

Staat und Recht in Teilung und Einheit

Herausgegeben von
JULIAN KRÜPER und HEIKO SAUER

*Beiträge zur Rechtsgeschichte
des 20. Jahrhunderts*

69

Mohr Siebeck

Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von

Thomas Duve, Hans-Peter Haferkamp,
Joachim Rückert und Christoph Schönberger

69



Staat und Recht in Teilung und Einheit

Herausgegeben von
Julian Krüper und Heiko Sauer

Mohr Siebeck

Julian Krüper ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Heiko Sauer ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

ISBN 978-3-16-150983-4 / eISBN 978-3-16-160405-8 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 0934-0955 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Aus Anlass des 20. Jahrestages der Deutschen Einheit hat die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf in Kooperation mit dem Institut für Geschichtswissenschaften eine Ringvorlesung zum Thema „Staat und Recht in Teilung und Einheit“ veranstaltet. Die Veranstaltung sollte die deutsche Teilung nach 1949, den Prozess, der zum Ende der 1980er Jahre zum Fall der Berliner Mauer und zur Wiedervereinigung geführt hat und die bisherigen zwei Jahrzehnte deutscher Einheit politisch, historisch und rechtlich nachzeichnen.

Der vorliegende Band trägt die insgesamt zehn Vorträge zusammen, die von Oktober bis Dezember 2010 an der Heinrich-Heine-Universität gehalten wurden. Das Programm der Ringvorlesung wird in diesem Band zudem von vier zusätzlichen Beiträgen thematisch erweitert und abgerundet. Als Organisatoren der Ringvorlesung möchten wir uns herzlich bei allen Referentinnen und Referenten dafür bedanken, dass sie an der Veranstaltung in so eindrucksvoller Weise mitgewirkt haben.

Die Organisation und Durchführung der Ringvorlesung wäre ohne vielfältige ideelle und finanzielle Unterstützung nicht möglich gewesen. Der Rektor der Heinrich-Heine-Universität, Professor Dr. Dr. *Hans Michael Piper*, hat zur Auftaktveranstaltung der Vorlesungsreihe eingeladen und sich zudem die Zeit genommen, einige der Referenten persönlich zu begrüßen. Dafür und für die weitergehende Unterstützung sind wir ihm sehr zu Dank verpflichtet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rektors, namentlich Privatdozent Dr. *Stephan Laux*, *Joachim Tomesch*, *Carolin Grape*, *Mandy Funke* und *Monika Uttendorfer*, haben in Sachen Organisation und Kommunikation äußerst wertvolle Hilfe geleistet, für die wir uns ebenfalls bedanken. Der Vorsitzenden der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Vereinigung Düsseldorf e.V., Frau Präsidentin des Oberlandesgerichts Düsseldorf *Anne-José Paulsen*, danken wir für ihre herzliche Unterstützung bei der Durchführung der Veranstaltung.

Dem Verein der Freunde und Förderer der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, hier namentlich Professor Dr. *Dirk Olzen*, sowie dem Freundeskreis der Juristischen Fakultät und seinem Vorsitzenden Professor Dr. *Lothar Michael* danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung der Ringvorlesung. Unseren akademischen Lehrern Professor Dr. *R. Ale-*

xander Lorz und Professor Dr. *Martin Morlok* gebührt unser sehr herzlicher Dank für ihre intensive Unterstützung in der Planungs- und Durchführungsphase der Veranstaltung. Die Dekane der Juristischen Fakultät, zunächst Professor Dr. *Dirk Looschelders* und später Professor Dr. *Jan Busche*, haben der Ringvorlesung die volle Unterstützung der Fakultät in ideeller wie finanzieller Hinsicht zuteil werden lassen. Dies war insbesondere in der Frühphase der Planung äußerst wertvoll.

Isabel Pfaff und *Sebastian Ziehm* danken wir herzlich für ihre sehr zuverlässige Unterstützung bei der Durchführung der einzelnen Veranstaltungen. *Moritz Kalb* war uns im Rahmen der Drucklegung dieses Bands eine unverzichtbare Hilfe.

Der Band ist dem Gedächtnis der Opfer von vierzig Jahren deutscher Teilung gewidmet.

Düsseldorf, im Herbst 2011

Julian Krüper
Heiko Sauer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort..... V

Christoph Bergner

Geleitwort

Die gesellschaftliche Einheit ist das Ziel! 1

Erster Teil: Teilung

Hans-Dietrich Genscher

40 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen

Eröffnungsvortrag der Ringvorlesung „Staat und Recht in Teilung und Einheit“ 3

Jochen Abr. Frowein

40 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen

Staats- und völkerrechtliche Fragen 14

Michael Stolleis

Zwei Kulturen des öffentlichen Rechts

auf deutschem Boden nach 1945 27

Zweiter Teil: Wende

Martina Haedrich

Zum Wandel der Grundrechtskonzeptionen in der DDR

Von der Grund- und Menschenrechtskonzeption der DDR-Verfassung

bis zum Grund- und Menschenrechtskatalog im Verfassungsentwurf
des Runden Tisches 43

Sabine Bergmann-Pohl

Die Volkskammer der DDR im Jahr 1990

Ein Parlament im Umbruch 58

<i>Bernd Rütters</i> Regimewechsel als Rechts- und Juristenkrisen	68
--	----

Dritter Teil: Einheit

<i>Horst Dreier</i> Gustav Radbruch und die Mauerschützen	88
--	----

<i>Jan Busche</i> Die Privatisierung der volkseigenen Unternehmen der ehemaligen DDR Der rechtliche und wirtschaftliche Umbruch im Zuge der Wiedervereinigung.....	127
---	-----

<i>Hans-Joachim Jentsch</i> Der Aufbau der Justiz in den neuen Bundesländern.....	142
--	-----

<i>Heiko Sauer</i> Einheit durch Recht? Das Beispiel der deutschen Wiedervereinigung	154
--	-----

Vierter Teil: Erinnerung

<i>Marianne Birthler</i> Erinnern, nicht verdrängen Die Aufarbeitung der SED-Diktatur mit Hilfe der Stasi-Akten.....	182
--	-----

<i>Julian Krüper</i> Mit Recht erinnern Rechtsgeschichtspolitik und Unrechtserinnerung am Beispiel des Stasi-Unterlagengesetzes	195
--	-----

<i>Susanne Brandt</i> Schuld, Sühne und Gedenken an der Mauer.....	223
---	-----

<i>Bernd Faulenbach</i> Der Umgang mit der DDR-Vergangenheit in der Zukunft	253
--	-----

Autorenverzeichnis	268
--------------------------	-----

Geleitwort

Die gesellschaftliche Einheit ist das Ziel!

*Christoph Bergner**

Der zwanzigste Jahrestag der Deutschen Wiedervereinigung und das Gedenken an die friedliche Revolution im Jahr zuvor sollten uns an den Mut und die Courage der Menschen erinnern, die 1989 gegen die SED-Diktatur demonstriert und mit der friedlichen Revolution die Deutsche Einheit ermöglicht haben. Die Bürger im Osten Deutschlands haben sich selbst ohne Gewalt aus der Diktatur befreit. Das ist die wahre Leistung dieser Tage und Wochen gewesen. Nun sind wir dabei zusammenzuwachsen, trotz aller Unterschiede.

Rückblickend auf 20 Jahre Deutsche Wiedervereinigung kann man konstatieren, dass wir dabei große Herausforderungen bewältigt haben. Seit 1990 ist in Ostdeutschland viel erreicht worden, die Perspektiven haben sich deutlich verbessert. Das ist vor allem das Verdienst der Menschen in Ostdeutschland, denen eine große Anpassungsleistung abverlangt wurde. Aber es war, und ist immer noch, auch eine gewaltige Solidarleistung des Westens, der das Zusammenwachsen Deutschlands tatkräftig unterstützte.

