

# Prof. Carstens: Warum Ablehnung des Grundvertrages?

Eine objektive Analyse des Grundvertrages ist schwierig, weil das Vertragswerk aus einer Fülle unübersichtlicher Einzelteile besteht:

- dem eigentlichen Vertragstext mit nur 10 Artikeln
- einem Zusatzprotokoll
- einseitigen Erklärungen zu Protokoll
- mehreren Briefwechseln
- Erklärungen beider Seiten bei der Unterzeichnung des Vertrages
- Erläuterungen zu einem der Briefwechsel und
- einer einseitigen schriftlichen Erklärung der Bundesregierung

Der Inhalt dieser Vereinbarungen ist in wichtigen Punkten unklar, manche Bestimmungen stehen scheinbar in einem Widerspruch zueinander. Die Beurteilung wird weiter dadurch erschwert, daß die verschiedenen Mitglieder der Bundesregierung in ihren öffentlichen Erklärungen teils mehr den provisorischen Charakter des Vertrages (Staatssekretär Moersch: „modus vivendi“) teils seine grundlegende Bedeutung (Bundesminister Bahr) hervorheben.

*Im folgenden werden zunächst die gegen den Grundvertrag vorgebrachten Einwendungen (Ziffer 1-6), danach die Argumente für den Grundvertrag (7-12) behandelt.*

## 1. Teilung Deutschlands

*Der Grundvertrag bestätigt in aller Form die Existenz zweier selbständiger, voneinander unabhängiger, souveräner deutscher Staaten und fixiert insoweit die Teilung Deutschlands.*

### 1.1

Die Meinungen gehen darüber auseinander, ob der Vertrag die Teilung endgültig und unwiderruflich vollzieht, oder ob er noch schwache Elemente enthält, die für etwaige spätere Versuche zur Überwindung der Teilung herangezogen werden können. Diese Meinungsverschiedenheit kann jedoch auf sich beruhen.

### 1.2

Fest steht, daß der Vertrag dem anderen Teil Deutschlands die ihm bisher fehlende weltweite Anerkennung verschafft und daß insbesondere die Bundesrepublik in der DDR neben sich einen zweiten deutschen Staat anerkennt, dessen Unabhängigkeit und Selbständigkeit „in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten“ sie zu respektieren verspricht (Art. 6).

### 1.3

Irgendwelche ausdrücklichen Hinweise auf das Fortbestehen eines beide Seiten weiterhin einigenden Bandes, auf Deutschland als Ganzes, auf das deutsche Volk oder auf die deutsche Nation fehlen. Nur mittelbar kann aus Art. 9 des Grundvertrages hergeleitet werden, daß diese Positionen von der Bundesrepublik nicht aufgegeben sind. In Art. 9 wird die Fortgeltung der früheren von den beiden Vertragspartnern geschlossenen oder der sie betreffenden Vereinbarungen festgestellt. Dazu gehören die Vier-Mächte-Vereinbarungen über Deutschland als Ganzes und der Deutschlandvertrag von 1952/54. Aber sie werden im Grundvertrag nicht ausdrücklich erwähnt. In einem besonderen Briefwechsel zwischen Bahr und Kohl wird außerdem festgestellt, daß die „Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte“ unberührt bleiben. Aber es wird auch an dieser Stelle nicht gesagt, um was für

Rechte und Verantwortlichkeiten es sich handelt, nämlich um solche für Deutschland als Ganzes und für Berlin. Die DDR weigerte sich, diesen Zusatz zu akzeptieren und die Bundesregierung fand sich damit ab. Auch in der Präambel zum Grundvertrag ist von der deutschen Einheit oder der deutschen Nation nicht die Rede, sondern nur von „unterschiedlichen Auffassungen. . . . . zur nationalen Frage.“

#### 1.4

Zusammenfassend kann man sagen, daß die die Teilung Deutschlands hervorhebenden Vertrags- teile klar und ausdrücklich formuliert sind, während die Hinweise auf eine fortbestehende Einheit versteckt oder einseitig sind. Zu diesen einseitigen Erklärungen gehört auch der Brief zur deutschen Einheit, den die Bundesregierung am Tag der Unterzeichnung der DDR-Regierung zugeleitet hat. Die Bundesrepublik hält darin an dem Ziel fest, „auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“ Aber dieser Brief ist nicht Teil des Vertrages und verpflichtet die DDR zu nichts.

#### 1.5

Aus dem gleichen Grunde muß man feststellen, daß der Charakter des Grundvertrages als „modus vivendi“, den die Bundesregierung in einigen ihrer Verlautbarungen hervorhebt, also der Charakter einer vorläufigen Regelung, nicht deutlich wird, während umgekehrt an mehreren Stellen der Eindruck einer dauerhaften Lösung vermittelt wird. (Bezeichnung des Vertrages als eines Vertrages über die „Grundlagen der Beziehungen“; Gebrauch der Worte „jetzt und in Zukunft; Verpflichtung zur „uneingeschränkten“ Achtung der territorialen Integrität der DDR; Fehlen einer Vertragsklausel über die Möglichkeit einer Revision oder Beendigung des Vertrages). Auch die Erklärung von Bundesminister Egon Bahr am Tag der Unterzeichnung, der Grundvertrag sei das Fundament, auf dem das Gebäude der Beziehungen der beiden deutschen Staaten wachsen solle, unterstreicht den dauerhaften Charakter der getroffenen Regelung.

