

# BUNDESRAT

## Bericht über die 376. Sitzung

Bonn, den 9. Februar 1972

### Tagesordnung:

Geschäftliche Mitteilungen . . . . .	399 A	Brandt, Bundeskanzler . . . . .	425 C
Zur Tagesordnung . . . . .	399 B	Kubel (Niedersachsen) . . . . .	430 B
Präsident Kühn . . . . .	399 B	Dr. Filbinger (Baden-Württemberg) . . . . .	431 C
Nachträgliche Feststellung zum Bericht über die 375. Sitzung betreffend Betriebsverfassungsgesetz . . . . .	399 B	Arndt (Hessen) . . . . .	434 A
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Drucksache 721/71);		Dr. h. c. Goppel (Bayern) . . . . .	437 B
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (Drucksache 722/71) . . . . .	399 D	Koschnick (Bremen) . . . . .	438 B
Dr. h. c. Goppel (Bayern), Berichterstatter . . . . .	400 A	Dr. Röder (Saarland) . . . . .	439 C
Dr. Heinsen (Hamburg), Berichterstatter	402 C, 461 A	Schulz (Hamburg) . . . . .	442 A
Scheel, Bundesminister des Auswärtigen . . . . .	405 C, 446 B	Schütz (Berlin) . . . . .	444 A
Dr. Kohl (Rheinland-Pfalz) . . . . .	412 B	Dr. Heubl (Bayern) . . . . .	450 D
Dr. Posser (Nordrhein-Westfalen) . . . . .	416 B	Beschluß: Billigung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . .	453 B
Dr. Stoltenberg (Schleswig-Holstein) . . . . .	420 D, 450 B	Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus ( <b>Verkehrsfinanzgesetz 1971</b> ) (Drucksache 37/72) . . . . .	453 C
		Wertz (Nordrhein-Westfalen), Berichterstatter . . . . .	466 D
		Titzck (Schleswig-Holstein) . . . . .	467 B
		Frau Dr. Elsner (Hamburg) . . . . .	467 D
		Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1, 104 a Abs. 4 und 105 Abs. 3 GG. Annahme einer Entschließung . . . . .	453 C

- Drittes Gesetz zur **Änderung der Pfändungsfreigrenzen** (Drucksache 38/72) . . . . . 453 D  
 Bundestagsabgeordneter Dr. Schmitt-Vockenhausen, Berichterstatter . . . . . 453 D, 468 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG . . . . . 454 A
- Gesetz zur **Änderung der Bezeichnungen der Richter und ehrenamtlichen Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte** (Drucksache 39/72) . . . . . 454 A  
 Hemfler (Hessen) . . . . . 469 C  
 Bauer (Bayern) . . . . . 471 A
- Beschluß: Anrufung des Vermittlungsausschusses . . . . . 454 C
- Gesetz über die Rückzahlung der einbehaltenen Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner (**Beiträge-Rückzahlungsgesetz**) (Drucksache 43/72) . . . . . 454 C
- Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 454 D
- Elftes Gesetz zur **Änderung des Tabaksteuergesetzes** (Drucksache 57/72) . . . . . 454 D
- Beschluß: Kein Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG . . . . . 454 D
- Entwurf eines Ersten Gesetzes über die Erhöhung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern (**Erstes Bundesbesoldungserhöhungsgesetz**) (Drucksache 40/72) . . . . . 454 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 455 A
- Entwurf eines **Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB)** (Drucksache 1/72) 455 A  
 Dr. Heinsen (Hamburg), Berichterstatter . . . . . 471 C  
 Hemfler (Hessen) . . . . . 473 B
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 457 C
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der **Revision in Zivilsachen** und in Verfahren vor Gerichten der **Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit** (Drucksache 2/72) 457 C
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig 457 D
- Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Saatgutverkehrsgesetzes** (Drucksache 3/72) 457 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 458 A
- Entwurf eines Gesetzes zu dem **Übereinkommen vom 6. Oktober 1971 zur Errichtung des Internationalen Instituts für Führungsaufgaben in der Technik** (Drucksache 4/72) . . . . . 458 A  
 Bauer (Bayern) . . . . . 474 C
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 458 A
- Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** (Drucksache 5/72) . . . 458 B
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 458 C
- Entwurf eines Gesetzes zu dem **Übereinkommen vom 22. Juli 1964 über die Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuches** (Drucksache 6/72) . . . . . 458 C
- Beschluß: Änderung der Eingangsworte; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 474 D
- Verordnung zur Befreiung der ausländischen Teilnehmer an den Spielen der XX. Olympiade München 1972 vom Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis und vom Paßzwang** (Drucksache 685/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Verordnung zur Durchführung des Finanzanpassungsgesetzes** (Drucksache 729/71) . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 475 B
- Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für Schmalspurbahnen (EBOS)** (Drucksache 738/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Erste Verordnung zur Änderung der Listen der **explosionsgefährlichen Stoffe** (Drucksache 734/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 475 B

- Vierte Verordnung zur Neufestsetzung des Zeitpunktes für das **Außerkräfttreten der Zulassung von Ameisensäure als Zusatz zu Lebensmitteln** (Drucksache 742/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Siebente Verordnung zur **Änderung der Fruchtbehandlungsverordnung** (Drucksache 712/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 475 B
- Achte Verordnung zur **Änderung der Auslandsfleischbeschaustellen-Verordnung** (Drucksache 711/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Verordnung über die Einführung maschinell lesbarer **Versicherungskarten in den Rentenversicherungen** der Arbeiter und der Angestellten sowie zur Durchführung der Anzeigepflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Drucksache 739/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderung . . . . . 475 B
- Neunte Verordnung zur **Änderung der Düngemittelverordnung** (Drucksache 731/71) 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Verordnung über die **Eichpflicht von Meßgeräten** (Drucksache 20/72) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG . . . . . 475 A
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung und Ergänzung der **Vermögenssteuer-Richtlinien** für die **Vermögenssteuer-Hauptveranlagung 1972** (VStER 1972) (Drucksache 733/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 108 Abs. 7 GG . . . . . 475 A
- Bericht zur Verbraucherpolitik** (Drucksache 568/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme . . . . . 475 B
- Vorschlag für die Bestellung des **Präsidenten der Landeszentralbank in Bremen** (Drucksache 724/71, zu Drucksache 724/71) . 458 C
- Beschluß: Billigung des Vorschlags in Drucksache 724/71 . . . . . 475 C
- Vorschlag zur Berufung von **Mitgliedern des Technischen Ausschusses für den Schutz gegen Baulärm** (Drucksache 694/71, zu Drucksache 694/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Billigung der Vorschläge in den Drucksachen 694/71 und zu 694/71 . . 475 C
- Vorschlag für die Berufung eines **stellvertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit** (Drucksache 710/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Billigung des Vorschlags in Drucksache 710/71 . . . . . 475 C
- Vorschläge zur Berufung von **Beauftragten im Bundesausschuß für Berufsbildung** (Drucksache 723/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Billigung der Vorschläge in Drucksache 723/1/71 . . . . . 475 C
- Vorschlag für die Berufung eines **stellvertretenden Mitglieds des Bundesausschusses für Berufsbildung** (Drucksache 22/72) . . . 458 C
- Beschluß: Billigung des Vorschlags in Drucksache 22/72 . . . . . 475 C
- Vorschlag für die Berufung eines **Mitglieds des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr** (Drucksache 680/71) 458 C
- Beschluß: Billigung des Vorschlags in Drucksache 680/71 . . . . . 475 C
- Veräußerung von Teilflächen** aus dem ehemaligen **Großen Exerzierplatz in Saarbrücken** an die Stadt Saarbrücken und zwei Firmen (Drucksache 732/71) . . . . . 458 C
- Beschluß: Zustimmung . . . . . 475 C
- Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht** (Drucksache 27/72) . . . . . 458 C
- Beschluß: Von einer Äußerung und einem Beitritt wird abgesehen . . . . 475 D
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die **Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen** (Drucksache 7/72) . . . . 458 C
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG. Der Bundesrat hält das Gesetz für zustimmungsbedürftig 458 D

- Entwurf eines Gesetzes zu der Vereinbarung vom 3./4. Mai 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über **Erleichterungen der fiskalischen Behandlung des grenzüberschreitenden deutsch-italienischen Straßen-güterverkehrs** (Drucksache 8/72) . . . . 458 D
- Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 458 D
- Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur **Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen** (Drucksache 17/72) 458 D
- Beschluß: Änderung der Eingangsworte; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . . 459 A
- Verordnung über die versuchsweise **Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen außerhalb geschlossener Ortschaften** (Höchstgeschwindigkeits-V) (Drucksache 736/71) . . . . 459 A  
Brinkmann (Bremen), Berichterstatter . 459 A,  
475 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 459 B
- Verordnung über die Zulassung von **deutschen Qualitätskennzeichnungen für ausländische Weine** (Drucksache 741/71) . . . . 459 B
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 459 C
- Verordnung über die Gebühren für die Untersuchung des in das Zollgebiet eingehenden Fleisches (**Auslandsfleischbeschaugebühren-Verordnung — AGV**) (Drucksache 744/71) . . . . . 459 C
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 459 C
- Verordnung über die **Gebühren der Seemannsämler** im Bundesgebiet (Drucksache 737/71) . . . . . 459 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 459 D
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum **Schutz gegen Baulärm** — Emissionswerte für Kompressoren — (Drucksache 743/71) . 459 D
- Beschluß: Zustimmung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG nach Maßgabe der angenommenen Änderungen . . . . . 459 D
- Nächste Sitzung . . . . . 460 A

**Verzeichnis der Anwesenden****Vorsitz:**

Bundesratspräsident Kühn,  
Ministerpräsident des Landes Nordrhein-  
Westfalen

Vizepräsident Schulz, (ab Punkt 3)  
Präsident des Senats der Freien und Hanse-  
stadt Hamburg, Erster Bürgermeister

**Schriftführer:**

Kiesl (Bayern)  
Theisen (Rheinland-Pfalz)

**Baden-Württemberg:**

Dr. Filbinger, Ministerpräsident  
Dr. Schieler, Justizminister  
Dr. Seifriz, Minister für Bundesangelegenheiten

**Bayern:**

Dr. h. c. Goppel, Ministerpräsident  
Dr. Heubl, Staatsminister für Bundesangelegen-  
heiten  
Kiesl, Staatssekretär im Staatsministerium des  
Innern  
Bauer, Staatssekretär im Staatsministerium der  
Justiz  
Dr. Hillermeier, Staatssekretär im Staatsministe-  
rium der Finanzen

**Berlin:**

Schütz, Regierender Bürgermeister  
Grabert, Senator für Bundesangelegenheiten  
Striek, Senator für Finanzen  
Korber, Senator für Justiz

**Bremen:**

Koschnick, Präsident des Senats, Bürgermeister  
Willms, Senator für Bundesangelegenheiten  
Brinkmann, Senator für Häfen, Schifffahrt und  
Verkehr

**Hamburg:**

Schulz, Präsident des Senats, Erster Bürger-  
meister  
Frau Dr. Elsner, Senator, Bevollmächtigte der  
Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund  
Rau, Finanzbehörde  
Dr. Heinsen, Senator, Justizbehörde

**Hessen:**

Hemfler, Minister der Justiz  
Arndt, Minister der Finanzen

**Niedersachsen:**

Kubel, Ministerpräsident  
Greulich, Minister für Wirtschaft und öffentliche  
Arbeiten  
Prof. Dr. Heinke, Minister der Finanzen  
Hellmann, Minister für Bundesangelegenheiten

**Nordrhein-Westfalen:**

Weyer, Innenminister  
Wertz, Finanzminister  
Dr. Posser, Minister für Bundesangelegenheiten  
Figgen, Minister für Arbeit, Gesundheit und  
Soziales

**Rheinland-Pfalz:**

Dr. Kohl, Ministerpräsident  
Meyer, Minister für Landwirtschaft, Weinbau  
und Umweltschutz  
Gaddum, Minister der Finanzen  
Geissler, Minister für Soziales, Gesundheit und  
Sport  
Schwarz, Minister des Innern  
Theisen, Minister der Justiz

**Saarland:**

Dr. Röder, Ministerpräsident  
Schnur, Minister des Innern  
Becker, Minister der Justiz

**Schleswig-Holstein:**

Dr. Stoltenberg, Ministerpräsident  
Titzck, Innenminister  
Dr. Schwarz, Justizminister

**Von der Bundesregierung:**

Brandt, Bundeskanzler  
Scheel, Bundesminister des Auswärtigen  
Genscher, Bundesminister des Innern  
Jahn, Bundesminister der Justiz  
Leber, Bundesminister für Verkehr und für das  
Post- und Fernmeldewesen

Moersch, Parlamentarischer Staatssekretär beim  
Bundesminister des Auswärtigen Amtes

Spangenberg, Staatssekretär im Bundespräsi-  
dialamt

Bahr, Staatssekretär im Bundeskanzleramt

Ahlers, Staatssekretär, Bundespressechef

Dr. Frank, Staatssekretär des Auswärtigen  
Amtes

Dr. Erkel, Staatssekretär im Bundesministerium  
der Justiz

Dr. Emde, Staatssekretär des Bundesministe-  
riums der Finanzen

Dr. Ehrenberg, Staatssekretär des Bundesmini-  
steriums für Arbeit und Sozialordnung

Dr. Morgenstern, Staatssekretär des Bundes-  
ministeriums für innerdeutsche Beziehungen

Für den Vermittlungsausschuß:

Bundestagsabgeordneter Dr. Schmitt-  
Vockenhausen

(A)

(C)

## Stenographischer Bericht

## 376. Sitzung

Bonn, den 9. Februar 1972

Beginn: 9.35 Uhr

**Präsident Kühn:** Meine Damen und Herren! Die 376. Sitzung des Bundesrates ist eröffnet.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie alle sehr herzlich zu der heutigen Plenarsitzung, deren Bedeutung durch die Anwesenheit zahlreicher Mitglieder der Bundesregierung unterstrichen wird. Ich begrüße an der Spitze den Herrn Bundeskanzler.

(B) Als neue Mitglieder dieses Hauses begrüße ich den Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen, Herrn Senator Karl W i l l m s, und die Herren Senatoren Oswald B r i n k m a n n und Wolfgang K a h r s.

Mit dem Beginn dieses Jahres hat sich ein Wechsel im Amte des Bevollmächtigten des Landes Rheinland-Pfalz vollzogen. Herr Staatssekretär Hubert H e r m a n s hat fast zwanzig Jahre lang als Bevollmächtigter seines Landes hier in Bonn gewirkt. Er trat bereits im Mai 1949 als Mitglied des Parlamentarischen Rates erstmals in die politische Arbeit dieses Staatswesens. Die Urschrift unserer Verfassung trägt seinen Namenszug. Hubert Hermans wird fortfahren, seine Kraft in den Dienst des Staates zu stellen. Er wird in der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform sicherlich ein wertvoller Ratgeber sein. Unser aller herzliche Wünsche begleiten ihn.

Als neuen Bevollmächtigten des Landes Rheinland-Pfalz begrüße ich Herrn Dr. Alois M e r t e s und heiße ihn in Ihrer aller Namen sehr herzlich willkommen. Herr Dr. Mertes hat sein Amt am 1. Januar angetreten.

Zunächst noch ein **Nachtrag zur 375. Sitzung** am 17. Dezember 1971: Bei der **Abstimmung über das Betriebsverfassungsgesetz** hat sich u. a. Schleswig-Holstein der Stimme enthalten. Die Stimmenthaltung wird hiermit zum Bericht über die 375. Sitzung des Bundesrates nachträglich festgestellt.

Wir treten in die **Tagesordnung** ein. Die vorläufige Tagesordnung liegt Ihnen vor. Anträge und Wortmeldungen zur Tagesordnung sind nicht ein-

gegangen. Sie sind also mit der Tagesordnung einverstanden.

Wir werden unsere Beratungen in folgender Reihenfolge führen. Vereinbarungsgemäß werden zunächst — am Vormittag — die Punkte 1 und 2 behandelt. Am Nachmittag werden wir dann, wann immer wir auch mit den vormittäglichen Beratungen zu Ende kommen, die Beratungen um 15 Uhr fortsetzen und die übrigen Punkte behandeln.

Gestatten Sie dem Präsidenten eine kurze Bemerkung zuvor. Dies ist ein **bedeutungsvoller Tag in der Geschichte des Bundesrates**. Ich bin sicher, daß es nicht des mahnenden Wortes des Bundesratspräsidenten bedarf, um jeden von uns daran zu erinnern, daß nicht obwohl, sondern gerade weil (D) jeder Bürger der Bundesrepublik und viele, viele Menschen darüber hinaus in diesen Stunden mit ihrem Fernsehbildschirm ein Fenster in den Saal dieses Hauses haben, wir unsere Debatte in Stil und Geist so führen werden, wie es dem Selbstverständnis unseres Hauses und der großen Bedeutung der Sache entspricht, die wir heute diskutieren.

Draußen im Lande hört man gelegentlich Vokabeln, die Emotionen aufwühlen können, Emotionen, die in unserer nationalen Geschichte nicht selten von verhängnisvoller Wirkung waren. Wir, wie unterschiedlich wir auch immer in diesem Hause in unseren Gesinnungspositionen und in der Sachbeurteilung sind, sind im Ziel alle einig: es geht um die Freiheit, um die Wiedervereinigung der Deutschen und um die Sicherheit und den Frieden der Welt. Und darüber werden wir in gegenseitigem Respekt diskutieren.

Ich rufe dann die Punkte 1 und 2 der Tagesordnung auf:

Entwurf eines Gesetzes zu dem **Vertrag** vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken** (Drucksache 721/71);

Entwurf eines Gesetzes zu dem **Vertrag** vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Volksrepublik Polen** über die Grundlagen der Normalisierung ihrer

## (A) gegenseitigen Beziehungen (Drucksache 722/71).

Ich rufe zunächst die Herren Berichterstatter auf, und zwar in folgender Reihenfolge: zunächst Herrn Ministerpräsident Goppel als Berichterstatter für den Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten und dann Herrn Senator Heinsen als Berichterstatter für den Rechtsausschuß. — Herr Ministerpräsident Goppel hat das Wort.

**Dr. h. c. Goppel** (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Hohes Haus! Die Verträge von Moskau und Warschau, deren Ratifizierung durch die Gesetzgebungsorgane des Bundes nach den vorbereitenden Beratungen der Ausschüsse des Bundesrates heute mit der ersten öffentlichen Plenardebatte beginnt, haben ihrer Bedeutung entsprechend in der Öffentlichkeit schon im Stadium der vorparlamentarischen Erörterung eine ganz besondere Aufmerksamkeit gefunden. Ihr Inhalt ist seit längerer Zeit bekannt. Ich kann mich daher auf eine sehr gedrängte Wiedergabe der Vertragsinhalte und der dazu abgegebenen Erklärungen beschränken, die die Grundlage unserer Erörterungen und Entscheidungen bilden.

Der am 12. August 1970 in Moskau unterzeichnete **deutsch-sowjetische Vertrag** beginnt in Art. 1 mit der Feststellung, daß die Bundesrepublik und die Sowjetunion es als wichtiges Ziel ihrer Politik betrachten, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen. Es folgt die Bekundung des Bestrebens, die Normalisierung der Lage in Europa und die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern, und zwar ausgehend von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage.

Art. 2 des Vertrages enthält eine Gewaltverzichtsvereinbarung. Die Vertragspartner verpflichten sich, ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen und sich gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.

In Art. 3 wird zunächst übereinstimmend zum Ausdruck gebracht, daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet. Die Vertragsparteien verpflichten sich in diesem Zusammenhang, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten; sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegen irgend jemanden haben und solche in Zukunft auch nicht erheben werden, und stellen fest, daß sie heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa, wie sie am Tage der Unterzeichnung des Vertrages verlaufen, als unverletzlich betrachten, einschließlich der Oder-Neiße-Linie und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

Gemäß Art. 4 werden von dem Vertrag die von den Vertragsparteien früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt.

Dem Ratifikationsgesetz ist als Bestandteil des Vertragswerkes ein Brief von 17. August 1970 an den Außenminister der Sowjetunion beigelegt, in dem der deutsche Außenminister feststellt, daß der Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen „Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“.

In Noten an die drei Westmächte sowie in deren Antwortnoten, die ebenfalls beigelegt sind, wird mitgeteilt und bestätigt, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes von dem Vertrag nicht berührt werden.

Schließlich finden sich in den Anlagen I und II zur Denkschrift der Bundesregierung Äußerungen des sowjetischen Außenministers, in denen dargelegt wird, daß a) es für die Sowjetunion ein Entgegenkommen und ein „sehr komplizierter und politisch schmerzhafter Prozeß“ gewesen sei, in der Grenzfrage auf den Begriff „Anerkennung“ zu verzichten; b) es zu den unveräußerlichen Rechten der Staaten und Völker gehöre, ihre Vereinigung zu beschließen oder ihre Grenzen zu korrigieren; c) beide Seiten ihre Vorstellungen darüber hätten, wie eine künftige deutsche Einheit beschaffen sein solle, und Äußerungen über die Wiedervereinigung nicht im Gegensatz zum Vertrag stehen würden; d) das Wort „ausschließlich“ — mit friedlichen Mitteln — in der Gewaltverzichtsvereinbarung des Art. 2 im Hinblick auf die UNO-Satzung, Art. 53 und 107, ein weiteres Entgegenkommen der Sowjetunion gegenüber der Bundesrepublik darstelle.

Der Text des am 7. Dezember 1970 in Warschau unterzeichneten **deutsch-polnischen Vertrages** beginnt in Art. I mit der Feststellung, daß die Oder-Neiße-Linie, wie sie in der Potsdamer Konferenz von 1945 beschrieben wurde, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet. Die Vertragsparteien bekräftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft, verpflichten sich gegenseitig zu uneingeschränkter Achtung ihrer territorialen Integrität und erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.

Art. II enthält die Verpflichtung der Vertragsparteien, sich in der Gestaltung ihrer gegenseitigen Beziehungen von den Grundsätzen des Gewaltverbotes und der friedlichen Schlichtung von Streitfragen leiten zu lassen.

In Art. III ist die Absicht der Vertragsparteien kundgetan, weitere Schritte zur vollen Normalisierung und umfassenden Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen zu unternehmen. Es wird übereinstimmend festgelegt, daß eine Erweiterung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten im beiderseitigen Interesse liegt.

Art. IV stellt klar, daß der Vertrag die von den Parteien früher geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen nicht berührt.

(A) Ebenso wie beim Ratifikationsgesetz zu dem Moskauer Vertrag sind dem Vertragstext Noten der Bundesregierung an die drei Westmächte sowie deren Antwortnoten beigelegt, die klarstellen, daß durch den Vertrag die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte nicht berührt werden.

Eine Anlage zur Denkschrift der Bundesregierung enthält eine Information der Volksrepublik Polen zur Unterrichtung der Bundesregierung über Maßnahmen zur Lösung humanitärer Probleme, die eine Intensivierung der Familienzusammenführung sowie Erleichterungen beim Besuch von Familienangehörigen nach Inkrafttreten des Vertrages in Aussicht stellt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, der federführende **Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten** hat sich in zwei Sitzungen, am 19. und am 27. Januar, sehr eingehend mit der Problematik der Verträge befaßt. Er hat — trotz entscheidender Gegensätzlichkeiten in den Auffassungen in sachlicher Atmosphäre — zunächst in einer Generaldebatte mit dem Bundeskanzler und dem Bundesaußenminister die politische Gesamtkonzeption der Verträge erörtert und sodann auf der Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse über die Einzelbestimmungen beraten.

**Alle Mitglieder** des Ausschusses **stimmten darin überein**, daß es erstens das vorrangige Ziel der deutschen Politik sein und bleiben muß — entsprechend der Präambel unseres Grundgesetzes —, die Einheit und Freiheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung unseres Volkes zu vollenden, daß zweitens eine zentrale Aufgabe der deutschen Politik darin besteht, zum Frieden und zur Entspannung in Europa und in der Welt beizutragen und außenpolitische Streitfragen unter Verzicht auf Anwendung von Gewalt und Drohung mit Gewalt zu lösen; sie stimmten drittens darin überein, daß unter Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes des deutschen Volkes alle Bestrebungen zu begrüßen sind, die dazu beitragen, das politische Klima zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu verbessern und die wirtschaftliche, technische und kulturelle Zusammenarbeit zu fördern.

**Unterschiedliche Auffassungen** bestanden indessen bei der Beurteilung und Bewertung der Vor- und Nachteile, der Chancen und Risiken, die sich im übrigen aus den Festlegungen und Bindungen der Vertragsbestimmungen ergeben. Während die Bundesregierung und die ihr politisch nahestehenden Ausschußmitglieder die nach erfolgreichem Abschluß des Ratifikationsverfahrens erhofften Vorteile der Verträge sehr hoch einschätzen und in ihnen insgesamt den Ausgangspunkt einer neuen, erfolgreichen Politik in Europa sehen, sind von seiten der übrigen Ausschußmitglieder — unter Hinweis auf die aus der kommunistischen Theorie und Praxis hinreichend bekannten langfristigen politischen Ziele des Sowjetblocks — die Nachteile gegenüber unserer heutigen Rechtsposition sowie die Risiken und Gefahren der nach ihrer Auffassung nicht immer klaren und eindeutigen Regelungen hervorgehoben worden.

Die einzelnen Argumente für und gegen die von der Bundesregierung getroffenen Vereinbarungen werden uns hier bei den heutigen Beratungen erneut beschäftigen. Ich habe nicht die Absicht, sie in allen Einzelheiten mit den jeweiligen Gegenpositionen darzustellen und damit der Debatte vorzugreifen. Ich möchte mich vielmehr auf einen allgemeinen Überblick der Argumentationen beschränken, die im Mittelpunkt der Erörterungen des Ausschusses gestanden haben.

Erstens. Die **Bundesregierung und sechs Mitglieder des Ausschusses** haben die Auffassung vertreten, daß die Vertragsverhandlungen zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt haben und daher gegen die Gesetzentwürfe keine Einwendungen zu erheben seien.

Als Grundlage für die Würdigung der Verhandlungsergebnisse weist die Bundesregierung auf die **Positionen der Gegenseite** hin, mit denen diese sie zu **Beginn der Gespräche** konfrontiert habe. Erstens sei die Forderung erhoben worden, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung formal auszusprechen, zweitens habe die Anerkennung West-Berlins als einer „selbständigen politischen Einheit“ erfolgen sollen, drittens hätten die Sowjetunion und die übrigen Mitglieder des Warschauer Paktes das Fortbestehen von Rechten und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte sowohl für die deutsche Frage als auch für Berlin negiert, und viertens habe die Sowjetunion das Interventionsrecht aus den Artikeln 53 und 107 der UNO-Charta als für sich weiterbestehend bezeichnet.

Bei Berücksichtigung dieser Ausgangslage könne man mit dem Erreichten durchaus zufrieden sein. Rechtspositionen seien nicht aufgegeben worden. Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen sei in vollem Umfang aufrechterhalten worden und die Frage der deutschen Wiedervereinigung offengeblieben.

Als Erfolg der mit der Sowjetunion und Polen geschlossenen Verträge wird auch die **Berlin-Regelung** gewertet, da sie mit diesen Verträgen in einem inneren sachlichen Zusammenhang stehe. Nur weil dieser Sachzusammenhang ganz klar und eindeutig auch herausgestellt worden sei, habe für Berlin eine befriedigende Regelung erreicht werden können. Die Sowjetunion habe damit unter Beweis gestellt, daß auch sie bereit sei, für die Politik der Entspannung in Europa eigene Beiträge zu leisten.

Ein weiterer Vorteil der Verträge besteht nach Auffassung der Bundesregierung darin, daß vor allem durch die getroffenen Grenzregelungen eine breite Basis für die politischen Bestrebungen geschaffen worden ist, eine **Aussöhnung mit unseren Nachbarn im Osten** zu erreichen. Damit werde der Frieden stabilisiert und eine verstärkte Zusammenarbeit auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet ermöglicht.

Besonders hervorgehoben wurde des Weiteren, daß die Politik, die mit den Verträgen beschritten wird, den Bestrebungen unserer Verbündeten, im Ost-West-Verhältnis eine **Entspannung** zu erreichen,

(A) entgegenkommt. Mit dieser Politik hätten wir uns, so erklärte der Bundesaußenminister, in die westeuropäische Politik der Entspannung und Zusammenarbeit in Europa eingefügt und für die Einheit der westlichen Politik unseren spezifischen Beitrag geleistet.

Zweitens. Von fünf Ausschussmitgliedern sind hingegen schwerwiegende Bedenken gegen die Verträge erhoben worden.

Trotz aller Erklärungen der Bundesregierung über die unverminderten Aussichten auf Wiedervereinigung und das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes ist es nach ihrer Auffassung unklar, wie die deutsche Frage nach Inkrafttreten der Verträge für eine zukünftige Lösung im Sinne des Grundgesetzes noch offengehalten werden kann. Aus einer Reihe von Äußerungen maßgeblicher Politiker und Publizisten des Ostblocks gehe hervor, daß die Grenzfestlegungen der Verträge — auch die zwischen der Bundesrepublik und der DDR — als völkerrechtlich verbindlich für alle Zeiten angesehen werden.

Ein weiterer Einwand betrifft die Gefahr der Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten der verwendeten Begriffe. So ist z. B. in Art. 1 des Moskauer Vertrages von „Frieden“, „Entspannung“, „Normalisierung der Lage“ die Rede, wobei von „der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage“ ausgegangen werden soll. Es besteht auch nach Auffassung der Bundesregierung kein Zweifel, daß die ideologische Interpretation der kommunistischen Staaten diesen Begriffen einen Sinn gibt, der von unseren Vorstellungen entscheidend abweicht. Besteht nicht, so ist gefragt worden, die Gefahr, daß es bei der Anwendung der Verträge zu Auslegungsstreitigkeiten kommt, die, anstatt den Frieden zu sichern, neue Spannungen schaffen, wobei das Interpretationsrisiko letzten Endes immer der Schwächere zu tragen hat?

Es ist ferner darauf hingewiesen worden, daß mit den Verträgen und mit der gesamtpolitischen Konzeption, deren Ergebnis diese Verträge sind, von der Sowjetunion seit Jahren immer wieder erhobene Forderungen erfüllt worden sind, ohne entsprechende Gegenleistungen vor allem für die Bevölkerung der DDR zu erreichen. Aus dieser Auffassung ergab sich die Frage, wie die Bundesregierung denn die Aufhebung des Schießbefehls an Mauer und Stacheldraht, die Freiheit der Informationen und Meinungen und eine größere Freizügigkeit der Menschen im anderen Teil Deutschlands erreichen wolle, wenn sie mit den Verträgen alle Trümpfe, Chancen und Möglichkeiten aus der Hand gegeben habe.

Eine bedeutende Rolle kam in den Erörterungen schließlich auch der in den Artikeln 53 und 107 der UN-Charta enthaltenen Feindstaatenklausel zu, vor allem nachdem von maßgeblicher sowjetischer Seite erklärt worden ist, daß der Gewaltverzicht des Art. 2 des Moskauer Vertrages die Klausel überlagere, solange sich die Bundesrepublik an die Verträge halte. Hier stellte sich wieder die Frage der Interpretation, die in diesem Falle ausschließlich

nach den Wertungen der Sowjetunion erfolgen (C) würde. Wann liegt ein Verstoß gegen die Verträge nach deren Auffassung vor? Die Bundesregierung ist gefragt worden, warum nicht klar und eindeutig ein Verzicht der Sowjetunion auf die Geltendmachung der Feindstaatenklausel herbeigeführt bzw. eine Nichteinmischungsklausel vereinbart worden ist, wie sie in Gewaltverzichtverträgen sonst üblich ist.

Meine Damen und Herren, der Ausschuß hat eine von fünf Ländern beantragte Entschließung, durch die die Bedenken gegen die Verträge zum Ausdruck gebracht werden sollten, abgelehnt und mit der Mehrheit seiner Stimmen dem Bundesrat empfohlen, gegen die Gesetzentwürfe keine Einwendungen zu erheben.