Heute können die Menschen in Ost und West stolz sein auf das, was seit der Friedlichen Revolution und der Wiedervereinigung gemeinsam aufgebaut wurde. Der Verfall vieler Innenstädte ist aufgehalten, die verheerende Umweltverschmutzung wurde gestoppt, viele Altlasten beseitigt und der Weg für eine nachhaltige, wirtschaftlich dynamische und ökologisch verträgliche Entwicklung geebnet. Das Verkehrsnetz und die Bausubstanz in den Städten wurden in großem Umfang saniert. Der Zugang zu Bildungsgängen richtet sich nun nach Eignung, Leistung und Neigung. Das Gesundheitssystem leistet heute einen wesentlich verbesserten Zugang zu Spitzenmedizin für die gesamte Bevölkerung. Die Lebenserwartung der Menschen in den ostdeutschen Ländern hat sich in zwanzig Jahren vollständig dem bislang höheren Niveau in den westdeutschen Ländern ange-

* Der Autor ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern und Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Bundesländer.

glichen. Älteren Menschen wird heute ein würdiger Lebensabend ermöglicht.

Die Jubiläumsfeiern der vergangenen beiden Jahre haben uns die noch verbleibenden Aufgaben vor Augen geführt. Der Artikel 72 Absatz 2 unseres Grundgesetzes fordert uns auf im gesamten Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Dazu gehören die Angleichung der Wirtschaftskraft und gleiche Löhne und Renten in Ost und West. Nach dem friedlichen Umbruch und den unbestreitbar ökonomischen Erfolgen der Deutschen Einheit bleibt uns aber als wichtigste Zukunftsaufgabe noch das gesellschaftliche Zusammenwachsen beider Teile Deutschlands, das in den betriebsamen Aufbaujahren manchmal zu kurz gekommen scheint.

Als Anknüpfungspunkt eignet sich dabei besonders – und das belegt auch diese Dokumentation – der Rückblick auf die Ereignisse von vor 20 Jahren. Mit dieser Zeit verbinden sich für die meisten Menschen sehr persönliche und bewegende Erlebnisse: Die Hoffnung darauf, dass das Schicksal der Gemeinschaft vom Handeln des Einzelnen beeinflusst werden kann, diesen Geist gilt es lebendig zu erhalten. Wir haben mit unserer wiedererlangten staatlichen Einheit eine einmalige Chance zum Neuanfang bekommen. Es gilt die Freiheit unserer Gemeinschaft immer wieder aufs Neue zu erschaffen und uns zu sichern – für alle, die bereit sind sich einzusetzen und für gerechte Verhältnisse für alle Teile der Gesellschaft.

Darüber werden politisch kontroverse Debatten stattfinden. Von der ganz überwiegenden Mehrheit der Deutschen wird jedoch die Deutsche Einheit nicht in Frage gestellt. Das Bestehen dieses Grundkonsenses sollte nicht vergessen werden, wenn man aus Umfragen Defizite bei der „inneren Einheit“ ablesen möchte. Vor allem bei den Jüngeren wird diese Debatte so gar nicht mehr geführt. Für viele von ihnen ist es selbstverständlich geworden, sich als Bayer, Brandenburger oder Sachse, Deutscher und Europäer zu fühlen. Diese Identitäten schließen sich keinesfalls aus, sondern bauen aufeinander auf und gehören somit zusammen. Die Deutsche Einheit ist erwachsen geworden. Es ist Zeit Vokabeln und Mentalitäten, die Anfang der 90er Jahre in Ost und West geprägt wurden, zu überdenken. Die Menschen spüren, dass die aktuellen Herausforderungen die Bürger in Ost und West gleichermaßen betreffen und nur gemeinsam gelöst werden können. Das Einbringen eines doppelten Erfahrungsschatzes ist dabei auch ein Gewinn der Einheit.

40 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen

Eröffnungsvortrag der Ringvorlesung „Staat und Recht in Teilung
und Einheit“

*Hans-Dietrich Genscher**

Die deutsch-deutsche Teilung, sie hielt an von 1945 bis 1989 und war den Deutschen anfangs in ihrer Tragweite nicht bewusst. 1945, ich war damals 18 Jahre alt, kam ich in amerikanische Kriegsgefangenschaft; am 7. Mai um 18:30 Uhr überschritt ich bei Tangermünde die Elbe. Wir alle hatten ein Gefühl der Gemeinsamkeit, wir hatten den Krieg überlebt, dafür waren wir dankbar. Wir machten uns Sorgen um unsere Angehörigen und wie es ihnen ergangen war und wir stellten uns die Frage: Was wird jetzt mit uns geschehen? Wenn wir von ‚wir‘ und ‚uns‘ sprachen, dann meinten wir immer alle Deutschen. Die Vorstellung, dass ganz unterschiedliche Schicksale und Entwicklungen in Deutschland möglich sein würden, hatten wir zu diesem Zeitpunkt nicht. Das war die Stunde null – für die meisten eine Erleichterung. Dann erfuhren wir, dass Deutschland in vier Besatzungszonen aufgeteilt werden würde, doch eigentlich wurde Deutschland durch die Entscheidung der Alliierten in sechs Zonen aufgeteilt. Vier Besatzungszonen: die amerikanische, die englische, die französische und die sowjetische Besatzungszone. Daneben sprach man, was die deutschen Ostgebiete angeht, von unter vorläufig polnischer Verwaltung stehenden Gebieten. Ein Teil Ostpreußens wurde sofort Teil der Sowjetunion.

Die Entwicklung, die dann begann, zeigte ein langsames Auseinanderdriften. Wenn man von deutsch-deutschen Beziehungen spricht, könnte man annehmen, es habe sich um eine isolierte deutsch-deutsche Entwicklung gehandelt. Gewiss, wir waren das einzige Land, das in dieser Weise betroffen war, aber in Wahrheit vollzog sich diese deutsch-deutsche Entwicklung als Teil einer Ost-West-Entwicklung, als Teil einer Entfremdung der vier Siegermächte. Es wurde wahr, was *Richard von Weizsäcker* später

* Eröffnungsvortrag vom 19. Oktober 2010 im Rahmen der Ringvorlesung „Staat und Recht in Teilung und Einheit“ an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf. Der Vortragstil wurde beibehalten.

in der ihm eigenen Sprachkraft so ausdrückte: „Uns Deutschen hat unser Schicksal nie allein gehört“, und ich möchte hinzufügen, es wird uns nie allein gehören. Man sollte vielleicht hinzufügen, was *Thomas Mann* 1953 in seiner Hamburger Rede an die deutsche Jugend zum „Ziel deutschen Wollens nach dem Schrecken der dunklen zwölf Jahre von 1933 bis 1945“ sagte: „Was wir wollen, ist nicht ein deutsches Europa, sondern was wir wollen, ist ein europäisches Deutschland“. Das war die Absage an die Machtpolitik der alten Zeit. Das war die Hinwendung zur europäischen Verantwortung der Deutschen, des Volkes also, das als Land mit den meisten Nachbarn im Herzen Europas in ganz besonderer Weise Verantwortung trägt; Verantwortung trägt deshalb, weil das, was in diesem Land in der Mitte geschieht, sich sehr viel stärker auf das Schicksal des ganzen Europas auswirkt, als das bei anderen Völkern der Fall ist. Das ist keine Anmaßung, sondern das ist das Gebot der europäischen Verantwortung der Deutschen. Unser Grundgesetz, eine für mich unverändert wunderbare Verfassung, spricht es aus durch die Verpflichtungen, die es der deutschen Außenpolitik aufgab. Nämlich den Frieden der Welt zu sichern, mitzuwirken bei der Einigung Europas und dann bis zur Vereinigung damals auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem Deutschland in Freiheit und freier Selbststimmung über seine Zukunft, seine Einheit, entscheiden kann.

