

# aus politik und zeit geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Boris Meissner  
Jens Hacker  
Alexander Uschakow

B 2/66  
12. Januar 1966

Das Paktsystem der  
Sowjetunion in Osteuropa

Boris Meissner, Dr. jur., Dipl.-Volks-  
wirt, o. Professor und Direktor des Instituts  
für Ostrecht der Universität Köln, stellvertre-  
tender Vorsitzender des Direktoriums des  
Bundesinstituts zur Erforschung des Marxis-  
mus-Leninismus (Institut für Sowjetologie),  
Köln, Vorsitzender des Direktoriums des Ost-  
kollegs der Bundeszentrale für politische Bil-  
dung, Köln, geb. 10. August 1915 in Pleskau.

Veröffentlichungen u. a.: Rußland im Umbruch,  
Frankfurt/Main 1951; Rußland, die Westmächte  
und Deutschland, Hamburg 1953; Die Sowjet-  
union, die baltischen Staaten und das Völker-  
recht, Köln 1956; Rußland unter Chruschtschow,  
München 1960; Sowjetunion und Selbstbestim-  
mungsrecht, Köln 1962; Sowjetunion und Völ-  
kerrecht 1917 bis 1962, Köln 1963; Das Partei-  
programm der KPdSU 1903 bis 1961, Köln 1962.

Jens Hacker, geb. 17. Juli 1933 in Kiel,  
Studium der Rechts- und Politischen Wissen-  
schaften, seit dem 1. Januar 1965 wissenschaft-  
licher Assistent am Institut für Ostrecht an der  
Universität Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Rechtslage der  
sowjetischen Besatzungszone, und Die Rechts-  
lage Berlins, hrsg. vom Bundesministerium  
für gesamtdeutsche Fragen, Bonn 1964.

Alexander Uschakow, Dr. phil., geb.  
2. Januar 1922 in Rowno, Studium der Slawi-  
stik und Rechtswissenschaften, von 1959 bis  
1964 wissenschaftlicher Assistent an der Uni-  
versität Kiel, ab 1964 beim Institut für Ost-  
recht an der Universität Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Der Rat für gegen-  
seitige Wirtschaftshilfe, Köln 1962; Das sowje-  
tische internationale Privatrecht 1917—1962,  
Köln 1964; zahlreiche Aufsätze in Fachzeit-  
schriften.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung  
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-  
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern ent-  
gegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und  
Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung  
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum  
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-  
lung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-  
lage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Ver-  
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus  
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-  
nungsäußerung der herausgebenden Stelle  
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung  
und Urteilsbildung.

# Das bilaterale Paktsystem der Sowjetunion in Osteuropa

## 1. Das bilaterale Paktsystem als inneres Gefüge des sowjetischen Hegemonialverbandes

Das kommunistische Staatensystem, das nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist, hat seit 1956 seinen monolithischen Charakter eingeübt. Es bildet heute eine lockere Staatenverbindung, die auf einem ideologischen Bündnis beruht, das durch den Konflikt zwischen der Sowjetunion und dem kommunistischen China in seinen Grundlagen erschüttert worden ist <sup>1)</sup>.

Der Führungsanspruch der beiden Universal-mächte im Rahmen des „sozialistischen Welt-systems“ <sup>2)</sup>, das neben den „sozialistischen Ländern“ auch die nicht an der Macht befindlichen kommunistischen Kräfte umfaßt, findet im Prinzip des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ <sup>3)</sup> seinen Ausdruck. Als „proletarischer Internationalismus“ tritt es uns auf der Parteiebene, als „sozialistischer Internationalismus“ auf der Staatsebene entgegen.

In der sowjetischen Auslegung beinhaltet dieses Prinzip die Forderung nach einer straffen Führung sowohl des „sozialistischen Lagers“ als auch der kommunistischen Weltbewegung von einem Zentrum aus. Die chinesische Auffassung läuft auf ein Duumvirat Peking-Moskau im Rahmen einer Art „kollektiven Führung“ hinaus.

In beiden Fällen bedeutet das Prinzip des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ nichts anderes als die ideologische Umschreibung des uns von alters her bekannten Hegemoniebegriffs <sup>4)</sup>. Der einheitliche Ostblock hat sich in zwei Hegemonialverbände geteilt, wobei die Abhängigkeitsskala, was das Verhältnis der einzelnen Gefolgsstaaten

zu ihren Führungsmächten anbetrifft, ständigen Veränderungen unterworfen ist.

Die Hegemonie ist ihrer dynamischen Grundtendenz nach ein politischer Ordnungsbegriff, der sich aber zu einem Rechtsbegriff verdichten kann, wenn sich der Hegemon irgendwie gearteter rechtlicher Einrichtungen bedient, um seine Führung völkerrechtlich zu legalisieren.

Die Grundsätze des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ bilden im sowjetischen Macht- und Interessenbereich den all-

**Jens Hacker:**

**Der Warschauer Pakt . . . . . S. 15**

**Alexander Uschakov:**

**Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) . . . . . S. 33**

gemein gezogenen Rahmen, der durch ein vielgestaltiges Paktsystem, das bilaterale und multilaterale Formen aufweist, ausgefüllt wird.

Im folgenden wird auf die zweiseitigen politischen Verträge <sup>5)</sup> näher einzugehen sein. Unter den multilateralen Verträgen kommt dem Warschauer Pakt und dem Rat für gegensei-

<sup>1)</sup> Vgl. R. Löwenthal, Bündnissysteme und nationale Interessen, in: Politische Vierteljahresschrift, 5. Jg., 1964, S. 95 ff.

<sup>2)</sup> Vgl. K. London, The „Socialist Commonwealth of Nations“, in: Orbis, Vol. III, 1960, S. 424 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. B. Meissner, Die interparteilichen Beziehungen im Ostblock und das Prinzip des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“, in: Internationales Recht und Diplomatie, 6. Jg., 1961, S. 147 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. H. Triepel, Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten (Neudruck), Aalen 1961.

<sup>5)</sup> Vollständige Sammlung der unter Stalin abgeschlossenen Verträge bei B. Meissner, Das Ostpakt-System, Frankfurt a. M. 1955.

Dieser Abhandlung, die in Kürze in der Festschrift des Carl Heymanns-Verlages, Köln, veröffentlicht wird, liegt ein Referat zugrunde, das vom Verfasser auf der V. Internationalen Konferenz für Weltpolitik in Nordwijk, Niederlande, im September 1965 vorgelegt worden ist. Die englische Übersetzung erscheint in einem von Professor Dr. Kurt London herausgegebenen Sammelband.

tige Wirtschaftshilfe eine besondere Bedeutung zu<sup>6)</sup>. Die beiden Ostblockorganisationen auf multilateraler Grundlage unterscheiden sich äußerlich nur wenig von den hergebrachten internationalen Gemeinschaftsformen. Die supranationalen Züge sind bei der westeuropäischen Staatenverbindung sehr viel ausgeprägter. Dafür fehlt dieser — von den Parteibeziehungen abgesehen — die besondere Integrationswirkung, die von dem bilateralen Paktsystem ausgeht. Dies bildete anfangs das einzige völkerrechtliche Band, das den sowjetischen Macht- und Interessenbereich zu einer rechtlichen und nicht nur politischen Einheit zusammenschloß.

## 2. Die Entwicklung des bilateralen Paktsystems unter Stalin

Das Netz von Verträgen, das heute jenen Raum umfaßt, der zwischen den beiden Weltkriegen die Funktion eines „cordon sanitaire“ gegenüber der weltrevolutionären Drohung des Bolschewismus zu erfüllen hatte, ist von zwei Seiten, mit zum Teil völlig entgegengesetzter Zielsetzung, geknüpft worden — von der Sowjetunion und den kommunistischen Balkanmächten Jugoslawien und Bulgarien. Stalin bezweckte mit den zweiseitigen Verträgen eine Konsolidierung und Sicherung der Vormachtstellung der Sowjetunion im ostmitteleuropäischen Raum.

Tito und Dimitrow sahen dagegen in ihnen gleichsam „Unionsverträge“, die zuerst den Balkanraum und dann den gesamten Raum zwischen Ostsee, Schwarzem Meer und Adria zu einer föderativen Einheit zusammenfassen sollten<sup>8)</sup>.

Den Ausgangspunkt des sowjetischen Paktsystems im Osten Europas bildete der am 12. Dezember 1943 in Moskau zwischen der Sowjetunion und der Tschechoslowakei abgeschlossene Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand in der Nachkriegszeit. Dieser Vertrag war, wie aus dem Zusatzprotokoll hervorging, ur-

Heute schirmt es den europäischen Teil des Ostblocks zusätzlich ab und bildet zugleich das innere Gefüge des multilateralen Paktsystems<sup>7)</sup>. Je mehr sich der Polyzentrismus, der durch den „Revisionismus“ und Nationalismus bestimmt wird, ausbreitet, desto größere Bedeutung muß das bilaterale Paktsystem für den inneren Zusammenhalt der hegemonischen Staatenverbindung gewinnen. Die Sowjetunion ist daher in den letzten Jahren bestrebt gewesen, die Bündnisverträge, die das Kernstück des bilateralen Paktsystems bilden, nicht nur zu erneuern, sondern auch auf die sowjetische besetzte Zone Deutschlands auszudehnen.

sprünglich als mehrseitiger Vertrag gedacht, da der Beitritt weiterer Nachbarstaaten der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, die Opfer der Aggression des nationalsozialistischen Deutschlands geworden waren, vorgezogen war.

Der günstige Verlauf des Krieges versetzte die Sowjetunion in die Lage, ihren Einfluß über die unmittelbaren Nachbarstaaten hinaus geltend zu machen. Sie zog es daher vor, von einem mehrseitigen Vertrag abzusehen und dafür zweiseitige Verträge abzuschließen, die ihr eine bessere Möglichkeit boten, ihr natürliches Übergewicht zur Geltung zu bringen.

Die nächsten politischen Pakte, die von der Sowjetunion noch kurz vor Beendigung des Krieges abgeschlossen wurden, waren die Verträge mit Jugoslawien vom 11. April 1945 und Polen vom 21. April 1945. Die weitere Initiative für den Ausbau des Paktsystems überließ die Sowjetunion aus propagandistischen Gründen gern den übrigen Staaten des geplanten Ostblocks. Indem die Sowjetunion nach außen nicht als die alleinige treibende Kraft in Erscheinung trat, konnte das sowjetische Außenministerium in seinen amtlichen Verlautbarungen die These vertreten, daß es sich beim östlichen Paktsystem nicht um eine politische Blockbildung handele, die durch die Hegemonie einer Großmacht bestimmt sei.

An die Bündnisverträge Jugoslawiens mit Polen (18. März 1946), der Tschechoslowakei (9. Mai 1946) und Albanien (9. Juli 1946) schloß sich ein Vertrag zwischen Polen und der Tschechoslowakei (10. März 1947) an.

Nach der Unterzeichnung der Friedensverträge mit Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Finn-

<sup>6)</sup> Vgl. B. Meissner, Der Warschauer Pakt, Köln 1962; A. Uschakow, Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Köln 1962.

<sup>7)</sup> Vgl. A. Uschakow, Das bilaterale Paktsystem der europäischen Ostblockstaaten, die Vereinten Nationen und das „sozialistische Völkerrecht“, in: Internationales Recht und Diplomatie, 8. Jg., 1963, S. 91.

<sup>8)</sup> Vgl. den Vortrag des Verfassers „Sowjetische Hegemonie und osteuropäische Föderation“, der demnächst in einem vom Otto Suhr-Institut der Freien Universität Berlin herausgegebenen Sammelband erscheint.

land am 10. Februar 1947 in Paris wurde der weitere Ausbau des bilateralen Paktsystems von Tito mit Unterstützung Dimitrows aktiv vorangetrieben. Die Bündnisverträge Jugoslawiens mit Bulgarien (27. November 1947), Ungarn (8. Dezember 1947) und Rumänien (19. Dezember 1947) wurden ergänzt durch die Verträge Bulgariens mit Albanien (16. Dezember 1947) und Rumänien (16. Januar 1948), an die sich der Vertrag zwischen Rumänien und Ungarn (24. Januar 1948) anschloß.

Jugoslawien und Albanien hatten bereits am 27. November 1946 eine Zollunion vereinbart. Bei der Zusammenkunft in Bled wurde von Jugoslawien und Bulgarien am 1. August 1947 ein Abkommen über die Angleichung der Zölle getroffen, das als Vorstufe einer Zollunion gedacht war. In Verbindung mit dem Bündnisvertrag zwischen Bulgarien und Rumänien vom 16. Januar 1948 wurde der Abschluß einer Zollunion vorgesehen.

Die mit den Vertragsabschlüssen Jugoslawiens und Bulgariens verbundenen Föderationspläne, die im Presseinterview Dimitrows vom 16. Januar 1948<sup>9)</sup> deutlich zum Ausdruck kamen, waren für den Kreml ebenso unannehmbar wie die vom sowjetischen Vorbild abweichenden Bündnisklauseln. Durch den Abschluß von Bündnisverträgen mit Rumänien (4. Februar 1948), Ungarn (18. Februar 1948) und Bulgarien (18. März 1948) war Stalin bemüht, die Bindungen dieser ehemaligen Feindstaaten an die Sowjetunion zu verstärken und Jugoslawien auf dem Balkan zu isolieren. Durch den Bündnisvertrag mit Finnland am 6. April 1948 wurde die nördliche Flanke der Sowjetunion gesichert.

Bündnisverträge der Tschechoslowakei mit Bulgarien (23. April 1948) sowie Polens mit

Bulgarien (29. Mai 1948) und Ungarn (18. Juni 1948) schlossen sich an.

Die Hoffnung des Kreml, mit Hilfe oppositioneller Kräfte das Tito-Regime zu stürzen, sollte fehlschlagen. So blieb der Sowjetunion nur die Möglichkeit, die kominformtreuen Volksdemokratien noch enger an sich zu binden und die Föderative Volksrepublik Jugoslawien aus dem Ostpakt-System zu verdrängen. Nach der Kominform-Resolution gegen Tito-Jugoslawien Ende Juni 1948 wurde mit den Bündnisverträgen zwischen Bulgarien und Ungarn (16. Juli 1948), Tschechoslowakei und Rumänien (21. Juli 1948), Polen und Rumänien (26. Januar 1949), Tschechoslowakei und Ungarn (16. April 1949) das bilaterale Paktsystem vollendet. Danach wurden die ostmitteleuropäischen Volksdemokratien durch die Sowjetunion veranlaßt, alle Beziehungen zu Jugoslawien abzubrechen. Erst erfolgte die Lösung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen und dann die einseitige Aufhebung der politischen Verträge durch die Satelliten. Nur den Bündnisvertrag mit Albanien hat Jugoslawien von sich aus gekündigt.

Nach dem endgültigen Bruch zwischen Moskau und Belgrad war Stalin bestrebt, die Hegemonie der Sowjetunion zu einer absoluten Herrschaft, zu einem Imperium auszubauen. Diesem Zweck diene einerseits die verstärkte Gleichschaltung der Erfolgsstaaten auf einer terroristischen Grundlage, andererseits ein weiterer Ausbau des bilateralen Paktsystems auf wirtschaftlichem, wissenschaftlich-technischem und kulturellem Gebiet. Der am 25. Januar 1949 begründete Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe ist von Stalin als Mittel zu einer verstärkten Integration kaum benutzt worden.

### 3. Die Entwicklung des bilateralen Paktsystems unter Chruschtschow und seinen Nachfolgern

Der Verlauf der Verhandlungen der führenden jugoslawischen und bulgarischen Politiker im Februar 1948 in Moskau hat gezeigt, daß Stalin im Hinblick auf die ostmitteleuropäischen Volksdemokratien weitgespannte Annexionspläne verfolgte<sup>10)</sup>. Er hat aber keinen

Versuch unternommen, die Satellitenstaaten nach dem Vorbild der baltischen Staaten im Jahre 1940 in den sowjetischen Staatsverband einzugliedern. Anscheinend war ihm ein solches Unternehmen aus innen- und außenpolitischen Gründen zu riskant. Nach seinem Tode hat sich der Kreml im zunehmenden Maße gezwungen gesehen, den einzelnen Gefolgsstaaten größere Autonomie zuzugestehen. Gleichzeitig wurden die Bemühungen, den Zusammenhalt des europäischen Teils des Ostblocks enger zu gestalten, verstärkt. Die staat-

<sup>9)</sup> Vgl. den Wortlaut des Presseinterviews Dimitrows und die Stellungnahme der „Prawda“ vom 28. Januar 1948 bei Meissner, Das Ostpakt-System, a. a. O., S. 15/16.

<sup>10)</sup> Vgl. V. Dedijer, Tito, Berlin 1953, S. 315/6; M. Djilas, Gespräche mit Stalin, Frankfurt a. M. 1962, S. 225.

lichen Beziehungen wurden seit 1954/55 durch eine Reorganisation des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe und die Begründung der Warschauer Paktorganisation auf eine neue Grundlage gestellt. Eine zunehmende Zahl multilateraler Vereinbarungen ergänzten das bisherige bilaterale Paktsystem.

In der sowjetischen Regierungsdeklaration vom 30. Oktober 1956<sup>11)</sup> wurde die Bereitschaft erkennbar, neben den „Prinzipien des proletarischen Internationalismus“ die fünf „Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ unter besonderer Hervorhebung des Grundsatzes der Gleichberechtigung den staatlichen Beziehungen innerhalb des Ostblocks zugrunde zu legen. Der Oktoberumschwung in Polen und die Volkserhebung in Ungarn im Oktober/November 1956 veranlaßten die Sowjetführung, den hegemonial-imperialen Aspekt des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ stärker hervorzukehren. Um den Emanzipationsbestrebungen innerhalb des Ostblocks Einhalt zu gebieten, wurden von der Sowjetführung Maßnahmen in zwei Richtungen getroffen:

Die Integration des Ostblocks wurde auf dem Gebiete des Wehrwesens, der Wirtschaft, des Verkehrs, des Nachrichtenwesens, der Kultur, der Wissenschaft, der Sozialpolitik und des Rechts durch den Abschluß zahlreicher zwei- und mehrseitiger Verträge gefördert. Die Aktivität der Warschauer Paktorganisation und des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe wurde verstärkt. Weitere Ostblock-Organisationen auf multilateraler Basis (Atomenergie, Eisenbahn, Schifffahrt) wurden errichtet.

Die Sowjetführung hat sich mit dem Ausbau des Ostpakt-Systems und der Schaffung eines Systems der „internationalen Arbeitsteilung“, das die wirtschaftliche Abhängigkeit der

Volksdemokratien von der Sowjetunion vergrößerte, nicht begnügt, sie war auch bestrebt, die Parteibeziehungen auf einer bilateralen und multilateralen Grundlage enger zu gestalten<sup>12)</sup>.

Alle diese Bemühungen haben nicht den von Chruschtschow erhofften Erfolg gehabt.

Durch den Konflikt zwischen Peking und Moskau haben die zentrifugalen Kräfte im Ostblock starken Auftrieb bekommen. Die Emanzipationsbestrebungen im ostmitteleuropäischen Raum haben sich verstärkt. Aus den Satelliten sind — wie der Fall Rumänien zeigt — teilweise sehr eigenwillige Vasallen geworden. Diese Lage hat Chruschtschow veranlaßt, das Ulbricht-Regime mit allen Mitteln zu stützen und zugleich mit Hilfe Gomulkas und Novotnys eine weitere Auflockerung in Polen und der Tschechoslowakei zu verhindern. Zu diesem Zweck ist am 12. Juni 1964 ein Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und „DDR“ abgeschlossen worden. Ihm ist am 27. November 1963 eine Verlängerung des Beistandspaktes zwischen der Sowjetunion und der Tschechoslowakei vom 12. Dezember 1943 vorausgegangen. Eine Erneuerung des Beistandspaktes zwischen der Sowjetunion und Polen ist am 8. April 1965 erfolgt.

Alle diese Vertragsabschlüsse sind im Zusammenhang mit den sowjetischen Bemühungen um eine Wiederbelebung des bilateralen Paktsystems und um eine Verdichtung der Bindungen der ostmitteleuropäischen Volksdemokratien an die Sowjetunion zu sehen. Sie zeigen, daß der sowjetische Versuch, den europäischen Teil des Ostblocks auf multilateraler Vertragsbasis zu einer festen Einheit zusammenzufügen, bisher nicht den erhofften Erfolg gehabt hat.

#### 4. Die Vertragsbeziehungen zwischen der UdSSR und der „DDR“

Die Errichtung eines Separatstaates in Mitteldeutschland in Gestalt der „Deutschen Demokratischen Republik“<sup>13)</sup> im Oktober 1949<sup>14)</sup> bildete für Stalin ein wichtiges Mittel, um ein Ausbrechen der Satelliten aus dem Ostblock zu verhindern.

Der Regierung der Sowjetzonenrepublik wurden von der Sowjetregierung mit Erklärung des Vorsitzenden der Sowjetischen Kontrollkommission in Deutschland vom 11. November 1949 die Verwaltungsfunktionen der Sowjeti-

<sup>11)</sup> Wortlaut der sowjetischen Regierungserklärung vom 30. Oktober 1956 „über die Grundlagen für die Entwicklung und weitere Festigung der Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten“, in: Internationales Recht und Diplomatie, 3. Jg., 1958, S. 63 ff.

<sup>12)</sup> Vgl. B. Meissner, Die interparteilichen Beziehungen, a. a. O., S. 151 ff.

<sup>13)</sup> Eine vollständige Sammlung der zwischen der UdSSR und der „DDR“ abgeschlossenen Verträge findet sich in: Internationales Recht und Diplomatie, 4. Jg., 1959, S. 35—194; 10. Jg., 1965, a. a. O.

<sup>14)</sup> Vgl. B. Meissner, Rußland, die Westmächte und Deutschland, Hamburg 1953, S. 213 ff.

schen Militäradministration übertragen. Erst nach Umwandlung der Sowjetischen Kontrollkommission in eine Sowjetische Hohe Kommission (Mai 1953) und der Diplomatischen Mission der UdSSR in eine Sowjetbotschaft (Oktober 1953) erfolgte mit Erklärung der Sowjetregierung vom 25. März 1954 die Übertragung begrenzter Hoheitsrechte an die „DDR“.

Die allmähliche Angleichung der Sowjetzonenrepublik an den Status der ostmitteleuropäischen Satellitenstaaten kam in dem Abschluß langfristiger Handelsverträge und in der Umwandlung der diplomatischen Missionen der Ostblockstaaten in Botschaften bzw. Gesandtschaften zum Ausdruck. Abgesehen von den Ostblockstaaten haben nur Jugoslawien und Kuba (vorübergehend auch Sansibar) die „DDR“ in vollem Umfange anerkannt.

Die Einbeziehung der „DDR“ in das bilaterale Paktsystem der Sowjetunion erfolgte zunächst nur durch die im Widerspruch zum Potsdamer Abkommen stehende Vereinbarung mit Polen vom 6. Juni 1950 über die Markierung der deutsch-polnischen Grenze entlang der Oder-Neiße-Linie sowie durch gemeinsame Deklarationen mit den wichtigsten ostmitteleuropäischen Volksdemokratien. Weitere politische Verträge mit der „DDR“ sind zu Lebzeiten Stalins nicht abgeschlossen worden. Dafür ist die „DDR“ mit Wirkung vom 29. September 1950 in den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe aufgenommen worden, dem vorher auch Albanien beigetreten war.

Nach dem Tode Stalins wurde am 22. August 1953 zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ ein wirtschaftlicher Überleitungsvertrag abgeschlossen, in dem die Sowjetregierung auf weitere Reparationszahlungen verzichtete und in die Rückgabe der restlichen SAG-Betriebe (mit Ausnahme der Wismut-A.G.) an die „DDR“ einwilligte.

Eine weitere Verstärkung der völkerrechtlichen Bindungen der „DDR“ an die Sowjetunion bildete der Vertrag über die Beziehungen zwischen der UdSSR und der „DDR“ vom 20. September 1955. Von einigen sowjetischen Völkerrechtlern ist dieser Pakt „dem Inhalt nach“ einem Bündnisvertrag gleichgesetzt worden. Tatsächlich war er auf eine Zusammenarbeit der Vertragspartner auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, nicht aber auf einen gegenseitigen militärischen Beistand gerichtet.

In das militärische Bündnisystem ist die „DDR“ erst durch den Warschauer Pakt vom

14. Mai 1955<sup>15)</sup>, das heißt durch einen weiteren multilateralen Vertrag, einbezogen worden.

Auf ihn wird auch im Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ vom 12. Juni 1964<sup>16)</sup> ausdrücklich Bezug genommen.

Der Bündnisvertrag stellt die vertragliche Fixierung der Grundsätze der Deutschlandpolitik Chruschtschows dar. Er bedeutet zugleich die Rückkehr zu einer defensiven Status-quo-Politik, wie sie von Molotow unter Stalin und Malenkow betrieben worden ist. Insofern markiert der „DDR“-Vertrag die zweite Etappe des Rückzuges, den Chruschtschow mit der Errichtung der Berliner Mauer am 13. August 1961 angetreten hatte. Die Bestimmungen des Vertrages, auf dessen völkerrechtlichen Gehalt später noch einzugehen sein wird, ließen die Bereitschaft Chruschtschows erkennen, seine Offensive, die er mit dem Berlin-Ultimatum vom 10. November 1958 und dem Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959 einleitete, abzubrechen. Die Drohung mit dem Separatfriedensvertrag, die wohl niemals besonders ernst gemeint war, ist von ihm fallengelassen worden. Das Potsdamer Abkommen, das Chruschtschow zu kündigen beabsichtigte, und die mit ihm verbundenen „internationalen Vereinbarungen“ werden besonders hervorgehoben. In Verbindung mit der Zwei-Staaten-These wird die Frage, ob der deutsche Gesamtstaat im rechtlichen Sinne weiter fortbesteht oder untergegangen ist, offengelassen. Es wird betont, daß die Wiederherstellung der staatlichen Einheit „nur durch gleichberechtigte Verhandlungen und eine Verständigung zwischen beiden souveränen Staaten erreicht werden kann“. Der Abschluß des Friedensvertrages durch eine gesamtdeutsche Regierung wird nicht ausgeschlossen. Eine Überprüfung des Bündnisvertrages im Falle der Wiedervereinigung oder beim Abschluß eines Friedensvertrages wird in Aussicht gestellt (Bindungsklausel im Art. 10). Von der Forderung nach einer „Freien Stadt West-Berlin“ wird abgesehen. Der Vertrag begnügt sich damit, West-Berlin als „selbständige politische Einheit“ zu bezeichnen (Art. 6). Diese Formulierung gibt die Möglichkeit, beim faktischen Zustand stehen zu bleiben und damit die tat-

<sup>15)</sup> Vertragstext und vollständige Dokumentation zur Warschauer Paktorganisation in: Meissner, Der Warschauer Pakt, a. a. O., S. 97 ff.

<sup>16)</sup> Vgl. H. H. Mahnke, Der Beistandspakt zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ vom 12. Juni 1964, in: Internationales Recht und Diplomatie, 10. Jg., 1965.

sächliche Wahrnehmung der außenpolitischen Interessen West-Berlins bei den drei westlichen Schutzmächten und der Bundesrepublik zu belassen. Bemerkenswert ist, daß die bisherige sowjetische und sowjetzonale These, daß West-Berlin auf dem Territorium der „DDR“ liegt, nicht erwähnt wird. Auf die weiteren Bestimmungen des „DDR“-Vertrages, die zum Vergleich mit den anderen Bündnisverträgen wesentlich sind, wird später noch näher eingegangen.

Der Vertragsabschluß mit der „DDR“ erfolgte kurz vor dem beabsichtigten Staatsbesuch Chruschtschows in der Bundesrepublik, welcher der Verbesserung der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik dienen sollte. Dieser Besuch ist infolge des Sturzes von Chruschtschow nicht zustande gekommen. Die Äußerungen seiner Nachfolger deuten darauf hin, daß sie in der allgemeinen Linie der sowjetischen Deutsch-

landpolitik mit Chruschtschow übereinstimmen. Auch sie scheinen eine enge Bindung der Sowjetzonenrepublik an die Sowjetunion als entscheidende Voraussetzung für das Gelingen der im neuen Parteiprogramm der KPdSU enthaltenen weitgespannten Integrationspläne zu betrachten, bei denen der wirtschaftliche und der politische Aspekt eng miteinander verbunden sind<sup>17)</sup>.

Die weitere Entwicklung wird zeigen, ob der Bündnisvertrag mit der „DDR“ vom Kreml als Auftakt für eine stärkere Einbeziehung der Sowjetzonenrepublik in das bilaterale Paktssystem der Sowjetunion gedacht ist. In einem solchen Falle könnten sich die Vertragsabschlüsse mit den Volksdemokratien als ein Mittel erweisen, um den verstärkten Bemühungen der Bundesrepublik, ihre Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Ländern auszubauen, entgegenzuwirken.

## 5. Zielsetzung und Rechtscharakter der zweiseitigen politischen Verträge

Das Grundgefüge des bilateralen Paktsystems in Osteuropa bilden jene politischen Verträge, welche die Bezeichnung „Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand“ tragen.

Sie sind ihrem Typus nach einerseits Entente- und Konsultationsverträge und damit Verträge zur Verhütung des Krieges, andererseits Garantie- und Bündnisverträge und damit Verträge für den Kriegsfall<sup>18)</sup>. Überwiegen tut der Bündnischarakter, so daß es gerechtfertigt ist, diese Gruppe von Verträgen als Bündnisverträge oder Beistandspakte zu bezeichnen<sup>19)</sup>. Inhaltlich sind sie zugleich als Integrationsverträge anzusehen. Diese innere

Funktion hat im Zuge der Entwicklung an Bedeutung immer mehr zugenommen. Die wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit vollzieht sich im „sozialistischen Lager“ ausschließlich auf der Rechtsgrundlage der zweiseitigen Bündnisverträge.

Von den insgesamt 23 Bündnisverträgen, die unter Stalin in Osteuropa abgeschlossen wurden, haben 16 nach dem Ausscheiden Jugoslawiens aus dem Ostblock ihre Gültigkeit behalten. Der Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und der Tschechoslowakei vom 12. Dezember 1943 ist bei seiner Verlängerung durch die Präambel des Zusatzprotokolls vom 27. November 1963<sup>20)</sup> nur geringfügig modifiziert und damit aktualisiert worden. Beim Bündnisvertrag der Sowjetunion und Polen vom 8. April 1965<sup>21)</sup> liegt dagegen eine wesentlich vom alten Beistandspakt vom 21. April 1945 abweichende Neufassung vor. Er weist eine gewisse Ähnlichkeit mit der Form des Bündnisvertrages zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ vom 12. Juni 1964 auf, unter-

<sup>17)</sup> Vgl. B. Meissner, Das Parteiprogramm der KPdSU 1903 bis 1961, Köln 1962, S. 48.

<sup>18)</sup> Zur näheren Begriffsbestimmung dieser Vertragstypen vgl. P. Barandon, Das System der politischen Staatsverträge, Stuttgart 1937, S. 189 und 211 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. W. W. Kulski, The Soviet System of collective security compared with the Western System, in: The American Journal of International Law, Bd. 44, 1950, S. 453 ff.; N. V. Zacharova, Dvustoronnije dogovory o družbe, sotrudničestve i vsaimopomoščí (Die zweiseitigen Verträge über Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand), in: V. M. Šuršalov, Meždunarodno — pravovye formy sotrudničestva socialističeskich gosudarstvo (Völkerrechtliche Formen der Zusammenarbeit sozialistischer Staaten), Moskau 1962, S. 78 ff.

