
Dokumente

zur

Deutschland-

politik

1. Januar 1973 bis
31. Dezember 1974

Die Schwierigkeiten solcher Anstrengungen, gerade auch im Hinblick auf die innenpolitischen Vorgänge in der UdSSR, werden von mir nicht geleugnet. Das ändert jedoch nach meiner Meinung nichts an der Notwendigkeit, noch einmal wenigstens zur Komplettierung der ersten Phase der Ostpolitik aus der Routine herauszukommen.

G. Gaus⁵

Nr. 67

Rechtliche Analyse des Grundlagenvertragsurteils durch Vertreter der Bundesregierung und der Vertretung des Landes Berlin beim Bund (Auszug)
Ohne Datum

BArch, B 137/16448, Bl. 52-96. - Az. BMB: Anlage 1 zu II 2 - 3800 - 2757/73^{III} VS-Vertraulich. - Mit Vermerk des ORR Winkelmann, 6. September 1973, Az. BMB: II 2 - 3800 - 2757/73^{III} VS-Vertraulich (ebd., Bl. 48): „Der Auftrag, eine rechtliche Analyse des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Grundlagenvertrag zu fertigen, ist nunmehr ausgeführt worden. In mehreren Sitzungen, an denen Vertreter des Bundeskanzleramtes, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Justiz und der Vertretung des Landes Berlin teilgenommen haben, ist der beigefügte Text in ausführlichen Diskussionen sorgfältig abgestimmt worden. Um einen möglichst großen Grad an Geheimhaltung zu erreichen, ist mit den übrigen beteiligten Häusern vereinbart worden, die Analyse nicht als förmliche Kabinettsvorlage in das Kabinett zu bringen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Analyse als Anlage eines Schreibens des Ministers an seine Kollegen zu versenden. Für Herrn Minister ist eine Kurzfassung der Analyse beigefügt. Hierzu ist aber zu bemerken, daß sie zum Teil notwendigerweise eine grobe Verkürzung des Gedankenganges der Analyse darstellt und deshalb nicht mehr als ein Leitfaden für eine etwaige Diskussion im Kabinett sein kann.“ - Mit Entwurf des Schreibens an alle Bundesminister o. V. i. A., vermerkt: „abgesandt mit 2 Anlagen am 7. 9. 73“ (ebd., Bl. 49): „Sehr geehrter Herr Kollege! In der Anlage übersende ich Ihnen eine Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 im 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. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Justiz, der Vertretung des Landes Berlin und meines Hauses hat diese Analyse in mehreren Sitzungen ausgearbeitet und im einzelnen abgestimmt. Ich habe den Chef des Bundeskanzleramtes gebeten, die Behandlung der Analyse außerhalb der Tagesordnung für die Kabinettsitzung am 12. September 1973 vorzusehen. Ich habe vorgeschlagen, von der Analyse zustimmend Kenntnis zu nehmen.“ Entwurf des Schreibens an den Chef des Bundeskanzleramtes ebd., Bl. 50.

[...]

Rechtsslage Deutschlands und Wiedervereinigungsgebot

1. Die Ausführungen in den Urteilsgründen zur Rechtsslage Deutschlands bestimmen und umgrenzen den Gestaltungsraum des deutschlandpolitischen Handelns aller Verfassungsorgane unmittelbar.

Fortbestand des Deutschen Reiches

In Übereinstimmung mit seiner ständigen Rechtsprechung (BVerfGE 2, 266 [277]²; 3, 288 [319 f.]; 5, 85 [126]; 6, 309 [336, 363]) geht das Gericht vom Fortbestand des Deutschen Reiches aus, das den Zusammenbruch 1945 überdauert habe und auch später nicht untergegangen sei. Das Gericht geht jedoch insoweit über seine bisherige Rechtsprechung hinaus, als es im einzelnen Feststellungen trifft zu den Attributen des fortbestehenden Deutschen Reiches, zu dem Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu dem

samt tendenz des Vertrages (möglichst enge Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Verbesserung der menschlichen Beziehungen) und der innerdeutsche Charakter des Handels zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR auf die rechtliche Fortexistenz Gesamtdeutschlands bezogen.

6. Die Urteilsgründe stipulieren, daß der Begriff „deutsche Nation“ auch als Synonym für das „deutsche Staatsvolk“ verstanden werden müsse.

„Versteckte sich dagegen hinter dieser neuen Formel *nur* noch der Begriff einer im Bewußtsein der Bevölkerung vorhandenen Sprach- und Kultureinheit, dann wäre das *rechtlich* die Aufgabe einer unverzichtbaren Rechtsposition. Letzteres stünde im Widerspruch zum Gebot der Wiedervereinigung als Ziel, ...“

Die Urteilsgründe stützen sich auch hier auf die Feststellung, im Grundgesetz sei die Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen Gesamtstaatsvolk und einer gesamtdeutschen Staatsgewalt vorausgesetzt, in ihm „verankert“. Damit lehnt das Bundesverfassungsgericht alle Auffassungen ab, die den Begriff der „Nation“ vom gesamtdeutschen Staatsvolk zu lösen versuchen.

7. Hinsichtlich der „Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland“ führt das Bundesverfassungsgericht aus,

„es stünde im Widerspruch zum Gebot der Wiedervereinigung als Ziel, wenn die Verweisung auf die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland bedeuten würde, künftig sei sie *allein* noch eine (letzte) rechtliche Klammer für die Fortexistenz Gesamtdeutschlands“.

Die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland bilde lediglich eine weitere Rechtsgrundlage für das Bemühen der Bundesregierung, nämlich eine „völkerrechtliche“ *neben* der „staatsrechtlichen“.

Diese Ausführungen beruhen auf der Vorstellung, daß die Viermächte-Verantwortung – übrigens nicht „für“, sondern richtiger – „in bezug auf“ Gesamtdeutschland zusätzlich zur Verankerung der Fortexistenz des gesamtdeutschen Staates im Grundgesetz eine Rechtsgrundlage für das Bemühen um die Wiedervereinigung bildet.

Praktische Auswirkungen ergeben sich aus diesen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts insofern, als es den staatlichen Organen der Bundesrepublik Deutschland untersagt ist, vom Untergang des Deutschen Reiches auszugehen oder die Viermächte-Verantwortung in bezug auf Gesamtdeutschland als letzte rechtliche Klammer für den Fortbestand des Deutschen Reiches anzusehen und damit zur *alleinigen* Grundlage ihres deutschlandpolitischen Handelns zu machen.

deutsche Nation

Viermächte-
Verantwortung

retisierung
Wiedervereini-
gebots

8. Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert das in früheren Entscheidungen (BVerfGE 5, 85 [126 ff.]; 12, 45 [51 f.]) bereits als verfassungsrechtliches Gebot aufgestellte Wiedervereinigungsgebot. Die aus dem Wiedervereinigungsgebot sich ergebende Pflicht aller Verfassungsorgane, in ihrer Politik auf die Erreichung des Ziels der Wiedervereinigung hinzuwirken, wird zunächst dahingehend ausgedeutet, daß kein Verfassungsorgan die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als Ziel aufgeben darf. Als positive Forderung für das politische Handeln wird festgestellt, eine Politik der Wiedervereinigung schließe die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten. Über Umfang und Grenzen der erwähnten Handlungspflicht macht das Urteil keine Aussage.

