

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

-- 2 BvF 1/73 --

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zum Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973 (BGBl. II S. 421), *Antragsteller*: Die Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, München, Staatskanzlei, *Bevollmächtigter*: Professor Dr. Dieter Blumenwitz, 8011 Zorneding, Herzog-Albrecht-Straße 26, *Beteiligter*: Die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister der Justiz, Bonn, Rosenberg, *Bevollmächtigte*: Professor Dr. Martin Kriele, Köln, Rechtsanwalt Dr. Bernhard Leverenz, Karlsruhe.

Entscheidungsformel:

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

**Gründe:**

**A. -- I.**

Am 8. November 1972 wurde der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ausgehandelte Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - im folgenden: der Vertrag - paraphiert. Er wurde am selben Tag zusammen mit einer Reihe ergänzender Texte im Bulletin Nr. 155, S. 1841 ff. veröffentlicht mit dem Hinweis (a.a.O. S. 1853), die Bundesregierung werde "vor der Unterzeichnung des Vertrags an die Regierung der

Deutschen Demokratischen Republik ein Schreiben richten, in dem sie ihre Ziele in der nationalen Frage darlegt".

Der Vertrag lautet:

*Artikel 1*

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

*Artikel 2*

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

*Artikel 3*

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

[http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr\\_urheberrecht.html?BVerfGE\\_36\\_1\\_3](http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr_urheberrecht.html?BVerfGE_36_1_3) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

*Artikel 4*

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

*Artikel 5*

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

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

*Artikel 6*

*Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten.*

*Artikel 7*

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

[http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr\\_urheberrecht.html?BVerfGE\\_36\\_1\\_4](http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr_urheberrecht.html?BVerfGE_36_1_4) Artikel 8

*Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden ständige Vertretungen austauschen. Sie werden am Sitz der jeweiligen Regierung errichtet.*

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

*Artikel 9*

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

*Artikel 10*

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

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

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

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

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

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

[http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr\\_urheberrecht.html?BVerfGE\\_36\\_1\\_5](http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/dfr_urheberrecht.html?BVerfGE_36_1_5) *eine Erklärung des Delegationsleiters der Deutschen Demokratischen Republik zu Protokoll über den Verkehrsverkehr;*

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

*eine Erklärung beider Seiten über "politische Konsultation";  
Erklärungen zu Protokoll im Zusammenhang mit dem Briefwechsel über die  
Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten;  
eine Erklärung beider Seiten über die Ausdehnung der Vereinbarung über  
Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten auf Berlin (West  
ein Schriftwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Familienzusammenführung,  
zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen  
Warenverkehrs;  
ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Eröffnung weiterer (vier)  
Grenzübergangsstellen;  
ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 mit dem Wortlaut der Noten der  
Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte und der Deutschen  
Demokratischen Republik an die Sowjetunion zu Art. 9 des Vertrages;  
ein Briefwechsel zum Post- und Fernmeldewesen;  
ein Briefwechsel zum Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen;  
ein Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten.*

Unmittelbar vor der Unterzeichnung des Vertrags ging der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik der Brief der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit vom 21. Dezember 1972 zu. Nach Beratung und Behandlung in den gesetzgebenden Körperschaften erging das Gesetz vom 6. Juni 1973 zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (BGBl. II S. 421) - im folgenden: das Vertragsgesetz -, dessen Artikel 1 lautet:

*Dem am 21. Dezember 1972 unterzeichneten Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich*

- des dazugehörigen Briefes der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972,*
- des Zusatzprotokolls zum Vertrag,*
- des Protokollvermerks zu Vermögensfragen,*
- des Vorbehalts zu Staatsangehörigkeitsfragen durch die Bundesrepublik Deutschland,*
- des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs,*
- des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 zur Öffnung weiterer Grenzübergangsstellen,*
- des Briefwechsels vom 21. Dezember 1972 mit dem Wortlaut der Noten der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und*

*Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika und der Note der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik an die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken zu Artikel 9 des Vertrages, - der Erklärungen in bezug auf Berlin (West), wird zugestimmt. Der Vertrag, der Brief, das Zusatzprotokoll, der Protokollvermerk, der Vorbehalt, die Briefwechsel und die Erklärungen werden nachstehend veröffentlicht.*

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

## II.

1 . Am 28. Mai 1973 hat die Bayerische Staatsregierung gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6 und § 76 Nr. 1 BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht beantragt festzustellen:

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

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

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

Der Vertrag verletze auch das grundgesetzliche

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

Der Vertrag sei außerdem mit den Vorschriften des Grundgesetzes über Berlin unvereinbar: Die Berlinklausel des Vertragsgesetzes unterscheide sich von der üblichen Formel; sie bestimme nur, das Gesetz gelte "soweit sich die Regelungen des Vertragswerks auf das Land Berlin beziehen, auch im Lande Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt". Danach würden von der Klausel nur die Erklärungen beider Seiten in bezug auf Berlin (West) erfaßt. Das Vertragswerk regle aber auch Fragen, die nicht den Status Berlins betreffen, beispielsweise Verbesserung des nichtkommerziellen Warenverkehrs, von denen das Vertragsgesetz Berlin nicht ausschließen dürfe. Auch die Erklärung, Berlin (West) betreffend, selbst sei verfassungswidrig, weil nur vereinbart sei, daß die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehenen Abkommen und Regelungen im jeweiligen Falle auf Berlin (West) ausgedehnt werden können; das hänge aber künftig von der Zustimmung der Deutschen Demokratischen Republik ab, sei also nicht mehr gewährleistet und verstoße deshalb gegen Art. 23 Satz 1 GG. Mit dieser Vorschrift sei auch die Anerkennung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik über Berlin (Ost) unvereinbar.

Der Vertrag verletze schließlich die im Grundgesetz begründete Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber den Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik. Die in der Deutschen Demokratischen Republik lebenden Menschen seien Deutsche

im Sinne des Art. 116 GG. Art. 6 des Vertrags verwehre jedoch der Bundesrepublik Deutschland rechtlich, zugunsten der im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik beheimateten Deutschen zu intervenieren; als Folge davon müßten zusätzliche Schwierigkeiten entstehen, wenn die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in Drittländern Deutschen aus der Deutschen Demokratischen Republik Hilfe leisten wollten. Der Vertrag habe zudem, auch wenn er Staatsangehörigkeitsfragen nicht geregelt habe, Auswirkungen auf das Staatsangehörigkeitsrecht des Grundgesetzes. jedenfalls dürfe ein Vertrag mit der Deutschen Demokratischen Republik nur abgeschlossen werden, wenn in ihm - gewissermaßen als verfassungsrechtliches Minimum - ein Ausreiserecht für alle Deutschen aus der Deutschen Demokratischen Republik nach der Bundesrepublik Deutschland bindend vereinbart sei.

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

Die Bayerische Staatsregierung lege außerdem zur Unterstützung ihrer Auffassung ein Rechtsgutachten von Professor Wengler, Berlin, vor.

## 2. Die Bundesregierung hat beantragt, festzustellen:

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

Zur Begründung hat sie im wesentlichen folgendes vorgetragen: Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungsrechtlichen Prüfung

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

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

Das Grundgesetz enthalte keine Festlegung auf die

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

Der Status Berlins bleibe vom Vertrag unberührt, schon deshalb, weil er durch die Viermächte-Vereinbarung fixiert sei, an der die Vertragsteile nichts zu ändern vermöchten.

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

3. Dem Gericht lagen u.a. alle Protokolle über die Beratungen der gesetzgebenden Körperschaften vor, die den Vertrag betreffen, außerdem die den Verfahrensbeteiligten in der

mündlichen Verhandlung eingeräumten Schriftsätze zu der in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Urkunde über den Empfang des Briefes zur deutschen Einheit.

### B. -- I.

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

### II.

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

2. Maßstab im Normenkontrollverfahren ist das Grundgesetz. Es verbindlich auszulegen, ist Sache des

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

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

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

von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenzuhalten. Aus diesen Überlegungen folgt, von welcher entscheidenden Bedeutung es ist, daß eine Entscheidung im Normenkontrollverfahren, die einen Vertrag betrifft, vor dessen Inkrafttreten ergeht. Dem müssen - entsprechend dem zwischen ihnen bestehenden verfassungsrechtlichen Grundverhältnis - alle Verfassungsorgane Rechnung tragen. Dies bedeutet einerseits, daß das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Prüfung so rasch wie möglich zu Ende führt. Es bedeutet andererseits, daß die übrigen Verfassungsorgane die Prüfungszuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in ihre Überlegungen zum zeitlichen Ablauf des Verfahrens, das zur Vertragsratifikation führt, einbeziehen und alles unterlassen, was dem Bundesverfassungsgericht eine rechtzeitige und wirksame Ausübung seiner Kompetenz erschweren oder unmöglich machen könnte. Mit der Entscheidung des Grundgesetzes für eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit ist es unvereinbar, daß die Exekutive ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren überspielt. Ergibt sich ausnahmsweise einmal, wie in diesem Fall, eine Lage, in der das Inkrafttreten eines Vertrags vor Abschluß des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Auffassung der Exekutive unabweisbar geboten erscheint, so haben die dafür verantwortlichen Verfassungsorgane für die sich daraus möglicherweise ergebenden Folgen einzustehen (vgl. Urteil vom 18. Juni 1973, S. 6 f. - 2 BvQ 1/73 - = BVerfGE 35, 257 [261 f.]).