Zunächst war dieses Auseinanderdriften gar nicht so deutlich. In allen Besatzungszonen wurden Parteien zugelassen, in der Regel waren es vier: die Christlichen Demokraten, die Liberalen, die Sozialdemokraten und die kommunistische Partei. Es wurde deutlich, dass die Rückkehr zum Föderalismus eine Chance war, die regionale Selbstbestimmung zu verwirklichen. Die Bundesländer entstanden und trotzdem war in der sowjetischen Besatzungszone vieles anders, die Zwangsvereinigung von Sozialdemokraten und Kommunisten war voraussehbar, die Handlungsfähigkeit der anderen Parteien frühzeitig eingeschränkt. Trotzdem war das Bewusstsein der Einheit der Nation stark entwickelt. 1947 unternahm es der bayerische Ministerpräsident *Ehard* (nicht zu verwechseln mit *Ludwig Erhard*), die Ministerpräsidenten aller deutschen Länder zu einer Konferenz nach München einzuladen. Die Reaktionen waren höchst unterschiedlich. Die Ministerpräsidenten aus der amerikanischen Besatzungszone sagten zu, die aus der britischen auch. Die aus der französischen Zone schwiegen zunächst und die fünf Ministerpräsidenten aus der sowjetischen Besatzungszone äußerten sich durch vier, die alle vier der SED angehörten und die eine Teilnahme an dieser Konferenz ablehnten. Der fünfte, der Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt, der liberale Professor *Hübner*, erklärte, er werde nach München reisen. Er wurde vorgeladen zu Marschall *Sokolowski*, dem Oberbefehlshaber der sowjetischen Streitkräfte in Karlshorst

und er sagte ihm: „Herr Marschall, wenn Sie mich nicht reisen lassen, werde ich natürlich nicht reisen. Aber dann werde ich als Ministerpräsident zurücktreten“. Aus Gründen, die man sich denken kann, legte die sowjetische Besatzungsmacht Wert darauf, dass ihre Ministerpräsidenten nicht auseinanderfielen und so erklärten die vier anderen, sie würden auch reisen. Allerdings bekam man eine Marschroute, man sollte über die deutsche Vereinigung sprechen und über die Repräsentanten für die Herbeiführung der Vereinigung; dazu müssten Gewerkschaften und andere Organisationen gehören. Diese Marschroute war die Garantie für den Misserfolg in München. Sie war es umso mehr, als die französische Besatzungsmacht ihren Ministerpräsidenten auferlegte, nicht über die deutsche Vereinigung zu sprechen, sondern über Lebensfragen: Verkehrsfragen, Lebensmittelversorgung, Energieversorgung. Die Konferenz wurde ohne Erfolg abgeschlossen, aber immer deutlicher wurde auch das Schicksal des sich auseinander bewegenden Deutschlands. Und doch gab es Gemeinsamkeiten. Als ich 1949 am 5. Oktober, zwei Tage vor Gründung der DDR, in Leipzig die erste juristische Staatsprüfung ablegte, waren die Erfordernisse die gleichen, wie man sie an anderen deutschen Prüfungsämtern gehabt hätte. In Leipzig waren wir aber schon darauf bedacht, nach Möglichkeit Prüfer zu haben, die auch Anerkennung im Westen fanden, obwohl man nicht sicher war, wie die Entwicklung weiter gehen würde.

Gleichzeitig liefen in Deutschland Diskussionen darüber, was wir selbst tun könnten für die deutsche Vereinigung. Anfangs waren sie sehr stark von dem Gefühl bestimmt, dass die deutsche Frage unter Deutschen lösbar sei, selbstverständlich mit Zustimmung der Alliierten. Immer stärker wurde dann der Eindruck, dass wir in Wahrheit eingebunden waren in unterschiedliche Wertesysteme, unterschiedliche politische und ökonomische Systeme. Die Entscheidungen, die damals nach harten Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik Deutschland für die Westintegration in die europäische Gemeinschaft getroffen worden sind, aber wichtiger und politischer in das westliche Bündnis, waren von bestimmender Bedeutung für die ganze Nachkriegsentwicklung im Westen Europas und der westlichen Welt. Die Vorstellung des westlichen Bündnisses ohne deutsche Beteiligung, die Vorstellung einer Europäischen Gemeinschaft ohne deutsche Beteiligung, zeigt, dass beides nicht Realität geworden wäre. Das besiegte Land, das Land, das unter einer moralischen Katastrophe litt, die viel schlimmer als die militärische war, hatte eine Entscheidung zu treffen. Es traf auch aus heutiger Sicht, nach meiner Meinung, die richtige Entscheidung: Eine Entscheidung, mit der Deutschland seinen Platz eingenommen hat in der Wertegemeinschaft der westlichen Welt.

Wenn wir die Zeit deutscher Außenpolitik betrachten, dann können wir sagen: In den ersten zwanzig Jahren von 1950 bis 1970 – 1949 wurde die

Republik gegründet – war es eine Standortbestimmung der neuen Republik und gleichzeitig waren wir darum bemüht, nun das Auseinanderdriften aufzuhalten. Aber inzwischen hatten wir im Osten Deutschlands ein Wertesystem, das mit dem des Westens nicht mehr verglichen werden konnte. Der Kampf um die Hochschulen war schon in der ersten Phase zu Lasten einer freien Hochschule ausgegangen mit vielen Opfern der studentischen Bewegung. Die Zwangsvereinigung von KPD und SPD, die Wahlen der so genannten nationalen Front zeigten, die demokratischen Strukturen waren nur noch Fassade vor dem was wirklich geschah: Die Entwicklung driftete weiter auseinander.

Gleichzeitig gab es im sowjetischen Machtbereich Europas Parallelen. Der erste Volksaufstand fand in der DDR statt, am 17. Juni 1953, niedergeschlagen von sowjetischen Truppen, eine hilflose Reaktion der Führung der DDR. 1956 wiederholte sich das Gleiche in Ungarn. Wir erlebten in Polen immer wieder neue vor allem durch die katholische Kirche getragene Bewegungen gegen die kommunistische und sowjetische Vorherrschaft und 1968 erlebten wir den Prager Frühling. Das heißt, eine Freiheitsrevolution unter Anführung von *Dubček*, einem Parteisekretär der kommunistischen Partei, der heute als Reformkommunist bezeichnet werden kann. Deutschland versuchte auf seine Weise, die Einheit wenigstens emotional und auf der menschlichen Ebene zu erhalten. Die Kirchen leisteten Hervorragendes angesichts der konfessionellen Struktur in dem Gebiet der sowjetischen Besatzungszone, in der DDR vor allem die Evangelische Kirche. Der Vertreter der Evangelischen Kirche beim Bund, Bischof *Kunst*, leitete die Verhandlungen ein über die Freilassungen politischer Häftlinge. In Berlin bemühte man sich, wenigstens einige humanitäre Lösungen zu erreichen: 1961 kam es zum Mauerbau.

Diese Entscheidung, eine brutale Entscheidung, war die Fortsetzung dessen, was wir am 17. Juni 1953 erlebt haben, die Führung reagierte auf die Ablehnung der Bevölkerung. *Bert Brecht* hatte 1953 über die Reaktion der SED gehöhnt, in dem er sagte: „Das Volk versteht uns nicht mehr. Wählen wir uns ein anderes Volk.“ Aber 1961 war die Reaktion eine andere. Da lautete sie: „Das Volk versteht uns nicht mehr. Das Volk verlässt uns. Also müssen wir es einsperren.“

Was vollzieht sich mit dem Mauerbau 1961? Mit diesem Mauerbau vollzieht sich in Wahrheit eine historische Entscheidung, die anerkennt, es gibt einen Wettbewerb der Systeme in Deutschland und in Europa. Auf der einen Seite eine freiheitliche Ordnung und auf der anderen Seite eine sozialistische Ordnung im Verständnis der damaligen herrschenden Parteien im sowjetischen Machtbereich. Diejenigen, die in Ostberlin Verantwortung tragen, gestehen ein, dass ihr System den Wettbewerb der Systeme verloren hat. Das ist die Motivation für den Bau der Mauer. Das zeigt, dass in

diesem Augenblick auch eine Resignation der Führung in der DDR mit Zustimmung Moskaus stattfindet, denn man scheut den weiteren Wettbewerb und grenzt sich ab – Abgrenzung ist immer ein Zeichen verkappter Unterlegenheitsgefühle. Das muss man bei jeder Debatte beachten, man könnte es auch aktuell für manche Frage so sehen.