In früheren Entscheidungen hatte das Bundesverfassungsgericht die aus dem Wiedervereinigungsgebot sich ergebenden Unterlassungspflichten dahingehend erläutert, die Verfassungsorgane hätten alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Das Bundesverfassungsgericht hätte in diesem Zusammenhang von einem Beurteilungsspielraum der Verfassungsorgane gesprochen und diesen weit bemessen. Die Begründung des vorliegenden Urteils enthält erstmalig eine Konkretisierung dieser Aussage. Eine Grenze des politischen Ermessens der Verfassungsorgane sieht das Bundesverfassungsgericht darin, daß die Verfassung einen Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf einen Rechtstitel (Rechtsposition) verbiete, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken könne. Erst die in Klammern stehende Erläuterung des Ausdrucks „Rechtstitel“ gewährt den Zugang zur Interpretation dieser Feststellung. Gegenüber dritten Staaten kann eine Verfassung keinen Rechtsanspruch begründen, wohl aber eine Rechtsposition festlegen, von der Verfassungsorgane gegenüber dritten Staaten auszugehen haben. Das hat im übrigen konkret zur Folge, daß die Bundesregierung nicht daran mitwirken darf, völkerrechtliche Schranken zu errichten, die die Möglichkeiten zur Wiedervereinigung einengen würden. Eine solche Schranke würde errichtet werden, wenn von der im Grundgesetz verankerten Fortexistenz Gesamtdeutschlands abgegangen würde. Das Gericht interpretiert die sich in diesem Zusammenhang ergebende Unterlassungspflicht dahingehend, daß nicht auf die Existenz eines deutschen (Gesamt-)Staatsvolks verzichtet werden darf.

Als praktische Folgerung ergibt sich somit vor allem, daß der Abschluß eines Vertrages mit der DDR oder mit den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges, der dahingehend interpretiert werden könnte, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr von der Fortexistenz Gesamtdeutschlands ausgeht, verfassungswidrig wäre. Dasselbe würde auch für jedes einseitige Handeln gelten.

Eine Wieder-
vereinigung
hat bis her
nicht statt-
gefunden
weiteres auf
der DVD 5
nach 12. Bei-
trag 2

Erörterung des rechtlichen Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zum Deutschen Reich berührt das Bundesverfassungsgericht auf der einen Seite im Zusammenhang mit Artikel 23 GG den verfassungsrechtlichen Status des Landes Berlin; auf der anderen Seite enthält die Urteilsbegründung Ausführungen über die konkreten Verpflichtungen von Bund und Ländern in bezug auf Berlin und insbesondere über die Pflicht zur Einbeziehung Berlins in Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit der DDR.

10. Zum verfassungsrechtlichen Status von Berlin äußert sich das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

„Derzeit besteht die Bundesrepublik aus den in Artikel 23 GG genannten Ländern, einschließlich Berlin; der Status des Landes Berlin der Bundesrepublik Deutschland ist nur gemindert und belastet durch den sogenannten Vorbehalt der Gouverneure der Westmächte (BVerfGE 7, 1 [7 ff.]; 19, 377 [388]; 20, 257 [266]).“

Damit ist kein Akt der Ausübung direkter Staatsgewalt über Berlin vorgenommen worden; dies wäre der Bundesrepublik Deutschland nach dem bekannten Vorbehalt der Drei Mächte zum Grundgesetz, der auch in dem Viermächte-Abkommen seinen Niederschlag gefunden hat, untersagt. Vielmehr handelt es sich um eine Aussage zur Rechtslage Berlins. Diese Aussage stützt sich allein auf das Verfassungsrecht und wiederholt ohne nähere Begründung den bekannten Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts. Eine Auseinandersetzung mit der von der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts seit jeher abweichenden Rechtsauffassung der Drei Mächte findet ebenso wenig statt wie eine Auseinandersetzung mit der in Teil II Buchstabe B des Viermächte-Abkommens enthaltenen Aussage, daß die Westsektoren Berlins „continue not to be a constituent part of the Federal Republic of Germany and not to be governed by it“ und mit der entsprechenden formellen Erklärung der Drei Westmächte im Annex II Ziffer 1; des Viermächte-Abkommens. Dieses Herangehen des Bundesverfassungsgerichts an die Berlinfrage ist insofern nicht unberechtigt, als das Bundesverfassungsgericht seiner Bestimmung nach über Verfassungsrecht zu entscheiden hat. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vermag weder die Rechte und Verantwortlichkeiten der Siegermächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin noch das auf dieser Basis geschlossene Viermächte-Abkommen zu berühren. Auch macht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die nach außen abgegebene Äußerung des Bundeskanzlers vom 3. September 1971 nicht hinfällig. In seinem Schreiben bestätigte der Bundeskanzler seinerzeit den Eingang des Schreibens der Botschafter Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten vom 3. September 1971⁴, mit dem der Regierung der Bundesrepublik Deutschland der Wortlaut des am 3. September 1971 in Berlin unterzeichneten Viermächte-Abkommens übermittelt wurde. In dem Schreiben heißt es dann weiter,

„die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat den Inhalt des Briefes Eurer Exzellenz zur Kenntnis genommen, der ihr in Ausübung der Rechte und Verantwortlichkeiten bezüglich Berlins übermittelt wurde, die gemäß Artikel 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. 5. 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954 behalten wurden und die weiter von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland geachtet werden“⁵.

Da die Aussage des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtslage Berlins sich ausschließlich auf verfassungsrechtliche Gesichtspunkte beschränkt, entsteht auch kein Widerspruch zu der Erklärung der Bundesregierung zu dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 (Bulletin 1971, S. 1359), deren Ziffer 5 wie folgt lautet:

„Das Viermächte-Abkommen hat das rechtliche Grundverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) nicht geändert. Dieses Grundverhältnis wird nach wie vor nicht nur durch deutsches Verfassungsrecht, sondern auch durch alliierte Vorbehaltsrechte bestimmt. Das deutsche Verfassungsrecht, d. h. die einschlägigen Vorschriften des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung, bleibt unverändert; es wird jedoch weiterhin von den alliierten Vorbehaltsrechten überlagert. Alle Bundesregierungen haben diese vorrangigen alliierten Rechte stets als im Interesse der Sicherheit Berlins liegend betrachtet und respektiert. In der Verantwortung, die ihnen für Berlin und seine Sicherheit obliegt, haben die Alliierten kraft dieses Vorrangs deutsches Verfassungsrecht dergestalt suspendiert, daß Berlin (West) nicht vollgültig in die Verfassungsorganisation des Bundes einbezogen ist und nicht vom Bund regiert wird.“

Unmittelbare praktische Auswirkungen auf die Ausgestaltung unserer Berlin-Politik namentlich auch im auswärtigen Bereich ergeben sich aus der Aussage der Urteilsbegründung zur Rechtslage Berlins *nicht*. Unsere Berlin-Politik wird seit jeher in voller Kenntnis und unter voller Berücksichtigung der unterschiedlichen Rechtsauffassung der die Oberste Gewalt in Berlin ausübenden Drei Mächte und des Bundesverfassungsgerichts von der Rechtslage Berlins gestaltet und durchgeführt. Was die Behandlung der betreffenden Aussage der Urteilsbegründung in der Öffentlichkeit angeht, so sollte auf die vorstehend zitierte Ziffer 5 der Erklärung der Bundesregierung vom 3. September 1971 verwiesen werden.

