sozialdemokratie und Kommunismus, a.a.O., S. 13 f.

S u m m a r y

## International Law Aspects of the German-Soviet Treaty of August 12, 1970

The German-Soviet Treaty of August 12, 1970 and its related instruments signify a turning point in the Federal Republic's policy towards Eastern Europe. The paper undertakes to indicate a few legal demarcation lines for this policy established by the Moscow Treaty and its related instruments.

I. — When ratified the Treaty will create relations of a legal nature; it is not just a merely political accord or a gentlemen's agreement. The three Western Powers having not raised objections as to the negotiations and signature of the Treaty by the Federal Republic, the question does not arise whether the Federal Republic was thereby acting *ultra vires* in view of the rights and responsibilities retained by these powers in art. 2 of their treaty of May 26, 1952/October 10, 1954 with the Federal Republic.

II. — The main purpose of the Moscow Treaty is to initiate a process of *détente* between both sides. The Treaty, however, is not in itself a peace settlement or an instrument of political alliance nor does it establish a European peace or security system. This is decisive for its interpretation: At the beginning of a highly complex process of *détente* no side can be presumed to have renounced any legal positions unless this is expressly provided in terms of the Treaty. In particular, the Treaty cannot be interpreted on the basis of overriding principles of a special European peace and security system not as yet established. It is, of course, to be interpreted in the light of the general principles of international law, especially where it contains obligations for peaceful conduct.

III. — Art. 1 expresses the main purpose of the Treaty and provides a guiding principle of its interpretation and application. On the other hand, the terms "*détente*", "normalization" and "real existing situation" are highly ambiguous terms, derived from foreign policy maxims. As each side maintains quite diverging and even conflicting views of what serves best "*détente*" and "normalization" or of what constitutes "the real existing situation", art. 1 does not contain self-executing rules; it is rather implemented by the subsequent articles. The Treaty, therefore, contains self-executing rules only to the extent of such implementation by other provisions outside art. 1. Absent contrary indications from both sides the so-called Bahr-Paper cannot be qualified a legal instrument but is rather a purely political instrument of understanding.

Any interpretation of art. 1 to the contrary will burden the Treaty relations with an unforeseeable number of political controversies, turning them into possible treaty disputes and thereby involving the risk of endangering the Treaty as it stands. In appealing to the "spirit" of the Treaty one will have to take account of this risk.

IV. — Art. 2, first sentence, of the Treaty refers to the purposes and principles embodied in the Charter of the UN as guidelines for the mutual relations of both sides and for questions of European and international security. This reference does not mean that the rules of the Charter as such will be applicable between both sides in the matters indicated; the reference is rather to purposes and principles as they have found their expression in the Charter.

The second sentence of Art. 2 of the Treaty contains a direct reference to the rule of peaceful settlement of disputes as well as to the rule of art. 2 para. 4 of the Charter of refraining from the threat or use of force. It is remarkable that no further principles are referred to in this sentence such as the principle of sovereign equality or the principle not to intervene in the internal affairs of the other side. It is doubtful, therefore, whether acts "short of force" are substantially prohibited by the Treaty; they nevertheless will fall under the procedural obligation of peaceful settlement.

While art. 2 para. 4 of the UN-Charter extends to "international relations" of a UN-member in general, art. 2 of the Treaty restricts itself to the "mutual relations" of both sides and to questions of European and international security. This restriction seems to indicate *inter alia* reservations concerning Germany as a whole, and not just concerning the Federal Republic as such.

Viewing merely the text of art. 2 of the Treaty, it is doubtful whether the Soviet Union has thereby undertaken not to intervene unilaterally in the Federal Republic under a claim of leave for such action based upon arts. 107 and 53 of the UN-Charter. In the course of the negotiations there may, however, have been given binding assurances by the Soviet Union to that effect. Considering the Declaration of the three Western Powers of October 3, 1954, as well as art. 7 of their treaty of May 26, 1952/October 10, 1954, with the Federal Republic, this would not bring about a legal relation similar to the Federal Republic's situation towards the Western Powers in this respect.