Meine Damen und Herren, diese Entscheidung 1961 wird später wiederholt werden auf größerer Ebene. Die Frage, die zu dieser Zeit entsteht, ist: Wie antwortet der Westen auf die Entwicklungen im Ost-West-Verhältnis, auf die Brutalität der politischen Landnahme durch die Sowjetunion durch Aufzwingen ihres Systems auf die Völker ihres Machtbereiches, also nicht nur auf die DDR, sondern Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und die im Einvernehmen mit Hitler besetzten baltischen Staaten? Die Reaktionen des Westens sind, wie auch die auf den Bau der Mauer, eher hilflos. Es fehlt nach den wichtigen Entscheidungen für die Zusammenfassung der demokratischen Staaten in Westeuropa ein Konzept, ein politisches Konzept, für die Überwindung der Teilung Europas. Die Jahre, die dann folgen, die zweite Phase deutscher Außenpolitik, bietet dieses politische Konzept. Das gilt für die Jahre 1970 bis 1990. In den 60er Jahren setzte sich in den Vereinigten Staaten die Einsicht in die Notwendigkeit durch, dass man die Gefahr einer nuklearen Konfrontation mit der Sowjetunion durch Zusammenarbeit in gewissen Fragen reduzieren und einschränken müsse. Das westliche Bündnis diskutiert in der Mitte der 60er Jahre ein politisches Konzept für die Ziele des Bündnisses in Europa. Ein Militärbündnis, das sich ein politisches Konzept gibt, nicht eine militärische Strategie, sondern eine politische Strategie, wird entwickelt und das Ergebnis ist ein Papier, das man heute den *Harmel*-Bericht nennt. *Pierre Harmel* war zu dieser Zeit belgischer Außenminister und Vorsitzender einer Kommission, die dieses politische Konzept entwickelte. Dieses politische Konzept lautet: „Wir brauchen im Verhältnis zur Sowjetunion gesicherte militärische Kraft. Das heißt, wir müssen in der Lage sein, uns gegenüber einem militärischen Angriff zu verteidigen.“ Gleichzeitig fordert das Konzept, durch Dialog und Zusammenarbeit die Teilung Europas zu überwinden. Man nennt auch ein Ziel für diese Politik – das Ziel lautet: Schaffung einer gesamteuropäischen Friedensordnung. Ein kühnes Konzept, und trotzdem ein realistisches Konzept. Realistisch auch deshalb, weil es feststellt, und das ist wichtig für die deutsche Politik jener Zeit, die Ursache der Spannungen in Europa ist die Teilung der Deutschen. Das heißt, das Interesse des Westens, durch eine Politik der Zusammenarbeit die Gegensätze zwischen West und Ost zu überwinden, ist identisch mit dem Ziel der Deutschen, in einem Land zusammenzuleben. Die deutsche Konsequenz aus diesem *Harmel*-Bericht, an dem wir mitgewirkt haben, deutscher Vertreter war der damalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt –

Außenminister war *Willy Brandt* in der schwarz-roten Koalition jener Zeit – *Klaus Schütz*, den wir besser kennen als Regierenden Bürgermeister von Berlin. Das Ergebnis zieht die deutsche Politik mit der Bildung der Regierung aus SPD und FDP. In dieses Konzept hinein entfalten sich die politischen Aktivitäten, die wir als Deutsche, die wir Hauptinteressenten des Erfolgs dieser Politik sind, für erforderlich halten. Das ist das Konzept für die Ostverträge, mit dem wir einen *Modus Vivendi* suchen für die Überwindung der Zeit der Spaltung unseres Kontinents. Der Moskauer Vertrag, der Grundlagenvertrag mit der DDR, der Vertrag mit der Volksrepublik Polen, mit der Tschechoslowakei. Für uns war wichtig, dass das klare Ziel unserer Politik, die Herstellung der Einheit der Deutschen, jedem bewusst ist. Deshalb wurde den Verträgen mit Moskau und Ostberlin – nicht mit Polen, ich werde gleich sagen warum – ein Brief beigelegt, den der Außenminister *Walter Scheel* unterschrieb. Diesen Brief nennen wir den „Brief zur Deutschen Einheit“. In diesem Brief heißt es, dieser Vertrag steht nicht im Widerspruch zu dem Ziel der deutschen Politik, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit vollenden kann. Das heißt, dieser Brief war, wenn Sie so wollen, die politische Exekution des Verfassungsauftrages, den das Grundgesetz in seiner Präambel vorgelegt hat. Wer auf der anderen Seite diese Verträge unterzeichnete, war sich im Klaren darüber, was unser politisches Ziel ist. Die Wirkung dieser Politik war, dass es im Ostblock keine Militäraktion mehr gab. Ein Prozess der Entspannung wurde eingeleitet. Der Grundlagenvertrag mit der DDR gab uns neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit, aber auch für die Menschen. Es fand ein Austausch von Vertretern statt. Da wir die DDR nicht als Ausland betrachteten, konnten wir auch keinen Botschafter dorthin entsenden. Wir machten das deutlich, in dem wir davon sprachen, er sei ein Ständiger Vertreter. Er war akkreditiert – dort beim Außenministerium, aber der aus der DDR beim Bundeskanzleramt. Und gleichzeitig hatten wir die Möglichkeit der Zusammenarbeit in vielen Punkten, die auch menschlicher Erleichterung dienten. Die DDR zog aus dieser Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik schon vor den Ostverträgen einen ökonomischen Vorteil. Als nämlich die Europäische Gemeinschaft gegründet wurde, sagte die deutsche Seite, die damalige Regierung aus CDU und FDP, wir legen Wert darauf, dass die Außengrenzen der Bundesrepublik, die Außengrenzen der Europäischen Gemeinschaft, nicht die deutsch-deutsche Grenze festschreiben. Das heißt, die Grenze mitten durch Deutschland war keine Außengrenze für den Handel mit der DDR. Das war ein Privileg für die DDR und hielt ihr Interesse an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit aufrecht, was uns wiederum Möglichkeiten der Einwirkung eröffnete. Wenn ich das alles beschreibe, so mögen Sie die Frage stellen: Wo waren denn die vier Alliierten in dieser

Zeit? Man hatte die Verantwortung für Deutschland als Ganzes den Vier Mächten übertragen. Das heißt, sie hatten sich das selbst übertragen. Eine Entscheidung, an der die Sowjetunion konsequent festhielt, selbst in der Zeit, in der sie die deutsche Frage schon für immer entschieden erklärte. Wir hielten auch daran fest, weil für uns die Festlegung, dass die Vier Mächte, die die Souveränität hatten für die beiden deutschen Staaten, für Deutschland als Ganzes handelten, für uns die Garantie war, dass auch diese Vier Mächte uns als Ganzes ansehen. Der Kontrollrat, der diese Vier-Mächte-Verantwortung ausüben sollte, war seit langem eher ein zwar existierendes, allerdings nicht genutztes Gremium. Aber symbolisch saßen die vier bei allen Verhandlungen mit am Tisch. Wir legten größten Wert darauf, dass alle unsere Verhandlungen mit der DDR in großer Offenheit in Arbeitsgruppen mit den Westalliierten besprochen wurden, also mit den drei Westmächten, und auf der anderen Seite war das verständlicherweise nicht anders. Das heißt, es wurde eine neue Phase des Ost-West-Verhältnisses eingeleitet und nun kam eine Entwicklung, die ein klassisches Beispiel dafür ist, wie eine groß angelegte diplomatische Offensive in ihr Gegenteil verkehrt werden kann. Ich hatte darauf hingewiesen, dass der Bau der Mauer das Eingeständnis war, den Wettbewerb der Systeme verloren zu haben durch das Eingeständnis der DDR gegenüber der Bundesrepublik. Aber auch die Sowjetunion kam offensichtlich zu dem Ergebnis, dass der Versuch, eine Trennung Westeuropas von den USA durchzusetzen, nicht zu verwirklichen war. Und so trat sie mit einem Vorschlag auf, für die Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. An der sollten alle europäischen Staaten, aber natürlich nicht die Vereinigten Staaten und Kanada, die unserem Bündnis mit angehörten, teilnehmen. Diese gesamteuropäische Sicherheitskonferenz wurde zunächst überall abschlägig beschieden. Ich hatte damals ein gewisses Problem damit, dass ich als erster sagte, man könnte zu bestimmten Dingen auch „Ja mit einem Aber“ sagen, und das erste Aber, das wir gegenüber diesem Verhandlungsvorschlag haben ist, dass die Vereinigten Staaten zu beteiligen sind. Wenn sie für Deutschland als Ganzes Verantwortung tragen, müssen sie auch an der Konferenz teilnehmen können, die sich mit ganz Europa befasst, außerdem sind sie unsere Verbündeten. Und das zweite war, hier besteht eine Chance, über das ganze Europa zu sprechen, über die Grenzen hinweg. Das war der Beginn. Die Entscheidung das zu tun, war der Beginn des KSZE-Prozesses, der Erschaffung der Schlussakte von Helsinki, die als Voraussetzung gehabt hatte, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn den Modus Vivendi beschlossen hatte, und die als Voraussetzung hatte, dass man nun in großer Offenheit über die gemeinsame Zukunft spricht. Die Schlussakte, die gedacht war von der Sowjetunion als folgerichtige Bestätigung ihres Besitzstandes in Europa. Das heißt, als völ-

kerrechtliche Bestätigung der Grenzen mitten durch Europa, mitten durch Deutschland, mitten durch Berlin. Aus dieser Schlussakte von Helsinki wurde die Geburtsstunde eines dynamischen Prozesses zur Überwindung eben dieser Teilung des Kontinents, Deutschlands und Berlins. Die Schlussakte umfasste drei verschiedene Kapitel. Das erste Kapitel befasste sich mit Grundsätzen. Hier mussten wir dafür sorgen, dass nichts in dieser Schlussakte als definitiv bezeichnete, was wir nicht als definitiv anerkennen wollten, nämlich die deutsche Teilung. Und es musste uns die Freiheit bewahrt bleiben, Teil des Westens zu bleiben. Eines der Prinzipien dieser Schlussakte war also das Recht jedes Staates, sich einem Verteidigungsbündnis anzuschließen. Das bedeutet auch, das vereinte Deutschland würde sich entscheiden können, sich einem Verteidigungsbündnis anzuschließen oder auch nicht und wenn ja, welchem. Und dann kam eine Frage auf, die die ganze Dramatik, die Spannung und die Konzentration des Ost-West-Gegensatzes in Deutschland deutlich machte: Die Sowjetunion schlug vor, ein Prinzip aufzunehmen das hieß: Die Grenzen in Europa sind unveränderbar. Wenn man das akzeptiert hätte, hätte das eine deutsche und eine europäische Dimension gehabt. Die deutsche wäre gewesen, die deutsche Grenze kann nicht aufgehoben werden, denn auch die Aufhebung einer Grenze ist eine Veränderung der Grenze, vielleicht die fundamentalste Form der Veränderung. Und die europäische Dimension war, das man daraus hätte herleiten können, dass grenzüberwindende Integrations Schritte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die es ja schon gab, nicht möglich sind. Aus diesem Grund war die letzte Frage, die offen war bis in die letzten Wochen hinein, die Frage der Unveränderbarkeit der Grenzen, selbstverständlich der friedlichen Unveränderbarkeit der Grenzen, des „peaceful change“. Mir sagte *Gromyko*: „Naja, das haben Sie sich so ausgedacht“ – ich war gerade Außenminister geworden. Ich sagte, mein Vorgänger hatte sich das auch schon ausgedacht. Darauf *Gromyko*: „Ihre Verbündeten haben damit kein Problem“. Da sagte ich zu ihm: „Aber Sie wollen unsere Unterschrift haben in dieser Frage, weniger die unserer Verbündeten.“ Ich sprach mit *Kissinger*, der sagte: „Schlagen Sie eine Formulierung vor, wir werden das unterstützen.“, und ich sagte zu ihm, es wäre schöner, wenn wir sie erarbeiten, aber Sie schlagen sie vor und ich unterstütze Sie, das macht mehr Eindruck. Schon damals konnten wir uns wie dann später in besonderer Weise auf die Unterstützung der Vereinigten Staaten verlassen.

Aber, meine Damen und Herren, das Element der Zusammenarbeit im Korb II – man nannte das Korb I, Korb II, Korb III – weckte das Interesse der Sowjetunion. Sie waren an ökonomischer Zusammenarbeit interessiert, an technologischer Zusammenarbeit und dann kam die Abteilung „Humanitäre Fragen“. Dort wurde auch über die Frage der freien Presseberichter-

stattung, der Nichtstörung von elektronischen Medien Aussagen gemacht. Rundfunk und Fernsehen sollten nicht mehr gestört werden können, und es sollte ein Recht begründet werden, das diese Aufklärungsarbeit der Presse aus jeweiligen Ländern in anderer Form übernommen werden kann, d.h. die sowjetischen Fernsehstationen können aus der Bundesrepublik berichten und wir können aus der Sowjetunion berichten oder auch aus der DDR. Welche Bedeutung das hatte, haben wir 1989 erlebt. Die Bürger der DDR in Rostock erfuhren aus westdeutschen Medien was in Leipzig geschieht und sagen: „Das können wir auch“. D.h. der Eintritt in die Informationsgesellschaft, aber auch, dieses Recht auszuüben, in der Schlussakte von Helsinki war eine essentielle Voraussetzung der Veränderungen im sowjetischen Machtbereich. Insofern war diese Schlussakte von Helsinki ein wichtiger Schritt für die Veränderungen, die stattfanden. Wir haben diese Entwicklung in der DDR verfolgen können. Natürlich war die Aufnahme der Beziehungen mit der DDR auch ein Anknüpfungspunkt für die Besprechungen vieler anderer Fragen, die den Menschen unmittelbar oder mittelbar gedient haben und die Entideologisierung der Beziehungen in vielen Bereichen hat dann in den kommenden Jahren geholfen.

Was also, wenn wir das deutsch-deutsche Verhältnis betrachten, konnte der Schlüssel sein zu einer Überwindung der deutschen Teilung. Es war die Europäisierung dieser Frage, die ohnehin eine europäische Frage war. Der Versuch, sie isoliert zu lösen, hätte Misstrauen überall in Europa erregt. Sie eingebettet zu lösen in die gesamteuropäische Entwicklung war der richtige Weg und deshalb war es wichtig, dass wir diesen Weg mit diesen Verträgen und mit der Schlussakte beschritten hatten. Das entscheidende Wort haben die Menschen gesprochen. Keine westliche Politik konnte ersetzen, was die Menschen dachten und wollten im sowjetischen Machtbereich.