11. Hinsichtlich der Pflichten der Verfassungsorgane der Bundesrepublik in bezug auf Berlin geht die Urteilsbegründung davon aus, daß der Vertrag nichts an der Rechtslage Berlins geändert hat. Es wird weiter festgestellt, daß alle Verfassungsorgane in Bund und Ländern durch das Grundgesetz verpflichtet sind – und zwar auch in Zukunft –, diese Rechtsposition ohne Einschränkung geltend zu machen und dafür einzustehen. Konkret bezogen auf die Berlin-

Einbeziehung
Berlins in die Folge-
verträge

fortbestehenden Deutschen Reich sowie zu dem Verhältnis der beiden Staaten in Deutschland zueinander.

2. Was das Deutsche Reich angeht, so stellt das Gericht fest:

„Das Deutsche Reich existiert fort, besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig. Im Grundgesetz ist auch die Auffassung vom gesamtdeutschen Staatsvolk und von der gesamtdeutschen Staatsgewalt ‚verankert‘ (BVerfGE 2, 266 [277]).“

Es wird nicht ausgeführt, in welcher Weise sich die gesamtdeutsche Staatsgewalt des fortbestehenden Deutschen Reiches manifestiert, dessen Grenzen das Gericht nicht näher bestimmt hat. Das Urteil hebt hervor, daß der Gesamtstaat weder Organisation noch institutionalisierte Organe habe und deshalb handlungsunfähig sei. Gleichwohl zieht das Bundesverfassungsgericht – wie im folgenden im einzelnen zu zeigen sein wird – aus seiner Behauptung der rechtlichen Fortexistenz Gesamtdeutschlands bestimmte praktische Konsequenzen für die Deutschlandpolitik der Bundesregierung.

3. Hinsichtlich der rechtlichen Situation der Bundesrepublik Deutschland orientieren sich die Urteilsgründe, wie es scheint, zum Teil an der sogenannten Identitätstheorie, zum Teil aber wohl auch an der Teilordnungslehre. So heißt es zunächst:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht ‚Rechtsnachfolger‘ des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat ‚Deutsches Reich‘, – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings ‚teilidentisch‘, so daß insoweit die Identität keine Ausschließlichkeit beansprucht. Die Bundesrepublik umfaßt also, was ihr Staatsvolk und ihr Staatsgebiet anbelangt, nicht das ganze Deutschland, unbeschadet dessen, daß sie ein einheitliches Staatsvolk des Völkerrechtssubjekts ‚Deutschland‘ (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.“

An anderer Stelle spricht das Urteil von dem

„besonderen Verhältnis, in dem beide Staaten als Teilstaaten Gesamtdeutschlands zueinander stehen“.

Die Identitätsbehauptung wird auf eine „Teilidentität“ beschränkt. „Teilidentisch“ ist nicht nur das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland; denn zur Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland heißt es, sie beschränke sich staatsrechtlich auf den „Geltungsbereich des Grundgesetzes“. Das Staatsvolk, die eigene Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, ist untrennbarer Teil des einheitlichen Staatsvolks des Völkerrechtssubjekts „Deutschland“. Sind demnach Staatsgebiet und Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland „teilidentisch“ mit dem Staat „Deutsches Reich“, und ist die eigene Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland untrennbarer Teil des Staatsvolkes des Völkerrechts-

rechtliche Situation
Bundesrepublik
Deutschland

fortbestehenden Deutschen Reich sowie zu dem Verhältnis der beiden Staaten in Deutschland zueinander.

2. Was das Deutsche Reich angeht, so stellt das Gericht fest:

„Das Deutsche Reich existiert fort, besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig. Im Grundgesetz ist auch die Auffassung vom gesamtdeutschen Staatsvolk und von der gesamtdeutschen Staatsgewalt ‚verankert‘ (BVerfGE 2, 266 [277]).“

Es wird nicht ausgeführt, in welcher Weise sich die gesamtdeutsche Staatsgewalt des fortbestehenden Deutschen Reiches manifestiert, dessen Grenzen das Gericht nicht näher bestimmt hat. Das Urteil hebt hervor, daß der Gesamtstaat weder Organisation noch institutionalisierte Organe habe und deshalb handlungsunfähig sei. Gleichwohl zieht das Bundesverfassungsgericht – wie im folgenden im einzelnen zu zeigen sein wird – aus seiner Behauptung der rechtlichen Fortexistenz Gesamtdeutschlands bestimmte praktische Konsequenzen für die Deutschlandpolitik der Bundesregierung.

3. Hinsichtlich der rechtlichen Situation der Bundesrepublik Deutschland orientieren sich die Urteilsgründe, wie es scheint, zum Teil an der sogenannten Identitätstheorie, zum Teil aber wohl auch an der Teilordnungslehre. So heißt es zunächst:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht ‚Rechtsnachfolger‘ des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat ‚Deutsches Reich‘, – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings ‚teilidentisch‘, so daß insoweit die Identität keine Ausschließlichkeit beansprucht. Die Bundesrepublik umfaßt also, was ihr Staatsvolk und ihr Staatsgebiet anbelangt, nicht das ganze Deutschland, unbeschadet dessen, daß sie ein einheitliches Staatsvolk des Völkerrechtssubjekts ‚Deutschland‘ (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.“

An anderer Stelle spricht das Urteil von dem

„besonderen Verhältnis, in dem beide Staaten als Teilstaaten Gesamtdeutschlands zueinander stehen“.

Die Identitätsbehauptung wird auf eine „Teilidentität“ beschränkt. „Teilidentisch“ ist nicht nur das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland; denn zur Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland heißt es, sie beschränke sich staatsrechtlich auf den „Geltungsbereich des Grundgesetzes“. Das Staatsvolk, die eigene Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, ist untrennbarer Teil des einheitlichen Staatsvolks des Völkerrechtssubjekts „Deutschland“. Sind demnach Staatsgebiet und Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland „teilidentisch“ mit dem Staat „Deutsches Reich“, und ist die eigene Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland untrennbarer Teil des Staatsvolkes des Völkerrechts-

iche Situation
Bundesrepublik
hland

dem Staat „Deutsches Reich“ vollidentisch. Die Formulierung des Urteils, Bundesrepublik und DDR seien „Teilstaaten Gesamtdeutschlands“, die sich am Vokabular der Teilordnungslehre orientiert, weist in die gleiche Richtung. Unklar bleibt, ob das Urteil der Identitäts- oder der Teilordnungslehre folgt. Klar ist nur, daß die Bundesrepublik nicht der deutsche Gesamtstaat ist.

iche Situation
DR

4. Hinsichtlich des Verhältnisses der DDR zum Deutschen Reich äußern sich die Urteilsgründe zurückhaltend. Heißt es an einer Stelle „Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden“, so wird die DDR an anderer Stelle als Teilstaat Gesamtdeutschlands bezeichnet. Auch heißt es, daß sie neben der Bundesrepublik auf dem Fundament des noch existierenden Staates „Deutschland als Ganzes“ existiere.