V. — Art. 3 of the Treaty does not contain a territorial guarantee in the sense that the two sides will consider any forceful violation of the territorial integrity or of borders in Europe as *casus belli*. It does not prohibit a change or repeal of borders or of a territorial status, provided that no party to the Moscow Treaty is thereby acting or assisting in violation of the principles of art. 2 of the Treaty. The Treaty does not recognize, legalize or consider as legitimate any presently existing factual border lines or territorial status; the two sides merely undertake not to use any means in violation of the principles of art. 2 to bring about changes of the present territorial situation. The Treaty, in particular, does not recognize the Oder-Neiße-line as final western border of Poland or the borderlines within Germany as international borders between States in the sense of international law, nor does it imply recognition of the GDR as a sovereign State. The declaration in art. 3 that the two sides have no territorial claims and shall not raise such claims in the future is limited *ratione materiae* to claims which might subsequently be asserted to have existed at the time of the conclusion of

the Treaty; it does not exclude future claims nor does it define the present territory of either side.

VI. — The so-called Letter on German Unity which has been transmitted by the Federal Government to the Soviet Foreign Office in connexion with the signature of the Treaty has the legal effect that by concluding the Treaty the Federal Republic does not consent to anything in contradiction of the contents of this letter. The letter as such does not establish any legal obligations to the Soviet Union, e.g. to pursue a policy of unifying Germany only under certain circumstances. The Soviet Union, on the other hand, is not bound by the Treaty to refrain from opposing a policy of German unification.

VII. — The Treaties of Moscow and Warsaw do not constitute a final peace settlement for Germany because neither Treaty affects the positions of the three Western Powers resulting from their conquest of Germany as well as from the four-power agreements, in particular from the assumption, together with the Soviet Union, of "supreme authority in Germany" to be exercised "jointly" in matters concerning "Germany as a whole". Although in concluding the Treaties of Moscow and Warsaw the Federal Republic is acting in accordance with the three Western Powers, the Federal Republic is nevertheless dealing exclusively on its own behalf without prejudice to any legal positions of the three Western Powers. For that reason art. I of the Warsaw Treaty cannot be considered a final determination of Polands western frontier.

VIII. — Both Treaties, moreover, do not affect the rights and obligations of all the contracting parties to the treaties of May 26, 1952/October 10, 1954, between the Federal Republic and the three Western Powers nor any other treaties of the Federal Republic prior to the conclusion of the Moscow and Warsaw Treaties such as the NATO, WEU or the treaties on the European Communities.

IX. — The question whether an all-German sovereign — should it ever come into existence — would be bound by the Treaty of Moscow cannot at present be answered adequately. It is not to be expected that this problem would be solved by mere application of the customary rules of State succession. Former Federal Governments while asserting the identity of the Federal Republic with the German Reich have never contended that a future unified Germany will of necessity be identical with the Federal Republic. During its negotiations in Moscow as well as in Warsaw the Federal Government has stressed that it was acting solely in its own name.

X. — The Treaty of Moscow is a first step toward diminishing the tensions still existing between the contracting parties. Whether in view of the undiminished ideological conflicts it will contribute to the establishment of a sincere peace remains to be seen.

Helmut Steinberger

## Anhang

### **Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken<sup>1)</sup>**

**Die Hohen Vertragschließenden Parteien**

**IN DEM BESTREBEN**, zur Festigung des Friedens und der Sicherheit in Europa und in der Welt beizutragen,

**IN DER ÜBERZEUGUNG**, daß die friedliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen den sehnlichen Wünschen der Völker und den allgemeinen Interessen des internationalen Friedens entspricht,

**IN WÜRDIGUNG** der Tatsache, daß die früher von ihnen verwirklichten vereinbarten Maßnahmen, insbesondere der Abschluß des Abkommens vom 13. September 1955 über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen, günstige Bedingungen für neue wichtige Schritte zur Weiterentwicklung und Festigung ihrer gegenseitigen Beziehungen geschaffen haben,

**IN DEM WUNSCHEN**, in vertraglicher Form ihrer Entschlossenheit zur Verbesserung und Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen ihnen Ausdruck zu verleihen, einschließlich der wirtschaftlichen Beziehungen sowie der wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Verbindungen, im Interesse beider Staaten,

SIND wie folgt übereingekommen:

**Artikel 1:** Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken betrachten es als wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen.

Sie bekunden ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa und die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern und gehen dabei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus.

**Artikel 2:** Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und der internationalen Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen. Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

---

<sup>1)</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bulletin) 1970, S. 1094 ff.

**Artikel 3:** In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien stimmen die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet.

- Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten;
- sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden;
- sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

**Artikel 4:** Dieser Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die von ihnen früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen.

