

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jens Hacker

Die rechtliche und politische Funktion eines
Friedensvertrages mit Deutschland

Theodor Schweisfurth

Die Deutsche Konföderation — der große nationale
Kompromiß als tragendes Element
einer neuen europäischen Friedensordnung

Gerd Langguth

Der Status Berlins aus Sicht der DDR

B 50/87

12. Dezember 1987

Jens Hacker, Dr. jur., geb. 1933; Professor für Politikwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Internationalen Politik an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Sowjetunion und DDR zum Potsdamer Abkommen, Köln 1969²; Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, Köln 1974; Deutsche unter sich — Politik mit dem Grundvertrag, Stuttgart 1977; (zus. mit Alexander Uschakow) Die Integration Osteuropas 1961 bis 1965, Köln 1966; (zus. mit Dietrich Frenzke und Alexander Uschakow) Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. 8. 1970, Berlin 1971; Der Ostblock — Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939—1980, Baden-Baden 1983², sowie zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Theodor Schweisfurth, Dr. jur., geb. 1937; apl. Prof. an der Universität Köln, Lehrbeauftragter an der Universität Zürich; wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, Referat: Verfassungs- und Verwaltungsrecht der osteuropäischen Staaten, insbesondere Sowjetunion, völkerrechtliche Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten, Warschauer Pakt, RGW, KSZE.

Veröffentlichungen u. a.: Der internationale Vertrag in der modernen sowjetischen Völkerrechtstheorie, Köln 1968; Sozialistisches Völkerrecht? Darstellung, Analyse, Wertung der sowjetmarxistischen Theorie vom Völkerrecht „neuen Typs“, Berlin-Heidelberg-New York 1979, sowie zahlreiche Beiträge in in- und ausländischen Fachzeitschriften und Sammelbänden.

Gerd Langguth, Dr. phil., geb. 1946; Lehrbeauftragter im Fach Politische Wissenschaft an der Universität Bonn, von 1976 bis 1980 Mitglied des Deutschen Bundestages, von 1981 bis 1985 Direktor bei der Bundeszentrale für politische Bildung, 1986 Bevollmächtigter des Landes Berlin beim Bund und Staatssekretär (bis 1987).

Veröffentlichungen u. a.: Jugend ist anders — Portrait einer jungen Generation, Freiburg-Basel-Wien 1983; Protestbewegung — Entwicklung, Niedergang, Renaissance. Die Neue Linke seit 1968, Köln 1984; Der grüne Faktor — Von der Bewegung zur Partei?, Zürich 1985; The Green Factor in German Politics, Boulder/Colorado-London 1986; Innerdeutsche und internationale Aspekte der Berlin-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33—34/86; Wie steht die junge Generation zur deutschen Teilung?, in: Politische Studien, Nr. 289, September/Oktober 1986; Die Deutschlandpolitik der Grünen, in: M. Langner (Hrsg.), Die Grünen auf dem Prüfstand, Bergisch Gladbach 1987; Die Berlin-Politik der DDR, Melle 1987. Berlin and the „German Question“ — The Berlin-Policy of the German Democratic Republic, Boulder-London 1988 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Die rechtliche und politische Funktion eines Friedensvertrages mit Deutschland

I. Einleitung

Eine neue Erscheinung im Völkerrecht bildet – wie der Bonner Staats- und Völkerrechtler Ulrich Scheuner bereits 1960 betont hat – das Ausbleiben eines Friedensvertrags aller Kriegsgegner mit Deutschland und Japan nach 1945. Das habe freilich die Wiederaufnahme friedlicher Beziehungen zu den früheren Gegnern, sogar die Aufnahme diplomatischen Verkehrs nicht gehindert, so daß ein faktischer Friedenszustand eingetreten sei: „Die territorialen und politischen Fragen blieben indes ungerregelt, soweit nicht wenigstens Friedensregelungen oder friedensähnliche Abmachungen mit einem Teil der ehemaligen Gegner zustande gekommen sind.“¹⁾

Mit Japan unterzeichneten 49 Staaten am 8. September 1951 einen Friedensvertrag, der auf einem amerikanischen Entwurf basiert. Die Sowjetunion lehnte den Vertrag vor allem wegen seiner territorialen und militärischen Bestimmungen ab. Territorialfragen haben eine friedensvertragliche Regelung zwischen der UdSSR und Japan bis heute verhindert. Allerdings hat sich die sowjetische Führung inzwischen dem beharrlichen Drängen der japanischen Regierung gebeugt, Verhandlungen über eine friedensvertragliche Regelung in Zukunft nicht auszuschließen. So haben die Außenminister der Sowjetunion und Japans im Januar 1986 in Tokio Verhandlungen geführt, „die sich auf den Abschluß eines sowjetisch-japanischen Friedensvertrages ein-

schließlich der Fragen beziehen, die seinen Inhalt bilden könnten“²⁾.

Mit der Bundesrepublik Deutschland trafen die drei Westmächte in den Bonner Verträgen vom 26. Mai 1952 in der Fassung des Pariser Protokolls vom 23. Oktober 1954 Regelungen, die auch den noch ausstehenden Friedensvertrag mit Deutschland betreffen. Das gleiche gilt für die vertraglichen Abmachungen zwischen der Sowjetunion, der vierten Besatzungsmacht in Deutschland, und der DDR aus den Jahren 1955, 1964 und 1975.

In ein neues Stadium trat die Diskussion über eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland, als die Bundesrepublik Deutschland Verhandlungen mit der UdSSR und später mit Polen aufnahm, die zum Abschluß des Moskauer Vertrags vom 12. August und des Warschauer Vertrags vom 7. Dezember 1970 führten. Zwar enthalten beide Verträge keine ausdrücklichen Vorbehalt einer Friedensregelung mit Deutschland; die in ihnen jeweils verankerte „Nichtberührungsklausel“ betrifft jedoch auch diese Problematik. In Art. 4 des Moskauer Vertrags ist festgelegt, daß er die von beiden Seiten früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt. Der entsprechende Artikel IV des Warschauer Vertrags lautet: „Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen.“

Eine ähnlich formulierte „Nichtberührungsklausel“ ist in Art. 9 des am 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR unterzeichneten Grundlagenvertrags verankert. Danach stimmen beide Seiten darin überein, daß „durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden“. Der wichtige Unterschied zwischen den „Nichtberührungs-

bereit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 1986; Gespräche Abes in Moskau über einen Friedensvertrag, ebda., Ausgabe vom 30. Mai 1986; Annäherung in Tokio?, in: Die Welt vom 20. Januar 1986. Vgl. zu den territorialen Streitigkeiten zwischen Japan und der UdSSR Noriaki Owada, Die Folgen des Zweiten Weltkrieges für Japan – Anmerkungen zu den territorialen Fragen, in: Archiv des Völkerrechts, 23 (1985), S. 167–204.

¹⁾ Ulrich Scheuner, Friedensvertrag, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts. Bd. I, Berlin 1960, S. 590–595 (591); Wilhelm G. Grewe, Peace Treaties, in: Rudolf Bernhardt (Ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 4, Amsterdam–New York–Oxford 1982, S. 102–110. Zur Problematik friedensvertraglicher Regelungen seit 1945 sind weitere zahlreiche Beiträge erschienen; vgl. vor allem Quincy Wright, How Hostilities Have Ended: Peace Treaties and Alternatives, in: Annals of The American Academy of Political and Social Science, 392 (1970), S. 51–61; Herbert Krüger, „Finis belli pax est“, in: Jahrbuch für Internationales Recht, (1962) 11, S. 200–212.

²⁾ Text des Friedensvertrags mit Japan vom 8. September 1951 in: Europa-Archiv, 7 (1952), S. 5267–5273; vgl. dazu Eberhard Menzel, Der Friedensvertrag mit Japan, ebda., S. 5261–5266 (I. Teil), S. 5355–5368 (II. Teil); vgl. zur Wiederaufnahme der sowjetisch-japanischen Gespräche die Nachweise bei Jens Hacker, Die deutsche Frage aus der heutigen Sicht der Sowjetunion, in: Hannelore Horn/Siegfried Mampel (Hrsg.), Die deutsche Frage aus der heutigen Sicht des Auslandes, Berlin 1987, S. 91–113 (97); Schewardnadse zu Gesprächen mit Japan über die „Nördlichen Territorien“

„klauseln“ des Moskauer Vertrags einerseits und des Warschauer Vertrags sowie des Grundlagenvertrags andererseits besteht darin, daß in den beiden letzteren nicht nur von den „früher abgeschlossenen“, sondern auch „sie betreffenden . . . Vereinbarungen“ die Rede ist. Damit wurde erreicht, daß auch das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945, zu dessen Unterzeichnern weder Deutschland noch Polen gehören, unter die „Nichtberührungsklauseln“ fällt; beide sind von den Potsdamer Abmachungen „betroffen“.

Während alle seit Herbst 1969 amtierenden Bundesregierungen die rechtliche und auch politische Funktion des Friedensvertrags-Vorbehalts betonen³⁾, wird im staats- und völkerrechtlichen Schrifttum seit langem die Frage diskutiert, ob es noch opportun sei, eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland anzustreben. Wilfried Fiedler hat kürzlich die wichtigsten juristischen Argumentationslinien aufgezeigt: Die eine orientiert sich an der Nichterreichbarkeit eines Friedensvertrages mit Deutschland, die zweite an seiner Überflüssigkeit angesichts weitreichender Zwischenregelungen und eine dritte an dem erheblichen Zeitablauf seit 1945⁴⁾. Andere Autoren haben darüber hinaus auf die formalen Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Frage ergeben, wer Partner dieses Friedensvertrags sein soll⁵⁾.

Zu Beginn der achtziger Jahre erlebte das Thema einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland in politisch unterschiedlich orientierten Kreisen eine Renaissance. Erinnert sei vor allem an den „Offenen Brief an den Vorsitzenden des Obersten Sowjets der UdSSR, Leonid Breschnew“, den der Ost-Berliner Philosoph Robert Havemann im November 1981 verfaßt hat und den zahlreiche Bürger aus der Bundesrepublik Deutschland mitunter-

zeichne haben: „36 Jahre nach Ende des Krieges ist es jetzt zur dringenden Notwendigkeit geworden, die Friedensverträge zu schließen und alle Besatzungstruppen aus beiden Teilen Deutschlands abzuziehen.“⁶⁾ Havemanns Hinweis, es gälte jetzt, „die beiden Teile Deutschlands der Block-Konfrontation zu entziehen“, verdeutlichte die sicherheitspolitische Komponente, die auch in den folgenden Jahren in Friedensvertrags-Vorschlägen im Vordergrund stand⁷⁾ und weniger die von völkerrechtlicher Seite immer wieder betonte rechtswahrende Funktion des Friedensvertrags-Vorbehalts im Auge hatte⁸⁾.

Da der Friedensvertrags-Vorbehalt „ein wesentliches Element der gegenwärtigen Rechtslage Deutschlands“⁹⁾ darstellt und die bis zur Unterzeichnung eines Friedensvertrags fortbestehende Vier-Mächte-Rechtsbasis für Deutschland Ausdruck dafür ist, „daß die deutsche Frage rechtlich nicht gelöst ist“¹⁰⁾, vermögen die von juristischer Seite vorgebrachten Argumente, die Frage eines Friedensvertrags sei „praktisch gegenstandslos geworden“¹¹⁾, die immer wieder aufflammende Diskussion nicht zu beenden. Angesichts der Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten sind weder die Bundesrepublik Deutschland noch die DDR allein noch beide gemeinsam autorisiert zu erklären, die bisher getroffenen Übergangs-Regelungen machten einen Friedensvertrag mit Deutschland überflüssig. Hinzu kommt: Die in einem künftigen Friedensvertrag mit Deutschland zu regelnden Materien gehen nicht nur die beiden Staaten in Deutschland und die früheren vier Besatzungsmächte, sondern auch andere Staaten an.

³⁾ Besonders prononciert hat Bundeskanzler Kohl in seinem Bericht zur Lage der Nation vom 27. Februar 1985 vor dem Bundestag „das Festhalten am Friedensvertrags-Vorbehalt“ betont. Text in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 24 vom 28. Februar 1985, S. 197–204 (200); Antwort der Bundesregierung vom 13. März 1986 (Drucksache 10/5191) auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN vom 16. Dezember 1985 (Drucksache 10/4569): Deutschlandpolitische Ziele der Bundesregierung in bezug auf Friedensvertrag und die territoriale Gestalt eines zukünftigen Gesamtdeutschland; vgl. zur Position der SPD beispielsweise Egon Bahr: Der Moskauer Vertrag ist eine Erfolgsstory, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. April 1985: „Am Grundverhältnis beider Staaten ist nichts mehr zu verändern, solange es einen Friedensvertrag nicht gibt.“

⁴⁾ Vgl. dazu im einzelnen Wilfried Fiedler, Viermächteverantwortung ohne Friedensvertrag?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 38 (1985), S. 1049–1055.

⁵⁾ Am intensivsten hat sich mit dieser Problematik Eberhard Menzel befaßt: Friedensvertrag mit Deutschland oder Europäisches Sicherheitssystem?, in: Jahrbuch für Internationales Recht, 13 (1967), S. 11–81.

⁶⁾ Zit. bei Theodor Schweisfurth, Keineswegs obsolet: Der deutsche Friedensvertrag, in: Deutschland Archiv, 18 (1985), S. 711–715 (711); vgl. auch Günter Gaus, Tor zu neuen Antworten — Nachdenken über zwei Friedensverträge für die beiden deutschen Staaten, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 10. Mai 1987.

⁷⁾ Vgl. zur sicherheitspolitischen Komponente die Übersicht bei Theodor Schweisfurth, Ein deutscher Friedensvertrag. Vom Comeback eines Themas, in: Sowjetsystem und Ostrecht, Festschrift für Boris Meissner zum 70. Geburtstag, Berlin 1985, S. 737–751.

⁸⁾ Vgl. zur rechtswahrenden Funktion des Friedensvertrags-Vorbehalts die Nachweise bei W. Fiedler (Anm. 4).

⁹⁾ So Georg Röss, Die Bedeutung des Friedensvertragsvorbehalts für die Rechtslage Deutschlands und für die Liquidation der I. G. Farben-Industrie, in: Recht, Wirtschaft, Politik im geteilten Deutschland, Festschrift für Siegfried Mampel, hrsg. von Gottfried Zieger, Köln u. a. 1983, S. 611–633 (612).

¹⁰⁾ So Jochen Abr. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Studienausgabe, Teil I, Berlin–New York 1984, S. 29–58 (44).

¹¹⁾ So Wilhelm G. Grewe, Die Grundentscheidung der Bundesrepublik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Mai 1982, Beilage.

II. Die Rechtsgrundlagen

Nach den unbestrittenen Regeln des Völkerrechts werden Friedensverträge zwischen kriegführenden Staaten geschlossen. Daher stellte sich die Frage nach einer Friedensregelung mit Deutschland für die drei Hauptsiegermächte des Zweiten Weltkrieges — die USA, Großbritannien und die Sowjetunion — erst, als für sie die Fortexistenz des deutschen Staates als Völkerrechtssubjekt über den Zeitpunkt der militärischen Kapitulation hinaus feststand. Daß auf der Konferenz der Großen Drei im Februar 1945 in Jalta über eine Friedensregelung mit Deutschland nicht gesprochen worden ist, ist insofern verständlich, als die „Anti-Hitler-Koalition“ dort die „Aufgliederung“ oder „Zerstückelung“ Deutschlands beschloß und vereinbarte, Art. 12 a) der Kapitulations-Bedingungen in diesem Sinne zu modifizieren¹²⁾. Das Problem einer friedensvertraglichen Regelung konnte daher noch gar nicht akut werden, da sich bei einer Zerstückelung Deutschlands die Frage gestellt hätte, wie es Partner eines Friedensvertrages oder einer Friedensregelung hätte werden sollen.

Nach dem Verzicht Stalins auf eine Realisierung des „Dismemberment“-Konzepts in dem Augenblick, als die militärische Situation in Deutschland seine Verwirklichung ermöglichte und nach der zweimaligen Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 7. und 8. Mai 1945 setzten die Oberbefehlshaber am 5. Juni 1945 mit ihren Berliner Vier-Mächte-Erklärungen — also unter Einschluß Frankreichs — die Abmachungen der Europäischen Beratenden Kommission über die Einteilung Deutschlands in Besatzungszonen und die Kontroll-einrichtungen in Deutschland in Kraft. In den Vereinbarungen über die Besatzungszonen in Deutschland vom 12. September 1944 und 5. Juni 1945 haben die Hauptsiegermächte die Formel „Deutschland . . . innerhalb seiner Grenzen, wie sie am 31. Dezember 1937 bestanden“ haben, verwandt; die Formel „Deutschland als Ganzes“ ist in den Abmachungen über Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 14. November 1944 und 5. Juni 1945 sowie in der amtlichen Verlautbarung über die

Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 enthalten¹³⁾.

Den Vereinbarungen der Alliierten aus den Jahren 1944/45 ist zu entnehmen, daß für sie Deutschland als Rechtsbegriff 1945 nicht zu existieren aufgehört hat. Auch wenn sie die Definition „Deutschland“ in erster Linie zur Klarstellung der Rechtsgrundlagen für eine Grenzregelung verwandten, unterstreicht der Vorgang eindeutig, „daß auch damals der Begriff ‚Deutschland‘ ein Rechtsbegriff war und noch weiterhin als solcher verstanden wurde“¹⁴⁾.

Gerade die Tatsache, daß die Alliierten Deutschland weder annektieren noch aufteilen wollten, sondern von „Deutschland“ in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 ausgegangen sind, bedeutet, daß für sie das Deutsche Reich fortbestand. Der von ihnen benutzte Begriff „Deutschland als Ganzes“ ist inhaltlich identisch mit den Begriffen „deutsches Völkerrechtssubjekt“ und „Deutsches Reich“. Dieser Feststellung — und das wird in der Bundesrepublik Deutschland gelegentlich übersehen — steht nicht entgegen, daß die Siegermächte den Gebietsstand Deutschlands in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 nicht garantieren wollten. In der Berliner Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt vom 5. Juni 1945 haben sie ausdrücklich bestimmt, daß sie „später die Grenzen Deutschlands oder irgendeines Teiles Deutschlands und die rechtliche Stellung Deutschlands oder irgendeines Gebietes, das gegenwärtig einen Teil deutschen Gebietes bildet, festlegen“ werden.

¹³⁾ Die Texte der alliierten Abmachungen und Absprachen sind in zahlreichen Dokumentationen wiedergegeben. Zu den editorisch besten Text-Sammlungen gehört nach wie vor der Band „Die Gesamtverfassung Deutschlands — Nationale und internationale Texte zur Rechtslage Deutschlands“. Bearbeitet von Dietrich Rauschnig. Mit einer einleitenden Darstellung der Rechtslage Deutschlands von Herbert Krüger, Frankfurt/M.-Berlin 1962. Darin wurde nur die amtliche Verlautbarung über die Konferenz von Jalta nicht aufgenommen; Text bei Ernst Deuerlein (Anm. 12), S. 325—327. Texte dieser Abmachungen — wiederum mit Ausnahme der amtlichen Verlautbarung über die Konferenz in Jalta — auch bei Dietrich Rauschnig, Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte, München 1985². Noch breiter angelegt ist die mit einer Einführung herausgegebene Dokumentation von Ingo von Münch, Dokumente des geteilten Deutschland. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. I, Stuttgart 1976²; Bd. II: seit 1968, Stuttgart 1974. Bd. I enthält auch die Jalta-Erklärung und einen Auszug aus dem Jalta-Protokoll vom 11. Februar 1945.

¹⁴⁾ So Otto Kimminich, Deutschland als Rechtsbegriff und die Anerkennung der DDR, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85 (1970), S. 437—445 (438); ders., Ein Staat auf Rädern? Zur verfassungsrechtlichen Lage der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Studien, 23 (1972), Sonderheft, S. 11—25 (13—15).

¹²⁾ Text des Jalta-Protokolls bei Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Bd. I: Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941—1949. Darstellung und Dokumente, 2., durchges. und erw. Aufl., Frankfurt/M.-Berlin 1961, S. 327—331 (329); Alexander Fischer, Teheran, Jalta, Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“, Köln 1968, S. 191; vgl. dazu auch die instruktive Analyse bei E. Deuerlein, ebda., S. 60—102; Jens Hacker, Die Nachkriegsordnung für Deutschland auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam, in: Winfried Becker (Hrsg.), Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln-Wien 1987, S. 1—30 (4—9).

Auf der Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 blieb nun — nach der militärischen Kapitulation Deutschlands — den drei Hauptsiegermächten gar nichts anderes übrig, als prinzipielle gemeinsame Beschlüsse über die Behandlung Deutschlands anzustreben, wenn sie ihrer selbstgestellten Aufgabe, eine dauerhafte Friedensordnung für und in Europa zu schaffen, gerecht werden wollten¹⁵). Auf ihrer letzten Konferenz mußten sich die „Großen Drei“ in Potsdam auch der Frage einer Friedensregelung mit Deutschland stellen. Im Potsdamer „Abkommen“, dem Frankreich mit weitreichenden Vorbehalten am 7. August 1945 beigetreten ist¹⁶), haben Großbritannien, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion festgelegt, einen Rat der Außenminister einzurichten: „Der Rat wird zur Vorbereitung einer friedlichen Regelung für Deutschland benutzt werden, damit das entsprechende Dokument durch die für diesen Zweck geeignete Regierung Deutschlands angenommen werden kann, nachdem eine solche gebildet sein wird.“¹⁷)

Die Potsdamer Mitteilung erwähnt an zwei weiteren Stellen eine friedliche Regelung mit Deutschland. Bezüglich der Westgrenze Polens erzielten der amerikanische Präsident Harry S. Truman, der britische

Premierminister Clement Attlee und Ministerpräsident Josef Stalin folgendes „Abkommen“: „Die Häupter der drei Regierungen bekräftigen ihre Auffassung, daß die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens bis zu der Friedenskonferenz zurückgestellt werden soll.“ Auch die „endgültige Übergabe der Stadt Königsberg und des anliegenden Gebietes an die Sowjetunion“ geschah „vorbehaltlich der endgültigen Bestimmung der territorialen Fragen bei der Friedensregelung . . .“ Im Gegensatz zur Festlegung der Westgrenze Polens haben der Präsident der USA und der britische Premierminister erklärt, „daß sie den Vorschlag der Konferenz hinsichtlich der Stadt Königsberg und des anliegenden Gebietes bei der bevorstehenden Friedensregelung unterstützen werden“.

Während in Potsdam dem Rat der Außenminister die Aufgabe übertragen wurde, „Friedensverträge“ (treaties of peace) für Italien, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Finnland auszuarbeiten, verwandten die „Großen Drei“ bezüglich Deutschlands die Formel „peace settlement for Germany“. Hinsichtlich Deutschlands haben die Hauptsiegermächte also die herkömmliche Formel „Friedensvertrag“ bewußt vermieden.

III. Die Beratungen des in Potsdam beschlossenen Rates der Außenminister (1945–1949)

Über den Verlauf der Tagungen des Rates der Außenminister, der in den Jahren von 1945 bis 1949 insgesamt sechsmal zusammentrat, informieren zahlreiche Dokumentationen und Analysen¹⁸). Aus den Verhandlungen der vier für Deutschland verantwortlichen Mächte in den Jahren von 1945 bis 1949 (und in den fünfziger Jahren) geht hervor, daß sie ihre für Deutschland vorgesehene „Friedensregelung“ ebenfalls im Sinne eines Friedensvertrags verstanden haben. Eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland ist zuerst auf der zweiten Tagung des Rates der Außenminister in Paris

(April/Mai, Juni/Juli 1946) und später auf den Tagungen in Moskau (März/April 1947), London (November/Dezember 1947) und schließlich in Paris (Mai/Juni 1949) erörtert worden. Im Mittelpunkt der Beratungen stand die „deutsche Frage“ zum ersten Male auf der 4. Konferenz des Rates der Außenminister im Frühjahr 1947 in Moskau; auch auf der vorausgegangenen Londoner Konferenz der stellvertretenden Außenminister im Januar 1947 wurde die Frage eines Friedensvertrags mit Deutschland erörtert.

¹⁵) Über den Verlauf und die Ergebnisse der Konferenz von Potsdam liegt eine umfangreiche Literatur vor, die hier gleichfalls nicht rekapituliert werden kann. Vgl. dazu neuerdings die Nachweise bei Michael Antoni, *Das Potsdamer Abkommen. Trauma oder Chance? Geltung, Inhalt und staatsrechtliche Bedeutung*, Berlin 1985. Wichtige Literaturhinweise auch bei Boris Meissner, *Die Frage des Friedensvertrages mit Deutschland vom Potsdamer Abkommen bis zu den Ostverträgen*, in: *Deutschland als Ganzes. Rechtliche und historische Überlegungen*, hrsg. von Gottfried Zieger/Boris Meissner/Dieter Blumenwitz, Köln 1985, S. 191–219 (191 f.); J. Hacker (Anm. 12), S. 13 f.

¹⁶) Vgl. zur Rechtsnatur und völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Potsdamer Beschlüsse Jens Hacker, *Einführung in die Problematik des Potsdamer Abkommens*, in: *Das Potsdamer Abkommen und die Deutschlandfrage*, I. Teil: *Geschichte und rechtliche Grundlagen*, hrsg. von Friedrich Klein/Boris Meissner, Wien–Stuttgart 1977, S. 5–41 (11–16); ders., *ebda.*, S. 14–18. Hinsichtlich der geplanten

„friedlichen Regelung für Deutschland“ erhob Frankreich in seinen Noten keine Bedenken und Vorbehalte.

¹⁷) Vgl. auch den englischen Text der Potsdamer Mitteilung, Auszug bei Ingo von Münch (Anm. 13), Bd. I, S. 33 f.: „The Council shall be utilised for the preparation of a peace settlement for Germany to be accepted by the Government of Germany when a Government adequate for the purpose is established.“

¹⁸) Vgl. dazu die detaillierte Darstellung bei Meissner (Anm. 15), S. 196–208, der die offizielle Dokumentation der USA ausgewertet hat; vgl. über die Deutschland-Politik der Alliierten bis 1948 Hermann Graml, *Die Alliierten und die Teilung Deutschlands. Konflikte und Entscheidungen 1941–1948*, Frankfurt/M. 1985; sehr instruktiv und ausführlich informieren über die Deutschland-Politik der Alliierten und speziell über die Tagungen des Rates der Außenminister die „Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949“, Bd. 1 ff., München–Wien 1976 ff.; sehr instruktiv auch die Analyse von Thilo Vogelsang, *Das geteilte Deutschland*, München 1982¹¹.

Der Rat der Außenminister hätte eine Friedensregelung für Deutschland nur erarbeiten können, wenn sich die drei Westmächte und die UdSSR über eine einheitliche Behandlung Deutschlands, das heißt ihrer Besatzungszonen einig gewesen wären und der sich abzeichnende Ost-West-Konflikt und Kalte Krieg nicht zur Spaltung Deutschlands geführt hätten. In zentralen politischen und ökonomischen Fragen vertreten jedoch die vier Besatzungsmächte entgegengesetzte Positionen. Schon bald nach Kriegsende entzündete sich der Streit vor allem um die in den Potsdamer Beschlüssen festgelegten „D“: Demokratisierung, Demilitarisierung und Denazifizierung. Weitere zentrale Streitpunkte bildeten territoriale Fragen — wie das Bestreben Frankreichs, das Saargebiet Frankreich anzugliedern, das Ruhrgebiet und Rheinland von Deutschland zu trennen und — bei Beteiligung der UdSSR — unter internationaler Kontrolle verwalten zu lassen.

Auch wenn sich die an der Potsdamer Konferenz beteiligten drei Hauptalliierten darin einig waren, Deutschland als eine ungeteilte ökonomische und politische Einheit zu behandeln, sollte sich eine weitere Festlegung als verhängnisvoll erweisen: „Bis auf weiteres wird keine zentrale deutsche Regierung errichtet werden.“ Zwar schreibt die Potsdamer Übereinkunft vor, daß die vom Rat der Außenminister vorzubereitende Friedensregelung von einer gesamtdeutschen Regierung angenommen werden soll, sagt aber nichts darüber aus, ob diese Regierung durch freie Wahlen zu bilden sei, so daß die Entscheidung darüber in das Belieben der Besatzungsmächte gestellt war. Die Westmächte haben von Anfang an die Auffassung vertreten, nach der der Friedensvertrag mit einer aus freien Wahlen hervorgegangenen gesamtdeutschen Regierung abgeschlossen werden muß.

Der sowjetische Außenminister Molotow schlug auf der Moskauer Konferenz des Rates der Außenminister am 22. März 1947 gleichfalls vor, „Wahlen gemäß der provisorischen deutschen Verfassung durchzuführen, wonach die provisorische deutsche Regierung gebildet werden soll“. Als eine der „Hauptaufgaben“ dieser Regierung nannte er: „Ausmerzungen der Überreste des deutschen Militarismus und Faschismus, die Durchführung der allseitigen Demokratisierung Deutschlands und die Verwirklichung von Maßnahmen zur Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft wie auch zur unbedingten Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den verbündeten Staaten . . .“¹⁹⁾ Die Westmächte hatten inzwischen jedoch gelernt, „daß die Sprache Moskaus nicht die ihre war: ‚antifaschistisch‘ bedeutete weit mehr bzw. etwas ganz anderes als nur ‚antinazistisch‘, und die ‚Demokratie‘ östlicher Begriffsbildung war der westlichen Defini-

tion geradezu entgegengesetzt . . . Was Molotow unterbreitete, entsprach zudem in etwa denjenigen Stadien, welche — pars pro toto — die Sowjetzone seit 1945 durchlaufen hatte oder die ihr noch zuge-dacht waren.“²⁰⁾

Während sich der Rat der Außenminister auf seiner 3. Konferenz im November/Dezember 1946 in New York darüber zu verständigen vermochte, daß die Friedensverträge mit den Verbündeten Deutschlands am 10. Februar 1947 in Paris unterzeichnet werden sollten²¹⁾, dokumentierte der Verlauf der Moskauer Konferenz des Rates der Außenminister im März/April 1947 unmißverständlich, daß an eine Lösung der „deutschen Frage“ und den Abschluß eines Friedensvertrages mit einem vereinten Deutschland vorläufig nicht zu denken sei. Im Frühjahr 1947 büßte das Deutschland-Problem „schnell seine vorübergehend gewonnene Vorrangstellung wieder ein. Es geriet in den Sog der veränderten weltpolitischen Konjunktur, die in einer neuen Strategie Amerikas ihren ersten Ausdruck fand.“²²⁾

Mit der Verkündung der Truman-Doktrin vom 12. März und des Marshall-Plans vom 5. Juni 1947 begann die erste Phase der amerikanischen „Eindämmungs“-Politik²³⁾. Die Entscheidung Stalins, nicht nur die UdSSR, sondern auch die zum späteren Ostblock gehörenden Länder am großzügigen wirtschaftlichen Hilfsprogramm der USA für Europa nicht partizipieren zu lassen, bildet einen tiefen Einschnitt des Ost-West-Konflikts. So konnte es nicht überraschen, daß der Rat der Außenminister auch auf seiner 5. Tagung im November/Dezember 1947 keine Fortschritte in der Deutschland-Frage erzielte. In London legten die Sowjets „im Gegensatz zu ihrem früheren Verhalten besonderen Nachdruck auf den baldigen Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland, ohne in der Sache zu Zugeständnissen bereit zu sein“²⁴⁾. Während der abrupte Abbruch der Londoner Konferenz

²⁰⁾ So Vogelsang (Anm. 18), S. 39, wo er von dem „auf den längst überholten Jalta-Zahlen fußenden sowjetischen Reparationsprogramm“ spricht; vgl. dazu auch die ausführliche Analyse bei Wilhelm Cornides/Hermann Volle, Die deutsche Frage nach Moskau, in: Europa-Archiv, 2 (1947), S. 759—771.

²¹⁾ Texte der Friedensverträge bei Eberhard Menzel, Die Friedensverträge von 1947 mit Italien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Finnland, Oberursel 1948.

²²⁾ So Vogelsang (Anm. 18), S. 40.

²³⁾ Vgl. aus der umfangreichen Literatur zur Truman-Doktrin und zum Marshall-Plan Ernst Nolte, Deutschland und der Kalte Krieg, Stuttgart 1985², S. 185—189; Jens Hacker, Der Ostblock. Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939—1980, Baden-Baden 1985², S. 309—348.

²⁴⁾ So Meissner (Anm. 15), S. 204; vgl. dazu auch die detaillierte Dokumentation und Analyse von Wilhelm Cornides/Hermann Volle, Um den Frieden mit Deutschland, Oberursel 1948. Die Londoner Konferenz des Rates der Außenminister war die letzte Vier-Mächte-Konferenz, auf der die Frage der Grenzen Deutschlands zwischen Ost und West ausführlich diskutiert wurde.

¹⁹⁾ Text in: Europa-Archiv, 2 (1947), S. 697.

am 15. Dezember 1947 das Scheitern der Vier-Mächte-Politik gegenüber Deutschland signalisierte und gleichzeitig verdeutlichte, daß auch auf lange Sicht an eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland nicht zu denken war, markiert der 20. März 1948 — an jenem Tag verließ die sowjetische Delegation den Alliierten Kontrollrat in Berlin — das Ende der Vier-Mächte-Verwaltung für Deutschland.

Daher war es nicht verwunderlich, daß der Rat der Außenminister auch auf seiner 6. und letzten Tagung vom 23. Mai bis 20. Juni 1949 in Paris, die nach der Aufhebung der Blockade durch die Sowjetunion beschloß, den rechtlichen und politischen Status quo ante in Berlin wiederherzustellen, die Differenzen zwischen den drei Westmächten und der UdSSR in der „deutschen Frage“ nicht auszuräumen vermochte. Den sowjetischen Vorschlag,

man möge nach Ausarbeitung eines Friedensvertrages neben dem neuzubelebenden Kontrollrat einen „gesamtdeutschen Staatsrat“ ins Leben rufen, lehnten die westlichen Außenminister ab. Vor Abschluß eines Friedensvertrages müsse geklärt werden, mit welchem Deutschland der Friedensschluß erfolgen solle und wie die Grenzen des Landes endgültig festzulegen seien. Von westlicher Seite wurde erstmals das Kriterium der freien Wahlen in die Auseinandersetzung über Deutschland hineingebracht, „ein Kriterium und ein Maßstab, nach welchem künftig bis weit in die fünfziger Jahre hinein von seiten des Westens die sowjetischen Vorschläge beurteilt worden sind. Hiermit sowie im Zusammenhang mit einem zu planenden Friedensvertrag regten die Westmächte weiter an, den Geltungsbereich des Grundgesetzes auch auf die russische Besatzungszone auszudehnen. Das war natürlich für die Sowjets nicht akzeptabel.“²⁵⁾

IV. Die Diskussion um eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland in den fünfziger und sechziger Jahren

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Ausrufung der DDR im Herbst 1949 trat die „deutsche Frage“ in ein neues Stadium. Für die Wiedervereinigung der beiden nicht-souveränen Staaten in Deutschland blieben auch ab 1949 die vier Mächte verantwortlich, die auch in der Folgezeit immer wieder proklamierten, daß die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt werden müsse. Die erste Phase dauerte bis 1955, als die Bundesrepublik Deutschland in dem am 5. Mai in Kraft getretenen Deutschland-Vertrag die Souveränität erlangte und die UdSSR am 20. September 1955 der DDR die Souveränität „bestätigte“ und — wie die drei Westmächte — größten Wert darauf legte, sich ihre Rechte vorzubehalten, die sich aus den bestehenden internationalen Abkommen ergeben und „Deutschland als Ganzes“ betreffen. Im Vertrag vom 20. September 1955 hat die UdSSR — ebenso wie die drei westlichen Alliierten im Deutschland-Vertrag — ihre Mitverantwortung für eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland ausdrücklich anerkannt.

Eine neue Phase der Diskussion um die „deutsche Frage“ begann Mitte der fünfziger Jahre, als sie in immer stärkerem Maße mit der Problematik der europäischen Sicherheit verbunden wurde. Ihren vorläufigen Endpunkt erreichten die Bemühungen der drei Westmächte, die UdSSR für die Lösung der „deutschen Frage“ und eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland unter Berücksichtigung der europäischen Sicherheit zu gewinnen,

1959 auf der bisher letzten Deutschland-Konferenz in Genf. Nachdem die UdSSR ihren Plan, mit der DDR eine separate Friedensregelung zu treffen, spätestens 1964 aufgegeben hatte, trat die Diskussion um einen Friedensvertrag mit Deutschland in den Hintergrund. Die nächste Phase der Diskussion um eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland setzte Ende 1969 ein, als die SPD/FDP-Bundesregierung die „neue Ost- und Deutschland-Politik“ verkündete.

