

Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954

Dr. Ellinor von Puttkamer

Privatdozentin und Gesandtschaftsrätin

DAS VERTRAGSWERK

I.

Das als »Pariser Vertragswerk« vom 23. Oktober 1954 bezeichnete Bündel von Abmachungen besteht aus materiell wie formell sehr unterschiedlichen Urkunden.

A. Das Kernstück bilden die Vereinbarungen, die in Ersatz der gescheiterten militärischen und politischen Integration Sicherheit und Einigung Europas gewährleisten sollen. Sie betreffen die Umformung des Brüsseler Vertrags vom 17. März 1948 durch die Neuorganisation der Westeuropäischen Union sowie die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und Italiens in diese, schließlich die Einbeziehung der Bundesrepublik in die Organisation des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949. Die Dokumente gruppieren sich wie folgt:

1. Regelungen im Rahmen der Westeuropäischen Union

- a) »Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrags« vom 17. März 1948¹⁾;
- b) »Protokoll Nr. II über die Streitkräfte der Westeuropäischen Union«²⁾;

¹⁾ Abgeschlossen zwischen Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 258 ff.

²⁾ Abgeschlossen zwischen denselben Vertragsparteien; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 262 ff.

c) »Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle«³⁾, dem als Anlagen beigefügt sind: die Aufzählung und Definition der zu kontrollierenden Waffen sowie die deutsche Verzichtserklärung auf Herstellung der sogenannten »A-, B- und C-Waffen« (Atomwaffen, Biologische Waffen, Chemische Waffen);

d) »Protokoll Nr. IV über das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union«⁴⁾;

e) »Briefwechsel zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Italiens einerseits und den anderen Unterzeichnerstaaten andererseits betreffend die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs und die Schiedsverfahren«⁵⁾.

2. Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Nordatlantikvertrag

Das System dieser Vertragsurkunden und der sonstigen zugehörigen Dokumente ist kompliziert, weil Artikel 10 des Nordatlantikvertrags den Beitritt eines neuen Staats zum Verträge von einer vorangehenden Einladung der bisherigen Vertragsparteien abhängig macht; diese darf nur auf Grund eines mit Einstimmigkeit gefaßten Beschlusses erfolgen, der seinerseits staatsrechtlich in der überwiegenden Zahl der Staaten die parlamentarische Zustimmung voraussetzt. Erst nach Eingang der Erklärungen der einzelnen Staaten (Ratsmitglieder) war daher auch in diesem Fall die Depositarmacht USA ermächtigt, die offizielle Einladung an die Bundesrepublik Deutschland ergehen zu lassen; und erst nach Empfang dieser Einladung konnte diese ihren Beitritt durch Hinterlegung der Beitrittserklärung bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika vollziehen⁶⁾.

Entsprechend diesem umständlichen Verfahren besteht daher dieser Teil des Pariser Vertragswerks aus folgenden, formell sehr verschiedenartigen Urkunden:

a) den Beschlüssen des Atlantikrats vom 23. Oktober 1954⁷⁾:

³⁾ Abgeschlossen zwischen denselben Vertragsparteien; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 266 ff.

⁴⁾ Abgeschlossen zwischen denselben Vertragsparteien; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 274 ff.

⁵⁾ Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 281 f.; die Briefe sind zwischen der Deutschen Bundesregierung bzw. der Italienischen Regierung einerseits mit den übrigen Unterzeichnerstaaten des Brüsseler Vertrags andererseits je besonders ausgetauscht worden.

⁶⁾ Dies ist am 6. 5. 1955 geschehen. – Der Beitritt hatte, zusammen mit dem der Bundesrepublik Deutschland zur Westeuropäischen Union, mit Gesetz vom 24. 3. 1955 die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik gefunden. Wortlaut des Zustimmungsgesetzes BGBl. 1955 II, S. 256.

⁷⁾ Die Beschlüsse haben Vertragscharakter; sie sind, da sie den Eintritt der Bundesrepublik in die NATO erst vorbereiten, sämtlich von den Mitgliedstaaten ohne Beteiligung Deutschlands verabschiedet worden.

- aa) »Protokoll zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland«⁸⁾,
- bb) »Entschließung zur Durchführung von Abschnitt IV der Londoner Schlußakte vom 3. Oktober 1954« betreffend die Stärkung der Befugnisse des Alliierten Oberbefehlshabers Europa (SACEUR)⁹⁾,
- cc) »Entschließung zu den Ergebnissen der (sc. Londoner) Konferenzen der Vier und Neun Mächte«¹⁰⁾;
- b) dem Einladungsschreiben der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika an die Bundesregierung vom 6. Mai 1955¹¹⁾;
- c) der Beitrittserklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 6. Mai 1955¹²⁾.

3. *Weitere Erklärungen im Zusammenhang mit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantikvertrag*

Außer den ratifikationsbedürftigen oder wenigstens den gesetzgebenden Körperschaften mit Rücksicht auf innerstaatliches Recht vorzulegenden Dokumenten dieses Teils des Vertragswerks gehört dazu noch eine Reihe von Erklärungen politischer Natur, die unmittelbar bei ihrem Austausch durch die betreffenden Regierungen wirksam geworden sind:

a) Die Erklärung der Bundesregierung vom 3. Oktober 1954 zu Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen¹³⁾; hierdurch hat sich die Bundesregierung insbesondere verpflichtet, daß sie die Wiedervereinigung oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeiführen wird;

b) die Gegenerklärung der Regierungen der Drei Mächte vom 3. Oktober 1954 über Gesamtdeutschland und Berlin¹⁴⁾ sowie Bestätigung ihrer Auf-

8) Wortlaut abgedruckt: Bundestagsdrucksache 1061 vom 10. 12. 1954, S. 56.

9) Wortlaut abgedruckt: Bundestagsdrucksache 1061, a. a. O., S. 56 f.

10) Die Londoner Konferenz vom 28. 9.–3. 10. 1954 tagte als »Viererkonferenz« in der Deutschlandfrage (Beteiligte: die Drei Mächte und die Bundesrepublik), als »Siebenerkonferenz« in Angelegenheiten der Westeuropäischen Union (Beteiligte: die ursprünglichen Vertragsparteien des Brüsseler Vertrags vermehrt um die Bundesrepublik und Italien), als »Neunerkonferenz« in Angelegenheiten der NATO (Beteiligte: die an der Siebenerkonferenz Beteiligten vermehrt um Kanada und die Vereinigten Staaten). – **Hauptinhalt** der Entschließung: das gesamte Vertragswerk zur Befriedung der westlichen freien Welt steht im Rahmen der Atlantischen Gemeinschaft; Bestätigung der Beschlüsse der Brüsseler Vertragsmächte über das Verhältnis zwischen WEU und NATO.

11) Wortlaut nicht veröffentlicht. Die offizielle Einladungsnote ging am 6. 5. 1955 früh ein. Sie wies darauf hin, daß bis zum 5. 5. 1955 alle Mitgliedstaaten der NATO die Annahme des am 23. 10. 1954 unterzeichneten Protokolls über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland notifiziert hatten, mithin dieses Protokoll am 5. 5. 1955 in Kraft getreten war.

12) Wortlaut nicht veröffentlicht.

13) Wortlaut: Bundestagsdrucksache 1061, a. a. O., S. 67.

14) Wortlaut: Bundestagsdrucksache 1061, a. a. O., S. 67 ff.

fassung, daß sie die Regierung der Bundesrepublik als die einzige berechnigte Sprecherin für Gesamtdeutschland und Berlin ansehen;

c) die Erklärung der Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrags vom 22. Oktober 1954 über ihren Anschluß an die unter b) genannte Erklärung¹⁵⁾;

d) die Entschließung des Nordatlantiks rats vom 23. Oktober 1954 über seine Kenntnisnahme von den unter b) und c) genannten Erklärungen¹⁶⁾.

B. Der zweite Komplex des Vertragswerks betrifft die Normalisierung des völkerrechtlichen Status Deutschlands, d. h. insbesondere die Wiederherstellung der deutschen Souveränität durch die Revision des am 26. Mai 1952 unterzeichneten, dann aber infolge seiner Koppelung mit dem Verträge über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft nicht in Kraft getretenen Deutschlandsvertrags. Er betrifft ferner, mit ersterem verbunden, die Grundsätze der durch den Eintritt der Bundesrepublik Deutschland in die NATO notwendig werdenden Neuordnung der Truppenstationierung im Bundesgebiet. Dieser Teil des Vertragswerks besteht aus folgenden Vereinbarungen:

a) »Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland«¹⁷⁾; diesem Protokoll sind fünf Listen beigefügt, die die Änderungen der verschiedenen Teile des »Deutschlandvertrags« (nämlich des »Generalvertrags«, des »Truppenvertrags«, des Finanzvertrags, des »Überleitungsvertrags« und des Steuerabkommens) im einzelnen enthalten; ferner sind zum »Protokoll« und zum »Überleitungsvertrag«¹⁸⁾ einige Briefwechsel¹⁹⁾ beigefügt, die Teile des Vertragswerks bilden;

b) »Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland« (»Stationierungsvertrag«)²⁰⁾, der Vertrag regelt als Überleitung von der besatzungsrechtlichen Truppenstationierung zur NATO-Truppenstationierung nur den Grundsatz der Stationierung auf deutschem Boden, die Ausgestaltung im einzelnen jedoch wird einem später abzuschließenden Truppenstatut-Abkommen auf NATO-Basis überlassen.

C. Das Pariser Vertragswerk enthält ferner das zweiseitige »Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung

¹⁵⁾ Wortlaut abgedruckt bei Lord Ismay, NATO. The first five years 1949—1954, Paris 1954, S. 264.

¹⁶⁾ Wortlaut abgedruckt bei Ismay, a. a. O., S. 264 f.

¹⁷⁾ Abgeschlossen zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 216 ff.

¹⁸⁾ Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 247 ff.

¹⁹⁾ Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 242 ff.

²⁰⁾ Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 253 ff.

der Französischen Republik über das Statut der Saar«²¹⁾ nebst Briefwechseln. Nach diesem Abkommen sollte der Saar im Rahmen der Westeuropäischen Union ein europäisches Statut gegeben werden, falls eine Volksabstimmung der Saarbevölkerung dies billigen würde.

Das Abkommen lag – trotz seiner politischen Bedeutung – am Rande des übrigen Pariser Vertragswerks. Die in ihm vorgesehene Planung ist überdies hinfällig geworden, weil die Volksabstimmung an der Saar am 23. Oktober 1955 gegen die Verwirklichung des europäischen Statuts entschieden und einer ganz andersartigen, zweiseitigen Regelung Raum gegeben hat. Geschichte und Wertung dieses Teils des Pariser Vertragswerks sollen darum hier nicht behandelt werden.

II.

Wenn man sich diese Vielfalt der vertraglichen Dokumente vor Augen geführt hat, ist es zunächst schwer, das einheitliche Bild im Mosaik der Einzelvorschriften zu erkennen. Jedoch ist das Pariser Vertragswerk ein geschlossenes System. Insbesondere ist die Frage der deutschen Souveränität gekoppelt mit der des Einbaus der Bundesrepublik in die westliche Politik. Dieser Zusammenhang ist sogar stärker als seinerzeit der Zusammenhang zwischen dem Deutschlandvertrag und dem EVG-Vertrag, obgleich das ausdrückliche *inunctim* fehlt. Aus dieser Interdependenz ergab sich die Notwendigkeit, für das Inkrafttreten der einzelnen Teile des Vertragswerks ein genau ausgeklügeltes Verfahren im Hinblick auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens und somit auf die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden vorzusehen.

Als einheitlicher Komplex wurden die Protokolle bzw. Schriftwechsel über die Westeuropäische Union und die Aufnahme der Bundesrepublik in diese sowie in die Organisation des Nordatlantikvertrags betrachtet. Die diesbezüglichen Vereinbarungen mußten also gleichzeitig in Kraft treten. Deshalb hatten zunächst sämtliche Signatare die Ratifikationsurkunden für die Protokolle zum Brüsseler Vertrag bei der belgischen Regierung, die Ratifikations- bzw. Genehmigungsurkunden zum Abkommen über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland bei der Bundesregierung zu hinterlegen. Das Inkrafttreten dieser Verträge war jedoch gehemmt, bis nach dem nach Artikel 10 des Nordatlantikvertrags vorgesehenen Verfahren²²⁾ der Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikvertrag vollzogen war. Nach Abwicklung dieses umständlichen Prozesses sind dann alle die Westeuropäische Union und die Nordatlantikvertrags-Organisation be-

²¹⁾ Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 296 ff.

²²⁾ Siehe oben S. 449.

treffenden Pariser Vereinbarungen gleichzeitig am 6. Mai 1955 wirksam geworden.

Die mit der Wiederherstellung der deutschen Souveränität in Verbindung stehenden Teile des Vertragswerks wurden durch Austausch der Ratifikationsurkunden zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den ehemaligen drei westlichen Besatzungsmächten je besonders vorgenommen. Der Austausch mit den Vereinigten Staaten von Amerika ging am 20. April voraus, der Austausch mit dem Vereinigten Königreich und mit Frankreich folgte erst am 5. Mai 1955. Unmittelbar darauf, am 5. Mai mittags 12 Uhr, wurde dann die offizielle Wiederherstellung der deutschen Souveränität durch den letzten besatzungsrechtlichen Akt der Hohen Kommissare: die »Proklamation über die Aufhebung des Besatzungsstatuts und der Hohen Kommission«²³⁾, vorgenommen. Die drei Hohen Kommissariate wurden damit zu Botschaften bei der Bundesregierung umgebildet.

Hiermit war das Besatzungsregime in den Westzonen Deutschlands endgültig beendet²⁴⁾. Eine radikale Beseitigung aller Reste besatzungsrechtlicher Ordnung, die sich nun einmal seit zehn Jahren stabilisiert hatte und zum Teil jetzt auch im deutschen Interesse lag, war dadurch allerdings nicht bewirkt²⁵⁾. Die Vorbehalte des Deutschlandvertrags hinsichtlich Berlins und Gesamtdeutschlands insbesondere mußten mit Rücksicht auf die Sowjetunion aufrecht erhalten bleiben. Ferner enthält auch die revidierte Regelung von 1954 hinsichtlich der Fortgeltung von Besatzungsrecht, genau so wie der ursprüngliche Deutschlandvertrag, gewisse »Versteinerungen«. Und abgesehen davon, daß die im »Überleitungsvertrag« von 1952 festgelegten Abwicklungsbestimmungen durch die Regelung der Pariser Verträge nur in wenigen Punkten geändert wurden²⁶⁾, grundsätzlich aber der ganze Überleitungsvertrag aufrecht erhalten blieb, konnte vor allem die Frage der Truppenstationie-

²³⁾ Wortlaut: Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission (AHK), S. 3272.

²⁴⁾ Eine Überleitung zu diesem Zustand bedeutete schon die Besatzungspolitik seit der Londoner Schlußakte vom 3. 10. 1954 bis zum 5. 5. 1955. Denn durch die sog. "Declaration of Intent" hatten die Drei Mächte ihre Hohen Kommissare angewiesen, »... unverzüglich im Geiste dieser Politik zu handeln« und insbesondere »keinen Gebrauch von den Befugnissen« zu »machen, die aufgegeben werden sollen, es sei denn im Einvernehmen mit der Bundesregierung«. Grundlage dieser Politik ist nach dieser Erklärung die Einsicht, »daß einem großen Land nicht länger die Rechte vorenthalten bleiben dürfen, die einem freien und demokratischen Volk von rechts wegen zustehen«. – Wortlaut: Weißbuch der Bundesregierung über die Konferenz der Neun Mächte in London vom 28. 9.–3. 10. 1954, herausgegeben vom Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Bonn 1954, S. 21.

²⁵⁾ Vgl. hierzu die bei Hedwig Maier-Achim Tobler, Die Ablösung des Besatzungsstatuts in der Bundesrepublik Deutschland, Europa-Archiv, Jg. 10, S. 8081 ff., gemachten Einzelangaben.

²⁶⁾ Liste IV zum Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes, BGBl. 1955 II, S. 234 ff.

rung nicht durch eine plötzliche Umstellung revidiert werden, wenn nicht die Sicherheit Westdeutschlands und Westeuropas gefährdet werden sollte. Auch der »Truppenvertrag« blieb also in Anwendung; nur wurden an ihm gewisse durch den Fortfall der EVG-Lösung notwendig gewordene Änderungen sogleich vorgenommen²⁷⁾. Seine Fortgeltung endet jedoch, sobald das auf den neuen Status der Bundesrepublik als NATO-Partner abzustellende Abkommen zum NATO-Truppenstatut in Kraft tritt. Diese in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe (b) der Pariser Fassung des »Generalvertrags« vorgesehene, in Angleichung an das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 abzuschließende Vereinbarung ist im gegenwärtigen Zeitpunkt (Herbst 1956) noch Gegenstand von diplomatischen Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Stationierungsmächten²⁸⁾.

III.

Durch das Pariser Vertragswerk sind also geregelt worden:

erstens: der deutsche Verteidigungsbeitrag im Rahmen des Nordatlantikvertrags;

zweitens: als Ersatz für die gescheiterte Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die geplante Politische Gemeinschaft der europäischen Zusammenschluß auf der Grundlage des Brüsseler Vertrags;

drittens: der völkerrechtliche Status der Bundesrepublik Deutschland im Sinne voller Souveränität.

Der Zukunft vorbehalten blieb dagegen die Lösung der Frage der deutschen Wiedervereinigung und der deutschen Grenzen.

Die praktischen Erfahrungen, die seither mit den Pariser Verträgen gemacht worden sind, haben auch manche andere schwache Stelle offenbart. Insbesondere hat die »Ersatzlösung« Westeuropäische Union nicht recht befriedigen können; schon seit dem Frühsommer 1955 sind daher von verschiedenen Seiten²⁹⁾ neue Initiativen ausgegangen in Richtung auf einen engeren europäischen Zusammenschluß besonders auf wirtschaftlichem Gebiet. Eine gerechte Würdigung der durch die Pariser Verträge geschaffenen Rechtslage

²⁷⁾ Liste II zum Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes, BGBl. 1955 II, S. 224 ff.

²⁸⁾ Als Stationierungsmächte nehmen an den Verhandlungen mit der Bundesregierung teil: Belgien, Dänemark, Frankreich, Kanada, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

²⁹⁾ Insbesondere waren dies bisher die Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft, das Montanparlament und ein von dem ehemaligen Präsidenten der Hohen Behörde der Montangemeinschaft Jean Monnet geschaffenes Aktionskomitee.

und der durch sie hergestellten wenigstens vorläufigen Ordnung wird am besten möglich sein, wenn man sich den langen und mühsamen historischen Prozeß vergegenwärtigt, der aus dem Chaos von 1945 bis zum 5./6. Mai 1955 geführt hat.

VORGESCHICHTE DER PARISER VERTRÄGE ³⁰⁾

I. Die Frage der Sicherheit

Die in den Pariser Verträgen im Vordergrund stehende Regelung der Sicherheitsfrage unter Teilnahme Deutschlands hat sich seit 1945 in einer folgerichtigen, wenn auch erst seit 1950 geraden Entwicklungslinie angebahnt. Das Jahr 1950, besonders die Korea-Krise, bildet in dieser Entwicklung eine Zäsur, nach der das zielbewußte Bemühen der Siegermächte um die Wiedernutzbarmachung deutscher Kräfte für die Verteidigung der »Freien Welt« einsetzt.

1. Mehr noch als nach früheren Kriegen stand nach der deutschen Kapitulation von 1945 die Frage der Vorbeugung einer erneuten kriegerischen Auseinandersetzung im Mittelpunkt der politischen Bestrebungen. Die Garantie der Sicherheit, die nach dem Ersten Weltkrieg trotz aller Bemühungen nicht gelungen war, sollte nunmehr mit den gleichen und mit zusätzlichen Mitteln erreicht werden. Als an die Zeit von 1919 bis 1939 anknüpfende gleiche Mittel kann man jedenfalls die Versuche bezeichnen, auf dem Wege des Wiederaufbaus bzw. Ausbaus der internationalen Organisation, insbesondere der Wiederbelebung des Völkerbundes in der Organisation der Vereinten Nationen sowie der Umformung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs in den Internationalen Gerichtshof, die friedliche Erledigung politischer und rechtlicher Streitigkeiten zu ermöglichen. Weit stärker noch als nach dem Ersten Weltkrieg stellte sich jedoch 1945 dieses System als ein System der Abwehr gegen einen bestimmten vermuteten Angreifer, nämlich Deutschland, dar. Dieser Abwehrcharakter erklärt sich aus der Tatsache, daß der internationale Zusammenschluß nach dem Zweiten Weltkrieg seine historischen Wurzeln bereits in den alliierten Konferenzbeschlüssen der letzten Kriegsjahre hat, aus dem psychischen Erlebnis des nationalsozialistischen

³⁰⁾ Angesichts der ungeheuren Menge wissenschaftlicher und politischer Darstellungen der Entwicklung wird im folgenden auf die Zitierung von Literatur weitgehend verzichtet. Hingewiesen sei nur auf die aus der authentischen Feder des langjährigen Rechtsberaters des Britischen Hohen Kommissars M. E. Bathurst stammende, in Zusammenarbeit mit J. L. Simpson veröffentlichte neue Zusammenfassung: *Germany and the North Atlantic Community*, London 1956.

30 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 17/3-4

Deutschland und aus dem totalen Zusammenbruch der deutschen Staatsgewalt, welcher den deutschen Verhandlungspartner nicht-existent machte. In den ersten Jahren nach dem Siege der Alliierten bedeutete daher das Wort »Sicherheit« in allererster Linie: »Sicherheit vor einem neuen deutschen Angriff«. Unter dieser Grundvorstellung stand – unausgesprochen – die Charta der Vereinten Nationen; dies tritt insbesondere in der – verglichen mit dem Völkerbundsrat – vermehrten Befugnis der Großmächte in dem nun typischerweise »Sicherheitsrat« genannten ausschlaggebenden Organ in Erscheinung. Ausdrücklich wurde diese Abwehrstellung betont im engeren europäischen Allianzsystem der Sieger in den Verträgen von Dünkirchen (4. Mai 1947) und Brüssel (17. März 1948). Auch die Fortentwicklung dieses zunächst europäischen Abwehrsystems zu einem System der weltweiten »atlantischen« Verteidigung im Rahmen des schon während des Krieges angebahnten und später planmäßig ausgebauten amerikanischen Gesamtsicherheitssystems (vgl. ANZUS-Pakt, SEATO-Pakt, Rio-Pakt) durch den Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 hat diesen Akzent noch nicht gelöscht, obwohl dieser Vertrag ausdrücklich ein a l l g e m e i n e s Sicherheitsinstrument, im schweigenden Einverständnis seiner Partner aber wohl auch schon insbesondere ein Sicherheitsinstrument des Westens gegen einen etwaigen Angriff von Osten darstellen sollte.

Neben die völkerrechtliche Sicherheitsgarantie trat 1945 als die zunächst am einfachsten zu bewirkende die besatzungsrechtliche. Sie ist in den verschiedenen Okkupationsgebieten (Deutschland, Österreich, Japan) in voneinander stark abweichendem Maße verwirklicht worden. Für Deutschland, in dem die Okkupanten die schärfsten Methoden anwandten, bestand der Versuch einer besatzungsrechtlichen Sicherheitsgarantie nicht nur in unmittelbar auf die Sicherheit gerichteten Maßnahmen, wie einer totalen Entmilitarisierung und einer starken militärisch-polizeilichen Aufsicht, sondern darüber hinaus in der Kontrolle des gesamten politischen und wirtschaftlichen Lebens des deutschen Volkes. Auch die Teilung des Reichsgebiets in Zonen und Länder, die Liquidierung Preußens, die insbesondere von amerikanischer Seite unternommene »Umerziehung« des Einzelnen müssen im wesentlichen unter diesem Aspekt der Furcht vor neuen Sicherheitsstörungen gesehen werden. Noch das Besatzungsstatut vom 10. April 1949 beruht größtenteils auf dieser Grundlage³¹⁾.

2. Die Wendung der in den ersten Nachkriegsjahren bestehenden Auf-

³¹⁾ Hinsichtlich der eigentlichen Sicherheitsfrage kommen im Besatzungsstatut die Vorbehaltsbestimmungen der Ziffern 2 a) (= sog. »äußere Sicherheit«) und 2 e) (= sog. »innere Sicherheit«) in Betracht; im übrigen ist aber das gesamte Besatzungsstatut noch als ein Sicherheitsinstrument der Besatzungsmächte zu verstehen.

fassungen und der auf ihnen beruhenden politischen Tendenzen wurde bekanntlich durch die von Jahr zu Jahr sich steigernden Gegensätze zwischen den westlichen Alliierten und der Sowjetunion herbeigeführt. Diese Entwicklung, deren einzelne Phasen nicht erneut aufgezählt zu werden brauchen, hat – in Ansätzen schon seit 1947, in aller Deutlichkeit seit dem Sommer 1948 – bei den westlichen Alliierten die Erkenntnis aufkommen lassen, daß Deutschland wieder aktiver Partner des Sicherheitssystems werden müsse; der Durchbruch des Gedankens erfolgte in der Korea-Krise im Sommer 1950. Das bedeutete in der Folge sowohl die Änderung der Besatzungspolitik wie schließlich die Einbeziehung der Bundesrepublik als aktives Mitglied in die Verteidigungsverträge des Westens, beides jedoch zunächst unter Vorbehalten und Rückversicherungen, die eine echte Wiederverselbständigung Deutschlands noch auszuschließen vermochten.

Die besatzungsrechtlichen Lockerungen hatten hierbei voranzugehen. Grundlage dieser neuen Politik der westlichen Besatzungsmächte ist das Programm, das die New Yorker Außenministerkonferenz der drei westlichen Besatzungsmächte am 19. September 1950³²⁾ aufstellte. Es unterschied sich kraß von dem der vorangegangenen Londoner Außenministerkonferenz vom Mai 1950, welches noch als ein Hauptziel der Besatzungspolitik die »eigene Sicherheit der Besatzungsmächte« angegeben hatte³³⁾. Zwar wird nach dem Communiqué auch der New Yorker Konferenz noch wie in Ziff. 2 e) des Besatzungsstatuts die »eigene Sicherheit« der Alliierten als erstes Erfordernis angesehen; als Hauptanliegen der Konferenz wird aber bereits »die Sicherheit der freien Welt in Europa und Asien«³⁴⁾ bezeichnet. Eine ausdrückliche Erwähnung der Bundesrepublik als möglicher Partner in der Verteidigung fehlte noch; aber die Einbeziehung der Bundesrepublik stand bereits im Hintergrund des Entschlusses. Auch deutscherseits war die Frage seit dem Sommer 1950 wiederholt, auch gegenüber der Hohen Kommission, angeschnitten worden³⁵⁾. Die Auslegung, welche die Alliierten den New Yorker Beschlüssen gaben, bewies, daß sie sich für diesen Gedanken offen zeigten. So bestätigte eine sogleich nach der Konferenz, am 23. September 1950, abgegebene Erklärung des Französischen Hohen Kommissars *F r a n ç o i s - P o n c e t*³⁶⁾, daß die im Bundesgebiet stationierten Truppen der Besatzungsmächte nicht

³²⁾ Wortlaut abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. 13, S. 666 ff.

³³⁾ Wortlaut des Communiqués abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. 13, S. 664 ff.

³⁴⁾ Die in Frage kommende Stelle lautet: "The minister's chief concern during their present meeting was with urgent measures required to safeguard the security of the free world in Europe and in Asia in order that peace will be maintained".

³⁵⁾ So z. B. in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 8. 9. 1950. Wortlaut im Weißbuch des Auswärtigen Amts, »Der deutsche Verteidigungsbeitrag«, Bonn 1954, S. 25 ff.

³⁶⁾ Wortlaut nicht veröffentlicht.

mehr nur als Besatzungstruppen anzusehen seien, sondern daß sie zugleich die Aufgabe hätten, für die Sicherheit der Bundesrepublik und Westberlins zu sorgen, daß aber auch die militärische Mitarbeit der Bundesrepublik nicht mehr unmöglich scheine. Der Gedanke der Aufstellung einer deutschen Armee wurde von nun an von den Alliierten geprüft; zunächst wurde der Bundesrepublik für ihre eigene Verteidigung im Notfall eine »Bereitschaftspolizei« von 30 000 Mann zugebilligt. Diese Prüfung ist nach der New Yorker Konferenz wohl zunächst im Rat der Hohen Kommissare vorgenommen worden; jedenfalls übermittelte dieser der Bundesregierung bereits einen Monat später »Vorschläge zu den auf Grund der New Yorker Außenministerbeschlüsse durchzuführenden Änderungen zum Besatzungsstatut«³⁷⁾. Die hiermit angekündigte Revision des Besatzungsstatuts ist dann bekanntlich durch die sogenannte »Kleine Revision« vom 6. März 1951 durchgeführt worden. Die Sicherheitsfrage aber wurde vorab im Sinne einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland vorangetrieben durch die als Ergebnis einer weiteren Außenministerkonferenz der Drei Mächte am 19. Dezember 1951 in Brüssel geschlossene »Vereinbarung über die Wiederbewaffnung Westdeutschlands«³⁸⁾. Der Gedanke der Sicherheit für Deutschland als einen Teil der westlichen Welt hatte damit den ursprünglichen Gedanken der alliierten Politik: Sicherheit vor Deutschland, abgelöst.

Obwohl die Entwicklung in Ausführung des New Yorker Reformprogramms vor sich ging, brachte die »Kleine Revision« des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951³⁹⁾ noch keine *de iure*-Änderung der besatzungsrechtlichen Demilitarisierungsbestimmungen⁴⁰⁾. *De facto* allerdings waren zu diesem Zeitpunkt das Verlangen nach einer deutschen Beteiligung an der europäischen Verteidigung, das nun einmal eine weite Auslegung der Demilitarisierungsbestimmungen voraussetzte, die Revision des (Dritten) Industrieabkommens vom 13. April 1949⁴¹⁾ und darin insbesondere die Erhöhung der Stahlquote⁴²⁾, schließlich die Vergrößerung der bewaffneten deutschen Polizei-

37) Presseverlautbarung der AHK Nr. 234 vom 19. 10. 1950 über die 43. Ratssitzung.

38) Wortlaut abgedruckt in *Current History*, Februar 1951, S. 106 f.; Wortlaut des *Communiqués* der Konferenz abgedruckt im *Europa-Archiv*, Jg. 6, S. 3639.

39) Wortlaut: *Amtsblatt der AHK* 1951, Nr. 49; zum Teil auch abgedruckt in dieser *Zeitschrift* Bd. 14, S. 153 ff.

40) Die Änderung dieser Bestimmungen stand unter erschwerten Verfahrensbedingungen; sie konnte gemäß Annex A zur Revidierten Charta der AHK, Ziff. 3 und 4, nur auf Grund einer mit Einstimmigkeit des Rats der Hohen Kommissare beschlossenen Entscheidung vorgenommen und auch dann noch von den Regierungen widerrufen werden.

41) Wortlaut abgedruckt: *Europa-Archiv* 1949, S. 2113 f. Anlaß zur Revision war insbesondere auch der bevorstehende Abschluß des EGKS-Vertrags; siehe unten S. 459 Anm. 43.

42) Das heißt Revision von Art. 3 der 6. Durchführungsverordnung zu Gesetz Nr. 24 der AHK vom 8. 5. 1950, *Amtsblatt der AHK* 1950, S. 281.

formationen in voller Diskussion. Ebenso war von der »Kleinen Revision« *de iure* die Frage der »inneren« (= eigenen) Sicherheit der alliierten Streitkräfte (Ziffer 2 e) des Besatzungsstatuts) unberührt geblieben; aber auch hier war zu dieser Zeit die Auslegung und Handhabung der formell noch fortbestehenden Regelung bereits in einer Umstellung begriffen.

Die sich im Frühjahr 1951 also schon deutlich abzeichnende Neuorientierung in der Sicherheitsfrage hat dann in den anschließenden langwierigen Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts, die schließlich am 26. Mai 1952 zur Unterzeichnung des Deutschlandvertrags führten, rechtliche Form erhalten. Artikel 4 des »Generalvertrages« bezeichnet als Aufgabe der von den Drei Mächten im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte einzig und allein »die Verteidigung der freien Welt, . . . zu der die Bundesrepublik und Berlin gehören«. Allerdings sah der »Truppenvertrag« für die Streitkräfte der Stationierungsmächte zum Teil noch Rechte in einem Ausmaße vor, die es fraglich machten, ob man schon von der völligen Überwindung ihres Charakters als Besatzungstruppen sprechen durfte. –

Im übrigen war die Frage der Sicherheit schon längst auch unabhängig von der besatzungsrechtlichen Lage Deutschlands und ihrer Revision behandelt worden. Seit dem Juli 1950 war die Bundesrepublik bereits völkerrechtlich gleichberechtigter Partner in der Schumanplan-Konferenz, deren Ergebnis, der EGKS-Vertrag, zugleich das Verschwinden verschiedener unter dem Gesichtspunkt der deutschen Entmilitarisierung geschaffener Kontrollen, insbesondere auch der Internationalen Ruhrbehörde⁴³⁾, mit sich bringen sollte. Vor allem aber hatte der Nordatlantikrat schon während einer Sitzung, die er im September 1950 – etwa gleichzeitig mit der New Yorker Außenministerkonferenz – abhielt, Beschlüsse⁴⁴⁾ gefaßt, die für die Regelung der Sicherheitsfrage allgemein und in Bezug auf die deutsche Beteiligung an der gemeinsamen Verteidigung von größter Bedeutung geworden sind. In einer Resolution vom 18. September 1950 wurde grundsätzlich festgestellt, daß die Freiheit Europas dringlich durch Schaffung einer »integrierten Streitmacht« gesichert werden müsse; und das Abschlußcommuniqué vom 26. September entwarf bereits das Programm für eine straffe Organisation des militärischen

⁴³⁾ Wortlaut abgedruckt bei Gustav v. Schmöller, Die Befugnisse der Besatzungsmächte in der Bundesrepublik Deutschland, Dokumente und Berichte des Europa-Archivs Bd. 8, Oberursel 1950, S. 44 ff. – Weiterhin wurden durch den Abschluß des EGKS-Vertrags insbesondere folgende besatzungsrechtlichen Sicherheitsvorschriften betroffen: AHK-Gesetz Nr. 17 vom 16. 5. 1950 (Amtsblatt der AHK 1950, S. 299); AHK-Gesetz Nr. 24 vom 30. 3. 1950 (a. a. O., S. 251); ferner Vorschriften über das am 17. 1. 1949 von den westlichen Besatzungsmächten errichtete Militärische Sicherheitsamt (Wortlaut abgedruckt bei v. Schmöller, Die Befugnisse . . . , S. 54).

⁴⁴⁾ Vgl. Lord Ismay, a. a. O., S. 185; das Schluß-Communiqué vom 26. 9. 1950 ist hier in vollem Wortlaut abgedruckt.

Kommandos dieser gemeinsamen Streitmacht, wobei zum erstenmal die Frage des deutschen Verteidigungsbeitrags für die Gewähr der Sicherheit Westeuropas aufgeworfen und vom Rat bejaht wurde⁴⁵⁾. Diese Linie wurde dann vom NATO-Rat auf seinen Tagungen November 1951 in Rom⁴⁶⁾ und Februar 1952 in Lissabon⁴⁷⁾ weiterverfolgt. Und während sich diese Entwicklung im großen atlantischen Rahmen noch im Stadium theoretischer Planung befand, zeichnete sich am Verhandlungstisch der Schumanplan-Konferenz bereits die baldige Konkretisierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft unter gleichberechtigter Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland ab. Am 24. Oktober 1950 hatte der französische Ministerpräsident P l e v e n der Nationalversammlung eine Erklärung über die Schaffung einer auf supranationaler Grundlage zu errichtenden Europäischen Armee⁴⁸⁾ unterbreitet. Am 26. Januar 1951 erging die Einladung an die Bundesregierung zur Teilnahme an der Konferenz, welche zur Ausführung des Plevensplans einberufen werden sollte. Diese Konferenz ist dann noch vor Abschluß der Schumanplan-Konferenz, am 15. Februar 1951, zusammengetreten. Es ist hier nicht der Platz, die Einzelheiten der Verhandlungen zu erörtern, die zu dem am 27. Mai 1952 unterzeichneten Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft führten. Nur auf das Wesentliche sei hingewiesen. Die Grundkonzeption dieses Vertrags bestand darin, durch eine einzige Konstruktion sowohl die Sicherheitsfrage wie die Frage der politischen Einigung Europas – nämlich durch die auf der EVG aufzubauende Europäische Politische Gemeinschaft – herbeizuführen. Die supranationale Zusammenfassung der Militärhoheit der einzelnen Vertragsstaaten hätte eine schlagkräftige europäische Armee schaffen und zugleich die Befürchtungen vor einem etwa wiederauflebenden nationalen deutschen »Militarismus« beseitigen können. Außerdem ließ die Koppelung der EVG-Lösung mit der Regelung des Nordatlantikvertrags einerseits, ihre Koordinierung mit den gleichzeitig schwebenden Verhandlungen zur Revision und Ablösung des Besatzungsstatuts andererseits den Plan als besonders glücklich erscheinen. Der schleppende Gang

⁴⁵⁾ Die in Frage kommende Stelle des Schluß-Communiqués (Wortlaut nach I s m a y , a. a. O., S. 186) lautet: "The utilisation of German manpower and resources was discussed in the light of views recently expressed by democratic leaders in Germany and elsewhere. The Council was in agreement that Germany should be enabled to contribute to the build-up of the defence of Western Europe, and noting that the Occupying Powers were studying the matter, requested the Defence Committee to make recommendations at the earliest possible date as to the methods by which Germany could most usefully make its contributions".

⁴⁶⁾ Wortlaut des Communiqués vom 28. 11. 1951 bei I s m a y , a. a. O., S. 189.

⁴⁷⁾ Wortlaut des Communiqués vom 25. 2. 1952 bei I s m a y , a. a. O., S. 190.

⁴⁸⁾ Wortlaut abgedruckt im Weißbuch des Auswärtigen Amtes über den deutschen Verteidigungsbeitrag, a. a. O., S. 19 ff.

der parlamentarischen Zustimmungsbearbeitungen über den Verteidigungsvertrag in einzelnen Mitgliedstaaten, schließlich die Ablehnung weiterer Beratungen durch die französische Nationalversammlung am 30. August 1954 hat dann sowohl die besatzungsrechtliche wie die supranationale Entwicklung, die sich in den Jahren 1950–1952 in der Sicherheitsfrage vollzogen hatte, jäh abgebrochen. Möglich blieb nur noch die in der NATO bereits angebahnte, bis dahin die Bundesrepublik aber praktisch noch nicht einbeziehende internationale Lösung. Das Pariser Vertragswerk hat versucht, diese sowohl durch die Regelungen der Nordatlantikvertrags-Organisation wie durch die Beistands-⁴⁹⁾ und Kontrollbestimmungen⁵⁰⁾ der Protokolle zum Brüsseler Vertrag zu verwirklichen; es hat zugleich die bisher besatzungsrechtlich geregelten Sicherheitsfragen auf die Basis der Zusammenarbeit völkerrechtlich gleichberechtigter Partner gestellt⁵¹⁾.

II. Die Frage der europäischen Einigung

Obwohl im Pariser Vertragswerk der Gedanke der militärischen Sicherheit der beherrschende ist, sollte es doch zugleich auch die durch das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und damit der politischen Integration unerledigte Frage der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einigung Europas wenigstens vor dem völligen Abbruch jeder Diskussion bewahren.

Die Frage der Einigung Europas hat in der historischen Entwicklung der Jahre nach 1945 einen unvergleichlich größeren Raum eingenommen als in der Zeit nach dem Ersten Weltkriege. Ihre verschiedenen Aspekte der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und schließlich militärischen wie politisch-institutionellen Zusammenfassung sind seit 1945 mit sehr wechselndem Akzent belegt worden. Während der Brüsseler Vertrag von 1948 zwar in seiner Präambel die Stärkung der »wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bande«, die die Vertragsparteien »bereits vereinen«, als Ziel bezeichnet, hat er in seiner damaligen Form jedoch höchstens auf sozialem und kulturellem Gebiet eine gewisse Koordinierung herbeizuführen vermocht. Auf wirtschaftlichem Gebiet fehlte ihm das materielle Gewicht. Dieses ruhte indessen bei dem wirtschaftlichen Potential der Vereinigten Staaten von Amerika; es

⁴⁹⁾ Art. V des (Ersten) Protokolls, der die automatische Beistandspflicht des Art. 2 EVG-Vertrag übernommen hat.

⁵⁰⁾ Protokolle III und IV.

⁵¹⁾ Dies gilt bereits für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag. (Art. 2 des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes, BGBl. 1955 II, S. 216).

wurde auch für Europa bestimmend und hat durch das System der OEEC nicht nur zur wirtschaftlichen Wiedergesundung, sondern auch zur Organisation Europas entscheidend beigetragen. Aber diese Entwicklung liegt etwas abseits von dem Wege, der später zu den Pariser Verträgen geführt hat.

Auch die soziale und kulturelle Zielsetzung, die die Brüsseler Vertragsmächte 1948 zu einem Programmpunkt gemacht hatten, ist im Grunde durch den Brüsseler Vertrag nicht erreicht worden. Sie wurde vielmehr gleichfalls bald im wesentlichen von einer anderen Organisation, nämlich dem 1949 konstituierten Europarat, übernommen. Auch dessen Tätigkeit fällt nicht in den Rahmen der Vorgeschichte der Pariser Verträge von 1954.

Dagegen ist die Revision des Brüsseler Vertrags von 1948 durch das Protokoll von 1954 in manchen Punkten bestimmt worden von dem Bestreben, auf dem Gebiet der politisch-institutionellen Einigung Europas wenigstens etwas davon zu retten, was in den Jahren 1952/53 durch die Verwirklichung der ersten supranationalen Gemeinschaft in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in dem bereits unterzeichneten Verteidigungsvertrage sowie in dem von parlamentarischer Seite fertig ausgearbeiteten und lange von den Regierungen diskutierten Entwurf der Satzung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft⁵²⁾ schon greifbar nahe erschienen war. Die Initiative, durch welche 1954 die Westeuropäische Union mit erweitertem Mitgliederkreis wiederbelebt wurde, bildete die politische Ergänzung zum Ausbau der militärischen Atlantischen Gemeinschaft, die in denselben Pariser Verträgen in beschränktem Umfange die Nachfolge der EVG übernehmen mußte. Eine direkte Linie führt zur Westeuropäischen Union von 1954 zwar weder von der politischen Zusammenarbeit im Europarat – dann wäre eine dieser beiden Organisationen überflüssig –, noch von der geplanten Europäischen Politischen Gemeinschaft, die schon durch ihren supranationalen Charakter wesensverschieden gewesen wäre. Das politisch-institutionelle System der Westeuropäischen Union von 1954 muß vielmehr als eine Mischung von Elementen sowohl der Satzung des Europarats wie des Verfassungsentwurfs für die Europäische Politische Gemeinschaft bezeichnet werden. Die im Augenblick des Scheiterns der EVG allein zugkräftigen Parolen: »Einbeziehung Englands in das europäische Einigungssystem« und »Vermeidung der durch die französische Nationalversammlung zum Scheitern gebrachten supranationalen Konzeption« zwangen zu dieser Mischung, deren überwiegendes Element die internationale politische Zusammenarbeit wie im Europarat sein mag, die aber auch Ergebnisse der supranationalen Planung verwertet und Ansatzpunkte für eine spätere derartige Fortentwicklung be-

⁵²⁾ Vgl. meinen Bericht in dieser Zeitschrift Bd. 15, S. 103 ff.

sitzt. So ist die Versammlung⁵³⁾ der Westeuropäischen Union von 1954 eine »Tochter« oder auch nur eine »Kleine Schwester« der Beratenden Versammlung des Europarats, der mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Rat⁵⁴⁾ jedoch in durchaus stärkerem Maße echtes Organ als das Ministerkomitee des Europarats. Alles in allem gesehen ist aber die »Vorgeschichte« des politisch-institutionellen Systems der Westeuropäischen Union nicht in den vorangegangenen konkretisierten oder geplanten Organisationen der europäischen politischen Zusammenarbeit zu erblicken, sondern nur ganz allgemein in den vielfachen Bemühungen um die europäische politische Einigung, die bis dahin zwar in vielen Reden und Resolutionen Ausdruck gefunden hatten, nicht aber in rechtlichen Formen. Die Westeuropäische Union ist daher nur schwach profiliert und selbst als politisches Einigungsinstrument der Organisation des Nordatlantikvertrages unterlegen, die neben ihrer militärischen Bedeutung auch eminent »politisch« ist, soweit sie der europäischen Verteidigung dient.

III. Die Frage der deutschen Souveränität

Vom deutschen Standpunkt ist die Wiedererlangung der durch die bedingungslose Kapitulation von 1945 zeitweilig verlorenen »Souveränität« wohl das formal wichtigste Ergebnis des Pariser Vertragswerks. Ebenso wie Europäischer Verteidigungsvertrag und Deutschlandvertrag in der Weise miteinander verzahnt gewesen waren, daß der Abbau des Besatzungsrechts und die Wiedereinbeziehung Deutschlands in die Planung der europäischen Verteidigung in Wechselwirkung gesehen wurden, steht auch das Pariser Vertragswerk unter dieser doppelten Blickrichtung.

Die ausdrückliche, formelle Bestätigung der deutschen »Souveränität« erfolgte durch Änderung von Artikel 1 des Vertrags über die Beziehungen der Bundesrepublik zu den Drei Mächten (»Generalvertrag«) von 1952. Damals hatte man das Wort »Souveränität« noch vermieden und lediglich in Absatz 1 festgestellt, daß die Bundesrepublik die »volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Vertrages« habe; das bedeutete, daß die von den Besatzungsmächten nach der bedingungslosen Kapitulation in Anspruch genommene *supreme*

⁵³⁾ Vgl. Charter and Rules of Procedure of the Assembly of Western European Union, angenommen am 24. 10. 1955, Straßburg 1955.

⁵⁴⁾ Die Stärke der darin enthaltenen »supranationalen« Ansatzpunkte darf nicht überschätzt werden; hierin muß ich heute meine eigene, unmittelbar nach Abschluß der Pariser Verträge vertretene Auffassung (Die europäische Integration nach den Verträgen von Paris, ISSF-Informationen, Jg. 3, 1954, S. 9 ff.) einschränken.

*authority*⁵⁵⁾, welche als die deutsche Staatsgewalt »überlagernd« verstanden wurde, wieder frei gegeben werden sollte. Die Fassung von 1954 fügt dem materiell nichts hinzu, betont jedoch in Absatz 1, daß die Drei Mächte das Besatzungsregime mit dem Inkrafttreten der Pariser Verträge »beenden«, und zieht dann in Absatz 2 daraus die Folgerung, daß demgemäß die Bundesrepublik »die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten« haben werde. Ein Hinweis auf Vorbehalte, die auf Grund von Bestimmungen dieses Vertrags fortexistieren⁵⁶⁾, fehlt in der Fassung von 1954, obwohl die Vorbehalte hinsichtlich Berlins und Gesamtdeutschlands aufrecht erhalten blieben⁵⁷⁾. Letzteres geschah nun aber nicht mehr in erster Linie aus Rücksicht auf den sowjetischen Besatzungspartner, sondern vielmehr auch im deutschen Interesse. Bezeichnend hierfür ist, daß 1954 nicht mehr nur von »Rechten«, sondern auch von »Verantwortlichkeiten« der Drei Mächte »in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung« gesprochen wurde. Das Recht der Truppenstationierung, das im Deutschlandvertrag von 1952 als erstes Vorbehaltsrecht aufgeführt war, erhielt dagegen 1954 durch den Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikvertrage eine völlig andere, neue Legitimierung⁵⁸⁾.

Der Weg, der zu dieser Rehabilitierung Deutschlands geführt hatte, war ein weiter, aber geradliniger. Er ist Reflex des langsamen Wandels der generellen Auffassungen der westlichen Siegermächte über die rechtliche, und zwar insbesondere besatzungsrechtliche Situation Deutschlands und läßt sich an der Entwicklung der besatzungsrechtlichen Bestimmungen erkennen.

Über die Problematik der allgemeinen Rechtslage Deutschlands nach der bedingungslosen Kapitulation liegt umfangreiches Schrifttum vor⁵⁹⁾, das großenteils auch die Judikatur berücksichtigt. Es erübrigt sich daher, diese Frage hier nochmals zu erörtern. Lediglich auf eine Sonderfrage, die die Entwicklung besonders deutlich macht, soll eingegangen werden.

1. Grundlage für die Wiederherstellung eines deutschen Staates mit »innerer« und »äußerer« Souveränität war die Anerkennung durch die Westmächte, daß dieser wieder erstehende, zunächst territorial auf Westdeutsch-

⁵⁵⁾ So ausdrücklich zuerst in der »Berliner Erklärung« vom 5. 6. 1945, Wortlaut: Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsheft 1, S. 7.

⁵⁶⁾ Diese Vorbehalte des Vertrags von 1952 waren: Stationierung von Streitkräften in Deutschland und der Schutz von deren Sicherheit; Berlin; Gesamtdeutschland.

⁵⁷⁾ Art. 2 der Fassung von 1954.

⁵⁸⁾ Siehe oben S. 454.

⁵⁹⁾ Vgl. hierzu insbesondere als neueste Zusammenfassungen: Bathurst-Simpson, a. a. O., S. 30 ff.; v. Schmoller-Maier-Tobler, Handbuch des Besatzungsrechts, Tübingen 1951, besonders § 4.

land beschränkte Staat – und nur dieser allein – als legitim betrachtet werden könne, das deutsche Volk unter einer deutschen Staatsgewalt zusammenzufassen, Staatsgewalt nach innen auszuüben und Deutschland nach außen zu vertreten. Diese Grundlage wird theoretisch bekanntlich nicht in einer Rechtsnachfolge des Bundes gegenüber dem Reich in Form der Staatensukzession gesehen, sondern in der Feststellung, daß das in der Bundesrepublik Deutschland rekonstituierte Deutschland mit dem Reich identisch sei. Die Anerkennung dieser »Identität« ist daher Rechtsgrundlage der gesamten Entwicklung geworden, die zum 5. Mai 1955 geführt hat.

Die Konzeption der »Identitätstheorie«⁶⁰⁾ ging von deutscher Seite aus. Die Frage des Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zum Deutschen Reich stellte sich unausweichlich im Herbst 1949 sofort nach Konstituierung der Bundesrepublik, insbesondere weil diese bekanntlich von Osten her durch die Konstituierung der Deutschen Demokratischen Republik beantwortet wurde⁶¹⁾. Zuerst in einer Note vom 26. Oktober 1949 an die Alliierte Hohe Kommission⁶²⁾, in der es sich um Ansprüche auf ehemaliges Reichsvermögen handelte, erklärte die Bundesregierung, daß die Bundesrepublik Deutschland, die kraft der Souveränität des deutschen Volkes gebildet worden sei, die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes und damit die ausschließliche Trägerin der Rechte des früheren Deutschen Reiches sei. Die Antwortnote der Alliierten Hohen Kommission vom 16. Februar 1950⁶³⁾ vermied zwar noch eine ausdrückliche Bestätigung dieser deutschen Auffassung, stellte aber fest, daß die Drei Mächte Ansprüche auf deutsches Eigentum, die etwa von anderen deutschen Regierungsstellen (”other German authorities”) geltend gemacht werden könnten, nicht erörtern würden.

Das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949⁶⁴⁾ hatte zu dieser grundsätzlichen Frage keinerlei Stellung genommen. In verschiedenen Einzelfällen hat aber dann seit dem Sommer 1950 die Alliierte Hohe Kommission – ausdrücklich oder *implicite* – wiederholt bestätigt, daß sie den deutschen Standpunkt im Prinzip teile. Besonders deutlich wurde diese Einstellung im

⁶⁰⁾ Das theoretische Für und Wider dieser Theorie kann hier nicht erörtert werden. Angaben über das Schrifttum zu dieser Frage finden sich in den neueren handbuchartigen Zusammenfassungen, die bereits für die Frage der Rechtslage Deutschlands nach der Kapitulation (siehe oben S. 464 Anm. 59) genannt wurden.

⁶¹⁾ Am 7. 10. 1949 trat in der sowjetischen Besatzungszone der »Deutsche Volksrat« zusammen und setzte die am 30. 5. 1949 beschlossene Verfassung der DDR in Kraft. Am gleichen Tage erklärte die Bundesregierung, daß sie diesen »Oststaat« nicht anerkennen könne, weil ihm die Legitimität aus dem freien Willen des Volkes fehle; diese Auffassung wurde am 10. 10. 1949 durch ein Communiqué der AHK (Wortlaut nicht veröffentlicht) bestätigt.

⁶²⁾ Wortlaut nicht veröffentlicht.

⁶³⁾ Wortlaut nicht veröffentlicht.

⁶⁴⁾ Wortlaut: Bundesanzeiger Nr. 28 vom 26. 11. 1949.

Sommer 1950 bei Behandlung der Frage der Fortgeltung der vom Deutschen Reich abgeschlossenen Verträge und ihrer Wiederanwendung durch die und gegenüber der Bundesrepublik. Laut und vor aller Öffentlichkeit allerdings haben sich die westlichen Alliierten zuerst durch das Communiqué der New Yorker Außenministerkonferenz vom 19. September 1950⁶⁵⁾ zum Grundsatz der Identität bekannt. Sie haben diesen Standpunkt fortan ständig aufrechterhalten. Die Gemeinsame Erklärung der Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. Oktober 1954 auf der Londoner Konferenz⁶⁶⁾, welche eine der Grundlagen der Pariser Verträge bildet, hat dann endgültig bestätigt, daß diese Regierungen »die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung betrachten, die frei und rechtmäßig gebildet und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen«.

2. Eine ähnliche Entwicklung wie die Frage der Anerkennung der Identität hat die Frage der Anerkennung der Souveränität der Bundesrepublik durchmachen müssen.

Artikel 1 Absatz 2 des Revidierten Deutschlandvertrages faßt den Bereich der Souveränität in den Begriffen »innere und äußere Angelegenheiten« zusammen. Dasselbe hatte auch schon der ursprüngliche Deutschlandvertrag getan. Diese etwas kursorische Terminologie verdeckt, daß zwar die Wahrnehmung der »äußeren Angelegenheiten« ein klar umrissenes Souveränitätsrecht ist, die »inneren Angelegenheiten« aber aus so verschiedenartigen Komplexen sich zusammensetzen, daß hier der Umfang der wiedergewonnenen Souveränität erst ermessen werden kann, wenn man sich wenigstens an einigen besonders wichtigen Gebieten dieser »inneren Angelegenheiten« vergegenwärtigt, was es bedeutete, die Souveränität nicht zu besitzen. Die Entwicklung vom Verlust der Souveränität bis zu ihrer Wiedererlangung durch die Pariser Verträge soll daher hier für die inneren Angelegenheiten nur beispielhaft hinsichtlich verfassungsrechtlicher und wirtschaftlicher Situation unter der Besetzung beleuchtet werden; die Entwicklung zur selbständigen Wahrnehmung der äußeren Angelegenheiten dagegen kann – in großen Zügen – vollständig geschildert werden.

a) Die staatsrechtliche Selbständigkeit hat Deutschland unter der Okkupation am ehesten wiedererlangen können. Aber auch hier konnte der Weg nur Stück für Stück zurückgelegt werden.

⁶⁵⁾ Wortlaut in dieser Zeitschrift Bd. 13, S. 667. Der in Frage kommende Passus lautet: "... the three Governments consider the Government of the Federal Republic as the only German Government freely and legitimately constituted and therefore entitled to speak for Germany as the representative of the German people in international affairs".

⁶⁶⁾ Wortlaut im Weißbuch zur Londoner Konferenz, a. a. O. (oben S. 453 Anm. 24), S. 31.

Nach der Kapitulation war lediglich auf der Stufe der Kommunen ein Restbestand verwaltungsmäßiger Organisation lebendig geblieben und auch hier nur unter Kontrolle und Weisung der Siegermächte. Selbst die Gerichte waren monatelang außer Funktion gesetzt. Durch die Errichtung des Viermächte-Kontrollrats am 5. Juni 1945⁶⁷⁾ übernahmen dann die Besatzungsmächte offiziell die oberste Regierungsgewalt. Eine einheitliche Marschroute für die einzelnen Militärregierungen wurde vorgezeichnet durch das Potsdamer Abkommen der drei Siegermächte vom 2. August 1945⁶⁸⁾, zu dem die vierte Okkupationsmacht Frankreich durch Noten vom 7. August 1945⁶⁹⁾ beitrug. Bereits seit dem Herbst 1945 bildeten sich in dem staatsrechtlichen Chaos Deutschlands auf Grund von Ermächtigungen der Besatzungsmächte »Länder« als erste Träger einer deutschen Staatsgewalt unter der Okkupation. In der amerikanischen und in der britischen Besatzungszone wurde die Verwaltungstätigkeit der Länder wenig später im süddeutschen »Länderrat« (November 1945) bzw. im »Zonenbeirat der britischen Zone« (Februar 1946) zusammengefaßt. Die amerikanische und die britische Zone wurden sodann (Juni 1947, ausgebaut Januar 1948) im »Gemeinsamen Wirtschaftsgebiet« zusammengeschlossen⁷⁰⁾. Die französische Besatzungszone blieb staatsrechtlich gesondert, obwohl besatzungsrechtlich durch das sogenannte »Fusionsabkommen« vom 8. April 1949⁷¹⁾ eine Angleichung an die beiden anderen Westzonen geschaffen wurde. Aber trotz dieser von den westlichen Besatzungsmächten zugelassenen oder geförderten Reorganisation Deutschlands bestanden die Befugnisse der Besatzungsmächte in Ausübung deutscher Hoheitsrechte und in der Kontrolle fast aller deutschen Lebensfunktionen juristisch unvermindert fort, wenn auch nach und nach politisch gewisse Milderungen der Handhabung sich durchsetzten, z. B. der Betätigung politischer Parteien in den Ländern weiterer Spielraum gelassen wurde und schließlich die Ausarbeitung einer westdeutschen Bundesverfassung durch den im September 1948 zusammentretenden »Parlamentarischen Rat« auf Grund einer von den Militärgouverneuren den Ministerpräsidenten der elf Länder am

67) Wortlaut: Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsheft 1, S. 7.

68) Wortlaut abgedruckt bei Wilhelm Cornides – Hermann Volle, Um den Frieden mit Deutschland, Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 6, Oberursel 1948, S. 78 ff., 89.

69) Wortlaut: Documents français relatifs à l'Allemagne (Août 1945–Février 1947), S. 7 ff., vgl. dazu die Erklärung des französischen Außenministers Bidault vom 21. 7. 1953 (J. O. Ass. Nat. Débats 1953, p. 3726).

70) US-Proklamation Nr. 9, Amtsblatt der US-Militärregierung, E, S. 1 und Britische Militärregierungsverordnung Nr. 88, Amtsblatt der britischen Militärregierung, S. 528.

71) Das Abkommen bildet den Annex A zur Charta der AHK, Wortlaut abgedruckt bei v. Schmöller, Die Befugnisse ..., S. 39 ff.

1. Juli 1948 erteilten Ermächtigung⁷²⁾ möglich war. Das am 10. April 1949 als Ergebnis der Washingtoner Konferenz der Außenminister Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika verkündete Besatzungsstatut⁷³⁾ stellte in Ziffer 1 fest, daß die Westmächte dem deutschen Volk unter der Besatzung »das größtmögliche Maß an Selbstregierung«, »das mit einer solchen Besatzung vereinbar ist«, zubilligen und daß Bund und Länder, »lediglich den Beschränkungen dieses Statuts unterworfen, volle gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt gemäß dem Grundgesetz und ihren jeweiligen Verfassungen« haben sollten. Es stellte aber andererseits in Ziffer 2 f) »die Beachtung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen«, sowie in Ziffer 5 die Änderung des Grundgesetzes erneut unter besatzungsrechtliche Kontrolle. Auch das Grundgesetz konnte daher am 23. Mai 1949 erst nach Genehmigung durch die Militärgouverneure⁷⁴⁾ in Kraft treten. Wesentlicher Inhalt des Besatzungsstatuts war eben nicht nur die Bestätigung der *supreme authority* der Besatzungsmächte, sondern vor allem der umfangreiche Kalender der Vorbehaltsrechte und das Kontrollsystem. Besonders deutlich wird dies hinsichtlich der Gesetzgebungsbefugnisse. Die in Ziffer 4 des Besatzungsstatuts Bund und Ländern erteilte Ermächtigung, »nach ordnungsmäßiger Mitteilung an die Besatzungsbehörden auch auf den diesen Behörden vorbehaltenen Gebieten Gesetze zu erlassen und tätig zu werden«, schuf einen breiten Raum konkurrierender Gesetzgebung unter dem ausdrücklichen Vorbehalt eines Vetos der Besatzungsmächte. Schwerer noch wog das Veto hinsichtlich der gesamten deutschen Gesetzgebung auf nicht vorbehaltenen Gebieten, für die gemäß Ziffer 5 des Besatzungsstatuts eine Vorlagepflicht bei der AHK vor Inkrafttreten (»21-Tage-Frist«) bestand. Weiter hielt auch die Notstandsklausel der Ziffer 3, nach der sich die Besatzungsmächte das Recht vorbehielten, »die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies als wesentlich ansehen für die Sicherheit oder für die Aufrechterhaltung einer demokratischen Regierung in Deutschland oder als Folge der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen«, jedes Eingriffsrecht offen.

Das Revidierte Besatzungsstatut vom 6. März 1951⁷⁵⁾ hat an dieser unter Besatzungsrecht stehenden verfassungsrechtlichen Lage der Bundesrepublik im wesentlichen wenig geändert. Nach wie vor wurde grundsätzlich die Ausübung der »Obersten Gewalt« in Deutschland von den Besatzungsmächten in

⁷²⁾ Die sogenannten »Frankfurter Dokumente I-III«. Wortlaut: US Department of State Publications 3556, Germany 1947-1949, The Story in Documents, S. 275 ff.

⁷³⁾ Wortlaut: Amtsblatt der AHK, S. 13 ff.

⁷⁴⁾ Wortlaut des Genehmigungsschreibens vom 12. 5. 1949 abgedruckt bei v. S c h m o l l e r, Die Befugnisse . . . , S. 25.

⁷⁵⁾ Amtsblatt der AHK, S. 792 ff.

Anspruch genommen⁷⁶⁾; nach wie vor lag auch die Auslegung und Anwendung des Statuts allein bei den Besatzungsbehörden. Jedoch wurde »das mit der Besatzung zu vereinbarende größtmögliche Maß an Selbstregierung« durch die Lockerung der Kontrollen⁷⁷⁾, insbesondere auch der deutschen Gesetzgebung⁷⁸⁾, sowie durch die Ermächtigung⁷⁹⁾, gemäß Ziffer 7 b) des Revidierten Besatzungsstatuts deutscherseits Besatzungsrecht zu ändern oder aufzuheben, nicht unerheblich erhöht.

Weit mehr jedoch als durch diese partiellen Änderungen des deutschen besatzungsrechtlichen Status wurde die allgemeine Auflockerung dadurch beeinflusst, daß seit der »Kleinen Revision«, begünstigt durch die allgemeine außenpolitische Lage, das Gespräch der westlichen Besatzungsmächte mit der Bundesregierung über die weitere, grundlegende Revision der deutschen Rechtslage nicht mehr abgerissen ist. Bereits im Mai 1951 setzten Vorverhandlungen auf dem Petersberg ein. Vom September 1951 bis zum Mai 1952 fanden die Hauptverhandlungen statt, deren Ergebnis der am 26. Mai 1952 unterzeichnete Deutschlandvertrag war.

Es ist bereits gesagt worden⁸⁰⁾, daß der Deutschlandvertrag von 1952 die Frage der Souveränität noch offen ließ. Dies hatte seine Gründe, die deutscherseits im allgemeinen anerkannt wurden. Schwere politischen Angriffen war jedoch die Aufrechterhaltung einer »besatzungsrechtlichen« Notstandsklausel im Artikel 5 des Generalvertrages ausgesetzt. Im übrigen aber war mit der Unterzeichnung des Vertrages die innenpolitische Handlungsfähigkeit, wenn auch immer noch im Rahmen einzelner Vorbehalte, wiedererlangt. Diese neue Lage ist sowohl von den Drei Mächten wie von der Bundesregierung seit dem Mai 1952 praktisch als existent betrachtet worden, obwohl der Deutschlandvertrag in seiner Fassung von 1952 niemals *de iure* in Kraft trat. Insoweit bedeutet der durch das Pariser Vertragswerk nunmehr definitiv herbeigeführte Rechtszustand nur noch die Bestätigung der *de facto* schon vorher bestehenden Lage.

b) Schwieriger als der Wiederaufbau des deutschen Staatsapparates war unter der Besatzung der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft; denn er setzte die langsame Lockerung der besatzungsrechtlichen Beschränkungen und Kontrollen voraus. Die Ausschaltung einer eigenständigen deutschen Wirtschaft und die Nutzbarmachung des noch Vorhandenen für die Zwecke der Sieger war 1945 ein besonderes Bestreben aller Okkupanten. Sie sahen

⁷⁶⁾ Präambel und Ziffer 3 des Revidierten Besatzungsstatuts.

⁷⁷⁾ Besonders durch die Entscheidungen Nr. 10 und 11 der AHK vom 6. 3. 1951, Amtsblatt der AHK, S. 794 f., 795 ff.

⁷⁸⁾ Direktive Nr. 4 der AHK, Neufassung vom 6. 3. 1951, Amtsblatt der AHK, S. 801 ff.

⁷⁹⁾ Direktive Nr. 5 der AHK, Neufassung vom 6. 3. 1951, Amtsblatt der AHK, S. 803 ff.

⁸⁰⁾ Siehe oben S. 463.

darin nicht nur die Gewähr einer dauerhaften Beseitigung der Bedrohung durch Deutschland, sondern auch die Möglichkeit zur Einbringung der geforderten Reparationen, die nach dem Ersten Weltkriege nicht gelungen war. Unter diesem, nach dem Morgenthauplan orientierten Gesichtspunkt war im April 1945 die Direktive J C 1067⁸¹⁾ des amerikanischen Generalstabs an den amerikanischen Oberbefehlshaber der Besatzungstruppen in Deutschland ergangen und der »Erste Industrieplan« vom 28. März 1946⁸²⁾ dekretiert worden. In diesem Zeichen stand die gesamte wirtschaftliche und finanzrechtliche Besatzungsgesetzgebung der ersten Jahre. Nachdem politisch schon die Stuttgarter Rede des amerikanischen Staatssekretärs B y r n e s vom 6. September 1946 eine Änderung der Auffassungen andeutete, fand auf dem Gebiet der Wirtschaft dieser Wandel Ausdruck in dem im Juni 1947 verkündeten Hilfsprogramm des amerikanischen Staatssekretärs M a r s h a l l und in der bald darauf vorgenommenen Revision der Industriekontrollen im sogenannten »Zweiten Industrieplan« vom 26. August 1947⁸³⁾. Im Rahmen dieser neuen Politik lag auch die als Ergebnis der Londoner Sechs-Mächte-Besprechungen⁸⁴⁾ (Februar/Juni 1948) schließlich am 28. Dezember 1948 errichtete Internationale Ruhrbehörde⁸⁵⁾, in der Deutschland zwar noch nicht selbst Sitz und Stimme hatte, wohl aber durch die Vertreter der Besatzungsmächte mitrepräsentiert wurde. Seit Anfang 1949 traten die Besatzungsmächte auch durch den Abschluß von Handels- und Zahlungsabkommen mit dritten Staaten (oder auch mit ihren eigenen Regierungen!) für Deutschland auf. All dies aber erfolgte unter den starken wirtschaftlichen Einschränkungen der Besatzungsgesetzgebung und, seit April 1949, des Besatzungsstatuts⁸⁶⁾. Gerade auf wirtschaftlichem Gebiet ist dann aber weniger die besatzungsrechtliche Regelung als ihre tatsächliche Handhabung ausschlaggebend gewesen. Die langsam erweiterten Vollmachten, die die Bundesregierung seit ihrer Errichtung im Herbst 1949 erhielt, beginnend mit dem Petersberger Abkommen⁸⁷⁾, ihre Einbeziehung in das europäische Wirt-

81) Wortlaut bei Cornides-Volle, a. a. O., S. 58 ff.

82) Wortlaut bei Cornides-Volle, a. a. O., S. 90 ff.

83) Wortlaut bei Cornides-Volle, a. a. O., S. 105 ff.

84) Teilnehmer waren die drei westlichen Besatzungsmächte und die Benelux-Staaten.

85) Wortlaut des Vertrags vom 28. 4. 1949 im Department of State Bulletin Vol. 20 (1949), S. 26 ff.

86) Besonders Ziffer 2 a), b) und g). – Kontrollmaßnahmen sind auch in der Charta der AHK vom 20. 6. 1949 geregelt; Wortlaut abgedruckt bei v. Schmoller, Die Befugnisse ..., S. 26 ff.

87) Die für den wirtschaftlichen Wiederaufbau wichtigen Bestimmungen des Petersberger Abkommens betreffen 1. die Erlaubnis zur »Teilnahme« an internationalen Organisationen, insbesondere der OEEC; 2. die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Ruhrbehörde; 3. die Wiederaufnahme von konsularischen und Handelsbeziehungen »mit den Ländern, mit denen

schaftssystem der OEEC und EZU seit 1950, ihre Mitarbeit in Sonderorganisationen der Vereinten Nationen seit 1950, ihre Mitgliedschaft in der Montangemeinschaft und im GATT seit 1951, aber auch die einfache Tatsache des »deutschen Wirtschaftswunders« hatten schon zur Zeit des Abschlusses des Deutschlandvertrages von 1952 Realitäten geschaffen, die auch die in diesem Verträge zum Teil noch fortbestehenden wirtschaftlichen Einschränkungen *de facto* milderten. Allerdings betreffen gerade die sogenannten »Versteinerungen« des Besatzungsrechts im Deutschlandvertrag in erster Linie wirtschaftliche Bestimmungen.

Dieser Zustand ist durch das Pariser Vertragswerk kaum noch materiell geändert, aber formell legalisiert worden. Die Bundesrepublik hat zwar durch diese Verträge, insbesondere den revidierten Deutschlandvertrag, gewisse wirtschaftliche Verpflichtungen als Folge des verlorenen Kriegs übernehmen müssen (z. B. hinsichtlich Dekartellisierung, Wiedergutmachung, Reparationen, ausländischen Interessen in Deutschland). Sie hat diese aber nunmehr kraft eigener Souveränität zu erfüllen.

c) Die Etappen der Wiedergewinnung völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit spiegeln sich wider in der stufenweise gesteigerten Berechtigung zur Verhandlung und zum Abschluß von Verträgen, zum Beitritt zu internationalen Organisationen, der Wiederinkraftsetzung der vom Deutschen Reich geschlossenen völkerrechtlichen Verträge und in der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen sowie der daraus folgenden Errichtung diplomatischer Vertretungen.

Bis zum Petersberger Abkommen beruhte hier die Rechtslage auf der grundsätzlichen Vorschrift der Kontrollratsproklamation Nr. 2 vom 20. September 1945⁸⁸⁾ und auf dem Besatzungsstatut. Rechtlicher Ausdruck dieser Lage war die ausschließliche Wahrnehmung der deutschen Interessen nach außen durch die Besatzungsmächte, die für Deutschland oder mit Wirkung für Deutschland paktierten. Die neu gebildete Bundesregierung hatte dementsprechend kein Außenministerium. Selbst die Zusammenarbeit mit den Besatzungsmächten wurde zu dieser Zeit von den jeweils fachlich berührten inneren Ressorts besorgt. Das Besatzungsstatut, das die auswärtigen Angelegenheiten als ein Vorbehaltsgebiet behandelte, sprach allerdings in Ziffer 2 c) bereits von völkerrechtlichen Abkommen, die »v o n Deutschland oder mit Wirkung für Deutschland« abgeschlossen werden, und in Ziffer 5 von »Abkommen zwischen dem Bund und ausländischen Regierungen«, ließ also die Möglichkeit für eigene völkerrechtliche Akte der Bundesregierung und der

derartige Beziehungen als vorteilhaft erscheinen«; 4. die Lockerung der Bestimmungen über Schiffsbau, Demontage und Dekartellisierung.

⁸⁸⁾ Abschnitt III. Wortlaut: Amtsblatt des Kontrollrats, S. 8.

Länder offen. Dennoch gab erst das Petersberger Abkommen der Bundesrepublik die Ermächtigung zum Abschluß von Verträgen, nämlich von Handels- und Zahlungsabkommen, wie sie bisher die Besatzungsmächte für Deutschland geschlossen hatten⁸⁹⁾. Der Umfang dieser Ermächtigung und das zu beachtende Verfahren wurden durch eine dem Petersberger Abkommen sogleich folgende Anweisung der Alliierten Hohen Kommission an die Bundesregierung⁹⁰⁾ genau vorgeschrieben. In gleicher Weise wurde auch das andere außenpolitische Zugeständnis des Petersberger Abkommens, der Verkehr der Bundesregierung mit internationalen Organisationen und ihre »Teilnahme« an diesen, durch eine interne Anweisung der Alliierten Hohen Kommission an die Bundesregierung⁹¹⁾ interpretiert. Es versteht sich von selbst, daß nach dem Besatzungsstatut das Vertragschlußrecht mindestens so stark kontrolliert wurde wie das Gesetzgebungsrecht. Wie dieses war es also an eine Vorlagepflicht bei der AHK (Ziffer 5) gebunden und dem Einspruch⁹²⁾ der Besatzungsmächte ausgesetzt. Immerhin ermöglichte die Ermächtigung des Petersberger Abkommens den ersten selbständigen Vertragschluß der Bundesregierung: bereits am 15. Dezember 1949 konnte das ECA-Abkommen⁹³⁾ mit den Vereinigten Staaten von Amerika abgeschlossen werden, und schon zwei Tage später erklärte der Bundeskanzler in einem Schreiben an die Alliierte Hohe Kommission⁹⁴⁾ die Bereitschaft der Bundesregierung zur Mitarbeit in der Internationalen Ruhrbehörde. Dagegen war zu dieser Zeit an die Errichtung diplomatischer Vertretungen der Bundesrepublik im Ausland noch nicht zu denken. Zwar gab es in Bonn seit dem Dezember 1949 diplomatische Vertretungen auswärtiger Staaten, aber diese waren bei der Alliierten Hohen Kommission, nicht bei der Bundesregierung akkreditiert. Die Ermächtigung zu Verhandlungen über internationale Abkommen – d. h. nicht nur Handels- und Zahlungsabkommen – erhielten Bund und Länder erst im Sommer 1950 durch die AHK-Direktive Nr. 3 vom 31. Mai 1950⁹⁵⁾.

⁸⁹⁾ Siehe oben Seite 470.

⁹⁰⁾ »Direktive über den Außenhandel und die Verhandlung von Handels- und Zahlungsabkommen«, von der AHK nicht veröffentlicht, jedoch von der Bundesregierung bekannt gemacht am 30. 11. 1949. Wortlaut: Bundesanzeiger Nr. 30 vom 1. 12. 1949.

⁹¹⁾ Offizielle Mitteilung der AHK an die Bundesregierung vom 28. 1. 1950; Wortlaut nicht veröffentlicht.

⁹²⁾ Hinsichtlich der Handelsabkommen hat die AHK auf das Einspruchsrecht durch Erklärung vom 22. 10. 1951 verzichtet. Vgl. Maier-Tobler, a. a. O., S. 8082.

⁹³⁾ Wortlaut: BGBl. 1950, S. 9 ff.

⁹⁴⁾ Schreiben vom 17. 12. 1949; Wortlaut abgedruckt im Europa-Archiv 1949, S. 2777.

⁹⁵⁾ Wortlaut: Amtsblatt der AHK, S. 415. – Abseits von allen besatzungsrechtlichen Kontrollen, von den Besatzungsmächten unangefochten und gleichberechtigt am Verhandlungstisch mit einer der Besatzungsmächte selbst, fanden zu dieser Zeit die Verhandlungen für den EGKS-Vertrag statt. Diese Ausnahme ist bemerkenswert nicht nur wegen ihres

Zu gleicher Zeit lief auch die Wiederinkraftsetzung der vom Deutschen Reich abgeschlossenen Verträge für die Bundesrepublik langsam an⁹⁶⁾, eine Folge der sich bei den Alliierten nunmehr durchsetzenden Auffassung der »Identität« des Bundes mit dem Reich.

Wesentliche Erleichterungen der außenpolitischen Befugnisse der Bundesrepublik brachte die »Kleine Revision« des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951⁹⁷⁾. Daß die Neuregelung der Bundesregierung aber noch nicht die volle äußere Gewalt überließ, kam deutlich zum Ausdruck darin, daß auch jetzt noch »von Deutschland oder in seinem Namen geschlossenen internationalen Abkommen« die Rede war. Jedoch sollte nunmehr der Bundesrepublik »die Pflege der Beziehungen mit anderen Ländern in vollem Umfange insoweit ermöglicht« werden, »als das mit den Erfordernissen der Sicherheit, mit anderen vorbehaltenen Befugnissen und den Verpflichtungen der Besatzungsmächte in Bezug auf Deutschland vereinbar ist«⁹⁸⁾. Zusammenfassend kann man über das Ergebnis der »Kleinen Revision« hinsichtlich der Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt durch die Bundesregierung sagen, daß sowohl der Bereich für Verhandlung und Abschluß völkerrechtlicher Verträge erweitert und das Abschlußverfahren erleichtert, wie auch – und dies ist das wesentlich Neue dieser Regelung – der Bundesregierung die Errichtung eines Außenministeriums und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen gestattet wurden. Die Hauptbeschränkung und Kontrolle bestand nunmehr darin, daß aus Gründen der allgemeinen Politik und der Sicherheit eine differenzierte Regelung hinsichtlich der Beziehungen der Bundesrepublik zu West- und Oststaaten galt und ihre Einhaltung unter Aufsicht der Besatzungsmächte gestellt wurde. Ferner fand das Fortbestehen des besatzungs-

formalen Aspekts, sondern auch materiell: die Bundesrepublik verzichtete im EGKS-Vertrag auf einen Teil ihrer Souveränität, die sie besatzungsrechtlich gar nicht besaß!

⁹⁶⁾ Geregelt durch »Entscheidung der Außenminister der drei Besatzungsmächte über die Rechtslage hinsichtlich der Vorkriegsverträge des ehemaligen Deutschen Reichs«, am 29. 9. 1950 von der AHK der Bundesregierung übermittelt. Wortlaut nicht veröffentlicht.

⁹⁷⁾ Die Änderung auf dem Gebiet der äußeren Angelegenheiten ergibt sich aus folgenden Vorschriften:

- a) Revision von Ziffer 2 c) und 5 des Besatzungsstatuts durch die »Erste Urkunde zur Revision des Besatzungsstatuts« vom 1. 3. 1951; Amtsblatt der AHK, S. 792 ff.;
- b) Entscheidung Nr. 11 der AHK vom 6. 3. 1951 betr. Zuständigkeit der Bundesregierung auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten; Amtsblatt der AHK, S. 795 ff.;
- c) Neufassung der Direktive Nr. 3 der AHK betr. Verhandlungen der Bundesregierung oder einer Landesregierung über internationale Abkommen vom 6. 3. 1951, Amtsblatt der AHK, S. 799 ff.;
- d) Direktive Nr. 6 der AHK vom 19. 3. 1951 betr. Verträge des ehemaligen Deutschen Reichs; Amtsblatt der AHK, S. 846;
- e) »Revidierte Instruktion über den Außenhandel und die Verhandlungen für Handels- und Zahlungsabkommen« vom 7. 3. 1951; Wortlaut nicht veröffentlicht.

⁹⁸⁾ Ziffer 2 c) des Revidierten Besatzungsstatuts.

rechtlichen Status Deutschlands darin Ausdruck, daß das Verhältnis der Bundesrepublik zu den Drei Mächten weiterhin ein besatzungsrechtliches blieb.

Der Deutschlandvertrag von 1952 hätte die außenpolitischen Rechte der Bundesrepublik, obwohl darauf verzichtet wurde, dies durch das Wort »Souveränität« deutlich zu machen, wieder hergestellt. Die drei grundsätzlichen Vorbehalte der Artikel 2, 4, 6 und 7, ebenso die Notstandsklausel des Artikels 5 waren zwar von den Drei Mächten einseitig festgestellte Einschränkungen⁹⁹⁾ auch der auswärtigen Gewalt, in die die Bundesregierung nun vertraglich einwilligte. Aber diese auf der Situation der Ost-Westspannung und der nicht erledigten Abwicklung der Viermächte-Okkupation beruhenden Relikte waren ihrem Sinn nach nicht mehr Einschränkung der deutschen Souveränität nach außen, sondern vielmehr ein Zeichen des provisorischen Charakters dieses Vertrages, der die »friedensvertragliche Regelung« offen hielt.

Das Pariser Vertragswerk hat durch die Änderung des Deutschlandvertrags¹⁰⁰⁾ nicht nur ausdrücklich die deutsche Souveränität nach innen und außen wieder hergestellt, sondern gerade in Bezug auf die deutschen Rechte nach außen auch im einzelnen wesentliche Fortschritte gegenüber der 1952 vorgesehenen Regelung gebracht. Die ihrem Wesen nach andere Begründung für die Beibehaltung der Vorbehalte des Artikels 2¹⁰¹⁾, die in ihrem Inhalt völlig veränderte Notstandsklausel des Artikels 5¹⁰²⁾ und die starke Erweiterung der Revisionsmöglichkeiten des Vertrags in der Neufassung des Artikels 10¹⁰³⁾ beweisen dies am besten. Hinsichtlich der dennoch auf manchen Gebieten fortbestehenden Einschränkungen gilt in verstärktem Maße daselbe, was hierzu über den Deutschlandvertrag von 1952 gesagt wurde; diese dürften dazu heute – besonders hinsichtlich der äußeren Angelegenheiten – im Geiste der von den ehemaligen drei Besatzungsmächten am 3. Oktober 1954 abgegebenen »Declaration of Intent«¹⁰⁴⁾ auszulegen sein, daß nämlich »einem großen Land nicht länger die Rechte vorenthalten bleiben dürfen, die einem freien und demokratischen Volk von rechtswegen zustehen«.

DAS ZUSTANDEKOMMEN DER PARISER VERTRÄGE

Das System der Pariser Verträge ist, wie an der Aufschlüsselung dieses Bündels von Vertragsdokumenten gezeigt wurde, sehr kompliziert. Die

⁹⁹⁾ Vgl. hierzu Wilhelm Grewe, Von der Kapitulation zum Deutschlandvertrag, Außenpolitik Jg. 3 (1952), S. 9 f.

¹⁰⁰⁾ Liste I zum Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland; Wortlaut: BGBl. 1955 II, S. 218.

¹⁰¹⁾ Siehe oben S. 463 f.

¹⁰²⁾ Liste I, a. a. O., S. 219 f.

¹⁰³⁾ Liste I, a. a. O., S. 222.

¹⁰⁴⁾ Siehe oben S. 453 Anm. 24.

historische Entwicklung, die zu diesen Verträgen führte, erklärt das. Die Vielfalt der behandelten Fragen, von denen hier nur einige herausgegriffen und als Vorgeschichte des Vertragswerks dargestellt wurden, ist außergewöhnlich. Es handelt sich hier wirklich um den Versuch, mit den Trümmern von 1945 aufzuräumen und Fundamente für eine neue politische Existenz in Europa zu legen, nachdem die vorher geplante radikalere Lösung des EVG-Vertrages sich als ein zu weit gestecktes Ziel erwiesen hatte. Die in London und Paris im Herbst 1954 erarbeitete bescheidenere Form bildete nun aber auch die letzte Chance für eine noch mögliche Ordnung. Es ist daher verständlich, daß nach der Unterzeichnung des Vertragswerks eine gewisse Nervosität herrschte, ob nicht etwa auch der »Ersatzlösung« das gleiche Schicksal drohen könne wie den Verträgen von 1952 ¹⁰⁵). Daß diese Befürchtungen nicht unbegründet waren, bewiesen die Schwierigkeiten, unter denen auch das neue Vertragswerk nur die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften Frankreichs fand. Noch kurz vor Weihnachten 1954 sah es so aus, als sei ein neuer Fehlschlag sicher. Dennoch gelang es dieses Mal, die Verträge unter Dach und Fach zu bringen. Nachdem bis zum 5./6. Mai 1955 die letzten Förmlichkeiten für das Gesamt-Vertragswerk erledigt waren, befindet es sich seitdem in Kraft. Nur die Saarregelung hat dann nachträglich in andere Bahnen gelenkt werden müssen ¹⁰⁶).

Die Frage des formellen Zustandekommens liegt also hinter uns. Das materielle Zustandekommen liegt in der Durchführung. Wie weit hier Zweck und Sinn des Vertragswerks in den beiden seit seiner Unterzeichnung verflossenen Jahren erfüllt wurden, bedarf einer politischen Antwort, die hier nicht gegeben werden kann. Von Bedeutung bleibt auf jeden Fall die historische Tatsache, daß sich die wesentlichen europäischen Staaten unter Einfluß Englands nach dem Scheitern einer jahrelang verfolgten Konzeption in nur wenigen Wochen zu einer »Ersatzlösung« so komplexer Art aufzurraffen vermochten.

¹⁰⁵) Dafür zeugen die zum Teil außergewöhnlich umfassenden Begründungen, mit denen die Regierungen den Entwurf des Zustimmungsgesetzes in den Parlamenten einbrachten: Vgl. für Belgien: Chambres des Représentants 164 (1954–1955), No. 1; für die Bundesrepublik Deutschland: Bundestagsdrucksachen Nr. 1000, 1060, 1061; für Frankreich: Assemblée Nationale, 2^{me} Session 1954, No. 9432; für Italien: Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Doc. 1211; für die Niederlande: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1954–1955, 3805; für Luxemburg: Chambre des Députés, 1954–1955, No. 554.

¹⁰⁶) Hierüber wird in dieser Zeitschrift gesondert berichtet werden.