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte hoffen, daß die Beratungen heute trotz gegensätzlicher Standpunkte, wie der Herr Präsident schon betonte, in der gleichen sachlichen Atmosphäre wie im Ausschuß verlaufen werden.

**Präsident Kühn:** Ich danke Herrn Ministerpräsident Goppel für den Bericht.

Ich gebe Herrn Senator Dr. Heinsen als Berichterstatter des Rechtsausschusses das Wort.

**Dr. Heinsen** (Hamburg, Berichterstatter \*): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Rechtsausschuß hat, seiner Aufgabe gemäß, die Beratung der Vertragsgesetze zu den beiden Verträgen auf die Untersuchung beschränkt, ob gegen diese Verträge verfassungsrechtliche Einwände zu erheben sind, die einer Mitwirkung bzw. Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 59 Abs. 2 GG entgegenstehen. Dabei wurden alle Argumente pro und contra, die im Verlauf der öffentlichen Diskussion des letzten Jahres eine Rolle spielten, sehr sorgfältig geprüft. (D)

Zur Frage der Vereinbarkeit der Verträge mit dem Grundgesetz wurden folgende Hauptfragen erörtert.

Die erste Frage ging dahin, ob die Verträge gegen die vom Bundesverfassungsgericht aus der Präambel des Grundgesetzes abgeleitete Rechtspflicht verstoßen, alle politischen Staatsorgane der Bundesrepublik sollten mit allen Kräften die Einheit Deutschlands anstreben. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei allerdings den zum politischen Handeln berufenen Organen die Wahl der für die Wiedervereinigung politisch richtigen und zweckmäßigen Wege überlassen. Diese Organe müßten aber, so das Bundesverfassungsgericht, alle Maßnahmen unterlassen, die eine Wiedervereinigung faktisch unmöglich machten. Eine Maßnahme könne nur dann beanstandet werden, wenn die Verletzung dieses Verfassungsgebots evident und die Maßnahme unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sei. Dabei seien die politische Ausgangslage und die politischen Realitäten zu beachten. Entscheidend sei, daß jedenfalls eine Annäherung an das vom Grundgesetz postulierte Ziel erreicht werde.

\*) Ausführliche Fassung siehe Anlage 1

- (A) Bei der Prüfung der Verträge war zunächst zu fragen, wie der in der Präambel verwendete Begriff „Deutschland“ auszulegen ist. Nach allgemeiner Ansicht enthält das Grundgesetz darüber keine generelle und eindeutige Aussage, so daß jede Verwendung dieses Begriffs nach Sinn und Zweck des jeweiligen Artikels auszulegen ist.

Die Ausschußminderheit vertrat unter Hinweis auf die im Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts erwähnte Identitätstheorie die Auffassung, das Wiedervereinigungsgebot beziehe sich auf Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937. Dagegen wandte die Mehrheit ein, das Bundesverfassungsgericht habe diese Theorie weder in diesem und schon gar nicht in anderen Urteilen allgemein vertreten; auch habe sich keine Bundesregierung je darauf festgelegt. Man müsse vielmehr von der Lage ausgehen, die der Parlamentarische Rat nach der Kapitulation und nach der Unterstellung der Gebiete jenseits Oder und Neiße unter polnische Verwaltung vorgefunden habe. Danach und nach dem Wortlaut der Präambel könne „Deutschland“ nur personal verstanden werden: das Wiedervereinigungsgebot betreffe diejenigen Teile Deutschlands, in denen das deutsche Volk noch geschlossen lebt und, auch wenn ihm heute noch mitzuwirken versagt ist, eines Tages frei sein könnte, seinen Willen zur Wiedervereinigung zu realisieren. Das gilt nur für die Deutschen in der heutigen DDR.

Für den Moskauer Vertrag, der in Art. 3 die gegenwärtigen Grenzen in Europa einschließlich der Oder-Neiße-Linie und der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR als unantastbar und unverletzlich erklärt, ergibt sich hieraus, daß nach der personalen Theorie jedenfalls das Gebiet der DDR — nach der Identitätstheorie das ganze vom Vertrag in Bezug genommene Gebiet — unter den Begriff „Deutschland“ fällt. Trotzdem wird nach Meinung der Ausschußmehrheit das **Wiedervereinigungsgebot nicht verletzt**, weil Artikel 3 in Verbindung mit der in Artikel 2 enthaltenen Bestätigung des völkerrechtlichen Verbots der Gewaltanwendung nur gewaltsame, nicht aber einvernehmliche Grenzänderungen ausschließt.

Hinzu kommt die für die Auslegung des Vertrages wesentliche Bezugnahme auf das deutsche Wiedervereinigungsstreben in dem von dem Herrn Vorberichterstätter bereits erwähnten **Brief zur deutschen Einheit**, der nach Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien von der Regierung der UdSSR widerspruchslos entgegengenommen worden ist und der damit als sogenanntes Instrument nach Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 zu behandeln ist, sowie die Bezugnahme auf die Rechte der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und damit für die Wiedervereinigung und auch eine künftige Friedensregelung durch den Notenwechsel mit den Westmächten.

Der Moskauer Vertrag schließt also eine Wiedervereinigung auf friedlichem Wege rechtlich nicht aus und enthält auch keine endgültigen Grenzänderungen.

(C) Auch tatsächlich ist nicht festzustellen, daß der Vertrag die Wiedervereinigung evident erschwert oder gar unmöglich macht. Bei Beurteilung dieser Frage war mit dem Bundesverfassungsgericht von der politischen Gesamtsituation auszugehen.

In die allgemeinen Entspannungsbemühungen überall heute in der Welt paßt sich der Moskauer Vertrag mit seinem umfassenden Gewaltverzicht ein, der durch die Bezugnahme auf Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen auch die Anwendung der Art. 53 und 107 ausschließt, die eine Freistellung von den Bestimmungen der Charta enthalten. Damit ist rechtsverbindlich vereinbart, daß ein Interventionsanspruch gegenüber der Bundesrepublik aus der UNO-Charta nicht hergeleitet werden kann. Der Moskauer Vertrag verschlechtert also in keiner Weise die bei Vertragsabschluß gegebene Ausgangslage. Er verbessert vielmehr durch Entspannung und Klimabereinigung die Chance, daß auch die vierte Siegermacht, ohne die es nicht geht, die UdSSR, langfristig doch noch einer Wiedervereinigung zustimmt. Er dient also der Annäherung an das vom Grundgesetz gesetzte Ziel. Ein rechtlicher Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot ist daher nicht gegeben.

#### Nun zum Warschauer Vertrag.

In Art. I dieses Vertrages stellen die Vertragspartner fest, daß die bestehende Grenzlinie die wirkliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen und unverletzlich ist. Die Vertragsparteien würden daher weder jetzt noch in Zukunft Gebietansprüche gegeneinander erheben. (D)

Nach der personalen Theorie bezieht sich diese Bestimmung nicht auf „Deutschland“ im Sinne des Wiedervereinigungsgebots. Legt man dagegen die Identitätstheorie zugrunde, so gelten die gleichen Erwägungen, wie ich sie für den Moskauer Vertrag vorgetragen habe.

Abgesehen davon hat der Ausschuß die Frage verneint, ob dieser Art. I eine Ersitzung der **Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie** durch Polen bzw. besser eine historische Konsolidierung des polnischen Anspruchs ermöglicht. Diese Frage wurde vor allem deswegen verneint, weil sich Polen nie auf diesen Erwerbstitel berufen und von Anfang an den Willen zur Annexion dieser Gebiete besessen hat. Durch den Warschauer Vertrag tritt kein weiterer Rechtsverlust ein. Im Gegenteil wirkt die Anerkennung der Vier-Mächte-Verantwortung durch die Annahme des Notenwechsels mit den Westmächten durch Polen sogar einer historischen Konsolidierung entgegen.

Die zweite Frage, die der Ausschuß geprüft hat, ging dahin, ob die Verträge mit **Art. 23 Satz 2 GG** vereinbar sind, wonach in den anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt das Grundgesetz in Kraft zu setzen ist. Nimmt man diese Vorschrift wörtlich und nach ihrem eindeutigen Sinn, so berühren die Verträge diesen Artikel überhaupt nicht. Nun hat allerdings das Bundesverfassungsgericht im Saar-Urteil die Möglichkeit erwogen, aus dieser Vorschrift die Verpflichtung herzuleiten, den Beitritt

- (A) anderer Teile Deutschlands offenzuhalten und alles zu unterlassen, was ihn erschweren könnte. Eine so weitgehende Auslegung einer eindeutigen Regelung erschien der Mehrheit äußerst zweifelhaft. Selbst wenn man aber eine solche Pflicht hinsichtlich des Beitritts einzelner Teile Deutschlands bejaht, kann diese niemals weitergehen als das aus der Präambel hergeleitete Wiedervereinigungsgebot im ganzen, das, wie ich ausgeführt habe, nicht verletzt wird.

Im übrigen ist eine einvernehmliche Änderung der Grenzen, wie schon dargelegt wurde, durch die Verträge nicht ausgeschlossen worden. Daraus ergibt sich, daß auch ein freiwilliger Beitritt nicht ausgeschlossen wird. Ein anderer als ein freiwilliger Beitritt ist nicht vorstellbar. Selbst ein Beitritt aus freiem Willen der Bevölkerung gegen den Willen der Regierungen oder mindestens gegen den Willen einer der vier Siegermächte ist ohne Krieg und daher ohne Verletzung des schon in Art. 26 GG verankerten Gewaltverzichts nicht möglich. Auch bei der Beurteilung der etwaigen Offenhaltungspflicht aus Art. 23 GG gilt im übrigen, daß durch die Verträge eher eine Verbesserung, jedenfalls keine Verschlechterung der Chancen für einen friedlichen Beitritt anderer Teile Deutschlands eintritt.

Drittens hat der Rechtsausschuß das Argument der Minderheit untersucht, daß die Verträge Gebietsabtretungen enthielten, diese aber kraft Verfassungstradition nur im Wege einer Grundgesetzänderung vorgenommen werden könnten.

- (B) Der Ausschuß war mit Mehrheit der Auffassung, daß die beiden Verträge schon deswegen keine Gebietsabtretungen zum Gegenstand haben können, weil durch sie mit Sicherheit kein Gebietsteil der Bundesrepublik unter fremde Staatshoheit gerät. Nur dafür würde eine solche Verfassungstradition gelten. Abgesehen davon gilt auch hier wieder das zur Vier-Mächte-Verantwortung für einen Friedensvertrag und damit für eine endgültige Grenzregelung Gesagte.

Im übrigen konnte der Ausschuß keine verfassungsrechtliche Tradition feststellen, wonach Gebietsabtretungen einer Grundgesetzänderung bedürfen. Jedenfalls ist bisher bei keiner Gebietsabtretung das Grundgesetz geändert worden. Nach Art. 115 e Abs. 3 GG genügt sogar für den Friedensschluß ein normales Gesetz. Wenn selbst für diesen einschneidenden Akt eine verfassungsändernde Mehrheit nicht erforderlich ist, ist nicht einzusehen, daß für eine Gebietsabtretung diese entgegen dem Wortlaut des Grundgesetzes notwendig sein soll.

Besonders eingehend hat der Rechtsausschuß die vierte Frage geprüft, nämlich das Vorbringen, der Warschauer Vertrag verletze die sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit den Art. 16 und 116 GG ergebende Fürsorge- und Schutzpflicht der Bundesregierung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen und verstoße damit gegen das Gebot des Schutzes der Menschenwürde. Die Minderheit hatte diese Fürsorgepflichtverletzung daraus hergeleitet, daß die in den Gebieten jenseits der Oder-Neiße

lebenden Deutschen durch den Vertragsabschluß den (C) Status als Deutsche verlieren und kein Optionsrecht für alle Deutschen vereinbart worden sei, das die Ausreise unter den international üblichen Bedingungen gestatte. Die humanitäre „Information“ der polnischen Regierung sei schon deswegen kein Ersatz, weil es sich um keine zweiseitige Vereinbarung handle.

Der Ausschuß hat demgegenüber festgestellt, daß die in den Gebieten östlich der Oder-Neiße lebenden Deutschen ihre deutsche Staatsangehörigkeit bisher auch dann nicht verloren haben, wenn sie auf ihren Antrag die polnische Staatsangehörigkeit erwarben. Auch durch den Vertragsschluß verliert kein Deutscher die deutsche Staatsangehörigkeit, weil der Vertrag, wie ausgeführt, keine Gebietsabtretung enthält. In der Schlußphase der Verhandlungen ist überdies durch formelle Erklärung des Herrn Bundesaußenministers noch einmal klargestellt worden, daß keinem Menschen Rechte verlorengehen, die ihm nach den Gesetzen der Bundesrepublik zustehen.

Auch die Ausübung des diplomatischen Schutzes für die beachtliche Zahl von Doppelstaatlern wird durch den Vertrag nicht erschwert. Nach dem Völkerrecht hat immer die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzstaates Vorrang. Erst nach der Ausreise eines Doppelstaatlern in die Bundesrepublik können ihm daher die vollen Rechte eines Deutschen gewährt werden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Bundesrepublik ihrer Schutzverpflichtung aus Art. 1 GG in (D) ausreichender Weise nachkommt, war im übrigen das Erreichte wieder nach den Maßstäben der Annäherungstheorie zu messen. Danach hat sich die rechtliche Situation der deutschen Bevölkerung nicht verschlechtert, sondern insofern verbessert, als nach Art. III weitere Schritte zur Normalisierung der Beziehungen folgen sollen und als durch die Übergabe der „Information über Maßnahmen zur Lösung humanitärer Probleme“ jedenfalls eine einseitige Verpflichtung mit völkerrechtlicher Bindung von polnischer Seite eingegangen worden ist. Tatsächlich ist die Zahl der Auswanderer im letzten Jahr auch erheblich gestiegen.

Schließlich ist noch die Frage aufgeworfen worden, ob Art. 3 des Moskauer Vertrages, wonach sich die Vertragspartner verpflichten, daß „niemand“ die gegenwärtigen Grenzen antastet, gegen das in Art. 5 GG gewährleistete Recht auf Meinungsfreiheit verstoße. Der Vertrag regelt aber überhaupt nur die Beziehungen der Vertragsparteien selbst zueinander, so daß der Begriff „niemand“ nur im Sinne von Völkerrechtssubjekten verstanden werden kann. Das Wort „antasten“ bedeutet, wie ich schon ausgeführt habe, daß die Grenzen nicht mit Gewalt in Frage gestellt werden dürfen. Die Vertretung eines Rechtsstandpunkts fällt nicht hierunter. Im übrigen kann die Bundesregierung nur Verpflichtungen eingehen, die sie nach innerstaatlichem Verfassungsrecht auch einhalten kann. Die Bundesregierung erklärte dazu, das Recht auf Meinungsfreiheit könne und wolle sie nicht einschränken.

(A) Damit wurden die Bedenken befriedigend ausgeräumt.

(Dr. Stoltenberg: Das ist ja geradezu ungläublich!)

Meine Damen und Herren, im Verlauf der gründlichen Erörterung der verfassungsrechtlichen Probleme wurde von keinem Land ein Antrag auf Ablehnung der Vertragsgesetze aus Rechtsgründen gestellt. Es wurde auch von keinem Land positiv behauptet, daß irgendeine Vertragsbestimmung das Grundgesetz verletze. Es wurden vielmehr lediglich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert und eine Entschließung vorgeschlagen, wonach die Verabschiedung der Vertragsgesetze eine **klarstellende Ergänzung des Grundgesetzes** gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG voraussetze. Ich darf dazu bemerken, daß es einer Ausräumung von Zweifeln nur bedarf, wenn man den Verträgen positiv gegenübersteht. Ob die Antragsteller dies allerdings ausdrücken wollten, lasse ich offen. Auf jeden Fall hatte die Mehrheit diese Zweifel nicht; sie lehnte den Antrag mit 7 : 4 Stimmen ab.

(Dr. Kohl: Das ist doch keine Berichterstattung!)

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluß noch einige Worte zu der in der öffentlichen Diskussion in den letzten Monaten vor allem von Nichtjuristen hochgespielten Meinung eines einzelnen Staatsrechtslehrers sagen, die Vertragsgesetze bedürften der **Zustimmung des Bundesrates**. Diese Meinung fand im Ausschuß nicht einen einzigen Befürworter. Acht Länder sprachen sich ausdrücklich dagegen aus, während drei Länder durch ihre Stimmenthaltung nicht Farbe bekannnten.

(B)

(Dr. Stoltenberg: Was soll denn das?)

Dieses eindeutige Ergebnis ergibt sich daraus, daß der Bundesrat nach dem klaren Wortlaut von Art. 59 Abs. 2 GG

(Dr. Kohl: Dieses Verfahren ist unmöglich!)

bei Verträgen, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, allein in der Form eines einfachen Gesetzes mitwirkt. Nur wenn sich ein politischer Vertrag gleichzeitig auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und sich aus einer konkreten Bestimmung des Grundgesetzes die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt, hat der Bundesrat auch bei solchen politischen Verträgen ein Zustimmungsrecht. Daß diese Voraussetzungen bei den beiden Vertragsgesetzen gegeben sind, ist bisher nicht einmal behauptet worden. Der Rechtsausschuß befindet sich mit dieser Auffassung im Einklang mit der von ihm selbst und von diesem Hohen Hause in 23 Jahren ständig vertretenen Ansicht und mit der völlig einhelligen Staatspraxis. Es bestand keine Veranlassung, davon abzugehen.

Zusammenfassend darf ich feststellen, daß der Ausschuß keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Verträge feststellen konnte und dem Bundesrat empfiehlt, gegen beide Vertragsgesetze keine Einwendungen zu erheben.

**Präsident Kühn:** Ich danke für die Berichterstattung. Für die Bundesregierung hat sich Herr Bundesaußenminister Scheel zu Wort gemeldet.

**Scheel,** Bundesminister des Auswärtigen: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Bundesregierung legt die Ratifikationsgesetze zu den Verträgen mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Volksrepublik Polen vor. Zielsetzung und Inhalt dieser Verträge werden seit über einem Jahr in der deutschen Öffentlichkeit lebhaft diskutiert. Argumente und Gegenargumente sind weitgehend bekannt. CDU und CSU haben ihr Nein zu diesen Verträgen festgelegt, noch bevor Parlament und Regierung Gelegenheit hatten, in gegenseitigem Dialog Argumente und Gegenargumente zu messen.

Die Bemühungen der Bundesregierung, in den **Ausschüssen des Bundesrates** auf die dort gestellten **Fragen zu antworten**, konnten nur insoweit erfolgreich sein, wie diese Antworten nicht an der Schallmauer vorgefaßter Meinungen abgeprallt sind. Wer mit dem Vorsatz, die Verträge um jeden Preis abzulehnen, in diese Debatte hineingeht, reduziert den Charakter und den Wert parlamentarischer Debatten auf die reine Information. Ein so hohes und verantwortungsvolles Gremium wie der Bundesrat, in dem die Ministerpräsidenten der Länder vertreten sind, wird dies zu bedenken haben.

Der Bundesregierung sind in den Ausschüssen und auch öffentlich immer wieder die gleichen Fragen gestellt worden. Die Bundesregierung hat diese Fragen umfassend und nach bestem Wissen und Gewissen beantwortet — zufriedenstellend, wie sie glaubt. Aber ich habe doch allmählich den Eindruck gewonnen, daß es nicht zufriedenstellende Antworten sind, die manche Fragesteller erwarten; sie erwarten wohl mehr die Bestätigung ihrer eigenen Bedenken. Und wenn diese Bestätigung nicht erfolgt, werden einfach die Fragen wiederholt. Ich habe den Eindruck, daß es manchem Fragesteller überhaupt nur um die Frage geht, gar nicht mehr um die Antwort, weil die Frage sich so ungewöhnlich demagogisch formulieren läßt und die Antwort dann meist so sehr sachlich ist.

(Dr. Stoltenberg: Sehr geschmackvoll!)

Herr Präsident, ich verkenne nicht, daß Regierung und Opposition, ihrer demokratischen Rollenverteilung gemäß, mit **unterschiedlichen Akzenten** an die **Beurteilung der Verträge** herangehen. Die Regierung wird die Chancen, die in den Verträgen liegen, herausstellen, ohne die Risiken zu übersehen. Die Opposition wird die Risiken betonen, ohne — ich hoffe es wenigstens — die Chancen zu leugnen. Von dort zu einem grundsätzlichen Nein führt jedoch ein langer, ein weiter Weg.

Gegner und Befürworter der Verträge stimmen darin überein, daß das deutsche Parlament am Ende dieser Ratifizierungsdebatte im Bundesrat und im Bundestag eine grundlegende Entscheidung zu treffen hat. Der politische und historische Rang der Abstimmung am Ende der Debatte ist nur mit den Wei-

- (A) chenstellungen der frühen 50er Jahre zu vergleichen, durch die wir die Aussöhnung und Zusammenarbeit mit dem Westen begründet und begonnen haben.

Die Entscheidung, die das Parlament zu treffen hat, erfordert die sorgfältige Prüfung der Verträge. Regierung und Parlament sind es der Öffentlichkeit schuldig, daß die parlamentarische Debatte mit Präzision, mit Leidenschaftlichkeit in der Sache, aber auch mit Fairneß geführt wird. Es liegt an uns, dem deutschen Volk nüchtern klarzumachen, wie die Dinge stehen.

Die Diskussion über die Ost-West-Politik der Bundesregierung und über diese Verträge wird manchmal so geführt, als hänge die Neuordnung der Verhältnisse in Europa von uns ab, von uns allein, als richte sich die politische Umwelt ausschließlich nach dem, was wir als Rechtspositionen ansehen. Aber es ist nicht so, daß wir in einer Welt leben und leben müssen, die sich ständig verändert, in einer Welt, die in bedrohliche Spannungsfelder — wie 1958 in Berlin — geraten kann, in einer Welt, die 1962 im Laufe der Kuba-Krise einen Augenblick lang mit der nuklearen Zerstörung konfrontiert worden ist?

- Seit jener dramatischen Krise hat sich die Welt in Ost und West auf das zubewegt, was man „friedliche Koexistenz“ nennen kann. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion haben, von jener Krise ausgehend, ihren Dialog über die Begrenzung der Kernwaffen entwickelt. Dieser Dialog dauert an, und er hat Zwischenergebnisse gebracht.

Bereits 1966 hat Präsident Johnson Entspannung und Zusammenarbeit als Ziel einer gemeinsamen Politik in Europa genannt. 1967 haben wir gemeinsam mit unseren Partnern in der atlantischen Allianz als ein mittelfristiges Programm folgendes beschlossen:

Die Bündnispartner werden laufend politische Maßnahmen prüfen, die darauf gerichtet sind, eine gerechte und dauerhafte Ordnung in Europa zu erreichen, die Teilung Deutschlands zu überwinden und die europäische Sicherheit zu fördern. Dies wird Bestandteil eines Prozesses der aktiven und fortlaufenden Vorbereitung für die Zeit sein, in der eine fruchtbare Erörterung dieser vielschichtigen Fragenkomplexe zwischen Staaten in Ost und West auf bilateraler oder multilateraler Grundlage möglich sein wird.

Hätten wir uns nun, so frage ich Sie, meine Herren, hätte sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf die Zeit, in der eine Erörterung dieser Fragen zwischen Ost und West möglich geworden war, vorbereiten sollen? Hätten wir warten sollen, bis andere europäische Länder über unseren Kopf hinweg oder an uns vorbei die Grundlage des West-Ost-Verhältnisses bestimmt haben würden? Diese Frage richtet sich an diejenigen unter uns, die meinen, daß 25 Jahre nach dem Zusammenbruch der Zeitpunkt für Verhandlungen mit dem Osten noch lange nicht gekommen sei. Natürlich hätte die Bundesregierung noch in der Unbeweglichkeit

verharren und noch weiter auf den günstigsten (C) Zeitpunkt für Verhandlungen warten können — dies allerdings um den Preis, die Isolierung im Osten durch die Isolierung im Westen zu vervollständigen.

Nein, meine Herren, wir konnten nicht warten, und wir wollten auch nicht auf einen Friedensvertrag warten, um die Zusammenarbeit zwischen Ost und West in Europa in Gang setzen zu können. Sie mußte jetzt in Gang gesetzt werden. Hätten wir, befangen in erstarrten Denkkategorien, in Unfähigkeit verharret, so wäre die Bundesrepublik Deutschland zu einer anachronistischen Insel in Europa geworden. Weil wir das nicht wollten, haben wir den vertraglichen Gewaltverzicht auf der Grundlage des territorialen Status quo als Ausgangspunkt für Entspannung und Zusammenarbeit gewählt.

Die aktive Unterstützung, die die Bundesregierung in jeder Phase ihrer Verhandlungen durch ihre westlichen Alliierten erfahren hat, bestärkt sie in der Auffassung, daß es sich hier um den deutschen Beitrag zu einer gemeinsamen Politik des Westens handelt. Noch nie in der Geschichte der modernen Diplomatie sind Verhandlungspositionen unter Verbündeten so sorgfältig — fast von Tag zu Tag — abgestimmt worden. Wir sollten auch bei dieser Gelegenheit nicht versäumen, die Solidarität und die Unterstützung durch unsere Alliierten und Freunde dankbar zu erwähnen. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist, daß unsere Ostpolitik ein Kernstück des Zusammenhalts der westlichen Allianz geworden ist. In anderen Punkten mag es in dieser westlichen Allianz Nuancen geben; in diesem Punkt sind sich alle bis zum letzten Komma einig. (D)

Eine verantwortliche Regierung, meine verehrten Damen und Herren, kann es sich nicht leisten, Idealvorstellungen zu Papier zu bringen und sie dann als Vertragsentwurf zu bezeichnen. Derartige Entwürfe sind günstigstenfalls Seminarübungen. Eine Regierung steht in den Verhandlungen der geballten Kraft und dem konzentrierten Willen des Verhandlungspartners gegenüber. Sie muß sich mit den Ausgangspositionen der anderen Seite auseinandersetzen. Das ist natürlich etwas ganz anderes, als es stilistische Übungen beim Dämmer-schoppen sind.

Zur Beurteilung der Vertragstexte, auf die ich gleich zu sprechen komme, möchte ich Ihnen einige der früheren sowjetischen Positionen in Erinnerung rufen. Im Vergleich dazu können Sie dann feststellen, daß die Bundesregierung ihre Position mit Erfolg verteidigt hat.

Die Frage nach der Ausgewogenheit dieser Verträge, nach Leistung und Gegenleistung sollte nicht zu leichtfertig gestellt werden. Wie würde die Bundesrepublik in der sich verändernden Ost-West-Konstellation heute dastehen, wenn sie als einziges Land in Europa die feindselige Konfrontation mit der Sowjetunion zu tragen hätte? Ist die Perspektive eines guten und konstruktiven Verhältnisses auch zur Sowjetunion für die Bundesrepublik nicht

(A) auch eine Gegenleistung? Können wir es uns leisten, auf gute Beziehungen zu dieser Weltmacht — möglicherweise als einziges Land in Europa — zu verzichten?

Noch in dem **Aide-mémoire vom 5. Juli 1968** sprach die Sowjetunion davon, daß die Bundesregierung weiterhin einer Anerkennung der in Europa bestehenden Grenzen ausweiche. Die Bestimmungen der UNO-Charta über Zwangsmaßnahmen „im Falle einer erneuten Aggressionspolitik“ sollten, so wurde in diesem Aide-mémoire erklärt, voll und ganz ihre Bedeutung für die Bundesrepublik behalten. Die Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin wurden in diesem Aide-mémoire „als rechtswidrige Anschläge“ seitens der Bundesrepublik bezeichnet.

Das **Vertragswerk mit der Sowjetunion** zusammen mit dem Viermächteabkommen über Berlin hat diese gefährlichen Punkte im Sinne unserer Ausgangspositionen klargestellt. Wir haben keine völkerrechtliche Anerkennung der bestehenden Grenzen ausgesprochen — aus gutem Grund. Korrekterweise spricht daher auch die letzte Erklärung des Warschauer Pakts, die Prager Deklaration, von der Unverletzlichkeit der Grenzen. Ich sage „korrekterweise“, weil es allzu viele Diskussionsteilnehmer in der Bundesrepublik gibt, die unkorrekterweise etwas anderes vom Sinn unserer Vertragswerke behaupten.

(B) An die Stelle der sogenannten Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage der UNO-Charta ist im Verhältnis der Bundesrepublik zur Sowjetunion der absolute und uneingeschränkte Gewaltverzicht getreten, und die Optik von den „rechtswidrigen Anschlägen gegen West-Berlin“ hat einer vertraglichen Regelung der Bindungen West-Berlins an den Bund Platz gemacht.

Diese Ergebnisse, Herr Präsident, kann nur derjenige gering achten, der die Krisen der 50er und 60er Jahre in ihrer Gefährlichkeit für den Weltfrieden und insbesondere für uns nicht erlebt hat.

Bundeskanzler Adenauer drückte dies während der Berlin-Krise am 20. November 1958 gegenüber dem sowjetischen Botschafter Smirnow folgendermaßen aus: Er habe die letzten beiden Weltkriege miterlebt, und er wisse darum, was Kriege bedeuten; deshalb sei seine gesamte politische Arbeit auf den Frieden ausgerichtet.

Wer kann vor diesem Hintergrund leugnen, daß sich die **Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion** seit Unterzeichnung des Moskauer Vertrages zum Besseren gewendet haben? Wir haben eine Reihe von Abkommen abgeschlossen, eines über den Luftverkehr, ein anderes über die Errichtung von Generalkonsulaten in Leningrad und in Hamburg. Es ist beschlossen worden, eine gemeinsame Wirtschaftskommission zu errichten. Wir haben Ansätze zu wissenschaftlich-technologischem Austausch geschaffen. Wir stehen in einem Gespräch über aktuelle Fragen der europäischen und der Weltpolitik.

(C) Auch im **Verhältnis zu Polen** ist eine Besserung eingetreten. Es sind fast 25 000 Deutsche im vergangenen Jahr aus Polen zu uns gekommen. Wir haben Handelsvereinbarungen abgeschlossen. Die Parlamentarier beider Länder besuchen und besprechen sich. Der Reiseverkehr hat in beiden Richtungen erheblich zugenommen. Welch ein Unterschied zu der Zeit, in der man dem Gespräch auswich oder sich gar gegenseitig beschimpfte!

Das **Ost-West-Verhältnis insgesamt** ist durch unsere Politik entkrampft worden. Eine Ära vielfältiger Kontakte zur Festigung der Sicherheit und der Zusammenarbeit in Europa beginnt. Die Projekte, die dabei entwickelt werden müssen, werden uns dieses Jahrzehnt und darüber hinaus beschäftigen. Wir werden Erfahrungen sammeln, neue Perspektiven werden sich eröffnen. Das Ziel dieses Prozesses, der in Gang gekommen ist, muß sein, daß der Friede in Europa nicht mehr zur Debatte steht.