**Artikel 5:** Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft, der in Bonn stattfinden soll.

GESCHEHEN zu Moskau am 12. August 1970 in zwei Urschriften, jede in deutscher und russischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die  
Bundesrepublik Deutschland

*Willy Brandt*  
*Walter Scheel*

Für die  
Union der Sozialistischen  
Sowjetrepubliken  
*Alexej N. Kossygin*  
*Andrey A. Gromyko*

#### Brief zur deutschen Einheit<sup>1)</sup>

Die Bundesregierung übergab anlässlich der Vertragsunterzeichnung im sowjetischen Außenministerium folgenden Brief:

Sehr geehrter Herr Minister,  
im Zusammenhang mit der heutigen Unterzeichnung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken beeindruckt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland festzustellen, daß dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.

Genehmigen Sie, Herr Minister, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

Walter Scheel

**Note der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte**

Den Botschaftern der drei Westmächte in Moskau wurden am 7. August 1970, noch vor Paraphierung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, gleichlautende Verbalnoten übergeben.

Nachstehend der Text der Verbalnote der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika:

Botschaft der  
Bundesrepublik Deutschland  
in Moskau

7. August 1970

Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika und hat die Ehre, im Auftrag ihrer Regierung folgende Note mit der Bitte zu übergeben, den Inhalt derselben auf dem schnellsten Wege der Regierung der Vereinigten Staaten zur Kenntnis zu bringen:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beeiert sich, im Zusammenhang mit der bevorstehenden Unterzeichnung eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken folgendes mitzuteilen:

Der Bundesminister des Auswärtigen hat im Zusammenhang mit den Verhandlungen den Standpunkt der Bundesregierung hinsichtlich der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin dargelegt.

Da eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht, sind beide Seiten davon ausgegangen, daß der beabsichtigte Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika nicht berührt.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat in diesem Zusammenhang dem sowjetischen Außenminister am 6. August 1970 erklärt:

»Die Frage der Rechte der Vier Mächte steht in keinem Zusammenhang mit dem Vertrag, den die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken abzuschließen beabsichtigen und wird von diesem auch nicht berührt.«

Der Außenminister der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken hat darauf die folgende Erklärung abgegeben:

»Die Frage der Rechte der Vier Mächte war nicht Gegenstand der Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland.

Die Sowjetregierung ging davon aus, daß die Frage nicht erörtert werden sollte.

Die Frage der Rechte der Vier Mächte wird auch von dem Vertrag, den die UdSSR und die Bundesrepublik Deutschland abzuschließen beabsichtigen, nicht berührt. Dies ist die Stellungnahme der Sowjetregierung zu dieser Frage«.

Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland benutzt auch diesen Anlaß, die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Gleichlautende Noten wurden »an die Französische Botschaft Moskau« sowie »an die Botschaft des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland Moskau« gesandt.

### **Die Noten der Westmächte**

Die Regierungen der drei Westmächte haben der Bundesregierung am 11. August 1970 in Bonn als Antwort ebenfalls gleichlautende Noten übergeben. Nachstehend folgt die Übersetzung der Note der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika:

Botschaft der  
Vereinigten Staaten von Amerika  
Bonn-Bad Godesberg

11. August 1970

Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika beeindruckt sich, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitzuteilen, daß sie die Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 7. August 1970 erhalten hat, die folgenden Wortlaut hat:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beeindruckt sich, im Zusammenhang mit der bevorstehenden Unterzeichnung eines Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken folgendes mitzuteilen:

Der Bundesminister des Auswärtigen hat im Zusammenhang mit den Verhandlungen den Standpunkt der Bundesregierung hinsichtlich der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin dargelegt.

Da eine friedensvertragliche Regelung noch aussteht, sind beide Seiten davon ausgegangen, daß der beabsichtigte Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika nicht berührt.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat in diesem Zusammenhang dem sowjetischen Außenminister am 6. August 1970 erklärt:

»Die Frage der Rechte der Vier Mächte steht in keinem Zusammenhang mit dem Vertrag, den die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Soziali-

stischen Sowjetrepubliken abzuschließen beabsichtigen und wird von diesem auch nicht berührt.

Der Außenminister der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken hat darauf die folgende Erklärung abgegeben:

»Die Frage der Rechte der Vier Mächte war nicht Gegenstand der Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland.