Ich habe zuvor dargestellt die unterschiedlichen Entwicklungen in der DDR zu unterschiedlichen Zeiten, in Ungarn, der Tschechoslowakei, in Polen, wo dann in den 80er Jahren Solidarnosc aktiv war. Auch die Wirkung des polnischen Papstes muss hier ausdrücklich gesehen werden. 1989 war alles anders. 1989 erlebten wir eine europäische Freiheitsrevolution. Das war das ganz Neue. Und es gab noch etwas anderes: Wir hatten vorher einen Führungswechsel in Moskau erlebt, der in seinem Ergebnis nicht voraussehbar war. Nach dem Tod der alten Garde, also *Breschnew*s und dann seines Nachfolgers, der nicht zur alten Garde gehörte, *Andropov*, dann des nächsten, stand die Frage: Wird jemand, der als Reformler gilt, Generalsekretär sein oder jemand, der im alten Denken verharrt? Man entschied sich in der Führung für *Gorbatschow*. Was wir dann erlebt haben, war parallel zu den Entwicklungen in den Gesellschaften in Europa: die Revolution von oben. Wir hatten also die Revolution in Ungarn schon vor Jahren feststel-

len können, aber jetzt kam sie entscheidend, das begünstigte auf jeden Fall die Entwicklung. Aber, auf das Volk kommt es an, das hat sich in jener Zeit gezeigt. Die Menschen, die in unsere Botschaften flohen, zunächst in Ungarn, dann in Prag und Warschau, wollten ihr eigenes Schicksal in die Hand nehmen. Sie wollten von dem Recht Gebrauch machen, das auch ich, wenn auch unter gänzlich anderen Umständen, 1952 für mich in Anspruch genommen hatte. Aber sie haben in Wahrheit Geschichte geschrieben, denn die große Zahl in Ungarn, der Mut der ungarischen Führung, die sich allerdings der Duldung durch Moskau sicher sein konnte, führte dazu, dass die Macht Ostberlins, auch in den Partnerstaaten ihre Auffassung von der Teilung durchzusetzen, als nicht mehr vorhanden anzusehen war. Dennoch gab es zwischen der Öffnung der Grenze Ungarns und der Öffnung der Tore der Botschaft in Prag einen fundamentalen Unterschied: Die Ungarn öffneten am 10. September 1989 die Tore ihres Landes für die Ausreise zehntausender deutscher Flüchtlinge gegen den Protest der DDR-Führung. Zwanzig Tage später – nur zwanzig Tage später – wurden die Tore der Botschaft in Prag mit Zustimmung der Führung der DDR geöffnet, d. h. unter dem Druck dieser viereinhalb tausend Menschen sah sich die Führung der DDR genötigt, die Tore unserer Botschaft in Prag öffnen zu lassen, der Ausreise zuzustimmen. 4500 Menschen wollten Freiheit für sich, wollten eine kleine Nische im Eisernen Vorhang und öffneten ein großes Tor. Das zeigt die Kraft der Freiheit, zeigt aber auch die Notwendigkeit, durch eine Politik des Dialogs und der Zusammenarbeit, Gegensätze zu überwinden und Vertrauen zu schaffen. Das war der Weg, der das deutsch-deutsche Verhältnis wieder zu einem deutschen Land machen konnte. Mit einem stolzen Wort deutscher Bürger: „Wir sind das Volk“. *Wir*, keine Gewalt, das war eine Friedensbotschaft, die selbst dem Gewillten die Waffe aus der Hand schlug, „Wir sind *ein* Volk“. Wir sind ein Volk, das war, was das Grundgesetz vorgegeben hatte. Darum ging es und musste es nach deutscher Politik gehen. Wir hätten es nicht geschafft, wenn wir nicht Vertrauen erworben hätten zunächst im Westen, aber dann durch unsere Politik des Ausgleichs mit dem Osten auch im Osten. Am Ende standen die Verhandlungen der beiden deutschen Staaten und nun, durch eine freie Wahl in der DDR legitimiert, der beiden deutschen Staaten mit frei gewählten Regierungen, die mit den Vier Mächten die Verantwortung trugen für Deutschland als Ganzes zu verhandeln und das über die äußeren Aspekte der deutschen Vereinigung, die sogenannten Zwei-plus-Vier-Verhandlungen, vereinbart in Ottawa und dann geführt in Bonn, in Ostberlin, in Paris und zu Ende gebracht in Moskau. Der Beitritt am 3. Oktober 1990 war nicht nur ein Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland. Es war gleichzeitig der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, ohne Beitrittsverhandlungen übrigens, was wiederum zeigt, wie wichtig die Einbettung und

Einbindung unseres Landes in die europäische Schicksalsgemeinschaft war.

Mein Damen und Herren, in diesem Raum sind viele Zuhörerinnen und Zuhörer, die noch nicht geboren waren oder gerade geboren waren, als in Leipzig und überall in der DDR demonstriert wurde, aber es sind auch solche da, die älter sind und die die Zeit vorher miterlebt haben. Wir haben erleben können, wie wir uns auseinander entwickelten und wie wir ganz aufrichtig und herzlich und mit gemeinsamen Gefühlen zusammen kamen. Ich schilderte Ihnen unsere Gefühle bei der Gefangennahme, da waren wir deutsche Soldaten, egal woher wir stammten, und wir dachten nicht an unterschiedliche Schicksale in unserer Heimat. Als ich am 30. September 1989 auf dem Balkon in Prag stand, da hatte ich mir alles Mögliche überlegt, was ich sage, um die Menschen zu überzeugen, dass jetzt die Züge durch die DDR fahren. Die Anrede hatte ich mir nicht überlegt, weil ich sie für selbstverständlich hielt. Ich sagte nämlich: „Liebe deutsche Landsleute“, und auf dieses Wort liebe deutsche Landsleute gab es einen unglaublichen Beifall. Da standen Deutsche vor mir, die zum ersten Mal wieder als Deutsche angesprochen wurden. Das war auch eine Vereinigung der Herzen. Das ist ein Vermächtnis. Aber wenn wir heute über viele Fragen der Zukunft reden, der neuen Weltordnung, der Fragen zur Zukunft unseres Europas, so möchte ich eines sagen: Wenn wir vor 30 Jahren zusammen gekommen wären oder vor 35 Jahren, und jemand hätte die Frage gestellt, welche Frage ist die komplizierteste Frage der internationalen Politik, hätten alle gesagt, die deutsche Frage. Es war möglich, diese komplizierteste Frage zu lösen.

Meine Damen und Herren, man muss wollen, man muss entschieden sein, auch auf den anderen zuzugehen. Ich kann den anderen nicht überzeugen, wenn ich mit dem Rücken zu ihm stehe, ich muss ihm ins Gesicht sehen, meine Meinung äußern, mit seinen Argumenten auseinandersetzen und ich wünsche mir, dass dieses Land und dass dieses Europa die Kraft findet, seine Zukunft durch Aufeinanderzugehen zu gestalten und eine neue Weltordnung zu schaffen, die überall in der Welt als gerecht angesehen werden kann.

40 Jahre deutsch-deutsche Beziehungen

Staats- und völkerrechtliche Fragen

Jochen Abr. Frowein *

Als Ihr Dekan bei mir anfragte, ob ich bereit sei, den Vortrag heute Abend zu halten, habe ich gerne zugesagt. Ich habe von 1967 an mit den deutsch-deutschen Problemen intensiv zu tun gehabt. Als ich mich 1964 entschloss, meine Habilitationsschrift über die Rechtsstellung nichtanerkannter Staaten oder Regime im Völkerrecht zu schreiben, hatte ich von Anfang an die Absicht, das deutsch-deutsche Verhältnis wenn möglich zu beeinflussen. Die damalige Haltung, wonach es nur volle Anerkennung oder gar nichts geben könne, hielt ich von Anfang an für falsch. In meiner Arbeit ging es mir darum, nachzuweisen, dass man auch unter der Schwelle der vollen Anerkennung vielfältige Rechtsbeziehungen zu nichtanerkannten Staaten aufnehmen und entwickeln kann. Meine Arbeit mit dem Titel „Das de-facto Regime im Völkerrecht“ ist im Jahre 1968 erschienen¹. Damals regierte die große Koalition unter dem Bundeskanzler *Kiesinger*. Außenminister war der spätere Bundeskanzler *Brandt*. 1967 war ich Mitglied einer kleinen Arbeitsgruppe der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, die sich mit den politischen und rechtlichen Problemen einer Anerkennung der DDR beschäftigte und 1968 ihren Bericht vorlegte². Dieser wurde zwar als sehr brisant angesehen, weil er Möglichkeiten der Anerkennung objektiv erörterte, hat aber zweifellos seine Wirkung gehabt. Ich wurde 1968 vom Bundeskanzleramt beauftragt, ein Rechtsgutachten über mögliche Beziehungen zur DDR zu erstatten. Das war für einen jungen Privatdozenten eher erstaunlich³.

* Vortrag vom 26. Oktober 2010 im Rahmen der Ringvorlesung „Staat und Recht in Teilung und Einheit“ an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf.

¹ Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 46, 1968.

² Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Studie einer Arbeitsgruppe, *W. Wagner* (Vorsitzender), *P. Bender*, *J. Frowein*, *D. Hack*, *W. Kewenig*, *E. Schulz*, 1968.

³ Das Gutachten zur Anerkennung von Staaten im Völkerrecht sowie zu den Beziehungen zu nichtanerkannten Regimen wurde 1967 erstattet. Die Zusammenfassung lautete wie folgt:

Nachdem die Regierung gewechselt hatte und die sozial-liberale Koalition die neue Ost-Politik einleitete, war ich 1970 Mitglied der Verhandlungsdelegationen für den Moskauer und für den Warschauer Vertrag. Ich werde auf diese Dinge zurückkommen.

A. Die Ausgangslage 1945

1945 wurde das Gebiet des Deutschen Reiches militärisch besetzt. Es wurde in vier Besatzungszonen aufgeteilt und in das Gebiet von Groß-Berlin, das einer gemeinsamen Verwaltung unterstehen sollte, wobei alle vier Großmächte jeweils einen Sektor besetzten⁴. Bekanntlich brach die gemeinsame Verwaltung schon 1948 zusammen und seitdem entwickelten sich die Westzonen und Westberlin anders als die sowjetische Besatzungszone und Ostberlin. Für die deutsch-deutschen Beziehungen hatten Fragen

„1. Durch die Anerkennung als Staat wird zwischen den Anerkennenden und dem Anerkannten Klarheit über die Anwendbarkeit der auf Staaten bezüglichen Völkerrechtsnormen geschaffen. Der Anerkennende misst dem Anerkannten die volle Stellung und Dignität des souveränen Staates zu.

2. In Gestalt der „de facto-Anerkennung“ steht den Staaten die Möglichkeit zur Verfügung, die Anerkennung abzuschwächen. Die de facto-Anerkennung ist jedoch eine echte Anerkennung, die die unter 1. umrissenen Wirkungen hervorruft.

3. Die Anerkennung erfolgt normalerweise ausdrücklich, sie kann aber auch stillschweigend ausgesprochen werden. In der neueren Literatur und Staatspraxis zeigt sich eine sehr deutliche Zurückhaltung gegenüber der Annahme einer stillschweigenden Anerkennung.

4. Auch das nichtanerkannte de facto-Regime hat eine Stellung im allgemeinen Völkerrecht. So finden das völkerrechtliche Deliktsrecht sowie das Gewaltverbot auf de facto-Regime teilweise Anwendung.

5. Beziehungen zu de facto-Regimen kennt die Staatspraxis in erheblichem Umfang, und die Literatur sieht sie als möglich an, ohne dass eine Anerkennungswirkung eintritt. Mit de facto-Regimen werden auch Verträge abgeschlossen, und es kommt sogar vor, dass Vertretungen auf ihrem Gebiet eingerichtet werden oder ihnen die Einrichtung von Vertretungen auf dem eigenen Staatsgebiet gestattet wird. Meist üben die Staaten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Gebrauch der normalen Formen des zwischenstaatlichen Verkehrs in den Beziehungen mit de facto-Regimen. Der Gebrauch der von dem de facto-Regime angenommenen Bezeichnung kommt aber vor, ohne dass darin eine Anerkennung gesehen wird.

6. Die Beziehungen des Staates, von dem das de facto-Regime getrennt worden ist, zu diesem können während der Zeit, in der das Schicksal des de facto-Regimes offen ist, möglicherweise als „Sonderbeziehungen“ aufgefasst werden, deren genaue Einordnung zwischen Staats- und Völkerrecht offen bleibt.“

⁴ Zu den Einzelheiten *J.A. Frowein*, Die Entwicklung der Rechtslage Deutschlands von 1945 bis zur Wiedervereinigung 1990, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, S. 19 ff.

aus der Zeit von 1945 vor allem in einem Zusammenhang erhebliche Bedeutung. Es ging um die Grenze an der Elbe. Die Aufteilung in Besatzungszonen war von den vier Mächten grundsätzlich auf der Basis deutscher Verwaltungsgrenzen festgelegt worden, deren Verlauf sehr genau zu bestimmen war. An der Elbe gab es ein Problem, weil aufgrund von Vereinbarungen der Militärkommandeure der sog. Neuhauser Streifen, zum Regierungsbezirk Lüneburg gehörig, der östlich der Elbe liegt, aber nicht sinnvoll von der britischen Besatzungszone aus verwaltet werden konnte, durch eine ad hoc-Vereinbarung der sowjetischen Besatzungszone zugeschlagen wurde. Heute gehört er wieder zum Lande Niedersachsen. Die immer wieder diskutierte Frage war, wo verläuft für den Neuhauser Streifen die Grenze? Damit musste ich mich wie viele andere Staats- und Völkerrechtler befassen. Nach meiner Meinung war die richtige Lösung, dass hier eine Grenzfestlegung 1945 und auch später nicht erfolgt war. Es musste also die Praxis auf der Grundlage der militärischen Besetzung geprüft werden⁵.

Nach der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 wurde schnell deutlich, dass für die Bundesrepublik Deutschland die Behandlung der Deutschen Demokratischen Republik von zentraler Bedeutung war. Im Gegensatz zu der demokratischen Legitimierung der Bundesrepublik und ihrer Organe durch freie Wahlen gab es derartiges natürlich in einem System der Volksdemokratie unter sowjetischem Einfluss nicht⁶. Die drei Westmächte erklärten am 18. September 1950, dass sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und legitim gebildet und daher berechtigt ist, als Repräsentantin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland zu sprechen⁷. Die Erklärung, die häufig wiederholt worden ist, darf nicht so verstanden werden, als ob sie eine völkerrechtliche Vertretungsbefugnis der Bundesregierung für das Deutsche Reich insgesamt ermöglichen sollte. Das war gerade nicht der Sinn der Erklärung. Wenn es dort hieß, dass die Bundesregierung als Repräsentantin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland sprechen könne, so deutete das eher auf das der Bundesregierung zugebilligte politische Mitspracherecht, nicht aber auf ein völkerrechtliches Vertretungsrecht hin. Das ist auch in weiteren Dokumenten eindeutig bestätigt worden⁸.

⁵ Vgl. *D. Schröder*, Die Elbegrenze, 1986.

⁶ Vgl. *Frowein*, Entwicklung (Fn. 4), S. 24 ff.

⁷ Memorandum des Auswärtigen Amtes 1961, ZaöRV 23 (1963), S. 452 (454).

⁸ Der Bundesregierung wurde zusammen mit der Erklärung ein unveröffentlichtes Auslegungsprotokoll übermittelt. Darin war ausgeführt, dass die Erklärung auf der fort dauernden Existenz des deutschen Staates beruhe, dass die Anerkennung der Bundesrepublik Deutschland vorläufigen Charakter habe, indem sie lediglich bis zur friedlichen

Aus dieser Situation ergab sich ganz natürlicherweise das, was später als *Hallstein-Doktrin* bezeichnet wurde und wesentlich auf den damaligen Leiter der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Prof. *Grewe*, zurückging. Eine Anerkennung der DDR als selbständiger Staat wurde von der Bundesrepublik Deutschland als unfreundlicher Akt angesehen und grundsätzlich mit dem Abbruch etwaiger diplomatischer Beziehungen beantwortet. Diese Politik war über eine längere Zeit etwa von 1949 bis 1960 durchaus erfolgreich⁹. Es zeichnete sich aber dann immer stärker ab, dass sie nicht durchzuhalten war und den Interessen der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Umfang schadete, weil sie die Beziehungen zu Osteuropa, aber auch anderen Teilen der Welt massiv belastete. Deswegen mussten neue Wege für geordnete rechtliche Beziehungen gefunden werden. Das galt gerade auch in Bezug auf Berlin. Die drei westlichen Alliierten hatten zwar nie zugestimmt, dass Westberlin in vollem Umfang Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland wurde, aber sie hatten hingenommen, dass die deutsche Rechtslage weitgehend so gestaltet wurde¹⁰. Eine auch die DDR verpflichtende Regelung hinsichtlich des Zuganges nach Berlin lag im allgemeinen deutschen Interesse und konnte im Zusammenhang mit der Ostpolitik erreicht werden¹¹. Ich erinnere mich gut, wie Bundesminister *Scheel* zu Anfang der Moskauer Verhandlungen dem Außenminister *Gromyko* sagte, eine Ratifizierung des Moskauer Vertrages sei nur denkbar, wenn auch eine Berlin-Regelung erfolge. Außenminister

Wiedervereinigung Deutschlands Geltung besitze, und dass deshalb die Bundesregierung nicht als de jure-Regierung Gesamtdeutschlands anerkannt sei. Vgl. *M. Bathurst/J.L. Simpson*, Germany and the North Atlantic Community, 1956, S. 188.