Bei den Verhandlungen in Moskau und danach habe ich wiederholt gesagt: Die Entspannung ist unteilbar, Berlin kann aus diesem Prozeß nicht ausgeklammert werden. Und ich bin verstanden worden. Mit der **Viermächte-Vereinbarung über Berlin** ist das Ende eines schweren Weges dieser Stadt in Sicht. Er führte von dem unvollkommenen Einvernehmen der Siegermächte des zweiten Weltkriegs in London über die Blockade 1948, über das mühsam den vorherigen Zustand wiederherstellende Jessup-Malik-Abkommen, über das Ultimatum von 1958 bis zu den Zugangserschwernissen von 1968. In Zukunft wird Berlin sich frei entwickeln können. Der Zugang wird frei sein, er wird gesichert sein. Die Bindungen der Stadt an die Bundesrepublik werden nicht mehr in Frage gestellt werden. Wir haben damit etwas nachgeholt, was die Siegermächte bei Kriegsende nicht regeln konnten. Präsident Nixon hat das Berlin-Abkommen als den entscheidenden Durchbruch bezeichnet, der seine Reise nach Moskau ermöglicht, und er hat diese Feststellung heute nacht erneut getroffen. (D)

Die Bedeutung des Abkommens geht jedoch noch darüber hinaus. Das Berlin-Abkommen ist das wichtigste Einvernehmen, das seit dem österreichischen Staatsvertrag von 1955 zwischen West und Ost in Europa zustande gekommen ist. Berlin wird für sich eine neue Rolle finden, und es wird diese Rolle zu spielen wissen. Seine Industrie und sein Handel werden sich entfalten. Es wird uneingeschränkt am internationalen Austausch teilnehmen als Ort der Begegnung, als Sitz auch von Organisationen. Wir alle in West und Ost müssen dafür sorgen, daß sich die Vereinbarungen, die getroffen worden sind, in der Praxis bewähren. An uns liegt es, die Berlin-Regelung zu einem Baustein einer stabilen Friedensordnung in Europa zu machen.

Heute aber behaupten zu wollen, wir hätten in diesen Verhandlungen alles gegeben und nichts erhalten, nachdem es uns gelungen ist, die Berlin-Regelung zu erreichen, die völkerrechtliche Anerkennung der Grenzen zu vermeiden und den vertraglichen Gewaltverzicht zur Grundlage unseres Verhältnisses zur Sowjetunion zu machen — das, meine

(A) sehr verehrten Damen und Herren, möchte ich, bescheiden und zurückhaltend, wie ich nun einmal spreche, mit „unerlaubt“ charakterisieren.

Ähnliches ist zum **deutsch-polnischen Verhältnis** festzustellen. Auch der **Warschauer Vertrag** hat die ursprünglichen polnischen Forderungen und Erwartungen nicht erfüllt und hat sie nicht erfüllen können. Dies gilt insbesondere für den Friedensvertragsvorbehalt. Wir haben jedoch dem polnischen Wunsch, in gesicherten Grenzen zu leben, Rechnung getragen und damit den Weg angetreten aus einer der dunkelsten Epochen in unserem Verhältnis zum polnischen Volk zur Aussöhnung und Zusammenarbeit.

Gegenstand des **Ratifikationsverfahrens**, das mit dieser Sitzung für die Öffentlichkeit sichtbar begonnen hat, sind der Moskauer und der Warschauer Vertrag, nicht politische Zielsetzungen der einen oder der anderen Seite, die in den Verträgen keinen verbindlichen Niederschlag gefunden haben. Die umfassende und über den eigentlichen Vertragsinhalt weit hinausgehende öffentliche Diskussion ist zwar verständlich. Wovor wir uns jedoch hüten sollten, ist der Eindruck, daß diese umfassende Diskussion, das Für und Wider im Gesamtkomplex der Deutschland- und der Ostpolitik, den Inhalt der Verträge im eigentlichen Sinne betrifft. Es könnte nämlich durch eine solche Eskalation der öffentlichen Debatte gerade der Eindruck erzeugt werden, den wir mit Sorgfalt in den Verhandlungen und auch in ihrem Ergebnis vermieden haben, der Eindruck nämlich, daß es sich hier doch um Friedensvertragseratz handle, daß es sich praktisch gerade um die definitive Regelung der Deutschland-Frage auf der Basis der Teilung unseres Landes handle, daß hier keine Gewaltverzichtverträge, sondern Anerkennungsverträge vorlägen, oder, wie es ein Patriot kürzlich nannte, daß es keine Gewaltverzichtverträge seien, sondern „gewaltige Verzichtverträge“. Herr Präsident, meine Damen und Herren, wer so argumentiert, wählt eine bewußt verzerrende Deutung des Erreichten. Er mindert den erzielten Entspannungseffekt, und er bürdet dem eigenen Volk durch seine negative Interpretation Lasten auf, die diesem Volke keiner unserer Vertragspartner zugemutet hat. Kurz: er schadet seinem eigenen Lande durch eine solch negative Interpretation.

Es geht hier, meine Damen und Herren, um sehr ernste Dinge für unser Volk, es geht um ernste Dinge für Europa und für den Frieden. Deswegen sollten wir uns soweit wie möglich an die Sache selbst halten, nämlich an den wirklichen **Inhalt der Verträge** und nicht an grundlose Überlegungen, die der eine oder andere anstellen mag.

Aber was steht in den Verträgen und was steht nicht in den Verträgen? Zentraler Bestandteil ist die **Vereinbarung des Gewaltverzichts**; das ist Art. 2 im Moskauer Vertrag, der Art. 2 im Warschauer Vertrag. Die Vertragspartner haben bestimmt, daß sie sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und der internationalen Sicherheit von den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Zielen leiten

lassen, demgemäß ihre Streitfragen ausschließlich (C) mit friedlichen Mitteln lösen und sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Drohung mit Gewalt und der Anwendung von Gewalt enthalten werden.

Die Kritiker der beiden Verträge interpretieren die abenteuerlichsten Dinge in die Verträge hinein. Sie sehen gefährliche Dissense, Mehrdeutigkeiten und divergierende politische Begriffsinhalte. Sie sollten sich, meine ich, zunächst einmal darauf konzentrieren, was im Vertrag wirklich an konkreten gegenseitigen Verpflichtungen niedergelegt ist. Bei dem Gewaltverzicht handelt es sich unstrittig um den tragenden Vertragsbestandteil, einen Bestandteil, der einen konkreten normativen Inhalt hat. Die Eindeutigkeit der benutzten Begriffe ist insbesondere durch die Bezugnahme auf die Charta der Vereinten Nationen klar und deutlich abgesichert. „Drohung mit Gewalt“ und „Androhung von Gewalt“ sind völkerrechtlich gebräuchliche Begriffe, die hineinreichend bestimmt sind.

Eine Konsequenz dieses zentralen Vertragsbestandteils ist, daß die Sowjetunion damit zweifelsfrei darauf verzichtet, die sogenannten **Felndstaatenartikel** der Satzung der Vereinten Nationen im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland anzuwenden. Die Gewaltverzichtsartikel der Verträge sind — trotz des formellen Weiterbestandes der Art. 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen — nicht mehrdeutig oder etwa mit einem gewissen Vorbehalt der Sowjetunion belastet. Das hat über den eindeutigen Wortlaut des Moskauer Vertrages (D) hinaus der sowjetische Außenminister der deutschen Seite gegenüber nachdrücklich bestätigt. Es besteht in dieser Frage somit weder ein offener noch ein versteckter Dissens.

Wer in diesem Zusammenhang von Verzichtverträgen spricht, der hat offensichtlich den Kern des Moskauer Vertrages nicht erkannt. Die Bundesrepublik verzichtet auf Androhung und Anwendung von Gewalt gegenüber der Sowjetunion, die Sowjetunion verzichtet auf Androhung und Anwendung von Gewalt gegenüber der Bundesrepublik. — Wer leistet mehr? Ist dies eine ungleiche Vertragsverpflichtung, so frage ich. Verringern wir doch nicht den Wert der vertraglichen sowjetischen Verpflichtung zum Gewaltverzicht!

Erinnern wir uns doch, daß noch am 5. Juli 1968 die Sowjetunion uns in einem Memorandum folgendes erklärte. Ich zitiere:

Auch hier, nämlich im Falle der Zwangsmaßnahmen nach Art. 53 und 107 der UNO-Satzung, kann die Bundesrepublik Deutschland keinen Anspruch auf die gleiche Stellung, wie sie die anderen europäischen Staaten haben, erheben. Im Unterschied zu diesen Staaten hat die Bundesrepublik Deutschland nicht nur keinen Friedensvertrag, sondern betreibt außerdem eine Politik, die den Frieden bedroht.

Dieser sowjetische Standpunkt aus dem Jahre 1968, dieser Standpunkt der Ungleichheit in der Gewaltverzichtsfrage, ist im Moskauer Vertrag eindeutig

(A) aufgegeben worden. Und was es bedeutet, daß die Sowjetunion mit ihrem ganzen militärischen Potential diesen feierlichen Verzicht in einem Vertrag niederlegt, den sie selbst als historischen Markstein in der europäischen Lage bezeichnet, das werden die Menschen in unserem Lande wohl zu würdigen wissen.

Der zweite konkrete Vertragsinhalt ist die **Achtung der Grenzen**. Sie steht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht. Auch hier wiederum gibt es in den Verträgen klare, unzweideutige Formulierungen, für Spekulationen sollte eigentlich kein Raum sein. Manche Kritiker haben dennoch versucht, in die Verträge den Begriff der Grenzankennung durch die Bundesrepublik hineinzulegen und die Verträge als Grenzverträge zu apostrophieren. Seltsam ist nur, daß die Verträge nirgendwo von Anerkennung sprechen. Der sowjetische Außenminister selbst machte klar, daß die Tatsache, daß die Verträge nicht von Anerkennung sprechen, kein Zufall ist. Ich wiederhole seine formelle und verbindliche Erklärung in diesem Zusammenhang. Er sagte:

Wir sind Ihnen entgegengekommen in der Grenzfrage, als wir den Begriff Anerkennung fallengelassen haben. Das war für uns

— die Sowjetunion —

ein sehr komplizierter und politisch schmerzhafter Prozeß.

(B) Einige Kritiker haben sich, meine Damen und Herren, sogar zu der Behauptung verstiegen, mit den Grenzartikeln der beiden Verträge verzichte die Bundesrepublik auf deutsches Gebiet und auf die Wiedervereinigung. Da kann man nur fragen: Wo steht denn das eigentlich in den Verträgen?

Inzwischen haben Vertreter von Mitgliedern des Bundesrates, die der CDU/CSU angehören, im Auswärtigen Amt in drei eingehenden Sitzungen **zusätzliche Informationen** aus den **Niederschriften der Verhandlungen und der Vorgespräche** erhalten. Sie werden daraus sicherlich auch erkannt haben, wie große Sorgfalt und wie großen Nachdruck die Unterhändler der Bundesregierung darauf verwandt haben, gerade das eindeutig klarzustellen, was von den Kritikern der Verträge jetzt wieder verunsichert wird; daß hier nämlich nicht auf deutsche Gebiete verzichtet worden ist und daß nunmehr vertraglich abgesichert ist, daß unsere Politik der deutschen Einheit nicht mehr als aggressive Politik gekennzeichnet werden kann, sondern daß sie sich durchaus im Einvernehmen mit den Verträgen bewegt.

Im Moskauer Vertrag wird lediglich gesagt, daß die Grenzen nicht angetastet werden dürfen und unverletzlich sind; damit sind Gewaltakte ausgeschlossen. Auch die Feststellung, daß **keine Gebietsansprüche** vorhanden sind, auf Grund deren Änderungen der gegenwärtig bestehenden Grenzlinien verlangt werden können, schließt weder eine auf freiwilligem Entschluß der Beteiligten beruhende einvernehmliche Änderung oder Aufhebung der Grenzen noch die Ausübung des Selbstbestimmungs-

rechts des deutschen Volkes aus. Der deutsche Rechtsstandpunkt ist in dieser grundlegenden Frage aufrechterhalten und mehrfach abgesichert worden. Ich verweise auf die Präambel, Abs. 3, des Moskauer Vertrages, der die Verbindungen zu den Adenauer-Bulganin-Verhandlungen des Jahres 1955 einschließlich des damaligen Schriftwechsels herstellt; ich verweise auf Art. 4, der die früheren, von den Vertragspartnern abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen — vor allen Dingen den Deutschlandvertrag — unberührt läßt; ich verweise auf den Brief zur deutschen Einheit und den Notenwechsel der Bundesregierung mit den drei Westmächten.

Somit ist festzustellen, daß auch in der Grenzfrage zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion kein Dissens besteht. Auch der Warschauer Vertrag kann nicht als Grenzvertrag qualifiziert oder einem Friedensvertrag gleichgestellt werden. Art. 1 dieses Vertrages schafft keine Grenzen. Ausgehend von der wirklichen Lage erklärt die Bundesrepublik Deutschland lediglich, daß sie die Westgrenze Polens, so wie sie verläuft, nicht mehr in Frage stellen wird. Die Entscheidung des gesamtdeutschen Souveräns ist jedoch auch insoweit nicht präjudiziert worden. Der deutsche Rechtsstandpunkt ist auch hier mehrfach abgesichert.

In Artikel 4 des Warschauer Vertrages werden die früher von den Parteien geschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen **internationalen Vereinbarungen** als **unberührt** bezeichnet. In dem Notenwechsel zwischen der Bundesregierung und den drei Westmächten wird der Vorbehalt bezüglich der endgültigen Grenzfestsetzung in einer friedensvertraglichen Regelung aufrecht erhalten. Dabei ist wichtig, daß dieser Notenwechsel der polnischen Seite vor Unterschrift des Vertrages formell zur Kenntnis gebracht wurde, ohne daß Widerspruch erhoben worden wäre.

Zwar ist die Haltung der polnischen Regierung und die der Bundesregierung über den rechtlichen Ausgangspunkt der Grenzaussage nicht konform. Aber eine konforme Haltung über den rechtlichen Ausgangspunkt herbeizuführen, war nicht unsere Absicht bei der Vertragsverhandlung. Für die beiden Vertragsparteien reichte die Übereinstimmung über die im Vertrag niedergelegte Feststellung, daß nämlich die Oder-Neiße-Linie die polnische Westgrenze bildet, aus. Mehr konnte schlechterdings von einem Vertragswerk, das am Beginn eines Normalisierungs- und Entspannungsprozesses stehen soll, nicht erwartet werden.

Lesen wir doch nicht mehr in diese Grenzartikel hinein, als sie wirklich aussagen! Hier spricht die Bundesrepublik nur für sich selbst, für niemanden sonst. Ihre Hoheitsgewalt erstreckt sich nur auf das Gebiet innerhalb ihrer Grenzen. Das war nie anders — wenn manche das vielleicht auch anders empfunden haben —, aber es war nie anders, und es wird nie anders sein. Verfügungen über Grenzen außerhalb ihres Hoheitsbereichs kann sie, die Bundesrepublik, nicht treffen.

(A) Wenn es zu Verhandlungen über eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland kommen sollte, so wird sich eine Einigung nur ergeben können, wenn alle Parteien — und zu diesen Parteien wird auch Polen gehören — dem Ergebnis einer solchen Einigung zustimmen. Selbst die Kritiker des Warschauer Vertrages sollten sich jetzt einmal überlegen, was sie mit ihren Positionen in der Frage der polnischen Westgrenze heute und in aller Zukunft noch in der praktischen Politik anfangen wollen. Die Alternative zum Warschauer Vertrag ist allein die Fortsetzung des Immobilismus im Verhältnis der beiden Länder zueinander.

Meine Damen und Herren, völlig unbegründete Spekulationen sind schließlich an die Tatsache geknüpft worden, daß im Gewaltverzicht des Moskauer Vertrages auch die **Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR** aufgeführt wird. Hier hätten wir, so heißt es, den Status quo der Teilung Deutschlands anerkannt.

Zunächst muß man wieder fragen: Wo steht denn das in den Verträgen? Man sollte sich dann in diesen Dingen an eine Grundregel des Völkerrechts halten, daß nämlich der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages die Willensübereinstimmung zwischen den Parteien voraussetzt, Rechte und Pflichten zu begründen, abzuändern oder aufzuheben. Die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages hat sich nach dem Willen der Vertragspartner zu richten, wie er insbesondere in den Erklärungen zum Ausdruck kommt. Gewollt ist im Vertrag, daß die **Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR unverletzlich ist und nicht angetastet werden soll**. Zugleich hat die Sowjetunion der deutschen Erklärung nicht widersprochen, daß der Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Wir haben in dem Moskauer Vertrag nicht mehr getan, als gegenüber der Sowjetunion in vertraglicher Form das klarzustellen, was wohl übereinstimmende Auffassung der im Bundestag vertretenen Parteien ist, daß wir nämlich die deutsche Einheit nicht gewaltsam, sondern ausschließlich mit friedlichen Mitteln, das heißt durch Verhandlungen anstreben. Oder glaubt jemand im Ernst daran, eine Politik der deutschen Einheit, der Vereinigung der Deutschen führen zu können, indem er die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR antastet oder indem er gegenüber der DDR und der Sowjetunion das Gebiet der DDR im Wege einer Territorialforderung für sich in Anspruch nimmt?

Für die Bundesregierung und für die im Bundestag vertretenen Parteien ist doch die Politik der deutschen Einheit **keine Annexionspolitik** und nie gewesen. Sie ist doch nicht aggressive Politik. Diese Klarstellung, daß es nicht aggressive Politik ist, mußte uns gerade angesichts des sowjetischen Memorandums vom 5. Juli 1968, das ich eben erwähnt habe, entscheidend wichtig sein. Und das haben wir in diesen Verträgen demonstriert, daß die Wieder-

vereinigungspolitik eine nicht-aggressive Politik (C) ist. Nur eine solche Klarstellung konnte den Weg für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion freimachen. Nur auf diese Art und Weise können wir darauf hoffen, daß unsere Politik der deutschen Einheit eines Tages zum Erfolg führen wird.

Die Kritiker der Verträge beteuern ausnahmslos, daß auch sie eine Verbesserung der Beziehungen mit der Sowjetunion und eine Aussöhnung mit dem polnischen Volk anstreben. Sie bleiben jedoch die Antwort darauf schuldig, wie sie das bewerkstelligen wollen ohne die grundlegende Klarstellung der Ziele und Wege unserer Politik der deutschen Einheit, so wie sie in diesen Verträgen und im Zusammenhang mit diesen Verträgen erfolgt ist. Sie verharren — was ja ganz einfach ist — in der Haltung: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß!

Meine Damen und Herren, ein besonders verwirrender Bereich der Spekulation um diese Verträge sind ihre sogenannten Konsequenzen für die Gesetzgebung der Bundesrepublik und für die **Individualrechte der Deutschen**. Auch hier sollte die Grundregel gelten, daß Verträge aus ihrem Wortlaut heraus zu interpretieren sind. Weder der Moskauer noch der Warschauer Vertrag befassen sich mit diesen Individualrechten. Insbesondere betrifft die Grenzfeststellung des Artikels 1 des Warschauer Vertrages nicht die Rechte von Privatpersonen. Diese Rechte waren nicht Gegenstand der Vertragsverhandlungen, und der Vertrag enthält darüber bewußt keine Bestimmung.

Ich habe darüber vorsorglich in der letzten Plenarsitzung in der Nacht vom 13. auf den 14. November 1970 in Warschau folgende Erklärung abgegeben: (D)  
Durch den Abschluß dieses Vertrages gehen keiner Person Rechte verloren, die ihr nach den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetzen zustehen. Dabei ist der polnischen Delegation auf eine entsprechende Frage ausdrücklich erläutert worden, daß sich diese Erklärung insbesondere auch auf die **Staatsangehörigkeit** bezieht. Die polnische Seite hat diese Erklärung zur Kenntnis genommen und ihr nicht widersprochen. Diese Erklärung bezieht sich darüber hinaus auf die Vermögensrechte der Vertriebenen und alle anderen Individualrechte, die Personen nach den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetzen zustehen. Zwar können, von der Bundesrepublik her gesehen und unter Vorbehalt der auf ganz Deutschland bezogenen Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte, diese Gebiete jenseits der Oder/Neiße nach dem Inkrafttreten des Warschauer Vertrages nicht mehr als Inland betrachtet werden. Der Wechsel der Inlandsqualität des betroffenen Gebietes ändert jedoch nach dem Vorgesagten nichts an den bestehenden Individualrechten.

Wie wir von Tag zu Tag verfolgen können, verlegt nun, meine Damen und Herren, die Opposition gegen diese Verträge ihre Argumente immer mehr auf Fragen und Gebiete, die in den Verträgen nicht berührt und nicht geregelt sind. Diese Taktik — diese legitime Taktik ist in mancher Hinsicht aufschlußreich. Sie läßt darauf schließen, daß das, was

(A) in den Verträgen steht, nämlich der Gewaltverzicht, als *cheval de bataille* nicht recht geeignet erscheint. Jetzt geht es mit einemmal um die **Frage, ob die Sowjetunion die EWG anerkennt** oder nicht. Ich habe Juristen darüber befragt, und sie wissen auch nicht, was es da anzuerkennen geben könnte. Die EWG ist eine Realität, und jedermann, der mit ihr in der Zukunft Geschäfte machen will, muß sich mit ihrer Existenz vertraut machen und auch mit den Regeln des Umgangs mit ihr vertraut machen. Das ist doch keine Frage von Anerkennung oder Nichtanerkennung. Darin steckt überhaupt kein Problem, sondern das ist doch, schlicht gesprochen, der nüchterne Sachverhalt, wie er sich für jeden ergibt.

Andere Kritiker der Verträge gehen grundsätzlicher vor. Sie meinen, daß ein **Dissens zwischen den Vertragspartnern** bestehe, und zwar im Grundsätzlichen. Die Außenpolitik der Sowjetunion und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland — vor allem ihre Deutschlandpolitik — seien in dem Vertragswerk nicht genügend — wie soll man das sagen? — auf einen Nenner gebracht, harmonisiert, vertraglich sozusagen zu einer gemeinsamen Politik entwickelt worden. So ist es in der Tat, meine Damen und Herren. Das ist nicht Gegenstand der vertraglichen Regelung gewesen und sollte es weiß Gott auch nicht sein. Die Verträge ändern weder die politische Zielsetzung der Sowjetunion noch Polens, obwohl wir das vielleicht gern erreichen würden; — aber da stoßen wir auf Widerstand. Aber diese Verträge ändern auch nicht unsere eigene Zielsetzung. Um es noch deutlicher zu sagen:

(B) Der Moskauer Vertrag regelt nicht die Wiedervereinigung Deutschlands und konnte sie nicht regeln. Es ist ein Vertrag, der unter dem Begriff des *modus vivendi* steht. Selbstverständlich bleibt auch nach den Verträgen die unterschiedliche politische Zielsetzung der vertragschließenden Parteien erhalten. Wenn wir nur noch Verträge mit jenen Ländern abschließen wollen, deren Ziele mit unseren konform sind, dann wird die Zahl unserer Vertragspartner — so fürchte ich — äußerst gering sein, die hinzu kommt.

Wer aber von einem solchermaßen definierten politischen Dissens wissen will — was ich auch schon einmal herausgeföhlt habe —, daß man mit sozialistisch regierten, mit kommunistischen Ländern überhaupt keine Verträge schließen könne, weil die Begriffsinhalte doch andere seien als bei uns, der möge mir nun wirklich einmal in aller Offenheit erklären, wie er dann das Verhältnis mit Osteuropa in der Zukunft überhaupt zu regeln gedenkt, und der möge mir auch einmal erklären, wieso es denn eigentlich möglich ist, daß die übrigen Länder der westlichen Welt, ja, unsere wichtigsten Allianzpartner der westlichen Welt, das Schicksal dieser ganzen Welt mit vertraglicher Sicherheit zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die Begrenzung von Nuklearwaffen garantieren und sichern wollen.

Daß Freiheit nicht gleich Freiheit ist, das wissen wir auch; aber Verzicht auf Gewalt ist eben Ver-

zicht auf Gewalt, und zwar sehr klar umrissen! Und (C) darauf kommt es an.

Nun komme ich zu einem Argument, das eine ernste Prüfung verdient. Ein von mir sonst sehr geschätzter Kollege aus den Reihen der Opposition hat am 4. Februar in einer angesehenen Wochenzeitschrift geschrieben — ich habe schon zwei lobende Bemerkungen gemacht —, die **Teilung Deutschlands** werde — und das begründe seine schwersten Bedenken gegen den Moskauer Vertrag — durch diesen Vertragsabschluß vertieft. Was kann denn — so frage ich — den Zustand der Teilung über das Maß hinaus vertiefen, das wir seit mehr als 25 Jahren kennengelernt haben. Die Teilung Deutschlands hängt doch nicht davon ab, ob die Zentralafrikanische Republik die DDR anerkennt oder nicht. Die Teilung Deutschlands vollzieht sich doch hier in Deutschland seit mehr als 25 Jahren. Wir waren und sind doch ohnmächtige Zeugen dieses Vorgangs, der in seiner historischen Dimension ohne Vergleich ist.

In früheren Jahren, meine Damen und Herren, hatte es die DDR nicht nötig, von **Abgrenzung** zu sprechen. Wir hatten uns ja selbst genügend abgegrenzt; aber jetzt, da wir aus den Kasematten unseres Maginot-Denkens herausgetreten sind und dem anderen Staat in Deutschland die Hand hinhalten, sind dort manche Leute in Verlegenheit geraten. Meine Damen und Herren! wir wissen doch alle, das ein besseres Verhältnis zur DDR, das Erleichterungen für die Menschen ermöglichen soll, nur auf dem Hintergrund guter und konstruktiver Beziehungen zwischen uns und der Sowjetunion sowie anderen (D) osteuropäischen Staaten denkbar ist. Der Vertrag mit Moskau vertieft nicht die Teilung Deutschlands, sondern er schafft die Grundlage für Entspannung und Kommunikation — auch zwischen den beiden Teilen Deutschlands.

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! die weitere Debatte über die Verträge wird nun Gelegenheit bieten die eine oder andere Frage noch zusätzlich zu beantworten, auch das eine oder andere Mißverständnis zu beseitigen. Die Bundesregierung ist darauf vorbereitet, Rede und Antwort zu stehen. Sie weiß sich dabei, was die juristisch relevanten Fragen angeht, in Übereinstimmung mit unserem prominentesten Rechtsgelehrten. Sie ist bei den Verhandlungen und bei der Formulierung der Vertragstexte mit aller gebotenen Sorgfalt vorgegangen. Trotzdem — so fürchte ich — wird es auf diesem Wege kaum möglich sein, diejenigen zu überzeugen, die ihr grundsätzliches Nein schon im Vorhinein ausgesprochen haben.

Das Ja zu den Verträgen ist verantwortungsvoll; aber nicht weniger verantwortungsvoll wird das Nein sein, meine Damen und Herren! Hier stehen sich zwei Grundhaltungen gegenüber. Die einen, die nein sagen, halten es für richtig, mit einer Politik des Gewaltverzichts auf der Grundlage des territorialen Status quo noch zu warten. Worauf? frage ich. Auf bessere Zeiten? Sie glauben vielleicht, daß andere eines Tages für uns die Kastanien aus dem

(A) Feuer holen werden. Das ist in der internationalen Politik leider nur sehr selten der Fall. Ich möchte mich lieber auf unsere eigene Aktivität verlassen, und damit bin ich bei der zweiten Grundhaltung. Sie resigniert nicht in der kaschierten Form unerfüllbarer Forderungen. Sie nimmt die Welt, wie sie nun einmal ist, und versucht, das Beste aus dem zu machen, was wir vorgefunden haben. Sie weiß — diese Haltung in der Politik — aber auch, daß politische Mühen nie zu Ende gehen, daß man sich immer bemühen muß, wenn man in der Politik Erfolge erringen will. Aber sie weiß auch, daß der Auftrag des Grundgesetzes nicht in der Welt der formalen Logik, sondern in der Welt der Wirklichkeiten erfüllt werden muß. Einheit und Freiheit — wie es im Grundgesetz heißt — werden nicht dadurch vollendet, daß man auf seinem Schein besteht.

Der Auftrag des Grundgesetzes kann nur innerhalb des Spielraums erfüllt werden, den uns die reale Welt bietet. Mit Weltfremdheit wird weder der Friede gesichert noch die Einheit unserer Nation erreicht werden. In der freiheitlichen Demokratie muß jeder Bürger sein Maß an politischer Verantwortung tragen.

Das gilt erst recht für die Mitglieder eines so hohen Gremiums wie des Bundesrates. Die deutschen Bundesländer werden sich durch Ihre Stimmen, meine sehr verehrten Damen und Herren, einschreiben in die Geschichte des freien deutschen Staates. Wenn wir in einigen Jahren auf die Entscheidung und auf ihre Folgen zurückblicken, dann wird man nicht fragen, welcher Ministerpräsident welcher Partei angehört hat; man wird fragen: Wie hat die Saar, wie hat Baden-Württemberg und wie hat Bayern gestimmt, als es galt, gemeinsam mit dem Westen die Aussöhnung mit dem Osten herbeizuführen, als es galt, den Frieden sicherer zu machen, und als es galt, von der Konfrontation zur Zusammenarbeit zu kommen.

**Präsident Kühn:** Ich danke dem Herrn Außenminister. Das Wort hat Herr Ministerpräsident Kohl (Rheinland-Pfalz).

**Dr. Kohl (Rheinland-Pfalz):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Bevor ich mich dem eigentlichen Thema zuwende, möchte ich, verehrter Herr Präsident, im Blick auf die **Berichterstattung** des Herrn Berichterstatters aus dem Rechtsausschuß wenigstens in einem Satz darauf hinweisen, daß ich mir — auch im Namen meiner Freunde — für die Zukunft eine objektivere Berichterstattung wünsche.

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Landesregierungen von Baden-Württemberg, von Bayern, von Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein haben Ihnen einen **Entschlebungsantrag** zugeleitet, der die drei wesentlichen Elemente unserer Haltung zur Ostpolitik der Bundesregierung und insbesondere zu den Verträgen mit der Sowjetunion und Polen zusammenfaßt.

Ich darf gleich hier vorweg sagen, verehrter Herr Kollege Scheel: ich habe Ihren Schlußappell sehr wohl verstanden. Ich stehe hier für ein Bundesland, für Rheinland-Pfalz, dessen Bürger zusammen mit ihren saarländischen Nachbarn mehr als die Bürger vieler anderer Landschaften in Deutschland in den letzten 150 Jahren die Furie des Krieges, das Schicksal des Grenzlandes und all das, was an Not, Elend und Tränen über Generationen — die heutige und die, die vor uns waren — gekommen ist, durchlitten haben. Und gerade weil das so ist, weil für uns und sicher für alle in diesem Saal das Wort Friede nicht irgendein Wort ist, weil es für viele von uns — warum soll ich das in dieser Stunde nicht sagen — auch mit einem weltanschaulich-religiösen Hintergrund erfüllt ist, nehmen wir das, was Sie und die Bundesregierung hier vortragen, sehr ernst. Wir gehen in diese Debatte, die ja in der lebenden Verfassung dieses Landes schon zwei Jahre geführt wird, nicht mit Voreingenommenheit, sondern mit jener selbstverständlichen kritischen Rationalität, die die Politik unserer Tage einem jeden, wo immer er stehen mag, abverlangen muß.

Die Elemente der Politik der Bundesregierung sind hier soeben eindeutig vorgetragen worden. Ich darf unsere Haltung in den folgenden Punkten zusammenfassen: die Übereinstimmung mit dem Ziel der Bundesregierung, die Entspannung zu fördern und den Frieden zu sichern, die Darlegung der Voraussetzungen einer deutschen Friedenspolitik, die tatsächlich zur Verständigung und zum Ausgleich führt, und die wichtigsten Bedenken politischer und rechtlicher Natur gegen die uns vorliegenden Verträge (D) als angebliche Instrumente konkreter Friedenssicherung.

Die **Regierungen der fünf Länder**, die ich nannte, machen ihre endgültige Haltung zu den Ostverträgen von der eindeutigen Klärung einiger Fragen abhängig. Sie kündigen an, daß sie im Bundesrat die Vertragsgesetze aus politischen und rechtlichen Gründen ablehnen werden, falls die Bundesregierung wie bisher zu einer solchen Klärung außerstande sein sollte.

Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit auf einige politische Faktoren hinweisen, deren Beachtung mir besonders dringlich erscheint. Meine Damen und Herren, die Frage, ob die Ostverträge die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erhalten sollen oder nicht, wird in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik im Augenblick in wachsendem Maße durch das Argument verfälscht, jede noch so sachlich begründete **Ablehnung** oder Kritik an den Verträgen bringe **unabsehbare Risiken** und Gefahren mit sich. Man sagt, ein Nein zu den Verträgen hindere für lange Zeit die Möglichkeit der Verständigung mit der Sowjetunion und mit unseren östlichen Nachbarvölkern, sie gefährde die angeblich so günstige Berlin-Regelung. Das Schreckgespenst des sowjetischen Drucks und westlicher Entfremdung, kurzum, eine Isolierung der Bundesrepublik wird an die Wand gemalt.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, es steht ganz gewiß fest, daß ein Scheitern dieser Ver-

(A) träge vorübergehend Belastungen mit sich bringen wird. Aber es muß hier in dieser gesetzgebenden Kammer der Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden, daß die Verantwortung für dieses Risiko ausschließlich die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien der Koalition der SPD und der FDP tragen. Wenn eine Regierung selbstsicher und in einem historisch einmaligen Galopp fundamentale Veränderungen vom Ausmaß der jetzigen Deutschland- und Ostpolitik vollzieht, dann müssen diese Regierung und die sie tragenden Parteien gegenüber ihren ausländischen Gesprächspartnern dafür geradestehen, daß sie parlamentarisch und verfassungsrechtlich auf gesichertem Boden stehen. Dies ist nicht neu. Dies haben wir in all diesen Jahren immer wieder gesagt. Wir wären, meine Damen und Herren, schnell am Ende der **Entscheidungsfreiheit des deutschen Parlaments**, des Bundestages und des Bundesrates, angelangt, wenn die jeweilige Bundesregierung eine Vertragspolitik betreiben könnte, die uns, die gesetzgebenden Kammern, vor die Alternative stellt: Ja zu den Verträgen oder — als Alternative — das außenpolitische Desaster.

Hier eine kurze Bemerkung zu dem, was Sie, Herr Kollege Scheel, hier gesagt haben. Wir gehen — und ich sage es noch einmal — in diese ganze Debatte, die, wie ich schon sagte, zwei Jahre währt, nicht mit der Voreingenommenheit, wir seien dagegen, weil wir jetzt eben nicht an der Regierung seien. Sie haben das zumindest hier nicht so formuliert. Aber Sie sagten ja von sich selbst, „bescheiden und zurückhaltend“, wie Sie es formulieren würden. Gelegentlich formulieren Sie es auch anders, nämlich

(B) so, wie ich es soeben formuliert habe.

Unserer Entscheidung ist ein langer Prozeß der Willensbildung vorausgegangen. Verehrter Herr Bundeskanzler und verehrter Herr Außenminister, manches in dieser Stunde und in diesen Wochen und Monaten der Bildung der Entscheidung über die Verträge wäre eben auch im Atmosphärischen und Psychologischen gänzlich anders, wenn die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien eine **Beteiligung der Opposition** in Bundestag und Bundesrat mit einem anderen — ich will es so formulieren — demokratischen Maßstab und Augenmaß aufgenommen hätte.

Herr Kollege Scheel, es geht hier nicht darum, Fragen — ich nehme Ihre Formulierung auf — demagogisch zu formulieren und eine sachliche Antwort zu geben. Wer hier Fragen stellt — dies ist nicht nur unser Recht, sondern es ist unsere Pflicht —, ist gar nicht weltfremd, und wer etwa in dieser Stunde der politischen Auseinandersetzung seinerseits einen Vertragsentwurf vorlegt, handelt nicht aus der schummeligen Stimmung eines Dämmerchoppens; denn es gibt in der Geschichte der Bundesrepublik viele Beispiele. Eine große deutsche Partei hat einen Deutschland-Plan vorgelegt. Meine Damen und Herren, ich bin ganz sicher — damals wie heute —: Die, die solche Pläne vorlegten, wußten wohl, was sie wollten.

Es geht uns auch nicht darum, abenteuerliche Dinge in den Vertrag hineinzuinterpretieren. Wir

wollen Auskunft haben bei jenen Punkten, die wir (C) als mehrdeutig verstehen müssen. Herr Kollege Scheel, gäbe es keine **Mehrdeutigkeit der Verträge**, dann gäbe es auch nicht das offenkundig überall feststellbare Interpretationsbedürfnis der Bundesregierung und ihrer Partner, und dann gäbe es auch nicht die Notwendigkeit einer Warnung an die Opposition, daß die Auslegung, die die Opposition betreibt, möglicherweise der Bundesregierung schaden könne. Die Sachlogik, finde ich, bringt uns zwingend zu dem Schluß, daß dem so ist.

Auch bei einem Nein zu den Verträgen bleibt die Sowjetunion — dies steht außer jeder Frage — eine rational kalkulierende Macht, deren objektive Interessenlage — politisch wie wirtschaftlich einen Ausgleich mit dem Westen gebietet und sicherlich außenpolitische Abenteuer — etwa in Berlin — verbietet.

Ein Nein zu den Verträgen würde das **westliche Bündnis** nicht gefährden. Dieses Bündnis schützt nicht nur ein Territorium, etwa die Bundesrepublik Deutschland, dieses Bündnis schützt eine freiheitliche Demokratie. Und dazu gehört wesentlich die Freiheit der Entscheidung der gesetzgebenden Körperschaften.

Ein Nein zu den Verträgen wäre auch keineswegs das Ende der Bemühungen um eine wirkliche **Entspannung in Europa**. Diese Bemühungen bleiben eine objektive Notwendigkeit auch dann, wenn der spezielle oder spezifische Versuch scheitern sollte.

Die oft suggerierte Alternative „diese Verträge (D) — oder Rückkehr zum kalten Krieg“ ist vordergründig und falsch. Sie ist ein geschickter psychologischer Zug, aber die internationale Interessenkonstellation, deren Bedeutung die Bundesregierung durch den Herrn Bundesaußenminister soeben wieder mit Recht hervorhebt, wird eine solche Argumentation auf die Dauer entkräften.

Meine Damen und Herren, es ist erstaunlich, daß immer nur von dem **Risiko des Nein** gesprochen wird. Gestatten Sie mir, mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, daß bei einem Ja zu den Ostverträgen das Risiko folgenschwere und langfristiger sein wird. Es ist die Pflicht der gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik, das **Risiko einer Annahme der Verträge** gegen das Risiko einer Ablehnung der Verträge nüchtern und verantwortungsbewußt abzuwägen. Eine solche Abwägung setzt vor allem die Prüfung der Frage voraus, wie der Partner den Vertrag bei der Verfolgung seiner politischen Ziele einsetzen wird. Die Verträge von Moskau und Warschau — das weiß jeder in diesem Hause — sind nicht nur ein Instrument der Bonner Politik, der Bonner Außen- und Ostpolitik, deren Ziele Entspannung und Frieden wir alle in diesem Hause teilen. Sie sind gleichzeitig — und niemanden kann das angesichts der Klarheit der östlichen Sprache erstaunen — Instrument der sowjetischen Außen- und Westpolitik, deren Ziele — das haben Sie, Herr Bundesaußenminister, soeben wieder deutlich gemacht — auch nach Auffassung der Bundes-

(A) regierung unseren freiheitlichen und nationalen Interessen zuwiderlaufen können.

Um es hier klar zu sagen — und dies ist keine Pflichtübung —: In dieser Frage kann man davon ausgehen — und das weiß auch die Bundesregierung —, daß wir alle in Deutschland ohne Ausnahme der politischen Herkunft nach dem Ausgleich und dem Frieden mit unseren westlichen Nachbarn, nach der Begründung der Freundschaft — ich denke hier insbesondere an unseren französischen Nachbarn — nun auch Frieden und Ausgleich und, wenn möglich, bald **freundnachbarschaftliche Beziehungen** zu unseren Nachbarn in Mittel- und Osteuropa anstreben und wollen. Dies gilt ganz besonders — aus vielen Gründen, die mit der Last und der Schuld der jüngsten deutschen Geschichte zusammenhängen — für unsere polnischen Nachbarn. Aber, meine Damen und Herren, wer das sagt und diese Verträge dennoch kritisch betrachtet, macht keine Politik des „Spritz mich und mach mir den Pelz nicht naß“, sondern er macht genau das, was von ihm nach der Verfassung dieses Landes verlangt wird: er betrachtet nüchtern und abwägend Schritt für Schritt.

Die Ostverträge — und dies gilt ganz besonders für den Moskauer Vertrag — kranken nach unserer Auffassung an einem schweren, vielleicht sogar lebensgefährlichen Ubel. Diese Krankheit heißt **Mehrdeutigkeit** oder Dissens. Ihre Symptome sind die Versuche beider Seiten, die Kautschukbegriffe und zwielichtigen Formulierungen noch vor der Ratifikation hier bei uns durch einseitige Auslegungen abzusichern. Herr Bundeskanzler und Herr Bundesaußenminister, Sie dürfen versichert sein, daß wir, die CDU/CSU in der Bundesrepublik, aus unserer nationalen Verantwortung heraus Ihre Bemühungen um die Absicherung unserer Rechtsauffassungen und Interessen überhaupt nicht erschweren wollen. Im Gegenteil! Aber, meine Damen und Herren, was sind das für Entspannungsverträge, die schon im Vorstadium eine komplizierte juristische Absicherungspolitik gegen den angeblichen Entspannungspartner notwendig machen?!

Das Thema der Mehrdeutigkeit ist von großer Bedeutung. Es berührt die Fundamente unserer internationalen Glaubwürdigkeit und berührt gleichzeitig die Fundamente des künftigen Friedens in Europa. Ich greife dieses Thema ohne jede Polemik auf und erinnere daran, daß sich auch die Bundesregierung der ihm innewohnenden Problematik wohlbewußt ist. Sie, Herr Bundesaußenminister, haben noch vor dem Abschluß des sogenannten Meinungsaustauschs Bahr-Gromyko im Bundestag erklärt — ich darf wörtlich zitieren —:

Die Bundesregierung wünscht, mit der Sowjetunion Erklärungen über einen Gewaltverzicht auszutauschen, die zugleich ein ausgewogeneres Verhältnis mit wachsendem Vertrauen auf beiden Seiten herstellen. Ein offener oder versteckter Dissens müßte dieses Verhältnis erheblich belasten. Über den Inhalt der Begriffe muß deshalb volle Klarheit bestehen.

Ich kann dem eigentlich fast nichts hinzufügen.

Nach dieser außerordentlich wichtigen Zusicherung ist es jetzt unsere Pflicht, hier und im Bundestag in den kommenden Wochen diese Verträge daraufhin zu prüfen, ob sie offene oder versteckte Dissense von politischer Bedeutung und langfristiger Wirkung enthalten. Wenn das Wort des Bundesaußenministers, dem wir immer noch nachdrücklich zustimmen, Richtschnur deutscher Vertragspolitik sein will und sein muß, ergibt sich eine zwingende Konsequenz: Wir können aus Verantwortung für den Frieden Verträgen nicht zustimmen, die den Keim künftiger Konflikte deutlich in sich tragen. Mehrdeutige Vertragstexte, besonders unter rivalisierenden Partnern, sind nach aller geschichtlicher Erfahrung Grundlage neuen Unfriedens und zusätzlicher Spannung.

Im Falle der Ostverträge bedeutet dies: Ihr **Modus-vivendi-Charakter**, den die Bundesregierung nachzuweisen versucht, muß zweifelsfrei aus den Vertragstexten selbst hervorgehen. Es müssen Verträge sein, in denen der verbindliche und vorbehaltlose Verzicht auf Gewalt bei der Lösung strittiger Fragen für beide Seiten das zentrale Element ist. Modus vivendi bedeutet weiterhin, daß die strittigen Fragen in ihrer politischen Substanz nach Auffassung beider Seiten offenbleiben und erst bei einer endgültigen Friedensregelung beigelegt werden. Das heißt, es muß völlig klargestellt sein, daß Verträge über Gewaltverzicht von keinem Vertragspartner als Abmachung über anderweitige Verzichte, insbesondere Rechtsverzichte, ausgelegt werden können.

Der Versuch der Bundesregierung, sich angesichts der Mehrdeutigkeit des Moskauer Vertragstextes durch den „Brief zur deutschen Einheit“ sowie einen Notenwechsel mit den drei Westmächten abzusichern, wird von uns voll gewürdigt und als solcher unterstützt. Aber, meine Damen und Herren, allein die Tatsache dieses Versuches geht doch offensichtlich von der Überlegung aus, daß unser sowjetischer Partner den Vertrag gegen unsere Rechtsauffassungen und Interessen auslegen könnte. Zahlreiche **Außerungen** hoher und höchster Repräsentanten der Sowjetunion seit Abschluß des Moskauer Vertrages zeigen, daß auch unser sowjetischer Partner bestrebt ist, über dessen Auslegung in seinem Sinne keinen Zweifel zu lassen.

Die **Westverträge**, die heute so gern zu den Ostverträgen in Parallele gesetzt werden, sind umfassende und präzise Texte. Schon diese Klarheit der Westverträge bot eine Gewähr dafür, daß ihr Wortlaut Ausdruck eindeutiger Willenseinigung in der Sache selbst war. Der knappe Text der **Ostverträge**, die in weiten Bereichen das Vokabular früherer Texte des Warschauer Pakts übernommen haben und die von unseren östlichen Gesprächspartnern als **Sieg** leninistischer Außenpolitik gefeiert werden, machen es dem Bundesrat und dem Bundestag zur Pflicht, genau zu erfahren, welchen konkreten Vertragsinhalten die beiden Kammern zustimmen sollen. Es kann dem deutschen Parlament nach den Erfahrungen der jüngsten Geschichte einfach nicht zugemutet werden, sich auf eine einseitige, in unserem

(A) Sinne durchaus begrüßenswerte Interpretation der Bundesregierung zu verlassen, so ehrlich und so gutgläubig diese Interpretation auch immer sein mag. Die Ostverträge werden mit Partnern abgeschlossen, die immer wieder darlegen, daß sie den entscheidenden politischen Schlüsselbegriffen im Ost-West-Konflikt einen weltrevolutionären und einen klassenkämpferischen Inhalt geben, der sich von unseren Interessen nicht nur unterscheidet, sondern auch gegen diese Interessen gerichtet ist.

Im Falle eines Vertrages der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion kommen noch zwei Faktoren hinzu, deren sich jeder, der hier darüber spricht, bewußt sein muß:

Erstens. Das **Machtgefälle** zwischen der **Großmacht Sowjetunion** und der **Bundesrepublik** steht außer Diskussion. Dies bedeutet nach aller geschichtlicher Erfahrung bei einem Auslegungstreit, daß der stärkere Partner seine Macht mit Hilfe von Druck und Drohung ins Spiel bringt. Wollen wir zwischen uns und der Sowjetunion politisches Mißtrauen abbauen, so sind Klarheit und Offenheit auf beiden Seiten ein unerläßliches Erfordernis.

Zweitens. Auf uns Deutschen lastet seit Jahrzehnten der Verdacht, daß wir Verträge nicht ernst genug nehmen, daß wir zu ihrer schnellen Revision neigen oder daß wir sogar ein **vertragsbrüchiges Volk** seien. Die jüngste deutsche und europäische Geschichte hat leider zu diesem Bild mit beigetragen. Wenn in der deutschen Öffentlichkeit behauptet wird, die Vertragstexte seien juristisches Beiwerk, der politische Effekt sei das Wesentliche, so geraten wir schnell wiederum in die Nähe des Vorwurfs mangelnden Vertragsernstes. Wenn wir uns anschicken, mit der Sowjetunion einen bedeutenden politischen Vertrag abzuschließen, so müssen auch unsere Partner von Anfang an völlige Gewißheit haben, daß wir, der deutsche Partner, diesen Vertrag bestimmt einhalten werden. Aber dann müssen wir genau wissen, wozu wir uns nach Auffassung beider Seiten in einem solchen Vertrag verpflichten.

(B) Und hier sei auch das noch deutlich herausgestellt: Gerade wir als CDU/CSU in der Bundesrepublik legen Wert auf diese Auffassung, weil wir der Meinung sind: „pacta sunt servanda“, und weil, wenn diese Verträge ratifiziert werden, jede spätere Bundesregierung natürlich im Sinne des eben Zitierten an diese Verträge gebunden ist. Dies gilt selbstverständlich auch für eine von der CDU/CSU geführte Bundesregierung.

Die Diskussion der letzten Monate, zuletzt in den Ausschüssen des Bundesrates, hat unsere Sorge vermehrt, daß die Verträge durch fundamentale Widersprüche und Zweideutigkeiten belastet sind, und zwar durch **Dissense**, die die **Natur dieser Verträge** betreffen. Handelt es sich, wie die Bundesregierung nachzuweisen versucht, um Modus-vivendi-Vereinbarungen, um Gewaltverzichte, die die strittigen Probleme nur beschreiben, aber weder materiell noch formell präjudizieren? Oder handelt es sich, wie die Mitglieder des Warschauer Paktes behaupten, um Verträge, die wesentliche Streitfragen

im Verhältnis zwischen uns und den osteuropäischen (C) Staaten zu deren Gunsten endgültig regeln? Bei einem so weittragenden Ereignis wie den Ostverträgen darf niemand den Eindruck gewinnen, geprellt oder getäuscht zu werden, weder das deutsche Parlament noch unsere Vertragspartner in Ost- und Mitteleuropa.

Eine unserer größten Sorgen gilt der Frage, wie die Sowjetunion nach dem Moskauer Vertrag die bisher von ihr beanspruchten **Interventions- und Kontrollrechte** politisch handhaben wird. Es ist auch heute zu befürchten, daß die Sowjetunion aus dem sogenannten Potsdamer Abkommen in Verbindung mit den Verträgen und den Absichtserklärungen der Bundesregierung ein Mitbestimmungsrecht in unseren inneren Angelegenheiten ableitet, dessen Zielsetzung sich gegen die verfassungsrechtliche Ordnung des freien Deutschlands wendet und damit auch, um das hier im Bundesrat zu sagen, wesentlichste Interessen der deutschen Bundesländer berührt.

Wie sehr unsere Sorge um einen künftigen Interpretationsstreit begründet ist, illustriert ein bemerkenswertes unverdächtig Zeugnis aus den letzten Tagen. Die amtliche polnische Presseagentur gab in ihrem englischsprachigen Auslandsdienst am 21. Januar 1972 den folgenden Text einer Warschauer Zeitschrift wieder:

Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann vorausgesetzt werden, daß die Regierung von Bundeskanzler Brandt und Vizekanzler Scheel unter dem Druck der Opposition und in Übereinstimmung (D) mit der politischen Philosophie, die wir nicht teilen, versuchen wird, die Verträge auf ihre Weise zu interpretieren. Der Kampf um die eindeutige Auslegung dieser Verträge wird das nächste Stadium des diplomatischen Ringens in Europa sein.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, vor allem meine Herren Mitglieder der Bundesregierung, die **fünf Länder**, für die ich den Entschließungsantrag eingebracht habe, machen schwere **politische Bedenken** und **rechtliche Zweifel** gegenüber den Verträgen von Moskau und Warschau in aller Offenheit geltend. Ich verstehe, daß die Bundesregierung und auch die Koalitionsparteien über die Eindringlichkeit, mit der wir unsere Bedenken gegen die Verträge vorbringen, nicht gerade erfreut sind. Das parlamentarische Ringen um die Verträge — das muß heute deutlich ausgesprochen werden — darf nicht dazu führen, unser Volk in Friedensfreunde und kalte Krieger aufzuspalten.

Ich wehre mich gegen jeden Versuch, Befürwortern oder Gegnern dieser Verträge mangelnden Patriotismus zu unterstellen. Wir sollten in dieser Stunde die Offenheit und den Mut aufbringen, auch in dieser öffentlichen Diskussion zu betonen, daß sich die großen politischen Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland im Streben nach mehr Frieden und nach mehr Freiheit und Gerechtigkeit in nichts nachstehen. Der Kampf, um den es hier konkret geht, ist eine Auseinandersetzung um den

- (A) besten Weg zu diesem Ziel, und wir haben weder die Absicht, Herr Bundesaußenminister, auf diesem Wege zu resignieren, noch die Absicht, in dieser historischen Stunde andere die Kastanien aus dem Feuer holen zu lassen. Wir wollen hier schlicht feststellen, daß ein jeder von uns für dieses sein Vaterland aus seiner Grundhaltung heraus für sich in Anspruch nimmt, daß er ein Patriot ist, gleichgültig, ob er für oder gegen diese Verträge votiert.

Herr Bundeskanzler — hier spreche ich Sie sehr persönlich an —, wir wünschen uns, daß, wenn wir vom Frieden sprechen, wir auch den **Frieden nach innen** meinen. Wir sollten trotz der sicherlich nicht immer glücklichen Entwicklung zur Polarisierung der großen politischen Gruppierungen und der damit verbundenen Atmosphäre in der Bundesrepublik auch an folgendes denken. Die Geschichte von Weimar — die ich selbst nicht mit wachen Sinnen erlebt habe, die aber viele in diesem Saal noch in lebendigem Bewußtsein haben — gibt uns ein Beispiel dafür, daß ein Freund-Feind-Verhältnis in zentralen Fragen der Politik keiner Gruppierung und keiner Partei nützt, sondern unserem ganzen Land zutiefst schadet. Deswegen wünsche ich mir, daß heute von dieser Stelle aus gesagt wird, daß Frieden nach innen auch bedeutet, daß diejenigen, die gegen diese Verträge sind, nicht so verteufelt werden dürfen, wie wir es jetzt im Wahlkampf in Baden-Württemberg in einer sehr plakativen Form erleben müssen.

- (B) Meine Damen und Herren, mit derselben Überzeugung, mit der Sie in ehrlicher Hoffnung und guten Willens behaupten, die Ostverträge machten den Frieden sicherer, müssen wir beim gegenwärtigen Stand der Beratung feststellen: Diese Verträge schaffen unserer Meinung nach zusätzliche Spannungsursachen, und sie gefährden das politische Gleichgewicht in Europa. Wir fürchten, sie machen den Frieden viel, viel unsicherer.

**Präsident Kühn:** Herr Kollege Kohl, Sie haben zu Beginn die **Berichterstattung** des Berichterstatters des Rechtsausschusses gerügt und mit einem freundlichen Adjektiv auch den Präsidenten in diese Ihre Rüge einbezogen. Wenn auch das Gewebe des Mantels des Berichterstatters gelegentlich die Meinung des Berichterstatters durchschimmern ließ, war es jedoch kein solcher Meinungsexhibitionismus, daß der Präsident eine Rüge hätte erteilen oder sonstwie eingreifen müssen.

Das Wort hat Herr Minister Posser (Nordrhein-Westfalen).

**Dr. Posser** (Nordrhein-Westfalen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die **Nordrhein-Westfälische Landesregierung** teilt die Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses des Bundesrates, daß die Ostverträge mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vereinbar sind und nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Um Wiederholungen zu vermeiden, beziehe ich mich auf die Ausführungen, die der Berichterstatter des

Rechtsausschusses zu den einzelnen umstrittenen (C) Punkten vorgetragen hat.

Die politische Bedeutung und Tragweite der beiden Verträge kann man nur dann richtig ermessen, wenn sie als Teile der **Gesamtentwicklung** unseres Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten nach dem Ende des zweiten Weltkrieges gesehen werden. Alle Bundesregierungen hatten sich bei ihrer Deutschland- und Ostpolitik mit drei grundlegenden Tatsachen auseinanderzusetzen: 1. der Anwesenheit der Roten Armee an Elbe und Werra, 2. dem Entstehen der Deutschen Demokratischen Republik und der Lage Berlins und 3. der Zukunft der deutschen Ostgebiete, aus denen Millionen Deutsche geflohen waren oder vertrieben worden sind.

Einige Jahre schien es so, als könnten die meisten der hieraus folgenden Probleme kurzfristig gelöst werden. Die amerikanische Regierung proklamierte 1947 ihre „**Eindämmungspolitik**“ gegenüber der Sowjetunion, deren Kern die Prognose war, die Sowjetmacht habe wegen der ungeheuren Kriegsschäden sowie der körperlichen und seelischen Erschöpfung der Bevölkerung große innere Schwierigkeiten und trage alle Merkmale des Niederganges. Es komme nur darauf an, rund um die Sowjetunion eine politische und militärische Einkreisungsfront zu bilden und auf den sowjetischen Zusammenbruch zu warten. Die an diese Politik geknüpften Hoffnungen erfüllten sich nicht. Es kam weder zum Zusammenbruch der Sowjetunion noch zu einem Nachgeben der Sowjets in wesentlichen Punkten. Deshalb befürworteten damals einflußreiche amerikanische Kreise eine über die als zu statisch empfundene **Eindämmungspolitik** hinausgehende dynamische „**Befreiungspolitik**“, ein Zurückdrängen, ein „**roll back**“ der Sowjetunion auf die Grenzen von 1939. Im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1952 wurden 17 Länder in Europa und Asien genannt, die vom Kommunismus befreit werden müßten. Das alles sollte ohne Krieg geschehen, gestützt auf eine mit Atombombenmonopol ausgestattete „**Politik der Stärke**“, die die Sowjets an den Verhandlungstisch und zum Eingehen auf die westlichen Vorstellungen bringen sollte. Der amerikanische Außenminister Dulles hoffte, durch psychologische Kriegführung, strenges Embargo und durch Unterstützung anti-sowjetischer Strömungen in den Staaten des Ostblocks eine revolutionäre Situation herbeiführen zu können. Im Frühjahr 1953 gab Dulles bekannt, daß elf Bücher amerikanischer Verfasser, die sich in Bibliotheken amerikanischer Botschaften in Europa befunden hatten, verbrannt worden seien, weil darin zum Ausdruck gebracht wurde, daß ein friedliches Nebeneinanderbestehen zwischen den USA und der Sowjetunion durchaus möglich sei.

Der Bundesrepublik Deutschland hatte Dulles schon in seinem 1950 erschienenen Buch „**War or Peace?**“ eine besondere Funktion zugeordnet, als er schrieb:

Ein wiederbelebtes Deutschland kann ein großer Trumpf in den Händen des Westens sein. Indem es Ostdeutschland in den Machtbereich des

(A) Westens zieht, kann es eine vorgeschobene strategische Position in Mitteleuropa gewinnen, welche die sowjetkommunistischen militärischen und politischen Positionen in Polen, der Tschechoslowakei, in Ungarn und anderen angrenzenden Ländern unterminiert.

Es wurde der ostpolitische Leitgedanke der von Dr. Adenauer geführten Bundesregierung in den frühen 50er Jahren, an diese Politik des Zurückdrängens der Sowjetunion auf die Positionen von 1939 Anschluß zu gewinnen. Mehrfach erklärte der Bundeskanzler damals, Ziel seiner Politik sei nicht nur der Anschluß der sowjetischen Besatzungszone an die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die „Neuordnung Osteuropas“.

Nicht zuletzt militärtechnische Vorgänge — die Entwicklung atomarer Massenvernichtungsmittel und Raketen mit interkontinentaler Reichweite auch in der Sowjetunion, das sogenannte **atomare Patt** — machten der „Politik der Stärke“ ein Ende. In Großbritannien und Frankreich hatte man freilich von Anfang an dieser Politik reserviert gegenübergestanden. Am 20. September 1955 erklärte der damalige britische Außenminister und spätere Premier Macmillan: „Die westliche Diplomatie steht jetzt an der Schwelle einer neuen langen Phase von Verhandlungen mit der Sowjetunion von einer Position der Gleichberechtigung anstatt einer Position der Stärke.“ Und Präsident De Gaulle meinte 1965 im Rückblick auf die mit der „Politik der Stärke“ verfolgten Ziele: „Das aber war nur ein Traum.“

(B) Die Fairneß gebietet es hinzuzufügen, daß sowohl George Kennan, der Theoretiker der „Eindämmungspolitik“, als auch Dulles, der eifrigste Befürworter der „Befreiungspolitik“, ihre Irrtümer später zugegeben haben. Auch Bundeskanzler Adenauer ist im Gespräch mit den Sowjetführern im September 1955, als in Moskau die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbart wurde, von seinen früheren Reden abgerückt und hat alles als Mißverständnis hingestellt. Aber die Weichen waren schon gestellt.

Nach dem Abschluß der Pariser Verträge und dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO erklärten die Sowjets, daß die Wiedervereinigung Deutschlands „Sache der Deutschen selbst“ sei, worunter sie Verhandlungen zwischen Vertretern „beider deutscher Staaten“ verstanden. Auch forderten sie die Beteiligung der DDR bei allen Regelungen, die die europäische Sicherheit betreffen. Die Bundesregierung lehnte unter Hinweis auf den von ihr geltend gemachten **Alleinvertretungsanspruch** Verhandlungen mit der Ostberliner Regierung ab. Sie forderte statt dessen freie gesamtdeutsche Wahlen als ersten Schritt und für die von der Verfassungsgebenden Nationalversammlung zu bestellende gesamtdeutsche Regierung völlige Handlungsfreiheit. Dies führte zu keinem Ergebnis.

Nach der Vorlage eines sowjetischen Friedensvertragsentwurfes am 10. Januar 1959 und mehrfacher Vorschläge zur Bildung einer deutschen Konföderation riet Dulles der Bundesregierung, den **Konföderationsgedanken** ernsthaft zu prüfen. Bei

einer Außenministerkonferenz der drei Westmächte (C) und der Bundesrepublik Ende März 1959 legte die amerikanische Regierung einen Stufenplan für die Wiedervereinigung vor, der auch eine vorübergehende deutsche Konföderation und einen gesamtdeutschen Rat vorsah. Im Konferenz-Kommuniqué war dieser Punkt nicht erwähnt. Der amerikanische Regierungssprecher gab dazu bekannt, der Konföderationsplan sei als nicht mehr zur Diskussion stehend zu betrachten, da von deutscher Seite Einwendungen gegen diesen Teil des Arbeitsplanes erhoben worden seien. Außenminister von Brentano weigerte sich, an der in demselben Jahr in Genf stattfindenden Deutschlandkonferenz der Siegermächte teilzunehmen, weil auch DDR-Außenminister Bolz eingeladen war. Der westdeutsche Delegationsleiter Grewe erhielt die Weisung, jeden Kontakt mit den DDR-Vertretern zu meiden.

Die Politik strenger Abgrenzung gegenüber der DDR fand ihren Niederschlag auch in der sogenannten **Hallstein-Doktrin**, die den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu allen Staaten vorsah, die die DDR anerkannten, und — von der Sowjetunion abgesehen — keine Normalisierung zu Staaten zuließ, die ihrerseits die DDR anerkannt hatten. Diese Doktrin sollte der Isolierung der DDR dienen, verhinderte aber nicht, daß eine wachsende Zahl von Staaten diplomatische Beziehungen mit der DDR aufnahm, und mußte schließlich aufgegeben werden.

Als die Sowjetunion und die DDR am 13. August 1961 die **Mauer in Berlin** errichteten, um den ständig wachsenden Flüchtlingsstrom abzdrosseln, schickte (D) Präsident Kennedy als seinen persönlichen Vertreter General Clay nach Berlin. Clay empfahl die Aufnahme von Verhandlungen mit der DDR, weil eine Wiedervereinigung eher durch direkte Gespräche mit dem ostdeutschen Regime als durch dessen Ignorierung zu erreichen sei. Die Anregung wurde nicht aufgegriffen. Wohl bot Bundeskanzler Adenauer 1962 — wie ähnlich auch schon 1959 — der Sowjetunion einen zehnjährigen Burgfrieden in der Deutschlandfrage an. Die sowjetische Regierung ging auf diesen Vorschlag nicht ein.

Präsident Kennedy forderte in einer Rede vom 10. Juni 1963 eine Überprüfung der Haltung der USA gegenüber der Sowjetunion und zum kalten Krieg. Darin heißt es unter anderem:

Unter den vielen Zügen, die den Völkern unserer beiden Länder

— USA und Sowjetunion —

gemeinsam sind, ist keiner ausgeprägter als unsere beiderseitige **Abscheu vor dem Krieg** ... Wohl kein anderes Volk in der Geschichte hat mehr gelitten als das russische Volk im Verlauf des zweiten Weltkrieges. Mindestens 20 Millionen gaben ihr Leben. Zahllose Millionen von Häusern und Bauernhöfen verbrannten oder wurden zerstört. Ein Drittel des russischen Gebietes — darunter nahezu zwei Drittel seiner Industriegebiete — wurde verwüstet, ein Verlust, der der Verwüstung unseres gesamten Landes östlich von Chicago gleichkäme ...