### III.

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

1. Das Grundgesetz - nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre! - geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später

untergegangen ist; das ergibt sich aus der Präambel, aus Art. 16, Art. 23, Art. 116 und Art. 146 GG. Das entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an der der Senat festhält. Das Deutsche Reich existiert fort (BVerfGE 2, 266 [277]; 3, 288 [319 f.]; 5, 85 [126]; 6, 309 [336, 363]), 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]). Verantwortung für "Deutschland als Ganzes" tragen - auch - die vier Mächte (BVerfGE 1, 351 [362 f., 367]).

Mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet, sondern ein Teil Deutschlands neu organisiert (vgl. Carlo Schmid in der 6. Sitzung des Parlamentarischen Rates - StenBer. S. 70). Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht "Rechtsnachfolger" des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem 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 anlangt, 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. Sie beschränkt staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den "Geltungsbereich des Grundgesetzes" (vgl. BVerfGE 3, 288 [319 f.]; 6, 309 [338, 363]), fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland (vgl. Präambel des Grundgesetzes). Derzeit besteht die Bundesrepublik aus den in Art. 23 GG genannten Ländern, einschließlich Berlin; der Status des Landes Berlin der Bundesrepublik Deutschland ist nur gemindert und belastet durch den sog. Vorbehalt der Gouverneure der Westmächte (BVerfGE 7, 1 [7 ff.]; 19, 377

[388]; 20, 257 [266]). Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden (BVerfGE 11, 150 [158]). Deshalb war z.B. der Interzonenhandel und ist der ihm entsprechende innerdeutsche Handel nicht Außenhandel (BVerfGE 18, 353 [354]).

2. Zum Wiedervereinigungsgebot und Selbstbestimmungsrecht, das im Grundgesetz enthalten ist, hat das Bundesverfassungsgericht bisher erkannt und daran hält der Senat fest: Dem Vorspruch des Grundgesetzes kommt nicht nur politische Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot. Es muß jedoch den zu politischem Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik überlassen bleiben zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen. Die Verfassungsorgane, denen im Grundgesetz auch der Schutz der freiheitlichdemokratischen Grundordnung und ihrer Institutionen zur Pflicht gemacht ist, haben zu entscheiden, ob eine bestimmte, sonst verfassungsmäßige Maßnahme die Wiedervereinigung rechtlich hindern oder faktisch unmöglich machen würde und aus diesem Grunde unterbleiben müßte. Ein breiter Raum politischen Ermessens besteht hier besonders für die Gesetzgebungsorgane. Das Bundesverfassungsgericht kann dem Gesetzgeber erst entgegentreten, wenn er die Grenzen dieses Ermessens eindeutig überschreitet, wenn seine Maßnahme also rechtlich oder tatsächlich einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegensteht (BVerfGE 5, 85 [126 ff.]; 12, 45 [51 f.]).

Das bedarf in folgender Richtung hier noch einer näheren Präzisierung: Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt zunächst: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken - das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten - und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Die

Bundesregierung hat allerdings in eigener Verantwortung zu entscheiden, mit welchen politischen Mitteln und auf welchen politischen Wegen sie das nach dem Grundgesetz rechtlich gebotene Ziel der Wiedervereinigung zu erreichen oder ihm wenigstens näherzukommen versucht. Die Abschätzung der Chancen ihrer Politik ist ihre und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit Sache. Hier hat das Gericht weder Kritik zu üben noch seine Auffassung über die Aussichten der Politik zu äußern. Die politische Verantwortung dafür liegt allein bei den politischen Instanzen. Eine Grenze, die allerdings das Bundesverfassungsgericht deutlich zu machen, zu bestimmen und u.U. durchzusetzen hat, liegt im Rechts- und Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland darin, daß die Verfassung verbietet, daß die Bundesrepublik auf einen *Rechtstitel* (eine Rechtsposition) aus dem Grundgesetz verzichtet, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann, oder einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann. Es ist ein Unterschied, ob man - solange daraus nicht die Gefahr der Verwirkung des Rechtstitels erwächst - *politisch* von einem Rechtstitel keinen Gebrauch macht oder ihn derzeit oder für absehbare Zeit nicht als politisches Instrument für tauglich hält, sich also damit abfindet, daß mit ihm kein politischer Erfolg erzielt werden kann, oder ob man auf ihn im Rechtssinn verzichtet. Man kann sich in diesem Sinne also politisch mit Realitäten abfinden. Das Grundgesetz verlangt aber, daß insoweit kein in ihm begründeter Rechtstitel preisgegeben wird, der jetzt oder später ein Argument zur Förderung des Bestrebens nach Wiedervereinigung bieten kann. Und Entsprechendes gilt für den umgekehrten Fall: *Politisches* Verhalten mag sich später als "falsch kalkuliert" herausstellen und der Bundesregierung von anderen in ihrem Bemühen um Wiedervereinigung politisch entgegengehalten werden können; dieser - vom Verfassungsgericht mit keinem Wort zu kommentierende - Tatbestand unterscheidet sich wesentlich von dem anderen, daß die Bundesrepublik Deutschland mitwirkt bei