1. Der Streit um die Beteiligung Deutschlands an einer friedensvertraglichen Regelung (1949—1955)

Seit der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Ausrufung der DDR im Herbst 1949 blieb die Problematik einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland eng mit der Frage verbunden, wie die staatliche Einheit des Landes wiederhergestellt werden könnte. Die von den Alliierten unternommenen Versuche waren jedoch auch jetzt zum Scheitern verurteilt, da beide Seiten nach wie vor von unterschiedlichen Grundpositionen ausgingen: Für die drei Westmächte, die von Anfang an in der Bundesrepublik Deutschland die allein legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes sahen und den Anspruch der Bundesregierung, als Vertreterin des deutschen Volkes für Deutschland auch international zu sprechen, anerkannt haben, konnte die Wiedervereinigung nur durch eine freie, gesamtdeutsche Willensentscheidung eingeleitet werden. Die UdSSR hingegen vertrat — dabei von der DDR-Regierung

²⁵⁾ So Vogelsang (Anm. 18), S. 119—121 (120); B. Meissner, ebd., S. 206f. mit weiteren Nachweisen.

unterstützt — die Auffassung, daß zunächst ein gesamtdeutsches Gremium gebildet werden müßte und Wahlen in Deutschland erst später stattfinden sollten. Ein weiterer wichtiger Streitpunkt war die Frage, zu welchem Zeitpunkt ein Friedensvertrag mit Deutschland geschlossen und wie es daran beteiligt werden sollte.

Die Sowjetunion nahm bereits die zweite Außenminister-Konferenz der Ostblock-Staaten Mitte Oktober 1950 in Prag zum Anlaß, unter anderem zu fordern: „Unverzüglichem Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland unter Wiederherstellung der Einheit des deutschen Staates in Übereinstimmung mit dem Potsdamer Abkommen und mit der Maßgabe, daß die Besatzungstruppen aller Mächte binnen Jahresfrist nach Abschluß des Friedensvertrages aus Deutschland zurückgezogen werden“. Außerdem hielt die Sowjetunion die „Bildung eines aus Vertretern Ost- und Westdeutschlands paritätisch zusammengesetzten Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates“ für „dringend geboten“, der „die Bildung einer provisorischen demokratischen, friedliebenden, gesamtdeutschen souveränen Regierung vorbereiten . . . sollte. Unter bestimmten Umständen kann eine unmittelbare Befragung des deutschen Volkes über diesen Vorschlag durchgeführt werden.“²⁶⁾

Es verstand sich von selbst, daß die UdSSR mit diesen Vorschlägen die drei Westmächte nicht zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland gewinnen konnte. Am 24. Oktober 1950 sagte dazu der amerikanische Außenminister Acheson, der Nachfolger Marshalls: „Wir stellen dazu abermals fest, daß die Voraussetzung für einen Friedensvertrag das Bestehen einer einheitlichen demokratischen und nationalen Regierung in Deutschland ist. Der Friedensvertrag sieht sehr verlockend aus; wem soll er jedoch gegeben werden? Es muß eine deutsche Regierung bestehen, mit der ein Vertrag unterzeichnet werden könnte. Man soll das deutsche Volk frei eine Nationalregierung wählen lassen, und dann können wir, wie wir oft vorgeschlagen haben, einen Friedensvertrag abschließen.“²⁷⁾

Auch der Notenwechsel zwischen der UdSSR und den drei Westmächten im Frühjahr und Sommer 1952 konzentrierte sich vornehmlich auf die Frage, wie die Voraussetzungen für freie Wahlen in ganz Deutschland geprüft werden könnten. Nachdem der Bundestag am 7. und 8. Februar 1952 über einen deutschen Wehrbeitrag und den Generalvertrag, der das Besatzungsregime der drei Westmächte ablösen und mit dem die Bundesrepublik Deutschland die Souveränität erlangen sollte, de-

battiert hatte, schaltete sich der Kreml am 10. März 1952 mit seiner Note, die den „Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland“ enthielt, in die Diskussion um die diplomatische und parlamentarische Vollendung des deutsch-alliierten Vertragswerks ein.

In ihrer ersten Antwortnote vom 25. März 1952 verwiesen die drei westlichen Alliierten auf die Untersuchungskommission, die die Vereinten Nationen (UNO) am 20. Dezember 1951 beschlossen hatten und die die Voraussetzungen für die Abhaltung freier Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und in Berlin prüfen sollte. Dieser Kommission wurde im März 1952 der Zugang nach Ost-Berlin und in die DDR verweigert²⁸⁾.

Die drei Westmächte und die UdSSR vermochten sich auch im weiteren Notenwechsel nicht darüber zu verständigen, wie die Voraussetzungen für freie Wahlen in ganz Deutschland geprüft werden sollten. Stützig macht — und das wird seit langem in vielen Diskussionen über diese Problematik gern übersehen —, daß in Stalins Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland vom 10. März 1952 von der „Entwicklung Deutschlands als eines einheitlichen, unabhängigen, demokratischen und friedliebenden Staates in Übereinstimmung mit den Potsdamer Beschlüssen“ die Rede war. In den Noten vom 13. Mai und 23. August 1952 präziserte und konkretisierte Stalin seine Forderung nach Realisierung der Potsdamer Beschlüsse in der Bundesrepublik Deutschland in so prononcierter Weise, daß spätestens zu diesem Zeitpunkt feststand²⁹⁾: Dem Kreml ist es damals gar nicht darum gegangen, die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Verteidigungssystem zu verzögern oder gar zu verhindern, sondern darum, sich ein Alibi zu verschaffen und die Verantwortung für die Spaltung Deutschlands den drei Westmächten zuzuschieben, um die Stabilisierung, das heißt Sowjetisierung der SBZ/DDR im Sommer 1952 zu forcieren. Die nun eingeleitete verschärfte Militarisierung und die im Juli 1952 von der 2. Parteikonferenz der SED getroffenen Beschlüsse legen dafür eindringlich Zeugnis ab.

Während die UdSSR am 1. Februar 1954 eine ergänzte und verschärfte Fassung ihres Entwurfs für einen Friedensvertrag mit Deutschland vorlegte, den sie bereits in ihrer Note vom 10. März 1952 den Regierungen der drei Westmächte unterbreitet hatte, räumten die USA, Großbritannien und Frankreich auf der Berliner Konferenz der Außenminister der Lösung der „deutschen Frage“ die

²⁸⁾ Vgl. dazu Heinz Dröge/Fritz Münch/Ellinor von Puttkamer, Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen, München 1966, S. 39–42.

²⁹⁾ Text des Notenwechsels bei Eberhard Jäckel (Hrsg.), Die deutsche Frage 1952–1956. Notenwechsel und Konferenzdokumente der vier Mächte, Frankfurt/M.–Berlin 1957, S. 23–37.

²⁶⁾ Text in: Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion, Bd. I, Berlin (Ost) 1957, S. 252 f.

²⁷⁾ Zit. in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. Oktober 1950; wiedergegeben auch bei B. Meissner (Anm. 18), S. 207 f.

Priorität vor der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems ein. Dieses Konzept fand im „Ersten Eden-Plan“ seinen Ausdruck. Der Vorschlag des britischen Außenministers vom 29. Januar 1954 sah vor, die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines frei verhandelten Friedensvertrages mit einem vereinten Deutschland in mehreren Stadien zu vollziehen. Die gesamtdeutsche Regierung sollte befugt sein, „die internationalen Rechte und Verpflichtungen der Bundesrepublik und der Sowjetzone Deutschlands zu übernehmen und andere von ihr gewünschte internationale Vereinbarungen abzuschließen“³⁰).

Von einem Junktim zwischen der Sicherheits- und Deutschland-Frage war auf westlicher Seite auf der Berliner Außenminister-Konferenz insofern noch keine Rede, als die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands die Voraussetzung für die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems bildete. Daher war sie auch nicht bereit, den gesonderten sowjetischen Vorschlag vom 10. Februar 1954 zu akzeptieren, in dem „Sicherheitsgarantien in Europa“ unterbreitet worden waren und deren „Erfüllung die Neutralisierung Deutschlands und die Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Lösung des Deutschland-Problems im Interesse der Festigung des Friedens in Europa“³¹) gewährleisten sollte.

Die Ergebnisse der gescheiterten Berliner Außenminister-Konferenz bestärkten die drei Westmächte und die Bundesregierung in ihrer Ansicht, mit ihrer Politik der Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Völkergemeinschaft fortzufahren. Mit der Ablehnung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vom 27. Mai 1952 durch die Französische Nationalversammlung am 30. August 1954 war nicht nur das Vertragswerk von Paris zur Eingliederung der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungssystem hinfällig geworden, sondern auch das Inkrafttreten des Bonner Vertragswerks vom 26. Mai 1952 über die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den drei Westmächten einstweilen verhindert. Um die dadurch entstandenen Schwierigkeiten zu bereinigen, fand vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 in London eine Konferenz von Vertretern der sechs Vertragsstaaten der Montanunion sowie Großbritanniens, der USA und Kanadas statt. In der Londoner Schlußakte vom 3. Oktober 1954 legten die

³⁰) Texte der auf der Berliner Konferenz (25. Januar bis 18. Februar 1954) unterbreiteten Vorschläge bei E. Jäckel, ebda., S. 61–71. Eine wesentlich umfangreichere Dokumentation über die Berliner Konferenz hat das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegeben, Die Viererkonferenz in Berlin 1954. Reden und Dokumente, Berlin o. J.

³¹) Text bei Jäckel, ebda., S. 65–67; Die Viererkonferenz in Berlin 1954, ebda., S. 58–61.

Beteiligten fest, einmal die Bundesrepublik Deutschland einzuladen, dem Brüsseler Vertrag in revidierter Fassung und dem Nordatlantik-Vertrag beizutreten und zum anderen das Bonner Vertragswerk von 1952 mit einigen Änderungen in Kraft zu setzen³²). Letzteres geschah mit dem am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten „Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland“. Am 5. Mai 1955 trat der Deutschland-Vertrag in Kraft.

Im Deutschland-Vertrag bescheinigten die drei Westmächte der Bundesrepublik Deutschland die „volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“, um außerdem in Art. 2 festzulegen: „Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.“

Und in Art. 7 haben die drei westlichen Alliierten und die Bundesrepublik Deutschland bestimmt: „Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß.“³³)

Mit der Benutzung des Begriffs „friedensvertragliche Regelung“ im Deutschland-Vertrag haben die drei Westmächte unterstrichen, daß es sich — wie Boris Meissner zutreffend betont — bei der Friedensregelung mit einer gesamtdeutschen Regierung nur um einen frei ausgehandelten Friedensvertrag und nicht um ein Friedensstatut handeln könne, das einem deutschen Gesamtstaat auferlegt werden würde³⁴).

Die Sowjetunion, die den Kriegszustand mit Deutschland erst am 25. Januar 1955 für beendet erklärte, hat sich ebenfalls verpflichtet, für eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland ein-

³²) Text der Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 in: Europa-Archiv, 9 (1954), S. 6978–6987.

³³) Hier sei daran erinnert, daß die drei Westmächte schon am 9. Juli 1951 den Kriegszustand mit Deutschland für beendet erklärt haben; vgl. dazu Hermann Mosler/Karl Doehring, Die Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, Köln-Berlin 1963; v. Münch (Anm. 13), Bd. I, S. 57–60; Jens Hacker, Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, Köln 1974, S. 133–143.

³⁴) So Meissner (Anm. 15), S. 221; Grewe (Anm. 11).

zutreten. In dem Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 25. Januar 1955 heißt es dazu: „Auf der Potsdamer Konferenz im Jahre 1945 wurde der Weg der weiteren Entwicklung Deutschlands als einheitlicher, friedliebender und demokratischer Staat festgelegt und die Notwendigkeit des Abschlusses eines Friedensvertrages mit Deutschland bestätigt. Das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR erachtet es als anormal, daß Deutschland, obgleich seit der Einstellung der Kampfhandlungen mit Deutschland rund zehn Jahre vergangen sind, noch immer gespalten ist und keinen Friedensvertrag hat . . .“³⁵⁾

Gleichzeitig betonte die sowjetische Regierung, die Verkündung der Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland ändere „nichts an seinen internationalen Verpflichtungen und berührt nicht die Rechte und Pflichten der Sowjetunion, die sich aus den bestehenden, Deutschland als Ganzes betreffenden internationalen Abkommen der vier Mächte ergeben“.

Im Vertrag vom 20. September 1955, mit dem die UdSSR der DDR unter Aufrechterhaltung von Vorbehaltsrechten die Souveränität verlieh, heißt es: „Zwischen den Vertragschließenden Seiten besteht Übereinstimmung darüber, daß es ihr Hauptziel ist, auf dem Wege entsprechender Verhandlungen eine friedliche Regelung für ganz Deutschland herbeizuführen. In Übereinstimmung hiermit werden sie die erforderlichen Anstrengungen für eine friedensvertragliche Regelung und die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auf friedlicher und demokratischer Grundlage unternehmen.“

2. Das Junktim zwischen Sicherheits- und Deutschland-Frage (ab 1955)

Das Jahr 1955 bildet einen der bisher wichtigsten Einschnitte in der Entwicklung der Deutschland-Frage. Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Verteidigungssystem am 9. Mai, wenige Tage nach dem Inkrafttreten des Deutschland-Vertrags, und der DDR in die Warschauer Allianz am 14. Mai 1955 dokumentiert die Verfestigung der Teilung Deutschlands, auch wenn die drei Westmächte in ihrem vertraglichen Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland und die UdSSR gegenüber der DDR rechtlich und politisch eine Lösung der „deutschen Frage“ mit einer friedensvertraglichen Regelung nicht zu den Akten gelegt haben. Der Verlauf der Genfer Gipfelkonferenz (18. — 23. Juli 1955) und der Genfer Konferenz der Außenminister (27. Oktober — 16. November 1955) zeigte, daß die unterschiedlichen Positionen der drei Westmächte und der Sowjetunion in der „deutschen Frage“ auch jetzt nicht auf einen Nen-

ner zu bringen waren, zumal die Nachfolger Stalins in der sowjetischen Führung inzwischen immer stärker auf die Zwei-Staaten-These eingeschwenkt waren. In Genf bezogen sich die drei westlichen Staats- und Regierungschefs noch einmal auf den 1954 in Berlin vorgelegten „Eden-Plan“. Dazu führte der französische Ministerpräsident Edgar Faure aus: „Wie soll die Vereinigung bewerkstelligt werden? Ich halte die Festsetzung des Verfahrens weder für sehr wichtig noch für sehr schwierig. Der Eden-Plan in seinen Hauptlinien — Wahlen, eine gemeinsame Regierung, ein Friedensvertrag —, entspricht der unumstößlichen Logik, obwohl er nicht in allen seinen Einzelheiten als unantastbar angesehen zu werden braucht.“³⁶⁾

Die sowjetische Regierung ging hingegen in Genf erstmals mit Nachdruck davon aus, daß man bei der Lösung der Deutschland-Frage den Tatsachen Rechnung tragen müsse. Dazu sagte Ministerpräsident Bulganin am 23. Juli 1955: „Der Krieg in Europa war schon vor zehn Jahren zu Ende. Inzwischen haben sich zwei Deutschland gebildet . . . jedes mit seiner wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur . . . Es ist klar, daß die Frage einer mechanischen Verschmelzung der beiden Teile Deutschlands, der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland, unter solchen Umständen nicht angeschnitten werden kann, da das eine unrealistische Fragestellung wäre. Die Sowjetunion war und ist auch weiter ganz dafür, daß Deutschland als friedliebender demokratischer Staat vereinigt wird . . .“³⁷⁾

Zwar vermochten sich die Regierungschefs der vier Mächte — Präsident Eisenhower, Premierminister Eden, Ministerpräsident Faure und Ministerpräsident Bulganin — auf der Genfer Gipfelkonferenz noch auf eine Direktive an ihre Außenminister zu einigen, in der von der „gemeinsamen Verantwortung für die Regelung der deutschen Frage und die Wiedervereinigung Deutschlands“ die Rede war. Auch die Formel, die vier Mächte seien darüber einig, die Regelung der Deutschland-Frage und die Wiedervereinigung Deutschlands im Wege freier Wahlen sollten im Einklang mit den nationalen Interessen des deutschen Volkes und den Interessen der europäischen Sicherheit durchgeführt werden³⁸⁾, ließ Hoffnungen aufkommen, daß die um eine zumindest partielle Entspannung in der Welt bemühten Nachfolger Stalins in den von ihnen verbreiteten „Geist von Genf“ auch die „deutsche Frage“ einzubeziehen bereit waren.

Unmittelbar nach der Beendigung der Genfer Gipfelkonferenz verdeutlichte die sowjetische Führung

³⁶⁾ Text bei Jäckel (Anm. 29), S. 111.

³⁷⁾ Ebda., S. 113 f.

³⁸⁾ Text der Genfer Direktive vom 23. Juli 1955, ebda., S. 116.

³⁵⁾ Text bei v. Münch (Anm. 13), Bd. I, S. 61 f.

unmißverständlich, was sie unter den „nationalen Interessen des deutschen Volkes und den Interessen der europäischen Sicherheit“ verstand. Von nun an legte sie größten Wert auf die Feststellung, die deutsche Frage könne „nicht auf Kosten der Interessen der DDR“ gelöst werden. So erklärte Parteichef Chruschtschow auf einer Großkundgebung in Ost-Berlin am 26. Juli 1955, „die mechanische Vereinigung beider Teile Deutschlands, die sich in verschiedenen Richtungen entwickeln“, sei „eine unreale Sache“: „In der entstandenen Situation ist der einzige Weg zur Vereinigung Deutschlands die Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa, die Festigung und Entwicklung wirtschaftlicher und politischer Kontakte zwischen beiden Teilen Deutschlands.“³⁹⁾

Auf der Genfer Außenminister-Konferenz legten die drei Westmächte erneut den „Eden-Plan“ vor, dessen fünfte und letzte Stufe die Unterzeichnung und das Inkrafttreten des Friedensvertrages mit Deutschland vorsah. Nun verbanden sie ihn mit dem Entwurf eines Zusicherungsvertrages, dessen Bestimmungen schrittweise mit den einzelnen Phasen der Wiedervereinigung Deutschlands wirksam werden sollten und vornehmlich Sicherheitsgarantien enthielten. Das Junktim zwischen der europäischen Sicherheit und der Lösung der „deutschen Frage“ umschrieben die drei westlichen Regierungen in ihrem Vorschlag vom 28. Oktober 1955 in Genf so: „Ohne die Einheit Deutschlands würde jedes europäische Sicherheitssystem illusorisch sein. Die Teilung Deutschlands kann Reibung und Unsicherheit sowie schweres Unrecht nur verewigen. Die Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika sind nicht bereit, einem europäischen Sicherheitssystem beizutreten, das, wie es bei den in Genf sowjetischerseits gemachten Vorschlägen der Fall ist, der Teilung Deutschlands nicht ein Ende bereitet.“⁴⁰⁾

Doch auch auf der Genfer Konferenz der Außenminister war die UdSSR nicht bereit, sich den westlichen Vorstellungen anzunähern. So erklärte Molotow am 2. November 1955, „unter den in Deutschland entstandenen Verhältnissen, da auf seinem Territorium lange Zeit faktisch zwei selbständige deutsche Staaten existieren, hängt eine Vereinigung dieser Staaten in einem einigen, friedliebenden und demokratischen deutschen Staat vor

allem von einer Verständigung der DDR und der Bundesrepublik Deutschland ab“⁴¹⁾.

Die Bundesregierung hat in ihrem oft zitierten Memorandum vom 2. September 1956 die Problematik von Sicherheit in Europa und Lösung der „deutschen Frage“ in besonders dezidiert und differenzierender Weise dargelegt. Die Spaltung Deutschlands sei „ein abnormer Zustand. Ein Sicherheitssystem auf der Grundlage dieses Zustandes würde diesen geradezu versteinern, während es doch Aufgabe des Sicherheitssystems sein soll, einen normalen Zustand herbeizuführen und gleichzeitig die angeblichen oder wirklichen Sicherheitsbedürfnisse der mittelbar oder unmittelbar Beteiligten zufriedenzustellen.“ Die Bundesregierung fügte hinzu, sie halte es daher für unerlässlich, „die Lösung der beiden Fragen so miteinander zu verbinden, daß von vornherein nur ein deutscher Staat, nämlich das wiedervereinigte Gesamtdeutschland, in das europäische Sicherheitssystem eintritt“⁴²⁾.

3. Der Versuch der UdSSR, die Teilung Deutschlands mit einer friedensvertraglichen Regelung festzuschreiben (1958/59–1963/64)

Während der vielbeschworene „Geist von Genf“ schnell verflieg und der Gedanke an eine neue Vierer-Konferenz sowohl der westlichen als auch der östlichen Seite angesichts der divergierenden Ansichten über die europäische Sicherheit und die Lösung der „deutschen Frage“ unrealistisch schien, trat die Diskussion erst 1958 in ein neues Stadium. Auch jetzt hielten die drei Westmächte an ihrer These fest, daß die Sicherheits- und Deutschland-Frage nicht voneinander getrennt behandelt werden dürften. In mehreren Noten an die sowjetische Regierung bekräftigten die drei westlichen Alliierten – ebenso wie die Bundesregierung – diese Position⁴³⁾.

Nachdem alle seit 1954 unternommenen Versuche, ein europäisches Sicherheitssystem bei einer gleichzeitigen Lösung der Deutschland-Frage zu errichten, ohne praktische Ergebnisse geblieben waren, trat Ende 1958 dieser Gedanke in der sowjetischen Europa-Politik stark in den Hintergrund. Er paßte nicht in die von Nikita S. Chruschtschow mit dem Berlin-Ultimatum am 27. November 1958 eingeleitete Politik des offensiven Risikos. Mit der zweiten von ihr provozierten Berlin-Krise unternahm die sowjetische Führung den Versuch, den nach wie vor

³⁹⁾ Text der Rede Chruschtschows in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. III. Reihe/Band 1: 5. Mai bis 31. Dezember 1955, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Frankfurt/M.–Berlin 1961, S. 232–236 (234 f.). Weitere Nachweise bei Jens Hacker, Sicherheitspläne und KSZE-Prozeß sowie ihre Auswirkung auf die deutsche Frage, in: Dieter Blumenwitz/Boris Meissner (Hrsg.), Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage, Köln 1986, S. 83–101 (87 f.).

⁴⁰⁾ Text bei Jäckel (Anm. 29), S. 127 f.

⁴¹⁾ Text ebd., S. 126; Text auch in: Die Außenministerkonferenz in Genf vom 27. Oktober bis 16. November 1955. Dokumente und Materialien, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bonn o. J., S. 101.

⁴²⁾ Text des Memorandums bei Jäckel (Anm. 29), S. 153–160 (156); vgl. dazu auch Jens Hacker, Verwirrung und Irreführung. Dokumentarisches zur „europäischen Sicherheit“, in: Die politische Meinung, 15 (1970) 130, S. 41–56 (46–49).

⁴³⁾ Nachweise bei Hacker (Anm. 39), S. 90 f.

gültigen Vier-Mächte-Status für ganz Berlin aus den Angeln zu heben. Immerhin verwies der Krenl in seiner Note vom 27. November 1958 an die Regierungen der drei Westmächte darauf, daß dem auf Beschluß der Potsdamer Konferenz geschaffenen Rat der Außenminister die Verpflichtung auferlegt worden sei, „eine Friedensregelung für Deutschland vorzubereiten . . . Wenn Deutschland bis jetzt noch keinen Friedensvertrag hat, so tragen dafür vor allem die Regierungen der USA, Englands und Frankreichs die Schuld . . . Ist nicht vielleicht der Grund für diese Haltung der Westmächte in der Frage der Vorbereitung eines Friedensvertrages darin zu suchen, daß sie ihre Privilegien in Westdeutschland und das Besatzungsregime in West-Berlin auf unbefristete Zeit verlängern möchten?“⁴⁴⁾

In ihren Antwortnoten vom 31. Dezember 1958 an die Regierung der UdSSR wiesen die drei Westmächte zutreffend darauf hin, daß die von den Alliierten 1944/45 geschlossenen Abkommen „für alle Signatarstaaten so lange bindend“ seien. „wie sie nicht durch andere, auf Grund freier Verhandlungen vereinbarte Abkommen ersetzt worden sind . . . Wenn der Friedensvertrag, der allein ein Ende dieser Situation bringen kann, noch nicht mit einem wiedervereinigten Deutschland abgeschlossen worden ist, so liegt die Verantwortung hierfür keineswegs bei den drei Westmächten, die keine Anstrengung gescheut haben, um die vier Mächte aus der Sackgasse herauszubringen, in der sie sich schon so lange befinden. Solange es nicht zu einem Friedensvertrag kommt, wird die gegenwärtige Situation andauern.“⁴⁵⁾

Als die sowjetische Regierung wenig später, am 10. Januar 1959, ihren bisher letzten Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland, der die mehrfache Teilung des Landes fixieren und auch legalisieren sollte und für die Wiedervereinigung überhaupt kein Verfahren mehr vorsah, mit dem Vorschlag verknüpfte, Berlin (West) die „Stellung einer entmilitarisierten Freien Stadt auf der Grundlage ihres besonderen Status“ zu verleihen, war vollends klar, daß die UdSSR nun ihre Zwei- zur Drei-Staaten-These erweitert hatte. Art. 2 des sowjetischen Entwurfs lautete: „Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in dieser oder jener Form werden in diesem Vertrag unter der Bezeichnung ‚Deutschland‘ die beiden bestehenden deutschen Staaten, nämlich die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland, verstanden, und alle im Vertrag vorgeschlagenen Rechte und Pflichten Deutschlands beziehen sich sowohl auf die Deutsche Demokratische Republik als auch auf die Bundesrepublik Deutschland.“

⁴⁴⁾ Text der Note in: Dokumente zur Berlin-Frage 1944–1966, München 1967³, S. 301–319 (303 f., 310 f.).

⁴⁵⁾ Ebd., S. 339–343 (340, 342).

Wie weit sich die sowjetische Führung 1959 von der auf der Potsdamer Konferenz vorgesehenen Friedensregelung mit Deutschland entfernt hatte, ging auch aus Art. 24 des Entwurfs hervor: „Nach der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands bleibt dieser Vertrag in Kraft, und seine Bestimmungen werden sich auf den geeinten deutschen Staat erstrecken.“⁴⁶⁾

Die sowjetische Führung begnügte sich jedoch nicht mit dem Versuch, den Status Berlins einseitig und entgegen allen völkerrechtlichen Regeln total zu verändern, sondern drohte auch noch, mit der DDR einen separaten Friedensvertrag in dem Fall zu schließen, daß die Westmächte zur Unterzeichnung eines Friedensvertrags auf der Basis der Teilung Deutschlands nicht bereit seien⁴⁷⁾. Angesichts dieser offensiven Deutschland-Politik Moskaus stand von vornherein fest, daß die bisher letzte Konferenz der Außenminister der vier Mächte (11. Mai bis 20. Juni und 13. Juli bis 5. August 1959) in Genf zu keiner Einigung in der deutschen Frage führen konnte.

Die drei westlichen Alliierten hatten in der Zwischenzeit ihr Konzept noch einmal überprüft und legten am 14. Mai 1959 ihren Friedensplan, den nach dem amerikanischen Außenminister benannten Herter-Plan, in Genf vor, der die Grundzüge eines Stufenplans für die Wiedervereinigung Deutschlands, die europäische Sicherheit und eine Friedensregelung mit Deutschland verband⁴⁸⁾. Mit diesem Konzept machten sie noch einmal das Junktim zwischen der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands und der europäischen Sicherheit deutlich.

Hingegen unterbreitete der sowjetische Außenminister Gromyko erneut am 15. Mai 1959 den Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland, den die UdSSR bereits am 10. Januar 1959 vorge-

⁴⁶⁾ Text in: Dokumente zur Pariser Gipfelkonferenz. Bd. II: Die Genfer Außenministerkonferenz 1959 und die Diskussion über die Rechtslage Deutschlands und Berlins. Dokumentensammlung von Boris Meissner, Hamburg o. J., S. 249, 253; vgl. ausführlicher zum sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrags mit Deutschland, Meissner (Anm. 15), S. 212–215; Jens Hacker, Die Vorstellungen der DDR über eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland, in: Jahrbuch der Albertus-Universität zu Königsberg/Pr. Bd. XXIII (1973), Berlin 1973, S. 139–164. Mit besonderer Genugtuung registrierte die DDR jenen Passus, der nur in der Begleitnote der Sowjetregierung zum Vertragsentwurf an die DDR enthalten war: „Die Sowjetregierung geht davon aus, daß der Friedensvertrag für die Deutsche Demokratische Republik eine Registrierung und eine völkerrechtliche Bestätigung dessen sein wird, was auf Grund der konsequenten Durchführung der Prinzipien des Potsdamer Abkommens bereits erreicht und errungen wurde.“ Text der Begleitnote in: Europa-Archiv, 14 (1959), S. D 34.

⁴⁷⁾ Vgl. zu den sowjetischen Vorstellungen über eine separate Friedensregelung mit der DDR, Hacker, ebd., S. 158–162.

⁴⁸⁾ Text in: Dokumente zur Pariser Gipfelkonferenz (Anm. 46), S. 211–215.

legt hatte. Er ist dadurch gekennzeichnet, daß er die Fixierung und Legalisierung der Spaltung Deutschlands zum Ausgangspunkt für eine europäische Friedensordnung macht. Nur in einem Nebensatz (Art. 5 Ziffer 3) wird von der Möglichkeit gesprochen, ein „auf den gemeinsamen Anstrengungen der europäischen Staaten beruhendes Sicherheitssystem in Europa“ zu schaffen. Da Friedensverträge — um es noch einmal zu wiederholen — zwischen den Staaten geschlossen werden, die miteinander Krieg geführt haben, entbehrte der sowjetische Vorschlag, einen solchen Vertrag auf der Basis der Teilung Deutschlands zu schließen, jeder Logik. Der amerikanische Außenminister Christian Herter hat dies in seiner Antwort auf den sowjetischen Vorschlag in Genf am 18. Mai 1959 zutreffend umschrieben: „Es war das als Deutschland bekannte Völkerrechtssubjekt, mit dem sich die Vereinigten Staaten im Kriege befanden und mit dem sie ungelöste Probleme zu regeln haben. Demgemäß kann eine ‚endgültige Regelung‘, soweit unsere Regierungen betroffen sind, erst erfolgen, wenn eine Regierung geschaffen worden ist, die im Namen ganz Deutschlands handeln und Verpflichtungen eingehen kann. Da die Vereinigten Staaten sich niemals mit der Bundesrepublik Deutschland oder mit der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik im Kriege befunden haben, könnte umgekehrt ein ‚Friedensvertrag‘ oder eine endgültige Regelung mit diesen Teilen Deutschlands — gleichgültig ob einzeln oder kollektiv abgeschlossen — kein endgültiger Friedensvertrag mit Deutschland sein . . .“⁴⁹⁾

An der Genfer Konferenz nahmen erstmals Vertreter der Bundesrepublik Deutschland und der DDR mit dem Status von Beratern teil. In mehreren Erklärungen hat Botschafter Wilhelm G. Grewe in Genf die rechtlichen und politischen Bedenken der Bundesregierung gegen das sowjetische Konzept vorgetragen. Am 19. Mai 1959 führte er beispielsweise aus, nur ein Friedensvertrag, „der von einer vom ganzen deutschen Volk legitimierten Regierung frei verhandelt worden ist, besitzt die moralische Bindungskraft, um für eine lange Zeit stabile Verhältnisse zu schaffen. Das ist kein formal-juristischer Gesichtspunkt . . . sondern im Gegenteil ein eminent politischer und psychologischer Gesichtspunkt . . .“⁵⁰⁾

4. Das Streben nach einem *modus vivendi* in Europa in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre

Während die drei Westmächte im Deutschland-Vertrag ihre klare Position in der Frage einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland for-

muliert hatten, hat die sowjetische Führung ihre erstmals am 17. Februar 1959 verkündete Absicht, mit der DDR einen separaten Friedensvertrag abzuschließen, aus wohlüberlegten rechtlichen und politischen Erwägungen heraus 1963 endgültig aufgegeben. Der zweimalige Hinweis Chruschtschows aus den Jahren 1959 und 1961, mit dem Abschluß eines Friedensvertrages werde die DDR sämtliche Rechte und Pflichten eines souveränen Staates erhalten⁵¹⁾, deutet darauf hin, daß die Sowjetführung es in dieser harten und kompromißlosen Phase ihrer Deutschland-Politik, die vom Berlin-Ultimatum geprägt war, mit den Konsequenzen ernst gemeint hat⁵²⁾.

Die DDR mußte sich mit dem am 12. Juni 1964 in Moskau unterzeichneten Freundschafts- und Beistandspakt zufriedengeben. Auf seiten der DDR legte man besonderen Wert auf die Feststellung, der Vertrag vom 12. Juni 1964 bilde keinen Ersatz für einen „deutschen Friedensvertrag“. Auch mehrere Staats- und Völkerrechtler der DDR betonten, der bilaterale Bündnispaakt könne einen „deutschen Friedensvertrag“ nicht ersetzen⁵³⁾.

In Art. 9 des Vertrags vom 12. Juni 1964 hieß es, daß er nicht Rechte und Pflichten der beiden Seiten aus geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen einschließlich des Potsdamer Abkommens berühre. Vom Abschluß eines „deutschen Friedensvertrages“ war in der Präambel und in den Art. 2 und 10 die Rede. Gemäß Art. 10 konnte der Vertrag im Falle der Schaffung eines einheitlichen, demokratischen und friedliebenden deutschen Staates oder des Abschlusses eines deutschen Friedensvertrages vor Ablauf der Frist von 20 Jahren auf Wunsch jeder Seite überprüft werden.

Auch wenn die Nachfolger des am 14. Oktober 1964 gestürzten Nikita S. Chruschtschow den Gedanken eines europäischen Sicherheitssystems wieder stärker betonten, vermieden sie es, ihn zu konkretisieren und zu präzisieren oder gar mit einer annehmbaren Lösung der Deutschland-Frage zu verbinden. In wichtigen Deklarationen des Warschauer Pakts aus den Jahren 1966, 1967 und 1969 wurden auch Materien angeschnitten, die eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland betrafen. Dazu zählte beispielsweise die Forderung an die Bundesrepublik Deutschland, die Oder-Neiße-Linie und die „Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“ völkerrechtlich anzuerkennen. Stereotyp wurde in den Dokumen-

⁵¹⁾ Vgl. dazu die Nachweise bei Hacker (Anm. 46), S. 158–160.

⁵²⁾ Vgl. dazu Wilhelm G. Grewe, Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, S. 279–281.

⁵³⁾ Nachweise bei Hacker (Anm. 46), S. 160f. mit den Anm. 95f.

⁴⁹⁾ Ebda., S. 264.

⁵⁰⁾ Ebda., S. 383f.

ten des Warschauer Pakts auch eine „deutsche Friedensregelung“ gefordert⁵⁴).

Wie sehr die sowjetische Führung auch in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre auf ihr Mitspracherecht in der „deutschen Frage“ pochte, ging aus dem deutsch-sowjetischen Notenwechsel von 1967/68 hervor. So hieß es in dem Memorandum der Sowjetregierung an die Bundesregierung vom 21. November 1967: „Es ist selbstverständlich, daß die internationalen Verpflichtungen der BRD ebenso wie die Rechte und Verpflichtungen der Sowjetunion und jedes anderen Staates der Anti-Hitler-Koalition, die sich aus dem Potsdamer Abkommen ergeben, bis zum Abschluß eines deutschen Friedensvertrages durch nichts herabgemindert, abgeschwächt oder ersetzt werden können.“⁵⁵)

Nachdem sich im Laufe der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bei den westlichen Alliierten, vornehmlich in der amerikanischen Führung, die Vorstel-

lung durchgesetzt hatte, die Schranken zwischen Ost und West abzubauen und dabei den politischen und territorialen Status quo in Europa weitgehend hinzunehmen, wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland intensiv die Frage geprüft, ob und in welcher Weise man zu einem *modus vivendi* mit der UdSSR und den anderen Staaten des Ostblocks unter Einschaltung der DDR gelangen könnte, ohne auf dem früheren Konzept — Sicherheit und Entspannung in Europa setzen die Lösung der „deutschen Frage“ voraus — zu beharren. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die westliche Seite damals die „deutsche Frage“ nach wie vor in einem engen Zusammenhang mit der Sicherheits- und Entspannungs-Problematik gesehen hat. Davon legte der Harmel-Bericht der NATO vom 14. Dezember 1967 eindringlich Zeugnis ab: „Eine endgültige und stabile Regelung in Europa ist nicht möglich ohne eine Lösung der Deutschland-Frage, die den Kern der gegenseitigen Spannungen in Europa bildet . . .“⁵⁶)

V. Ostverträge und Friedensvertrags-Vorbehalt

Durch die in den Verträgen von Moskau und Warschau sowie im innerdeutschen Grundlagenvertrag verankerten Nichtberührungsklauseln und die Noten der drei Westmächte vom 11. August zum Moskauer und vom 19. November 1970 zum Warschauer Vertrag ist sichergestellt, daß die Vorbehaltsrechte der Alliierten unberührt bleiben. Auch wenn in diesen Dokumenten und in dem Briefwechsel zu Art. 9 des Grundlagenvertrages sowie in der Erklärung der Vier Mächte vom 9. November 1972 zur Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in die Vereinten Nationen (UNO) das Bezugsobjekt der Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortung nicht genannt wird, bedeutet das nicht, daß es und damit der Rechtsbegriff „Deutschland“ oder „Deutschland als Ganzes“ zu existieren aufgehört haben. Die Vier Mächte haben kein neues Bezugsobjekt an die Stelle des alten gesetzt. Würde das Bezugsobjekt nicht mehr bestehen, dann wäre der Hinweis auf die früher geschlossenen Abmachungen der Alliierten — vornehmlich aus den Jahren 1944/45, 1952/54, 1955 und später — ohne Sinn. Da bereits rechtslogisch Rechte und Verantwortlichkeiten ein Bezugsobjekt haben

müssen, kann es sich dabei nur um „Deutschland als Ganzes“ handeln⁵⁷).