Die Klammer „Deutschland“ umfaßt demnach auch die DDR. Zwar bezeichnen die Urteilsgründe die DDR als einen Staat im Sinne des Völkerrechts und als Völkerrechtssubjekt. Demnach ist die DDR ein unabhängiger Staat mit eigenem Staatsgebiet und eigener Staatsgewalt, der auch ein eigenes Staatsvolk haben müßte. Gleichwohl wird auch die DDR in irgendeiner – von den Urteilsgründen allerdings nicht eindeutig bestimmten Form als in das Völkerrechtssubjekt „Gesamtdeutschland“ eingegliedert bzw. mit ihm verbunden angesehen. Ob und inwieweit die DDR mit diesem Gesamtdeutschland „teilidentisch“ ist, darüber schweigen die Urteilsgründe.

sondere
tnis beider
k taaten
naer

5. Hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander ziehen die Urteilsgründe aus dem Postulat, daß die DDR zu Deutschland gehöre, die Folgerung, daß sie im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland angesehen werden könne. An anderer Stelle stellen die Urteilsgründe in bezug auf die Artikel 16 und 116 Abs. 1 des Grundgesetzes fest,

„daß die Deutsche Demokratische Republik auch in dieser Beziehung nach dem Inkrafttreten des Vertrages für die Bundesrepublik Deutschland nicht Ausland ist“.

In diesem Zusammenhang sind auch die Formulierungen von Bedeutung, daß beide Staaten

„Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind“;

„auf dem Fundament des noch existierenden Staates ‚Deutschland als Ganzes‘ existieren“;

und daß sie in einem besonderen Verhältnis stehen, nämlich als „Teilstaaten Gesamtdeutschlands“. Der Vertrag stelle „eine historische Weiche, von der aus das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik neu gestaltet werden soll“. Er sei eine neue Grundlage für die Be-

bestimmt, zum anderen durch den Grundlagenvertrag. Da Gesamtdeutschland als Rechtssubjekt fortbesteht, kann die DDR im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland angesehen werden, da sie in irgendeiner Form – ebenso wie die Bundesrepublik – zu diesem Rechtssubjekt Gesamtdeutschland gehört. Als das Besondere des Grundlagenvertrages wiederum sieht das Gericht an, daß er einerseits ein zweiseitiger Vertrag ist, für den die Regeln des Völkerrechts gelten, andererseits aber die beiden Vertragspartner Teile eines noch immer bestehenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind. Hieraus folge „die besondere rechtliche Nähe, in der die beiden Staaten zueinander stehen“. Nach Auffassung des Gerichts hat sich diese besondere rechtliche Nähe niedergeschlagen in:

- der Regelung in Artikel 8, wonach beide Staaten nicht Botschafter, sondern Ständige Vertretungen austauschen;
- der Besonderheit des Ratifikationsverfahrens;
- der Gesamttendenz des Vertrages, zu einer möglichst engen Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern mit dem Ziel einer Verbesserung der menschlichen Beziehungen über die gemeinsame Grenze hinweg zu gelangen;
- der Tatsache, daß der innerdeutsche Handel von den Vertragspartnern übereinstimmend nicht als Außenhandel betrachtet wird.

Auf das Besondere der Beziehungen will das Gericht die Formel der „Inter-se-Beziehungen“ angewendet wissen.

„(Der Vertrag) regelt aber nicht ausschließlich solche Beziehungen und fällt deshalb nicht aus der Ordnung des allgemeinen Völkerrechts heraus, gehört also nicht einer spezifischen, erst durch ihn geschaffenen, gegenständlich beschränkten Sonderrechtsordnung an.“

Der Vertrag habe einen Doppelcharakter.

„Er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem Inter-se-Beziehungen regelt. Inter-se-Beziehungen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu regeln, kann vor allem dann nötig sein, wenn eine staatsrechtliche Ordnung, wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaates, fehlt.“

Die an sich lediglich zum Grundlagenvertrag getroffene Feststellung über seinen völkerrechtlichen Charakter dürfte allgemein für die Rechtsnatur der vertraglichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR gelten. Das Bundesverfassungsgericht mißt dem Grundlagenvertrag insoweit völkerrechtlichen Charakter bei, als er *nicht ausschließlich* Inter-se-Beziehungen regelt und deshalb nicht aus der Ordnung des allgemeinen Völkerrechts herausfällt.

Daraus kann der Schluß gezogen werden, daß Verträge, die nicht

lagenvertrages bestanden, und dem Grundlagenvertrag selbst, der für das besondere Verhältnis zwischen Bundesrepublik und DDR „eine zusätzliche neue Rechtsgrundlage bildet, die die beiden Staaten in Deutschland enger als normale völkerrechtliche Verträge zwischen zwei Staaten aneinander binden“. Die Rechtsgrundlagen des besonderen Verhältnisses, die bereits vor dem Abschluß des Grundlagenvertrages bestanden, sind dem Urteil zufolge:

- „die Rechtslage des nicht untergegangenen, aber nicht organisierten Gesamtdeutschlands“ und
- „die Viermächte-Verantwortung für dieses Deutschland als Ganzes“.

Die Äußerungen zu dem besonderen Verhältnis zwischen den beiden Staaten sind nicht eindeutig. So deutet die Bemerkung, daß die beiden Staaten Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen Gesamtdeutschlands seien, auf ein fortbestehendes „Reichsdach“, das – ähnlich wie für die Begründung der Inter-se-Beziehungen des Britischen Commonwealth die Einheit der Krone – den Rechtsgrund der Inter-se-Beziehungen bildet. Dem steht aber die Bemerkung des Gerichts gegenüber, daß es, wenn eine staatsrechtliche Ordnung wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaates fehle, nötig sein könne, Inter-se-Beziehungen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu regeln.

An dieser Stelle ist auch auf die Bemerkungen über die „Besonderheit“ der innerdeutschen Grenze einzugehen. Diese Bemerkungen knüpfen nicht an die Tatsache der besonderen Beziehungen an. Ebenso wie die besonderen Beziehungen beruhen die Besonderheiten der innerdeutschen Grenze auf dem Fundament des noch existierenden Staates „Deutschland als Ganzes“. Das gilt auch für die Feststellung, daß Artikel 6 des Grundlagenvertrages (Beschränkung der Hoheitsgewalt auf die eigenen Staatsgebiete; Respektierung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten) mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Auch sie ist auf den Fortbestand Deutschlands als Staat bezogen.