<sup>20)</sup> Russischer Urtext: Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (Anzeiger des Obersten Sowjets der UdSSR) 1964, Nr. 1, Art. 1.

<sup>21)</sup> Russischer Urtext: VVS SSSR (AOS UdSSR), 1965, Nr. 21, Art. 327.

scheidet sich aber von ihm inhaltlich in einer ganzen Reihe von Bestimmungen.

Im Mittelpunkt sowohl der alten als auch der neuen Pakte steht die Bündnisklausel für den Kriegsfall. Ihre abweichende Formulierung hängt teils von der besonderen Interessenlage der Vertragsparteien, teils von der zeitbedingten politischen Situation beim Vertragsabschluß ab.

Der Bündnisfall ist in den meisten alten Verträgen beim Vorliegen einer Aggression seitens Deutschlands oder eines mit Deutschland in „unmittelbarer oder in irgendeiner anderen Form“ in der Aggressionspolitik verbündeten Staates gegeben. Daneben gibt es eine Reihe von Verträgen, wo sich der Bündnisfall auch bei der Aggression eines beliebigen dritten Staates ergibt. Bezeichnenderweise gehören zu dieser Vertragsgruppe neben dem jugoslawisch-albanischen Bündnisvertrag vom 9. Juli 1946 sämtliche Verträge, die zwischen der Zusammenkunft von Bled (1. August 1947) und dem sowjetischen Einspruch gegen die Föderationspläne Titos und Dimitrows im Januar 1948 geschlossen wurden. In den Beistandspakten Jugoslawiens mit Albanien und Bulgarien ist in Verbindung mit dem *casus foederis* Deutschland überhaupt nicht erwähnt worden. Unter diesen Verträgen sind diejenigen, an denen Jugoslawien nicht beteiligt war, noch heute in Kraft. Auf Grund dieser Bündnisklausel wäre z. B. Rumänien berechtigt gewesen, Ungarn gegen die militärische Intervention der Sowjetunion im Jahre 1956 Beistand zu leisten. Die gleiche Verpflichtung würde sich für Ungarn und Bulgarien ergeben, wenn die Sowjetunion sich zu einem Angriff gegen Rumänien hinreißen lassen sollte.

In dem Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ (Art. 5 Abs. 1) ist der *casus foederis*, ebenso wie im Warschauer Pakt, „im Falle eines bewaffneten Angriffs irgendeines Staates oder irgendeiner Staatengruppe“ auf einen der Vertragspartner gegeben. Die Beistandsleistung hat in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Warschauer Paktes zu erfolgen. Allgemein steht die Entscheidung, in welcher Weise der angegriffene Staat unterstützt werden soll, gemäß Art. 4 Abs. 1 im Belieben des Hilfeleistenden. Die „DDR“ bildet eine Ausnahme<sup>22)</sup>. Bei ihr wird auf Grund des abweichenden deutschen Urtextes des Warschauer Paktes die Art, das Ausmaß und die Richtung ihrer Hilfeleistung von den übrigen

Paktstaaten bestimmt. Nach der polnischen, russischen und tschechischen Fassung erweist jeder Teilnehmerstaat dem Opfer eines bewaffneten Angriffs „Beistand mit allen Mitteln, die ihm erforderlich erscheinen“. Die deutsche Formulierung verpflichtet dagegen zum „sofortigen Beistand individuell und in Vereinbarung mit den anderen Teilnehmerstaaten des Vertrages mit allen Mitteln, die ihnen erforderlich erscheinen“.

Im Falle des zweiseitigen Bündnisvertrages bedeutet dies, daß es die Sowjetunion ist, die über die Art und Weise der Beistandsleistung der „DDR“ zu bestimmen hat. Diese diskriminierende Bestimmung zeigt, daß sich die absolute Abhängigkeit der „DDR“ von der Sowjetunion seit 1955 nicht vermindert hat. Auf Grund der Bündnisklausel des Warschauer Paktes besteht auch keine Verpflichtung zum automatischen Kriegseintritt für die Sowjetunion, die im Falle der übrigen zweiseitigen Bündnisverträge vorliegt.

Auch der neue Bündnisvertrag mit Polen (Art. 7) sieht den *casus foederis* „im Falle eines bewaffneten Angriffs irgendeines Staates oder irgendeiner Staatengruppe“ als gegeben an. Unter diesem potentiellen Angreifer werden aber unter Bezugnahme auf Art. 6 die „westdeutschen Kräfte des Militarismus und Revanchismus oder seitens irgendeines anderen Staates, der sich mit ihnen verbünden würde“, verstanden.

Die Präambel des sowjetisch-tschechoslowakischen Protokolls verweist nur auf die Verpflichtungen, die sich aus dem Warschauer Pakt ergeben, spricht von der Kriegsgefahr durch „Kräfte, die den Zweiten Weltkrieg entfesselt haben“ und schließt die „friedliebende“ Sowjetzonenrepublik als möglichen Aggressor aus. Letzteres ist nicht der Fall bei den alten Verträgen, deren Bündnisklausel sich auf den deutschen Gesamtstaat bezieht. Interessant ist, daß im Vertrag zwischen der Sowjetunion und Polen die regionale Beschränkung der Bündnisverpflichtung auf Europa, die bei den Verträgen mit der Tschechoslowakei und der „DDR“ vorliegt, nicht enthalten ist. Der Vertrag richtet sich somit auch gegen eventuelle Verbündete der „westdeutschen Kräfte des Militarismus und Revanchismus“, welche die Sowjetunion in Asien angreifen sollten. Die regionale Begrenzung findet sich auch nicht in den alten Verträgen, wohl aber im Warschauer Pakt.

Eine Sonderstellung nimmt im bilateralen Paktsystem der 1958 um weitere zehn Jahre

<sup>22)</sup> Vgl. B. Meissner, Der Warschauer Pakt, a. a. O., S. 42.

verlängerte finnisch-sowjetische Bündnisvertrag vom 6. April 1948 ein. In ihm wird die neutrale Grundhaltung Finnlands besonders anerkannt und der Bündnisfall auf einen Angriff über finnisches Staatsgebiet beschränkt.

Die meisten Bündnisverträge, die sich gegen Deutschland oder eine mit Deutschland verbündete Macht richten, enthalten Bestimmungen über die Möglichkeit gemeinsamer Maßnahmen „gegen jede Bedrohung durch eine neue Aggression“. Unterschieden wird somit zwischen der Beistandsleistung im Falle eines bewaffneten Angriffs und Präventivaktionen, die nicht nur diplomatischer, sondern auch militärischer Art sein können. In dem Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und Polen sind diese beiden Seiten der Bündnisverpflichtung durch den Verweis des Artikels 7 (Beistandsverpflichtung) auf den Artikel 6 (Präventivmaßnahmen) besonders eng miteinander verknüpft. Die Formulierung des „DDR“-Vertrages (Art. 4) kennt nicht die im polnisch-sowjetischen Vertrag (Art. 6) enthaltene Begrenzung auf die „westdeutschen Kräfte des Militarismus und Revanchismus“ und seine Verbündeten. Sie spricht von der Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, „um eine Aggression der Kräfte des Militarismus und Revanchismus, die eine Revision der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges anstreben, zu verhindern“.

Unter solchen Kräften brauch nicht nur Westdeutschland gemeint zu sein. Die Bestimmungen über die Ergreifung besonderer Maßnahmen gegenüber dem deutschen Gesamtstaat oder der Bundesrepublik Deutschland beruhen auf der Sondervorschrift des Art. 53 Abs. 1, Satz 3, die in Verbindung mit Art. 107 der Satzung der Vereinten Nationen Präventivmaßnahmen gegen ehemalige Feindstaaten gestattet und damit eine Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot darstellt<sup>23)</sup>. Der Art. 107 ist nur als Übergangsbestimmung anzusehen und ist durch den Zeitablauf hinfällig geworden. Außerdem steht die Zwei-Staaten-These in einem Widerspruch zu dieser Ausnahmeregelung, die im deutschen Fall von einem ungeteilten Deutschland ausging. Unter Berufung auf den Art. 107, die Unterscheidung zwischen einer „aggressiven Bundesrepublik“

und einer „friedliebenden DDR“ zu treffen, ist nicht zulässig.

In allen neuen Verträgen findet sich ein Hinweis auf die „friedliche Koexistenz“. Außerdem wird in den Präambeln der neuen Verträge (und Art. 3 des „DDR“-Vertrages) wie bei den meisten alten Verträgen auf die „Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen“ verwiesen, zu denen neben den Grundsätzen, die in der Panch Shila Aufnahme gefunden haben, auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die allgemeinen Menschenrechte gehören. Der Artikel 1 des „DDR“-Vertrages und des polnisch-sowjetischen Vertrages enthält eine Aufzählung von Grundsätzen, die mit dem Prinzip der „friedlichen Koexistenz“ verbunden und in der Satzung der Vereinten Nationen verankert sind. Dabei wird die Gleichberechtigung noch vor der Achtung der Souveränität und der Verpflichtung zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten aufgeführt. Im gleichen Artikel wird aber gleichzeitig auf die Grundsätze des „sozialistischen Internationalismus“ Bezug genommen. Interessanterweise ist im tschechoslowakisch-sowjetischen Vertrag der Hinweis auf den „sozialistischen Internationalismus“ nicht enthalten. Als der wichtigste Grundsatz des „sozialistischen Internationalismus“ wird die „brüderliche gegenseitige Hilfe“ angesehen. Sie wird im Artikel 1 des „DDR“-Vertrages auch in dieser Form ausdrücklich angesprochen, während sich im polnisch-sowjetischen Vertrag die mehr unverbindliche Formulierung von „gegenseitiger Hilfe“ findet, die auf der Grundlage der obenerwähnten Grundsätze der „friedlichen Koexistenz“ gewährt werden soll. Diese Bindung ist im „DDR“-Vertrag nicht enthalten.

Dies ist wichtig, da vom sowjetischen Standpunkt die Grundsätze des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ in jedem Fall den Grundsätzen der „friedlichen Koexistenz“ übergeordnet sind. Im sowjetischen Hegemonialverband treten sie überhaupt nur in Verbindung mit dem „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ in Erscheinung. Darum ist auch von der „friedlichen Koexistenz“, und zwar von Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung (!), nur in der Präambel und im „DDR“-Vertrag, außerdem im Artikel 3 die Rede. Dies bedeutet die vertragliche Anerkennung des hegemonischen Charakters der durch die Sowjetunion geführten Staatenverbindung nicht nur durch das sowjetische Protektorat, genannt „DDR“, sondern auch durch

<sup>23)</sup> Vgl. V. K. Sobakin, Kollektivnaja Bezopastnost' — garantija mirnogo sosušestvovanija (Kollektive Sicherheit — Garantie der friedlichen Koexistenz), Moskau 1962, S. 373/4; R. Yakemthouk, Sowjetunion und regionale Sicherheitsabkommen, in: Osteuropa-Recht, 2. Jg., 1956, S. 192/3; Uschakow, a. a. O., S. 81 ff.

Polen. Die Tschechoslowakei hat sich geschickt dieser Festlegung entzogen.

In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, daß sich die „brüderliche gegenseitige Hilfe“ nicht nur auf die Gewährung wirtschaftlicher und technischer Hilfe beschränkt. Aus ihr leitet sich vielmehr auch die Pflicht ab, die kommunistischen Einparteierrschaften zu stützen sowie nationalrevolutionäre Befreiungsbewegungen und von Kommunisten entfesselte Bürgerkriege zu unterstützen<sup>24)</sup>. Die militärische Intervention der Sowjetunion in Ungarn im Jahre 1956 ist in diesem Sinne als Erfüllung der „internationalen Pflicht“ der UdSSR, den Werktätigen Ungarns Hilfe zu leisten, bezeichnet worden. Aus dem Grundsatz der „proletarisch-sozialistischen Hilfe“ wird somit das Recht der verbündeten sozialistischen Staaten, vor allem aber der sowjetischen Hegemonialmacht abgeleitet, zum Zwecke der Erhaltung eines bestehenden kommunistischen Regimes zu intervenieren.

Das Interventionsrecht, das sich aus dem „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“ ergibt, konkurriert mit der Verpflichtung zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die im Souveränitätsprinzip und im Prinzip der nationalen Selbstbestimmung und damit in einer völkerrechtsgemäßen Auffassung von der „friedlichen Koexistenz“ begründet ist.

Die alten Bündnisverträge enthalten meist außer dem Hinweis auf die „Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen“ die Formel, daß die Durchführung des Vertrages im Einklang mit den Grundsätzen der Satzung erfolgen soll. In dem Artikel 7 des neuen polnisch-sowjetischen Bündnisvertrages wird bei der Behandlung des Bündnisfalls ausdrücklich auf das im Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen enthaltene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Bezug genommen. Im Anschluß daran wird erklärt, daß die Vertragsparteien über ihre Maßnahmen zur Erfüllung der Beistandspflicht den Sicherheitsrat in Kenntnis setzen und im Geiste entsprechender Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen handeln werden.

Im Art. 5 des „DDR“-Vertrages, in dem die Bezugnahme auf Artikel 51 der UN-Satzung fehlt, wird darüber hinaus zugesagt, diese Maßnahmen sofort einzustellen, „sobald der Sicherheitsrat die Maßnahmen ergreift, die zur

Wiederherstellung und Erhaltung des Weltfriedens erforderlich sind“. Artikel 51 erweitert das individuelle „natürliche Recht auf Selbstverteidigung“ in ein Recht auf Beistand für das Opfer einer verbotenen Aggression, welche die Grundlage der „kollektiven Selbstverteidigung“ bildet. Diese geht von der juristischen Fiktion aus, daß ein Angriff auf einen anderen als ein Angriff auf sich selbst anzusehen ist.

Der Begriff der „kollektiven Selbstverteidigung“ bedeutet in diesem Sinne „Nothilfe“ und nicht „Notwehr“.

Die östliche Völkerrechtsauffassung sieht in den zweiseitigen Bündnisverträgen Regionalabkommen im Sinne des VIII. Kapitels der Satzung der Vereinten Nationen<sup>25)</sup>.

Ein Regionalpakt gemäß der Satzung der Vereinten Nationen liegt aber nur dann vor, wenn er nicht nur Schutz gegen Angriffe außenstehender Staaten gewährt, sondern darüber hinaus der Sicherheit innerhalb des betreffenden Raumes dient<sup>26)</sup>. Durch das bilaterale Paktssystem wird die kollektive Selbstverteidigung, nicht aber die kollektive Sicherheit gewährleistet. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß im Ostpaktsystem eine friedliche Streitschlichtung nicht vorgesehen ist.

Das sowjetische Paktssystem in Osteuropa stellt somit eine Allianz mit besonders ausgeprägten hegemonischen Zügen, aber keinen Regionalpakt im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen dar.

In sämtlichen alten Bündnisverträgen findet sich die Bestimmung über das Verbot der Zugehörigkeit zu Bündnissen, die sich gegen den alten Vertragspartner richten. In den neuen Verträgen ist sie nicht enthalten. Sie dürfte sich aber aus der Rückverweisung auf den Warschauer Pakt ergeben, der diese Bestimmung im Artikel 7 enthält.

In sämtlichen Bündnisverträgen findet sich eine Konsultationsklausel. Die Vertragsparteien verpflichten sich, in allen wichtigen internationalen Fragen, die die Interessen beider Länder berühren, zu beraten.

Bereits in den alten Verträgen war von der Zusammenarbeit und Freundschaft die Rede, die zur weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen beitragen soll.

<sup>25)</sup> Vgl. Uschakow, a. a. O., S. 84.

<sup>26)</sup> Vgl. U. Scheuner, Kollektive Selbstverteidigung, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, Berlin 1961, S. 241.

<sup>24)</sup> Vgl. B. Meissner, Sowjetunion und Selbstbestimmungsrecht, Köln 1962, S. 83 ff.

In den neuen Verträgen (UdSSR — „DDR“, UdSSR — Polen) wird dieser Aspekt unter Bezugnahme auf die Interessen der gesamten „sozialistischen Gemeinschaft“ und die Grundsätze des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe wesentlich vertieft. Im „DDR“-Vertrag wird außerdem ausdrücklich auf die Grundsätze der „internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ (Art. 8) verwiesen.

Diese Formulierungen sind als Gegengewicht gegen die Autarkiebestrebungen anderer Volksdemokratien, wie Rumänien, zu werten. In dem „DDR“-Vertrag (Art. 8) wird besonderer Nachdruck auf eine bilaterale Verklammerung der sowjetischen und sowjetzonalen Volkswirtschaft gelegt. Dies ist aus den Forderungen zu ersehen, „die wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bindungen beider Staaten maximal zu entwickeln und zu festigen“ sowie „die Koordinierung der Volkswirtschaftspläne, die Spezialisierung und Kooperation der Produktion zu verwirklichen und durch die Annäherung und Abstimmung der nationalen Wirtschaften beider Staaten ein Höchstmaß an Produktivität zu sichern“. In diesem Zusammenhang ist auf das Protokoll vom 30. Mai 1961 „über die Weiterentwicklung der ökonomischen Beziehungen zwischen der „DDR“ und der UdSSR in den Jahren 1962 bis 1965 zu verweisen. Es sieht die „Entwicklung einer engen Wirtschaftsgemeinschaft zwischen beiden Ländern“ vor und strebt damit eine viel engere wirtschaftliche Zusammenarbeit an, als sie bisher im Rahmen des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe verwirklicht worden ist.

Sehr viel zurückhaltender äußert sich der polnisch-sowjetische Vertrag zur Zusammenarbeit im Comecon (Art. 2). Das Prinzip des gegenseitigen Vorteils wird dabei besonders betont. Wesentlich ausführlicher sind jetzt auch die Äußerungen zum Ausbau der kulturellen Beziehungen (Art. 8 UdSSR — „DDR“; Art. 3 UdSSR — Polen).

In allen neuen Bündnisverträgen hat die Zwei-Staaten-Theorie, die unter Chruschtschow entwickelt worden ist, ihren Niederschlag gefunden. Am weitesten geht das tschechoslowakisch-sowjetische Protokoll, das in seiner Präambel davon spricht, daß sich „auf dem Territorium des ehemaligen Deutschen Reichs“ zwei souveräne Staaten gebildet hätten. Interessanterweise ist diese Formulierung, die vom Untergang des deutschen Gesamtstaates ausgeht, von den nachfolgenden beiden Verträgen nicht übernommen worden. Die Möglichkeit zu einer Modifizierung der Zwei-Staaten-Theorie

wird damit eröffnet. In der Präambel beider Verträge wird davon gesprochen, daß die „DDR“ als „einer der beiden deutschen Staaten“ bzw. als „der erste Arbeiter- und Bauernstaat in der Geschichte Deutschlands“ die Grundsätze des Potsdamer Abkommens verwirklicht habe. In dem „DDR“-Vertrag (Art. 7) ist außerdem von der „Existenz zweier souveräner deutscher Staaten“ die Rede.

Besonderer Nachdruck wird in beiden Verträgen auf die Garantie der territorialen Integrität gelegt. Gemäß Artikel 4 des Vertrages mit der Sowjetzonenrepublik ist „die Unantastbarkeit der Staatsgrenzen der Deutschen Demokratischen Republik einer der Grundfaktoren der europäischen Sicherheit“. Sie soll in Übereinstimmung mit dem Warschauer Pakt gemeinsam gewährleistet werden.

Im Artikel 5 des polnisch-sowjetischen Vertrages wird erklärt, „daß die Unantastbarkeit der Staatsgrenze der Volksrepublik Polen an der Oder und Neiße (Lausitzer) zu einem der wichtigsten Faktoren der europäischen Sicherheit gehört“.

Aus dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945, auf das in den beiden Verträgen Bezug genommen wird, läßt sich weder eine völkerrechtliche Rechtfertigung für die Bildung eines mitteldeutschen Separatstaates noch für die Annexion der ostdeutschen Gebiete ableiten<sup>27)</sup>.

Das Potsdamer Abkommen beruht auf der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945, die vom weiter fortbestehenden deutschen Gesamtstaat in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 ausgegangen ist. Von sowjetischen Völkerrechtlern ist früher selbst darauf hingewiesen worden, daß die Völkerrechtssubjektivität des deutschen Gesamtstaates auch nach der Besetzung durch die vier Mächte erhalten geblieben ist<sup>28)</sup>.

Das Potsdamer Abkommen hat daher die Entscheidung über das Schicksal der ostdeutschen Gebiete, die Polen und der Sowjetunion zur zeitweiligen Verwaltung übergeben worden sind, einem Friedensvertrag vorbehalten, der mit einer gesamtdeutschen Regierung abzuschließen ist.

<sup>27)</sup> Vgl. B. Meissner, Deutschland war nicht vertreten, in: Die Welt, 17. Juli 1965; H. Meyer-Lindenberg, Deutschlands Grenzen, in: Internationales Recht und Diplomatie, 9. Jg., 1964, S. 9 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. A. A. Anisimov, K voprosu o suverenitete Germanii (Zur Frage der Souveränität Deutschlands), in: Sovetskoe gosudarstvo i pravo (Sowjetstaat und Recht), 1949, Nr. 5, S. 14 ff.

Die „DDR“ war infolgedessen völkerrechtlich nicht legitimiert, im Görlitzer Grenzabkommen von 1950 der Annexion der Oder-Neiße-Gebiete durch Polen zuzustimmen.

Unabhängig von der spätern Grenzziehung hat sich das Potsdamer Abkommen eindeutig für die politische und wirtschaftliche Einheit des unter Viermächte-Kontrolle stehenden Deutschlands ausgesprochen. Der Versuch der Aufspaltung dieser Viermächte-Verantwortung im Artikel 2 des „DDR“-Vertrages steht im Widerspruch zu den Viermächte-Vereinbarungen von 1944 und 1945 und damit auch zum Potsdamer Abkommen, auf die im Artikel 9 besonders hingewiesen wird. Das gleiche gilt erst recht für die Zwei-Staaten-These.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß mit Ausnahme des bereits erwähnten finnisch-sowjetischen Beistandspakts alle Bündnisverträge im Rahmen des sowjetischen Paktsystems im Osten Europas auf 20 Jahre abgeschlossen worden sind. Dies ist auch bei den neuen Verträgen der Fall.

In unmittelbarer Verbindung mit dem Warschauer Pakt und den bilateralen Bündnisverträgen sind die Truppenverträge zu sehen, die von der Sowjetunion mit Polen (17. Dezember 1956), der „DDR“ (12. März 1957), Rumänien (15. April 1957) und Ungarn (27. Mai 1957) abgeschlossen worden sind<sup>29)</sup>. Von ihnen ist 1958 der Truppenvertrag zwischen der Sowjetunion und Rumänien nach Abzug der sowjetischen Streitkräfte hinfällig geworden. Eine weitere Rechtsgrundlage für die Stationierung der sowjetischen Streitkräfte bildet bei Polen und der „DDR“ das Potsdamer Abkommen und die ihm zugrunde liegenden Vereinbarungen der vier Mächte von 1944 und 1945. Dies ergibt sich mittelbar aus dem Verweis auf die gemeinsame polnisch-sowjetische Deklaration vom 18. November 1956 sowie den Vertrag über die Beziehungen zwischen der UdSSR und der „DDR“ vom 20. September 1955 und die gemeinsame Erklärung der UdSSR und der „DDR“ vom 7. Januar 1957 in den jeweiligen Vertragspräambeln. Die Truppenverträge weisen trotz gemeinsamer Züge Unterschiede auf, die bei Polen in Richtung auf eine relative Selbständigkeit, bei der „DDR“ in Richtung auf eine ausgesprochene Abhängigkeit weisen.

Während das NATO-Statut, das dem Truppenvertrag der Bundesrepublik vom 3. August

1959 zugrunde liegt, nach vier Jahren gekündigt werden kann, gelten die sowjetischen Truppenverträge für die Dauer des Aufenthalts der sowjetischen Streitkräfte im betreffenden Land. Sie regeln nicht nur den Rechtsstatus, sondern auch grundsätzliche Fragen der Stärke, Dislozierung und Bewegung der sowjetischen Truppen. Eine Veränderung der Mannschaftsstärken oder der Standorte kann jeweils nur durch zweiseitige Vereinbarungen der beteiligten Staaten vorgenommen werden.

Die Schlechterstellung der „DDR“ gegenüber Polen und auch Ungarn ergibt sich aus zwei Sonderbestimmungen. Bei sowjetischen Truppenbewegungen kommt ihr nur ein vages Beratungsrecht, nicht aber ein Mitspracherecht zu. Ferner hat sich die Sowjetunion das Eingreifen ihrer Streitkräfte für den Fall vorbehalten, daß „ihre Sicherheit bedroht“ ist (Art. 18).

Die Erklärung des Notstandes wird dabei nicht wie im Art. 5 des Bonner Vertrages zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten vom 26. Mai 1952 an objektive Voraussetzungen geknüpft, vielmehr ist für die Verhängung der Maßnahmen zur Beseitigung der drohenden Gefahr die subjektive Entscheidung des Oberkommandos der sowjetischen Streitkräfte hinreichend.

Eine Reihe von Sonderfragen, die aus den Truppenverträgen ausgeklammert worden sind (Ein- und Ausreise, Anwendung der Zoll-, Steuer- und Devisenbestimmungen usw.), sind durch besondere Rechtshilfeabkommen in militärischen Angelegenheiten geregelt worden.

Zu den politischen Verträgen im weiteren Sinne können auch die Gebietsabtretungs-, Grenz- und Minderheitenverträge gerechnet werden, die seit dem Ausgang des Zweiten Weltkrieges abgeschlossen worden sind<sup>30)</sup>.

Außer dem bereits erwähnten Görlitzer Grenzabkommen zwischen Polen und der „DDR“ vom 6. Juli 1950 wäre vor allem der Vertrag zwischen der Sowjetunion und der Tschechoslowakei über die Abtretung der Karpathen-Ukraine vom 29. Juni 1945 und das Grenzabkommen zwischen der Sowjetunion und Polen über die Festlegung der polnisch-sowjetischen Grenze entlang der Curzon-Linie vom 16. August 1945 zu nennen. Zu erwähnen ist ferner der Vertrag über den Austausch von Teilen des Staatsgebiets zwischen der Sowjetunion und Polen vom 15. Februar 1961.

<sup>29)</sup> Wortlaut der Truppenverträge bei Meissner, Der Warschauer Pakt, a. a. O., S. 117 ff.

<sup>30)</sup> Wortlaut bei Meissner, Das Ostpakt-System, a. a. O., S. 51 ff.

Die politischen Verträge werden ergänzt durch eine Vielzahl von bilateralen Pakten, durch die die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den ostmitteleuropäischen Ländern auf dem Gebiete der Wirtschaft und des Verkehrs, der Kultur und Technik, der Sozialpolitik und des Rechtswesens geregelt wer-

den<sup>31)</sup>. Die Bestimmungen über wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit in den zweiseitigen Bündnisverträgen bilden gleichsam das Fundament, auf dem dieses vielschichtige Paktsystem, das weit über den eigentlichen politischen Bereich hinausgreift, beruht.

## 6. Die interparteilichen Beziehungen und das bilaterale Paktsystem

Eine wesentliche Ergänzung der zwischenstaatlichen Beziehungen, die in dem bilateralen Paktsystem ihren Niederschlag gefunden haben, bilden die interparteilichen Beziehungen<sup>32)</sup>. Diese ergeben sich aus dem dualistischen Aufbau der kommunistischen Staaten, der durch das Übergewicht des Parteiapparats gegenüber dem Staatsapparat im Rahmen der „Diktatur des Proletariats“ bedingt ist.

Die interparteilichen Beziehungen sind seit 1956 sowohl auf der bilateralen als auch multilateralen Ebene sehr entwickelt worden. Zunächst wurden die gemeinsamen Parteierklärungen gesondert neben den staatlichen Vereinbarungen abgefaßt. Seit der gemeinsamen Partei- und Regierungsdeklaration der UdSSR und „DDR“ vom 13. August 1957 wurde es nach dem Modellfall der sowjetisch-polnischen Deklaration vom 18. November 1956 üblich, die Regierungs- und Parteivereinbarungen in einem einzigen Dokument aufzuführen, das als „Deklaration“, „Erklärung“ oder „Kommunique“ bezeichnet wurde. Eine besondere Bedeutung sollte seit Ende 1957 den multilateralen Parteibeziehungen zufallen. Sie haben in den Konferenzen der Ersten Parteisekretäre

bzw. der Partei- und Regierungschefs ihren Ausdruck gefunden, die meist vor den Tagungen der Warschauer Faktorganisation und des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe zusammenzutreten pflegen und die eigentlichen Entscheidungen fällen. Aber auch dieses wichtigste Führungsgremium des sowjetischen Hegemonialverbandes ist von polyzentrischen Tendenzen nicht verschont geblieben. Das ist bei der Rebellion Rumäniens gegen bestimmte Beschlüsse des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe besonders deutlich geworden.

Diese Entwicklung hat auf der Parteiebene ebenso wie auf der Staatsebene zu einer Aufwertung der bilateralen Beziehungen geführt. Insofern kommt heute den zweiseitigen Parteiübereinkommen neben den Beschlüssen der intersozialistischen Parteikonferenzen, soweit sie sich auf den sowjetischen Hegemonialverband beschränken, eine besondere Bedeutung zu.

Da in den kommunistischen Staaten die Organe der herrschenden Partei Staatsorgane im weiteren Sinne bilden, sind sowohl die bilateralen Übereinkommen als auch die multilateralen Absprachen als Vereinbarungen von völkerrechtlicher Qualität anzusehen. Die hegemonische Struktur der unter Führung Moskaus stehenden osteuropäischen Staatenverbindung kommt in ihnen besonders deutlich zum Ausdruck. Die Parteivereinbarungen bilden in diesem Sinne nicht nur den politischen, sondern auch juristischen Kern des zwischenstaatlichen Paktsystems in Osteuropa.

<sup>31)</sup> Vgl. E. T. Usenko und A. T. Poltorak bei Šuršalov, a. a. O., S. 164 ff. u. 318 ff.; V. S. Tadevosjan (Hrsg.), *Pravovoe sotrudničestvo meždu socialističeskimi gosudarstvami* (Die rechtliche Zusammenarbeit zwischen den sozialistischen Staaten), Moskau 1962.

<sup>32)</sup> Vgl. Meissner, Die interparteilichen Beziehungen, a. a. O., S. 151 ff.

# Der Warschauer Pakt

## I. Die Entstehung der Warschauer Pakt-Organisation

Das institutionelle Gefüge des europäischen Teils des Ostblocks hat seit Stalins Tod im März 1953 sehr an Bedeutung gewonnen. Es dient vor allem dem Zweck, die Einheit des sowjetischen Hegemonialverbandes aufrechtzuerhalten und die Beziehungen zwischen den kommunistischen Ländern zu regulieren. Die wichtigste multilaterale Organisation ist neben dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe der Warschauer Pakt. Er wurde am 14. Mai 1955 mit dem „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ gegründet. Acht kommunistische Länder gehören ihm an: Bulgarien, die „DDR“, Polen, Rumänien, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei und Ungarn; Albanien ist zwar formell noch Mitglied, nimmt aber nicht mehr an der Arbeit des östlichen Militärbündnisses teil. Die Vorgeschichte des Warschauer Vertrags zeigt, daß die Bildung der Pakt-Organisation und die Umgestaltung des westlichen Bündnisystems durch die Einbeziehung der Bundesrepublik in die Nordatlantik-Pakt-Organisation (NATO) zeitlich zusammenfallen<sup>1)</sup>. Zwei Tage nach der am 9. Mai 1955 erfolgten Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO begann in Warschau die als „Konferenz europäischer Länder zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit Europas“ bezeichnete vierte Ostblock-Konferenz (11. bis 14. Mai 1955), die zum Abschluß des Warschauer Vertrags führen sollte<sup>2)</sup>. Gleichzeitig mit der Vertragsunterzeichnung wurde am 14. Mai 1955 von den Signatarmächten des Warschauer Acht-Mächte-Pakts ein „Beschlüß

über die Bildung eines Vereinten Kommandos der Streitkräfte“ gefaßt.