- (A) Die endgültige Hinwendung der Führungsmacht des Westens zur **Strategie des Friedens** machte Präsident Johnson in einer Rede vor der UNO-Vollversammlung am 17. Dezember 1963 deutlich:

Wir wissen, was wir wollen. Die USA wollen die Beendigung des kalten Krieges, und zwar ein für allemal.

Auch Präsident Nixon verwies wiederholt auf die Notwendigkeit, von der Konfrontation zur Kooperation überzugehen.

Da auch Großbritannien und Frankreich die Strategie des Friedens von Anfang an unterstützten, drohte die Bundesrepublik in die Isolierung zu geraten. Die Bundesregierung verstärkte deshalb ihre wirtschaftlichen Kontakte zu osteuropäischen Ländern und suchte ihr Verhältnis zu ihnen zu normalisieren, stieß aber bei der Mehrzahl dieser Staaten auf die Forderung, vor der Aufnahme diplomatischer Beziehungen die DDR anzuerkennen. Die Bundesregierung vermied alle Handlungen, die auch nur als eine stillschweigende Anerkennung der DDR hätten gelten können. So lehnte es Bundeskanzler Erhard noch am 6. Januar 1964 ab, ein Schreiben des DDR-Staatsratsvorsitzenden Ulbricht überhaupt anzunehmen, und ließ es ungeöffnet zurückgehen. Gegenüber unseren Verbündeten erklärte sich die Bundesregierung allerdings bereit, Entspannungsbemühungen zu fördern, wenn damit konkrete Verbesserungen in der deutschen Frage verbunden seien.

- (B) Am 25. März 1966 veröffentlichte die Bundesregierung ihre Friedensnote, die die Bereitschaft enthielt, mit den osteuropäischen Ländern förmliche Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen. Das Echo war gering, weil in der Note erneut die These vertreten wurde, daß die Wiedervereinigung Deutschlands die Voraussetzung für eine Verminderung der internationalen Spannungen sei. Demgegenüber hatte sich im gesamten Ausland die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Teilung Deutschlands nicht die Ursache der internationalen Spannungen, sondern deren Folge sei. Deshalb könne auch die Wiedervereinigung Deutschlands nicht Voraussetzung, sondern nur das Ergebnis der internationalen Entspannung sein, wenn diese auch nicht zwangsläufig zur Wiedervereinigung führen müsse.

Die Regierung der Großen Koalition setzte zu einer wirklichkeitsnahen Deutschland- und Ostpolitik an, bekundete Verständnis für das Verlangen des polnischen Volkes, in einem Staatsgebiet mit gesicherten Grenzen zu leben, konnte sich aber nicht dazu durchringen, die DDR als zweiten Staat in Deutschland anzusehen.

Mehr und mehr wuchs in den folgenden Jahren in der Bundesrepublik die Gewißheit, daß die Zeit nicht für, sondern gegen uns gearbeitet hatte: Die Position der Roten Armee mitten in Deutschland war gefestigter denn je, die Konsolidierung der DDR vollzogen, die Bindungen West-Berlins an den Bund waren gefährdet und bestritten, die deutschen Ostprovinzen inzwischen von Millionen Polen besiedelt.

Diese Lage fand die Bundesregierung Brandt/ (C) Scheel vor, als sie ihre Verhandlungen mit der Sowjetunion, der Volksrepublik Polen und der DDR aufnahm. Die Nordrhein-Westfälische Landesregierung teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß wir von der Lage in Europa ausgehen müssen, wie sie ist, und nicht, wie sie hätte sein können, wenn die Geschichte der letzten 27 Jahre anders verlaufen wäre. Nur illusionslose Nüchternheit kann uns bei der Bilanzierung der Vergangenheit helfen. Das gilt insbesondere für die Frage der Oder-Neiße-Gebiete sowie für das Verhältnis zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR.

Mit der Grenzfeststellung in Artikel I des Warschauer Vertrages hat die Bundesrepublik nicht auf eigene Rechtsansprüche verzichtet, denn die Ostprovinzen waren Teile des Deutschen Reiches, aber nicht Teile der Bundesrepublik Deutschland. Über das endgültige Schicksal der Oder-Neiße-Gebiete soll nach dem Potsdamer Abkommen erst in einem Friedensvertrag mit Deutschland entschieden werden. Diese friedensvertragliche Regelung mit Deutschland haben die Westmächte gegenüber der Bundesrepublik in Artikel 2 des General- oder Deutschlandvertrages ausdrücklich sich vorbehalten.

Mit dem Warschauer Vertrag gibt allerdings die Bundesrepublik ihren bisherigen Rechtsstandpunkt auf, daß die Oder-Neiße-Gebiete weiterhin deutsche, von der Volksrepublik Polen nur verwaltete Gebiete seien.

Die Nordrhein-Westfälische Landesregierung hat diesen Punkt mit besonderer Sorgfalt geprüft, weil (D) in unserem Land die meisten Heimatvertriebenen — mehr als 2,6 Millionen Menschen, d. h. mehr, als z. B. das Bundesland Schleswig-Holstein insgesamt Einwohner hat — wohnen. — Aus folgenden fünf Gründen erhebt Nordrhein-Westfalen gegen den Warschauer Vertrag keine Einwendungen.

Erstens. Die Siegermächte des zweiten Weltkrieges haben nach der bedingungslosen deutschen Kapitulation nicht nur die oberste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen, sondern in ihrer Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 auch festgestellt, daß sie die Grenzen Deutschlands später festlegen werden. In Ausführung dieser Erklärung wurde im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 die Stadt Königsberg und der nördliche Teil Ostpreußens der Sowjetunion „zugesprochen“. Der südliche Teil Ostpreußens und die übrigen deutschen Gebiete ostwärts der Oder und Neiße einschließlich der früheren Freien Stadt Danzig wurden der Verwaltung des polnischen Staates unterstellt, wobei die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens im Friedensvertrag erfolgen sollte. Gleichzeitig wurde bestimmt, daß die Oder-Neiße-Gebiete kein Teil der sowjetischen Besatzungszone seien. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Saargebiet. Das Saarland war nach Kriegsende zunächst Teil der französischen Besatzungszone und wurde erst 1946 durch einseitige Entscheidung Frankreichs von dieser getrennt. Die Oder-Neiße-Gebiete haben dagegen niemals zum sogenannten Vier-Zonen-

(A) Deutschland gehört, auf das sich die Kompetenzen des Alliierten Kontrollrates erstreckten.

Zweitens. Die Sowjetunion und Polen haben von Anfang an die Auffassung vertreten, daß der **Friedensvertragsvorbehalt** sich nur auf die endgültige „Markierung“ beziehe, d. h. auf die Absteckung des genauen Verlaufes einer schon festgelegten Grenze im einzelnen. Polen hat deshalb die Verwaltung der **deutschen Ostprovinzen** mit dem Willen zur Annexion übernommen. Die Proteste der Westmächte gegen den polnischen Annexionswillen sind von Jahr zu Jahr schwächer geworden und schließlich ganz verstummt. Ausschlaggebend für diese Haltung war die Tatsache, daß — wie die Konferenzergebnisse von Teheran, Jalta und Potsdam beweisen — der Wille der Alliierten nicht auf Rückgabe der Oder-Neiße-Gebiete an Deutschland nach beendeter polnischer Verwaltung, sondern auf Adjudikation, d. h. auf Zuweisung an Polen gerichtet war.

Drittens. Die Westmächte sind der **Vertreibung von Millionen Deutschen** aus ihrer Heimat nicht nur nicht entgegengetreten, sondern haben mit den polnischen Behörden die Einzelheiten des Abtransportes vereinbart und den Transportraum zur Verfügung gestellt. Sie haben auch der Besiedelung der deutschen Ostprovinzen durch Polen nicht widersprochen. Nichts spricht dafür, daß die Westmächte die Vertreibung der Deutschen nur als vorübergehend angesehen haben.

(B) Viertens. In den **Vertreibungsgebieten** leben heute **Millionen Polen**, die zu einem großen Teil dort geboren sind und dieses Land als ihre Heimat betrachten. Dem Unrecht der Vertreibung der Deutschen kann und darf nicht neues Vertreibungsrecht folgen.

Fünftens. Es gibt keine Absichtserklärung, geschweige denn eine Garantie der Alliierten, Deutschland in den Grenzen von 1937 wiederherzustellen. In den letzten 15 Jahren hat es aber in steigendem Umfang Äußerungen westlicher Politiker aller Richtungen gegeben, daß die Oder-Neiße-Linie die polnische Westgrenze sei. De Gaulle z. B. hat seit 1959 mehrfach offiziell und zuletzt bei seinem Besuch in Polen die Endgültigkeit dieser Grenze betont.

Wir alle wünschen eine verstärkte Zusammenarbeit der europäischen Länder. Sie kann, auch im Bereich der EWG, nicht erreicht werden, wenn die Bundesrepublik weiterhin Gebiete als deutsch reklamiert, die nach Auffassung selbst verbündeter Regierungen integrale Bestandteile des polnischen Staates sind.

Mit dieser Stellungnahme erkennen wir die Vertreibung der Deutschen aus ihrer Heimat nicht als rechtmäßig an. Polen hatte 1945 weder einen historischen noch einen moralischen Anspruch auf die deutschen Ostprovinzen und erst recht nicht auf die Vertreibung der Menschen. Wenn wir das Geschehene hinzunehmen bereit sind, so um der Friedenssicherungspflicht willen, die uns Deutschen nach zwei Weltkriegen ganz besonders obliegt. Eine

(C) Änderung der territorialen Lage wäre nur durch einen Krieg denkbar, den wir alle verabscheuen und der zudem unser Untergang wäre. „Das große Karthago“, mahnt uns Bert Brecht, „führte drei Kriege. Es war noch mächtig nach dem ersten, noch bewohnbar nach dem zweiten. Es war nicht mehr auffindbar nach dem dritten“.

Der **Moskauer Vertrag**, gegen den wir ebenfalls keine Einwendungen erheben, stellt das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und uns auf eine neue Grundlage. Auch bei seiner Wertung müssen wir Abschied nehmen von Illusionen, denen wir lange angehangen haben.

In einer Rundfunk- und Fernsehansprache erklärte Präsident **Kennedy** am 25. Juli 1961 zur Berlin-Situation:

Unsere Anwesenheit in Berlin ist ein Resultat unseres Sieges über Nazideutschland, und zu unseren Grundrechten, dort zu sein, die aus diesem Siege stammen, gehört sowohl unsere Anwesenheit in West-Berlin wie auch die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang durch Ostdeutschland.

Was hier — von allen Parteien des Bundestages und der Öffentlichkeit sehr begrüßt — über das amerikanische **Siegerrecht** gesagt worden ist, gilt gleichermaßen für das Siegerrecht der Sowjetunion. Ich weiß sehr wohl, daß dieser Begriff „sowjetisches Siegerrecht“ bei uns von vielen unwillig aufgenommen wird. Er erinnert uns zwangsläufig an den grauenvollen Krieg, der diesem Sieg vorausgegangen ist, und damit an das wahrscheinlich dunkelste Kapitel deutscher Geschichte. Jeder von uns möchte gern in den vielen hellen Seiten der Geschichte unseres Volkes blättern. Aber wir können auch den für uns bitteren Tatsachen nicht entinnen und müssen uns ihnen stellen. (D)

Wir müssen nüchtern sehen, daß der Moskauer Vertrag zwischen der Siegermacht, die am stärksten unter dem von Hitler-Deutschland entfesselten Krieg gelitten hat, und der Bundesrepublik Deutschland, einem Teil des besiegten Deutschen Reiches, geschlossen wird. Da kann notgedrungen das ansonsten „für den Bestand internationaler Verträge unerläßliche ausgewogene Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung“ nicht voll erreicht werden.

Immerhin ist die **„Gegenleistung“ der Sowjetunion** größer, als die meisten Kritiker meinen. Sie liegt einmal in dem beiderseitigen uneingeschränkten Gewaltverzicht, zum anderen in dem Kompromiß, der zu dem Berlin-Abkommen der Vier Mächte geführt hat, und schließlich in der Aufgabe der anfänglichen sowjetischen Verhandlungsposition, die der Herr Bundesaußenminister heute morgen hier vorgetragen hat.

Zu Berlin wird sicher der Vertreter Berlins sprechen. Ich behandle deshalb nur die **Gewaltverzichts-erklärung**, von der Skeptiker befürchten, sie lasse offen, „ob die Sowjetunion auf das von ihr aus den Artikeln 53 und 107 der Charta der Vereinten Na-

(A) tionen gegenüber der Bundesrepublik abgeleitete Interventionsrecht tatsächlich verzichtet hat". Schon der Vertragswortlaut steht dieser Befürchtung der Skeptiker entgegen, denn es heißt in Artikel 2 des Vertrages, daß die Bundesrepublik Deutschland und die Sowjetunion „ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen" werden und „die Verpflichtung (übernehmen), sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten". Damit sind die **Interventionsvorbehalte** im Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland ebenso **gegenstandslos** wie bereits zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik auf Grund der Erklärung, die diese beim Beitritt der Bundesrepublik zum NATO-Vertrag am 3. Oktober 1954 abgegeben haben. Auch die Westmächte haben bei ihrer Erklärung nicht ausdrücklich die Art. 53 und 107 der UNO-Charta erwähnt. Schließlich beweist die als Anlage 2 der Drucksache 721/71 abgedruckte Äußerung des sowjetischen Außenministers vom 29. Juli 1970, daß der Moskauer Vertrag die Frage der Interventionsvorbehalte eindeutig und abschließend löst.

Die sowjetische Gewaltverzichtserklärung müßte gerade von denen begrüßt werden, die militärische Übergriffe der Sowjetunion gegen die Bundesrepublik Deutschland befürchten. Allerdings gibt es Stimmen, die die Zuverlässigkeit und **Vertragstreue des sowjetischen Vertragspartners** anzweifeln. Zu diesem Einwand ist folgendes zu bedenken: Das Deutsche Reich hat mit den Sowjets drei große politische Verträge abgeschlossen: Rapallo 1922, das Berliner Abkommen 1926 und den Nichtangriffspakt 1939. Die Sowjets haben keinen dieser Verträge gebrochen, aber die Hitler-Regierung hat unter Vertragsbruch den Überfall auf die Sowjetunion 1941 ausgelöst — eine Katastrophe, die über 20 Millionen Sowjetbürgern das Leben gekostet hat. Das sind — um einmal diese Dimensionen nachzuempfinden — mehr Menschen, als die sechs Bundesländer Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Saarland und Bremen insgesamt Einwohner zählen. Der Schock über den deutschen Wortbruch hat tiefe Spuren in der Sowjetunion hinterlassen, und nicht wenige Sowjetführer sehen Anlaß, an der deutschen Vertragstreue zu zweifeln. Im übrigen bemühen sich alle Staaten der Welt um Verträge mit Moskau, was für deren Überzeugung spricht, daß nach oft mühseligen Verhandlungen abgeschlossene Verträge von der Sowjetunion auch gehalten werden.

Im Moskauer Vertrag wird die **Unverletzlichkeit der Grenzen** in Europa, einschließlich der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik festgestellt, was u. a. bedeutet, daß die Bundesrepublik von der Staatlichkeit der DDR ausgeht. Daß darin keine Verletzung des Wiedervereinigungsgebotes unseres Grundgesetzes liegt und das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen nicht ausgeschlossen wird, ist in der „Denkschrift zum Vertrag" ausführlich belegt

und heute vom Berichterstatter des Rechtsausschusses und vom Bundesaußenminister vorgetragen worden.

Das Bestreiten des Staatscharakters und die Politik des Ignorierens der DDR hat uns der Wiedervereinigung nicht nähergebracht und die Errichtung der Mauer und der anderen Sperrmaßnahmen nicht **verhindern können**. Die Auswirkungen eines fast 20 Jahre von beiden Seiten erbittert geführten Kalten Krieges lassen sich nicht schnell überwinden. So sicher die ideologische Unvereinbarkeit zwischen Kommunismus und freiheitlicher Demokratie ist, so werden doch die weiteren **Verhandlungen mit der DDR** zu einem **geregelten Nebeneinander** führen. Die DDR wird im Laufe der Zeit ihr „Festungsdenkmal" und ihre verkrampfte Abgrenzungspolitik aufgeben. Auch die in den kommenden Jahren zu erwartende verstärkte Einbeziehung der DDR in die internationale Politik, wie der Beitritt zur UNO und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen auch zu westlichen Staaten, wird den Prozeß der Entkrampfung im Interesse der in der DDR lebenden Deutschen beschleunigen. Nur kann man zweite und dritte Schritte nicht vor dem ersten tun, ohne das heute Erreichbare zu gefährden.

Die **Entspannungspolitik der Bundesregierung**, wie sie in den zur Ratifizierung anstehenden Verträgen zum Ausdruck kommt, findet den einhelligen **Zuspruch unserer Verbündeten**. Dadurch, daß Spannungs- und Konfliktherde in Europa ausgeräumt werden, erschließen sich neue Möglichkeiten für weitgespannte Bemühungen der Großmächte in Richtung auf eine beidseitige, abgewogene und gleichgewichtige Truppenverminderung. Vor allem wird Mißtrauen abgebaut und ein Klima der Vertrauens entstehen. Es wird freilich auch Rückschläge und Enttäuschungen geben können; denn — lassen Sie mich noch einmal John F. Kennedy zitieren —: „Für den Frieden gibt es keinen einfachen Schlüssel, keine großartige oder magische Formel. Der Frieden muß die Summe vieler Maßnahmen sein; denn er ist ein Prozeß — ein Weg, Probleme zu lösen". (D)

Illusionslose Nüchternheit bei der für uns Deutschen so schmerzlichen Bilanzierung der Vergangenheit — illusionslose Hoffnung für die zukünftige Entwicklung: Beides bestimmt die Haltung Nordrhein-Westfalens zu den Verträgen, die wir billigen.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Ministerpräsident Stoltenberg (Schleswig-Holstein).

**Dr. Stoltenberg** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir haben heute nicht nur die beiden Verträge im ersten Durchgang zu beurteilen, sondern auch eine Bewertung der mit ihr verbundenen Politik vorzunehmen. Sie sollte nach dem erklärten Willen der Bundesregierung über die in den Texten formulierten Vereinbarungen hinaus zu einer grundlegenden Verbesserung der Situation des geteilten Deutschland, konkreten

(A) innerdeutschen gemeinsamen Regelungen für die Menschen wirksam führen sowie langfristig einen Beitrag zur europäischen Entspannung und Zusammenarbeit leisten. Die vier Themen Moskauer Vertrag, Warschauer Vertrag, Berlin-Abkommen und positive institutionelle innerdeutsche Regelungen sind von der Regierung selbst immer wieder in einen engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang gestellt worden. Die allgemein erhofften Wirkungen für die europäische Entwicklung wurden dagegen von ihr verständlicherweise von vornherein in längeren Fristen gesehen.

Es liegt deshalb nahe, in der **ersten parlamentarischen Debatte** einer Politik, die jetzt seit zweieinhalb Jahren betrieben wird, über ein Jahr nach der Unterzeichnung der Verträge die Bundesregierung zunächst einmal an diesen ihren eigenen **Ankündigungen und Zielsetzungen** zu messen. Zweieinhalb Jahre nach der grundlegenden Neuorientierung der Ost- und Deutschlandpolitik im Herbst 1969 muß eine **Bilanz** gezogen werden, inwieweit die damals geweckten Erwartungen, die großen Worte, von denen wir auch aus dem Munde des Außenministers heute viele in der Wiederholung gehört haben, für Deutschland, für die Menschen unseres Landes Wirklichkeit geworden sind oder inwieweit sich jetzt die Chance abzeichnet, dies demnächst zu erreichen.

Vor allem der Herr Bundesaußenminister hat in früheren Ausführungen im Deutschen Bundestag, im Jahre 1970, immer wieder auf diesen unmittelbaren Zusammenhang der Verträge und der angestrebten innerdeutschen Regelungen hingewiesen. Ich habe es als einen gewissen Mangel, vielleicht aber auch als einen Ausdruck der wahren Lage empfunden, daß in seiner fast einstündigen Rede dieses Thema der innerdeutschen Situation bei der Bilanz des beginnenden Jahres 1972 und die zu erreichenden Ziele nur beiläufig mit wenigen Sätzen gestreift wurden.

Es ist natürlich ein weiter Rückblick in die geschichtliche Vergangenheit möglich, wie ihn Herr Kollege Posser unternommen hat, auch einiges in den Ausführungen des Herrn Außenministers bezog sich darauf; ich will ihn nicht nachvollziehen.

Ich möchte nur einigen ganz befremdenden Aussagen widersprechen. So hat z. B. Herr Kollege Posser die amerikanische **Politik der Eindämmung** der Jahre 1947/48 als auf den Zusammenbruch einer geschwächten und erschöpften Sowjetunion gerichtet bezeichnet und von einer Einkreisungspolitik gesprochen. Er hat dabei übersehen, daß diese Politik doch nichts anderes war als die nicht zuletzt im Lebensinteresse unseres Landes notwendige Reaktion auf die militante Unterwerfung Ost- und Mitteleuropas durch die Sowjetunion. Ich würde ihm empfehlen, doch noch einmal den grundlegenden Aufsatz von George Kennan in „Foreign Affairs“ aus 1947 nachzulesen. Er wird dann, meine ich, zu einem anderen Urteil kommen. Im übrigen brauchen wir, Herr Kollege Posser, die Auseinandersetzung, die CDU/CSU und Gesamtdeutsche Volkspartei einmal

in den fünfziger Jahren darüber geführt haben, in (C) diesem Kreise nicht fortzusetzen.

Wenn Sie, meine Damen und Herren, von der **Nichtannahme von Briefen** sprechen, so kann man natürlich auch daran erinnern, daß in den fünfziger Jahren die sozialdemokratische Bundestagsfraktion ihrem damaligen und auch heutigen Vizepräsidenten Professor Carlo Schmid untersagte, an dem Empfang des christlich-demokratischen Bundestagspräsidenten für den Präsidenten der Volkskammer, Herrn Dieckmann, in Bonn teilzunehmen, aus Gründen, die damals ein großes Gewicht hatten. Aber wir haben zu unterschiedlichen Zeiten die Frage der angemessenen Kontakte, der moralischen und politischen Voraussetzungen dafür verschieden bewertet. Man sollte es sich nicht so leicht machen, wie es sich der Herr Außenminister mit einigen Verallgemeinerungen getan hat.

Wenn Sie, Herr Außenminister, in einer Wendung jene unter uns ansprechen, die angeblich meinen, daß 25 Jahre nach dem Zusammenbruch der **Zeitpunkt für Verhandlungen mit dem Osten** noch nicht gekommen sei, dann kann ich mich über eine solche Aussage nur wundern. Wir alle, auch die deutsche Öffentlichkeit, die unsere Debatte verfolgt, wissen doch, daß wir seit 1955, seit dem Besuch Konrad Adenauers in Moskau, intensive und vielfältige Bemühungen gehabt haben, zu solchen Verhandlungen und Vereinbarungen zu kommen, und daß es seit jener Zeit bis zum Regierungswechsel 1969 über 25 Verträge und Vereinbarungen gegeben hat. Daß wir nicht das erstrebte Ziel einer grundlegenden Verbesserung der Ost-West-Beziehungen, so (D) weit Deutschland berührt ist, und insbesondere nicht konkrete Fortschritte in den Lebensfragen unseres Volkes erzielten, das ist wahr. Wir können aber zu Beginn des Jahres 1972 leider nicht erkennen, wie sich dies — im Gegensatz zu dem, was vor ein oder zwei Jahren gesagt wurde — jetzt über die begrenzten Regelungen des alliierten Viermächteabkommens ergibt oder ergeben soll.

Auch andere Aussagen in der Rede des Herrn Außenministers scheinen mir in einem gewissen Widerspruch zu vorherigen Erörterungen zu stehen, auch zu manchem — ich fühle mich an die Vertraulichkeit gebunden —, was die Regierung in den Ausschüssen des Bundesrates gesagt hat. Wenn der Herr Außenminister etwa zum sehr bedeutenden Thema des **Interventionsrechts** hier in kräftigen Formulierungen sagt, dieser sowjetische Standpunkt der Ungleichheit in der Gewaltverzichtsfrage sei im Moskauer Vertrag aufgegeben worden, dann empfehle ich ihm noch einmal seinen eigenen Text, Seite 121 des Protokolls des Auswärtigen Ausschusses, nachzulesen, das ich aus Gründen der Vertraulichkeit nicht zitiere. Aber ich sage deutlich, daß dort eine abweichende und differenzierte Darlegung zu diesem Thema gegeben worden ist: eine Reduzierung des Interventionsanspruches nämlich. Das ist wahr! Wir alle haben ein Interesse daran, eine positive Interpretation aus unserer Sicht vorzunehmen. Aber das, was Sie und die Regierungsvertreter dort gesagt haben, deckt nicht den klassischen Kernsatz,

- (A) den Sie hier vor der deutschen Öffentlichkeit formuliert haben.

Für die **Schleswig-Holsteinische Landesregierung**, die ein Zonengrenzland vertritt und deshalb ständig mit der traurigen Wirklichkeit des geteilten Deutschlands konfrontiert wird, ist in der Bewertung dieser Politik und der Verträge neben anderem die Frage entscheidend, was dies konkret an Verbesserungen für die Lage und die Menschen in Deutschland bringt.

- Die Vertragsverhandlungen begannen unter dem **Vorzeichen des Gewaltverzichts**. Sie knüpften insoweit an die Bemühungen früherer Regierungen seit der Friedensnote des Jahres 1966 an. Während bis zum Herbst 1969 jedoch nach der gemeinsamen festen Überzeugung der großen Parteien Gewaltverzicht nicht bedeuten dürfte, die deutsche Teilung und die Grenzen in Deutschland zu bekräftigen, hat sich die jetzige Bundesregierung auf die Formel von der **Gleichberechtigung der beiden deutschen Staaten** eingelassen. Dies schien ihr und vielen ihrer Anhänger eine realistische und logische Aussage zu sein. Sie hat aber im Laufe der letzten zwei Jahre zu einer höchst widerspruchsvollen und für viele innerhalb wie außerhalb Deutschlands kaum noch verständlichen Dialektik in der Beschreibung der deutschen Situation geführt: Die Bundesregierung spricht seit dem Herbst 1969 von den beiden deutschen Staaten, fügt aber hinzu, daß sie füreinander nicht Ausland sein können. Sie hat in dem in Moskau paraphierten Teil — Punkt 6 des Bahr-Papiers — mit der Sowjetunion die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen grundsätzlich vereinbart, betont aber zugleich, daß für sie eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR nicht in Betracht kommt. Statt dessen sollen zu ihr „völkerrechtlich wirksame Beziehungen“ hergestellt werden. Dies ist ein Unterschied, den man sicher mit großem juristischem Scharfsinn begründen kann, der aber für eine weitere Öffentlichkeit und, wie mir scheint, für viele Politiker und Juristen außerhalb Deutschlands schwer verständlich ist.

Sie hat sich in dem schon erwähnten paraphierten Text des Bahr-Papiers zur — ich zitiere — „Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen“, verpflichtet. Zugleich will sie jedoch — von uns darin nachdrücklich unterstützt — an der einen deutschen Staatsangehörigkeit festhalten und das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts für die Deutschen weiterhin vertreten.

Das Echo aus dem Osten, aber auch leider weithin aus dem Westen, macht deutlich, daß diese wesentlichen Einschränkungen und Vorbehalte der Bundesregierung außerhalb unserer Grenzen nur sehr schwer verständlich zu machen sind. Die Neigung wächst leider, die Verträge entgegen den klaren Aussagen der Bundesregierung doch als Teilungs- und Anerkennungsverträge zu werten. Die Texte der Verträge spiegeln im einzelnen die Widersprüche und Spannungen wider. Die **unterschiedliche Interpretation** bestimmter, mühsam gefunde-

ner Formulierungen ist seit ihrer Unterzeichnung noch deutlicher geworden. Es kann sich — ich unterstreiche das noch einmal, Herr Außenminister — in der Tat nicht darum handeln, daß sich irgend jemand in der Bundesrepublik diese negativen Interpretationen zu eigen macht. Nur können wir in einer politischen Situationsbeschreibung und Bestandsaufnahme nicht daran vorbeigehen, daß andere sie verwenden und eines Tages möglicherweise gegen uns verwenden.

Es ist nicht zu übersehen, daß dies auch für manche Äußerungen aus dem westlichen Lager gilt. Am deutlichsten wird der Dissens — der Gegensatz — in der **Frage der Grenzen** sichtbar, die natürlich unmittelbar mit dem kurz behandelten Problem der völkerrechtlichen Situation und der Zuordnung der beiden Teile Deutschlands zusammenhängt. Die Bundesregierung hat immer wieder erklärt: Die Formulierungen in Art. 3 bzw. I der beiden Verträge von der „territorialen Integrität“ und der „Unantastbarkeit der Grenzen“ sind lediglich ein Ausdruck des Gewaltverzichts, keine völkerrechtliche Festschreibung der Grenzen als solche. Und das würde in der Tat einen Friedensvertragsvorriff mit den bekannten verfassungsrechtlichen Konsequenzen bedeuten.

Sie hat dann zur **Oder-Neiße-Linie** hinzugefügt, hier sei die Bundesrepublik gebunden, aber eine künftige gesamtdeutsche Regierung habe durchaus die rechtliche Möglichkeit, die Grenzfrage wie alle anderen Themen bei den Verhandlungen über einen Friedensvertrag zur Erörterung zu stellen. In ganz klarem Widerspruch dazu erklärte der stellvertretende polnische Außenminister Winiewicz im November 1970 in Bonn, nach Auffassung seiner Regierung habe auf Grund des Warschauer Vertrages niemand jetzt und in Zukunft die Möglichkeit, die Grenzfrage erneut zu behandeln.

Dieser offenkundige Gegensatz ist vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen schwerwiegend. Ich will hier nicht die Frage erörtern, ob es ein realistisches politisches Ziel der Deutschen sein kann, die deutsch-polnische Grenze in einer friedlichen Diskussion erneut anzusprechen und in Frage zu stellen. Mir geht es um den verfassungsrechtlichen Tatbestand, daß es nicht möglich ist, dort in amtlichen Äußerungen eine Interpretation vorzunehmen, die einen Vorriff auf den Friedensvertrag bedeutet, und dies hier zu bestreiten. Das kann die Quelle neuer Spannungen sein.

Ähnlich zweideutig sind die beiderseitigen Aussagen zur **Innerdeutschen Grenze**. Hier beginnt die Widersprüchlichkeit schon im Text. In Artikel 2 des Moskauer Vertrages werden die Grenzen aller Staaten in Europa, darunter insbesondere — ich zitiere — „die Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR“ als „unverletzlich“ bezeichnet. Dies entspricht einer Formulierung in dem Freundschaftsvertrag zwischen Ost-Berlin und Moskau vom 24. September 1964, in der die „Unantastbarkeit“ der Grenzen der DDR betont wird. Während sich im russischen Text des Vertrages von 1964 jedoch die Vokabel „njeprikosnowjennij“ = „unverletzlich, unantastbar“

(A) findet, wird im Moskauer Vertrag mit „njeruschimyj“ = „unzerstörbar, unverrückbar, felsenfest“ eine wesentlich härtere Vokabel benutzt. Dies ist — ich sage das auch unter dem Eindruck der Ausschlußberatungen — zumindest von der anderen Seite ja nicht etwa ein Zufall.

