

Der Warschauer Vertrag von 1970 nach 50 Jahren

Jochen Abr. Frowein*

I.	Vorarbeiten	757
II.	<i>Brandts Kniefall</i>	759
III.	Die Ostverträge	760
	1. Der Moskauer Vertrag	760
	2. Der Grundlagenvertrag	762
IV.	Der Warschauer Vertrag	763
	1. Völkerrechtliche Festlegung der polnischen Westgrenze mit Deutschland	763
	2. Die verfassungsrechtliche Dimension des Warschauer Vertrages	765
V.	Ausblick	767

Ich freue mich, über den Warschauer Vertrag, vor mehr als 50 Jahren geschlossen, etwas sagen zu können und ich will versuchen, meine Erlebnisse in diesem Zusammenhang einzublenden.

I. Vorarbeiten

Ich entschloss mich etwa 1964, mein Habilitationsprojekt unter die Thematik „Deutsche Rechtslage und Probleme“ und vor allem „Behandlung des zweiten deutschen Staates“, wie er gern genannt wurde, was damals noch streitig war, zu stellen. Das endgültige Thema war dann „Das de facto-Regime im Völkerrecht – Zur Rechtsstellung „nichtanerkannter Staaten“ und ähnlicher Gebilde“. Es ging mir darum nachzuweisen, dass auch nicht anerkannte Staaten, die aber in Wahrheit existieren, eine erhebliche Stellung im Völkerrecht haben, dass unterschiedliche Beziehungen mit ihnen aufgenommen werden und dass deswegen die Haltung, dass es nur das Alles oder Nichts gebe, nur die volle Anerkennung oder gar nichts, falsch war.

* Emerit. Prof. Dr. Dres. h. c., ehemaliger Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Das Manuskript basiert auf einem Vortrag des Verfassers auf Einladung des Instituts für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg, des Partnerschaft mit Polen e. V. und der Heidelberger Europagespräche e. V. am 11. Mai 2022 in der Alten Aula der Universität Heidelberg. Die Vortragsform ist weitgehend beibehalten und nur zum Teil durch Nachweise ergänzt. Für die Anmerkungen danke ich Herrn Ass. Robert Stendel, Referent am Institut.

Diese Arbeit habe ich 1967 mit der Habilitation abgeschlossen. Sie ist 1968 veröffentlicht worden¹ und hat durchaus ein Echo gehabt.² Vorher schon, als an vielen Stellen die Frage erörtert wurde, ob die deutsche Politik sich nicht ändern müsse, gab es einen Vorgang, der, glaube ich, im Zusammenhang mit den Ostverträgen eine Rolle gespielt hat. Das war die Einsetzung einer kleinen Arbeitsgruppe, die parteipolitisch pluralistisch zusammengesetzt wurde, von dem Vorsitzenden des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, das heute in Berlin existiert, damals in Bonn. Das war seinerzeit *Dr. Wagner*, der Mitglied der CDU war. Dieser Gruppe gehörte mit *Dieter Haack* ein späterer Minister der SPD/FDP-Regierung an. Dies war ja noch die Zeit der Regierung unter Bundeskanzler *Kiesinger* mit dem späteren Bundeskanzler *Brandt* als Außenminister dieser Regierung. Ein weiterer wichtiger CDU-Abgeordneter, später Senator in Berlin und ein guter Freund von mir, *Wilhelm Kewenig*, war Mitglied dieser Arbeitsgruppe sowie zwei weitere Personen. Ich selbst wurde hinzugebeten, nicht parteizugehörig damals, weil zum Teil bekannt war, dass ich mich mit diesen Fragen beschäftigte. In dieser Arbeitsgruppe habe ich in dem Bericht, der 1967 nicht generell veröffentlicht wurde, aber für Viele zugänglich war und der zum Teil als außerordentlich brisant angesehen wurde, etwas dargelegt, was in Deutschland wenig bekannt war.³

Den Rechtsgedanken hatte ich aus dem britischen Verfassungsrecht übernommen, nämlich, dass man auch nach der Anerkennung von Staaten Sonderbeziehungen, *inter se*-Beziehungen, wie das in Großbritannien heißt, aufbauen könne. In Großbritannien gilt für die Mitglieder des britischen Commonwealth bis heute, dass sie für das Verhältnis zu Großbritannien „no foreign country“ sind, kein ausländischer Staat. Deswegen wird die britische Krone durch Generalgouverneure vertreten und nicht durch Botschafter. Das habe ich in diesem Bericht eingehender dargelegt.⁴ Als es dann zu der neuen Ostpolitik kam, hat das eine Rolle gespielt.

¹ Jochen Abr. Frowein, Das de facto-Regime im Völkerrecht, Köln: Carl Heymanns Verlag 1968.

² Vgl. zur Rezeption *Dedo von Schenck*, Buchbesprechung zu Frowein, Jochen Abr.: Das de facto-Regime im Völkerrecht, ZaöRV 29 (1969), 766–769; *Frederick Honig*, Das de Facto-Regime im Völkerrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsstellung ‘nichtanerkannter Staaten’ und ähnlicher Gebilde, Int’l Aff. 45 (1969), 121–122; *Georg Nolte*, Faktizität und Subjektivität im Völkerrecht. Anmerkungen zu Jochen Froweins „Das de facto-Regime im Völkerrecht“ im Licht aktueller Entwicklungen, ZaöRV 75 (2015), 715–732.

³ Wolfgang Wagner/Peter Bender/Jochen Frowein/Dieter Haack/Wilhelm Kewenig/Eberhard Schulz, Anerkennung der DDR – Die politische und rechtliche Problematik, Bonn: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik 1968.

⁴ Wagner/Bender/Frowein/Haack/Kewenig/Schulz (Fn. 3), 8–16.

II. Brandts Kniefall

Bevor ich auf die Ostverträge eingehe, möchte ich noch einige Worte zu dem eigentlich geplanten Termin des Vortrags verlieren. Ursprünglich war der Vortrag für den 7. Dezember 2020 angedacht, weil sich der berühmte Kniefall des Bundeskanzlers *Brandt* vor dem Ghetto-Denkmal an diesem Tag zum fünfzigsten Mal jährte. An Ort und Stelle erinnert mittlerweile auch eine Plakette an diesen Kniefall *Brandts*. Weniger bekannt ist, wie sich das für den Teilnehmer damals abspielte. An dieser Stelle muss ich gleich sagen, dass ich dabei war. Das kann ich auch anhand von Bildern beweisen, aber ich habe den Kniefall nicht gesehen. Warum nicht? Die Delegation stand hinter dem Bundeskanzler aufgereiht, ich glaube, es waren Dreierreihen, und ich stand in der vierten oder fünften Reihe. Da man durch die Leute nicht hindurchsehen kann, habe ich den Kniefall nicht gesehen. Aber unvergesslich ist es, wenn ich daran denke, wie von vorne die Flüsterpropaganda durchdrang: „Der Bundeskanzler kniet.“ Das ist mir noch heute als eine ganz besonders ergreifende Situation in Erinnerung.

Der Kniefall selbst wurde bei uns national außerordentlich streitig diskutiert. Er wurde im Ausland ganz überwiegend als eine große Geste eines Bundeskanzlers, der selber eindeutiger Nazigegner war, Deutschland damals verlassen hatte, in Skandinavien lebte, gegenüber denjenigen, die hier ihr Leben gelassen hatten, verstanden. Aber um dieses Ereignis richtig einzuordnen, noch ein paar Worte zu dem Hergang selbst. Zunächst war ein Kranz am Grabmal des unbekannten Soldaten in Warschau niedergelegt worden. Dort befindet sich ein sehr schönes Denkmal für die Gefallenen auf einem großen Platz in der Mitte der Stadt. An diesem legte der Bundeskanzler einen Kranz in Anwesenheit des polnischen Ministerpräsidenten, mehrerer polnischer Würdenträger und der Armeeführung nieder. Danach fuhren wir, d. h. die deutsche Delegation, zu dem Ghettodenkmal, das nicht sehr weit entfernt ist. Als man dort ausstieg und die Stufen hinaufging, merkte man, dass von der polnischen Regierung und den Würdenträgern niemand mehr da war. Da war nur noch ein Mann aus dem polnischen Protokoll, und es standen Wachsoldaten vor dem Denkmal, aber sonst gab es keine polnische Präsenz mehr. Das zeigt auch, dass *Brandt* diesen Kniefall in einem Zusammenhang gemacht hat, in dem ganz deutlich war, an wen er adressiert war: nämlich an die Helden des Warschauer Ghettos und – so denke ich – an alle diejenigen, die unrechtmäßig durch Deutsche seinerzeit ums Leben gekommen waren. So viel zu dem Vorgang am 7. Dezember.

III. Die Ostverträge

Ich hatte schon auf die Arbeitsgruppe hingewiesen, die im Zusammenhang mit Überlegungen zur Neuausrichtung der deutschen Ostpolitik gebildet worden war (I.). Diese Bestrebungen mündeten sehr schnell in eine Veränderung der deutschen Politik, nachdem in den Wahlen im Herbst 1969 die neue Regierung unter dem Bundeskanzler *Brandt* und dem Außenminister *Scheel* (FDP) gebildet worden war. Mit der Wahl der sozialliberalen Koalition begann eine grundlegende Veränderung der deutschen Politik gegenüber der DDR, aber auch gegenüber der Sowjetunion und Polen. Schon in der Regierungserklärung verwendete der Bundeskanzler *Brandt* die neue Formulierung: „auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, so sind sie doch für einander nicht Ausland, ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein“.⁵

Hier war ein Durchbruch geschehen. Die DDR wurde eindeutig als Staat bezeichnet, andererseits wurde aber darauf hingewiesen, dass die Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR nicht denen zwischen unabhängigen Staaten entsprechen. Die deutsche Politik hatte das aufgenommen, was in der Arbeitsgruppe intensiv erörtert worden war: Das Beispiel des britischen Commonwealth zeigte die Möglichkeit der sogenannten *inter se*-Beziehungen zwischen Staaten, die einmal zu einem Staatsverband gehört hatten. Diese Sonderbeziehungen wurden dann im Grundlagenvertrag mit der DDR indirekt anerkannt, obwohl die DDR natürlich immer versuchte, die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten als solche zwischen unabhängigen und nicht mehr verbundenen Staaten zu präsentieren.

1. Der Moskauer Vertrag

Sehr schnell nach der Bildung der sozialliberalen Koalition begannen Verhandlungen mit Moskau. Sie wurden zunächst von einer kleinen Delegation unter dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt *Bahr* geführt. In etwa 50 Stunden fand ein intensiver Meinungsaustausch zwischen *Bahr* und dem Außenminister der UdSSR *Gromyko* statt. Ergebnis war das sogenannte *Bahr*-Papier.⁶ Dieses bildete die Grundlage für die offiziellen Verhandlungen

⁵ Willy Brandt, Regierungserklärung im Bundestag, 28.10.1969, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, 21.

⁶ 10-Punkte-Absichtserklärung genannt „Bahr-Papier“, 22.5.1970, veröffentlicht von der BILD-Zeitung am 12.6.1970, abgedruckt in Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Texte zur Deutschlandpolitik Band 6: 29. Juni 1970-26. Januar 1971, Melsungen: A. Bernecker 1971, 90-92.

im Juli 1970 in Moskau, bei denen ich anwesend war. Die Delegation des Bundesaußenministers *Scheel*, zu der ich gehörte, verhandelte 1970 in Moskau das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Es war von wesentlicher Bedeutung, dass die Grenze zwischen Bundesrepublik und DDR ausdrücklich in die Gewaltverzichtsregelung des Vertrages einbezogen wurde. Es hieß dort:

„Sie [die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken] betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“.⁷

Politisch gab es in der Bundesrepublik eine massive Auseinandersetzung über die Frage, ob damit nicht die Spaltung Deutschlands besiegt war.⁸ Hier musste man zunächst darauf hinweisen, dass der Begriff „unverletzlich“, der hier für die Grenze verwendet wurde, lediglich den Schutz der Grenze gegen völkerrechtswidrige Aktionen enthält und nicht etwa eine friedliche Vereinigung verhindert, wie sie nur 20 Jahre später stattfand.

Obwohl der Passus zur „Unverletzlichkeit“ der Grenzen nur einen Schutz gegen rechtswidrige Aktionen beinhaltete, wurde hierin in der politischen Diskussion weitgehend ein zu großes Entgegenkommen gegenüber der Sowjetunion gesehen.⁹ Deswegen war es auch von großer Bedeutung, dass mit der Unterzeichnung des Vertrages der sogenannte Brief zur Deutschen Einheit des deutschen Außenministers¹⁰ vom sowjetischen Außenministerium unter dem Außenminister *Gromyko* widerspruchlos entgegengenommen wurde. Hier stellte die Bundesregierung ausdrücklich fest, dass der Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wieder erlangt. Hiermit war im Verhältnis zu Moskau ein Beispiel gesetzt, das dann im Rahmen der gesamten Ostpolitik eine wesentliche Rolle spielen sollte. Es ist intensiv darüber diskutiert worden, ob dieser Brief eine völkerrechtliche

⁷ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sowjetrepubliken („Moskauer Vertrag“), 12.8.1970, Moskau, BGBl. II 1972, 353, UNTS 1972, 315.

⁸ Vgl. bspw. Rede des MdB *Kiesinger*, 23.2.1972, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 171. Sitzung, 9784-9791.

⁹ Vgl. bspw. Rede des MdB *Dr. Marx*, 24.2.1972, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, 172. Sitzung, 9861-9869.

¹⁰ Bundesminister des Auswärtigen *Walter Scheel*, Brief zur Deutschen Einheit, 12.8.1970, BGBl. II 1972, 356.

Wirkung hatte.¹¹ Ich war immer der Meinung, dass er als ein Dokument, das im Zusammenhang mit dem Vertrag von der anderen Seite angenommen worden ist, anzusehen war und damit für die Interpretation völkerrechtlich wirksam geworden war.¹²

2. Der Grundlagenvertrag

Für die Beziehung zwischen der Bundesrepublik und der DDR war sodann der am 8. November 1972 paraphierte Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen von entscheidender Bedeutung.¹³ Nach diesem entwickeln die beiden Staaten normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung.¹⁴ Sie werden sich auch von den Zielen der Vereinten Nationen leiten lassen. Sie verzichten ausdrücklich auf Gewalt und bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft.¹⁵ Hier war von zentraler Bedeutung, dass der Vertrag nicht von diplomatischen Vertretungen oder diplomatischen Beziehungen sprach. In der Präambel wurde ausdrücklich erwähnt, dass zwischen den Parteien ein Dissens über die nationale Frage bestand. Es hieß:

„Ausgehend von den historischen Gegebenheiten und unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage.“

Ein Teilnehmer an den Verhandlungen hat bestätigt, dass es sich hier um einen der wichtigsten Sätze des ganzen Vertrages handelte, der bis zuletzt umstritten gewesen sei.

Dies war ein Ausblick auf verschiedene Auswirkungen der Ostpolitik. Damit war auch ein Grund gelegt für das, was dann zu einer Wiedervereinigung führen konnte und tatsächlich dazu geführt hat. In der nach außen sichtbaren Bestätigung der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland durch die vier Mächte lag eine nicht immer erkannte dynamische Logik. Die

¹¹ Vgl. bspw. *Helmut Steinberger*, Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970, *ZaöRV* 31 (1971), 63-161 (114).

¹² Vgl. *Jochen Abr. Frowein*, Legal Problems of the German Ostpolitik, *ICLQ* 23 (1974), 105-126 (110, Fn. 26); vgl. auch Art. 31 Abs. 2 lit. b Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK) v. 23.5.1969, *UNTS* 1155, 331.

¹³ Vertrag vom 21.12.1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Grundlagenvertrag), *BGBI.* II 1973, 421.

¹⁴ Art. 1 Grundlagenvertrag.

¹⁵ Art. 3 Grundlagenvertrag.

Westmächte hatten gegenüber der Bundesrepublik in Art. 7 des Deutschlandvertrages von 1955¹⁶ ihre grundsätzliche Befürwortung der Wiedervereinigung zugesagt. Die Sowjetunion konnte irgendwann ihr Interesse entdecken, denselben Kurs einzuschlagen. Wann das sein würde, konnte niemand vorhersagen. Für diesen Fall aber musste die DDR in eine besonders schwierige Lage geraten. Sie konnte kaum auf Dauer an der Freigabe der Selbstbestimmungsentscheidung der deutschen Bürger vorbeikommen. Dass die Sowjetunion diese Rechtslage im Jahr 1989 für sich ausgenutzt hat, scheint mir unzweifelhaft.

IV. Der Warschauer Vertrag

Bei den Verhandlungen zum Moskauer Vertrag im Sommer 1970 war die ganze Zeit über eine relativ kühle Atmosphäre deutlich vorhanden. Ich erinnere mich sehr gut an einen frühen Vorgang, als der Bundesaußenminister *Scheel* in der ersten Verhandlung darauf hinwies, dass das Ganze nicht ohne eine befriedigende Berlin-Lösung zustande kommen könne. Darauf reagierte der sowjetische Außenminister *Gromyko*, der in meinen Augen beinahe etwas von einem wild blickenden Bären haben konnte – eine sehr massive Figur mit blitzenden Augen: „Herr Minister, Sie wissen, dass die Bundesrepublik Deutschland keinerlei Zuständigkeit hat, über die Berlin-Fragen zu verhandeln, denn dies ist eine Sache der vier Siegermächte.“ Das war vollkommen richtig. Nur war damit der Hinweis von *Scheel* in keiner Weise obsolet, im Gegenteil. Es besagte: Die Bundesrepublik wird den Vertrag nicht endgültig abschließen, ohne dass es zu einer befriedigenden Berlin-Lösung kommt. Und genau so ist es gekommen. Die Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin haben zu einem Abschluss geführt, der dann die Möglichkeit der Ratifizierung der Ostverträge enthielt.

1. Völkerrechtliche Festlegung der polnischen Westgrenze mit Deutschland

Art. 1 des Deutsch-Polnischen Vertrages ist nun ein wesentliches Datum der Veränderung, das auch leider von der Bundesregierung wegen der Strei-

¹⁶ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der gemäß Liste I zu dem Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung (Deutschlandvertrag), 23.10.1954, BGBl. II 1955, 305, UNTS 331, 259.

tigkeiten, die sich in diesem Zusammenhang ergaben, oft bemängelt worden ist. Art. 1 des Deutsch-Polnischen Vertrages vom 7. Dezember 1970¹⁷ lautet wie folgt:

„Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, dass die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf [hier wird das Potsdamer Abkommen zitiert] festgelegt worden ist, [...] die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet.“¹⁸

Die Bundesregierung hat später immer wieder gesagt, dass auch der deutsch-polnische Vertrag nur ein Gewaltverzichtsvertrag sei. Dass das falsch war, konnte jeder erkennen, der diesen Art. 1 sorgfältig las. Dieser Art. 1 war natürlich von zentraler Bedeutung für Polen. Von Deutschland wurde die Grenze in dieser Weise anerkannt.

Zwar bedeutete das nicht – und das muss ebenfalls betont werden –, dass damit die gesamte Problematik dieser Grenze erledigt sei, denn der Art. 4 des Vertrages enthält folgende Regelung: „Dieser Vertrag berührt nicht die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen.“ Dazu gehörte natürlich, und zwar vorrangig, das Potsdamer Abkommen und damit die Regelung, nach der die Grenzen Deutschlands endgültig erst in einem Friedensvertrag oder einer friedensvertraglichen Regelung festgelegt werden würden.¹⁹

Der Verzicht des Potsdamer Abkommens auf eine eigene endgültig Regelung, indem es nur festlegte, dass Polen die Gebiete anders als die Besatzungszonen nicht als Besatzungszone, sondern als der polnischen Hoheit unterstehendes Territorium verwaltete, war die Vorbereitung für etwas, was nach der damaligen Vorstellung in einem Friedensvertrag sehr bald hätte geregelt werden sollen. Hierzu ist es aber nicht gekommen. Das führte dazu, dass sowohl die Sowjetunion als auch Polen die These vertraten, dass sich diese Regelungen hinsichtlich eines Friedensvertrages inzwischen erledigt hätten und dass diese Gebiete bereits polnisches bzw. sowjetisches Territorium seien. Das hielt die deutsche Politik mit Recht immer für falsch.

¹⁷ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (Warschauer Vertrag), 7.12.1970, BGBl. II 1972, 361, UNTS 830, 327.

¹⁸ Später bestätigt mit Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze, 14.11.1991, BGBl. II 1991, 1329.

¹⁹ Beschlüsse der Potsdamer Konferenz (Potsdamer Abkommen), Communiqué vom 2.8.1945, Punkt IX.B, reproduziert in: A Decade of American Foreign Policy: Basic Documents, 1941-49 Prepared at the request of the Senate Committee on Foreign Relations By the Staff of the Committee and the Department of State. Washington, DC: Government Printing Office, 1950.

Dabei wurde oft übersehen, dass diese Regelungen nicht verstanden werden können, ohne den Willen der Alliierten, das deutsche Territorium wesentlich zu verkleinern. Vor allen Dingen kam bei den Heimatvertriebenen aus diesen früheren, zum großen Teil uralten deutschen Provinzen die falsche Vorstellung auf, das Ganze sei wirklich noch regel- und veränderbar, was in Wahrheit nach der Vorstellung der Alliierten nicht der Fall war.

Für das der sowjetischen Verwaltung unterstellte Ostpreußen regelt das Potsdamer Abkommen ausdrücklich, dass die drei anderen Mächte bei einer friedensvertraglichen Regelung die sowjetische Seite unterstützen werden, dass dieses Gebiet sowjetisches Territorium wird.²⁰ Für die polnischen Gebiete gibt es keine vergleichbare eindeutige Festlegung, aber es findet sich eine klare Regelung im Jalta-Protokoll, dass eine erhebliche Verschiebung der polnischen Grenze nach Westen erfolgen sollte.²¹

2. Die verfassungsrechtliche Dimension des Warschauer Vertrages

Jetzt zu der Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Entwicklung: Es war natürlich die Frage zu klären, inwieweit der Vertrag mit dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, wie es vom Bundesverfassungsgericht aus unserer Verfassung hergeleitet worden ist, vereinbar war. Diese Frage wurde vor das Bundesverfassungsgericht gebracht und von diesem beantwortet.²² Ich will Ihnen die entscheidende Formulierung des Bundesverfassungsgerichts im 40. Band seiner Entscheidungen vom 7. Juli 1975 unmittelbar zur Kenntnis geben, weil sie von entscheidender Bedeutung war. Ich hatte ein großes Gutachten zu diesen Fragen für die Bundesregierung erstattet²³ und das Bundesverfassungsgericht hat im Ergebnis gesagt, was neben meiner These auch viele andere vertraten.

Die Leitsätze, die das Bundesverfassungsgericht dieser Sache voranstellt, lauten wie folgt:

„1. Die Verträge von Moskau und Warschau (Ostverträge) haben hochpolitischen Charakter; sie regeln die allgemeinen politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Sowjetunion und zu Polen. [...] 2. Die Zustimmungs-

²⁰ Punkt V Abs. 3 des Potsdamer Abkommens.

²¹ Communiqué on the Crimea Conference of the Heads of Government of the Soviet Union, the United States and Great Britain, in: The Tehran, Yalta and Potsdam Conferences – Documents, Moskau: Progress Publishers 1969, 133-140 (138); vgl. auch Punkt IX b) Abs. 1 des Potsdamer Abkommens.

²² BVerfGE 40, 171 vom 7.7.1975.

²³ Jochen Abr. Frowein, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages, Jahrbuch für Internationales Recht 18 (1975), 11-61.

gesetze zu den Ostverträgen, ebenso wie diese Verträge selbst, begründen keine unmittelbaren Verhaltenspflichten Einzeler. Sie sind auch nicht geeignet, in anderer Weise grundrechtlich geschützte individuelle Rechtspositionen unmittelbar zu verschlechtern. Sie schmälern keine Vermögensrechte; sie bewirken keinen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit; sie beeinträchtigen nicht die Bemühungen um Zusammenführung getrennter Familien. 3. Verfassungsbeschwerden gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen mit allgemeinem politischen Inhalt wie den Ostverträgen sind unzulässig, wenn mit ihnen die verfassungsgerichtliche Feststellung erstrebzt wird, bei den Vertragsverhandlungen hätte eine bestimmte sachliche Regelung zugunsten der Beschwerdeführer erreicht werden müssen und der Abschluss des Vertrages ohne diese Regelung habe die Unwirklichkeit des ganzen Vertrages zur Folge.“²⁴

Damit war ein wesentlicher Angriff gegen die Ostverträge abgewehrt. In meinen Augen war eine entscheidende Frage die nach dem territorialen Geltungsbereich des sogenannten Wiedervereinigungsgebotes. Es war unzweifelhaft, dass dieses Gebot in vollem Umfang für den Bereich galt, in dem weiterhin die Deutschen lebten, d. h. also für die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik. Was galt für die ehemaligen deutschen Ostgebiete? Hier musste man m. E. zu dem Ergebnis kommen, dass hier zwar eine Chance in dem Wiedervereinigungsgebot gesehen werden konnte, die auch offengehalten werden sollte, dass aber keine Verpflichtung bestand, Veränderungen nicht anzuerkennen, wenn darin die einzige Möglichkeit gesehen wurde, in der deutschen Frage insgesamt zu weiteren Entwicklungen positiver Art, d. h. in Richtung auf eine Wiedervereinigung, zu kommen.

Ich habe schon erwähnt, dass in den interalliierten Vereinbarungen – in dem Jalta-Protokoll – steht, die „Three Heads of Government“ der westlichen Staaten „recognized that Poland must receive substantial accessions of territory in the North and West“.²⁵ Das war ein klarer Plan 1945, und das galt weiter.

Bekanntermaßen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage der Staatsangehörigkeit ausdrücklich beschäftigt. Es gab manche Thesen, nach denen eine solche Anerkennung, wie sie im Warschauer Vertrag ausgesprochen wurde, zu einer Veränderung der Staatsangehörigkeit führen könnte.²⁶

²⁴ BVerfGE 40, 141 (141).

²⁵ Communiqué on the Crimea Conference of the Heads of Government of the Soviet Union, the United States and Great Britain (Fn. 21), 138.

²⁶ Vgl. zur damals überwiegenden Auffassung, nach der eine Veränderung der Staatsgrenzen die Staatsangehörigkeit der dort lebenden nicht *eo ipso* ändere, Georg Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart: Kohlhammer 1958, 472; Frowein (Fn. 23), 26 f.; Otto Kimminich, Der Warschauer Vertrag und die Staatsangehörigkeit der „Polen-Deutschen“, DÖV 24 (1971), 577–583

Das hat Deutschland durch ausdrückliche Erklärung mehrfach ausgeschlossen.²⁷

Weiterhin ist erörtert worden, ob die Bundesrepublik Deutschland die sogenannte Schutzpflicht für Deutsche ausreichend berücksichtigt hat. Eine Nachtsitzung in Warschau zeitigte als Ergebnis eine Note, welche die polnische Regierung der deutschen Regierung damals übermittelte.²⁸ Diese ist zwar formell eine rein einseitige polnische Erklärung, in Wahrheit ist sie aber insgesamt genau mit der Bundesregierung verhandelt worden. Es handelt sich um die Information der Regierung der Volksrepublik Polen.²⁹ Ihre wesentliche Aussage ist, dass diejenigen Deutschen, die in den bisher deutschen Gebieten leben, die Möglichkeit haben müssen, grundsätzlich auszureisen.³⁰ Das ist festgelegt worden, ist nicht immer voll eingehalten worden, war aber trotzdem eine wesentliche Veränderung der bis dahin existierenden Lage.

V. Ausblick

Die Tatsache, dass wir diesen Vortrag wegen der Corona-Pandemie mehrfach verschieben mussten, führt auch noch dazu, wie ich zum Schluss sagen möchte, dass wir hinsichtlich des Moskauer Vertrages, der weiterhin zwischen der Bundesrepublik und Russland gilt, klar feststellen können, dass der russische Überfall auf die Ukraine neben vielen anderen wichtigen völkerrechtlichen Normen auch im bilateralen Verhältnis mit Deutschland eine

(580); *Eberhard Menzel*, Staatsensukzession, in: Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, Berlin: Walter de Gruyter & Co. 1961, 306-313 (309); *Daniel P. O'Connell*, *The Law of State Succession*, Cambridge: Cambridge University Press 1956, 245-248; *Daniel P. O'Connell*, *State Succession in Municipal and International Law*, Bd. 1, Cambridge: Cambridge University Press 1967, 497 ff.; *Alf Ross*, Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart: Kohlhammer 1951, 129; *Alfred Verdross/Stephan Verosta/Karl Zemanek*, Völkerrecht, 5. Aufl., Wien: Springer 1964, 256; *Wilhelm Wengler*, Völkerrecht, Bd. II, Berlin und Heidelberg: Springer 1964, 993-995.

²⁷ Vgl. zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen, Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 8.12.1970, Nr. 171, 1818-1819.

²⁸ Information der Regierung der Volksrepublik Polen vom 18.11.1970, BT-Drs. VI/3157, 13; vgl. zu deren Entstehung: *Jochen Abr. Frowein*, Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, FS für H. Steinberger, Berlin und Heidelberg: Springer, 163-178 (174).

²⁹ Vgl. zur rechtlichen Bedeutung *Frowein* (Fn. 28), 174 f.

³⁰ Ziffer 2 der Information der Regierung der Volksrepublik Polen, BT-Drs. VI/3157, 13: „Die polnische Regierung steht weiterhin auf dem Standpunkt, daß Personen, die aufgrund ihrer unbestreitbaren deutschen Volkszugehörigkeit in einen der beiden deutschen Staaten auszureisen wünschen, dies unter Beachtung der in Polen geltenden Gesetze und Rechtsvorschriften tun können.“

Rechtsverletzung darstellt. In Art. 2 des deutsch-russischen Vertrages (so nenne ich ihn jetzt, obwohl es der deutsch-sowjetische war, aber er gilt für Russland, das identisch mit der Sowjetunion ist³¹⁾ heißt es ausdrücklich:

„Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und der internationalen Sicherheit von den Zielen und Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, leiten lassen. Demgemäß werden sie ihre Streiffragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.“

Hätte dieser Vortrag wie geplant am 7. Dezember 2020 stattgefunden, hätte es keinen Anlass für diesen Hinweis gegeben. Leider besteht jetzt dieser Anlass.

³¹ Dies forderte Russland und hat deshalb den sowjetischen Sitz im Sicherheitsrat übernommen; siehe *Letter to the Secretary-General of the United Nations from the President of the Russian Federation*, 24.12.1991, S/23322. Die Forderung wurde von den anderen UN-Mitgliedstaaten anerkannt.