Die Sowjetregierung ging davon aus, daß die Frage nicht erörtert werden sollte.

Die Frage der Rechte der Vier Mächte wird auch von dem Vertrag, den die UdSSR und die Bundesrepublik Deutschland abzuschließen beabsichtigen, nicht berührt. Dies ist die Stellungnahme der Sowjetregierung zu dieser Frage«.

Die Regierung der Vereinigten Staaten nimmt diese Note einschließlich der Erklärungen, die der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland und der Außenminister der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken als Teil der Verhandlungen vor der Paraphierung des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion zu schließenden Vertrags abgegeben haben, in vollem Umfang zur Kenntnis.

Die Regierung der Vereinigten Staaten ist ihrerseits ebenfalls der Auffassung, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, die sich aus dem Ergebnis des Zweiten Weltkrieges herleiten und die im Londoner Übereinkommen vom 14. November 1944, in der Viererklärung vom 5. Juni 1945 sowie in anderen Kriegs- und Nachkriegsüber-einkünften ihren Niederschlag gefunden haben, durch einen zweiseitigen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, einschließlich dieses Vertrags, nicht berührt werden und nicht berührt werden können.

### Bahr-Papier

1: Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken betrachten es als wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen.

Sie bekunden ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern und gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen auf dieser Grundlage zwischen allen europäischen Staaten aus.

2: Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit von den Zielen und Prinzipien, die in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die europäische Sicherheit berühren, sowie in ihren bilateralen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen, der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

3: Die BRD und die SU stimmen in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet.

Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten.

Sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden.

Sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Abkommens verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der BRD und der DDR.

4: Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken berührt nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten.

5: Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß das von ihnen zu schließende Abkommen über... (einzusetzen die offizielle Bezeichnung des Akkommens) und entsprechende Abkommen (Verträge) der Bundesrepublik Deutschland mit anderen sozialistischen Ländern, insbesondere die Abkommen (Verträge) mit der Deutschen Demokratischen Republik (vgl. Ziffer 6), der Volksrepublik Polen und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (vgl. Ziffer 8), ein einheitliches Ganzes bilden.

6: Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt ihre Bereitschaft, mit der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein Abkommen zu schließen, das die zwischen Staaten übliche gleiche verbindliche Kraft haben wird wie andere Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik mit dritten Ländern schließen. Demgemäß will sie ihre Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen, gestalten.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland geht davon aus, daß sich auf dieser Grundlage, nach der keiner der beiden Staaten den anderen im Ausland vertreten oder in seinem Namen handeln kann, die Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland zu dritten Staaten entwickeln werden.

**7:** Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bekunden ihre Bereitschaft, im Zuge der Entspannung in Europa und im Interesse der Verbesserung der Beziehungen zwischen den europäischen Ländern, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Schritte zu unternehmen, die sich aus ihrer entsprechenden Stellung ergeben, um den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Organisation der Vereinten Nationen und zu deren Sonderorganisationen zu fördern.

**8:** Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollen.

**9:** Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden die wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und sonstigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken im Interesse beider Seiten und der Festigung des Friedens in Europa fortentwickeln.

**10:** Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken begrüßen den Plan einer Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und werden alles von ihnen Abhängende für ihre Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung tun.

**Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der  
Volksrepublik Polen<sup>2)</sup>**

über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen

Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen

IN DER ERWAGUNG, daß mehr als 25 Jahre seit Ende des Zweiten Weltkrieges vergangen sind, dessen erstes Opfer Polen wurde und der über die Völker Europas schweres Leid gebracht hat,

EINGEDENK DESSEN, daß in beiden Ländern inzwischen eine neue Generation herangewachsen ist, der eine friedliche Zukunft gesichert werden soll,

IN DEM WUNSCHE, dauerhafte Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben und die Entwicklung normaler und guter Beziehungen zwischen ihnen zu schaffen,

IN DEM BESTREBEN, den Frieden und die Sicherheit in Europa zu festigen,

---

<sup>2)</sup> Bulletin 1970, S. 1815 ff.

IN DEM BEWUSSTSEIN, daß die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Achtung der territorialen Integrität und der Souveränität aller Staaten in Europa in ihren gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind,

SIND wie folgt übereingekommen:

**Artikel I:** (1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechoslowakei festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet.

(2) Sie bekraftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

(3) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.

**Artikel II:** (1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und in der Welt von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen.