Es wird bei solchen Abweichungen der Texte schwer sein, die Auffassung, die heute erneut bekräftigt wurde, zu vertreten und international zur Geltung zu bringen, daß hier keine Fixierung der innerdeutschen Grenze erfolgt sei.

Der französische Staatspräsident Pompidou hat die Wirkungen dieses Widerspruchs am 23. September 1971 in seiner Pressekonferenz deutlich gemacht, als er sagte — ich zitiere —: „Warum sollten wir es ungern sehen, wenn die Bundesrepublik auf eine **Anerkennung der DDR** zusteuert, welchen Ausdruck man dafür auch immer verwenden mag, da wir uns ja bisher nur aus Freundschaft zur Bundesrepublik und um ihr die Initiative zu einem Akt zu lassen, der sie unendlich mehr als uns betrifft, zurückgehalten haben?“

Es muß, wie ich glaube, auch für den Bundesaußenminister ein ernst zu nehmender Tatbestand sein, daß hier der Präsident eines uns verbündeten Landes diesen Ausdruck benutzt — „Anerkennung der DDR“ —, ohne einen Unterschied zwischen völkerrechtlich und staatsrechtlich zu machen, den außerhalb Deutschlands niemand übernimmt, einen Ausdruck, den er mit guten Gründen und von uns unterstützt für die Bundesrepublik zurückweist. Aber dies zeigt, daß sich im internationalen Bewußtsein und in der internationalen Politik — hier zum Teil als Folge der Verträge — Vorstellungen bilden, die uns die Aufrechterhaltung der prinzipiellen und rechtlichen Positionen für eine Wiedervereinigungspolitik erschweren.

(B) Die Bundesregierung hat sich wiederholt auf die **Unterstützung** ihrer Ostpolitik **durch die Verbündeten** und die öffentliche Meinung des Westens berufen. In der Tat, es gibt viele Äußerungen amtlicher und publizistischer Zustimmung, aber, wie ich glaube, teilweise doch mit **unterschiedlichen Motiven**. Einmal hoffen viele in freundschaftlicher Gesinnung zu uns, diese Politik einer Entschärfung der deutschen Frage zu bisher von uns verweigerten Bedingungen werde eine wesentliche Voraussetzung zur Entspannung und Kooperation zwischen Ost und West bringen können. Aber darüber hinaus werden auch im Westen hier und da offene und verdeckte Sympathien für eine Vertiefung der deutschen Spaltung erkennbar. Man muß das in einer Bestandsaufnahme sagen. Es ist in manchen Äußerungen unüberhörbar, und aus solchen Äußerungen spricht dann gelegentlich die Erwartung, eine Abschwächung oder Überlagerung der in Artikel 7 des Deutschlandvertrages 1955 zwischen uns und unseren wichtigsten Verbündeten vereinbarten Ziele, für die Selbstbestimmung aller Deutschen, die Wiedervereinigung und die Festlegung der Grenzen in einem Friedensvertrag einzutreten, werde die Folge dieser beiden Verträge sein.

Man muß deshalb im einzelnen sehr genau prüfen, welchen besonderen Erwägungen der Beifall aus den verschiedenen Lagern entspricht und was dies für das Selbstbestimmungsrecht konkret bedeutet.

Besonders zu begrüßen ist es, daß unsere Verbündeten — Herr Kollege Kohl hat darauf hingewiesen —, allen voran die Vereinigten Staaten, die **souveränen Entscheidungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften** anerkennen und auch nur die Andeutung einer Einflußnahme unterlassen haben. Darin kommt auch zum Ausdruck, daß wir Deutschen selbst unsere besonderen nationalen Ziele im Rahmen der europäischen Politik und unter den gegebenen weltpolitischen Bedingungen einzuschätzen und zu vertreten haben und niemand von den ausländischen Anhängern oder Kritikern der Verträge uns diese Verantwortung abnehmen kann.

Meine Damen und Herren, ich habe eingangs hervorgehoben, daß wir der konkreten **Wirkung der neuen Politik** auf die **Situation der Menschen im geteilten Deutschland** eine entscheidende Bedeutung zumessen. Hier geben uns die jüngsten Äußerungen aus Kreisen der Bundesregierung Anlaß zu ernststen Sorgen. Sie bedeuten gegenüber den Reden des Bundeskanzlers von Erfurt und Kassel eine deutliche Verminderung der eigenen Zielvorstellungen, der Voraussetzungen für die Normalisierung und die im Bahr-Papier vorgesehene Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO.

So lesen wir Anfang Januar in einer ausführlichen Analyse des „Deutschland-Archivs“ und von dem gleichen bekannten Bonner Publizisten übereinstimmend in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ unter Berufung auf die zuständigen Regierungskreise — ich zitiere —:

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß man Ostberlin nach der Berlinregelung, dem Verkehrsvertrag, den Vereinbarungen auf dem Postsektor und der verabredeten Einführung des Telefonsebstwählverkehrs nicht mehr allzu viel zumuten kann, ohne daß die innere Konsistenz der DDR ernsthaften Schaden nehme und damit die gesamte Politik gefährdet würde. Außer einer Reduzierung des Alters für Rentnerreisen scheinen in der Tat wenig neue Zugeständnisse, das heißt menschliche Erleichterungen, erreichbar zu sein.

Am 29. Januar hat der Bundeskanzler in einem Interview mit der „Neuen Ruhr-Zeitung“ selbst gesagt — ich zitiere —: „Aus meiner Sicht wäre es vernünftig, wenn ergänzend zu dem, was ohnehin zwischen den Staaten in Deutschland geregelt werden muß, die Deutschen einen zusätzlichen eigenen Beitrag leisteten. Wenn das aber nicht möglich ist, dann wird der Prozeß sich anders abspielen. Dann wird, noch stärker als ich das ohnehin in meine Politik einbeziehe, die Wirkung von draußen auf die deutsche Szene zukommen. Dann wird sich aus der Veränderung zwischen den beiden Teilen Europas in West und Ost eine Wirkung auf die deutsche Situation ergeben.“ Und er fügt dann einige Sätze später

- (A) hinzu: „Ich werde sehr skeptisch, was die Bereitschaft angeht, zum Beispiel auf kulturellem Gebiet mit uns Abmachungen zu treffen.“

Meine Damen und Herren, man muß besorgt fragen, ob die Zunahme solcher skeptischer und pessimistischer Bewertungen — es ließen sich weitere anführen — im ganz klaren Gegensatz zu den Zielvorstellungen und Zeitvorstellungen des Jahres 1970, wie sie in Erfurt, in Kassel, im Deutschen Bundestag immer wieder ausgesprochen wurden, darauf hinweisen soll, daß die damals genannten Bedingungen für eine Normalisierung jetzt nicht mehr erreichbar erscheinen und die Erwartungen auf umfassende positive Regelungen für Deutschland und in Deutschland in eine ungewisse Zukunft eines historischen Prozesses vertagt werden müssen. Mit diesen konkreten Zielsetzungen — etwa in der Reihenfolge der zwanzig Punkte von Kassel — verbanden sich aber die stärksten Hoffnungen für Millionen unserer Landsleute diesseits und jenseits der innerdeutschen Grenze. Sie waren für viele, die diese Politik unterstützten, die entscheidende Legitimation und Motivation.

Was bleibt dann noch konkret von den Forderungen und Feststellungen der Bundesregierung:

- Die beiden Teile Deutschlands dürften füreinander nicht Ausland sein,
  - die Menschen müßten etwas von der Normalisierung in ihrem konkreten Leben spüren; dieser Begriff Normalisierung — so sagte der Bundeskanzler in Erfurt — dürfe keine Nebelwand sein, hinter der die traurige deutsche Wirklichkeit praktisch unverändert bleibe.
- (B)

Die Argumente, die Bezugspunkte und damit — wie mir scheint — auch die Substanz der Politik verändern sich insoweit. Am 14. Januar 1970 erklärte der Bundeskanzler: „Beide Staaten haben die Verpflichtung zur Wahrung der Einheit der deutschen Nation. Sie sind füreinander nicht Ausland.“ Später wurde von Staatssekretär Bahr und anderen Sprechern derselben Regierung oft gesagt, die beiden Staaten könnten deshalb füreinander nicht Ausland sein und die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch uns sei deshalb nicht möglich, weil es die **alliierten Vorbehaltsrechte** gebe. Das ist eine ganz andere, eine formalisierte und, wie ich glaube, doch verschlechterte Begründung. Wenn die beiden Teile Deutschlands durch den Moskauer Vertrag und den paraphierten Punkt 6 des Bahr-Papiers nicht Ausland werden sollen, dann setzt dies in der Tat im Sinne der ursprünglichen Erklärungen von Erfurt und Kassel konkrete Abmachungen voraus, die über die Grenzen hinweg gemeinsame positive Regelungen herbeiführen.

Die **Reduzierung der eigenen Ziele** wird auch in der veränderten Sprache der Bundesregierung deutlich — oder im Weglassen. Ich habe insoweit einiges zu den Ausführungen des Außenministers gesagt. Dem schon erwähnten Kernsatz, die beiden deutschen Staaten könnten füreinander nicht Ausland sein, folgte im Mai 1970 in Kassel die Aussage des Bundeskanzlers: „Sie können füreinander nicht ein-

fach Ausland sein!“ Und am 3. Februar dieses Jahres führte Staatssekretär Bahr hierzu aus: „Die Menschen in den beiden deutschen Staaten dürfen sich nicht als Ausländer ansehen!“ Meine Damen und Herren! Es ist unübersehbar, wie sich in solchen Formulierungen die Substanz qualitativ verändert, wie sich die Ansprüche, die man selbst erhebt, qualitativ reduzieren — bis hin zur Berufung auf rein subjektive Empfindungen der Menschen, ursprünglich ausgehend von klaren staatsrechtlichen Feststellungen und Forderungen.

Wenn wir wirklich die Politik der Nichtanerkennung der völkerrechtlichen Teilung auf einen formalen alliierten Rechtstitel reduzieren sollten, dann würde der Lauf der Geschichte über dieses Argument hinweggehen. „Deutschland — ein alliierter Vorbehalt?“ lautet die Überschrift eines Artikels, in dem vor wenigen Tagen ein bekannter deutscher Publizist diese Problematik umriß. Das ist die gemeinsame Frage für uns alle, unabhängig von der Bewertung dieses Vertrages: Auf welcher neuen Basis soll, nach den schon zitierten Festlegungen des in Moskau paraphierten Bahr-Papiers, unsere Mitverantwortung für die 17 Millionen Landsleute und deren Selbstbestimmungs- und Freiheitsrechte künftig wahrgenommen werden? Wie will die Bundesregierung dann unter — wie ich fürchte — verschlechterten rechtlichen Voraussetzungen unser gemeinsames Ziel verwirklichen, die Einheit der Nation lebendig zu bewahren? Daß es bei vielen in unserem Land die Gefahr einer wachsenden Resignation über die Zukunftsmöglichkeiten künftiger gesamtdeutscher Politik gibt, wird niemand im Lager der verschiedenen Parteien übersehen können. Es ist ein gemeinsames Problem. (D)

Der zweifellos richtige Hinweis auf die engen Grenzen und Wirkungsmöglichkeiten der Deutschlandpolitik vor 1969 genügt hier nicht als Antwort. Von der anderen Seite wird in Zukunft verstärkt gesamtdeutsche Politik betrieben, wie immer man dies in Ost-Berlin im einzelnen formuliert. Dort hat man andere Wendungen, die wir alle kennen. Die SED-Führung und die ihr verbundenen kommunistischen Kräfte in der Bundesrepublik verstärken ihre gemeinsamen Aktionen bei uns sichtbar, und trotz ihrer klaren Mißerfolge bei Wahlen verzeichnen wir alle eine erheblich zunehmende Wirkung ihrer koordinierten Aktionen in besonders wichtigen Institutionen unseres öffentlichen Lebens, allen voran unseren Hochschulen. Hier wird eine Doppelstrategie verschärfter Abgrenzung einerseits gegen alle Einwirkungsmöglichkeiten des Westens und des intensivierte Kampfes gegen uns in der gesamtdeutschen Aktionseinheit der Kommunisten betrieben, und auch das Herr Außenminister, gehört zur Wirklichkeit Deutschlands und Europas. Deshalb ist es mit der Kennzeichnung, daß wir uns im Übergang von der Konfrontation zur Kooperation befänden, wirklich nicht getan. Nein, im Gegenteil: Wir werden alle miteinander in den kommenden Jahren eine verstärkte politische und ideologische **Konfrontation mit einem aktiver gewordenen Kommunismus** in der Bundesrepublik Deutschland führen müssen.

(Zuruf von Senatspräsident Koschnick.)

(A) — Das war eine Ergänzung, Herr Kollege Koschnick, kein Widerspruch, aber eine — wie ich glaube — notwendige Ergänzung, wenn man das Ganze gelegentlich so in kurzen Aussagesätzen bezeichnen will.

Es ist sicher auch kein Zufall, daß im Text des erwähnten Abkommens zwischen Ost-Berlin und Moskau von 1964 im Gegensatz zum Moskauer Vertrag von 1970 ausdrücklich die Möglichkeit einer Wiedervereinigung durch Vereinbarungen zwischen den beiden deutschen Staaten festgehalten wurde. Die Aufgabe bleibt also für uns alle, die moralische und politische Gesamtverantwortung der freiheitlichen deutschen Demokratie auch für jene Deutschen, denen die Selbstbestimmung vorenthalten bleibt, neu zu begründen und, soweit möglich, zu praktizieren. Darin sind wir uns sicher einig. Nur fürchte ich, daß es durch den Text der Verträge, der ergänzenden Vereinbarung — Punkt 6 des Bahr-Papiers — mit der Veränderung der Gewichte zwischen Ost und West eine noch schwerere Aufgabe sein wird als zuvor.

Das gemeinsame Ziel, bessere Beziehungen auch mit der Sowjetunion und Polen zu erreichen, wird von uns Konzessionen und Kompromisse erfordern. Aber von Entspannung und Normalisierung können wir nur sprechen, wenn sie auch für die Menschen unseres geteilten Landes wirksam werden — über die Berliner hinaus —, vor allem für jene, die in politischer Unfreiheit und Bedrängnis leben. Niemand von uns erwartet auf dem schweren Feld der Ost- und Deutschlandpolitik perfekte Lösungen. Aber die Verträge und die vorliegenden Ergebnisse der Deutschlandpolitik bleiben weit hinter den von dieser Regierung 1969 und 70 selbst gesetzten Zielen zurück. Das alliierte **Berlin-Abkommen der Vier Mächte** brachte im Gegensatz zum Moskauer Vertrag und zum Bahr-Papier begrenzte konkrete Verbesserungen und menschliche Erleichterungen, die wir alle begrüßen, auch wenn andere Punkte der Neuregelung — vor allem in der Bundespräsenz und der rechtlichen Stellung Berlins, was die Erklärung gegenüber der Sowjetunion anbetrifft, daß West-Berlin nicht vom Bund regiert werde — gewisse Bedenken auslösen.

Wir haben über die Berlin-Vereinbarung nicht abzustimmen. Wir hoffen, daß sie für das freie Berlin in seiner schwierigen Situation positive Impulse auszulösen vermag.

Durch die grundlegende Veränderung der Ost- und Deutschlandpolitik im Herbst 1969 ging das Einvernehmen der großen Parteien in einer zentralen nationalen Frage verloren. Das hebt die Verantwortung aller für die Folgen einer Ratifizierung der Verträge oder ihrer Ablehnung nicht auf. Herr Kollege Kohl hat dazu Ausführungen gemacht, denen ich mich voll anschließen kann. Es ist nicht gut — ich unterstreiche es noch einmal —, wenn jetzt die Mehrheit des Bundesrates und die Opposition im Bundestag mit fragwürdigen Argumenten der angeblich gefährlichen Folgen eines Scheiterns der Ratifizierung unter Druck gesetzt werden sollen oder wenn sogar der hohe Begriff des Friedens Privileg einer Partei oder Waffe im Parteienkampf der

Bundesrepublik werden soll, so wie es in den erwähnten Wahlanzeigen geschehen ist. Der Graben zwischen den Parteien der Bundesrepublik ist durch die jahrelangen Auseinandersetzungen über diese Politik ohnehin tief genug geworden, und ihre negativen Wirkungen für die innere Entwicklung unseres Landes — das Vermögen, dort gemeinsame Aufgaben zu lösen — sind schon heute erkennbar. Niemand sollte diesen Graben leichtfertig oder vorsätzlich unüberbrückbar werden lassen, das heißt in der Verdächtigung der Motive und Absichten, die wir hier im Widerstreit der Meinungen vertreten. Falls die Verträge nicht mehrheitsfähig sind, muß neu verhandelt werden, um bessere Lösungen zu erzielen. Das ist keine abstrakte Forderung. Wer behauptet, daß dies unmöglich sei, sollte sich daran erinnern, daß eine andere deutsche Regierung 1954 nach dem Scheitern der Westverträge zur EVG in der Pariser Nationalversammlung dies aus eigener Initiative mit anderen erfolgreich tat.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat der Herr Bundeskanzler.

**Brandt,** Bundeskanzler: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Konrad Adenauer hat am 20. September 1949 in seiner ersten Regierungserklärung folgendes gesagt — ich darf es hier wörtlich zitieren —: „Wir sind durchaus bereit, mit unseren östlichen Nachbarn, insbesondere mit Sowjetrußland und mit Polen, in Frieden zu leben.“ Dann sagte er weiter: „Wir haben den dringendsten Wunsch, daß die gegenwärtig bestehenden Spannungen zwischen Sowjetrußland und den Westalliierten ihre Lösung im Laufe der Zeit auf friedlichem Weg finden.“

In meiner ersten Regierungserklärung 20 Jahre danach, am 28. Oktober 1969, habe ich die Voraussetzungen genannt, unter denen es mir möglich erschien, unseren konkreten Beitrag zur Sicherung des Friedens zwischen Ost und West zu leisten. Die Verträge von Moskau und Warschau sind ein wesentlicher Niederschlag dieser **Politik der Friedenssicherung**. Sie stellen unsere Beziehungen zur Sowjetunion und zu Polen auf eine neue Grundlage, indem sie, ungeachtet aller ideologischen und sachlichen Divergenzen, einen dauerhaften politischen Ausgleich mit diesen beiden Staaten ermöglichen.

Meine Damen und Herren! Erst nachdem das Eis hier gebrochen war, konnte mit Aussicht auf Erfolg über Berlin verhandelt werden. Auch die Einleitung eines realistischen Dialogs mit der DDR wäre ohne diese Verträge nicht möglich gewesen. Ob die Berlin-Vereinbarung der Vier Mächte — von der Präsident Nixon heute in seinem Bericht zur Lage der Nation sagt, sie sei ein Meilenstein auf dem Wege zur Entspannung in Mitteleuropa — zum Tragen kommt, ob wir bei allen unbestreitbaren Schwierigkeiten, Herr Kollege Stoltenberg, im Verhältnis zur DDR Fortschritte in Richtung auf eine Normalisierung erreichen, das hängt jetzt zunächst — und davon wollen wir uns bitte auch bei diesem Meinungsaustausch nicht ablenken lassen — von der Ratifizie-

- (A) rung der hier anstehenden Verträge ab. Das ist der Zusammenhang.

Nun begrüße ich es, wenn in den letzten Wochen in Stuttgart und anderswo betont worden ist, der Abschluß der Gewaltverzichtsverträge sei eine konsequente Fortsetzung — ich habe es mir fast genau aufgeschrieben — des Bemühens um die Sicherung des Friedens, das in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an eine entscheidende Rolle gespielt habe. Und Herr Kollege Kohl hat ja in seiner Rede heute vormittag bei allem, was sonst umstritten ist, von der Übereinstimmung gesprochen, wo es um den Frieden im allgemeinen und um den Ausgleich mit dem Osten im besonderen geht. Ich kann mich insoweit einerseits auf die Kontinuität berufen und mich andererseits zu dieser Übereinstimmung bekennen. Und ich füge gleich hinzu: Ungeachtet sonstiger Bewertungsunterschiede sollte niemand, vor allem auch niemand draußen in der Welt, daran zweifeln, daß die erdrückende Mehrheit unseres Volkes — die erdrückende Mehrheit unseres Volkes! — den Frieden will.

Nicht nur die Befürworter, sondern auch viele der Kritiker der Verträge wünschen, wie es ja auch in dem Entschließungsentwurf von fünf Bundesländern zum Ausdruck kommt, eine Normalisierung unserer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten. Beim Meinungsstreit geht es jedenfalls nicht darum, daß nur die Befürworter der Verträge für den Frieden wären. Allerdings ist es legitim, wenn diese Befürworter aus ihrer Sicht deutlich sagen, was ihrer Meinung nach in dieser Situation konkret für die Sicherung des Friedens zu geschehen hat, so wie bei anderen Gelegenheiten ja auch offen darüber gestritten wird, was der Freiheit, der Marktwirtschaft oder der sozialen Gerechtigkeit wegen geboten sei.

(B)

Ich habe dankbar begrüßt, was Herr Kollege Kohl zum Thema des Friedens im Innern gesagt hat, vor allem weil er auch, wenn ich ihn recht verstanden habe, nicht nur eine Adresse im Auge hatte, sondern mehr aus der Verantwortung eines Landeschefs — wie heißt es auf englisch? — „to whom it may concern“, an wessen Adresse auch immer, sprach. So möchte ich es jedenfalls verstanden haben; denn sonst käme ich schwer darum herum, daran zu erinnern, wie in den letzten zwei Jahren — in einigen Teilen der Bundesrepublik noch stärker als in anderen — diejenigen, die auf ihre Weise Verantwortung tragen und sich hier heute äußern, ja nicht geringerer Dinge als des Ausverkaufs deutscher Interessen bezichtigt wurden, nicht durch radikale Winkelblättchen, sondern durch das Organ einer Partei, die eine der hier vertretenen Landesregierungen trägt. Ich sage nur, indem ich die allgemeine Adresse gespürt habe, kann ich darauf verzichten, dem weiter nachzugehen, und mich der Konklusion anschließen: auch ich bin dagegen, irgend jemand zu verteufeln.

Ich will von mir aus noch einmal festhalten, daß die Verpflichtung zum Gewaltverzicht schon in unseren Westverträgen verankert war und daß an möglichen Gewaltverzichtsverträgen mit dem Osten schon unter den Bundeskanzlern Erhard und Kiesin-

ger und durch die Außenminister Schröder und Brandt gearbeitet wurde. Rückschauend wird man aber doch dreierlei sagen müssen oder dürfen.

(C)

Erstens. Die tatsächliche Entwicklung hat es notwendig gemacht, die Westverträge durch West-Ost-Verträge zu ergänzen.

Zweitens. Die Existenz der DDR war schon lange nicht mehr zu leugnen. Ich glaube — obgleich ich es damals ganz anders gesehen habe; manche lernen etwas hinzu — in der Tat, sie war schon 1955 nicht mehr zu leugnen, als Konrad Adenauer in Moskau war. Ein entscheidender Unterschied aber gegenüber früheren Bundesregierungen, auch gegenüber der Regierung, deren Außenminister ich war, liegt darin, daß wir im Oktober 1969, ohne die Teilung Deutschlands nachträglich anzuerkennen, diese Existenz der beiden Staaten auf deutschem Boden auch offiziell zur Kenntnis genommen haben. Und ich füge hinzu: nur so konnten wir mit den Staaten des Warschauer Paktes in ein ernsthaftes Gespräch kommen.

Drittens. Es gibt keinen Staat der Welt — ich jedenfalls kenne keinen —, der im Zusammenhang mit der Lösung der deutschen Fragen irgendeine Neigung zeigte, einen Anspruch auf die Grenzen von 1937 zu unterstützen. Dazu habe ich mich nicht erst als Bundeskanzler geäußert. Gestützt auf meine Erfahrung als Außenminister habe ich im März 1968 auf dem sozialdemokratischen Parteitag in Nürnberg vor der Öffentlichkeit meine Meinung dazu gesagt.

Die beiden Verträge untermauern den völkerrechtlich festgelegten Gewaltverzicht auch bilateral gegenüber der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen. Sie verbessern die Lage Berlins. Sie dienen normalisierten und verbesserten Beziehungen mit den Staaten des Warschauer Paktes. Sie schwächen nicht, sondern sie aktivieren seit Jahren wieder die Rechte und Pflichten der Vier Mächte. Die beiden Verträge schaffen uns eine Grundlage für bessere Ost-West-Beziehungen. Sie werden sich günstig auswirken für die Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus für das deutsche Volk in seiner Gesamtheit.

(D)

Meine Damen und Herren, erst nach sorgfältiger Prüfung, daß die Verträge verfassungskonform sind, hat die Bundesregierung sie unterzeichnet — selbstverständlich erst nach einer solchen sorgfältigen Prüfung. Ich will deshalb zu diesem Thema jetzt nur sagen: Diese Verträge sind geeignet, dem in der Präambel des Grundgesetzes proklamierten Ziel der Selbstbestimmung näherzukommen.

Mein Vorgänger in diesem Amt als Bundeskanzler, Herr Kiesinger, hat am 5. Juli 1968 die Zusammenhänge folgendermaßen umschrieben — ich zitiere —:

Eine erfolgreiche Deutschlandpolitik setzt zunächst eine Aufhellung des politischen Klimas mit unseren östlichen Nachbarn voraus, wobei ich natürlich nicht nur die unmittelbaren Nachbarn, sondern auch die übernächsten mit meine. Jeder Schritt in dieser Richtung ist nach unserer

(A) Auffassung auch ein Schritt vorwärts zu einer Lösung unseres deutschen Problems.

Nun ist verschiedentlich die Befürchtung geäußert worden, es gebe über gewisse wichtige Punkte dieser Verträge einen **Dissens** — „Mehrdeutigkeit“ hieß es — **zwischen den Vertragspartnern**. Dazu möchte ich folgendes sagen. Die Bundesregierung hat nie behauptet, daß ihre allgemeinen politischen Vorstellungen denen der Sowjetunion oder der Volksrepublik Polen gleichen. Natürlich hat die Sowjetunion eine andere Vorstellung von der Zukunft Europas, als wir sie haben. Einen Dissens ähnlicher Art wird man in bezug auf Allgemeinheiten — Allgemeinheiten im Sinne von politischen generalities — sogar in Verträgen zwischen Staaten von weniger unterschiedlicher Struktur finden. Wie hätten eigentlich die Staaten in Ost und West und in der neutralen Welt sich der Charta der Vereinten Nationen anschließen können, wenn jeder jede dort verwandte generality gleich interpretierte? — Nein, worauf es hier ankommt, ist, daß die Bestimmungen, die einen konkreten Inhalt haben, in einer Form fixiert sind, die eine eindeutige Auslegung gewährleistet. Und das ist der Fall.

Nach der Rede von Herrn Kollegen Stoltenberg möchte ich drei Punkte noch einmal aufgreifen, die der Herr Bundesaußenminister heute morgen in seiner Einführungsrede schon behandelt hat.

(B) Ich muß noch einmal ein Wort zum **Gewaltverzicht** sagen, auch weil die Ausschüßerörterung dazu erwähnt worden ist, und natürlich, weil der Gewaltverzicht überhaupt der zentrale Bestandteil der beiden Verträge ist. Ich darf also noch einmal festhalten: Die Vertragspartner haben bestimmt, daß sie sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit von den in der **Charta der UN** niedergelegten Zielen leiten lassen, demgemäß ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Drohung mit Gewalt oder Anwendung von Gewalt enthalten werden. Die UdSSR hat damit zweifelsfrei darauf verzichtet, die sogenannten Feindstaatenklauseln der Charta der Vereinten Nationen im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland geltend zu machen. Es gibt keinen Vorbehalt der UdSSR; es besteht weder ein offener noch ein versteckter Dissens.

Herr Kollege Stoltenberg hat auf das Protokoll des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrates, Seite 121, verwiesen und fairerweise gesagt, er wolle die Vertraulichkeit der Beratungen respektieren. Die Regierung kann natürlich das, was sie dort gesagt hat, wenn sie es für zweckmäßig hält, auch hier wiederholen. Ich will dies tun, damit hier nichts im unklaren bleibt.

Ich bitte, zunächst einmal eine frühere Seite zur Hand zu nehmen. Für die, die es nachher noch einmal anschauen: es ist die Seite 47. Dort hat der Herr Bundesaußenminister das, was ich soeben vortrug, dargelegt. Dann ist in der Aussprache am Nachmittag — das andere war am Vormittag — Herr Bun-

desminister Scheel auf dort vorgebrachte Bemerkungen eingegangen und hat gesagt — er wurde nämlich gefragt, was Herr Falin, damals noch Abteilungsleiter, Reisenden aus der Bundesrepublik in einer Unterhaltung erklärt hatte —:

Was Herr Falin gesagt hat, deckt sich mit dem, was ich heute morgen dazu ausgeführt habe: daß das Verhältnis der Sowjetunion zur Bundesrepublik sich durch diesen Vertrag allein auf der Basis der Nichtanwendung und Nichtandrohung von Gewalt ergibt und daß in der Tat damit die Art. 53 und 107 für das Verhältnis der beiden Staaten zueinander nicht angewendet werden können. Er hat von „Überlagern“ gesprochen. Das ist völlig richtig, solange der Vertrag Gültigkeit hat.

— Überlagern der Bestimmungen der UN-Charta, was auch die westliche Auffassung ist. — Jetzt kommt der Zuruf: „Solange wir uns wohlverhalten!“, und darauf sagte der Bundesaußenminister:

Nein, solange wir uns vertragskonform verhalten. Es ist selbstverständlich, daß man Verträge, die man abschließt, hält.

Ich weiß nicht, was hieran unklar ist.

(Ein Sitzungsteilnehmer erleidet einen Schwächeanfall und wird aus dem Saal getragen.)

**Präsident Kühn:** Ich darf die Sitzung für einige Minuten unterbrechen.

(Kurze Unterbrechung)

(D) Ich darf den Herrn Bundeskanzler bitten, fortzufahren.

**Brandt,** Bundeskanzler: Ich darf zweitens im Anschluß an die Ausführungen, die Herr Kollege Stoltenberg dazu gemacht hat, was die **Grenzen** angeht, noch einmal betonen: Es kann nicht deutlich genug gemacht werden, daß die im Moskauer Vertrag angesprochenen Grenzen nicht, wie man unterstellt, anerkannt werden, sondern daß gesagt wird, die Grenzen dürfen nicht angetastet werden, sie sind unverletzlich. Und die Feststellung, daß keine territorialen Ansprüche vorhanden sind, auf Grund deren Änderungen der gegenwärtig bestehenden Grenzlinien verlangt werden könnten, schließt weder eine auf freiwilligem Entschluß der Beteiligten beruhende einvernehmliche Änderung oder Aufhebung von Grenzen aus, noch steht sie einer Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes des deutschen Volkes entgegen. Der deutsche Rechtsstandpunkt ist abgesichert, und der sowjetische Außenminister hat diese Auffassung auf Wunsch noch einmal bestätigt.

Auch im Warschauer Vertrag schafft Art. I keine Grenzen, sondern die Bundesrepublik erklärt darin, daß sie die polnische Westgrenze nicht mehr in Frage stellen will.

Und zu dem dritten Punkt: Es ist verschiedentlich vorgebracht worden, daß die Sowjetunion unter Berufung auf die vereinbarte Unverletzlichkeit der

(A) gegenwärtigen Grenzen aller Staaten in Europa versuchen könnte, einen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zu einer politischen Union zu verhindern. Der deutsch-sowjetische Vertrag bestimmt in seinem Art. 4, daß die früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen von ihm nicht berührt werden. Das heißt, daß die Sowjetunion, als sie diesen Vertrag unterzeichnete, von der Existenz unserer vertraglichen Bindungen in der Europäischen Gemeinschaft und den damit verbundenen politischen Zielsetzungen ausging. Auf diese sogenannte europäische Option bezieht sich ja denn auch das, was Außenminister Gromyko am 29. Juli 1970 gegenüber Bundesminister Scheel erklärt hat und was in der Anlage 1 zur Denkschrift zum deutsch-sowjetischen Vertrag wiedergegeben worden ist. Die westeuropäische Position und die Position der Bundesrepublik Deutschland werden nicht gestärkt, sondern geschwächt, wenn man dies nicht würdigt, sondern zu entwerten trachtet.

Meine Damen und Herren, unser **Recht auf Selbstbestimmung** wird durch die Verträge nicht berührt. Die Sowjetunion weiß, daß diese Bundesregierung — und sicher jede Bundesregierung — an dem Ziel festhält, durch friedliche Bestrebungen dem deutschen Volk die Ausübung seines Rechts auf Selbstbestimmung zu ermöglichen. Dies ist durch das Schreiben des Bundesaußenministers an Außenminister Gromyko völlig klargelegt. Außerdem verweist die Präambel des Vertrages auf den Briefwechsel aus dem Jahre 1955 und nimmt Bezug auf die Charta der Vereinten Nationen und den dort in Artikel 1 verankerten Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts. Artikel 4 des Vertrages stellt klar: frühere Verträge werden nicht berührt, also auch nicht die Verträge, die wir mit den Westmächten geschlossen haben. Gerade weil die sowjetischen Auffassungen bekannt waren, kam es doch darauf an, einen Vertrag zu schließen, der unser friedliches Streben nach deutscher Einheit und europäischer Gemeinschaft dem jahrelang erhobenen Vorwurf der Friedensstörung entzieht.

(B)

Es ist auch gefragt worden, ob die Bundesregierung mit der **Grenzaussage im deutsch-polnischen Vertrag** einen Hebel für die Wiedervereinigung aus der Hand gegeben hätte. Das Gegenteil ist der Fall. Ob es je einen solchen Hebel gegeben hat, will ich jetzt nicht untersuchen. Die Haltung der Staatengemeinschaft zur deutsch-polnischen Grenze ist bekannt. Ich habe auch darauf schon verwiesen. Ich sage hier nur eines in vollem Ernst: Wer das Schiff der deutschen Einheit mit der Fracht der alten Grenzen belastet, der wird damit rechnen können, daß es seinen Hafen nie erreicht. So sehe ich dies.

Die Bundesregierung hat schon unter meinem Amtsvorgänger feierlich ihr Verständnis für den Wunsch Polens nach gesicherten Grenzen ausgedrückt. Wir haben dies innerhalb der bestehenden rechtlichen Begrenzungen getan, nämlich im Rahmen jener Begrenzungen, die sich ergeben aus der Teilung Deutschlands, aus dem Fortbestehen der

Viermächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes und aus unseren bestehenden vertraglichen Verpflichtungen. Polen hat diese rechtlichen Gegebenheiten akzeptiert. Sie haben in dem bekannten Notenwechsel mit den Alliierten zum Vertrag und in Artikel IV des Vertrages selbst ihren Niederschlag gefunden. (C)

Ich unterstreiche auch dieses: Was den Moskauer Vertrag angeht, sollte man ihn auch an dem messen, was die sowjetische Regierung noch in ihrem Memorandum vom November 1967 und in ihren Aide-mémoire vom Juli 1968 gefordert hatte. Wer den Text des Vertrages mit den damaligen Forderungen vergleicht, wird nicht behaupten können, es sei einseitig sowjetischen Forderungen Rechnung getragen worden. Wir haben in beiden Verträgen eine angemessene Ausgewogenheit der Interessen erreichen können.

Meine Damen und Herren, wir wissen alle, die politische Landschaft hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Eine der wichtigsten Veränderungen ist darin zu sehen, daß das Bedürfnis nach einem Frieden, der nicht auf Konfrontation, sondern auf einem realistischen Interessenausgleich beruht, in West und Ost gewachsen ist. Auf westlicher Seite hat sich darüber hinaus die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Teilung Europas nur durch eine von der bestehenden Lage ausgehende Entspannung gemildert und eines Tages vielleicht auch überwunden werden kann. Die Bundesregierung geht davon aus, daß ein Ausgleich mit dem Osten nur möglich ist, wenn Westeuropa und Amerika Hand in Hand arbeiten und ihre Sicherheitsinteressen nicht vernachlässigen. (D)

Es war uns aber auch von vornherein klar, daß die Bundesrepublik auf Grund ihrer besonderen Lage einen **aktiven Beitrag zu den gemeinsamen westlichen Entspannungsbemühungen** würde leisten müssen. Mit einem einfachen Festhalten an den Positionen der 50er Jahre war es nicht getan. Die Bundesregierung sucht den Ausgleich mit dem Osten nicht auf Grund eines Frontwechsels, auch nicht, wie ihr zuweilen unterstellt wird, im Hinblick auf einen erwarteten Rückzug der USA aus Europa, sondern im Rahmen des umfassenden Entspannungskonzepts der westlichen Allianz, wie es vor fünf Jahren im sogenannten Harmel-Bericht entwickelt wurde.

Die Bundesregierung hat ihre Verbündeten laufend und vertrauensvoll über die Gespräche und Verhandlungen mit der Sowjetunion und mit Polen unterrichtet. Die Außenminister des westlichen Bündnisses haben ihrerseits die Entspannungsbemühungen der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt. Wenn manche Kritiker befürchten oder behaupten, die Ostpolitik führe zur Schwächung des atlantischen Bündnisses, so müssen sie sich fragen lassen: **Warum hat dann das atlantische Bündnis, das ja nicht aus lauter Masochisten besteht, die Unterzeichnung der Verträge mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und begrüßt?** Doch wohl nicht, weil unseren Verbündeten an einer Schwächung des Westens und an einem Machtzuwachs der Sowjetunion gelegen ist. Die Behauptung, unsere Politik schwäche das Bündnis und gefährde das Machtgleich-

(A) gewicht in Europa, bedeutet in Wirklichkeit ein Mißtrauen gegenüber unseren Verbündeten. Die Bundesregierung hält ein solches Mißtrauen nicht für berechtigt.

Sie sieht im **atlantischen Verteidigungsbündnis** weiterhin eine Garantie für den Frieden und für die Sicherheit in Europa. Die Wirksamkeit dieses Bündnisses aufrechtzuerhalten und zu verbessern, ist und bleibt eine wichtige Aufgabe. Deshalb haben wir uns ja im zurückliegenden Jahr auch am Verstärkungsprogramm der in der Eurogroup des Bündnisses zusammengeschlossenen Staaten maßgeblich — ich sage dies sonst nicht gern: maßgeblich — beteiligt.

Nun kann man fragen, wie es zumal auch der Kollege Stoltenberg getan hat, warum nicht schon mehr erreicht ist, warum sich nicht über das hinaus, was sich zur Sowjetunion und zu Polen anbaut, und über die Berlin-Regelung hinaus, die leider erst im Mai oder Juni in Kraft treten kann, wenn die Verträge ratifiziert sind, auch sonst schon mehr verändert hat. Zunächst aber noch einmal: Der Bundesaußenminister hat uns heute morgen Beispiele dafür gegeben — nur wenige, aber eine Reihe wichtiger Beispiele in praktischer Hinsicht, wirtschaftlich, kulturell und auf andere Weise —, daß es in unseren **Beziehungen mit der Sowjetunion und Polen** in gut anderthalb Jahren doch schon **Fortschritte** gegeben hat, obgleich diese Verträge von Moskau und Warschau noch nicht in Kraft sind. Ich will dem nur zwei Gesichtspunkte hinzufügen. Man kann sagen, es seien nur 25 000 Deutsche im vergangenen Jahr aus Polen umgesiedelt worden. Ich kann hinzufügen und tue es guten Gewissens, die Ziffern werden steigen. Bei allen Mißlichkeiten, meine Damen und Herren, sollte sich aber doch niemand den Blick dafür trüben lassen, daß diese Abkommen zusammen mit dem, was sich aus ihnen ergibt, für viele Tausende das langersehnte Wiedersehen bringen werden. Ich finde es bemerkenswert, daß es viele Jahre gedauert hat, bevor man guten Gewissens eine solche Feststellung treffen konnte.

Schließlich sollten wir die Tatsache nicht unterschätzen, daß sowohl in der Sowjetunion als auch in Polen die bis dahin übliche öffentliche, zum großen Teil feindselige Polemik gegenüber der Bundesrepublik Deutschland einer weithin sachlichen Berichterstattung und vielfach verständnisbereiten Kommentierung gewichen ist. Das auf diese Weise vermittelte Deutschlandbild beginnt sich in beiden Ländern wesentlich zu wandeln.

Aber ich weiß wohl, daß es, während der Kollege Kohl von einem historisch einmaligen „Galopp“ spricht, viele andere gibt, denen es nicht rasch genug geht. Ich habe selbst allerdings immer wieder vor übertriebenen Erwartungen gewarnt. Unsere Politik muß von Illusionen frei sein.

Man kann aber nicht gegen die Verträge sein und zu gleicher Zeit erwarten, die nach ihrem Inkrafttreten realistisch zu erwartenden Veränderungen sollten sich insgesamt schon vor der Ratifizierung ablesen lassen. Natürlich haben die-

jenigen recht, die darauf hinweisen, daß die Teilung Deutschlands wie andere Ergebnisse des zweiten Weltkrieges nicht überwunden wurde und — das füge ich hinzu; wir wollen das doch hier vor uns selbst und vor unserem Volk so sagen, wie wir es empfinden — auch nach Ratifizierung dieser Verträge andauern wird, daß es immer noch keine Freizügigkeit für die Deutschen in Deutschland, wie die Formel lautet, gibt, sondern daß Mauer, Stacheldraht und Minenfelder uns weiterhin in erschreckender Weise daran erinnern, wie sehr die Grenze zwischen der DDR und uns zur härtesten Grenze in ganz Europa geworden ist.

Unrecht haben diejenigen, die unterstellen oder befürchten, die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts werde durch unsere Politik erschwert. Das trifft einfach nicht zu, und dies sollte man auch nicht vorbringen, zumal es die deutsche Position in den kommenden Jahren schwächen könnte.

Im übrigen wissen wir alle, daß es zur Spaltung Deutschlands nicht im Jahre 1970, sondern im Jahre 1945 gekommen ist. Mauer, Minenfelder und Schießbefehl gab es, lange bevor diese Bundesregierung ihr Amt übernahm. Wir haben all dies vorgefunden, und wir haben uns vorgenommen, Herr Kollege Stoltenberg, im Rahmen unserer Möglichkeiten alle Beharrlichkeit und alle Zielstrebigkeit darauf zu verwenden, die Verhältnisse nach und nach zum Besseren zu wenden. Das erste war **Berlin**. Wer dort selbst jahrelang die Verantwortung getragen hat, der weiß, daß es nicht irgend etwas ist, ob Berlin jetzt mit dem Bund so verbunden ist, daß das nicht mehr eine Frage des internationalen Streits ist und ob Millionen Menschen ihre Verwandten wiedersehen können. Das war das erste.

Jetzt sind wir in den Verhandlungen über einen allgemeinen Verkehrsvertrag. Das ist auch nicht die ganze Welt; aber es geht nur so, das eine nach dem anderen. Ich hätte nichts dagegen, wenn wir auch einmal ein paar Dinge zur gleichen Zeit bekämen. Man wird aber nur das eine nach dem anderen erreichen können. Die Verhältnisse nach und nach zum Besseren wenden, heißt: Abbau der Spannungen, bessere Beziehungen zwischen Ost und West, wohl wissend, daß es dabei Rückschläge geben kann, aber dadurch insgesamt auch bessere Bedingungen für das deutsche Volk, Möglichkeiten freier Bewegung übrigens nicht nur für die Deutschen in Deutschland, sondern für die Europäer in Europa.

Wir können uns nicht aus der Geschichte wegstellen. Es gibt auch keinen kurzen Weg zur deutschen Einheit. Aber diese Verträge stärken die Bundesrepublik Deutschland; sie stärken sie innerhalb der westlichen Gemeinschaft und im Prozeß der sich wandelnden Ost-West-Beziehungen. Diese Verträge wirken sich so aus, daß West-Berlin nach vielen Jahren endlich aus dem Krisendruck herauskommen kann und daß seine Bindungen und Verbindungen zur Bundesrepublik ausdrücklich bestätigt werden. Ostpolitik schafft die Voraussetzungen dafür, daß wir **mit der DDR zu vertraglichen Abmachungen** kommen können, durch die sich für die

- (A) Menschen auf beiden Seiten Erleichterungen und Vorteile erzielen lassen.

Ich denke, Herr Präsident, ich habe hier zu so gut wie allen Punkten Stellung genommen, die in dem Beschlußentwurf der fünf Länder enthalten sind. Aber auf alle diese Punkte, auch auf diejenigen, die dem einen oder anderen von uns neben der Sache zu liegen scheinen, wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens noch zurückzukommen sein. Am ernstesten Bemühen um weitere Aufklärung soll es seitens der Bundesregierung nicht fehlen. Wenn es wirklich nur um die Punkte ginge, die im Entschlußentwurf der fünf Länder enthalten sind, würde ich es sogar für möglich halten, daß der Bundesrat schließlich doch zu einem einheitlichen Votum kommt. Ich warte selbst — das betrifft die Debatte insgesamt in unserem Land — immer noch auf eine wirkliche **Alternative**. Manche Kritiker scheinen zu meinen, wir hätten weiter warten sollen. Nun ist Geduld ganz gewiß eine wichtige politische Tugend. Aber bloßes Abwarten und das Wiederholen von Maximalvorstellungen ist keine erfolgversprechende Politik. Andere warten nicht. Wir, die Bundesrepublik Deutschland und das deutsche Volk, würden unter die Räder kommen, wenn wir uns nicht selbst bewegten. Wir würden uns auch im Kreise unserer westlichen Freunde isolieren, wenn wir uns nicht selber rührten, um unsere Interessen mit den heute gegebenen Möglichkeiten zu vertreten. Darum geht es meiner Meinung nach. Die Welt hat dies verstanden, und ich vertraue darauf, daß es auch bei uns zu Hause von den allermeisten richtig verstanden wird.

(B)

**Präsident Kühn:** Ich danke dem Herrn Bundeskanzler. — Das Wort hat der Ministerpräsident von Niedersachsen, Herr Kubel.

**Kubel (Niedersachsen):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wenn ich sicher gewesen wäre, daß dies das Schlußwort der Debatte hätte sein können, wäre ich der erste gewesen, der seine eigene Wortmeldung zurückgezogen hätte. Da diese Gewißheit nicht besteht, bitte ich Sie um Geduld für einige kurze Ausführungen.

Zunächst erscheint es mir nach dem Verlauf der Debatte einfach notwendig — das tue ich im Namen aller Vertreter des Landes Niedersachsen —, mich vollkommen hinter die Ausführungen des Kollegen Posser zu dem zur Diskussion stehenden Gegenstand zu stellen, und zwar auch in jenen Teilen, die von Herrn Stoltenberg kritisch beleuchtet worden sind und die — auf Grund der Erfahrung und des Miterlebens der Situation — die Einstellung der nordrhein-westfälischen Regierung weitgehend mitgeprägt haben.

Das zweite, das zu sagen auch mir am Herzen liegt, hat der Herr Bundeskanzler bereits angesprochen. Auch ich kann nicht recht verstehen, daß jemand eine Bilanz ziehen will zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Bundesregierung die Verträge unterschrieben hat, und dem heutigen Tage, indem er etwa die Frage stellt: Was hat sich denn nun grundlegend

geändert? Die Antwort des Herrn Bundeskanzlers (C) schwebt noch im Raum. Man kann nicht mehr an **Vorleistungen** erwarten. Ich bin sicher nicht der einzige gewesen, und zwar auch nicht in diesem Hause, der seither die Chance gehabt hat, in Polen selber mit maßgeblichen politischen Persönlichkeiten zu sprechen. Ich füge hinzu: Je mehr es — ich hoffe, daß das nicht als übertriebene Schärfe aufgenommen wird — der Opposition gelungen ist, in Zweifel zu stellen, ob diese Verträge von den Parlamenten ratifiziert werden würden, desto schwieriger war es, selbst dort, wo die Bereitschaft dazu vorhanden war, weitere Vorleistungen uns gegenüber zu erbringen. Ich kann das für weite Sektoren der Wirtschaftsbeziehungen und des Handels und auch für Sektoren des kulturellen Austausches sagen.

Ich komme nun zu dem, was ich namens der **Landesregierung von Niedersachsen** der Diskussion hinzuzufügen habe.

Die bisherigen Darlegungen zeigen, daß das Thema dieser Stunde internationale Maßstäbe hat und in seinen inneren Voraussetzungen und politischen Möglichkeiten weit über die Dimensionen hinausgreift, die etwa ein Bundesland hat. Aber das sollte gerade uns hier im Bundesrat, so meinen wir, nicht hindern, Perspektiven anzufügen, die sich in einem Bundesland wie bei uns in Niedersachsen in besonderer Weise ergeben. Wir haben in der gesamten Ausdehnung unseres Landes zum Osten der Grenze mit dem Stacheldraht und dem Minengürtel vor Augen. Meine eigene Wohnung liegt knapp 900 m von dieser Grenze entfernt. Wir haben in Friedland (D) das Tor der Heimkehrer und Umsiedler aus dem Osten. Das Nachkriegsschicksal Deutschlands hat Niedersachsen zu einem **Flüchtlingsland** gemacht. Nahezu jeder vierte Einwohner stammt aus den Gebieten ostwärts der Oder und der Neiße. Deshalb ist es kein Wunder — es ist eigentlich eine Pflicht für mich, dies zu sagen —, daß wir uns mit dem Schicksal und den Sorgen dieser aus jenen Gebieten Vertriebenen besonders verbunden fühlen. Ich weiß nicht, wieweit es der Öffentlichkeit bekannt ist, wieviel persönliche Beziehungen von denen, die bei uns sind, zu Verwandten und Bekannten in der früheren Heimat auch heute noch gepflegt werden. Wir in Niedersachsen messen deshalb den Erleichterungen, die die Verträge für unsere östlich von Oder und Neiße zurückgebliebenen Landsleute bringen, ein besonderes Gewicht bei.

Es ist erwähnt worden — ich will es wiederholen —, daß 1971 nach Abschluß des Warschauer Vertrages **rund 25 000 Personen** aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße in die Bundesrepublik **übergesiedelt** sind. Das sind fünfmal soviel wie im Jahre 1970. Wir teilen, weil wir es einfach wissen, die Zuversicht des Herrn Bundeskanzlers, daß diese Zahl weiter wachsen wird. Wer diese Übersiedler einmal im Grenzdurchgangslager in Friedland gesprochen hat, ihre Genugtuung, ihre Freude erlebt hat, jetzt mit Verwandten, Freunden, früheren Nachbarn bei uns wieder zusammenzusein, der weiß, daß man der Bundesregierung Unrecht tut, wenn man

(A) ihr, wie CDU und CSU es tun, vorwirft, sie habe die Fürsorgepflicht gegenüber diesen Menschen verletzt. Wir meinen, daß es keine nachhaltigere Art als die gab, dieser Fürsorgepflicht eben durch den Abschluß dieser Verträge gerecht zu werden.

Die Opposition kann nicht in Abrede stellen, daß diese Verträge im Interesse der Menschen liegen, die noch zu uns kommen möchten, und im Interesse derer, die auf sie warten. Mir scheint, daß die Beurteilung der Verträge, wie sie von deren Kritikern vorgenommen wird, offenkundig besonders unter drei Mängeln leidet. Einmal ist sie zu stark an nationalstaatlichen Denkweisen orientiert. Sie erachtet den Wert der Verträge als Beitrag zur Verständigung und Aussöhnung mit östlichen Nachbarländern als zu gering. Zum anderen sieht sie nicht — Herr Posser, ich bin ganz besonders von diesem Teil Ihrer Darlegungen beeindruckt — die besondere Verpflichtung, die uns auf Grund der Verbrechen Hitlerdeutschlands auferlegt ist.

Es ist die Verpflichtung — lassen Sie mich das auch aussprechen —, die **polnischen Nachbarn** nicht nur als Angehörige eines fremden Staates zu betrachten, sondern auch als Menschen, die eben, wie viele unter uns, außerordentlich gelitten haben und die nun endlich — das ist aus der ganzen polnischen Geschichte heraus verständlich — von der Ungewißheit befreit werden möchten, wo Grenzen sind und ob ihre derzeitige Ruhe, ihr derzeitiger Friede etwa wieder gestört wird.

(B) Und schließlich — das ist der dritte Grund, den ich sehe — nährt die Opposition Illusionen über die Möglichkeiten gegenwärtiger und zukünftiger deutscher Außenpolitik. Unsere aus dem Osten zu uns gekommenen Mitbürger verdienen aber eine Politik, die sich der Wahrhaftigkeit verpflichtet weiß, die keine Luftschlösser baut, die sich um das Erreichbare bemüht — eine Politik, die die Realitäten kennt, und zwar genauso gut, wie wir sie kennen. Wer mit völlig illusionären Forderungen und Zielsetzungen zu experimentieren versucht, handelt nicht verantwortungsbewußt gegenüber denen, die in einer gemeinsamen beispielhaften Aufbauleistung bei uns ihre zweite Heimat gefunden und sich hier eingelebt haben.

Angesichts der menschlichen Tragweite erhält unsere heutige Entscheidung im Verhältnis zu den **Heimatvertriebenen und Flüchtlingen** eine moralische Kategorie und Qualität. Dessen sollten wir uns hier alle bewußt sein. Die Interessen der Bevölkerung bei uns und in den östlichen Nachbarländern sind in den Grundlagen, um die es hier geht, gleich. Sie sind nicht gegeneinander gerichtet. Das hat auch die Opposition heute als ihre Auffassung hier zu verstehen gegeben. Es ist ihr Interesse, das Interesse Europas, aus alten historischen Verstrickungen herauszufinden. Mit den Verträgen wird ein Prozeß der Entspannung, der Normalisierung eingeleitet, der eines Tages, so hoffen wir, wenigstens die Chance bietet, daß Deutsche hüben und drüben nicht mehr durch Mauer und Stacheldraht getrennt sind. Wir wissen, daß mit den Verträgen — das ist alles ge-

sagt worden — die Spaltung nicht verewigt wird (C) und daß keine deutsche Option auf Wiedervereinigung aufgegeben wird. Auf den Brief zur deutschen Einheit vom 17. August ist hingewiesen worden. Ich kann auch diesen Brief nur als eine Grundlage für unsere positive Einstellung zu den Verträgen bezeichnen. Wir geben mit unseren Entscheidungen keine Positionen auf. Wir meinen aber, daß Forderungen und Ordnungsprinzipien im Leben der Völker wenig nützen, wenn sie in absehbarer Zeit nicht erfolgreich durchgesetzt werden können.

Obzwar ich selber nicht Vertriebener oder Flüchtling bin, habe ich wohl doch ein Recht dazu, zu sagen, daß ich im Namen auch einer Mehrheit dieser Kreise spreche, wenn ich Ihnen für Niedersachsen das sage, was Sie ohnedies wissen: Wir werden diesen Verträgen zustimmen.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, der Kollege Filbinger.

**Dr. Filbinger** (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Es ist kein Zufall, daß der Antrag der fünf Länder, der heute vormittag von meinem Kollegen Ministerpräsidenten Kohl begründet worden ist, die Übereinstimmung mit der Bundesregierung in dem Ziel, die Entspannung zu fördern und den Frieden zu sichern, an den Anfang stellt. Der Herr Bundeskanzler hat sich sehr mit Recht gerade auf diesen Satz bezogen. (D)

Ich stimme mit dem Herrn Bundeskanzler auch bezüglich einer weiteren Feststellung überein. Er hat erklärt, daß nicht nur die Befürworter der Verträge als friedliebend zu gelten haben, sondern auch andere, die aus guten Gründen ihre Bedenken gegen diese Verträge anführen zu müssen glauben. Herr Bundeskanzler, ich erblicke in dieser Feststellung eine Distanzierung von jener Flugblattaktion, die gerade in meinem Lande von der SPD gestartet worden ist.

Herr Bundeskanzler, Sie haben meines Erachtens mit Recht — das ist die dritte Feststellung — auf die **Kontinuität** hingewiesen, die in der **Entwicklung der Ostpolitik** bis hin zu den Gewaltverzichtserklärungen geführt hat. Insoweit, als in der Substanz dieser Verträge Gewaltverzichtserklärungsbemühungen fortgesetzt sind, kommt Kontinuität in der deutschen Außenpolitik der letzten 20 Jahre zum Ausdruck.

Aber dann kommt die Änderung, dann kommt die **Verlagerung der außenpolitischen Gewichte**, und darauf möchte ich näher eingehen. Diese Verlagerung der außenpolitischen Gewichte erblicken wir eben gerade in der Vertragspolitik, die in der Vorlage dieses Ratifizierungsgesetzes zum Ausdruck kommt.

Welches waren denn die Gewichte, die zuvor die deutsche Außenpolitik bestimmt haben, und wie waren sie gelagert? Das erste Gewicht war, daß die **Herstellung der politischen Einheit Europas** mit Vor-

(A) rang versehen war, und das zweite ging auf die Erhaltung, auf die **Stärkung des atlantischen Bündnisses** als des Garanten für unsere Sicherheit und für unsere Freiheit.

Sie, Herr Bundeskanzler, und die Bundesregierung haben immer wieder — und auch heute — betont, daß die Bindungen an den Westen von Ihnen um der Ostpolitik willen keineswegs preisgegeben werden sollen, und wir zweifeln an der Redlichkeit dieses Willens keinesfalls. Aber wir haben erhebliche Zweifel, ob etwa der Vertrag von Moskau entgegen dem Willen der Bundesregierung nicht doch — mindestens langfristig — eine Schwächung unserer Bindungen an den Westen bedeutet, der Bindungen, die eben nur dann, wenn sie unverändert stark sind, eine wirkungsvolle Ostpolitik ermöglichen.

Hier setzt die Bewertung der Verträge ein, von der der Herr Außenminister, wenn ich ihn recht verstanden habe, heute vormittag meinte, hier handele es sich um eine Argumentation, die außerhalb der Vertragsinhalte liege und die eine taktische Verschiebung des Angriffs der Opposition darstelle. — Ich bin hier nicht der Meinung des Herrn Außenministers, ganz im Gegenteil. Ich bin der Meinung, daß die Bewertung des Gewichts dieser Verträge zum Zentrum unserer politischen Interessen gehört. Und daß diese Interessen auf das engste mit denen unserer Nachbarn verwoben sind, wer möchte das bezweifeln? Und hierüber müssen wir deshalb sprechen.

(B) Ich möchte eine Feststellung treffen. Das **atlantische Bündnis** wird ganz im Gegensatz zur bisherigen Anlage unserer Außenpolitik nicht stärker, sondern schwächer, wenn wir erklären, daß der Frieden durch den Abschluß der Verträge von Moskau und Warschau sicherer werde. Wie wollen wir, wie will die Bundesregierung dem amerikanischen Volke klarmachen, es sei nach wie vor unbedingt notwendig, die Präsenz der Truppen der Vereinigten Staaten in Europa ungeschwächt und unvermindert aufrechtzuerhalten, wenn wir Tag für Tag zum Ausdruck bringen, daß durch unseren Gang nach dem Osten der Frieden sicherer werde? Wir stärken doch — und das ist ein offensichtliches Ergebnis, das unbestreitbar ist — dadurch die Stellung derjenigen Isolationisten in den Vereinigten Staaten, die schon seit Jahren beklagen, daß die Boys nicht zu Hause sind, und die nicht nur aus innen- und finanzpolitischen Gründen, sondern auch aus allgemeinpolitischen Gründen alle Anstrengungen darauf richten, die Boys nach Hause zu holen.

Die Bundesregierung kann doch nicht bestreiten, daß die Senatoren Fulbright und Mansfield gerade bei den letzten Abstimmungen im amerikanischen Senat wachsende Mehrheiten für ihre Voten bekommen haben, und die Bundesregierung kann auch nicht bestreiten, daß ihre Bemühungen um die Verträge mit den Warschauer-Pakt-Staaten — mit der Sowjetunion zunächst — nicht dazu führten, die westpolitische Einstellung der Sowjetunion, was doch das Ziel sein mußte, zu ändern und uns günstiger zu machen. Die Warschauer-Pakt-Staaten stehen nach wie vor — seit Bukarest in den 50er Jah-

ren, zu Anfang der 60er Jahre und bis in die allerjüngste Zeit hinein — unverrückbar zu ihren Erklärungen, in denen die Vereinigten Staaten als Friedensstörer in Europa und in der Welt ausdrücklich angesprochen sind. (C)

Wie geht das nun zusammen? Diese Frage muß gestellt werden, und sie ist keine Randfrage, die etwa unerlaubt wäre, weil es sich hier nicht um konkrete Begriffe des Vertrages handelt. Vielmehr ist die Wirkung der Verträge auf die außenpolitische Gewichtung der Bundesrepublik Deutschland — ich wiederhole es — ein Zentralthema, das uns bei dieser Diskussion beschäftigen muß.

Nicht selten — das ist auch heute wieder geschehen — beruft sich die Bundesregierung für ihre Ostpolitik auf **Konrad Adenauer**, und sie erklärt, das, was jener in seiner Westpolitik getan hat, tue man jetzt nach dem Osten, und das sei unbedingt notwendig, um zu einem Ausgleich zu kommen, denn man könne nicht hinter der chinesischen Mauer, könne nicht in den — so wörtlich — Kasematten eines Maginot-Denkens verharren; man müsse aus der Stagnation heraus, und dieser Weg, wie er in den Verträgen angelegt sei, sei doch offensichtlich der zwangsläufige und unvermeidliche, um zu einer Änderung zu kommen.

Dies bestreiten wir. Wir sind nicht der Meinung, daß Immobilismus gegenüber dem Osten und Stagnation eintreten müßten, wenn diese Verträge nicht ratifiziert werden. Wir sind nicht der Meinung, daß diese Verträge die einzige Art und Weise wären, wie man eine den deutschen Interessen und zugleich den Interessen der westlichen Welt dienende Ostpolitik betreiben könnte. (D)

Mit den Vereinigten Staaten haben wir Verträge geschlossen; mit ihnen hat Konrad Adenauer seine Vertragspolitik begonnen, und dies sicherlich nicht deshalb, weil es sich bei den USA damals um die stärkste Militärmacht und um die stärkste wirtschaftliche Macht handelte und es deshalb opportun gewesen wäre, mit ihr zu kontrahieren, sondern deshalb, weil unsere Interessen langfristig zusammenstimmten und -stimmen und weil eine Homogenität unserer Auffassungen über Menschenrechte, über Freiheit, über Demokratie und über vieles andere gewährleistet, daß eine durch Verträge untermauerte Politik auch eine langfristige gemeinsame politische Aktion im gemeinsamen Interesse ermöglicht.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, sie gebe im Westen nichts preis, wenn sie den Weg der Ostverträge beschreite, und sie geht davon aus, daß man beides könne: offenbar die Balance halten in dem gesamten Vertragssystem, das wir mit dem Westen haben, und gleichzeitig in Beziehungen immer stärkerer Art mit den Warschauer-Pakt-Staaten hineingeraten.

Die große Frage, die hier mit aller Schärfe gestellt werden muß, ist die, ob die Bundesregierung hierbei nicht ihre eigenen Kräfte überschätzt, ob die Kräfte, die sie durch diese Weichenstellung entbindet, von ihr aufgebracht werden können. Denn es handelt sich doch um nichts anderes als um eine

(A) **Angelpunktstellung der Bundesrepublik** zwischen den beiden Giganten im Westen und im Osten, und diese Balance zu halten, wären andere Kräfte notwendig. Eine solche andere Kraft könnte das vereinte Europa sein, und aus diesem Grunde, aus dieser Erkenntnis heraus war es bei den mit uns befreundeten westlichen Staaten unverrückbare Politik, diese **politische Union der westlichen Staaten Europas** zu bekommen, weil nur davon erwartet werden kann, daß man nicht von der einen oder von der anderen Seite aufgesogen wird.