„Auch diese Vereinbarung ist nur mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn man sie dahin auslegt, daß für die Bundesrepublik Deutschland die Basis dieses Vertrages der von ihr nach dem Grundgesetz anzuerkennende Fortbestand Deutschlands als (zwar nicht organisierter und deswegen handlungsunfähiger) Staat ist und daß deshalb die wechselseitige Beschränkung der Hoheitsgewalt auf je das eigene Staatsgebiet und die Respektierung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten ihren Bezug auf das *besondere* Verhältnis habe, in dem beide Staaten als Teilstaaten Gesamtdeutschlands zueinander stehen.“

In ähnlicher Weise sind die Regelungen des Art. 8 (Ständige Vertretungen), die Besonderheit des Ratifikationsverfahrens³, die Ge-

Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zu dem Grundvertrag wird dann erklärt, daß es eine grundgesetzliche Pflicht gibt,

„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 können, auf der Ausdehnung auf Berlin zu bestehen und nur abzuschließen, wenn der Rechtsstand Berlins und seiner Bürger gegenüber dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Rechtsstand – vorbehaltlich des für Berlin geltenden alliierten Vorbehalts und in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971“ – nicht verkürzt wird“.

Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts werden nicht näher verfassungsrechtlich begründet.

Für unsere Berlin-Politik werden dadurch keine grundsätzlichen Änderungen erforderlich. Es ist und war die Politik aller Bundesregierungen, den größtmöglichen Beitrag zur Lebensfähigkeit Berlins zu leisten, zu diesem Zweck die Bindungen zwischen Berlin und dem Bund so weit wie möglich zu stärken und hierbei die der Bundesrepublik Deutschland von den Drei Mächten erteilten Ermächtigungen voll auszuschöpfen.

Ob indessen und gegebenenfalls wie weit eine Vereinbarung dem Inhalt nach auf Berlin ausgedehnt werden kann, muß im Einzelfall Gegenstand der Prüfung sein, die die Bundesregierung zunächst in eigener Zuständigkeit nach Maßgabe der alliierten Vorbehaltsrechte und der sich aus ihnen ergebenden Grenzen der Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland zur Einbeziehung Berlins in ihre Verträge vorzunehmen hat. In diesem Rahmen verbleibt der Bundesregierung eine eigene Verantwortung. Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung wird sie das Kriterium des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen haben, daß der Rechtsstand Berlins und seiner Bürger gegenüber dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Rechtsstand nicht verkürzt werden darf.

Über die Form der Einbeziehung Berlins hat das Bundesverfassungsgericht dabei im übrigen keine Aussage getroffen.

12. Die im Anschluß an die Ausführungen über die Verpflichtung der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland getroffene Feststellung, daß auch bei Vereinbarungen zwischen dem Senat von Berlin und der DDR

„das Land Berlin nicht von der Beachtung der grundgesetzlichen Ordnung befreit“

ist, kann die Frage aufwerfen, ob das Bundesverfassungsgericht hier eine Bindung des Senats bewirken soll, worin eine auch dem Bundesverfassungsgericht nicht gestattete Ausübung von direkter Staatsgewalt über Berlin liegen würde. Zu dieser Passage ist jedoch zu sagen, daß sie der Zuordnung Berlins zum Bund Rechnung

Einbarungen
schen dem Senat
Berlin und der
R.

dessen § 31 die Bindungswirkung von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts beruht.

13. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die Erwähnung der Mauer als einer mit dem Vertrag schlechthin unvereinbaren Praxis an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nicht dahin zu verstehen ist, als betrachte das Verfassungsgericht die Sektorengrenze in Berlin als Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Diese Aussage ist vielmehr nur dahin zu verstehen, daß das Verfassungsgericht ganz allgemein die von der DDR geübten Praktiken verurteilt und klarstellt, daß jedenfalls der Grundvertrag keine Rechtfertigung dieser Praktiken sein kann.

Einzelaspekte

14. Art. 23 GG, nach dessen Satz 2 das Grundgesetz in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen ist, steht in einem inneren Zusammenhang mit dem Wiedervereinigungsgebot. Die Urteilsgründe heben ausdrücklich hervor, daß die Vorschrift weder durch die politische Entwicklung überholt, noch sonst aus irgendeinem Grund rechtlich obsolet geworden sei. Im Gegenteil: Es handle sich um eine der „zentralen Vorschriften, die dem Grundgesetz ihr besonderes Gepräge geben“. Während Art. 23 Satz 2 GG im sog. Saar-Urteil des Bundesverfassungsgerichts mehr von der negativen Seite her interpretiert worden ist – Grundgesetzwidrigkeit nur bei evidenter tatsächlicher Beschränkung oder Erschwerung der Beitrittsmöglichkeit (BVerfGE 4, 157 [174]) – werden nunmehr die positiven Verpflichtungen stärker in den Vordergrund gerückt: sobald es möglich sei und die Bereitschaft anderer Teile Deutschlands zum Beitritt vorliege, sei die Bundesrepublik Deutschland „das dazu Nötige zu tun verpflichtet“. Zugleich wird Art. 23 GG die „Verfassungspflicht“ entnommen, „den anderen Teilen Deutschlands den Beitritt offenzuhalten“. Dieses „rechtlich Offensein“ liege spezifisch darin, daß die Bundesrepublik Deutschland rechtlich allein Herr der Entschließung über die Aufnahme der anderen Teile sei, sobald diese sich für den Beitritt entschieden hätten. Damit wäre unvereinbar, wenn sich die Bundesregierung vertraglich in eine Abhängigkeit begäbe, nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme verwirklichen könnte. Was das Gericht unter vertraglicher Abhängigkeit versteht, wird zum einen dadurch präzisiert, daß ihr als „etwas anderes“ die politische, die faktische Abhängigkeit jeder Bundesregierung gegenübergestellt wird, „derzeit Gelegenheit zur Aufnahme eines weiteren Teiles Deutschlands nur zu haben, wenn die inzwischen anderweitig staatlich organisierten Teile Deutschlands nach deren Verfassungsrecht die Voraussetzung für eine ‚Aufnahme‘ schaffen“. Zum anderen und vor allem bedeutet „die im Vertrag hingenommene Abhängigkeit vom Rechtswillen der Deutschen Demokratischen Republik bei deren Beitritt zu Deutschland“.

Beitritt anderer
Teile Deutschlands
zum Grundgesetz

des Art. 23 GG vereinbarte vertragliche Abhängigkeit. Denn diese Hinnahme ist „nichts weiter, als eine Bestätigung dessen, was ohnehin rechtens ist, nachdem andere Teile Deutschlands sich in einem Staat Deutsche Demokratische Republik organisiert haben“. Es ist deshalb zwischen *Beitritt* und *Aufnahme* scharf zu unterscheiden: Die Voraussetzungen für den Beitritt sind „einem rechtlichen Einfluß durch die Bundesrepublik nicht zugänglich“. Wenn jedoch die Entscheidung über die Aufnahme als solche an das Einverständnis anderer Teile Deutschlands gebunden wird, ist Art. 23 GG verletzt. Allerdings darf auch die vertragliche Hinnahme der verfassungsrechtlichen Verhältnisse im anderen Teil nicht dazu führen, daß das Eintreten der Bundesorgane für eine „Aufnahme der anderen Teile Deutschlands in *einen* freien deutschen Staat“ als vertragswidriges Verhalten zu qualifizieren ist. Denn diese Aufnahme ist die „grundgesetzlich gebotene Rechtsauffassung, die der politischen Vorstellung der Deutschen Demokratischen Republik entgegenzusetzen ist, daß es eine Vereinbarung nur in einem kommunistischen deutschen Staat der Zukunft geben dürfe“.

