

Das Bundesverfassungsgericht hat 1973 auf Betreiben der bayerischen Regierung unter F. J Strauß ein Urteil erlassen, in dem klar aufgezeigt wird, daß die drei westlichen Besatzungszonen, seit 07.09.1949 BRD genannt, nicht Rechtsnachfolger des Staates Deutsches Reich waren, da dieser durch die Besetzung der vier Mächte und Abtrennungen trotz allem nicht untergegangen ist und nach wie vor fortbesteht. Umsomehr, da der Einigungsvertrag im zuge des 2+4 Vertrages (Abschließende Regelung in bezug auf Deutschland) nicht in kraft getreten ist und die Mitteilung, die in der neuen Präambel enthalten ist, das sich das deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz als Verfassung gegeben habe, einfach nur eine grobe Lüge ist.

Deswegen stelle ich hier dieses Urteil nachfolgend, natürlich im Wortlaut unverändert, ein und habe dazu einige farbliche Markierungen gesetzt, die auf wichtige Stellen dieser Schrift hinweisen sollen.

Wissenswert ist die ganze Schrift.

Besonders interessant aber sind die **gelb markierten** Stellen.

Sehr beachtlich sind die **grün markierten** Stellen

Überaus beachtlich aber sind die **blau markierten** Stellen.

Bei Fragen, die evtl. auftreten und Hilfe zur Klärung bedürfen, kann man sich durchaus an mich wenden, wobei sie die Adressen im Impressum dieser Seite finden.

Olaf Opelt



## BVerfGE 36, 1 - Grundlagenvertrag



### Stand und Rang:

[Übersicht](#) ([Seiten](#), [Linien](#)), [Druckversion](#) ([Seiten](#))

306 (4027)

### durch:

[132, 39](#) - Wahlberechtigung der Deutschen

[114, 121](#) - Bundestagsauflösung III

[112, 1](#) - Bodenreform III

[101, 275](#) - Fahnenflucht

[95, 96](#) - Mauerschützen

[94, 315](#) - Zwangsarbeit

[94, 12](#) - Bodenreform II

[92, 277](#) - DDR-Spione

[84, 90](#) - Bodenreform I

[82, 316](#) - Beitrittsbedingte

gesetzänderungen

[77, 137](#) - Teso

[62, 169](#) - Devisenbewirtschaftung

[50, 290](#) - Mitbestimmung

[46, 160](#) - Schleyer

[40, 141](#) - Ostverträge

[37, 57](#) - Haftbefehl in Berlin

[2, 356](#) - Innerdeutsche Todesschüsse II

[1, 101](#) - Mauerschützen III

[9, 1](#) - Mauerschützen I

A. -- I.

II.

[1](#) . Am 28. Mai 1973 hat die Bayerische Staatsregierung gem ...

[2](#) . Die Bundesregierung hat beantragt, festzustellen:

[3](#) . Dem Gericht lagen u.a. alle Protokolle über die Beratunge ...

B. -- I.

II.

[1](#) . Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist das Vertragsgesetz ...

[2](#) . Maßstab im Normenkontrollverfahren ist das Grundgesetz. ...

III.

[1](#) . Das Grundgesetz - nicht nur eine These der Völkerrechtsle ...

[2](#) . Zum Wiedervereinigungsgebot und Selbstbestimmungsrecht, das im ...

[3](#) . Der Vertrag kann so interpretiert werden, daß er mit kei ...

IV.

[1](#) . Der Vertrag kann rechtlich nur gewürdigt werden, wenn man ...

[2](#) . Der Vertrag ist eingebettet in umgreifendere und speziellere R ...

[3](#) . Berücksichtigt man die dargelegten Zusammenhänge, so ...

V.

[1](#) . Wie oben dargelegt, setzt das Wiedervereinigungsgebot des Grun ...

[2](#) . In Art. 3 Abs. 2 des Vertrags bekräftigen die vertragschl ...

[3](#) . In Artikel 6 kommen die Vertragsteile dahin überein, da ...

[4](#) . Art. 23 GG bestimmt: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst im ...

[5](#) . Was die Vereinbarkeit des Vertrags mit den grundgesetzlichen R ...

[6](#) . Entsprechendes gilt für die Interpretation des Protokoll ...

[7](#) . Aus der dargelegten besonderen Natur des Vertrags folgt, da ...

[8](#) . Der Vertrag ändert nichts an der Rechtslage Berlins, wie ...

[9](#) . Alles, was bisher zur Auslegung des Vertragswerks ausgef ...

VI.

[1](#) . Die vorstehende Begründung behandelt den Vertrag wie ein ...

[2](#) . Aus dem bisher Dargelegten ergibt sich, daß der Vertrag ...

[3](#) . Die Deutsche Demokratische Republik hatte vor Inkraftsetzen de ...

VII.

### selbst:

[34, 216](#) - Coburg

[20, 257](#) - Bundesrecht in Berlin

[19, 377](#) - Berlin-Vorbehalt II

[18, 353](#) - Devisenbewirtschaftungsgesetz

[12, 45](#) - Kriegsdienstverweigerung I

[7, 1](#) - Berlin-Vorbehalt I

[6, 309](#) - Reichskonkordat

[5, 85](#) - KPD-Verbot

[4, 157](#) - Saarstatut

[3, 288](#) - Berufssoldatenverhältnisse

[2, 266](#) - Notaufnahme

[1, 351](#) - Petersberger Abkommen

[1, 14](#) - Südweststaat

**59 Abs. 2 GG verlangt für alle Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Verhältnisse der Bundesgesetzgebung beziehen, die parlamentarische Kontrolle in der Form des Zustimmungsgesetzes, gleichgültig, ob der als Vertragspartner beteiligte Staat nach dem Recht des Grundgesetzes ein Mitglied ist oder nicht.**

**Grundsatz des judicial self-restraint zielt darauf ab, den von der Verfassung für die anderen Staatsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenzuhalten.**

**Der Entscheidung des Grundgesetzes für eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit ist es unvereinbar, dass die Exekutive ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren überspielt.**

**Wie sich, wie in diesem Fall, ausnahmsweise einmal eine Lage, in der das Inkrafttreten eines Vertrags vor Abschluss des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Auffassung der Exekutive unabweisbar geboten erscheint, so hat die Exekutive für verantwortlichen Verfassungsorgane für die sich daraus möglicherweise ergebenden Folgen einzustehen.**

**Dem Wiedervereinigungsgebot folgt: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Herstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, durch ihre Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken - das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Inneren wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten - und alles zu tun, was die Wiedervereinigung vereiteln würde.**

**Die Verfassung verbietet, daß die Bundesrepublik Deutschland auf einen Rechtstitel aus dem Grundgesetz verzichtet, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung der Deutschen einen Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann.**

**Ein Vertrag hat einen Doppelcharakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt.**

**Art. 13 GG verbietet, daß sich die Bundesregierung vertraglich in eine Abhängigkeit begibt, nach der sie rechtlich von dem Vertragspartner mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme anderer Teile der Deutschen Bundesrepublik verwirklichen kann.**

**Art. 116 GG geht davon aus, daß die "deutsche Staatsangehörigkeit", die auch in Art. 116 Abs. 1 GG in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland gemeint ist, zugleich die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Deutscher Staatsangehöriger ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland.**

**Deutscher hat, wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland fällt, einen Anspruch auf den vollen Schutz der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland und alle Garantierrechte des Grundgesetzes.**

Urteil des Zweiten Senats vom 31. Juli 1973 auf die mündliche Verhandlung vom 19. Juni 1973

-- 2 BvF 1/73 --

Das Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zum Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973 (BGBl. II S. 421)

**Antragsteller:** Die Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, München, Staatskanzlei, **Bevollmächtigter:** Professor Dr. Dieter Blumenwitz, 8011 Zorneding, Herzog-Albrecht-Straße 26, **Beteiligter:** Die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister der Justiz, Bonn, Rosenberg, **Bevollmächtigte:** Professor Dr. Michael Kriele, Köln, Rechtsanwalt Dr. Bernhard Leverenz, Karlsruhe.

Entscheidungsformel:

Gesetz zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973 (Bundesgesetzbl. Teil II S. 421) ist in der sich aus dem Vertrag ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

## Gründe:

### A. -- I.

Am 21. Dezember 1972 wurde der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik abgeschlossene Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - im folgenden: der Vertrag - paraphiert. Er wurde am selben Tag zusammen mit einer Reihe anderer Texte im Bulletin Nr. 155, S. 1841 ff. veröffentlicht mit dem Hinweis (a.a.O. S. 1853), die Bundesregierung verleihe durch die Unterzeichnung des Vertrags an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein Schreiben richten, in dem die Ziele in der nationalen Frage darlegt".

Der Vertrag lautet:

#### Artikel 1

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik entwickeln normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung.

#### Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden sich von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, insbesondere der souveränen Gleichheit aller Staaten, der Achtung der Unabhängigkeit, der Selbstständigkeit und territorialen Integrität, dem Selbstbestimmungsrecht, der Wahrung der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung.

#### Artikel 3

Entsprechend der Charta der Vereinten Nationen werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

#### Artikel 4

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen davon aus, daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann.

#### Artikel 5

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten fördern und zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beitragen. Sie unterstützen die Bemühungen um eine Verminderung der Streitkräfte und Rüstungen in Europa, ohne daß dadurch Nachteile für die Sicherheit der Beteiligten entstehen dürfen.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden mit dem Ziel einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle der internationalen Sicherheit dienende Bemühungen um Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, insbesondere auf dem Gebiet der Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen, unterstützen.

#### Artikel 6

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen von dem Grundsatz aus, 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.

#### Artikel 7

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären ihre Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Sie werden Abkommen schließen, um auf der Grundlage dieses Vertrages unter gegenseitigen Vorteil die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und zu fördern. Einzelheiten sind in dem Zusatzprotokoll geregelt.

#### Artikel 8

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden ständige Vertretungen austauschen. Sie werden an

der jeweiligen Regierung errichtet.

Die praktischen Fragen, die mit der Einrichtung der Vertretungen zusammenhängen, werden zusätzlich geregelt.

#### Artikel 9

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik stimmen darin überein, daß durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden.

#### Artikel 10

Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage nach dem Austausch entsprechender Noten in Kraft.

Der Vertrag wurde am 21. Dezember 1972 durch die Bevollmächtigten der Vertragsparteien in Berlin unterzeichnet; dem Vertrag war ein Zusatzprotokoll, über das die Vertragsteile sich geeinigt hatten, beigelegt. Außerdem lagen im Zusammenhang mit dem Vertrag vor:

ein Protokollvermerk, wonach "wegen der unterschiedlichen Rechtspositionen zu Vermögensfragen ... diese durch den Vertrag nicht geregelt werden" konnten;

zwei "Erklärungen zu Protokoll", von denen die für die Bundesrepublik Deutschland abgegebene lautet: "Staatsangehörigkeitsfragen sind im Vertrag nicht geregelt worden" und die für die Deutsche Demokratische Republik abgegebene lautet: "Die Deutsche Demokratische Republik geht davon aus, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern wird";

zwei Erklärungen der Vertragsteile zu Protokoll zum Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen;

eine Erklärung beider Delegationsleiter zu Protokoll über die Aufgaben der Grenzkommission;

eine Erklärung des Delegationsleiters der Deutschen Demokratischen Republik zu Protokoll über den Verkehrsverkehr;

eine Erklärung beider Seiten über die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen auf Berlin (West);

eine Erklärung beider Seiten über "politische Konsultation";

Erklärungen zu Protokoll im Zusammenhang mit dem Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten;

eine Erklärung beider Seiten über die Ausdehnung der Vereinbarung über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten auf Berlin (West)

ein Schriftwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs;

ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Eröffnung weiterer (vier) Grenzübergangsstellen;

ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 mit dem Wortlaut der Noten der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte und der Deutschen Demokratischen Republik an die Sowjetunion zu Art. 9 des Vertrages;

ein Briefwechsel zum Post- und Fernmeldewesen;

ein Briefwechsel zum Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen;

ein Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten.

Unmittelbar vor der Unterzeichnung des Vertrags ging der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik der Brief der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit vom 21. Dezember 1972 zu. Nach Beratung und Zustimmung in den gesetzgebenden Körperschaften erging das Gesetz vom 6. Juni 1973 zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (BGBl. II S. 400).  
Anlagen: das Vertragsgesetz -, dessen Artikel 1 lautet:

Der am 21. Dezember 1972 unterzeichnete Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich

des dazugehörigen Briefes der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972,

des Zusatzprotokolls zum Vertrag,

des Protokollvermerks zu Vermögensfragen,

des Vorbehalts zu Staatsangehörigkeitsfragen durch die Bundesrepublik Deutschland,

des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs,

des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 zur Öffnung weiterer Grenzübergangsstellen,

des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 mit dem Wortlaut der Noten der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Regierung der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika und der Note der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik an die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken zu Artikel 1 des Vertrages,

der Erklärungen in bezug auf Berlin (West),

wird zugestimmt. Der Vertrag, der Brief, das Zusatzprotokoll, der Protokollvermerk, der Vorbehalt, die Briefwechsel und die Erklärungen nachstehend veröffentlicht.

Der Vertrag ist nach der Bekanntmachung über sein Inkrafttreten vom 22. Juni 1973 (BGBl. II S. 559) am 21. Juni 1973 in Kraft getreten. Der Austausch entsprechender Noten zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, der am 20. Juni 1973 in Bonn erfolgte", in Kraft getreten.

## II.

Am 28. Mai 1973 hat die Bayerische Staatsregierung gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6 und § 10 Abs. 1 S. 1 BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht beantragt festzustellen:

Das Gesetz zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und deshalb nichtig.


Zulässigkeit des Antrags bezieht sie sich auf die bisherige Rechtsprechung des Gerichts.

Die Begründetheit ihres Antrags trägt sie im wesentlichen vor: Der Vertrag verstoße gegen das Gebot der Wahrung der nationalen Einheit Deutschlands. Er beruhe auf der vom Grundgesetz verworfenen Rechtsauffassung vom Untergang des deutschen Reiches und dem Neuentstehen zweier unabhängiger Staaten auf dem Gebiet des alten Reiches. Die Bundesrepublik könne nicht mehr für Gesamtdeutschland handeln. Daran ändere auch nichts der Brief zur deutschen Einheit, der auf das Selbstbestimmungsrecht noch auf das Recht auf Wiedervereinigung verweise, sondern nur auf das Ziel, eine Veränderung des Status quo mit friedlichen Mitteln anzustreben. Nach dem Grundgesetz bestehe die nationale Einheit nicht nur in alliierten Vorbehaltsrechten, sondern auch in den Rechtsnormen und Organen der Bundesrepublik Deutschland fort.

Der Vertrag verletze auch das grundgesetzliche Wiedervereinigungsgebot. Der Vertrag erkenne die Deutsche Demokratische Republik als mit der Bundesrepublik Deutschland gleichberechtigten, unabhängigen und selbständigen Staat an. An die Stelle des deutschen Reiches träten zwei souveräne Staaten, die sich gegenseitig ihren Bestand garantierten; das führe zur Teilung Deutschlands. Aus der bisherigen Demarkationslinie mache der Vertrag eine freiwillig und vertraglich vereinbarte Grenze. Das bedeute eine Vertiefung der schon bestehenden Spaltung und verstoße gegen das Wiedervereinigungsgebot. Deshalb lasse sich der Vertrag auch nicht damit rechtfertigen, daß der durch ihn geschaffene Status quo "näher beim Grundgesetz" stehe als der vorher bestehende.

Der Vertrag sei außerdem mit den Vorschriften des Grundgesetzes über Berlin unvereinbar: Die Berlinsklausel des Grundgesetzes unterscheide sich von der üblichen Formel; sie bestimme nur, das Gesetz gelte "soweit sich die Regelung des Vertragswerks auf das Land Berlin beziehen, auch im Lande Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt". Danach würden von der Klausel nur die Erklärungen beider Seiten in bezug auf Berlin (West) erfaßt. Das Vertragswerk regle aber auch Fragen, die nicht den Status Berlins betreffen, beispielsweise Verbesserung des internationalen Warenverkehrs, von denen das Vertragsgesetz Berlin nicht ausschließen dürfe. Auch die Erklärung, die sich auf die Verbesserung des Warenverkehrs bezieht, selbst sei verfassungswidrig, weil nur vereinbart sei, daß die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen im jeweiligen Falle auf Berlin (West) ausgedehnt werden können; das hänge aber künftig von der Entscheidung der Deutschen Demokratischen Republik ab, sei also nicht mehr gewährleistet und verstoße deshalb gegen Art. 1 GG. Mit dieser Vorschrift sei auch die Anerkennung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) unvereinbar.

Der Vertrag verletze schließlich die im Grundgesetz begründete Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber den Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik. Die in der Deutschen Demokratischen Republik lebenden Menschen seien Deutsche im Sinne des Art. 116 GG. Art. 6 des Vertrags verwehre jedoch der Bundesrepublik Deutschland rechtlich, zugunsten der in der Deutschen Demokratischen Republik beheimateten Deutschen zu intervenieren; als Folge davon müßten erhebliche Schwierigkeiten entstehen, wenn die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in Drittländern Deutsche in der Deutschen Demokratischen Republik Hilfe leisten wollten. Der Vertrag habe zudem, auch wenn er

angehörigkeitsfragen nicht geregelt  habe, Auswirkungen auf das Staatsangehörigkeitsrecht des Grundgesetzes. Es dürfe ein Vertrag mit der Deutschen Demokratischen Republik nur abgeschlossen werden, wenn in ihm - in etwamaßen als verfassungsrechtliches Minimum - ein Ausreiserecht für alle Deutschen aus der Deutschen Demokratischen Republik nach der Bundesrepublik Deutschland bindend vereinbart sei.