⁹ Die DDR war lange Zeit nur von wenigen Staaten außerhalb des kommunistischen Blocks anerkannt.

¹⁰ *J.A. Frowein*, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Aufl. 1983, S. 29 (54–58).

¹¹ Der zivile Transitverkehr von der Bundesrepublik nach West-Berlin und umgekehrt wurde in Abschnitt A des Teiles II des 4-Mächte-Abkommens über Berlin geregelt. Dort hieß es: „Die Regierung der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken erklärt, dass der Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen durch das Territorium der Deutschen Demokratischen Republik ohne Behinderungen sein wird, dass dieser Verkehr erleichtert werden wird, damit er in der einfachsten und schnellsten Weise vor sich geht und dass er Begünstigung erfahren wird. Die diesen zivilen Verkehr betreffenden konkreten Regelungen, wie sie in Anlage I niedergelegt sind, werden von den zuständigen deutschen Behörden vereinbart.“ In der Anlage I waren Einzelheiten geregelt, die in dem Transitabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR noch weiter ausgeführt wurden. Zu der äußerst komplizierten Regelung des 4-Mächte-Abkommens vgl. *J.A. Frowein*, Besprechung der Schrift von H. Schiedermaier, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem 4-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971, AöR 101 (1976), S. 638–645.

Gromyko, der etwas von einem russischen Bären hatte, reagierte äußerst unfreundlich und betonte, dass Berlin nicht Gegenstand der Verhandlungen sei und die Bundesrepublik hier keine Zuständigkeit habe. Dennoch war die Erklärung des deutschen Außenministers von erheblicher Bedeutung.

Vor 1967 gab es nur in sehr begrenztem Umfang Beziehungen zwischen offiziellen Organen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Ein wichtiger Ausnahmehereich war der sog. Interzonenhandel¹². Dieser wurde aufgrund des Abkommens vom 20. September 1951 abgewickelt. Hiernach war der Interzonenhandel für die Bundesrepublik Deutschland kein Außenhandel. Diese Qualifizierung war durch ein Protokoll zum EWG-Vertrag und eine Ergänzung zum GATT auch gegenüber Drittstaaten wirksam. Im Zusatzprotokoll zum Grundlagenvertrag wurde das dann im Rahmen der neuen Ostpolitik ausdrücklich bestätigt¹³. Hier war ein Bereich, in dem Kontakte unterschiedlicher Art durch die ganze Phase hindurch existierten. Die DDR war gewissermaßen ein fellow-traveller des Gemeinsamen Marktes.

B. Die neue Ost-Politik

Mit der Wahl der sozial-liberalen Koalition im Herbst 1969 begann eine grundlegende Veränderung der deutschen Politik gegenüber der DDR, aber auch gegenüber der Sowjetunion und Polen. Schon in der Regierungserklärung verwendete der Bundeskanzler *Brandt* die neue Formulierung: „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, so sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“¹⁴ Hier war ein Durchbruch geschehen. Die DDR wurde eindeutig als Staat bezeichnet, andererseits wurde aber darauf hingewiesen, dass die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR nicht denen zwischen unabhängigen Staaten sonst entsprechen. Die deutsche Politik hatte etwas aufgenommen, was in der Arbeitsgruppe der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik 1967 intensiv erörtert worden war. Anhand des Beispiels des britischen Commonwealth hatte ich damals die Möglichkeit sog. Inter-Se-Beziehungen zwischen Staaten, die einmal zu einem Staatsverband gehört hatten, dargelegt¹⁵. Diese Sonderbeziehungen wurden im

¹² Vgl. dazu *Frowein*, Rechtslage (Fn. 10), S. 38.

¹³ *Frowein*, Rechtslage (Fn. 10), S. 38.

¹⁴ Bulletin der Bundesregierung Nr. 132 vom 29. Oktober 1969, S. 1122.

¹⁵ In der Studie „Anerkennung der DDR, die politische und rechtliche Problematik“ (Fn. 2) hatte ich auf S. 13 ausgeführt: „Für „Sonderbeziehungen“ (inter se-Beziehungen) zwischen der Bundesrepublik und der DDR würden nach einer Anerkennung vielfältige Möglichkeiten bestehen. Zum Beispiel könnten die beiden Staaten die besondere Art

Grundlagenvertrag mit der DDR indirekt anerkannt, obwohl die DDR natürlich immer den Versuch machte, den besonderen Charakter dieser Beziehungen zu leugnen. Sie wollte von der Bundesrepublik in vollem Umfang als ein souveräner Staat behandelt werden.

Sehr schnell nach der Bildung der sozial-liberalen Koalition begannen Verhandlungen mit Moskau. Sie wurden zunächst von einer kleinen Delegation unter dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, *Bahr*, geführt. In etwa 50 Stunden fand ein intensiver Meinungs austausch zwischen *Bahr* und *Gromyko* statt. Ergebnis war das sog. *Bahr*-Papier, das die Grundlage für die offiziellen Verhandlungen im Juli 1970 in Moskau wurde¹⁶. Zwar war das Papier in der Bundesrepublik Deutschland umstritten, aber es bildete die Grundlage für die weitere Entwicklung. Die Delegation von Bundesminister *Scheel*, zu der ich gehörte, verhandelte im Juli 1970 in Moskau. Für das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR war vor allem von wesentlicher Bedeutung, dass die Grenze zwischen Bundesrepublik und DDR ausdrücklich in die Gewaltverzichtsregelung einbezogen wurde. Es hieß dort: die Vertragsparteien „betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“. Politisch gab es in der Bundesrepublik eine massive Auseinandersetzung über die Frage, ob damit nicht die Spaltung Deutschlands besiegelt war. Hier musste man zunächst darauf hinweisen, dass der Begriff „unverletzlich“ lediglich den Schutz der Grenze gegen völkerrechtswidrige Aktionen enthält, in keiner Weise aber die friedliche Vereinigung, wie sie dann 20 Jahre später stattfand, ausschließt. Aber in der politischen Diskussion wurde dieser Schritt weitgehend als ein zu großes Entgegenkommen gegenüber der Sowjetunion angesehen. Deswegen war es auch von großer Bedeutung, dass mit der Unterzeichnung des Vertrages der Brief zur deutschen Einheit vom sowjetischen Außenministerium für den Außenminister *Gromyko* widerspruchslos entgegengenommen wurde. Hier stellte die Bundesregierung ausdrücklich fest, „dass der Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Eu-

ihrer Beziehung dadurch zum Ausdruck bringen, dass sie keine Botschafter austauschen, wie es zwischen fremden Staaten üblich ist, sondern bevollmächtigte Vertreter o. ä. Auch könnte, um ein anderes Beispiel zu nennen, der Interzonenhandel weiterhin als ein Handel besonderer Art betrachtet werden.“

¹⁶ Dazu eingehend *B. Zündorf* (in Wahrheit Botschafter Prof. Dr. *T. Eitel*, damals persönlicher Referent von Staatssekretär *E. Bahr*), *Die Ostverträge*, 1979, S. 27 ff.