#### 1.6

Dementsprechend ist im Ausland allgemein der Eindruck entstanden, daß die Deutschen mit diesem Vertrag in die Teilung ihres Landes und ihrer Nation, die ihnen nach dem Krieg von außen aufgezwungen worden war, endgültig einwilligen.

#### 1.7

Gelegentliche Passagen in den Natokommuniqués (so z. B. vom 8. Dezember 1972), in denen auf das Ziel der deutschen Einheit verwiesen und die Fortgeltung des Deutschlandvertrages von 1952/1954 bestätigt wird, vermögen, so begrüßenswert sie sind, den weltweit entstandenen Eindruck nicht zu beseitigen. Im Ausland wird vielfach die Meinung

vertreten, diese Erklärungen dienten vor allem dazu, die öffentliche Meinung in Deutschland, so weit sie noch an dem Ziel der deutschen Einheit festhalte, zu beschwichtigen.

#### 1.8

Die im Grundvertrag gefundene Lösung bleibt erheblich hinter dem Ziel zurück, daß sich die Bundesregierung selbst in den sogen. Kasseler Punkten vom 21. Mai 1970 gesetzt hatte.

Der Grundvertrag bestätigt nicht, daß die Deutschen „in zwei Staaten leben und sich dennoch als Angehörige eine Nation verstehen“ (Punkt 10 der Kasseler Punkte).

## 2. Hinnahme von Unmenschlichkeit, Unrecht und Unfreiheit

### 2.1

Durch den Grundvertrag und die ihm folgende weltweite Anerkennung erhält die DDR den Charakter eines normalen Gliedes der Völkergemeinschaft. Diese Stellung war ihr zwanzig Jahre lang mit der Begründung verweigert worden, daß den in der DDR lebenden Deutschen das Selbstbestimmungsrecht und andere elementare Menschenrechte, wie das freie Wahlrecht, die Meinungsfreiheit und die Freizügigkeit vorenthalten würden.

Die jetzt vollzogene vorbehaltlose Anerkennung der DDR wird weltweit als ein Sichabfinden der Deutschen und der ganzen übrigen Welt mit diesem Zustand, an dem sich durch den Grundvertrag nichts Entscheidendes ändert, interpretiert.

### 2.2

Gelegentlich wird gegen diese Kritik eingewandt, daß die Völkergemeinschaft auch andere Staaten, in denen die Menschenrechte verletzt werden, wie vollberechtigte Glieder behandelt. An diesem Argument ist so viel richtig, daß in der Welt tatsächlich mit sehr unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird. In einigen Fällen werden Menschenrechtsverletzungen heftig angeprangert, in anderen werden sie mit Stillschweigen übergangen. Aber bei der DDR handelt es sich um etwas anderes, nämlich um die vorbehaltlose Aufnahme eines neuen Staates in die Völkergemeinschaft, der die Menschenrechte verletzt und dem aus diesem Grunde die Aufnahme bisher verweigert worden war.

### 2.3

Das Sichabfinden erstreckt sich auch auf die innerdeutsche Grenze, die mit ihren Minenfeldern, Stacheldrahtzäunen, automatischen Tötungsanlagen und der Mauer in Berlin, eine der grausamsten und unmenschlichsten Grenzen ist, die es auf der Welt gibt. Diese Grenze wird im Grundvertrag ohne jede Einschränkung als unverletzlich „jetzt und in der Zukunft“ bezeichnet.

Gewiß ist es auch früher niemals irgendeiner der Bundesregierungen in den Sinn gekommen, diese

Grenze durch Gewalt zu ändern, und seit 1955 hat die Bundesrepublik bekanntlich auf das Mittel der Gewalt zur Erreichung irgend eines ihrer politischen Ziele feierlich vertraglich verzichtet. Aber Verzicht auf Gewalt ist etwas anderes als die widerspruchslose Hinnahme eines unmenschlichen Zustandes.

#### 2.4

Die Bundesrepublik nimmt im Grundvertrag nicht nur die Staats- und Gesellschaftsordnung widerspruchslos hin, die den Deutschen in der DDR nach 1945 gegen ihren Willen aufgezwungen wurde, sondern die Bundesrepublik verzichtet darüber hinaus darauf – und sei es auch nur durch eine einseitige Erklärung bei Abschluß des Vertrages –, die freiheitliche Grundlage, auf der sie selbst beruht, und ihre eigene demokratische Legitimation deutlich zu machen.

In Art. 2 des Grundvertrages bekennen sich beide deutsche Staaten zu den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts und der Menschenrechte. Aber beide verstehen darunter etwas völlig anderes. Die Regierung der DDR steht auf dem Standpunkt, daß in dem von ihr regierten Teil Deutschlands das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht sei, und sie wird jeden Vorwurf, daß die Menschenrechte dort verletzt würden, mit Entrüstung zurückweisen. Die Bundesregierung macht demgegenüber nicht deutlich, welches ihr Verständnis von Freiheit, Menschenrechten und demokratischer Legitimation ist.