Es sei es nicht gelungen, im Vertrag ein "besonderes Verhältnis" zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu konstituieren. Nicht einmal die Einheit der Nation sei vertraglich festgehalten. Als "modus vivendi" sei der Vertrag nicht interpretierbar, weil er ohne Befristung und ohne Kündigungsklausel abgeschlossen sei und nicht einmal den Vorbehalt einer friedensvertraglichen Regelung enthalte. Der Vertrag habe die deutsche Frage nicht nähergeklärt; das gelte auch, wenn man die begrüßenswerten menschlichen Erleichterungen in Betracht bringe, die mit dem Inkrafttreten des Vertrags verbunden seien.


Die bayerische Staatsregierung legte außerdem zur Unterstützung ihrer Auffassung ein Rechtsgutachten von Professor Dr. v. Bar, Berlin, vor.

Die Bundesregierung hat beantragt, festzustellen:

*Das Gesetz vom 6. Juni 1973 zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist mit dem Grundgesetz vereinbar.*

Die Bundesregierung hat sie im wesentlichen folgendes vorgetragen: Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Prüfung völkerrechtlicher Verträge müsse zunächst verlangt werden, daß ein Antrag der Bayerischen Staatsregierung schlüssig sei; dazu gehöre, daß er die maßgebenden Erwägungen der Bundesregierung und der parlamentarischen Verhandlungen zur Kenntnis nehme und belege, daß ein Verfassungsverstoß in Betracht gezogen werden müsse. Dabei sei im Antrag bereits erkennbar zu berücksichtigen, daß bei der Prüfung völkerrechtlicher und zwischenstaatlicher Maßnahmen ein hohes Maß an Justitiabilität und Evidenz zu fordern sei. Ein Antrag dieser Art könne diesen unverzichtbaren Erfordernissen nicht, sei vielmehr die von der Bundesregierung und vom Bundestag beobachtete Sorgfalt in der Wahrnehmung des Verfassungsrechts evident, so genügt ein Antrag nicht den an eine eingehende Sachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht zu stellenden Anforderungen. Ein Antrag sei offensichtlich oder mindestens eindeutig unbegründet. Er müsse insbesondere scheitern, weil die Bayerische Staatsregierung ihre rein politischen Vorstellungen als Rechtssätze in das Grundgesetz hineininterpretiere, weil sie ihre eigenen Wertungen auch bei der Auslegung des Vertrags in einseitiger Weise einführe, weil sie die politische Ausgangslage außer Betracht lasse und weil sie die mit dem Vertrag in Übereinstimmung mit den elementaren Zielen des Grundgesetzes verfolgten Absichten entgegen dem eindeutigen Inhalt dieses Vertrags leugne.

Alternative zum Vertrag gebe es nicht. Vergleiche man die Lage nach dem Inkrafttreten des Vertrags mit der Lage, die sich hätte ergeben würde, wenn er nicht geschlossen worden wäre, so seien seine Vorteile evident. Der Vertrag diene praktisch dem Zweck der Friedenssicherung, er diene dem Verfassungsziel der Humanität, indem er den Menschen praktische Vorteile bringe, er halte in Übereinstimmung mit dem Grundgesetzgeber am Fortbestand Deutschlands fest, er sei gemäß den Absichten des Grundgesetzgebers ein Dokument für eine Politik, die sich nicht an den Interessen der Bundesrepublik allein, sondern an den Belangen der ganzen Nation orientiere und er halte die deutsche Frage offen.

Das Grundgesetz enthalte keine Festlegung auf die "Identitätsthese", sondern unterscheide zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Deutschland. Der Vertrag setze sich auch nicht  in Widerspruch mit dem Wiedervereinigungsgebot. Die Westmächte blieben daran gebunden, den Viermächtevorbehalt auf Deutschland als Ganzes zu beziehen; der Vertrag bestätige die Fortexistenz Deutschlands als Rechtssubjekt auf; er vermeide die Qualifizierung der Deutschen Demokratischen Republik als Ausland; er halte fest an der Einheit der deutschen Nation und an der deutschen Staatsangehörigkeit; er enthalte auch keine völkerrechtliche Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik. Mit dem Vertrag sei das politisch Erreichbare erreicht worden. Er verbaue jedoch weder rechtlich noch praktisch die Voraussetzungen für die Wiedervereinigung, gleichgültig, in welcher Form sie einmal verwirklicht werden könne. Er bringe aber Verbesserungen sowohl im politischen als auch im menschlichen Bereich und begründe darüber hinaus den Anspruch auf Abkommen, die zu weiteren Verbesserungen führen könnten. Der Vertrag schließe nichts ab, regle nichts endgültig, sondern halte im Gegenteil die Wege für künftige Verbesserungen offen und schaffe die Grundlage dafür.

Der Status Berlins bleibe vom Vertrag unberührt, schon deshalb, weil er durch die Viermächte-Vereinbarung fixiert sei, a

tragsteile nichts zu ändern vermöchten.

Verpflichtung der Bundesregierung, innerhalb des Gebietes der Deutschen Demokratischen Republik für den Schutz und die Sorge der Deutschen, die dort ihren ständigen Aufenthalt haben, einzustehen, bestehe nach dem Grundgesetz nicht. Die Schutz- und Fürsorgebefugnis der Bundesorgane für Deutsche im Ausland ändere der Vertrag weder rechtlich noch materiell etwas. Die Gewährung der Ausreisefreiheit für alle Deutschen aus der Deutschen Demokratischen Republik sei die rechtliche Voraussetzung für Vereinbarungen, die konkreten Verbesserungen in den menschlichen Beziehungen zwischen beiden Staaten sollen.

Das Gericht lagen u.a. alle Protokolle über die Beratungen der gesetzgebenden Körperschaften vor, die den Vertrag bestätigen, außerdem die den Verfahrensbeteiligten in der mündlichen Verhandlung eingeräumten Schriftsätze zu der in der Verhandlung vorgelegten Urkunde über den Empfang des Briefes zur deutschen Einheit.

## B. -- I.

Der Vertrag ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an der der Senat festhält, zulässig (vgl. BVerfGE 4, 157 [161 ff.]). Das gilt auch, obwohl, wie im folgenden dargelegt wird, die Deutsche Demokratische Republik nach dem Recht des Grundgesetzes nicht Ausland ist. Denn Art. 59 Abs. 2 GG verlangt für alle Verträge, die die Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die parlamentarische Kontrolle in der Form des Zustimmungsgesetzes, gleichgültig ob der als Vertragspartner beteiligte Staat nach dem Recht des Grundgesetzes Ausland ist oder nicht.

## II.

Der Anlass des Normenkontrollverfahrens ist das Vertragsgesetz vom 6. Juni 1973 und der in ihm in Bezug genommene Zusatzprotokoll. Die in Art. 1 des Vertragsgesetzes nicht in Bezug genommenen Teile des Vertragswerks sind als Gegenstand der Normenkontrolle von vornherein aus. Sie sind für die Gesamtwürdigung des Vertrags von Bedeutung und können - neben anderem - als Material zur Auslegung des Vertrags herangezogen werden. Ob auch die in dem Vertragsgesetz in Bezug genommenen weiteren Vermerke, Vorbehalte, Erklärungen und Briefe *Gegenstand* der Normenkontrolle sein können, kann dahinstehen, weil sie in Abhängigkeit vom Vertrag stehen, zum Teil nur einen politischen Inhalt besitzen und im übrigen nach ihrem Inhalt nicht mit dem Grundgesetz unvereinbar sein können, wie im folgenden zu dem Vertrag angestellten rechtlichen Erwägungen ergibt. Jedenfalls sind sie wichtige Mittel zur Auslegung des Vertrags, ebenso wie die Präambel des Vertrags selbst.

Der Ausgangspunkt im Normenkontrollverfahren ist das Grundgesetz. Es verbindlich auszulegen, ist Sache des Bundesverfassungsgerichts. Auf dieser Grundlage gibt es kein Spannungsverhältnis zwischen politischer Wirklichkeit und Verfassungsordnung, das behoben werden könnte durch die Überlegung, die geltende Verfassungsordnung könne durch den Vertrag geändert werden. Er schafft weder materielles Verfassungsrecht noch kann er zur Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden. Es ist vielmehr umgekehrt: Ein Vertrag, der mit dem geltenden Verfassungsrecht in Konflikt steht, kann verfassungsrechtlich nur durch eine entsprechende Verfassungsänderung mit dem Grundgesetz in Einklang gebracht werden.