Das Bundesverfassungsgericht respektiert ausdrücklich, daß die Deutsche Demokratische Republik einen eventuellen Wiedervereinigungswillen nur in der Form äußern könne, die seine Verfassung zuläßt. Dies könnte dahin verstanden werden, daß das Gericht der Auffassung zuneigt, wonach der Beitritt nach Art. 23 Satz 2 GG durch die Erklärung der zuständigen Organe des beitriftswilligen Teils erfolgt.

Auffällig ist, daß das Gericht im Zusammenhang mit seinem Ausführungen zu Art. 23 GG durchgängig nur von den „anderen Teilen Deutschlands“ bzw. davon spricht, daß „andere Teile Deutschlands sich in einem Staat Deutsche Demokratische Republik organisiert haben“. Damit wird der *Deutschlandsbegriff* des Art. 23 Satz 2 GG in dem Sinne konkretisiert, daß darunter jedenfalls das Gebiet der DDR falle.

Grenze zur DDR

15. Zur Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR stellt das Gericht fest, daß es Grenzen verschiedener rechtlicher Qualität gibt: Verwaltungsgrenzen, Demarkationsgrenzen, Grenzen von Interessensphären, eine Grenze des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, die Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937, staatsrechtliche Grenzen und hier wiederum solche, die den Gesamtstaat einschließen, und solche, die innerhalb eines Gesamtstaates Gliedstaaten (z. B. die Länder der Bundesrepublik Deutschland) voneinander trennen. Art. 3 Abs. 2 des Vertrages meine, wie sich aus seinen Art. 1, 2, 3 Abs. 1, 4 und 6 „unzweideutig“ ergebe, eine staatsrechtliche Grenze, die im Hinblick auf die Besonderheit, daß die beiden deutschen Staaten auf dem Fundament des noch existierenden Staates „Deutschland als Ganzes“ ruhen, als staatsrechtliche Grenze „ähnlich denen“ zu qualifizieren sei, „die zwischen den

bloße Demarkationslinie bzw. Demarkationsgrenze handelt. Einer besonderen Prüfung bedarf die Aussage, daß diese Grenze als staatsrechtliche Grenze den zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Grenzen „ähnlich“ sei.

Diese Umschreibung, die voraussetzt, daß die innerdeutsche Grenze keine Ländergrenze ist, wird einerseits im Zusammenhang mit der Feststellung, daß die DDR im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden kann, andererseits im Kontext mit der Aussage gewürdigt werden müssen, daß beide Staaten „Teilstaaten Gesamtdeutschlands“ sind. Daraus wird gefolgert werden können, daß die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR im Hinblick auf den Fortbestand des Deutschen Reiches keine – völkerrechtliche – Auslandsgrenze und insofern mit – staatsrechtlichen – Ländergrenzen vergleichbar ist. Die Besonderheit der Grenze ergibt sich aus den Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts daraus, daß es sich um die Grenze zwischen zwei gleichberechtigten und voneinander unabhängigen deutschen Staaten handelt.

Auch mit dieser Ausdeutung wird dem vom Gericht hervorgehobenen Anspruch des Grundgesetzes Rechnung getragen, „daß die nationale Frage, das ist die Forderung nach Erreichung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes, offen bleibt“.

Während der parlamentarischen Beratung des Zustimmungsgesetzes zum Grundlagenvertrag hat die Bundesregierung wiederholt die Auffassung vertreten, daß durch den Vertrag die Grenze der Bundesrepublik Deutschland zur DDR „nicht konstitutiv“ geschaffen worden sei (vgl. etwa Sten[ographisches] Prot[okoll] über die 4. Sitzung des Rechtsausschusses des 7. Deutschen Bundestages am 14. März 1973, S. 58). Auch die Regierungsparteien sind von dieser Annahme ausgegangen (vgl. ebd. S. 61). Demgegenüber stellt das Bundesverfassungsgericht immerhin fest, Art. 3 Abs. 2 des Vertrages enthalte eine *neue* und zusätzliche vertragliche Anerkennung der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und *garantiere* diese Grenze konstitutiv. Rechtliche Konsequenzen aus dieser Feststellung zieht das Gericht nicht, weil die Grenze „in der oben gegebenen Qualifizierung (und nur in dieser Qualifizierung) mit dem Grundgesetz vereinbar“ sei.

Die von der Bundesregierung in der Denkschrift zum Grundlagenvertrag (BT-Drucks[ache] 7/153, S. 14) und auch in der öffentlichen Diskussion wiederholt hervorgehobene Tatsache, daß Art. 3 Abs. 2 des Vertrages eine einvernehmliche Berichtigung oder Aufhebung der zwischen den beiden Vertragsparteien bestehenden Grenze nicht ausschließe, „versteht sich“ für das Gericht im Hinblick auf die auf den Vertrag anzuwendenden Regeln des Völkerrechts „von selbst“. Dabei bleibt unerörtert, ob die beiden deutschen Staaten zu einer solchen Grenzberichtigung oder -änderung ohne Mitwirkung der Alliierten befugt wären.

Staatsangehörigkeit ergibt sich auch daraus, daß die Bundesrepublik Deutschland – so das Gericht – ein einheitliches Staatsvolk des Völkerrechtssubjekts „Deutschland“ (Deutsches Reich) anerkennt, zu dem die eigene Bevölkerung als untrennbarer Teil gehört. Die deutsche Staatsangehörigkeit ist mithin auf Gesamtdeutschland bezogen. In dieser Verknüpfung äußert sich der untrennbare Zusammenhang zwischen deutscher Staatsangehörigkeit und Rechtsstatus Deutschlands.

Insofern kann auch von einem „Rechtstitel (einer Rechtsposition) aus dem Grundgesetz“ gesprochen werden, mittels dessen die Bundesrepublik Deutschland „in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann“. Ein Abgehen von dieser Rechtsposition ist der Bundesrepublik Deutschland nach Auffassung des Gerichts von Verfassungs wegen untersagt. Dabei kann die Formulierung: kein Verzicht auf einen Rechtstitel „aus dem Grundgesetz“, nicht dahin verstanden werden, daß auf den „Rechtstitel“ gesamtdeutsche Staatsangehörigkeit nicht einmal im Wege einer Verfassungsänderung verzichtet werden könnte. Gegen eine solche Annahme spricht bereits, daß es dazu im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG eindeutigerer Aussagen und vor allem einer eingehenden Begründung des Gerichts bedurft hätte.

Aus der Feststellung des Gerichts, Art. 16 GG gehe davon aus, daß die „deutsche Staatsangehörigkeit“ zugleich die „Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland“ sei, wird nicht gefolgert werden können, daß es von Verfassungs wegen bereits eine unterhalb der deutschen Staatsangehörigkeit angesiedelte Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland gebe, die jene vermittelt. Denn die Aussage zielt nicht auf Abgrenzung. Sie will vielmehr, wie der Folgesatz deutlich macht, das Überdachende der deutschen Staatsangehörigkeit zum Ausdruck bringen:

„Deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Grundgesetzes ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland“.