Während die drei Westmächte von 1945 bis in die Gegenwart konsequent an ihren Rechtspositionen bezüglich Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung festgehalten haben, war die Position der UdSSR gegenüber der Vier-Mächte-Verantwortung insoweit weniger konsistent, als ihre deutschlandpolitischen Aussagen — wie dargelegt — gelegentlich den Eindruck hervorriefen, sie habe die gemeinsame Vier-Mächte-Basis verlassen. Seit Anfang der siebziger Jahre blieb der UdSSR gar nichts anderes übrig, als die Rechte und Verantwortung der Vier Mächte anzuerkennen, auch wenn sie — soweit wie möglich — das Bezugsob-

⁵⁴) Vgl. dazu im einzelnen Jens Hacker, Die deutsche Frage im Sicherheitskonzept des Warschauer Paktes, in: Deutschland Archiv, (1970) 3, S. 897—918 (912—918).

⁵⁵) Text in: Die Politik des Gewaltverzichts. Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht. 1949 bis Juli 1968, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1968, S. 9—13 (10f.); vgl. auch das Aide-Mémoire der Sowjetregierung vom 5. Juli 1968. Text ebda., S. 36—46 (45).

⁵⁶) Text in: Europa-Archiv, 23 (1968), S. D 75—77.

⁵⁷) Die inzwischen zu den Ostverträgen und zum Grundlagenvertrag erschienene Literatur kann hier nicht im einzelnen aufgeführt werden; vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Claus Arndt, Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn-Bad Godesberg 1982; Benno Zündorf, Die Ostverträge, München 1979; Georg Röss, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin-Heidelberg-New York 1978; J. Abr. Frowein (Anm. 10); vgl. dazu auch die Denkschrift der Bundesregierung zum Moskauer Vertrag; Text in: Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1970, S. 90—97 (95 f.); „Der Vertrag greift einem Friedensvertrag nicht vor. Schon aus Rechtsgründen kann er nicht eine endgültige Generalbereinigung der deutsch-sowjetischen Probleme darstellen. Bis zu einer friedensvertraglichen Regelung bleiben die Rechte und die Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und für Berlin bestehen.“

jekt, „Deutschland“ oder „Deutschland als Ganzes“, nur noch ungern umschrieb. Das starke Interesse Moskaus an der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrags, dessen völkerrechtliches Wirksamwerden vom erfolgreichen Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 abhängig war, ließ dem Kreml gar keine andere Wahl.

Wer meint, für die UdSSR existiere „Deutschland“ als Rechtsbegriff nicht mehr, übersieht, daß sie sich in allen wichtigen Abmachungen mit der DDR seit 1949 — zuletzt in dem am 7. Oktober 1975 unterzeichneten Bündnisvertrag — ihre Rechte vorbehalten hat, die aus den Abkommen der Alliierten von 1944/45 herrühren und „Deutschland“ betreffen. So lautet Art. 10 des Bündnispaktes vom 7. Oktober 1975: „Dieser Vertrag berührt nicht die Rechte und Pflichten der Hohen Vertragschließenden Seiten aus gültigen zwei- und mehrseitigen Abkommen.“ Auch wenn der Kreml es hier vermied, das Bezugsobjekt der Vier-Mächte-Verantwortung, „Deutschland“ oder „Deutschland als Ganzes“, wiederum beim Namen zu nennen, hat er sich davor gehütet, es ausdrücklich auf die beiden Staaten in Deutschland zu beschränken. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß die UdSSR gelegentlich vom „Territorium des ehemaligen Reiches“ gesprochen und die beiden Staaten in Deutschland als „Rechtsnachfolger des ehemaligen Reiches“ bezeichnet hat⁵⁸⁾.

Würde die UdSSR konsequent die These vertreten, das Völkerrechtssubjekt „Deutsches Reich“ sei 1945 oder später untergegangen, dann begäbe sie sich nicht nur ihres Mitspracherechts in der „deutschen Frage“, sondern müßte logischerweise auch eine friedensvertragliche Regelung wegen des Fehlens eines notwendigen Vertragspartners als überflüssig erklären. Soweit sich die UdSSR in jüngster Zeit zu dieser Problematik geäußert hat, beschränkte sie sich auf die Feststellung, die Fragen, „die gewöhnlich bei der Unterzeichnung des Friedensvertrages behandelt werden“, seien „im wesentlichen gelöst“⁵⁹⁾. Auch die Feststellung, der

⁵⁸⁾ Vgl. die Nachweise bei Jens Hacker. Die deutschlandrechtliche und deutschlandpolitische Funktion der Vier-Mächte-Verantwortung, in: Dieter Blumenwitz/Boris Meissner (Hrsg.), Staatliche und nationale Einheit Deutschlands — ihre Effektivität, Köln 1984, S. 75—96 (80—85).

⁵⁹⁾ So der „Potsdam“-Kommentar der Moskauer Nachrichtenagentur „Nowosti“ vom 19. Juli 1985.

politische Kurs Bonns habe die Unterzeichnung eines Friedensvertrages „zu sowohl für die UdSSR als auch für die DDR annehmbaren Bedingungen unmöglich“⁶⁰⁾ gemacht, läßt aus juristischen Erwägungen eine friedensvertragliche Regelung als durchaus zulässig erscheinen.

So ist es auch kein Zufall, daß Politik und Völkerrecht der DDR ihre Ansicht, einen Friedensvertrag werde es nicht mehr geben, vornehmlich mit dem Hinweis zu begründen pflegen, „alle entscheidenden Dinge sind doch geregelt. Inzwischen gibt es das europäische Vertragswerk, einschließlich des Vorseitigen Abkommens über Berlin (West). Dieses europäische Vertragswerk ist ein Grundelement der europäischen Sicherheit und Friedensordnung.“⁶¹⁾

Daß für die UdSSR „Deutschland“ nicht nur als geographischer, sondern auch als Rechtsbegriff nach wie vor existiert und sie eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland gar nicht zu den Akten legen kann, verdeutlicht auch der österreichische Staatsvertrag vom 15. Mai 1955. In Art. 3 haben die Sowjetunion und die drei Westmächte festgelegt: „Die Alliierten und Assoziierten Mächte werden in den deutschen Friedensvertrag Bestimmungen aufnehmen, welche die Anerkennung der Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs durch Deutschland und den Verzicht Deutschlands auf alle territorialen und politischen Ansprüche in bezug auf Österreich und österreichisches Staatsgebiet sichern.“ Und in Art. 11 des Staatsvertrags hat sich Österreich verpflichtet, „die volle Geltung der Friedensverträge mit Italien, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Finnland und anderer Abkommen oder Regelungen anzuerkennen, die von den Alliierten und Assoziierten Mächten bezüglich Deutschlands und Japans zur Wiederherstellung des Friedens herbeigeführt worden sind oder künftig herbeigeführt werden“⁶²⁾.

⁶⁰⁾ So bei Wadim Nekrassow, Potsdam und die Zukunft Deutschlands, in: Sowjetunion heute, 8 (1985), S. 35.

⁶¹⁾ So Partei- und Staatschef Erich Honecker in seinem Interview, das die Hamburger Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 31. Januar 1986 veröffentlicht hat; Nachdruck in: Deutschland Archiv, 19 (1986), S. 312—325 (324); vgl. dazu auch Gregor Schirmer, Gefährlicher Umgang mit Recht, Vernunft und Frieden, in: Sonntag (Ost-Berlin), Nr. 9 vom 3. März 1985.

⁶²⁾ Text des österreichischen Staatsvertrags in: Europa-Archiv, 11 (1956), S. 8745—8763 (8745, 8747). Von „Deutschland“ ist in zahlreichen weiteren Bestimmungen die Rede.

VI. Ergebnis

Die sich an der politischen Nichterreichbarkeit oder Durchsetzbarkeit eines Friedensvertrages mit Deutschland und an seiner Überflüssigkeit angesichts weitreichender Zwischenregelungen orientierenden juristischen Argumentationslinien vermögen ebensowenig zu überzeugen wie die These von der Erledigung einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland durch Zeitablauf⁶³⁾. Weder rechtlich noch politisch erscheint es sinnvoll und logisch, die Vereinbarungen der Hauptsiegermächte des Zweiten Weltkrieges aus den Jahren 1944/45 nur noch insoweit für verbindlich zu erklären, als es unumgänglich ist. Das beste Beispiel dafür liefert die Präambel zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, in der es heißt, die Vier Mächte handelten „auf der Grundlage ihrer Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit, die nicht berührt werden“. Die Allgemeinen Bestimmungen legen unter anderem fest, „die Vier Regierungen werden ihre individuellen und gemeinsamen Rechte und Verantwortlichkeiten, die unverändert bleiben, gegenseitig achten“.

Das Argument, der erhebliche Zeitablauf seit 1945 lasse eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland als erledigt erscheinen, kann sich nur auf die veränderte Haltung der Sowjetunion, nicht auf die im Deutschland-Vertrag festgeschriebene Position der drei Westmächte beziehen. Auch wenn die UdSSR häufig ihre Position in dieser zentralen Frage modifiziert hat, weiß sie spätestens seit dem gescheiterten Versuch Chruschtschows Anfang der sechziger Jahre, daß sie sich einseitig gar nicht ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten bezüglich „Deutschlands als Ganzes“ begeben kann.

Deutschlandrechtlich und deutschlandpolitisch erfüllt der ausstehende Friedensvertrag die Funktion, „die Nichtendgültigkeit von inzwischen gefundenen Zwischenlösungen sicherzustellen und die Offenheit der deutschen Frage insofern zu gewährleisten“⁶⁴⁾. Aus der Vier-Mächte-Verantwortung, mit der eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland in engstem Zusammenhang steht, resultiert die Verpflichtung der drei Westmächte und der UdSSR, keine gemeinsamen Verfügungen zu treffen, die rechtlich eine endgültige Lösung der „deutschen Frage“ unwiderruflich präjudizieren und das Bezugsobjekt „Deutschland als Ganzes“ tangieren. Die Vier-Mächte-Verantwortung verbietet jedoch nicht nur eine einseitige Regelung aller Vier Mächte, die eine Wiedervereinigung generell

ausschließen würde. Darüber hinaus impliziert sie: „Keine der vier Mächte dürfte mit einem deutschen Staat eine die Wiedervereinigung ausschließende vertragliche Regelung treffen, solange nicht zwischen den vier am Deutschland-Verhältnis außer den deutschen Staaten Beteiligten eine endgültige Regelung über Status und Zukunft Deutschlands getroffen ist.“⁶⁵⁾.

Eine friedensvertragliche Regelung mit Deutschland hat nicht nur deutschlandrechtliche und -politische, sondern auch wichtige völkerrechtliche Funktionen. Sie ergeben sich einmal aus dem gleichzeitig mit dem Deutschland-Vertrag am 5. Mai 1955 in Kraft getretenen deutsch-alliierten Vertragswerk. So bestimmt Art. 3 des Vertrags über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland: „Dieser Vertrag tritt außer Kraft mit dem Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland . . .“⁶⁶⁾ Der Friedensvertrag ist „schon aus diesem Grund unmittelbar mit der sicherheitsrechtlichen und sicherheitspolitischen Ordnung in Europa verknüpft, betrifft folglich die politische Gesamtordnung Mitteleuropas“⁶⁷⁾.

Erinnert sei hier auch an die Fortexistenz von Militärmissionen der Westmächte in Potsdam, der Sowjetunion in Bünde, Frankfurt/Main und Baden-Baden, jeweils bei dem Oberkommandierenden akkreditiert, „ein deutlicher Beweis für das Fortbestehen des ursprünglichen Stationierungsrechts als erstem, wenn auch weithin überlagertem Rechtsgrund“⁶⁸⁾.

Zu den Materien eines künftigen Friedensvertrages mit Deutschland gehört schließlich die endgültige Regelung der Frage der Reparationen, die die Sowjetunion in ihrem Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland vom 10. Januar 1959 als „vollständig geregelt“⁶⁹⁾ erklärt hat. Für Frankreich, Großbritannien und die USA hat — im Gegensatz zur UdSSR — neben den Fragen der Reparationen die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für die äußeren Schulden des Deutschen Reiches eine wichtige Rolle gespielt. Im Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953 erklärte sich die

⁶⁵⁾ So Jochen Abr. Frowein, Viermächteverantwortung für Deutschland, in: Politik und Kultur, (1975) 3–4, S. 3–14 (8); Ress (Anm. 57), S. 226; ders., (Anm. 9).

⁶⁶⁾ Text bei Rauschnig, Gesamtverfassung (Anm. 13), S. 251.

⁶⁷⁾ So Fiedler (Anm. 4), S. 1053.

⁶⁸⁾ Vgl. dazu mit Nachweisen Frowein (Anm. 10), S. 42–44.

⁶⁹⁾ Die Führung und einige Völkerrechtler der DDR vermochten sich zunächst mit dieser unerwarteten Geste der UdSSR nicht abzufinden; vgl. dazu die Nachweise bei Hakker (Anm. 33), S. 339–347 (341–343); ders., (Anm. 46), S. 155–158.

⁶³⁾ Vgl. ebda.

⁶⁴⁾ Vgl. dazu mit Nachweisen ebda., S. 1052 und Anm. 29.

Bundesrepublik Deutschland, in Begrenzung auf ihren tatsächlichen Herrschaftsbereich, bereit, die vor dem 8. Mai 1945, dem Zeitpunkt der militärischen Kapitulation, bestehenden Schulden, einschließlich der Anleihen des Deutschen Reiches, zu begleichen. Die Bundesrepublik Deutschland traf die Regelung mit 18 Staaten; weitere 12 Länder traten dem Abkommen in den Jahren 1953 bis 1960 bei⁷⁰⁾.

Nach Auffassung Frankreichs, Großbritanniens, der USA und der Bundesrepublik Deutschland kann die im Londoner Schuldenabkommen vereinbarte endgültige Regelung der Reparationsfrage erst in einem Friedensvertrag mit Deutschland geschehen. Im „Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) vom 26. Mai 1952/23. Oktober 1954, der am 5. Mai 1955 in Kraft getreten ist, heißt es dazu: „Die Frage der Reparationen wird durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern oder vorher durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt werden. Die Drei Mächte verpflichten sich, zu keiner Zeit Forderungen auf Reparationen aus der laufenden Produktion der Bundesrepublik geltend zu machen.“⁷¹⁾

Nochmals sei betont, daß weder die zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland noch die zwischen der UdSSR und der DDR getroffenen Abmachungen noch die Ostverträge als vorweggenommene friedensvertragliche Regelung und damit als endgültige Lösung der „deutschen Frage“ gewertet werden können. Aufgrund der alliierten Abkommen aus den Jahren 1944/45 haben spätere Verhandlungen über einen

Friedensvertrag mit Deutschland von den Grenzen vom 31. Dezember 1937 auszugehen. Das Deutschland in diesen Grenzen ist für die Westmächte „ein völkerrechtlich verbindliches Ausgangsdatum, aber keine territoriale Zielvorgabe“⁷²⁾.

Differenzierungen innerhalb des Vorbehalts einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland als Ganzem erlauben „keine Teilung innerhalb der deutschen Frage in dem Sinne, daß für die Bundesrepublik und die DDR die deutsche Frage als unverändert offen, für die unter polnischer und sowjetischer Verwaltung stehenden Ostgebiete dagegen als abgeschlossen gelte. Solche Abgeschlossenheit bedingte die völkerrechtlich definitive Annexion jener Gebiete, die jedoch nicht einseitig, sondern nur im Rahmen eines Friedensvertrags erfolgen könnte. Der Friedensvertrag-Vorbehalt erweist sich insoweit als nicht teilbar, was alle politischen Verantwortungsträger auch in der Bundesrepublik sorgfältig beachten müssen.“⁷³⁾

Abschließend bleibt festzustellen, daß nicht nur wichtige politische, sondern auch rechtliche Erwägungen es nicht gestatten, den Friedensvertrag-Vorbehalt aufzugeben, zumal ein solch weitreichender Schritt von den beiden Staaten in Deutschland gar nicht vollzogen werden könnte.

⁷²⁾ So Alois Mertes in einem Interview, das die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Januar 1984 unter der Überschrift „Mertes: Revanchismus-Vorwürfe sind auch gegen die Westalliierten gerichtet“, veröffentlicht hat. Außerdem sagte der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt: „Was in den Ostverträgen wegen der zwischen West und Ost strittigen Rechtslage Deutschlands nicht geregelt werden konnte, bleibt bis zum Friedensvertrag rechtlich ungeregt.“

⁷³⁾ So Rupert Scholz, Der Vorbehalt bleibt, in: Die Welt vom 7. März 1985; vgl. dazu auch die Ziffer 2 der Entschließung von Bundestag und Bundesrat zu den Ostverträgen vom 17. Mai 1972: „Die Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland in den Verträgen eingegangen ist, hat sie im eigenen Namen auf sich genommen. Dabei gehen die Verträge von den heute tatsächlich bestehenden Grenzen aus, deren einseitige Änderung sie ausschließen. Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen.“ Text in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 74 vom 20. Mai 1972, S. 1059–1061; vgl. dazu Werner Marx, Was heute auf einmal „Revanchismus“ sein soll, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. August 1984; weitere Literaturnachweise in Anm. 57.

⁷⁰⁾ Text des Londoner Schuldenabkommens bei Friedrich Berber (Hrsg.), Völkerrecht. Dokumentensammlung. Bd. II: Konfliktrecht. München–Berlin 1967, S. 2535–2567; vgl. zur Auslegung des Londoner Schuldenabkommens Ress (Anm. 9); Ignaz Seidl-Hohenveldern, Reparations after World War II, in: Bernhardt (Anm. 1), S. 180–184; Helmut Rumpf, Die deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Vorleistungen ohne Friedensvertrag, in: Bernhard Willms (Hrsg.), Handbuch der deutschen Nation. Bd. 1: Geistiger Bestand und politische Lage. Tübingen–Zürich–Paris 1986, S. 333–359; ders., Die Regelung der deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Archiv des Völkerrechts, 23 (1985), S. 74–101.

⁷¹⁾ Text bei Rauschnig, Gesamtverfassung (Anm. 13), S. 165.

Die Deutsche Konföderation — der große nationale Kompromiß als tragendes Element einer neuen europäischen Friedensordnung

I. Die Aktualität der Konföderationsidee

Die Deutsche Konföderation — Welch ein surrealistisches Sujet! Das mögen Zeitgenossen ausrufen, die sich zugute halten, die Möglichkeiten deutscher Politik „realistisch“ einzuschätzen. Man wird sich vielleicht dunkel erinnern an Konföderationsvorschläge der DDR; aber die sind lange her. Während des Besuchs Erich Honeckers in der Bundesrepublik Deutschland vom 7. bis 11. September 1987 fiel das Stichwort „Deutsche Konföderation“ von keiner Seite. Bundeskanzler Kohl sagte nur, daß die Zielsetzung der Präambel des Grundgesetzes, die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden, nicht zur Disposition stehe, aber eben auch, daß die Lösung der deutschen Frage zur Zeit kein Tagesordnungspunkt der Weltgeschichte sei. „Konzentrieren wir uns in diesen Tagen auf das Machbare und bleiben wir uns auch einig, die zur Zeit unlösbaren Fragen nicht in den Vordergrund zu stellen.“¹⁾ Und der Staatsratsvorsitzende der DDR wiederholte seine stereotype Formel, „daß Sozialismus und Kapitalismus sich ebensowenig vereinigen lassen wie Feuer und Wasser“²⁾. Für beide gilt nach ihrem Gemeinsamen Kommuniqué, daß der Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 „Grundlage und Rahmen für die Beziehungen zwischen beiden Staaten bildet“³⁾.

Auch ein anderes Stichwort fiel offiziell nicht beim deutsch/deutschen Gipfeltreffen: Wiedervereinigung; obwohl es unausgesprochen im Hintergrund stand — für den einen (Kohl) hochgradig dilatorisch, für den anderen (Honecker) vordergründig ablehnend. Ob zwischen Wiedervereinigung und Grundlagenvertrag noch eine dritte Alternative — eben eine Konföderation — diskutabel sein könnte, dazu äußerten sich die deutschen Staatschefs nicht.

Westdeutschen Politikern, Publizisten oder Historikern, die sich als deutschlandpolitische Trendsetter verstehen, indem sie, schon geraume Zeit vor dem Honecker-Besuch, das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes (so zum Beispiel Schmude) bzw. den (deutschen) Nationalstaat (so zum Beispiel

Stürmer) für obsolet erklärten⁴⁾, muß die Idee einer möglicherweise zur Rekonstruktion des deutschen Nationalstaates führenden Konföderation als völlig verstaubtes Gedankengut, als Unterminierung der Entspannungspolitik oder als historischer Anachronismus erscheinen.

Wenn nicht auf deutsch/deutschen Gipfeltreffen, so sind doch anderenorts Anzeichen für Versuche erkennbar, die Konföderationsidee in die öffentliche Debatte einzubringen. So wußte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für innere deutsche Beziehungen Ende September 1987 zu berichten, aus Moskau sei verlautet, der Generalsekretär der KPdSU Gorbatschow habe im Januar vier sowjetische Deutschland-Experten — Falin, Arbatow, Portugalow und Melnikow — beauftragt, jeweils ein Gutachten zu verfassen, die der Moskauer Führung als Grundlage für „eine Konzeption für eine Konföderation beider deutscher Staaten bei Abzug aller Stationierungstreitkräfte aus der DDR und der Bundesrepublik“ dienen sollten⁵⁾. Für „deutschlandpolitische Planspiele im Kreml“ gibt es auch sonst noch Indizien. So sagte Falin im ZDF-Magazin „Kennzeichen D“, falls der Prozeß der Abrüstung und Entspannung fortgesetzt werden könne, gehe es „um Größeres“ als den bisher im Berlin-Abkommen von 1971 geregelten Status der Stadt; verschiedene „sehr interessante Modelle“ seien vorstellbar; konkret nannte er „den Rückzug ausländischer Truppen von deutschem Territorium“⁶⁾.

In der deutschland- und sicherheitspolitischen Debatte in der Bundesrepublik haben sich vereinzelt Bundestagsabgeordnete zu Wort gemeldet. In seinem Thesenpapier „Wiedervereinigung als Sicherheitskonzept“ hat der CDU-Abgeordnete Friedmann „auch eine Konföderation“ auf dem Weg zur Einheit als denkbar bezeichnet⁷⁾. Friedmanns Ge-

⁴⁾ Vgl. M. Stürmer, Die deutsche Frage stößt an harte Grenzen. in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 17. August 1985; J. Schmude in: Die Welt vom 15. Oktober 1985.

⁵⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 26. September 1987.

⁶⁾ Vgl. Der Tagesspiegel vom 24. September 1987.

⁷⁾ Den vollständigen Text der Thesen Friedmanns fand der Verfasser nur abgedruckt in: GDS (Gesamtdeutscher Studentenverband) Information, Sommer 87; vgl. im übrigen die Berichte in FAZ vom 20. Mai 1987 u. vom 10. August 1987.

¹⁾ Neues Deutschland (ND) vom 8. September 1987.

²⁾ Ebda.

³⁾ Ebda. und Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 83 vom 10. September 1987, S. 710.

dankengängen folgend, hat der CDU-Abgeordnete Hedrich ebenfalls ein Thesenpapier erarbeitet, in dem er Verhandlungen über einen deutschen Friedensvertrag vorschlägt und „die Bildung einer Konföderation aus den beiden deutschen Staaten“ fordert⁸⁾. Das Fraktionsmitglied der Grünen, der Abgeordnete Mechttersheimer, hält „die Idee einer Konföderation“ für „durchaus realistisch, sie wird auch in der DDR diskutiert“⁹⁾. Diesen drei Abgeordneten ist es gelungen, wenigstens zeitweise das Konföderationsthema in einem Teil der überregionalen Presse zur Sprache zu bringen, die bis dahin die schon seit 1981 in Kreisen der Friedensbewegung laufende Debatte über eine deutsche Konföderation und den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages mit einem Mantel des Schweigens bedeckt hatte. In der Friedensbewegung ging (und geht) es dabei darum, die militärtechnokratische Eindimensionalität der Nachrüstungs- und Abrüstungsdebatte zu überwinden und sie in die Debatte über die politische Lösung des europäischen Sicherheitsproblems zu überführen¹⁰⁾. Dahin gehen offenbar auch die Gedanken der drei Abgeordneten.

Unabhängig vom derzeitigen Schweigen der deutschen Regierungschefs zur Konföderationsidee, unabhängig auch davon, ob sich die Mutmaßungen über „deutschlandpolitische Planspiele des Kreml“ zu einem regierungsamtlichen Vorschlag aus Moskau verdichten oder nicht, ist es an der Zeit, sich über eine deutsche Konföderation sowohl als deutschland- wie als sicherheitspolitisches Konzept Gedanken zu machen. „Wir sind aufgerufen, an einer großen Aufgabe mitzuwirken: der Aufgabe, eine europäische Friedensordnung zu gestalten, die

die Spaltung Europas überwindet, Völker und Staaten zusammenführt und für die Menschen die Grenzen öffnet“, lautete ein Passus in der Tischrede des Bundeskanzlers in der Godesberger Redoute¹¹⁾. Es fragt sich, ob dieser Aufgabe deutscherseits hinreichend entsprochen wird, wenn sich die deutschen Staaten auf die im übrigen voll zu unterstützende Möglichkeit beschränken, den Grundlagenvertrag „weiter auszuschöpfen“, wie es im Gemeinsamen Kommuniqué heißt, anstatt diesen Vertrag bis zur Bildung einer Deutschen Konföderation fortzuentwickeln. Denn gerade eine Konföderation könnte zum „stabilisierenden Faktor für konstruktive Ost-West-Beziehungen“ werden, der nach Auffassung beider deutscher Regierungschefs kennzeichnend sein soll für das Verhältnis beider deutscher Staaten zueinander¹²⁾. Eine Deutsche Konföderation könnte zu einem tragenden Element jenes gesamt-europäischen politischen Gebäudes werden, das bisher noch nicht einmal als Entwurf, wohl aber als Idee vorhanden ist, die in Bonn unter dem Signum „Neue Europäische Friedensordnung“ und in Moskau unter dem Signum „unser gemeinsames Haus Europa“ kursiert.

Die Konföderationsidee ist indessen in der Vorstellung vieler behaftet mit dem Makel des Scheiterns des seinerzeitigen Konföderationsvorschlages der DDR. Um ein Urteil über die Tauglichkeit dieser Idee für die Gegenwart und Zukunft zu gewinnen, ist es daher zunächst notwendig, sich den alten Vorschlag noch einmal in Erinnerung zu rufen und die damaligen westdeutschen Ablehnungsgründe auf ihre heutige Überzeugungskraft hin zu überprüfen.

II. Der DDR-Vorschlag zur Bildung einer deutschen Konföderation 1956—1966

Zunächst eine für den einen oder anderen sicher überraschende Feststellung: die Idee einer deutschen Konföderation stammt nicht aus dem roten Sachsen, sondern sie stammt aus Bayern. An den verschiedensten Stellen findet man immer wieder den Hinweis, der ehemalige Finanzminister Schäf-

fer habe sie auf einem Besuch in Ost-Berlin im Herbst 1956, zu dem er sich durch die Polen-Krise und den Ungarnaufstand gedrängt sah, lanciert¹³⁾. Ulbricht selbst hatte im Oktober 1958 die Katze halb aus dem Sack gelassen: Die Idee der Konföderation sei das Ergebnis einer Aussprache zwischen

⁸⁾ FAZ vom 14. September 1987.

⁹⁾ Interview in der Züricher Weltwoche, abgedr. in: Die Grünen vom 25. Juli 1987.

¹⁰⁾ Vgl. dazu v. a. W. Venohr, Konföderation Deutschland. Ein Weg zur deutschen Einheit, in: W. Venohr (Hrsg.), Die deutsche Einheit kommt bestimmt, Bergisch Gladbach, 1982, S. 181 ff.; ders., Der Weg zur deutschen Einheit, in: W. Venohr (Hrsg.), Ohne Deutschland geht es nicht, Krefeld 1985, S. 207 ff.; H. Ammon/Th. Schweisfurth, Friedensvertrag, Deutsche Konföderation, Europäisches Sicherheitssystem, Denkschrift zur Verwirklichung einer europäischen Friedensordnung, Starnberg 1985; Th. Schweisfurth, Ein deutscher Friedensvertrag, Vom Comeback eines Themas, in: G. Brun-

ner u. a., Sowjetsystem und Ostrecht, Festschrift für Boris Meissner, Berlin 1985, S. 737 ff.; ders., Friedensvertrag und Konföderation, in: Deutschland Archiv, (1986), S. 156 ff.; H. Grieser/J. M. Streich, Perspektive Deutscher Staatenbund, in: R. Stolz (Hrsg.), Ein anderes Deutschland, Berlin 1985, S. 148 ff.

¹¹⁾ ND vom 8. September 1987.

¹²⁾ Vgl. nochmals das Gemeinsame Kommuniqué, in: ND vom 9. September 1987.

¹³⁾ Vgl. z. B. R. Schuster, Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik, in: Europa-Archiv, (1959), S. 349 ff. (359).

einem „namhaften Mitglied der Bonner Regierung und unseren Vertretern“ gewesen; der „betreffende . . . Herr Minister der CDU/CSU“ habe „die Frage der Konföderation in die Diskussion“ geworfen, „inoffiziell“ versteht sich, und er, Ulbricht, habe kurze Zeit danach dies als einen Vorschlag bezeichnet, „über den man ernsthaft nachdenken muß“¹⁴⁾. Später im Januar 1959, nannte Ulbricht Roß und Reiter, eben „Dr. Schäffer“¹⁵⁾. Ein Dementi Schäffers ist nicht bekannt. Staatsordnungspolitisch gesehen ist der bayerische Ursprung der „Konföderationsidee“ durchaus einleuchtend: ein konföderiertes Deutschland entspricht eher den bayerischen partikularistischen Traditionen als den – für das Gebiet der DDR durch die Auflösung der Länder ja auch verwirklichten – zentralistischen Zielvorstellungen eines sächsischen Kommunisten¹⁶⁾.

Der Vorschlag einer deutschen Konföderation ist rund ein Jahrzehnt, von der Jahreswende 1956/57 bis etwa 1966, auf der Agenda der Deutschlandpolitik der DDR gewesen. Selbstverständlich ist er nicht isoliert, sondern immer eingebettet in die jeweilige deutschlandpolitische Gesamtlage zu sehen. Aus ihr nur sind sein wechselnder Stellenwert, seine Verschiedenheiten und seine Verknüpfung mit anderen Vorschlägen, insbesondere dem deutschen Friedensvertrag, zu sehen und zu beurteilen. Im folgenden können nicht alle Detail-Äußerungen der zehnjährigen DDR-Konföderationspolitik wiedergegeben werden. Die Darstellung wird sich auf die wohl wichtigsten Dokumente beschränken.

Daß Ulbricht Schäffers Idee Ende 1956 aufgriff, hat seine Gründe. „Die Gruppe um Ulbricht war insbesondere 1956 überwiegend damit beschäftigt, die Rückwirkungen des sowjetischen (XX.) Parteitag wie der polnischen und ungarischen Ereignisse auf die DDR in Grenzen zu halten und die innerparteiliche Opposition (die Gruppe Harich, Oelßner, Schirdewan) auszumanövrieren.“¹⁷⁾ Es ist gewiß nicht abwegig anzunehmen, daß Ulbricht fürchtete, das ungarische oder zumindest das polnische Beispiel könnten in der DDR Schule machen; in der ungelösten nationalen Frage lag in Deutschland zündlicher Zündstoff bereit; die Blockade der Wiedervereinigung führten viele nicht zuletzt auf Ulbricht und dessen Deutschlandpolitik zurück.

Nachdem Chruschtschow, von der Genfer Gipfelkonferenz (17. – 23. Juli 1955) zurückkehrend, eine „mechanische Vereinigung beider Teile Deutschlands“, das heißt eine Vereinigung mittels freier Wahlen, abgelehnt und Ost-Berlin dementspre-

chend eine Lösung der deutschen Frage nur durch eine Annäherung beider deutscher Staaten für erreichbar erklärt hatte¹⁸⁾, kam die Konföderationsidee wie gerufen: sie lieferte eine (relative) Konkretisierung der „Annäherung“ und demonstrierte Ulbrichts Flexibilität in der Wiedervereinigungsfrage. In ihrem Ursprung ist die Konföderationsidee also aus der Wiedervereinigungsfrage hervorgegangen, indem sie als alternativer Prozeß zur Wiedervereinigung mittels freier Wahlen angeboten wurde. Unverkennbar geht dies aus Ulbrichts ersten Stellungnahmen zur Konföderation hervor: „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 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.“

Nach diesem wohl ersten Hinweis Ulbrichts auf die Konföderation in einem Grundsatzartikel zum Jahresende 1956¹⁹⁾ wurden Ulbrichts Vorstellungen über „Annäherung“ und Konföderation in einem Referat auf der 30. ZK-Tagung der SED Anfang Februar 1957 verdeutlicht. Die „Annäherung“ als Voraussetzung der Bildung einer Konföderation verstand Ulbricht nicht als Annäherung beider deutscher Staaten, sondern als Annäherung Westdeutschlands an die DDR. Ulbricht verlangte:

- den Austritt der Bundesrepublik aus der NATO und anderen militärischen Gruppierungen;
- die Abschaffung der Wehrpflicht;
- den Verzicht auf die Politik der Remilitarisierung;
- die beiderseitige Begrenzung der Streitkräfte und Errichtung eines Systems kollektiver Sicherheit;
- die Schaffung einer Zone verminderter Rüstung unter Teilnahme beider Teile Deutschlands;
- die Entfernung der „führenden Nazifunktionäre aus dem Staats- und Wirtschaftsapparat Westdeutschlands“;
- die Ausschaltung „militärischer und imperialistischer Kräfte“;
- den Verzicht auf die „Politik der Refaschisierung“;

¹⁴⁾ ND vom 21. Oktober 1958.

¹⁵⁾ ND vom 18. Januar 1959.

¹⁶⁾ W. Venohr, Konföderation Deutschland (Anm. 10), S. 181 ff. (S. 185).

¹⁷⁾ J. Kuppe, Phasen der Außenpolitik der DDR, in: Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR, hrsg. von H.-A. Jacobsen u. a., München-Wien 1979, S. 173 ff. (183).

¹⁸⁾ Vgl. ebda., S. 183.

¹⁹⁾ W. Ulbricht, Was wir wollen und was wir nicht wollen, in: ND vom 30. Dezember 1956, S. 3.

- die Schaffung des Fundaments des einigen Deutschlands durch „die Arbeiterklasse im Bündnis mit den Mittelschichten und Kreisen des nationalen Bürgertums“;
- Liquidierung der „Herrschaft der Monopole“;
- Volksabstimmung über die „Überführung der Schlüsselindustrien in Volkseigentum“;
- Aufhebung des Betriebsverfassungsgesetzes;
- Herstellung der vollen Rechte der Arbeiter, einschließlich der Arbeiterkontrolle in Großbetrieben;
- Beseitigung der Vorrechte der Großgrundbesitzer;
- demokratische Bodenreform (Enteignung des Besitzes über 100 ha);
- Herstellung der „vollen demokratischen Rechte der werktätigen Bauern“;
- Beseitigung aller Maßnahmen des Finanzkapitals, „die den Mittelstand benachteiligen und Gewährleistung der Rechte der Handwerksorganisationen und anderer Organisationen des Mittelstandes“;
- Durchführung einer Schulreform²⁰⁾.