Grundsätzlich gilt auch für die verfassungsrechtliche Prüfung eines Vertrags der Grundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in Rücksicht auf die Verantwortung der anderen Verfassungsorgane im freiheitlich-demokratischen Staat des Grundgesetzes allgemein entwickelt hat: Daß unter mehreren möglichen Auslegungen die Auslegung zu wählen ist, nach der der Vertrag vor dem Grundgesetz Bestand hat (vgl. BVerfGE 4, 157 [168]). Zu den gerade in der Prüfung mit der verfassungsrechtlichen Prüfung von Verträgen bedeutsamen Auslegungsgrundsätzen gehört außerdem die Auslegung von Verfassungsbestimmungen, die sich auf Beziehungen der Bundesrepublik mit anderen Staaten beziehen, deren schrankenetzender, also Spielraum für die politische Gestaltung lassender Charakter nicht außer Betracht zu lassen. In dieser Begrenzung setzt das Grundgesetz jeder politischen Macht, auch im Bereich der auswärtigen Politik, Schranken; das ist das Wesen einer rechtsstaatlichen Ordnung, wie sie das Grundgesetz konstituiert hat. Die Wahrung dieser Verfassungsordnung obliegt letztverbindlich dem Bundesverfassungsgericht.

Der Grundsatz des *judicial self-restraint*, den sich das Bundesverfassungsgericht auferlegt, bedeutet nicht eine Verkürzung oder Schwächung seiner eben dargelegten Kompetenz, sondern den Verzicht "Politik zu treiben", d.h. in den von der Verfassungsordnung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen. Er zielt also darauf ab, den von



ung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenzuhalten. In diesen Überlegungen folgt, von welcher entscheidender Bedeutung es ist, daß eine Entscheidung im Kontrollverfahren, die einen Vertrag betrifft, vor dessen Inkrafttreten ergeht. Dem müssen - entsprechend dem in ihnen bestehenden verfassungsrechtlichen Grundverhältnis - alle Verfassungsorgane Rechnung tragen. Dies bedeutet einerseits, daß das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Prüfung so rasch wie möglich zu Ende zu bringen bedeutet andererseits, daß die übrigen Verfassungsorgane die Prüfungszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in ihre Überlegungen zum zeitlichen Ablauf des Verfahrens, das zur Vertragsratifikation führt, zu berücksichtigen und alles unterlassen, was dem Bundesverfassungsgericht eine rechtzeitige und wirksame Ausübung seiner Befugnisse erschweren oder unmöglich machen könnte. Mit der Entscheidung des Grundgesetzes für eine umfassende Kontrollgerichtsbarkeit ist es unvereinbar, daß die Exekutive ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren verzögert. Ergibt sich ausnahmsweise einmal, wie in diesem Fall, eine Lage, in der das Inkrafttreten eines Vertrags vor dem Inkrafttreten des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Auffassung der Exekutive unabweisbar geboten erscheint, so hat die verantwortlichen Verfassungsorgane für die sich daraus möglicherweise ergebenden Folgen einzustehen (vgl. BVerfGE 1, 351 [362 f., 367]; BVerfGE 2, 266 [277]; 3, 288 [319 f., 323, 363]; 6, 309 [336, 363]). Juni 1973, S. 6 f. - 2 BvQ 1/73 - = BVerfGE 35, 257 [261 f.]).

### III.

Das Grundgesetz regelt die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Seine Beurteilung macht erforderlich, sich mit den Aussagen des Grundgesetzes über den Status Deutschlands auseinanderzusetzen:

Das Grundgesetz - nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre! - geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Gewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist; das ergibt sich aus Art. 16, Art. 23, Art. 116 und Art. 146 GG. Das entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an der der Senat festhält. Das Deutsche Reich existiert fort (BVerfGE 2, 266 [277]; 3, 288 [319 f., 323, 363]; 6, 309 [336, 363]), besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation der Organe selbst nicht handlungsfähig. Im Grundgesetz ist auch die Auffassung von der Einheit des deutschen Staatsvolk und von der gesamtdeutschen Staatsgewalt "verankert" (BVerfGE 2, 266 [277]). Verantwortlich für Deutschland als Ganzes" tragen - auch - die vier Mächte (BVerfGE 1, 351 [362 f., 367]).

Die Errichtung der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet, sondern ein Teil des Deutschen Reichs neu organisiert (vgl. Carlo Schmid in der 6. Sitzung des Parlamentarischen Rates - StenBer. S. 70). Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht "Rechtsnachfolger" des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Deutschen Reich, - in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings "teilidentisch", so daß insoweit die Identität ausschließlichkeit beansprucht. Die Bundesrepublik umfaßt also, was ihr Staatsvolk und ihr Staatsgebiet anlangt, das ganze Deutschland, unbeschadet dessen, daß sie ein einheitliches Staatsvolk des Völkerrechtssubjekts "Deutsches Reich", zu dem die eigene Bevölkerung als untrennbarer Teil gehört, und ein einheitliches Staatsgebiet "Deutschland" (Deutsches Reich), zu dem ihr eigenes Staatsgebiet als ebenfalls nicht abtrennbarer Teil gehört, anerkennt. Die Bundesrepublik hat ihren Punkt staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den "Geltungsbereich des Grundgesetzes" (vgl. BVerfGE 3, 288 [319 f., 323, 363]), fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland (vgl. Präambel des Grundgesetzes). Die Bundesrepublik ist die Bundesrepublik aus den in Art. 23 GG genannten Ländern, einschließlich Berlin; der Status des Landes Berlin ist nur gemindert und belastet durch den sog. Vorbehalt der Gouverneure der Westmächte (BVerfGE 7, 1 [7 ff.]; 19, 377 [388]; 20, 257 [266]). Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann nicht als ein Staat zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden (BVerfGE 11, 150 [158]). Deshalb war der Handel zwischen den Zonen Handel und ist der ihm entsprechende innerdeutsche Handel nicht Außenhandel (BVerfGE 18, 353 [354]). Das Wiedervereinigungsgebot und Selbstbestimmungsrecht, das im Grundgesetz enthalten ist, hat das Bundesverfassungsgericht bisher erkannt und daran hält der Senat fest: Dem Vorspruch des Grundgesetzes kommt nicht nur eine Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot. Es ist den zu politischem Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik überlassen bleiben zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen. Die Verfassungsorgane, denen der Schutz auch der freiheitlichdemokratischen Grundordnung und ihrer Institutionen zur Pflicht gemacht ist

zu entscheiden, ob eine bestimmte, sonst verfassungsmäßige Maßnahme die Wiedervereinigung rechtlich hinderlich und unmöglich machen würde und aus diesem Grunde unterbleiben müßte. Ein breiter Raum politischen Ermessens steht hier besonders für die Gesetzgebungsorgane. Das Bundesverfassungsgericht kann dem Gesetzgeber erst entgegenreten, wenn er die Grenzen dieses Ermessens eindeutig überschreitet, wenn seine Maßnahme also rechtlich eindeutig einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegensteht (BVerfGE 5, 85 [126 ff.]; 12, 45 [51 f.]).

Darf in folgender Richtung hier noch einer näheren Präzisierung: Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt zunächst dem Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politische Aufgabe angesehen werden, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken - das heißt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten und es zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Die Bundesregierung hat allerdings in eigener Verantwortung zu entscheiden, mit welchen politischen Mitteln und auf welchen politischen Wegen sie das nach dem Grundgesetz rechtlich gebotene Ziel der Wiedervereinigung zu erreichen oder ihm wenigstens näherzukommen versuchen kann. Die Nutzung der Chancen ihrer Politik ist ihre und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit Sache. Hier hat das Bundesverfassungsgericht Kritik zu üben noch seine Auffassung über die Aussichten der Politik zu äußern. Die politische Verantwortung dafür liegt bei den politischen Instanzen. Eine Grenze, die allerdings das Bundesverfassungsgericht deutlich zu machen, zu verdeutlichen und u.U. durchzusetzen hat, liegt im Rechts- und Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland darin, daß die Bundesrepublik auf einen *Rechtstitel* (eine Rechtsposition) aus dem Grundgesetz verzichten kann, wenn sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann, oder wenn sie durch ein Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels beteiligt. Ein solches Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann. Es ist ein Unterschied, ob man - solange daraus kein Schaden der Verwirkung des Rechtstitels erwächst - *politisch* von einem Rechtstitel keinen Gebrauch macht oder ihn doch absehbare Zeit nicht als politisches Instrument für tauglich hält, sich also damit abfindet, daß mit ihm kein politisches Ziel erreicht werden kann, oder ob man auf ihn im Rechtssinn verzichtet. Man kann sich in diesem Sinne also politisch mit dem Recht abfinden. Das Grundgesetz verlangt aber, daß insoweit kein in ihm begründeter Rechtstitel preisgegeben wird, der später ein Argument zur Förderung des Bestrebens nach Wiedervereinigung bieten kann. Und Entsprechendes

