

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

B 42/68

19. Oktober 1968

Jens Hacker

Die „deutsche Konföderation“

Jens Hacker, geb. am 17. 7. 1933; Studium der Rechts- und politischen Wissenschaft; seit 1. 1. 1965 Wiss. Assistent am Institut für Ostrecht an der Universität Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Rechtslage der sowjetischen Besatzungszone, und Die Rechtslage Berlins, hrsg. v. Bundesministerium f. gesamt. dt. Fragen, Bonn 1964. Die Integration Osteuropas 1961—1965, Köln 1966 (gemeinsam mit Alexander Uschakow). Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, Köln 1968.

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

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die „deutsche Konföderation“

Ein untaugliches Mittel für die Wiederherstellung eines freien und demokratischen Gesamtdeutschlands

Vorbemerkung

Die Sowjetunion und die DDR betreiben seit Jahren eine kompromißlose und entspannungsfeindliche Deutschland-Politik. Die entscheidenden Weichen für die auf die Zementierung und Legalisierung des Status quo gerichtete Politik stellte der Kreml in den Jahren 1954/55. Damals entschloß sich die Sowjetführung, in der Deutschlandfrage nicht mehr wie bis dahin auf staatsrechtlicher, sondern auf völkerrechtlicher Ebene zu argumentieren. Ihren Ausdruck fand diese Politik in der Zwei-Staaten-These, die in der DDR gelegentlich schon früher geäußert worden ist¹⁾. Sie besagt, daß in Deutschland zwei souveräne, voneinander unabhängige, gleichwertige und gleichgewichtige Staaten existieren. Die Anfänge dieser Konzeption gehen auf die Berliner Konferenz der Außenminister von Januar/Februar 1954 zurück. In ihrer heutigen Form ist sie jedoch erst seit der Genfer Gipfelkonferenz vom Juli 1955, also unter der Herrschaft Chruschtschows formuliert worden.

Bis 1955 hat die Sowjetführung zwar verbal die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, die in der Bundesrepublik und der DDR lebende Bevölkerung gemeinsam über den künftigen Status Deutschlands entscheiden zu lassen, die Verwirklichung dieses Vorhabens hat sie jedoch in jeder Weise erschwert. Seit 1955 lehnt der Kreml diese Möglichkeit kategorisch ab. Mit dem Hinweis auf die neuen Verhältnisse in beiden Teilen Deutschlands hat er seitdem immer wieder betont, daß die „mechanische Vereinigung“ der „beiden deutschen Staaten“ nicht mehr opportun und realisierbar sei. Die

sowjetische Regierung vertritt den Standpunkt, die staatliche Einheit Deutschlands könne nur im Wege einer Annäherung und Zusammenarbeit zwischen Bonn und Ost-Berlin wiederhergestellt werden. Die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands falle nicht mehr in die — auch von sowjetischer Seite — bis 1955 bejahte Vier-Mächte-Verantwortung.

INHALT

Vorbemerkung

I. Der Begriff „Konföderation“

II. Die Konföderationspläne Ost-Berlins

1. Offizielle Stellungnahmen
2. Der Standpunkt der mitteldeutschen Völkerrechtslehre
3. Fazit

III. Westliche Konföderationsrezepte

Schlußbemerkung

Die sowjetische Führung fühlt sich nur noch mitverantwortlich für den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland, der auf der Teilung des Landes basieren soll.

Festzuhalten bleibt jedoch, daß sich die Sowjets in allen wichtigen Abmachungen mit der DDR — zuletzt im Freundschafts- und Beistandspakt vom 12. Juni 1964 — die aus den gemeinsamen Abkommen mit den westlichen Alliierten aus den Jahren 1944/45 resultierenden und Gesamtdeutschland betreffenden Rechte ebenso vorbehalten haben wie die drei Westmächte in dem am 5. Mai 1955 in Kraft getretenen Deutschland-Vertrag. Ihres Rechtes, in gesamtdeutschen Fragen mitsprechen zu können, wollen sich die Sowjets — gerade im Hinblick auf die Berlin-Frage — nicht restlos

¹⁾ Vgl. über die Anfänge der Zwei-Staaten-These in der sowjetischen Deutschlandpolitik: A. Riklin, Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus, Köln 1964, S. 179, und über die Zwei-Staaten-These in der DDR: J. Hacker, Das Selbstbestimmungsrecht aus der Sicht der „DDR“, in: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China, hrsg. von B. Meissner, Köln 1968, S. 164—186 (169).

begeben²⁾). Die Sowjetführung möchte sich auch in ihrer Deutschland-Politik die Optionsfreiheit wahren, die seit langem zu den Prinzipien sowjetischer Außenpolitik gehört.

Nach sowjetischer Meinung sind beide Teile Deutschlands, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl und wirtschaftlichen Produktionskraft, als gleichberechtigte Völkerrechtssubjekte anzusehen. Dies ist auch der Standpunkt der DDR-Regierung. Um ihm mehr Nachdruck zu verleihen und um von vornherein die Möglichkeit zu verbauen, den Prozeß der Wiedervereinigung auf staatsrechtlicher Basis einzuleiten, hat Ost-Berlin in den Jahren ab 1957 mehrmals die Bildung einer Konföderation zwischen der Bundesrepublik und der DDR vorgeschlagen. An dieser von sowjetischer Seite unterstützten These hat die SED-Führung bis zum Frühjahr 1967 festgehalten. Die Konföderation wurde als „die große Chance für die Wiedervereinigung“ bezeichnet. Inzwischen ist der Begriff „Konföderation“ aus der Ost-Berliner Argumentation in der Deutschlandfrage verbannt worden. Er paßt nicht mehr in die von der SED betriebene Politik der Selbstisolierung. Ihr geht es darum, der auf Entspannung gerichteten Deutschland-Politik der Großen Koalition einen Riegel vorzuschieben. Die am 9. April 1968 in Kraft getretene neue DDR-Verfassung legt für diese Politik der Einigelung Zeugnis ab.

Doch scheint es keinesfalls ausgeschlossen, daß die SED-Führung eines Tages auf die von ihr

früher entwickelten Konföderationspläne zurückkommen wird. Ihre Prüfung ergibt, daß sie inhaltlich voneinander abweichen. Auch hat sich die mitteldeutsche Völkerrechtslehre in starkem Maße mit der Problematik einer „deutschen Konföderation“ befaßt. Dabei verdienen zwei Aspekte besondere Beachtung: Im völkerrechtlichen Schrifttum der DDR wurden die offiziellen Konföderationsvorschläge zum Teil konkretisiert und präzisiert. Zum anderen haben einige dazu veröffentlichte Arbeiten mit Akribie nahezu alle Beiträge verwertet, die in der Bundesrepublik zu diesem Thema erschienen sind.

Hinzu kommt: Über die Chancen, die Wiedervereinigung Deutschlands im Wege einer allmählichen Annäherung und der Bildung einer Konföderation der Bundesrepublik und der DDR auf freiheitlicher, demokratischer und rechtsstaatlicher Basis zu erreichen, bestehen in manchen politischen Kreisen der Bundesrepublik und ihrer westlichen Verbündeten große Illusionen. Von verschiedenen Seiten wird das Schlagwort „Konföderation“ den „nach Wiedervereinigung Dürstenden“ als „tröstende Fata Morgana in den Wind gemalt“³⁾. Sie übersehen zumeist, daß es zahlreiche und schwerwiegende Gründe gibt, die es der Bundesrepublik nicht erlauben, in ihre Deutschland-Politik unter den gegenwärtigen Umständen Konföderationsrezepte einzubeziehen⁴⁾.

I. Der Begriff „Konföderation“

Die Völkerrechtslehre hat seit langem versucht, die Vielfalt der historisch auftretenden Staatenverbindungen wissenschaftlich zu klassifizieren und alle historischen Fälle bestimmten abstrakten Kategorien einzuordnen. Die üblichen Einteilungssysteme unterscheiden zwischen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen

Verbindungen, solchen auf der Grundlage der Gleichordnung oder der Über- und Unterordnung, zwischen organisierten oder unorganisierten und anderen mehr⁵⁾. Die Konföderation (zu deutsch: Staatenbund) gehört — im Gegensatz zum Bundesstaat — zu den völker-

²⁾ Die Genfer Direktive der Regierungschefs der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion bildet das bisher letzte Vier-Mächte-Dokument, in dem die „gemeinsame Verantwortung“ dieser Staaten für „die Regelung der deutschen Frage und die Wiedervereinigung Deutschlands“ anerkannt worden ist. Text bei E. Jäckel (Hrsg.), Die deutsche Frage 1952—1956. Notenwechsel und Konferenzdokumente der vier Mächte, Frankfurt M. — Berlin 1957, S. 116. Vgl. zur Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland im einzelnen: J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, Köln 1968, S. 59—72.

³⁾ J. Gross, Roßtäuschertrick mit dem Deutschen Bund, in: Christ und Welt vom 16. Februar 1968.

⁴⁾ Vgl. dazu unter Abschnitt II 3 („Fazit“) und die Schlußbemerkung.

⁵⁾ Vgl. dazu im einzelnen: F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 1. Bd.: Allgemeines Friedensrecht, München und Berlin 1960, S. 133 f., 138—142; J. L. Kunz, Die Staatenverbindungen, in: Handbuch des Völkerrechts, 2. Bd., 4. Abt., Stuttgart 1929, S. 457 bis 484; G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 172—196; G. Dahm, Völkerrecht, Bd. II, Stuttgart 1961, S. 121—128; S. Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886, S. 83—135.

rechtlichen Staatenverbindungen. Sie ist eine aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags bestehende Verbindung souveräner Staaten, „bei der wenigstens einzelne politische Angelegenheiten durch Bundesorgane geregelt werden“⁶⁾. Alle Mitglieder der Konföderation müssen folglich volle Subjekte des Völkerrechts sein; sie behalten uneingeschränkt ihre völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit⁷⁾. Der Bund selbst besitzt keine oder nur begrenzte Völkerrechtssubjektivität.

Im Gegensatz zum Staatenbund ist der Bundesstaat ein Staat und als solcher Subjekt des Völkerrechts, wenn nur das Merkmal der Unabhängigkeit dritten Staaten gegenüber vorliegt. Friedrich Berber stellt dazu fest: „Die Gliedstaaten dagegen sind zwar im staatsrechtlichen Sinn Staaten, Subjekte des Völkerrechts dagegen sind sie entweder überhaupt nicht oder nur in gewissen Beziehungen und mit gewissen Beschränkungen. Während also die Beziehungen zwischen Mitgliedern eines Staatenbundes völkerrechtlicher Natur sind, sind die Beziehungen zwischen Mitgliedern eines Bundesstaates staatsrechtlicher Natur.“⁸⁾

Die „Intensität der Integrierung der Verbindung“⁹⁾ ist kein Wesensmerkmal der Konföderation: „Das Minimum, das vorliegen muß, damit man von einem Staatenbund und nicht bloß von einem völkerrechtlichen Vertragsverhältnis sprechen kann, ist ein Kreis gemeinsamer Angelegenheiten, der auf die Dauer von einem oder mehreren der Staatenverbindungen selbst, nicht bloß den verbundenen Staaten, angehörenden Organen wahrgenommen wird.“¹⁰⁾ Oft werden die auswärtigen Beziehungen oder die Verteidigung zur gemeinsamen Angelegenheit eines Staatenbunds be-

stimmt¹¹⁾; das schließt jedoch nicht aus, daß dies auch innenpolitische Aufgaben sein können — wie beispielsweise die öffentliche Sicherheit, die Garantie von Verfassungszuständen, die politische Gleichheit aller Bürger oder das Steuerwesen. In der historischen Entwicklung waren Staatenbünde oft Vorstufe zu Bundesstaaten. Beispiele hierfür sind vor allem die USA von 1776—1787, die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1815—1848 und der Deutsche Bund von 1815—1866¹²⁾.

Der Staatenbund muß eigene, von den Mitgliedstaaten getrennte Organe besitzen, durch die er die gemeinsamen Angelegenheiten verwaltet. Meistens ist nur ein Hauptorgan vorhanden, und in der Regel verfügt jeder Staat nur über eine Stimme. Es kann aber auch ein nach der Bedeutung der Staaten abgestuftes Stimmrecht vorkommen (wie im Deutschen Bund). Nicht erforderlich ist, daß diese Organe gegenüber den verbundenen Staaten eine Befehls- und Zwangsgewalt ausüben. Auch wenn sie nur Empfehlungen, nicht aber Weisungen erteilen können, liegt ein Staatenbund vor. Dann behält jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht, das nicht durch Mehrheitsbeschlüsse überwunden werden kann¹³⁾.

Die Bildung einer Konföderation erscheint nur dann sinnvoll, wenn ein gewisses Mindestmaß an Übereinstimmung in den grundlegenden Strukturprinzipien des Aufbaus der beteiligten Staaten und deren außenpolitischen Zielsetzungen gegeben ist¹⁴⁾.

⁶⁾ A. Verdross, *Völkerrecht*, unter Mitarbeit von S. Verosta und K. Zemanek, 5. neubearb. und erw. Aufl. Wien 1964, S. 354; J. L. Kunz, a. a. O., S. 458.
⁷⁾ I. Siedl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, Köln, Berlin, Bonn, München 1965, Rdnr. 611 (S. 135); L. Oppenheim — H. Lauterpacht, *International Law. A Treatise*, New York 1963⁸, § 88 (S. 173); R. Schuster, *Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945 bis 1963*, München 1963, S. 193.

⁸⁾ F. Berber, a. a. O., S. 143; J. L. Kunz, a. a. O., S. 460; H. Nawiasky, *Staatenverbindungen*, in: Strupp-Schlochauer: *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. III, Berlin 1962, S. 313—317 (315); A. Verdross, a. a. O., S. 354 f.; G. Dahm, a. a. O., S. 125 ff.

⁹⁾ F. Berber, a. a. O., S. 139.

¹⁰⁾ F. Berber, ebenda.

¹¹⁾ G. Dahm, a. a. O., S. 122 f.; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., 6. Neudruck, Darmstadt 1959, S. 762; J. L. Kunz, a. a. O., S. 478 f.

¹²⁾ Vgl. dazu F. Berber, a. a. O., S. 140; G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, a. a. O., S. 185; ders., *Allgemeine Staatslehre*, a. a. O., S. 766; H. Nawiasky, *Staatenbund und Bundesstaat*, in: *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, hrsg. v. K. Strupp, Bd. II, Berlin und Leipzig 1925, S. 574—578 (574); ders., *Staatenverbindungen*, a. a. O., S. 315; J. L. Kunz, a. a. O., S. 435—442; W. G. Grewe, *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart 1960, S. 263.

¹³⁾ F. Berber, a. a. O., S. 139; R. L. Bindschedler, *Staatenbund*, in: *Staatslexikon*, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Bd. VII, Freiburg 1962, S. 564 f.; G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, a. a. O., S. 172; J. L. Kunz, a. a. O., S. 472; W. Grewe, a. a. O., S. 266.

¹⁴⁾ G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, a. a. O., S. 81, Er spricht von der Notwendigkeit der „Gemeinsamkeit der höchsten Lebensinteressen der ein bestimmtes Gebiet bewohnenden Bevölkerung“. Dazu auch W. G. Grewe, a. a. O., S. 265; R. Schuster, *Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik*. Die aktuellen Probleme eines deutschen Staatenbundes, in: *Europa-Archiv* 1959, S. 349 bis 368 (356 ff.).

Im Gegensatz zur westlichen Völkerrechtslehre hat sich die sowjetische Rechtslehre nicht in so starkem Maße mit der Problematik von Staatenverbindungen beschäftigt. Hingegen liegt in der DDR eine ganze Reihe zum Teil recht instruktiver Beiträge zu dieser Thematik vor. Die sowjetischen Stellungnahmen stimmen in wesentlichen Punkten mit den im Westen vertretenen Auffassungen überein. So definiert die russische Völkerrechtlerin L. A. Modžorjan:

„Der Staatenbund als solcher ist eine Verbindung von Staaten, bei der die Völkerrechtssubjektivität der Staaten nicht verloren geht und bisweilen der Bund selbst ein gewisses Maß an Völkerrechtssubjektivität erhält. Der Staatenbund ist die labilste Art des zusammengesetzten Staates, ein Zwischenstadium auf dem Wege entweder zur Bildung einer engeren Union oder zum Zerfall der Verbindung in ihre Bestandteile. Kennzeichnend für den Staatenbund ist das Fehlen gemeinsamer, ständig funktionierender gesetzgebender und vollziehender Organe. Solche Organe besitzen nur die Mitgliedstaaten des Staatenbundes, die lediglich verpflichtet sind, ihre Außenpolitik mit der Politik der übrigen Mitglieder des Bundes zu koordinieren.“¹⁵⁾

Andere Autoren beschränken sich auf die Feststellung, daß eines der charakteristischen Merkmale der Konföderation sei, daß ihre Mitglieder als Völkerrechtssubjekte aufträten; das schließe jedoch nicht aus, daß auch die Konföderation als Völkerrechtssubjekt fungieren könnte¹⁶⁾. Die sowjetischen Analysen führen zumeist die gleichen historischen Beispiele für Staatenbünde an wie die westlichen und beto-

nen ebenfalls, daß es in der Gegenwart keine Konföderationen gäbe.

Auch die völkerrechtlichen Stellungnahmen aus der DDR stützen sich weitgehend in ihren theoretischen Erörterungen auf westliche Darstellungen über die Staatenverbindungen. So definiert das „Wörterbuch der Außenpolitik“ den Begriff „Konföderation“: „Zusammenschluß von zwei oder mehreren Staaten, die einige gemeinsame Staatsorgane für die Durchführung bestimmter Ziele, z. B. für die gemeinsame Verteidigung, für die auswärtigen Beziehungen usw., besitzen. Konföderationsbeziehungen werden gewöhnlich auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages hergestellt; sie wirken sich auch auf die nachfolgenden Beziehungen innerhalb der K.¹⁷⁾ aus. Die Organe der K. bestehen in der Regel aus den Oberhäuptern der Mitgliedstaaten. Beschlüsse werden entweder einstimmig oder mit absoluter Mehrheit angenommen. Beschlüsse der Organe der K. zu besonders wichtigen Fragen treten gewöhnlich erst nach ihrer Ratifizierung durch die konföderierten Staaten in Kraft.“¹⁸⁾

Auf wissenschaftlicher Seite haben sich in der DDR vornehmlich Walter Poeggel, Ingo Wagner und Joachim Peck mit den völkerrechtlichen und politischen Aspekten von Staatenbünden befaßt. Auch sie gehen davon aus, daß die Konföderation die am weitesten gehende, noch völkerrechtlichen Charakter tragende Form der Verbindung von Staaten darstelle. Der völkerrechtliche Charakter dieser Form der Verbindung von Staaten ergäbe sich vor allem aus der Tatsache, daß die eigenstaatliche Exi-

¹⁵⁾ L. A. Modžorjan, *Subjekte des Völkerrechts* (Subjekty meždunarodnogo prava), Moskau 1958 (dt. Übersetzung, Göttingen 1953, S. 65 f.). Dort untersucht sie auch die historischen Beispiele für Staatenbünde (vgl. S. 66 ff.).

¹⁶⁾ Vgl. z. B. G. P. Kaljusnaja, *Die Subjekte des gegenwärtigen Völkerrechts*, in: D. B. Lewin / G. P. Kaljusnaja, *Völkerrecht. Lehrbuch*, Moskau 1964 (dt. Übersetzung Berlin [Ost] 1967, S. 111 f.); W. W. Jewgenjew, *Das Völkerrechtssubjekt*, in: *Völkerrecht. Lehrbuch*, Akademie der Wissenschaft der UdSSR — Rechtsinstitut, Moskau 1957 (dt. Übersetzung Berlin [Ost] 1960, S. 88); sehr vage Formulierungen enthält das Stichwort „Konföderation“ in: *Diplomatičeskij slovar* (Diplomatisches Wörterbuch), Hauptred.: A. A. Gromyko, S. A. Golunskij, V. M. Chvostov, Bd. I, Moskau 1960 (russ.), S. 122.

Der Versuch E. Menzels, im Hinblick auf die Vorschläge des Ostens die Begriffe „Konföderation“ und „Staatenbund“ inhaltlich zu differenzieren und der Wahl des Begriffs „Konföderation“ durch die Sowjetunion das Motiv beizumessen, „die schon

wesentlich präziseren und der deutschen Staatsrechtslehre geläufigeren Begriffe ‚Staatenbund‘ und ‚Bundesstaat‘“ seien „in den sowjetischen Erklärungen offensichtlich nicht verwandt worden, weil sich damit die Festlegung auf durchaus konkrete Formen verbinden würde und es in der Absicht der Sowjetunion zu liegen scheint, zunächst durch unbestimmte Begriffe das Terrain zu sondieren“, kann nicht überzeugen. Vgl. E. Menzel, *Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung Deutschlands*, in: *Europa-Archiv* 1958, S. 11051 bis 11062 (11056). Soweit sich die sowjetische Völkerrechtslehre mit dieser Thematik befaßt hat, hat sie zwischen den Begriffen „Staatenbund“ und „Bundesstaat“ unterschieden. Vgl. dazu auch R. Schuster, *Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit... a. a. O.*, wo er auch darauf hinweist, daß die russische Übersetzung des deutschen Begriffs „Staatenbund“ „Konfederacija“ lautet.

¹⁷⁾ K. = Konföderation.

¹⁸⁾ *Wörterbuch der Außenpolitik*, hrsg. von W. Kerff und H. Seydewitz, Berlin (Ost) 1965, westdt. Ausgabe Düsseldorf 1965, S. 373 f. (373).

stanz und Souveränität der konföderierten Staaten unangetastet bleiben. „Dieser Umstand schließt den Prozeß der fortschreitenden Annäherung und schließlichen Vereinigung der Konföderationspartner nicht nur nicht aus, sondern ist ... vielmehr Voraussetzung dafür.“¹⁹⁾

Auf drei Feststellungen legen die mitteldeutschen Autoren besonderen Wert: In der Konföderation müsse der Grundsatz der staatlichen Souveränität und der Gleichberechtigung

zur Geltung kommen; die Gleichberechtigung spiegele sich auch in den Organen der Konföderation wider, die nach dem Prinzip der Parität zusammengesetzt sein müßten²⁰⁾; Diese Gremien seien nicht befugt, in den Mitgliedstaaten direkt und unmittelbar tätig zu werden; die Durchführung ihrer Beschlüsse obliege den zuständigen Organen der Mitgliedsländer. Ebenso habe die Konföderation noch keine Gesetzgebungs- und Exekutivbefugnisse auf außenpolitischem Gebiet; so gäbe es auch kein Außenministerium der Konföderation²¹⁾.

II. Die Konföderationspläne Ost-Berlins

1. Offizielle Stellungnahmen

Der Begriff „Konföderation“ erschien zum erstenmal in einer offiziellen Verlautbarung Ost-Berlins zur Jahreswende 1956/57. Walter Ulbricht führte dazu in einem Beitrag „Was wir wollen und was wir nicht wollen“ aus:

„Ist es also nicht notwendig, daß im Interesse der Wiedervereinigung die Arbeiterklasse ganz Deutschlands gemeinsam den Kampf gegen den Militarismus und die Herrschaft der großen Monopole in Westdeutschland führt und zu diesem Zweck eine Verständigung zwischen den Arbeiterparteien und den Gewerkschaften ganz Deutschlands erfolgt? Nachdem in Deutschland zwei Staaten mit verschiedenen gesellschaftlichen Systemen bestehen, ist es notwendig, zunächst eine Annäherung der beiden deutschen Staaten herbeizuführen, später eine Zwischenlösung in Form der Konföderation oder Föderation zu finden, bis es möglich ist, die Wiedervereinigung und wirklich demokratische Wahlen zur Nationalversammlung zu erreichen.“²²⁾

¹⁹⁾ W. Poeggel und R. Meißner, Die deutsche Konföderation — einziger Weg zur friedlichen Wiedervereinigung Deutschlands, in: Soziologie und Wirklichkeit. Beiträge zum VII. Weltkongreß für Soziologie in Evian (Frankreich) vom 4. bis 11. September 1966, hrsg. von R. Schulz und H. Steiner, Berlin (Ost) 1966, S. 110—117 (112); W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation. Eine theoretisch-politische und völkerrechtliche Studie, Berlin (Ost) 1964, S. 85 f., 130 f.; J. Peck, Was heißt Konföderation?, in: Neues Deutschland vom 5. März 1957.

²⁰⁾ Vgl. dazu W. Poeggel / I. Wagner, Die nationale Frage in der gegenwärtigen Epoche, Leipzig 1961, S. 74—85; dies., Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 101—114; dies., Der deutsche Friedensvertrag und die friedliche Wiedervereinigung, Leipzig 1961, S. 19; J. Peck, Was heißt Konföderation?, a. a. O., ders., Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1960, S. 216.

Ulbrichts Konföderations-Plan vom 30. Januar 1957

Nach dem Besuch einer Ostberliner Regierungsdelegation in Moskau — gestützt auf die gemeinsame Erklärung der Regierungen der Sowjetunion und der DDR vom 7. Januar 1957, in der die Sowjetführung unter Berufung auf ihre aus dem Warschauer Vertrag resultierenden Bündnispflichten versicherte, daß sie „alle Versuche, bei der Lösung der deutschen Frage zu Gewaltmethoden zu greifen und ... mit feindlichen Handlungen die volksdemokratische Ordnung der DDR zu untergraben, zu nichte“ machen würde²³⁾ — erläuterte Ulbricht seine Konföderationsvorstellungen ausführlich in seinem Referat auf der 30. Tagung des Zentralkomitees der SED Ende Januar 1957. Der SED-Chef nannte nicht weniger als 18 „Vorbedingungen“, die von der Bundesrepublik erfüllt werden müßten, bevor auch nur an ein Gespräch über eine Konföderation gedacht werden könnte. Als militärisch-außenpolitische „Voraussetzungen“ nannte er:

a) Austritt der Bundesrepublik aus der NATO und anderen militärischen Gruppierungen, zweckmäßigerweise vorbereitet durch eine Volksabstimmung;

b) Abschaffung der Wehrpflicht;

c) Verzicht auf die „Politik der Remilitarisierung“;

²¹⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 132, 154; dies., Die nationale Frage . . . , a. a. O., S. 99 f.

²²⁾ W. Ulbricht, Was wir wollen und was wir nicht wollen, in: Neues Deutschland vom 30. Dezember 1956.

²³⁾ Text der Erklärung in: Neues Deutschland vom 9. Januar 1957.

d) Beiderseitige Begrenzung der Streitkräfte und Errichtung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa;

e) Schaffung einer Zone verminderter Rüstung unter Teilnahme beider Teile Deutschlands.

Zu den innenpolitischen Voraussetzungen sollten gehören:

a) Entfernung der „führenden Nazifunktionäre aus dem Staats- und Wirtschaftsapparat Westdeutschlands“;

b) Ausschaltung „militärischer und imperialistischer Kräfte“;

c) Verzicht auf die „Politik der Refaschisierung“;

d) Führung des Proletariats „im Bündnis mit den Mittelschichten und Kreisen des nationalen Bürgertums“;

e) Liquidierung der „Herrschaft der Monopole“;

f) Volksabstimmung über die „Überführung der Schlüsselindustrie in Volkseigentum“;

g) Aufhebung des Betriebsverfassungsgesetzes;

h) Herstellung der „vollen Rechte der Arbeiter“, „einschließlich der Arbeiterkontrolle in den Großbetrieben“;

i) Beseitigung der „Vorrechte der Großgrundbesitzer“;

j) „Demokratische Bodenreform“ (Enteignung des Besitzes über 100 Hektar);

k) Herstellung der „vollen demokratischen Rechte der werktätigen Bauern“;

l) Beseitigung aller Maßnahmen des Finanzkapitals, „die den Mittelstand benachteiligen, und Gewährleistung der Rechte der Handwerksorganisationen und anderer Organisationen des Mittelstandes“;

m) Durchführung einer Schulreform²⁴⁾.

Ein Kuriosum dieser Vorschläge bestand darin, daß neben einer vollen Entschädigung der Kleinfunktionäre die Besitzer großer Aktien-

pakete dann teilweise entschädigt werden sollten, wenn „sie für das Programm der demokratischen Wiedervereinigung eintreten“²⁵⁾.

Sobald diese Vorbedingungen erfüllt seien, sollte ein aus Vertretern beider Teile Deutschlands bestehender, paritätisch zusammengesetzter „Gesamtdeutscher Rat“ gebildet werden, der aufgrund der geltenden Wahlgesetze zu wählen ist. Der Gesamtdeutsche Rat, als „Organ der Vereinigung Ost- und Westdeutschlands auf der Grundlage der Konföderation“ apostrophiert, sollte die Funktionen einer Regierung der „deutschen Konföderation“ ausüben und sich folgenden Aufgaben widmen:

a) Herstellung einer einheitlichen Verwaltung;

b) Schaffung einer Zoll- und Valuta-Union, einer Koordinationskommission für Fragen der nationalisierten Industrie, einer einheitlichen Notenbank und Währung und eines einheitlichen Transport- und Nachrichtenwesens u. a.

c) Ausarbeitung der Maßnahmen für die „Durchführung von freien gesamtdeutschen Wahlen zur Nationalversammlung“.

Gesamtdeutsche Wahlen bilden also das Ergebnis dieses Prozesses. Sie seien zu dem Zeitpunkt möglich, „da die freie und unabhängige Ausübung der Rechte des Volkes in ökonomischer, politischer und völkerrechtlicher Hinsicht gewährleistet ist, wenn alle ausländischen Truppen vom Territorium Deutschlands abgezogen sind und die ausländischen Militärstützpunkte liquidiert wurden“.

Schon aus diesem ersten konkreten Konföderationsprogramm der SED ging klar hervor, daß Ost-Berlin die Schaffung einer „deutschen Konföderation“ von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwandlungen in der Bundesrepublik abhängig machen wollte. Die in der DDR etablierte Ordnung sollte unangetastet bleiben. Ulbrichts Plan stieß im Westen auf einhellige und scharfe Ablehnung. So schwächte der damalige Ministerpräsident Otto Grotewohl am 11. Februar 1957 auf einer Parteiversammlung in der Ost-Berliner Akademie der Wissenschaften Ulbrichts Forderungen mit dem Hinweis ab:

²⁴⁾ Text des vollständigen Wortlauts des Referats in W. Ulbricht: Grundfragen der Politik der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Berlin (Ost) 1957; Auszug bei K. Bittel (Hrsg.), Ein deutscher Staatenbund (Konföderation), Berlin (Ost) 1957, S. 11—14 (13 f.). Vgl. dazu auch H. Fiedler, Der sowjetische Konföderationsplan, in: Internationales Recht und Diplomatie 1959, S. 341—349 (341 f.); W. Grewe, a. a. O., S. 263 f.

²⁵⁾ Vgl. dazu den instruktiven Beitrag M. Rexins, Konföderation und Wiedervereinigung. Grundzüge der sowjetischen Deutschlandpolitik seit der Genfer Gipfelkonferenz 1955, in: SBZ-Archiv 1959, S. 146 bis 150 (147 f.).

„Diese Konföderation geht von der prinzipiellen Auffassung aus, daß zunächst die beiden deutschen Staaten in ihrer gegenwärtigen Form, in ihrem Inhalt und in ihrer ganzen Lebensweise selbständig bestehen bleiben. Diese Konföderation schafft keine über den einzelnen Staaten stehende selbständige Staatsgewalt. Der eine kann nicht den anderen bedrücken, vergewaltigen, sondern er erkennt den anderen an. Es entsteht also keinerlei Herrschaftsverhältnis der beiden Staaten übereinander.“²⁶⁾

Erneut hob Grotewohl hervor, daß für die Durchführung freier gesamtdeutscher Wahlen in Deutschland alle Voraussetzungen fehlten: „Das Aneinanderkleben durch die Abgabe eines Stimmzettels könne die sozialen Verhältnisse, die gesellschaftlichen Verhältnisse dieser beiden Staaten nicht lebensfähig gestalten, sondern müßte zu einem großen ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Durcheinander führen.“

Während sich noch die V. Gesamtdeutsche Arbeiterkonferenz am 9. März 1957 in Leipzig Ulbrichts Bedingungen vollends zu eigen machte, ging die Zonenregierung — möglicherweise unter dem Eindruck der heftigen Kritik im Westen — in der Folgezeit dazu über, die Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Umgestaltung der Bundesrepublik aus ihren Vorschlägen zu eliminieren. In der Ostberliner Regierungserklärung vom 3. April 1957 waren Ulbrichts Bedingungen auf die Formel „Liquidierung der Herrschaft der Monopole“²⁷⁾ zusammengeschrumpft. Statt dessen traten die Forderungen nach Beendigung und Abbau der Rüstungsanstrengungen der Bundesrepublik in den Mittelpunkt der Argumentation. Diese neue Linie kam vor allem in der Programmativen Erklärung der Zonenregierung vom 27. Juli 1957, zwei Tage vor der „Berliner Erklärung“ der Westmächte und der Bundesregierung, zum Ausdruck. In dieser gemeinsamen Erklärung erkannten die Westmächte abermals die Verantwortung der vier Alliierten für die Wiedervereinigung Deutschlands an; auch betonten sie, daß die politische Einheit Deutschlands nur auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes wiederhergestellt werden könnte²⁸⁾.

²⁶⁾ O. Grotewohl, Stärkung der DDR sichert friedliche Wiedervereinigung, in: Neues Deutschland vom 13. Februar 1957.

²⁷⁾ Text in: Neues Deutschland vom 4. April 1957 und SBZ-Archiv 1957, S. 120—123 (123); vgl. dazu auch M. Rexin, a. a. O., S. 148.

²⁸⁾ Text in: Europa-Archiv 1957, S. 10115 f.

Grotewohls Regierungserklärung vom 27. Juli 1957

In seiner Regierungserklärung ging Grotewohl wiederum davon aus, daß die „beiden deutschen Staaten“ nicht „mechanisch von außen durch gesamtdeutsche Wahlen in einen Staat zusammengefügt“²⁹⁾ werden könnten. Als Anfang einer Konföderation empfahl er ein Abkommen zwischen Bonn und Ost-Berlin über ein Verbot der Lagerung und Herstellung von Atombomben und -waffen auf deutschem Boden, über das Auscheiden „beider Staaten“ aus den militärischen Paktsystemen NATO und Warschauer Vertrag, die Aufhebung der Wehrpflicht und Vereinbarung über die beiderseitige Truppenstärke und über den schrittweisen Abzug ausländischer Truppen aus ganz Deutschland. Später könnten dann Absprachen über wirtschaftliche Fragen getroffen, der Status Berlins geklärt und das „Verbot demokratischer Parteien und Organisationen in Westdeutschland“ aufgehoben werden.