Wenn der Ostblock die Gründung der Pakt-Organisation in erster Linie als eine Antwort auf den Ausbau der NATO und der Westeuropäischen Union verstanden wissen will, so verschleiert diese Interpretation bewußt die Wurzeln des Vertragswerks. Mit dem Warschauer Vertrag sollte vor allem die mili-

### INHALT

- I. Die Entstehung der Warschauer Pakt-Organisation
- II. Die Entwicklung des Warschauer Pakts 1955—1965
- III. Die Mitgliedschaft
- IV. Zeitlicher Geltungsbereich
- V. Territorialer Geltungsbereich
- VI. Sachliche Geltungsbereich
- VII. Organe des Warschauer Pakts
  - 1. Politischer Beratender Ausschuß
  - 2. Vereintes Kommando
- VIII. Der Warschauer Pakt als Instrument der sowjetischen Diplomatie und Propaganda
- IX. Die militärische Bedeutung des Warschauer Pakts

tärische Zusammenarbeit des Ostblocks beschleunigt sowie eine Rechtsgrundlage für die weitere Stationierung sowjetischer Truppen in einzelnen Pakt-Ländern geschaffen werden. Einen Tag nach Beendigung der Warschauer Konferenz wurde am 15. Mai 1955 in Wien der Staatsvertrag mit Österreich unterzeichnet. Er hätte die bisherige Grundlage für die Stationierung sowjetischer Truppen in Ungarn und Rumänien auf Grund der Friedensverträge von 1947 beseitigt und damit die Balkan-Flanke des Ostblocks entblößt. Der Staatsvertrag mit Österreich verpflichtete die Sowjetunion, ihre Truppen aus Ungarn und Rumänien im Verlauf von 14 Tagen nach Inkrafttreten der Friedensregelung abzuziehen. Damit fiel die Klau-

<sup>1)</sup> Diese Untersuchung stützt sich auf die Arbeit von B. Meissner (Hrsg.), *Der Warschauer Pakt. Dokumentensammlung*, Köln 1962 = *Dokumente zum Ostrecht*, Band I, und auf die Fortsetzung des gleichen Themas durch den Verfasser: *Der Warschauer Pakt seit 1961*, in: J. Hacker/A. Uschakow, *Die Integration Osteuropas 1961—1965*. Das Buch erscheint als Band VI der *Dokumente zum Ostrecht* im Frühjahr 1966.

<sup>2)</sup> Vgl. ausführlich zur Entstehungsgeschichte des Warschauer Pakts: B. Meissner (Hrsg.), *Warschauer Pakt*, S. 9—13; G. W. Strobel, *Die Warschauer Pakt-Organisation*, in: *Zeitschrift für Politik*, 1962, Heft 1, S. 33—49 (35 f.).

sel der Pariser Friedensverträge mit Ungarn und Rumänien weg, die es der Sowjetunion zum Schutz ihrer Nachschublinien nach Österreich erlaubte, Truppen in diesen Ländern zu stationieren<sup>3)</sup>). Eine gewisse Gegenwirkung stellte der Warschauer Vertrag auch gegenüber dem Balkan-Pakt dar, der am 9. August 1954 in Bled zu einer militärischen Allianz

zwischen Jugoslawien, Griechenland und der Türkei ausgeweitet worden war. Durch den Abschluß des Warschauer Pakts wurde das von dieser Allianz umgebene Albanien, das nach dem Ausscheiden Jugoslawiens aus dem Ostblock nur über einen Beistandspakt mit Bulgarien verfügte, in das sowjetische Bündnis einbezogen<sup>4)</sup>.

## II. Die Entwicklung der Warschauer Pakt-Organisation

Der Warschauer Pakt ist sowohl eine militärische als auch eine politische Organisation. Mit dem Warschauer Pakt verfolgt die Sowjetführung vornehmlich das Ziel, ein Gegengewicht gegen die NATO zu bilden<sup>5)</sup>, die Streitkräfte der europäischen „Volksdemokratien“ einheitlich zusammenzufassen und die Ostblockländer eng an die Sowjetunion zu binden. Das östliche Militärbündnis ist seiner Struktur nach ganz auf die Hegemonie der Sowjetunion zugeschnitten. Als politisches Führungsorgan fungiert der Politische Beratende Ausschuß, der sich aus Partei- und Regierungsvertretern zusammensetzt. Die militärische Führungsspitze, die sich vornehmlich mit militärischen Organisationsfragen beschäftigt, ist das Vereinte Kommando; es wurde auf Grund des Warschauer Vertrags und des ergänzenden Beschlusses vom 14. Mai 1955 mit sofortiger Wirkung geschaffen. Die Leitung des Vereinten Kommandos fiel gemäß der in Warschau festgelegten militärischen Spitzengliederung dem Oberkommandierenden der Vereinten Streitkräfte zu, dem neben seinen Stellvertretern ein aus Vertretern der einzelnen Generalstäbe gebildeter Stab der Vereinten Streitkräfte zur Seite gestellt wurde. Zum ersten Oberkommandierenden der Ostblock-Armee wurde der Sowjetmarschall I. S. Konjew, einer der bekanntesten sowjetischen Heerführer aus dem Zweiten Weltkrieg, er-

nannt. Er trat im Juli 1960 zurück; Marschall A. A. Gretschko übernahm das Amt des Oberkommandierenden, das er bis heute innehat. Beim Stab der Vereinten Streitkräfte fiel die Schlüsselstellung dem sowjetischen Armeegeneral A. I. Antonow, dem Generalstabschef der Roten Armee aus der Zeit von Jalta und Potsdam, zu. Nach seinem Tod übernahm am 29. Oktober 1962 Armeegeneral P. Batow das Amt des Stabschefs der Vereinten Streitkräfte.

Mittels der Personalunion und der institutionellen Verzahnung wurde die Hegemonie der Sowjetunion auch in der politischen Organisation des Warschauer Pakts sichergestellt. Wichtigstes Hilfsorgan des Politischen Beratenden Ausschusses ist das bereits im Januar 1956 gebildete Vereinte Sekretariat, dem Vertreter aller Teilnehmerländer angehören. Die Leitung des Vereinten Sekretariats hat der Chef des Stabes der Warschauer Pakt-Organisation. Nach dem Tod des ersten Generalsekretärs, Armeegeneral Antonow, wurde Armeegeneral Batow auch zum Leiter des Vereinten Sekretariats ernannt.

Ein wichtiger Grund für die Akzentverschiebung zugunsten des Vereinten Sekretariats liegt darin, daß der Politische Beratende Ausschuß seinen Beschluß vom 28. Januar 1956, „nicht weniger als zweimal im Jahr“ zusammenzutreten, nicht verwirklicht hat. Bis Ende 1965 hat das formell oberste Organ des Warschauer Pakts statt der fälligen 20 Tagungen nur 7 durchgeführt. Die unterschiedlichen Themen, die auf diesen Konferenzen behandelt worden sind, spiegeln das Auf und Ab des östlichen Militärbündnisses wider.

Während auf der ersten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses in Prag (Januar 1956)<sup>6)</sup> organisatorische Fragen im Mittel-

<sup>3)</sup> B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 12; G. W. Strobel, Die Warschauer Pakt-Organisation, S. 35.

<sup>4)</sup> Diese These wird von kommunistischer Seite stets besonders herausgestellt. Vgl. etwa: R. I. Malinowski, DDR unter dem Schirm des Warschauer Vertrages, in: Neues Deutschland vom 3. April 1964; P. K. Koschewoi, Gemeinsam schützen wir das Werk unserer Völker, in: Neues Deutschland vom 23. Februar 1964; A. A. Gretschko, Der Warschauer Vertrag und seine Friedensmission, in: Neues Deutschland vom 14. Mai 1965; H. Wiesner, Der Warschauer Vertrag — Instrument des Friedens und der Sicherheit in Europa, in: Einheit, 1965, Heft 4, S. 21—28 (24).

<sup>6)</sup> Vgl. über die Beratungen der ersten bis vierten Tagung des Politischen Konsultativausschusses (1956—1961): B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 14—18.

punkt standen, beschäftigten sich die beiden folgenden Zusammenkünfte in Moskau (Mai 1958 und Februar 1960) überwiegend mit Abrüstungsfragen und mit dem Verhältnis zwischen den Pakt-Mächten. Die Sowjetunion war offensichtlich bemüht, die Rückschläge abzufangen, die den Integrations-Versuchen im Ostblock durch die Aufstände des Jahres 1956 in Polen und Ungarn zugefügt worden waren<sup>6)</sup>. Die vierte Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses fand im März 1961 wiederum in Moskau statt; sie war vor allem dem Streit im kommunistischen Lager gewidmet.

Die fünfte Tagung des Konsultativausschusses wurde am 7. Juni 1962 ebenfalls in der sowjetischen Hauptstadt durchgeführt. Daran nahmen die Partei- und Regierungschefs Bulgariens, der „DDR“, Polens, Rumäniens, der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Ungarns teil; Albanien war zu den Beratungen nicht eingeladen worden. Aus der nach der Konferenz veröffentlichten Deklaration geht hervor, daß ausschließlich die Deutschland- und Berlin-Frage behandelt worden ist<sup>7)</sup>.

Das nach der sechsten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses, die am 26. Juli 1963 wiederum in Moskau stattfand, herausgegebene Kommuniqué<sup>8)</sup> gibt wenig Aufschluß über des Verlauf der Beratungen. Es wurden Fragen behandelt, „die mit dem Stand der bewaffneten Streitkräfte des Warschauer Vertrages im Zusammenhang stehen“. Über die „nach der Erörterung dieser Fragen“ gefaßten „entsprechenden Beschlüsse“ ist bisher nichts bekanntgeworden.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß der Politische Beratende Ausschuss im Jahr 1964 zusammengerufen worden ist. Folglich dürfte die siebte Tagung des höchsten politischen Organs der Warschauer Pakt-Organisation vom 19. bis 20. Januar 1965 in Warschau stattgefunden haben. Nach den Beratungen wurden ein ausführliches Kommuniqué sowie eine „Mitteilung über die Schlußsitzung der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages“ veröffentlicht<sup>9)</sup>. Die Mitteilung gab Aufschluß über den Kreis der Teilnehmer. An der Tagung nahmen nicht nur die Partei- und Regierungschefs der Ostblockländer — ausgenommen

Albanien —, sondern auch alle Außen- und Verteidigungsminister teil. Das ungewöhnlich ausführliche Kommuniqué beschäftigte sich eingehend mit dem „von der deutschen Bundesrepublik unterstützten Plan der USA einer multilateralen Kernstreitmacht“. Die Drohung mit Gegenmaßnahmen gegen die MLF, die zum Zeitpunkt des Warschauer Gipfeltreffens gar nicht zur Diskussion stand, hat kaum mehr als deklamatorischen Wert. Das Gerede um westliche Aggressionspläne und Militarismus in der Bundesrepublik bildete ebenfalls nur einen Vorwand für den Versuch, den Ostblock in seinem europäischen Teil enger zusammenzuschließen<sup>10)</sup>.

Aus den Verlautbarungen über die fünfte, sechste und siebte Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses geht hervor, daß sich nur die sechste ausschließlich mit militärischen Fragen des östlichen Militärbündnisses befaßt hat. Speziell diesen Problemen widmeten sich auch die Tagungen der Verteidigungsminister der Warschauer Pakt-Mächte vom 8. bis 9. September 1961 in Warschau<sup>11)</sup>, vom 30. Januar bis 1. Februar 1962 in Prag<sup>12)</sup> und am 28. Februar 1963 in Warschau<sup>13)</sup>. Ob in den letzten Jahren noch weitere Tagungen der Verteidigungsminister des Warschauer Pakts stattgefunden haben, ist anzunehmen, aber nicht festzustellen. Ebenso wenig ist bekannt, ob seit Mitte 1961 die Ersten Sekretäre der Kommunistischen Parteien der Warschauer Pakt-Länder gesondert beraten haben. Die einzige Konferenz dieser Art fand vom 3. bis 5. August 1961 in Moskau statt. Die Tagung befaßte sich mit der Absicht der Sowjetunion, einen separaten Friedensvertrag mit der „DDR“ abzuschließen, falls eine Friedensregelung mit dem zweigeteilten Deutschland im Laufe des Jahres 1961 nicht zustande kommen sollte<sup>14)</sup>. Die Moskauer Beratung hatte, wie aus einer späteren Verlautbarung hervorgeht<sup>15)</sup>, auch jene drakonischen Maßnahmen empfohlen, die im August 1961 vom SED-Regime zur Abschneidung Ost-Berlins und der Sowjetzone ergriffen wurden.

<sup>10)</sup> V. M. (Victor Meier), Abschluß der Warschauer Konferenz, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 23. Januar 1965.

<sup>11)</sup> TASS-Meldung vom 10. September 1961.

<sup>12)</sup> TASS-Meldung vom 1. Februar 1962.

<sup>13)</sup> Vgl. Neues Deutschland vom 1. März 1963.

<sup>14)</sup> Text der Mitteilung vom 5. August 1961 bei B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 201 f.

<sup>15)</sup> Diese Mitteilung wurde in die Form einer „Erklärung der Regierungen der Warschauer Pakt-mächte“ gekleidet. Text ebd., S. 203 f.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu: G. Wagenlehner, Die politische Bedeutung des Warschauer Paktes. Trotz gewisser Unabhängigkeits-Tendenzen erhöhter Kampfwert der Streitkräfte, in: Soldat und Technik, 1965, Heft 3, S. 115—117 (116).

<sup>7)</sup> Vgl. Neues Deutschland vom 10. Juni 1962.

<sup>8)</sup> Vgl. Neues Deutschland vom 28. Juli 1963.

<sup>9)</sup> Vgl. Neues Deutschland vom 22. Januar 1965.

### III. Die Mitgliedschaft

An der Zahl der Mitgliedsländer der Warschauer Pakt-Organisation hat sich seit ihrer Gründung am 14. Mai 1955 nichts geändert. Artikel 9 Warschauer Vertrag (WV) ermöglicht es zwar anderen Staaten, dem östlichen Militärbündnis beizutreten; von dieser Möglichkeit hat bisher aber kein Land Gebrauch gemacht<sup>16)</sup>. Albanien, das zu den Unterzeichnerländern des Warschauer Vertrags gehört, ist nur noch formell Mitglied dieser Organisation. Der Streit zwischen Albanien, das sich in der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Moskau und Peking auf die Seite Rotchinas gestellt hat, und den übrigen Pakt-Mächten zeichnete sich bereits im Frühjahr 1961 ab. An der vierten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses in Moskau (März 1961), auf der die außenpolitischen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Sowjetunion und Rotchina trotz einer gewissen Annäherung nicht ausgeräumt werden konnten, nahmen albanische Spitzenfunktionäre ostentativ nicht mehr teil. Ohne Beteiligung Albanien fanden auch die fünfte (Juni 1962) und sechste Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses (Juli 1963) sowie die Zusammenkünfte der Verteidigungsminister in Prag (Januar/Februar 1962) und in Warschau (Februar 1963) statt. Zur siebten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses in Warschau (Januar 1965) ist Albanien wieder eingeladen worden. In einer sehr ausführlichen, im Ton scharfen und polemischen Note vom 15. Januar 1965 legte die albanische Regierung dar, warum sie die Einladung ablehnen mußte<sup>17)</sup>.

In dieser Note präzierte die albanische Regierung ihre Einstellung zur Entwicklung des Warschauer Pakts. Sie stellte fest, sie schätze zwar die Haltung der polnischen Regierung, welche die Regierung von Tirana vom Treffen in Warschau informiert habe; aber als Mitglied des Warschauer Pakts könne Albanien nicht einfach eingeladen werden. Albanien

<sup>16)</sup> Der Warschauer Vertrag unterscheidet zwei Gruppen von Mitgliedern: ursprüngliche und solche, die später der Organisation beitreten. Von östlicher Seite wird deshalb der Warschauer Pakt als eine „offene Organisation“ bezeichnet. Vgl. dazu ebd., S. 25 ff. H. H. Mahnke, Das Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft und die Organisation der internationalen Sicherheit, Berlin 1965, S. 178 f. = Band 26 der Schriften zum Öffentlichen Recht.

<sup>17)</sup> Deutscher Text der Note (ATA-Meldung vom 2. Februar 1965) in: Europa-Archiv, 1965, Folge 5, S. D 111—121.

verlangte, daß seine Mitgliedschaft voll wiederhergestellt werde und daß die anderen Warschauer Pakt-Mächte ihre Beziehungen zu Tirana in vollem Umfang wiederaufnehmen. Außerdem bestand die albanische Regierung darauf, über alle Beschlüsse des östlichen Militärbündnisses und über die Besprechungen seit 1961 genauestens informiert zu werden.

Der Politische Beratende Ausschub des Warschauer Pakts nahm von diesem Schreiben Kenntnis und stellte dazu fest, „daß sich die Volksrepublik Albanien weigert, an den Arbeiten des Warschauer Vertrags teilzunehmen“. Albanien antwortete darauf am 29. Januar 1965, indem es gegen die ihm erwiesene „Mißachtung“ protestierte und von einer „großen Verantwortung“ sprach, welche die Mitglieder des Warschauer Pakts auf sich genommen hätten<sup>18)</sup>.

Aus dieser Kontroverse zwischen Tirana und den Warschauer Pakt-Mächten geht klar hervor, daß Albanien formell noch Mitglied des östlichen Militärbündnisses ist. Die manchmal im Westen vertretene Auffassung, nach der das Land aus der Warschauer Pakt-Organisation ausgeschlossen worden sei, ist nicht richtig<sup>19)</sup>. Faktisch ist das Land allerdings aus dem Bündnis ausgeschieden.

Die albanische Regierung hält alle Beschlüsse, die ohne Mitwirkung Tiranas im Politischen Beratenden Ausschub gefaßt worden sind, für rechtswidrig. Solange Albanien noch formell Mitglied des Warschauer Pakts ist, können rechtswirksame Entscheidungen nur getroffen werden, wenn alle Mitgliedsländer daran mitgewirkt haben. Im Warschauer Vertrag fehlt eine Parallelbestimmung zu Art. 6 Abs. 2 der Satzung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe, die von der 16. Ratstagung am 7. Juni 1962 neu formuliert worden ist. Danach sind Entscheidungen der Ratstagung nur dann rechtsgültig, wenn sie mit der Zustimmung der erschienenen Delegationen der Mitgliedsländer getroffen worden sind.

Selbst wenn — was nicht bekannt ist — die Arbeit des Konsultativausschusses des War-

<sup>18)</sup> ATA-Meldung vom 29. Januar 1965.

<sup>19)</sup> Diese Auffassung vertritt beispielsweise R. F. Staar, The East European Alliance System, in: Proceedings, hrsg. vom United States Naval Institute, Annapolis (Maryland) September 1964, S. 26—39 (30).

schauer Pakts auf einer Geschäftsordnung fußt und diese im Sinne der Comecon-Satzung geändert worden ist, so bleiben die Beschlüsse dieses Organs dennoch rechtswidrig. Denn solange Albanien noch formell dem Militärbündnis angehört, hätte die Geschäftsordnung nur in Anwesenheit albanischer Vertreter neu

gefaßt werden dürfen. Für die übrigen Warschauer Pakt-Länder besteht die Möglichkeit, Albanien wegen seines Verhaltens aus dem Bündnis auszuschließen. Solange das nicht geschehen ist, sind die Beschlüsse des Politischen Beratenden Ausschusses nicht rechtswirksam gefaßt worden.

#### IV. Zeitlicher Geltungsbereich

Nach Art. 11 Abs. 1 WV bleibt der Pakt für die Teilnehmerländer 20 Jahre in Kraft und verlängert sich automatisch um weitere 10 Jahre, wenn er nicht ein Jahr vor Ablauf der Frist durch eine entsprechende Erklärung eines Mitglieds gegenüber der polnischen Regierung, bei der die Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, mit Wirkung für den betreffenden Staat gekündigt wird. Da der Warschauer Vertrag das Recht der vorzeitigen Kündigung nicht genau regelt, beurteilt sich der Austritt aus der Organisation nach den

allgemeinen völkerrechtlichen Regeln über multilaterale Verträge. Diese Frage erlangte vor allem während des ungarischen Aufstands 1956 große Bedeutung. Das militärische Eingreifen der Sowjets in die inneren Angelegenheiten Ungarns war deshalb unrechtmäßig, weil der Warschauer Vertrag nur gegen Angriffe von außen schützt. Wegen der gravierenden Verletzung des Warschauer Pakts durch die Sowjets war der Standpunkt der ungarischen Regierung begründet, sich auf ein außerordentliches Kündigungsrecht zu berufen<sup>20</sup>).

#### V. Territorialer Geltungsbereich

Da der Warschauer Pakt nach dem Willen der Signatarmächte einmal in ein gesamteuropäisches System der kollektiven Sicherheit transformiert werden soll (Präambel), beschränkt sich sein räumlicher Geltungsbereich auf europäische Länder. Nur ein Angriff in Europa zieht den Bündnisfall des Warschauer Pakts nach sich. Probleme der Zugehörigkeit außer-europäischer Gebiete — wie etwa in der NATO — treten vorläufig im östlichen Militärbündnis nicht auf.

Trotzdem wirft der territoriale Geltungsbereich des Warschauer Pakts (Artikel 4 WV) vor allem im Hinblick auf Rotchina eine Reihe von Fragen auf, die von der östlichen Völkerrechtslehre bisher nicht klar gelöst worden sind. Amtliche rotchinesische Vertreter nahmen sowohl an der vorbereitenden Konferenz Ende 1954 in Moskau als auch an der konstituierenden Sitzung des Warschauer Pakts im Mai 1955 in Warschau aktiv teil. Am Tag der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags gab der rotchinesische Vertreter eine offizielle Erklärung ab, wonach sich China mit dem Warschauer Vertrag „vollkommen solidarisch erklärt und ihn unterstützt“.

Um eine rechtliche Bindung Pekings an den Warschauer Pakt zu begründen, verweisen mehrere kommunistische Autoren auf den sowjetisch-rotchinesischen Vertrag vom 14. Februar 1950. Jedoch können sie über sein Verhältnis zum Warschauer Vertrag nur wenig aussagen, da sich beide Pakte nur durch die geographische Lage der Sowjetunion berühren, sachlich dagegen so gut wie keine Verbindung zueinander haben. Während der Warschauer Vertrag seine Geltung auf bewaffnete Konflikte im europäischen Raum beschränkt, richtet sich der sowjetisch-chinesische Bündnisvertrag in seinem militärischen und politischen Kern ausschließlich gegen Japan oder gegen einen mit Japan direkt oder indirekt verbündeten Staat. Deshalb haben andere kommunistische Völkerrechtler versucht, die Anlehnung Rotchinas an den Warschauer Pakt nicht positivrechtlich, sondern hilfsweise mit den „Normen des intersozialistischen Völkerrechts“ nachzuweisen. Sie gehen davon aus, daß sich der Warschauer Pakt zwar nach dem Wortlaut nur auf europäische Länder bezieht;

<sup>20</sup>) Dazu im einzelnen B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 28—31.

der in der kommunistischen Völkerrechtslehre geltende Grundsatz der „gegenseitigen Hilfe“ erweitere aber die Geltung des Militärbündnisses über den engeren Teilnehmerkreis hinaus.

Bis zum Bruch zwischen Moskau und Peking lassen sich konkrete Formen einer Zusammenarbeit Rotchinas mit dem Warschauer Pakt nur in politischen Fragen nachweisen. Bis zu diesem Zeitpunkt haben beispielsweise rotchinesische Vertreter im Politischen Beratenden Ausschuß stets mitgewirkt. So nahmen an der ersten, zweiten, dritten und vierten Sitzung des Konsultativausschusses der Warschauer Pakt-Mächte jeweils Vertreter der Volksrepublik China als „Beobachter“ teil.

Der militärische Aspekt der rotchinesischen Beteiligung am Warschauer Militärbündnis ist

scharf von dem politischen zu scheiden. Während Peking bis 1962 mit dem Warschauer Pakt eine sehr begrenzte politische Zusammenarbeit pflegte, ist eine entsprechende militärische Bindung nicht nachzuweisen. Die Volksrepublik China hat keine Truppenkontingente dem gemeinsamen Kommando unterstellt; sie beteiligt sich nicht an der waffentechnischen Vereinheitlichung und nimmt auch nicht an der strategischen Planung im Warschauer Militärbündnis teil. In Übereinstimmung mit dieser Generallinie der chinesischen Außenpolitik haben die bilateralen Pakte Rotchinas mit einigen europäischen Ostblockländern, mit Ausnahme der Sowjetunion, keine militärische Zielsetzung. Es sind nur Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit, die keine Bündnisklausel enthalten.

## VI. Sachlicher Geltungsbereich

Der Warschauer Pakt ist ein Regionalabkommen im Sinne des Artikels 51 der UN-Satzung. Danach sind bi- und multilaterale Verträge zur Abwehr von Angriffen dann zulässig, wenn es sich um den Fall der kollektiven und individuellen Selbstverteidigung handelt. Der Abschluß eines Verteidigungsbündnisses auf der Grundlage des Artikel 51 UN-Satzung ist zwar eine Präventivmaßnahme gegen künftige Aggressionen, er fällt aber nicht unter das Gewaltverbot des Artikel 2 Ziffer 4 UN-Satzung <sup>21)</sup>.

Die Beistandsklausel (Artikel 4 WV) ist das Kernstück des Vertragswerks. Artikel 4 WV legt die automatische Beistandsverpflichtung der Mitglieder für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen oder mehrere Vertragspartner in Europa fest. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 WV steht die Entscheidung, in welcher Weise der angegriffene Staat unterstützt werden soll, im Belieben des Hilfeleistenden. Die „DDR“ bildet hier eine Ausnahme. Während die Art, das Ausmaß und die Richtung der sowjetzonalen Beistandsleistung von den Mitgliedsländern kollektiv bestimmt werden,

entscheidet jedes Mitglied allein über den Beistand zugunsten der „DDR“ <sup>22)</sup>. Die Sonderstellung der „DDR“ ist auch durch den sowjetisch-sowjetzonalen Beistandspakt vom 12. Juni 1964 nicht verändert worden <sup>23)</sup>.

Der Umfang der Hilfeleistung ist nach dem Warschauer Vertrag der weitgehenden subjektiven Entscheidungsfreiheit eines jeden Mitglieds in dem Maße überlassen, wie es „ihm erforderlich erscheint“. Die wichtige Frage, ob der Beistand auch gegen den Willen des Opfers eines bewaffneten Angriffs möglich ist, wird von der kommunistischen Völkerrechtspublizistik unterschiedlich beantwortet. Während der bekannte sowjetische Völkerrechtler und Leiter der Vertragsabteilung des sowjetischen Außenministeriums, Tunkin, diese Frage vorsichtig bejaht, kann nach polnischer Ansicht die Hilfe nur auf Verlangen der Regierung des angegriffenen Staates geleistet werden <sup>24)</sup>.

Daß die östliche Völkerrechtslehre darüber schweigt, ob sich der Warschauer Pakt auch gegen einen bewaffneten Angriff aus der eigenen Mitte richtet, ist nicht erstaunlich. Nach

<sup>21)</sup> Ebd., S. 40.

<sup>22)</sup> Ein Vergleich der gleichermaßen verbindlichen russischen, polnischen, tschechischen und deutschen Vertragstexte führt zu diesem Schluß. Vgl. ebd., S. 42.

<sup>23)</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1. Text in Europa-Archiv, 1964, Folge 13, S. D 325—328 (327).

<sup>24)</sup> B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 43.

marxistisch-leninistischer Auffassung ist ein Konflikt zwischen „sozialistischen“ Staaten undenkbar<sup>25)</sup>. Daher betrachtet sie das War-

schauer Militärbündnis als eine regionale Organisation, die sich nur gegen Aggressionen von außen wendet<sup>26)</sup>.

Zur Realisierung der Ziele und Aufgaben des Warschauer Pakts sehen die Artikel 5 und 6 WV die Bildung zweier Hauptorgane vor: des Politischen Beratenden Ausschusses und des Vereinten Kommandos.

### 1. Politischer Beratender Ausschuß

Aufgaben, Struktur und Vollmachten des Politischen Beratenden Ausschusses sind in Artikel 6 WV und in dem Beschluß über die Bildung des Vereinten Kommandos der Streitkräfte vom 14. Mai 1955 enthalten. Nach diesen Bestimmungen ist der Politische Konsultativausschuß berufen, mit Ausnahme der rein militärischen Fragen die gesamte Leitung der Militärorganisation zu koordinieren. Im Fall einer allgemeinen Abrüstung fielen ihm die politisch wichtige Kompetenz zu, gemäß Artikel 2 Absatz 2 WV die gemeinsamen Maßnahmen politisch-militärischer Art im Ostblock zur Vorbereitung und Durchführung der Abrüstung einschließlich der Kernwaffen zu ergreifen<sup>27)</sup>. Nach Artikel 3 Absatz 1 und 2 WV beraten die in der Warschauer Militärallianz zusammengeschlossenen Länder im Konsultativausschuß über „ihre gemeinsamen Interessen“. Im Bündnisfall wäre dieses Organ verpflichtet, unverzüglich eine gemeinsame Konsultation über militärische Aktionen der Paktländer zu organisieren. Außerdem besitzt der Politische Beratende Ausschuß nach dem Beschluß vom 14. Mai 1955 wichtige Befugnisse

## VII. Organe des Warschauer Pakts

auf militärischem Gebiet. Danach werden „allgemeine Fragen, die die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit und die Organisation der Vereinten Streitkräfte der Teilnehmerstaaten betreffen, im Politischen Beratenden Ausschuß erörtert“, der „entsprechende Beschlüsse fassen wird“. Auf Grund dieser Ermächtigung gehören die Beratung und Beschlußfassung in allen allgemeinen militärischen Fragen des Bündnisses<sup>28)</sup> zu seinen Aufgaben.

Der Politische Beratende Ausschuß ist das höchste politische Organ des Warschauer Pakts, „in den jeder Teilnehmerstaat des Vertrages ein Regierungsmitglied oder einen anderen, besonders ernannten Vertreter delegiert“ (Artikel 6 Absatz 1 WV). In der Regel entsenden die Mitgliedsländer des Bündnisses zu den Tagungen des Konsultativausschusses nicht nur die Regierungschefs, sondern auch andere Regierungsmitglieder. So nahmen an der sechsten Tagung (Juli 1963) außer den Regierungschefs auch die Verteidigungsminister und mehrere Außenminister teil. Auf der siebten Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses (Januar 1965) waren alle Regierungschefs, Verteidigungs- und Außenminister — ausgenommen Albanien — vertreten.

Viel wichtiger jedoch ist, daß die jeweiligen Führer der kommunistischen Parteien der Ostblockländer im Politischen Beratenden Ausschuß die entscheidende Rolle spielen — selbst dann, wenn sie kein Regierungsamt bekleiden. An der ersten Tagung des Politischen Konsultativausschusses in Prag (Januar 1956) nahmen die Parteispitzen nicht teil. An der zweiten Konferenz in Moskau (Mai 1958) wirkten sie zwar mit; im Schlußcommuniqué wurden sie aber erst an zweiter Stelle nach den höchsten Regierungsvertretern aufgeführt. Seit der dritten Tagung in Moskau (Februar 1960) werden die höchsten Parteisekretäre der kommunistischen Parteien an erster Stelle genannt; dann folgen in der Aufzählung die Regierungsvertreter. Diese beherrschende Stellung der Parteivertreter auch im östlichen Militärbündnis ist in Artikel 6 WV nicht vorgesehen.