### 3. Ein ungleicher Vertrag

*Besonders auffällig ist der Unterschied zwischen den Leistungen, die jede der beiden Seiten im Grundvertrag erbringt.*

#### 3.1

Die Bundesrepublik

- erkennt die DDR als selbständigen, gleichberechtigten souveränen Staat an,
- verhilft der DDR durch den Grundvertrag und die früher abgeschlossenen Ostverträge zur diplomatischen Anerkennung durch etwa 4/5 der Staaten der Welt, die der DDR bisher die Anerkennung versagten,
- verhilft der DDR zur Mitgliedschaft in der UNO und den anderen weltweiten zwischenstaatlichen Organisationen,
- verhilft der DDR insbesondere zur diplomatischen Anerkennung durch die frei für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Westmächte, die USA, Großbritannien und Frankreich,
- verzichtet auf ihr Recht, für das ganze deutsche Volk zu sprechen, ein Recht, welches ihr die übrige Welt außerhalb des kommunistischen Bereichs bisher zubilligte und Kraft dessen die Bundesrepublik insbesondere die Forderung erhob, den 17 Mio in der DDR lebenden Deut-

schen das Selbstbestimmungsrecht zu gewährleisten.

#### 3.2

Demgegenüber stellt die DDR mehr Freizügigkeit zwischen den beiden Teilen Deutschlands in Aussicht. Nicht im Vertrag selbst, wohl aber in einem gleichzeitig vollzogenen Briefwechsel erklärt die DDR, sie werde „im Zuge der Normalisierung der Beziehungen nach Inkrafttreten des Vertrages Schritte zur Regelung von Fragen auf folgenden Gebieten unternehmen“: In der dann folgenden Aufzählung werden u. a. die Trennung von Familien und die Verbesserung des Reise- und Besucherverkehrs genannt.

In „Erläuterungen“ zu diesem Briefwechsel, die jedoch nicht unterschrieben und die in den unterschriebenen Briefen auch nicht erwähnt werden, konkretisiert die DDR die ins Auge gefaßten Schritte. Sie nennt insbesondere

- Zusammenführung von Ehegatten, Kindern und Eltern
- „in besonderen Ausnahmefällen Genehmigung der Eheschließung“
- Teilnahme an silbernen und goldenen Hochzeiten
- Gewährung des Landgangs von Passagieren von Frachtschiffen und vor allem
- Genehmigung von Tagesaufenthalten, d. h. von Reisen, die am selben Tage beendet werden müssen, in grenznahe Kreise der DDR für Einwohner von 56 grenznahen Kreisen der Bundesrepublik.

Schließlich sagt die DDR zu, bei Inkrafttreten des Grundvertrages vier neue Grenzübergangsstellen über die bereits bestehenden fünf Stellen hinaus zu eröffnen.

Ohne Frage würde die Realisierung der in Aussicht gestellten Erleichterungen eine begrüßenswerte Verbesserung der gegenwärtigen Lage bedeuten. Die Lage würde zwar weiterhin durch die Unmenschlichkeit der Trennung des deutschen Volkes gekennzeichnet bleiben; aber es würden doch Veränderungen eintreten, die einige Härten mildern würden.

Bei einer näheren Prüfung der von der DDR übernommenen Verpflichtungen fällt jedoch auf, wie außerordentlich zurückhaltend sie formuliert sind. Nur die Öffnung der Grenzübergangsstellen ist unzweideutig zugesagt. Alle anderen Erleichterungen stehen unter Vorbehalten und Einschränkungen.

Sie brauchen erst „im Zuge der Normalisierung der Beziehungen“ also zu einem nicht genau bestimmten Zeitpunkt gewährt werden. Auch dann brauchen nur „Schritte zur Regelung“ der genannten Fragen unternommen zu werden, ob große oder kleine Schritte, ist in das Ermessen der DDR gestellt.

Die „Erläuterungen“, in denen im Gegensatz zu dem Briefwechsel die zu treffenden Maßnahmen

konkret genannt werden, sind in eine solche Form gekleidet, daß nicht zu erkennen ist, ob sie überhaupt rechtlich verbindlich sind.

Alle diese Umstände erwecken den Verdacht, daß die DDR sich die Möglichkeiten ausdrücklich offen halten will, die von ihr in Aussicht gestellten Erleichterungen je nach ihrem politischen Ermessen zu manipulieren. Die bisherigen Erfahrungen bestärken diesen Verdacht.

Schon bevor der Grundvertrag unterzeichnet wurde, wurde bekannt, daß die DDR-Behörden auf große Teile der Bevölkerung Druck ausübten, um sie davon abzuhalten, die vorgesehenen zusätzlichen Kontaktmöglichkeiten mit der westdeutschen Bevölkerung auszunutzen.

### 3.3

Schon diese Analyse bestätigt die These von der außerordentlichen Unausgewogenheit der Leistungen und Gegenleistungen. Sie wird durch eine weitere Überlegung bestätigt: Die Bundesrepublik hat, nachdem der Grundvertrag in Kraft getreten sein wird, keine Möglichkeit mehr, die von ihr in diesem Vertrag erbrachten Leistungen zurückzunehmen, während die DDR die von ihr in Aussicht gestellten Leistungen jederzeit zurücknehmen kann.