Zum Staatsangehörigkeitsvorbehalt der Bundesrepublik Deutschland stellt das Gericht fest, daß eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen nicht getroffen worden ist“.

Es prüft sodann, ob der Vertrag nicht *Auswirkungen* auf das Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland hat. Dabei kommt es zu folgenden Feststellungen:

- Verbot, den Status des Deutschen, der die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, durch Maßnahmen, die der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen sind, zu mindern oder zu verkürzen;
- Anspruch jedes Deutschen, „wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gelangt“, nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland vor deren Gerichten sein Recht zu suchen, „solange er nicht darauf

und unbeschadet jeder Staatsangehörigkeitsregelung in der DDR als Deutschen „wie jeden Bürger der Bundesrepublik Deutschland“ zu behandeln;

- demzufolge voller Rechtsschutz durch die Gerichte der Bundesrepublik Deutschland und alle Grundrechtsgarantien auch für den Bürger der DDR, „soweit er in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gerät“.

Diese Aussagen sind, wie die wiederholten Bezugnahmen auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes bzw. auf den Schutzbereich der (staatlichen Ordnung der) Bundesrepublik Deutschland zeigen, erkennbar von der Vorstellung geprägt, jedem Deutschen und damit auch jedem Bürger der DDR im Hoheits- und Einflußbereich der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit zu erhalten, nach Maßgabe individueller Entscheidung („solange er nicht darauf verzichtet“) vollen Gerichts- und Grundrechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Differenzierungen zwischen Bürgern der Bundesrepublik Deutschland und solchen der DDR, die etwa nur an die Zuordnung zum einen oder anderen Staat anknüpfen, erscheinen deshalb im Grundrechtsbereich grundsätzlich ausgeschlossen. Sie können allenfalls dann in Erwägung gezogen werden, wenn (und soweit) das einzelne Grundrecht nach seiner inneren Struktur einen Begrenzungsspielraum läßt. Das gleiche wird wohl für grundrechtsähnliche Rechte zu gelten haben, die – wie das Wahlrecht (vgl. § 90 Abs. 1 BVerfGG i[n] V[erbindung] mit Art. 38 GG) – auf Deutsche bezogen sind. Ob und ggf. wo und inwieweit Abgrenzungen im Bereich des einfachen Rechts in Betracht gezogen werden können, läßt sich allgemein nicht festlegen. Bei der erforderlichen Prüfung im Einzelfall wird freilich nach dem Grundtenor des Urteils davon ausgegangen werden müssen, daß Differenzierungen auch insoweit nur ausnahmsweise und deshalb nur behutsam vorgenommen werden können.

17. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, daß es sich bei der Schutz- und Fürsorgepflicht der Bundesrepublik Deutschland um eine aus dem Grundgesetz folgende Pflicht handelt.

Das Gericht zieht nicht durchweg im einzelnen ausformulierte Schlußfolgerungen hinsichtlich der Schutz- und Fürsorgepflicht, wobei auffällt, daß das Gericht insoweit nur von einer Befugnis der Bundesregierung spricht. Es handelt sich um die Befugnis,

- innerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes,
- durch alle ihre diplomatischen Vertretungen und
- in allen internationalen Gremien, deren Mitglied sie ist, ihre Stimme zu erheben, ihren *Einfluß 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*

die von der Bundesregierung vorgetragene Auffassung teilt, daß der Vertrag an der Schutz- und Fürsorgebefugnis der Bundesorgane für Deutsche im *Ausland* weder rechtlich noch faktisch etwas ändere. Dabei stellt das Gericht auch in Rechnung, daß die Beistandsgewährung – ohne Unterschied zwischen den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland und „den anderen Deutschen“ – an den Rahmen der bestehenden Möglichkeiten gebunden ist und im Ausland aus Gründen eingeschränkt werden kann, die sich dem Einfluß der Bundesrepublik Deutschland entziehen. So sind die Darlegungen des Gerichts zu verstehen, daß die Bundesregierung „ihren Einfluß geltend zu machen“ und zum Schutz der Deutschen „einzutreten“ befugt ist. Auch wird die Befugnis zur Hilfeleistung auf das Ziel einer „wirksamen“ Unterstützung bezogen, die jedoch nur denkbar ist, wenn und soweit der ausländische Staat die Möglichkeit dazu eröffnet.

Daß der Grundlagenvertrag nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die bestehenden Möglichkeiten im Ausland *faktisch* erweitere, wird aus den Ausführungen, daß der Vertrag „eine zusätzliche neue Rechtsgrundlage bildet, die die beiden Staaten in Deutschland enger als normale völkerrechtliche Verträge zwischen zwei Staaten aneinander (bindet)“, nicht geschlossen werden können. Dessenungeachtet gibt uns der Grundlagenvertrag ein zusätzliches Argument zur Begründung unseres Schutzanspruchs dritten Staaten gegenüber.

Das Bundesverfassungsgericht setzt sich nicht ausdrücklich mit der Frage auseinander, ob eine grundgesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung besteht, durch ihre Dienststellen *innerhalb* des Gebietes *der DDR* für den Schutz und die Fürsorge der Deutschen einzustehen, die dort ihren ständigen Aufenthalt haben. Die Bundesregierung hat in ihrem mündlichen Vortrag vor dem Bundesverfassungsgericht eine solche Verpflichtung verneint. Aus der Tatsache, daß das Bundesverfassungsgericht diesen Ausführungen der Bundesregierung nicht widerspricht, und auch daraus, daß das Bundesverfassungsgericht nicht daran vorbei kann, daß dritte Staaten unserer Schutzpflicht gegenüber Deutschen aus der DDR einen Riegel verschieben können, sowie schließlich aus den vom Bundesverfassungsgericht selbst aufgestellten Kategorien für die Ausübung der Schutzpflicht ergibt sich, daß die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der von der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Überzeugung nicht entgegensteht. Im übrigen wären in der DDR die Dienststellen der Bundesrepublik Deutschland unter den gegebenen Verhältnissen auch nicht in der Lage, Deutschen in der DDR, die dort ihre Lebensgrundlage haben, *wirksame* Unterstützung zu gewähren.

- mögen
18. Die zur Interpretation des Protokollvermerks „Vermögen“ erfolgende Verweisung der Urteilsgründe auf die Ausführungen zur Erklärung zu Protokoll zu Staatsangehörigkeitsfragen läßt zwei

b) Der Vertrag hat auch keine Auswirkungen auf die Vermögensfragen. Er kann nicht dahin verstanden werden, als habe die Bundesrepublik Deutschland ihre bekannte Rechtsauffassung zu der Rechtslage des Reichsvermögens, der Spaltgesellschaften und des Vermögens von Privatpersonen geändert. Das Urteil enthält keine Aussagen darüber, ob und inwieweit eine Änderung dieser Auffassungen mit dem Grundgesetz vereinbar wäre.

ständige
Vertretungen

19. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den ständigen Vertretungen bedeuten, daß der ausdrückliche Beschluß zur Errichtung ständiger Vertretungen in Art. 8 des Grundlagenvertrags Ausfluß der „besonderen rechtlichen Nähe“ ist, in der die beiden Staaten zueinander stehen.