<sup>25)</sup> Vgl. z. B. G. I. Tunkin, Das Völkerrecht der Gegenwart. Theorie und Praxis, Berlin (Ost) 1963, S. 261: „In den verschiedenen Dokumenten, die zwischen den sozialistischen Staaten abgeschlossen wurden, wird das Prinzip des Nichtangriffs nicht erwähnt, da in den Beziehungen zwischen sozialistischen Staaten für die Anwendung dieses Prinzips keine Grundlage besteht.“ Vgl. auch A. Uschakow, Das bilaterale Paktsystem der europäischen Ostblockstaaten, die Satzung der Vereinten Nationen und das „sozialistische Völkerrecht“, in: Internationales Recht und Diplomatie, 1963, S. 70—91 (85 f.).

<sup>26)</sup> H. H. Mahnke übersieht in „Problem der Einheit der Völkerrechtsgemeinschaft“, S. 189 f., daß kriegerische Auseinandersetzungen zwischen sozialistischen Ländern ideologisch ausgeschlossen sind.

<sup>27)</sup> Vgl. dazu B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 50.

<sup>28)</sup> Ebd., S. 50.

Da der Warschauer Pakt nach kommunistischer Rechtsauffassung eine völkerrechtliche Organisation ist, müßten Entscheidungen von den staatlichen Vertretern getroffen werden. Hinzu kommt, daß nach innerstaatlichem Recht der kommunistischen Länder die kommunistischen Parteien nur die Stellung gesellschaftlicher Organisationen haben. Wie Boris Meissner aber mit Recht ausführt, hat die kommunistische Partei auch in den Verfassungen der Ostblockländer eine juristische Bedeutung<sup>29)</sup>. Deshalb ist ihr Auftreten in den völkerrechtlichen Verbindungen des Ostblocks unter einem rechtlichen Aspekt zu sehen. Im Gegensatz zum Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, wo die Parteikonferenzen auch außerhalb der ordentlichen Organe Beschlüsse über wirtschaftliche Fragen fassen, tagen die gleichen Vertreter im Warschauer Pakt im Rahmen des satzungsgemäß vorgesehenen Konsultativausschusses<sup>30)</sup>.

Auf Grund der Ermächtigung des Artikel 6 Absatz 2 WV wurden auf der ersten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses im Januar 1956 in Prag zwei Hilfsorgane mit Sitz in Moskau gebildet: die Ständige Kommission und das Vereinte Sekretariat. Die Bildung der beiden Hilfsorgane war notwendig, weil der Politische Beratende Ausschuss nicht den Charakter eines permanent tagenden Organs besitzt, das alle mit der Beratung, Unterrichtung und Organisation zusammenhängenden Fragen des Warschauer Pakts zu bewältigen in der Lage wäre.

Die Kompetenzen der Ständigen Kommission erstrecken sich auf die Ausarbeitung von Empfehlungen zu außenpolitischen Fragen der Pakt-Mächte. Über die juristische Kraft dieser Empfehlungen ist keine Aussage möglich, da über die Beratungen dieses Hilfsorgans keine Verlautbarungen veröffentlicht werden<sup>31)</sup>.

Über die Arbeit und Befugnis des Vereinten Sekretariats ist ebenfalls kaum etwas bekannt.

<sup>29)</sup> B. Meissner, Die Rechtsstellung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, in: Jahrbuch für Ostrecht, hrsg. vom Institut für Ostrecht, München 1961, Bd. II, 2. Halbjahresheft, S. 7—29.

<sup>30)</sup> Die einzige Ausnahme war die „Beratung der Ersten Sekretäre der Zentralkomitees der kommunistischen und Arbeiterparteien der Warschauer Vertrags-Länder“ vom 3. bis 5. August 1961.

<sup>31)</sup> B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 51; G. Wagenlehner, Struktur und militärische Bedeutung des Warschauer Paktes, in: Soldat und Technik, 1965, S. 120—127 (123), führt aus, daß sich die Ständige Kommission in der Hauptsache „mit der Koordinierung der Einstellung zu Abrüstungsfragen“ befaßt.

Diesem Organ obliegt vornehmlich die Verwaltung derjenigen Sachgebiete, die der Verwirklichung der Vertragsziele dienen. Daß das Vereinte Sekretariat sehr weitgehende Kompetenzen besitzt, wird daraus geschlossen, daß der Oberkommandierende der Vereinten Streitkräfte, Marschall I. S. Konjew, im Juli 1960 von Marschall A. A. Gretscho abgelöst wurde ohne daß der Konsultativausschuss zu einer so wichtigen Beschlüßfassung zusammengerufen worden wäre.

## 2. Vereintes Kommando

Das zweite Hauptorgan des Warschauer Pakts ist das Vereinte Kommando der Streitkräfte der Pakt-Mächte mit Sitz in Moskau. Seine Rechtsstellung wird durch Artikel 5 WV, den Beschluß der Teilnehmerländer vom 15. Mai 1955 und die zweiseitigen Truppenverträge bestimmt. Die „Vereinten Streitkräfte“ setzen sich aus Kontingenten der nationalen Streitkräfte zusammen, die „nach Vereinbarung zwischen den Parteien diesem auf Grund gemeinsam festgelegter Grundsätze handelnden Kommando zur Verfügung gestellt werden“ (Artikel 5 WV). Die einzige Ausnahme bilden die Streitkräfte der „DDR“. Während alle anderen Mitgliedsländer des Warschauer Pakts von Fall zu Fall nur Teile ihrer Streitkräfte den Kommandos des Militärbündnisses zur Verfügung stellen, ist die „DDR“ vertraglich verpflichtet, ihre gesamten Streitkräfte — sogar einschließlich der in die „Nationale Volksarmee“ eingereichten Grenztruppen — den Kommandos zu unterstellen. Militärpolitisch ist damit die „Nationale Volksarmee“ der Zone gegenüber den anderen Armeen des Bündnisses schlechter gestellt. Für diese diskriminierende Behandlung dürften bei den Sowjets in erster Linie politische Erwägungen und Gründe maßgebend gewesen sein<sup>32)</sup>.

Die Aufgabe des Vereinten Kommandos ist es, die Verteidigungsfähigkeit des Warschauer Pakts zu erhalten und zu stärken, für den Kriegsfall militärische Operationspläne auszuarbeiten, sie zu koordinieren und über die Verteilung der Truppen zu entscheiden. Vor allem obliegt dem Vereinten Kommando die Leitung der Streitkräfte des Warschauer Pakts im Hinblick auf ihre Ausbildung und Ausrüstung sowie ihre Dislozierung.

<sup>32)</sup> G. W. Strobel, NVA und Warschauer Pakt — Die besetzte Zone und ihre bewaffnete Macht eng verflochten, in: Soldat und Technik, 1965, Heft 4, S. 181—184 (182).

Als das Vereinte Kommando gebildet wurde, einigten sich die Mitglieder des Bündnisses darauf, daß der Oberbefehlshaber der Streitkräfte stets ein sowjetischer Offizier sein soll. Dieses Amt hat am 25. Juli 1960 Marschall A. A. Gretschko als Nachfolger Marschall I. S. Konjews übernommen.

Nach dem Beschluß vom 14. Mai 1955 wurde die Dislozierung der Vereinten Streitkräfte auf fremden Territorium der Teilnehmerländer nach Vereinbarung zwischen ihnen durchgeführt. Im Vollzug dieser Abmachung schloß die Sowjetunion mit Polen, Rumänien<sup>33)</sup>, Ungarn und der „DDR“ Truppenverträge<sup>34)</sup>. Sie entschloß sich allerdings zu diesem Schritt erst nach den Ereignissen in Polen und Ungarn 1956. Dem Oberkommandierenden der Streitkräfte des Warschauer Pakts unterstehen die sowjetischen Truppen, die in Polen, der „DDR“ und in Ungarn stationiert sind:

Generalleutnant S. S. Marjakin, Oberbefehlshaber der sowjetischen Streitkräfte in Polen (Gruppe Nord),

Armeegeneral P. K. Koschewoi<sup>35)</sup>, Oberbefehlshaber der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland,

Generaloberst K. I. Prowalow, Oberbefehlshaber der sowjetischen Streitkräfte in Ungarn (Gruppe Süd).

Dem Oberkommandierenden steht ein Stab der Vereinten Streitkräfte zur Seite. Als Stellvertreter des Oberkommandierenden fungieren die Verteidigungsminister der Mitgliedsländer des Warschauer Pakts in ihrer Eigenschaft als Oberbefehlshaber der jeweiligen Streitkräfte:

Marschall M. Spychalski (Polen),

Armeegeneral B. Lomsky (CSSR),

Generaloberst L. Czinege (Ungarn),

Armeegeneral L. Salajan (Rumänien),

Generaloberst D. M. Dshurow (Bulgarien),

Armeegeneral H. Hoffmann („DDR“).

Mit Ausnahme des erst 40jährigen ungarischen Verteidigungsministers haben die Stell-

vertreter des sowjetischen Oberkommandierenden alle eine politische Karriere hinter sich, ehe sie militärische Dienstränge bekleideten. Sämtliche Befehlshaber der sowjetischen Satelliten-Armeen absolvierten eine entsprechende Ausbildung in der Sowjetunion. Sychalski war während des Zweiten Weltkriegs Politikommissar und später Stabschef der kommunistischen Untergrundbewegung in Polen; 1944 kam er durch die Ostfront bis Moskau und kehrte mit der Sowjetarmee nach Polen zurück. Lomsky war im Zweiten Weltkrieg in der Sowjetunion. Salajan war Politikommissar wie Dshurow, der in einer Partisanen-Brigade gekämpft hat. Hoffmann nahm als Politikommissar am spanischen Bürgerkrieg teil und befand sich später in der Sowjetunion. Die persönliche Vergangenheit der „nationalen“ Oberbefehlshaber bietet somit eine gewisse Garantie für ihre Loyalität gegenüber der Sowjetunion<sup>36)</sup>.

Die Befehlswege in den Streitkräften des Warschauer Pakts befinden sich fast ausnahmslos unter sowjetischer Kontrolle. So ist der Oberkommandierende der Streitkräfte in seiner Eigenschaft als Erster Stellvertreter dem sowjetischen Verteidigungsminister verantwortlich. Die Unterstellung der Sowjettruppen in Polen, der „DDR“ und Ungarn — der Gruppe Nord mit dem Hauptquartier in Liegnitz, der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland mit dem Hauptquartier in Wünsdorf, der Gruppe Süd mit dem Hauptquartier in Budapest — gibt dem Oberkommandierenden der Streitkräfte in Friedenszeiten im Fall gemeinsamer Tätigkeit (zum Beispiel gemeinsamer Manöver) Weisungsbefugnis.

Im Hinblick auf die nichtsowjetischen Truppen des Warschauer Pakts ist der Einfluß der Sowjets auf folgende Weise gesichert<sup>37)</sup>:

In jedem Mitgliedsland des Bündnisses — ausgenommen Polen — existiert eine Warschau-Pakt-Militärmission, die dem örtlichen Verteidigungsminister die Weisungen des Oberbefehlshabers der Streitkräfte des Warschauer Pakts übermittelt. Auf den unteren Ebenen ist die formelle Regelung der sowjetischen Einflußnahme unterschiedlich. In der „DDR“, Ungarn und Rumänien befinden sich sowjetische Militärberater im jeweiligen Verteidigungs-

<sup>33)</sup> Der Truppenvertrag zwischen der Sowjetunion und Rumänien ist nach Abzug der sowjetischen Streitkräfte 1958 hinfällig geworden.

<sup>34)</sup> Texte der Truppenverträge bei B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 117—143.

<sup>35)</sup> P. K. Koschewoi wurde am 17. Februar 1965 als Nachfolger von General I. Jakubowski zum Oberbefehlshaber der sowjetischen Truppen in der „DDR“ ernannt. Er war von 1955 bis 1957 Erster Stellvertreter des Oberkommandierenden der Sowjettruppen in der Zone.

<sup>36)</sup> R. F. Staar, East European Alliance System, S. 29; G. Wagenlehner, Struktur und militärische Bedeutung, S. 125.

<sup>37)</sup> R. F. Staar, ebd., S. 35 f.; G. Wagenlehner, ebd., S. 126.

ministerium und zum Teil in den Stäben, bei den Truppschulen sowie in den Planungsabteilungen für die Rüstungsindustrie. Ähnlich liegen die Verhältnisse in Bulgarien und in der Tschechoslowakei. Polen weicht von diesen Normen ab; von dort wurden 1957 die Militärmission und die Militärberater der Sowjetunion abgezogen. Allerdings haben damals etliche Militärberater neben der sowjetischen die polnische Staatsangehörigkeit erworben und sind im Land verblieben. Offiziell

besteht die sowjetische Kontrolle nur durch Verbindungsoffiziere der Sowjettruppen zur polnischen Armee. Eine weitere Klammer um die Truppen des östlichen Militärbündnisses ist der einheitlich nach sowjetischem Vorbild durchgeführte Polit-Unterricht mit den obligatorischen Prüfungen in den Militärschulen. Für den Bündnisfall ist vorgesehen, daß die Armeen in den Ostblockländern in den Verband der sowjetischen Heeresgruppen eingegliedert werden.

## VIII. Der Warschauer Pakt als Instrument der sowjetischen Diplomatie und Propaganda

Der Warschauer Pakt dient den Sowjets nicht nur dazu, ein militärisches Gegengewicht gegen die NATO zu bilden, die Streitkräfte der Mitgliedsländer einheitlich zusammenzufassen und die Bindungen zwischen der Sowjetunion und den europäischen „Volksdemokratien“ aufrechtzuerhalten. Bald nach der Gründung der Militärallianz im Mai 1955 zeigte sich, daß die sowjetische Hegemonialmacht der Warschauer Pakt-Organisation auch einen diplomatischen und propagandistischen Aspekt beimißt. Aus den auf fast allen Tagungen des Politischen Beratenden Ausschusses behandelten Themen geht hervor, daß der Konsultativausschuß nicht so sehr als ein Arbeitsgremium, wohl aber als ein für die Öffentlichkeit bestimmtes Forum zur Festlegung und Verkündung der jeweiligen außenpolitischen Linie Moskaus zu werten ist. Alle außenpolitischen Postulate und Vorschläge des höchsten politischen Organs des Bündnisses sowie seine Verlautbarungen entsprachen den jeweiligen Vorstellungen und Schritten der offiziellen sowjetischen Politik in der betreffenden Periode. Eigene Konzeptionen, die unabhängig von der offiziellen sowjetischen Außenpolitik entwickelt worden wären, gab es nicht. In diesen deklamatorischen Verlautbarungen des Politischen Beratenden Ausschusses traten folgende Probleme immer wieder auf <sup>38)</sup>:

Erklärungen gegen „aggressive Kreise“ in der westlichen Welt, wobei besonders die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland genannt wurden;

Erklärungen gegen die „militärische und revanchistische Entwicklung“ in der Bundesrepublik (und gegen Berlin) <sup>39)</sup>;

<sup>38)</sup> Vgl. dazu G. W. Strobel, Warschau-Pakt-Organisation, S. 42.

Erklärungen zur Unterstreichung der „friedfertigen und friedliebenden Einstellung der DDR“.

Der propagandistische Charakter dieser Erklärungen ist eindeutig; sie erhielten nach der Art der Formulierung auch nur eine solche Funktion von den deklarierenden Ländern selbst zugeschied. Daneben wurden jedoch politische Forderungen aufgestellt, die bestimmte Fragen der Weltpolitik anschnitten und in ihrer Formulierung den Anschein erweckten, als ob sie zur Besserung dieser Verhältnisse und Probleme ernstlich beitragen könnten <sup>40)</sup>. Mit diesen Vorschlägen verfolgen die Warschauer Pakt-Mächte vor allem das Ziel, die militärische Position des Westens in Europa zu schwächen und die Teilung Deutschlands zu legalisieren. Dazu gehörten vornehmlich:

### 1. Forderung nach „Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa“

Diese ständig wiederholte Forderung, die inzwischen mit dem Vorschlag, die atomare Rüstung in Mitteleuropa „einfrieren“ zu lassen, gekoppelt worden ist, geht auf den vom polnischen Außenminister entwickelten und nach

<sup>39)</sup> Gerade die Behandlung der Berlin-Frage zeigt, wie sehr die Verlautbarungen über die Konferenzen des Konsultativausschusses die sowjetische Außenpolitik der betreffenden Periode widerspiegeln. In der Deklaration über die Ergebnisse der fünften Tagung am 7. Juni 1962 wurde noch die „Beseitigung des Besatzungsregimes in Westberlin“ und die „Schaffung einer Freien Stadt Westberlin“ gefordert. In dem Kommuniqué über die siebte Tagung des Politischen Ausschusses vom 19. bis 20. Januar 1965 wird die Berlin-Frage mit keinem Wort erwähnt.

<sup>40)</sup> G. W. Strobel, Warschau-Pakt-Organisation, S. 42.

ihm benannten „Rapacki-Plan“ zurück, der später vom Ersten Sekretär der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei zum „Gomulka-Plan“ erweitert worden ist. Rapacki hatte in seiner Rede vor der 12. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1957 den Plan, in Mitteleuropa eine atomwaffenfreie Zone zu schaffen, begründet und ihn in der Folgezeit mehrmals revidiert. Den Vorschlag, die nuklearen Rüstungen in Mitteleuropa „einfrieren“ zu lassen, unterbreitete Gomulka erstmals am 28. Dezember 1963 in einer Rede in Plock. Am 29. Februar 1964 richtete die polnische Regierung ein Memorandum über das „Einfrieren“ der nuklearen Rüstung in Mitteleuropa an Frankreich, Großbritannien, die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei, die „DDR“, die Bundesrepublik Deutschland, Kanada, Belgien und die Niederlande. Darin wurden die Vorschläge erläutert, die Gomulka am 28. Dezember 1963 zur Frage der Rüstungsbeschränkung in Mitteleuropa vorgetragen hatte. In dem Memorandum heißt es:

„Die polnische Regierung schlägt vor, daß durch das Einfrieren der nuklearen und thermonuklearen Rüstungen prinzipiell die Territorien der Volksrepublik Polen, der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der entsprechenden Territorialgewässer und des Luftraumes erfaßt werden.“<sup>41)</sup>

Die Kernpunkte der von Rapacki und Gomulka entwickelten Pläne wurden in das Kommuniké aufgenommen, das nach der siebten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts im Januar 1965 veröffentlicht worden ist.

F. Luchsinger hat kürzlich in einem Artikel „Polen in den Fesseln der Ostblockpolitik“ die von offizieller polnischer Seite unterbreiteten, von den übrigen Warschauer Pakt-Mächten unterstützten Vorschläge gewürdigt:

„Was die polnische Außenpolitik in den vergangenen Jahren an Plänen und Initiativen produziert hat und zum Teil noch immer mit Hartnäckigkeit propagiert, scheint zwar prima vista von einem Bedürfnis größerer nationaler Bewegungsmöglichkeit inspiriert zu sein. Ein ‚Auseinanderrücken‘ der Großmächte in Europa soll dafür den Raum schaffen. Worauf aber die Pläne einer ‚Entnuklearisierung‘

Mittel- und teilweise Osteuropas (Rapacki) oder eines vorläufigen ‚Einfrierens‘ der Atomwaffen in dieser Zone (Gomulka) hinauslaufen, ist in der Konsequenz schließlich doch die Verfestigung eines sowjetischen Übergewichts auf dem Kontinent. Die eigentliche Bedrohung Westeuropas, die in erster Linie in den in der Sowjetunion stationierten atomaren Mittelstreckenraketen liegt, würde nicht beseitigt, das sowjetische Dispositiv würde überhaupt kaum berührt — während den Amerikanern in Westeuropa durch ein ‚Einfrieren‘ die Hände gebunden würden, durch eine ‚Entnuklearisierung‘ die Basis entzogen werden könnte und das atlantische Bündnis durch eine im Zeichen ‚europäischer Sicherheit‘ erhöhte faktische Unsicherheit auf jeden Fall politisch schwer belastet würde.

Der von Polen suggerierte Handel ist einseitig und wird vom Westen, de Gaulle einstweilen eingeschlossen, nicht als akzeptabel empfunden, wenigstens für so lange, als in Europa der politische Status quo nicht im gleichen Zug korrigiert werden kann. . .

Polnische Sicherheitspolitik ist also nicht auf einen ausgewogenen Kompromiß zwischen West und Ost angelegt. Sie folgt in ihren Grundzügen vielmehr der seit spätestens 1955 offenkundigen Absicht der Sowjetunion, Fragen der europäischen Sicherheit aus ihrem Zusammenhang mit einer politischen Neuordnung herauszutrennen und den Status quo, das heißt vor allem die Teilung Deutschlands, mit Sicherheitsarrangements zu fixieren.“<sup>42)</sup>

## 2. Vorschläge zum Abschluß eines Nichtangriffspakts zwischen den beiden Pakt-Systemen NATO — Warschauer Vertrag

Die sowjetische Diplomatie benutzte nicht nur die Tagungen des Politischen Konsultativausschusses des östlichen Militärbündnisses, sondern auch andere Gelegenheiten dazu, den Warschauer Pakt, sei es als Tauschobjekt gegen die NATO, sei es als Vertragspartei eines Nichtangriffsabkommens, mit dem westlichen Verteidigungsbündnis ins Gespräch zu bringen. Die Warschauer Pakt-Organisation dürfte zunächst, wie aus der Hervorkehrung ihres vorläufigen Charakters durch die sowjetische Diplomatie hervorgeht, hauptsächlich als eine politische Kaufmünze für die NATO gedacht

<sup>41)</sup> Deutscher Text in: Europa-Archiv, 1964, Folge 8, S. D 224 f. (224).

<sup>42)</sup> F. L. (Fred Luchsinger), Polen in den Fesseln der Ostblockpolitik, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 14. Oktober 1965.

gewesen sein. Diese Zeit ist vorbei, seit Moskau den militärischen und politischen Wert des von ihm beherrschten Militärbündnisses sehr hoch veranschlagt.

Die sowjetische Diplomatie will bewußt verschleiern, daß der wesentliche und weitreichende Unterschied zwischen dem westlichen und dem östlichen Militärbündnis in der inneren Verbindung der Vertragsmächte in jedem der Pakt-Systeme untereinander liegt. Alle von östlicher Seite unterbreiteten Vorschläge, die auf eine militärische Schwächung der NATO und des Warschauer Pakts hinauslaufen, lassen die unterschiedlichen Grundlagen beider Pakt-Systeme außer Betracht. Das östliche Pakt-System beruht

a) auf dem neben dem Warschauer Vertrag bestehenden Netz bilateraler Verträge<sup>43)</sup> und  
b) auf den bilateralen Truppenverträgen, die sich zwar aus dem Warschauer Vertrag herleiten, mit diesem jedoch in keiner Weise bezüglich der Gestaltungsdauer gekoppelt sind; ihre Geltungsdauer bestimmt sich allein durch die Dauer der Stationierung sowjetischer Truppen im jeweiligen Staatsgebiet<sup>44)</sup>.

Diesen beiden Vertragssystemen, die nebeneinander den Warschauer Pakt stützen, haben die NATO-Staaten nichts ähnlich Wirkungsvolles entgegensetzen. Die früher in der Kampagne gegen die NATO gemachten Vorschläge, beide Militärbündnisse aufzulösen, ließen sowohl die bilateralen Beistandspakte als auch die Stationierungsverträge unberührt und liefen daher auf eine einseitige Schwächung des westlichen Bündnissystems hinaus<sup>45)</sup>.

Von diesen Vorstellungen sind die Warschauer Pakt-Mächte inzwischen abgerückt. Dafür kehrt in den Verlautbarungen über die Tagungen des Politischen Beratenden Ausschusses ständig der Vorschlag wieder, zwischen dem westlichen und dem östlichen Militärbündnis einen Nichtangriffspakt abzuschließen. Damit, so lautet jeweils die Argumentation der Kommunisten, würde ein „wichtiger Beitrag“ zur „Entspannung“ in Europa geleistet.

<sup>43)</sup> Vgl. dazu in dieser Ausgabe (S. 3 ff.): B. Meissner, Das bilaterale Paktsystem der Sowjetunion in Osteuropa.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu B. Meissner (Hrsg.), Warschauer Pakt, S. 75; G. W. Strobel, Warschau-Pakt-Organisation, S. 47.

<sup>45)</sup> G. W. Strobel, ebd., S. 47: „Dieser Unterschied zur NATO ist jenes trojanische Pferd, das Westeuropa gegenüber Osteuropa gegebenenfalls wehr- und aktionslos machen könnte“.

stet. Das Gegenteil ist jedoch der Fall, da ein Nichtangriffsabkommen zwischen beiden Militärbündnissen zu einer wirklichen Entspannung unbrauchbar ist. Der Abschluß eines Nichtangriffspakts ist vor allem deshalb unnützlich, weil das moderne Völkerrecht sowieso die Staaten zum Nichtangriff verpflichtet.

Die beiden positiven Rechtsgrundlagen sind:

a) Artikel I und II des Briand-Kellogg-Pakts vom 27. August 1928 („Vertrag über die Achtung des Krieges“).

Darin kamen die Vertragspartner überein, „daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten“ (Artikel I). Außerdem vereinbarten sie, „daß die Regelung und Entscheidung aller Streitigkeiten oder Konflikte, die zwischen ihnen entstehen könnten, welcher Art oder welchen Ursprungs sie auch sein mögen, niemals anders als durch friedliche Mittel angestrebt werden soll“ (Artikel II).

b) Zum Briand-Kellogg-Pakt tritt als zweite Rechtsgrundlage für ein Friedenssicherungsrecht — ausgeweitet zu einem generellen Verbot der Gewaltanwendung mit der Einschränkung der Selbstverteidigung — der Artikel 2 Ziffer 4 der Satzung der Vereinten Nationen. Das darin ausgesprochene Verbot der Gewaltanwendung geht über das Kriegsverbot des Briand-Kellogg-Pakts noch hinaus<sup>46)</sup>:

„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Das Friedenssicherungsrecht der UN-Satzung ist klar, unmißverständlich und läßt keinen Zweifel offen. Durch das kategorische Verbot der Anwendung von Gewalt, ja sogar von Drohung mit Gewalt soll jenen unter dem Briand-Kellogg-Pakt in Übung gekommenen Versuchen, dem Kriegsverbot dadurch zu entgehen, daß man die angewendete militärische Gewalt als Nichtkrieg deklarierte, ein Riegel vorgeschoben werden: „Jede Art von militäri-

<sup>46)</sup> Vgl. dazu G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, Stuttgart 1961, S. 352 f.; A. Verdross, Völkerrecht, 5. neubearb. und erw. Aufl., Wien 1964, S. 551; H. Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts, Frankfurt, M./Berlin 1953, S. 63 f.

scher Gewalt soll verboten sein, gleichgültig, wie sie deklariert oder motiviert wird.“<sup>47)</sup>

Die UN-Satzung bindet nur die Mitglieder der Weltorganisation. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland und der „DDR“ gehören alle Unterzeichnerländer der NATO und des Warschauer Pakts den Vereinten Nationen an. Der Briand-Kellogg-Pakt bindet auch jene Länder, die nicht Mitglieder der Weltorganisation sind. Für sie — also auch für die Bundesrepublik und die „DDR“ — bleibt daher der

Vertrag von 1928 unmittelbar geltendes Recht. Der Abschluß eines Nichtangriffspakts zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt ist nicht nur unnützlich, weil das Prinzip des Nichtangriffs längst geltendes Völkerrecht ist, sondern auch gefährlich, weil durch ihn die schon geltenden allgemeinen Sätze des Völkerrechts über den Grundsatz des Nichtangriffs entwertet würden. Über das, was schon ohnehin Rechts ist und gilt, braucht kein Vertrag abgeschlossen zu werden<sup>48)</sup>.

## IX. Die militärische Bedeutung des Warschauer Pakts

Die militärische Stärke der Warschauer Pakt-Organisation hat in den letzten Jahren zugenommen. Neben den 3,8 Millionen Soldaten, die in der Sowjetunion selbst unter Waffen stehen, müssen den Befehlen des Kreml etwa 1 Million Mann aus fremden Streitkräften gehorchen, die in 65 Divisionen gegliedert sind. Rund die Hälfte von ihnen besitzt volle Kriegsstärke, während der Rest personell schwächer ausgestattet ist. Darüber hinaus kann die Sowjetunion innerhalb kurzer Zeit etwa 20 Millionen Reservisten mobilisieren; die übrigen Ostblockländer sind in der Lage, ungefähr 7,2 Millionen Männer, die in ihren Armeen gedient haben, zu den Fahnen zu rufen. Zu einem Teil sind diese Leute freilich in para-militärischen Verbänden organisiert, die sowohl als bodenständige Miliztruppen verwendet als auch für den „verdeckten Kampf“ eingesetzt werden können<sup>49)</sup>.

Die personelle Stärke<sup>50)</sup> und die militärische Ausrüstung der Armee der einzelnen Ostblockländer weisen Unterschiede auf<sup>51)</sup>. Die

Streitkräfte Polens sind neben denen der Tschechoslowakei die stärksten und zugleich die am besten ausgerüsteten und ausgebildeten im außerrussischen Raum. Die polnische Armee zählt zur Zeit 15 Divisionen mit mehr als 200 000 Mann, zu denen mehrere Panzer-Divisionen, eine Fallschirmjäger-Division und eine Marine-Infanterie-Division gehören. Die Luftwaffe ist mit über 1000 Maschinen — einschließlich einer kleinen Marine-Luftwaffe — die größte Ostmittel- und Südosteuropas. Sie ist zur Luftverteidigung und zur taktischen Unterstützung der Erdtruppen in der Lage. Ferner verfügt Polen über eine bescheidene Marine mit einigen Zerstörern und Unterseebooten.

Die ebenso gut ausgebildete und ausgerüstete Armee der Tschechoslowakei hat ein Heer von 14 Divisionen, von denen vier oder fünf Panzer-Divisionen sind, und zählt rund 200 000 Mann. Die Luftwaffe steht, was die Größe betrifft, nur der polnischen nach; sie dient ebenfalls zur Luftverteidigung und zur taktischen Unterstützung des Heeres.

Das Streben Rumäniens nach mehr Eigenständigkeit im Ostblock hat sich auch auf die Beziehungen des Landes zu den anderen Warschauer Pakt-Mächten ausgewirkt. Rumänien ist zwar nach wie vor ein aktives Mitglied des östlichen Militärbündnisses, aber es besteht auf seiner eigenen Interpretation der politischen Rolle der Allianz. So setzte Bukarest im Oktober 1964 einseitig und wahrscheinlich gegen den Willen des Oberkommandos der Pakt-Organisation die Dienstzeit auf 16 Monate herab. Wie reserviert das Land dem Pakt gegenübersteht zeigte sich auch darin, daß Parteichef Ceausescu jede Bezugnahme auf das Bündnis unterließ, als er im Juni 1965

<sup>47)</sup> F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Band: Kriegsrecht, München und Berlin 1962, S. 41.

<sup>48)</sup> Vgl. dazu A. Schubart, Unnützlich und gefährlich. Eine Analyse aus der Sicht des Völkerrechts, in: Die Welt vom 12. Oktober 1963.

<sup>49)</sup> Vgl. dazu W. v. Raven, Wie stark ist der Ostblock? Der kommunistische Aufmarsch gegen Europa, in: Die politische Meinung, 1965, Heft 106, S. 34—43 (36).

<sup>50)</sup> In den folgenden Zahlen sind die Grenz- und Sicherungstruppen der Warschauer Pakt-Länder nicht mit einbezogen.

<sup>51)</sup> Einen ausgezeichneten Überblick über Entstehung, Entwicklung und gegenwärtigen Stand der Armeen der Ostblockländer vermittelte R. L. Garthoff, Die Armeen der Ostblockstaaten, in: Osteuropäische Rundschau, 1965, Heft 10, S. 5—11. Der folgende Überblick stützt sich weitgehend auf Garthoffs Analyse.

vor dem Parteiaktiv der Streitkräfte sprach<sup>52)</sup>. Die Armee Rumäniens erreichte wie fast alle Armeen des Ostblocks ihre größte Stärke 1953; in den Jahren 1955—1958 nahm sie dann ständig ab. Auch 1963/64 wurde sie nochmals zahlenmäßig reduziert. In bezug auf Ausrüstung und Ausbildung steht die rumänische Armee im allgemeinen hinter den Truppen fast aller anderen Länder des Warschauer Pakts zurück. Seit Anfang der sechziger Jahre ist allerdings eine deutliche Besserung zu verzeichnen. Heute verfügen die rumänischen Streitkräfte über acht motorisierte und über eine oder zwei Panzer-Divisionen, die zusammen rund 200 000 Mann zählen. Daneben bestehen noch eine kleine taktische Luftwaffe und eine unbedeutende Marine.

Die Armee Bulgariens wurde in den letzten zehn Jahren modernisiert, während sie von internen und internationalen Entwicklungen unberührt blieb. Doch ist auch Bulgarien von politischen Bewegungen erfaßt worden, und im Frühjahr 1965 waren der Stadtkommandant von Sofia, General Z. Aneff, und — nach dem Eingeständnis der bulgarischen Regierung — mindestens vier weitere Offiziere in eine Verschwörung verwickelt, um das Land auf den Weg größerer nationaler Unabhängigkeit zu führen<sup>53)</sup>. Die bulgarische Armee umfaßt heute 12 Divisionen — davon zwei oder drei mit Panzern — mit mehr als 100 000 Mann. Zahlenmäßig nimmt die Luftwaffe den fünften Platz im Bündnis ein; die Marine ist unbedeutend.

Nachdem der Aufstand vom Oktober 1956 in Ungarn von sieben sowjetischen Divisionen niedergeschlagen worden war, bedurfte es mehrerer Jahre, um eine neue ungarische Armee zu schaffen. Sie ist heute nicht mehr so stark wie vor der Revolution von 1956 und verfügt über sechs Divisionen — zumeist motorisierte Infanterie, aber auch über eine oder zwei Panzer-Divisionen — mit rund 100 000 Mann. Die zur Luftverteidigung und taktischen Unterstützung des Heeres bestimmte Luftwaffe ist sehr klein, aber mit modernen Waffen ausgerüstet.

Die militärische Bedeutung der „Nationalen Volksarmee“ der „DDR“ ist in den letzten Jahren gewachsen. Am 21. April 1965 teilte Armeegeneral Hoffmann, Verteidigungsminister der Zone, mit, daß die „Nationale Volks-

armee“ Mitglied der „I. Strategischen Staffel“ des Warschauer Pakts geworden sei und daß „der Zusammenarbeit mit der Sowjetarmee, der Polnischen und der Tschechoslowakischen Volksarmee eine besondere Bedeutung“ zukomme: „Das ergebe sich vor allem aus der militärgeographischen Lage und den gemeinsamen strategischen Aufgaben gegenüber der Hauptgruppierung der NATO in Mitteleuropa.“<sup>54)</sup> Daraus kann geschlossen werden, daß innerhalb des Warschauer Bündnisses die vier hauptsächlich beteiligten Armeen weitgehend einen einheitlichen Ausrüstungs- und Ausbildungsstand erreicht haben. Zur „I. Strategischen Staffel“ gehören auch die in den westlichen Militärbezirken der Sowjetunion stehenden Truppen, deren Zahl auf etwa 100 Divisionen in voller Kampfstärke geschätzt wird.

Damit ist die Zeit, in der die „Nationale Volksarmee“ der Zone in die zweite Linie verbannt war, vorüber. Diese Entwicklung begann sich schon im Herbst 1961 abzuzeichnen, als Verbände der „Volksarmee“ immer häufiger an gemeinsamen Übungen der Heere des Warschauer Pakts beteiligt wurden. Flotten-Manöver in der Ostsee — im September 1963 und zuletzt im Dezember 1964 —, an denen neben sowjetischen und polnischen auch sowjetzonale Geschwader partizipierten, demonstrierten deutlich, daß auch die Marine in ihrem Ausbildungs- und Ausrüstungsstand nicht mehr hinter den Seestreitkräften der anderen Verbündeten zurücksteht. Für die Luftwaffe dürfte das gleiche gelten. Im Rahmen der in den letzten Jahren von den Sowjets durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung des Luftüberwachungs- und Abwehrsystems in Zentraleuropa ist die Rolle der Luftwaffe und Luftverteidigung der Zone bedeutend gewachsen. Auch die sowjetischen Militärs, an der Spitze der Oberkommandierende der Warschauer Pakt-Organisation, Marschall Gretscho, der seinerzeit die „Volksarmee“ aus der Taufe gehoben hatte, wiesen mehrmals auf das Gewicht der Zonen-Truppen innerhalb des östlichen Militärbündnisses hin.

Daß die Sowjets die Kampfkraft der „Nationalen Volksarmee“ ziemlich hoch ansetzen, bestätigt sich in einer weiteren Beobachtung: Seit geraumer Zeit liefern die Sowjets neuartige Waffen und Geräte mit Vorrang an die

<sup>52)</sup> Vgl. R. L. Garthoff, ebd., S. 6.

<sup>53)</sup> Vgl. dazu die Angaben in: Osteuropäische Rundschau, 1965, Heft 7—8, S. 44 f.

<sup>54)</sup> Vgl. Neues Deutschland vom 22. April 1965: NVA Mitglied der I. Strategischen Staffel. S. auch H. Hoffmann, Bonns Kriegskonzeption durchkreuzen: in: Einheit, 1965, Heft 5, S. 52—62 (57).

„DDR“<sup>55)</sup>. Auffallend ist dabei die Tatsache, daß die „Nationale Volksarmee“ bei ihren Paraden im Herbst 1964 und im Mai 1965 in Ost-Berlin atomare Gefechtsraketen vorwies. Vor allem gab die Militärparade im Mai 1965 dem sowjetzonalen Regime die Gelegenheit, öffentlich zu zeigen, daß der Ausrüstungsstand der mechanisierten Einheiten der „Volksarmee“ inzwischen dem der sowjetischen Truppen in Deutschland angepaßt worden ist. Unter anderem wurden von den „DDR“-Einheiten auch taktische Raketen der Landstreitkräfte mitgeführt. Dabei handelt es sich um Geschosse der Typen „Frog“, die etwa 60 Kilometer weit reichen, und „Scud“, die auf eine Zielentfernung von 250 Kilometern eingesetzt werden können. Zwar hält die sowjetische Besatzungstruppe die nuklearen Ladungen für diese Flugkörper unter ihrem Verschluß. Daß aber Träger-Raketen in der „Nationalen Volksarmee“ vorhanden sind, läßt erkennen, wieviel Wert der Kreml darauf legt, Ost-Berlins Streitkräfte auszuzeichnen. Sowin drückt sich gleichzeitig aus, daß die Sowjetunion die „DDR“ und ihre Armee fest in ihren Händen weiß<sup>56)</sup>.

Albanien, das über eine sehr kleine und schlecht ausgerüstete Armee verfügt, ist, seit es nur noch nominell dem Warschauer Pakt angehört, mit den übrigen Mitgliedsländern des Bündnisses praktisch nicht mehr verbündet. Die albanische Armee umfaßt mehrere Infanterie-Brigaden und zählt rund 25 000 Mann. Die Marine verfügt noch über zwei U-Boote, doch ist deren Einsatzbereitschaft zweifelhaft. Die Luftwaffe ist unbedeutend.

Seit 1955 hat die Sowjetunion den Ländern des Warschauer Pakts erhebliche Militärhilfe geleistet. Daneben haben die Tschechoslowakei und Polen ihre eigene Munitions- und Rüstungsproduktion weiterentwickelt; sie produzieren heute Panzer und Geschütze sowie Düsenmaschinen sowjetischen Typs. Auch Ungarn, Rumänien und Bulgarien stellen Handfeuerwaffen und Munition nach sowjetischen Modellen her. Die Tschechoslowakei hat sogar eigene Konstruktionen beigesteuert, darunter eine Düsenmaschine, die inzwischen von anderen Pakt-Ländern, auch von der Sowjetunion, übernommen wurde. In der „DDR“ ist ein allzu ehrgeiziger Versuch, eine eigene Flugzeugindustrie aufzubauen, 1961 wieder fallengelassen worden. So sind die Länder des Warschauer Pakts mittlerweile mit modernen

Waffen und Geräten sowjetischer Typen ausgerüstet worden, die zum Teil aus eigener Produktion stammen, zum größten Teil aber von der Sowjetunion zur Verfügung gestellt werden. Während dieser Modernisierungsprozeß im Gang war, ist die personelle Stärke der Pakt-Armeen von 1955 bis 1960 um fast ein Drittel herabgesetzt worden. Seit 1960 hat es zwar einige Veränderungen gegeben — eine Verstärkung 1961 während der von den Sowjets heraufbeschworenen Berlin-Krise, geringe Reduzierungen 1962 und 1963 —, doch blieb die Gesamtstärke der Streitkräfte ziemlich stabil bei rund 1 Million Mann<sup>57)</sup>.

Heute halten die Sowjetunion und die übrigen Warschauer Pakt-Länder zusammen etwa 71 000 Kampfpanzer, 63 500 Artilleriegeschütze, nahezu 33 000 Granatwerfer, über 27 000 Flugabwehr-Kanonen, mehr als 15 000 taktische Kampfflugzeuge, nicht ganz 300 große und rund 1800 kleine Kriegsschiffe sowie knapp 500 Unterseeboote einsatzbereit<sup>58)</sup>. In großer Zahl und Vielfalt kommen Raketen für das Gefechtsfeld und für den taktischen Bereich hinzu. Dabei läßt die technische Entwicklung des konventionellen Waffenarsenals der Roten Armee und der Streitkräfte der übrigen Pakt-Mächte die Tendenz erkennen, die Feuerkraft, die Beweglichkeit und den Panzerschutz zu erhöhen<sup>59)</sup>. Bedeutend verbessert wurde auch die Infrastruktur.

Es gibt keine Anzeichen dafür, daß die Sowjets irgendeiner der mit ihr verbündeten Armeen Atomwaffen zur Verfügung gestellt haben. Es ist auch unwahrscheinlich, daß sie es jemals tun werden. Die Kontrolle über Atomwaffen betrachtet der Kreml als sein absolutes und ausschließliches Recht<sup>60)</sup>.

Die Sowjets haben den Streitkräften der Bündnisarmeen moderne Luftwarngeräte, Luftabwehrraketen und Jagdflugzeuge geliefert, nicht nur um diese Länder mit einer modernen Luftverteidigung zu versehen, sondern auch

<sup>57)</sup> Vgl. dazu G. W. Strobel, Warschau-Pakt-Organisation, S. 44 f.; R. L. Garthoff, Armeen der Ostblockstaaten, S. 13.

<sup>58)</sup> Vgl. dazu die Übersicht: Militärische Stärken Warschaupakt — NATO, in: Soldat und Technik, 1965, Heft 4, nach S. 188.

<sup>59)</sup> W. v. Raven, Wie stark ist der Ostblock?, S. 36 f.

<sup>60)</sup> Daran ließ Marschall Gretschkos Beitrag aus Anlaß der zehnjährigen Wiederkehr des Abschlusses des Warschauer Pakts keinen Zweifel. Vgl. Prawda vom 13. Mai 1965. Vgl. auch F. Ermarth, The Warsaw Pact on the Bloc Agenda, in: Radio Free Europe Research — Communist Area vom 16. September 1965, S. 4.

<sup>55)</sup> W. v. Raven, Wie stark ist der Ostblock, S. 39; R. L. Garthoff, Armeen der Ostblockstaaten, S. 10.

<sup>56)</sup> W. v. Raven, ebd., S. 39.

um die Luftverteidigung der Sowjetunion selbst zu verbreitern. Jedoch haben sie ihren Verbündeten keine strategischen Offensivwaffen gegeben — weder Mittelstrecken-Bomber noch Mittelstrecken-Raketen. Ebenso hielten es die Sowjets nicht für erforderlich, eigene derartige Waffen in anderen Ländern zu stationieren. Die Organisation der Luftverteidigung ist aber heute enger mit derjenigen der Sowjetunion verbunden. So ist Marschall W. Sudets, Oberbefehlshaber der sowjetischen Luftverteidigung, 1964 öffentlich als Oberbefehlshaber der Luftverteidigung des Warschauer Pakts bezeichnet worden <sup>61)</sup>.

Die wichtigsten Indizien für die militärische Stärke des Warschauer Bündnisses sind vor allem die seit Herbst 1961 durchgeführten gemeinsamen Manöver <sup>62)</sup>. Damals, als die Lage in Berlin gespannt war, fand das erste große Manöver statt, an dem sowjetische, polnische, tschechoslowakische und Zonen-Verbände teilnahmen. Im April 1962 hielten sowjetische, ungarische und rumänische Truppen Übungen in Ungarn ab. Im Herbst 1962 führten die Armeen der Sowjetunion, Polens und der „DDR“ auf der einen und die Streitkräfte Rumäniens, Ungarns und der Tschechoslowakei auf der anderen Seite je ein gemeinsames Manöver durch. Im Juni 1963 übten rumänische und sowjetische Einheiten mit bulgarischen Verbänden in Bulgarien. Die ersten größeren Manöver von Streitkräften des Warschauer Pakts, die unter der Leitung eines nichtsowjetischen Offiziers, des Zonen-Generals Hoffmann, standen, fanden im September 1963 in der „DDR“ statt; an ihnen nahmen sowjetische, polnische, tschechoslowakische und Zonen-Truppen teil. Im Frühjahr 1964 leitete der Oberbefehlshaber der tschechoslowakischen Armee, General Lomsky, eine Übung sowjetischer, tschechoslowakischer und Zonen-Verbände. Im Herbst 1964 sah wiederum Bulgarien gemeinsame Manöver. Im Frühjahr 1965 fand eine gemeinsame Übung sowjetischer und sowjetzonaler Streitkräfte im Raum westlich Berlins statt, die von Stäben beider Länder gemeinsam geleitet wurde. Die bisher letzte gemeinsame Übung wurde in der zweiten Oktober-Hälfte 1965 im südwestlichen Teil der Sowjetzone durchgeführt. An diesen mehrtätigen Herbst-Manövern beteiligten sich Truppenteile und Verbände aller Waffengattungen der Sowjetarmee, der polnischen und der tschechoslowakischen Armeen

sowie der „Nationalen Volksarmee“ der Zone. Militärisches Ziel der Übung, die unter der Leitung des Oberkommandierenden der in der Sowjetzone stationierten Sowjettruppen, Armeegeneral P. K. Koschewoi, stand, war die Erprobung der Gefechtsbereitschaft und des taktisch-operativen Zusammenwirkens kombinierter Verbände unter modernen Kampfbedingungen. Der gegen die Bundesrepublik gerichteten militärischen Machtdemonstration lag die Strategie einer kommunistischen „Vorwärtsverteidigung“ zugrunde, nach der ein potentieller Angreifer nicht nur aufgehalten, sondern zurückgeworfen werden soll. Die Planungen der Warschauer Pakt-Mächte gehen offensichtlich von der irrealen Voraussetzung einer möglichen Aggression der NATO aus,

Die militärische Bedeutung des Warschauer Pakts besteht darin, daß die Streitkräfte der Ostblockländer einheitlich zusammengefaßt werden und daß die Einheitlichkeit der militärischen Operationen nach sowjetischen Direktiven gewährleistet ist. In der Existenz der kommunistischen Armeen erblicken die sowjetischen Führer außerdem ein Mittel, die kommunistische Herrschaft in diesem Raum aufrechtzuerhalten. Das Verhalten der ungarischen Armee im Jahre 1956 bedeutete für die Sowjets ein großer Schock, der auch heute noch nachwirkt. Trotzdem haben sie es für richtig gehalten, die Modernisierung der Pakt-Armeen zu fördern. Durch die Anwesenheit starker sowjetischer Garnisonen in Ungarn, Polen und vor allem in der „DDR“ sollen mögliche Aufstände verhindert oder unterdrückt werden <sup>63)</sup>. Der Warschauer Pakt ist kein Verteidigungsbündnis wie die NATO, sondern ein Instrument der Sowjetunion zur Sicherheit ihrer Hegemonie. Sie wertet die Allianz als eine Offensivbasis gegen das westliche Verteidigungsbündnis.

In jüngster Zeit wird immer deutlicher, daß die sowjetische Führung mit dem Warschauer Pakt noch einen anderen, vornehmlich politischen Zweck verbindet. In der östlichen Militärallianz hat der Kreml stets ein Mittel zur Aufrechterhaltung der Disziplin und politischen Einigkeit unter den kommunistischen Ländern des Bündnisses gesehen. Zwar stand dieser Gedanke 1955, als sich im Ostblock noch keine nennenswerten Auflockerungstendenzen zeigten, noch nicht so sehr im Vordergrund; heute spielt er aber eine entscheidende Rolle.

<sup>61)</sup> R. L. Garthoff, *Armeen der Ostblockstaaten*, S. 13.

<sup>62)</sup> Vgl. dazu R. L. Garthoff, *ebd.*, S. 13 f.

<sup>63)</sup> R. L. Garthoff, *ebd.*, S. 14.

Auf diese Problematik hat R. L. Garthoff kürzlich eindringlich hingewiesen:

„Mit dem spürbaren Nachlassen der Disziplin in der kommunistischen Bewegung in Osteuropa — durch die relativ selbständige Politik Rumäniens evident — und mit dem Versagen des COMECON als Instrument der politischen Einigung hat die Bedeutung des Warschauer Pakts in diesem Zusammenhang erheblich zugenommen. Nach wie vor bietet der Pakt eine gemeinsame militärische Organisation, gemeinsame Planung, einheitliche Doktrin und standardisierte Ausrüstung, aber die Frage politischer Übereinstimmung oder Divergenz ist eindeutig zu einer fundamentalen und damit erstrangigen Frage geworden.

Die Länder Osteuropas haben etwas unterschiedliche Ziele. Sie alle sind nach wie vor, wenn auch in Abstufungen, politisch und ideologisch miteinander verbunden. Sie alle betrachten ihre Streitkräfte und vermutlich auch den Warschauer Pakt als Mittel zur Erhöhung ihrer Sicherheit. Prestigebedürfnis und Tradition spielen beim Unterhalt eigener Armeen ebenfalls eine Rolle. Schließlich stellen die Streitkräfte ein wichtiges Medium der politischen Erziehung und bis zu einem gewissen Grad der technischen Ausbildung dar. Es ist freilich kaum vorstellbar, daß es einem Mitglied gelingen könnte, aus dem Pakt auszuscheiden, falls es dies wünschte (Albanien ausgenommen). Die ungarische Absicht, den Pakt zu verlassen, hat 1956 den sowjetischen Führern den letzten Anstoß zur Intervention und zur Beseitigung der Regierung gegeben.

Jedoch entwickelt sich der Warschauer Pakt zu einer konventionellen Allianz. Zwar bindet er die Mitgliedstaaten noch aneinander, doch ist er keine bloße Verwaltungsmaßnahme mehr, um die einzelnen Armeen unter sowjetischer Kontrolle zu koordinieren. Die Sowjetunion wird zweifellos auch weiterhin die militärische Planung des Pakts beherrschen, aber die sowjetischen Führer können nicht mehr sicher sein, daß sich die übrigen Mitgliedstaaten unter allen Umständen auf bestimmte Vorstellungen und Pläne festlegen lassen. Rumänien ist den Weg zur Wiederherstellung seiner nationalen Prärogative gegangen, und zwar auch in Bereichen, die sich auf die militärische Allianz auswirken, und andere Länder werden diesem Beispiel folgen. Der Warschauer Pakt ist immer noch und mehr denn je das entscheidende Instrument zur Koordinierung der osteuropäischen Koalition, aber ge-

rade als solches muß er die Wandlungen der politischen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten spüren und widerspiegeln.“<sup>64)</sup>

Diese Analyse wird durch die Politik bestätigt, welche die Sowjetführung seit Anfang 1965 gegenüber den Ostblockländern treibt. Die sowjetische Außenpolitik ist vor allem darum bemüht, die erschütterte Hegemonie Moskaus im kommunistischen Block wiederherzustellen. Vornehmlich scheint sich Parteichef Breshnew zu energischerem Handeln entschlossen zu haben<sup>65)</sup>.

Offensichtlich steht diese Haltung mit der allgemeinen Versteifung in innenpolitischen und ideologischen Fragen in Einklang. Sie dürfte auch dadurch begünstigt worden sein, daß der Druck Rotchinas auf die Sowjetunion infolge der schweren Rückschläge, die Peking in Asien und Afrika in letzter Zeit einstecken mußte, beträchtlich nachgelassen hat. Vor diesem Hintergrund hat sich der Kreml nunmehr an die Bereinigung vernachlässigter Fragen im Umgang mit den Ostblockländern gemacht<sup>66)</sup>.

Auf einer Freundschaftskundgebung anlässlich des Besuchs einer Delegation aus der Tschechoslowakei sagte Parteichef Breshnew am 14. September 1965 im Kreml-Palast, daß „die Verteidigung der Länder des Sozialismus gegen die imperialistischen Umtriebe eine weitere Festigung der Einheit der sozialistischen Staatengemeinschaft erfordert: Die gegenwärtige Situation rückt die Aufgabe der weiteren Vervollkommnung der Organisation des Warschauer Vertrages — dieses mächtigen Verteidigungsinstrumentes der sozialistischen Welt — auf die Tagesordnung.“<sup>67)</sup>

<sup>64)</sup> R. L. Garthoff, ebd. S. 14.

<sup>65)</sup> Einen Konsolidierungsversuch im Rahmen des Warschauer Pakts unternahm der Kreml bereits auf der siebten Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses im Januar 1965 in Warschau. Vgl. dazu V. M. (Victor Meier), Kommunistisches Gipfeltreffen in Warschau, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 18. Januar 1965.

<sup>66)</sup> Vgl. dazu o—k. (Alexander Korab), Moskau und seine osteuropäischen Partner, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 16. September 1965; ders., Härterer sowjetischer Druck auf die Satellitenstaaten, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 27. Oktober 1965.

<sup>67)</sup> Vgl. Prawda und Neues Deutschland vom 15. September 1965. Den gleichen Gedanken wiederholte L. Breshnew in seiner Rede vom 23. Oktober 1965 in Kiew. Vgl. Prawda vom 24. Oktober 1965. S. dazu A. Korab, Härterer sowjetischer Druck, ebd.

Der sowjetischen Führung geht es aber nicht nur darum, Emanzipationstendenzen in einzelnen Ostblockländern entgegenzuwirken, sondern auch um die „Festigung des sozialistischen Systems und seiner Rolle in der Weltarena“<sup>68)</sup>.

<sup>68)</sup> L. Breshnew am 29. September 1965 auf dem Plenum des Zentralkomitees der KPdSU. Text der Rede in: Beilage der Zeitschrift „Sowjetunion heute“, Nr. 20 vom 16. Oktober 1965, S. 16—23 (21).

Um dieses Ziel zu erreichen, bedient sich der Krenl auch des Warschauer Pakts<sup>69)</sup>.

<sup>69)</sup> L. Breshnew, ebd.: „Die komplizierte internationale Lage zwingt uns, der militärischen Zusammenarbeit der Länder des Sozialismus besondere Aufmerksamkeit zu schenken... Insgesamt kann man sicher sagen, daß es uns gelungen ist, eine beträchtliche Aktivierung der Beziehungen der Sowjetunion zu den sozialistischen Bruderländern Europas zu erreichen. Dadurch wurde das brüderliche Bündnis der sozialistischen Länder gefestigt, erhielt die Stimme der im Warschauer Vertrag vereinten Staaten in der internationalen Arena ein größeres Gewicht.“

# Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON)

## I. Die Entstehung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe

Den äußeren Anlaß für die Errichtung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe<sup>1)</sup> bildete die Notwendigkeit, der OEEC von sowjetischer Seite eine ähnlich geartete Wirtschaftsorganisation entgegenzusetzen und die Volkdemokratien von einer Beteiligung an dem Marshall-Plan abzuhalten. Unter dem Druck des Kremls zogen Polen, die Tschechoslowakei und Jugoslawien ihre Zusagen für die Teilnahme an der Pariser Konferenz über ein Wiederaufbauprogramm für Europa zurück und nahmen auf Grund des sogenannten Molotow-Plans an den vorbereitenden Arbeiten für die Errichtung einer osteuropäischen Wirtschaftsorganisation unter Führung der Sowjetunion teil.

Am 25. Januar 1949 gründeten die Vertreter der Sowjetunion, Bulgariens, Ungarns, Polens, Rumäniens und der Tschechoslowakei auf einer Wirtschaftskonferenz in Moskau einen Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe<sup>2)</sup>. Im Februar 1949 wurde Albanien und im September 1950 die „DDR“ in die Organisation aufgenommen. Jugoslawien war schon damals an einem Beitritt zum Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RgW) interessiert, wurde aber auf Grund des Konflikts mit Moskau und dem Kominform nicht zur Gründungskonferenz zugelassen. Erst nach der Beilegung dieses Konflikts im Frühjahr 1955 erhielten die jugoslawischen Vertreter auf der Berliner Ratstagung im Mai 1956 den Status eines Beobachters.

Infolge der erneuten Spannungen mit dem Ostblock war es Jugoslawien nach 1958 nicht mehr möglich, an den Arbeiten des RgW teilzunehmen. Auf dem Hintergrund des sowjetisch-chinesischen Konflikts kam es zu einer

<sup>1)</sup> Diese Untersuchung stützt sich im wesentlichen auf die Arbeit des Verfassers, *Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON)*, Köln 1962 = *Dokumente zum Ostrecht*, Bd. 2, und die Fortsetzung des gleichen Themas, in: J. Hacker/A. Uschakow, *Die Integration Osteuropas 1961—1965*, die im Frühjahr 1966 als Bd. 7 der Reihe *Dokumente zum Ostrecht* erscheinen wird.

<sup>2)</sup> Als Gründungsdokument existiert nur das Kommuniqué über die Konferenz, das von der Völkerrechtslehre als Vertrag qualifiziert wird.

allmählichen Annäherung Jugoslawiens an die von der Sowjetunion geführte kommunistische Staatengruppe, die mit dem Assoziierungsvertrag Jugoslawiens beim RgW vom 17. September 1964 einen vorläufigen Abschluß erreichte. Von den asiatischen Volkdemokratien gehört nur die Mongolei seit dem 6. Juni 1962 dem RgW an. Die Volksrepublik China entsandte „Beobachter“ zu den Ratstagungen zwischen

### INHALT

- I. Die Entstehung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe
- II. Die Entwicklung des Comecon
- III. Die Verfassung des Comecon
  - 1. Die Rechtsgrundlagen
  - 2. Ziele und Grundsätze
  - 3. Die Mitgliedschaft
  - 4. Funktionen und Vollmachten
  - 5. Organe des Comecon
- IV. Die Spezialorganisationen des Comecon

1956 und 1961; seit 1957 bzw. 1958 arbeiten Nord-Korea und Nord-Vietnam (ohne Mitgliedschaft) mit der östlichen Wirtschaftsgemeinschaft zusammen. Die asiatischen Volkdemokratien gehören mit Ausnahme der Mongolei nicht als Vollmitglied dem RgW an, sie können aber in Wirtschaftsfragen ihre Meinungen darlegen, Auskünfte und Unterlagen anfordern und eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten des RgW organisieren.

Aus dem Gründungskommuniqué des RgW geht hervor, daß die neue kommunistische Wirtschaftsorganisation von der sowjetischen Führung einerseits als Gegenzug zum Marshall-Plan, andererseits als ein weiterer Schritt zur Integration der europäischen Ostblockländer ausersehen war. Den Ausgangspunkt dieser Entwicklung bildete der verstärkte Ausbau

des bilateralen Paktsystems seit 1948 und die beschleunigte Angleichung der einzelnen Nationalwirtschaften an das sowjetische Wirtschaftsmodell. Nach der militärisch-politischen Abschirmung des von ihr beherrschten Raumes begann die Sowjetunion mit der wirtschaftlich-regionalen Integration des „sozialistischen Weltmarktes“. Durch die Errichtung des Comecon sollte gemäß dem Gründungsbeschluß diese Entwicklung weiter forciert und eine „weitgehende wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zwischen der Sowjetunion und ihren Satelliten herbeigeführt werden.

Obwohl die internationalen Wirtschaftsorganisationen den Abbau der bilateralen Lenkung bedeuten, hielten die Sowjets auch nach der Gründung des RgW an dem bewährten und für sie günstigen System des strengen Bilateralismus fest, das es ihnen besser als die neuerrichtete multilaterale Organisation ermöglichte, ihr wirtschaftliches Übergewicht zur Geltung zu bringen sowie durch Intensivierung des Außenhandels mit Hilfe der lang-

fristigen Handels- und Zahlungsverträge eine Umschaltung des bisher vornehmlich westlich orientierten Außenhandels der Volksdemokratien herbeizuführen. Der Gedanke der Multilateralität, der Gemeinsamkeit, setzt voraus, daß jeder Staat mit jedem anderen in Rechtsbeziehungen tritt und gleichzeitig auch allen gemeinsam gegenüber berechtigt und verpflichtet ist. Im Rahmen des Comecon wurden zwar die einzelnen Volkswirtschaften multilateral zusammengefaßt, es kam aber nicht zur gegenseitigen Verflechtung der Beziehungen, weil die erste Integrationsphase nach dem Bedarf der Sowjetunion ausgerichtet war<sup>9)</sup>. In Verbindung mit den gemischten Gesellschaften, die aus der ersten Zeit der Nachkriegsentwicklung stammten, fand eine Gleichschaltung des Außenhandels der Volksdemokratien, aber keine Multilateralisierung statt. Die Geschichte des RgW ist bis auf die Gegenwart von den Reformversuchen ausgefüllt, das Problem der multilateralen Wirtschaftsbeziehungen im Ostblock zu lösen.

## II. Die Entwicklung des Comecon

Diese Tätigkeit des RgW beschränkte sich in den ersten Jahren nach seiner Gründung hauptsächlich auf die Ausarbeitung genereller Richtlinien für den Warenaustausch. In dieser Phase, die bis 1954 andauerte, wurde das Außenhandelsverfahren mittels des staatlichen Außenhandelsmonopols vereinheitlicht. Diese mehr äußerliche Homogenität der einzelnen nationalen Volkswirtschaften konnte nicht verhindern, daß die bisherige autarke Wirtschaftspolitik, die sich am Schema der sowjetischen Wirtschaftsentwicklung orientierte, weiter fortgeführt wurde. Die vom RgW ausgehenden Integrationstendenzen waren in dieser Periode nicht stark genug, um die nationale Wirtschaftspolitik auf der Grundlage des Staatshandels aufzulockern; denn das Außenhandelsmonopol ist ein systemnotwendiger Bestandteil einer zentralen Verwaltungswirtschaft nach sowjetischem Vorbild. Es läßt den Außenhandel zur Funktion der Außenpolitik werden. Diese verfassungsmäßige Kompetenz ist ein wesentlicher Teil seiner politischen

Souveränität und die wirtschaftliche Integration bedeutet dort die Aufteilung der politischen Macht.

Stärker als in den westeuropäischen Gemeinschaften wird der wirtschaftliche Integrationsprozeß im RgW von der politischen Auseinandersetzung geprägt. Auf der Januar-Gründungskonferenz 1949 in Moskau waren sich die Schöpfer des RgW nicht mal über die genaue Struktur der Wirtschaftsorganisation im klaren. Man hat beschlossen, eine Wirtschaftsgemeinschaft zu errichten, ohne ihre Kompetenzen, Gliederung und Befugnisse näher zu bestimmen. Bis zehn Jahre später eine formelle Satzung des RgW von den Mitgliedsländern angenommen wurde, richtete sich die Tätigkeit und Organisationsform des RgW nach den ad-hoc-Beschlüssen der Ratstagungen.

Die 1. Tagung des RgW vom 26. bis 28. April 1949 in Moskau konstituierte endgültig die östliche Gemeinschaft als eine internationale Wirtschaftsorganisation und legte ihre Hauptaufgaben fest. Man hat vereinbart, den Außenhandel zwischen den Mitgliedsländern als Mittel der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auszubauen. Schon auf der ersten Ratstagung tauchte das bisher nicht gelöste Problem der

<sup>9)</sup> So führten z. B. die sowjetischen Anweisungen zum Ausbau der Werftindustrie in der „DDR“ und Polen, die in der zweiten Integrationsstufe als eine „konstante Größe“ in die internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung aufgenommen worden ist.

Preise und der Verrechnung innerhalb der Gemeinschaft auf.

Die 2. Tagung des RgW vom 25. bis 27. August 1949 in Sofia erörterte Grundsätze und Maßnahmen für eine wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit der Ratsländer und hat entsprechende Empfehlungen für zweiseitige Verträge ausgearbeitet. Die politische Gleichschaltung der Volksdemokratien und der Übergang zur langfristigen Wirtschaftsplanung blieb nicht ohne Einfluß auf den Comecon. Auf der zweiten Ratstagung wurde beschlossen, daß neben den jährlichen Handelsverträgen langfristige, den nationalen Fünfjahrplänen angepaßte Abkommen geschlossen werden sollen. Eine der augenfälligsten Leistungen des Comecon ist sicher die internationale Vereinheitlichung des Warenkaufrechts, die in Sofia 1949 begann und über zweiseitige Lieferbedingungen und formularmäßige Kontrakte schließlich zur multilateralen Lösung dieses schwierigen Problems in den Allgemeinen Lieferbedingungen des RgW von 1958 führte <sup>4)</sup>.

Auf der 3. Ratstagung vom 24. bis 25. November 1950 in Moskau beriet man über wirtschaftliche Fragen, die durch die Koreakrise auf dem Weltmarkt ausgelöst wurden. Die Verteuerung der Rohstoffe zwang die kommunistischen Länder, ihr bis dahin beibehaltenes System der Weltmarktpreise aufzugeben und den gegenseitigen Handel auf künstlich fixierten Preisen aufzubauen. Infolge des westlichen Embargos für strategisch wichtige Güter mußte sich der RgW mit der Frage der Umorganisation seines Handels befassen. Auf dieser Tagung spielte auch die Koordination der ab 1951 beginnenden Fünfjahrpläne eine wichtige Rolle.

Zwischen 1950 und 1954 fanden während der Alleinherrschaft Stalins keine Ratstagungen statt. Erst nach seinem Tode leitete die 4. Tagung des RgW vom 26. bis 27. März 1954 in Moskau einen neuen Abschnitt der Entwicklung ein. In den Mittelpunkt seiner Aufgaben wurden jetzt die Abstimmung der Produktion und die Schaffung neuer Kapazitäten gestellt. Es hat sich nämlich in der Vergangenheit gezeigt, daß ein einfacher Warenaustausch ohne gleichzeitige Koordination der Produktion unter Beibehaltung des nationalen Volkswirtschaftsrahmens zum Ausbau von Industriezweigen geführt hatte, die nicht so sehr vom ökonomi-

schen als vielmehr vom nationalen Prestige diktiert waren. Diese Entwicklung wurde noch dadurch gefördert, daß die volksdemokratischen Länder nicht untereinander, sondern ausschließlich vertikal nach dem sowjetischen Gravitationszentrum ausgerichtet waren. Diesem „Scheinmultilateralismus“ lag die Idee einer komplexen nationalen Wirtschaftspolitik zugrunde, die eine wirtschaftliche Integration hemmte. Auf der 4. Ratstagung wurde grundsätzlich anerkannt, den einseitigen Bilateralismus mit der Sowjetunion im Rahmen des Comecon zu beenden. Nach den Beschlüssen der Ratstagung sollten zuerst die Volkswirtschaftspläne der Volksdemokratien untereinander und in der zweiten Stufe mit dem Entwicklungsplan der Sowjetunion abgestimmt werden. Es war auch daran gedacht, den Schwerpunkt vom Außenhandel auf die Koordination der Produktion mit Hilfe der zwischenstaatlichen Investitionsplanung zu verlagern. Diese Aufgabe erwies sich aber als so kompliziert, daß erst 1962 überhaupt theoretisch die Investitions-Frage im RgW erörtert werden konnte. Im Jahre 1954 machte sich das veränderte politische Klima nach dem Tode Stalins auch im Comecon bemerkbar. Da die staatspolizeilichen Klammern, die unter Stalin in erster Linie die Einheit des Ostblocks verbürgten, an Spannkraft einbüßten, war eine Änderung der bisherigen Methoden der Wirtschaftsintegration notwendig. Die neue wirtschaftspolitische Konzeption zielte nunmehr primär auf die Koordinierung der nationalen Produktionspläne und eine internationale Arbeitsteilung innerhalb des Ostblocks hin. Damit mußte auch dem RgW eine weitaus größere Bedeutung zufallen, als dies in der ersten Phase seiner Entwicklung am Ausgang der Stalin-Ära der Fall war. Das zunehmende politische Bewußtsein der Volksdemokratien und die dadurch bedingte Differenzierung der Rechtspositionen innerhalb des Ostblocks wirkte sich auf die Willensbildung und die Organisationsform des RgW aus. Um zu verhindern, daß die wirtschaftliche Integration, wie unter Stalin, allein nach Moskaus Direktiven gelenkt wird, beschloß die 4. Ratstagung, die Zusammenkünfte im RgW mindestens zweimal im Jahr durchzuführen. Außerdem wurde das bisherige Büro in ein Sekretariat umgewandelt und ein neues Organ des RgW, die Tagung der Ländervertreter im Rat, etabliert.

Auf der 5. Tagung des Rates vom 24./25. Juni 1954 in Moskau stand erneut die Abstimmung der Investitionen im Mittelpunkt der Beratung. Darüber hinaus hat man die Prioritätsskala

<sup>4)</sup> Vgl. D. A. Loeber, Vereinheitlichung des Warenlieferungsrechts im Außenhandel der Comecon-Länder, in: Osteuropa-Recht, Nr. 2/3, 1960, S. 35 bis 48.

der Koordinierungspläne für die einzelnen Produktionszweige aufgestellt. Die Bemühungen der nationalen Planungsorgane sollten sich nach diesem Katalog zuerst auf den Ausbau der Schwerindustrie konzentrieren. Es folgte die Abstimmung der Maßnahmen in der Leichtindustrie, der Chemie, des Maschinenbaus und des Energiewesens. Zum erstenmal berührte man auch das heikle Thema der Rohstoffbasis des Comecon.

*Die 6. Tagung des RgW vom 7. bis 11. Dezember 1955 in Budapest* fiel in die Zeit des „neuen Kurses“ unter Malenkow. 1955 liefen die langfristigen Handelsverträge aus; es wurde in Budapest über den Abschluß neuer Abkommen für die Zeit von 1956 bis 1960 beraten. Man legte dabei mehr als bisher Nachdruck auf die Konsumgüterversorgung.

Mit der *7. Tagung des Rates vom 18. bis 25. Mai 1956 in Ost-Berlin*, die unter unmittelbarer Wirkung des 20. Parteitags der KPdSU stand, wurden die konkreten Grundlagen für die Koordinierung der nationalen Volkswirtschaftspläne festgelegt. Sie war in den vorangegangenen Monaten durch eine Reihe von Fachkommissionen gründlich vorbereitet worden. Die Tagung nahm erstmalig eine Spezialisierung und Aufteilung der Maschinenbauproduktion für 600 Erzeugnisse auf die einzelnen Mitgliedsländer des Comecon vor. Mit diesen Spezialisierungsbeschlüssen wurde der Keim für die politischen und wirtschaftlichen Spannungen im Comecon gelegt, weil sie einseitig den bisherigen industriellen Entwicklungsstand fixierten und die „DDR“ und Tschechoslowakei begünstigten. Nicht zuletzt wegen des passiven Widerstandes der „armen“ Länder gegen die Beschlüsse der Berliner Tagung blieben die Integrationspläne im RgW nur auf dem Papier stehen. Ein ähnliches Schicksal wurde auch dem multilateralen Clearing zuteil, der auf der Tagung mit Wirkung vom 1. Januar 1957 für die Mitgliedsländer bei der sowjetischen Staatsbank in Moskau eingerichtet worden ist. In der Praxis hat dieses Verfahren keine effektive Bedeutung erlangt, weil das Verrechnungsabkommen nur „planungsüberschüssige Waren“ der einzelnen Länder zum multilateralen Austausch vorsah. Die Folge davon war, daß die kommunistischen Länder multilateral nur minderwertige Waren bereitstellten, die im innerstaatlichen Handel keinen Abnehmer fanden. Auf der Tagung versuchte man auch, eine neue Form der Wirtschaftsverflechtung einzuführen. Mit Hilfe einer direkten Zusammenarbeit zwischen den Branchenministerien und den zentralen Planungsbe-

hörden der einzelnen Mitgliedsländer glaubte man einen Hebel zur beschleunigten Integration gefunden zu haben. Auch dieser Versuch ist kaum über bescheidene Anfänge hinausgekommen.

*Die 8. Ratstagung vom 18. bis 22. Juni 1957 in Warschau* mußte sich mit den wirtschaftlichen Folgen des ungarischen Aufstands vom Herbst 1956 beschäftigen und ihre auf der Berliner Tagung abgestimmten Pläne für 1956—1960 korrigieren. Darüber hinaus beschloß der Rat, allmählich auch zur langfristigen Perspektivplanung für wichtige Produktionszweige über zehn und fünfzehn Jahre überzugehen. Im Kommuniqué über die Warschauer Tagung findet sich zum erstenmal der Grundsatz der „sozialistischen gegenseitigen Hilfe“ aus der Zwölferdeklaration der Kommunistischen Parteien von 1957, die den völkerrechtlichen Kern des „sozialistischen Internationalismus“ ausmacht und später als Rechtsgrundsatz in die Satzung des RgW aufgenommen worden ist.

Grundlegende Bedeutung für die weitere Tätigkeit des Rates hatte die *Tagung der Vertreter der Kommunistischen und Arbeiterparteien vom 20. bis 23. Mai 1958 in Moskau*. Es war offenbar die Idee Chruschtschows, die wirtschaftliche Integration im Ostblock mit Hilfe der kommunistischen Parteien neu zu beleben. In den folgenden Jahren gewinnen gemeinsame Entscheidungen der Parteivertreter immer mehr an Bedeutung. Auf der Mai-Tagung stellten die Parteiführer fest, daß es in der Vergangenheit nicht gelungen ist, die multilateralen Hauptprobleme der wirtschaftlichen Integration erfolgreich zu lösen. Um in Zukunft greifbare Ergebnisse auf diesem Gebiet zu erzielen, wurde beschlossen, die Zusammenarbeit im RgW mit Hilfe einer konsequenten Arbeitsteilung zu forcieren. Die Parteiführer erklärten „den Aufbau des Sozialismus und des Kommunismus“ in den Mitgliedsländern zum Ziel der Wirtschaftsorganisation. Die Zusammenarbeit sollte im Zeichen des wirtschaftlichen Wettbewerbs mit dem Westen zur „Stärkung der wirtschaftlichen Macht des sozialistischen Lagers“ beitragen, wie es im Kommuniqué heißt. Eine organisatorische Umgestaltung des RgW wurde zwar schon 1958 ins Auge gefaßt, die Voraussetzungen dafür schienen aber erst fünf Jahre später gegeben zu sein.

*Die 9. Tagung des RgW vom 26. bis 30. Juni 1958 in Bukarest* diente vor allem der Verwirklichung der Beschlüsse der vorausgegangenen Parteikonferenz. Die Ständige Kommission für Wirtschaftsfragen wurde beauftragt,

ein Dokument über die Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung auszuarbeiten. Außerdem wurde empfohlen, bis Ende Oktober 1958 zweiseitige Konsultationen über den Warenaustausch für die Jahre 1961—1965 auf der Basis der Stopppreise von 1958 durchzuführen.

Auch die 10. Ratstagung vom 11. bis 13. Dezember 1958 in Prag erörterte die Direktiven der Parteivertreter zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Comecon. Auf dieser Tagung beschloß man, eine Erdölleitung aus der Sowjetunion in den europäischen Teil des Ostblocks zu bauen, um den Bedarf der Volkswirtschaften an Erdöl bis 1980 sicherzustellen.

Auf der 11. Tagung des RgW vom 13. bis 16. Mai 1959 in Tirana tauchte die von Chruschtschow auf dem 21. Parteitag der KPdSU verkündete Parole von der „entscheidenden Etappe im Wettbewerb mit dem Kapitalismus“ auf. Die Tagung billigte die von den Ständigen Kommissionen ausgearbeiteten Pläne zur Spezialisierung von chemischen Ausrüstungen und bestimmten Gruppen der Maschinenbauerzeugnisse.

Auf der 12. Tagung des RgW vom 10. bis 14. Dezember 1959 in Sofia wurde die Satzung des RgW und die Konvention über die Rechtsfähigkeit, die Privilegien und Immunitäten des Rates von den Delegierten behandelt und angenommen. Damit hörte erst zehn Jahre nach der Errichtung der Wirtschaftsorganisation der „statutlose Rechtszustand“ auf.

Die 13. Tagung des Rates vom 26. bis 30. Juli 1960 in Budapest faßte den Beschluß, gemeinsame Pläne zur Entwicklung der Volkswirtschaft bis zum Jahre 1980 zu organisieren. Die Ratstagung widmete den größten Teil ihrer Arbeiten der internationalen Spezialisierung in der Landwirtschaft. Hierfür lagen entsprechende Richtlinien der zweiten Konferenz der kommunistischen Parteiführer vom 2. bis 3. Februar 1960 in Moskau über Agrarfragen vor. Die 13. Ratstagung nahm außerdem ihre Geschäftsordnung und eine Mustersatzung für die Ständigen Kommissionen an, die die Verfassung des RgW materiell und formell ergänzen.

Auf der 14. Ratstagung vom 28. Februar bis 3. März 1961 in Ost-Berlin stand der Aufbau der chemischen Industrie, die Abstimmung der gegenseitigen Warenlieferungen bis 1965 und der Ausbau der Seehandelsflotte und der Häfen im Mittelpunkt der Beratungen.

Die 15. Ratstagung vom 12. bis 15. Dezember 1961 in Warschau billigte den von der Ständigen Kommission für Wirtschaftsfragen ausgearbeiteten Entwurf der „Grundsätze der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ im RgW. Die auf der Tagung anwesenden Delegierten stimmten ausdrücklich dem neuen Programm und den Beschlüssen des 22. Parteitags der KPdSU zu, die wirtschaftspolitische Grundsätze für die östliche Integration enthielten. Zu den Aufgaben der sowjetischen KP „in Gemeinschaft mit den kommunistischen Parteien der anderen sozialistischen Länder“<sup>5)</sup> zählen auf wirtschaftlichem Gebiet die „Entwicklung der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“. Als die albanischen und chinesischen Vertreter infolge des sowjetisch-chinesischen Konflikts zum erstenmal der Warschauer Ratstagung fernblieben, waren sich die verantwortlichen Politiker im Ostblock darüber einig, daß die allgemeine politische Krise des internationalen Kommunismus nicht ohne Einfluß auf die wirtschaftliche Integration bleiben werde. Grundsätzlich waren sie sich an der Wende 1961/62 bewußt, daß eine unerläßliche Voraussetzung eines gemeinsamen Marktes nur eine weitgehende Multilateralisierung der Interblockbeziehungen sein kann. Doch mit dem Auslaufen der ersten Phase der wirtschaftlichen Integration fiel zeitlich auch eine Umgruppierung der Positionen zusammen, die schließlich zu einem offenen Widerstand Rumäniens gegen die Reformpläne im RgW führte.

Für die weitere Entwicklung wurden die polnischen Initiativen mitbestimmend. Mit sowjetischer Zustimmung und Rückendeckung gingen die polnischen Überlegungen dahin, auf Grund der veränderten politischen Lage stärker als bisher ins Spiel zu kommen. Man witterte nach dem Bruch zwischen Moskau und Peking die Chance, aus der hinteren Reihe der unterentwickelten Länder im Comecon nach vorn zu rücken und sich bei der industriellen Besitzaufteilung ein entscheidendes Mitspracherecht zu sichern. Schon im März 1959 machte Gomulka auf dem dritten Parteitag der polnischen KP den Anspruch Polens geltend, als Industrie-Agrarland zu erscheinen. Zugleich warf Gomulka seinen Lieblingsgedanken einer „differenzierten Integration“ im Ostblock in die Diskussion. Wenn es Polen gelang, die übrigen Vertragspartner davon zu überzeugen, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt eine „subregionale Integration“ mehr Aussicht

<sup>5)</sup> Vgl. B. Meissner, Das Parteiprogramm der KPdSU 1903 bis 1961, Köln 1962, S. 239.

auf Erfolg verspreche als die „ratslaterale“, dann würde Polen auf Grund seiner Lage zwischen den drei Industrieländern zum politischen Zünglein an der Waage des Comecon werden.

Da die Sowjetunion eine autarke Wirtschaftspolitik verfolgt, ist die polnische Stimme im Chor der übrigen Länder von nicht zu unterschätzendem Gewicht, zumal die „Industriestaaten“, die „DDR“ und die Tschechoslowakei, mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Auf der Berliner Tagung des Rates im Mai 1956 ergingen die ersten Spezialisierungsbeschlüsse, die die beiden Länder innerhalb des RgW privilegierten und die zu einer Dreiecksgemeinschaft mit der UdSSR führen sollten. Diese wirtschaftspolitische Grundkonzeption dauerte jedoch nicht sehr lange. In der Tschechoslowakei verringerte sich die industrielle Zuwachsrate rapide und die „DDR“ geriet durch die Flucht der Arbeitskräfte und die politische Krise um Berlin in Schwierigkeiten. Eine Umschichtung der Beziehungen zwischen diesen drei Ländern leitete der langfristige Handelsvertrag für 1961—1965 vom 21. November 1959 zwischen der „DDR“ und der UdSSR ein. Nach der Errichtung der Mauer in Berlin wurde im Beschluß<sup>6)</sup> der SED vom 26. November 1961 als Ziel ihrer Politik die „Herstellung der engen Wirtschaftsgemeinschaft mit der UdSSR und eine völlige Übereinstimmung auf der Grundlage der sowjetischen Politik“ festgestellt. Schließlich fanden vom 26. bis 28. Februar 1962 in Moskau Geheimverhandlungen<sup>7)</sup> Ulbrichts mit den Sowjets statt, bei denen „besonders Fragen der Erweiterung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ erörtert wurden.

Kurz danach wurde auf Antrag des ZK der polnischen KP eine Konferenz der kommunistischen Partei- und Regierungschefs für den 6. Juni 1962 über die Richtung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik im Comecon nach Moskau einberufen. Die Delegierten haben bedeutende Beschlüsse zur organisatorischen Umgestaltung des RgW gefaßt. An Stelle der Ländervertreter ist ein Vollzugsorgan, das Exekutivkomitee, mit größeren Befugnissen getreten. Das Kommuniqué über die Konferenz brachte zum Ausdruck, daß die östliche Wirtschaftsgemeinschaft in eine neue Entwicklungsphase getreten sei. Die Beschlüsse sollten den Übergang der wirtschaftlichen Zusammen-

arbeit „administrativen Typs“ zu einer sozialistischen Integration nach dem Prinzip der ökonomischen Effektivität einleiten. Das wirtschaftspolitische Integrationsprogramm enthielt das Dokument vom 17. Juni 1962 über die internationale Arbeitsteilung, das von den Delegierten angenommen worden ist.

Die Festlegung allgemeiner Grundsätze der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Comecon hatte zur Folge, daß unter den Mitgliedsländern ein Tauziehen um die Anerkennung als „Industrieland“ begann. Einen Monat nach der Konferenz setzte sich ein anonymer Leitartikel in der theoretischen Zeitschrift der polnischen KP, „Nowe Drogi“, für eine rasche Verwirklichung der Grundsätze der internationalen Arbeitsteilung und eine langfristige Planung im RgW ein. Die Polen bemühten sich in der Folgezeit den anderen Partnern klar zu machen, daß sie als Kohlelieferanten aus mehreren Gründen in Zukunft ausscheiden. Sie gehen dabei von der Annahme aus, daß der Anteil des Erdöls im Verhältnis zur Kohle im Comecon rasch zunehmen wird. Da Polen sich auf den Ausbau der rentableren verarbeitenden Industrie konzentrieren will, kann es seine Aufbaupläne nur mit Hilfe fremden Kapitals verwirklichen, und da es aus eigener Kraft<sup>8)</sup> dazu nicht in der Lage ist, besteht von Seiten Polens das größte Interesse an der gemeinsamen Planung der Investitionen im RgW, die ohne eine entsprechende Organisationsreform nicht zu erreichen ist.

Schon unmittelbar nach der Juni-Konferenz 1962 kam es während des Besuchs einer polnischen Partei- und Regierungsdelegation im Oktober 1962 in der „DDR“ zu Gesprächen mit Ulbricht. Am 10. Oktober 1962 erklärte Gomulka vor der Volkskammer, daß die wirtschaftlichen Probleme der beiden Länder nicht mehr bilateral gelöst werden könnten. Polen besitze zwar eine breitere Rohstoffbasis als die „DDR“, die jedoch auch begrenzt sei. Es sei zwar wie bisher „im Rahmen seiner Möglichkeit“ bereit, den Rohstoffbedarf des deutschen Partners zu berücksichtigen, doch die Zukunft der beiden Länder liege im Ausbau der verarbeitenden Industrie. Der Hinweis auf die „multilateralen Möglichkeiten“ war eine höfliche Umschreibung der veränderten polnischen Wirtschaftspolitik im Comecon. Nach der Bindung der „DDR“ an die Sowjetunion glaubt Gomulka durch eine engere Gemein-

<sup>6)</sup> Vgl. Dokumente der SED, Berlin (Ost), Bd. VIII, 1962, S. 498.

<sup>7)</sup> Neues Deutschland vom 1. März 1962.

<sup>8)</sup> Mit dieser Frage hat sich das 14. Plenum des ZK der polnischen KP im November 1963 beschäftigt.

schaft mit der Tschechoslowakei den Eintritt in den „Industrie-Club“ erreichen zu können. Dieser Gedanke ist nicht neu und reicht bis zu den Konföderationsplänen vor und nach dem Zweiten Weltkrieg, die später von Stalin fallen gelassen wurden.

Die neue Orientierung wurde durch das polnisch-tschechoslowakische Wirtschaftsabkommen vom 10. September 1960 eingeleitet. Artikel 7 des umfangreichen Abkommens setzte den alten Wirtschaftsvertrag vom 4. Juli 1947 und das Abkommen vom 7. Mai 1957 über die Bildung der bilateralen Kommission außer Kraft. An ihre Stelle ist nunmehr ein bilaterales Komitee für Wirtschaftliche Zusammenarbeit getreten, das im Rahmen des RgW arbeitet. Die polnische Zeitschrift „Polityka“ vom 18. August 1962 stellte fest, daß die Zusammenarbeit zwischen Polen und der Tschechoslowakei am weitesten entwickelt sei. Die Gemeinschaft habe „neue Formen entwickelt und zeige die Hauptrichtung der Integrations-tendenzen im RgW an“. Und zwei Jahre später schrieb der Leiter<sup>9)</sup> des polnischen Komitees für die Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Ausland, daß „die nachbarliche Zusammenarbeit“ im RgW richtungweisend sei.

Die polnische Theorie der „subregionalen Integration“ im Comecon kann solange auf die sowjetische Zustimmung rechnen, als sie nicht die zentralistische Konzeption der Sowjetunion gefährdet. Bei der grundsätzlichen Anerkennung der Integrationsziele im RgW geht es allen Mitgliedsländern darum, sich rechtzeitig die Verfügungsgewalt über die zu errichtende Industriebasis zu sichern.

Nach der Juni-Konferenz der kommunistischen Parteiführer von 1962 begannen die Vorbereitungen für die Errichtung einer zentralen Planungsbehörde des RgW. Nach polnischem Vorschlag sollte das am 28. September 1962 errichtete Planungsbüro des Exekutivkomitees mit Hilfe der Ständigen Kommissionen für Statistik, Normen, Außenhandel und für Wirtschaftsfragen im Rahmen des reformierten Sekretariats einen „zusammenhängenden, internationalen und systematischen Stab der Zusammenarbeit“ bilden. Auf diese Weise könnte daraus die „Keimzelle“ einer supranationalen Planungsbehörde entstehen.

Nach dem Vorstoß Chruschtschows auf dem Novemberplenium des ZK zur Errichtung einer übernationalen Planungsbehörde im RgW kam

<sup>9)</sup> Vgl. Olszewski in: Der Außenhandel (poln.), Nr. 7, 1964.

es auf der 17. Ratstagung vom 14. bis 20. Dezember 1962 in Bukarest zum erstenmal zu einer lebhaften Diskussion zwischen der rumänischen Vertretung und den übrigen Teilnehmern über die künftige Wirtschaftspolitik. Pläne, die zur Beschlußfassung im Exekutivkomitee vorgesehen waren, wurden verschoben. Nach der Tagung sprach der polnische Vertreter im RgW<sup>10)</sup> von der „Konfrontation der Meinungen“ und einem „schöpferischen Kompromiß“ der Tagungsteilnehmer. Mit dem ausdrücklichen Hinweis auf den Vorschlag einer supranationalen Planungsbehörde betonte er, daß die kollektive Leitung der Integration immer komplizierter und schwieriger werde. Sowohl gegen die gemeinsame Planung als auch gegen die internationale Arbeitsteilung legte der rumänische Vertreter auf der 6. Sitzung des Exekutivkomitees im Mai 1963 in Warschau Veto ein. Als es zu keiner Verständigung mit den Rumänen im Exekutivkomitee gekommen war und auch diplomatische Aktionen<sup>11)</sup> hinter den Kulissen kein greifbares Ergebnis zeigten, wurde für den 24. Juli 1963 eine Konferenz der kommunistischen Partei- und Regierungschefs nach Moskau einberufen. Gheorghiu-Dej leitete persönlich die rumänische Delegation, war aber nur bereit, der Koordinationsstufe für 1963 zuzustimmen, nicht aber eine gemeinsame Planung zu akzeptieren. Als äußerstes Zugeständnis willigte er darauf ein, daß in das gemeinsame Kommuniqué über die Konferenz die Anerkennung der Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung vom 17. Juni 1962 aufgenommen wurde.

In die ohnehin merklich spannungsgeladene Atmosphäre der sowjetisch-rumänischen Beziehungen platzte der inzwischen berühmt gewordene Walew-Plan hinein. Im Februarheft des Mitteilungsblattes der Moskauer Universität hat der sowjetische Geograph Walew den Vorschlag unterbreitet, an der unteren Donau aus einem Teilgebiet der Uferstaaten Rumänien, Bulgarien und der Sowjetunion einen supranationalen Wirtschaftskomplex zu schaffen. Etwa zur gleichen Zeit wurde in Prag im Rahmen der Ständigen Kommission für Wirtschaftsfragen des Comecon von der theoretischen Zeitschrift des internationalen Kommunismus „Probleme des Friedens und des Sozia-

<sup>10)</sup> P. Jaroszewicz in: Trybuna Ludu, 24. Februar 1963.

<sup>11)</sup> Elf Tage nach der ergebnislosen Warschauer Sitzung des Exekutivkomitees reiste Podgorny nach Bukarest.

lismus" <sup>12)</sup> ein Versuch unternommen, mit den Rumänen zu einer Einigung zu kommen. Die Konferenz erörterte vor allem das Problem, den unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand im RgW auszugleichen. Trotz gegensätzlicher Meinungen konzentrierten sich schließlich die Auffassungen auf eine gemeinsame internationale Wirtschaftsplanung. Während die sowjetischen Vertreter die gemeinsame Planung im RgW als unumgänglich bezeichneten, sprachen sich die Rumänen entschieden dagegen aus. Dazwischen variierten die Meinungen der Teilnehmer aus der „DDR“, die zur Unterstützung der sowjetischen These politische Argumente verwendeten; der polnische Vertreter trat für eine supranationale Planung der Investitionen ein, während die tschechischen Sprecher ihren industriellen Vorsprung mit Hilfe einer übernationalen Behörde zu zementieren hofften. Im Endergebnis zeigte sich, das Rumänien auf Grund seines wirtschaftlichen Entwicklungsrückstands im Vergleich zu den anderen Partnern nicht bereit war, das Abenteuer einer Integration sofort zu beginnen. Es besitzt nicht eine konkurrenzfähige Wirtschaft und wäre kaum in der Lage, über den Status eines Rohstofflieferanten für die „Industrielländer“ hinauszukommen.

Nach der ergebnislosen Konferenz in Prag hielt es die rumänische Parteiführung für angebracht, ihren Standpunkt zur östlichen Integration in einem Parteibeschluss öffentlich darzulegen. In dem ZK-Beschluss <sup>13)</sup> vom 22. April 1964 bestanden die Rumänen auf einem eigenen Weg zum Sozialismus. Der Gedanke eines einheitlichen Planungsorgans bringe äußerst ernste wirtschaftliche Gefahren mit sich, ließen sie in dem Beschluss verlauten. Die Planung sei ein Attribut der politischen Souveränität eines kommunistischen Staates, da dieser seine politischen und sozialwirtschaftlichen

Ziele mit Hilfe des Staatsplans verwirkliche. Sie stellten sich dadurch den Bestrebungen in RgW entgegen, die dem Grundsatz der ökonomischen Rentabilität eine Priorität gegenüber dem politischen Element einräumen wollen. Am 12. Juni 1964 druckte die rumänische Zeitschrift „Viata Economica“ den sowjetischen Walew-Plan ab und bezeichnete ihn rundweg als unsinnig. Daraufhin ließ Bogomolow in der regierungsamtlichen Zeitung „Iswestija“ <sup>14)</sup> den Gedanken eines partiellen Gebietszusammenschlusses endgültig mit der Begründung fallen, daß die Zusammenarbeit im Comecon freiwillig sei.

Nach diesem vorläufigen Unentschieden in dem sowjetisch-rumänischen Disput konzentrierten sich die Arbeiten im RgW auf die Vorbereitung der nächsten Fünfjahrpläne für 1966—1970. Bis zur 19. Ratstagung vom 28. Januar bis 2. Februar 1965 in Prag wurden zu diesem Zweck eine Reihe bilateraler Handelsabkommen zwischen den Mitgliedsländern geschlossen. In diese Zeit fiel ein bedeutsames Ereignis: Jugoslawien hat am 17. September 1964 einen Assoziierungsvertrag <sup>15)</sup> mit dem RgW geschlossen.

Der rumänische Widerstand hat die wirtschaftlichen Ziele des RgW um mindestens fünf Jahre verzögert, wenn man von der politischen Auswirkung absieht. Über den gegenwärtigen Stand der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Comecon sagte der ungarische Vertreter bei dieser Organisation, Aproz <sup>16)</sup>, daß in zahlreichen Fragen keine Einigung erzielt werden könne. Nicht nur der unterschiedliche Entwicklungsstand der einzelnen Mitgliedsländer mache sich störend bemerkbar, es seien auch nicht alle Teilnehmerstaaten in gleichem Maße an der Lösung aller Probleme interessiert.

<sup>12)</sup> Vgl. Probleme des Friedens und des Sozialismus, 1964, Nr. 4 und 6.

<sup>13)</sup> Text in deutscher Sprache abgedruckt in: Neuer Weg, Bukarest, vom 26. April 1964.

<sup>14)</sup> Iswestija vom 4. Juli 1964.

<sup>15)</sup> Text des Abkommens in deutscher Übersetzung bei Hacker/Uschakow, a. a. O.

<sup>16)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 6. November 1965.

### III. Die Verfassung des Comecon

#### 1. Die Rechtsgrundlagen

Eine internationale Organisation wird in der Völkerrechtslehre<sup>17)</sup> als eine durch multilateralen Vertrag geschaffene, autonom organisierte völkerrechtliche Verbindung von Staaten zur Verfolgung gemeinsamer Interessen der Mitgliedergemeinschaft definiert. Jede internationale Rechtsgemeinschaft beruht daher auf einem völkerrechtlichen Vertrag, der ihre Entstehungs- und zugleich Geltungsgrundlage ist, weil der Vertrag gemeinsame Organe einsetzt und Kompetenzen der Gemeinschaft umschreibt.

Obwohl der RgW seine Tätigkeit schon 1949 aufgenommen hatte, unterzeichneten die Gründerstaaten sein Statut<sup>18)</sup> erst zehn Jahre später auf der 12. Ratstagung in Sofia. Politische Motive waren es, die die polnischen Vertreter<sup>19)</sup> im RgW veranlaßten, auf die Beendigung der „statutlosen Zeit“ zu drängen: einerseits die unbestreitbaren Erfolge der westeuropäischen Gemeinschaften, die mit der Gründung der EWG den Höhepunkt erreichten, zum anderen die sowjetischen Pläne, stärker als bisher den Integrationsprozeß im RgW zu forcieren. In dem Kommuniqué über die 12. Ratstagung wurde die Annahme der Satzung mit der Formulierung begründet, „die früher vom Rat gefaßten Beschlüsse über Ziele, Prinzipien und organisatorische Formen seiner Tätigkeit“ in einem Verfassungsdokument niederzulegen.

Die Entstehung und Weiterentwicklung des Comecon hat keine Parallele in der internationalen Praxis. Ursprünglich lag der Gründungsbeschuß vom 25. Januar 1949 vor, der nur eine völkerrechtliche Vereinbarung über die Schaffung einer internationalen Organisation enthielt und nicht von den Ländern ratifiziert wurde. Die vollständige Organisationsform entstand erst innerhalb von zehn Jahren durch die Beschlüsse der Ratstagung und der Parteikonferenzen. An diesem Verfahren hat sich aber auch nach der Annahme der Satzung nicht viel geändert, Parallel zu wirtschaftlichen Reformen in der östlichen Gemeinschaft verliefen auch die zahlreichen Versuche, die Organisationsform elastischer und wirksamer zu gestalten. Um eine funktionierende inter-

nationale Arbeitsteilung im RgW zu vollziehen, sollten nach der Vorstellung Chruschtschows auch die Aufgaben der beiden multilateralen Organisationen im Ostblock gegeneinander abgegrenzt und ihre Kompetenzen schärfer als bisher umrissen werden.

Multilaterale Wirtschaftsklauseln enthalten nämlich sowohl das Statut des RgW von 1959 als auch der Warschauer Pakt in Art. 8. Diese Kollision der Kompetenzen steht dem Gedanken einer internationalen Arbeitsteilung entgegen. Bis 1962 herrschte noch in der Wissenschaft und Praxis eine militärisch-politische Konstruktion des Ostblocks vor. Die Bestimmung des Warschauer Paktes über eine multilaterale wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit wurde als Grundnorm der Ostintegration betrachtet, die in bilateralen Verträgen und in der RgW-Satzung konkretisiert wird<sup>20)</sup>. Nach dieser Auffassung stehe der RgW unter dem Vorbehalt des Artikels 8 des Warschauer Paktes, seine Verfassung besitze nur einen abgeleiteten Rechtscharakter. Diese nicht zu übersehende Rangfolge des östlichen Integrationsrechts beruhte auf dem Primat des politisch-militärischen Elements. Seit 1962 sind jedoch Bemühungen festzustellen, die dem ökonomischen Faktor eine selbständigere Bedeutung zuerkennen wollen.

In dem September-Heft „Probleme des Friedens und des Sozialismus“ führte Chruschtschow programmatisch aus, daß der Warschauer Pakt „dem Wesen nach ein militärpolitisches Bündnis der sozialistischen Staaten“ sei. Durch diese „authentische“ Interpretation der kommunistischen Staatenverbindungen sahen sich östliche Völkerrechtler<sup>21)</sup> veranlaßt, ihre früheren Aussagen über die pluralistische Struktur (militärische, politische und ökonomische) neu zu überdenken. Die Überlegungen der Reformer im Ostblock gehen dahin, die kommunistische Integration auf dem Grundsatz der ökonomischen Effektivität und völkerrechtlichen Verselbständi-

<sup>17)</sup> Vgl. K. Zemanek, Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen, Wien 1957, S. 17.

<sup>18)</sup> Text der Satzung bei A. Uschakow, Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Köln 1962, S. 73—81.

<sup>19)</sup> A. Bodnar in: Polityka, 18. August 1962.

<sup>20)</sup> Hierzu A. S. Bachow in: Völkerrechtliche Formen der Zusammenarbeit der sozialistischen Staaten, unter der Red. von Schuschalow, Akademie der Wiss. d. UdSSR, Moskau 1962, S. 128/129 (russ.).

<sup>21)</sup> Vgl. M. Kemper/J. Kirsten, Rechtsfragen der neuen Etappe internationaler ökonomischer Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, in: Staat und Recht, 1962, H. 12, S. 2168, Anm. 4.

gung des Comecon zu beleben. Nach der Annahme der „Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung“ vom 17. Juni 1962 sollte die wirtschaftliche Funktion ausschließlich auf den RgW übergehen. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß diese Tendenz zur Entpolitisierung“ des RgW außerhalb der multilateralen Rechtsbindungen durch die zweiseitigen Bündnisakte wieder eingeschränkt wird. Das sowjetisch-polnische Verlängerungsabkommen vom 8. April 1965 verpflichtet die beiden Parteien in Art. 2 zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen des RgW. Auch der Bündnisvertrag zwischen der Sowjetunion und der „DDR“ vom 12. Juni 1964 sieht die gleiche Zusammenarbeit in Art. 8 vor. Auf diese Weise wird die multilaterale Wirtschaftsintegration im Ostblock zur politischen Forderung der bilateralen Pakte erhoben. Der Primat des Politischen ist zwar multilateral zurückgedrängt worden, kommt aber in zweiseitigen Bündnisakten erneut zum Durchbruch.

Die Verfassung des Comecon fußt auf mehreren Rechtsquellen:

1. Das Gemeinschaftsrecht steht in dem Gründungsbeschluß der Moskauer Konferenz vom 25. Januar 1949, den ad-hoc-Beschlüssen der Ratstagungen und der Parteikonferenzen, in der Satzung des RgW von 1959, in der Konvention über die Rechtsfähigkeit, Privilegien und Immunitäten, im Abkommen zwischen dem RgW und der UdSSR über den Sitz des Comecon in Moskau vom 7. Dezember 1961, in der Geschäftsordnung des RgW, im Statut des Sekretariats, des Exekutivkomitees und der Ständigen Kommissionen. Zur Verfassung des Comecon gehört auch das bedeutsame Dokument über die Grundsätze der internationalen Arbeitsteilung vom 17. Juni 1962.

2. Da das Gemeinschaftsrecht des RgW im Gegensatz zur EWG kein Verordnungsrecht kennt, wird das übereinstimmende Recht der östlichen Wirtschaftsgemeinschaft durch völkerrechtliche Abkommen „gesetzt“.

3. Ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zur EWG liegt darin, daß im RgW rechtsbildende Tatsachen eine dominierende Rolle spielen. Man kann die Auffassung vertreten, daß bis zur Annahme der Satzung vom 14. Dezember 1959 das politische Leben der kommunistischen Staatengemeinschaft nur gewohnheitsrechtlich normiert war. Dieser Vorrang der Faktizität von der Normativität ist aber auch nach der Annahme der formellen Verfassung des RgW festzustellen, und viele Er-

scheinungen des Gemeinschaftslebens werden nicht durch den in der Satzung fixierten Willen der Mitglieder gedeckt. Wie die Praxis zeigt, gibt es im RgW keinen erhöhten Existenzschutz des primären Verfassungsrechts. Die Rechtsstruktur des Comecon ist in ihren entscheidenden Teilen unausgewogen, und da es keinen Gerichtshof gibt, sind viele offene Fragen nicht justiziabel.

Die Satzung von 1959 führte den Grundsatz der internationalen Arbeitsteilung nur in der Präambel im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Ziel des RgW an. Mit der Novellierung des Statuts und der Annahme des Dokuments über die Grundsätze der Arbeitsteilung auf der Juni-Konferenz der Parteiführer und Regierungschefs wurde dieses Prinzip Bestandteil der Funktionen und Vollmachten des RgW. Die Produktionsspezialisierung, Prozeßspezialisierung und Standortdifferenzierung (Arbeitsteilung) sind grundlegende Ordnungs- und Rechtsprinzipien des Comecon geworden und sollen durch die Aufteilung der Leistungen und ihre Zusammenfassung auf ein Ziel hin das soziale Leben der kommunistischen Gemeinschaft umgestalten.

Nach den wenigen Äußerungen der östlichen Politiker und Wissenschaftler zu beurteilen, sollte das Dokument über die internationale Arbeitsteilung eine Reihe von wichtigen Grundsätzen des Gemeinschaftslebens festlegen. Wenigstens theoretisch sollte dadurch der politische Handlungsspielraum der Mitgliedsländer um elementare Bereiche verkürzt und politische Entscheidung in eine Rechtsentscheidung umgewandelt werden. Besonders die sowjetischen Stimmen<sup>22)</sup> bemühen sich, den Grundsätzen der internationalen Arbeitsteilung den Rechtssatzcharakter beizulegen.

Trotz der Ablehnung der sowjetischen Integrationsidee haben die rumänischen Vertreter das Dokument vom 17. Juni 1962 unterzeichnet und der Satzungsänderung zugestimmt. Sie betrachten diese Grundsätze jedoch als ein politisches „Programm“, das einer wertenden Ausfüllung bedarf. So wurde auf der Junisitzung des Exekutivkomitees in Ausführung der Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung die Branchenordnung für Maschinenbau angenommen. Trotzdem enthalten sowohl die Grundprinzipien der Arbeitsteilung als auch die Branchenordnungen unscharfe Be-

<sup>22)</sup> Vgl. E. T. Ussenko, Leitungsformen der sozialistischen internationalen Arbeitsteilung, Moskau 1965, S. 21; W. I. Morosow, Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe — ein Bündnis der Gleichberechtigten, Moskau 1964, S. 23 (russ.).

griffe und Definitionen, die den politischen Kräften im RgW einen weiten Spielraum offen lassen. Gefördert wird dieser Zustand durch die Form der Willensbildung mit ihrem Einstimmigkeitsprinzip. Nach wie vor ist die Einigung in allen Stufen der RgW-Organen das einzige Mittel, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

## 2. Ziele und Grundsätze

Die nach sowjetischem Modell errichteten Ostblockländer haben im Kern eine übereinstimmende Verfassungsstruktur und verfolgen letzten Endes auch in ihrem internationalen Zusammenschluß außerökonomische Ziele. Während das erklärte Streben der EWG gemäß Artikel 2 des Vertrags vom 25. März 1957 auf eine harmonische, ausgewogene und stabile Wirtschaftsentwicklung sowie auf die Hebung der Lebenshaltung gerichtet ist, dient die kommunistische Wirtschaftsintegration gemäß Artikel 1 der Satzung der sozialen Umgestaltung. Deshalb bildet das östliche Integrationsschema ein geschlossenes System von hierarchischen Zielen, in dem konkrete Aufgaben einem absoluten Zweck untergeordnet sind. Der in der Präambel der Satzung verkündete Aufbau des Sozialismus und Kommunismus auf der Grundlage der internationalen Arbeitsteilung ist die abstrakte Leitidee der kommunistischen Ideologie. Da jedoch das Ziel viel zu unbestimmt ist, um ein aktionsfähiges Wirtschaftsprogramm zu determinieren, schöpft der RgW seine Rechtfertigung aus der sowjetischen Konzeption von dem totalen Wettbewerb der beiden sozialen Systeme. In der Konzeption der friedlichen Koexistenz nimmt die östliche Gemeinschaft einen festen Platz ein. Der Sieg des Kommunismus im Weltmaßstab sei nur unter der Voraussetzung möglich, wenn der sozialistische Weltmarkt die Oberhand über den Kapitalismus gewinnt. Deshalb ist die maximale Zuwachsrate der industriellen Produktion im Comecon das „synthetische Hauptziel“<sup>24)</sup> der kommunistischen Integration, um die wirtschaftsstrategischen Prämissen zu begründen. Auf diese Weise wird der „Wettlauf der Systeme“ in quantitative Kategorien transformiert und der optimale Nutzeffekt an dem Zeitplan gemessen, der von den sowjetischen Strategen entworfen worden ist. Die Maximierung der industriellen Produktion soll sich in der Maximierung des Zeitvorsprungs im wirtschaftlichen Wettbewerb mit dem Westen niederschlagen.

<sup>24)</sup> Vgl. L. Ciamaga, Von der Zusammenarbeit zur Integration, Warschau 1965, S. 46.

Der EWG-Vertrag geht von der stufenweisen Verwirklichung des gemeinsamen Marktes aus. Nach Artikel 8 sollen die „negativen Fünfjahrespläne“<sup>24)</sup> die Aufhebung der staatlichen Lenkung bewirken, bis ein völlig freier Wettbewerbsmarkt hergestellt ist. Die internationale Arbeitsteilung wird durch ein System erreicht, das auf dem Privateigentum und einem möglichst freien Wettbewerb beruht. Im Comecon verläuft der Integrationsprozeß gerade in entgegengesetzter Richtung. Durch die Verdichtung der Rechtsbeziehungen soll schließlich eine übernationale Wirtschaftslenkung erreicht werden. Nach Artikel 1 Absatz 1 der Satzung hat der RgW zum Ziele, „durch Vereinigung und Koordinierung der Bemühungen der Mitgliedsländer des Rates zur planmäßigen Entwicklung der Volkswirtschaft ...“ beizutragen.

Damit ist auch im zwischenstaatlichen Bereich das Prinzip der Planwirtschaft zum Rechtsgrundsatz erhoben worden. Dieses allgemeine und wichtigste Prinzip soll nach sowjetischer Vorstellung eine allmähliche Annäherung der volksdemokratischen Länder an die sowjetische Staatsordnung bewirken, bis die Wirtschafts- und Staatsgrenzen schließlich wegfallen. Da in den kommunistischen Verfassungen die Wirtschaftsplanung einen integralen Teil der politischen bildet, ist eine Integration zwangsläufig mit der Aufteilung der Staatsinteressen verbunden. Die kommunistische Arbeitsteilung führt zur Aufteilung der Staatsfunktionen und in der zweiten Phase zu einer Zusammenfassung in einer supranationalen Behörde. Während im Westen derselbe Prozeß durch die Aufhebung des staatlichen Dirigismus erzielt wird, mündet er im RgW, wenn die politischen Bedingungen gegeben sind, in einen föderalen Staatsverband.

Die Satzung des RgW enthält im Unterschied zur EWG einen ganzen Fächer von Zielen. Nach Artikel 1 sind die „mittleren Ziele“ der Gemeinschaft mit Hilfe der koordinierten Planung: der technische Fortschritt, Angleichung des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Mitgliedsländer, Steigerung der Arbeitsproduktivität und Hebung des Wohlstandes. Die Problematik der breiten Streuung der Satzungsziele im Comecon wurde sehr drastisch in dem sowjetisch-rumänischen Streit demonstriert, als jede der beiden Parteien den ihr passenden Grundsatz für vorrangig hielt. In

<sup>24)</sup> H. Bülck, Zur Systematik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 3, Karlsruhe 1959, S. 93.

sowjetischer Sicht besitzt die gemeinsame Planung die Priorität, während die Rumänen die Angleichung des ökonomischen Entwicklungsstandes zum Hauptgrundsatz erheben. Da es an normativer Festlegung der hierarchischen Ziele fehlt, können die „integrationsunwilligen“ Länder nicht ohne weiteres auf ein einziges Ziel festgelegt werden.

Größeres politisches Gewicht und juristische Bedeutung als die verschwommenen Ziele haben die Grundsätze in Artikel 1 Absatz 2 der Satzung. In jeder internationalen Organisation ist das politische Hauptproblem das Verhältnis der übergeordneten Gemeinschaft zu ihren Mitgliedern, die Kompetenzverteilung zwischen dem Verband und seinen Teilen. Die modernen Staatengemeinschaften stellen Persönlichkeiten des Völkerrechts dar, ohne Staaten zu sein. Durch die Übertragung von Souveränitäten entstehen begrenzte Autoritäten<sup>25)</sup>.

Auch in dieser Hinsicht ist das Gemeinschaftsrecht der kommunistischen Staaten unausgewogen. Nach Artikel 1 Absatz 2 Satz 1 beruht der RgW auf „den Grundlagen der souveränen Gleichheit aller Mitgliedsländer“. Nach Satz 2 der Vorschrift vollzieht sich die Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Gleichberechtigung, der Achtung der Souveränität und der nationalen Interessen, des gegenseitigen Vorteils und der gegenseitigen Hilfe. Der Grundsatz der souveränen Gleichheit ist somit ein Strukturprinzip der Gemeinschaft, während die in Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 aufgeführten Prinzipien gleichsam seine Teilelemente bilden. Das Gemeinschaftsrecht des RgW ist eine Mischung aus traditionellen Rechtsvorstellungen und neuen Lösungsversuchen. Im Anschluß daran, daß die internationale Arbeitsteilung auf der Grundlage der zwischenstaatlichen Planung eine relativ neue Erscheinung im internationalen Leben ist, wird von östlicher Seite<sup>26)</sup> mit Vorliebe behauptet, daß der RgW eine Organisation neuen Typs sei, die auch neue Rechtsgrundsätze hervorgebracht habe. Doch sowohl das Rangverhältnis des allgemeinen zum „inter-sozialistischen Völkerrecht“<sup>27)</sup> als auch seine Begründung bedürfen noch einer Klärung.

<sup>25)</sup> Vgl. H. Furler, Grundfragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1965, S. 1401.

<sup>26)</sup> Hierzu im einzelnen Uschakow, a. a. O., S. 29.

<sup>27)</sup> Zum Problem des sozialistischen Internationalismus vgl. B. Meissner, Die interparteilichen Beziehungen im Ostblock und das Prinzip des „proletarisch-sozialistischen Internationalismus“, in: Internationales Recht und Diplomatie, 1961, H. 3/4.

Als erster hat sich mit diesem Problem der sowjetische Völkerrechtler und Leiter der Vertragsabteilung im sowjetischen Außenministerium, Tunkin<sup>28)</sup>, beschäftigt. Mit der Entstehung mehrerer kommunistischer Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg habe sich allmählich aus dem proletarischen Internationalismus ein regionales, aber universell ausgerichtetes Völkerrechtssystem ausgebildet. Ferner behauptet er, daß es sowohl Normen des allgemeinen als auch des neuen sozialistischen Völkerrechts umfasse. Nach Ussenko<sup>29)</sup> seien die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts im Ostblock „nicht außerhalb der Wirkungssphäre des sozialistischen Internationalismus existent“, das heißt, sie werden von dem letzteren zwar überlagert, bilden aber ein Ganzes. Kemper/Kirsten<sup>30)</sup> legen die sowjetischen Vorstellungen dahin aus, daß „diese Prinzipien als integrierender Bestandteil des sozialistischen Internationalismus völlig neue Prinzipien sind“. Dann müßten sich die beiden Rechtskreise konsequenterweise gegenseitig ausschließen. Diese Schlußfolgerung zu ziehen ist anscheinend nur Schurschalow<sup>31)</sup> bereit. Da es innerhalb des kommunistischen Staatensystems nach offizieller Version angeblich keine antagonistischen Widersprüche gebe, müsse auch das gemeinsame Recht eine andere Qualität als das Allgemeine Völkerrecht besitzen.

Der polnische Völkerrechtler de Fiumel<sup>32)</sup> gibt dagegen zu bedenken, daß ein so weiter und „elastischer Begriff“ des sozialistischen Internationalismus für die Praxis ungeeignet sei. In der kommunistischen Rechtswissenschaft wird versucht, die Existenz eines inter-sozialistischen Völkerrechts aus dem Grundsatz der „kameradschaftlichen gegenseitigen Hilfe“ abzuleiten. Dieser Begriff geht auf die sogenannte Zwölfer-Deklaration der kommunistischen Parteien von 1957 zurück und wurde in Artikel 1 Absatz 2 der RgW-Satzung in Verbindung mit den Instituten des allgemeinen Völkerrechts verankert. Zu gleicher Zeit

<sup>28)</sup> G. I. Tunkin, Der sozialistische Internationalismus und das Völkerrecht, in: Neue Zeit, 1957, Nr. 5 (russ.).

<sup>29)</sup> E. T. Ussenko, Völkerrechtliche Grundprinzipien der Zusammenarbeit der sozialistischen Länder, in: Sowjetstaat und Recht, 1961, Nr. 3, S. 27 (russ.).

<sup>30)</sup> Kemper/Kirsten, a. a. O., S. 2174.

<sup>31)</sup> W. M. Schurschalow, Völkerrechtliche Prinzipien der Zusammenarbeit der sozialistischen Staaten, in: Sowjetstaat und Recht, 1962, H. 7, S. 97 (russ.).

<sup>32)</sup> H. de Fiumel, Struktur und Rechtsformen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, in: Rechtsstudien, H. 2, 1963, S. 238 (poln.).

wurde dieses Prinzip in das sowjetische Pakt-System aufgenommen, während es in den chinesischen Abmachungen fehlt. Ussenko<sup>33)</sup> sieht in ihm den Kern der qualitativ neuen Rechtsbeziehungen der kommunistischen Gemeinschaft. Während für die kapitalistischen Länder die Klausel über den Nichtangriff typisch sei, dominiere im Osten nach Ausräumung der Interessenkollisionen das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung. Es begründe nach ihm das Recht eines jeden kommunistischen Staates, Hilfe von seinen Partnern fordern zu können, und auch umgekehrt die Pflicht, eine solche Hilfe anderen zu gewähren. Eine solche Deduktion des inter-sozialistischen Völkerrechts aus der „gegenseitigen Hilfe“ wird polnischerseits<sup>34)</sup> in Frage gestellt. Aber auch die sowjetischen Autoren sind sich der ganzen Problematik ihrer Auffassungen bewußt. Das Prinzip der „gegenseitigen Hilfe“ sei zwar eine „unabdingbare Grundlage der Zusammenarbeit“, es verdichte sich aber erst in konkreten Vereinbarungen zu einem Rechtssatz. Aus ihm können deshalb direkt keine unmittelbaren Ansprüche hergeleitet werden. Das Prinzip der gegenseitigen Hilfe ist somit rechtlich schwächer als die Gleichberechtigung, Unabhängigkeit, Souveränität und Nichteinmischung, die direkt bestimmte Abwehrrechte begründen. Der statutarische Grundsatz der gegenseitigen Hilfe könne in bestimmten Fällen als Interpretationsgrundlage im Sinne einer extensiven Anwendung und Auslegung der Verträge von Bedeutung werden.

Sicherlich ist in diesem Zusammenhang nicht ohne Interesse festzustellen, daß es Jugoslawien vorgezogen hat, den Grundsatz der „gegenseitigen Hilfe“ nicht in den Assoziierungsvertrag mit dem Comecon vom 17. September 1964 aufzunehmen. Die Vertragsparteien sind übereingekommen, daß Jugoslawien im Comecon auf „der Grundlage der Prinzipien der völligen Gleichberechtigung, der Achtung der Souveränität, der nationalen Interessen und des gegenseitigen Vorteils“ mitarbeitete.

Obwohl der „gegenseitige Vorteil“ ein Bestandteil der staatlichen Souveränität ist, wurde er zusätzlich als Grundsatz in Artikel 1 Absatz 1 der RgW-Satzung aufgenommen. In der EWG brauchte es hierzu keiner besonderen Bestimmung, weil die gelenkte Konkurrenzwirtschaft automatisch für den Ausgleich der gegenseitigen Leistungen sorgt. Dagegen

beruht der Warenaustausch im kommunistischen Staatshandelssystem nicht auf dem ökonomischen Wertgesetz, sondern auf „administrativen Preisen“. Allen Warenabkommen liegt das schon in den zwanziger Jahren in der Sowjetunion entwickelte wirtschaftliche Äquivalenzprinzip, das auch in den Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung vom 17. Juni 1962 vorzufinden ist, zugrunde. Als juristische Kategorie entspricht der Äquivalenz der Grundsatz des gegenseitigen Vorteils, der ungleiche Verträge<sup>35)</sup> verbietet. Allerdings fehlte es von sowjetischer Seite nicht an Versuchen, den gegenseitigen Vorteil zu „multilateralisieren“. Der Nutzen der Gemeinschaft sollte einen eventuellen Nachteil eines einzelnen Mitglieds kompensieren.

### 3. Die Mitgliedschaft

Ursprünglich war der RgW eine europäische internationale Organisation. Auf der Konferenz der Partei- und Regierungschefs am 6. Juni 1962 wurde der territoriale Geltungsbereich erweitert und die Vorschrift des Artikels 2 Absatz 2 der Satzung von 1959 entsprechend geändert. Wie es im Kommuniqué der Konferenz heißt, wurde die Mongolei „auf Bitten ihrer Regierung als Mitglied in den RgW aufgenommen“. Ob durch diesen Beschluß der RgW aus einer europäischen Regionalorganisation in eine interkontinentale Organisation umgewandelt worden ist, ist zumindest zweifelhaft, weil die Satzung im Gegensatz zum Warschauer Pakt keine Begrenzung auf den europäischen Teil der UdSSR vorsah. In Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Grundsatz, daß die Verträge das gesamte Staatsgebiet erfassen, erstreckte sich die Tätigkeit des RgW auch schon vor 1962 auf den asiatischen Teil der Sowjetunion. Der Beitritt der Mongolei hatte eine politische Bedeutung, weil es sich um eine „reine“ asiatische Macht handelte.

Zwar kennt die Satzung den Unterschied zwischen den ursprünglichen Mitgliedern und den später beigetretenen (Artikel 1 Absatz 1 und 2), doch diese sprachliche Fassung hat keine praktische Bedeutung. Der neu aufgenommene Staat hat alle Rechte eines ursprünglichen Vollmitgliedes. Das Aufnahmeverfahren regeln Artikel 2 der Satzung und Artikel 30–32 der Ge-

<sup>33)</sup> Vgl. den Standpunkt der sowjetischen Völkerrechtslehre zum Problem der ungleichen Verträge bei D. Frenzke, Der Begriff des ungleichen Vertrages im sowjetisch-chinesischen Grenzkonflikt, in: Osteuropa-Recht, 1965, H. 2, S. 69 f.

<sup>33)</sup> Ussenko, Leitungsformen, a. a. O., S. 116.

<sup>34)</sup> de Fiumel, a. a. O., S. 237 f.

schäftsordnung des RgW. Voraussetzung für den Beitritt ist ein Gesuch an den Sekretär des Rates, in dem die Ziele und Grundsätze der Organisation vom Antragsteller anerkannt werden. Über den Aufnahmeantrag entscheidet die Ratstagung. Der Antragsteller wird Mitglied des RgW mit dem Tag der Hinterlegung der Urkunde über die Ratifikation der Satzung. Als Chruschtschow den Delegierten am 6. Juni 1962 das „Ersuchen“ der Mongolei um die Aufnahme in die Organisation unterbreitete, waren diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Zu den Gründungsländern gehören laut Communiqué vom 25. Januar 1949 die Sowjetunion, Polen, Bulgarien, Rumänien, Ungarn und die Tschechoslowakei. Bis zu der konstituierenden Sitzung am 26. April 1949 in Moskau wurde Albanien im Februar 1949 in die Organisation aufgenommen. Im September 1950 trat ihr die „DDR“ bei.

Nach dem 22. Parteitag der KPdSU haben sich die Mitgliedschaft und der territoriale Geltungsbereich verändert. Im Dezember 1961 hat der albanische Vertreter beim RgW der 15. Ratstagung in Warschau mitgeteilt, daß sein Land aus politischen Gründen nicht mehr an der Arbeit des Comecon teilnehmen werde. Seit dieser Zeit ist Albanien den Ratstagungen sowie den Parteikonferenzen fern geblieben und hat keine Beiträge mehr bezahlt. Formell ist es trotzdem noch Mitglied des RgW, wenn es „faktisch“ auch bereits ausgeschieden ist. Die albanische Regierung hat gegen die Einberufung der Konferenz am 6. Juni 1962 und gegen die Assoziierung Jugoslawiens beim Comecon protestiert und vorgebracht, daß die ohne Mitwirkung der albanischen Vertreter gefaßten Beschlüsse rechtswidrig seien. Ihre Rechtsauffassung stützt sich auf Artikel 6 Absatz 2 der Satzung und Artikel 20 der revidierten Geschäftsordnung der Ratstagung, die vorsehen, daß die Ratstagung nur dann beschlußfähig ist, wenn auf ihr alle Mitgliedsländer vertreten sind. Um den juristischen Schlingen der „kommunistischen Solidarität“ zu entgehen, hatten die Partei- und Regierungschefs am 7. Juni 1962 beschlossen, daß die Entscheidungen der Ratstagung auch dann rechtsgültig sind, wenn sie nur mit Zustimmung der erschienenen Vertreter getroffen werden. Man hat sich dabei freimütig darüber hinweggesetzt, daß nach dem Gemeinschaftsrecht auch

für die Revision der Satzung die Zustimmung aller bisherigen Mitglieder erforderlich war.

Mehr Rechtsprobleme als aus dem faktischen Ausscheiden Albaniens und dem Beitritt der Mongolei zum RgW ergaben sich aus der Assoziierung Jugoslawiens durch das Abkommen vom 17. September 1964. Jugoslawien hatte bis dahin seinen Warenaustausch mit den Ostblockländern über die bilateralen Abkommen abgewickelt. Von jugoslawischer Seite wurde dazu offiziell erklärt, daß infolge der verstärkten Integration im Comecon die weitere bilaterale Zusammenarbeit auf die Dauer auf Hindernisse stoßen würde. Das Assoziierungsabkommen stützt sich auf die Vorschrift des Artikels 10 der Satzung. Der RgW ist befugt, andere Staaten, die nicht Vollmitglieder sind, zur Teilnahme an der Arbeit des RgW einzuladen. Die Bedingungen dieser Zusammenarbeit werden in einem gesonderten Abkommen festgelegt. Die Assoziierung Jugoslawiens bedeutet eine stärkere Bindung als die bloße Teilnahme an der Arbeit des RgW, die z. B. den asiatischen Volksdemokratien (China bis 1961) den Status eines „Beobachters“ verleiht. Für den RgW stellt das Protokoll von der 19. Ratstagung Januar/Februar 1965 in Prag die Ratifikationsurkunde dar, die am 24. April 1965 in Prag ausgetauscht wurde. Bereits nach der vorläufigen Inkraftsetzung des Abkommens hat Jugoslawien seine Verwaltungsorgane für auswärtige Wirtschaftsbeziehungen den neuen Bedingungen angepaßt. Am 13. November 1964 wurde die Kommission für die Zusammenarbeit mit dem RgW und eine ständige Mission dort eingerichtet<sup>36)</sup>. Obwohl Jugoslawien das Engagement mit dem Ostblock offensichtlich zu bagatellisieren bestrebt ist, wurde sein Entschluß auf der Gegenseite als ein politisches Ereignis ersten Ranges betrachtet<sup>37)</sup>.

Der Begriff der Assoziierung wird in der Wissenschaft und Praxis sehr weit und unbestimmt verstanden. Er bezeichnet eine außerordentliche, abgeschwächte Mitgliedschaft. Das Gemeinschaftsrecht wird nur insoweit rezipiert, als dies ausdrücklich vereinbart ist. Jugoslawien gehört dem Comecon nicht schlechthin und in vollem Umfang, sondern

<sup>36)</sup> Vgl. R. Becajać, Jugoslawiens Zusammenarbeit mit dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, in: Internationale Politik, Belgrad 5. Oktober 1964.

<sup>37)</sup> Vgl. Polityka, Warschau 26. September 1964.

nur einzelnen Organen als Mitglied an. Nach Artikel 1 des Abkommens<sup>38)</sup> arbeitet Jugoslawien im RgW auf dem Gebiet des Außenhandels, der Devisen- und Finanzbeziehungen, der Schwarz- und Buntmetallurgie, des Maschinenbaus, der chemischen Industrie und der Koordination der wissenschaftlich-technischen Forschung. Über die Form der Teilnahme Jugoslawiens an der Arbeit des RgW enthält das Abkommen nur allgemeine Formulierungen. Aus der Fassung wird das jugoslawische Bemühen sichtbar, den Beitritt als eine unpolitische Angelegenheit im Lichte der Kritik erscheinen zu lassen. Nach Artikel 2 Absatz 1 beschränkt sich ihre Teilnahme auf die Ständigen Kommissionen oder die „übrigen Organe“. Nach Absatz 2 werden die Jugoslawen „in Fragen von gemeinsamem Interesse“ sogar zu Sitzungen der Ratstagung oder des Exekutivkomitees hinzugezogen, wenn die Angelegenheit zur Erörterung vor diese Organe kommt. Wann das der Fall ist, darüber schweigt das Abkommen.

Aus dem begrenzten Beitritt Jugoslawiens zum RgW können keine zu weitgehenden Schlussfolgerungen im Hinblick auf seinen Rechtscharakter gezogen werden. Einmal handelt es sich um ein kommunistisches Land, zum anderen bleibt offen, ob zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Vollmitgliedschaft Jugoslawiens möglich wäre, um die es sich schon 1949 vergeblich bemühte. Grundsätzlich ist für den Beitritt eines neuen Mitgliedsstaates als Voraussetzung die Bejahung der wirtschaftspolitischen Ziele der kommunistischen Staatenverbindung erforderlich. Deshalb kann der Comecon, abgesehen von der Anerkennung des sowjetischen Führungsanspruchs, nicht als eine „offene Organisation“ qualifiziert werden. Sie steht allenfalls denjenigen Staaten offen, die sich der sowjetischen Interpretation des „Aufbaus des Kommunismus“ im Sinne der Präambel der RgW-Satzung vorbehaltlos verschrieben haben.

#### 4. Funktionen und Vollmachten

Im Vergleich zum früheren Rechtszustand haben sich die Funktionen des RgW nach den Reformen von 1962 nicht wesentlich geändert. Man beschränkte sich hauptsächlich darauf,

die Fassung des Artikels 3 dem wirtschaftspolitischen Programm der Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung anzugleichen. Der RgW unterstützt die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedsländer (Artikel 3 Absatz 1) bei der Verwirklichung der Arbeitsteilung. Die Legaldefinition besteht nach Artikel 3 Absatz b aus drei Elementen, die zugleich die Hauptfunktionen des Rates sind: Koordination der Wirtschaftspläne, Spezialisierung und Kooperation der Produktion. Es sind die direkten planungstechnischen Mittel zur strukturellen Umgestaltung der Mitgliedsländer. Die übrigen Bestimmungen des Artikels 3 Absatz c sind nur Hilfsinstrumente zur industriellen Großraumplanung. Die in Artikel 3 der Satzung genannten Funktionen entfalten sich im Rahmen der langfristigen Planung bis 1970 bzw. 1980. Die Vorschrift geht auf den Beschluß der Juni-Konferenz zurück, als man im RgW die langfristige Planungskoordination zur „Hauptmethode“ der Integration deklarierte.

Infolge des rumänischen Widerstands gegen die sowjetischen Reformpläne kam es nicht mehr dazu, die Vollmachten des RgW wesentlich zu erweitern. Die Organe des RgW können gegenwärtig nur einstimmige Empfehlungen zur materiellen Zusammenarbeit aussprechen und in Organisations- und Verfahrensfragen Beschlüsse fassen (Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Satzung). Die Empfehlungen sind rechtlich nicht verbindlich und bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Mitwirkung nationaler Gesetzgebungsorgane, während die Beschlüsse am Tag der Unterzeichnung des Tagungsprotokolls rechtskräftig werden. Diese Feststellung gilt nur mit Einschränkung, weil ein Teil der Entscheidungen von den kommunistischen Parteiführern getroffen werden, die wichtige Direktiven in Wirtschaftsfragen erlassen. Eine gewisse Differenzierung bringen die Vorschriften über die Kompetenzen der einzelnen RgW-Organe mit sich. Während die Empfehlung der Ratstagung zu Grundsatzfragen ergeht, sorgen das Exekutivkomitee und die Ständigen Kommissionen für ihren Vollzug. Artikel 4 Absatz 3 Satz 2 der Satzung bestimmt, daß die Annahme der Empfehlungen im freien Ermessen der Mitgliedsländer liegt. Sie gelten nicht für die Länder, die erklärt haben, daß sie an der betreffenden Angelegenheit nicht interessiert sind. Wegen des genossenschaftlichen Charakters der internationalen

<sup>38)</sup> Deutsche Übersetzung des Abkommens bei Hacker/Uschakow, a. a. O.

Organisationen wäre ein rein passives Verhalten eines Mitglieds nicht geeignet, Rechtsfolgen abzuwenden, die von den übrigen Partnern beschlossen werden. Das ungeschriebene Recht des Comecon gibt in solchem Fall die Möglichkeit, gegen Beschlüsse von „allgemeinem Interesse“ ein Veto einzulegen. Davon hat anscheinend auch der rumänische Vertreter im RgW gegen die Einführung einer gemeinsamen Planung Gebrauch gemacht.

Die Verwirklichung der Empfehlungen erfolgt gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Satzung „auf Grund von Beschlüssen der Regierungen oder anderen zuständigen Organen dieser Länder in Übereinstimmung mit ihrer Gesetzgebung“. Die Willensbildung im Comecon hängt somit von der innerstaatlichen Rechtsordnung ab. Vielleicht im stärkeren Maße als im RgW haben die kommunistischen Länder ihre nationalen Einrichtungen auf die multilaterale Zusammenarbeit seit 1962 ausgerichtet. Als eine Art Ersatz für die fehlgeschlagenen Reformen wurden in allen Ländern besondere Ausschüsse für die Zusammenarbeit bei den Regierungen und auch entsprechende Abteilungen bei den Fachministerien errichtet. Betrachtet man diesen „Transformationsapparat“ zur Umsetzung der Entscheidungen im RgW näher, so wirkt die Vorschrift des Artikels 4 der Satzung recht formell. Die Vorsitzenden dieser Gremien erteilen Richtlinien und üben die allgemeine Aufsicht über die Landesvertreter im RgW aus. Sie sind an der Bestätigung der Instruktionen und der Sitzungsprotokolle der RgW-Organen beteiligt und überwachen die Durchführung der Empfehlungen innerstaatlich. Schließlich ist der Vorsitzende des Komitees, der zuvor das Initiativrecht besaß, selber der Vertreter eines Landes im RgW. Es ist deshalb praktisch noch nicht vorgekommen, daß die innerstaatliche Bestätigung der Empfehlung versagt worden ist, nachdem sie von dem betreffenden Landesvertreter im RgW angenommen worden war<sup>39)</sup>.

## 5. Organe des Comecon

### a) Die Konferenzen der Partei- und Regierungschefs

Die Satzung des RgW von 1959 in der Neufassung von 1962 nennt in Artikel 5 als Hauptorgane des RgW die Ratstagung, das

<sup>39)</sup> Vgl. Ciomaga, a. a. O., S. 70.

<sup>40)</sup> Kemper/Kirsten, a. a. O., S. 2177.

Exekutivkomitee, die Ständigen Kommissionen und das Sekretariat. Darin sind die Konferenzen der kommunistischen Partei- und Regierungschefs nicht erwähnt. Andererseits haben sie wiederholt über die wirtschaftliche Zusammenarbeit beraten und wichtige Beschlüsse gefaßt. Nach der Formulierung von Kemper/Kirsten<sup>40)</sup> ist davon auszugehen, daß sie „als bewußter Bestandteil der gesellschaftlichen Bewegung speziell im Rahmen dieser Länder die objektiv bestehenden Aufgaben sichtbar machen und ihre Lösung durch die sozialistischen Staaten organisieren“. Sie sollen damit aber nur einen „gesellschaftlichen Charakter“ besitzen — eine These, die im innerstaatlichen Verfassungsrecht nicht haltbar ist<sup>41)</sup>.

Wie ist aber die „führende Rolle“ der kommunistischen Parteien im zwischenstaatlichen Leben zu qualifizieren? Offenbar war es eine Idee Chruschtschows, die Parteien stärker in den schleppenden Integrationsprozeß einzuschalten. „... durch die allgemeine Stärkung der Bruderparteien werden neue Formen der zwischenstaatlichen Beziehungen gefunden und entwickelt“, heißt es in seinem Referat auf dem 22. Parteitag der KPdSU. Der sowjetische Völkerrechtler Schurschalow<sup>42)</sup> griff diese Äußerung auf und bezeichnete die interparteilichen Beziehungen als „ein Prinzip der völkerrechtlichen Beziehungen“. Auf eine organisatorische Verfestigung der Konferenzen weist das Kommuniqué vom 6./7. Juni 1962 hin: „Die Teilnehmer der Beratung erachten es als zweckmäßig, auch künftig regelmäßig Konsultationen und Meinungsaustausche zwischen den führenden Persönlichkeiten der Parteien und Staaten zu den wichtigsten ökonomischen Problemen durchzuführen.“

Chruschtschow<sup>43)</sup> hat diesen Passus als Beschluß bezeichnet, regelmäßige Konferenzen dieser Art auf der höchsten Ebene abzuhalten. Diese Entscheidung hat die „in der Praxis eingegangenen periodischen Konsultationen“<sup>44)</sup> der kommunistischen Partei- und

<sup>41)</sup> B. Meissner, Die Rechtsstellung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, in: Jahrbuch für Ostrecht, 1961, Bd. II/2, S. 7 f.

<sup>42)</sup> Schurschalow, Sowjetstaat und Recht, a. a. O., S. 1000.

<sup>43)</sup> N. S. Chruschtschow in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, 1962, H. 9.

<sup>44)</sup> P. S. Romaschkin, M. S. Strogowitsch, W. A. Tumanow: Staats- und Rechtstheorie, Akd. d. Wiss. d. UdSSR, Moskau 1962, S. 205 (russ.).

Staatsführer legalisiert — ein Vorgang, der sich im Comecon auf anderen Gebieten oft wiederholt. Wie Tunkin<sup>45)</sup> und Ussenko<sup>46)</sup> betonen, können gewohnheitsrechtliche Normen auch im Geltungsbereich des intersozialistischen Völkerrechts dem positiven Vertragsrecht vorgehen. Wie die Annahme der Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung und die Reformen des RgW im Juni 1962 zeigen, besitzen die Konferenzen Vertragsfähigkeit und Organisationsgewalt im RgW. Es fällt ihnen eine im Statut lückenausfüllende Funktion zu. Ihre Richtlinien bestimmen die Ziele der Gemeinschaft, während die Wahl der Mittel den nachgeordneten Organen zufällt. Man kann deshalb die Konferenzen der Partei- und Regierungsführer als gewohnheitsrechtlich entstandenes Organ des Comecon bezeichnen.

#### b) Die Ratstagung

Obwohl formell die Ratstagung auch nach der Revision der Satzung im Jahre 1962 nach Artikel 6 weiterhin als das „höchste Organ“ des RgW bezeichnet wird, hat sie zugunsten der Konferenzen der kommunistischen Partei- und Regierungschefs und des Exekutivkomitees an Bedeutung verloren. Statt wie früher mindestens zweimal im Jahr zu tagen, finden ihre Zusammenkünfte nach Artikel 6 Absatz 3 nur noch einmal im Jahr statt. Die Delegationen der Mitgliedsländer werden auf der Ratstagung von den Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats geleitet, die in der Regel auch Vertreter ihrer Länder im Exekutivkomitee sind. Diese Personalunion zwischen der Ratstagung und dem Exekutivkomitee wird dann aufgehoben, wenn die Partei- und Regierungschefs tagen, deren „Ausschußsitzungen“ am 7. Juni 1962 und 26. Juli 1963 als die 16. bzw. 18. Ratstagung bezeichnet wurden. Zur Kompetenz der Ratstagung gehört nach Artikel 6 Absatz 1, daß „alle in die Zuständigkeit des Rates fallenden Fragen . . . beraten“ und entsprechende Beschlüsse nach Artikel 6 Absatz 5 gefaßt werden. Im einzelnen behandelt sie nach Artikel 6 Absatz 5 die Hauptprobleme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, legt die Hauptrichtung der Tätigkeit des Rates fest und prüft den Bericht des Exekutivkomitees. Entgegen dieser Vorschrift

<sup>45)</sup> G. I. Tunkin, Fragen der Völkerrechtstheorie, Moskau 1962, S. 313, dt. Ausgabe, Berlin (Ost) 1963, S. 250.

<sup>46)</sup> Ussenko, Leitungsformen, a. a. O., S. 86.

wird die letzte Funktion auch von der Konferenz der kommunistischen Partei- und Regierungschefs wahrgenommen. Nach Artikel 31 der Geschäftsordnung der Ratstagung gehört zu ihrer ausschließlichen Zuständigkeit die Aufnahme eines neuen Mitglieds in die Organisation. Wie sich aber bei der Aufnahme der Mongolei am 6. Juni 1962 gezeigt hat, ist dieses Recht von den genannten Konferenzen ausgeübt worden. In Wirklichkeit sind der Ratstagung nur die „technischen“ Kompetenzen verblieben.

Die Ratstagung ist beschlußfähig, wenn die erschienenen Delegationen ihr Stimmrecht ausüben. Sie können der Vorlage zustimmen, sich für „nicht interessiert erklären“ oder Veto einlegen. Die Entscheidungen der Ratstagung wie auch der übrigen RgW-Organen werden nach Artikel 28 und 29 der Geschäftsordnung im Tagungsprotokoll niedergelegt, von den Delegierten unterzeichnet und im Sekretariat aufbewahrt. Eine beglaubigte Abschrift stellt der Sekretär des RgW den einzelnen Regierungen der Mitgliedsländer zu. Das Protokoll fixiert die Willenseinigung der Partner, hat aber mit einem Völkerrechtsvertrag im traditionellen Sinne nicht viel gemeinsam, da er nach Artikel 4 der Satzung die Parteien nicht bindet.

#### c) Das Exekutivkomitee

Als eine wichtige Maßnahme zur dynamischen Stärkung „eines mit weitgehenden Vollmachten ausgestatteten“ RgW bezeichnete Chruschtschow<sup>47)</sup> die Einsetzung des Exekutivkomitees an Stelle der Ländervertreter im Rat. Es setzt sich gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Satzung aus den Stellvertretern der Regierungschefs zusammen, die zugleich ständige Bevollmächtigte ihrer Länder in der Organisation und Delegationsführer auf den Ratstagungen sind. Obwohl die Reformen im Comecon sonst nicht zur formellen Stärkung der Organisationsform geführt haben, ist die politische und soziologische Bedeutung des Exekutivkomitees hoch einzuschätzen. Es tritt mindestens einmal in zwei Monaten zu Sitzungen zusammen, die in der Regel in Moskau abgehalten werden. Auf den Sitzungen führen die Vertreter der Länder nacheinander in der Reihenfolge der Ländernamen nach dem russi-

<sup>47)</sup> Chruschtschow in: Probleme des Friedens und des Sozialismus, a. a. O., S. 23.

schen Alphabet den Vorsitz. Zwischen den Sitzungen leitet der folgende Delegationsführer die Arbeit des Sekretariats des Rates und der Ständigen Kommissionen in Ausführung der Beschlüsse der Ratstagung und des Exekutivkomitees.

Die Kompetenzen des Exekutivkomitees umschreibt Artikel 7 Absatz 4 b. Es ist zuständig für die Plankoordination, Spezialisierung und Kooperation der Produktion auf der Grundlage der Internationalen Arbeitsteilung. Seine Funktion erstreckt sich auch auf die Prüfung und Durchführung der Vorlagen anderer RgW-Organen. Ihm obliegt es auch, Richtlinien für den Warenaustausch auszuarbeiten und die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zu leiten. Es wurden ihm zu diesem Zweck umfangreiche organisatorische Kompetenzen übertragen. Ihm unterstehen das Sekretariat und die Ständigen Kommissionen. Es bestätigt ferner nach Artikel 7 Absatz 4 f den Stellen- und Haushaltsplan des Sekretariats, die Statuten der Ständigen Kommissionen, des Planungsbüros und des Sekretariats. Entgegen manchen Vermutungen kann das Exekutivkomitee nur Empfehlungen aussprechen und Beschlüsse fassen. Sämtliche RgW-Organen haben die gleichen Befugnisse, wenn auch ihre Funktionen verschieden sind. Diese nivellierende Wirkung geht von Artikel 2 Absatz 2 der Satzung aus, in der generell für alle Stufen der Willensbildung diese Form vorgesehen ist.

Ein Hilfsorgan des Exekutivkomitees ist das im September 1962 errichtete Büro für zusammenfassende Fragen der Wirtschaftsplanung, in dem jedes Mitgliedsland durch den Stellvertreter des Vorsitzenden des staatlichen Planungsamts vertreten wird. Das Büro wurde auf dem Höhepunkt der Reformen noch vor der ZK-Sitzung der KPdSU im November 1962 gebildet und sollte mit den allgemeinen Kommissionen des RgW eine Art Keimzelle der künftigen Planungsbehörde werden. Es ist aber bisher nur ein Gremium von Experten mit beratender Stimme im Rahmen des Exekutivkomitees geblieben. Eine seiner Aufgaben liegt darin, konkrete Grundsätze der internationalen Arbeitsteilung für die praktische Anwendung auszuarbeiten. Obwohl ihm Vollmachten zur Durchsetzung der Entscheidungen fehlen, leistet es eine wichtige Vorarbeit für eine künftige Planung.

#### d) Die Ständigen Kommissionen

Die Ständigen Kommissionen wurden im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Volkswirtschaftspläne für 1956—1960 ins Leben gerufen und bestehen aus Wirtschaftsexperten der RgW-Länder. Bald stellte sich heraus, daß man ohne sie nicht mehr werde auskommen können. Man hat sie als ständige Branchenkommissionen eingerichtet, deren Zahl je nach Bedarf schwanken kann. Die Grundlagen ihrer Arbeit wurden durch Beschluß der Berliner Ratstagung von 1956 festgelegt. Die Arbeit der Kommissionen erstreckt sich auf den Bereich eines bestimmten Wirtschaftszweiges. Auch nach der Neufassung der Satzung des Rates hat sich an der Rechtsstellung der Ständigen Kommissionen nicht viel geändert. Von polnischer Seite ist zwar der Versuch unternommen worden, sie mit größeren Vollmachten auszustatten und zugleich zu dezentralisieren. Diesem Versuch war jedoch kein Erfolg beschieden — im Gegenteil, die bisherigen Sekretariate der Kommissionen wurden in Abteilungen des Hauptsekretariats in Moskau umgewandelt.

Gegenwärtig gibt es folgende Ständige Kommissionen:

1. Ständige Kommission für Elektroenergie in Moskau
2. Ständige Kommission für Maschinenbau in Prag
3. Ständige Kommission für Landwirtschaft in Sofia
4. Ständige Kommission für Buntmetallurgie in Budapest
5. Ständige Kommission für Erdöl- und Gasindustrie in Bukarest
6. Ständige Kommission für chemische Industrie in Ost-Berlin
7. Ständige Kommission für Schwermetallurgie in Moskau
8. Ständige Kommission für Kohlenindustrie in Warschau
9. Ständige Kommission für Transportwesen in Warschau
10. Ständige Kommission für Bauwesen in Ost-Berlin

11. Ständige Kommission für Außenhandel in Moskau
12. Ständige Kommission für Atomenergie in Moskau
13. Ständige Kommission für ökonomische Fragen in Moskau
14. Ständige Kommission für Standardisierung in Ost-Berlin
15. Ständige Kommission für Koordinierung der wissenschaftlichen und technischen Forschung in Moskau
16. Ständige Kommission für Statistik in Moskau
17. Ständige Kommission für Valuta- und Finanzwesen in Moskau
18. Ständige Kommission für radiotechnische und elektronische Industrie in Bukarest
19. Ständige Kommission für Geologie in Ulan-Bator
20. Ständige Kommission für Leichtindustrie in Prag
21. Ständige Kommission für Lebensmittelindustrie in Sofia.

Sie teilen sich in reine Branchenkommissionen und in allgemeine Kommissionen. Zu den letzteren gehören die Kommissionen für Außenhandel, Wirtschaftsfragen, Standardisierung, Koordinierung der wissenschaftlichen und technischen Forschung, Statistik, Valuta- und Finanzfragen. Die Ständigen Kommissionen entfalten die produktivste Tätigkeit im Rat, denn nur in ihnen werden die Konzeption mit der Wirklichkeit und die Pläne mit ihrer Durchführungsmöglichkeit konfrontiert. Ihre organisatorische und verfahrensmäßige Grundlage bestimmt sich nach einem Statut, das nach Artikel 8 Absatz 1 der RgW-Satzung vom Exekutivkomitee bestätigt wird. Den Entwurf ihres Arbeitsplans fertigt die entsprechende Abteilung des Sekretariats aus. Die Ständigen Kommissionen tagen zwei bis viermal im Jahr. Die Länder werden in ihnen durch Fachminister vertreten, die über entsprechende innerstaatliche Vollmachten verfügen. Auch die Ständigen Kommissionen haben nach Artikel 8 Absatz 3 der Satzung das Recht, Empfehlungen auszusprechen und Beschlüsse zu fassen.

#### e) Das Sekretariat

Das Verwaltungsorgan des Comecon ist das Sekretariat mit Sitz in Moskau. Als übergeordnete Behörde hatte es bis 1962 Weisungsrecht gegenüber den Sekretariaten der Ständigen Kommissionen. Nach der Juni-Tagung 1962 wurde das Sekretariat reorganisiert. Bis dahin bestand sein Arbeitsapparat hauptsächlich aus dem Personal der Sekretariate der Kommissionen und hatte in erster Linie organisatorische und protokollarische Aufgaben. Gegenwärtig bilden die Sekretariate der Ständigen Kommissionen Abteilungen des Moskauer Sekretariats. Die Zahl des Personals hat sich 1962 schlagartig verdoppelt und beläuft sich zur Zeit auf etwa 250<sup>48)</sup>. Die Bedeutung der Reform von 1962 liegt nicht nur darin, daß die bisherigen Sekretariate der Kommissionen in die Abteilungen des Zentralsekretariats umgewandelt worden sind, sondern vor allem darin, daß die Abteilungen jetzt über erhöhte Vollmachten zur aktiven Zusammenarbeit verfügen. Zu ihrer Aufgabe gehört es, gemeinsame Wirtschaftsanalysen zur Entwicklung der einzelnen Produktionszweige zu machen und das Material den Ratsorganen vorzulegen. Ursprünglich sollte das Sekretariat zusammen mit dem Exekutivkomitee und den allgemeinen Kommissionen eine Art „internationaler Planungsstab“ bilden.

Die Rechtsgrundlagen seiner Tätigkeit bilden Artikel 9 der RgW-Satzung, sein Statut und die Geschäftsordnung. Das Sekretariat besteht aus dem Sekretär, seinen Stellvertretern und dem erforderlichen Personal. Gegenwärtig ist der Sekretär der Sowjetrusse Faddejew, seine drei Stellvertreter sind der Pole Bajer, der Tscheche Rouzicka und der Rumäne Tabakol. Der Sekretär wird von der Ratstagung, die Stellvertreter werden vom Exekutivkomitee für vier Jahre ernannt. Zur Aufgabe des Sekretariats gehört es, Protokolle über die Ratstagung und der anderen Organe auszufertigen, sie aufzubewahren und beglaubigte Kopien den Regierungen der Mitgliedsländer zustellen. Weiterhin bereitet es in Zusammenarbeit mit den Ständigen Kommissionen Entwürfe für Verträge vor. Ihm obliegt auch die Überwachung über die Erfüllung der in den Ratsorganen angenommenen Empfehlungen.

<sup>48)</sup> W. Morawiecki, Internationale Organisationen, Warschau 1965<sup>2</sup>, S. 476 (poln.).

## IV. Die Spezialorganisationen des Comecon

Die Spezialorganisationen sind gemeinsame Einrichtungen oder Betriebe des RgW, die durch Vereinbarungen oder Beschlüsse der zuständigen Ratsorgane errichtet werden. Sie sollen unmittelbare operative Aufgaben bei der Verwirklichung der internationalen Arbeitsteilung übernehmen. Zu diesem Zwecke verfügen sie über eigene Mittel und sind in Form internationaler juristischer Personen organisiert. Entsprechend dem Prinzip der „Interessiertheit“, das ein durchgehendes rechtliches und politisches Element der gesamten Verfassung der kommunistischen Gemeinschaft ist, können an ihnen alle oder nur einzelne Mitgliedsländer teilnehmen. Sie sind von den internationalen sozialistischen Organisationen zu unterscheiden, die über den Kreis der Mitgliedsländer des RgW hinausgehen können. Zu dieser Gruppe der Organisationen gehören das Atominstitut in Dubna, das Abkommen über den internationalen direkten Eisenbahngüterverkehr, die Organisation für die Zusammenarbeit der Sozialistischen Eisenbahnen, die Organisation auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens und das Abkommen über die Koordinierung der Tätigkeit der Ionosphärendienste. Sie unterscheiden sich von den Spezialorganisationen des Comecon dadurch, daß sie satzungsgemäß nicht die Wirtschaftspolitik des RgW verfolgen und ihre Mitglieder nicht dem RgW anzugehören brauchen. Die Spezialorganisationen des Comecon gehen auf die entsprechenden Beschlüsse der Konferenz der kommunistischen Partei- und Regierungschefs im Juni 1962 zurück. In dem Kommuniqué über die Konferenz und in dem Dokument über die Grundprinzipien der internationalen Arbeitsteilung vom 17. Juni 1962 ist vorgesehen, gemeinsame Betriebe und vereinigte wissenschaftliche Zentren einzurichten sowie auch andere Maßnahmen ähnlicher Art in Angriff zu nehmen.

Gegenwärtig existieren folgende Spezialorganisationen des RgW:

1. Die Zentrale Dispatcherverwaltung der Vereinigten Energiesysteme in Prag. Sie wurde mit Abkommen vom 25. Juli 1962 errichtet. Es gehören ihr alle RgW-Länder ohne Albanien an.
2. Das Institut für Standardisierung in Moskau. Errichtet durch Beschluß der 16. Rats-

tagung am 7. Juni 1962 für alle Länder ohne Albanien.

3. Das Frachtbüro in Moskau. Seine Gründung geht auf Beschluß der 17. Ratstagung im Dezember 1962 zurück. Auch hier fehlt nur Albanien.
4. Die Internationale Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit. Sie wurde mit Abkommen vom 21. Dezember 1963 für alle Mitgliedsländer ohne Albanien in Moskau ins Leben gerufen.
5. Der gemeinsame Güterwagenpark. Errichtet mit Abkommen vom 21. Dezember 1963 von den Mitgliedsländern ohne Albanien.
6. Organisation für die Zusammenarbeit in der Schwarzmetallurgie (Intermetall). Sie wurde mit Abkommen vom 15. Juli 1964 ursprünglich zwischen Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn mit Sitz in Budapest errichtet. Noch im Herbst des gleichen Jahres sind ihr Bulgarien, die „DDR“ und die Sowjetunion beigetreten.

Die Spezialorganisationen des Comecon stellen rechtlich eine neue Erscheinung im Ostblock dar. Man kann sie als einen Versuch ansehen, das auf dem Einstimmigkeitsprinzip und Veto aufgebaute Gemeinschaftsrecht zu modifizieren. Politisch sollen sie den Fortgang der wirtschaftlichen Integration erleichtern und die Widerstände im Rat abfangen. Es ist mit ihrer Hilfe beabsichtigt, den schwerfälligen Befehlsweg von der Willensbildung in den Organen des Rates über die innerstaatliche Zustimmung bis zu ihrer Verwirklichung abzukürzen. Man kann in ihnen die Keime einer auch formell aufgebauten überstaatlichen Organisationsform erblicken.

Es handelt sich bei diesen Neugründungen um den ersten Schritt auf dem Wege zur Zusammenarbeit in der Produktion, weil sie vorläufig nur vorbereitende Verwaltungsaufgaben zu erfüllen haben. Eine wirkliche „Internationalisierung“ der Produktionsstätten kann erst eintreten, wenn auch ein „internationales

Eigentum" geschaffen worden ist. Dies ist aber nicht nur ein rechtliches, sondern in erster Linie ein hochpolitisches Problem. Internationales Eigentum müßte aus der nationalen Verfügungsgewalt der Mitgliedsländer herausgelöst werden, um es einer supranationalen Behörde zu unterstellen. Wie die rumänischen Vorbehalte gegen den sogenannten Walew-Plan 1964 gezeigt haben, sind dafür nicht alle politischen Bedingungen gegeben.

Auch in den Spezialorganisationen findet in der Regel noch der Grundsatz der nationalen Bestätigung der gefaßten Beschlüsse Anwendung. Eine neue Entwicklung scheint sich mit der Gründung der „Intermetall“ anzubahnen, die zwar auch auf dem Einstimmigkeitsprinzip aufgebaut ist, aber es ergehen auch direkte Verfügungen an die unterstellten Betriebe unter Umgehung der einzelstaatlichen Behörden.