(2) Demgemäß werden sie entsprechend den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen alle ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich in Fragen, die die europäische und internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.

**Artikel III:** (1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen werden weitere Schritte zur vollen Normalisierung und umfassenden Entwicklung ihrer gegenseitigen Beziehungen unternehmen, deren feste Grundlage dieser Vertrag bildet.

(2) Sie stimmen darin überein, daß eine Erweiterung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und sonstigen Beziehungen in ihrem beiderseitigen Interesse liegt.

**Artikel IV:** Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen.

**Artikel V:** Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden in Kraft, der in Bonn stattfinden soll.

ZU URKUND DESSEN haben die Bevollmächtigten der Vertragsparteien diesen Vertrag unterschrieben.

**GESCHEHEN** zu Warschau am 7. Dezember 1970 in zwei Urschriften, jede in deutscher und polnischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die  
Bundesrepublik Deutschland

*Willy Brandt*  
*Walter Scheel*

Für die  
Volksrepublik Polen

*Józef Cyrankiewicz*  
*Stefan Jedrychowski*

### Note der Bundesregierung an die drei Westmächte

Den Botschaftern der drei Westmächte in Bonn wurden am 19. November 1970 nach der am 18. November erfolgten Paraphierung des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen gleichlautende Verbalnoten übermittelt.

Nachstehend der Text der Verbalnote an die Botschaft des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland:

#### AUSWÄRTIGES AMT

An die  
Königlich Britische Botschaft  
Bonn

Das Auswärtige Amt hat die Ehre, der Königlich Britischen Botschaft nachstehend eine Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom heutigen Tage an die Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu übermitteln:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beeckt sich, der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland den anliegenden Wortlaut eines Vertrages über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen zur Kenntnis zu bringen, der am 18. November in Warschau paraphiert worden ist.

Im Laufe der Verhandlungen, die zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Volksrepublik Polen über diesen Vertrag geführt worden sind, ist von der Bundesregierung klargestellt worden, daß der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen die Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika, wie sie in den bekannten Verträgen und Vereinbarungen ihren Niederschlag gefunden haben, nicht berührt und nicht berühren kann. Die Bundesregierung hat ferner darauf hingewiesen, daß sie nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland handeln kann.

Die Regierung der Französischen Republik und die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika haben gleichlautende Noten erhalten.

Das Auswärtige Amt benutzt diesen Anlaß, die Königlich Britische Botschaft erneut seiner ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Bonn, den 19. November 1970

#### Antwortnote der drei Westmächte an die Bundesregierung

Die Regierungen der drei Westmächte haben der Bundesregierung am 19. November 1970 in Bonn als Antwort ebenfalls gleichlautende Noten übergeben.

Nachstehend folgt die Übersetzung der Note der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland:

Die Botschaft Ihrer Britischen Majestät begrüßt das Auswärtige Amt und ehrt sich, gemäß den Weisungen Ihrer Majestät Minister des Auswärtigen und der Angelegenheiten des Commonwealth die nachstehende Verbalnote zu übermitteln:

»Ihrer Majestät Regierung im Vereinigten Königreich beeht sich, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland mitzuteilen, daß sie die Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 19. November erhalten hat, der der Text des Vertrages über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen beigelegt ist, der am 18. November 1970 in Warschau paraphiert wurde, und die folgenden Wortlaut hat:

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beeht sich, der Regierung des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirland den anliegenden Wortlaut eines Vertrages über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen zur Kenntnis zu bringen, der am 18. November in Warschau paraphiert worden ist.

Im Laufe der Verhandlungen, die zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Volksrepublik Polen über diesen Vertrag geführt worden sind, ist von der Bundesregierung klargestellt worden, daß der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen die Rechte und Verantwortlichkeiten der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika, wie sie in den bekannten Verträgen und Vereinbarungen ihren Niederschlag gefunden haben, nicht berührt und nicht berühren kann. Die Bundesregierung hat ferner darauf hingewiesen, daß sie nur im Namen der Bundesrepublik Deutschland handeln kann.

Die Regierung der Französischen Republik und die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika haben gleichlautende Noten erhalten.

Die Regierung Ihrer Majestät nimmt von der Paraphierung des Vertrages zustimmend Kenntnis. Sie teilt die Auffassung, daß der Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte, wie sie in den bekannten Verträgen und Vereinbarungen ihren Niederschlag gefunden haben, nicht berührt und nicht beeinträchtigen kann.