Grotewohl legte Wert auf die Feststellung, daß die von den Körperschaften der Konföderation in gegenseitigem Einvernehmen angenommenen Empfehlungen und Beschlüsse von den Regierungen „in beiden deutschen Staaten“ nur freiwillig durchgeführt werden, „also ohne jedes Element des Zwanges“. Um die scharfe Kritik, die Ulbrichts Konföderationsprogramm vom 30. Januar 1957 in der Bundesrepublik ausgelöst hatte, abzufangen, sagte Grotewohl: „Im gegenwärtigen Moment besteht die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, um die Vereinigung der beiden deutschen Staaten nicht zu erschweren, nicht auf der Erörterung solcher Fragen, die mit der weiteren Entwicklung Westdeutschlands oder der Deutschen Demokratischen Republik verbunden sind.“ Er fügte aber hinzu: „Dabei erklärt die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, daß sie selbstverständlich den friedlichen, demokratischen und sozialistischen für den einzig richtigen Weg der Entwicklung ganz Deutschlands hält.“

In dieser Phase ihrer Deutschlandpolitik wertete die SED-Führung die „deutsche Konföderation“ als eine Übergangslösung, bei der die gesellschaftlichen Systeme in beiden Teilen Deutschlands zunächst unverändert weiter bestehen sollten. Dabei fiel auf, daß die SED selber in ihren Forderungen bezüglich der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwand-

²⁹⁾ Text der Regierungserklärung vom 27. Juli 1957 bei K. Bittel (Hrsg.), a. a. O., S. 28—35 (32).

lung der Bundesrepublik als Voraussetzung einer Konföderation zumeist weiter ging als der Ministerrat der DDR, der vorwiegend einige militärpolitische Abmachungen zwischen den Regierungen in Bonn und Ost-Berlin propagierte³⁰⁾.

Sowjetische Stellungnahmen

Auf die Erklärung Grotewohls unter dem Titel „Der Weg der deutschen Nation zur Sicherung des Friedens und der Wiedervereinigung Deutschlands“ bezogen sich die Stellungnahmen des sowjetischen Außenministeriums vom 2. August 1957³¹⁾ und Parteichef Chruschtschows in seiner Ansprache vor der Ost-Berliner Volkskammer am 8. August 1957. Chruschtschow bezeichnete als Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands die „Bildung eines deutschen Staatenbundes, das heißt einer vertraglichen Vereinigung zweier souveräner Staaten zur Durchführung einer gemeinsamen Politik in bestimmten äußeren und inneren Fragen“³²⁾. An anderer Stelle sagte er, nur die Umwandlung ganz Deutschlands in einen friedliebenden demokratischen Staat werde dem deutschen Volk eine unabhängige Existenz und Entwicklung sichern. In ihrer Note an die Bundesregierung vom 7. September 1957 verwies die sowjetische Regierung wiederum auf Grotewohls Erklärung vom 27. Juli 1957; die „Losung gesamtdeutscher Wahlen“ wurde erneut schroff abgelehnt³³⁾. Bemerkenswert war an den sowjetischen Verlautbarungen, daß sie über die Funktionen einer „deutschen Konföderation“ kaum etwas Konkretes aussagten. Der Kreml wollte damals offensichtlich den Eindruck erwecken, als gingen die Konföderationspläne Ost-Berlins auf eigene Initiativen der SED-Führung zurück.

³⁰⁾ Vgl. dazu M. Rexin, Fünfzehn Jahre Deutschlandpolitik der SED. Von der Propagierung des Einheitsstaates zur Zwei-Staaten-Theorie, in: SBZ-Archiv 1961, S. 123—126 (125).

³¹⁾ Auszug aus der Erklärung bei K. Bittel (Hrsg.), a. a. O., S. 36—43.

³²⁾ Vgl. Neues Deutschland vom 9. August 1957; Auszug aus der Rede bei K. Bittel (Hrsg.), a. a. O., S. 43—53 (49).

³³⁾ Text der Note vom 7. September 1957 in: Europa-Archiv 1957, S. 10217 ff. (10218); vgl. auch die gemeinsame Erklärung über die Berliner Verhandlungen der Partei- und Regierungsdelegationen der UdSSR und der DDR vom 13. August 1957. Text in: Neues Deutschland vom 14. August 1957; Auszug bei K. Bittel (Hrsg.), a. a. O., S. 53—60 (55 f.) und das Schreiben Ministerpräsident Bulganin an Bundeskanzler Adenauer vom 8. Januar 1958; Text in: Europa-Archiv 1958, S. 10529—10535 (10534 f.).

Wiederholt beteuerte die SED, sie strebe im gegenwärtigen Stadium nicht danach, von der Bundesrepublik politische und gesellschaftliche Umstrukturierungen als Vorbedingungen für die Schaffung einer Konföderation zu verlangen. So versicherte Ulbricht am 13. Februar 1958 der „Süddeutschen Zeitung“:

„Sie haben die Frage gestellt nach der Ausdehnung unserer sozialistischen Errungenschaften auf Westdeutschland. Das ist ein Mißverständnis. Wir schlagen nicht vor, daß mit Abschluß der Konföderation unsere volksdemokratische Ordnung und die sozialistischen Errungenschaften der Werktätigen der DDR auf Westdeutschland übertragen werden. Welche Errungenschaften schließlich in Westdeutschland verwirklicht werden, das werden die Arbeiter und ihre Gewerkschaften sowie die breiten Schichten der Werktätigen selbst bestimmen.“³⁴⁾

Voraussetzung für die Schaffung einer Konföderation seien Maßnahmen zur „Entspannung der Lage“, der „Verzicht Westdeutschlands auf die Stationierung von Atomwaffen und Raketen“, die „Einstellung der Kriegspropaganda und Verfolgung der Friedenskämpfer und Demokraten in Westdeutschland“ — kurz, in Westdeutschland müsse eine „Wende zu einer parlamentarisch-demokratischen Ordnung“ vollzogen werden, eine Formel, die fortan sehr häufig wiederkehrte.

Die Ausführungen des 1. Sekretärs der SED hinderten allerdings das Mitglied des Politbüros der SED Hermann Matern keineswegs, die Entwicklung zu einem „sozialistischen Deutschland“ zu schildern. Er knüpfte an Ulbrichts Maximalprogramm vom 30. Januar 1957 an:

„Das 30. Plenum hat endgültig klargestellt, daß es keine Einheit durch Ausbreitung des Kapitalismus auf die DDR geben kann. Es erläuterte den Weg, der zu einem sozialistischen Deutschland führt. Es wurde klar, daß mit der Konföderation das Kräfteverhältnis zugunsten der Arbeiterklasse verbessert und damit die Voraussetzungen für die Führung der Arbeiterklasse in ganz Deutschland geschaffen werden. Der Sinn der Konföderation besteht darin, mit unserer Politik und unseren Vorschlägen den fortschrittlichen Kräften Westdeutschlands zu helfen, die Lage zu verändern. Wir werden unsere ganze Autorität und Kraft in diesem Kampf einsetzen. Wir wissen, es wird ein lan-

³⁴⁾ Text des Interviews in: Süddeutsche Zeitung vom 15.—16. Februar 1958.

ger und harter Weg sein, die Kräfteverhältnisse in Westdeutschland zugunsten der Arbeiterklasse und der Demokratie zu verändern“³⁵⁾.

Innerhalb der DDR vertrat die SED die Auffassung, eine zügige Weiterentwicklung des „Aufbaus des Sozialismus“ sei die beste Gewähr für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands; sie bekämpfte daher die — auch der Schirdewan-Gruppe zum Vorwurf gemachte — These, im Interesse der Einheit müsse auf forcierte Maßnahmen in der Zone verzichtet werden. Immer wieder war von der „Vollendung des Sozialismus“ und der „Überwindung einiger unerfreulicher Übergangserscheinungen“ die Rede, um dann Vorbild für die westdeutsche Arbeiterschaft und Intelligenz zu sein³⁶⁾.

Die Frage der Anerkennung der DDR

Nachdem in der Bundesrepublik wiederholt die Befürchtung geäußert worden war, Ulbrichts Konföderationsplan sei nur ein Versuch, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR zu erschleichen, trat in der sowjetischen und Ost-Berliner Argumentation eine aufschlußreiche Nuancenverschiebung ein: Chruschtschow deutete in seiner Unterhaltung mit den Vertretern der Tageszeitung „Die Welt“ in Moskau am 29. Januar 1958 an, daß Verhandlungen zwischen beiden deutschen Regierungen nicht unbedingt mit einer gegenseitigen völkerrechtlichen Anerkennung verbunden sein müßten³⁷⁾. Auch in dem am 19. März 1958 an die Bundesregierung gerichteten Aide-mémoire der sowjetischen Regierung hieß es zur Verfahrensfrage beim Abschluß eines Friedensvertrags mit Deutschland: „Was die Hinzuziehung mit entsprechenden Vollmachten ausgestatteter deutscher Vertreter zu den Verhandlungen über die Vorbereitung eines Friedensvertrages in den Anfangsstadien anbelangt, so geht es hier natürlich nicht darum, daß die BRD die DDR oder die DDR die BRD

anerkennen soll, sondern darum, daß auch auf dieser Etappe die Interessen der beiden deutschen Staaten in gebührender Weise berücksichtigt werden.“³⁸⁾

Noch deutlicher drückte sich Ulbricht auf der Tagung des Nationalrats der Nationalen Front am 18. Oktober 1958 aus: „Wir haben nicht die Frage gestellt, daß man bei Verhandlungen über die Wiedervereinigung die DDR diplomatisch anerkennen muß. Wenn das von Bonn nicht gewünscht wird, dann werden wir die Bonner Regierung auch nicht diplomatisch anerkennen. Also stehen wir auf Parität. Das ist also keine Diskussionsfrage für uns.“³⁹⁾

Friedensvertrag und Konföderation

Mit dem sowjetischen Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland vom 10. Januar 1959 trat auch die Diskussion über die „deutsche Konföderation“ in ein neues Stadium. In ihrer Note vom 27. November 1958 an die Regierungen der drei Westmächte, der Bundesrepublik und der DDR hatte sich die Sowjetregierung noch auf die Feststellung beschränkt, daß mit der Schaffung einer „deutschen Konföderation“ die „sozialen Prinzipien“ der DDR und der Bundesrepublik unangetastet bleiben würden⁴⁰⁾. Hingegen enthält der Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland im wesentlichen die von Ulbricht am 30. Januar 1957 genannten äußeren und inneren Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung Deutschlands. Er verfolgt das Ziel, eine Vierteilung Deutschlands vertraglich zu fixieren. Die Sowjets möchten nicht nur den Status der — nach ihrer Meinung — in Deutschland bestehenden beiden Staaten, sondern auch einen Sonderstatus für West-Berlin festlegen. Schließlich sind sie bestrebt, die deutschen Ostgebiete, die gemäß dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 unter vorläufige polnische Verwaltung gestellt worden sind, endgültig von Deutschland abzutrennen. Das gleiche gilt für die Stadt Königsberg und das anliegende Gebiet, die ebenfalls in Potsdam der vorläufigen Verwaltung durch die Sowjetunion unterstellt worden sind.

³⁵⁾ H. Matern, Zwei Jahre nach dem XX. Parteitag der KPdSU, in: Neuer Weg 1958, S. 514—520 (517).

³⁶⁾ Vgl. dazu M. Regin, Konföderation und Wiedervereinigung, a. a. O., S. 148 f.

³⁷⁾ Vgl. „Unterredung N.S. Chruschtschows mit dem Verleger Axel Springer und dem Chefredakteur der Tageszeitung ‚Die Welt‘, Hans Zehner“, in: Die Sowjetunion heute 1958, Beilage zu H. 5 (71), S. 2. Dazu M. Regin, Konföderation und Wiedervereinigung, a. a. O., S. 149.

³⁸⁾ Text in: Europa-Archiv 1958, S. 10656 f. (10656).

³⁹⁾ Vgl. „Um die nationale Wiedergeburt Deutschlands. Rede von W. Ulbricht“, in: Neues Deutschland vom 21. Oktober 1958.

⁴⁰⁾ Text der Sowjetnote vom 27. November 1958 in: Europa-Archiv 1958, S. 11300—11309 (11304).

Als die wichtigsten äußeren Voraussetzungen für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands werden genannt: ⁴¹⁾

- a) Anerkennung einer völkerrechtlichen Vierterteilung Deutschlands (Art. 2, 9, 25);
- b) Austritt „beider deutscher Staaten“ aus den Militärallianzen (Art. 5 Abs. IV);
- c) Verpflichtung zur Nichtteilnahme an bestimmten Militärbündnissen (Art. 5 Abs. I) und zur bedingten Neutralität (Art. 4 Abs. II);
- d) Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems (Art. 5 Abs. III);
- e) Begrenzung der Streitkräfte (Art. 26) und Beschränkung der Rüstung (Art. 28, 29);
- f) Abzug fremder Truppen und Verbot ausländischer Militärstützpunkte (Art. 30).

Die inneren Voraussetzungen lauten:

- a) Ausschaltung militärischer und revanchistischer Organisationen (Art. 17);
- b) Verbot friedensgefährdender Propaganda (Art. 20);
- c) Verbot nationalsozialistischer Organisationen u. a. (Art. 17);
- d) Verbot der Verfolgung von Personen, die mit den Besatzungsmächten zusammengearbeitet haben (Art. 15);
- e) Verbot der Diskriminierung von Personen wegen ihrer Parteizugehörigkeit (Art. 14 Absatz II).

Der sowjetische Vertragsentwurf vom 10. Januar 1959 trägt im wesentlichen den Charakter einer Festlegung auf den bestehenden Zustand der Spaltung Deutschlands. Er legt für die Teilung und andere Fragen den tatsächlichen Stand vom 1. Januar 1959 zugrunde (Art. 8, 12). Für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands enthält er in den Artikeln 22 bis 25 kein bindend vorgehendes, geordnetes Verfahren, sondern verweist nur auf die Einigung der „beiden deutschen Staaten“ in vagen Formeln und macht die Geltung des Friedensvertrags unabhängig von dem Zustandekommen einer Wiedervereinigung (Artikel 24) ⁴²⁾.

⁴¹⁾ Text des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs vom 10. Januar 1959 in: Europa-Archiv 1959, S. D 21—33. Vgl. dazu auch H. Fiedler, a. a. O., S. 344 f.

⁴²⁾ Vgl. dazu U. Scheuner: Der sowjetische Friedensvertragsentwurf vom 10. 1. 1959, in: Recht in Ost und Welt 1959, S. 89—101 (92, 97 f.); B. Meissner, Die Sowjetunion und Deutschland 1941 bis 1967, in: Europa-Archiv 1967, S. 515—531 (528);

Der Entwurf erwähnt die Konföderation nur in der Präambel, in der „Deutschland“ als Vertragspartner so definiert wird: ... „Deutschland, gegenwärtig vertreten durch die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik (oder — falls zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensvertrages eine deutsche Konföderation gebildet sein wird — durch die deutsche Konföderation sowie durch die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik). . .“

Wie in allen vorher unterbreiteten Konföderationsplänen gehen die Sowjets auch in ihrem Entwurf eines Friedensvertrags mit Deutschland vom Grundsatz der prinzipiellen Gleichheit von Bundesrepublik und DDR aus. Dabei soll dieses Prinzip bis zur Gleichmacherei fixiert werden. In Art. 2 des Entwurfs werden als „deutsche Staaten“ die „Deutsche Demokratische Republik“ und die „Deutsche Bundesrepublik“ aufgeführt, obwohl die offizielle Bezeichnung für letztere „Bundesrepublik Deutschland“ lautet ⁴³⁾.

Der Vertrag soll Deutschland die „Möglichkeit einer friedlichen und demokratischen Entwicklung“ geben. (Präambel) ⁴⁴⁾. Gemäß Art. 22 Abs. II des Entwurfs ist der Vertrag „als wichtiger Beitrag zur Vereinigung Deutschlands, entsprechend den nationalen Hoffnungen des deutschen Volkes sowie den Interessen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und in der ganzen Welt“ zu werten. Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands müsse jedoch, wie es in der Begleitnote der Sowjetregierung an die Regierung der USA

W. Grewe, a. a. O., S. 270—279; M. Rexin, Sowjetische Friedensvorschläge für Deutschland. Ein Vergleich mit den Pariser Friedensverträgen von 1947 und dem Österreichischen Staatsvertrag von 1955, in: SBZ-Archiv 1959, S. 274—281 (276 f.); D. Blumenwitz, Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland. Ein völkerrechtlicher Beitrag zur künftigen Deutschlandpolitik, Berlin 1966. ⁴³⁾ Vgl. dazu D. Blumenwitz, a. a. O., S. 146; R. Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit . . . , a. a. O., S. 194.

⁴⁴⁾ Vgl. zur Deutung der Begriffe „friedliebend“ (und „friedlich“) und „demokratisch“ A. Riklin, a. a. O., S. 259, und J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, a. a. O., S. 13—19, 50—58. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Begründung des am 17. August 1956 verkündeten Urteils im „Verfahren über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei Deutschlands“ sehr überzeugend auf den in Ost und West unterschiedlich interpretierten Begriff „Demokratie“ aufmerksam gemacht. Text in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 5. Bd., Karlsruhe 1956, S. 85—393 (119 ff.).

zum Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959 heißt, „unvermeidlich mehrere Etappen einer Annäherung zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland durchlaufen“⁴⁵⁾. Dabei handelt es sich um die Erfüllung des Friedensvertrags und möglicherweise der von Ulbricht am 30. Januar 1957 genannten weiteren Voraussetzungen für die Bildung einer „deutschen Konföderation“⁴⁶⁾.