Welche rechtlichen Folgerungen sich daraus ergeben, ist in dem Urteil nicht dargelegt worden. Jedoch wird bei der Ausgestaltung des Status der ständigen Vertretungen berücksichtigt werden müssen, daß die beiden deutschen Staaten füreinander nicht Ausland sind.

innerdeutscher
Handel

20. In den Urteilsgründen wird der innerdeutsche Handel an drei Stellen erwähnt (III 1; IV 3; V 9). In allen drei Fällen wird er mit Blick auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft als signifikantes Beispiel dafür herangezogen, daß das Verhältnis der beiden deutschen Staaten zueinander nicht zu einer Auslandsbeziehung geworden ist und auch nicht werden darf.

Soweit diese Aussage unmittelbar auf den innerdeutschen Handel zielt, deckt sie sich mit den politischen Vorstellungen und Absichten der Bundesregierung. Die Bundesregierung will den Status des innerdeutschen Handels nicht ändern.

21. Mit Blick auf das Gesamtproblem „inter-se-Beziehungen ohne Auslandscharakter“ scheint jedoch noch eine differenzierende Anmerkung erforderlich. Es muß zwischen der formellen und der materiellen Seite der Behandlung der DDR unterschieden werden. Die sachliche Ausgestaltung der Beziehungen ist eine Frage, die je nach politischer Zweckmäßigkeit und nach sachlicher Notwendigkeit in jedem Einzelfall zu prüfen und die nicht schlechthin verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Dabei kann es sich im Einzelfall als zweckmäßig, angemessen oder sogar unumgänglich erweisen, Vorgänge im Verhältnis zur DDR wie Vorgänge im Verhältnis zu dritten Staaten zu behandeln.

22. Die Urteilsgründe stellen ausdrücklich fest, daß die sogenannten Folgeverträge des Grundlagenvertrages, die in Art. 7 dieses Vertrags vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz stehen müssen.

„Jeder dieser weiteren rechtlichen Schritte muß nicht nur vertragsgemäß, sondern auch grundgesetzgemäß sein. Es bedarf also heute schon der Klarstellung, daß alles, was unter Berufung auf den Vertrag an weiteren rechtlichen Schritten geschieht, nicht schon deshalb rechtlich in Ordnung ist, weil die vertragliche Grundlage (der Vertrag) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Deshalb

Folgeverträge
(Allgemeines)

„Ausfüllen“ des Vertrags durch spätere Vereinbarungen und Abreden bestehen“.

Dies bedeutet, daß jeder Folgevertrag gesondert vor dem Bundesverfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit nachgeprüft werden kann. Es wird davon ausgegangen werden müssen, daß sich das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Folgevertrags an den in den Urteilsgründen dieser Entscheidung über den Grundlagenvertrag entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäben orientieren wird.

23. Zu dem in Abschnitt II Nr. 5 des Zusatzprotokolls zum Grundlagenvertrag vorgesehenen Post- und Fernmeldeabkommen stellen die Urteilsgründe fest, daß dieses Abkommen „weder für die Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland noch für die Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik eine Verkürzung oder Lockerung der Garantie des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) noch eine in Art. 5 GG nicht vorgesehene Einschränkung des freien Austauschs von Meinungen und Informationen enthalten (darf)“. Dies unterstreicht, daß die Bundesrepublik gegenüber der DDR keine *vertragliche* Verpflichtung übernehmen darf, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis oder das in Artikel 5 des Grundgesetzes garantierte Grundrecht der Meinungsfreiheit in einer Weise einzuschränken, die unter dem durch das Grundgesetz garantierten Mindeststandard liegt. Die in den Urteilsgründen gemachten Feststellungen sind darüber hinaus so auszulegen, daß es der Bundesrepublik Deutschland nicht gestattet ist, in dem im Zusatzprotokoll vorgesehenen Post- und Fernmeldeabkommen Regelungen zu vereinbaren, die für die in der DDR lebenden Deutschen eine Verkürzung oder Lockerung der Garantie des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses und der Möglichkeit zum freien Austausch von Meinungen und Informationen gegenüber dem vorgegebenen Standard beinhalten.

26. Die Urteilsgründe heben ausdrücklich hervor, daß der Grundlagenvertrag nicht dahingehend verstanden werden darf, „daß er die Bundesregierung und alle übrigen Organe in Bund und Ländern von der verfassungsmäßigen Pflicht entbinde, das öffentliche Bewußtsein nicht nur für die bestehenden Gemeinsamkeiten, 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“.

Versuche der DDR, die Bundesregierung in diesem Bereich mit der Behauptung zu beschränken, die Bundesregierung verstoße gegen Inhalt und Geist des Vertrages und mische sich in die inneren An-

Post- und
Fernmelde-
abkommen

Herleitung
der Entwicklung
der DDR

vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht stellt hier klar, daß der Begriff der „Respektierung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren Angelegenheiten“ nicht in einer Weise interpretiert werden darf, die es der Bundesregierung unmöglich machte, auf die weltanschaulichen, politischen und sozialen Unterschiede zwischen den beiden politischen Systemen hinzuweisen. Diese Interpretation entspricht der Haltung der Bundesregierung, wie sie der DDR in den Verhandlungen zum Grundlagenvertrag wiederholt und unmißverständlich erklärt worden ist.

Maßnahmen der
DDR an der Grenze

27. Schließlich stellen die Urteilsgründe fest, „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, Todesstreifen und Schießbefehl“.
- Das Bundesverfassungsgericht erblickt hierin eine zusätzliche Rechtsgrundlage für die Bundesregierung dafür, daß sie „in Wahrnehmung ihrer grundgesetzlichen Pflicht alles ihr Mögliche tut, um diese unmenschlichen Verhältnisse zu ändern und abzubauen“.
- Zu dieser Verpflichtung, auf eine Veränderung der Verhältnisse hinzuwirken, hat sich die Bundesregierung stets bekannt.

Umfang der Bindungswirkung des Urteils

Rechtliche Grund-
lage der Bindungs-
wirkung

28. Die im Tenor des Urteils verwandte Formulierung „Das Gesetz zu dem Vertrag ... über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ist in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar“ bezieht die Begründung in den Tenor des Urteils ein. Die Begründung enthält die ausdrückliche – und ungewöhnliche – Feststellung des Gerichts, daß „alle Ausführungen, auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrages selbst beziehen, nötig, also im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Teil der die Entscheidung tragenden Gründe (sind)“.
29. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) unterscheidet in § 31 zwischen Gesetzeskraft (Abs. 2) und genereller Bindungswirkung (Abs. 1).
- Den Erkenntnissen des Bundesverfassungsgerichts kommt – zusätzlich zu der auch anderen Gerichtsentscheidungen eigenen Rechtskraft – eine besondere Bindungswirkung zu, die von der Rechtskraftwirkung unterschieden werden muß. Nach § 31 Abs. 1 BVerfGG binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Die staatlichen Organe haben also ihrem Handeln die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu-