

ANALYSEN UND BERICHTE

Das Schicksal der völkerrechtlichen Verträge der DDR im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands

Von *Dieter Papenfuß*

Einleitung

Die Deutschen in den alten und neuen Bundesländern "haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet". So heißt es im zweiten Satz der Präambel des deutschen Grundgesetzes gemäß Art. 4 Ziff. 1 des "Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands" (Einigungsvertrag – EV) vom 31. August 1990.¹ Wie im folgenden noch im einzelnen darzulegen sein wird, ist dieses Datum der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 das einzige völkerrechtlich relevante Ereignis für die Beurteilung des Schicksals der völkerrechtlichen Verträge der Deutschen Demokratischen Republik. Das Phänomen der Herstellung der Einheit Deutschlands ist von den Deutschen mit Begeisterung gefeiert und im Ausland mit Wohlwollen oder auch zurückhaltendem Interesse beobachtet und aufgenommen worden². Kaum jemand war allerdings an diesem Tage wohl in der Lage, die komplexen rechtlichen Folgen dieses Ereignisses im einzelnen oder vorausschauend zu bewerten, so daß vor allem die Praxis der Bundesrepublik Deutschland zur Behandlung der DDR-Verträge im In- und Ausland größte Aufmerksamkeit erregt hat.³

¹ BGBI. 1990 II, S. 889 ff.; zur Rechtsnatur des Vertrages vgl. *M. Herdegen*, Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag, 1991; *H. Wagner*, Der Einigungsvertrag nach dem Beitritt, Berlin 1994.

² Vgl. die Tagebuchaufzeichnungen des Kanzlerberaters *Horst Teltschik*, 329 Tage, Innenansichten der Einigung (1991), S. 34, 64, 98, 372 sowie *W. Schäuble*, Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte, Hrsg. *D. Koch* und *K. Wirtgen*, S. 20: "Einzig die amerikanische Regierung war dem Anliegen der deutschen Einheit zu jedem Zeitpunkt ohne Wenn und Aber zugetan."

³ Vgl. auch *S. Oeter*, German Unification and State Succession, in 51 ZaöRV (1991), S. 349 ff. (352, 381).

Die dynamische Entwicklung zur Herstellung der Einheit Deutschlands war durch den "Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik" vom 18.05.1990 (Staatsvertrag)⁴ mit Wirkung vom 1. Juli 1990 ausgelöst worden, durch die Absicherung der äußeren Aspekte der deutschen Einheit in den Zwei-Plus-Vier-Gesprächen möglich und in einer einmaligen weltpolitischen Situation⁵ in faszinierender Schnelligkeit zum Abschluß gekommen.⁶

Die Rechtsnachfolge in Verträge gehört zu den umstrittenen und heikelsten Gebieten des Völkerrechts.⁷ Die besondere, komplexe Rechtslage Deutschlands nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, der fortbestehenden Verantwortung der vier Siegermächte für Deutschland als Ganzes sowie die schließlich wiedererlangte Souveränität schaffen für die völkerrechtliche Beurteilung der Behandlung der DDR-Verträge im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3.10.1990 einen historisch-politisch, tatsächlich sowie rechtlich einzigartigen Fall, der vom Schriftum im Rahmen der Staatennachfolge beim Vergleich mit den bisher bekannten Fällen der Staatenpraxis sogar als "atypische Vereinigung" angesehen wird.⁸ Angesichts der divergierenden politischen, insbesondere aber auch wirtschaftlichen Interessen bei der Herstellung der Einheit Deutschlands konnte diese überaus delikate Frage der Rechtsnachfolge in die Verträge der DDR mit befriedigendem Ergebnis

⁴ BGBI. 1990 II, S. 537. Die Zustimmung zum Staatsvertrag ist mit Vertragsgesetz vom 25.6.1990 (BGBI. II, S. 518) erfolgt; der Staatsvertrag ist am 30.6.1990 in Kraft getreten (BGBI. 1990 II, S. 700).

⁵ Vgl. *Teltschik* (Fn. 2), Vorwort S. 8 im August 1991: "Wie stark der Erfolg (des Einigungsprozesses) gerade von ihm persönlich (Michael Gorbatschow) abhing, wird manchem erst jetzt, nach dem Putsch, klar, der alle diejenigen endgültig verstummen lassen sollte, die immer wieder kritisierten, daß die deutsche Einigung sich zu schnell vollzogen habe. Die Tür zur deutschen Einheit stand nur einen kurzen, glücklichen Moment lang offen."

⁶ Am 28.11.1989 verkündete Bundeskanzler Kohl sein Zehn-Punkte-Programm im Deutschen Bundestag, das konföderative Strukturen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ins Auge faßte. Damit waren die Weichen in Richtung Einheit gestellt, die völkerrechtlich damit wohl zunächst auf eine Fusion zweier weiter bestehender Staaten unter dem Dach einer Föderation abzielen. Siehe dazu auch *J.A. Frowein*, Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, VVDStRL, Bd. 49 S.34, Leitsatz 2.2: "Zwischen Art. 23 und 146 GG besteht kein notwendiger Gegensatz. Art. 146 GG kann auch nach dem Beitritt gemäß Art. 23 GG zur Anwendung kommen."

⁷ Vgl. *Ch. Rousseau*, préface S. XIII zu *Gonçalves Pereira*, La Succession d'États en Matière de Traité, R. *Gidp*, Nouvelle Série No. 13 (1969); *M. Herdegen* in *J. Isensee / F. Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX § 214: Völkerrechtliche Verträge der DDR, A II.

⁸ *M. Díez de Velasco*, Instituciones de Derecho Internacional Público (1991) S. 274; *Herdegen* (Fn. 7), § 214 B I 3 unter Herausstellung der Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts bei der Herstellung der Einheit Deutschlands und deren Präzedenzwirkung für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge bei der Staatennachfolge.

nur im Rahmen der pragmatisch durchgeführten Konsultationen über die weitere Behandlung der einzelnen völkerrechtlichen Verträge im Einvernehmen mit den Vertragspartnern der DDR gelöst werden.⁹

A. Die StaatenNachfolge in Verträge im Völkerrecht

Nach der wohl allgemein anerkannten¹⁰ Legaldefinition des Art. 2 Abs. 1 (b) des "Wiener Übereinkommens vom 23. August 1978 über StaatenNachfolge in bezug auf Verträge" (WÜStV) ist StaatenNachfolge "die Ablösung eines Staates durch einen anderen in der Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Hoheitsgebietes." Hier von klar zu unterscheiden ist der Fall der fortgesetzten Identität, wenn ein Staat durch ihn berührende äußere oder innere Ereignisse keine Veränderung seiner Völkerrechtssubjektivität erfährt und somit mit sich selbst identisch bleibt. Wenn dieser Staat aufgrund seiner Identität zu erkennen gibt, daß er weiterhin grundsätzlich an seine völkerrechtlichen Pflichten und Rechte gebunden bleibt, stellt sich das Problem der StaatenNachfolge gar nicht.¹¹

I. Präzedenzfälle der bisherigen Staatenpraxis

Die einzelnen Fälle der Staatenzusammenschlüsse sind daher dahin zu untersuchen, ob sich aus der bisherigen zwischenstaatlichen Praxis gegebenenfalls gewohnheitsrechtliche Grundsätze zur Behandlung der völkerrechtlichen Verträge herleiten lassen. Hierfür kommt den von Fall zu Fall im Rahmen eines paktierten Zusammenschlusses im einzelnen vorgenommenen konkreten vertraglichen Vereinbarungen in der Staatenpraxis überragende Bedeutung zu.¹² Bei Staatenzusammenschlüssen sind grundsätzlich die Fälle der Inkorporation von Gebietsteilen durch den seine Identität fortsetzenden Staat von den Fällen der Staatsneugründung im Rahmen der Fusion zweier oder mehrerer Staaten wegen der sich

⁹ J.A. Frowein, Germany Reunited, in ZaöRV 51 (1991), S. 333-348 (346) sowie dazu im einzelnen D. Papenfuß, Die Behandlung der völkerrechtlichen Verträge der DDR im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands – ein Beitrag zur Frage der StaatenNachfolge in Verträge, Heidelberg 1997.

¹⁰ Dazu H.D. Treviranus, Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatsukzession bei Verträgen, ZaöRV 39 (1979) S. 259-300; ebenso bereits früher schon Keith, The Theory of State Succession with Special Reference to English and Colonial Law, London 1907, S. 5 ff. sowie E. Castrén, Succession in International Law 1950; *derselbe*, Aspects récents de la Succession d'Etats, RdC 78 (1951 I), S. 385 ff., (S. 388).

¹¹ E. Menzel / K. Ipsen, Völkerrecht 1979, S. 186 sowie grundlegend M. Silagi, Staatsuntergang und StaatenNachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR, Frankfurt a. M. 1996.

¹² Castrén (Fn. 10), S. 397; vgl. auch Beschuß des BVerfG. vom 15.05.1995 – 2 BvL 19/91 u.a. in EUGRZ 1995, S. 203-226 (215).

daraus ergebenden unterschiedlichen Rechtsfolgen für die Behandlung der völkerrechtlichen Verträge zu unterscheiden.¹³

1. Bei der Vereinigung Italiens im Jahre 1860 war von Anfang an umstritten, ob es sich bei der Vereinigung Italiens um die Gründung eines neuen italienischen Staates aus dem Königreich Sardinien, der Zwei Sizilien und den norditalienischen Staaten handelte, oder ob das vereinigte Italien nur die Identität des um die genannten Gebiete erweiterten Königreichs Sardinien fortsetzte.¹⁴ Das Königreich Italien berief sich 1863 im Parlament darauf, daß nach einem "unbestrittenen Grundsatz des Völkerrechtes" mit dem Aufhören der politischen Existenz eines Vertragsteiles dessen völkerrechtliche Verträge erloschen, sofern der Vertrag nicht auf ein anderes Vertragssubjekt durch einen besonderen Akt übertragen würde.¹⁵ Aus diesem Grunde hat das Königreich Italien im Prinzip alle Verträge seiner Gebietsvorgänger als erloschen betrachtet und den Geltungsbereich der von der sardischen Krone abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge auf das von Sardinien aus entstehende gesamte Königreich Italien ausgedehnt.¹⁶

2. Die Frage der völkerrechtlichen Qualifizierung des "Anschlusses" an das Deutsche Reich ist vor allem in Österreich wegen der wichtigen Fragen der Weitergeltung der völkerrechtlichen Verträge, der Kriegsteilnahme sowie möglicher Reparationspflichten heftig diskutiert worden. Nach der Okkupationstheorie war die Volksabstimmung vom 10.4.1938 nicht freiwillig mit der daraus abgeleiteten Rechtsfolge, daß Österreich 1938 okkupiert wurde, als Völkerrechtssubjekt daher nicht unterging und 1945 seine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit teilweise zurückerhielt.¹⁷ Österreich wird im Rahmen dieser Auseinandersetzung

¹³ *J.A. Frowein*, Der Eingliederungsvertrag im Völkerrecht und im Staatsrecht, *ZaöRV* 30 (1970) 1, S.1 ff. unterscheidet zwischen dem Eingliederungsvertrag, "durch den ein Staat oder eine sonstige Person des öffentlichen Rechts in eine andere eingegliedert wird" und einem Unionsvertrag, der "zur Bildung eines neuen Staates durch Zusammenschluß zweier bisher souveräner Staaten" führt. "Die Besonderheit der ... Eingliederungsverträge besteht darin, daß mit ihrem Vollzug einer der Vertragspartner seine rechtliche Selbständigkeit verliert und in dem anderen Partner aufgeht." Vgl. auch *O. Dörr*, Die Inkorporation als Tatbestand der Staatensukzession, Berlin 1995.

¹⁴ *M. Huber*, Die Staatensuccession, Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im 19. Jahrhundert (1898), S. 37; *D.P. O'Connell*, State Succession in Municipal Law and International Law (2 Vol 1967); Vol II: International Relations, S.28.

¹⁵ *A. Verdross / B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, § 982.

¹⁶ *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II, S. 29; *Herbig*, Staatensukzession und Staatenintegration, 1968, S. 70 mit weiteren Hinweisen; *Verdross / Simma*, § 982; *Oeter* (Fn. 3), S. 358; *R. Wittkowski*; Die Staatensukzession in völkerrechtliche Verträge unter besonderer Berücksichtigung der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, Frankfurt a.M. 1993, S. 66.

¹⁷ *H. Neuhold / W. Hummer / C. Schreuer*, Handbuch des Völkerrechts, Wien 1991, Bd. 1, RN 2249 ff. und insbesondere *Merkl*, Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich – eine Geschichtslegende, *JBI* 17 (1955) 439; derselbe, War Österreich von 1938 bis 1945 Bestandteil des Deutschen Reiches?, *AÖR* 82 (1957) S. 480.

nicht zu den untergegangenen, sondern aufgrund der nur kurzfristigen Unterbrechung seiner territorialen Souveränität von 1938-1945 zu der Gruppe der "scheintoten" Staaten wie Abessinien und die Tschechoslowakei gerechnet.¹⁸ Demgegenüber geht die Annexionstheorie davon aus, daß Österreich durch Annexion 1938 als Staat unterging, ein Teil des Deutschen Reiches wurde und in Diskontinuität 1945 neu entstand.¹⁹ Das "Bundesverfassungsgesetz vom 13.3.1938 über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich"²⁰ regelte die Frage der völkerrechtlichen Verträge nicht ausdrücklich. Das Deutsche Reich vertrat grundsätzlich die Auffassung vom Untergang aller mit deutschen Abkommen kollidierenden Verträge und legte anderen Staaten nahe, in die Ablösung der mit Österreich und der Tschechoslowakei bestehenden Verträge durch die einschlägigen Reichsabkommen einzuwilligen.²¹ Die Vereinigten Staaten, Großbritannien und das Deutsche Reich gingen damals übereinstimmend davon aus, daß sich die deutsch-britischen bzw. deutsch-amerikanischen Verträge mit der Annexion automatisch auch auf das österreichische Gebiet ausgedehnt hatten.²².

3. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland war das Saarland ein Teil des Deutschen Reiches geblieben, so daß der Beitritt des Saarlandes im Jahre 1956 völkerrechtlich nicht nach sukzessionsrechtlichen Regeln zu beurteilen ist, sondern als Rückeingliederung bzw. Eingliederung in den Geltungsbereich des Grundgesetzes. Außer von Frankreich ist übrigens das Saarland auch von keinem Staat als eigenständiges Völkerrechtssubjekt anerkannt worden. Nach deutscher Auffassung hatte die französische Besatzungsmacht für das Gebiet des Saarlandes lediglich ein anderes Regime als in der übrigen von ihr besetzten Zone eingeführt.²³ Diese Auffassung wurde mit dem Beitritt des Saarlandes am 12.12.1956 zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 23 GG bestätigt und formell im Rahmen des am 27.10.1956 abgeschlossenen Saarvertrages vollzogen.²⁴ Die Verträge Frankreichs mit dem Saarland wurden durch Art. 96 des Saarvertrages ausdrücklich aufgehoben, während die französischen Verträge mit Drittstaaten für das Saarland automatisch mit der Beitrittsklärung erloschen sind.

¹⁸ *Neuhold / Hummer / Schreuer* (Fn. 17), Bd. 1, RZ 715.

¹⁹ *Neuhold / Hummer / Schreuer* (Fn. 17), Bd. 1, RZ 2249 mit weiteren Nachweisen.

²⁰ Österr. BGBl. 1938/75. Zum Terminus "Wiedervereinigung" kritisch *Neuhold / Hummer / Schreuer* (Fn. 17), Bd. 1, RZ 2241.

²¹ *O'Connell* (Fn. 14), Vol.II, S. 39.

²² *Castrén* (Fn. 10), S. 415 ff.; *O'Connell* (Fn. 10), Vol. II S. 379; *A. McNair*, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, S. 600; *Wittkowsky* (Fn. 16), S. 70, Nr. 113.

²³ *F. Münch*, Zum Saarvertrag vom 27. Oktober 1956, ZaöRV, Bd. 18 (1957/58) S. 1; *W. Fiedler*, JZ 1990, S. 671 ff.; *Wittkowsky* (Fn. 16), S. 55.

²⁴ BGBl. 1956 II, S. 1587 ff. sowie Gesetz über die Eingliederung des Saarlands vom 23.12.1956 (BGBl. I, S. 1011).

4. Art. 15 des Abkommens der Pariser Vietnamkonferenz vom 27.1.1973, zu dessen Unterzeichnern auch die Republik Vietnam sowie die Demokratische Republik Vietnam zählten, sah für ihre Wiedervereinigung zwar ausdrücklich folgende Regelung vor:

"The reunification of Vietnam shall be carried out step by step through peaceful means on the basis of discussions and agreements between North and South Vietnam, without coercion or annexation by either party, and without foreign interference. The time for reunification will be agreed upon by North and South Vietnam,"²⁵

Nach dem Zusammenbruch des Regimes in Saigon am 30.4.1975 erklärte das Sozialistische Vietnam bei der späteren Einverleibung Südvietnams ausdrücklich, daß das vereinigte Vietnam die von Südvietnam geschlossenen völkerrechtlichen Verträge nicht anerkenne und hierfür keine Verantwortung übernehme. Dieser jüngste Fall ist um so bezeichnender, als hier ein sozialistisches Land der Dritten Welt der traditionellen bourgeois Völkerrechtslehre und Staatenpraxis folgte und insofern sich nicht zu dem damals schon existierenden Entwurf der Völkerrechtskommission bekannte (Fortgeltung der Verträge beschränkt auf ihren ursprünglichen Geltungsbereich gemäß Art. 31 des WÜStV). Oeter weist darauf hin, daß dieses Ergebnis gewollt war, denn jede andere Regel hätte zu absurdem Ergebnissen geführt, weil die Integration in einen fortbestehenden Staat nur bei Erlöschen aller Verträge des einverleibten Staates letzten Endes möglich sei.²⁶

Die vorgenannten Inkorporationsfälle unterstreichen den Grundsatz, daß im Falle der gewaltsamen Annexion²⁷ wie der Zession, aber auch der freiwilligen Eingliederung die Verträge des gebietsvergrößerten Staates fortbestehen und sich grundsätzlich nach dem Grundsatz von den beweglichen Vertragsgrenzen²⁸ auf das Beitrittsgebiet erstrecken. Soweit in einigen Ausnahmefällen Verträge des eingegliederten Staates fortgeführt worden sind, hatte der Gebietsnachfolger die Vertragsrechte und -pflichten nur durch einen konkordienten oder ausdrücklichen Neuabschluß der Verträge mit den ursprünglichen Vertragspartnern erworben.²⁹

²⁵ Vgl. ILM 12 (1973), S. 28 (53).

²⁶ Oeter (Fn. 3), S. 358.

²⁷ Vgl. auch Wittkowski (Fn. 16), S. 63 ff. (70) unter Hinweis auf die dort untersuchten Annexionsfälle Algeriens 1830, von Texas und Hawaii 1898, von Hannover und Nassau 1866/7, Madagaskars 1896, der Burenrepubliken 1900, des Kongostaates 1907, Koreas 1910 und der Entstehung Jugoslawiens 1919.

²⁸ Verdross / Simma (Fn. 15), § 976; Castrén (Fn. 10), S. 410.

²⁹ McNair (Fn. 22), S. 598; D. Blumenwitz, StaatenNachfolge und die Einigung Deutschlands, Teil I: Völkerrechtliche Verträge, 1992, S. 27 sowie N. 52.

5. Mit der Proklamation vom 1. Februar 1958 schlossen sich die beiden Staaten Ägypten und Syrien als einheitlicher neuer Staat unter dem Namen "The United Arab Republic" zusammen. Die beiden Staaten hatten keine gemeinsame Grenze und bildeten zwei sehr gegensätzliche territoriale Komponenten einer Union, die dann auch niemals in der Praxis zu einem Einheitsstaat zusammengeführt wurden. In diesem Falle wurde festgelegt, daß die völkerrechtlichen Verträge der beiden Staaten jeweils mit territorialer Wirkung für die vertragsschließenden Staaten weitergelen sollten.³⁰

6. Ein weiterer Fall des Staatenzusammenschlusses unter Fortführung der völkerrechtlichen Verträge ist der Zusammenschluß Tanganjikas und Sansibars in den neuen Staat Tansania, der 1964 nach der Unabhängigkeit Sansibars vorsah, daß beide Staaten "be united in one Sovereign Republic".³¹ Beide vorgenannten Fusionsfälle, die zur Stützung von Art. 31 des WÜStV angeführt werden, sind im übrigen sehr besondere Fälle, da in beiden Fällen eine Art hybrider Einheitsstaat geformt wurde, wo zwei geographisch klar voneinander getrennte Territorien mit keiner gemeinsamen Landgrenze ihren staatlichen Zusammenschluß erklärten. Eine reale Integration beider Territorialstaaten in einen Einheitsstaat war nicht beabsichtigt, da die Teilstaaten auch nach der Vereinigung als besondere staatliche Einheiten fortbestehen sollten.³²

7. Die Arabische Republik Jemen im Norden des Landes und die sozialistisch regierte Volksrepublik Jemen im Süden schlossen sich nach jahrelangen, teils militärischen Auseinandersetzungen am 22. Mai 1990 zur Republik Jemen zusammen. Artikel 1 des Gründungsvertrages vom 22. April 1990 geht von einer Union durch Fusion der beiden bisherigen Staaten aus³³:

"... a full and complete union, based on a merger, in which the international personality of each of them shall be integrated in a single international person called the Republic of Yemen."

³⁰ Vgl. ILC-Yearbook 1974 II Part One S. 255: Artikel 69 der provisorischen Verfassung sah vor, daß die endgültige Verfassung ... should "not infringe upon the provisions and clauses of the international treaties and agreements concluded each between Egypt and Syria and the foreign powers. Those treaties and agreements shall remain valid in the regional spheres for which they were intended at the time of their conclusion"; vgl. auch *Oeter* (Fn. 3), S. 356.

³¹ Der VN-Generalsekretär wurde durch die Vereinigte Republik Tansania unterrichtet, daß "... all international treaties and agreements in force between the Republic of Tanganjika or the Peoples' Republic of Zanzibar and other States or international organizations will ... remain in force with the regional limits prescribed on their conclusion ..." vgl. auch *P.K. Menon*, The Law of Treaties between States and international Organisations, 1993, S. 36.

³² *Oeter* (Fn. 3), S. 356.

³³ Vgl. Agreement on the Establishment of the Republic of Yemen, ILM 30 (1991), 820 (822) sowie *R. Goy*, La réunification du Yemen, A.F.D. I 1990, S.249 ff. (261): "Le traité parle d'union totale portant fusion des deux États."

Angesichts der delikaten politischen Verhältnisse zwischen Norden und Süden des Landes ist davon auszugehen, daß sich die beiden jemenitischen Staaten im Rahmen einer Fusion zu einem neuen Einheitsstaat zusammengeschlossen haben. In einer an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichteten gemeinsamen Note haben die Außenminister der Jemenitischen Arabischen Republik und der Demokratischen Volksrepublik Jemen auch erklärt, daß alle völkerrechtlichen Verträge dieser beiden Staaten mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, die am 22. Mai 1990 in Kraft waren, weitergelten.³⁴

II. Auswertung der bisherigen Staatenpraxis

Die vorangehend beispielhaft untersuchten Präzedenzfälle der bisherigen Staatenpraxis zur Frage der Rechtsnachfolge in Verträge kommen trotz der wenigen Fälle bereits zu unterschiedlichen rechtlichen Ergebnissen und haben daher selbst für die Fälle der Staatenzusammenschlüsse – sei es im Wege der Inkorporation oder aber der Fusion zu einem neuen Staat – keine einheitlichen verbindlichen Normen über die Staaten nachfolge in Verträge entwickeln können, zumal diesen einzelnen Fällen unterschiedliche tatsächliche Voraussetzungen zugrundeliegen. Es bleibt aber festzuhalten, daß in den Fällen der Inkorporation grundsätzlich eine Vermutung für das Erlöschen der Verträge des beitretenden Gebietes spricht, während bei der Fusion zweier Staaten zu einem Neustaat – mangels anderer entgegenstehender ausdrücklicher Vereinbarungen – die Verträge beider Gebietsvorgänger territorial beschränkt auf ihr ursprüngliches Geltungsgebiet fortgelten. Kriterium für das Vorliegen des einen oder anderen Falles ist in erster Linie der für den Fall der Staaten nachfolge geäußerte oder sonst erkennbare Wille der unmittelbar Beteiligten, aber auch die *opinio iuris* der bisherigen Vertragspartner, ob und inwieweit sie bereit sind, diese Rechtsfolgen anzuerkennen bzw. hinzunehmen. Dies unterstreicht insbesondere der Fall Vietnam, das zwar 1975 bei der Vereinigung von Nord- und Südvietnam ausdrücklich erklärt hatte, eine Fortgeltung der von der Republik Südvietnam abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge nicht anzuerkennen und jedenfalls für Rückzahlungsverpflichtungen aus Verträ-

³⁴

Vgl. Goy (Fn. 33), S. 264 sowie G. Garzón Clariana (Conseiller juridique principal au Service juridique de la Commission Européenne) im Vortrag vom 22.4.1994 der EU-Arbeitsgruppe "Public International Law" in Paris: "En ce qui concerne le cas du Yémen, la question était beaucoup plus simple. Il y a eu une note verbale de l'Ambassadeur du Yémen du 10 novembre 1991, annonçant que le Yémen était prêt à assumer l'ensemble des droits et des obligations du Yémen qu'avaient auparavant le Yémen du Nord et du Sud. La question a donc été réglée avec une certaine facilité. Je vous signale pour le bon ordre que le principe que l'on a suivi fut la continuité de l'accord, mais seulement pour la partie du territoire où on l'appliquait avant la fusion." Die Republik Jemen hat nach der Vereinigung der beiden Jemen die Abwicklung der völkerrechtlichen Verträge der DDR im Grundsatz nicht in Frage gestellt, so daß im Einvernehmen mit der Republik Jemen das Erlöschen der DDR-Verträge sowohl mit der Jemenitischen Arabischen Republik als auch mit der Volksrepublik Südjemén bzw. Volksdemokratischen Republik Jemen bekannt gemacht werden konnte.

gen Südvietnams nicht hafte. Die meisten Gläubiger der untergegangenen Republik Südvietnam haben sich gegen diese Rechtsauffassung verwahrt und im Rahmen der Umschuldungsverhandlungen des Pariser Club schließlich durchgesetzt, daß Vietnam auch für die Verpflichtungen aus den mit der Republik Südvietnam abgeschlossenen Kredit- und Lieferungsverträgen einstehen muß.³⁵

Ein wesentliches Indiz für das Vorliegen eines Inkorporationsfalles ist der geäußerte oder jedenfalls erkennbare Wille des einen Staates, seine Identität fortsetzen zu wollen und mit dem staatlichen Zusammenschluß ein einheitliches Rechtsgebiet zu schaffen sowie der Entschluß und die Erklärung des beitretenden Staates, diesem Staat unter gleichzeitiger Aufgabe der eigenen Staatlichkeit freiwillig beizutreten und dessen Rechtsordnung zu übernehmen.³⁶ Es kam also für die Behandlung der Verträge der DDR der verfassungsrechtlichen Frage wesentliche Bedeutung zu, ob im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands sich diese Vereinigung prozedural im Wege der Inkorporation – also im Rahmen des freiwilligen Beitritts nach Art. 23 GG zu einer in ihrer Identität fortbestehenden Bundesrepublik Deutschland – oder im Wege der Fusion zweier gleichberechtigter Staaten zu einem neuen Staat unter Ausarbeitung einer neuen Verfassung für das vereinte Deutschland gemäß Art. 146 GG vollziehen würde.

III. Wiener Übereinkommen vom 23. August 1978 über die Staatennachfolge in bezug auf Verträge (WÜStV)

1. Aufgrund der Entstehungsgeschichte des Entwurfs des WÜStV ist bekannt, daß dieser das politische Ziel verfolgte, die neu entstandenen, dekolonialisierten Staaten nach der Theorie der "tabula rasa (clean slate)" jungfräulich, d.h. unbelastet von den völkerrechtlichen Verträgen der Mutterländer in die Unabhängigkeit zu entlassen.³⁷ Angesichts dieser eindeutigen Interessenlage sowie der gewollten Privilegierung der Nestaaten folgt der Entwurf sowohl dem Grundsatz der Diskontinuität (Art. 15 und 16) als auch der Kontinuität von Verträgen (Art. 31). Für den Fall der Vereinigung von zwei oder mehr Staaten zur

³⁵ Vietnam hat trotz langen Sträubens und erheblicher innenpolitischer Widerstände schließlich nachgegeben, da es dringend auf neue Kredite und die gute Zusammenarbeit mit diesen Ländern angewiesen war und günstige Umschuldungskonditionen aushandeln konnte. Mit der Bundesrepublik (Umschuldungsabkommen vom 15.08.1994) sowie den meisten westlichen Gläubigerländern – sogar mit den Vereinigten Staaten – konnten in der Zwischenzeit entsprechende Umschuldungsabkommen erfolgreich abgeschlossen werden, die auch die von der Republik Südvietnam eingegangenen Altschulden umfassen.

³⁶ *Castrén* (Fn. 10), S. 393, sowie *Silagi* (Fn. 11), S. 78 f., der in der Notifikation der fortbestehenden VN-Mitgliedschaft und das jeweils nach der Vereinigung angegebene Beitrittsdatum das wesentliche Indiz für eine Inkorporation sieht.

³⁷ *Verdross / Simma* (Fn. 15), § 979; *Gonçalves Pereira* (Fn. 7), S. 45 ff.

Bildung eines Nachfolgestaates als neues Völkerrechtssubjekt sieht Art. 31 WÜStV grundsätzlich die Fortgeltung der bisher geltenden Verträge der Altstaaten vor. Den Beitritt, d.h. das Aufgehen eines Staates in einen anderen, als Völkerrechtssubjekt fortbestehenden Staatsverbandes regelt das Wiener Übereinkommen nicht ausdrücklich. Allerdings ergibt sich aus den Materialien, daß auch für diesen Fall die grundsätzliche Fortgeltung von Verträgen des untergehenden Staates gelten soll.³⁸ Allerdings bleibt deren Fortgeltung grundsätzlich auf deren ursprünglichen Geltungsbereich beschränkt. Art. 31 WÜStV unterstellt also, daß es sowohl im Falle der Fusion als auch des Beitritts bei zwei getrennten Rechtsgebieten bleibt, so daß eine Verschmelzung nach dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen grundsätzlich keine Anwendung findet.³⁹ Diese Ansicht findet schon im Wortlaut des Art. 31 WÜStV keine hinreichende Stütze.⁴⁰ Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat bereits bei der Staatenkonferenz zur Erarbeitung des WÜStV auf die klaffende Lücke im Falle der Vereinigung von Staaten und das Problem widersprechender Vertragsverpflichtungen aufmerksam gemacht. Um den daraus erwachsenden Gefahren für die Rechtseinheit im Staatsverband entgegenzuwirken, wurde eine unvollkommene Resolution zur Abschwächung des Kontinuitätsprinzips verabschiedet. Nach dieser Resolution soll der Nachfolgestaat vielmehr mit den jeweiligen Vertragspartnern eine einverständliche Lösung auf der Grundlage von Konsultationen und Verhandlungen anstreben, um Vertragskonflikte auszuschließen.⁴¹

2. Nicht zuletzt wegen dieser undeutlichen Regelung in Art. 31 sowie der eindeutigen und überzogenen Privilegierung der Neustaten mußte dieser Kodifizierungsversuch scheitern. Obwohl für das Inkrafttreten des WÜStV lediglich 15 Ratifikationen oder Beitritte erforderlich sind, gibt es bis heute erst 14 Vertragsstaaten – darunter das ehemalige Jugoslawien sowie Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina als dessen Rechtsnachfolger.⁴² Die Bundesrepublik Deutschland hat wie die meisten westlichen Staaten den Entwurf des WÜStV nicht unterzeichnet und sieht in den wesentlichen Bestimmungen – insbesondere Art. 31 – des Übereinkommens wie die Mehrheit der Staaten, die gerade wegen vielfacher Abweichungen von der Staatenpraxis diesen Entwurf nicht unterzeichnet oder ratifiziert haben, auch kein Völkergewohnheitsrecht.⁴³

³⁸ ILC-Yearbook 1974 II-1 S. 259; vgl. auch *Hubert Beemelmans*, Die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge – Bemerkungen zur neuen Staatenpraxis, *Osteuroparecht* 40 (1994), S. 339-373 (S. 342).

³⁹ Vgl. Art. 31 Abs. 2 WÜStV sowie ILC-Yearbook, 1974 II 1 S. 209, 253, 259.

⁴⁰ *Herdegen* (Fn. 1), § 214 B I 2.

⁴¹ Resolution relating to incompatible treaty obligations and rights arising from a uniting of States (A/CONF. 80/25); vgl. *Treviranus* (Fn. 29), S. 271 N. 19; Text auch abgedruckt bei *Blumenwitz* (Fn. 10), Dokumente, S. 183.

⁴² Vgl. Series Multilateral Treaties (UN), Stand 31.12.1995, S. 848.

⁴³ Sehr kritisch dazu auch schon *Treviranus* (Fn. 10), S. 275: "Gewohnheitsrechtlich sind eigentlich außer dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen (Art. 15) nur die extremen Kontinuitäts-

3. Wie die meisten Staaten des sozialistischen Lagers hat allerdings auch die frühere DDR das in Art. 31 WÜStV niedergelegte Prinzip der Fortgeltung der völkerrechtlichen Verträge im Falle der Rechtsnachfolge anerkannt. Erst bei den späteren Konsultationen der Bundesregierung wurde bekannt, daß die DDR nach grundsätzlicher Überprüfung aller Verträge im Mai 1990 allen Vertragspartnern sogar ein *Aide-memoire* übergeben hatte, wonach die in der Anlage zu diesem übergebenen *Aide-memoire* genannten Verträge gemäß Art. 31 WÜStV nach ihrer Ansicht fortgalten.⁴⁴

IV. Die Staatennachfolge in Verträge in der Völkerrechtslehre

Die klassische Völkerrechtslehre hat versucht, die Frage der Behandlung der völkerrechtlichen Verträge im Falle der Staatennachfolge nach einheitlichen Grundsätzen zu beurteilen und zu lösen, ohne dabei im einzelnen je nach dem Typus der Nachfolge – nämlich Inkorporation, Annexion, Fusion oder Sezession, Dismembration – d.h. nach dem jeweiligen Sukzessionstatbestand zu differenzieren. Erst die aktuellen Sukzessionsfälle haben den Blick für eine systematischere und dogmatische Einordnung der einzelnen Nachfolgetatbestände erweitert und geschärft.⁴⁵

1. Die in erster Linie auf die positive Schule von Grotius⁴⁶ zurückgehende und bis in das 19. Jahrhundert vertretene Kontinuitätstheorie stützt sich im wesentlichen auf das Institut der erbrechtlichen Gesamtrechtsnachfolge und geht davon aus, daß bei einem Gebietswechsel grundsätzlich alle Rechte und Pflichten des Vorgängerstaates nach dem zugrundeliegenden Gedanken einer Universalsukzession auf den Nachfolgestaat übergehen.⁴⁷ Einleuchtend erscheint die praktische Überlegung, daß die mit dem Untergang des Staates

fälle – (Grenzverträge und andere radizierte treaties running with the land) auf der einen Seite, die Nichtfortgeltung von höchst persönlichen Verträgen, insbesondere bilateralen Verträgen politischer Natur auf der anderen Seite des Spektrums – allgemein anerkannt."

⁴⁴ In dem in deutsch und englisch abgefaßten *Aide-memoire* heißt es: "The unification of the two German States raises the question of the successor State continuing the treaties entered into by the German Democratic Republic. In line with valid international law, the German Democratic Republic is committed to the contractual obligations it has assumed and it seeks to ensure that the level of cooperation reached will not be hampered by succession to such treaties. In that regard, it is guided by the principle of the continuation in force of treaties, as set out in Article 31 of the Vienna Convention on succession of States in respect of treaties of 23 August 1978, a principle which in the view of the German Democratic Republic reflects existing customary law. The German Democratic Republic would request the partner State to transmit its legal position on the question of the succession of States and to set forth its interests as regards the continuation by the successor State of the treaties entered into with the German Democratic Republic."

⁴⁵ Vgl. dazu im einzelnen insbesondere die genannten aktuellen Untersuchungen von *Dörr* (Fn. 13) und *Silagi* (Fn. 13).

⁴⁶ *Castrén* (Fn. 10), S. 398; *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 22.

⁴⁷ Dazu im einzelnen *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II, S. 8 ff.; *Castrén* (Fn. 10), S. 389 ff.

sowie territorialen Veränderungen anderer Art oft verbundene Störung der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht über das Maß des Unvermeidlichen hinaus verschärft werden darf.⁴⁸ Mit der fortschreitenden Verflechtung und Intensivierung der internationalen Beziehungen in der Welt verstärkt sich das Bedürfnis nach Kontinuität und wächst die Gefahr, daß sich eine Unterbrechung der bestehenden Verhältnisse über den Kreis der unmittelbar beteiligten Staaten hinaus für die internationale Gemeinschaft im ganzen nachteilig auswirken könnte.

2. Nach der Diskontinuitätstheorie übt der Gebietsnachfolger ausschließlich die auf seinem eigenen Willen beruhende Souveränität aus und ist nicht an die Souveränitätsbeschränkungen des Gebietsvorgängers gebunden.⁴⁹ Das Völkervertragsrecht ist bis in die Gegenwart von der Regel beherrscht, daß Verträge Rechte und Pflichten nur für die am Vertrage unmittelbar beteiligten Parteien begründen. Ein mit dem Rechtsvorgänger geschlossener Vertrag aber ist für den Nachfolgestaat eine "*res inter alios acta*".⁵⁰ Die Übernahme etwaiger vertraglicher Rechte und Pflichten hängt nach dieser Auffassung somit von der freien Willensentscheidung des Nachfolgestaates ab und erfolgt in der Regel durch einen besonderen Rechtsakt. Im Ergebnis findet also keine automatische Staatennachfolge statt. Mit der Beendigung der politischen Existenz des Vorgängers erlöschen in der Regel auch die von diesem abgeschlossenen Verträge.⁵¹

3. Die traditionelle und auch heute wohl herrschende Lehre versucht, zwischen den allzu rigiden Grundsätzen der Kontinuität einerseits sowie der Diskontinuität aller Verträge andererseits eine vermittelnde Haltung einzunehmen.⁵² Aufgrund einer Analyse der wenigen Fälle der bisherigen Staatenpraxis kommt diese induktive Methode⁵³ zu dem Ergebnis, daß je nach Abwägung der Interessenlage und Zumutbarkeit für alle Beteiligten nach jeweils einheitlich zu beurteilenden Fallkategorien zu entscheiden ist. Im Ergebnis findet dann nur eine auf einzelne Vertragskategorien (gegenständlich) beschränkte Staatennach-

⁴⁸ Nach *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II, S. 3 hat "... the transfer of territory ... for its object the minimizing of the effects of this change."

⁴⁹ *Castrén* (Fn. 10), S. 397.

⁵⁰ *Castrén* (Fn. 10), S. 430; vgl. auch Art. 34 WÜRV, der diesen gewohnheitsrechtlichen Grundsatz für das Völkervertragsrecht kodifiziert hat; Art. 73 WÜRV stellt im übrigen ausdrücklich fest, daß dieses Übereinkommen Fälle der Staatennachfolge unberührt läßt.

⁵¹ Als Hauptvertreter dieser sogenannten negativen Schule gelten *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1914, S. 271 ff.; *A. Cavagliari*, La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico, Archivio Giuridico, 3. serie, Vol. 13, 1910, S. 297 ff.; *ders.*, RC 1929, S. 378 ff.; *Keith* (Fn. 10), S. 17 ff.; siehe auch *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 22 mit weiteren Nachweisen.

⁵² Diese Haltung wird insbesondere vertreten von *Castrén* (Fn. 10), S. 389, *S. Guggenheim*, Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel (Staatenukzession), 1925, *E. Menzel*, Staatenukzession, in *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 306 ff, mit weiteren Nachweisen bei *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 22.

⁵³ *Castrén* (Fn. 10), S. 401.

folge in bestimmten Bereichen und nur unter bestimmten Voraussetzungen statt (partielle bzw. reelle Sukzession oder auch Spezialsukzession).⁵⁴ Bereits Lauterpacht fand hierfür die klassische Formulierung:

"When a State merges voluntarily into another State ... or when a State is subjugated by another State, the latter remains one and the same international Person and the former becomes totally extinct as an international Person ... No succession takes place, therefore, with the regard to rights and duties of the extinct State arising either from the character of the latter as an international Person or from its purely political treaties".⁵⁵

Er folgerte daraus weiter, daß auch Handelsverträge, Auslieferungsverträge⁵⁶ und andere Verträge in gleicher Weise erlöschen, "because such treaties although they are non political in a sense, possess some prominent political features". Lediglich eine besondere Kategorie der sog. "localized treaties running with the land" sollte vom Grundsatz des Erlöschens ausgenommen bleiben.⁵⁷ Da Grenzverträge mit ihrem Vollzug unwiderruflich neue Staatsgrenzen festlegen, finde im Grundsatz keine Rechtsnachfolge in diese Grenzverträge selbst, sondern in den durch die Verträge herbeigeführten Zustand statt.⁵⁸ Der bereits von der traditionellen Völkerrechtslehre entwickelte Grundgedanke der Fortgeltung von Grenzregelungen und sonstigen Gebietsregelungen wird auch durch den Wortlaut des WÜStV bestätigt, da gemäß Art. 11 Buchstabe b) WÜStV in jedem Sukzessionsfall – also auch bei der Entstehung von neuen Staaten – diese Grenzregime fortgelten sollen.⁵⁹ Des weiteren

⁵⁴ Der Grundsatz der weitergeltenden territorialbezogenen Verträge und der daraus hergeleitete Begriff der "succession réelle" ist erstmals von dem populären Autor des damaligen Völkerrechts, dem Schweizer *Émeric de Vattel*, in seinem Grundriß des Völkerrechts von 1758 herausgearbeitet worden.

⁵⁵ *L. Oppenheim / H. Lauterpacht*, International Law, Vol. 1, 8. Aufl. 1955, S. 158 § 82.

⁵⁶ Zustimmend für letztere auch *T. Eitel*, Deutsche Einigungsbemühungen und das Souveränitätsproblem, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes am 30. April 1990, Nr. 207 S. 14, für Lieferverträge allerdings zweifelnd und wohl von der Tendenz ihrer Fortgeltung ausgehend, insbesondere, wenn der im größeren Ganzen aufgehende Vertragspartner für eine Übergangszeit jedenfalls noch unterscheidbar bleibe. Anderer Ansicht *Castrén* (Fn. 10), S. 435 hinsichtlich der Handelsverträge: "... cette question doit être réglée par des négociations ..."

⁵⁷ Dazu im einzelnen *Treviranus* (Fn. 16), S. 257 (radizierte Verträge); *Castrén* (Fn. 10), S. 432 (traités dits d'ordre territorial); *I.A. Shearer*, La Succession aux traités non localisés, *Revue Générale de Droit International Public* (RGDIP) 1964, S. 5-59; *ders.*, Recent Problems of State Succession in Relation to New States, *RdC* 139 (1972 II), S. 95 ff. (traités localisés); *Wittkowski* (Fn. 16), S. 142 ff.; *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 32 ff., der dem Grundsatz der Fortgeltung jedenfalls nicht hochpolitischer radizierter Verträge sogar gewohnheitsrechtliche Geltung zuspricht.

⁵⁸ *Castrén* (Fn. 10), S. 437; *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 33 N. 78 unter Berufung auf *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II: International Relations, S. 273 sowie *Beemelmans* (Fn. 38), S. 349.

⁵⁹ Vgl. *J.A. Frowein, J. Isensee, Chr. Tomuschat, A. Randelzhofer*, Deutschlands aktuelle Verfassungslage, Berichte und Diskussionen auf der Sondertagung der Vereinigung der Deutschen

spricht sich eine vorherrschende Meinung⁶⁰ dafür aus, daß hochpolitische oder höchstpersönliche Verträge, wie z.B. bei Mitgliedschaften in internationalen Organisationen, bei denen also schon den Partnern die Fortsetzung mit deren Rechtsnachfolger nicht zugemutet werden kann,⁶¹ bei Staatsukzession und Änderung der Gebietshoheit untergehen. Zwischen diesen extremen Fallgruppen der radizierten Verträge, für deren gebietsbezogene Fortgeltung eine Vermutung spricht, sowie den höchstpersönlichen bzw. politischen Verträgen, bei denen die ideologische Staatszielbestimmung des Staates ausschlaggebend war und daher dem Rechtsnachfolger deren Fortsetzung nicht zugemutet werden kann, liegt das breite Feld der weniger politischen bzw. rein technischen Übereinkünfte sowie wirtschaftlichen Lieferverträge.

Unter dem Eindruck der in Deutschland am Vorabend der Vereinigung neu belebten rechtlichen Diskussion, insbesondere auf der Sondertagung der Staatsrechtslehrer in Berlin im April 1990 hat der Völkerrechtsberater im Auswärtigen Amt schon vor Beginn der Verhandlungen über die Absicherung der inneren und äußeren Aspekte der Herstellung der Einheit Deutschlands auf den "Einbruch des politischen Druckes in eine Verhandlungssituation" vorausschauend hingewiesen und die bevorstehenden schwierigen Verhandlungen angesprochen, die von deutscher Seite mit äußerster Behutsamkeit geführt werden müßten, um in Wahrnehmung ihrer Rechte mit dem Einigungsprozeß nicht das Umfeld zu stören.⁶² Dabei spielten weniger rechtliche Argumente als politische⁶³ und ökonomische Erwägungen eine Rolle, die gegenüber den DDR-Vertragspartnern jedenfalls wohl im Rahmen des Vertrauenschutzes Berücksichtigung finden müßten.

Staatsrechtslehrer in Berlin am 27. April 1990 in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrl) Heft 49 (nachfolgend zitiert: Verfasser, Verfassungslage ...), also hier *Frowein*, Verfassungslage ..., S. 37, Leitsatz 6.5: "Verträge der DDR bleiben anwendbar, wenn es sich um territorialbezogene, sogenannte radizierte Verträge handelt."

⁶⁰ Grundlegend *O'Connell* (Fn. 14), Vol.II: S. 28 ff. mit Nachweisen zur Staatenpraxis; *Oppenheim / Lauterpracht* (Fn. 55), S. 158, *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 24 ff (27); anderer Ansicht *Castrén* (Fn. 10), S. 431 sowie *Beemelmans*, S. 343 und N. 11, der die bildhaften Begriffe der politischen oder persönlichen Verträge als klare Abgrenzungen für unterschiedliche Rechtsfolgen nicht anerkennt.

⁶¹ *Eitel* (Fn. 56), S. 14; *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 31; *Frowein*, Die Verfassungslage ... S. 37, Leitsatz 6.6.

⁶² *Eitel* (Fn. 56), S. 15 ff. unter Berufung auf *Fiedler*; ähnlich auch schon *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II S. 24: "It must be recognized that international law is an adjunct of diplomacy. Its rules develop so that diplomacy can be facilitated, and diplomatic obstacles removed."

⁶³ *Castrén* (Fn. 10), S. 388 unterstreicht die Bedeutung politischer Überlegungen (*considérations politiques*): "Il peut être dans l'intérêt de l'État successeur de ne pas bouleverser les conditions et les rapports juridiques existants plus qu'il n'est nécessaire, et il est également sage et opportun de tenir compte, dans une certaine mesure, des intérêts d'autres États" ... S. 437 "... et l'attitude favorable des États devant être attribuée à des raisons d'opportunité et non à une obligation juridique".

B. Die Erstreckung der Verträge der Bundesrepublik Deutschland auf das Beitrittsgebiet gemäß Art. 11 Einigungsvertrag

Nach Inkrafttreten des Staatsvertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit Wirkung vom 1. Juli 1990 hat die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ihre Absicht erklärt, gemäß Art. 23 GG der Bundesrepublik Deutschland beizutreten, die Modalitäten aber zuvor vertraglich zu regeln. Am 6. Juli 1990 sind darüber deutsch-deutsche Verhandlungen aufgenommen worden, deren Ergebnis der Einigungsvertrag ist. Er bildet die Grundlage für die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums und die "Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse" im vereinten Deutschland.⁶⁴ Das Grundgesetz sowie das übrige Bundesrecht wurden gemäß Art. 3 bis 10 EV mit der Herstellung der Einheit Deutschlands auf das Beitrittsgebiet übergeleitet.⁶⁵ Entscheidend für diese Regelung war die Überlegung, daß – auch im Interesse des wirtschaftlichen Aufbaus – möglichst rasch und umfassend Rechtseinheit und damit Rechtsklarheit geschaffen werden sollte. Mit dem Wirksamwerden des Beitritts gemäß Art. 23 GG am 3. Oktober 1990 fand die staatliche Teilung Deutschlands ihr Ende.⁶⁶ Da die Deutsche Demokratische Republik mit dem Beitritt als selbständiges Völkerrechtssubjekt unterging, waren in dem Einigungsvertrag auch Regelungen in Bezug auf völkerrechtliche Verträge und internationale Verpflichtungen zu treffen. Für die Verträge der Bundesrepublik Deutschland geht zunächst Art. 11 EV aufgrund der fortgesetzten Identität und Kontinuität der Bundesrepublik Deutschland von deren Fortgeltung und Ausdehnung (mit Ausnahme gewisser z.B. militärischer Verträge) auf das Beitrittsgebiet nach dem völkerrechtlichen Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen aus.⁶⁷

⁶⁴ Vgl. so noch Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs.11/7760, S. 356, während der 1994 neugefaßte Art. 72 Abs. 2 GG allerdings richtiger von "gleichwertigen Lebensverhältnissen" spricht.

⁶⁵ Vgl. auch *F. Sturm, L'impact du Traité d'unification sur le droit privé de l'Allemagne unie*, Journal du Droit International 118 (1991) S. 7-26 (26).

⁶⁶ Im Zusammenhang mit der staatlichen Einigung wurden das Grundgesetz in Bezug auf die Präambel sowie Art. 23 und Art. 146 geändert, um auch verfassungsrechtlich klarzustellen, daß die jetzt bestehenden Grenzen endgültig sind. Mit der Teilung Deutschlands war auch die Teilung Europas überwunden. Der Deutsche Bundestag und die Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik haben am 21. Juli 1990 gleichlautende Entschlüsse zur deutsch-polnischen Grenze verabschiedet, die Grundlage für den Abschluß des Zwei-Plus-Vier-Vertrages vom 12.9.1990 sowie des deutsch-polnischen Grenzbestätigungsvertrages vom 14.11.1990 waren (BGBl. 1991 II, 1328).

⁶⁷ Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs. 11/7760, S. 362, siehe auch Art. 29 WÜRV. Man ging also vom Bestehen eines entsprechenden Völker gewohnheitsrechtssatzes aus, auf den lediglich verwiesen wurde.

Art. 11 EV lautet:

"Die Vertragsparteien gehen davon aus, daß völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei angehört, einschließlich solcher Verträge, die Mitgliedschaften in internationalen Organisationen oder Institutionen begründen, ihre Gültigkeit behalten und die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen sich mit Ausnahme der in Anlage I genannten Verträge auch auf das in Artikel 3 genannte Gebiet beziehen. Soweit im Einzelfall Anpassungen erforderlich werden, wird sich die gesamtdeutsche Regierung mit den jeweiligen Vertragspartnern ins Benehmen setzen."

Wie weit der Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen auch auf den Gebietserwerb in der Größe der ehemaligen DDR angewandt werden konnte, war zum Zeitpunkt der Herstellung der Einheit Deutschlands nicht voraussehbar, da dieser Grundsatz in der bisherigen Staatenpraxis nur im Falle von Zessionen kleinerer Gebietsteile praktiziert worden war.⁶⁸ Dieser Grundsatz wurde jedoch von allen DDR-Vertragspartnern nicht in Frage gestellt, so daß das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen auch für den Fall einer erheblichen Gebietsvergrößerung durch den Präzedenzfall DDR⁶⁹ als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anerkannt und verankert wurde.⁷⁰ Mit der staatlichen Vereinigung galt auch das primäre und sekundäre Recht der Europäischen Gemeinschaften unmittelbar im Beitrittsgebiet mit Wirkung vom 3.10.1990.⁷¹ Der Europäische Rat hatte bereits auf seiner Sondertagung in Dublin am 28.4.1990 festgestellt, daß die Eingliederung der DDR in die EG ohne Änderung der Gründungsverträge erfolgen werde.⁷² Die automatische Erstreckung der EG-

⁶⁸ Siehe die jeweils mit unterschiedlicher Argumentation geäußerten Befürchtungen: z.B. *Frowein / Isensee / Randelzhofer*, VVDStL 1990 (Vol. 49), S. 26, 47, 110. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß der Präzedenzfall Vietnams in der Literatur bisher offensichtlich nicht behandelt worden ist, wohl weil zu wenig über die näheren Umstände der Vereinigung Vietnams bekannt geworden ist.

⁶⁹ *E. Klein*, Verfassungslage, S. 133, mit starken Zweifeln, da "... wir in der Geschichte im Grunde keinen entsprechenden Präzedenzfall haben."

⁷⁰ Die Niederlande lehnten als einziger Staat die automatische Erstreckung der Verträge kraft Völkerrechts ab und erklärten ihre Zustimmung für erforderlich. Angepaßt wurden aber nur zwei Verträge gemäß Protokoll v. 25.1.1994, Tractadenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 7 (1994) Nr. 81, S. 1-45.

⁷¹ Vgl. dazu im einzelnen auch EWG-VO Nr. 2684/90 des Rates vom 17. September 1990 ABl. Nr. L 263 vom 26.09.1990 S.1 ff. "über die vorläufigen Maßnahmen, die nach der deutschen Eingang vor Erlaß der vom Rat entweder in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament oder nach dessen Anhörung zu treffenden Übergangsmaßnahmen anwendbar sind" sowie die deutschen Überleitungsverordnungen vom 28.09.1990 (BGBI. 1990 I, S. 2117) und 18.12.1990 (BGBI. 1990 I, S. 2915).

⁷² Bulletin Nr. 41 v. 4.5.1990, B 401; das Europäische Parlament begrüßte diese Auffassung in seiner Entschließung v. 17.5.1990, die Kommission im Rahmen der dem Rat am 21.8.1990 unterbreiteten Vorschläge von Übergangsmaßnahmen bei der Eingliederung des Gebiets der DDR in die EG, vgl. BR-Drs. 580/1990.

Verträge auf das Beitrittsgebiet war nicht selbstverständlich, wie sich auch aus der frühen gegenteiligen Stellungnahme der Kommission zur Vorbereitung auf den EG-Sonderrat in Dublin ergibt.⁷³ Mit dieser automatischen Erstreckung der Verträge der Bundesrepublik Deutschland, aber auch des gesamten Europäischen Rechts auf die neuen Bundesländer waren Konflikte hinsichtlich einer möglichen Fortgeltung insbesondere der DDR-Handelsabkommen, aber auch der kollisionsrechtlichen Rechtshilfeabkommen mit entsprechenden europäischen Übereinkommen vorgezeichnet.⁷⁴ Andererseits ergab sich im Rahmen der Konsultationen das schlagkräftige Argument gerade im Hinblick auf das in den neuen Bundesländern einheitlich geltende deutsche sowie europäische Recht, Vertragskonflikte mit widersprechenden weitergeltenden DDR-Verträgen durch Einvernehmen über das Erlöschen der DDR-Verträge mit Herstellung der Einheit Deutschlands von vornherein zu vermeiden.

C. Die Behandlung der DDR-Verträge

Weit weniger klar ist die Regelung hinsichtlich der DDR-Verträge. Nach Art. 12 Abs. 1 EV tritt die Bundesrepublik Deutschland weder automatisch in die Verträge ein, noch erlöschen sie.⁷⁵ Die DDR war naturgemäß aufgrund ihres auf die Partnerstaaten im RGW ausgerichteten Wirtschaftssystems und des engen Vertragsgeflechts wie die Sowjetunion aus wirtschaftlichen, aber auch aus politischen Gründen an der Fortgeltung der von ihr abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge interessiert. In Unkenntnis der Zahl und des Inhalts dieser Verträge konnte sich die Bundesrepublik auch aufgrund ihres unterschiedlichen marktwirtschaftlichen Systems (nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion auch in den neuen Bundesländern bereits ab 1. Juli 1990) sowie mit Rücksicht auf ihre eigenen Vertragsverpflichtungen – auch gegenüber der EG – im Einigungsvertrag

⁷³ Vgl. Communication de la Commission en vue de la réunion spéciale du Conseil européen de Dublin le 28 avril 1990, La Communauté et l'unification allemande, Bulletin des Communautés européennes supplément 4/90 S. 50: "La Commission rejette l'application de l'aspect dit négatif du régime susmentionné des mutations territoriales qui pourrait conduire à l'extinction automatique de tous les traités conclus par la République démocratique allemande avec des États tiers. La Communauté est liée par le principe juridique de la continuité des droits et obligations découlant des traités."

⁷⁴ Z.B. EG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EUGVÜ) vom 27.9.1968. Lediglich die Doppelbesteuerungsabkommen wurden erst mit Wirkung zum 1. Januar 1991 auf das Beitrittsgebiet erstreckt, da das Steuerrecht der Bundesrepublik Deutschland erst mit diesem Zeitpunkt auf das gesamte Hoheitsgebiet Anwendung findet (Anlage I KaS. 4 Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 14 Absatz 1 EV).

⁷⁵ Vgl. Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs. 11/7760, S. 355 (362).

hierzu nicht weiter inhaltlich binden, als dies in der sehr flexiblen⁷⁶ Regelung des Art. 12 EV sowie des dort erneut bestätigten Vertrauensschutzes zum Ausdruck kommt.⁷⁷

I. Der Regelungscharakter des Artikel 12 EV

Vielmehr beschreibt Art. 12 Abs. 1 EV Grundsätze und Verfahren, nach denen Verträge der Deutschen Demokratischen Republik mit den DDR-Vertragspartnern zu erörtern sind.

Art. 12 EV lautet:

- "(1) Die Vertragsparteien sind sich einig, daß die völkerrechtlichen Verträge der Deutschen Demokratischen Republik im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, der Interessenlage der beteiligten Staaten und der vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sowie nach den Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung und unter Beachtung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften mit den Vertragspartnern der Deutschen Demokratischen Republik zu erörtern sind, um ihre Fortgeltung, Anpassung oder ihr Erlöschchen zu regeln beziehungsweise festzustellen.
- (2) Das vereinte Deutschland legt seine Haltung zum Übergang völkerrechtlicher Verträge der Deutschen Demokratischen Republik nach Konsultationen mit den jeweiligen Vertragspartnern und mit den Europäischen Gemeinschaften, soweit deren Zuständigkeiten berührt sind, fest.
- (3) Beabsichtigt das vereinte Deutschland, in internationale Organisationen oder in sonstige mehrseitige Verträge einzutreten, denen die Deutsche Demokratische Republik, nicht aber die Bundesrepublik Deutschland angehört, so wird Einvernehmen mit den jeweiligen Vertragspartnern und mit den Europäischen Gemeinschaften, soweit deren Zuständigkeiten berührt sind, hergestellt."

⁷⁶ U. Fastenrath, *Die Regelungen für die Staatennachfolge bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, Verfassung und Recht in Übersee* 25 (1992), S. 67-83 (72).

⁷⁷ Der Vertrauensschutz für die außenwirtschaftlichen Beziehungen der DDR war bereits in Art. 13 Abs. 2 des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 verankert: "(2) Die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere bestehende vertragliche Verpflichtungen gegenüber den Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe genießen Vertrauensschutz. Sie werden unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der Wirtschafts- und Währungsunion und der Interessen aller Beteiligten fortentwickelt sowie unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze ausgebaut. Soweit erforderlich, werden bestehende vertragliche Verpflichtungen von der Deutschen Demokratischen Republik im Einvernehmen mit ihren Vertragspartnern an diese Gegebenheiten angepaßt. (3) Zur Vertretung der außenwirtschaftlichen Interessen arbeiten die Vertragsparteien unter Beachtung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften eng zusammen."

Der Grundgedanke von begleitenden Konsultationen im Falle der Vertragsbeendigung findet sich bereits im Völkervertragsrecht in Art. 54 Buchstabe b) WÜRV, der die Beendigung eines Vertrages jederzeit durch Einvernehmen zwischen allen Vertragsparteien nach Konsultierung der anderen Vertragsstaaten zuläßt.⁷⁸ Konsultationen entsprechen mehr der Auffassung vom kooperativen Völkerrecht und sind von der deutschen Völkerrechtslehre im Hinblick auf die Herbeiführung der Rechtseinheit im Zuge der deutschen Einheit nachhaltig unterstützt worden.⁷⁹ Die befriedigende Regelung der Übernahme aller Pflichten aus den DDR-Verträgen war insbesondere von der Sowjetunion im Rahmen der Zwei-Plus-Vier-Gespräche zu einer der Bedingungen für die Zustimmung des Obersten Sowjets zur Herstellung der Einheit Deutschlands gemacht worden. Zur Absicherung der äußereren Aspekte der Herstellung der Einheit Deutschlands zitierten die beiden deutschen Außenminister Genscher und de Maizière in einem begleitenden Brief vom 12. September 1990⁸⁰ zum Zwei-Plus-Vier-Vertrag⁸¹ in Ziff. 4 auch Art. 12 EV Abs. 1 und 2. Die Abs. 1 und 2 des Art. 12 EV waren ebenfalls Gegenstand eines Briefwechsels zwischen den Außenministern Genscher und Schewardnadse⁸² anlässlich der Unterzeichnung des deutsch-sowjeti-

⁷⁸ Bei der Formulierung des Art. 12 EV hat sicherlich auch der auf deutsche Initiative eingebrachte Resolutionstext zur Vermeidung von Vertragskonflikten auf der Wiener Staatenkonferenz Pate gestanden. Vgl. Resolutionstext in 17 ILM (1978), S. 1488 ff. (1517; UN Doc. A/CONF. 80/25).

⁷⁹ *Frowein*, Verfassungslage ..., S. 30, regte sogar an, im Einigungsvertrag "die grundsätzliche Bereitschaft zur Weiterführung aller Verträge, die sich ihrem Inhalt nach dazu eignen, festzulegen." Anderer Ansicht wohl *Doehring*, S. 131; *Chr. Tomuschat*, A Germany united within the European Community, Common Market Law Review 1990, S. 415 (421).

⁸⁰ Über die Verfassungsmäßigkeit dieses Briefes ist in der Bundesrepublik Deutschland nachträglich im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der «Gemeinsamen Erklärung vom 15. Juni 1990 zur Regelung offener Vermögensfragen» (BGBl. 1990 II, S. 1237, Anl. III) eine heftige Auseinandersetzung entstanden. Im BVerfG-Urteil vom 23. April 1991 in NJW 1991, S. 1597 (1601) wurde höchststrichterlich festgestellt, daß: "Die Bundesregierung nach ihrer pflichtgemäßen Einschätzung auf diese Bedingung eingehen mußte, um die Einheit Deutschlands zu erreichen." Abgedr. bei *Blumenwitz* (Fn. 29), Dok. II 2, S. 201; vgl. hierzu auch Dokumentation der Bundesregierung, Pressemitteilung BPA Nr. 327/1994 vom 2.9.1994 sowie *Schäuble* (Fn. 2), S. 255.

⁸¹ "Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik, Frankreich, der Sowjetunion, Großbritannien und den Vereinigten Staaten" (BGBl. 1990 II, S. 1317; Bulletin Nr. 109 v. 14.9.1990, S. 1153 ff. Beim Zwei-Plus-Vier-Treffen auf hoher Beamtenebene vom 4.-7. September 1990 in Berlin setzte die Bundesregierung den von ihr vertretenen Standpunkt durch, daß die in dem Brief genannten Fragen nicht in das Vertragswerk hinsichtlich der abschließenden Regelung gehörten, da die Entscheidung über diese Fragen dem vereinten Deutschland vorbehalten sei. Vgl. auch *Julij Kwizinskij*, Sowjetischer Botschafter in Bonn und Moskaus Unterhändler bei den Zwei-Plus-Vier-Gesprächen, FAZ v. 12.9.1994, Die Besetzungsmaßnahmen 1945-1949 sind unumkehrbar, sowie kürzlich von *Juri Dawydow*, Rußland und die Erweiterung der NATO, in FAZ vom 20.04.1995 bestätigt: "Rußland könnte sich mit dem NATO-Beitritt von vier Ländern Mittel- und Osteuropas einverstanden erklären, sofern der Westen eine Reihe von Bedingungen erfüllt, wie das bei der Vereinigung Deutschlands geschehen ist."

⁸² Der sowjetische Antwortbrief enthält allerdings die vom deutschen Ausgangsbrief nicht gedeckte zusätzliche Passage: "Die Sowjetunion nimmt das von der Regierung der DDR und der Bundesrepublik Deutschland erzielte Einvernehmen ... zur Kenntnis, in Übereinstimmung mit dem die

schen Kooperationsvertrages,⁸³ mit dem die Durchführung der baldigen Konsultationen und deren Abschluß innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieses Vertrages vereinbart wurde. Art. 12 EV war somit eine nicht nur rechtlich, sondern auch politisch wichtige Regelung bei der Herstellung der Einheit Deutschlands. Zur Absicherung der äußerer Aspekte der Einigung legte die Bundesregierung von Anfang an großen Wert auf eine abgestimmte, möglichst einvernehmliche Regelung mit allen Vertragspartnern der DDR. Daher wurde der Wortlaut der Art. 11 und 12 EV sämtlichen Staaten, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhielt, noch vor der Herstellung der Einheit Deutschlands notifiziert und zugleich das Angebot unterbreitet, gemäß diesen Bestimmungen Konsultationen über die Behandlung der DDR-Verträge durchzuführen. Mit diesem einseitigen, widerspruchslos hingenommenen Versprechen hatte die Bundesrepublik Deutschland gegenüber allen DDR-Vertragspartnern zugleich die völkerrechtliche Selbst-Verpflichtung übernommen, nicht einseitig, d.h. ohne vorherige Konsultationen, über das Schicksal der DDR-Verträge zu entscheiden.⁸⁴ Auch mit der Notifizierung der Art. 11 und 12 EV hatte sich die Bundesrepublik gegenüber den Vertragspartnern der DDR lediglich verpflichtet, Konsultationen aufzunehmen.⁸⁵ Am 3.10.1990 wurden gleichfalls der VN-Generalsekretär, die VN-Sonderorganisationen sowie alle Organisationen und Depositare mehrseitiger Verträge davon unterrichtet, daß die DDR der Bundesrepublik Deutschland beigetreten sei und die Bundesrepublik in Zukunft unter dem Namen «Deutschland» auftreten werde.⁸⁶ Artikel 12

bilateralen Verträge oder Abkommen zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Deutschen Demokratischen Republik einseitig, das heißt ohne vorherige Konsultationen, nicht gekündigt bzw. revidiert werden.“ Vgl. *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 218.

- 83 "Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technik vom 9. November 1990 (BGBl. 1991 S. 799).
- 84 Insbesondere *Wittkowski* (Fn. 16), S. 287 ff. und *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 109 ff. haben die "Bindungswirkung" und Rechtsnatur des Zitats von Art. 12 EV im begleitenden Brief zum 2+4-Vertrag gegenüber Drittstaaten untersucht, auf die es angesichts der offiziellen Notifizierung durch die Bundesregierung aber letzten Endes gar nicht ankam.
- 85 Bewußt und mit Bedacht war der Begriff Konsultationen gewählt worden, vgl. dazu auch *Beemelmans* (Fn. 38), S. 345 N. 21 sowie S. 345 N. 17 gegen *Fastenrath* (Fn. 76), S. 72, der den Vertragsparteien einen Anspruch auf "Verhandlungen" über alle diese Optionen gibt und im übrigen dafür eintritt, daß auch bei der Festlegung der Haltung zum Übergang der Verträge gemäß Art. 12 Abs. 2 EV dem vereinten Deutschland "keine Letzentscheidung über das Schicksal der Verträge" zustehe. Vgl. dazu auch *Frowein*, Verfassungslage ..., S. 29 und 37, Leitsatz 6.7 (6.9): "Bei Verträgen, die wirtschaftliche Leistungen der DDR betreffen, besteht zumindest eine Verhandlungspflicht zur Weiterführung oder schonenden Ablösung derartiger Pflichten."
- 86 Aufgrund dieser Notifizierung haben Depositare mehrseitiger Verträge (VN, ILO u.a.) in Fußnoten ihrer amtlichen Veröffentlichungen auf die geänderte Rechtslage nach Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 hingewiesen, so daß eine Bekanntmachung über das Erlöschen der Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen im deutschen Bundesgesetzblatt sich erübrigte. Vgl. *Multilateral Treaties deposited with the Secretary General, Status as of 31 December 1993, ST/LEG SER: E/12 Chapter I.2, S. 9 N. 13 S. 6 «Germany»*, S. 819, 824 N. 3 et 4.

Abs. 3 EV behandelt Fälle, in denen zwar die Deutsche Demokratische Republik internationalen Organisationen oder mehrseitigen Verträgen angehört, nicht aber die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung ging von der grundsätzlichen Regel aus, daß die Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen oder sonstigen mehrseitigen Verträgen aufgrund des Untergangs der DDR als Völkerrechtssubjekt bereits mit der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 erloschen ist und die Bundesrepublik Deutschland nicht in eine Mitgliedschaft der Deutschen Demokratischen Republik einrückt, soweit sie nicht selbst Mitglied der internationalen Organisation war.⁸⁷ Das vereinigte Deutschland ist nach dieser Bestimmung lediglich zwei multilateralen Abkommen beigetreten.⁸⁸

Soweit die DDR versucht hat, vor dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 sich aus bestehenden Vertragsverhältnissen, wie z.B. aus dem Warschauer Pakt und dem RGW, zu lösen, gehören diese Fragen rechtstechnisch nicht zum Thema der StaatenNachfolge, da die souveräne DDR bis zum 3. Oktober 1990 noch als Vertragspartner an ihre Verträge gebunden war.⁸⁹ Eine andere Frage ist allerdings, inwieweit sich die DDR aufgrund der allgemeinen Vertragsrechtsregeln aus ihren vertraglichen Verpflichtungen lösen konnte. Zu Beginn des Einigungsprozesses hatte sich die DDR bei der Auflösung sensitiver Verträge noch auf die Kündigungsregeln berufen.⁹⁰ Der Austritt aus dem Warschauer Pakt erfolgte am 24. September 1990.⁹¹ Noch am 29. September 1990 – es ist wohl zufällige Koinzidenz, daß an diesem Tage auch der Einigungsvertrag für die DDR Rechtskraft erlangte, aber erst mit dem 3. Oktober 1990 mit dem Beitritt voll wirksam wurde – wies der inzwischen umbenannte Minister für Abrüstung und Verteidigung die DDR-Vertretungen in den Warschauer-Pakt-Staaten telegraphisch an, alle völkerrechtlichen Verträge seines Ressorts mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 gemäß Art. 62 Ziff. 1 Buchstabe a und b WÜRV wegen "grundsätzlicher Veränderung der Umstände für beendet zu erklären".⁹² Interessant ist vor

⁸⁷ Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs. 11/7760 S. 362.

⁸⁸ Und zwar dem "Abkommen vom 15. November 1971 über die Schaffung des internationalen Systems und der Organisation für kosmische Fernmeldeverbindungen (Intersputnik)" (GBl. DDR 1972 I, S. 115) sowie dem trilateralen Regierungsabkommen zwischen der DDR, Polen und der Sowjetunion über gemeinsame Erdölexplorationen in der Ostsee (PETROBALTIC).

⁸⁹ *Beemelmans* (Fn. 38), S. 345, will auch (oder nur?) der DDR das Recht gemäß Art. 12 Abs. 1 EV einräumen, da er in Art. 12 Abs. 1 und 2 EV ein zweistufiges Verfahren sieht.

⁹⁰ Z.B. Schreiben des Ministerrats der DDR vom 16. März 1990 an AM Fischer zur Kündigung der internationalen Vereinbarungen des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit.

⁹¹ Gemäß Protokoll vom 24.9.1990 abgedruckt bei *Papenfuß* (Fn. 9), Dokumentation: Anlage 2. Interessanterweise stützte die DDR sich bei den vorbereitenden diplomatischen Konsultationen zum Austritt hier auf Art. 54 Buchstabe b) WÜRV.

⁹² "... mitzuteilen, daß mit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 alle bisher durch das Ministerium für Nationale

allem, daß sich die DDR zwar auf das Völkervertragsrecht beruft, die Änderung der tatsächlichen Umstände selbst aber mit ihrem Beitritt, d.h. mit dem Sukzessionsfall, begründet.⁹³ Bereits mit Beschuß vom 5. September 1990 hatte der Ministerrat der DDR ebenfalls Weisung erteilt, alle Handels- und Zahlungsabkommen der DDR mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 auf der Grundlage des Art. 62 WÜRV für beendet zu erklären, da mit dem Beitritt der DDR die Fragen des Außenhandels und der Handelpolitik in die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft übergehen und damit für eine Fortführung dieser Abkommen nach Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 keine Grundlage mehr besteht. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, daß die Sowjetunion seinerzeit mit der einvernehmlichen Beendigung der Mitgliedschaft der DDR im RGW, die die DDR wie auch ihren Austritt aus dem Warschauer Pakt auf Art. 54 WÜRV zu stützen versuchte, sich ausdrücklich nicht einverstanden erklärt hatte, weil über die Verpflichtungen aus den RGW-Verträgen Konsultationen mit dem vereinigten Deutschland vorgesehen seien, wie sie dann auch durch den Briefwechsel vom 9. November 1990 vereinbart wurden.⁹⁴

II. Die Gesichtspunkte des Art. 12 Abs. 1 EV

Das nach der wiedererlangten Souveränität entstandene Interpretationsrecht der fortbestehenden Bundesrepublik Deutschland als Rechtsnachfolger der DDR zur Behandlung der DDR-Verträge nach Art. 12 Abs. 1 EV wird durch die dort genannten *inter partes* bilateral vereinbarten Gesichtspunkte weitgehend abgeschwächt und entscheidend eingeschränkt:

Verteidigung (MfAV) der DDR abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge beendet werden. Mit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland hört die DDR auf, als Subjekt des Völkerrechts zu existieren. Es tritt eine «grundsätzliche Veränderung der Umstände» gemäß Art. 62 Ziff. 1 Buchstabe a und b der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 ein. Damit entfällt die Zustimmung der Deutschen Demokratischen Republik, an diese Verträge gebunden zu sein.”

⁹³ Vgl. Art. 62 Abs. 3 WÜRV: "Si une partie peut, conformément aux paragraphes qui précèdent, invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer, elle peut également ne l'invoquer que pour suspendre l'application du traité." bzw. "Kann eine Vertragspartei nach Absatz 1 oder 2 eine grundlegende Änderung der Umstände als Grund für die Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt von ihm geltend machen, so kann sie die Änderung auch als Grund für die Suspendierung des Vertrages geltend machen."

⁹⁴ Die Volkskammerpräsidentin *Bergmann-Pohl* erklärte darauf den Austritt der DDR aus dem RGW und ihren Unterorganisationen mit Wirkung zum 3. Oktober 1990, dem Tag der Herstellung der Einheit Deutschlands. Ebenso wurde die Mitgliedschaft der DDR im RGW durch eine DDR-Note an alle RGW-Mitgliedsländer für beendet erklärt (*Beemelmans* [Fn. 38], S. 345); *Blumenwitz* (Fn. 29), S. 135, weist darauf hin, daß ein formeller Austritt der DDR gemäß Art. II Abs. 3 des RGW-Statuts gar nicht erforderlich war, da die Mitgliedschaft der DDR als höchstpersönliches Recht nicht im Wege der Staatensukzession auf die Bundesrepublik Deutschland übergehen konnte. Im übrigen ging auch die Sowjetunion stets davon aus, daß der Beitritt der DDR zu ihrem Untergang und damit zum Erlöschen der DDR-Verträge führen würde. Vgl. *Teltschick* (Fn. 2), S. 140/156, 170, 180, 185, 198, 201 ff.

1. Bereits der an erster Stelle genannte Gesichtspunkt des Vertrauenschutzes unterstreicht, daß die Bundesregierung *a priori* weder von der Fortgeltung noch vom Erlöschen aller völkerrechtlichen Verträge der DDR mit der Herstellung der Einheit Deutschlands ausging. Denn wäre die Bundesregierung von der Fortgeltung aller völkerrechtlichen Verträge ausgegangen, hätte hier nicht der Gesichtspunkt des Vertrauenschutzes, sondern der Gesichtspunkt des Rechtsschutzes genannt werden müssen. Der Grundsatz des Vertrauenschutzes wird zusätzlich in Art. 29 EV unter Hinweis "auf die gewachsenen außenwirtschaftlichen Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den Ländern des Rates für Gegen seitige Wirtschaftshilfe" präzisiert. Im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands ist zu Recht mit dem politisch griffigen, rechtlich jedoch wenig präzisen Ausdruck Vertrauenschutz gearbeitet worden. Dieser Grundsatz ist bereits in Art. 13 des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 verankert und wurde auf sowjetischen Wunsch im deutsch-sowjetischen Kooperationsvertrag auch bilateral in Art. 13 erneut bestätigt. Mit Recht ist daher die Frage aufgeworfen worden, inwieweit dem in mehreren völkerrechtlichen Dokumenten erwähnten Grundsatz des Vertrauenschutzes im Rahmen der Rechtsnachfolge in die wirtschaftlichen Verträge der DDR Präzedenzwirkung eingeräumt werden kann.⁹⁵ Die Bundesregierung hat den Begriff des Vertrauenschutzes während der Konsultationen zurückhaltend interpretiert und ihn nicht mit Bestandsschutz gleichgesetzt, wie es von sehr vielen Konsultationspartnern erwartet wurde.⁹⁶ Die katastrophalen wirtschaftlichen Entwicklungen, die auf der nationalen und internationalen Implosion der sozialistischen Wirtschaftssysteme beruhen, wurden von der Gegenseite als angebliche Folgen der Herstellung der deutschen Einheit unter dem Schlagwort Vertrauenschutz in Rechnung zu stellen versucht. Es wurde sogar nachdrücklich versucht, aus dem Gesichtspunkt des Vertrauenschutzes eine Art Ausfallversicherung für das Scheitern dieses Systems und der auf ihnen beruhenden wirtschaftlichen Austauschverträge zu machen.⁹⁷ Andererseits sind im Rahmen des Vertrauenschutzes die überlebensfähigen DDR-Verträge vor allem mit der UdSSR/Russischen Föderation im Rahmen der notwendigen Anpassungsverhandlungen aufgrund der veränderten Umstände auf neue völkerrechtliche Grundlagen gestellt bzw. in der Mehrzahl vom Bundeswirtschaftsministerium sowie der Treuhand-Anstalt auf private Unternehmen und Betreiber übergeleitet worden.

⁹⁵ Herdegen (Fn. 1), § 214 C I; K. Doehring, Nation und Demokratie, (Hrsg. R. Wildenmann) S. 16.

⁹⁶ Vgl. Blumenwitz (Fn. 29, S. 131 N. 64).

⁹⁷ So hatten Außenhandelsbetriebe der DDR mit den Teilrepubliken Jugoslawiens langfristige Rohstoffabkommen zur Sicherung der Versorgung mit Aluminium, Zinn, Kupfer und Zellstoff geschlossen, die im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen von beiden Regierungen garantiert wurden, z.B. "Abkommen vom 29.07.1970 zwischen der Regierung der DDR und der Regierung der SFRJ über die Sicherung der langfristigen Lieferung von Aluminium aus der SFRJ in die DDR und des langfristigen Kaufs von Aluminium seitens der DDR".

Gleichfalls wurden im Rahmen des Vertrauensschutzes zugunsten Einzelner alle von der DDR im Rahmen völkerrechtlicher Verträge zugesagten Stipendien sowie Berufsausbildungen (darunter auch die Ausbildung von Werktätigen in Staatsbetrieben der DDR) über den 3. Oktober 1990 hinaus bis zur Erreichung der vereinbarten Studien oder Berufsausbildung von der Bundesrepublik Deutschland durchfinanziert. Alle im Rahmen der Gegenseitigkeit entsprechender Äquivalenzabkommen erworbenen Zeugnisse, Diplome, Abschlüsse oder akademischen Grade wurden mit der Maßgabe anerkannt, daß aufgrund dieser abgeschlossenen Ausbildung kein Anspruch auf Zugang zum Beruf in der Bundesrepublik eröffnet wird.

2. Insbesondere der in Art. 12 EV genannte Gesichtspunkt der Interessenlage der beteiligten Staaten indiziert die Berufung auf eine grundlegende Veränderung der beim Vertragsabschluß gegebenen Umstände. Er stellt damit auch auf den möglichen Fortfall der Geschäftsgrundlage nach dem Beitritt der DDR ab, wie er sich nicht nur durch den Untergang der DDR als Völkerrechtssubjekt, sondern in noch viel drastischerem Maße im gleichzeitigen Umbruch der politischen und wirtschaftlichen Strukturen nach Einführung der Marktwirtschaft, dem Zerfall des RGW und vor allem sowohl in dem ideologischen Systemgegensatz zwischen Kommunismus und Demokratie einerseits als auch in den machtstrategischen Positionen in Ost und West andererseits offenbarte. Diese enormen Systemveränderungen haben sich dann auch durch die späteren Entwicklungen in der Sowjetunion und die Auflösung der Tschechoslowakei sowie Jugoslawiens bestätigt.

III. Der Beitritt unter dem Gesichtspunkt der clausula rebus sic stantibus

Die Probleme der Staatennachfolge in Verträge sind rechtstheoretisch und daher grundsätzlich von den Fragen des allgemeinen Völkervertragsrechts abzugrenzen und unabhängig von diesen zu behandeln.⁹⁸ In erster Linie wäre deshalb eigentlich zunächst festzustellen, ob Verträge der DDR im Rahmen der Sukzessionsregeln fortgelten, und in einem zweiten Schritt erst zu prüfen, inwieweit solche fortgeltenden Verträge ggf. aufgrund der grundsätzlichen Veränderungen der Umstände im Rahmen des Art. 12 EV anzupassen sind. Die weitgehend rechtstheoretischen Erwägungen über Kontinuität oder Diskontinuität von höchstpersönlichen oder politischen Verträgen erwiesen sich aber während der Konsultationen gemäß Art. 12 EV – insbesondere im Hinblick auf die DDR-Vertragspartner weltweit in verschiedenen Rechtssystemen – als wenig überzeugend und in der Regel fruchtlos. Erst die konkrete Erörterung der einzelnen Verträge, wie z.B. der an erster Stelle in den Listen aufgeführten Verträge über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ließen die

⁹⁸ Wittkowski (Fn. 16), S. 36: "Die allgemeinen Vertragsregeln ... werden durch die besonderen Sukzessionsregeln verdrängt, oder das allgemeine Vertragsrecht regelt parallel und losgelöst vom Sukzessionsrecht das Schicksal von völkerrechtlichen Verträgen."

Konsultationspartner sehr bald pragmatisch zu der Lösung gelangen, daß diese Verträge weniger aufgrund rechtstheoretischer Erwägungen gegenstandslos waren oder gar eine formelle "Vereinbarung"⁹⁹ über deren Beendigung getroffen werden mußte, sondern diese Verträge gerade wegen der grundsätzlichen Veränderung der Umstände automatisch mit Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 erloschen sind. Gleichfalls konnten sich die Konsultationspartner dem schlagenden Argument nicht versagen, daß die Fortgeltung vieler DDR-Verträge allein deswegen für die Bundesrepublik Deutschland nicht möglich war, weil die entsprechenden Institutionen, Strukturen, Partnerorganisationen sowie Finanzierungsprogramme im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands sich entweder automatisch aufgelöst oder umstrukturiert hatten. In ähnlicher Weise leuchtete den Konsultationspartnern das Argument ein, daß man im vereinigten Deutschland nach Herstellung der Rechtseinheit nicht an zwei oder mehrere die gleiche Materie regelnde Verträge sowohl der DDR als auch der Bundesrepublik Deutschland, gegebenenfalls der EG gebunden bleiben könne. Selbst bei Anerkennung der begriffstechnischen Trennung der Sukzessionsregeln von dem im Vertragsrecht entwickelten Grundsatz des Fortfalls der Geschäftsgrundlage wäre es praktisch kaum durchführbar gewesen, zunächst die Fortgeltung der DDR-Verträge aufgrund der Sukzessionsregeln zu bejahen und dann aufgrund des Grundsatzes des Fortfalls der Geschäftsgrundlage diese Verträge nach den Vertragsauslegungsregeln für beendet zu erklären. Andererseits war ebenfalls nicht denkbar, daß der EWGV sich auf das Gebiet der früheren DDR erstreckt und dann aufgrund einer einseitigen Erklärung der Bundesrepublik die Geltung des Primärrechts des EWGV wegen Fortgeltung eines DDR-Vertrages zum Teil suspendiert wird.¹⁰⁰ Es war eben die pragmatisch sich anbietende und auch elegante Lösung, im Rahmen der Konsultationen sich sowohl auf die sich aus dem Völker gewohnheitsrecht in Verbindung mit Art. 12 EV ergebenden Sukzessionsregeln als auch auf die Vertragsregeln über die *clausula rebus sic stantibus* zu berufen. Auch bei Berücksichtigung des Vertrauensschutzes und der Interessenlage der beteiligten Staaten konnten die Konsultationspartner davon überzeugt werden, daß die Bundesrepublik Deutschland aus den dargelegten Gründen nicht in alle Verträge der DDR eingetreten ist, sondern die überlebensfähigen Verträge zum 3. Oktober 1990 in dem durch Art. 12 EV definierten Zustand als Abwicklungsverhältnisse übernommen hat. Gerade wegen dieser veränderten vielschichtigen Umstände konnte das vereinigte Deutschland selbst bei beiderseitigem fortbestehendem Interesse nicht die Fortführung der DDR-Verträge "vereinbaren", sondern verfolgte das Prinzip der rechtlichen Neuverhandlung, um im Rahmen dieser neuen Verträge auch die Anpassung an die veränderten Umstände und die

⁹⁹ U. Drobnig, Das Schicksal der Staatsverträge der DDR nach dem Einigungsvertrag, Deutsche Rechtszeitschrift (DZ) 1991, S. 76-80 (78).

¹⁰⁰ Ress, Verfassungslage ..., 36 ff. hat bereits 1990 auf das politische Gewicht dieser theoretischen Ausgangsfrage hingewiesen und angeregt, insbesondere politische Verträge im Zweifel nicht fortgelten zu lassen, sondern über Vertrauenspositionen aus diesen Verträgen zu verhandeln. Nach der Rechtslage sollte man aber nicht umgekehrt von dem Fortgelten aller Verträge ausgehen und dann etwa das Außerkrafttreten jeden einzelnen DDR-Vertrages verhandeln müssen.

Erstreckung der DDR-Verträge auf das gesamte erweiterte Bundesgebiet zu regeln. Nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 EV erfolgt die Festlegung der Haltung des vereinten Deutschland nach Durchführung der Konsultationen *de lege lata* einseitig. Das vereinigte Deutschland hat aber im Rahmen der flexibel und sehr pragmatisch geführten Konsultationen ebenso großen Wert darauf gelegt, hinsichtlich der weiteren Behandlung der DDR-Verträge das Einvernehmen mit den Konsultationspartnern im Rahmen der unterzeichneten Konsultationsprotokolle festzuschreiben. Aus der pragmatischen Anwendung der Sukzessionsregeln einerseits, aber auch der *clausula rebus sic stantibus* erfolgte diese Klärung im Rahmen der Konsultationsprotokolle *uno actu*. Man kann daher – wenn man so will – in den einvernehmlich unterzeichneten Konsultationsprotokollen zur weiteren Behandlung der DDR-Verträge auch das Einverständnis der Konsultationspartner über das Vorliegen der Voraussetzungen des Fortfalls der Geschäftsgrundlage sehen in Anwendung des in Art. 62 ff. WÜRV im einzelnen geregelten Suspendierungsverfahrens. Art. 73 WÜRV stellt zwar ausdrücklich klar, daß dieses Übereinkommen Fragen unberührt läßt, die sich hinsichtlich eines Vertrages aus der Nachfolge von Staaten ergeben können, schließt aber andererseits die gleichzeitige Berufung auf die für diesen Fall anzuwendenden Sukzessionsregeln nicht aus. Anders als die deutsche Rechtsprechung zum § 242 BGB hat das WÜRV im übrigen keine Regeln entwickelt, wonach Verträge, die durch einen Wandel der Verhältnisse unzumutbar geworden sind, nicht völlig aufgehoben oder suspendiert sondern angepaßt werden können.

Soweit das Einverständnis der Konsultationspartner in einer ersten Konsultationsrunde zum Erlöschen offensichtlich gegenstandsloser Verträge nicht erzielt werden konnte, hat das vereinte Deutschland die Festlegung nach Art. 12 Abs. 2 EV sowie die anschließende Veröffentlichung der erloschenen Verträge im Bundesgesetzblatt zurückgestellt, bis im Rahmen einer zweiten oder auch weiterer Konsultationsrunden das Einvernehmen der Gegenseite durch ein unterzeichnetes Konsultationsprotokoll vorlag. Praktisch wurde so verfahren, daß die einvernehmlich als erloschen qualifizierten Verträge in Anlage I der Protokolle aufgeführt wurden. Soweit das Erlöschen eines DDR-Vertrages aufgrund dieser grundsätzlichen Veränderung der Umstände sowie der im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 EV zu berücksichtigenden Gesichtspunkte nicht sogleich evident war oder von den Vertragspartnern der DDR aus naheliegenden Gründen, in der Regel wirtschaftlichen Gründen nicht anerkannt wurde, wurden diese Verträge im gegenseitigen Einvernehmen gemäß Anlage II der Protokolle den Experten beider Länder zur weiteren Verhandlung über die Erarbeitung neuer Verträge im Rahmen der Anpassung zugewiesen. Auch diese Anpassungsverhandlungen über neue Verträge sind vertragsrechtlich Fälle des auch in Art. 62 WÜRV geregelten Grundsatzes der *clausula rebus sic stantibus*. Um diesen Grundsatz zu unterstreichen, wurde vorsorglich im Rahmen der unterzeichneten Protokolle auch für diese den Experten vorbehaltenden Anpassungsverhandlungen folgende Klausel aufgenommen: Ergebnis dieser Expertenverhandlungen kann sein, daß diese Verträge ebenfalls kraft Völ-

kergewohnheitsrechts mit Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 erloschen sind.¹⁰¹

Bereits O'Connell hat in seinem grundlegenden Werk diesen Zusammenhang zwischen Sukzessionsrecht und den bei jedem Sukzessionsfall immanent zugrundeliegenden veränderten Umständen hingewiesen:

"The real question is the extent to which a treaty loses its effectiveness in the changed situation. If it be presumed that treaties in principle survive the change of sovereignty as they survive the change of government, a wider spectrum of treaties is likely to be excluded from lapse on frustration than if the contrary be presumed; and the resumption might very well vary according to whether the case is characterized as one of annexation, cession, federation, secession or independence. When the contracting State totally disappears as an administrative entity, it is likely that a wide range of treaties would cease to be performable in the changed circumstances, and the presumption might be against treaty survival. But when the change of sovereignty modifies the circumstances of performance only slightly, if at all, the presumption will be reversed."¹⁰²

Auch Oeter¹⁰³ ging bereits 1991 von der Annahme aus, daß nach diesen Grundsätzen die meisten Verträge der DDR aufgrund ihres politischen Charakters und ihrer Ausrichtung auf

¹⁰¹ Auch die ursprünglich von der Kontinuität aller DDR-Verträge ausgehende Kommission mußte dies im Ergebnis anerkennen. Vgl. *Clariana*, "Pour l'Allémange, on était parti de la piste d'une grande continuité des engagements pris par la République démocratique allemande et d'une reprise massive par la Communauté des engagements rentrant dans sa sphère de compétence et notamment des engagements commerciaux, mais ce point de départ n'a pas pu être suivi jusqu'à ses dernières conséquences, car on s'est vite aperçu que les relations commerciales de l'ancienne RDA présentaient des profils caractéristiques qui ne convenaient pas nécessairement à leur reprise par la Communauté européenne" sowie kritisch *P.J. Kuyper*, The Community and State Succession in Respect of Treaties, in: Dynamics of European Integration, Essays in honor of Henry J. Schermers, Vol. 2 (Ed. *Curtin & Henkels*, Dordrecht 1994, S. 638): "The unilateral assertion on the part of Germany or the Community that treaties were incompatible and that two treaty regimes within one State could subsist at best for a very brief period usually sufficed."

¹⁰² *O'Connell* (Fn. 14), Vol. II, S. 3; auch (unvollkommen) zitiert bei *Oeter* (Fn. 3); S. 359; ähnlich *Castrén* (Fn. 10), S. 450: "La question de l'influence exercée par d'importantes modifications territoriales sur les traités des Etats intéressés est liée au problème plus vaste qui est de savoir dans quelle mesure les conditions changées doivent être prises en considération en tant que facteur entraînant l'extinction des traités. En supposant que le changement des conditions soit réellement considérable et imprévisible et que le traité dont il s'agit ne prévoit pas le droit de dénonciation dans un délai déterminé ... il semble difficile d'admettre que le motif sus-indiqué ne puisse pas servir à l'extinction du traité.;" siehe auch *Keith* (Fn. 10), S. 21. Interessant in diesem Zusammenhang auch die Frankfurter Studie des Politikwissenschaftlers *Berthold Meyer*, zitiert nach FAZ vom 29.04.1995, Von rascher NATO-Erweiterung abgeraten: "Schon länger war abzusehen, daß Russland die Geschäftsgrundlage des KSE-Vertrages in Frage stellen würde, wenn die NATO-Grenze von der Oder an den Bug verschoben würde."

¹⁰³ *Oeter* (Fn. 3), S. 360.

das sozialistische Völkerrecht nicht (auch nicht beschränkt auf ihren ursprünglichen Geltungsbereich) fortgelten würden. Allerdings ist die Praxis der Bundesrepublik nicht dem von der Lehre¹⁰⁴ vorgezeichneten und wohl aus der europäischen Staatenpraxis hergeleiteten Weg gefolgt, die Fortgeltung oder das Erlöschen der DDR-Verträge im Rahmen von "rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen" zu einem anderen Zeitpunkt als dem eigentlichen Zeitpunkt der tatsächlichen grundlegenden Veränderung der Umstände – nämlich der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 – festzustellen.¹⁰⁵ Denn jedes andere Datum (welches? Der Tag der Unterzeichnung der Protokolle? Der Tag der [einseitigen?] Feststellung nach Art. 12 EV? oder der Tag der amtlichen Veröffentlichung?¹⁰⁶) wäre willkürlich gewesen und hätte pragmatisch keine eindeutige Lösung der ohnehin schwierigen, ja chaotischen Rechtsproblematik hinsichtlich der Rechtsnachfolge gebracht.¹⁰⁷ Auch die Vertreter der Lehre, die in den Konsultationen nach Art. 12 EV "Vereinbarungen" über Erlöschen oder Fortgeltung der DDR-Verträge sehen, haben bisher keine überzeugende Lösung anbieten können, wie diese Verträge in der Zwischenzeit (welcher?) rechtlich zu behandeln sind. Die angebotenen Lösungsvorschläge reichen von vollständiger Suspendierung¹⁰⁸ bis zur weiteren Fortgeltung der Verträge oder auch lediglich vorübergehenden Anwendung einzelner Bestimmungen.¹⁰⁹

Auch die allgemeinen Revisionsklauseln bzw. vertraglichen Vorbehalte in den DDR-Verträgen hinsichtlich der Wiedervereinigung oder der Friedensvertragsregelung sind letzten Endes Ausfluß des Prinzips des diese Verträge beherrschenden Grundsatzes der *clausula rebus sic stantibus*.¹¹⁰ Andererseits hat die Bundesregierung von Anfang an, als noch nicht

¹⁰⁴ *Chr. Tomuschat*, A united Germany within the European Community in C. M. L. Rev. 1990, 415 (421); *Drobnig* (Fn. 99), DtZ 1991, 76 (78); *Oeter* (Fn. 3), S. 361.

¹⁰⁵ Zustimmend auch *Herdegen* (Fn. 1), § 214 C I.

¹⁰⁶ *F. Sturm*, "Gelten die Rechtshilfeverträge der DDR fort?", Vortrag vom 09.12.1991 in Universität Bonn, unveröffentlichtes Manuskript C I S. 21 (vgl. Festschrift für Prof. Serick) mit Vehemenz jedenfalls für die Rechtshilfeverträge.

¹⁰⁷ So auch *Oeter* (Fn. 3), S. 352, 382: "But the practice of the German States in the two treaties on unification, and even more the subsequent of the united Germany, with its reliance on the vague, but also flexible formula of *rebus sic stantibus*, will help much to clarify the basic structures of the laws of succession." Vgl. auch *Herdegen* (Fn. 1), § 214 B I 3 c).

¹⁰⁸ *H.-P. Mansel*, Staatsverträge und autonomes internationales Privat- und Verfahrensrecht nach der Wiedervereinigung, JR 1990 S. 441 ff. (444).

¹⁰⁹ *Oeter* (Fn. 3), S. 362, hat bei weiterer Anwendung der DDR-Verträge auch auf das Problem der fehlenden Umsetzung in innerstaatliches Recht sowie schwierige Probleme bei möglichen Widersprüchen zu entgegenstehendem Gesetzes- oder Vertragsrecht der Bundesrepublik hingewiesen. Zur Problematik der Modifikation völkerrechtsähnlicher Regeln aus staatsrechtlicher Sicht vgl. auch *Herdegen* (Fn. 1), § 214 C I, der in Art. 12 Abs. 1 EV selbst die parlamentarische Ermächtigung für einvernehmliche Regelungen bei völkerrechtlich noch begründeten Zweifeln sieht.

¹¹⁰ *Wittkowski* (Fn. 16), S. 36.

absehbar war, welche Forderungen auf das vereinigte Deutschland zukommen würden, an dem Grundsatz sowie der Fiktion der einseitigen Festlegung über die Behandlung der Verträge gemäß Art. 12 Abs. 2 EV festgehalten und dies auch dadurch zum Ausdruck gebracht, daß das in der Regel *ad referendum* erzielte Konsultationsergebnis durch eine einseitige Note des vereinigten Deutschland festgestellt wurde.¹¹¹ Insbesondere die UdSSR hat zunächst die Ansicht vertreten, daß eine endgültige Feststellung über das Erlöschen der Verträge allenfalls im Rahmen eines zweiseitigen Notenwechsels erfolgen könne. Schließlich hat aber auch die Sowjetunion diesen Grundsatz – allerdings nach hartnäckigem Widerstand – erst relativ spät im Juni 1991 anerkannt, als sich der Zerfall der UdSSR abzeichnete und die Sowjetunion an dem baldigen Abschluß der Konsultationen Interesse zeigte, um weitere Konsultationen nicht auf die GUS-Nachfolgestaaten überleiten zu müssen. Zur Akzeptanz dieses Grundsatzes trug bei, daß die Experten bemüht waren, die lebensfähigen DDR-Verträge innerhalb von 18 Monaten – wie in der Vereinbarung der Außenminister vorgesehen – durch neue angepaßte Verträge zu ersetzen, die hinsichtlich der Rohstoff-, Energie- und Wirtschaftsverträge auf deutscher Seite weitgehend auf private Trägerschaft übergeleitet worden sind.

D. Das Ergebnis der Konsultationen über die Behandlung der DDR-Verträge

Der kurz vor Unterzeichnung des Einigungsvertrages im Auswärtigen Amt bestellte "Beauftragte für Verhandlungen betreffend die Überleitung völkerrechtlicher Verträge der DDR" koordinierte die Rechtsauffassung der Bundesregierung, leitete auftragsgemäß die gemäß Art. 12 EV vorgesehenen Konsultationen mit dritten Staaten und entwickelte hierfür auch die empirisch gewonnenen Verhandlungsgrundsätze. Die Konsultationen, für deren Durchführung das Völkerrecht und der Einigungsvertrag keine Formvorschriften vorsehen, wurden entweder – insbesondere bei einem hohen Vertragsaufkommen – unmittelbar durch Delegationen unter Beteiligung der betroffenen Ressorts auf beiden Seiten oder schriftlich auf dem Notenwege mit solchen Ländern geführt, in denen nur wenige völkerrechtliche Verträge der DDR mit nicht kontroversem Inhalt konsultiert werden mußten. Die Beachtung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften – in der Praxis handelt es sich vornehmlich um Handels- und Fischereiverträge – wurde dadurch sichergestellt, daß die Kommission der EG zu allen Konsultationen mit Nicht-EG-Staaten eingeladen wurde. Vertreter der Kommission nahmen demgemäß an zahlreichen Konsultationen teil und unterzeichneten die Konsultationsprotokolle. Der Ständigen Vertretung der EG gingen regelmäßig die Konsultationsprotokolle zu, so daß eine ständige operative Abstimmung mit

¹¹¹ Vgl. auch den entsprechenden Text des amtlichen Veröffentlichungsvermerks im BGBl; *Fastenrath* (Fn. 76), S. 72 N. 24: "Die Verbalnote enthält zwar eine einseitige Erklärung; es ist aber gegen dieses Verfahren nichts einzuwenden, wenn die Verbalnote nur das konsentierte Ergebnis der Konsultationen wiedergibt, wovon wohl auszugehen sein wird."

Brüssel gewährleistet war. Mit der Sowjetunion, dem wichtigsten Vertragspartner der DDR, wurden insgesamt 11 Konsultationsrunden innerhalb der in dem Brief vom 9. November 1990 zum deutsch-sowjetischen Kooperationsvertrag vereinbarten Frist von 18 Monaten durchgeführt.¹¹²

Die DDR hatte nach der durch ihr Außenministerium geführten Vertragsdatei über 2600 Verträge mit 137 Staaten abgeschlossen. Während der Konsultationen wurden weitere nicht registrierte Verträge bekannt. Lediglich etwa 5 % der Verträge waren im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht. Nicht alle der in der Liste des MfAA aufgeführten Vereinbarungen qualifizieren sich als völkerrechtliche Verträge, da die DDR im Rahmen ihrer sozialistischen Vertragspraxis in dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge ein politisches Mittel gesehen hatte, internationale Anerkennung zu erreichen.¹¹³ Eine verbindliche Aussage über die Gesamtzahl der von der DDR abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge ist angesichts der unvollkommen übernommenen Dokumentation abschließend nicht möglich. Allein mit den RGW-Partnern hatte die DDR 392 mehrseitige Übereinkommen abgeschlossen. Ein Vergleich der Mitgliedschaften der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in internationalen Organisationen ergab, daß bei 235 multilateralen Verträgen sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die DDR Mitglied waren. Lediglich bei 35 mehrseitigen Übereinkommen der DDR (außerhalb des RGW) war die Bundesrepublik nicht Mitglied.

Mangels klarer Regeln des kodifizierten oder Völker gewohnheitsrechts war es notwendig, im Rahmen der Konsultationen Einvernehmen mit den Vertragspartnern der DDR über die Fortgeltung, Anpassung oder das Erlöschen der völkerrechtlichen Verträge zu erzielen. Im Einklang mit den unterzeichneten Konsultationsprotokollen¹¹⁴ konnte in allen Fällen die Festlegung der deutschen Haltung zu diesen Verträgen gemäß Art. 12 Abs. 2 EV erfolgen. Die aufgrund der Konsultationen einvernehmlich als erloschen qualifizierten und festgestellten Verträge wurden zur Wahrung der Rechtsklarheit laufend im Bundesgesetzblatt Teil II amtlich bekannt gemacht. In den Konsultationsprotokollen sowie in den amtlichen Veröffentlichungen wurde für den Fall des Auftauchens zum Zeitpunkt der Konsultationen nicht bekannter Verträge ausdrücklich die salvatorische Klausel vorgesehen, diese dann auf diplomatischem Wege zu behandeln und diese Feststellung nicht ausschließe, daß auch

¹¹² Bei der letzten Konsultation im April 1992 erklärten die Vertreter der Russischen Föderation, diese Abschlußkonsultationen in Fortführung der Sowjetunion durchzuführen. Weitere Konsultationen mit Rechtsnachfolgern sind mit Ausnahme der deutsch-tschechisch-slowakischen Nachkonsultationen im Januar 1994 nicht geführt worden.

¹¹³ Die DDR hatte sich das politische Soll gesetzt, pro Jahr 300 völkerrechtliche Vereinbarungen weltweit abzuschließen.

¹¹⁴ Bei über 100 mündlich durchgeföhrten Konsultationen wurden Protokolle über das erzielte Ergebnis unterzeichnet.

noch andere völkerrechtliche Übereinkünfte der DDR mit Herstellung der Einheit Deutschlands zu demselben Zeitpunkt erloschen sind.

Der sich aus der angefügten Statistik ergebende relativ hohe und auf den ersten Blick überraschende Anteil von über 2200 – das sind mehr als 80 % – als erloschen festgestellter und im Bundesgesetzblatt bekanntgemachter Verträge erklärt sich vor allem daraus, daß

- viele Verträge (z.B. alle Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit) bereits auflösende Klauseln für den Fall der Wiedervereinigung hatten,
- ein großer Teil der DDR-Verträge aufgrund der die gleiche Materie regelnden völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik¹¹⁵ bzw. der EG gegenstandslos wurde, da sich diese mit Herstellung der Einheit Deutschlands gemäß Art. 11 EV automatisch auf das Beitrittsgebiet erstreckt hatten, um kollidierende Vertragsbestimmungen von vornherein auszuschließen,
- zahlreiche Verträge der DDR bereits vor Herstellung der Einheit Deutschlands erloschen, durch gegenseitige Erfüllung gegenstandslos, von der DDR gekündigt oder für beendet erklärt waren oder sich nicht als völkerrechtliche Verträge qualifizierten,
- die Bundesrepublik Deutschland bereits Mitglied der meisten internationalen Organisationen war und/oder den internationalen Konventionen beigetreten war, so daß eine zusätzliche Regelung im Rahmen bilateraler völkerrechtlicher Vereinbarungen sich erübrigte.

Über die Zahl der angepaßten Verträge nach ihrer rechtlichen Neuverhandlung läßt sich derzeit ebenfalls keine abschließende Aussage treffen, da über 380 Verträge, die nicht einvernehmlich als mit Herstellung der Einheit Deutschlands als erloschen angesehen wurden, den Experten zur weiteren Verhandlung mit dem Ziel ihrer rechtlichen Anpassung zugewiesen sind. Verträge, aus denen sich noch Forderungen/Verpflichtungen der DDR gegenüber den Vertragspartnern ergeben, sind dem Bundesministerium der Finanzen gemäß Art. 24 EV zur Saldenfeststellung bzw. Einleitung von Umschuldungsverhandlungen zugewiesen. Die Beziehungen zu den Nachbarn wurden im Rahmen der Verträge des vereinten Deutschlands über die Grenzen, über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit sowie technische Grenzabfertigungs- und Transitabkommen weitgehend auf neuer rechtlicher Grundlage geregelt. Nach Abschluß der zur Zeit noch laufenden Expertenverhandlungen und Aushandlung neuer Abkommen mit dem vereinten Deutschland wird sich vermutlich ergeben, daß ein Teil der geprüften DDR-Verträge ebenfalls als

¹¹⁵ Dies gilt insbesondere für die Konsularverträge, Staatsangehörigkeits- sowie Rechtshilfeabkommen, soweit dort auf die eigenständige DDR-Staatsbürgerschaft gemäß DDR-Staatsbürgerschaftsgesetz v. 20.02.1967 (GBL DDR 1967 I, S.3) abgestellt ist, die mit dem Untergang der DDR ebenfalls gegenstandslos geworden sind, da es nach dem Beitritt nur die einheitliche deutsche Staatsbürgerschaft gab.

am 3. Oktober 1990 als erloschen anzusehen ist und/oder einzelne Bestimmungen noch über den 3. Oktober 1990 hinaus bis zum Inkrafttreten der neu ausgehandelten Abkommen in beiderseitigem Einvernehmen angewandt werden.

Da die DDR-Verträge im Falle ihrer Fortgeltung ohnehin den Geburtsfehler ihrer lediglich territorialen Geltung für die neuen Bundesländer gehabt hätten, eine Kontrolle nach Herstellung der Rechtseinheit und Fortfall der innerdeutschen Grenze im gesamten Bundesgebiet praktisch nicht mehr möglich war und im übrigen die aggressive politische Sprache der sozialistischen Staatengemeinschaft sich für die Fortgeltung von DDR-Verträgen nicht anbot, gab es im Rahmen der Konsultationen eigentlich nur die Alternative zwischen einvernehmlich festgestelltem Erlöschen der Verträge zum 3. Oktober 1990 oder Neuverhandlungen zur rechtlichen Anpassung und Erstreckung dieser Verträge auf das vereinte Deutschland.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, daß die Bundesrepublik Deutschland zwar Rechtsnachfolger der DDR ist, aber nicht als Gesamtrechtsnachfolger wie im Falle einer erbrechtlichen Universalsukzession in alle DDR-Verträge eingetreten ist, sondern die am 3. Oktober 1990 nicht bereits erloschenen oder radizierten Verträge in dem durch Art. 12 EV definierten und im Rahmen der Konsultationen einvernehmlich festgestellten Zustand als Abwicklungsverhältnisse¹¹⁶ übernommen hat. Hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge mit territorialem Bezug spricht jedenfalls eine völkergewohnheitsrechtliche Vermutung, wenn nicht gar ein völkergewohnheitsrechtlich anerkannter Grundsatz für das Fortgelten ihrer Rechtsfolgen, wie z.B. bei den Verträgen mit Dänemark und Polen über die Abgrenzung des Festlandsockels in der Ostsee, den technischen Grenzabfertigungsabkommen mit der Tschechoslowakei und Polen oder den Verträgen über die Überlassung von Liegenschaften zur diplomatischen/konsularischen Nutzung im Wege der Gegenseitigkeit. Nur sehr wenige Verträge, wie z.B. die von der DDR mit Österreich, Finnland, Dänemark und Schweden abgeschlossenen Verträge zur Regelung offener Vermögensfragen wurden in den Konsultationsprotokollen einvernehmlich als fortwirkend qualifiziert.¹¹⁷ Verschiedene Verträge der DDR, z.B. im Bereich der sozialen Sicherheit, wurden bis zum 31. Dezember 1992 vorübergehend weiter angewandt oder die Fortgeltung lediglich einzelner Bestim-

¹¹⁶ Vgl. zu diesem Begriff auch Art. 24 EV: "Die Abwicklung der beim Wirksamwerden des Beitritts noch bestehenden Forderungen und Verbindlichkeiten erfolgt auf Weisung und unter Aufsichts des Bundesministers der Finanzen." Vgl. auch Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, BT-Drs. 12/6854 v. 08.02.1994, S. 36; BT-Drs. 12/8404 S. 72.

¹¹⁷ Texte abgedruckt bei *Fiehberg / Reichenbach / Messerschmidt / Neuhaus* (Hrsg.), *Vermögensgesetz, Kommentar* (1994); österreichisches BGBL. 1988 S. 1887 sowie hierzu ergangene Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, *Zeitschrift für Vermögens- und Investitionsrecht* (VIZ) 1993, S. 360; *B. Heß*, *Der Ausschluß österreichischer Berechtigter vom Vermögensgesetz*, VIZ 1993, S. 331 ff.

mungen für Übergangsfälle geregelt.¹¹⁸ Da sich die Fortgeltung bzw. das Erlöschen der DDR-Verträge automatisch *ipso jure* unmittelbar aus dem Völkerrecht herleitet, kommt den entsprechenden Feststellungen in den Konsultationsprotokollen keine rechtsbegründende, sondern allenfalls deklaratorische Wirkung zu. Soweit DDR-Verträge den Experten zur Neuverhandlung zugewiesen worden sind, sind diese Feststellungen in den Protokollen lediglich indikativ. Die innerstaatliche Umsetzung dieser neuen Vereinbarungen bestimmt sich nach dem vorgesehenen verfassungsrechtlichen Verfahren gemäß Art. 59 Abs. 2 GG. Da somit den Konsultationsfeststellungen aufgrund der Protokolle oder Verbalnoten keine unmittelbar rechtsbegründende Wirkung zugemessen werden kann, bedurfte es auch auf deutscher Seite keiner parlamentarischen Zustimmung hinsichtlich der amtlichen Bekanntmachung des Erlöschens der DDR-Verträge.¹¹⁹

E. Allgemeine Schlußfolgerungen

In den Konsultationen wurden dem jeweiligen Partner folgende Grundsätze zu Art. 12 EV und zu Fragen der Staatensukzession nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland vermittelt:

1. Es konnte politisch der Grundsatz vermittelt werden, daß die Bundesrepublik Deutschland sich nicht rigoros von den Verträgen der DDR abwendet, sondern daß sie gewillt war, über die einzelnen Verträge mit den Partnern zu sprechen und zu verhandeln. Dies dürfte ein Novum in der Völkerrechtsgeschichte im Sinne einer kooperativen Auffassung vom Völkerrecht sein.
2. Die EG/EU-Kommission war von Anfang an in die Konsultationen mit Drittstaaten eingebunden und beteiligt, so daß aufgrund dieser engen Abstimmung die Gefahr divergierender Rechtsauffassungen zur Frage der Behandlung der DDR-Verträge vermieden wurde.
3. Die Herstellung der Einheit Deutschlands war keine Fusion zweier Staaten, bei der beide Staaten untergehen und ein neues Völkerrechtssubjekts entsteht, sondern der frei-

¹¹⁸ Vgl. Rechtsverordnung vom 3. April 1991 (BGBl. 1991 II S. 614) i.d. Fassung der Änderungsverordnung vom 18. Dezember 1992 (BGBl. 1992 II S. 1231).

¹¹⁹ Die Staatenpraxis hierzu ist unterschiedlich: Von vielen Konsultationspartnern wurde auf das Erfordernis hingewiesen, das Erlöschen der DDR-Verträge den Parlamenten zuzuleiten, da diese ursprünglich auch beim Zustandekommen der DDR-Verträge beteiligt und diese im Gesetzbuch veröffentlicht worden waren. Vgl. Eisenmann, National Treaty Law and Praxis (Ed. M. Leigh / M. Blakeslee), No. 27 ASIL (The American Society of International Law) S. 15 z.B. zur französischen Praxis der Veröffentlichung gekündigter Verträge unter Hinweis auf décret No 53-192 vom 14. März 1953 i.d. Fassung des décret Nr. 86-707 vom 11. April 1986.

willige Beitritt eines Staates unter Aufgabe seiner Völkerrechtssubjektivität zu einem anderen Staat, der seine eigene Völkerrechtssubjektivität weiterbehalten hat.

4. Für die Regelung der Fragen der Staatsenskession in die Verträge der DDR gibt es kein kodifiziertes Völkerrecht. Gesicherte Regeln des Völker gewohnheitsrechts im Sinne von Art. 38 Abs. I, b) des Statuts des Internationalen Gerichtshofes ("das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen als Recht anerkannten Übung") bestehen nur für das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen und allenfalls die sog. radizierten Verträge (Grenzen, Festlandsockel, Transitabkommen, Liegenschaften), die allgemein als weiterhin anwendbar angesehen wurden.
5. Art. 12 EV ist eine Verfahrensvorschrift, wie die Bundesrepublik Deutschland ihre einseitig übernommene Konsultationsverpflichtung zu erfüllen gedenkt, und enthält keine Aussage zum materiellen Völkerrecht. Der dort erwähnte Ausdruck "Vertrauenschutz" stellt nicht etwa eine Art "Bestandsschutz" dar.
6. Mangels klarer Regeln des kodifizierten Völkerrechts oder Völker gewohnheitsrechts war es notwendig, im Rahmen der Konsultationen im Einvernehmen mit den Staaten anerkannt zu bekommen, daß die Herstellung der Einheit Deutschlands ein völkerrechtsrelevantes Ereignis war, das Auswirkungen auf die von der DDR geschlossenen völkerrechtlichen Verträge hatte.
7. Die grundlegende Veränderung der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) infolge des Untergangs der DDR, der Herstellung der Rechtseinheit, der Erstreckung der Verträge der Bundesrepublik Deutschland sowie des EG-Rechts auf das Beitrittsgebiet sowie die wirtschaftliche Umstrukturierung indizierten weitgehend das Erlöschen der DDR-Verträge bzw. deren rechtliche Neuverhandlung (Ersetzung) im Rahmen der notwendigen baldigen Anpassung.
8. Mit den ehemaligen Vertragspartnern der DDR wurde pragmatisch Einvernehmen über die Fortgeltung, Anpassung oder das Erlöschen der völkerrechtlichen Verträge erzielt.
9. Im Einklang mit den unterzeichneten Konsultationsprotokollen konnte in allen Fällen die Festlegung der deutschen Haltung zu diesen Verträgen gemäß Art. 12 Abs. 2 EV erfolgen.
10. In den Konsultationsprotokollen wurde in aller Regel auf die Möglichkeit hingewiesen, daß die zugrundeliegenden Vertragslisten nicht vollständig sind. Für den Fall des Auftauchens zum Zeitpunkt der Konsultationen nicht bekannter Verträge wurde die salvatorische Klausel vereinbart, diese dann auf diplomatischem Wege zu behandeln.
11. Art. 12 Abs. 3 EV erwähnt auch internationale Organisationen und mehrseitige Verträge, denen die DDR, nicht aber die Bundesrepublik Deutschland angehört hat. Hierfür sind nach dem Wortlaut der Bestimmungen keine Konsultationen vorgesehen. In der Tat tauchten solche Fragen auch nur vereinzelt auf, da die Mitgliedschaften in multi-

- lateralen Verträgen der DDR mit Fortfall des Rechtssubjekts der DDR sich in der Regel von selbst erledigt haben.
12. Die sich aus der Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen ergebenden Rechte und vor allem begründeten Verpflichtungen, wie z.B. Mitgliedsbeiträge, hat das vereinte Deutschland allerdings übernommen und im Rahmen der Abwicklung honoriert. Beitragszahlungen des vereinten Deutschlands an internationale Organisationen wurden den veränderten Verhältnissen angepaßt.
 13. Die als erloschen festgestellten Verträge wurden zur Wahrung der Rechtsklarheit laufend im Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil II bekanntgemacht.
 14. Wie sich aus der beiliegenden Statistik mit Fundstellennachweis im einzelnen ergibt, konnte die Mehrzahl der bekannten völkerrechtlichen Verträge der DDR im Einvernehmen mit den Vertragspartnern mit Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 als erloschen amtlich veröffentlicht werden.
 15. Radizierte oder andere DDR-Verträge, deren Rechtsfolgen mit Herstellung der Einheit nicht obsolet geworden sind (z.B. Binnen-/Seeschiffahrtsabkommen, Transitabkommen, aber auch die Mehrzahl der Wirtschafts-/Energieabkommen) wurden im Rahmen der Anpassung neu verhandelt und wurden mit Wirkung für das gesamte erweiterte Bundesgebiet auf neue rechtliche Grundlagen gestellt bzw. auf private Träger übergeleitet.
 16. Die Konsultationsverpflichtung aus Art. 12 EV, die politisch zum Komplex des Zweiplus-Vier-Vertrages gehört, wurde mit 135 Staaten in relativ kurzer Zeit erfüllt.

Epilog

Wie die bis heute weitgehend unzureichend gelösten Sukzessionsprobleme unter den GUS-Staaten, aber auch im ehemaligen Jugoslawien, weit weniger bei der Trennung von Tschechen und Slowaken veranschaulichen, sind die Probleme im Falle der Trennung/Dismemboration weit schwieriger zu lösen als in den Fällen der Vereinigung/Inkorporation. Die Konsultationen über die DDR-Verträge standen unter einem besonders glücklichen Stern, wie es ohnehin bei Heiraten im Vergleich zu Scheidungen die Regel ist, da die wichtigsten DDR-Vertragspartner im Zuge der massiven Veränderungen der Rahmenbedingungen nach der Auflösung des RGW und in ihren Bemühungen um eigene Reformen selbst ein großes Interesse an der baldigen Klärung der vertraglichen Situation hatten. Gegenüber der bisherigen Staatenpraxis hat die Bundesrepublik Deutschland einen innovativen Weg beschritten, mögliche Vertragskonflikte im Rahmen pragmatischer und flexibler Konsultationen im Einvernehmen mit den Partnern von vornherein zu vermeiden oder im Rahmen der Anpassung an die veränderten Umstände durch Neuverhandlung der Verträge zu lösen. Diese

Grundsätze sind weltweit von den DDR-Vertragspartnern durch Unterzeichnung der Konsultationsprotokolle anerkannt worden und könnten damit einen Präzedenzfall darstellen, der von Tschechen und Slowaken bei ihrer Auseinandersetzung bereits dankbar aufgegriffen worden ist.¹²⁰

Konsultationen gemäß Art. 12 Einigungsvertrag

	Land	erloschene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekanntmachung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festgestellte Verträge
1.	Afghanistan					24
2.	Ägypten	37 1 4	11.02.92 27.05.92 12.04.94	29.05.92 18.12.92 09.11.94	1992 S. 451 1993 S. 70 1994 S. 3762	2
3.	Albanien	13	22.07.93	26.11.93	1994 S. 15	4
4.	Algerien	31 3	08.04.92 14.u.22.4.94 VN	18.04.92 29.08.94	1992 S. 380 1994 S. 2654	4
5.	Angola	37 1	28.02.92 12.04.94	06.03.92 24.05.94	1992 S. 239 1994 S. 729	3
6.	Äquatorialguinea	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	11.06.92	1992 S. 496	0
7.	Argentinien	9	14.09.92	22.12.92	1993 S. 132	0
8.	Äthiopien	25 5	09.02.92 28.01.94	19.03.92 24.05.94	1992 S. 269 1994 S. 799	0
9.	Australien	8	August 91	22.10.91	1991 S. 1075	0
10.	Bangladesch	12	26.04.93	04.06.93	1993 S. 929	0
11.	Belgien	22	12.08.92	21.08.92	1992 S. 984	0
12.	Benin	6	14.09.92	27.10.92	1992 S. 1147	0
13.	Bolivien	4	14.09.92	06.01.93	1993 S. 140	0
14.	Botswana	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0

¹²⁰ Vgl. *J. Malenovsky*, La Partition de la Tchécoslovaquie, A.F.D.I 1993, S. 328 ff.

	Land	erlo- schene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt- machung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festge- stellte Verträge
15.	Brasilien	8 1	20.11.92/26.02.93 22.10.93	02.04.93 23.11.93	1993 S. 850 1993 S. 2403	0
16.	Bulgarien	49 10 6 2 2 2	24.07.91/VN 25.09.91 11.4.94 VN Kons. 26.-27.6.95	02.09.91 25.11.91 26.08.92 15.04.94 27.10.94 06.10.95	1991 S. 1019 1991 S. 1151 1992 S. 949 1994 S. 721 1994 S. 3749 1995 S. 976	9
17.	Burundi	2	19.06.92	09.09.92	1992 S. 1062	0
18.	Chile	9	04.09.92	28.03.94	1994 S. 480	0
19.	China	55	09.10.91 13.09.94 VN	12.12.91 10.09.96	1992 S. 64 1996 S. 2519	2
20.	Costa Rica	2	12.06.92	06.01.93	1993 S. 139	0
21.	Côte d'Ivoire	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
22.	Dänemark	15 7	25.11.91 08.03.94	15.10.92 24.05.94	1992 S. 1115 1994 S. 798	3
23.	Dschibouti	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
24.	Ecuador	6	03.09/16.10.92	23.06.93	1993 S. 1095	0
25.	El Salvador	1	07.09.92	30.12.92	1993 S. 137	0
26.	Fidschi	1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
27.	Finnland	10 11	26.06.91 15.09.91	02.09.91 12.12.91	1991 S. 1023 1992 S. 63	0
28.	Frankreich	14	16.06.92	02.07.92	1992 S. 515	0
29.	Gabun	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	11.06.92	1992 S. 496	0
30.	Gambia	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	11.06.92	1992 S. 496	0

	Land	erlo- schene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt- machung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festge- stellte Verträge
31.	Ghana	13 1	14.09.92 17.08.92	19.10.92 21.06.93	1992 S. 1121 1993 S. 1003	5
32.	Grenada	5	03.09.92	21.12.92	1993 S. 127	0
33.	Griechenland	17	01.05.92	04.06.92	1992 S. 435	0
34.	Guinea	19 1	29.01.93 22.04.94 VN	08.02.93 31.10.94	1993 S. 712 1994 S. 3751	1
35.	Guinea-Bissau	7	02.09.92	08.02.93	1993 S. 714	1
36.	Guyana	7	27.09.93	02.03.94	1994 S. 396	6
37.	Indien	15 1	04.03.93 11.09.95 VN	01.06.93 15.05.96	1993 S. 923 1996 S. 972	2
38.	Indonesien	8 1	21.10./04.11.92 11.4.94 VN	05.05.93 06.12.94	1993 S. 888 1995 S. 27	1
39.	Irak	27	15.01.94	24.05.94	1994 S. 730	14
40.	Iran	8	20.01.93	05.05.93	1993 S. 889	0
41.	Irland	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
42.	Island	6 1	schriftl. Kons. beendet 24.09.92	28.08.92 28.12.92	1992 S. 955 1993 S. 134	0
43.	Italien	19	25.01.93/22.02.93	21.04.93	1993 S. 853	0
44.	Jamaika	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
45.	Japan	3	18.12.90/VN	01.08.91	1991 S. 921	0
46.	Jemen	29 25	08.01.91 31.08.94 VN	11.06.92 26.10.94	1992 S. 456 1994 S. 3745	0
47.	Jordanien	5	07.09.92	06.01.93	1993 S. 141	0
48.	Jugoslawien	17 8 1	21.03.92 25.09.95	20.07.92 23.02.95	1992 S. 576 1994 S. 1030 1996 S. 362	8
49.	Kambodscha	25	14.10.94 VN.	10.01.95	1995 S. 125	5
50.	Kamerun	8	08.09.92	17.09.92	1992 S. 1089	0

51.	Kanada	9	02.06.92	05.08.92	1992 S. 603	0
	Land	erlo-schene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt-machung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festge stelltte Verträge
52.	Kap Verde	5 2 2	15.02.93 21.04.93 07.02.94	21.04.93 21.06.93 24.05.94	1993 S. 851 1993 S. 1004 1994 S. 730	0
53.	Kenia	1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
54.	Kolumbien	5	15.11.91	06.02.92	1992 S. 175	0
55.	Komoren	1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
56.	Kongo	26	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	28.08.92	1992 S. 1010	3
57.	Korea, Demokratische Volksrepublik	40	3.11.94 VN	26.01.95	1995 S. 406	14
58.	Kuba	62	02.11.91	21.04.92	1992 S. 396	28
59.	Kuwait	15	24.06.92	25.01.93	1993 S. 189	0
60.	Laos	17 5	24.08.91 24.03.94 VN	25.11.91 31.10.94	1991 S. 1148 1994 S. 3750	5
61.	Lesotho	2		28.08.92	1992 S. 986	0
62.	Libanon	3 1	09.09.92/07.06.93 12.04.94	12.07.93 24.05.94	1993 S. 1260 1994 S. 729	1
63.	Liberia		keine Kons. wegen Bürgerkrieg			3
64.	Libyen	21 1	12.02.93 25.04.94 VN	08.11.93 31.10.94	1993 S. 2208 1994 S. 3752	0
65.	Liechtenstein	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
66.	Luxemburg	9	19.07.91	25.11.91	1991 S. 1150	0
67.	Madagaskar	15	31.07.92	21.04.93	1993 S. 852	0
68.	Malaysia	4	14.10.92/7.4.93	05.05.93	1993 S. 890	0

69.	Malediven	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
70.	Mali	9	08.09.92	08.02.93	1993 S. 213	0
	Land	erlo- schenen Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt- machung	Fundstelle BGBI. II	noch nicht festge- stellte Verträge
71.	Malta	5	28.02.92	01.04.92	1992 S. 347	0
72.	Marokko	8	05.03.92	01.04.92	1992 S. 348	0
73.	Mauretanien	2	06.09.92	26.05.93	1993 S. 907	0
74.	Mauritius	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
75.	Mexiko	11+14	08.11.91	12.11.92	1992 S. 1179	1
76.	Mongolei	36	06.04.92	09.04.92	1992 S. 376	16
77.	Mosambik	48 3	24.03.92 27.04.93	04.08.92 19.07.93	1992 S. 616 1993 S. 1270	9
78.	Myanmar	5	16.09.92/18.03.93	05.05.93	1993 S. 891	0
79.	Namibia	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
80.	Nauru	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
81.	Nepal	2	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
82.	Neuseeland	2	29.09.92	05.05.93	1993 S. 892	0
83.	Nicaragua	15 3 2	14.11.91 13.01.93 14.9.94 VN	06.02.92 02.04.92 09.06.95	1992 S. 187 1993 S. 792 1995 S. 539	10
84.	Niederlande	15	13.08.91/VN	15.04.94	1994 S. 616	0
85.	Niger	1 1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92 05.05.93	1992 S. 1154 1993 S. 894	0
86.	Nigeria	10	10.08.92	15.09.92	1992 S. 1063	0
87.	Norwegen	7	17.09.91	12.12.91	1992 S. 68	2
88.	Obervolta	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
89.	Österreich	27	10.06.92	17.06.92	1992 S. 497	0
90.	Pakistan	7	06.06.92/20.04.93	05.05.93	1993 S. 893	0
91.	Panama	3		25.08.92	1992 S. 948	0

92.	Papua-Neuguinea	1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
93.	Peru	9	21.10.92/17.12.92	02.09.93	1993 S. 1883	3
	Land	erloschene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekanntmachung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festgestellte Verträge
94.	Philippinen	5	08.09.92	11.11.92	1992 S. 1178	0
95.	Polen	114 6 2 2	09.04.92 (Berichtigungsbe-kanntmachung) Noten 10.5.;12.6.94	21.06.93 16.12.93 15.04.94 16.02.95	1993 S. 1180 1994 S. 249 1994 S. 725 1995 S. 322	60
96.	Portugal	6	03.09.91	05.12.91	1991 S. 1431	0
97.	Ruanda	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
98.	Rumänien	13 32 4 1	18.04.91/VN 22.05.91 16.09.92	01.08.91 28.10.91 18.12.92 15.04.94	1991 S. 929 1991 S. 1114 1993 S. 71 1994 S. 723	2
99.	Sambia	9 1 3	01.02.92 25.04.94 VN 12.06.95/VN	09.03.92 31..10.94 15.05.96	1992 S. 242 1994 S. 3751 1996 S. 975	4
100.	San Marino	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
101.	Sao Tomé + Princípé	4	06.05.93	12.07.93	1993 S. 1220	5
102.	Schweden	19 3	20.09.91 11.04.94	09.12.91 19.05.94	1992 S. 10 1994 S. 728	0
103.	Schweiz	10	Dez.1991	19.12.91	1992 S. 92	0
104.	Senegal	1	24.09.92	11.06.92	1992 S. 496	0
105.	Seychellen	2	20.07.92	01.09.92	1992 S. 1021	0
106.	Sierra Leone	4	09.10.92	27.10.92	1992 S. 1148	0
107.	Simbabwe	12 1	28.02.92 25.04.94 VN	19.06.92 31.10.94	1992 S. 499 1994 S. 3753	1
108.	Singapur	1	11.05.91	01.08.91	1991 S. 922	0

109.	Somalia		noch keine Kons..			4
	Land	erlo- schene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt- machung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festge- stellte Verträge
110.	Sowjetunion	61 177 79 4 1	03.06.91/VN 06.12.91 29.04.92 6.7.93	01.08.91 18.12.91 20.07.92 16-08.03 15.04.94	1991 S. 923 1992 S. 24 1992 S. 585 1993 S. 1821 1994 S. 722	30
111.	Spanien	8	09.04.92	18.04.92	1992 S. 379	0
112.	Sri Lanka	10 1	11.09.92 11.09.95	19.01.93 31.05.96	1993 S. 143 1996 S. 1033	0
113.	Sudan	11	31.10.93	19.05.94	1994 S. 727	1
114.	Surinam	1	24.09.92 schriftl. Kons. beendet	24.04.92	1992 S. 383	0
115.	Syrien	26 4 2	24.07.91/VN 03.03.94 VN 26.01.95 VN	02.09.91 07.11.94 04.12.95	1991 S. 1002 1994 S. 3754 1996 S. 17	13
116.	Tansania	13 1 1	04.02.92 22.04.94 VN 28.11.95 VN	26.03.92 31.10.94 31.05.96	1992 S. 290 1994 S. 3752 1996 S. 1074	1
117.	Thailand	4	27.08.91	31.10.91	1991 S. 1128	0
118.	Togo	1	schriftl. Kons. beendet	28.10.92	1992 S. 1154	0
119.	Trinidad / Tobago	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
120.	Tschad	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
121.	Tschecho- slowakei	83 6 1 5 1	04.04.91 04.04.91 29..4.95 VN 19.1.95 VN	23.10.91 02.04.93 28.04.94 13.10.94 14.11.95	1991 S. 1077 1993 S. 767 1994 S. 726 1994 S. 3698 1995 S. 1056	33
122.	Tunesien	14	25.09.92	22.01.93	1993 S. 184	0
123.	Türkei	10	01.04.92	29.06.92	1992 S. 514	1
124.	Uganda	7 3	schriftl. Kons. beendet 12.06.95/VN	25.05.93 31.05.96	1993 S. 906 1996 S. 1034	3 0

	Land	erlo- schene Verträge	Konsultationen beendet bzw. abschl. Verbalnote (VN)	Bekannt- machung	Fundstelle BGBl. II	noch nicht festge- stellte Verträge
125.	Ungarn	81 5 1 3 3	16.05.91 25.06.92 07.07.94 VN 07.12.1994	15.08.91 12.08.92 15.04.94 26.10.94 27.11.95	1991 S. 957 1992 S. 619 1994 S. 724 1994 S. 3744 1996 S. 37	0
126.	Uruguay	3	08.09.92/12.02.93	26.05.93	1993 S. 908	0
127.	Vanuatu	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
128.	Venezuela	4	21.11.91	06.02.92	1992 S. 176	0
129.	Vereinigte Staaten	13 3	22.04.91 24.03.94 VN	01.08.91 27.10.94	1991 S. 928 1994 S. 3748	5
130.	Vereinigtes Königreich	17	17.04.91/VN	01.08.91	1991 S. 931	0
131.	Vietnam	32 19 2 7	19.08.91/VN 16.04.93 08.11.93/VN 13.06.95/VN	09.12.91 01.06.93 29.08.94 10.05.96	1992 S. 8 1993 S. 910 1994 S. 2475 1996 S. 970	30
132.	Westsamoa	1	24.09.92	24.04.92	1992 S. 383	0
133.	Zaire	6	16.07.92	28.03.94	1994 S. 481	0
134.	Zentralafrika- nische Rep.	3	07.09.92	22.01.93	1993 S. 175	0
135.	Zypern	2	23.03.92	26.05.92	1992 S. 419	0
SUMME		2214				382

ABSTRACTS

The Fate of the International Treaties of the GDR within the Framework of Establishing German Unity

By *Dieter Papenfuß*

State succession to treaties is a highly disputed field in the international law. The adoption of the treaties of the German Democratic Republic (GDR) by the united Germany was a delicate issue in the negotiations of the internal aspects (unification treaty with the GDR of 31 August 1990) and the external aspects (2+4 treaty with the two Germanys and the four Powers) establishing the German unity. The unification treaty is based in the understanding that with the accession of the GDR to the Federal Republic of Germany with effect of 3 October 1990 treaties of the Federal Republic of Germany continue to be valid also for the territory of the acceding *Länder* according to the principle of moving treaty boundaries. Concerning the treaties of the GDR, Art. 12 of the unification treaty stipulates that they *"shall be discussed with the contracting parties with a view to regulating or confirming their continued application, adjustment or expiry"*, taking into account protection of confidence, the interests of the states concerned, the treaty obligations of the Federal Republic of Germany as well as the principles of a free democratic basic order governed by the rule of law, and respecting the competence of the European communities.

The unanimous consultations with the contracting parties of the internal treaties concluded by the GDR proved that most (more than 80%) of the treaties of the GDR could be determined and published as expired with the establishment of German unity on 3 October 1990 according to customary international law due to the moving frontier rule and changed circumstances. United Germany is continuing negotiations on the remaining treaties of the GDR to replace them with treaties if new adjusted instruments where necessary.

Intergovernmental Relations in Ghana, 1988-1995

By *Joseph R.A. Ayee*

Ghana's decentralization programme, launched under the erstwhile Provisional National Defence Council (PNDC) while implementing a Structural Adjustment Programme (SAP) in 1988, was to promote popular participation, efficiency, effectiveness, accountability,