### 3.4

Gegen die Argumente unter Ziffer 3.1 wird gelegentlich eingewandt, daß die internationale Anerkennungswelle gegenüber der DDR ohnehin nicht aufzuhalten sei und daß die Bundesregierung klug daran tat, sozusagen in letzter Minute für die Anerkennung der DDR noch etwas einzuhandeln.

Dieser Einwand ist jedoch in einem entscheidenden Punkte falsch. Richtig ist nur, daß eine Reihe neutraler Staaten die DDR früher oder später anerkannt hätten, ohne daß die Bundesrepublik dies hätte verhindern können. Aber die drei Westmächte und viele andere Staaten hätten die DDR mit Sicherheit solange nicht anerkannt, als die Bundesrepublik sich dem widersetzte; und ebenso hing der Zeitpunkt, zu dem die DDR Mitglied der UNO werden konnte, von dem freien Entschluß der Bundesrepublik ab, sich selbst um die UNO-Mitgliedschaft zu bewerben. Diejenigen, die den Einwand „es war sowieso alles verloren“ verwenden, tun dies offenbar, um die Öffentlichkeit über die außerordentlichen Schwächen, die der Grundvertrag enthält, hinwegzutäuschen.

## 4. Ungenügende Wahrung der Interessen Westberlins

### 4.1

Der Grundvertrag berührt die Interessen Westberlins in mehrfacher Weise. Zunächst ist sicher, daß Ostberlin durch die mit dem Grundvertrag eingeleitete politische Entwicklung einen starken Auf-

schwung nehmen wird. Diplomatische und andere Missionen fast aller Länder der Welt werden sich dort niederlassen. Ostberlin wird seine günstige Lage im internationalen Verkehr ausbauen. Es wird ein wichtiger politischer Mittelpunkt in Europa werden.

### 4.2

Im Text des Grundvertrages erscheint Westberlin überhaupt nicht. In der Unterschriftenformel „Geschehen in Berlin am 21. Dezember 1972“ hat die Bundesregierung die Terminologie der DDR übernommen, die ihre Hauptstadt bekanntlich Berlin ohne einen Zusatz nennt und bis vor kurzem öffentlich den Standpunkt vertrat, daß auch Westberlin auf ihrem Territorium liege. Der Bundesregierung ist es nicht gelungen, die DDR zu einem Verzicht auf diese These zu bewegen. In einer Zusatzklärung zum Grundvertrag ist vorgesehen, daß die ständige Vertretung, die die Bundesrepublik demnächst in der DDR errichten wird, auch die Interessen Westberlins vertreten wird. Diese Regelung ist zu begrüßen. Doch muß bedenklich stimmen, daß sie in der schwächst-möglichen Form, nämlich einer mündlichen Erklärung, die schriftlich festgehalten, aber nicht unterschrieben wurde, vereinbart worden ist.

### 4.3

Eine andere wichtige Entscheidung, die im Interesse Westberlins unbedingt erforderlich gewesen wäre, hat die Bundesregierung nicht durchgesetzt, nämlich die Einbeziehung Westberlins in die Folgeverträge.

Art. 7 des Grundvertrages sieht vor, daß die Bundesrepublik und die DDR nach Abschluß des Grundvertrages weitere Verträge über die Zusammenarbeit auf neun namentlich genannten Gebieten (Wirtschaft, Wissenschaft und Technik, Verkehr, Rechtsverkehr, Post- und Fernmeldewesen, Gesundheitswesen, Kultur, Sport, Umweltschutz) miteinander abschließen werden. In diese sogenannten Folgeverträge muß Westberlin unbedingt mit einbezogen werden; denn Westberlins Interessen werden berührt und die Bundesrepublik muß unbedingt darauf bestehen, daß sie entsprechend einer fast 20-jährigen Praxis, die schließlich im Berliner Vier-Mächte-Abkommen von 1971 auch von der Sowjetunion akzeptiert wurde, auch für Westberlin handelt, wenn sie Verträge mit anderen Staaten schließt. Diese Frage ist im Verhältnis zur DDR von besonders großer Bedeutung, weil die DDR bekanntlich die These vertritt, daß Westberlin eine selbständige politische Einheit sei. Es ist das erklärte Ziel der DDR-Politik, die Bindungen zwischen der Bundesrepublik und Westberlin zu lockern.

Diesen Tendenzen hätte die Bundesregierung jetzt entgegenzutreten müssen. Sie hätte jetzt, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem sie alle ihre Trumpfkarten gegenüber der DDR weggab, durchsetzen müssen,

daß die DDR sich bindend verpflichtet, Westberlin in die Folgeverträge einzubeziehen.

Stattdessen hat sich die Bundesregierung mit der Formel begnügt, daß die Ausdehnung der Folgeverträge auf Berlin (West) „im jeweiligen Falle vereinbart werden kann.“ Diese Formel verpflichtet die DDR zu nichts. Es wird sich zeigen, daß bei jedem der Folgeverträge die Einbeziehung Westberlins auf Schwierigkeiten stoßen wird, und dann hat die Bundesregierung nichts mehr in der Hand.