einem *Rechtsinstrument*, das ihr von anderen in ihrem Bemühen um Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann. Daraus ergibt sich beispielsweise: Die klare Rechtsposition jeder Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist: Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm "verankerten" Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-)Staatsvolk und einer (gesamt-)deutschen Staatsgewalt auszugehen. Wenn heute von der "deutschen Nation" gesprochen wird, die eine Klammer für Gesamtdeutschland sei, so ist dagegen nichts einzuwenden, wenn darunter auch ein Synonym für das "deutsche Staatsvolk" verstanden wird, an jener Rechtsposition also festgehalten wird und nur aus politischen Rücksichten eine andere Formel verwandt wird. Versteckte sich dagegen hinter dieser neuen Formel "deutsche Nation" nur noch der Begriff einer im Bewußtsein der Bevölkerung vorhandenen Sprach- und Kultureinheit, dann wäre das *rechtlich* die Aufgabe einer unverzichtbaren Rechtsposition. Letzteres stünde in Widerspruch zum Gebot der Wiedervereinigung als Ziel, das von der Bundesregierung mit allen erlaubten Mitteln anzustreben ist. Ebenso verhielte es sich, wenn die Verweisung auf die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland bedeuten würde, künftig sei sie *allein* noch eine (letzte) rechtliche Klammer für die Fortexistenz Gesamtdeutschlands; verfassungsgemäß ist nur - wie es auch die Bundesregierung selbst versteht -, daß sie eine weitere Rechtsgrundlage für das Bemühen der Bundesregierung um Wiedervereinigung bildet, nämlich eine "völkerrechtliche" neben der staatsrechtlichen.

Zur *politischen* These vom "Alleinvertretungsanspruch" hat sich das Bundesverfassungsgericht niemals geäußert. Es hatte und hat auch jetzt keinen Anlaß zu prüfen und zu entscheiden, ob sich aus dem Grundgesetz rechtlich ein Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für Gesamtdeutschland begründen läßt.

3. Der Vertrag kann so interpretiert werden, daß er mit keiner der dargelegten Aussagen des Grundgesetzes in Widerspruch gerät. Keine amtliche Äußerung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kann dahin verstanden werden, daß sie bei der Interpretation des Vertrags diesen verfassungsrechtlichen Boden

verlassen hat oder verläßt.

#### IV.

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

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

Aus der dargelegten politischen Bedeutung des Vertrags ergibt

sich weiter die rechtliche Folgerung: Als Grundlage für die neuen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten erwächst aus ihm in der kommenden Zeit mit Notwendigkeit eine Vielzahl von *rechtlichen Konkretisierungen* des neuen Neben- und Miteinander der beiden Staaten (vgl. Art. 7 des Vertrags). jeder dieser weiteren rechtlichen Schritte muß nicht nur vertragsgemäß, sondern auch grundgesetzmäßig 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 sind schon in diesem Normenkontrollverfahren, soweit übersehbar, die verfassungsrechtlichen Grenzen aufzuzeigen, die für das "Ausfüllen" des Vertrags durch spätere Vereinbarungen und Abreden bestehen.

2. Der Vertrag ist eingebettet in umgreifendere und speziellere Rechtsverhältnisse, die ebenfalls bei seiner rechtlichen Würdigung zu beachten sind: Das wird besonders deutlich durch die Bezugnahme auf die Charta der Vereinten Nationen in Art. 2 und Art. 3 des Vertrags und durch die Regelung in Artikel 9, wonach "durch diesen Vertrag" die von den Vertragspartnern "früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden"; das sind insbesondere die von der Bundesrepublik abgeschlossenen "Westverträge" - es bleibt also vor allem auch unberührt Art. 7 des Deutschlandvertrags, nach dem die Bundesrepublik und die Drei Mächte nach wie vor vertraglich verpflichtet bleiben (Abs. 2), zusammenzuwirken, "um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlichdemokratische Verfassung ähnlich wie die Bundesrepublik besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist" - sowie die Verträge von Moskau und Warschau und die Deutschland als Ganzes betreffenden Viermächte-Vereinbarungen, aber auch beispielsweise der zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Volksrepublik Polen abgeschlossene Grenz- und Freundschaftsvertrag, soweit

er Deutschland (als Ganzes) berührt. Die Bedeutung der Klausel des Art. 9 des Vertrags wird auch sichtbar in dem Briefwechsel zwischen den beiden Unterhändlern, in dem sie sich wechselseitig unterrichten über die Noten an die Botschafter Frankreichs, Englands und der Vereinigten Staaten sowie an den Botschafter der Sowjetunion, und in den "Erklärungen beider Seiten in bezug auf Berlin (West)", in denen auf das Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971, das Berlin betrifft, Bezug genommen wird.

3. Berücksichtigt man die dargelegten Zusammenhänge, so wird deutlich, welche Bedeutung den in der politischen Diskussion verwendeten Formeln "zwischen den beiden Staaten bestehende besondere Beziehungen" und "der Vertrag besitze eine diesen besonderen Verhältnissen entsprechenden besonderen Charakter" zukommt: Die Deutsche Demokratische Republik ist im Sinne des Völkerrechts ein Staat und als solcher Völkerrechtssubjekt. Diese Feststellung ist unabhängig von einer völkerrechtlichen Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik durch die Bundesrepublik Deutschland. Eine solche Anerkennung hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur nie förmlich ausgesprochen, sondern im Gegenteil wiederholt ausdrücklich abgelehnt. Würdigt man das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge ihrer Entspannungspolitik, insbesondere das Abschließen des Vertrags als faktische Anerkennung, so kann sie nur als eine faktische Anerkennung besonderer Art verstanden werden.

Das Besondere dieses Vertrags ist, daß er zwar ein bilateraler Vertrag zwischen zwei Staaten ist, für den die Regeln des Völkerrechts gelten und der die Geltungskraft wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag besitzt, aber zwischen zwei Staaten, die Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland mit einem einheitlichen Staatsvolk sind, dessen Grenzen genauer zu bestimmen hier nicht nötig ist. Daraus ergibt sich die besondere rechtliche Nähe, in der die beiden Staaten zueinander stehen, daraus ergibt sich folgerichtig die Regelung in Artikel 8, wonach

beide Staaten nicht Botschafter, sondern ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierung austauschen, daraus ergibt sich die Besonderheit des Ratifikationsverfahrens, das nicht endet mit dem Austausch von Ratifikationsurkunden auf Grund Vollmacht des Bundespräsidenten, sondern mit dem Austausch "entsprechender Noten", von denen die eine auf Seite der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung ausgefertigt wird, und ergibt sich schließlich die Gesamttendenz des Vertrags, zu einer möglichst engen Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern mit dem Ziele einer Verbesserung der menschlichen Beziehungen über die gemeinsame Grenze hinweg zu gelangen (6. Absatz der Präambel, Art. 7 des Vertrags und Zusatzprotokoll). Die Erklärung in Nr. 1 des Zusatzprotokolls zu Artikel 7, daß der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der bestehenden Abkommen entwickelt wird, macht außerdem deutlich, daß dieser Handel von den Vertragspartnern übereinstimmend nicht als Außenhandel betrachtet wird. Insofern läßt sich das Besondere dieses Vertrags auch durch die Formel verdeutlichen, daß er "inter-se-Beziehungen" regelt. Er regelt aber nicht ausschließlich solche Beziehungen und fällt deshalb nicht aus der Ordnung des allgemeinen Völkerrechts heraus, gehört also nicht einer spezifischen, erst durch ihn geschaffenen, gegenständlich beschränkten Sonderrechtsordnung an. Diese Deutung verbietet sich durch die Regelungen in Art. 2 und Art. 3 des Vertrags, die als für das Verhältnis zwischen den Partnern wesentlich ausdrücklich die Charta der Vereinten Nationen nennen. Der Vertrag hat also einen *Doppel*charakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt. Inter-se-Beziehungen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu regeln, kann vor allem dann nötig sein, wenn eine staatsrechtliche Ordnung, wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaats, fehlt. Selbst im Bundesstaat bemessen sich, falls eine Regelung in der Bundesverfassung fehlt, die Beziehungen zwischen den Gliedstaaten nach den Regeln des Völkerrechts (vgl. die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für

das Deutsche Reich, Lammers-Simons, 1, 178 ff., 207 ff.; dazu die Fortentwicklung nach dem Recht des Grundgesetzes: BVerfGE 1, 14 [51]; 34, 216 [230 ff.]). Unrichtig ist also die Auffassung, jedes "Zwei-Staaten-Modell" sei mit der grundgesetzlichen Ordnung unvereinbar.

#### V.

Im einzelnen ist zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Vertrags noch folgendes auszuführen:

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

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

In der Präambel des Vertrags heißt es: "unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen

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

2. In Art. 3 Abs. 2 des Vertrags bekräftigen die vertragschließenden Teile "die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität". Es gibt Grenzen verschiedener rechtlicher Qualität: 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. Daß in Artikel 3 Abs. 2 eine *staatsrechtliche* Grenze gemeint ist, ergibt sich unzweideutig aus dem übrigen Inhalt des Vertrags

(Art. 1, 2, 3 Abs. 1, 4, 6). Für die Frage, ob die Anerkennung der Grenze zwischen den beiden Staaten als *Staatsgrenze* mit dem Grundgesetz vereinbar ist, ist entscheidend die Qualifizierung als staatsrechtliche Grenze zwischen zwei Staaten, deren "Besonderheit" ist, daß sie auf dem Fundament des noch existierenden Staates "Deutschland als Ganzes" existieren, daß es sich also um eine staatsrechtliche Grenze handelt ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen. Mit dieser Qualifizierung der Grenze ist einerseits vereinbar die Abrede, daß die beiden Staaten "normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung" entwickeln (Art. 1 des Vertrags), die Abrede, wonach beide Staaten sich von dem, Prinzip der "souveränen Gleichheit aller Staaten", das in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist, leiten lassen (Art. 2 des Vertrags) und die Abrede, daß beide Staaten von dem Grundsatz ausgehen, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt und daß sie die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten respektieren (Art. 6 des Vertrags). Andererseits trägt diese Qualifizierung der Staatsgrenze in Art. 3 Abs. 2 des Vertrags dem Anspruch des Grundgesetzes Rechnung, daß die nationale Frage, das ist die Forderung nach Erreichung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes, offenbleibt.

Wenn Art. 3 Abs. 2 des Vertrags das Wort "beträchtigt" verwendet, so läßt sich daraus nicht herleiten, daß hier nur eine anderweit - im Moskauer Vertrag - getroffene Regelung, die der Grenze den Charakter der staatsrechtlichen Grenze verliehen hat, in Bezug genommen wird, der Vertragsbestimmung also keinerlei *konstitutive* Bedeutung zukommt. Man kann Grenzen als Staatsgrenzen *mehrfach* vertraglich anerkennen und garantieren. Und das hat rechtliche Bedeutung, weil das Schicksal der verschiedenen vertraglichen Anerkennungen verschieden sein kann. Ohne daß es also nötig wäre zu untersuchen, welche rechtliche Bedeutung der entsprechenden Regelung im Moskauer Vertrag zukommt, ist davon auszugehen, daß Art. 3 Abs. 2 des Vertrags eine neue und zusätzliche vertragliche

Anerkennung der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik enthält und diese Grenze konstitutiv garantiert. Sie ist in der oben gegebenen Qualifizierung (und nur in dieser Qualifizierung) mit dem Grundgesetz vereinbar.

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

3. In Artikel 6 kommen die Vertragsteile dahin überein, daß sie von dem Grundsatz ausgehen, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt und daß sie die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten respektieren. Auch diese Vereinbarung ist nur mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn man sie dahin auslegt, daß für die Bundesrepublik Deutschland die Basis dieses Vertrags 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 haben, in dem beide Staaten als Teilstaaten Gesamtdeutschlands zueinander stehen.

4. Art. 23 GG bestimmt: "Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiet der Länder ... *In anderen Teilen Deutschlands* ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen." Daß diese Bestimmung in einem inneren Zusammenhang mit dem Wiedervereinigungsgebot steht, liegt auf der Hand. Doch darauf kommt es hier nicht an. Die Bestimmung hat ihre *eigene* Bedeutung und gehört nach ihrem Inhalt zu den zentralen Vorschriften, die dem Grundgesetz sein besonderes Gepräge geben. Sie besagt, daß sich diese Bundesrepublik Deutschland als gebietlich unvollständig versteht, daß sie, sobald es möglich ist und die Bereitschaft anderer Teile Deutschlands zum Beitritt

vorliegt, von sich aus kraft dieser Verfassungsbestimmung das dazu Nötige zu tun verpflichtet ist, und daß sie erst "vollständig" das ist, was sie sein will, wenn die anderen Teile Deutschlands ihr angehören. Dieses "rechtlich Offensein" gegenüber dem erstrebten Zuwachs liegt spezifisch darin, daß sie, die Bundesrepublik, rechtlich *allein* Herr der EntschlieÙung über die Aufnahme der anderen Teile ist, sobald diese sich dafür entschieden haben beizutreten. Diese Vorschrift verbietet also, daß sich die Bundesregierung *vertraglich in eine Abhängigkeit begibt*, nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme verwirklichen kann. Das ist etwas anderes als die *politische*, die faktische Abhängigkeit jeder Bundesregierung, derzeit Gelegenheit zur Aufnahme eines weiteren Teils Deutschlands nur zu haben, wenn die inzwischen anderweit staatlich organisierten Teile Deutschlands nach deren Verfassungsrecht die Voraussetzung für eine "Aufnahme" schaffen.

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

"Andere Teile Deutschlands" haben allerdings mittlerweile in der Deutschen Demokratischen Republik ihre Staatlichkeit gefunden. In dieser Weise organisiert, können sie ihren Willen zur Vereinigung mit der Bundesrepublik (ihren "Beitritt") nur in der Form äußern, die ihre Verfassung zuläßt. Die Voraussetzung für die Realisierung des Beitritts ist also ein staatsrechtlicher Vorgang in der Deutschen Demokratischen Republik, der einem rechtlichen Einfluß durch die Bundesrepublik nicht zugänglich ist. Das berührt jedoch nicht die beschriebene in Art. 23 GG enthaltene Verfassungspflicht, den anderen Teilen Deutschlands den Beitritt offenzuhalten. Und daran hat auch der Vertrag nichts geändert. Anders ausgedrückt: Die im Vertrag hingegenommene Abhängigkeit vom Rechtswillen der Deutschen Demokratischen Republik bei der Realisierung der Aufnahme anderer Teile Deutschlands ist nichts weiter als eine Bestätigung dessen, was ohnehin rechtens ist, nachdem andere Teile Deutschlands sich in einem Staat Deutsche Demokratische Republik organisiert haben. Das heißt dann allerdings zugleich, daß keine der

Vertragsbestimmungen dahin ausgelegt werden kann, daß die Bereitschaft (und Aufforderung) der Bundesregierung, das ihr gemäß Art. 23 GG zur Pflicht Gemachte zu verwirklichen, ein vertragswidriges Verhalten wäre. Diese Aufnahme der anderen Teile Deutschlands in *einen* freien deutschen Staat, der rechtlich auch nach Inkrafttreten des Vertrags möglich bleiben muß, ist die grundgesetzlich gebotene Rechtsauffassung, die der politischen Vorstellung der Deutschen Demokratischen Republik entgegensetzen ist, daß es eine Vereinigung nur in einem kommunistischen deutschen Staat der Zukunft geben dürfe.

5. Was die Vereinbarkeit des Vertrags mit den grundgesetzlichen Regelungen der Staatsangehörigkeit in Art. 16 und 116 Abs. 1 GG angeht, so gilt folgendes: Die Bundesrepublik hat zu Protokoll erklärt: "Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden." Aber damit, daß eine *Regelung* der Staatsangehörigkeitsfragen nicht getroffen worden ist, ist die Frage nicht ausgeräumt, ob der Vertrag nicht *Auswirkungen* auf die Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 und des Art. 116 Abs. 1 GG hat und welche dieser Auswirkungen im Widerspruch mit den genannten grundgesetzlichen Vorschriften steht.

Art. 16 GG geht davon aus, daß die "deutsche Staatsangehörigkeit", die auch in Art. 116 Abs. 1 GG in Bezug genommen ist, zugleich die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Grundgesetzes ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bundesrepublik Deutschland verliert ein Deutscher diese deutsche Staatsangehörigkeit nicht dadurch, daß sie ein *anderer* Staat aberkennt. Eine solche Aberkennung darf die Bundesrepublik Deutschland nicht rechtlich anerkennen; sie ist für sie ohne Wirkung.

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

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

6. Entsprechendes gilt für die Interpretation des Protokollvermerks "Wegen der unterschiedlichen Rechtspositionen zu Vermögensfragen konnten diese durch den Vertrag nicht geregelt werden".

7. Aus der dargelegten besonderen Natur des Vertrags folgt, daß der Vertrag auch nicht unvereinbar ist mit der nach dem Grundgesetz der Bundesregierung aufgegebenen Pflicht, allen

Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG Schutz und Fürsorge angedeihen zu lassen. Sie ist nach wie vor befugt, 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 Unterstützung in der Verteidigung seiner Rechte, insbesondere seiner Grundrechte. Hier gibt es für die Bundesrepublik Deutschland auch künftig keinen rechtlichen Unterschied zwischen den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland und "den anderen Deutschen". Das Eigentümliche dieses Vertrags liegt gerade darin, daß er *selbst* als "Grundlagenvertrag" *neben* den Rechtsgrundlagen, die schon vorher das rechtlich besondere Verhältnis zwischen Bundesrepublik Deutschland und Deutscher Demokratischer Republik begründet haben - die Rechtslage des nicht untergegangenen, aber nicht organisierten Gesamtdeutschlands und die Viermächte-Verantwortung für dieses Deutschland als Ganzes-, eine zusätzliche neue Rechtsgrundlage bildet, die die beiden Staaten in Deutschland enger als normale völkerrechtliche Verträge zwischen zwei Staaten aneinander binden.

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

Das bedeutet u.a., das Einvernehmen in Absatz 1 der Erklärungen, wonach die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen, die im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit dem Viermächte-Abkommen vom 3.