Nach Erfüllung dieser Voraussetzungen sollte ein paritätisch zusammengesetzter „Gesamtdeutscher Rat“ aufgrund der in beiden Teilen Deutschlands geltenden Wahlgesetze gebildet werden. Er sollte das „Organ der Vereinigung Ost- und Westdeutschlands auf der Grundlage der Konföderation, das heißt eines Staatenbundes“ sein, „die Funktion einer Regierung der deutschen Konföderation ausüben“, Maßnahmen für die Herstellung einer einheitlichen Verwaltung in Deutschland vorbereiten (insbesondere Zoll- und Valuta-Union, Koordinationskommission für Fragen der nationalisierten Industrie, einheitliche Notenbank, einheitliche Währung, einheitliches Transport- und Nachrichtenwesen u. a.) und Maßnahmen für die Durchführung von freien gesamtdeutschen Wahlen zur Nationalversammlung festlegen, die ihrerseits eine Verfassung auszuarbeiten und aus ihrer Mitte eine Regierung zu bilden habe, „die dem Frieden, der Demokratie und dem Fortschritt dient und in der kein Platz ist für eine imperialistische Politik“²¹⁾.

Was Ulbricht da Anfang 1957 präsentiert hatte, war kein Vorschlag zur Bildung einer Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten. Ulbrichts Forderungen sind noch ganz im Geist der Wiedervereinigungspolitik jener Jahre konzipiert. Dieser Geist zeichnete sich dadurch aus, daß die Lösung des

Systemkonfliktes durch Übertragung des eigenen Systems im Zuge der Wiedervereinigung auf den anderen Teil Deutschlands erhofft und angestrebt wurde. Dies galt für alle politischen Gruppierungen und Parteien in allen Teilen Deutschlands; es war die Zeit, in der die „Bürgerkriegstheorie“ zur Erklärung der Rechtslage Deutschlands und insbesondere des Verhältnisses beider deutscher Regierungen entstehen und florieren konnte. War das Vehikel der einen Seite die Forderung nach freien Wahlen, so setzte Ulbricht nunmehr den „Konföderationsvorschlag“ entgegen, der, gekoppelt mit der Erfüllung der von ihm genannten „Voraussetzungen“, zu einer Wiedervereinigung unter Erstreckung der gesellschaftlich-politischen Ordnung der DDR auf Westdeutschland führen sollte.

Ein Staatenbund – und „Konföderation“ ist ja nur das lateinische Wort dafür – beeinträchtigt nicht die Unabhängigkeit und damit auch nicht die innere Souveränität der sich zusammenschließenden Staaten; der Zusammenschluß muß auf der Basis der Gleichberechtigung erfolgen, nicht aber der Abhängigkeit des einen vom anderen²²⁾. Mit seinen auf die Angleichung der inneren Ordnung Westdeutschlands an die der DDR abzielenden „Voraussetzungen“ der Bildung einer Konföderation strebte Ulbricht aber die (gesellschaftlich-politische) Abhängigkeit der Bundesrepublik von der DDR an. Es ging Ulbricht nur vordergründig um einen Staatenbund, der Sache nach um die Wiedervereinigung, das heißt um die Wiederherstellung gesamtdeutscher Staatlichkeit. Wenn Ulbricht als „Zwischenlösung“ der Wiedervereinigung die „Form der Konföderation oder Föderation“ vorschlägt, wenn er den „Gesamtdeutschen Rat“ als „Organ der Vereinigung“ Deutschlands bezeichnet, wenn dieser Rat „die Funktion einer Regierung der deutschen Konföderation ausüben“ soll, während doch ein Staatenbund nie eine „Regierung“ als Organ hat, und wenn diese „Regierung“ Maßnahmen zur Herstellung einer einheitlichen Verwaltung und zur Durchführung für Wahlen zur Nationalversammlung treffen soll, die eine gesamtdeutsche Verfassung ausarbeiten soll, dann wird deutlich, daß Ulbricht der Sache nach einen Fusionsvertrag unter dem Etikett eines Staatenbundes präsentiert.

Der eigentliche Konföderationsvorschlag der DDR kam erst ein paar Monate später, und zwar nunmehr regierungsamtlich. Schon Mitte Februar 1957 erläuterte Grotewohl, „was wir unter Konföderation verstehen“. Auch er beharrte auf der Ablehnung freier gesamtdeutscher Wahlen, weil dies „zu einem großen, ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Durcheinander führen“ müßte.

²⁰⁾ Vgl. ND vom 3. Februar 1957; die Auflistung der Forderungen Ulbrichts im obigen Text erfolgte nach J. Hacker. Die „deutsche Konföderation“. Ein untaugliches Mittel für die Wiederherstellung eines freien und demokratischen Gesamtdeutschlands. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/68, S. 3 ff. (S. 7 f.).

²¹⁾ Vgl. ND vom 3. Februar 1957, S. 5.

²²⁾ Vgl. F. Berber. Lehrbuch des Völkerrechts, 1. Bd., München-Berlin 1960, S. 139.

Gleichzeitig aber lag in seinen Erläuterungen ein Abrücken von Ulbrichts „Voraussetzungen“ für die Schaffung einer deutschen Konföderation: „Eine solche Konföderation stellen wir uns als einen losen Staatenbund vor. Der Staatenbund bedeutet eine grundsätzliche, dauernde Vereinigung mehrerer unabhängiger Staaten durch einen völkerrechtlichen Vertrag zur gemeinsamen Erreichung umfassender politischer Gesamtzwecke. 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 besteht also keinerlei Herrschaftsverhältnis der beiden Staaten übereinander.“

Damit war die (von Ulbricht erstrebte) Lösung des Systemkonflikts von der Bildung einer Konföderation erst einmal abgekoppelt. Nach Grotewohl war die Bildung einer Konföderation „beileibe nicht . . . ein politischer Idealzustand“, sondern nur ein „Zwischenstadium“, „das die Möglichkeit einer wirklichen Annäherung (beider deutscher Staaten) schaffen kann“. Dementsprechend sollte das Konföderationsorgan, der „Gesamtdeutsche Rat“, weder ein „Organ der Vereinigung“ sein, noch die „Funktion einer Regierung“ ausüben, sondern lediglich eine „Dachorganisation“ darstellen, die „die Möglichkeit der Verhandlungen“ schaffen sollte. Auf diesem Wege sollte es möglich sein „die deutschen Menschen überhaupt einmal wieder dazu zu bringen, daß sie lernen, eine gemeinsame Nation zu sein“²³⁾.

Den regierungsamtlichen Konföderationsvorschlag gab Grotewohl am 27. Juli 1957 bekannt. Danach sollte der „Anfang einer deutschen Konföderation“ ein Abkommen zwischen beiden deutschen Staaten „über die Durchführung einer gemeinsamen Politik in bestimmten Fragen“ sein; zu diesen zählte er:

- ein Verbot der Lagerung und der Herstellung von Atombomben und -waffen auf dem Boden Deutschlands sowie ein Verbot der Propagierung des Atomkrieges zu vereinbaren;
- das Ausscheiden beider deutscher Staaten aus der NATO und aus dem Warschauer Vertrag sowie die Aufhebung der Wehrpflicht und Vereinbarung über die beiderseitige Truppenstärke;
- gemeinsame oder einzelne Ersuchen an die vier Mächte auf baldige schrittweise Zurückziehung ihrer Truppen aus ganz Deutschland.

²³⁾ Vgl. O. Grotewohls Rede in einer Parteiversammlung der Akademie der Wissenschaften zu Berlin vom 11. Februar 1957. in: ND vom 13. Februar 1957.

Dieser Beginn könnte im weiteren zu Absprachen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Verbindungen, der Zoll- und Währungsangelegenheiten, des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, der mit dem Status von Berlin verbundenen Fragen sowie der Aufhebung des Verbotes demokratischer Parteien und Organisationen in Westdeutschland führen. Der aus Vertretern beider Parlamente zu schaffende Gesamtdeutsche Rat (mit beratendem Charakter) sollte Maßnahmen empfehlen und beschließen, die der schrittweisen Annäherung der beiden deutschen Staaten dienen. Die „von den Körperschaften der Konföderation in gegenseitigem Einvernehmen angenommenen Empfehlungen und Beschlüsse“ sollten von beiden deutschen Regierungen „nur freiwillig durchgeführt werden“. Die Konföderation wurde so als „konkreter Weg der allmählichen Annäherung beider deutscher Staaten“ verstanden²⁴⁾.

Die (sofortige) Lösung des Systemkonfliktes blieb auch in diesem regierungsamtlichen Vorschlag ausgeklammert²⁵⁾. Die Wiedervereinigung blieb als Perspektive im Visier: „Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik macht darum diesen Vorschlag aus tiefer nationaler Verantwortung. Sie hat niemals daran gedacht und denkt nicht daran, sich mit der Existenz zweier deutscher Staaten abzufinden. Sie kämpft gemeinsam mit allen deutschen Patrioten unermüdlich für die Erreichung des hohen Zieles der Wiedervereinigung Deutschlands.“ Ein deutscher Staatenbund würde die (von ihm) „unabhängige Schaffung einer kontrollierten Zone der Begrenzung der Streitkräfte und Rüstungen sowie den Abschluß eines gesamt-europäischen kollektiven Sicherheitsvertrages erleichtern“²⁶⁾.

Für die weitere Präsentation des Konföderationsvorschlages ist in der Folgezeit charakteristisch, daß der Verzicht auf gesellschaftspolitische Umstrukturierungen der Bundesrepublik als Voraussetzung der Konföderationsbildung seitens der DDR mehrfach betont wird²⁷⁾, daß die Sowjetunion den DDR-Konföderationsvorschlag mehrfach öffent-

²⁴⁾ Der Weg der deutschen Nation zur Sicherung des Friedens und der Wiedervereinigung Deutschlands, in: ND vom 28. Juli 1957.

²⁵⁾ Es hieß in der Regierungserklärung vom 27. Juli 1957: „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.“ In einer Zeit der das ganze Deutschland einbeziehenden innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den deutschen Parteien war der dann nachfolgende Satz eine Selbstverständlichkeit: Die Regierung der DDR erklärte, „daß sie selbstverständlich den friedlichen, demokratischen und sozialistischen für den einzig richtigen Weg der Entwicklung ganz Deutschlands hält“.

²⁶⁾ Sämtliche Zitate aus ND vom 28. Juli 1957.

²⁷⁾ Vgl. die Zitate bei Hacker (Anm. 20), S. 10.

lich unterstützt und dabei sogar die völkerrechtliche Anerkennung der DDR nicht zur Bedingung macht²⁸⁾. Ulbricht selbst erklärte zur Anerkennungsfrage: „Als der Vorschlag der Konföderation gemacht wurde, gingen wir davon aus, einen realen Weg zur Wiedervereinigung zu finden und zu beschreiten. Wir haben nicht die Frage gestellt, daß man bei Verhandlungen über die Wiedervereinigung die DDR diplomatisch anerkennen muß. Wenn man das von Bonn nicht wünscht, dann werden wir die Bonner Regierung auch nicht diplomatisch anerkennen. Also stehen wir dann auf Parität. Das ist also keine Diskussionsfrage für uns.“²⁹⁾

Nachdem der DDR-Führung klar geworden war, daß der Konföderationsplan auf der bilateralen Ebene zwischen beiden deutschen Staaten nicht vorankam, weil die Bundesregierung für ihn nicht zu gewinnen war, setzte eine neue Phase ein, die man als politische Multilateralisierung des Konföderationsvorschlages bezeichnen kann. Sie erfolgte durch seine Verknüpfung mit der Forderung nach Abschluß des deutschen Friedensvertrages. Auf dem V. Parteitag der SED im Juli 1958 wurde diese Forderung von Ulbricht mit Nachdruck erhoben. In den sechs Punkten über die Grundlagen des Friedensvertrages, die alsbald in dem sowjetischen Friedensvertragsentwurf 1959 wieder auftauchen sollten, nannte Ulbricht in seinem Parteitagsreferat an erster Stelle: „Deutschland wird auf dem Wege der Herstellung der Konföderation der beiden deutschen Staaten ein friedliebender, demokratischer und unabhängiger Staat.“³⁰⁾ Nachdem der sowjetische Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959 veröffentlicht worden war³¹⁾, verknüpfte Ulbricht auf einer ZK-Tagung sogleich wieder beide Vertragspläne: „Die Schaffung eines Friedensvertrages mit Deutschland gibt nun den Bemühungen der friedliebenden, demokratischen Kräfte in Deutschland, durch die Bildung einer Konföderation der beiden deutschen Staaten zur Wiedervereinigung zu gelangen, neuen Auftrieb.“³²⁾

Die Bildung der Konföderation, so hieß es nun, „steht im Zusammenhang mit der Erfüllung der Hauptforderungen des Friedensvertrages“. Zu diesen „Hauptforderungen“ zählte Ulbricht „die umfassende Demokratisierung des gesellschaftlich-politischen Lebens in Deutschland“ sowie jene drei Komplexe, die schon im regierungsamtlichen Konföderationsvorschlag vom 27. Juli 1957 genannt worden waren (Kernwaffenfreiheit beider deutscher Staaten, Abzug aller ausländischen Truppen, Austritt beider deutscher Staaten aus den Militärpakten), und zwar seinerzeit als Gegenstand eines

bilateralen deutsch/deutschen Abkommens „über die Durchführung einer gemeinsamen Politik“. Ulbricht präziserte nunmehr die Organstruktur der Konföderation. Der Gesamtdeutsche Rat (bestehend aus 100 Mitgliedern, paritätisch besetzt und ernannt aus der Mitte der beiden Parlamente) sollte „oberstes Organ“ der Konföderation werden. Der Gesamtdeutsche Rat sollte „ein Vollzugsorgan“ wählen — „das Präsidium des Rates“. Zudem sollte der Rat „Kommissionen und Ausschüsse“ zur Vorbereitung der verschiedenen Fragen bilden. Der Gesamtdeutsche Rat war als Repräsentationsorgan gegenüber Drittstaaten gedacht: In der ersten Periode seiner Tätigkeit sollten zu seinen Aufgaben die „Unterzeichnung des Friedensvertrages im Namen der Konföderation“ sowie die „Verbindung zu den anderen Friedensvertragspartnern“ im Zuge der Durchführung des Friedensvertrages gehören. In der Folgezeit sollte der Aufgabenbereich des Rates „eventuell“ erweitert werden durch den Abschluß weiterer Verträge mit Drittstaaten (Außenhandel, Seeschifffahrt, Zugang zu den Weltmärkten, Beitritt zu internationalen Organisationen, die UNO-Sonderorganisationen eingeschlossen). Außerdem sollte sich der Gesamtdeutsche Rat mit der Regelung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten befassen, wofür die Kommissionen als Hilfsorgane für die einzelnen Sachbereiche (militärische Fragen, innerdeutscher Handel, gegenseitige Verrechnungen, Valutaverkehr, Transport- und Güterverkehr, Arbeitsfragen, Sozialversicherung, Kultur, Statistik) gebildet werden sollten. Das Handlungsinstrumentarium in den zwischen deutschen Beziehungen sollte sich auf Empfehlungen an beide deutsche Regierungen beschränken.

Die Konföderation war zwar als längerfristige Lösung, aber doch immer auch noch nur als Zwischenlösung gedacht; sie sollte enden mit der Durchführung des Friedensvertrages und nach erfolgter Wiedervereinigung. Deshalb sollte zu den Kompetenzen der Konföderation auch die Vorbereitung gesamtdeutscher Wahlen zur Nationalversammlung gehören, zu welchem Zweck „beim Rat“ der Konföderation „ein besonderes Organ“ gebildet werden könnte, „das sich auch mit den Fragen der Ausarbeitung der Verfassung für den künftigen einheitlichen deutschen Staat“ beschäftigen sollte³³⁾.

Die hier referierten Ausführungen Ulbrichts auf der ZK-Tagung im Januar 1959 bilden zusammen mit Grotewohls Regierungserklärung vom 27. Juli 1957 den eigentlichen Konföderationsvorschlag der DDR. Nachdem die Bonner Bundesregierung sich dem Vorschlag nicht zugänglich zeigte, wurde mehr und mehr die westdeutsche Opposition zum Adressaten des Vorschlages, sicher in der Hoffnung, sie würde zugunsten des Konföderationsvorschlages

²⁸⁾ Vgl. ebda., S. 11.

²⁹⁾ ND vom 21. Oktober 1958, S. 2.

³⁰⁾ ND vom 11. Juli 1958.

³¹⁾ Text des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs vom 10. Januar 1959, in: Europa-Archiv, 1959, D 21 ff.

³²⁾ ND vom 18. Januar 1959.

³³⁾ ND vom 18. Januar 1959, S. 4.

mehrheitsbildend wirken können. Die Forderung, Beratungen auf Regierungsebene durchzuführen, blieb natürlich auf der Tagesordnung, aber zusätzlich wurden — so von Ulbricht auf dem V. Parteitag der SED im Juli 1958 — ein „öffentlicher Meinungsaustausch über die Annäherung der beiden deutschen Staaten und die Bildung einer Konföderation als Weg zur Wiedervereinigung unseres Vaterlandes“ sowie „Beratungen zwischen Vertretern des Zentralkomitees der SED und des Parteivorstandes der SPD über den Weg zur Konföderation beider deutscher Staaten und zur Wiedervereinigung“ vorgeschlagen³⁴⁾. Der von der SPD am 18. März 1959 vorgelegte „Deutschlandplan“ löste in Ost-Berlin positive Reaktionen aus³⁵⁾. Im April 1960 wandte sich das ZK der SED in einem offenen Brief „an die Arbeiterschaft Westdeutschlands“, der „fünf Gemeinsamkeiten der Arbeiter ganz Deutschlands“ hervorhob (die „Aktionsgemeinschaft der Arbeiterklasse“; „Erhaltung des Friedens“; „als Arbeiter können wir uns niemals damit abfinden, daß unsere Klasse und unser Deutschland für alle Ewigkeit gespalten bleibt“; „der Wunsch nach besserem Leben und sozialen und kulturellen Aufstieg“; die Völkerfreundschaft) und der unter der Überschrift „Der große nationale Kompromiß“ zum Systemkonflikt als Hemmnis der Wiedervereinigung folgendes ausführte: „Das Problem liegt ja nicht im Vorhandensein zweier gesellschaftlicher Systeme in Deutschland, sondern in der Tatsache, daß der heutige westdeutsche Staat ein militaristischer Staat mit aggressiven Plänen ist, während die DDR ein sozialistischer Friedensstaat ist. . . . Natürlich ist die Frage des Vorhandenseins zweier gesellschaftlicher Systeme in Deutschland ein Problem, das nicht einfach zu lösen ist. Aber wenn wir nicht auf die Wiedervereinigung verzichten oder miteinander Krieg führen wollen, bleibt doch gar keine andere Möglichkeit, als trotz der Verschiedenheit unserer Gesellschaftsordnungen in einer deutschen Konföderation die maximale Annäherung der beiden deutschen Staaten und ihre friedliche Zusammenarbeit zur Überwindung der Spaltung zu sichern. Im Rahmen dieser friedlichen Zusammenarbeit der beiden deutschen Staaten werden die beiden gesellschaftlichen Systeme miteinander wetteifern und zeigen, welches am meisten für das deutsche Volk zu leisten vermag.“ Der offene Brief bezeichnete den solcherart gekennzeichneten „nationalen Kompromiß“ als den „zentralen Gedanke(n) der Konföderation, eines deutschen Staatenbundes, in dem beide deutsche Staaten gleichberechtigt miteinander verbunden sind“³⁶⁾.

Auch nach dem Scheitern der Genfer Außenministerkonferenz von 1959 hielt also die DDR den Konföderationsvorschlag aufrecht. Bald aber sollte

der Gipfel der Konföderationspolitik überschritten sein. Wenige Wochen nach dem Offenen Brief „an die Arbeiter Westdeutschlands“ hielt Herbert Wehner seine bis heute berühmte Bundestagsrede vom 30. Juni 1960, in der er u. a. den Deutschlandplan der SPD als „eine Sache der Vergangenheit“ bezeichnete³⁷⁾. Die bittere Enttäuschung der SED über diesen Stellungswechsel der SPD kam in einem weiteren Offenen Brief vom 16. Juli 1960 zum Ausdruck: „Der 30. Juni 1960 ist ein schwarzer Tag für die Sozialdemokratische Partei Deutschlands“³⁸⁾. Nunmehr ohne jeglichen potentiellen Verbündeten unter den politisch bedeutsamen Parteien der Bundesrepublik verengte die SED ihre aktuelle Deutschlandpolitik auf die „Lösung der West-Berlin-Frage“. Der Konföderationsvorschlag, verbunden mit dem deutschen Friedensvertrag, wurde Anfang Juli 1961 kurz vor dem Bau der Berliner Mauer noch einmal groß herausgestellt in dem Beschluß der Volkskammer über den „Deutschen Friedensplan“³⁹⁾. Der Mauerbau am 13. August 1961 war der Hammerschlag, der das doppelte Scheitern deutscher Deutschlandpolitik drastisch signalisierte. Mit der Wiedervereinigung durch freie Wahlen war es nunmehr vorbei, und ebenso waren die Konföderationspläne der SED gescheitert. Nach dem Mauerbau gab es noch einige Konföderationsreprise, die aber nur noch den Abgang der Konföderationsidee darstellen: Das „Nationale Dokument“ des Nationalrates beschäftigte sich nochmals ausführlich mit ihr⁴⁰⁾, das Parteiprogramm der SED vom Januar 1963 griff sie noch einmal auf⁴¹⁾. Hinter der Mauer erstarrt oder — so man will — verbittert geworden, fiel Ulbricht wieder in die Anfangsphase seines Konföderationsvorschlages zurück, indem er Kataloge von Vorbedingungen aufstellte, die erfüllt sein müßten, bevor die Bundesrepublik überhaupt „konföderationsfähig“ würde; der Systemkonflikt wurde zu Lasten der Staatenbundsidee wieder in den Vordergrund gestellt⁴²⁾. Dies ließ den versteckten Rückzug vom Konföderationsvorschlag deutlich werden.

Die Streichung des Konföderationsvorschlages der DDR kam schließlich in ihrer neuen Verfassung vom 9. April 1968 zum Ausdruck, die in ihrem deutschlandpolitischen Artikel 8 die Konföderation nicht mehr erwähnte. Und schließlich sollen nach dem neuen Parteiprogramm der SED vom Mai 1976 „angesichts des grundlegenden Gegensatzes der Gesellschaftsordnungen“ in beiden deut-

37) Dt. BT Sten. Ber. 3. Wahlp., 122. Sitzg., S. 7052 ff.

38) ND vom 16. Juli 1960.

39) ND vom 7. Juli 1961.

40) ND vom 27. März 1962. Text auch in A. Riklin/K. Westen, Selbstzeugnisse des SED-Regimes, Köln 1963, S. 45–48.

41) Ebda., S. 105 f. und ND vom 25. Januar 1963.

42) Vgl. z. B. Ulbrichts Rede zum 20. Jahrestag der Zwangverschmelzung von KPD/SPD zur SED am 21. April 1966, ND vom 22. April 1966 sowie Hacker (Anm. 20), S. 17 ff.

34) ND vom 12. Juli 1958.

35) Vgl. die Zitate bei Hacker (Anm. 20), S. 14.

36) ND vom 17. April 1960.

schen Staaten die Beziehungen zwischen ihnen nur noch „als Beziehungen zwischen souveränen Staaten . . . auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz und der Normen des Völkerrechts entwickelt werden“ können. Das Parteipro-

gramm formuliert die deutschlandpolitische Linie, die sich im Zuge der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag herauskristallisiert hatte; auf dieser Linie lag kein Konföderationsvorschlag mehr — von der Wiedervereinigung ganz zu schweigen.

III. Die westdeutschen Argumente gegen die Deutsche Konföderation 1956—1966

Die von der Bundesregierung und den sie unterstützenden Publizisten seinerzeit gegen den Konföderationsvorschlag vorgetragene Gründe erklären sich sämtlich aus der damaligen politischen Grundhaltung des „kalten Bürgerkrieges“, in dem die rivalisierenden Regierungen den Macht- und Systemkonflikt ausschließlich zu ihren Gunsten zu lösen anstrebten. Diese Grundhaltung ließ keinen Raum für einen „nationalen Kompromiß“. Waren auch Teile der westdeutschen politischen Öffentlichkeit dazu bereit (Deutschlandpläne der SPD und der FDP), so waren doch die Entscheidungsträger in der Bundesregierung ausschlaggebend, und diese setzten auf die letztendliche kompromißlose Durchsetzung ihrer deutschlandpolitischen Ziele. Wie die weitere Geschichte zeigte, unterlag die Bundesregierung dabei einer grandiosen Fehleinschätzung der Stärke ihrer Position. In der historischen Retrospektive drängt sich — *crum grano salis* — die alte Fabel auf, in der der Fuchs mit einem Fleischbatzen im Maul sich in einem klaren Flußwasser gespiegelt sieht, gierig nach dem ihm größer erscheinenden Fleischbatzen im Wasser schnappt, wobei er den Batzen in seinem Maul in den Fluten des Flusses verliert. *Cum grano salis*, weil der Fuchs in Bonn den Konföderationsbatzen noch nicht zwischen den Zähnen hatte, er lag aber immerhin am Ufer. Er verschmähte ihn, um des größeren Batzens der Wiedervereinigung willen; diesen bekam er nicht, derweil jener am Ufer verdarb.

Die Argumente der westdeutschen Konföderationsgegner waren schon damals für viele Deutsche ein Ärgernis (freilich nicht für die westdeutsche regierungstragende Mehrheit); inzwischen haben die deutschlandpolitischen Konjunkturen ihren Kurswert zum größten Teil ins Bodenlose absinken lassen:

— das Argument, die Existenz eines zweiten deutschen Staates anzuerkennen, wäre ein zu hoher Preis⁴³⁾. Die Anerkennung der DDR durch Drittstaaten ließ sich nicht verhindern, und die Bundesrepublik hat den Preis entrichtet für die im Vergleich zu einer Konföderation sicher geringere Gegenleistung des Grundlagenvertrages;

— das Argument der mangelnden (demokratischen) Legitimität der DDR-Regierung⁴⁴⁾ — ein im „kalten Bürgerkrieg“ verständliches, gegenüber Drittstaaten aber sonst nicht benutztes Argument. Das Effektivitätsprinzip hat sich gegenüber dem Legitimitätsprinzip inzwischen auch im deutsch/deutschen Verhältnis durchgesetzt;

— das Argument, „in der sowjetisch besetzten Zone (würde) alles beim alten bleiben“⁴⁵⁾, eine Konföderation biete „der Bundesrepublik keine ernsthafte Chance, die Sowjetzone allmählich zu assimilieren“⁴⁶⁾. Die Chance, über die Konföderation in einem längeren Annäherungsprozeß vielleicht auf eine Synthese hinzuarbeiten, wurde nicht gesehen bzw. hatte im strikt antagonistischen Systemdenken keinen Platz; die Chance einer „Assimilierung“, das heißt der Anschluß der DDR war damals wie heute nicht vorhanden;

— das Argument, das Endergebnis der Konföderation „könnte tatsächlich nur die kommunistische Gleichschaltung der Bundesrepublik sein“⁴⁷⁾. Das war Stimmungsmache für die westdeutsche Bevölkerung; das Argument läßt sich schon allein aus der von der DDR vorgeschlagenen Konstruktion der Konföderation (nur Empfehlungskompetenzen bei Aufrechterhaltung der Entscheidungsfreiheit bei der Regierungen) nicht halten;

— das Argument, die Vier-Mächte-Verantwortung für die Wiedervereinigung würde aufgehoben⁴⁸⁾. Davon war in den Konföderationsvorschlägen nicht die Rede; die Vier-Mächte-Rechte hätten allenfalls durch den Friedensvertrag aufgehoben werden können und auch darin wäre eine Unterstützungsklausel für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands denkbar gewesen, der sowjetische Friedensvertragsentwurf (Art. 22) von 1959 enthielt sie schon;

— das Argument, die Herstellung der Einheit Deutschlands (auf dem Weg der Konföderation) sei

⁴³⁾ W. G. Grewe, Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, S. 268.

⁴⁴⁾ Regierungserklärung des Bundesaußenministers von Brentano, in: Dokumentation der Deutschlandfrage, hrsg. v. H. von Siegler, S. 764.

⁴⁵⁾ Ebda.

⁴⁶⁾ Grewe (Anm. 43), S. 268.

⁴⁷⁾ Ebda., S. 268.

⁴⁸⁾ Ebda., Regierungserklärung von Brentanos (Anm. 44), S. 19.

„nicht Sache zweier Regierungen“. Sie läge vielmehr „in der ausschließlichen Zuständigkeit des ganzen deutschen Volkes“⁴⁹⁾. Der damit gegebene Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht ist bis heute richtig, nur entbindet die bloße Berufung auf ihn die ämtierenden Regierungen nicht davon, nach Wegen zur Realisierung dieses Selbstbestimmungsrechts zu suchen; daß der damals eingeschlagene Weg bis heute nicht zum Ziel geführt hat, dürfte unstrittig sein; damit fällt auch das nächste Argument:

– das Argument, die Konföderation sei „nicht der geeignete Weg zur Wiedervereinigung“, sie würde vielmehr dazu beitragen, „die Teilung Deutschlands auf unbestimmte Zeit zu verhärten“⁵⁰⁾. Ob die Konföderation zur Wiedervereinigung geführt haben würde, ist eine spekulative Frage, daß aber der eingeschlagene Weg der Einforderung freier gesamtdeutscher Wahlen und der Forderung nach freier Bündnisoption des wiedervereinigten Deutschlands nicht zum Ziele geführt hat, ist inzwischen geschichtsnotorisch.

Die westdeutschen Konföderationsgegner bemühten auch die Geschichte: Die historischen Erfahrungen mit Konföderationen seien „wenig ermutigend“; so habe die amerikanische Konföderation von 1776 bis 1787/89 „nur wenige Jahre Bestand“ gehabt, weil sie dann in einen Bundesstaat verwandelt worden sei⁵¹⁾. Wohlgemerkt, dies wurde als Argument gegen die deutsche Konföderation angeführt, während diese Erfahrung doch gerade für die Konföderation spricht, sofern man sie als Durchgangsstadium zum Bundesstaat betrachtet. Gleiches gilt für den Übergang der Schweizer Konföderation in den Schweizer Bundesstaat.

Hat hingegen eine Konföderation lange bestanden – wie der Deutsche Bund – so wurde das historische Argument einfach gewendet: er habe nur eines erreicht: „die wirkliche nationale Einigung Deutschlands wurde für 55 Jahre verzögert“⁵²⁾. So wurde dem Deutschen Bund angelastet, was in Wirklichkeit dem preußisch-österreichischen Antagonismus, vor allem aber der Schwäche der demokratisch-nationalen Einigungsbewegung, zu verdanken war. Diesen politisch-aktuellen und historischen Argumenten wurde ein dogmatisch tiefgründiger erscheinendes hinzugefügt. Brentano formulierte es so: „Was soll eine Konföderation zwischen einer Demokratie und einer kommunistischen Diktatur? Schon wegen des inneren Widerspruchs der

staatstragenden Idee wäre eine solche Konföderation zur Aktionsunfähigkeit verurteilt.“⁵³⁾

Schuster brachte diese Position auf den Begriff. Die Voraussetzung einer funktionierenden Konföderation seien „drei Gleichheiten“:

- gesellschaftliche Homogenität,
- außenpolitische Solidarität und
- ideologische Kompatibilität.

Alle drei fehlten im Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten⁵⁴⁾. Dieser Schustersche Leisten, die Gleichheits-Trias, wurde von anderen westdeutschen Konföderationsgegnern immer wieder gern eingespannt, und zwar gleichsam um den Schlußakkord einer Ablehnungs-Suada zum Tönen zu bringen, als dröhnenden Paukenschlag gegen alle potentiellen Konföderationsbefürworter⁵⁵⁾, auch soweit sie im befreundeten westlichen Ausland auftraten, wie zum Beispiel in einer Studie des Pariser Centre d'Etudes de Politique Etrangère von 1967⁵⁶⁾.

Wenn Schusters These stimmen würde, gäbe es keine universellen internationalen Organisationen, keine UNO und keine ihrer Sonderorganisationen. Diese Staatenverbindungen funktionieren alle, wenn auch nicht immer exzellent, obwohl keine von ihnen die „drei Gleichheiten“ vorweisen kann. Diese Trias ist sicher günstig, wenn auch noch keineswegs eine Garantie, für einen besonders gut funktionierenden Staatenbund; fehlt die Trias, oder das eine oder andere Element, wird die Zusammenarbeit in einer Konföderation schwieriger sein, aber nicht notwendig völlig unmöglich. Trotz gesellschaftlicher Inhomogenität und ideologischer Inkompatibilität kann es außenpolitische Solidarität gegenüber Drittstaaten geben, und beide müssen die interne Zusammenarbeit zwischen den Konföderationsmitgliedern keineswegs verunmöglichen. Für einen Bundesstaat mögen Schusters „drei Gleichheiten“ als Voraussetzungen seiner Bildung gelten. Es ist bezeichnend, daß ein Autor, der die „verfassungsmäßige Homogenität“ als Voraussetzung einer deutschen Konföderation verlangte, keine Satzung eines modernen Staatenbundes zitieren konnte, in der diese Homogenität gefordert wird; zitiert wurden dagegen nur eine Reihe von Staatsverfassungen⁵⁷⁾; eine deutsche Konföderationsakte wäre aber keine Staatsverfassung, zumindestens nicht so gleich.

⁴⁹⁾ Regierungserklärung von Brentanos (Anm. 44), S. 741.

⁵⁰⁾ Schuster (Anm. 13), S. 356.

⁵¹⁾ Vgl. Hacker (Anm. 20), S. 29.

⁵²⁾ Text in: Europa-Archiv, (1968), S. 51 ff.; sowie dazu H. Handzik, Der „Deutsche Bund“ – Ein Modell für die Regelung der innerdeutschen Beziehungen?, S. 793 ff. (S. 802).

⁵³⁾ Grewe (Anm. 43), S. 265.

IV. Der Begriff der Konföderation

Im Völkerrecht bezeichnet Konföderation einen paritätischen, das heißt einen auf der Basis der Gleichberechtigung seiner Mitglieder erfolgenden, organisierten, institutionell verfestigten und auf Dauer angelegten rechtlichen Zusammenschluß zweier oder mehrerer Staaten zur Erreichung umfassender Zwecke. Durch die Organisiertheit unterscheidet sich ein solcher als Staatenverbindung oder Staatenbund bezeichneter Zusammenschluß von bloßen „Vertragsgemeinschaften“; durch die umfassenden Zwecke unterscheidet er sich von den als internationale Organisationen bezeichneten Staatenverbindungen, deren Zwecke weniger umfassend, das heißt auf spezielle Aufgaben gerichtet sind.

Die sich in einer Konföderation zusammenschließenden Staaten behalten ihre Völkerrechtssubjektivität. An die Seite der Völkerrechtssubjektivität der Mitgliedstaaten tritt aber auch die Völkerrechtssubjektivität der Konföderation selbst. Die Konföderation kann daher auf der völkerrechtlichen Ebene handelnd auftreten. Dabei bestimmt sich der Umfang ihrer Handlungsfähigkeit nach den ihr durch die Konföderationsakte übertragenen Kompetenzen⁵⁸⁾. Seit dem Abschluß des Grundlagenvertrages und seiner Folgeverträge bestehen zwischen beiden deutschen Staaten bloße „Vertragsgemeinschaften“. Davon würde sich eine deutsche Konföderation durch die Institutionalisierung der Zusammenarbeit und durch eine Ausweitung der Gebiete der Zusammenarbeit unterscheiden. Die Institutionalisierung be-

deutet die Schaffung von Organen (Kommission, Ausschüssen, Beratungen, Ämter, möglicherweise auch ein parlamentarisches Gremium und ein Präsidialorgan), durch die die Konföderation (als Völkerrechtssubjekt) nach Maßgabe der diesen Organen übertragenen Kompetenzen handlungsfähig würde. Diese Kompetenzen könnten (zunächst) auf bloße Beratungen und Empfehlungen beschränkt sein, aber auch (später und für die einzelnen Sachgebiete durchaus unterschiedlich) auf für die Mitgliedstaaten der Konföderation verbindliche Beschlüsse erweitert werden.