umgekehrten Fall: *Politisches* Verhalten mag sich später als "falsch kalkuliert" herausstellen und der Bundesregierung von anderen in ihrem Bemühen um Wiedervereinigung politisch entgegengehalten werden können; dies ist dem Bundesverfassungsgericht mit keinem Wort zu kommentierende - Tatbestand unterscheidet sich wesentlich von dem anderen. Die Bundesrepublik Deutschland mitwirkt bei einem *Rechtsinstrument*, das ihr von anderen in ihrem Bemühen um Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann. Daraus ergibt sich beispielsweise: Die klare Rechtsposition jeder Instanz der Bundesrepublik Deutschland ist: Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm "verankerten" Einheit des Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-)Staatsvolk und einer (gesamt-)deutschen Staatsgewalt zu bestehen. Wenn heute von der "deutschen Nation" gesprochen wird, die eine Klammer für Gesamtdeutschland sei, so kann man nichts einzuwenden, wenn darunter auch ein Synonym für das "deutsche Staatsvolk" verstanden wird, an jener Rechtsposition also festgehalten wird und nur aus politischen Rücksichten eine andere Formel verwandt wird. Versteckt man hinter dieser neuen Formel "deutsche Nation" nur noch der Begriff einer im Bewußtsein der Bevölkerung vorhandenen Sprach- und Kultureinheit, dann wäre das *rechtlich* die Aufgabe einer unverzichtbaren Rechtsposition. Letztlich ein Widerspruch zum Gebot der Wiedervereinigung als Ziel, das von der Bundesregierung mit allen erlaubten Mitteln zu erreichen ist. Ebenso verhielte es sich, wenn die Verweisung auf die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland nicht wäre, künftig sei sie *allein* noch eine (letzte) rechtliche Klammer für die Fortexistenz Gesamtdeutschlands; dies ist dem Grundgesetz gemäß ist nur - wie es auch die Bundesregierung selbst versteht -, daß sie eine weitere Rechtsgrundlage für die Politik der Bundesregierung um Wiedervereinigung bildet, nämlich eine "völkerrechtliche" neben der staatsrechtlichen. Die *politischen* These vom "Alleinvertretungsanspruch" hat sich das Bundesverfassungsgericht niemals geäußert. Es hat auch jetzt keinen Anlaß zu prüfen und zu entscheiden, ob sich aus dem Grundgesetz rechtlich ein Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für Gesamtdeutschland begründen läßt.

Der Vertrag kann so interpretiert werden, daß er mit keiner der dargelegten Aussagen des Grundgesetzes in Widerspruch steht. Eine amtliche Äußerung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kann dahin verstanden werden, daß sie bei Ratifizierung des Vertrags diesen verfassungsrechtlichen Boden verlassen hat oder verläßt.

#### IV.

Vertrag kann rechtlich nur gewürdigt werden, wenn man ihn in einen größeren Zusammenhang stellt. Er ist ein Schritt in einer umfassenderen Politik, näherhin der von der Bundesregierung auf Entspannung angelegten Ostpolitik, innerhalb der die Verträge von Moskau und Warschau herausragende Meilensteine sind; diese Verträge waren ebenso Voraussetzung für den Abschluß des Grundlagenvertrags, wie der Grundlagenvertrag seinerseits für die Bundesregierung ein Schritt war, das sie durch Abschluß jener beiden Ostverträge zu erreichen hoffte. In diesem Zusammenhang gewinnt der Grundlagenvertrag dieselbe fundamentale Bedeutung wie der Moskauer und der Warschauer Vertrag. Er ist kein beliebig fortsetzbarer Schritt wie viele Schritte in der Politik, sondern er bildet, wie schon sein Name sagt, die Grundlage für eine neu angelegte neue Politik. Dementsprechend enthält er weder eine zeitliche Befristung noch eine Kündigungsklausel. Die historische Weiche, von der aus das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik neu gestaltet werden soll. Dieser Zusammenhang ist für die rechtliche Beurteilung des Vertrags von grundlegender Bedeutung:

Der Vertrag ist in ähnlicher Weise wie das Grundgesetz (vgl. Präambel, Art. 23 und 146 GG) keine endgültige Lösung der Streitfrage. Gleichwohl kann er nicht als eine bloße "Übergangslösung" bis zu einer späteren "endgültigen" Neuordnung der Bestimmung des Verhältnisses zwischen den beiden Staaten qualifiziert werden; er ist kein vereinbarter "modus vivendi" von absehbarer Zeit durch eine andere grundsätzliche Neubestimmung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Staaten ersetzt werden soll. Er selbst ist die ernsthaft gewollte neue Grundlage für die Bestimmung des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander, - unbeschadet dessen, daß die Vertragsteile rechtlich frei sind, jederzeit übereinzukommen, den Vertragsbestimmungen in einstimmiger mit den für ihn geltenden Rechtsgrundsätzen zu ändern oder zu ergänzen.

Die dargelegten politischen Bedeutung des Vertrags ergibt sich weiter die rechtliche Folgerung: Als Grundlage für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten erwächst aus ihm in der kommenden Zeit mit Notwendigkeit eine Vielzahl von *rechtlichen Konkretisierungen* des neuen Neben- und Miteinander der beiden Staaten (vgl. Art. 7 des Grundgesetzes). Jeder dieser weiteren rechtlichen Schritte muß nicht nur vertragsgemäß, sondern auch grundgesetzmäßig sein. Dies ist also heute schon der Klarstellung, daß alles, was unter Berufung auf den Vertrag an weiteren rechtlichen Schritten erfolgt, nicht schon deshalb rechtlich in Ordnung ist, weil die vertragliche Grundlage (der Vertrag) verfassungsrechtlich beanstanden sei. Deshalb sind schon in diesem Normenkontrollverfahren, soweit übersehbar, die verfassungsrechtlichen Grenzen aufzuzeigen, die für das "Ausfüllen" des Vertrags durch spätere Vereinbarungen und Ergänzungen bestehen.

Der Vertrag ist eingebettet in umgreifendere und speziellere Rechtsverhältnisse, die ebenfalls bei seiner rechtlichen Beurteilung zu beachten sind: Das wird besonders deutlich durch die Bezugnahme auf die Charta der Vereinten Nationen in Art. 3 des Vertrags und durch die Regelung in Artikel 9, wonach "durch diesen Vertrag" die von den Vertragspartnern "früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden"; das sind insbesondere die von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Verträge - es bleibt also vor allem auch unberührt Art. 7 des Deutschlandvertrags, nach dem die Bundesrepublik Deutschland *unverändert nach wie vor vertraglich verpflichtet bleibt* (Abs. 2), zusammenzuwirken, "um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlichdemokratische Verfassung hat, die die Bundesrepublik besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist" - sowie die Verträge von Moskau und Warschau und die Deutschland als Ganzes betreffenden Viermächte-Vereinbarungen, aber auch beispielsweise der zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Volksrepublik Polen abgeschlossene Grenz- und Freundschaftsverträge, die die Bundesrepublik Deutschland (als Ganzes) berührt. Die Bedeutung der Klausel des Art. 9 des Vertrags wird auch sichtbar in der Verhandlung zwischen den beiden Unterhändlern, in dem sie sich wechselseitig unterrichten über die Noten an die Regierung der Vereinigten Staaten sowie an den Botschafter der Sowjetunion, und in den Verhandlungen zwischen den beiden Unterhändlern, in denen auf das Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 Bezug genommen wird.

Betrachtet man die dargelegten Zusammenhänge, so wird deutlich, welche Bedeutung den in der politischen Diskussion verwendeten Formeln "zwischen den beiden Staaten bestehende besondere Beziehungen" und "der Vertrag besitze einen besonderen Charakter" zukommt: Die Deutsche Demokratische Republik ist als Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt. Diese Feststellung ist unabhängig von einer rechtlichen Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Anerkennung hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur nie förmlich ausgesprochen, sondern im Gegenteil wiederholt

lich abgelehnt. Würdigt man das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge ihrer Entspannungspolitik, insbesondere das Abschließen des Vertrags als faktische Anerkennung, so kann sie nur als eine faktische Anerkennung besonderer Art verstanden werden.

Besondere dieses Vertrags 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 eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind, dessen Grenzen genauer zu bestimmen hier nicht möglich ist. Daraus ergibt sich die besondere rechtliche Nähe, in der die beiden Staaten zueinander stehen, daraus ergibt sich notwendig die Regelung in Artikel 8, wonach beide Staaten nicht Botschafter, sondern ständige Vertretungen am Sitz der Regierung austauschen, daraus ergibt sich die Besonderheit des Ratifikationsverfahrens, das nicht endet mit dem Austausch von Ratifikationsurkunden auf Grund Vollmacht des Bundespräsidenten, sondern mit dem Austausch "wechselseitiger Noten", von denen die eine auf Seite der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung ausgestellt wird und die andere auf Seite der Deutschen Demokratischen Republik von der Regierung der DDR ausgestellt wird. Daraus ergibt sich schließlich die Gesamttendenz des Vertrags, zu einer möglichst engen Zusammenarbeit zwischen den Partnern mit dem Ziele einer Verbesserung der menschlichen Beziehungen über die gemeinsame Grenze hinweg zu führen (6. Absatz der Präambel, Art. 7 des Vertrags und Zusatzprotokoll). Die Erklärung in Nr. 1 des Zusatzprotokolls, daß der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der bestehenden Abkommen entwickelt wird, macht außerdem deutlich, daß dieser Handel von den Partnern übereinstimmend nicht als Außenhandel betrachtet wird. Insofern läßt sich das Besondere dieses Vertrags 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 besonderen, erst durch ihn geschaffenen, gegenständlich beschränkten Sonderrechtsordnung an. Diese Deutung verbietet sich auch durch die Regelungen in Art. 2 und Art. 3 des Vertrags, die als für das Verhältnis zwischen den Partnern wesentlich sind und die Charta der Vereinten Nationen nennen. Der Vertrag hat also einen *Doppel*charakter; 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 Grundlage, wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaats, fehlt. Selbst im Bundesstaat bemessen sich, falls eine entsprechende Regelung in der Bundesverfassung fehlt, die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten nach den Regeln des Völkerrechts (Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Lammers-Simons, 1, 178 ff., 207 ff.; dazu die Entwicklung nach dem Recht des Grundgesetzes: BVerfGE 1, 14 [51]; 34, 216 [230 ff.]). Unrichtig ist also die Auffassung, daß das "zwei-Staaten-Modell" sei mit der grundgesetzlichen Ordnung unvereinbar.

## V.

Bei der Beurteilung ist zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags noch folgendes auszuführen:

Wie oben dargelegt, setzt das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes der Gestaltungsfreiheit der Staatsorgane verfassungsrechtliche Grenzen: Es darf keine Rechtsposition aus dem Grundgesetz, die der Wiedervereinigung auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung des deutschen Volkes dienlich ist, aufgegeben werden und es darf andererseits kein Grundgesetz unvereinbares Rechtsinstrument unter Beteiligung der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden, das der Bemühung der Bundesregierung um Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann. In diesem Zusammenhang hat der Brief der Bundesregierung zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik seine Bedeutung: Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung vom 19. Juni 1973 stellt der Brief den wesentlichen Inhalt des Briefes vor Abschluß der Verhandlungen angekündigt und der Brief der Gegenseite vor Unterzeichnung des Vertrags zugestellt worden ist. In ihm ist festgehalten, daß der Vertrag nicht in Widerspruch steht "zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland, auf einen Zustand des Friedens in Europa zu kommen, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt".

Der Brief, der im Lichte der oben dargelegten Verfassungslage und der früher eingegangenen, oben zitierten vertraglichen Verpflichtung aus Art. 7 des Deutschlandvertrags zu verstehen ist, bestätigt nur, was sich aus der Interpretation des Vertrags ergibt:

Die Präambel des Vertrags heißt es: "unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage". Die "nationale

st für die Bundesrepublik Deutschland konkreter das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, das auf die "Wahrung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes" geht. Die Präambel, so gelesen, ist ein entscheidender Satz zur Auslegung des ganzen Vertrags: Er steht mit dem grundgesetzlichen Wiedervereinigungsgebot nicht in Widerspruch. Die Bundesregierung verliert durch den Vertrag nicht den Rechtstitel, überall im internationalen Verkehr, auch gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik, nach wie vor die staatliche Einheit des deutschen Volkes im Wege seiner freien Bestimmung fordern zu können und in ihrer Politik dieses Ziel mit friedlichen Mitteln und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Völkerrechts anzustreben. Der Vertrag ist kein Teilungsvertrag, sondern ein Vertrag, der vielmehr noch für die Zukunft ausschließt, daß die Bundesregierung jederzeit alles ihr Mögliche dafür tut, daß das deutsche Volk die staatliche Einheit wieder organisieren kann. Er kann ein erster Schritt sein in einem längeren Prozeß, der zunächst nach dem Völkerrecht bekannten verschiedenen Varianten einer Konföderation endet, also ein Schritt in Richtung auf die Wiedervereinigung des deutschen Volkes in einem Staat, also auf die Reorganisation Deutschlands.

Art. 3 Abs. 2 des Vertrags bekräftigen die vertragschließenden Teile "die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität". Die Grenze verschiedener rechtlicher Qualität: Verwaltungsgrenzen, Demarkationsgrenzen, Grenzen von Interessensphären, eine Grenze des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, die Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Grundgesetz vom 31. Dezember 1937, staatsrechtliche Grenzen und hier wiederum solche, die den Gesamtstaat einschließen, die innerhalb eines Gesamtstaates Gliedstaaten (z. B. die Länder der Bundesrepublik Deutschland) voneinander trennen. Daß in Artikel 3 Abs. 2 eine *staatsrechtliche* Grenze gemeint ist, ergibt sich unzweideutig aus dem übrigen Inhalt des Vertrags (Art. 1, 2, 3 Abs. 1, 4, 6). Für die Frage, ob die Anerkennung der Grenze zwischen den beiden Staaten als staatsrechtlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist, ist entscheidend die Qualifizierung als staatsrechtliche Grenze zwischen zwei Staaten, deren "Besonderheit" ist, daß sie auf dem Fundament des noch existierenden Staates "Deutschland als Staat" existieren, daß es sich also um eine staatsrechtliche Grenze handelt ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen. Mit dieser Qualifizierung der Grenze ist einerseits vereinbar die Abrede, daß die beiden Staaten "normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung" entwickeln (Art. 4 des Vertrags), die Abrede, wonach beide Staaten sich von dem, Prinzip der "souveränen Gleichheit aller Staaten" leiten lassen (Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist, leiten lassen (Art. 2 des Vertrags) und die Abrede, daß beide Staaten auf dem Grundsatz ausgehen, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt und daß die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten respektieren (Art. 6 des Vertrags). Andererseits trägt diese Qualifizierung der Staatsgrenze in Art. 3 Abs. 2 des Vertrags die Rechnung, daß die nationale Frage, das ist die Forderung nach Erreichung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes, offenbleibt.

Art. 3 Abs. 2 des Vertrags das Wort "bekräftigt" verwendet, so läßt sich daraus nicht herleiten, daß hier nur eine Bestätigung - im Moskauer Vertrag - getroffene Regelung, die der Grenze den Charakter der staatsrechtlichen Grenze verleiht. Im Bezug genommen wird, der Vertragsbestimmung also keinerlei *konstitutive* Bedeutung zukommt. Man kann Grenzen zwischen Staaten *mehrfach* vertraglich anerkennen und garantieren. Und das hat rechtliche Bedeutung, weil das Schicksal der verschiedenen vertraglichen Anerkennungen verschieden sein kann. Ohne daß es also nötig wäre zu untersuchen, was die Bedeutung der entsprechenden Regelung im Moskauer Vertrag zukommt, ist davon auszugehen, daß Art. 3 Abs. 2 des Vertrags eine neue und zusätzliche vertragliche Anerkennung der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik enthält und diese Grenze konstitutiv garantiert. Sie ist in der oben gegebenen Formulierung (und nur in dieser Qualifizierung) mit dem Grundgesetz vereinbar.

Nach den auf den Vertrag anzuwendenden Regeln des Völkerrechts auch die Vereinbarung in Art. 3 Abs. 2 des Vertrags den Bestand und Verlauf der Grenze einer einvernehmlichen Änderung in Zukunft nicht entgegensteht, versteht sich von selbst.

In Artikel 6 kommen die Vertragsteile dahin überein, daß sie von dem Grundsatz ausgehen, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt und daß sie die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten respektieren. Auch diese Vereinbarung ist nur mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn man sie dahin auslegt, daß für die Bundesrepublik Deutschland die Basis dieses Vertrags die Anerkennung ihrer nach dem Grundgesetz anzuerkennende Fortbestand Deutschlands als (zwar nicht organisierter und deswegen nicht rechtsfähiger) Staat ist und daß deshalb die wechselseitige Beschränkung der Hoheitsgewalt auf je das eigene

gebiet und die Respektierung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren Angelegenheiten ihren Bezug auf das besondere Verhältnis haben, in dem beide Staaten als Teilstaaten Deutschlands zueinander stehen.

Art. 23 GG bestimmt: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiet der Länder ... *In anderen Teilen Deutschlands* ist es durch den Beitritt in Kraft zu setzen." Daß diese Bestimmung in einem inneren Zusammenhang mit dem Vereinigungsgebot steht, liegt auf der Hand. Doch darauf kommt es hier nicht an. Die Bestimmung hat ihre *eigene* Wirkung und gehört nach ihrem Inhalt zu den zentralen Vorschriften, die dem Grundgesetz sein besonderes Gepräge geben. Sie besagt, daß sich diese Bundesrepublik Deutschland als gebietlich unvollständig versteht, daß sie, sobald es sich um die Bereitschaft anderer Teile Deutschlands zum Beitritt vorliegt, von sich aus kraft dieser Bestimmung das dazu Nötige zu tun verpflichtet ist, und daß sie erst "vollständig" das ist, was sie sein will, wenn alle anderen Teile Deutschlands ihr angehören. Dieses "rechtlich Offensein" gegenüber dem erstrebten Zuwachs liegt nicht darin, daß sie, die Bundesrepublik, rechtlich *allein* Herr der Entschließung über die Aufnahme der anderen Teile Deutschlands ist. Diese Vorschrift verbietet also, daß sich die Bundesregierung "in eine Abhängigkeit begibt", nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit einem Partner die Aufnahme verwirklichen kann. Das ist etwas anderes als die *politische*, die faktische Abhängigkeit der Bundesregierung, derzeit Gelegenheit zur Aufnahme eines weiteren Teils Deutschlands nur zu haben, wenn die inzwischen staatlich organisierten Teile Deutschlands nach deren Verfassungsrecht die Voraussetzung für eine "Aufnahme" bilden.

Art. 23 GG ist weder durch die politische Entwicklung überholt, noch sonst aus irgendeinem Grund rechtlich obsolet geworden. Er ist unverändert fort.

Die "anderen Teile Deutschlands" haben allerdings mittlerweile in der Deutschen Demokratischen Republik ihre Staatlichkeit erlangt. In dieser Weise organisiert, können sie ihren Willen zur Vereinigung mit der Bundesrepublik (ihren "Beitritt") nur durch einen Vertrag äußern, die ihre Verfassung zuläßt. Die Voraussetzung für die Realisierung des Beitritts ist also ein staatsrechtlich gültiger Vertrag in der Deutschen Demokratischen Republik, der einem rechtlichen Einfluß durch die Bundesrepublik nicht zugänglich ist. Dies berührt jedoch nicht die beschriebene in Art. 23 GG enthaltene Verfassungspflicht, den anderen Teilen Deutschlands den Beitritt offenzuhalten. Und daran hat auch der Vertrag nichts geändert. Anders ausgedrückt: Die im Vertrag festgestellte Abhängigkeit vom Rechtswillen der Deutschen Demokratischen Republik bei der Realisierung der Aufnahme der anderen Teile Deutschlands ist nichts weiter als eine Bestätigung dessen, was ohnehin rechtens ist, nachdem andere Teile Deutschlands sich in einem Staat Deutsche Demokratische Republik organisiert haben. Das heißt dann allerdings zugleich, daß die Bestimmungen der Vertragsbestimmungen dahin ausgelegt werden kann, daß die Bereitschaft (und Aufforderung) der Bundesregierung, das ihr gemäß Art. 23 GG zur Pflicht Gemachte zu verwirklichen, ein vertragswidriges Verhalten wäre. Die Aufnahme der anderen Teile Deutschlands in *einen* freien deutschen Staat, der rechtlich auch nach Inkrafttreten des Vertrags so möglich bleiben muß, ist die grundgesetzlich gebotene Rechtsauffassung, die der politischen Vorstellung der Deutschen Demokratischen Republik entgegenzusetzen ist, daß es eine Vereinigung nur in einem kommunistischen Staat der Zukunft geben dürfe.

Die Vereinbarkeit des Vertrags mit den grundgesetzlichen Regelungen der Staatsangehörigkeit in Art. 16 und 116 GG angeht, so gilt folgendes: Die Bundesrepublik hat zu Protokoll erklärt: "Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden." Aber damit, daß eine *Regelung* der Staatsangehörigkeitsfragen nicht getroffen worden ist, ist nicht ausgeräumt, ob der Vertrag nicht *Auswirkungen* auf die Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 und des Art. 116 GG hat und welche dieser Auswirkungen im Widerspruch mit den genannten grundgesetzlichen Vorschriften stehen.

Art. 116 GG geht davon aus, daß die "deutsche Staatsangehörigkeit", die auch in Art. 116 Abs. 1 GG in Bezug genommen ist, die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Grundgesetzes ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bundesrepublik Deutschland verliert diese deutsche Staatsangehörigkeit nicht dadurch, daß sie ein *anderer* Staat aberkennt. Eine solche Aberkenntnis durch die Bundesrepublik Deutschland nicht rechtlich anerkennen; sie ist für sie ohne Wirkung.

Der Status des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, der die in diesem Grundgesetz statuierte deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, darf durch keine Maßnahme, die der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen ist, gemindert oder verkürzt werden. Das folgt aus der mit dem Status des Staatsangehörigen verbundenen Schutzpflicht des Heimatstaats. Insbesondere gehört insbesondere, daß ein Deutscher, wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland fällt, dem Schutz der Bundesrepublik Deutschland unterliegt.

republik Deutschland gelangt, - solange er nicht darauf verzichtet - einen Anspruch darauf hat, nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland vor deren Gerichten sein Recht zu suchen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht auch über Urteilen von Gerichten der Deutschen Demokratischen Republik, die kein Ausland ist, den ordre public wahren lassen (BVerfGE 11, 150 [160 f.]). Die weiteren Konsequenzen können hier auf sich beruhen. Jedenfalls: Mithin ist der Vertrag dahin verstanden worden, daß die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht mehr als Deutsche im Sinne des Art. 16 und des Art. 116 Abs. 1 GG behandelt werden dürften, so wie dies eindeutig im Widerspruch zum Grundgesetz. Der Vertrag bedarf daher, um verfassungskonform zu sein, der Erklärung, daß die Deutsche Demokratische Republik auch in dieser Beziehung nach dem Inkrafttreten des Vertrags für die Bundesrepublik Deutschland nicht Ausland geworden ist. Der Vertrag bedarf weiter der Auslegung, daß - unbeschadet der Auslegung des Staatsangehörigkeitsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik - die Bundesrepublik Deutschland die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gemäß Art. 116 Abs. 1 und 16 GG als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik behandelt. Er genießt deshalb, soweit er im Geltungsbereich des Grundgesetzes gerät, auch den vollen Schutz der Gerichte der Bundesrepublik und alle Rechte der Grundrechte des Grundgesetzes, einschließlich des Grundrechts aus Art. 14 GG. Jede Verkürzung des rechtlichen Schutzes, den das Grundgesetz gewährt, durch den Vertrag oder eine Vereinbarung zur Ausfüllung des Vertrags, wäre grundgesetzwidrig.

Das Folgende gilt für die Interpretation des Protokollvermerks "Wegen der unterschiedlichen Rechtspositionen zu den Streitfragen konnten diese durch den Vertrag nicht geregelt werden".

Der dargelegten besonderen Natur des Vertrags folgt, daß der Vertrag auch nicht unvereinbar ist mit der nach dem Grundgesetz der Bundesregierung aufgegebenen Pflicht, allen Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG Schutz und Hilfe zu leisten. Sie ist nach wie vor befugt, innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, durch die Bundesrepublik Deutschland und in allen internationalen Gremien, deren Mitglied sie ist, ihre Stimme zu erheben, ihre Interessen geltend zu machen und einzutreten für die Interessen der deutschen Nation, zum Schutz der Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG und Hilfe zu leisten auch jedem Einzelnen von ihnen, der sich an eine Dienststelle der Bundesrepublik Deutschland wendet mit der Bitte um wirksame Unterstützung in der Verteidigung seiner Rechte, insbesondere seiner Grundrechte. Hier gibt es für die Bundesrepublik Deutschland auch künftig keinen rechtlichen Unterschied zwischen den Deutschen der Bundesrepublik Deutschland und "den anderen Deutschen". Das Eigentümliche dieses Vertrags liegt gerade darin, daß er *selbst* als "Grundlagenvertrag" *neben* den Rechtsgrundlagen, die schon vorher das rechtlich besondere Verhältnis zwischen Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Demokratischer Republik begründet haben - die Rechte der Bundesrepublik Deutschland und die Viermächte-Verantwortung für dieses Verhältnis - als Ganzes-, eine zusätzliche neue Rechtsgrundlage bildet, die die beiden Staaten in Deutschland enger als bisher verbindet. Die völkerrechtlichen Verträge zwischen zwei Staaten aneinander binden.

Der Vertrag ändert nichts an der Rechtslage Berlins, wie sie seit je von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, Bundestag der Bundesrepublik und dem Bundesverfassungsgericht gemeinsam unter Berufung auf das Grundgesetz verteidigt worden ist. Das Grundgesetz verpflichtet auch für die Zukunft alle Verfassungsorgane in Bund und Ländern, diese Rechtsposition ohne Einschränkung geltend zu machen und dafür einzutreten. Nur in diesem Kontext dürfen die Erklärungen der Bundesregierung in bezug auf Berlin (West) ausgelegt und verstanden werden.

Das Folgende deutet u.a., das Einvernehmen in Absatz 1 der Erklärungen, wonach die Ausdehnung von Abkommen und Vereinbarungen, die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden *kann*, schränkt in keiner Weise die grundgesetzliche Befugnis der für die Bundesrepublik Deutschland handelnden Organe ein, bei *jedem* Abkommen und bei *jeder* Vereinbarung mit der Deutschen Demokratischen Republik, die ihrem Inhalt nach auf das Land Berlin und seine Bürger ausgedehnt werden kann, auf der Ausdehnung auf Berlin zu bestehen und nur abzuschließen, wenn der Rechtsstand Berlins und seine Lage gegenüber dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Rechtsstand - vorbehaltlich des für Berlin (West) geltenden alliierten Vorbehalts und "in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971" - nicht im Widerspruch steht.

Das Folgende gilt für die Vereinbarung in Absatz 2, wonach die ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Berlin die Interessen der Deutschen Demokratischen Republik die "Interessen" von Berlin (West) vertreten wird.

ich ist festzuhalten, daß die in Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit von "Vereinbarungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat" das Land Berlin nicht von der Beachtung der grundgesetzlichen Ordnung befreit. Was bisher zur Auslegung des Vertragswerks ausgeführt worden ist, gilt sinngemäß auch für den Abschluß der im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehenen und der sonst zur Ausfüllung des Vertrags noch denkbaren Folgeverträge und Vereinbarungen mit der Deutschen Demokratischen Republik. Das bedeutet beispielsweise:

Das im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 Nr. 5 vorgesehene Post- und Fernmeldeabkommen darf weder für die Deutsche Demokratische Republik Deutschland noch für die Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik eine Verkürzung oder Einschränkung der Garantie des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) noch eine in Art. 5 GG nicht vorgesehene Einschränkung des freien Austausches von Meinungen und Informationen enthalten. Auch der im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 bezug genommene Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik darf Grundlage der bestehenden Abkommen sein; im Zuge der Fortentwicklung kein Außenhandel werden; d.h. es darf im Grenzgebiet keine Zollgrenze vereinbart werden.

Was Fernsehen und Rundfunk angeht, die in der Programmgestaltung staatsunabhängig sind, ist klarzustellen, daß sie auch nach dem Vertrag nichts ändert, daß insbesondere der Vertrag keine Rechtsgrundlage dafür abgibt, durch einschneidende gesetzliche oder verwaltungsmäßige Maßnahmen Sendungen, die der Deutschen Demokratischen Republik unerwünscht sind, zu unterbinden. Was immer in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der allgemeinen anstaltsseitigen Regeln und im Rahmen der bestehenden Anstaltsorganisationsgesetze ausgestrahlt wird, kann nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden; erst recht nicht darf die Bundesrepublik Deutschland sich in eine Vereinbarung einlassen, die diese Freiheit der Anstalten eingeschränkt wird. Mit anderen Worten: Das Grundrecht aus Art. 5 GG kann unter Berufung auf den Vertrag auch dann nicht eingeschränkt werden, wenn die andere Seite mit der Behauptung arbeitet, gegen den Inhalt und Geist des Vertrags, weil sie eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Vertragspartners seien, und müßten deshalb in Erfüllung der vertraglich übernommenen Pflicht unterbunden werden.

Das Gleiche gilt für das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit. Auch die Bildung von Vereinigungen, die der anderen Vertragspartei ihres Programms unerwünscht sind, kann, solange sie sich an die grundgesetzliche Ordnung halten, nicht als unvereinbar angenommen werden, wenn der Vertragspartner ihre Ziele und Propaganda als mit dem Inhalt und Geist der Vertragsvereinbarung vereinbar angreift und verlangt, daß sie wegen angeblicher Einmischung in innere Verhältnisse der Deutschen Demokratischen Republik verboten werden.

Das Gleiche wenig darf der Vertrag dahin verstanden werden, daß er die Bundesregierung und alle übrigen Organe in Berlin von der verfassungsmäßigen Pflicht entbinde, das öffentliche Bewußtsein nicht nur für die bestehenden Unterschiede, sondern auch dafür wachzuhalten, welche weltanschaulichen, politischen und sozialen Unterschiede zwischen der Lebens- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland und der Lebens- und Rechtsordnung der Deutschen Demokratischen Republik bestehen. Jeder Versuch, die Bundesregierung in diesem Bereich in ihrer freiheitlich-verfassungsmäßigen Vertretung der Interessen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu beschränken mit dem Inhalt und Geist des Vertrags, sie verstoße gegen den Inhalt und Geist des Vertrags und mische sich in die inneren Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik ein, handle also vertragswidrig, stellt seinerseits eine Vertragswidrigkeit dar.

Es muß klar sein, daß mit dem Vertrag schlechthin unvereinbar ist die gegenwärtige Praxis an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, also Mauer, Stacheldraht, Schießbefehl und Schießbefehl. Insoweit gibt der Vertrag eine zusätzliche Rechtsgrundlage dafür ab, daß die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer grundgesetzlichen Pflicht alles ihr Mögliche tut, um diese unmenschlichen Verhältnisse zu ändern und abzubauen.

## VI.

Bei der Klärung bedarf es zur Klarstellung der Bedeutung dieser Begründung des Urteils noch folgender Bemerkungen: Die vorstehende Begründung behandelt den Vertrag wie ein vom Bundesgesetzgeber erlassenes Gesetz, läßt also keine spezifischen Grenzen für die Vertragsauslegung gibt. Ihnen ist Rechnung getragen durch die Überlegung: Alle Argumente zur verfassungskonformen Auslegung des Vertrags lassen sich zurückführen auf den *einen* Grunddissens, den der Vertrag selbst in der Präambel offenlegt; die Vertragschließenden sind sich einig, daß sie über die "nationale Frage" einig sind; wörtlich heißt es: "unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage". Es entspricht also in der



besonderen Regeln über die Auslegung von Verträgen, wenn das Urteil aus diesem Dissens für die Auslegung  
s alle Konsequenzen zieht, die die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartner nach dem Recht des  
Gesetzes für sich in Anspruch nehmen muß.

us dem bisher Dargelegten ergibt sich, daß der Vertrag als ein Vertrag, der auf Ausfüllung angelegt ist, rechtlich  
ndentlich bedeutsam ist nicht nur durch seine Existenz und durch seinen Inhalt, sondern vor allem auch als Rahm  
tigen Folgeverträge. Alle Ausführungen der Urteilsbegründung, auch die, die sich nicht ausschließlich auf. den In  
trags selbst beziehen, sind nötig, also im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Teil der die  
idung tragenden Gründe.

deutsche Demokratische Republik hatte vor Inkraftsetzen des Vertrags (20. Juni 1973) volle Kenntnis von dem be  
verfassungsgericht anhängigen Verfahren, von der Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts, von der Bindung  
regierung und aller Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Bundes und der Länder an die Entscheidung  
des Bundesverfassungsgerichts, kannte die rechtlichen Darlegungen der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren,  
stanz mit der durch dieses Urteil verbindlich gewordenen Rechtsauffassung nicht in Widerspruch stehen, und de  
m Bundesgesetzblatt veröffentlichten Text des Vertragsgesetzes einschließlich des schon bei der Paraphierung  
s angekündigten Briefes zur deutschen Einheit und war von der Bundesregierung - ohne daß ihr von der anderen  
rochen wurde - immer wieder darauf hingewiesen worden, daß sie den Vertrag nur abschließen könne so, wie er  
undgesetz vereinbar sei. Diese Umstände sind geeignet auch in der völkerrechtlichen Auseinandersetzung,  
ndere auch gegenüber dem Vertragspartner dem Vertrag die Auslegung zu geben, die nach dem Grundgesetz  
lich ist. Das steht im Einklang mit einem Satz des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts, der in der Staatenpraxi  
ung hat, wenn es darum geht, ob ausnahmsweise ein Vertragsteil sich dem anderen gegenüber darauf berufen k  
ätte erkennen können und müssen, daß dem Vertrag in einer bestimmten Auslegung das innerstaatliche  
ungsrecht entgegensteht.

 VII.

ntscheidung ist einstimmig ergangen.

Seuffert, Dr. v. Schlabrendorff, Dr. Rupp, Dr. Geiger, Hirsch, Dr. Rinck, Wand 

© 1994-2014 [Das Fallrecht \(DFR\)](#).

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv036001.html>