#### 4.4

Für dieses schwerwiegende Versäumnis gibt es nur eine plausible Erklärung, nämlich daß die Bundesregierung den Grundvertrag unbedingt vor den Wahlen paraphieren wollte, und daß sie daher keine ausreichende Zeit hatte, die Westberlinfrage bis zu einem befriedigenden Abschluß zu verhandeln.

In der öffentlichen Diskussion wird von den Befürwortern des Vertrages dieser Punkt teils als Schönheitsfehler abgetan, teils wird behauptet, die Westmächte hätten einer weitergehenden Einbeziehung Westberlins in den Grundvertrag widersprochen. Eine Rückfrage bei den Botschaftern der Westmächte in Bonn hat jedoch ergeben, daß diese Behauptung falsch ist.

## 5. Verfassungsrechtliche Einwände

*Gegen den Grundvertrag sind schwere verfassungsrechtliche Einwände erhoben worden. In der Tat steht er zu einigen Bestimmungen des Grundgesetzes in einem offenbaren Gegensatz. Hier sei, ohne daß die Frage vertieft werden kann, vor allem auf die Widersprüche zur Präambel des Grundgesetzes hingewiesen.*

### 5.1

Nach der Präambel des Grundgesetzes war es das Ziel der Staatsgründung der Bundesrepublik, die nationale und staatliche Einheit des Deutschen Volkes zu wahren. Demgegenüber enthält der Grundvertrag zahlreiche Elemente, die die staatliche Teilung des Deutschen Volkes fixieren. In der Welt wird er als ein Vertrag zur Besiegelung dieser Teilung verstanden. Nur in wenigen undeutlich formulierten Klauseln des Vertragswerkes finden sich Ansätze, die als ein Versuch zur Wahrung der staatlichen Einheit Deutschlands interpretiert werden können. Im ganzen, muß man sagen, überwiegt der die Teilung fixierende Charakter des Vertrages.

### 5.2

Gleichfalls in der Präambel des Grundgesetzes ist das Recht der Bundesrepublik verankert, für die Deutschen in der DDR zu handeln. Es heißt dort, daß das Deutsche Volk in den Ländern der Bundesrepublik auch für jene Deutschen gehandelt habe, „denen mitzuwirken versagt war“. Nun hängt die Fähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, für alle

Deutschen zu sprechen, von der Entwicklung der internationalen Lage ab; die Bundesrepublik wird sich nach den jeweils bestehenden politischen und diplomatischen Möglichkeiten richten müssen. Aber sie darf nach dem Grundgesetz auf dieses Recht nicht verzichten, und eben das tut sie anscheinend in Art. 4 des Grundvertrages:

*„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.“*

### 5.3

Schließlich heißt es in der Präambel des Grundgesetzes:

**„das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“**

Auch diesem Verfassungsauftrag wird der Grundvertrag nicht gerecht. Von Deutschland, geschweige denn von seiner Einheit und Freiheit, ist nirgends die Rede. Die Bundesregierung verweist zwar auf den Brief zur deutschen Einheit, den sie an die DDR-Regierung gerichtet hat. Aber dieser Brief ist nicht Teil des Vertrages. Die DDR nimmt ihn zur Kenntnis, gibt aber vor und nach der Unterzeichnung des Grundvertrages Erklärungen ab, die das genaue Gegenteil besagen. Der Brief zur deutschen Einheit ist daher nicht geeignet, die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Grundvertrag auszuräumen.

## 6. Die Verschiebung des welt-politischen Kräfteverhältnisses

### 6.1

Mit Hilfe der deutschen Ostpolitik und insbesondere mit dem letzten Glied, dem Grundvertrag, hat die Sowjetunion einige ihrer wichtigsten politischen Ziele in Europa, so wie sie sie seit Jahren verkündet hat, erreicht. In der Bukarester Erklärung vom Juli 1966 stellten die Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes u. a. folgende Forderungen für die Beziehungen der europäischen Staaten untereinander auf:

- Achtung der Souveränität und nationalen Unabhängigkeit
- Achtung der territorialen Unversehrtheit
- Gleichheit
- Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten.

Die Bundesrepublik Deutschland wurde aufgefordert,

- die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen einschließlich der Grenze der DDR, Polens und CSSR anzuerkennen,
- Die Existenz zweier deutscher Staaten anzuerkennen,

- den Alleinvertretungsanspruch in Bezug auf ganz Deutschland aufzugeben,
- anzuerkennen, daß das Münchner Abkommen von Anfang an nichtig war,
- auf jeden Zugang zu nuklearen Waffen zu verzichten.

Alle europäischen Staaten wurden aufgefordert, zu beiden deutschen Staaten normale Beziehungen herzustellen.

Die Erklärung gipfelte in dem Vorschlag der Einbeziehung einer Europäischen Sicherheitskonferenz.

## 6.2

Dieser Forderungskatalog ist durch die Bundesregierung Brandt/Scheel seit 1969 erfüllt worden. Nur die Nichtigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Anfang an steht noch aus. Gegen sie hat sich die Regierung Brandt/Scheel bisher gesträubt. Bei den in den Ostverträgen erfüllten sowjetischen Forderungen fällt auf, daß die Bundesregierung nicht nur die Substanz dieser Forderungen, sondern durchweg auch deren Formulierungen akzeptiert hat. Der oben wiedergegebene sowjetische Forderungskatalog findet sich durchweg wörtlich in den deutschen Ostverträgen wieder. Einer der besten Kenner der sowjetischen Politik, der Franzose Jean Laloy, konnte daher mit Recht sagen: „Die Sowjetunion kann sich zu dem Triumph ihrer Europapolitik beglückwünschen.“ Laloy beklagte dabei besonders das, was er den sprachlichen Zusammenbruch („linguistic collapse“) auf der Seite des Westens nennt. Der Westen ganz allgemein und die Bundesrepublik insbesondere haben auf den Gebrauch ihrer Begriffe, durch die ihre freiheitliche Ordnung und ihre politischen Zielvorstellungen ausgedrückt werden, weitgehend verzichtet und haben stattdessen die Sprache und die Begriffe der kommunistischen Staaten übernommen.

## 6.3

Trotz ihrer großen politischen Erfolge setzt die Sowjetunion ihre außerordentlichen Rüstungsanstrengungen fort. In dem Kommuniqué der Nato-Minister-Konferenz vom 8. Dezember 1972 heißt es: Die Minister „stellen mit Besorgnis fest, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten ungeachtet der in den vorstehenden Ziffern aufgeführten politischen Entwicklungen entschlossen zu sein scheinen, ihre militärische Schlagkraft, die sowohl der Art als auch dem Umfang nach weit über den durch ausschließlich defensive Zwecke gerechtfertigten Rahmen hinausgeht, aufrechtzuerhalten und sogar noch zu steigern, und daß sie auch weiterhin ungeheure Mittel für die Verbesserung und Modernisierung der NATO gegenüberstehenden Land- See- und Luftstreitkräfte aufwenden.“

Die westlichen Verteidigungsanstrengungen lassen demgegenüber aufs ganze gesehen nach. Eine weitere Verschiebung der Machtverhältnisse in Europa zugunsten des Ostens ist daher zu befürchten.

## 7. Kontakte zwischen der Bevölkerung in den beiden Teilen Deutschlands

Von Befürwortern des Grundvertrages und der neuen deutschen Ostpolitik im allgemeinen wird als ein besonders wichtiges Argument ins Feld geführt, daß nur auf diesem Wege die Wiederaufnahme persönlicher Kontakte zwischen den beiden getrennten Teilen des deutschen Volkes möglich gewesen sei; auf diese Weise sei zugleich eine bedeutende Erleichterung der mit der Trennung verbundenen menschlichen Härten und die Wiederanknüpfung von Beziehungen zwischen den Angehörigen der deutschen Nation erreicht worden. Ohne diesen Kontakt würde über kurz oder lang das Bewußtsein der Deutschen, eine Nation zu bilden, erlöschen, und dann wäre die Spaltung Deutschlands endgültig. Dieses Argument läßt sich nicht leicht beiseite schieben. Die Tatsache, daß im letzten Jahr über eine Million Westberliner Ostberlin und die DDR haben besuchen können, ist von hohem menschlichen und politischen Wert; und wenn die Aussicht verstärkter menschlicher Kontakte zwischen den Bewohnern der Bundesrepublik und denen der DDR eröffnet wird, so handelt es sich hier gewiß um einen bedeutenden Vorgang. Dennoch, scheint mir, schlägt das Argument nicht durch. Denn einmal werden für das Zustandekommen der Kontakte zwei hohe Preise gezahlt:

Die Teilung Deutschlands in zwei Staaten wird förmlich fixiert, und der bisher freie Teil Deutschlands nimmt mit diesen Verträgen Zustände hin, die nach seinem bisherigen und wohl auch jetzt noch vorherrschenden Verständnis durch Unfreiheit, Unrecht und Unmenschlichkeit gekennzeichnet sind. Zum anderen aber wird, wie schon dargelegt wurde, die DDR in der Lage sein, die menschlichen Kontakte so zu steuern, daß das Wiederaufleben eines gesamtdeutschen Nationalbewußtseins verhindert wird. Die ersten Schritte in dieser Richtung hat die DDR bereits unternommen, bevor der Grundvertrag überhaupt unterzeichnet wurde.

## 8. Bewegung anstelle von Erstarrung

Die Bundesregierung nimmt für sich in Anspruch, durch ihre Politik die erstarrte europäische politische Szene, die durch die Politik der CDU-Regierung immer unbeweglicher geworden sei, wieder in Bewegung gebracht und damit erstmals Chancen für eine Lösung auch der deutschen Frage eröffnet zu haben.

Dieses Argument ist nach meinen Ansichten in zweifacher Hinsicht falsch.

Einmal haben auch die CDU-Regierungen, seit der Mitte der 60er Jahre, wichtige Schritte zur Entspan-

nung des Ost-West-Verhältnisses getan. Sie haben den Atomteststop-Vertrag unterzeichnet. Unter der Regierung Erhard/Schröder wurden den osteuropäischen Staaten mit der sogen. Friedensnote Gewaltverichtsvereinbarungen angeboten. Es wurden Handelsmissionen mit Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien ausgetauscht.

**D**ie Regierung der großen Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger bot der DDR Verhandlungen an. Sie nahm diplomatische Beziehungen mit Rumänien auf und mit Jugoslawien wieder auf. Mit der CSSR tauschte sie Handelsmissionen aus.

Richtig ist allerdings, daß die Regierung Brandt/Scheel seit 1969 zu einer sehr viel schnelleren Gangart der Ostpolitik übergegangen ist, dieser Politik eine neue Richtung gegeben hat und dabei Bewegungen vollzogen hat, die eine CDU/CSU-Regierung mit Sicherheit nicht vollzogen hätte. Das Fazit dieser Bewegungen ist der oben dargestellte triumphale Erfolg der sowjetischen Politik, dem nur sehr bescheidene Ergebnisse für die Bundesrepublik gegenüberstehen.

## 9. Die Bundesrepublik muß sich der allgemeinen westlichen Entspannungspolitik anpassen

In der Tat kann und will sich die Bundesrepublik nicht außerhalb der weltweiten Entspannungstendenzen stellen, die seit der Mitte der 60er Jahre sichtbar geworden sind und die durch eine Annäherung sowohl zwischen den USA und der Sowjetunion wie auch zwischen Frankreich und der Sowjetunion gekennzeichnet sind. Die von der CDU/CSU geführten Bundesregierungen haben daher auch, wie oben bei Ziffer 8 dargelegt, wichtige Schritte zur Entspannung des Ost-West-Verhältnisses unternommen, und sie waren entschlossen, auf diesem Wege fortzufahren. Aber sie wollten die deutsche Frage dabei offenhalten. Dabei handelten sie in engem Einvernehmen mit den Verbündeten. Die Gefahr einer Isolierung der Bundesrepublik Deutschland im westlichen Lager bestand nicht.

Keine westliche Regierung hätte von sich aus an das deutsche Volk das Ansinnen gerichtet, sich endgültig mit seiner Teilung abzufinden. Unsere westlichen Verbündeten waren daran durch feierliche Vertragsverpflichtungen gehindert, die sie der Bundesrepublik gegenüber übernommen hatten.

**„Bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung werden die Unterzeichnerstaaten zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung ähnlich wie die Bundesrepublik besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist.“ (Art. 7 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages)**

**Im übrigen lebt die Welt mit der Vorstellung, daß es geteilte Völker gibt, die sich wieder vereinigen wollen. Das große historische Beispiel bildet das polnische Volk, das trotz 130jähriger Trennung den Willen zur Wiedervereinigung niemals preisgab.**

**Heute sind Chinesen, Vietnamesen, Koreaner, Iren und viele andere Völker getrennt und die Welt weiß, daß die getrennten Teile dieser Völker wieder zueinander streben. Die Welt mißbilligt gewaltsame Methoden, die zur Erreichung dieses Zieles angewandt werden, aber die Legitimität des Zieles selbst stellt sie nicht in Frage.**

So verhielt sich die Welt bis 1969 auch gegenüber dem deutschen Volk. Nichts zeigt das deutlicher als der Besuch de Gaulle's in Moskau im Jahre 1966. De Gaulle setzte sich damals eindeutig für die Wiedervereinigung des deutschen Volkes „in seinen derzeitigen Grenzen“ ein und lehnte die Anerkennung der DDR als einem künstlichen Gebilde ab.

**E**s ist daher nicht wahr, daß die Bundesrepublik unter dem Druck der westlichen Welt so weitgehende Verträge schließen mußte, wie sie sie geschlossen hat. Dies zu tun, war der eigene Entschluß der Regierung Brandt.

Nachdem die Verträge allerdings geschlossen waren und sich in weiten Teilen der Welt der Eindruck ausbreitete, die Deutschen selbst hätten auf das Ziel der Wiedervereinigung verzichtet, wandte sich das Blatt. Nunmehr gaben auch zahlreiche westliche Staaten zu erkennen, daß ihnen die Teilung Deutschlands im Grunde zusagt und von jetzt ab wird es in der Tat sehr viel schwieriger sein, in anderen Ländern eine Unterstützung für eine aktive deutsche Wiedervereinigungspolitik, wann immer diese möglich werden sollte, zu mobilisieren.

## 10. Die ganze Welt unterstützt die Politik Brandts Die CDU/CSU ist isoliert

Die Folge der in Ziffer 9 geschilderten Entwicklung ist in der Tat, daß die Politik der Regierung Brandt fast überall in der Welt Zustimmung findet. Der Ausgang der Wahl vom 19. November wurde darüber hinaus als Ausdruck der Zustimmung der Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung zu dieser Politik interpretiert. Weite Teile des Auslands nehmen an, daß die Deutschen sich mit der Teilung ihres Landes abgefunden hätten.

Indessen ist nicht sicher, ob diese Analyse zutrifft. Viele Deutsche unterstützen die Brandtsche Ostpolitik gerade deswegen, weil sie in ihr ein Mittel zur Überwindung der Teilung sehen. Was werden diese Deutschen tun, wenn sie sich in ihrer Hoffnung getäuscht sehen? Überhaupt ist diese neue deutsche Ostpolitik mit den Risiken der Unklarheit

und Ungewißheit in besonders starkem Maße belastet. Wie soll sie weitergehen? Will die Bundesregierung auch weiterhin sowjetische Forderungen in dem bisherigen Umfang erfüllen? Läuft sie nicht, wenn sie das tut, Gefahr, in sowjetische Abhängigkeit und zugleich in eine Auseinandersetzung mit ihren westlichen Verbündeten zu geraten? Wenn sie aber sowjetischen Forderungen künftig Widerstand entgegensetzt, setzt sie dann nicht die positiven Ergebnisse ihrer Ostpolitik, nämlich die menschlichen Erleichterungen, wieder aufs Spiel?