Die Aufgabengebiete der Konföderation könnten im Prinzip alle Felder staatlicher Tätigkeit betreffen – von der Förderung von Sport und Touristik (eine gemeinsame Olympia-Mannschaft und eine Fußball-Konföderations-Liga würden schlagartig und nachhaltig das „Konföderations-Bewußtsein“ aller Deutschen begründen), von Verkehr und Post (eine gemeinsame Bahn- und Postverwaltung würde einen ungeheuren Modernisierungsschub für Reichsbahn und Deutsche Post der DDR und einen Boom der Zuliefererindustrie der Bundesrepublik bedeuten), vom Umweltschutz und Gesundheitswesen über Kultur und Wissenschaft, Arbeit und Soziales, Entwicklungspolitik, Wirtschaft und Finanzen bis hin zu Außenpolitik, Abrüstung und Verteidigung. Inneres und Justizwesen dürften sich hingegen kaum für eine institutionelle Zusammenarbeit eignen und schon gar nicht Verfassungsschutz hüben und Staatssicherheit drüben.

V. Der politische Zweck einer deutschen Konföderationspolitik

Warum bisher nur „Vertragsgemeinschaften“ zwischen beiden deutschen Staaten als „das Machbare“ angesehen werden, dafür sind hauptsächlich drei Gründe aus der deutschlandpolitischen Diskussion herauschälbar. Zwei wurden während des Honecker-Besuches von beiden deutschen Staatschefs genannt: „die Unvereinbarkeit der politischen Ordnungen beider Staaten“, also der sogenannte Systemkonflikt und „die verschiedene Bündniszugehörigkeit“. Beide sollen die Grenzen der deutschen Möglichkeiten abstecken⁵⁹⁾.

⁵⁸⁾ Vgl. O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München u. a., 1983², S. 178–181; Berber (Anm. 22), S. 13.

⁵⁹⁾ So Bundeskanzler Kohl in seiner Redoute-Rede. Erich Honecker sagte bei gleicher Gelegenheit mit anderen Worten dasselbe: Die Entwicklung der deutsch/deutschen Beziehungen sei „von den Realitäten dieser Welt gekennzeichnet und sie bedeuten, daß Sozialismus und Kapitalismus sich ebenso wenig vereinigen lassen wie Feuer und Wasser. Bei alledem gehen wir davon aus, daß beiden deutschen Staaten, fest eingefügt in die mächtigsten Militärkoalitionen dieser Zeit, die Verpflichtung zukommt, besonders aktiv zu Frieden, Abrüstung und Entspannung beizutragen.“ ND vom 8. September 1987.

Der dritte Grund kann als Sonderweg-Syndrom bezeichnet werden, das sich schon seit geraumer Zeit bei der SPD bemerkbar machte⁶⁰⁾ und das heftig aufbrach bei der Reaktion auf die Vorlage der Thesen Friedmanns⁶¹⁾. Es ist von der Vorstellung geprägt, die Deutschen dürften nicht „aus der Reihe tanzen“ sondern nur in ihren Bündnissen handeln, es dürfe keine „isolierte Lösung“ der deutschen Frage, sondern nur eine europäische geben, die Deutschen müßten „berechenbar“ bleiben. Nur eine deutsche Konföderation, so die Vorstellung, hebe nicht die Spaltung Europas auf. Daß die Historiker-These vom „deutschen Sonderweg“ selbst auf wackligen Füßen steht, weil es einen europäischen „Normalweg“ nicht gegeben hat⁶²⁾, wird dabei ebensowenig

⁶⁰⁾ Vgl. z. B. den Abschnitt „Deutschland“ im Irseer Entwurf für ein neues Grundsatzprogramm der SPD.

⁶¹⁾ Vgl. z. B. die Reaktion der Bundesministerin für innerdeutsche Beziehungen, Wilms, in: Der Tagesspiegel vom 17. Mai 1987.

⁶²⁾ Vgl. hierzu Grebing/von der Brölie-Lewien/Franzen, Der „deutsche Sonderweg“ in Europa 1806–1945. Eine Kritik, Stuttgart 1986.

zur Kenntnis genommen wie Überlegungen in der Richtung angestellt werden, ob aus der gegenwärtigen deutschen Sonderlage der staatlichen und der politischen Ordnung sowie der Bündniszugehörigkeit nach gespaltenen deutschen Nation und des Fortbestands kriegsvölkerrechtlicher Positionen der vier Siegermächte in Deutschland nicht deutsche Sonderanstrengungen und -leistungen für die künftige Sicherung des europäischen Friedens am Platze und an der Zeit sind, die über die bisherigen hinausgehen.

Der Rückblick auf die alten Konföderationsvorschläge der DDR zeigt in deren Verknüpfungen mit der Forderung nach Abschluß des deutschen Friedensvertrages und der Forderung nach einem kollektiven Sicherheitssystem für Europa, daß es schon damals nicht bloß um deutsche Angelegenheiten ging; neben dem bilateralen hatte der Konföderationsvorschlag auch seine multilateralen Aspekte. Auch bei einer aktuellen deutschen Konföderationspolitik ginge es nicht um eine „isolierte Lösung“, sondern um eine Verbindung beider Aspekte.

1. Der bilaterale Aspekt: der nationale Kompromiß

Der übergreifende politische Zweck einer aktuellen Konföderationspolitik kann durchaus wie im DDR-Konföderations-Vorschlag von 1956/66 als „der nationale Kompromiß“ bezeichnet werden. Was heißt das heute? Die Entwicklung der nationalen Frage hat nach Konstituierung beider deutscher Teilstaaten folgende Stufen durchlaufen: In den Jahren des Kalten Krieges tobte in Deutschland der „kalte Bürgerkrieg“, in dem zwei deutsche Regierungen mit unterschiedlichen politischen Ordnungsvorstellungen um die Beherrschung ganz Deutschlands rivalisierten. Die Wiedervereinigung war das Ziel aller, aber jeweils unter dem Zeichen der eigenen politischen Ordnungsvorstellungen. Diese Phase wurde durch den Abschluß des Grundlagenvertrages beendet. Er bedeutete gewissermaßen einen Friedensschluß; beide Regierungen beschränkten ihren Herrschaftsanspruch auf ihren Teilstaat, klammerten die Lösung der nationalen Frage, über die sie nunmehr „unterschiedliche Auffassungen“ registrierten, aus und legten die Basis für die Entwicklung der so begründeten „Vertragsgemeinschaft“, die in Gestalt der Folgeverträge zum Grundlagenvertrag auch tatsächlich erfolgte und deren letzte Elemente die anlässlich des Honecker-Besuchs unterzeichneten Abkommen auf den Gebieten der Wissenschaft und Technik, des Umweltschutzes und des Strahlenschutzes⁶³ sind.

Heute bestehen hinsichtlich der Lösung der nationalen Frage unter den Deutschen zwei extreme Zielprojektionen, die hier nicht bestimmten Parteien oder Regierungen zugerechnet werden sollen, weil

sie sich, offen oder heimlich vertreten, in allen Gruppierungen finden. Die einen nehmen Abschied vom Ziel der staatlichen Einheit der Deutschen, plädieren für eine endgültige Zweistaatlichkeit und die Pflege der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten allein auf der Basis des Völkerrechts. Die anderen halten am Ziel der staatlichen Einheit der Deutschen (Wiedervereinigung) fest und fordern oder erwarten die Rekonstituierung des deutschen Nationalstaates noch immer durch einen Akt freier Selbstbestimmung des deutschen Volkes (freie Wahlen und freie bündnispolitische Option). Der Akt freier Selbstbestimmung ist, aller rituellen Einforderung zum Trotz, seit Jahrzehnten aus den bekannten Gründen nicht zu haben; die endgültige Zweistaatlichkeit auch nicht, weil die Bundesregierung — und zwar in richtiger Einschätzung des Mehrheitswillens der Deutschen — sie ablehnt. So bleibt alles in der Schwebe, mit der Folge, daß im Innern die Deutschen sich um ihre deutschlandpolitischen Ziele weiter streiten und in der Außenwelt die Irritation der Nachbarn über die eigentlichen Absichten der Deutschen und ihren endgültigen Platz im europäischen Staatenbund, kurz: über ihre „Berechenbarkeit“ bestehenbleibt.

Wäre es nicht im Interesse des inneren Friedens und der Klarstellung des deutschen Beitrags für eine dauerhafte europäische Friedensordnung erforderlich, daß sich die Deutschen auf einen mittleren Weg zwischen den Extremen ihrer Zielsetzungen in der nationalen Frage zusammenfinden? Ein solcher mittlerer Weg wäre die Deutsche Konföderation. Sie würde — von den Extrempositionen her gesehen positiv — die Existenz beider deutscher Staaten erhalten, aber durch ihre institutionelle Verbindung eine größere Nähe zwischen beiden Staaten und zwischen den Deutschen dauerhaft sichern können. Sie würde aber auch — von den Extrempositionen her gesehen negativ — weder die endgültige staatliche Trennung noch die Wiedervereinigung bedeuten. Würde damit der „Wiedervereinigungsgedanke“ aber nicht „für alle Betroffenen in eine realistische Dimension“ gerückt werden⁶⁴, ebenso wie der bei anderen „Betroffenen“ vorhandene Trennungsgedanke? Die Konföderation wäre der nationale Kompromiß zwischen den Parteigängern des Wiedervereinigungsgedankens und denen des Trennungsgedankens. Wäre eine solche Konföderation nicht „machbar“ wegen der „Unvereinbarkeit der politischen Ordnungen beider Staaten“ (Kohl) bzw. weil „Sozialismus und Kapitalismus sich ebensowenig vereinigen lassen wie Feuer und Wasser“ (Honecker)?

Es geht bei der Konföderation ja gerade nicht um die „Vereinigung“ beider Systeme, nicht um ihre Vermischung. Die Konföderation wäre, um im Bilde zu bleiben, der Kessel, der Feuer und Wasser getrennt

⁶³ Texte dieser Abkommen in Bulletin (Anm. 3).

⁶⁴ So die Einschätzung des Parlamentarischen Staatssekretärs Hennig über die vermuteten Moskauer Überlegungen zu einer deutschen Konföderation, in: FAZ vom 26. Juni 1987.

hält. Die Systemunterschiede mögen einer staatlichen Wiedervereinigung entgegenstehen; für den Gedanken einer deutschen Konföderation sind aber gerade sie das auslösende Moment. Wenn es die Systemunterschiede nicht gäbe, könnte es eine Wiedervereinigung (leichter) geben; weil es aber diese Unterschiede gibt, kann es höchstens eine Konföderation geben. Mit den beiden deutschen Staaten selbst bestünden auch ihre unterschiedlichen politischen Ordnungen in der Konföderation fort. Bestünde dann aber nicht auch der „Systemkonflikt“ fort?

Es muß nun einmal endlich von der immer noch weit verbreiteten Vorstellung Abschied genommen werden, es gebe zwischen den beiden deutschen Staaten einen Systemkonflikt. Vom Vorhandensein unterschiedlicher Systeme in verschiedenen Staaten kann nicht eo ipso auf das Vorhandensein eines Systemkonfliktes geschlossen werden. Vom Systemkonflikt kann nur gesprochen werden, wenn unterschiedliche politische Ordnungsvorstellungen sich gegenseitig zu verdrängen versuchen, miteinander „konfliktieren“. Das war in der Phase des Kalten Krieges der Fall. Davon kann aber seit Abschluß des Grundlagenvertrages nicht mehr die Rede sein, weil in ihm die deutschen Staaten auf die Verdrängung der in dem jeweils anderen Staat herrschenden Ordnungsvorstellungen beiderseits verzichtet haben⁶⁵⁾. Indessen haben Wünsche und Bewußtsein vieler Deutscher diesseits und jenseits der Elbe mit diesem grundsätzlichen Wandel auf der innerdeutschen zwischenstaatlichen Ebene nicht Schritt gehalten; dies erklärt, weshalb noch immer viele vom Systemkonflikt reden. Während des seinerzeitigen Konföderationsvorschlages der DDR hatte die SED ganz richtig einmal gesagt: „Das Problem liegt ja nicht im Vorhandensein zweier gesellschaftlicher Systeme in Deutschland.“⁶⁶⁾

Es liegt darin, ob sich diese beiden Systeme gegenseitig tolerieren oder nicht. Daß die im Grundlagenvertrag bereits vereinbarte gegenseitige Toleranz der Systeme auch im Bewußtsein der Deutschen endlich Wurzeln schlägt, ist sozio-psychologische Bedingung einer aktuellen Konföderationspolitik. Die Peking-Chinesen haben für ihr Verhältnis zu den Taiwan-Chinesen eine nationale Formel gefunden, die sich auch die Deutschen voll zu eigen machen können: „Ein Vaterland und zwei Systeme!“

Gegenseitige Systemtoleranz hieße aber keineswegs Versteinerung der Systeme. Die politischen Ordnun-

gen beider Staaten tragen die Möglichkeiten von Veränderungen in sich. Daß die Deutschen in der Phase der Konfrontation und ihrer bis heute spürbaren Nachwirkungen eher auf den beiderseitigen starren Systemerhalt als auf den Systemwandel fixiert waren, lag, um nochmals Honeckers Metapher zu benutzen, an der Furcht der „Hüter des Wassers“, das Feuer könnte es zum Verdunsten bringen, und an der Furcht der „Hüter des Feuers“, das Wasser könnte es löschen. Garantiert aber eine deutsche Konföderation den Bestand der politischen Ordnungen, so könnte sie doch auch zum Katalysator ihres unverkrampften und gelassenen Wandels werden. Wer die geschichtlichen Prozesse dialektisch betrachtet, kann in beiden deutschen Staaten eine gesellschaftspolitische These und Antithese sehen. Die Konföderation wäre das organisatorische Instrument, aus diesen Gegensätzen vielleicht einmal eine Synthese zu entwickeln.

2. Der multilaterale Aspekt: der deutsche Beitrag zur Neuen Europäischen Friedensordnung

Wie schon der erste Konföderationsvorschlag der DDR, so sollte auch eine aktuelle Konföderationspolitik sich nicht auf die Regelung des bilateralen Verhältnisses beschränken. Die Konföderationspolitik wäre Teil einer gemeinsamen deutschen Politik in Richtung auf eine neue europäische Friedensordnung. In der Konföderation könnte die Verantwortungsgemeinschaft beider deutscher Staaten für den europäischen Frieden vom Schlagwort zur konstruktiven Praxis werden, indem die Deutschen gemeinsame Vorschläge für eine europäische Friedensordnung, für die Überwindung der Spaltung Europas in gegnerische Militärblöcke erarbeiteten. Es ginge um zwei Problemkomplexe, für die die Konföderation zwei ständige Kommissionen bilden könnte. Zunächst würde eine neue europäische Friedensordnung ihren Namen nicht verdienen, solange noch nicht einmal die kriegsvölkerrechtlichen Relikte des Zweiten Weltkrieges abgetragen sind, das heißt, solange die vier Hauptsiegermächte des Zweiten Weltkrieges noch immer als Besatzungsmächte in Deutschland sind⁶⁷⁾ und damit die sowjetischen und amerikanischen Streitkräfte sich in Zentraleuropa unmittelbar gegenüberstehen. Ein Friedensvertrag mit Deutschland ist ja nicht nur wegen der Entzweiung der Siegermächte, sondern auch wegen der Uneinigkeit der Deutschen über den Inhalt des Friedensvertrages nicht zustande gekommen. Hier könnte die Deutsche Konföderation Vorschläge erarbeiten und sie den Siegermächten unterbreiten. Regelungsgegenstände für einen deutschen Frie-

⁶⁵⁾ Maßgebend ist hier der Art. 6 des Grundlagenvertrages, wonach beide Vertragsstaaten von dem Grundsatz ausgehen, „daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten.“

⁶⁶⁾ Vgl. den offenen Brief des ZK der SED, in: ND vom 17. April 1960.

⁶⁷⁾ Vgl. hierzu demnächst Th. Schweisfurth, Deutschland — noch immer ein besetztes Land, in Festschrift für Seidl-Hohenveldern (erscheint 1988).

densvertrag sind noch genügend vorhanden⁶⁸). Neben dem Problem eines militärischen Disengagements sei nur noch eine, jedermann offenkundige Materie hier ausdrücklich genannt: Berlin. Die Deutsche Konföderation hätte Vorschläge zu entwickeln, auf welche Weise der Viermächte-Status Berlins beendet werden sollte, die Stadt in ausschließlich deutsche Hoheit überführt werden und welchen Status sie innerhalb der Deutschen Konföderation — etwa den einer „Hauptstadt singulärer Art“⁶⁹) — einnehmen könnte. Der Nichtabschluss eines deutschen Friedensvertrages ist Teil der ungelösten deutschen Frage und einer der wesentlichen Gründe für die anhaltende Spaltung des Kontinents. Es ist dem Aufbau einer neuen europäischen Friedensordnung nicht gedient, wenn der (west)deutsche Bundeskanzler lediglich konstatiert, die Lösung dieser Frage stünde nicht auf der Tagesordnung der Weltgeschichte. Wer, wenn nicht die Deutschen in ihrer „Verantwortungsgemeinschaft“, hat geradezu die politische Pflicht, sich dafür einzusetzen, daß sie auf diese Tagesordnung kommt?

Der zweite Problemkomplex ist die Überwindung der Spaltung Europas in sicherheitspolitischer, wirtschaftlicher und menschenrechtlicher Hinsicht. Im KSZE-Prozeß ist hier schon einiges auf den Weg gebracht; in den laufenden Verhandlungen zwischen EG und RGW scheint hinsichtlich der Verbindung dieser beiden Wirtschaftsräume einiges auf den Weg zu kommen. Eine gesamteuropäische Politik zur Überwindung der militärischen Blockspaltung ist noch nicht in Sicht, obwohl die Staaten des Warschauer Paktes Jahr für Jahr die schrittweise Auflösung dieser Pakte vorschlagen. Die Deutschen, in beiden Pakten stehend, könnten auf der Basis des

sich in der Konföderation entwickelnden Vertrauens und gegenseitigen Verständnisses sowie vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen paktinternen Kenntnisse gemeinsam sicherheitspolitische Vorschläge⁷⁰) erarbeiten und sich um deren Annahme bei ihren Bündnispartnern bemühen. Dies wäre eine langfristige Aufgabe der deutschen Konföderation, die aber gewiß eher zur Überwindung der Spaltung Europas beitragen würde als die Strategie, die dieses Ziel mittels einer (West-)Europäischen Union der EG-Staaten oder gar einer Reaktivierung der Westeuropäischen Union erreichen zu wollen vorgibt.

Ob dem Abbau der militärischen Blockspaltung Europas auch damit gedient sein könnte, daß beide deutsche Staaten aus den Pakten ausscheiden und sich der Gesellschaft der neutralen Staaten Europas anschließen, wäre ein Thema, das in der ständigen Konföderations-Kommission für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit zu erörtern wäre⁷¹). Wenn Staaten verschiedener Bündniszugehörigkeit auf der KSZE über vertrauensbildende Maßnahmen und demnächst wohl auch über Abrüstungsfragen miteinander verhandeln, dann ist nicht einzusehen, warum die verschiedene Bündniszugehörigkeit der beiden deutschen Staaten diese der Möglichkeiten berauben sollte, in einer Konföderationskommission gemeinsame Vorschläge für Abrüstung und Zusammenarbeit in Europa zu erarbeiten, die den multilateralen Verhandlungen Impulse verleihen könnten. Auf das Ziel einer europäischen Friedensordnung ausgerichtet und als eines ihrer Elemente begriffen, wäre die deutsche Konföderation auch kein deutscher „Sonderweg“, sondern der aus der spezifischen Lage der deutschen Nation heraus entwickelte genuin deutsche Beitrag zur Überwindung der Spaltung Europas.

⁶⁸) Vgl. Th. Schweisfurth, Ohne einen Friedensvertrag wird alles bleiben, wie es ist, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, (1985), S. 76 ff.; W. Fiedler, Viermächte-Verantwortung ohne Friedensvertrag? Zur rechtlichen Funktion eines Friedensvertrages mit Deutschland, in: NJW, (1985), S. 1049 ff.

⁶⁹) So der Historiker Ernst Nolte in einem Vortrag „Das geteilte Berlin und die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg“, in: Der Tagesspiegel vom 31. Mai 1987; vgl. auch unten (Anm. 92).

⁷⁰) Um welche Vorschläge es sich handeln könnte, ist anderenorts skizziert, vgl. Ammon/Schweisfurth (Anm. 10), S. 38 ff.

⁷¹) Zur Option gesamtdeutscher Neutralität vgl. Th. Schweisfurth, Neutral — sicher — frei: Eine deutsche Eidgenossenschaft?, in: W. Heisenberg/D. S. Lutz (Hrsg.), Sicherheitspolitik kontrovers. Auf dem Weg in die neunziger Jahre, Bd. 247, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1987, S. 635 ff.

In der deutschlandpolitischen Diskussion spielen rechtliche Argumente von jeher eine große Rolle. Dies ist nur allzu begründet, denn Deutschlandpolitik findet nicht in einem völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Vakuum statt. Es ist allerdings in dieser Diskussion immer wieder zu beobachten, daß einerseits rechtliche Argumente zur Begründung deutschlandpolitischer Immobilität herangezogen werden, andererseits zugunsten einer deutschlandpolitischen Dynamik der Tendenz zur Mißachtung des „juristischen Formelkrams“ gehuldigt wird. Das eine ist so wenig eine Tugend wie das andere. Für eine dem nationalen wie dem internationalen Recht verpflichtete Politik kann es allein darum gehen, ihre Ziele im Rahmen des bestehenden Rechts zu verfolgen, nötigenfalls aber auch auf dessen Änderung, auf den „friedlichen Wandel“ des Rechts hinzuwirken, wenn anders die Ziele nicht zu erreichen sind.

Die Fortentwicklung der deutsch/deutschen Beziehungen in Richtung auf eine Konföderation deutete das BVerfG in seinem Grundlagenvertragsurteil an; der Grundlagenvertrag „kann ein erster Schritt sein in einem längeren Prozeß, der zunächst in einer der dem Völkerrecht bekannten verschiedenen Varianten einer Konföderation endet, also ein Schritt in Richtung auf die Verwirklichung der Wiedervereinigung des deutschen Volkes in einem Staat, also auf die Reorganisation Deutschlands“⁷²). Mit diesem Satz hat das BVerfG allen westdeutschen Gegnern des DDR-Konföderationsvorschlages eine späte Abfuhr erteilt und die Konföderationsidee, wenn bislang auch vergeblich, in der rheinischen Residenz gewissermaßen hoffähig zu machen versucht, ohne Homogenitäten und Kompatibilitäten der seinerzeit genannten Art zur Bedingung zu stellen. Angesichts der vom BVerfG angedeuteten Entwicklungsmöglichkeiten mutet es erstaunlich an, daß nahezu die gesamte westdeutsche deutschlandrechtlich und deutschlandpolitisch interessierte Publizistik in den seit Abschluß des Grundlagenvertrages verflossenen Jahren sich über die Konföderationsthematik ausgesprochen hat. Viele waren eben offenbar erst einmal damit beschäftigt, den Grundlagenvertrag politisch und analytisch zu verdauen und zusätzlich damit, gegen die Springfluten der damaligen Ostberliner Zwei-Nationen-These wenigstens den Damm der Einheit der Nation zu halten. Während Ost-Berlin längst von der Zwei-Nationen-These wieder abgerückt ist, stilisiert sich die Bonner Regierung derzeit immer noch als Dammbaumeister, indem sie den grundgesetzlichen Auftrag zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands in ihrer praktischen Politik und in zahlreichen Äußerungen auf den Auftrag zum Erhalt der Einheit der Nation reduziert

und den konföderationspolitischen Fingerzeig des BVerfG einfach ignoriert.

1. Die Deutsche Konföderation und der Dissens über die Kontinuität des Deutschen Reiches als Völkerrechtssubjekt

Eine Deutsche Konföderation ließe sich mit allen Standpunkten zum Fortbestand oder Untergang des Deutschen Reiches vereinbaren, vorausgesetzt, die Vertragspartner einigen sich auf einen entsprechenden Formelkompromiß. Dieser könnte beispielsweise lauten: „Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik organisieren die deutsche Konföderation. Die Konföderation trägt den Namen ‚Deutscher Bund‘.“ Diese Formel könnte auf dem Boden der von der DDR heute vertretenen Diskontinuitätsthese (Untergang des Deutschen Reiches durch Dismembration) als Neugründung eines deutschen Staatenbundes interpretiert werden, auf dem Boden der Kontinuitätsthese in der Variante der Teilordnungslehre (Dachtheorie) als Reorganisation, das heißt als Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit des seit 1945 handlungsunfähigen Völkerrechtssubjektes „Deutsches Reich“, und auf dem Boden der Kontinuitätsthese in der Variante der Identitätstheorie als Umkehrung des von der DDR bisher vollzogenen, aber noch nicht vollends abgeschlossenen Sezessionsprozesses⁷³). Im Sinne der Teilordnungslehre wäre eine Verwendung des von Grotewohl benutzten Begriffs „Dachorganisation“ gewiß sinnvoll.

2. Die Deutsche Konföderation als Partner des Friedensvertrages

Bei der formellen Problematik des Abschlusses eines deutschen Friedensvertrages haben manche Schwierigkeiten mit dem deutschen Partner des Friedensvertrages: es könne doch nur Gesamtdeutschland sein, das heißt das wiedervereinigte Deutschland. Da dieses aber nicht in Sicht ist, bleibt auch der Friedensvertrag eine Chimäre und die Anormalität des Fortbestandes kriegsvölkerrechtlicher Positionen der Siegermächte in Deutschland erhalten. Richtig ist, daß auf deutscher Seite nur jenes Völkerrechtssubjekt Vertragspartner sein kann, das sich im Kriegszustand mit den alliierten Mächten befunden hat und das seit 1871 sich selbst „Deutsches Reich“ nannte, von seinen Kriegsgegnern aber schlicht als „Deutschland“ bezeichnet wurde. Da dieses Deutschland aber derzeit handlungsunfähig ist, gibt es zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder wird es durch Reorganisation wieder handlungsfäh gemacht, oder es wird durch andere Völkerrechtssub-

⁷³) Zum letzteren vgl. G. Ress, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972, Berlin u. a. 1978, S. 216 ff.

⁷²) BVerfG 36, 25 f.

jekte vertreten; als Vertreter kommen sinnvollerweise nur die beiden deutschen Staaten in Betracht und/oder die deutsche Konföderation, wobei diese aber auch, wie oben gesagt, als reorganisiertes Deutschland selbst unmittelbar handeln könnte. Es ist daher eine unzutreffende Behauptung, daß der Abschluß des deutschen Friedensvertrages nur mit einem wiedervereinigten Deutschland möglich sei. Zur Überbrückung der durch die Handlungsunfähigkeit Deutschlands entstandenen Schwierigkeiten hatte die Sowjetunion in ihrem letzten Friedensvertragsentwurf von 1959 schon eine Formel vorgeschlagen, die ohne weiteres auch heute noch verwendbar wäre: Der deutsche Partner ist „Deutschland, vertreten durch die beiden deutschen Staaten und durch die deutsche Konföderation, falls diese im Zeitpunkt des Abschlusses des Friedensvertrages gebildet ist“⁷⁴). Dieser sowjetische Vorschlag ist übrigens einer der deutlichen Hinweise darauf, daß nach Ansicht der Sowjetunion das Völkerrechtssubjekt „Deutschland“ keineswegs „im Feuer des Zweiten Weltkrieges untergegangen“ ist. An dieser sowjetischen Ansicht hat sich bis heute nichts geändert.

3. Die rechtliche Qualifizierung der Konföderationsakte: Satzungsrecht eines Staatenbundes (Völkerrecht) oder gesamtdeutsches Verfassungsrecht

Die rechtliche Qualifizierung einer deutschen Konföderationsakte folgt natürlich aus den durch einen zu vereinbarenden Formelkompromiß ermöglichten Interpretationsvarianten. Hier ist das völkerrechtliche bzw. staatsrechtliche Kästchendenken, das rigorose Entweder-Oder vom Bundesverfassungsgericht in seinem Grundlagenvertragsurteil in einem souveränen Sowohl-als-auch-Spruch beiseitegeschoben worden. Der von Scheuner mokant kritisierte „begriffliche Brei“⁷⁵), den das Bundesverfassungsgericht eingerührt habe, erweist sich als kalorienreiche Nahrung für ein deutsches Konföderationsbaby. Zur rechtlichen Qualifizierung des Grundlagenvertrages heißt es im Urteil: „Das Besondere des Vertrages ist, daß er zwar ein bilateralen Vertrag zwischen zwei Staaten ist, für den die Regeln des Völkerrechts gelten und der die Geltungskraft wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag besitzt, aber zwischen zwei Staaten, die Teile eines immer noch existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind . . . Insofern läßt sich das Besondere des Vertrages auch durch die Formel verdeutlichen, daß er „inter-se-Beziehungen“ regelt. Er regelt aber nicht ausschließlich solche Beziehungen und fällt deshalb nicht aus der Ordnung des allgemeinen Völkerrechts heraus, gehört also nicht einer spezifischen, erst durch ihn

geschaffenen, gegenständlich beschränkten Sonderrechtsregelung an . . . Der Vertrag hat also einen Doppelcharakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt. Inter-se-Beziehungen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu regeln, kann vor allem dann nötig sein, wenn eine staatsrechtliche Ordnung wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaates fehlt.“⁷⁶)

So ähnlich wäre auch eine deutsche Konföderationsakte zu qualifizieren. Auch sie hätte „Doppelcharakter“ — als Satzungsrecht eines Staatenbundes würde es sich um Völkerrecht handeln, als Rechtsakt zur Reorganisation des bislang desorganisierten Gesamtstaates „Deutschland“ wäre sie wohl ein Element einer sich wieder aufbauenden staatsrechtlichen Ordnung. Der deutschen Verfassungsgeschichte sind derartige Mischformen völkerrechtlich-staatsrechtlicher Integrationsprozesse nicht fremd: Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867 hatte eine vertragliche Regelung der Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten vorgesehen. Dies hätte auch zu einer konföderativen Lösung führen können, die aber durch die auf dem Vertragswege erfolgte Erweiterung des Norddeutschen Bundes um die süddeutschen Staaten überholt wurde.

Daß Völkerrecht auch innerhalb eines Bundesstaates gelten kann, ist der deutschen Verfassungsgeschichte ebenfalls nicht fremd⁷⁷). Für die Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht zwar judiziert, daß die Beziehungen zwischen den Bundesländern untereinander und dem Bund ausschließlich durch das Verfassungsrecht geregelt werden (BVerfGE I, S. 14, 51; 34, 216); dies ist aber nicht übertragbar auf die Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik, auch wenn man in der Konföderation den Nukleus eines Bundesstaates erblicken würde. Gerade weil auch die Verfassungsordnung des Deutschen Reiches zerfallen ist, ist überall dort, wo eine solche Verfassung des Gesamtstaates noch nicht wieder aufgebaut ist, Raum für völkerrechtliche Regelungen.

4. Die rechtliche Gestaltungsfreiheit beider deutscher Staaten bei der Begründung und Ausgestaltung einer Deutschen Konföderation

a) Die völkerrechtliche Gestaltungsfreiheit

Souveräne Staaten sind grundsätzlich frei in der Gestaltung ihrer vertraglichen Beziehungen. Grenzen ergeben sich nur aus dem völkerrechtlichen jus co-

⁷⁴) Vgl. den vollständigen Wortlaut der Formel, in: Europa-Archiv, (1959), S. 21 ff.

⁷⁵) U. Scheuner, in: DÖV, (1973), S. 583.

⁷⁶) BVerfGE 36, S. 23 f.

⁷⁷) Vgl. W. Mallmann, Völkerrecht und Bundesstaat, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, Berlin 1962, S. 640 ff. (S. 649).

ergeben sich nur aus dem völkerrechtlichen jus cogens⁷⁸⁾. Dies gilt auch für Verträge zur Gründung und weiteren rechtlichen Ausgestaltung einer Konföderation. Für die Gestaltung einer deutschen Konföderation könnte natürlich auf aus der bisherigen Staatengeschichte bekannte Konföderationen als Anregung zurückgegriffen werden. Falsch wäre jedoch, an historischen Vorbildern als verbindlichen Modellen zu kleben. Mit Recht sagt Mosler nach Erwähnung des Deutschen Bundes als Beispiel einer Konföderation: „Unions of States, of course, need not be established on this historical model, but can be flexible as regards organization and competence.“⁷⁹⁾ Dasselbe gilt auch für zeitgenössische Konföderationsbeispiele, die aber nichtsdestotrotz Anregungen vermitteln können. So enthält etwa die Gründungsakte der Konföderation Senegambia vom 17. Dezember 1981 in ihrer Präambel einen Passus, der wortwörtlich in eine deutsche Konföderationsakte übertragen werden könnte: „Aware that they constitute a single people divided into two States by the vicissitudes of History . . .“⁸⁰⁾

b) Die Deutsche Konföderation und die Vier-Mächte-Rechte

Die beiden deutschen Staaten befinden sich jedoch nicht in einer völkerrechtlichen Normallage souveräner Staaten. Ihre Unabhängigkeit ist beschnitten durch die vorbehaltenen Rechte der vier Siegermächte. Es muß daher die sich dadurch aufdrängende Frage beantwortet werden, ob und inwieweit sich völkerrechtliche (besatzungsrechtliche) Einschränkungen der deutschen Vertragsfreiheit auf diesen vorbehaltenen Rechten und den auf sie Bezug nehmenden Verträgen mit den beiden deutschen Staaten ergeben⁸¹⁾. Bezüglich der Kompetenz der Bundesrepublik zum Abschluß einer Konföderationsakte mit der DDR könnte immerhin argumentiert werden, daß eine deutsche Konföderation eine Vorstufe zur Wiedervereinigung sei, diese aber gehöre zu den ausdrücklich in Art. 2 des Generalvertrages vorbehaltenen Rechten. Gegen ein daraus möglicherweise ableitbares Vetorecht der Westmächte gegen die Bildung einer deutschen Konföderation ließe sich aber Art. 7 Abs. 2 des nämlichen Vertrages anführen sowie die zahlreichen nachfolgenden Erklärungen der Westmächte zur Unterstützung des deutschen Strebens nach Wiedervereinigung

und schließlich auch das Selbstbestimmungsrecht.

Was die DDR betrifft, so finden sich vergleichbare Unterstützungsklauseln in ihren Verträgen mit der Sowjetunion von 1955 und 1964; ihre Heranziehung hat allerdings zur Voraussetzung, daß diese Verträge durch den nachfolgenden Vertrag der DDR mit der Sowjetunion von 1975, der vergleichbare Klauseln nicht mehr enthält, nicht aufgehoben, sondern nur suspendiert worden sind; dies ist jedoch der Fall⁸²⁾. Wenn aber beide deutsche Staaten als Sitz der zu schaffenden Konföderationsorgane (Ost- und West-Berlin bestimmen wollten, so benötigten sie unter der Geltung der gegenwärtigen (Besatzungs-) Rechtslage der Stadt die Zustimmung der vier Mächte.

c) Die verfassungsrechtliche Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung

Auch bei der Gestaltung ihrer Verträge mit der DDR ist die Bundesregierung an das Grundgesetz gebunden. Wie das BVerfG klargestellt hat, bedürfen auch politische Verträge mit der DDR der parlamentarischen Zustimmung gemäß Art. 59 GG, obwohl die DDR kein „auswärtiger“ Staat ist, und diese Verträge unterliegen der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle⁸³⁾. Bei der Ausgestaltung des Organisations- und Kompetenzgefüges einer deutschen Konföderation dürften nach ihrem Intensitätsgrad drei Stufen zu unterscheiden sein, die sukzessive beschränkt werden können.

Den Organen der Konföderation würden zunächst wohl nur beratende und empfehlende Kompetenzen übertragen werden. Eine Konföderationsakte dieses Inhalts wäre als politischer Vertrag gemäß Art. 59 abzuschließen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Konföderation quasi als nächsten Schritt empfohlen hat, dürften prinzipiell keine Bedenken gegen ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz bestehen, gewiß aber dürften die gegen den Grundlagenvertrag von der Bayerischen Staatsregierung vorgebrachten und vom Gericht zurückgewiesenen verfassungsrechtlichen Bedenken (Verstoß gegen das Gebot der Wahrung der staatlichen Einheit und das Wiedervereinigungsgebot) wohl nicht wieder ins Feld geführt werden können. Die Beschränkung der Kompetenzen auf Beratungen und Empfehlungen würden eine Garantie dafür bilden, daß die Konföderation nicht unmittelbar in das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes eingreifen könnte.

Ein höherer Intensitätsgrad im Kompetenzgefüge der Konföderation würde erreicht durch ihre Ausstattung mit administrativen und rechtsetzenden

⁷⁸⁾ Siehe J. A. Frowein, *Jus cogens*, in: R. Bernhardt (Ed.), *EPIL*, Instalment (1984) 7, S. 327 ff.

⁷⁹⁾ H. Mosler, *Subjects of International Law*, S. 442 ff. (S. 453).

⁸⁰⁾ Official Gazette of the Senegambia Confederation vom 31. Dezember 1982. Vgl. auch den — allerdings ineffektiven — marokkanisch/lybischen Unionsvertrag vom 13. August 1984, in: *Europa-Archiv*, (1985), S. 136 ff.

⁸¹⁾ Hinsichtlich der internationalen Kompetenz der beiden deutschen Staaten zum Abschluß des Grundlagenvertrages vgl. *Ress* (Anm. 73), S. 26 ff.

⁸²⁾ Vgl. dazu Th. Schweisfurth, *Die neue vertragliche Bindung der DDR an die Sowjetunion*. Zum „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ vom 7. Oktober 1975, in: *Europa-Archiv*, (1975), S. 753 ff.

⁸³⁾ BVerfGE 36, S. 13.

Kompetenzen, die an die Stelle der entsprechenden Kompetenzen der beiden Mitgliedstaaten treten würden. Dadurch würde sich die Konföderation von einem „klassischen“ zu einem Staatenbund mit „Durchgriffkompetenzen“ umwandeln. Wäre eine solche Ausgestaltung einer Konföderation mit dem Grundgesetz vereinbar? Menzel, einer der wenigen, die seinerzeit die DDR-Konföderationsvorschläge positiv aufgegriffen haben, hat, natürlich mit dem Blick auf die Wiedervereinigung, den sehr interessanten Gedanken der „Vorschaltung eines quasi-völkerrechtlichen Vorstadiums und die Ablehnung einer rein staatsrechtlichen Fusion“ in die Debatte gebracht. Den „pseudo-völkerrechtlichen Weg“ sah Menzel über die unmittelbare oder analoge Anwendung des Art. 24 GG als begehbar an⁸⁴). Art. 24 GG ist sicher nicht als möglicher verfassungsrechtlicher Modus der Wiedervereinigung geschaffen worden.

Wenn das Bundesverfassungsgericht es im Pershing-Urteil aber sogar fertiggebracht hat, den Präsidenten der USA als „besonderes Organ“ der NATO zu einer „zwischenstaatlichen Einrichtung“ im Sinne von Art. 24 zu machen⁸⁵), so dürfte es eigentlich keine Schwierigkeiten haben, eine deutsche Konföderation auch als eine solche „zwischenstaatliche Einrichtung“ zu verstehen. Wenn schon der Grundlagenvertrag nicht „aus der Ordnung des allgemeinen Völkerrechts“ herausfällt, so dürfte der unmittelbare völkerrechtliche Weg über Art. 24 zur Konföderation tatsächlich begehbar sein. Freilich unterläge auch auf diesem Weg die Bundesregierung gesetzlichen Bindungen. Die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG ist „nicht schrankenlos“. Art. 24 GG „eröffnet nicht den Weg, das Grundgefüge der Verfassung anzutasten. Ein unaufgebarbarer Bestandteil des Verfassungsgefüges sind die fundamentalen Rechtsgrundsätze, die in den Grundrechten des Grundgesetzes anerkannt und verbürgt sind. Deshalb gestattet Art. 24 Abs. 1 GG nicht, den Grundrechtsteil des Grundgesetzes vorbehaltlos zu relativieren.“ So das Bundesverfassungsgericht im EUROCONTROL-Beschluß vom 23. Juni 1981⁸⁶).

In der weiteren Entwicklung der Konföderation könnte es nun von den amtierenden deutschen Regierungen als politisch mach- und wünschbar angesehen werden, zur Förderung des Integrationsprozesses beider deutscher Staaten die Konföderationsakte durch Regelungen zu erweitern, die mit der Verfassung nicht in Übereinstimmung sind (Beispiel: Aufhebung des Instituts des Parteienverbots). Die Bun-

desregierung als an das Grundgesetz gebundener *pouvoir constitué* wäre hier in ihrer Vertragsgestaltungsfreiheit eingeschränkt⁸⁷), es sei denn, man sähe in einer solchen Regelung einen Schritt zur Wiedervereinigung sowie daß diese „von der Präambel (des GG) als das höchste und mit unbedingtem Vorrang ausgestattete Staatsziel deklariert ist“, dem „alle anderen Staatsgestaltungen unterzuordnen sind“⁸⁸).

Geht man aber von der Bindung der Bundesregierung aus, so dürfte eine Weiterentwicklung der Konföderation nur noch über Art. 146 GG möglich sein. Der gesamtdeutsche *pouvoir constituant* ist an das Grundgesetz nicht gebunden. Freilich liegt dem Art. 146 GG die Vorstellung zugrunde, der gesamtdeutsche Souverän würde *uno actu* die Verfassung Gesamtdeutschlands beschließen können. Es ist aber nun wahrscheinlicher, daß eine gesamtdeutsche Verfassung vermittels der Konföderation sukzessive aufgebaut und allenfalls am Ende der Entwicklung eine ausformulierte Verfassungsurkunde „in freier Entscheidung“ beschlossen werden würde. Warum sollte nun der gesamtdeutsche Souverän die Verfassung Deutschlands „in freier Entscheidung“ nicht sukzessive beschließen können, mit der Folge, daß auch das Grundgesetz partiell in zeitlicher Aufeinanderfolge „seine Gültigkeit verliert“? Art. 146 GG ließe ein solches *Procédere* zu. Auch auf diese Weise könnte das gesamte deutsche Volk in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollenden. Wie im Dekolonisierungsprozeß viele Völker schrittweise ihr Selbstbestimmungsrecht realisiert haben, so könnte dies auch das deutsche Volk.

Dies würde bedeuten, daß konföderative Integrationschritte, die in das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland eingreifen, und die man deswegen „Konföderationsverfassungsakte“ nennen könnte, der Bevölkerung in beiden deutschen Staaten zur Abstimmung vorzulegen wären. Volksabstimmungen über Konföderationsverfassungsakte wären Akte der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts, die klarstellen würden, daß der positive oder negative Entscheid über die staatliche Einheit der Deutschen in der Tat, wie Adenauer seinerzeit an Bulganin geschrieben hatte⁸⁹), „nicht Sache zweier Regierungen“, sondern des ganzen deutschen Volkes ist. Anders als 1871 die Einheit und anders als nach 1945 die Spaltung würde die Entscheidung nicht „von oben“, sondern durch Willensbekundungen des Volkes „von unten“, das heißt demokratisch fundiert fallen. Wenn der gesamtdeutsche Souverän zum Sprechen gebracht werden könnte, hätte das Grundgesetz zu schweigen.

⁸⁴) E. Menzel, Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung Deutschlands, in: Europa-Archiv, (1958), S. 11051 ff. (S. 11060).

⁸⁵) Zitiert nach dem Urteilsabdruck, in: EuGRZ, (1984), S. 617.

⁸⁶) Zitiert nach dem Abdruck, in: ZaöRV, 42 (1982), S. 602 ff. (S. 628).

⁸⁷) Vgl. dazu K. Doehring, Verfassungsrechtliche Bindungen der Bundesregierung bei Bestrebungen zur Wiedervereinigung Deutschlands, in: Studien zur Deutschlandfrage, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, Bd. 9, Berlin 1985, S. 43 ff.

⁸⁸) Ebda., S. 52.

⁸⁹) Vgl. Anm. 48.

VII. Schlußbemerkung

Die Aktualisierung der Konföderationspolitik von welcher Seite auch immer — „ein blühender Blödsinn“? Die Vorstellung wäre unzutreffend, die DDR und die hinter dem damaligen Konföderationsvorschlag stehende Sowjetunion hätten durch Mauerbau, Ostverträge und Grundlagenvertrag alles erreicht, was sie durch den Konföderationsvorschlag, gekoppelt mit dem Friedensvertrag hatten erreichen wollen. Sie haben nicht erreicht: ein atomwaffenfreies Gesamtdeutschland, den Austritt beider deutscher Staaten aus den Militärpakten, den neutralen Status Gesamtdeutschlands oder dessen Einbeziehung in ein europäisches kollektives Sicherheitssystem, den Abzug der Besatzungstruppen aus Deutschland, die institutionalisierte Zusammenarbeit beider deutscher Staaten. Daß das nicht alles vergessen ist, zeigte Falins Fernsehinterview über den Rückzug ausländischer Truppen von deutschem Territorium mit hinreichender Deutlichkeit. Noch hat sich nicht herauskristallisiert, zu welcher Deutschlandpolitik das „neue Denken“ in der Sowjetunion⁹⁰⁾ führen wird. Sollten aus Planspielen amtliche Verträge werden, so wäre es mehr als angstbedingte Torheit, es wäre eine unverzeihliche, chancenverspielende deutschland- und europapolitische Blindheit, wenn ein neuerlicher sowjetisch-ostdeutscher Konföderationsvorschlag sogleich nur dahin interpretiert werden würde, daß er „vorrangig auf das Herausbrechen der Bundesrepublik Deutschland aus der westlichen Allianz abzielen würde“⁹¹⁾.

Aber warum auf solche Vorschläge — ängstlich oder hoffnungsvoll — warten? In einem Vortrag über „Das geteilte Berlin und die Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg“ spannte der Historiker Ernst Nolte den Bogen von dem seinerzeitigen DDR-Konföderationsvorschlag zur Gegenwart: Seinerzeit

habe es sich um ein Strategem gehandelt, „das bestimmt war, als einen ersten Schritt die staatliche Anerkennung der DDR zu erreichen. Heute ist diese Anerkennung längst vollzogen, und es wäre kein bloßer Schachzug der Bundesregierung, wenn sie von der Sowjetunion die Zustimmung zur Bildung eines deutschen Staatenbundes verlangte, der Berlin zu einer Hauptstadt singulärer Art machen würde, weil darin ein Staatenhaus und zwei Parlamente existieren würden, aber keine Mauer. Es würde sich vielmehr um diejenige Forderung handeln, die allein neben dem moralischen auch den historischen Aspekt der Situation berücksichtigt, daher nicht als ‚Revanchismus‘ abgetan werden kann und doch keine passive Hinnahme des gegenwärtigen Zustandes bedeutet.“⁹²⁾ Eine solche Initiative der Bundesregierung ist nicht in Sicht. Über das deutschlandpolitische Strategiedefizit, wie es in ihrem letzten Bericht zur Lage der Nation abermals zutage trat, klagt mittlerweile auch die konservative Presse. Der Kommentar der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 16. Oktober 1987 verdient es, über den Tag hinaus festgehalten zu werden: „Die Bundesregierung muß die Möglichkeit ins Auge fassen, daß die deutsche Frage — als Frage nach Vereinigung der Deutschen ohne Mauer — in außerdeutschen Denkfabriken schon weiter gedacht ist, als in Bonn für möglich gehalten wird. Sollte eine der Großmächte demnächst ernsthaft die deutsche Karte spielen, dann wird vor allem die Kanzlerpartei so ahnungslos aussehen und so hilflos dastehen, wie sie allzuoft aussieht und dasteht. Den Bericht zur Lage der Nation vom Donnerstag hätte ein mittelmäßig begabter Proseminarist schreiben können. Die Lage für morgen und für die nächsten Jahre mit einer Konzeption und mit zähem Veränderungswillen ins Auge zu fassen, bedarf einer größeren geistigen und politischen Anstrengung.“ Dem ist — *rebus sic stantibus* — nichts hinzuzufügen als die Frage: Welche Großmacht hat der Kommentator wohl gemeint?

⁹⁰⁾ Vgl. hierzu die Analyse von A. von Borcke. Die Abrüstungsvorschläge Gorbatschows und das „neue Denken“. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1987) 32.

⁹¹⁾ So der Parlamentarische Staatssekretär Hennig, in: FAZ vom 26. September 1987.

⁹²⁾ Vgl. der Tagesspiegel vom 31. Mai 1987. Der Vortrag ist abgedruckt in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/87, S. 35 ff.

Der Status Berlins aus Sicht der DDR

Eine kritische Bestandsaufnahme

I. Einleitung

In keiner deutschen Stadt zeigen sich auch heute noch so deutlich die Folgen des Zweiten Weltkrieges wie in Berlin — im Ost- und Westteil der Stadt. Der Status dieser Stadt ist eine wesentliche völkerrechtliche Klammer des geteilten Deutschland. Deshalb ist die Frage nach der Interpretation des Berlin-Status durch die SED besonders interessant. Daraus ergeben sich auch die langfristigen Zielsetzungen der Berlin-Politik der DDR. Und aus aktuellem Anlaß: Signalisierte nicht sogar das Jahr der 750-Jahr-Feiern ein Datum, das die Endgültigkeit der Teilung Berlins zementiert? Warum kam es nicht zu Gesamtberliner Feierlichkeiten?

Wenn Rechtspositionen erst einmal aufgegeben sind, sind sie in aller Regel politisch nicht mehr rückholbar. Auch deshalb hat die Interpretation des Berlin-Status durch DDR und Sowjetunion eine eminent politische Bedeutung. An dieser Stelle kann auf die Teilung Berlins nicht näher eingegangen werden, insbesondere nicht auf die Tatsache, daß die Ost-Berliner Stadtverwaltung 1948 aus einem Putsch hervorgegangen ist¹⁾, der bislang von den drei Westmächten als Statusmächten, aber auch vom Senat von Berlin und der Bundesregierung nicht akzeptiert wurde: Die östliche Seite wußte, daß die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) bei den für den 5. Dezember 1948 angesetzten Neuwahlen ein ähnlich schlechtes Ergebnis erzielen würde wie bei den einzigen bisher freien Gesamtberliner Wahlen vom 20. Oktober 1946, bei denen sie lediglich 19,8 Prozent erreichte. Nach westlicher Auffassung war Berlin nie Teil der früheren Sowjetischen Besatzungszone (SBZ), sondern — laut „Londoner Protokoll“ vom 12. Sep-

tember 1944, das die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen regelte — „ein besonderes Gebiet Berlin, das von den vier Mächten gemeinsam besetzt wird“²⁾. Die Anwesenheit der drei Westmächte in Berlin entspringt also originären Rechten und ist kein Entgegenkommen der Sowjetunion, auch wenn die Truppen der Westmächte erst im Sommer 1945 in Berlin einzogen. Für die Sowjetunion und insbesondere für die spätere DDR war die Existenz einer „kapitalistischen“ Insel inmitten eines sozialistischen Umfeldes von Anfang an lästig und erschwerte die volle politische Kontrolle über die frühere SBZ. Durch eine Blockade 1948/49 sollten die Westmächte deshalb gezwungen werden, aus ihren Sektoren abzugehen. Trotz der faktischen Teilung Berlins durch die Bildung eines „provisorischen demokratischen Magistrates“³⁾ unter Friedrich Ebert am 30. November 1948, mußte es ein wesentliches Ziel östlicher Politik sein, die Lebensbedingungen in West-Berlin zu schmälern und rechtlich-politisch alle Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß eines Tages ganz Berlin unter kommunistischen Vorzeichen regiert werden kann, und zwar aus folgenden Gründen:

— Die Tatsache, daß sich West-Berlin dem politischen Zugriff der DDR-Regierung entzieht, führt bis zum heutigen Tage zu vielfältigen Einschränkungen der Souveränität der DDR.

— Die rechtliche Qualität der „Hauptstadt der DDR“ wird auch dadurch in Frage gestellt, daß insbesondere die westlichen Statusmächte die Zugehörigkeit Ost-Berlins zum Territorium der DDR in Frage stellen. Es ist in der Welt einmalig, daß der Rechtscharakter einer „Hauptstadt“ in Zweifel gezogen werden kann.

— Berlin ist nach wie vor der Ort, an dem die vier früheren Siegermächte immer wieder selbst agieren können. Dies bedeutet konkret, daß insbesondere die politische Situation um Berlin für die Sowjetunion einen Hebel darstellt, auf die DDR einzuwirken, um Entwicklungen zu verhindern, die dem sowjetischen Interesse nicht entsprechen.

¹⁾ Siehe zur Geschichte des Berlin-Konfliktes u. a.: Dennis L. Bark, Die Berlin-Frage 1949–1955, Berlin–New York 1972; Jens Hacker, Die Rechtslage Berlins, Bonn–Berlin 1964; Hans Herzfeld, Berlin in der Weltpolitik 1945–1970, Berlin–New York 1973; Hans-Adolf Jacobsen/Gert Leptin/Ulrich Scheuner/Eberhard Schulz (Hrsg.), Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR, München–Wien 1979; Gerd Langguth, Innerdeutsche und internationale Aspekte der Berlin-Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/86; Dieter Mahncke, Berlin im geteilten Deutschland, München–Wien 1973; Diethelm Prowe, Weltstadt in Krisen, Berlin 1949–1958, Berlin–New York 1973; Alois Riklin, Das Berlinproblem, Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus, Köln 1964; Udo Wetzlaugk, Berlin und die deutsche Frage, Köln 1985; Ernst R. Zivier, Der Rechtsstatus des Landes Berlin, Berlin 1977.

²⁾ Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Dokumente zur Berlin-Frage 1944–1966 (abgekürzt: Dokumente), München 1967, S. 1.

³⁾ Ebd., S. 75.

— West-Berlin hatte die Rolle eines „Schaufensters des Westens“ — in der DDR-Propaganda häufig als „Pfehl im Fleische der DDR“ interpretiert. Bis zum Mauerbau des Jahres 1961 konnte vor allem die Ost-Berliner Bevölkerung regelmäßig den Lebensstil und Lebensstandard der West-Berliner mit den eigenen politischen Bedingungen vergleichen, was zweifelsohne destabilisierende Wirkung hatte.

— Die Sowjetunion sorgte in den ersten Jahren dafür, daß der Sonderstatus ganz Berlins auch für die DDR-Bevölkerung sichtbar blieb. Auch dadurch wurde der DDR-Führung der Mangel politischer Souveränität bewußt. Die praktischen Konsequenzen aus diesem Sonderstatus ganz Berlins sind zwar heute noch spürbar, wenngleich in geringerem Maß als in den fünfziger und sechziger Jahren.

II. Die SED-Führung zu Statusfragen Berlins

Schon in der Sprache schlagen sich die Statusfragen nieder: „West-Berlin“ bzw. „Ost-Berlin“ sind eingebürgerte Begriffe in der wissenschaftlichen Literatur. Im noch korrekteren Amtsdeutsch wird von „Berlin (West)“ gesprochen, dem der Begriff „Berlin (Ost)“ entsprechen sollte. Die DDR stellt aber in einem auffälligen Unterschied in der Regel „Westberlin“ gegenüber „Berlin, Hauptstadt der DDR“.

Die politische Rhetorik der DDR-Führung gegenüber West-Berlin hat sich erst nach dem Vier-Mächte-Abkommen des Jahres 1971 gemildert. Walter Ulbricht erklärte noch im Oktober 1958: „Ganz Berlin liegt auf dem Territorium der Deutschen Demokratischen Republik. Ganz Berlin gehört zum Hoheitsbereich der Deutschen Demokratischen Republik.“⁴⁾ Und der V. Parteitag der SED 1958 beschloß: „Ein Teil der Hauptstadt, Westberlin, wird gegenwärtig noch als Stützpunkt des kalten Krieges, der Spionage und Sabotage gegen die DDR und die anderen Länder des sozialistischen Lagers mißbraucht.“⁵⁾

Die SED-Führung erklärte also ganz Berlin zum Teil des Staatsgebietes der DDR. Und noch kurz vor dem Vier-Mächte-Abkommen 1971 wurde im Jahre 1969 von der Tatsache ausgegangen, „daß Westberlin eine inmitten der DDR und auf ihrem Territorium gelegene selbständige politische Einheit darstellt“⁶⁾. Die hinter diesen Aussagen liegende Rechtsauffassung, die die DDR und die Sowjetunion bis auf den heutigen Tag beibehalten haben, beinhaltet, daß ganz Berlin von Anfang an Teil der früheren SBZ war, die sowjetische Besatzungsmacht somit alleine die Gebietshoheit über ganz Berlin besaß, die sie auch nicht zugunsten der Vier-Mächte-Verwaltung aufgegeben habe. Die Völkerrechtslehre der DDR begründet diesen

Standpunkt im wesentlichen mit folgenden Argumenten⁷⁾:

1. Ganz Berlin sei Teil der früheren SBZ gewesen. Irgendwelche Rechte habe die Sowjetunion prinzipiell nicht zugunsten einer Vier-Mächte-Verantwortung aufgegeben: „Da Berlin Teil der sowjetischen Besatzungszone war, erstreckte sich die Hoheit der sowjetischen Militäradministration (SMAD) auch auf Berlin, soweit nicht eine spezielle Zuständigkeit der Alliierten Kommandantur als Verwaltungsorgan vereinbart war.“⁸⁾

Dieser Ansicht stehen folgende Tatsachen entgegen: Das „Londoner Protokoll“ vom 12. September 1944, ergänzt am 14. November 1944, sah in der abgeänderten Fassung in Art. 1 vor, daß die oberste Gewalt in Deutschland von den vier Zonenbefehlshabern ausgeübt wird, „von jedem in seiner eigenen Besatzungszone und auch gemeinsam in den Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten als Mitglieder des durch das gegenwärtige Abkommen errichteten obersten Kontrollorganes“⁹⁾. Diese Londoner Vereinbarungen wurden von den Regierungschefs auf der Konferenz von

⁷⁾ Siehe hierzu aus östlicher Sicht u. a.: Günter Görner, DDR gewährleistet friedlichen Transitverkehr von und nach West-Berlin, in: Deutsche Außenpolitik, (1968) 11; Herbert Kröger, Die Entmilitarisierung und Neutralisierung Westberlins — ein Schritt auf dem Weg zur Sicherung des Friedens, in: Einheit, (1958) 12; ders., Die rechtlichen Grundlagen der sowjetischen Vorschläge zur Lösung der Berliner Frage, in: Deutsche Außenpolitik, (1959) 1; ders., Strikte Einhaltung des Westberlin-Abkommens — ein Gebot der Vernunft und des Rechts, in: Deutsche Außenpolitik, (1977) 12; Wolfgang Walter/Wolfgang Kleinwächter, Zur Entstehung des Vierseitigen Abkommens über Westberlin und zum Kampf um seine Verwirklichung, in: IPW-Forschungshefte, 13 (1978) 4; Rudolf Arzinger/Walter Poeggel, Westberlin — selbständige politische Einheit, Berlin (Ost) 1965; Gerhard Keiderling, Die Berliner Krise 1948/49 — Zur imperialistischen Strategie des kalten Krieges gegen den Sozialismus und der Spaltung Deutschlands, Berlin (Ost) 1982; Gerhard Keiderling/Percy Stulz, Berlin 1945—1968 — Zur Geschichte der Hauptstadt der DDR und der selbständigen politischen Einheit Westberlin, Berlin (Ost) 1970; Pjotr Abrassimow, Westberlin — gestern und heute, Berlin (Ost) 1981.

⁸⁾ Grundriß Völkerrecht, Berlin (Ost) 1983, S. 268.

⁹⁾ Dokumente (Anm. 2), S. 5.

⁴⁾ Neues Deutschland vom 28. Oktober 1958.

⁵⁾ Ebd.

⁶⁾ Günter Görner, Die DDR gewährleistet friedlichen Westberlin-Transit, Berlin (Ost) 1969, S. 30.

Jalta im Februar 1945 gebilligt, darüber hinaus von den Siegermächten mit Erklärungen vom 5. Juni 1945 bestätigt¹⁰⁾. Im Londoner Protokoll wurde auch eine ausdrückliche Beschreibung der „Ostzone“ vorgenommen, die durch die Streitkräfte der UdSSR besetzt wurde, jedoch „mit Ausnahme des Berliner Gebietes, für das ein besonderes Besatzungssystem weiter unten vorgesehen ist“¹¹⁾. Das „Berliner Gebiet“ — unter diesem Ausdruck ist das Territorium Groß-Berlins zu verstehen, wie es durch Gesetz vom 27. April 1920 festgelegt wurde — sollte demnach „gemeinsam von den bewaffneten Streitkräften der USA, des UK und der UdSSR, die durch die entsprechenden Oberkommandierenden dazu bestimmt werden, besetzt“ werden¹²⁾.

Nicht nur aus dem Wortlaut der Abkommen ergibt sich, daß Berlin als eine fünfte (internationale) Zone zu betrachten ist, sondern auch aus den Landkarten, die dem Protokoll vom 12. September und dem Ergänzungsabkommen vom 14. November 1944 beigegeben wurden. Diese Karten sind Bestandteil der Abkommen. Auf allen Karten sind die verschiedenen Besatzungszonen Deutschlands durch eine rote Markierung abgegrenzt. Berlin ist, wie die anderen Zonen, ebenfalls rot umrandet. Diese rote Markierung begrenzt also die sowjetische Besatzungszone und löst Berlin als selbständige Sonderzone heraus¹³⁾. In den vier Zonen waren die jeweiligen Oberbefehlshaber die Träger der jeweiligen Gebietshoheit. In Berlin hingegen übte die Alliierte Kommandantur die oberste Gewalt aus. Ganz Berlin war also eine unabhängige Sonderzone und keinesfalls Teil der SBZ. Dies ist im übrigen in der Anfangszeit von der Sowjetunion auch anerkannt worden; die bis auf den heutigen Tag geltenden Sonderregelungen (siehe unten) bestätigen dies. Zahlreiche Anordnungen der Kommandantur und des Kontrollrates belegen ferner, daß unter Mitwirkung der sowjetischen Seite zunächst immer wieder zwischen Berlin und der SBZ unterschieden worden ist.

2. Die „Mitbeteiligung der Westmächte an der Besetzung und Verwaltung Berlins“ habe die Sowjetunion freiwillig eingeräumt¹⁴⁾, nur dadurch sei eine „Teilnahme der Westmächte an der gemeinsamen Verwaltung Berlins“ möglich geworden¹⁵⁾. Nach dieser Lesart sollte lediglich die „Gleichberechtigung der Hauptmächte“ dokumentiert werden, die für den Alliierten Kontrollrat als oberstem Regierungsorgan der vier Hauptsiegermächte einen ge-

meinsamen Sitz benötigt hätten, um die „Erfüllung der Auflagen des Potsdamer Abkommens“ zu kontrollieren¹⁶⁾.

In keinem Abkommen gibt es jedoch Hinweise auf eine reduzierte Rechtsposition der Westmächte in Berlin. Auch der Versuch, mit Hilfe des Begriffes „Verwaltung“ eine solche mindere Berechtigung der westlichen Alliierten in Berlin zu begründen, kann nicht überzeugen, zumal die UdSSR den Begriff „Sowjetische Militärverwaltung in Deutschland“¹⁷⁾ (SMAD) für ihr Besatzungsregime verwendet hat.

3. Mit dem Ende der Tätigkeit des Alliierten Kontrollrates sei auch der Berlin-Kommandantur die Berechtigung entzogen worden.

Zwar erhielt die Berlin-Kommandantur auch Weisungen vom Alliierten Kontrollrat, doch hängt die rechtliche Existenz der Berlin-Kommandantur nicht vom Kontrollrat ab, zumal diese bereits am 11. Juni 1945 ihre Tätigkeit aufgenommen und eine Reihe von Befehlen gegeben hat. Hingegen konstituierte sich der Kontrollrat, den der sowjetische Oberkommandierende, Marschall Sokolowski, am 20. März 1948 verließ, erst am 30. August 1945.

4. Die Anwesenheit der Westmächte in Berlin und damit die Tätigkeit der Berlin-Kommandantur sei „mit der Erfüllung der Bestimmungen des Potsdamer Abkommens eng verbunden und damit zeitlich begrenzt“¹⁸⁾ gewesen.

Auch dies trifft nicht zu: In dem am 14. November 1944 ergänzten Londoner Abkommen wird in Art. 10 zwar davon ausgegangen, daß die alliierten Organe für die Kontrolle und Verwaltung Deutschlands ihre Tätigkeit „während der Anfangsphase der Besetzung Deutschlands“ ausüben, „die unmittelbar auf die Kapitulation folgt, d. h. während der Periode, in der Deutschland die grundlegenden Forderungen der bedingungslosen Kapitulation erfüllen wird“¹⁹⁾. Andererseits muß darauf hingewiesen werden, daß in Art. 11 von der Notwendigkeit ausgegangen wird, ein besonderes Abkommen zu einem späteren Zeitpunkt abzuschließen, mit dem die Erfüllung der Kontroll- und Verwaltungsaufgaben in Deutschland sichergestellt werden soll. Dieses Abkommen ist jedoch nie geschlossen worden. Demnach konnten auch nicht die in dem Londoner Abkommen vorgesehenen Kontrollorgane durch den Auszug der sowjetischen Seite zum Erlöschen kommen. Dies wäre nur durch eine Übereinkunft derjenigen Mächte möglich gewesen, die die Kontrollorgane eingesetzt haben.

¹⁰⁾ Ebd., S. 11.

¹¹⁾ Ebd., S. 2.

¹²⁾ Ebd.

¹³⁾ Siehe insbesondere Alois Riklin, Das Berlin-Problem — historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächte-Status, Köln 1964, S. 244 ff; siehe auch J. Hacker (Anm. 1).

¹⁴⁾ Keiderling/Stulz (Anm. 7), S. 65.

¹⁵⁾ Grundriß Völkerrecht (Anm. 8), S. 267.

¹⁶⁾ Siehe auch Walter/Kleinwächter (Anm. 7), die von „Mitbesetzung Berlins“ durch die westlichen Alliierten sprechen.

¹⁷⁾ Siehe auch A. Riklin (Anm. 1), S. 250.

¹⁸⁾ Grundriß Völkerrecht (Anm. 8), S. 267.

¹⁹⁾ Dokumente (Anm. 2), S. 6.

5. Die westlichen Alliierten hätten sich immer mehr vom Geist des „Potsdamer Abkommens“ entfernt und dieses verletzt²⁰⁾.

Das Potsdamer Abkommen ist aber insoweit rechtlich unbedeutend, da diese Konferenz vom 17. Juli bis zum 2. August 1945 stattfand und die Gültigkeit der Londoner Abkommen unabhängig vom Potsdamer Abkommen gesehen werden kann, selbst wenn spätere Abkommen gegenüber früheren grundsätzlich Vorrang besitzen. Dieser Grundsatz gilt indes nur dann, wenn das spätere Abkommen den gleichen Gegenstand behandelt wie das frühere. Das Potsdamer Abkommen befaßt sich jedoch mit den für die Anfangsphase der Besetzung vorgesehenen Besetzungszielen, die Londoner Abkommen über die Besetzungszonen legen hingegen die für die gesamte Periode der Besetzung vorgesehene Einteilung Deutschlands in verschiedene Besetzungsgebiete fest²¹⁾. Übrigens hat Frankreich wesentlichen Besetzungszielen des Potsdamer Abkommens nicht zugestimmt und dennoch hat niemand die französischen Besetzungsrechte bestritten. Niemand hat zunächst die Besetzungsrechte von der Billigung und Erfüllung der Besetzungsziele des Potsdamer Abkommens abhängig gemacht²²⁾.

6. Auch die Tatsache, daß die Wasserstraßen und das Verkehrsnetz sowie eine Reihe von Einrichtungen in West-Berlin unter sowjetischer Verwaltung blieben, nachdem die Westmächte in ihre Sektoren eingerückt waren, wurde als Argument für die Gebietshoheit der Sowjetunion in ganz Berlin angeführt: „Alle von der sowjetischen Besatzungsmacht vor der Beteiligung der Westmächte an der Verwaltung Berlins erlassenen Befehle und Anordnungen für Berlin blieben weiterhin in Kraft; die Reichsbahnanlagen und das Wasserstraßennetz Berlins blieben in vollem Umfang unter sowjetischer Zuständigkeit; die sowjetische Besatzungsmacht erließ auch nach dem Einzug der drei Westmächte in Berlin für die gesamte Stadt Befehle und Anordnungen, wie z. B. den SMAD-Befehl vom 27. Juli 1945 über die Schaffung von 11 deutschen Zentralverwaltungen für die damalige sowjetische Besatzungszone einschließlich Berlin.“²³⁾

Tatsächlich war die Verwaltung von Wasserstraßen, Eisenbahn usw. eine reine Konzession der Westmächte. Wegen der Einheit des Verkehrsnetzes erschien es seinerzeit nicht sinnvoll, die Verwaltungskontrolle über rein technische Einrichtungen aufzuteilen. Eine Interpretation, daß die Gebietshoheit der Alliierten Kommandantur von einer solchen Konzession berührt worden wäre, ist nicht berechtigt.

²⁰⁾ Keiderling/Stulz (Anm. 7), S. 67.

²¹⁾ A. Riklin (Anm. 1), S. 242.

²²⁾ Ebd., S. 243.

²³⁾ Grundriß Völkerrecht (Anm. 8), S. 268.

7. Ganz Berlin sei mit Gründung der DDR rechtlich Bestandteil der DDR geworden: „Obwohl auch der westliche Teil Groß-Berlins zum Territorium der damaligen sowjetischen Besatzungszone und nach der Gründung der DDR zu ihrem Staatsterritorium gehörte, wurde sie rechtswidrig daran gehindert, in und gegenüber Westberlin ihre Hoheitsbefugnisse auszuüben.“²⁴⁾ Der DDR seien von der UdSSR am 10. Oktober 1949 die ihr zustehenden Verwaltungsfunktionen der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone einschließlich der „Hauptstadt der DDR, Berlin“ übertragen worden²⁵⁾.

Diese Argumentation kam spät: In der Anfangszeit achtete die Sowjetunion peinlich genau darauf, daß die territorialen Unterschiede zwischen dem Ostsektor von Berlin und dem Staatsgebiet der DDR berücksichtigt wurden. Erst ab 1958, also kurz vor der zweiten Berlin-Krise, sah sich die DDR in der Lage, den Ostsektor Berlins als „Hauptstadt der DDR“ zu bezeichnen. Für die gesamtdeutschen Belange war der Kontrollrat aufgrund der Vier-Mächte-Vereinbarungen Träger der Gebietshoheit, für die Besetzungszonen die jeweiligen Befehlshaber, für Berlin jedoch die Alliierte Kommandantur mit dem Kontrollrat als höchster Instanz. Nach westlicher Auffassung wurde also die Gebietshoheit über Berlin nicht auf die einzelnen Sektorenkommandanten aufgespalten, sondern lag gemeinsam in den Händen aller vier Mächte. An dieser Rechtslage hat die weitgehende Integration Ost-Berlins in die DDR nichts geändert. Erst 1958 behauptete die Sowjetunion in einer Note an den UN-Generalsekretär, „daß Berlin die Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik ist“²⁶⁾. Es dürfte sich dabei um die erste offizielle sowjetische Erklärung handeln, nach der Berlin als Hauptstadt der DDR bezeichnet wird²⁷⁾.

Professor Herbert Kröger, SED-Experte für Staats- und Völkerrecht, hatte im Januar 1958 in der Zeitschrift „Deutsche Außenpolitik“ zu „Fragen des staatsrechtlichen Status von Berlin“ behauptet, ganz Berlin sei gemäß den Vier-Mächte-Vereinbarungen ein Teil der SBZ gewesen. Er ging davon aus, daß die sowjetische Besatzungsmacht aufgrund der Vier-Mächte-Vereinbarungen die oberste Gewalt (Gebietshoheit) über ganz Berlin besitze, während die Rechte der Westmächte auf ein Mitwirkungsrecht bei der Besetzung und Verwaltung Berlins beschränkt gewesen seien. Am 27. Oktober 1958, zu Beginn der zweiten Berlin-Krise, machte sich Ulbricht die Thesen Krögers zu eigen. Er betonte in einer Rede, daß auch aufgrund des Vertrages mit der Sowjetunion vom 20. September 1955 „im demokratischen Teil der Hauptstadt der Deut-

²⁴⁾ Ebd.

²⁵⁾ Walter/Kleinwächter (Anm. 7), S. 11.

²⁶⁾ A. Riklin (Anm. 1), S. 187.

²⁷⁾ Ebd.

schon Demokratischen Republik keinerlei Kontroll- und Aufsichtsgewalt aus der Besatzungszeit mehr besteht“²⁸⁾. Die DDR kenne „keinerlei Beschränkungen ihrer Souveränität“, sie übe „ihre Hoheitsrechte auch in und für Berlin“ aus²⁹⁾. Zwischen den Zeilen ließ er aber erkennen, daß die DDR die Einschränkungen ihrer Souveränität, wie sie im Zusammenhang mit der Kontrolle des Verkehrs von Truppenpersonal und Gütern der in West-Berlin stationierten Garnisonen auftreten, möglichst bald beseitigt sehen möchte³⁰⁾.

Die SED setzte als Nahziel alles daran, eine möglichst vollständige Integration Ost-Berlins in das Staatsgebiet der DDR zu erreichen. Gleichzeitig kam es ihr darauf an, den Status West-Berlins zu diminuieren — und dies mit Hilfe einer eigenen Interpretation des Berlin-Status. Nach Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens von 1971 wurde von

der DDR die bis dahin gebräuchliche Formel von der „selbständigen politischen Einheit“ oder „besonderen politischen Einheit“ zwar kaum noch oder nur in Umschreibungen verwendet. Doch ist mit dieser semantischen Änderung keineswegs eine grundsätzliche Abkehr von der bisherigen DDR-Position verbunden. Denn das Vier-Mächte-Abkommen von 1971 wurde in dem Bewußtsein geschlossen, daß eine Übereinstimmung in Statusfragen nicht erzielt werden konnte. Während die westliche Seite davon ausgeht, das Berlin-Abkommen beziehe sich auf ganz Berlin, wird dies von der östlichen Seite kategorisch zurückgewiesen³¹⁾. Die westliche Seite spricht daher vom „Vier-Mächte-Abkommen über Berlin“, die östliche Seite dagegen von einem „Vierseitigen Abkommen über Westberlin“. Trotz der unterschiedlichen Interpretationen in Statusfragen wurde mit Hilfe des Vier-Mächte-Abkommens ein Modus vivendi gefunden, der seitdem größere Berlin-Krisen verhinderte.

III. Der Status von West-Berlin aus SED-Sicht

Wie die DDR den Status West-Berlins sieht, zeigen folgende Zitate Erich Honeckers:

1973: „Westberlin — diese kapitalistische Insel, dieses Sondergebilde inmitten der Deutschen Demokratischen Republik — ist kein Bestandteil irgendwelchen Staates.“³²⁾

1977: „Berlin ist die Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik und Westberlin ein besonderes Gebiet, das durch das Vierseitige Abkommen vom 3. September 1971 Zukunftschancen erhalten hat.“³³⁾

1986: „Was Berlin (West) betrifft, so sind wir für die strikte Einhaltung und volle Anwendung des Vierseitigen Abkommens vom 3. September 1971, das sich, nicht zuletzt zum Vorteil der West-Berliner selbst, im Leben bewährt. Auch in Zukunft erteilen wir gemeinsam mit unseren Verbündeten allen Versuchen eine entschiedene Abfuhr, die das Abkommen auf seine Belastbarkeit testen und seine Kernbestimmung unterlaufen, daß Westberlin nicht zur BRD gehört und nicht von ihr regiert werden darf.“³⁴⁾

Im Zusammenhang mit dem Chruschtschow-Ultimatum vom 27. November 1958³⁵⁾ wird in der Bundesrepublik häufig die Vermutung geäußert, die DDR und die Sowjetunion gingen von einer Drei-Staaten-Theorie aus. Seinerzeit hatte Chruschtschow vorgeschlagen, West-Berlin in eine „entmilitarisierte Freie Stadt“ umzuwandeln, wenn die drei Westmächte aus Berlin abzögen. Hatte dieses damalige „Angebot“ die Zielsetzung eines souveränen Staates „West-Berlin“ im Auge, wie manche vermuteten? Die Völkerrechtslehre der DDR lehnt indes eine Drei-Staaten-Theorie völlig ab. Sie geht von zwei souveränen deutschen Staaten und von West-Berlin — zumeist als „Westberlin“ bezeichnet — aus, dem keine generelle Völkerrechtssubjektivität zubilligt wird. Dabei wird auf „besondere Völkerrechtssubjekte“ in der Geschichte hingewiesen, wie auf die Freien Städte (z. B. Krakau und Danzig). Bei solchen besonderen Völkerrechtssubjekten handele es sich in der Regel um „staatsähnliche Gebilde, weil sie ebenso wie Staaten über ein bestimmtes, wenn auch meist sehr kleines Territorium verfügen, eine Bevölkerung aufweisen und auch einen Regierungsapparat besitzen“³⁶⁾. Dennoch stellten diese „keine originären Völkerrechtssubjekte“ wie die Staaten dar, weil ihre Entstehung und ihre Existenz auf besonderen völkerrechtlichen Regelungen beruhten. In Ausnahmefällen könnten internationale Beziehungen auch von „staatsähnlichen oder sonstigen politisch-

²⁸⁾ Neues Deutschland vom 28. Oktober 1958.

²⁹⁾ Ebd.

³⁰⁾ Siehe zur Bewertung dieser Rede U. Wetzlaug (Anm. 1), S. 150.

³¹⁾ Hierzu ausführlicher G. Langguth (Anm. 1).

³²⁾ Aus dem Bericht des Politbüros an die 9. Tagung des ZK der SED vom 28./29. Mai 1973, Berichterstatter: E. Honecker, in: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR/Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR (Hrsg.), Das Vierseitige Abkommen über Westberlin und seine Realisierung, Dokumente 1971—1977, Berlin (Ost) 1977, S. 141.

³³⁾ Neues Deutschland vom 12. Mai 1977.

³⁴⁾ Neues Deutschland vom 18. April 1986.

³⁵⁾ Siehe hierzu Dokumente (Anm. 2), S. 301 ff.

³⁶⁾ Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Völkerrecht-Lehrbuch, Teil 1, Berlin (Ost) 1981, S. 156.

sozialen Gebilden (Einheiten), die keine Staaten sind, ausgehen“³⁷⁾. West-Berlin besitze gleichwohl auch deshalb keine selbständige Völkerrechtssubjektivität, weil „diese zu keinem Staat gehörende Stadt“ unter einem Besatzungsregime stünde und ihr rechtlicher Status im Vier-Mächte-Abkommen geregelt sei. Dies schließe indes nicht aus, daß „die besondere politische Einheit Westberlin“ eine „bestimmte völkerrechtliche Vertragsfähigkeit“ besitze³⁸⁾. Von einer solchen mache sie beispielsweise beim Abschluß von Vereinbarungen zwischen der DDR und dem Senat über Reise- und Besucherverkehr Gebrauch. Insofern handele es sich hier prinzipiell um völkerrechtliche Verträge.

Der Status West-Berlins ist also für die DDR ein Status sui generis, der durch folgende fünf Merkmale bestimmt wird:

1. West-Berlin unterliege „nach wie vor einem entsprechend der bestehenden Lage modifizierten Besatzungsregime der vier Mächte“³⁹⁾.

2. West-Berlin sei „in gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Hinsicht durch seine Insellage inmitten des Staatsterritoriums der DDR charakterisiert“⁴⁰⁾.

3. Die „drei Westsektoren von Berlin“ seien territorial und völkerrechtlich „kein Bestandteil der Bundesrepublik“ und würden auch von ihr nicht regiert werden⁴¹⁾.

4. In West-Berlin bestehe „eine ihrem Wesen nach imperialistische staatliche Ordnung“, die sich „allerdings unter den Bedingungen der Existenz eines Besatzungsregimes entwickelte und weiterhin entwickelt.“ Es existierten ein eigener staatlicher Machtapparat sowie eine eigene Verfassung⁴²⁾.

5. Schließlich sei festzustellen, daß die „ständigen Einwohner von Berlin (West)“ eigene Personaldokumente besitzen „und ihren eigenen personalpolitischen Status haben, d. h., sie sind weder Staatsbürger der BRD noch der DDR“⁴³⁾.

Insgesamt gesehen ist also der völkerrechtliche Status West-Berlins aus Sicht der SED „durch den modifizierten Fortbestand eines Besatzungsregimes der Vier Mächte, durch seine geographische Lage inmitten der DDR und durch die Nichtzugehörigkeit der Stadt zur BRD charakterisiert“⁴⁴⁾.

Hinweise zur Statusinterpretation Berlins gibt auch der „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit

und gegenseitigen Beistand“ zwischen der DDR und der Sowjetunion vom 7. Oktober 1975, in dem es in Art. 7 wörtlich heißt: „In Übereinstimmung mit dem vierseitigen Abkommen vom 3. September 1971 werden die hohen vertragsschließenden Seiten ihre Verbindungen zu Westberlin ausgehend davon unterhalten und entwickeln, daß es kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland ist und auch weiterhin nicht von ihr regiert wird.“⁴⁵⁾. Dieser Text ist zwar an die Formulierungen des Vier-Mächte-Abkommens angelehnt, er zeigt aber auch, wie restriktiv DDR und Sowjetunion die Bindungen von Berlin (West) an den Bund interpretieren. So war im Vier-Mächte-Abkommen geregelt, daß „die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden“⁴⁶⁾.

Das Wort „entwickeln“ weist auf ein wichtiges dynamisches Element hin. Dieser Satz war eindeutig ein Zugeständnis der Sowjetunion an die westliche Seite, da bis zum Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens von der östlichen Seite immer wieder West-Berlin als eine „selbständige politische Einheit“ bezeichnet wurde. Der Text dieses Freundschaftsvertrages jedoch negiert dieses Zugeständnis an die westliche Seite, weshalb auch die drei Westmächte in einer Erklärung darauf hingewiesen haben, daß dieser Vertrag zwischen der UdSSR und der DDR nichts an der Rechtsgrundlage Berlins oder an dem Vier-Mächte-Abkommen zu ändern vermag⁴⁷⁾.

Die DDR bemüht sich, in ihren Verträgen mit Drittstaaten ihren Rechtsstandpunkt zu Berlin ausdrücklich zu fixieren. Dabei fällt allerdings auf, daß sich nach dem Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens keine Formulierungen bezüglich West-Berlins als einer „selbständigen politischen Einheit“ mehr finden. Noch im Freundschaftsvertrag mit Rumänien betrachteten die DDR und Rumänien West-Berlin als eine „besondere politische Einheit“ (Art. 9)⁴⁸⁾. In späteren internationalen Verträgen hingegen wird dieser Terminus nicht mehr verwendet. So heißt es im Freundschaftsvertrag mit Ungarn in Art. 7: „In Übereinstimmung mit dem Vierseitigen Abkommen vom 3. September 1971 werden die Hohen Vertragsschließenden Seiten ihre Verbindungen zu Westberlin ausgehend davon unterhalten und entwickeln, daß es kein Bestandteil

³⁷⁾ Ebd., S. 21.

³⁸⁾ Ebd., S. 157.

³⁹⁾ Grundriß Völkerrecht (Anm. 8), S. 269.

⁴⁰⁾ Ebd.

⁴¹⁾ Ebd., S. 269 ff.

⁴²⁾ Ebd., S. 270.

⁴³⁾ Ebd.

⁴⁴⁾ Völkerrecht-Lehrbuch (Anm. 36), S. 262.

⁴⁵⁾ Tribüne vom 8. Oktober 1975; ebenfalls veröffentlicht in: Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen, Texte zur Deutschlandpolitik, II/3, Bonn 1976, S. 440 ff.

⁴⁶⁾ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen, Bonn (o. J.), S. 159.

⁴⁷⁾ Texte zur Deutschlandpolitik (Anm. 57), S. 446.

⁴⁸⁾ Gesetzblatt der DDR, Teil 1, 1972, Nr. 11, S. 155, veröffentlicht in: Das Vierseitige Abkommen (Anm. 32), S. 105.

der Bundesrepublik Deutschland ist und auch weiterhin nicht von ihr regiert wird⁴⁹⁾. Gleichlautende Artikel sind im Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der DDR und der Mongolischen Volksrepublik vom 6. Mai 1977 sowie im Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen vom 28. Mai 1977 enthalten⁵⁰⁾.

Der besondere Status West-Berlins aus Sicht der DDR kommt auch in einigen aus ihrer Sicht nicht unwichtigen Formalitäten zum Ausdruck. So gibt es im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR eine Abteilung, die für die Bundesrepu-

blik Deutschland zuständig ist (Abteilungsleiter: Seidel), und eine formal gleichrangige, eigene Abteilung für West-Berlin, an deren Spitze ein Abteilungsleiter (Dr. Müller) mit Botschafferrang sitzt. Während Seidel für die Kontakte zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der DDR zuständig ist, gehören in den Zuständigkeitsbereich von Müller die Kontakte zum Senat von Berlin. Die DDR versucht dabei, den Senat von Berlin umfassend ins Gespräch zu ziehen, während nach westlicher Auffassung Müller trotz seines Botschafferranges lediglich „Besuchsbeauftragter der DDR“ ist — ebenso wie sein West-Berliner Gesprächspartner, Senatsdirigent Kunze, der Besuchsbeauftragter des Senates ist.

IV. Berlin — Hauptstadt der DDR?

Schon frühzeitig wurden von der DDR-Führung alle wichtigen Regierungsinstitutionen — mit Ausnahme des Verteidigungsministeriums —, vor allem aber auch die SED-Führung, im sowjetischen Sektor Berlins angesiedelt. Die darin zum Ausdruck kommende Hauptstadtfunktion des Ostteils⁵¹⁾ der Stadt war aber zum Zeitpunkt der Gründung der DDR keineswegs formalisiert. Denn es war auch in der rechtlichen Betrachtungsweise der Sowjetunion klar, daß der neue Staat DDR von einem Gebiet aus regiert wurde, das rechtlich nicht zu diesem gehörte und einer Vier-Mächte-Verantwortung für ganz Berlin unterlag. Andererseits wurde dadurch auch der Anspruch Berlins symbolisiert, Hauptstadt ganz Deutschlands zu sein, was in der ersten Verfassung der DDR aus dem Jahr 1949 zum Ausdruck kam. Doch als besonders nachteilig wirkte sich in den ersten Jahrzehnten der DDR-Existenz die Tatsache aus, daß die DDR nicht alle Attribute eines „normalen“ Staates besaß, und zwar alleine schon deshalb, weil ihr auch nach der sowjetischen Souveränitätsübertragung von 1954/1955 eine eigene, „ihrer Gebietshoheit uneingeschränkt unterliegende Hauptstadt fehlte“⁵²⁾. Die Stadtverordnetenversammlung von Ost-Berlin übernahm nämlich erst am 28. Januar 1957 des „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht“⁵³⁾, das die faktische Integration Ost-Berlins in das Regierungssystem der DDR weitgehend abschloß. Allerdings muß es die Regierenden in der DDR verbittert haben, daß selbst nach dem

Mauerbau am 13. August 1961 in Ost-Berlin Reste eines Sonderstatus (z. B. im Hinblick auf die Ost-Berliner Volkskammer-Abgeordneten) erhalten blieben. In diesem Zusammenhang wurde im „Neuen Deutschland“ von schwer zu erklärenden Versäumnissen gesprochen, „die teilweise (in) Rücksichten auf internationale Vorgänge und sonst irgendwie begründet sind“⁵⁴⁾. Diese Sonderstellung zeigte sich beispielsweise daran, daß Berliner Abgeordnete der Volkskammer lediglich „beratende Stimme“ hatten, diese nur in einem indirekten Verfahren (durch die Stadtverordnetenversammlung) nominiert, also nicht von der Bevölkerung unmittelbar „gewählt“ wurden. Darüber hinaus galten die DDR-Gesetze nicht automatisch im Ostsektor, sondern erst nach Zustimmung durch den Magistrat und nach gesonderter Verkündung. Gleichwohl hatte sich die DDR schon frühzeitig bemüht, möglichst viele Kennzeichen dieses Sonderstatus zu beseitigen. Im November 1953 wurde beispielsweise angeordnet, daß die bis dahin ausgestellten Deutschen Personalausweise für die Bevölkerung von „Groß-Berlin“ durch die Personalausweise der DDR ersetzt wurden.

Weitere Schritte zur Aufhebung des Sonderstatus von ganz Berlin und Ost-Berlins speziell waren:

— Am 26. Januar 1962 wurde im damals noch existierenden „Verordnungsblatt für Groß-Berlin“ die Übernahme des Verteidigungsgesetzes der DDR vom 20. September 1961 und des Gesetzes der Volkskammer vom 24. Januar 1962 über die allgemeine Wehrpflicht für die „Hauptstadt Berlin (Demokratisches Berlin)“ verkündet⁵⁵⁾.

— Im September 1976 erschien zum letzten Male das „Verordnungsblatt für Groß-Berlin“, in dem bis

⁴⁹⁾ Neues Deutschland vom 26./27. März 1977, zitiert in: Das Vierseitige Abkommen (Anm. 32), S. 311.

⁵⁰⁾ Neues Deutschland vom 31. Mai 1977.

⁵¹⁾ Siehe hierzu insbesondere Hans Heinrich Mahncke, Das Hauptstadtproblem, in: Jacobsen/Leptin/Scheuner/Schulz (Anm. 1), S. 109 ff.

⁵²⁾ Udo Wetzlaugk, Berlin und die deutsche Frage, Köln 1985, S. 98.

⁵³⁾ Dokumente (Anm. 2), S. 253 ff. Siehe auch die Verordnung vom 14. Februar 1958, ebd., S. 277 ff.

⁵⁴⁾ Neues Deutschland vom 13. November 1960.

⁵⁵⁾ Dokumente (Anm. 2), S. 463 f.; siehe zu den Aufwertungsbemühungen als „Hauptstadt“ auch Gerd Langguth, Die Berlin-Politik der DDR, Melle 1987.

dahin alle von der DDR für Ost-Berlin übernommenen Rechtsnormen veröffentlicht wurden. Wenngleich vor dem Zeitpunkt der Einstellung nur noch die für Ost-Berlin gültigen Gesetze und Verordnungen aufgeführt, die jeweiligen Texte indes nicht mehr abgedruckt wurden, so zeigt doch allein die Existenz eines solchen Verordnungsblattes die auf der östlichen Seite berücksichtigte Sonderstellung Ost-Berlins.

— Noch bis zum Dezember 1976 hatte es auch an den Ausfallstraßen von Ost-Berlin in die DDR Kontrollposten gegeben, die mit Beginn des Jahres 1977 entfielen. Eine solche formale Sondersituation gab es für keine Großstadt der DDR.

— Die bis zum Frühjahr 1977 gebräuchliche Bezeichnung „Magistrat von Groß-Berlin“ wurde danach in „Magistrat von Berlin, Hauptstadt der DDR“ umgewandelt.

— Die Volkskammer beschloß am 28. Juni 1979, künftig die 66 Abgeordneten von Ost-Berlin direkt wählen zu lassen und nicht — wie bisher — von der Stadtverordnetenversammlung zu delegieren. Schon nach der Volkskammerwahl im Oktober 1976 hatten die Ost-Berliner Abgeordneten keinen gesonderten Abgeordneten-Ausweis mehr erhalten.

Zwar argumentiert die DDR immer wieder, sie habe die volle Souveränität über „Berlin, Hauptstadt der DDR“, womit sie den Ostteil der Stadt meint. Sicherlich war der wichtigste „Erfolg“ im Kampf gegen den Sonderstatus ganz Berlins der Bau der Mauer im Jahre 1961. Denn bis zu diesem Zeitpunkt war die Bewegungsfreiheit für Bürger Berlins in beiden Stadthälften gegeben. Aber mit dem Bau der Mauer wurde für die östliche Seite nur ein Teilerfolg erzielt. Denn es gelang auch während der zweiten Berlin-Krise (1958—1962) nicht, die Westmächte aus Berlin herauszudrängen und damit insgesamt den Sonderstatus Berlins zu beseitigen. Die DDR- und SED-Führung hatten seitdem jede Zurückhaltung verloren, den Anspruch auf die Hauptstadt-eigenschaft Ost-Berlins offensiv zu vertreten. Doch bis auf den heutigen Tag zeigen einige

wichtige Punkte den Sonderstatus ganz Berlins auf und damit auch, daß die DDR über ihre eigene „Hauptstadt“ keinesfalls die volle Souveränität besitzt. Zu diesen gehören:

— Nach wie vor gibt es eine Bewegungsfreiheit von Soldaten aller vier Siegermächte in ganz Berlin. Die Bemühungen der DDR, Patrouillenfahrten der Westmächte im Ostsektor der Stadt zu behindern, sind gescheitert.

— Für ganz Berlin bestehen nach wie vor besondere Rechte für die Diplomaten der Generalkonsulate und insbesondere der nach wie vor existierenden Militärmissionen. Diese besondere Stellung der Diplomaten wurde deutlich, als die DDR im Sommer 1986 den Versuch unternahm, eine Visumpflicht für die in West-Berlin stationierten Diplomaten (also auch für die Angehörigen der Militärmissionen) einzuführen und neue Ausweisbestimmungen für die Diplomaten in Ost-Berlin durchzusetzen. Dieser Versuch scheiterte am Widerstand der westlichen Seite. Eine besondere rechtliche Bedeutung kam dabei der Bewegungsfreiheit der Angehörigen der Militärmissionen zu, weil diese Einrichtungen noch zu Zeiten des Alliierten Kontrollrates als Verbindungsstellen zu anderen Staaten eingerichtet worden waren. Die Militärmissionen sind also auch heute noch Einrichtungen gesamtalliierten Rechtes.

— Die gemeinsame Flugsicherheitszentrale der vier Alliierten, die in einem Umkreis von 32 km für die Kontrolle des Flugverkehrs in und um Berlin zuständig ist, signalisiert als interalliierte Einrichtung, daß die DDR in ihrem eigenen Territorium nicht über die volle Souveränität im Luftraum verfügt — was im übrigen auch die drei Luftkorridore zeigen.

— Nach wie vor gibt es besondere Regelungen für den Transport von Militärpersonen und Militärgütern der westlichen Garnisonen auf dem Eisenbahnwege, da deren Kontrolle der „Gruppe der sowjetischen Streitkräfte in Deutschland“ und nicht den DDR-Behörden unterliegt⁵⁶⁾.

⁵⁶⁾ Im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag vom 20. September 1955 hatten die Außenminister der DDR und der Sowjetunion, Bolz und Sorin, in einem Briefwechsel vom gleichen Tage die DDR verpflichtet, die sowjetischen Zusagen aus dem New Yorker Abkommen über die Aufhebung der Berliner Blockade vom 4. Mai 1949 zu akzeptieren. In dem Schreiben des DDR-Außenministers Bolz wird u. a. fol-

gendes bestätigt: „Die Kontrolle des Verkehrs von Truppenpersonal und Gütern der in Westberlin stationierten Garnisonen Frankreichs, Englands und der USA zwischen der Deutschen Bundesrepublik und Westberlin wird zeitweilig bis zur Vereinbarung eines entsprechenden Abkommens vom Kommando der Gruppe der sowjetischen Truppen in Deutschland ausgeübt.“ (Dokumente [Ann. 2], S. 241).

V. Die Haltung der Sowjetunion zur Berlin-Frage

DDR und Sowjetunion erklären bei jeder Gelegenheit, daß die DDR völlige Souveränität besitze. Ziel solcher Äußerungen ist es, dem Eindruck entgegenzuwirken, daß die kommunistische Ordnung in der DDR durch die UdSSR oktroyiert worden sei. Eine Analyse der völkerrechtlichen Erklärungen der Sowjetunion und insbesondere der Verträge zwischen der Sowjetunion und der DDR führt aber zu dem Ergebnis, daß die sowjetische Führung ihrem ostdeutschen Verbündeten keinesfalls alle Souveränitätsrechte übertragen hat.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Sowjetunion mit der DDR auch keinen separaten Friedensvertrag geschlossen hat. Nur ein Friedensvertrag könnte der DDR alle Souveränitätsrechte verleihen. Im Zusammenhang mit der zweiten Berlin-Krise hatte Chruschtschow zwar einen solchen separaten Friedensvertrag mit der DDR angedroht, doch wurde dieser bis heute nicht realisiert. Diese Nicht-Gewährung der völligen Souveränität zeigt sich in den nachfolgenden Vertragswerken zwischen der UdSSR und der DDR:

— Bevor der Moskauer Vertrag vom 20. September 1955 über die Beziehungen zwischen der DDR und der Sowjetunion geschlossen wurde⁵⁷⁾, erklärte die Sowjetregierung am 25. März 1954, sie behalte in der DDR diejenigen „Funktionen, die mit der Gewährleistung der Sicherheit im Zusammenhang stehen und sich aus den Verpflichtungen ergeben, die der Sowjetunion aus dem Viermächteabkommen erwachsen“⁵⁸⁾. Diese Erklärung der Sowjetregierung wurde durch eine Erklärung des Ministerrates der DDR vom 27. März 1954 bestätigt⁵⁹⁾.

— Auch der Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der UdSSR vom 12. Juni 1964 war keinesfalls ein separater Friedensvertrag mit der DDR, zumal in der Präambel von dem „Wunsch“ gesprochen wurde, „den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages zu erleichtern und die Verwirklichung der Einheit Deutschlands auf friedlicher und demokratischer Grundlage zu fördern“⁶⁰⁾. Auf dem VI. Parteitag der SED hatte Chruschtschow am 16. Januar 1963 bereits angedeutet, daß er nach dem Mauerbau eine Lösung der Berlin-Frage nicht mehr als so dringlich

ansehe, weil der 13. August 1961 „der wichtigste Schritt zur Festigung der Souveränität“ der DDR gewesen sei⁶¹⁾. Einen Journalisten zitierend, sagte er im Zusammenhang mit dem 13. August 1961: „Somit habt ihr, noch ehe der Friedensvertrag unterzeichnet ist, alles bekommen, was ihr wolltet, und was ihr durch den Abschluß dieses Vertrages zu erlangen gedachtet“⁶²⁾. Im übrigen wurde in Art. 6 dieses Vertrages festgelegt: „Die hohen vertragsschließenden Seiten werden West-Berlin als selbständige politische Einheit betrachten“⁶³⁾. Die drei Westmächte haben mit einer Erklärung vom 26. Juni 1964 die Bezeichnung West-Berlins als „selbständige politische Einheit“ zurückgewiesen⁶⁴⁾.

— Der „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ zwischen der DDR und der UdSSR vom 7. Oktober 1975 entließ die DDR ebenfalls nicht in die völlige Souveränität, zumal in Art. 1 von „ewiger und unverbrüchlicher Freundschaft“ und „brüderlicher gegenseitiger Hilfe auf allen Gebieten“ gesprochen wird⁶⁵⁾. Denn in Art. 10 dieses für die Dauer von 25 Jahren abgeschlossenen Vertrages heißt es: „Dieser Vertrag berührt nicht die Rechte und Pflichten der hohen vertragsschließenden Seiten aus gültigen zwei- und mehrseitigen Abkommen.“ Mit dieser Formulierung bezieht sich die Sowjetunion exakt auf ihre Verpflichtungen gegenüber den drei Westalliierten, die sie in den beiden anderen vorangegangenen Verträgen gleichwohl konkreter aufgeführt hatte. Zur Berlin-Frage heißt es in Art. 7: „In Übereinstimmung mit dem Vierseitigen Abkommen vom 3. September 1971 werden die hohen vertragsschließenden Seiten ihre Verbindungen zu Westberlin ausgehend davon unterhalten und entwickeln, daß es kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland ist und auch weiterhin nicht von ihr regiert wird“⁶⁶⁾. Damit werden Formulierungen

⁶¹⁾ Ebd., S. 544.

⁶²⁾ Ebd., S. 545.

⁶³⁾ Ebd., S. 556.

⁶⁴⁾ Einseitige Schritte der sowjetischen Regierung könnten die Rechtslage Berlins in keiner Weise ändern. Die Westmächte wiesen noch einmal darauf hin, daß sie auch unter Vorbehalt ihrer Rechte, aber mit Rücksicht auf die Notwendigkeiten der Entwicklung der Stadt die Herstellung enger Bindungen zwischen Berlin und der Bundesrepublik Deutschland genehmigt haben, „und zwar einschließlich der Erlaubnis, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Vertretung Berlins und der Berliner Bevölkerung nach außen wahrnimmt. Diese Bindungen, die als solche für die Lebensfähigkeit Berlins wesentlich sind, sind in keiner Weise unvereinbar mit dem Vier-Mächte-Status der Stadt und werden auch in Zukunft aufrecht erhalten werden.“ (Dokumente [Anm. 2], S. 556 f.).

⁶⁵⁾ Tribüne, Berlin (Ost) vom 8. Oktober 1975; veröffentlicht ebenfalls in: Texte zur Deutschlandpolitik (Anm. 45), S. 440 ff.

⁶⁶⁾ Ebd., S. 443.

⁵⁷⁾ Abgedruckt in: Dokumente (Anm. 2), S. 239 ff.

⁵⁸⁾ Ebd., S. 208.

⁵⁹⁾ Ebd., S. 209.

⁶⁰⁾ Dokumente (Anm. 2), S. 555. In Art. 9 dieses Vertrages heißt es ausdrücklich: „Dieser Vertrag berührt nicht Rechte und Pflichten der beiden Seiten aus geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen einschließlich des Potsdamer Abkommens.“ Darüber hinaus wurde sogar die Zielsetzung eines „friedliebenden, demokratischen, einheitlichen deutschen Staates“ proklamiert.

aus dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin verhandelt, wenn auch in verkürzter Form, da im Vier-Mächte-Abkommen das dynamische Element enthalten ist, daß die „Bindungen“ (die ostdeutsche Fassung spricht von „Verbindungen“) zwischen West-Berlin und dem Bund „aufrechterhalten und entwickelt werden“ können. (II B des Vier-Mächte-Abkommens).

Die Berlin-Frage — aber auch die Tatsache, daß die Sowjetunion an ihren Rechten in bezug auf Deutschland als Ganzes generell festhält — zeigt, daß die Sowjetunion Berlin als Hebel für ihre Politik zu nutzen weiß. Die Rechtsposition der Sowjetunion wird an den beiden folgenden Beispielen besonders deutlich:

Am 9. November 1972 wurde in den vier Hauptstädten eine Erklärung der Regierungen Frankreichs, Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten herausgegeben, die im Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag zwischen den beiden Staaten in Deutschland und dem daraus resultierenden Beitritt der DDR und der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen stand. Interessanterweise stellten die vier Regierungen fest, „daß diese Mitgliedschaft die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die bestehenden diesbezüglichen vierseitigen Regelungen, Beschlüsse und Praktiken in keiner Weise berührt“⁶⁷⁾.

Die Tatsache, daß sich die Sowjetunion 1971 an einem Abkommen über Berlin beteiligte — selbst wenn es hinsichtlich des Geltungsbereiches dieses Abkommens einen Auslegungstreit gibt —, zeigt auf, daß die Sowjetunion an ihren fortbestehenden Rechten vor allem bezüglich Berlins festhält. Dies kommt übrigens auch eindeutig in der Präambel des Vier-Mächte-Abkommens zum Ausdruck, wenn symbolhaft darauf hingewiesen wird, daß die Regierungen der vier Alliierten, vertreten jeweils durch ihre Botschafter, „in dem früher vom Alliierten Kontrollrat benutzten Gebäude im amerikanischen Sektor Berlins eine Reihe von Sitzungen abgehalten haben“ — und zwar „handelnd auf der Grundlage ihrer Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit, die nicht berührt werden“. Deutlicher läßt sich die Mitverantwortung der Sowjetunion für die Lage um Berlin und das Beibehalten eines Vier-Mächte-Status nicht ausdrücken, auch wenn das Vier-Mächte-Abkommen mehr oder minder nur die Beschreibung eines Modus vivendi und keine Einigung über unterschiedliche Statusauffassungen darstellt. Gerade weil Walter Ulbricht mit dem Vier-Mächte-Abkommen offensichtlich nicht

einverstanden war, wurde er wohl auf Druck der Sowjetunion abgelöst⁶⁸⁾.

Auch in der praktischen Politik zögerte die sowjetische Führung, sich eindeutig und unwiderruflich festzulegen, daß Ost-Berlin völlig in das Staatsgebiet der DDR integriert sei.

Sie hat also dem Drängen der DDR-Führung nach Änderung des besatzungsrechtlichen Sonderstatus für Ost-Berlin nicht nachgegeben. Gleichwohl bemühte sich die sowjetische Führung aber darum, daß ihr Festhalten an gewissen Aspekten der Vier-Mächte-Verantwortung — auch im Zusammenhang mit der Erklärung der vier Alliierten vom 9. November 1972 — dem Westen keine Möglichkeiten gab, ein sowjetisches Einverständnis mit der These von der Aufrechterhaltung der Vier-Mächte-Verantwortung und des Vier-Mächte-Status Gesamt-Berlins argumentativ begründen zu können.

Im einzelnen ist nicht bekannt, wie der Abstimmungsprozeß in Berlin- und deutschlandpolitischen Fragen zwischen der Sowjetunion und der DDR aussieht. Andererseits wird die DDR auch nicht zugeben können, daß es ein wie auch immer geartetes Abstimmungsverfahren mit der Sowjetunion gibt. Denn offiziell erklärt sie, sie handele in ihrer Berlin-Politik in völliger Souveränität. In gewisser Weise kann jedoch die DDR die Statusfragen flexibler bewerten, weil sie — nicht die Sowjetunion — in erster Linie von einer Vertragspolitik mit der Bundesrepublik und in wenigen eingegrenzten Fragen mit dem Senat von Berlin profitiert. Gleichzeitig hat sie — bedingt durch die Insellage West-Berlins — gewisse Druckpotentiale in der Hand. Andererseits gibt es aber auch Hinweise dafür, daß die DDR immer wieder die Sowjetunion drängt, bei ihren konkreten einzelnen Verhandlungen mit der Bundesrepublik eine möglichst harte Linie an den Tag zu legen.

Ein neueres Beispiel für die Rahmensetzung vertraglicher Verhandlungsmöglichkeiten ist das von der Bundesrepublik im Juli 1986 mit der Sowjetunion geschlossene Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit (WTZ), das fast in letzter Minute gescheitert wäre, weil die Sowjetunion eine ausreichende Einbeziehung von Berlin (West) in dieses Abkommen nicht akzeptieren wollte. Dieses Rahmenabkommen umfaßt drei Ressortabkommen (friedliche Nutzung der Kernenergie, Gesundheit und medizinische Wissenschaft und Landwirtschaft)⁶⁹⁾. Verhandlungen mit Moskau über einen wissenschaftlich-technischen Austausch hatten schon 1972 begonnen. Die für

⁶⁷⁾ Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen. Texte zur Deutschland-Politik, Bd. 11, Bonn 1973, S. 325.

⁶⁸⁾ Siehe hierzu die besonders verdienstvolle Arbeit von Gerhard Wettig, Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage, Stuttgart 1976, S. 101 ff.

⁶⁹⁾ Siehe insbesondere die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 9. Juni 1986 und 24. Juli 1986.

1973 vorgesehene Unterzeichnung kam jedoch wegen der damaligen sowjetischen Weigerung, Berlin (West) angemessen einzubeziehen, nicht zustande. Bei den 1986 wieder aufgenommenen Verhandlungen war das schwierigste Problem die Einbeziehung des Forschungspotentials von Bundeseinrichtungen in Berlin (z. B. Bundesanstalt für Materialprüfung). Da die UdSSR jegliche Bundespräsenz in Berlin vehement bekämpft, mußte es ihr große Probleme bereiten, mit Bundeseinrichtungen in Berlin zusammenzuarbeiten. Der schließlich gefundene Kompromiß bestand in der „personenbezogenen Lösung“. Dies heißt, daß in den Teilnehmerlisten im Falle von Angehörigen einer Bundesinstitution nur der Name des betreffenden Teilnehmers und eine Postfach-Adresse in Berlin, nicht die Einrichtung selbst mit ihrer Bezeichnung, angegeben wird.

Andere Berliner Wissenschaftler hingegen werden auf solchen Teilnehmerlisten — wie Teilnehmer aus Westdeutschland — mit der vollen Anschrift ihrer Arbeitsstelle angegeben. Eine entsprechende Lösung wurde auch für ein Umweltschutzabkommen mit der UdSSR gefunden. Hier spielt das Umweltbundesamt eine wichtige Rolle, dessen Errichtung nach Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens von seiten der Sowjetunion als eine besonders schwere politische Belastung empfunden worden war. Die Unterzeichnung des WTZ-Abkommens der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion machte auch den Weg für entsprechende Verhandlungen mit der DDR frei, die im Zusammenhang mit dem Honecker-Besuch in der Bundesrepublik Deutschland vom 7. bis 11. September 1987 abgeschlossen werden konnten.