Ulbrichts „Gesamtdeutscher Rat“

Auf der 4. Tagung des Zentralkomitees der SED präzisierte der SED-Chef Mitte Januar 1959 die damaligen Vorstellungen über die Funktionen einer Konföderation. Als Voraussetzung für die Schaffung eines Staatenbundes nannte er die „umfassende Demokratisierung des gesellschaftlich-politischen Lebens in Deutschland“⁴⁷⁾. Oberstes Organ sollte ein „Gesamtdeutscher Rat“ mit 100 Mitgliedern sein, „die auf paritätischer Grundlage von den Parlamenten beider deutscher Staaten aus der Mitte der jeweiligen Parlamentsabgeordneten ernannt werden“. Diesem Gremium sollten alle demokratischen Parteien und Massenorganisationen, wie zum Beispiel Gewerkschaften, angehören, die in den Parlamenten „beider deutscher Staaten“ durch Abgeordnete vertreten sind oder politische Bedeutung haben. Als Vollzugsorgan des „Gesamtdeutschen Rates“ sollte ein „Präsidium des Rates“ fungieren. Die Aufgaben der Organe der Konföderation sollten in einer ersten Periode auf außenpolitischer Ebene darin bestehen, den Friedensvertrag „im Namen der Konföderation“ zu unterzeichnen, und „die Verbindung zu den anderen Friedensvertragspartnern in allen Fragen, die die Erfüllung der einzelnen Artikel des Vertrages betreffen“, zu halten. In der Folgezeit könne sich der Rat eventuell um den Abschluß von Verträgen über den Außenhandel, die Seeschifffahrt, den Zugang zu den Weltmärkten und den Beitritt zu internationalen Organisationen und Konventionen, darunter zu den „Hilfsorganisationen der UNO“, bemühen. Die deutsche UN-Delegation — erklärte Ulbricht ergänzend in einem Interview mit der amerikanischen Nachrichtenagentur UPI —

⁴⁵⁾ Text der Note in: Europa-Archiv 1959, S. D 33 bis 40 (35).

⁴⁶⁾ Vgl. dazu H. Fiedler, a. a. O., S. 345, und oben S. ...

⁴⁷⁾ „Aus der Rede des Genossen Walter Ulbricht auf der 4. Tagung des Zentralkomitees“, in: Neues Deutschland vom 18. Januar 1959.

müßte paritätisch aus Vertretern beider Staaten besetzt sein⁴⁸⁾.

Die innenpolitischen Aufgaben der Konföderationsorgane sollten in folgendem bestehen: Regelung der Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik, Aufhebung der Wehrpflicht in Westdeutschland, Festlegung der zahlenmäßigen Stärke der Streitkräfte⁴⁹⁾, Gestaltung des innerdeutschen Handels, der gegenseitigen Verrechnungen und des Valuta-Verkehrs, des Transport- und Verkehrswesens, der Arbeitsfragen und der Sozialversicherung, der Kulturpolitik und statistischer Erhebungen. „Zu diesem Zweck wird der Rat Kommissionen und Ausschüsse zur Vorbereitung der verschiedenen Fragen bilden.“

Ulbricht betonte erneut, daß der „Gesamtdeutsche Rat“ der Konföderation kein Weisungsrecht gegenüber den Parlamenten und Regierungen „der beiden deutschen Staaten“ haben werde. Er werde nur Empfehlungen geben. Über die zeitliche Dauer der Konföderation stellte der SED-Chef fest: „Die Konföderation hat nur vorübergehenden Bestand. Sie erlischt, sobald die Bestimmungen des Friedensvertrages durchgeführt sind, die Wiedervereinigung Deutschlands erfolgt ist und gesamtdeutsche Wahlen zu einer Nationalversammlung stattgefunden haben.“ Die Vorbereitung gesamtdeutscher Wahlen sollte nach Ulbrichts Vorstellungen ebenfalls der Konföderation aufgetragen werden. Zu diesem Zweck könne beim Rat der Konföderation ein besonderes Organ gebildet werden, das sich auch mit den Fragen der Ausarbeitung der Verfassung für den künftigen einheitlichen deutschen Staat beschäftigen soll.

Aufschlußreich war Ulbrichts Feststellung in dem UPI-Interview, daß die in Art. 14 des sowjetischen Entwurfs für einen Friedensvertrag mit Deutschland vom 10. Januar 1959 dargelegten „demokratischen Grundrechte“ in ganz Deutschland verwirklicht werden sollten. Dazu sagte Ulbricht: „Wie das im einzelnen geschieht, müssen wir den Beratungen in der deutschen Konföderation überlassen. Wir können doch nicht alle Fragen vorher entscheiden. Dann brauchten wir ja gar keinen Gesamtdeutschen Rat mehr.“ Auch konzedierte er wenigstens, daß es über den Begriff „Demokratie“

⁴⁸⁾ „Konföderation — die große Chance für die Wiedervereinigung. Wortlaut des UPI-Interviews mit Walter Ulbricht“, in: Neues Deutschland vom 25. Januar 1959.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu M. Rexin, a. a. O., Konföderation und Wiedervereinigung, a. a. O., S. 149 f.

unterschiedliche Auffassungen in der Bundesrepublik und in der DDR gibt. Aus Ulbrichts Feststellung, daß über eine inhaltliche Festlegung des Begriffs „Demokratie“ in der „deutschen Konföderation“ beraten und man dann „entsprechend dem Friedensvertrag handeln“ werde, schlossen einige westdeutsche Publizisten, daß ein Konföderationsplan des Ostens gar nicht existiere. „Was es gab und was dem Westen auch weiterhin offeriert wird, ist die Bildung einer Schein-Konföderation zur Erschleichung der Anerkennung Pankows.“⁵⁰⁾

Nach der Genfer Konferenz der Außenminister Frankreichs, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion (11. Mai bis 20. Juni und 13. Juli bis 5. August 1959) trat die Konföderationsformel zeitweilig wieder in den Hintergrund. Offensichtlich versprach sich die SED-Führung von dem Abschluß eines Friedensvertrags „mit beiden deutschen Staaten“ und von der von Ministerpräsident Chruschtschow erstmals in einer Rede in Tula am 17. Februar 1959 angedeuteten Möglichkeit, notfalls mit der DDR einen Separatvertrag zu schließen, sowie von der „Umwandlung West-Berlins in eine entmilitarisierte Freie Stadt“ eine deutlichere Hervorhebung des „Staatscharakters“ der DDR und eine internationale Aufwertung⁵¹⁾.

Der Deutschlandplan der SPD

Nachdem zuvor alle Konföderationsrezepte Ost-Berlins von den drei führenden Parteien in der Bundesrepublik abgelehnt worden waren, änderte sich das Bild im Frühjahr 1959. Der am 18. März 1959 veröffentlichte Deutschlandplan der SPD kam in einigen wesentlichen Punkten den Vorstellungen der Sowjetführung und des SED-Regimes entgegen⁵²⁾. Er ging nicht nur von der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR aus, sondern enthielt auch Elemente des Ulbrichtschen Konföderationkonzepts. So sah er im ersten Abschnitt der „politischen Zusammenführung“ Deutschlands die Bildung einer „gesamtdeutschen Konferenz“ vor, zu der beide deutsche Regierungen Beauftragte auf der Grundlage der Parität entsen-

den sollten. Auf der Ebene der „politischen Zusammenführung“ sollte ein „Gesamtdeutscher Parlamentarischer Rat“ gebildet werden, dessen Mitglieder je zur Hälfte in beiden Teilen Deutschlands gewählt werden sollten. In einem dritten Abschnitt sollte der „Gesamtdeutsche Parlamentarische Rat“ ein Gesetz für die Wahl einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung erlassen: „Die Nationalversammlung löst den Gesamtdeutschen Parlamentarischen Rat ab und beschließt die gesamtdeutsche Verfassung. ... Nach dem Inkrafttreten der gesamtdeutschen Verfassung werden allgemeine, freie und geheime Wahlen zum Gesamtdeutschen Parlament abgehalten. Aus ihnen geht die Gesamtdeutsche Regierung hervor.“

In einem Brief an die SPD stellte das Zentralkomitee der SED befriedigt fest: „Die im ‚Deutschlandplan‘ der SPD gemachten Vorschläge berücksichtigen in mancher Hinsicht die realen Gegebenheiten in der Welt und in Deutschland... Die Vorschläge der DDR für einen Friedensvertrag und eine Konföderation der beiden deutschen Staaten mit dem Ziel der Wiedervereinigung und der ‚Deutschlandplan‘ der SPD lassen erkennen, daß eine Zusammenarbeit in diesen Fragen der unmittelbaren Sicherung des Friedens möglich ist und der deutschen Arbeiterklasse und dem deutschen Volk dient... Die Überlegung, die im Deutschlandplan des Parteivorstandes der SPD hinsichtlich der Einberufung einer gesamtdeutschen Konferenz enthalten ist, entspricht in ihrem Wesen dem Vorschlag der SED über die Bildung eines Gesamtdeutschen Rates... Die Sicherung der Rechte des Volkes kann... nur durch den paritätisch zusammengesetzten Gesamtdeutschen Rat, oder, wie Ihr vorschlagt, durch die Gesamtdeutsche Konferenz gewährleistet werden.“⁵³⁾

Auch der am 17. Juni 1960 von der SED-Führung veröffentlichte „Offene Brief an die Arbeiter in der Bundesrepublik“, der dann als „Deutschlandplan des Volkes“ im Mittelpunkt der Parteipropaganda stand, zollte den von der SPD entwickelten Vorstellungen nochmals Lob⁵⁴⁾. Doch sollte die große Genugtuung in den Führungskreisen der SED nicht lange

⁵⁰⁾ So R. Schuster, Die Schein-Konföderation..., a. a. O., S. 361; M. Freund, Nichts für nichts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1959.

⁵¹⁾ Vgl. dazu M. Rixin, Fünfzehn Jahre Deutschlandpolitik der SED, a. a. O., S. 125, und J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, a. a. O., S. 91—95.

⁵²⁾ Text in: Europa-Archiv 1959, S. 187—191.

⁵³⁾ Text in: Neues Deutschland vom 5. April 1959.

⁵⁴⁾ Text in: Neues Deutschland vom 17. April 1960 und SBZ-Archiv 1960, S. 251—255 (253): „Der Deutschlandplan der SPD enthielt doch einige durchaus diskutabile Vorschläge und gute Ansätze... Die Idee einer stufenweisen Lösung, die auch unserem Vorschlag einer Konföderation der beiden deutschen Staaten zugrundeliegt, ist doch durchaus vernünftig.“

dauern. Ende Juni 1960 nahm die SPD einen aufsehenerregenden Positionswechsel vor. Sie gab in wesentlichen Punkten ihre oppositionelle Haltung gegenüber der Außenpolitik der Bundesregierung auf und widerrief ihren Deutschlandplan, der auch in den eigenen Reihen höchst umstritten war. Durch ihren Sprecher Herbert Wehner ließ die Partei am 30. Juni 1960 im Bundestag erklären:

„Deutschlandplan hin und Deutschlandplan her, — er ist . . . kein Plan, der irgendwo zur Entscheidung stünde, und kann es nicht mehr sein. . . Er ist eine Sache der Vergangenheit. . . Das geteilte Deutschland . . . kann nicht unheilbar miteinander verfeindete christliche Demokraten und Sozialdemokraten ertragen.“⁵⁵⁾

Die herbe Enttäuschung über den Stellungswechsel der SPD brachte die SED-Führung in ihrem „Offenen Brief“ vom 16. Juli 1960 zum Ausdruck: „Der 30. Juni 1960 ist ein schwarzer Tag für die Sozialdemokratische Partei Deutschlands. An diesem Tag erklärten sich die Vertreter Eurer Partei im Bonner Bundestag offen für den Vorrang der NATO-Interessen und der Interessen des Bündnisses der USA mit Westdeutschland vor den nationalen Interessen des deutschen Volkes und der Wiedervereinigung.“⁵⁶⁾

Obwohl Ost-Berlin endlich hätte einsehen müssen, daß seine Konföderationsvorschläge in der Bundesrepublik von den staatstragenden Parteien einmütig abgelehnt wurden, hielt die SED-Führung auch in der Folgezeit an ihrer Formel fest. Jedoch wurde immer unmißverständlicher betont, daß der Sozialismus die „endgültige Lösung der deutschen Frage“⁵⁷⁾ sei. Im Vordergrund der Überlegungen standen die Fragen des Abschlusses eines „deutschen Friedensvertrages“ und die „Regelung der West-Berlin-Frage“⁵⁸⁾. So hieß es in dem am

17. Juni 1962 vom „Nationalkongreß der Nationalen Front“ angenommen „nationalen Dokument“: „Westberlin, das auf dem Territorium der Deutschen Demokratischen Republik liegt, würde als entmilitarisierte Freie und neutrale Stadt an einer deutschen Konföderation teilnehmen können.“⁵⁹⁾

Das vom VI. Parteitag der SED im Januar 1963 beschlossene und noch gültige Parteiprogramm brachte die Konföderationsthese auf eine neue ideologische Formel. Bis zum Sommer 1960 verkündeten Ulbrichts Propagandisten, selbst beim Zustandekommen einer Konföderation könne man nicht von Koexistenz „beider deutscher Staaten“ sprechen. Auf das Verhältnis zwischen den „beiden deutschen Staaten“, so hieß es damals, sei das Prinzip der friedlichen Koexistenz nicht anwendbar; es gebe zwar „zwei Staaten“, aber nur eine gesamtdeutsche Arbeiterklasse. Das Programm der SED geht davon aus, daß „die geeignetste Form der Verwirklichung der friedlichen Koexistenz in Deutschland eine Konföderation der beiden deutschen Staaten ist“⁶⁰⁾.

Das Programm enthält die wesentlichen Punkte der Vorstellungen Ost-Berlins über die Bildung einer „deutschen Konföderation“: „Die Konföderation beruht auf der Souveränität und Gleichberechtigung beider deutscher Staaten und der Freien Stadt Westberlin. Sie schafft

⁵⁵⁾ Text des nationalen Dokuments in: Neues Deutschland vom 18. Juni 1962 und bei A. Riklin / K. Westen, Selbstzeugnisse des SED-Regimes. Das nationale Dokument, das erste Programm der SED, das vierte Statut der SED, Köln 1963, S. 25—51 (46 f.).

⁶⁰⁾ Wortlaut der endgültigen Fassung des Programms in: Neues Deutschland vom 25. Januar 1963 und bei A. Riklin / K. Westen, a. a. O., S. 80—161 (106).

Vgl. zur Interpretation der Koexistenz-Formel für Deutschland in der Zeit bis Mitte 1960 z. B. W. Horn, Der Kampf der SED um die Festigung der DDR und den Übergang zur zweiten Etappe der Revolution (1949 bis 1952), Berlin (Ost) 1959, S. 19: „Die Anwendung des Prinzips der friedlichen Koexistenz auf das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten würde bedeuten, den Klassenstandpunkt der Arbeiterklasse zu verlassen, den Massen jede klare Orientierung über das künftige einheitliche Deutschland zu nehmen . . . die marxistisch-leninistische Theorie der nationalen Frage als eine Teilfrage der proletarischen Revolution zu revidieren und die nationale Mission der DDR zu negieren.“ Vgl. auch W. Müller, Sicherung des Friedens in Deutschland durch Staatenbund, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe 1959, S. 323—329 (328). Zum Gesamtkomplex H. Schimanski, Sozialismus auf Stottern, in SBZ-Archiv 1962, S. 377—380 (378 f.).

⁵⁵⁾ Text in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 3. Wahlperiode. 122. Sitzung, 30. Juni 1960, 46. Bd., Bonn 1960, S. 7052—7061 (7058 f., 7061). In einem grundlegenden Beitrag hatte H. Wehner bereits in der Wochenzeitung „Vorwärts“ vom 18. März 1960 („Vor einem Jahr“) betont, daß der Deutschlandplan der SPD nicht zum Ziel geführt habe.

⁵⁶⁾ Text in: Neues Deutschland vom 16. Juli 1960.

⁵⁷⁾ „Stellungnahme zur Erklärung der kommunistischen und Arbeiterparteien. Referat des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Genossen Walter Ulbricht, auf der 11. Tagung des Zentralkomitees“, in: Neues Deutschland vom 18. Dezember 1960; Auszug in: SBZ-Archiv 1961, S. 22 ff. (24).

⁵⁸⁾ Vgl. z. B. den von der Ost-Berliner Volkskammer am 6. Juli 1961 beschlossenen „Deutschen Friedensplan“. Text in: Einheit 1961, S. 1277—1280 (1278 ff.) und SBZ-Archiv 1961, S. 225 f. (226).

keine über ihnen stehende zentrale Staatsgewalt und erfordert keine Veränderung ihrer Gesellschaftsordnung. Die Organe der Konföderation beraten und beschließen Empfehlungen an die Parlamente und Regierungen der Teilnehmer der Konföderation." Die „Empfehlungen“ sollten u. a. auf die Erfüllung folgender Ziele gerichtet sein: dauerhafte Sicherung des Friedens für das deutsche Volk; Durchführung der Bestimmungen des Friedensvertrags; „Herstellung und Ausbau normaler Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten sowie zwischen der DDR und Westberlin“. Einen Hinweis auf „gesamtdeutsche Wahlen“ enthält das Parteiprogramm der SED überhaupt nicht mehr.

Immer neue Forderungen an die Adresse Bonns

In den Jahren ab 1964 schraubte das Zonenregime seine Forderungen, die erfüllt werden müßten, bevor man überhaupt von einer Wiedervereinigung Deutschlands sprechen könnte, immer höher. Stärker als zuvor wurde die These betont, das Verhältnis „zwischen beiden deutschen Staaten“ werde vom Klassenkampf bestimmt. Die SED-Führung empfahl die politische und soziale Ordnung der DDR der Bundesrepublik zur Nachahmung. So erklärte SED-Chef Ulbricht in seiner „Festrede“ zum 15. Jahrestag der DDR am 7. Oktober 1964:

„Je schneller und erfolgreicher wir unseren Aufbau vollenden, desto größer werden auch in Westdeutschland die Chancen für die Wiedervereinigung. Vorausgesetzt natürlich, daß — durch unser Beispiel ermuntert — die westdeutschen Werktätigen aus der Bundesrepublik endlich einen friedlichen, demokratischen Staat machen.“⁶¹⁾ Als „Schlüssel zur Lösung

⁶¹⁾ Text der Rede in: Neues Deutschland vom 8. Oktober 1964. Bezeichnend für die härtere und kompromißlosere Deutschlandpolitik Moskaus und Ost-Berlins ist auch die Tatsache, daß in dem am 12. Juni 1964 zwischen der Sowjetunion und der DDR abgeschlossenen Freundschafts- und Beistandspakt die Konföderation mit keinem Wort erwähnt wird. In der Präambel bringen beide Seiten den Wunsch zum Ausdruck, „den Abschluß eines deutschen Friedensvertrags zu erleichtern und die Verwirklichung der Einheit Deutschlands auf friedlicher und demokratischer Grundlage zu fördern“. Und in Art. 7 bekräftigen sie ihren Standpunkt, „daß angesichts der Existenz zweier souveräner deutscher Staaten . . . die Schaffung eines friedliebenden, demokratischen, einheitlichen deutschen Staates nur durch gleichberechtigte Verhandlungen und eine Verständigung zwischen beiden souveränen deutschen Staaten erreicht werden kann“. Text des Vertrags in: Europa-Archiv 1964, S. D 325—328 (326 f.).

der nationalen Frage“ wurde ein „Verständigungsfrieden zwischen der SED und der SPD in Westdeutschland und den Gewerkschaften in beiden deutschen Staaten“ angestrebt. Ulbricht machte unmißverständlich klar, daß ohne die gegenseitige Anerkennung der beiden deutschen Staaten „kein ernster Schritt auf die Wiedervereinigung getan werden könne. In einer Mammutrede unter dem Titel „Die nationale Mission der Deutschen Demokratischen Republik und das geistige Schaffen in unserem Staat“ sagte er am 27. April 1965 vor dem 9. Plenum des Zentralkomitees der SED: „Bevor man über Wiedervereinigung spricht, müssen in Westdeutschland die Garantien für eine friedliche Entwicklung geschaffen werden. . . Hier, wo die DDR ist, ist die Grundlage des Friedens, hier bestimmt das Volk, hier ist Deutschland.“⁶²⁾

Symptomatisch für diese Verhärtung in der Deutschland-Politik Ost-Berlins war, daß in den Reden und Diskussionbeiträgen auf der Konstituierenden Sitzung des „Staatssekretariats für gesamtdeutsche Fragen“ Mitte Januar 1966 der Begriff „Konföderation“ überhaupt nicht gebraucht worden ist⁶³⁾. Völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik und gleichberechtigte Verhandlungen zwischen den Regierungen „beider deutscher Staaten“ — so lauteten die Forderungen der Zonen-Regierung. Man beschränkte sich auf die Formel vom „friedlichen Zusammenleben in Deutschland“.

⁶²⁾ Text der Rede in: Neues Deutschland vom 28. April 1965.

⁶³⁾ Vgl. „Gesamtdeutsche Politik muß Bedrohung des Friedens ausschließen. Erklärung des Staatssekretärs für gesamtdeutsche Fragen, Joachim Herrmann, vom 13. Januar 1966“, in: Neues Deutschland vom 14. Januar 1966; „DDR hat Recht auf Selbstbestimmung verwirklicht. Aussprache über die Erklärung des Staatssekretärs für gesamtdeutsche Fragen vom 13. Januar 1966“, in: Neues Deutschland vom 15. Januar 1966. Das „Staatssekretariat für gesamtdeutsche Fragen“ wurde Anfang 1967 vom Ministerrat der DDR in „Staatssekretariat für westdeutsche Fragen“ umbenannt. Vgl. „Feindseligkeit Bonns gegen die DDR blockiert Verständigung. Tagung des Rates für westdeutsche Fragen in Berlin“, in: Neues Deutschland vom 3. Februar 1967.

In dem Ersuchen der DDR um Aufnahme in die UNO vom 28. Februar 1966 schlug Ost-Berlin auch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Weltorganisation mit folgendem Argument vor: „Sie könnte zur Verständigung der beiden deutschen Staaten beitragen, damit ihre allmähliche Annäherung und auf dem Wege über eine Konföderation die nationale Wiedervereinigung des deutschen Volkes fördern.“ Text in: Neues Deutschland vom 14. März 1966.

Die „gesamtdeutschen“ Diskussionen der ersten Hälfte des Jahres 1966 wurden von den „Offenen Briefen“ des Zentralkomitees der SED an die SPD und deren Antwortschreiben bestimmt. Die SPD-Führung war bemüht, mit der SED einen Redneraustausch zu vereinbaren⁶⁴⁾. Unter fadenscheinigen Gründen sagte die SED am 29. Juni 1966 den Redneraustausch mit der SPD ab⁶⁵⁾.

Im Hinblick auf die inzwischen immer mehr in den Hintergrund getretenen Konföderationspläne Ost-Berlins ist es aufschlußreich, daß das Zentralkomitee der SED in seinem zweiten und dritten Brief an den Deutschlandplan der SPD vom 18. April 1959 erinnert hat; er habe einen „Weg zur Verständigung und auch Elemente der zeitweisen Bildung einer deutschen Konföderation“ enthalten⁶⁶⁾.

Ulbrichts neues Maximalprogramm vom 21. April 1966

Daß Ulbricht nicht mehr ernsthaft an die Durchsetzung seines Konföderationskonzepts dachte, verdeutlichte er in seiner Rede zum 20. Jahrestag der Zwangsfusion von SPD und KPD zur SED am 21. April 1966. Jetzt stellte er einen Katalog von Forderungen auf, die als Vorbedingung für das Zustandekommen einer Konföderation deklariert waren und in einigen wichtigen Punkten über das Maximalprogramm vom 30. Januar 1957 noch hinausgingen. Bevor der „Prozeß des Zusammenschlusses der beiden deutschen Staaten und des besonderen Territoriums Westberlin“ beginnen könne, müßten in der Bundesrepublik folgende Forderungen erfüllt werden: Reform des Parlaments, Veränderung des Machtverhältnisses in der Großindustrie, Mitbestimmung der Gewerkschaften in der Wirtschaft und in den Betrieben, die Kontrolle über die Zeitungskonzerne, demokratische Landreform, Gleichberechtigung der Frau, Grundrechte für die junge Generation, Säuberung des Staatsapparates von militaristischen und revanchistischen Kräften, Wiederherstellung der verfassungsmäßi-

gen Grundrechte, Demokratisierung des Bildungswesens⁶⁷⁾.

Nach der Erfüllung dieser Vorbedingungen sollte in der Konföderation schließlich die „demokratische Umwälzung“ durch folgende Maßnahmen vollendet werden: Überführung der großen Konzerne in Gemeineigentum, Abschaffung der „Diktatur der Großbanken“ und Einführung „moderner Verfahren der volkswirtschaftlichen Programmierung“, Enteignung der Großgrundbesitzer.⁶⁸⁾ Es ist schwer vorstellbar, daß der SED-Chef im Ernst glauben sollte, dieses Programm der Volksdemokratisierung der Bundesrepublik hätte für die SPD-Führung und die Bundesregierung eine Gesprächsbasis sein können.

Der Begriff „konföderationsfähig“

In der Folgezeit verhärtete sich die Argumentation des SED-Regimes noch mehr. Nur einige Wochen nach Ulbrichts kompromißloser Rede tauchte zum erstenmal der Begriff „konföderationsfähig“ auf. Dazu machte der Mitarbeiter des Zentralkomitees der SED und Gesandte Gerhard Kegel im Juni 1966 einige aufschlußreiche Ausführungen:

„Bekanntlich basiert unser Vorschlag einer deutschen Konföderation nicht auf unserer Maximalvorstellung. Wir fordern nicht, daß in Westdeutschland als Voraussetzung für eine Konföderation der Kapitalismus beseitigt und der Sozialismus errichtet sein muß. . . Es wäre unreal, von der westdeutschen Bundesrepublik zu fordern, sie müßte zunächst einmal die Gesellschaftsordnung der sozialistischen DDR annehmen, bevor eine Zusammenarbeit der deutschen Staaten in einer Konföderation erfolgen kann. . . Wir haben auch nicht die Absicht, Westdeutschland zu schlucken oder zu erobern. Die Regierung der westdeutschen Bundesrepublik dagegen weigert sich, die Deutsche Demokratische Republik anzuerkennen und die Beziehungen zu normalisieren. Sie besteht auf einer törichten aggressiven und völkerrechtswidrigen Alleinvertretungsanmaßung und verhindert auf diese Weise jedes Zusammenkommen der beiden deutschen Staaten und natürlich auch eine Konföderation. Das heißt: um die Konföderationsfähigkeit zu erwerben, sind in Westdeutschland, in der westdeutschen

⁶⁴⁾ Texte der Briefe in: *Offensive Auseinandersetzung über den Redneraustausch 1966 zwischen SPD und SED*, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1967.

⁶⁵⁾ Vgl. die von A. Norden im Auftrag der SED abgegebene Erklärung. Text in: *Neues Deutschland vom 30. Juni 1966* und *SBZ-Archiv 1966*, S. 206 f.; dazu I. Spittmann, *Die Niederlage im Redneraustausch*, in: *SBZ-Archiv 1966*, S. 193 f.

⁶⁶⁾ So im dritten Brief vom 29. Mai 1966. Text, a. a. O., S. 72—93 (92).

⁶⁷⁾ W. Ulbricht, *Der Weg zum künftigen Vaterland der Deutschen*, in: *Neues Deutschland vom 22. April 1966*.

⁶⁸⁾ Vgl. dazu I. Spittmann, *Chance und Risiko*, in: *SBZ-Archiv 1966*, S. 113 f. (113).

Politik erst die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Heute ist die westdeutsche Bundesrepublik noch nicht konföderationsfähig. Zur Konföderationsfähigkeit gehört offenbar auch ein Mindestmaß an Gemeinsamkeiten. . . . Notwendig ist, daß die westdeutsche Bundesrepublik auch im Sinne der Potsdamer Vereinbarungen ein rechtmäßiger deutscher Staat wird.“⁶⁹⁾

Die SED-Führung vertritt die Auffassung, daß die DDR der einzige rechtmäßige deutsche Staat sei; nur in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone, seit 1949 in der DDR seien die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 verwirklicht worden. Hingegen hätten sich die Westmächte nicht an das Abkommen gehalten; die Entwicklung in den drei westlichen Besatzungszonen und seit 1949 in der Bundesrepublik stehe im Widerspruch dazu. Kegels Hinweis auf die Potsdamer Übereinkunft läuft folglich auf Ulbrichts „Programm“ der Volksdemokratisierung der Bundesrepublik hinaus⁷⁰⁾.

Der Begriff „konföderationswürdig“

Wenige Monate später operierte Ost-Berlin mit dem Begriff „konföderationswürdig“. Ende Oktober 1966 hatte sich der damalige Vorsitzende des Rats der Evangelischen Kirche in Deutschland, Präses Kurt Scharf, für die Bildung eines gesamtdeutschen Gremiums ausgesprochen. Ihm sollten nicht Politiker, sondern freie, ungebundene Männer angehören. Diese Persönlichkeiten, die in beiden Teilen Deutschlands öffentliches Ansehen genießen müßten, sollten die Möglichkeiten einer Konföderation untersuchen⁷¹⁾. Darauf erteilte ihm „Neues Deutschland“ eine schroffe Antwort: „Was die Untersuchung von Möglichkeiten einer Konföderation anlangt, so ist die Sache ziemlich klar. Westdeutschland muß überhaupt erst einmal konföderationswürdig werden.“⁷²⁾

Nach der Bildung der Großen Koalition verschärfte sich die Haltung der SED Ende 1966 noch weiter. In den offiziellen Verlautbarungen wurde der Begriff „Konföderation“ kaum

noch erwähnt. Immer wieder betonte man, daß die „Vereinigung der beiden deutschen Staaten“ von einer „durchgreifenden demokratischen Umwälzung in Westdeutschland“ abhängig sei. Ein neues „Angebot“ im Hinblick auf die Berlinfrage unterbreitete Ulbricht in seiner Neujahrsansprache am 31. Dezember 1966. Im Rahmen seines „Zehn-Punkte-Programms“ schlug er vor:

„Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Senat von Westberlin schließen einen Vertrag, in dem sich der Senat verpflichtet, den kalten Krieg gegen die Deutsche Demokratische Republik einzustellen, während die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik sich verpflichtet, den Transitverkehr zunächst für den Zeitraum bis zur Bildung einer deutschen Konföderation zu gewährleisten.“⁷³⁾

Aufschluß über die „Vereinigungspolitik“ Ost-Berlins gab in hervorragender Weise das parteiinterne „Material zur Diskussion zur Vorbereitung des VII. Parteitages der SED“, das die Parteiführung im Januar 1967 an alle Grundorganisationen, leitenden Parteiorgane und Parteigruppen der SED in den Massenorganisationen versandt hat und das auch in die Bundesrepublik gelangt ist. Darin hieß es:

„Eine Vereinigung der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik mit einem imperialistischen Westdeutschland ist. . . nicht real. Für die DDR gibt es keine Rückkehr zum Kapitalismus. . . Im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten vollzieht sich seit über zwanzig Jahren ein Klassenkampf, der um die Klärung der Frage Wer — Wen? ausgefochten wird. Zu den geschichtlichen Aufgaben der DDR gehört es, dazu beizutragen, daß auch Westdeutschland den Weg heraus aus dem imperialistischen Lager findet. Erst wenn das erreicht ist, kann die Vereinigung der beiden deutschen Staaten aktuell werden. Dabei wird es sich offensichtlich nicht um irgendeine mehr oder weniger mechanische ‚Wiedervereinigung‘ handeln, sondern um einen sehr komplizierten Prozeß des Nebeneinander- und Miteinanderlebens. . . Die Vereinigung der deutschen Staaten ist und bleibt unser Ziel. Aber wir sind uns darüber klar, daß die Vereinigung nur im Sozialismus möglich sein wird

⁶⁹⁾ G. Kegel, Gedanken zum Problem der deutschen Konföderation, in: Neues Deutschland vom 19. Juni 1966.

⁷⁰⁾ Vgl. dazu J. Hacker, Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, a. a. O., S. 50—58.

⁷¹⁾ Vgl. „Scharf unterstützt Wehner“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. November 1966.

⁷²⁾ „Was will Präses Scharf?“, in: Neues Deutschland vom 5. November 1966.

⁷³⁾ Vgl. „Neujahrsbotschaft des Vorsitzenden des Staatsrates, Walter Ulbricht, zum Jahreswechsel“, in: Neues Deutschland vom 1. Januar 1967 und SBZ-Archiv 1967, S. 22 ff. (23).

und daß der Weg dorthin für Westdeutschland lang und beschwerlich sein kann. . .

Jetzt viel von Vereinigung der deutschen Staaten reden, so, als ob sie gegenwärtig oder in naher Zukunft möglich wäre, hieße also, die historische Klassenauseinandersetzung durch einen mystizistischen Nationalismus zu ersetzen und damit letztlich die Geschäfte der Imperialisten zu besorgen. Es ist auch nicht zulässig, die friedliche Koexistenz der beiden deutschen Staaten mit der Vereinigung in einen Topf zu werfen und dafür Begriffe wie ‚Lösung der deutschen Frage‘ im Sinne der Vereinigung von Feuer und Wasser anzuwenden“⁷⁴⁾.

Daraus folgt unzweifelhaft — was bis dahin noch nie ausgesprochen worden war —, daß die Bestrebungen zur Wiedervereinigung zum politischen Delikt erklärt worden sind.

SED-Chef Ulbricht bediente sich in seiner Rede auf dem VII. Parteitag der SED am 17. April 1967 teilweise der gleichen Wendungen⁷⁵⁾. Auch er bezeichnete die „Vereinigung Deutschlands“ als „nicht real“. Erneut sprach er von der „demokratischen Umgestaltung Westdeutschlands“ als Vorbedingung einer „Vereinigung“ beider Teile Deutschlands. Ulbrichts „Vorschläge für ein friedliches Nebeneinander der beiden deutschen Staaten“ — er vermied den Gebrauch des Begriffs „Konföderation“ — deckten sich mit den Forderungen, die er bereits in seiner „Neujahrsbotschaft“ am 31. Dezember 1966 vorgetragen hatte. Etwas variiert hat der SED-Chef seine Vorschläge zur „Entschärfung des Westberlinproblems“. Er wiederholte seine Forderung, in Verträgen mit dem West-Berliner Senat für West-Berlin einen „unabhängigen Status als besondere politische Einheit“ festzulegen. Darüber hinaus erklärte er die Bereitschaft, aufgrund ent-

sprechender Verträge „die Benutzung der Transitwege der DDR zu gestatten“. Dieses Mal begrenzte Ulbricht dieses „Angebot“ nicht für den „Zeitraum bis zur Bildung einer deutschen Konföderation“.

Die Verbannung der Begriffe „gesamtdeutsch“ und „Konföderation“

In den folgenden Monaten haben offizielle Stellungnahmen Ost-Berlins die Konföderation nicht mehr erwähnt. Die früheren Konföderationspläne passen seitdem nicht mehr in eine Politik, aus welcher der Begriff „gesamtdeutsch“ verbannt ist und welche die Spaltung Deutschlands vertiefen möchte. Ulbrichts Politik der Selbstisolierung ist auch und gerade eine Reaktion auf die zahlreichen und weitreichenden Entspannungsvorschläge der Großen Koalition. Die Bundesregierung möchte die menschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen beiden Teilen Deutschlands beleben und fördern. Die forcierte Deutschland-Politik Bonns hat das SED-Regime irritiert.

Das wichtigste Dokument der vom Zonenregime verfolgten Politik der Einigelung der DDR bildet die neue am 9. April 1968 in Kraft getretene Verfassung. Ulbricht geht es darum, nicht nur die Existenz der DDR, sondern auch die in ihr etablierte Herrschaftsordnung als unumstößliche Tatsachen jeder zukünftigen Diskussion von vornherein zu entziehen. Die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands wird zwar in der Verfassung nicht gänzlich abgeschrieben. Sie macht aber die Wiedervereinigung von der Umwälzung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik abhängig. Nach Art. 8 Abs. II der Verfassung strebt die DDR die „schrittweise Annäherung der beiden deutschen Staaten bis zu ihrer Vereinigung auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus“ an⁷⁶⁾. Da sich nach der Auf-

⁷⁴⁾ Auszüge aus den parteiinternen Richtlinien veröffentlichte die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. April 1967. Dem Verf. liegt der vollständige Text vor. Die Zitate sind dem Original entnommen.

⁷⁵⁾ Vgl. „Die gesellschaftliche Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik bis zur Vollendung des Sozialismus — Referat des Genossen Ulbricht auf dem VII. Parteitag der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands“, in: Neues Deutschland vom 18. April 1967; Auszug in: SBZ-Archiv 1967, S. 123—128.

⁷⁶⁾ Vgl. „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (Auf Grund der Volksaussprache überarbeitet und von der Volkskammer am 26. März 1968 bestätigte Fassung)“, in: Neues Deutschland vom 27. März 1968. Vgl. dazu J. Hacker, Neue Verfassung entworfen. Einschneidende Veränderungen in der nationalen Frage und bei den Grundrechten, in: SBZ-Archiv 1968, Nr. 4, S. 54 ff. (54).

fassung der SED nur die DDR, nicht aber die Bundesrepublik auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus entwickelt hat, erscheint eine Diskussion über die Auslegung dieser Begriffe sinnlos. Letztlich müßte die Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands darüber entscheiden, ob sie die westliche oder die Ost-Berliner Deutung der Begriffe „Demokratie“ und „Sozialismus“ für richtig hält. Aber gerade das ist von seiten der SED nicht beabsichtigt. So kann es auch nicht verwundern, daß die Konföderation in der neuen Verfassung nicht erwähnt wird. Die SED-Führung wertet sie zur Zeit nicht als mögliches Durchgangsstadium zur Wiedervereinigung Deutschlands unter kommunistischen Vorzeichen.

Wie aus zahlreichen offiziellen Verlautbarungen Ost-Berlins in den letzten Monaten hervorgeht, erstrebt die SED ein „friedliches Neben- und Miteinanderleben der beiden deutschen Staaten“⁷⁷⁾, das nur auf der Grundlage der Herstellung und Pflege normaler, gleichberechtigter Beziehungen auf völkerrechtlicher Basis möglich sei. Nach Auffassung des SED-Regimes ist die Bundesrepublik zur Zeit weder „konföderationswürdig“ noch ein adäquater „Kooperationspartner“.

2. Der Standpunkt der mitteldeutschen Völkerrechtslehre

Im Gegensatz zur sowjetischen Völkerrechtslehre haben sich in der DDR mehrere Autoren auch in starkem Maße mit den speziellen Problemen der Bildung einer „deutschen Konföderation“ befaßt. Das sowjetische Schrifttum beschränkt sich zumeist auf allgemeine Wendungen. Die Problematik geteilter Nationen, in denen jeweils verschiedene staatliche Organisationen bestehen, die, von der Frage des Selbstbestimmungsrechts der Nation ausgehend, erörtert zu werden verdiente, wird statt

⁷⁷⁾ Vgl. z. B. die Rundfunk- und Fernseherklärung W. Ulbrichts vom 13. März 1968. Text in: Neues Deutschland vom 14. März 1968 und Deutschland-Archiv 1968, H. 1, S. 60—67 (66); „Brandts ‚Kooperation‘“, in: Neues Deutschland vom 26. März 1968; G. Kegel, Zur Deutschlandpolitik der beiden Deutschlands, in: Einheit 1968, H. 6, S. 734—743 (737 f.).

dessen nicht unter nationalen, sondern internationalen Aspekten als Recht zweier Staaten auf Zusammenschluß zu einer „Konföderation“ diskutiert⁷⁸⁾.

So schreibt beispielsweise der sowjetische Völkerrechtler A. Denisov: „Die Geschichte kennt noch keine Konföderationen von Staaten, in denen verschiedene Klassen herrschen. Aber das gibt keinen Anlaß, daran zu zweifeln, daß es gegenwärtig oder in Zukunft Konföderationen von Staaten verschiedenen Typs geben könnte. Diese Frage erlangte nach dem Zweiten Weltkrieg besondere Aktualität im Zusammenhang mit der Erscheinung der sogenannten geteilten Länder mit mehr oder minder gleichnationaler Zusammensetzung der Bevölkerung.“⁷⁹⁾

Zu den früheren Konföderationsplänen des Zonenregimes stellt er fest: „Die Konföderation wäre ein Kompromiß, der mit einem Verzicht auf die Grundlagen der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme in der DDR und der BRD nicht verbunden wäre. Sie diene als erster Schritt auf dem Wege zur Herstellung einer ständigen Beziehung zwischen der DDR und der BRD und zur Bildung allgemeiner deutscher Staatsorgane.“

Das in der DDR über die Fragen einer „deutschen Konföderation“ erschienene Schrifttum ist sehr umfangreich. Die detaillierteste Darstellung haben die beiden Völkerrechtler Walter Poeggel und Ingo Wagner 1964 in ihrem Buch „Die deutsche Konföderation — Eine theoretische Studie“⁸⁰⁾ gegeben. In zahlreichen anderen monographischen Arbeiten und Aufsätzen ist gleichfalls auf diese Thematik ausführlich eingegangen worden. Die Argumentation ist nicht einheitlich und zum Teil widersprüchlich. Auch bei der Behandlung dieses

⁷⁸⁾ Vgl. dazu M. Wannow, Das Selbstbestimmungsrecht im sowjetischen Völkerrechtsdenken, Göttingen 1965, S. 129. Wenig substantiiert sind z. B. die Ausführungen im Diplomatischen Wörterbuch, a. a. O., S. 122 über die Konföderation. Die beiden in Anm. 16 angegebenen Lehrbücher des Völkerrechts erwähnen die „deutsche Konföderation“ mit keinem Wort.

⁷⁹⁾ A. Denisov, Wesen und Erscheinungsformen des Staates, hrsg. von der Moskauer Staatsuniversität, Moskau 1960 (russ.), S. 17. Zit. nach M. Wannow, a. a. O., S. 129 f., Anm. 412.

⁸⁰⁾ Vgl. oben Anm. 19.

Themas zeigt sich, daß sich die Völkerrechtler der DDR in eine heikle Situation gestellt sehen. Ihre Aufgabe liegt vor allem darin, die außenpolitischen Vorstellungen und Maßnahmen des SED-Regimes, soweit sie Fragen des Völkerrechts berühren, rechtlich zu begründen, zu untermauern und zu rechtfertigen. Brüche, Schwankungen und Wandlungen in der Außen- und Deutschland-Politik Ost-Berlins müssen sie „juristisch“ mit- oder nachvollziehen oder sogar vorbereiten⁸¹⁾.

Die mitteldeutschen Autoren geben wenigstens zu, daß man es „bei der Annäherung beider deutscher Staaten bis hin zu einer engen Zusammenarbeit im Rahmen einer Konföderation und der späteren Vereinigung dieser Staaten“ mit einer „völlig neuen Erscheinung in der Geschichte der Verbindung und Vereinigung von Staaten“ zu tun hat, „weil es sich um zwei Staaten mit gegensätzlicher Ordnung handelt“. Da die gegenseitige Abgrenzung dieser Staaten nicht nach nationalen, sondern sozialen Merkmalen erfolge, sei eine „mechanische Vereinigung nicht real“⁸²⁾. Die „Vereinigung“ könne nur im Verlauf eines längeren historischen Prozesses erreicht werden, in dem die bestehenden völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Partnern der Konföderation schließlich durch „innere, nationale (staatsrechtliche) Verhältnisse“ abgelöst werden⁸³⁾.

Die Konföderation wird als Zwischen- oder Durchgangsstadium zur „Vereinigung“ Deutschlands gewertet und soll vorwiegend dazu dienen, die innerdeutschen Beziehungen zu koordinieren; gleichzeitig soll sie auch gestatten, daß die Konföderationspartner im

Prozeß ihrer fortschreitenden Annäherung auch auf internationalem Gebiet ihre Politik mehr und mehr aufeinander abstimmen. Die Völkerrechtler der DDR sind sich offensichtlich der Schwierigkeiten bewußt, die in einer „deutschen Konföderation“ auftreten müssen. Die Frage, wie sich eine „Annäherung“ im einzelnen vollziehen soll, wird von ihnen nur sehr vage beantwortet. Hier verwickeln sie sich in Widersprüche.

Einerseits wird behauptet, daß die Konföderation gerade ausschließen soll, „daß einer der beiden Staaten dem anderen seine sozialökonomische Ordnung aufzwingt: „Die Überwindung des Militarismus und Imperialismus in Westdeutschland und die Schaffung einer demokratischen und friedlichen Ordnung und schließlich die soziale Umgestaltung Westdeutschlands sind Aufgaben, die die Arbeiterklasse Westdeutschlands im Bunde mit den anderen friedliebenden und fortschrittlichen Kräften selbst lösen muß“⁸⁴⁾. Der Sozialismus werde durch die Konföderation nicht nach Westdeutschland exportiert. Die Bildung einer „deutschen Konföderation“ mache die DDR von keinerlei Bedingungen hinsichtlich der Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik abhängig⁸⁵⁾. In Gegensatz dazu stehen jene Äußerungen, welche die Schaffung „realer Voraussetzungen“ in der Bundesrepublik verlangen⁸⁶⁾.

Im Widerspruch zu der These, daß sich in der Bundesrepublik die sozialistische Ordnung von innen heraus ohne Einwirkung von außen allmählich durchsetzen werde, steht die Behauptung, daß in der „deutschen Konföderation“ die „klassenmäßige Auseinandersetzung zwischen den beiden deutschen Staaten“ nicht aufhöre, sondern sich eine „spezifische Form

⁸¹⁾ Vgl. dazu J. Hacker, Der „Anspruch“ der „DDR“ auf völkerrechtliche Anerkennung. Ein Beitrag zur Lage der Völkerrechts-Wissenschaft in der SBZ, in: *Recht in Ost und West* 1968, H. 2, S. 37—50 (37).

⁸²⁾ W. Poeggel und R. Meißner, a. a. O., S. 110 f.; W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 70, 76, 83; W. Poeggel, Die Verfälschung des Konföderationsvorschlags der DDR durch die westdeutsche Völkerrechtsideologie, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Karl-Marx-Universität Leipzig, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe* 1963, S. 713—723 (715—718); J. Peck, Die Völkerrechtssubjektivität der Deutschen Demokratischen Republik, a. a. O., S. 214 f.

⁸³⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 75, 88; W. Poeggel und R. Meißner, a. a. O., S. 113.

⁸⁴⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 46.

⁸⁵⁾ Vgl. R. Arzinger, Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart, Berlin (Ost) 1966, S. 406 f.

⁸⁶⁾ So. J. Peck, Was heißt Konföderation?, a. a. O., ders., Die Völkerrechtssubjektivität der DDR, a. a. O., S. 217: „Die Deutsche Demokratische Republik stellt für die Schaffung eines deutschen Staatenbundes an Westdeutschland keine über die Prinzipien des Potsdamer Abkommens hinausgehende Forderungen, zum Beispiel die Forderung nach einer sozialistischen Deutschen Bundesrepublik.“

des Klassenkampfes zwischen Sozialismus und Kapitalismus" entwickelt werde⁸⁷⁾. Jegliche Art des Klassenkampfes zwischen Staaten widerspricht dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, das von den mitteldeutschen Völkerrechtlern in anderem Zusammenhang bejaht wird.

Erst in einem fortgeschrittenen Stadium der Konföderation sollen die verfassungsmäßigen Vorbereitungen zur Wiedervereinigung, die Ausarbeitung von Vorschlägen an die Parlamente „beider Staaten“ zur „Vereinigung“ und die Abfassung eines Wahlgesetzes zur Nationalversammlung auf die Tagesordnung treten. Das heißt: Erst nachdem sich die sozialistische Gesellschaftsordnung der DDR als überlegen erwiesen und sich auch in der Bundesrepublik durchgesetzt hat, wird die Wiedervereinigung in Erwägung gezogen. Dazu stellen Walter Poeggel und Rolf Meißner fest:

„Die Wiedervereinigung wird die Periode der Konföderation beenden. Auf der Grundlage der dann erreichten prinzipiellen Annäherung der Gesellschaftsordnung in beiden deutschen Staaten wird jenes Stadium eintreten, in dem der qualitative Umschlag vom Staatenbund zum einheitlichen Nationalstaat erfolgt. Es kann aber auch sein, daß zwischen der Konföderation und der Schaffung eines einheitlichen deutschen Staates eine Föderation⁸⁸⁾ gebildet wird. In diesem Falle würden die gegenseitigen

⁸⁷⁾ So W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 50 f.; dies., Die nationale Frage . . . , a. a. O., S. 63 f.: „Die deutsche Konföderation als der konzentrierteste Ausdruck für die Anwendung der friedlichen Koexistenz in Deutschland — die die Beseitigung des Militarismus voraussetzt — schwächt den Klassenkampf zwischen Sozialismus und Kapitalismus nicht ab. Denn die historische Mission der DDR in der deutschen Konföderation ist es, der westdeutschen Bevölkerung durch ihre Existenz und ihr Beispiel zu helfen, den Kampf um echte Demokratie und Sozialismus zu entfalten und damit die nationale Frage des deutschen Volkes durch die Entfaltung des nationalen Selbstbestimmungsrechts der friedliebenden westdeutschen Bevölkerung im sozialistischen Sinne zu lösen.“ Deutlicher ist nicht zu sagen, welche Ziele Ost-Berlin mit der Bildung einer „deutschen Konföderation“ verfolgt hat. Dabei darf nicht übersehen werden, daß an dem Ziel nach wie vor festgehalten wird. Gewandelt haben sich nur die Methoden.

⁸⁸⁾ Gemeint ist ein Bundesstaat.

gen Beziehungen der deutschen Staaten bereits staatsrechtliche Gestalt annehmen: denn die Föderation ist bereits eine Staatsform.“⁸⁹⁾

Das sonst so stark propagierte Selbstbestimmungsrecht der Völker wird hier von der mitteldeutschen Völkerrechtslehre vollends ad absurdum geführt. Das hindert sie aber nicht daran, auch in diesem Zusammenhang mit ihm zu operieren. Recht verschwommen heißt es dazu: „Diese Synthese von friedlicher Koexistenz und nationaler Selbstbestimmung läßt die Konföderation als dialektische Einheit von friedlicher Koexistenz und nationaler Selbstbestimmung erkennen.“⁹⁰⁾ Mit wirklicher Selbstbestimmung hat diese Konföderations- und Wiedervereinigungskonzeption nichts zu tun, da die Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands gar nicht gefragt werden soll, in welcher politischen und sozialen Ordnung sie zu leben wünscht.

Was die Organe einer „deutschen Konföderation“ betrifft, so halten sich die mitteldeutschen Völkerrechtler an Ulbrichts Vorschlag von 1959, einen „Gesamtdeutschen Rat“ zu bilden, der als Vollzugsorgan das „Präsidium des Rates“ wählt. Großer Wert wird auf die Feststellung gelegt, daß in diesen Organen „beide deutsche Staaten“ paritätisch vertreten sein müßten. Damit kein Partner der Konföderation in der Lage ist, dem anderen seinen Willen aufzuzwingen, sollen alle Beschlüsse rechtlich den Charakter von Empfehlungen haben⁹¹⁾.

Beachtliche Schwierigkeiten macht es den Völkerrechtlern der DDR, eine besondere Regelung für den Status West-Berlins in der „deutschen Konföderation“ zu treffen. Im Jahre 1961 schrieben W. Poeggel und I. Wagner: „Es muß . . . berücksichtigt werden, daß West-Berlin nicht den beiden deutschen Staaten völlig gleichgesetzt werden kann, weil es im Verhältnis zu diesen lediglich ein politisch und völkerrechtlich selbständiger Stadtteil ist, der auf dem Territorium der DDR liegt. Es ist Sa-

⁸⁹⁾ W. Poeggel und R. Meißner, a. a. O., S. 113.

⁹⁰⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die nationale Frage . . . , a. a. O., S. 61.

⁹¹⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 101—114; dies., Die nationale Frage . . . , a. a. O., S. 74—85; dies., Der deutsche Friedensvertrag . . . , a. a. O., S. 19; J. Peck, Was heißt Konföderation?, a. a. O.

che der beiden deutschen Staaten, gemeinsam mit West-Berlin über die zahlenmäßige Vertretung West-Berlins in den Organen der Konföderation eine Vereinbarung zu treffen ...“⁹²⁾.

Diese These widerspricht der offiziellen Politik der Zonenregierung, die West-Berlin als Stadt und nicht als Stadtteil zum selbständigen Völkerrechtssubjekt erheben möchte. Auf diese Linie sind die beiden Autoren dann 1964 auch wieder eingeschwenkt⁹³⁾. Würden sie konsequent die Prinzipien der staatlichen Souveränität und der Gleichberechtigung verfechten, dann müßten sie West-Berlin in der „deutschen Konföderation“ den gleichen Status wie den „beiden deutschen Staaten“ zubilligen. Dazu sind sie aber nicht bereit. Folglich argumentieren sie auch unlogisch, wenn sie den von den Westmächten am 14. Mai 1959 auf der Genfer Konferenz der Außenminister vorgelegten „Friedensplan“ deshalb ablehnen, weil in dem darin vorgesehenen „Gemischten Deutschen Ausschuß“ die Bundesrepublik mit 25 und die DDR mit 10 Mitgliedern vertreten sein sollten.⁹⁴⁾

Die mitteldeutschen Autoren haben sich in starkem Maße mit den in der Bundesrepublik vorliegenden völkerrechtlichen Stellungnahmen zur Konföderation auseinandergesetzt. Sie sind darüber enttäuscht, daß „kaum eine positive Stellungnahme“⁹⁵⁾ zu verzeichnen sei. „Die Ablehnung einer nationalen Konföderation beider deutscher Staaten bestimmt, wenn auch mit unterschiedlichen Motivierungen und zum Teil in die Form von Vorbehalten gekleidet, gegenwärtig noch die gesamte völkerrechtliche Literatur Westdeutschlands.“⁹⁶⁾ Gelobt

werden hingegen jene wenigen in der Publizistik anzutreffenden Stimmen, welche die Bildung einer Konföderation zwischen der Bundesrepublik und der DDR bejahen. Daß im völkerrechtlichen Schrifttum Mitteldeutschlands seit 1966 die Konföderation nur noch sehr selten erwähnt worden ist, entspricht der offiziellen Deutschlandpolitik des Ulbricht-Regimes⁹⁷⁾.

3. Fazit

Drei Merkmale kennzeichnen vor allem die Konföderationspläne Ost-Berlins, die seit Frühsommer 1967 zumindest vorläufig aus der „gesamtdeutschen“ Diskussion eliminiert worden sind: 1. Sie erstrebten jeweils die Schaffung eines geschlossenen Zentralorgans, in dem „beide deutsche Staaten“ paritätisch vertreten sein sollten; 2. Dieses Zentralorgan, der „Gesamtdeutsche Rat“, sollte existieren und arbeiten, bevor man gesamtdeutsche Wahlen veranstalten würde, ja ehe auch nur die Bedingungen zu ihrer Durchführung geschaffen wären; 3. Diesem Gremium sollten neben Abgeordneten der Parteien auch Vertreter der „Massenorganisationen“ aus beiden Parlamenten angehören.

Der „Gesamtdeutsche Rat“, der nach den Vorstellungen der SED-Führung aus Abgeordneten beider Parlamente, der Volkskammer und des Bundestags, gebildet werden sollte, würde sich einerseits aus Delegierten einer disziplinierten Kaderpartei oder ihren nicht minder gehorsamen Ablegern, andererseits aber aus Mitgliedern verschiedener, untereinander konkurrierender, „ja widereinander opponierender Parlamentsfraktionen“⁹⁸⁾ zusammenset-

⁹²⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die nationale Frage ..., a. a. O., S. 77.

⁹³⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 112.

⁹⁴⁾ Text des „Friedensplans der Westmächte“ in: Europa-Archiv 1959, S. D 224—228 (225). Dazu W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 107 f.

⁹⁵⁾ So W. Poeggel und R. Meißner, a. a. O., S. 115.

⁹⁶⁾ So W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 144; vgl. auch W. Poeggel, a. a. O., S. 719 f.; W. Poeggel und R. Meißner, a. a. O., S. 115 ff., wo auch mit Akribie die wenigen positiven Stellungnahmen zur Konföderation zusammengetragen worden sind, die in der westdeutschen Publizistik bis 1966 abgegeben wurden.

⁹⁷⁾ Vgl. z. B. G. Reintanz, Europäische Sicherheit, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe 1967, S. 89—99 (92); I. Wagner und W. Poeggel, Zur Theorie und Geschichte der friedlichen Koexistenz, in: Rechtsfragen sozialistischer Staats- und Gesellschaftsentwicklung, Friedrich-Schiller-Universität Jena 1967, S. 9—40 (37).

⁹⁸⁾ Vgl. den instruktiven Beitrag D. Sternbergers, Der rote Faden. Das kommunistische Verfahren für die Wiedervereinigung Deutschlands, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 1958.

zen, von denen zudem keine einzige einem Kommando und einer Zwangsgewalt unterliegt. Ein derart gemischtes, möglichst paritätisch eingerichtetes Gremium zu schaffen, das zentrale oder doch wenigstens irgendwie provisorische Regierungsaufgaben erfüllen sollte oder an sich ziehen könnte und das keiner internationalen Kontrolle unterläge — diese Absicht haben die politischen Führungen in Moskau und Ost-Berlin bereits seit 1946 verfolgt. Nur die Namen haben gewechselt, die man für diese zentralen Instanzen erfand, nicht jedoch die Substanz und das Ziel⁹⁹⁾. Die Konföderationskonzepte bedeuten nur eine Übertragung alter Vorstellungen von der staatsrechtlichen auf die völkerrechtliche Ebene. In einigen Punkten wurden die Funktionen der Konföderationsorgane, vornehmlich die Fragen des Abstimmungsverfahrens im „Gesamtdeutschen Rat“, präzisiert.

Das Ziel, ein zentrales deutsches Gremium auf einer breiten Basis zu schaffen, bestimmte die Sowjets in erster Linie, sich bereits auf der 2. Tagung des in Potsdam beschlossenen Rats der Außenminister im Sommer 1946 in Paris gegen eine Zergliederung Deutschlands in Länder und damit gegen die föderalistischen Vorstellungen ihrer drei westlichen Partner zu wenden. Der damalige sowjetische Außenminister Molotow sprach sich für die Schaffung eines deutschen Einheitsstaates und einer deutschen Zentralregierung aus¹⁰⁰⁾. Die gleichen Motive veranlaßten ihn, auf der Moskauer Konferenz der Außenminister am 2. April 1947 den Plan eines deutschen „Konsultationsrats“ vorzulegen:

„Was die Zusammensetzung des Konsultationsrates anbelangt, so spricht sich die Sowjetdelegation dafür aus, daß er nicht nur aus Vertretern der Länder bestehen soll. Das wäre durchaus ungenügend. Im Konsultationsrat müssen alle demokratischen Parteien vertreten sein, es müssen daran die Gewerkschaften wie auch andere antinazistische Organisationen (Kulturbund, Gegenseitige Bauernhilfe,

Frauenbund) beteiligt sein. Dann wird der Konsultationsrat tatsächlich die Gesinnung des deutschen Volkes zum Ausdruck bringen und ein richtiger Träger der Meinung der deutschen demokratischen Kreise sein. Das gilt auch für die provisorische Regierung Deutschlands, die zu bilden sei, nachdem in Deutschland allgemeine Wahlen erfolgt sein werden.“¹⁰¹⁾

Die gleiche Absicht verfolgten die Sowjets mit dem am 24. Mai 1949 vom damaligen Außenminister Wyschinskij auf der Pariser Außenministerkonferenz vorgeschlagenen „Gesamtdeutschen Staatsrat“, der nur der inzwischen eingetretenen Lage angepaßt war, indem er nach dem Zusammenschluß der Westzonen aus den beiderseitigen Organen der Wirtschaftsverwaltungen gebildet werden sollte¹⁰²⁾.

Die Errichtung der Bundesrepublik Deutschland und der „Deutschen Demokratischen Republik“ im Jahre 1949 änderte nichts an dem Wiedervereinigungskonzept Moskaus und Ost-Berlins. Dieses Mal führte das Gremium den Namen eines „Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates“. So wurde in der Prager Erklärung der Außenminister des Ostblocks am 22. Oktober 1950 vorgeschlagen: „Bildung eines aus Vertretern Ost- und Westdeutschlands paritätisch zusammengesetzten Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates, der die Bildung einer provisorischen, gesamtdeutschen souveränen Regierung vorbereiten ... soll ...“¹⁰³⁾. Mit diesem Vorschlag wandte sich Ministerpräsident Otto Grotewohl am 30. November 1950 in einem Brief an Bundeskanzler Konrad Adenauer: „Wir glauben, daß der Gesamtdeutsche Konstituierende Rat die Vorbereitung der Bedingungen zur Durchführung freier gesamtdeutscher Wahlen für eine Nationalversammlung übernehmen könnte.“¹⁰⁴⁾

Auch in der Folgezeit kehrte das Schema des kleinen zentralen, von beiden Seiten beschickten, keiner neutralen Kontrolle unterworfenen deutschen Gremiums immer wieder — nicht nur unter verschiedenen Namen, son-

⁹⁹⁾ Diesen Nachweis lieferte D. Sternberger in seinem Aufsatz.

¹⁰⁰⁾ Vgl. dazu B. Meissner, Rußland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1943—1953, Hamburg 1953, S. 84 ff.

¹⁰¹⁾ Zit. in: Europa-Archiv 1947, S. 711.

¹⁰²⁾ Text in: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, Bd. I, Berlin (Ost) 1957, S. 218; vgl. dazu D. Sternberger, a. a. O.

¹⁰³⁾ Text in: Dokumente, a. a. O., S. 252.

¹⁰⁴⁾ Text in: Europa-Archiv 1951, S. 3716 f. (3716).

dem auch mit verschiedenen, bald wichtigeren, bald bescheideneren Zwecken. Mit der Verhandlungskommission, die Grotewohl am Schluß seines Briefes vorschlug und die auf paritätischer Basis arbeiten sollte, verfolgte Ost-Berlin wiederum das gleiche Ziel. Dolf Sternberger gelangt zu einer aufschlußreichen Feststellung: „Von dem Grundsatz der paritätischen Besetzung solcher Organe... scheint die östliche Seite in all den Jahren und all den vielen Dokumenten nur ein einziges Mal um ein wenig und in unbestimmter Weise abgewichen zu sein.“¹⁰⁵⁾ Damit ist Grotewohls Regierungserklärung vom 15. September 1951 gemeint, mit der er nach der Ablehnung seines „Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates“ durch die Bundesregierung das gleiche Gremium unter dem neuen Namen einer „gesamtdeutschen Beratung“ abermals zu lancieren versuchte. Er sagte dazu:

„Unser Vorschlag auf Beratungen zur Einberufung eines Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates wurde von der Bonner Regierung und dem Bundestag abgelehnt. Dabei wurde das Argument gebraucht, es sei unmöglich, auf paritätischer Grundlage zusammenzukommen, weil die Bundesrepublik zwei Drittel des deutschen Volkes umfasse. Wir ließen uns bei unserem Vorschlag auf paritätische Zusammensetzung von dem Gedanken leiten, daß es bei den Beratungen nicht darum gehen könne, jemand zu überstimmen, sondern einzig und allein darum, eine Verständigung zwischen den Deutschen aus Ost und West herbeizuführen. Die Zahl der Verhandlungsteilnehmer ist also bei solchen Beratungen nicht von grundlegender Bedeutung.“¹⁰⁶⁾

Diese taktische Nachgiebigkeit wurde bereits wenige Monate später korrigiert, als die Volkskammer am 9. Januar 1952 ihren „Entwurf eines Gesetzes der DDR zur Durchführung Gesamtdeutscher Wahlen zur Nationalversammlung“ vorlegte. Auch darin kehrte der Gedanke einer gemischten Kommission wieder — jetzt in der Gestalt eines „Zentralen Wahlausschusses“, der die Wahlen vorbereiten und durchführen sollte. Der Entwurf bestimmte

seine Zusammensetzung nicht nach Zahlen, sondern nach den Arten der Körperschaften, die darin vertreten sein sollten. Paragraph 16 lautete:

„Der Zentrale Wahlausschuß besteht aus den Vertretern der Parteien, Organisationen und Vereinigungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Wahlgesetzes in Deutschland bestehen. Er wird durch Vertreter solcher Parteien, Organisationen oder Vereinigungen ergänzt, die nach der Verkündung dieses Wahlgesetzes zur Wahl für die Nationalversammlung zugelassen sind.“¹⁰⁷⁾

Paragraph 1 Abs. II Satz 1 legte fest: „Alle demokratischen Parteien, Organisationen und Vereinigungen haben die gleiche Freiheit für ihre Betätigung.“ Diese beiden Bestimmungen erlaubten es dem SED-Regime, auf die Forderung nach paritätischer Besetzung des „Zentralen Wahlausschusses“ zu verzichten. Ost-Berlin hätte es in der Hand gehabt, eine angemessene Vertretung der DDR zu erreichen.

Auch in den Jahren 1954/55 wichen die Sowjets nicht von ihrem Konzept ab. So schlug Außenminister Molotow am 4. Februar 1954 auf der Berliner Konferenz der Außenminister vor, eine „Provisorische Gesamtdeutsche Regierung durch die Parlamente der Deutschen Demokratischen Republik und der Deutschen Bundesrepublik unter weitgehender Teilnahme der demokratischen Organisationen“¹⁰⁸⁾ zu bilden. Ihre Hauptaufgabe sollte darin bestehen, „gesamtdeutsche freie Wahlen“ vorzubereiten und durchzuführen. Auf der Genfer Konferenz der Außenminister unterbreitete die Sowjetunion dann am 2. November 1955 den Vorschlag, einen „Gesamtdeutschen Rat“ zu schaffen, den man als Vorläufer der später entwickelten Konföderationsideen bezeichnen kann: „Ein Gesamtdeutscher Rat wird aus Vertretern der Parlamente der Deutschen Demokratischen Republik und der Deutschen Bundesrepublik als beratendes Organ zur Erörterung von Fragen gebildet, an deren Lösung die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik interessiert

¹⁰⁵⁾ D. Sternberger, a. a. O.

¹⁰⁶⁾ Text in: Europa-Archiv 1951, S. 4398—4403 (4403).

¹⁰⁷⁾ Text in: Europa-Archiv 1952, S. 4787—4791 (4789).

¹⁰⁸⁾ Text der Rede in: Dokumente, a. a. O., S. 436 bis 451 (450).

sind.“¹⁰⁹⁾ Molotow führte im einzelnen aus, welche Aufgaben diesem Gremium übertragen werden sollten. Als letzten Punkt nannte er — bezeichnenderweise — die Fragen, „die mit der Schaffung von Voraussetzungen für die Wiedervereinigung Deutschlands als friedliebender und demokratischer Staat in Zusammenhang stehen“.

Überblickt man alle diese von 1947 an entwickelten Projekte einer „gesamtdeutschen“ Vertretung, die dann 1957 in die Konföderationspläne mündeten, so hat sich einmal die Vorstellung gewandelt, auf welche Weise die Mitglieder dieses Zentralorgans zu berufen oder zu bestellen seien: Zunächst sollte die Initiative bei den Vier Mächten liegen, später sollten sie die Aufsicht führen, schließlich sollten die „beiden deutschen Staaten“ in direkten Beratungen zum gleichen Ziel gelangen.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich daraus, daß die Ost-Berliner Seite die Fragen des Abstimmungsmodus im „Gesamtdeutschen Rat“ der Konföderation präzisiert hat. Der „Gesamtdeutsche Rat“ sollte sich zu gleichen Teilen aus Vertretern „beider deutscher Staaten“ zusammensetzen, und beim Abstimmungsverfahren ging man vom Einstimmigkeitsprinzip der Partner aus¹¹⁰⁾.

Es ist nicht schwer vor auszusehen, was sich ereignen würde: Die DDR behielte in Übereinstimmung mit den üblichen Prinzipien einer Konföderationsverfassung ein formelles Vetorecht. In diesem Fall würden der „Gesamtdeutsche Rat“ und sein Präsidium das gleiche Schicksal erleiden, das dem Alliierten Kontrollrat in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg widerfahren ist: „Er wird unfähig sein, irgendwelche Entscheidungen oder Maßnahmen zu treffen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen liefert ein weiteres Beispiel für das unvermeidliche Schicksal einer politischen Maschinerie, bei der ein formelles Vetorecht mit tiefen politischen und ideologischen

¹⁰⁹⁾ Text bei E. Jäckel (Hrsg.), a. a. O., S. 131. Vgl. auch die der Genfer Außenminister-Konferenz am 31. Oktober 1955 übermittelte Erklärung der Regierung der DDR. Text in: Neues Deutschland vom 1. November 1955 und Europa-Archiv 1956, S. 8522 bis 8527 (8525 f.).

¹¹⁰⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 106 f.

Gegensätzen zwischen den Mitgliedern zusammenrifft.“¹¹¹⁾

Gelegentlich ist von völkerrechtlicher Seite der DDR auch der Vorschlag gemacht worden, unter bestimmten Voraussetzungen in den Gremien der Konföderation nach dem Mehrstimmigkeitsprinzip entscheiden zu lassen. So wurde beispielsweise eine Regelung vorgeschlagen, daß die Beschlüsse auf der Grundlage einer Zweidrittel-Mehrheit in allen Nichtverfahrensfragen und mit einfacher Mehrheit in Verfahrensfragen von den Mitgliedern der Konföderation, „unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu dem einen oder dem anderen deutschen Staat bzw. Westberlin, gefaßt werden“¹¹²⁾. Wenig überzeugend ist die Begründung: „Hierdurch wird keineswegs der Grundsatz aufgehoben, wonach keine Seite die andere überstimmen darf. Während durch die gleiche Anzahl der Vertreter beider Staaten in der Konföderation deren paritätische Vertretung und Gleichberechtigung gewahrt ist, ergibt sich hinsichtlich der Abstimmung die eben dargestellte Modifizierung, die schon mehr staatsrechtlichen Charakter trägt.“

Falls der „Gesamtdeutsche Rat“ — in Abweichung von den traditionellen Grundsätzen einer Konföderation — autorisiert sein sollte, Mehrheitsentscheidungen zu treffen, so würde sich am Endergebnis wenig ändern: Selbst wenn eine Mehrheitsentscheidung rechtlich zugelassen wäre, würde eine Zusammensetzung des Rates mit je 50 Mitgliedern aus beiden Teilen Deutschlands praktisch auf ein Vetorecht jeder Seite hinauslaufen. Der einzige entscheidende Unterschied gegenüber dem ersten

¹¹²⁾ W. Poeggel / I. Wagner, Die nationale Frage . . . , a. a. O., S. 82.

¹¹¹⁾ W. Grewe, a. a. O., S. 267; W. Poeggel / I. Wagner, Die deutsche Konföderation, a. a. O., S. 104 schreiben dazu: „Diese Regelungen der Vereinten Nationen sind für eine deutsche Konföderation als eine völkerrechtliche Staatenverbindung von grundsätzlicher Bedeutung, wenn sie auch wegen des andersgearteten Charakters und der nationalen Ziele der Konföderation nicht einfach schematisch übernommen werden können. Im Unterschied zu den Vereinten Nationen als einer ständigen, ihrem Charakter nach universellen Organisation aller Staaten muß bei einer deutschen Konföderation davon ausgegangen werden, daß sie eine zeitweilige Organisationsform von Völkerrechtssubjekten einer aus sozialen Gründen vorübergehend gespalteten Nation darstellt.“

Fall läge darin, daß sich eine andere, für die Bundesrepublik noch viel gefährlichere Möglichkeit eröffnet: „Die 50 Ratsmitglieder, die von Ulbricht entsandt werden, werden ohne jeden Zweifel unter einer strikten Parteidisziplin stehen (wobei es keinen Unterschied macht, ob sie sämtlich der SED oder aber einige von ihnen den Mitläufer- und Satelliten-Parteien der Zone angehören). Ebenso unzweifelhaft wird man die Vertreter der Bundesrepublik nicht an solche strikte Parteidisziplin binden können.“¹¹³⁾ Während die monolithische Stimmabgabe der DDR-Vertreter so gesteuert würde, daß die Ost-Berliner Regierung gar nicht erst in die Lage geriete, ihren Einspruch einlegen zu müssen, müßte die Bundesregierung dann, wenn ein Vertreter der Bundesrepublik mit der DDR-Gruppe zusammen ab-

gestimmt hätte, erst prüfen, ob und inwieweit sie diesen Beschluß politisch für tragbar hält¹¹⁴⁾. Die DDR-Vertreter könnten im „Gesamtdeutschen Rat“ geschickt formulierte Anträge einbringen, gegen welche die Repräsentanten bestimmter politischer Richtungen in sachlicher Hinsicht nichts einwenden könnten. „Wäre eine Bundesregierung dann aus politischen Gründen nicht bereit, um einer scheinbaren gesamtdeutschen Solidarität willen nachzugeben, bliebe ihr nur das Mittel des Vetos.“¹¹⁵⁾ Der Einfall mit dem doppelten Veto würde es der Zonenregierung erlauben, „die Aktionsfähigkeit des gesamtdeutschen Gremiums zur prinzipiellen Dauersabotage zu institutionalisieren“¹¹⁶⁾ und sich — worauf Rudolf Schuster hinweist — dabei trotzdem ein gesamtdeutsches Alibi zu verschaffen.

III. Westliche Konföderationsrezepte

Alle im Bundestag vertretenen Parteien haben von Anfang an die von Ost-Berliner Seite entwickelten Konföderationspläne für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands abgelehnt. Mißverständnisse sind gelegentlich hinsichtlich der Haltung einiger führender Sozialdemokraten aufgetreten. So umschreiben vor allem die Bundesminister Brandt und Wehner das Ziel der aktivierten Deutschlandpolitik der Großen Koalition mit der Formel, daß es darum gehe, ein „geregeltes Nebeneinander“ der Bundesrepublik und der DDR zu erstreben. Damit ist jedoch nicht die Konföderation gemeint, deren Bildung die völkerrechtliche Anerkennung der DDR impliziert. Da die Konföderation eine Staatenverbindung auf völkerrechtlicher Ebene ist, bei der jedes Mitglied über eigene Völkerrechtssubjektivität verfügt, müssen sich die einzelnen Partner gegenseitig als Ausland betrachten. Beides wird auch von der SPD abgelehnt.

So heißt es in der vom letzten SPD-Parteitag in Nürnberg am 21. März 1968 verabschiedeten Plattform zur Außen- und Deutschlandpolitik: „Die Interessen des deutschen und der euro-

päischen Völker verlangen ein Höchstmaß an Kooperation zwischen den beiden Teilen Deutschlands. Gegensätzliche politische Ordnungen entbinden uns nicht von der Pflicht, das Nebeneinander der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu ordnen. Unstreitig ist, daß die Deutschen in beiden Teilen des Landes einer Nation angehören. Daher können sie sich nicht gegenseitig als Ausland betrachten. Die beiden Regierungen können und müssen aber Verhandlungen führen und Abmachungen anstreben, die keine Seite diskriminieren, und sich allen Fragen zuwenden, die nicht einer endgültigen Friedensregelung vorbehalten sind. Keine Abmachung mit der DDR darf den Status und die Sicherheit West-Berlins gefährden oder die Spaltung unseres Landes völkerrechtlich festschreiben. Daher steht eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR nicht zur Diskussion.“¹¹⁷⁾

Bejaht wird die Schaffung einer „deutschen Konföderation“ in der Bundesrepublik nur von

¹¹³⁾ W. Grewe, a. a. O., S. 267.

¹¹⁴⁾ R. Schuster, Die Schein-Konföderation . . . , a. a. O., S. 362.

¹¹⁵⁾ R. Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit . . . , a. a. O., S. 362.

¹¹⁶⁾ So F. Böhm, Der Sowjetkonzern und die Wiedervereinigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1959.

¹¹⁷⁾ Text in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. März 1968.

einigen Publizisten. Dazu zählen u. a. Rüdiger Altmann¹¹⁸⁾, Peter Bender¹¹⁹⁾ und Ludwig Eberlein¹²⁰⁾. Jedoch haben sich diese drei Autoren nicht im einzelnen mit der Problematik eines „deutschen Staatenbunds“ auseinandergesetzt¹²¹⁾.

Aufsehen erregte eine Anfang dieses Jahres veröffentlichte Studie des Centre d'Études de Politique Étrangère in Paris. Das dem französischen Außenministerium nahestehende Institut für Auswärtige Politik hat in seiner vorzeitig bekanntgewordenen Studie drei „Sicherheitsmodelle für Europa“ entwickelt und darin auch die Bildung einer „Konföderation“ beider Teile Deutschlands vorgeschlagen. Dieser Plan ist nicht frei von Widersprüchen und bedient sich des Begriffs „Konföderation“ in einem spezifischen Sinne.

Im Rahmen des zweiten Sicherheitsmodells schlägt die Studie der Bundesregierung vor, sie sollte ihre Politik „präzisieren“: Sie sollte die „Verpflichtung übernehmen, bei einer Gesamtregelung (oder Friedenskonferenz) keine Forderungen mehr auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie zu stellen, wenn als Gegen-

leistung die Oststaaten sich verpflichten, der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands in einer Konföderation zuzustimmen“¹²²⁾.

Das „dritte Sicherheitsmodell“ möchte zunächst klarstellen, was hier unter „Wiedervereinigung“ verstanden wird: „Es kann natürlich nicht in Frage kommen, die beiden Hälften einfach miteinander zu verschmelzen (durch gesamtdeutsche Wahlen, aus denen eine Zentralregierung hervorgehen würde). Angesichts der sehr unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beider Regimes und auch der — heute weniger als vor sechs Jahren zur Zeit des Baus der Berliner Mauer begründet erscheinenden — Befürchtung, die DDR könnte von der größeren und reicheren Bundesrepublik ‚geschluckt‘ werden, ist es notwendig, einen Oberbau für die beiden Teile zu schaffen, die voneinander unterschieden bleiben müssen. Wir kennen das historische Beispiel des Deutschen Bundes, der auf dem Wiener Kongreß 1815 geschaffen wurde, 50 Jahre lang die innere Stabilität und das europäische Gleichgewicht gewährleistet hat und erst durch die Machtpolitik Bismarcks zerbrochen wurde. Dank des abgewogenen Kräfteverhältnisses und des Einvernehmens der damaligen ‚Supermächte‘ (Österreich und Preußen) gewährleistete dieser Bund das Nebeneinander sehr ungleicher Staaten.“¹²³⁾

Die Studie schlägt die „Anerkennung der Existenz von zwei Gliedstaaten als Teile der deutschen Nation“ vor, welche die konstituierenden Mitglieder einer Konföderation bilden sollen. „Die Vertreter der beiden Regierungen würden also nicht auf völkerrechtlicher, sondern auf staatsrechtlicher Basis Verhandlungen führen...“. Berlin soll Sitz der Bundesorgane des „Deutschen Bundes“ werden, der über einen paritätisch zu besetzenden Rat, technische Kommissionen und Zentralverwaltungen für die gemeinsamen Angelegenheiten der Konföderation verfügen soll. Der „Deutsche Bund“ soll mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit ausgestattet sein.

Dieser Vorschlag ist von wenig Realitätssinn geprägt. Einerseits knüpft er an eines der klassischen Beispiele von Staatenbünden, den

¹¹⁸⁾ Vgl. R. Altmanns Fernseh-Fiktion „Der deutsche Bund“. Text bei Th. Sommer (Hrsg.): Denken an Deutschland. Zum Problem der Wiedervereinigung — Ansichten und Einsichten, Hamburg 1966, S. 185—195; ebenda ist auch die Diskussion wiedergegeben, die sich an die Fernsehsendung angeschlossen hat (S. 196—213).

¹¹⁹⁾ P. Bender, Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland. Köln-Berlin 1964, S. 141 ff.

¹²⁰⁾ L. Eberlein, Experiment Berlin. Plädoyer für eine deutsche Konföderation, Köln-Berlin 1967, S. 124—134.

¹²¹⁾ Einen eigenen Konföderationsplan hat der amerikanische Politologe H. A. Kissinger entwickelt. Vgl. seinen Beitrag: Wege zur deutschen Einheit, in Th. Sommer (Hrsg.), a. a. O., S. 77—90 (86 f.). Darin schlägt er vor, der DDR einen „ähnlichen Status“ wie dem „heutigen Österreich“ für einen Zeitraum von 15 Jahren zu verleihen, vorausgesetzt, daß die Regierung in Ost-Berlin aus freien Wahlen hervorgegangen ist. „Die beiden deutschen Staaten könnten eine lose Konföderation eingehen, über Ostdeutschland wäre unabhängig, neutral und entmilitarisiert.“

Über einen im Frühjahr 1959 von offizieller amerikanischer Seite entwickelten Konföderationsvorschlag berichtet H. v. Borch in seinem Buch: Friede trotz Krieg. Spannungsfelder der Weltpolitik seit 1950, München 1966, S. 217. Der Plan soll die Schaffung eines gesamtdeutschen Organs vorgesehen haben, dem 60 Mitglieder aus der Bundesrepublik und 40 aus der DDR angehören sollten.

¹²²⁾ Text in: Europa-Archiv 1968, F. 2, S. 51—64 (60).

¹²³⁾ Vgl. ebenda, S. 62.

Deutschen Bund, an, andererseits sollen beide deutsche Regierungen nicht auf völkerrechtlicher, sondern auf staatsrechtlicher Ebene Verhandlungen führen. Der Plan möchte also ein Gebilde schaffen, das bereits gewisse Elemente eines Bundesstaats enthält. Es ist schwer vorstellbar, wie diese „Staatenverbindung“ in der Praxis funktionieren soll. Der Haupteinwand gegen diesen Plan ergibt sich daraus, daß er überhaupt nichts darüber aussagt, auf welchem Wege dieser neue „deutsche Bund“ gebildet werden soll.

Die weiteren Einwände gegen dieses „Planspiel“ hat Johannes Gross treffend formuliert: „Der Vergleich des vorgeschlagenen deutschen Bundes mit dem Deutschen Bund von 1815 ist so absurd, daß er auf Roßtäuscherei hinausläuft. Der Deutsche Bund von 1815 bestand aus einer Vielzahl von kleinen und mittleren und den beiden großen Mächten Preußen und Österreich. Er war politisch homogen. Die verbündeten Regierungen waren sich einig in

der Abwehr des revolutionären Prinzips, in der Verteidigung der Monarchie beziehungsweise der aristokratischen Republik in den Stadtstaaten, in der Verteidigung der überkommenen Religion und der gesellschaftlichen Ordnung. Der neue deutsche Bund, wie ihn die französische Studie propagiert, hätte keine Voraussetzungen eines Bundes. Er hätte nur zwei Mitglieder, was Mehrheitsprinzip und politisches Zusammenwachsen fast zwangsläufig ausschließt. Er hätte in sich zwei unvereinbare politische Systeme, zwei feindliche gesellschaftliche Prinzipien: kapitalistische Wirtschaft, liberaler Verfassungsstaat hier, Zentralverwaltungswirtschaft und totalitäre Einparteiendiktatur drüben. Es ist eine Konföderation ganz undenkbar unter Partnern, von denen der eine, aufgrund verpflichtender Ideologie, nicht vertraglich zusichern kann, den Umsturz im anderen Teil nicht zu organisieren, sondern den Status quo seiner Verfassung zu respektieren.“¹²⁴⁾

Schlußbemerkung

Mit diesen Ausführungen sind nicht nur das „Pariser Modell“ und die zumindest zur Zeit nicht mehr aktuellen Konföderationspläne Ost-Berlins, sondern auch die gelegentlich in der bundesdeutschen Publizistik vorgeschlagenen Konföderationsrezepte überzeugend widerlegt worden. Die Voraussetzungen für eine funktionierende Konföderation sind drei Gleichheiten, die im Verhältnis der Bundesrepublik und der DDR vollständig fehlen: „Durch die Ungleichheit des gesellschaftlichen Zustandes fehlt es an der gesellschaftlichen Homogenität; durch die Ungleichheit der machtpolitischen Ziele fehlt es an der außenpolitischen Solidarität; durch den Grad der Ungleichheit einan-

der ausschließender Legitimitätsbegriffe fehlt es an der ideologischen Kompatibilität.“¹²⁵⁾ Auch von der Völkerrechtslehre der DDR wird anerkannt, daß „zweifelloso bestimmte Mindestvoraussetzungen, Überzeugungen und Wertvorstellungen“¹²⁶⁾ für das Funktionieren einer Konföderation erforderlich seien. Nur verlangt sie, daß allein die Bundesrepublik dieses Mindestmaß der Übereinstimmung herstellt und sich den Ost-Berliner „Wertvorstellungen“ anpaßt.

eigenen Ordnungen weiter leben, was sich die französische Studie so ähnlich vorstellt wie Preußen und Österreich, in der Erwartung, daß sich die Kräfte der Deutschen gegenseitig neutralisieren und zu auswärtigen ‚Abenteuern‘ nicht mehr ausreichen. Die Analogie mag jemand einleuchten, der von Geschichte nicht viel versteht. Der Dualismus eines liberalen und eines kommunistischen deutschen Teilstaates wäre siebenmal instabiler als der Ehrgeiz der relativ homogenen Staaten im Deutschen Bund von 1815.“

¹²⁵⁾ R. Schuster, Die Schein-Konföderation . . . , a. a. O., S. 356.

¹²⁶⁾ So W. Poeggel, a. a. O., S. 719.

¹²⁴⁾ J. Gross, a. a. O. Vgl. auch den instruktiven und kritischen Beitrag G. Gillessens, Ein falsches Modell für europäische Sicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Februar 1968: „Für de Gaulle liegt die Teilung wie ein Findlingsblock im Wege seiner Ostpolitik. Aber sie braucht für ihn nach dieser Studie nur soweit überwunden zu werden, daß sie die französische Politik nicht länger aufhält. Infolgedessen würden die beiden deutschen Teilstaaten, in einem Deutschen Bund getrennt, ihre

Eine „deutsche Konföderation“ könnte sich nur dann als mögliches Durchgangsstadium zur Wiedervereinigung erweisen, wenn eine weitgehende Gleichheit auf den drei Ebenen erreicht worden ist. Das setzt jedoch eine totale Änderung des politischen Kurses des SED-Regimes voraus. Solange die SED-Führung nicht darauf verzichtet, auf eine Volksdemokratisierung der Bundesrepublik hinzuarbeiten, und nicht bereit ist, die Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands über die von ihr gewünschte politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung frei entscheiden zu lassen, ist jede Diskussion über eine „deutsche Konföderation“ sinnlos. Diese Entscheidung steht der — auch nach

Auffassung der SED — noch fortbestehenden deutschen Nation zu, weil sie immer noch der Träger des Selbststimmungsrechts im geteilten Deutschland ist¹²⁷). Nur auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts kann der notwendige Interessenausgleich innerhalb einer Konföderation herbeigeführt werden¹²⁸).

¹²⁷) Vgl. dazu J. Hacker, Das Selbstbestimmungsrecht aus der Sicht der DDR, a. a. O., S. 176—180, 186.

¹²⁸) Vgl. dazu A. Uschakow, Das Selbstbestimmungsrecht aus polnischer Sicht, in: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China, a. a. O., S. 30—52 (52), mit weiteren Nachweisen.