Die Botschaft Ihrer Britischen Majestät benutzt diese Gelegenheit, das Auswärtige Amt erneut ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

19. November 1970

### Information der Regierung der Volksrepublik Polen

Die Regierung der Volksrepublik Polen hat die Bundesregierung mit nachstehender Information über Maßnahmen zur Lösung humanitärer Probleme unterrichtet:

1. Im Jahre 1955 hat die polnische Regierung dem Polnischen Roten Kreuz empfohlen, eine Vereinbarung mit dem Roten Kreuz der BRD über die Familienzusammenführung abzuschließen, auf Grund deren bis 1959 aus Polen etwa eine Viertelmillion Menschen ausgereist ist. In den Jahren von 1960 bis 1969 sind im normalen Verfahren zusätzlich etwa 150 000 Menschen aus Polen ausgereist. Bei der Aktion der Familienzusammenführung hat sich die polnische Regierung vor allem von humanitären Gründen leiten lassen. Sie war und ist jedoch nicht damit einverstanden, daß ihre positive Haltung in der Frage der Familienzusammenführung für eine Emigration zu Erwerbszwecken von Personen polnischer Nationalität ausgenutzt wird.

2. In Polen ist bis heute aus verschiedenen Gründen (z. B. enge Bindung an den Geburtsort) eine gewisse Zahl von Personen mit unbestreitbarer deutscher Volkszugehörigkeit und von Personen aus gemischten Familien zurückgeblieben, bei denen im Laufe der vergangenen Jahre das Gefühl dieser Zugehörigkeit dominiert hat. Die polnische Regierung steht weiterhin auf dem Standpunkt, daß Personen, die auf Grund ihrer unbestreitbaren deutschen Volkszugehörigkeit in einen der beiden deutschen Staaten auszureisen wünschen, dies unter Beachtung der in Polen geltenden Gesetze und Rechtsvorschriften tun können.

Ferner werden die Lage von gemischten Familien und getrennten Familien sowie solche Fälle polnischer Staatsangehöriger berücksichtigt werden, die entweder infolge ihrer veränderten Familienverhältnisse oder infolge der Änderung ihrer früher getroffenen Entscheidung den Wunsch äußern werden, sich mit ihren in der BRD oder in der DDR lebenden nahen Verwandten zu vereinigen.

3. Die zuständigen polnischen Behörden verfügen nicht einmal annähernd über solche Zahlen von Anträgen auf Ausreise in die BRD, wie sie in der BRD angegeben werden. Nach den bisherigen Untersuchungen der polnischen Behörden können die Kriterien, die zu einer eventuellen Ausreise aus Polen in die BRD oder

die DDR berechtigen, einige Zehntausende Personen betreffen. Die polnische Regierung wird daher entsprechende Anordnungen erlassen, zwecks sorgfältiger Untersuchung, ob die Anträge, die eingereicht worden sind, begründet sind und zwecks Prüfung derselben im möglichst kurzer Zeit.

Die polnische Regierung wird das Polnische Rote Kreuz ermächtigen, vom Roten Kreuz der BRD Listen über die Personen entgegenzunehmen, deren Anträge sich im Besitz des DRK befinden, um diese Listen mit den entsprechenden Zusammenstellungen, die sich bei den zuständigen polnischen Behörden befinden, zu vergleichen und sorgfältig zu prüfen.

4. Die Zusammenarbeit des Polnischen Roten Kreuzes mit dem Roten Kreuz der BRD wird in jeder erforderlichen Weise erleichtert werden. Das Polnische Rote Kreuz wird ermächtigt werden, Erläuterungen des DRK zu den Listen entgegenzunehmen und das DRK über das Ergebnis der Prüfung übermittelte Anträge durch die polnischen Behörden unterrichten. Das Polnische Rote Kreuz wird darüber hinaus ermächtigt sein, gemeinsam mit dem Roten Kreuz der BRD alle praktischen Fragen zu erwägen, die sich aus dieser Aktion etwa ergeben könnten.

5. Was den Personenverkehr anbelangt, und zwar im Zusammenhang mit Besuchen von Familienangehörigen, so werden die zuständigen polnischen Behörden nach Inkrafttreten des Vertrages über die Grundlagen der Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten die gleichen Grundsätze anwenden, die gegenüber anderen Staaten Westeuropas üblich sind.