VI. Statusfragen und die Feiern zum 750. Stadtjubiläum

Die 750-Jahr-Feiern wurden von der DDR dazu genutzt, „Berlin“, also Ost-Berlin, als das „politische, wirtschaftliche und geistig-kulturelle Zentrum“ der DDR zu propagieren⁷⁰⁾. Berlin habe sich als „das kräftig schlagende Herz unseres sozialistischen deutschen Staates“ (Erich Honecker) entwickelt⁷¹⁾. In den offiziellen „Thesen — 750 Jahre Berlin“ wurde „Berlin“ als „Hauptstadt des sozialistischen deutschen Staates“ bezeichnet⁷²⁾. Das „Vierseitige Abkommen über West-Berlin“ vom September 1971 habe festgelegt, „daß Westberlin so wie bisher kein Bestandteil der BRD ist und auch weiterhin nicht von ihr regiert wird.“ Und während des „Staatsaktes“ der DDR anläßlich der 750-Jahr-Feier bezeichnete Honecker Ost-Berlin ausdrücklich als „Hauptstadt des deutschen Arbeiter- und Bauern-Staates der Deutschen Demokratischen Republik“⁷³⁾.

Die Diskussion zu Fragen des Berlin-Status wurde im Zusammenhang mit den 750-Jahr-Feierlichkeiten sehr praktisch, nachdem im Oktober 1986 Erich Honecker Berlins Regierenden Bürgermeister Diepgen zu einem „Staatsakt“ der DDR anläßlich der Ost-Berliner Feierlichkeiten vom 23. Oktober 1987 eingeladen hatte. Gleichzeitig lud der Ost-Berliner Oberbürgermeister Krack Diepgen zu einem Oberbürgermeistertreffen nach Ost-Berlin ein, das vom 1.—5. Juni 1987 stattfand. Beide Ein-

ladungen an den Regierenden Bürgermeister waren eine Fülle von Statusfragen auf:

— Im Schreiben Honeckers wurde im Zusammenhang mit der Einladung zum „Staatsakt der Deutschen Demokratischen Republik aus Anlaß des 750jährigen Bestehens von Berlin“ der Hoffnung Ausdruck verliehen, Diepgen „in der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik“ begrüßen zu können. Gegner der Annahme einer solchen Einladung argumentierten, daß eine Teilnahme an diesem Staatsakt eine offiziöse Anerkennung des Hauptstadtcharakters Ost-Berlins durch Berlins Regierenden Bürgermeister darstelle, der nach der Verfassung von Berlin Stadtoberhaupt aller Berliner ist — wengleich es sich hier nur um einen verfassungsrechtlichen Anspruch handelt. Erich Honecker lud in dreifacher Eigenschaft (in folgender Reihenfolge) ein: als Vorsitzender des Komitees der Deutschen Demokratischen Republik zum 750jährigen Bestehen von Berlin, als Vorsitzender des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik und als Generalsekretär des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands.

— Ähnlich schwierige statusrechtliche Probleme warf indes auch das Schreiben von Krack auf, der in zweifacher Eigenschaft einlud: als Stellvertreter des Vorsitzenden des Komitees der Deutschen Demokratischen Republik zum 750jährigen Bestehen von Berlin und als „Der Oberbürgermeister von Berlin“. Die Statusprobleme waren vor allem darin zu sehen, daß es in der Vergangenheit zwar immer wieder von den drei Schutzmächten legitimierte Kontakte auch des Senates von Berlin mit der DDR-Regierung gegeben hatte. Dabei wurde faktisch anerkannt, daß die DDR-Regierung mit ihren wichtigsten Institutionen im Ostsektor der Stadt

⁷⁰⁾ „Thesen — 750 Jahre Berlin“, Neues Deutschland vom 14./15. Dezember 1985.

⁷¹⁾ Aus dem Schlußwort des Generalsekretärs des ZK der SED, Erich Honecker, XVI. Bezirksdelegierten-Konferenz Berlin der SED, 11. und 12. Februar 1984, Berlin 1984, S. 137, zitiert nach: Neues Deutschland vom 14./15. Dezember 1985.

⁷²⁾ Neues Deutschland vom 14./15. Dezember 1985.

⁷³⁾ Neues Deutschland vom 24./25. Oktober 1987.

vertreten ist; es wurde jedoch damit nicht anerkannt, daß Ost-Berlin integraler Bestandteil des Staatsgebietes der DDR ist. Eine offizielle Gesprächsbasis hingegen mit dem „Oberbürgermeister“ von Ost-Berlin hatte es in der Vergangenheit bislang nicht gegeben, da nach westlicher Rechtsauffassung die Ost-Berliner Stadtverwaltung durch einen Putsch etabliert wurde, der bis heute nicht anerkannt wurde. In gewissem Sinne kann man davon sprechen, daß bisher eine Art Alleinvertretungsanspruch für ganz Berlin durch den Senat von Berlin und das Abgeordnetenhaus zum Ausdruck gebracht wurde — wenngleich es sich hierbei mehr um einen rechtlichen Anspruch handelt, der sich der praktischen Realisierung entzogen hat.

So gab es durchaus unterschiedliche Sichtweisen, ob der Regierende Bürgermeister von Berlin diese Einladungen hätte annehmen sollen — eine Frage, die sowohl mit der Bundesregierung als auch mit den drei westlichen Statusmächten verhandelt werden mußte. Über drei Möglichkeiten war zu entscheiden: Ablehnung beider Einladungen, Annahme lediglich der Einladung zum Oberbürgermeistertreffen oder Annahme lediglich der Einladung zum „Staatsakt“. Aus welchen Motiven heraus Honecker (und mit ihm Krack) seinerzeit diese Einladung ausgesprochen hat, ist nicht eindeutig zu beantworten. Es ist aber davon auszugehen, daß sich Honecker durch die Annahme der Einladungen einen Statusgewinn erhoffte — durch die Teilnahme des Berliner Regierenden Bürgermeisters an den Ost-Berliner Feierlichkeiten zu erreichen, daß der Hauptstadtcharakter Ost-Berlins von der westlichen Seite akzeptiert würde. Ein zweites Motiv dürfte gewesen sein, Zwiespalt zwischen dem Senat von Berlin und den westlichen Alliierten zu säen, die als Statusmächte zweifelsohne aufgrund ihres Rollenverständnisses mit einer gewissen Skepsis dieser „Besuchsdiplomatie“ gegenüberstanden. Zum Dritten war es sicherlich ein von Honecker gewünschtes Ergebnis, daß über die Besonderheiten des Status von Berlin — nach seinem Verständnis nur des Status von West-Berlin — diskutiert werden sollte. Denn je mehr die rechtlichen Besonderheiten lediglich West-Berlins und die rechtlichen Überlegungen, die bei der Annahme solcher Einladungen bedacht werden müssen, in den Vordergrund gestellt werden, umso eher wird der Zielsetzung der SED entsprochen, daß West-Berlin als eine „besondere politische Einheit“ in der deutschen wie in der Weltöffentlichkeit betrachtet wird. Ein vierter Grund mag gewesen sein, daß Honecker durch seinen von den meisten als überraschend empfundenen Vorstoß bei den eigenen Feierlichkeiten eine möglichst breite Repräsentanz von Persönlichkeiten aus der Bundesrepublik und darüber hinaus erreichen wollte. Wenn West-Berlins oberster politischer Repräsentant zu diesen Feierlichkeiten eingeladen wurde, konnten sich andere bun-

desdeutsche Politiker weniger versagen, als wenn sie Rücksicht auf den Regierenden Bürgermeister von Berlin hätten nehmen müssen.

Ein Problem der Einladungsdiskussion bestand darin, daß über einen mehrmonatigen Prozeß hinweg der Regierende Bürgermeister über eine Annahme der Einladung nicht entscheiden konnte, bevor nicht wichtige Detailfragen in Gesprächen zwischen dem Chef der Senatskanzlei, Staatssekretär Stronk, und seinem DDR-Gesprächspartner, Staatssekretär Löffler, geklärt worden waren. Denn für den Regierenden Bürgermeister wäre eine Veranstaltungsteilnahme nur in Betracht gekommen, wenn die DDR hieraus keinen Statusgewinn reklamiert hätte. Die oben dargelegten statuspolitischen Bedenken hätten bei einer geschickten Gestaltung des Besuches überwunden werden können. Dazu gehört auch eine Erklärung, wie sie bei einem in Ost-Berlin stattgefundenen Gespräch des damaligen Regierenden Bürgermeisters Richard von Weizsäcker mit Erich Honecker abgegeben wurde. Honecker erklärte damals ausdrücklich, daß aus einem solchen Treffen in Ost-Berlin kein Statusgewinn gefolgert würde (in der Vergangenheit hatte Diepgen mehrfach Honecker getroffen, jedoch während der Leipziger Messe). Darüber hinaus war es Zielsetzung des Regierenden Bürgermeisters, die westlichen Alliierten nicht vor vollendete Tatsachen zu stellen.

Es ist nicht bekannt, ob Honecker mit einer Annahme der Einladung zum Staatsakt und/oder zum Ost-Berliner Oberbürgermeistertreffen gerechnet hat. Wahrscheinlich hat er aber nicht erwartet, daß er umgekehrt von Diepgen zu den West-Berliner Feierlichkeiten am 30. April 1987 in das Internationale Congress Centrum eingeladen würde. Diese Einladung mußte umgekehrt Honecker vor schwierige Entscheidungen stellen, weil bei diesen Feierlichkeiten der Bundespräsident, der Bundeskanzler (der eine Rede hielt), das gesamte Bundeskabinett, die Ministerpräsidenten der Länder und zahlreiche hochrangige politische Persönlichkeiten sowie viele in Bonn akkreditierte Diplomaten anwesend waren. Der Sinn der Gegeneinladung war, Honecker damit zu einer Anerkennung der Bundespräsenz in Berlin und damit der Bindungen West-Berlins an den Bund zu bewegen. Allerdings mußte es denjenigen, die eine Gegeneinladung vorschlugen, klar sein, daß Honecker mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht den politischen Gestaltungsspielraum durch Moskau eingeräumt erhielt, eine solche Einladung annehmen zu können. Wer also verhindern wollte, daß der Regierende Bürgermeister an entsprechenden Feierlichkeiten in Ost-Berlin teilnahm, konnte insofern auf eine entsprechende Wirkung der Gegeneinladung hoffen, auch wenn einigen diese Einladung deshalb suspekt war, weil mit Honeckers Anwesenheit bei einem solchen Festakt in West-Berlin ebenfalls eine Separierung

West-Berlins vom Bund argumentativ untermauert werden konnte. Darüber hinaus ließ Diepgen zunächst offen, ob er nur zu den Feierlichkeiten nach Ost-Berlin hätte gehen können, wenn Honecker seinerseits die West-Berliner Feierlichkeiten wahrgenommen hätte.

In die Länge gezogen wurde der Entscheidungsprozeß auch durch die Tatsache, daß ein Abstimmungsprozeß mit der Bundesregierung wie mit den drei westlichen Alliierten vorgenommen werden mußte, die sich auch ihrerseits untereinander vereinbaren mußten. So wurden Äußerungen des französischen Außenministers Raimond beim traditionellen Jahresessen der Berliner Pressekonferenz mit besonderer Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen, der mahnte, bei allen Schritten „mit doppelter Sorgfalt“ darauf zu achten, alles zu unterlassen, „was die Teilung der Stadt verewigen könnte“⁷⁴).

— Am 10. März 1987 lud Berlins Regierender Bürgermeister Diepgen Erich Honecker zum West-Berliner Stadtjubiläum am 30. April 1987 nach West-Berlin ein. Diese Einladung war an Honecker in seiner Eigenschaft als „Vorsitzender des Komitees der DDR zum 750jährigen Bestehen von Berlin“ gerichtet und wurde vom Chef der Senatskanzlei, Stronk, bei einem Gespräch mit dem DDR-Beauftragten für die 750-Jahr-Feier, Kurt Löffler, übergeben. Zum Zeitpunkt dieses Briefes hatte Diepgen sich offiziell noch nicht entschieden, ob er eine Annahme der Einladung Honeckers zum Staatsakt am 23. Oktober 1987 anzunehmen gedenke. Da die offiziellen Feierlichkeiten in West-Berlin bereits im April stattfanden, war also nun Honecker mit einer Entscheidung zuerst im Zugzwang.

— Am 13. April 1987 lehnte Honecker indes die Einladung nach West-Berlin ab. Begründet wurde diese Absage mit einem Brief des Regierenden Bürgermeisters an seine Ministerpräsidentenkollegen der Bundesländer vom 4. Juni 1986 — also lange zurückliegend — und außerdem nicht erläuterten „anderen Bedingungen“, die einem Besuch entgegenstünden.

— In einer Erklärung „zum Auftakt der 750-Jahr-Feier“ in West-Berlin am 30. April 1987 im ICC bedauerte der Regierende Bürgermeister noch einmal, daß Honecker nicht zur Eröffnung des Stadtjubiläums nach West-Berlin kommen werde. Dies sei umso mehr zu bedauern, „als aus unserer Sicht alle damit verbundenen Fragen lösbar waren.“ Die „vielfältigen Abhängigkeiten der politischen und rechtlichen Lage in und um Berlin“ hätten jedoch zu der Absage geführt⁷⁵).

— Am 6. Mai 1987 erklärte Diepgen, die Einladung Honeckers zum „Staatsakt“ für „erledigt“, nachdem eine Erklärung des DDR-Außenministers eine faktische Ausladung darstellte. Der Sprecher des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Botschafter Wolfgang Meyer, hatte „in Beantwortung entsprechender Anfragen von Korrespondenten westlicher Nachrichtenagenturen sein Befremden über das Auftreten des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (West), Herrn Diepgen, auf dem Festakt zur Eröffnung der 750-Jahr-Feier in West-Berlin zum Ausdruck gebracht“.

Die Kenntnis des exakten zeitlichen Ablaufs ist bei der Beurteilung dieser „Einladungsdiplomatie“ wichtig. Einerseits ist die Besuchspolitik nicht zustande gekommen und insoweit „gescheitert“, andererseits war sie aber auch eine — berechtigte — Auslotung dessen, was unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen berlinpolitisch möglich war. Ein Großteil wichtiger statusrechtlicher Probleme hätte bei entsprechender Gestaltung des Besuchs und im Zusammenwirken mit der Bundesregierung wie den westlichen Alliierten überwunden werden können. Eine Teilnahme des Regierenden Bürgermeisters am „Staatsakt“ wäre auch nach der Absage Honeckers zur Teilnahme an den West-Berliner Feierlichkeiten möglich gewesen, wenn beispielsweise Fragen des Protokolls dies zugelassen hätten. Ein solcher Besuch hätte auch dem Mehrheitswillen der West-Berliner Bevölkerung entsprochen, wäre aber auch von der Ost-Berliner Bevölkerung außerordentlich begrüßt worden — und zwar unbeschadet der statusrechtlichen Überlegungen, da solche Details in der Bevölkerung in der Regel wenig bekannt sind. Diepgen hätte durch einen solchen Besuch der Symbolik Ausdruck verleihen können, daß er das einzig freigeählte Stadtoberhaupt Berlins und insofern Repräsentant aller Berliner ist.

Bei allen taktischen Winkelzügen, derer sich die DDR in ihrer Einladungspolitik bediente, kann doch bei einer Gesamtbewertung davon ausgegangen werden, daß die DDR in ihrer Politik gegenüber West-Berlin eine größere Flexibilität an den Tag legen wollte. Offensichtlich hat jedoch die „Statusmacht“ Sowjetunion, die auf ihre übergeordnete Rolle bedacht ist und manches Mißtrauen gegenüber einer zu eigenständigen Deutschland- und Berlin-Politik der DDR hat, dafür gesorgt, daß der DDR die Grenzen ihrer Souveränität erneut bewußt gemacht wurden. Das Nichtzustandekommen gegenseitiger Besuche kann indes nicht als Schlußpunkt der Teilung Berlins interpretiert werden. Gleichwohl dürften alle vier früheren Alliierten, wenn auch aus sehr unterschiedlichen Motiven, mit dem Endergebnis einer Nichtteilnahme zufrieden sein: die Sowjets, weil sie damit erneut Ost-Berlin in die Schranken verwiesen und eine ihr zu weit gehende Politik verhindert haben. Die West-

⁷⁴ Der Tagesspiegel vom 11. Dezember 1986; siehe hierzu auch Süddeutsche Zeitung vom 11. Dezember 1986 („Alliierte sorgen sich um Berlin-Status“).

⁷⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 1987.

mächte ihrerseits konnten deshalb zufrieden sein, weil die Annahme der Einladung vermutlich nicht ihren generellen Zielen als Statusmacht entsprochen hätte. Da sie aber auch den Eindruck von „Besatzungsmächten“ verhindern wollten, hatten sie ihrerseits keine formalen Schritte zur Verhinderung einer Veranstaltungsteilnahme in Ost-Berlin unternommen — wozu sie als die Wahrer des Berlin-Status nach der Rechtslage ohne weiteres in der Lage gewesen wären. Sie sind in ihren Kompetenzen selbstverständlich dann berührt, sobald Fragen des Status von deutscher Seite durch entsprechende Aktivitäten angesprochen werden.

Daß auch die westlichen Alliierten Berlin nach wie vor eine besondere symbolhafte und politische Bedeutung beimessen, ist an der zahlreichen politischen Prominenz zu ersehen, die aus ihren Ländern Berlin im Jahr der 750-Jahr-Feier besuchte: die Britische Königin und mehrere Mitglieder ihres Königshauses sowie die britische Regierungschefin Thatcher; der französische Präsident Mitterand und Premierminister Chirac sowie der amerikanische Präsident Reagan. Eine besondere Bedeutung erhielt der Besuch des amerikanischen Präsidenten, der in einer Rede am 12. Juni 1987 eine Reihe von Vorschlägen über die zukünftige Rolle von Berlin unterbreitete, die — wenn auch bisher negative — Reaktionen der Sowjetunion und der DDR hervorriefen⁷⁶⁾:

1. Ausweitung des kommerziellen Flugverkehrs nach Berlin mit der Zielsetzung, daß eines Tages dort ein europäisches Luftverkehrskreuz sich entwickeln kann;

2. mehr internationale Konferenzen in beiden Teilen der Stadt, beispielsweise Veranstaltungen der Vereinten Nationen;

3. Austauschprogramme für junge Ost- und West-Berliner, um sich leichter treffen zu können;

4. Durchführung von Olympischen Spielen in ganz Berlin.

„All diese Vorschläge würden eine neue Offenheit in das Leben nicht nur der Berliner bringen, sondern auch der Menschen in Osteuropa wie auch in der Sowjetunion“, erklärte der amerikanische Präsident⁷⁷⁾. Es handelt sich hier um die wichtigsten berlinpolitischen Vorschläge eines westlichen Alliierten seit vielen Jahren, die mehr Mobilität in die Berlin-Frage bringen sollen. Gleichwohl sind diese Vorschläge sehr rasch von der SED abgelehnt worden — begründet mit angeblicher Statusunverträglichkeit. Eine Zielsetzung dieser vier Vorschläge ist, die Einheit des geteilten Berlin zu demonstrieren. Die DDR reagierte ebenso negativ auf entsprechende Vorschläge des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, der erklärt hatte, daß bei weiter andauernden Unruhen in Südkorea Berlin als Austragungsort für die Olympischen Spiele einspringen könnte: Er halte es für möglich, die Olympischen Spiele 1988 in beiden Teilen der Stadt auszutragen⁷⁸⁾. Die „neueste Philosophie“, die gefährdeten Olympischen Spiele nach West-Berlin zu verlegen, sei „ein weiteres Beispiel für — um es noch gelinde auszudrücken — ein unrealistisches Denken des Senats“, erklärte das „Neue Deutschland“⁷⁹⁾ zu diesen Vorschlägen.

VII. Honecker-Besuch und Berlin-Status

Der Besuch des DDR-Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker vom 7. bis 11. September 1987 in der Bundesrepublik Deutschland hat neben der allgemeinen deutschlandpolitischen Bedeutung auch berlinpolitische Relevanz. Besuche hochrangiger DDR-Politiker in der Bundesrepublik haben stets auch berlinpolitische Bedeutung, weil sie Gelegenheit geben, Berliner Probleme mit der DDR zu besprechen, deren politische Zielsetzung grundsätzlich darin besteht, berlinspezifische Fragen unmittelbar mit dem Senat von Berlin zu verhandeln, um damit die Sonderstellung von Berlin (West) zu unterstreichen. Da der 1973 ratifizierte Grundla-

genvertrag nicht automatisch eine Einbeziehung von Berlin (West) in die Abmachungen und Verträge mit der DDR vorsieht — über eine solche Einbeziehung muß jeweils von Fall zu Fall verhandelt werden —, gestalten sich Vertragsabschlüsse zwischen der DDR und der Bundesrepublik besonders schwierig. Hinzu kommt, daß sich auch die Ständige Vertretung der DDR in der Bundesrepublik Deutschland für Berlin-Fragen als nicht zuständig erklärt. Deshalb sind solche Besuche ein Anlaß für die Bundesregierung, im Rahmen ihrer Gesamtrepräsentanz für Berlin (West) diesbezügliche Fragen anzusprechen⁸⁰⁾.

⁷⁶⁾ Diese Forderungen wiederholte Reagan in seiner wöchentlichen Radioansprache am 8. August 1987 in den USA; zitiert nach: US-Policy Information and Texts, Nr. 141, 10. August 1987.

⁷⁷⁾ Ebd., S. 4.

⁷⁸⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Juni 1987.

⁷⁹⁾ Neues Deutschland vom 22. Juni 1987.

⁸⁰⁾ Eine erste Bewertung zum Honecker-Besuch gibt Wilhelm Bruns, Nach dem Honecker-Besuch — und wie weiter?, in: Außenpolitik, 38 (1987) 4, S. 345 ff.; vgl. darüber hinaus Peter Jochen Winters, Vereinbarungen über Technisches, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. September 1987.

Im „Gemeinsamen Kommuniqué“⁸¹⁾ wird auf Berlin lediglich an drei Stellen hingewiesen, nämlich bei den Verbesserungen im Eisenbahnverkehr, im Post- und Fernmeldeverkehr sowie im Zusammenhang mit einem Stromverbund: Hier handelt es sich um Vereinbarungen, die für Berlin hinsichtlich seiner Bindungen an den Bund eine besondere Bedeutung haben. Bezüglich des Eisenbahnverkehrs drängt Berlin schon seit vielen Jahren auf eine Verbesserung des Standards („Schnellbahn“ entsprechend den Baumaßnahmen in Westdeutschland). Im Kommuniqué werden auch die Vereinbarungen der Verkehrsminister beider Staaten hinsichtlich der „Fahrpreisermäßigungen im gegenseitigen privaten Reiseverkehr sowie im Transitverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) auf den Strecken der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn“ gewürdigt. Und bezüglich des Stromverbundes ist die DDR bereit, dem Bau einer Transitleitung nach Berlin zuzustimmen. Beide Seiten begrüßen „die zur Zeit auf kommerzieller Ebene geführten Gespräche über den Bezug und die Lieferung von Elektrizität zwischen den Energieversorgungsunternehmen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung von Berlin (West)“.

Über den Wortlaut des Kommuniqués hinaus erläuterte Bundesminister Schäuble, Chef des Bundes-

kanzleramtes, in einer Pressekonferenz vom 8. September 1987 wichtige berlinspezifische Fragen, die bei den ersten Gesprächen eine Rolle gespielt haben. In den Vordergrund stellte er neue Erleichterungen und Vereinfachungen hinsichtlich des Reise- und Besucherverkehrs für die Berliner selbst⁸²⁾. Wichtig sind für Berlin schließlich auch die während des Besuches unterzeichneten Vereinbarungen der beiden Regierungen über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes sowie über die Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Technik. Hier wurde das oben erläuterte „personenbezogene Modell“ (Vorbild WTZ-Abkommen mit der Sowjetunion) verwirklicht.

Im Zusammenhang mit dem Honecker-Besuch muß auch gesehen werden, daß von 1988 an auch Jugendgruppen aus West-Berlin in die DDR und Jugendgruppen aus der DDR nach West-Berlin reisen können. Eine entsprechende Vereinbarung über den Austausch von Jugendreisegruppen haben das Deutsche Jugendherbergswerk, Landesverband Berlin, sowie das Reisebüro der Freien Deutschen Jugend, Jugendtourist, kurz vor dem Besuch unterzeichnet⁸³⁾.

VIII. Fazit

Statusfragen sind politisch wie rechtlich von großem Gewicht. In unserer Öffentlichkeit werden sie bisweilen als bloß „formale“ Fragen eingeordnet. Diesem Mißverständnis unterliegen die DDR und die Sowjetunion nicht:

1. Die DDR und die Sowjetunion leugnen einen Vier-Mächte-Status für ganz Berlin und beschrän-

ken ihn auf Berlin (West). Dieses betrachten sie als eine „besondere politische Einheit“, auch wenn diese Formel nach Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens insbesondere auf seiten der DDR seltener geworden ist. Vielfach umschreiben sie den Status von Berlin (West) nur „negativ“, aus einer angeblichen „Nichtzugehörigkeit“ von Berlin (West) zur Bundesrepublik. Sie gehen von einem besonderen Verhältnis von Berlin (West) auch zur DDR

⁸¹⁾ Veröffentlicht im Bulletin der Bundesregierung, Nr. 83 vom 10. September 1987, S. 710 ff.

⁸²⁾ Zwar wurde die seit 1984 geforderte Gleichstellung der West-Berliner mit Bewohnern grenznaher Kreise in der Bundesrepublik (bei Reisen in grenznahe Kreise der DDR) insofern nicht erreicht, als nur die letzteren neben Ein-Tages-Reisen auch Zwei-Tages-Reisen ohne langwierige Voranmeldung unternehmen können. Für Berlin bleibt es bei Ein-Tages-Reisen. Eine Angleichung erfolgte aber z. B. bei der Geltungsdauer der „Mehrfachberechtigungsscheine“ für Besuche in Ost-Berlin und in der DDR. Sie gelten jetzt — wie schon im „grenznahen Verkehr“ — sechs Monate statt bisher drei. Schäuble betonte, daß anläßlich des Honecker-Besuches sehr intensiv über diese Fragen des Reise- und Besucherverkehrs gesprochen wurde und daß die DDR bereits am

20. August 1987 den Senat von Berlin über mögliche Erleichterungen und Vereinfachungen informiert hat, die im Rahmen der Gespräche in Bonn „ausdrücklich bestätigt“ worden sind. Der Bundeskanzler habe Honecker darauf aufmerksam gemacht, „daß wir über diese Verbesserungen hinaus weitere Erleichterungen im Reise- und Besucherverkehr für die Berliner wünschen und erforderlich halten“. Hervorzuheben ist schließlich, daß nach den Erläuterungen von Bundesminister Schäuble auch über den Berliner Transitverkehrsübergang Staaken gesprochen wurde, sowie darüber, daß die Gespräche über Kontakte und Verbindungen in den beiden Teilen der geteilten Stadt wieder aufgenommen werden sollen.

⁸³⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 1987.

aus. Besonders die DDR hält sich alle rechtlichen Interpretationen offen, eines Tages sehr viel offensiver die Einbeziehung von West-Berlin in ihren Einflußbereich verlangen zu können. Sie betrachtet West-Berlin als vorläufig noch unter einem „Besatzungsregime“ stehend. Der Hinweis in der Völkerrechtslehre der DDR, West-Berlin habe einen mit früheren „Freien Städten“ (z. B. Danzig, Krakau) vergleichbaren Status, ist insoweit besonders aufschlußreich, als deren Autonomie meistens nur sehr kurzlebig war und diese von ihrem sie umgebenden bzw. angrenzenden Staat aufgesogen wurden. Die DDR lehnt eine eigentliche Drei-Staaten-Theorie ab, nach der West-Berlin ein völlig souveräner, völkerrechtlich anzuerkennender Staat sei. Das langfristige Ziel der DDR, die Isolierung West-Berlins, bleibt klar⁸⁴).

2. Berlin-Politik ist nicht von der innerdeutschen Politik zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu separieren, für die die DDR die Zustimmung der Sowjetunion erfahren muß. Auch wenn dies offiziell bestritten wird: Gerade die Existenz Berlins und die vielfältigen politischen Komplikationen der damit zusammenhängenden politischen und statusrechtlichen Fragen geben der Sowjetunion vielfältige Möglichkeiten der Einwirkung auf die innerdeutsche Politik der DDR. Die DDR besitzt also keine volle Souveränität.

3. Es muß eine wichtige Zielsetzung für die DDR sein, die enge Kooperation zwischen den westlichen Alliierten einerseits, dem Senat von Berlin und der Bundesrepublik andererseits zu stören. Es muß auch ein Ziel der DDR-Politik sein, diejenigen politischen Kräfte in West-Berlin zu stärken, die einen Berliner Sonderweg zu gehen bereit sind, um diese gegenüber jenen auszuspielen, die die Berlin-Politik möglichst eng mit der Bundesrepublik verzahnt wissen wollen.

4. Neben der erstrebten Abwertung West-Berlins und dessen Isolierung ist es ein Hauptziel der DDR, eine Aufwertung des Ostteils der Stadt als „Berlin, Hauptstadt der DDR“ zu erreichen. Deshalb ist es für die DDR besonders wichtig, durch Staatsbesuche ausländischer Repräsentanten in Ost-Berlin

⁸⁴) Dies zeigt sich beispielsweise in einer Diskriminierung von West-Berliner Bundestagsabgeordneten bei Besuchen von Bundestagsdelegationen in der DDR. Eine besondere Form der Diskriminierung lag vor, als sich die Sowjetunion weigerte, zwei West-Berliner Bundestagsabgeordnete (die beiden SPD-Politiker Dietrich Stobbe, ehemals Regierender Bürgermeister von Berlin, und Paul Heimann, ehemals Berliner Bundesminister) als Delegationsmitglieder des Auswärtigen Ausschusses in Moskau zu empfangen. Deshalb sagte der Ausschußvorsitzende Stercken (CDU) diese Delegationsreise ab (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. November 1987).

den Sonderstatus ganz Berlins zu überlagern⁸⁵). Dieser generellen Zielsetzung dient auch die weitestgehende Integration Ost-Berlins in das Regierungssystem der DDR, insbesondere die volle Einbeziehung der Ost-Berliner Abgeordneten in die Volkskammer. Aber auch Städtepartnerschaften Ost-Berlins mit westlichen Hauptstädten sollen dieser Aufwertung dienen, ebenfalls die Bemühungen um internationales Flair und internationalen Standard.

5. Das besondere Prestigebedürfnis der DDR und ihre Bemühungen um eine Aufwertung Ost-Berlins als „Hauptstadt“ stoßen aus vielen Gründen an natürliche Schranken. Das in dieser Politik liegende Risiko für die westliche Seite sollte also nicht überbewertet werden. Gleichwohl darf nicht verschwiegen werden, daß sich langfristig eine Schwierigkeit abzeichnet, die in einem Gegensatz zwischen der westlichen, auf die Bewahrung des Status gerichteten Berlin-Politik einerseits und der trotz aller Mängel des sozialistischen Systems mit einer gewissen dynamischen Tendenz versehenen östlichen Politik andererseits liegt⁸⁶).

6. Die wichtigste Gegenstrategie gegenüber den Abwertungsbemühungen der DDR ist, West-Berlin in seiner Attraktivität als kulturelle, wissenschaftliche und wirtschaftliche Metropole zu stärken. Der Senat bedarf hierzu der Unterstützung des Bundes — auch finanziell! —, der anderen Bundesländer und nicht zuletzt der drei Schutzmächte.

7. Die grundlegende Bedeutung des Berlin-Status darf nicht dahin gehend mißverstanden werden, daß er den Westen zu einer bloß statischen Politik nötige. So sieht es auch das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vor, in dem ausdrücklich festgehalten wird, „daß die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden.“ Die Errichtung eines Umweltbundesamtes war der letzte deutliche Versuch einer institutionellen Stärkung der Bundespräsenz in Berlin⁸⁷).

⁸⁵) Für einen Besuch des Bundeskanzlers in Ost-Berlin stellt Berlins Bundes- und Justizsenator Professor R. Scholz allerdings folgende rechtlich interessante Überlegung an: „Die DDR kann ihre Regierungsorgane in der ganzen Welt haben, sie kann sie theoretisch überall installieren. Sie darf nur damit nicht einen Souveränitätsanspruch über Ost-Berlin verbinden.“ Die Tatsache, „daß die Regierungsorgane der DDR bekanntlich in Ost-Berlin ihren Sitz haben“, sei „für sich genommen kein rechtliches Problem.“ (Deutschland Archiv [1987] 10, S. 1120).

⁸⁶) Vgl. in diesem Zusammenhang ein „Szenario“ in: G. Langguth (Anm. 1), S. 44 f.

⁸⁷) Siehe zur Kontroverse hinsichtlich des Ausbaues der Bundespräsenz: Wilhelm Kewenig, Quo vadis Berlin?, in: Die Zeit vom 20. Februar 1987; Peter Bender, Versöhnung mit dem alten Gegner, in: Die Zeit vom 6. März 1987; vgl. auch Wilhelm Kewenig, Deutschlandpolitik im Dreieck Berlin-Bonn-Berlin, Deutschland Archiv (1987) 11.

8. Deutschland- und Berlin-Politik können nicht in erster Linie von Berlin aus „gemacht“ werden — wohl können und müssen Anstöße von dort gegeben werden. Isolierte Berliner Vorschläge ohne Abstimmung mit der Bundesregierung und mit den Alliierten sind eher zum Scheitern verurteilt.

9. Die Rahmenbedingungen der innerdeutschen Beziehungen beginnen sich zu verändern — mit Auswirkungen auf Berlin. Weitgehend unbemerkt sind wir in die Phase einer neuen Qualität der Deutschland-Politik eingetreten, weil die innerdeutschen Beziehungen durch föderale und kommunale Elemente immer mehr erweitert und aufgefächert werden. Schon ist das Wort von der „Föderalisierung der Deutschland-Politik“ geprägt worden. Die zunehmende Zahl von Städtepartnerschaften legt nahe, auch von einer „Kommunalisierung“ der Deutschland-Politik zu sprechen. Bei den stärker werdenden Bemühungen der einzelnen Bundesländer um direkte Kontakte zur DDR werden aber weder die Länder noch die Kommunen die innerdeutsche Rolle der Bundesregierung in Frage stellen können, die über die wesentlichen Zuständigkeiten und Ressourcen verfügt.

Schwierigkeiten können entstehen, wenn deutsch-deutsche Regierungskommissionen die Arbeit aufnehmen sollen, bei denen die Länder beteiligt sind. Hier müßte Berlin (West) berücksichtigt werden. Auch die Bildung einer „Gemischten Kommission zur weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen“, wie sie im Gemeinsamen Communiqué anlässlich des Honecker-Besuches einvernehmlich festgelegt wurde, wirft berlinspezifische Überlegungen auf. Das sogenannte „Berliner Abkommen“ von 1951, das im Grundlagenvertrag bestätigt wurde, bezieht sich auf die „Währungsgebiete“, umschließt also Berlin (Ost) und Berlin (West) ebenso wie die beiden Staaten. Zuständig für die

westliche Seite ist die Treuhandstelle für Industrie und Handel (TSI) in West-Berlin. Dort finden auch regelmäßige Verhandlungen mit dem Ministerium für Außenhandel der DDR statt. Die geplante Gemischte Kommission kann zweifelsohne wichtige Auswirkungen auf die in West-Berlin beheimatete Bundesinstitution TSI haben. Eine Schwächung dieser Einrichtung muß vermieden werden.

10. Die Sicherheit West-Berlins kann nur durch die Westmächte garantiert werden. Ihre Präsenz liegt also im Interesse der Bundesrepublik und der West-Berliner selbst. Es wäre gleichwohl lebensfremd, wenn die westlichen Alliierten nicht zugleich eigene Interessen hinsichtlich ihrer Präsenz in Berlin verfolgten. Denn Berlin-Politik kann ein wesentliches Instrument zur generellen Beeinflussung deutscher und europäischer Politik sein. Befürchtungen, die gelegentlich in den Hauptstädten der westlichen Alliierten hinsichtlich eines für möglich gehaltenen „deutschen Sonderweges“ geäußert werden, sind schon angesichts der starken Position der Alliierten in Berlin realitätsfern. Der besondere Status der Stadt und ihre Lebensfähigkeit können langfristig nur dann aufrechterhalten werden, wenn eine intensive Abstimmung der Deutschland- und Berlin-Politik — wie bisher — erfolgt und wenn insbesondere die Bevölkerung Berlins die westlichen Alliierten nicht als „Besatzungsmächte“, sondern als echte „Schutzmächte“ anerkennt.

11. Letztlich hängt an der Berlin-Frage die deutsche Frage, die nur bei einem Zusammenwirken der vier früheren Alliierten lösbar ist. Allerdings sorgt die Insellage Berlins dafür, daß die beiden Staaten in Deutschland miteinander in Verhandlungen, in Kooperation, treten müssen. Insoweit ist — bei allen unterschiedlichen Auffassungen in statusrechtlichen Fragen — die bloße Existenz Berlins bereits eine Mahnung zur Lösung der deutschen Frage.