## 11. Handelt die CDU/CSU folgerichtig, wenn sie den Grundvertrag ablehnt?

### 11.1

Von manchen Befürwortern des Grundvertrages wird der CDU/CSU entgegengehalten, sie handele nicht folgerichtig, wenn sie den Grundvertrag ablehne. Durch ihre Stimmenthaltung bei der Verabschiedung des Moskauer und des Warschauer Vertrages im Mai 1972 habe sie selbst die Entwicklung ermöglicht, die jetzt zum Abschluß des Grundvertrages geführt habe. Dem sogen. Verkehrsvertrag zwischen Bundesrepublik und DDR habe die CDU/CSU sogar zugestimmt.

### 11.2

Zu diesem Einwand ist folgendes zu sagen: Die CDU/CSU hat den Moskauer und Warschauer Vertrag passieren lassen, nachdem der Bundestag in einer einstimmig verabschiedeten Resolution die wichtigsten Grundpositionen der bisherigen Deutschlandpolitik bestätigt hatte. Die Resolution stellt klar, daß die Lösung der deutschen Frage bis zu einer friedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland offen bleiben muß. Sie bekennt sich zum unveräußerlichen Recht der Deutschen auf Selbstbestimmung und zur friedlichen Wiederherstellung der nationalen Einheit im europäischen Rahmen. Sie fordert schließlich die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der Bindung zwischen Westberlin und der Bundesrepublik. Die Resolution wurde dem sowjetischen Botschafter vor der Inkraftsetzung des Moskauer Vertrages überreicht.

**D**ie CDU/CSU war der Auffassung, damit das Bestmögliche aus der Lage, so wie sie sich bis zum Mai 1972 entwickelt hatte, herausgeholt zu haben. Gewissen Elementen der Entspannungspolitik hatte die CDU/CSU von jeher zugestimmt. Der Gedanke, mit den osteuropäischen Ländern Gewaltverzichtsverträge zu schließen, stammte von ihr. Andere Elemente der Ostpolitik, denen die CDU/CSU widersprochen hatte, konnte sie im Mai

1972 nicht mehr ungeschehen machen, zumal auch der Westen auf den Abschluß der Ostverträge und des Vier-Mächte-Berlinabkommens wartete, um mit den Vorgesprächen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beginnen zu können.

### 11.3

Dem Verkehrsvertrag hat die CDU/CSU zugestimmt, weil mit ihm Verbesserungen verbunden waren, ohne daß seitens der Bundesrepublik entscheidende Positionen preisgegeben wurden.

### 11.4

Die Lage hinsichtlich des Grundvertrages ist demgegenüber eine andere.

Wenn sich die CDU/CSU gegen diesen Vertrag ausspricht, weil schwerwiegende Bedenken gegen ihn bestehen, die durch die in Aussicht gestellten Verbesserungen nicht aufgewogen werden, so handelt sie in Übereinstimmung mit der einstimmig verabschiedeten Resolution des Deutschen Bundestages vom 17. Mai 1972. Sie gefährdet dadurch nicht das Zustandekommen der KSZE oder anderer wichtiger Entspannungsprojekte. Sie macht vielmehr vor der Welt deutlich, daß ein großer Teil des deutschen Volkes den mit dem Grundvertrag unternommenen Schritt ablehnt, daß die Bedenken gegen diesen Vertrag noch schwerer wiegen als die Bedenken gegen die beiden anderen Ortsverträge, und daß keinesfalls unter Hinnahme von Unfreiheit, Unrecht und Unmenschlichkeit die Teilung Deutschlands bestätigt werden darf. Zudem macht die CDU/CSU durch ihre Ablehnung deutlich, daß nach ihrer Auffassung die Interessen Westberlins im Grundvertrag ungenügend gewahrt sind.

Die CDU/CSU sieht darin keinen Schönheitsfehler, sondern einen schweren Mangel, dessen Folgen in Zukunft deutlich werden.

*Die parlamentarische und allgemeine politische Diskussion des Grundvertrages führt uns Deutsche an eine historische Schwelle. Es geht darum, ob der Zustand, in dem unser Volk auf grund einer nicht von ihm selbst getroffenen Entscheidung lebt, durch die freigewählten Organe der Bundesrepublik Deutschland in einen Zustand der Rechtmäßigkeit erhoben werden soll, ohne daß gleichzeitig die Notwendigkeit der Überwindung dieses Zustandes rechtlich verankert wird.*

**W**ir werden uns den Fragen der nach uns kommenden Generationen zu stellen haben, warum wir die verfassungsrechtlich normierte und historische Zielsetzung von der staatlichen Einheit aller Deutschen nicht nachdrücklicher vertreten, sondern uns mit ungewissen und widerrieflichen Erleichterungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit zufriedengegeben haben.