September 1971 auf Berlin (West) im jeweiligen Fall vereinbart werden *kann*, schränkt in keiner Weise die grundgesetzliche Pflicht der für die Bundesrepublik Deutschland handelnden Organe ein, bei *jedem* Abkommen und bei *jeder* Vereinbarung mit der Deutschen Demokratischen Republik, die ihrem Inhalt nach auf das Land Berlin und seine Bürger ausgedehnt werden 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.

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

Schließlich ist festzuhalten, daß die in Absatz 3 vorgesehene Möglichkeit von "Vereinbarungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und dem Senat" das Land Berlin nicht von der Beachtung der grundgesetzlichen Ordnung befreit.

9. Alles, was bisher zur Auslegung des Vertragswerks ausgeführt worden ist, gilt sinngemäß auch für den Abschluß der im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 vorgesehenen und der sonst zur Ausfüllung des Vertrags noch denkbaren Folgeverträge und -vereinbarungen mit der Deutschen Demokratischen Republik. Das bedeutet beispielsweise:

a) Das im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 Nr. 5 vorgesehene Post- und Fernmeldeabkommen darf 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 Austausches von Meinungen und Informationen enthalten. Auch der im Zusatzprotokoll zu Artikel 7 Nr. 1 in Bezug genommene Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der bestehenden

Abkommen darf im Zuge der Fortentwicklung kein Außenhandel werden; d.h. es darf in diesem Bereich keine Zollgrenze vereinbart werden.

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

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

d) Ebenso wenig darf der Vertrag dahin verstanden werden, 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. Jeder Versuch, die Bundesregierung in diesem Bereich in ihrer Freiheit und verfassungsmäßigen Vertretung der Interessen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu beschränken mit der Behauptung, sie verstoße gegen den Inhalt und Geist des Vertrags und mische sich in die inneren Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik ein, handle also vertragswidrig, stellt seinerseits eine Vertragswidrigkeit dar.

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

## VI.

Abschließend bedarf es zur Klarstellung der Bedeutung dieser Begründung des Urteils noch folgender Bemerkungen:

1. Die vorstehende Begründung behandelt den Vertrag wie ein vom Bundesgesetzgeber erlassenes Gesetz, läßt also beiseite, daß es auch spezifische Grenzen für die *Vertragsauslegung* gibt. Ihnen ist Rechnung getragen durch die Überlegung: Alle Ausführungen zur verfassungskonformen Auslegung des Vertrags lassen sich zurückführen auf den *einen* Grunddissens, den der Vertrag selbst in der Präambel offenlegt; die Vertragsschließenden sind sich einig, daß sie über die "nationale Frage" nicht einig sind; wörtlich heißt es: "unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage". Es entspricht also in diesem Fall den besonderen Regeln über die Auslegung von Verträgen, wenn das Urteil aus diesem Dissens für die Auslegung des Vertrags alle Konsequenzen zieht, die die

Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartner nach dem Recht des Grundgesetzes für sich in Anspruch nehmen muß.

2. Aus dem bisher Dargelegten ergibt sich, daß der Vertrag als ein Vertrag, der auf Ausfüllung angelegt ist, rechtlich außerordentlich bedeutsam ist nicht nur durch seine Existenz und durch seinen Inhalt, sondern vor allem auch als Rahmen für die künftigen Folgeverträge. Alle Ausführungen der Urteilsbegründung, auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrags selbst beziehen, sind nötig, also im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Teil der die Entscheidung tragenden Gründe.

3. Die Deutsche Demokratische Republik hatte vor Inkraftsetzen des Vertrags (20. Juni 1973) volle Kenntnis von dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren, von der Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts, von der Bindung der Bundesregierung und aller Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden des Bundes und der Länder an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, kannte die rechtlichen Darlegungen der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren, die in der Substanz mit der durch dieses Urteil verbindlich gewordenen Rechtsauffassung nicht in Widerspruch stehen, und den vollen, im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Text des Vertragsgesetzes einschließlich des schon bei der Paraphierung des Vertrags angekündigten Briefes zur deutschen Einheit und war von der Bundesregierung - ohne daß ihr von der anderen Seite widersprochen wurde - immer wieder darauf hingewiesen worden, daß sie den Vertrag nur abschließen könne so, wie er mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Diese Umstände sind geeignet auch in der völkerrechtlichen Auseinandersetzung, insbesondere auch gegenüber dem Vertragspartner dem Vertrag die Auslegung zu geben, die nach dem Grundgesetz erforderlich ist. Das steht im Einklang mit einem Satz des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts, der in der Staatenpraxis Bedeutung hat, wenn es darum geht, ob ausnahmsweise ein Vertragsteil sich dem anderen gegenüber darauf berufen kann, dieser hätte erkennen können und müssen, daß dem Vertrag in einer bestimmten Auslegung das innerstaatliche Verfassungsrecht entgegensteht.

## VII.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

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

Quelle: Übermittelt von Sabine Mühlisch