Es ist doch Tatsache, daß die **Vertragspolitik der Sowjetunion**, auch und besonders diejenige mit der Bundesrepublik, darauf abzielt, uns wirtschaftlich, kulturell und politisch mehr nach dem Osten hin zu orientieren. Das ist, das müssen wir einräumen, von der Sowjetunion aus gesehen keineswegs ein Fehler. Es wäre aber ein Fehler der deutschen Politik, wenn man dem nicht entgegenträte, und es ist eines unserer Bedenken, das wir gegen die Bundesregierung und gegen diese Verträge erheben, daß dem von ihr nicht genügend Rechnung getragen wird.

Wenn nicht alle Kräfte konzentriert werden, um ein vereintes Europa zu schaffen, wird dieses Europa nicht entstehen. Und, meine Damen und Herren, wer zweifelt daran, daß die Kräfte der Völker Europas nicht so groß sind, daß sie als einzelne, eigenständige sich politisch würden halten können. Hier wirken Geographie, wenn Sie wollen, geopolitische und gesellschaftspolitische Kräfte mit. Sie begründen Tendenzen, sie begründen Trends, denen wir unterworfen sind und denen wir uns nicht durch verbale Äußerungen entziehen können.

(B) Wir Deutschen dürfen doch nicht übersehen, daß wir die nächsten am Eisernen Vorhang sind. Es spricht gegen alle geschichtliche Erfahrung anzunehmen, daß eine so große Macht wie die Sowjetunion, die ihr Militärpotential gerade in den letzten Jahren außerordentlich erhöht hat — zu Lasten der NATO —, mit ihrem Potential nicht auch eine Anziehungskraft auf die allernächsten Nachbarn ausüben würde. Es ist das Ziel dieser Sowjetunion, das zu tun, und sie hat die Mittel dazu. Ich denke hier beileibe nicht an militärische Mittel. Aber es wäre leichtfertig, wenn wir das aus den Augen ließen.

Diese Drift, die die Bundesrepublik Deutschland in den Bereich des Warschauer Paktes bringen könnte, ist ganz gewiß nicht — das ist von keinem von uns unterstellt — vom Willen der Bundesregierung getragen. Aber die Bundesregierung hat eine Weichenstellung vollzogen, die das bewirken kann, und die daraus resultierenden Gefahren sind nicht wirkungsvoll abgefangen.

Die Bundesregierung begegnet diesen Einwänden immer wieder und auch heute nachdrücklich mit dem Hinweis: Wir haben uns doch in das vollste Einvernehmen mit unseren westlichen Freunden gesetzt, wir haben konsultiert, wir haben uns abgestimmt, und also bleibt dieses westliche Verhältnis so, wie es ist, und der Gang nach dem Osten wird daran gar nichts ändern. Meine Damen und Herren, ich kann mit meinen Freunden diesem Optimismus leider nicht huldigen. Ich verweise auf

ein Wort, das von maßgeblicher Seite in den Vereinigten Staaten in bezug auf diesen Tatbestand gesprochen worden ist und das da lautete: „Wir Amerikaner können doch nicht deutscher sein als die Deutschen selbst.“ Im übrigen erfahren — wem wäre das verborgen geblieben! — unsere westlichen Vertragspartner durch diese Verträge Entlastung oder mindestens Erleichterung von Bürden, an denen sie schwer getragen haben und die sie sicherlich gern loswerden. Es gibt ja auch nicht allein die offiziellen Stimmen, auf die sich die Bundesregierung beruft, sondern es gibt sehr viele maßgebliche, überaus besorgte Stimmen im westlichen Ausland, die das artikulieren, was von mir hier angesprochen wird.

Lassen Sie mich noch zu einem Wort des Herrn Außenministers etwas sagen, der heute vormittag erklärt hat: Wer da nein sagt zu den Verträgen, der wartet, der verläßt sich auf bessere Zeiten, der hofft, daß andere die Kastanien für ihn aus dem Feuer herausholen. Hier muß ich sagen: das ist ein sehr, sehr gründlicher Irrtum. Denn die **Alternative zur Ostpolitik der Bundesregierung** besteht nicht im Abwarten, in der Stagnation, in der Resignation, im Immobilismus oder gar im Kalten Krieg, sondern Ostpolitik kann weiß Gott auch gemacht werden, ohne daß Verträge abgeschlossen werden, die so schwerwiegenden Bedenken begegnen müssen, wie wir sie hier in unserem Entschließungsentwurf ausgesprochen haben.

Es gibt und es gäbe **ostpolitische Initiativen**, die ergriffen werden könnten, wenn letzten Endes diese Verträge nicht zum Tragen kämen. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ostpolitische Verträge mit der Sowjetunion unter Zeitdruck, unter Zugzwang und unter Hektik auszuhandeln — das setzt uns von vornherein in eine so ungünstige Situation, daß wir das Optimale, das herauszuholen ist, von vornherein verschenken. Es ist doch eine Tatsache, die nicht nur die Historiker kennen, sondern die bei uns geradezu landläufig ist, daß die Sowjetunion einer der allerzähesten Verhandler ist und daß der Faktor Zeit für sie eine entscheidende Rolle spielt. Wir haben diesen Faktor bei diesen Verhandlungen allein zu unserem Nachteil eingesetzt und uns damit in eine Position begeben, von der unser Partner wußte, daß die Deutschen aus diesen oder jenen Gründen zu baldigen Abschlüssen kommen wollen, glauben kommen zu müssen, und sie haben das ausgenutzt. Wir haben nicht das Recht, der Sowjetunion deswegen einen Vorwurf zu machen, sondern den müssen wir an eine andere Adresse richten.

Und noch eines! Man sollte nicht gerade in einem Zeitpunkt Verträge abschließen, in dem es besonders ungünstig ist. In der Zwischenzeit, meine Damen und Herren, hat sich im Fernen Osten etwas bewegt, was unsere Position, wäre sie heute noch offen, sicherlich nicht verschlechtern würde, sondern unter Berücksichtigung des Faktors Zeit ganz bestimmt von uns bei Vertragsverhandlungen mit zum Tragen gebracht werden könnte.

Es gehört zu den gewichtigen Bedenken, die wir erheben müssen, die ich für das Land Baden-Würt-

- (A) temberg hier ausspreche, daß ein ausgewogenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht erreicht werden konnte. Diese Bedenken sind auf das Verfahren zurückzuführen, das zu unserem Nachteil gewählt worden ist.

Lassen Sie mich schließen mit einer Feststellung, die eine Bekräftigung dessen ist, was am Anfang vom Bundeskanzler ausgeführt worden ist. Niemand in diesem Lande — ich verstärke sein Wort: niemand in diesem Lande! — will etwas anderes als den Frieden. Alle wollen in diesem Lande den Frieden. Diejenigen, die aus großer Sorge ihre Bedenken erheben, tun das aus demokratischer Verpflichtung. Es ist nicht etwa unerlaubt, sondern gehört zum demokratischen Spiel, Argument gegen Argument zu setzen. Wenn heute vormittag gesagt worden ist, wer so auslege, wer die Verträge so interpretiere — nämlich unter Offenlegung der Gefahren —, schade den Interessen des deutschen Volkes, dann muß ich sagen: das ist ein ganz gründliches Mißverständnis der parlamentarischen Demokratie. Denn die parlamentarische Debatte ist dazu da, Gefahren für die Interessen des deutschen Volkes, des eigenen Volkes, offen anzusprechen, damit sie vermieden werden können.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Minister Arndt (Hessen).

- (B) **Arndt (Hessen):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Nach der Auffassung der Hessischen Landesregierung versöhnen die Verträge von Moskau und Warschau den Willen des deutschen Volkes zur nationalen Einheit mit den Interessen der europäischen Friedenssicherung. Sie, meine Herren Kollegen von der Gegenseite, wollen die nationale Einheit der Deutschen vorrangig durch das bloße Behaupten von Rechtstiteln erstreiten, die, um es milde zu sagen, von der herrschenden Meinung der internationalen Staatsrechtler abgelehnt werden und die mit friedlichen Mitteln auf jeden Fall nicht durchzusetzen sind.

Sie lehnen es ab, den Frieden in Mitteleuropa auf der Grundlage der realen staatlichen Gegebenheiten zu organisieren. Das ist der Kern des politischen Konflikts, der die zwei Lager dieses Hohen Hauses trennt. Wir entnehmen aus den verschiedenen Erklärungen, daß auch die CDU/CSU und die von ihr geführten Landesregierungen die Verständigung, den friedlichen Interessenausgleich, den Gewaltverzicht und die Kooperation mit allen Staaten des östlichen Bündnisblockes anstreben.

Ich begrüße die Ausführungen des Herrn Kollegen Kohl vom heutigen Vormittag, in denen er einen Appell an alle diejenigen richtete, die diese Gemeinsamkeit der deutschen Politiker nicht sehen wollen. Ich hätte mich gefreut, wenn er vorige Woche diesen Appell z. B. in der Auseinandersetzung innerhalb des Hessischen Landtags dort auch seinen eigenen Parteifreunden gesagt hätte; es war nur zehn Kilometer vom Amtssitz seiner Landesregierung entfernt.

Entspannung und normale Kooperation zwischen Ost und West können durch das Bekunden friedfertiger Absichten und verbaler Gewaltverzichtsversprechen allein nicht bewirkt werden. Solche Absichtserklärungen sind — entschuldigen Sie, wenn ich das sage — platte Selbstverständlichkeiten. In unserer gefährdeten Welt sind Frieden, Koexistenz und Gewaltverzicht nicht nur Ausdruck politischer Vernunft, sondern Bedingungen des nationalen Überlebens. Wer aber den Frieden sichern will, muß der Einsicht folgen, daß die Friedenssicherung ihren politischen Preis fordert, daß sie von der Bundesrepublik einen aktiven Beitrag zur Konfliktsüberwindung zwischen Ost und West verlangt.

In diesem Zusammenhang will ich an einen Gedanken anknüpfen, den der Herr Bundesaußenminister vorhin hier aussprach. Er gab der Befürchtung Ausdruck, daß die Gegner der Vertragswerke jeweils nach dem Ausräumen erhobener Bedenken neue Bedingungen formulieren, um so lediglich das pauschale Nein zu begründen. Dieses Spiel kann man natürlich beliebig fortsetzen. Herr Filbinger hat soeben auch noch China in die Debatte geworfen.

Lassen Sie mich Ihnen dazu noch einige Vorschläge machen. Gerade in diesen Tagen könnte man eventuell noch drei Bedingungen stellen. Die erste Bedingung wäre, daß die Sowjetunion endlich anerkennen muß, daß sie nicht zu den Siegern des Zweiten Weltkrieges gehört, sondern bedingungslos kapituliert hat. Die zweite Bedingung wäre, daß die Volkskammer der DDR Herrn Strauß zum Staatsratsvorsitzenden zu wählen hätte, und die dritte Bedingung wäre, daß sämtliche in Sapporo von Sportlern der DDR errungenen Goldmedaillen sofort an die Bundesrepublik abzuliefern sind. (D)

(Heiterkeit.)

Ich will damit deutlich machen, daß es kein gutes politisches Spiel ist, immer neue Begründungen nachzuschieben. Die Hessische Landesregierung bejaht entschieden die West-Ost-Politik der Bundesregierung, die in den Verträgen von Moskau und Warschau ihren Niederschlag findet. Sie hält auf Grund eingehender Untersuchungen die Verträge in allen Punkten für zweifelsfrei verfassungsmäßig und die Vertragsgesetze nicht für zustimmungsbedürftig. In der politischen Würdigung geht sie von folgenden Erwägungen aus.

Die Verträge von Moskau und Warschau schaffen durch **konkrete Gewaltverzicht**e auf der Grundlage des tatsächlichen staatlichen Gebietsbestands in Europa die Voraussetzungen und Ansätze für internationale Entspannung und eine gesamteuropäische Friedensordnung. Zu dieser Politik des konkreten Gewaltverzichts gibt es **keine Alternative**.

Herr Kollege Filbinger hat soeben gesagt, daß der Weg des Gewaltverzichts nicht der einzige Weg zur Entspannung sei. Ich warte bereits den ganzen Tag darauf, einmal zu erfahren, was denn eigentlich der andere Weg ist. Herr Kollege Filbinger hat gesagt, daß man Ostpolitik auch anders betreiben

(A) könne. Er soll dann, bitte, einmal an dieser oder anderer Stelle sagen: wie. Das ist bisher nicht geschehen.

In der Konfrontationszone der Großmächte lassen sich weder nationale Rechte noch staatliche Territorialansprüche verfechten, deren Verwirklichung den Einsatz kriegerischer Mittel erfordert. Wenn aber die Grenzen und die territoriale Integrität der mittel- und osteuropäischen Staaten bereits durch die politische Wirklichkeit objektiv festgeschrieben sind, welchen Sinn soll es dann haben, ihre vertragliche Achtung zu verweigern?

Die heutige Debatte hat bisher gezeigt, daß die **Opposition** und mit ihr die solidarischen Landesregierungen der Opposition nur den **abstrakten Gewaltverzicht** bejahen. Ich kann aus Ihrem Wenn und Aber nur entnehmen, daß Sie die vertragliche Pflicht ablehnen, die Grenze zur DDR als unverletzlich zu achten und die Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens zu respektieren. Das heißt, Sie verweigern strikt eine vertragliche Normalisierung in Europa auf der Basis der tatsächlichen staatlichen Gebietsstände.

Was bewirken Sie nun mit diesem **unpolitischen Verweigerungsprotest** im politischen Raum? Wollen Sie sich damit der west-östlichen Friedenssicherung so lange entziehen, bis durch ein Wunder der Geschichte das Recht der Deutschen auf nationale Selbstbestimmung und Freizügigkeit vorweg erfüllt wird? Dann erreichen Sie doch nur die Blockierung aller ostpolitischen Aktionsmöglichkeiten. Sie verteidigen damit nicht das Recht des deutschen Volkes auf nationale Einheit, sondern Sie konservieren das Elend der deutschen Spaltung in einer Atmosphäre dauernder Friedlosigkeit.

(B)

Die **Politik der Stärke** wurde in den fünfziger Jahren fast ausschließlich damit motiviert, daß nur sie die Wiedervereinigung bringen werde. Wir können uns durchaus darüber unterhalten und uns unter Umständen sogar einigen, daß diese Politik der Stärke eine ganze Anzahl auch positiver Wirkungen hatte, aber das Ziel der Wiedervereinigung hat sie verfehlt. Sie hat sich selbst blockiert und dazu geführt, daß die DDR ihre internationalen Beziehungen stetig ausbauen, ihre staatliche Ordnung fortlaufend konsolidieren und schließlich einmauern konnte.

Diese Politik der einseitigen Rechtsverwahrungen dient nicht der Rechtsverwirklichung. Sie läßt lediglich die politische Entwicklung in einen Zustand erhöhter Spannung hineintreiben. Da sie den Kampf um die behaupteten Rechte mit allen Risiken einer internationalen Friedensstörung nicht wagen kann, verflüchtigt sie sich in eine illusionäre und deklamatorische Position, der die Möglichkeit genommen ist, von einer neu ausgehandelten Rechtsbasis her auf die widrige Wirklichkeit politisch einzuwirken.

Das ist — ich gebe das zu — wahrhaft Verzichtspolitik, nämlich **Verzicht auf Politik**. Will die Opposition eigentlich die Unterschrift der Sowjetunion unter einen Vertrag, der den europäischen Frieden

sicherer macht, oder will sie es nicht? Oder will sie — wie früher einmal — die Wiedervereinigung mit der Forderung belasten, die Gebietshoheit der Bundesrepublik müsse auf das deutsche Territorium in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 ausgedehnt werden?

Keine Politik in der deutschen Frage ist so unvernünftig wie jene, die in einem Medium der Geschichtsrevision und der Realitätsverleugnung auf dem schmalen Grat zwischen Illusion auf der einen Seite und Friedensstörung auf der anderen Seite betrieben wird.

Es ist ein Gebot politischer Vernunft, daß wir uns im Vertrag über die Normalisierung unserer Beziehungen zu Polen im Rahmen unserer staatlichen Kompetenz über den bloßen Gewaltverzicht hinaus verpflichten, daß die Bundesrepublik die Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens künftig respektiert. Dabei — das ist heute morgen betont worden — legitimiert dieser Vertrag nicht das geschehene Unrecht der Vertreibung. Er begründet auch keine neuen Territorialrechte Polens.

Herr Kollege Stoltenberg hat sich heute morgen auf die Ausführungen des polnischen Vizeministers Winiewicz bezogen. Ich meine, daß man sich nicht auf die Ausführungen eines polnischen Vizeministers beziehen sollte, sondern auf den tatsächlichen Rechtsstatus, so wie er durch die Verträge und das Grundgesetz der Bundesrepublik gegeben ist und wie er sich außerdem aus dem internationalen Recht eindeutig ergibt.

Eine Abtretung deutschen Staatsgebiets ist schon deshalb nicht vorgenommen worden, weil die Bundesrepublik weder aus eigenem Recht noch als Sachwalter eines künftigen deutschen Gesamtstaates eine Gebiets- oder Verfügungshoheit über die früheren deutschen Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie besitzt. Ein Rechtstitel auf die **Ostgebiete** steht der Bundesrepublik nach dem Völkerrecht und nach der übereinstimmenden Auffassung der Vier Mächte nicht zu. Die Grenzfeststellung enthält vielmehr nur Bindungen, die von der Bundesrepublik als solcher in eigenem Namen übernommen werden, das heißt, ein wiedervereinigtes Deutschland wird rechtlich durch den Vertrag nicht gebunden. Diesen Standpunkt hat die Bundesregierung in den Vertragsverhandlungen zutreffend bekräftigt. Dies ergibt sich im übrigen auch aus dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 146 des Grundgesetzes.

Der Warschauer Vertrag schafft die **Rechtsbasis für eine Aussöhnung mit dem polnischen Volk** und für die Normalisierung der staatlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen. Eine solche geregelte Form des friedlichen Zusammenlebens zwischen Deutschen und Polen wäre nicht möglich, wenn die Bundesrepublik gleichsam als Rechtswahrer des Deutschen Reiches einen territorialen Revisionsanspruch geltend machen würde.

Wenn die Opposition trotz dieser eindeutigen rechtlichen und politischen Situation die Grenzfrage weiterhin offenhalten will, dann muß sie sich fragen lassen, was damit erreicht werden kann, wenn

(D)

- (A) kein Staat und auch kein Verfassungssatz den Anspruch der Bundesrepublik auf die Ostgebiete unterstützt und Gewalt als Mittel zu ihrer Wiedergewinnung ohnehin ausscheidet: Nichts, außer dem permanenten Risiko der Friedensstörung und der ständigen Verunsicherung der Weltpolitik, ob Deutschland sich mit den Kriegsfolgen abgefunden habe.

Die Einheit des deutschen Volkes kann nur dadurch gewahrt werden, daß sein nationales Selbstbestimmungsrecht aus der Blockade der Ost-West-Frontstellung gelöst wird und die beiden deutschen Staaten im Zuge des internationalen Spannungsabbaus ihre Beziehungen auf der Basis der Gleichberechtigung mit dem Ziel besserer Kommunikation normalisieren.

Meine Herren von den oppositionellen Landesregierungen, wenn Sie diese Politik ablehnen, dann schulden Sie dem deutschen Volk eben nach wie vor die Erklärung, welches der andere Weg ist, welches der Weg ist, auf dem Sie zur Freizügigkeit für Menschen, zur menschlichen Erleichterung, zum Austausch von Meinungen und Informationen zwischen den deutschen Staaten gelangen wollen. Es kann doch einfach nicht genügen, daß Sie lediglich Mutmaßungen darüber anstellen, daß die Verträge verschiedenen Deutungen Raum ließen, daß sie zu einem Instrument sowjetischer Einmischung in die deutsche Innenpolitik werden könnten, daß sie eine hegemoniale Politik der Sowjetunion etwa begünstigen und daß die Leistungen und Gegenleistungen nicht genügend ausgewogen seien.

- (B) Mir erscheinen die Einwände nicht vernünftig. Sie sind außerdem phantasielos und — das ist politisch eigentlich entscheidend — sie sind für die deutsche Position außerordentlich schädlich, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens. Sie richten sich gegen die deutschen Interessen, weil sie geradezu mit selbstzerstörerischem Eifer nach Möglichkeiten der Vertragsdurchbrechung fahnden;

zweitens, weil die Hegemonie der Sowjetunion in Osteuropa eine Folge des Hitlerkrieges ist. Wer diesen Hitlerkrieg mit den Ostverträgen etwa nachträglich gewinnen möchte, setzt damit die Freiheit und den Frieden aufs Spiel.

Abwegig ist drittens die Spekulation, die Bundesrepublik hätte mit dem berühmten langen Atem, mit Geduld, im Bündnis mit der Zeit die Grenzklauseln vermeiden und einen vertraglichen Vollstreckungstitel etwa für die Wiedervereinigung sichern können. Herr Kollege Filbinger hat gesagt, daß die Zeit nicht reif sei, daß die Zeit ungünstig sei; und er hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Sowjetunion die Zeit eben als einen Begriff in ihre Politik mit eingestellt habe. Herr Kollege Filbinger, überlegen Sie einmal, ob in den vergangenen 26 Jahren die Zeit für uns gearbeitet hat, oder für wen denn sie in dieser Frage gearbeitet hat. Sie werden sehr schnell zu dem Ergebnis kommen, daß es — wenn wir dieses Mittel der Zeit einsetzen, das heißt keine zügige vertragliche Vereinbarung suchen — dann

weiter gegen uns läuft, daß unsere Position dadurch (C) noch schlechter wird.

Viertens haben die Vertragkritiker keinen glaubhaften ostpolitischen Gegenweg aufweisen können, weder in grundsätzlicher noch in methodischer Hinsicht.

Lassen Sie mich noch etwas zu der Frage der Wiedervereinigung sagen. Der Vertrag tangiert nicht das politische Ziel der Wiedervereinigung, sondern die Wiedervereinigung wird offengehalten. Hier ist verschiedentlich der Brief zur deutschen Einheit erwähnt worden, der eindeutig klarstellt, daß eine gewaltlose Veränderung der Grenzen im Zuge einer deutschen Wiedervereinigung nicht gegen den Moskauer Vertrag verstoßen werde. Daher ist der Vorwurf haltlos, es werde die Staatlichkeit der DDR im Sinne einer völkerrechtlichen Anerkennung gegen die Wiedervereinigung als unantastbar geschützt. Dieser Vorwurf gehört in dieser Phase der Ratifikation zu jener Art der Vertragsausdeutung, die man als politische Selbstbeschädigung bezeichnen muß.

Der innerdeutsche Reiz- und Tabubegriff „Anerkennung“ fehlt in beiden Verträgen. Vielmehr bindet die Bundesrepublik vertraglich ihre Politik der nationalen Einigung auch gegenüber der Sowjetunion an den vorangestellten Gewaltverzicht und berücksichtigt damit im übrigen Art. 26 Abs. 1 GG, der jedem Bürger in dieser Bundesrepublik und damit auch jedem einzelnen Politiker in der Bundesrepublik die Friedenspflicht ausdrücklich auferlegt.

Die Achtung der territorialen Integrität und der Grenzen der DDR ergibt sich logischerweise als konkrete Ausformung des Gewaltverzichts aus dem vorstehenden Artikel. Im übrigen hat die Bundesrepublik gegenüber den Westmächten bereits in der Londoner Schlußakte vom 3. Oktober 1954 die Verpflichtung übernommen, „die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen.“ Bereits in dieser Erklärung hat die Bundesregierung — und die Bundesrepublik — ihre Grenzen zur DDR und damit auch die Westgrenze der DDR als unverletzlich garantiert, allerdings nur mit Rechtswirkung gegenüber dem Westen. Nunmehr gibt sie die inhaltlich gleiche Erklärung — die gleiche völkerrechtliche Zusicherung — auch gegenüber der Sowjetunion ab. (D)

In diesem Zusammenhang gestatten Sie ein Wort zu dem, was Herr Kollege Stoltenberg mit der Übersetzung des russischen Wortes „nerusimye“, das heißt „unverletzlich“, erwähnte. Ich bin kein Slawist. Ich kann also gar nicht sagen, wie und in welcher Form dieses Wort nun richtig übersetzt wird. Ich weiß nur, daß es einen russischen und einen deutschen Text gibt. Nun weiß aber eigentlich jeder Jurist, der internationales Recht kennt, daß, wenn solche Auslegungen eines Vertrages vorhanden sind, natürlich im internationalen Recht immer nur die engere Auslegung Gültigkeit hat. Das ist also eine ausgestandene Frage des internationalen Rechts.

(A) Wenn man das irgendwie als divergent oder als offen darstellt, zeigt sich einfach, daß man entweder die Materie nicht kennt — das wäre sehr schlimm — oder das Argument bewußt heranzieht, um die ganze Angelegenheit zu verunsichern.

Das bedeutet, daß nur eine solche Politik der **vertraglichen Friedenssicherung gegenüber beiden Bündnisblöcken** die zwei Staaten deutscher Nation trotz ihrer unterschiedlichen Ordnungssysteme und ihrer Zugehörigkeit zu entgegengesetzten Pakten in den Stand setzen kann, ihren inneren Streit allmählich durch Teilhabe an einem übergeordneten System gesamteuropäischer Entspannung zu verlagern und zu relativieren.

Die Bundesrepublik hat keine andere Wahl, als diesen langen Marsch zur mühsamen nationalen Einigung anzutreten. Nur der garantierte Gewaltverzicht, die Grenzsicherungsklauseln und die Normalisierungspflichten in den Verträgen von Moskau und Warschau können eine längere Periode schrittweiser Annäherung zwischen den Bündnisblöcken eröffnen, Spannungen abbauen und einen Zustand des Friedens in Europa festigen, in dem das deutsche Volk die ihm gemäße Form des Zusammenlebens in freier Ausübung seines nationalen Selbstbestimmungsrechts entwickeln kann.

Wer diese Vertragspolitik ablehnt, entscheidet sich dafür, den immobilen und spannungsgeladenen innerdeutschen Zustand nicht nur aufrecht zu erhalten, sondern in eine Phase verschärfter deutscher und internationaler Konflikte überzuleiten. Deshalb sollten sich die oppositionellen Landesregierungen diese Frage in den nächsten Wochen und Monaten noch einmal eingehend überlegen. Ich hoffe, daß der Appell des Bundeskanzlers, den er hier geäußert hat, daß es zum Schluß doch ein einstimmiges Ja-Votum dieses Bundesrates geben möge, auf fruchtbaren Boden fällt.

(B)

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Ministerpräsident Goppel (Freistaat Bayern).

**Dr. h. c. Goppel** (Bayern): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Man hat **Bayern** eine allzu große **Sorge um das Grundgesetz** und seine Einhaltung vorgeworfen. Bayern hat 1949 aus Sorge um Deutschland das Grundgesetz abgelehnt, weil es ihm zu zentralistisch erschien. Seit aber dieses Grundgesetz in Kraft ist, hat der Freistaat Bayern alles getan, eben diesem Grundgesetz Geltung zu verschaffen und es zu erhalten. Heute — in Sorge um Deutschland — fragt Bayern, ob dieses Grundgesetz nicht durch die Verträge von Moskau und Warschau in seiner Vorläufigkeit für ganz Deutschland und in seiner Gültigkeit für die völkerrechtliche Substanz Deutschlands in Frage gestellt wird. Das Grundgesetz geht von der Identität und dem Fortbestand Deutschlands über den zweiten Weltkrieg und seine Folgen hinaus in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 aus. Das Grundgesetz wollte keinen Staat neben Deutschland schaffen, sondern einen Staat für Deutschland. Es wollte kein Nebendeutschland bilden, sondern eine demokratische Staatsform für das

ganze Deutschland, wenn auch die Wirksamkeit dieser Staatsform zunächst an jener Demarkationslinie endet, die einem Teil Deutschlands das demokratische System vorenthält. (C)

Die **Bundesregierung trennt** nach unserer Auffassung in ihrer Beurteilung der Moskauer und Warschauer Verträge **Deutschland von der Bundesrepublik Deutschland**. Sie behandelt Deutschland in den Grenzen von 1937 so, als gebe es statt dessen die Bundesrepublik, die DDR, den — wie es in der ersten Sitzung des Auswärtigen Ausschusses hieß — weißen Fleck Berlin und die unter polnischer oder sowjetrussischer Verwaltung stehenden Gebiete östlich von Oder und Neiße, Ostpreußen nicht zu vergessen.

Gegenüber unseren Bedenken, ob die Verträge von Moskau und Warschau nicht etwa wie in einem Friedensvertrag Gebiete Deutschlands abtreten, wendet die Bundesregierung ein, solche Entscheidungen seien der Bundesrepublik verwehrt; sie gehörten allein in die Zuständigkeit des Gesamtsouveräns und der Vier Mächte. Mit dieser Argumentation hebt die Bundesregierung die Bundesrepublik aus Deutschland heraus, separiert sie die Bundesrepublik gleichsam auf nur noch sich selbst. Was, so fragen wir, bleibt eigentlich von Deutschland? Wer spricht für Deutschland als Ganzes? Wer kann dann für Deutschland als Ganzes noch sprechen, ohne diesen Verträgen untreu zu werden? Wer ist dann noch von den anderen Völkern und Staaten legitimiert, auf die nationale und staatliche Einheit Deutschlands — die wir doch eigentlich über alle Parteien hinweg gemeinsam wollen — politisch und völkerrechtlich mit aller Geduld, aber auch mit allem festen Willen hinzuwirken? Wenn wir die Verträge ratifizieren, geben wir — so fürchte ich — diese Legitimation freiwillig auf — eine Legitimation, die in unserem Grundgesetz verbrieft und von der freien Welt akzeptiert ist. (D)

Stellen wir uns mit diesem Sichzurückziehen aus Deutschland, mit diesem Zurück nur in die Bundesrepublik nicht auf eine Stufe mit der DDR? Setzen wir uns nicht einem Wettbewerb aus, wer für Deutschland als Ganzes spricht, wer — und mit welchen gesellschaftspolitischen Vorzeichen — die Initiative für eine Wiedervereinigung ergreift? Wird damit — das fragen wir allen Ernstes — nicht aus der Bundesrepublik Deutschland, die für das durch die Demarkationslinie noch getrennte deutsche Gebiet offen ist, jene deutsche Bundesrepublik, zu der man seit langem unseren Staat herabwürdigen will? Was, meine Damen und Herren — so fragen wir weiter —, werden, wenn nicht ein Repräsentant des ganzen Deutschlands besteht, die verschiedenen Bruchstücke dieses Deutschlands in ein künftiges wiedervereinigtes Deutschland an völkerrechtlichen Verpflichtungen einbringen, etwa bezüglich der deutschen Grenzen?

Es beschwichtigt diese unsere Befürchtungen in keiner Weise, wenn die Bundesregierung sagt, die Verträge von Moskau und Warschau seien keine Grenzanerkennungsverträge, sondern Abkommen über einen Gewaltverzicht, in dem dessen Gegen-

(A) stand beschrieben werde. Was als Beschreibung des Gegenstandes jenes Gewaltverzichts bezeichnet ist, erweist sich bei genauem Zusehen als in das Gewand des Gewaltverzichts gekleidete Anerkennung deutscher Grenzen. Das ist die Substanz dieser Verträge, und diese Substanz richtet sich gegen die Substanz des Grundgesetzes, wie sie zweifellos von den Schöpfern des Grundgesetzes und bisher einhellig von allen Organen der Bundesrepublik einschließlich des Bundesverfassungsgerichts verstanden worden ist.

Diese Wirkung der Verträge ist es, die uns Sorge bereitet, eine Sorge von historischer Dimension. Wir warnen vor der beklemmenden und gespenstischen Aufspaltung unseres Vaterlandes in Teile, die der bestehenden wirklichen Lage entsprechen, und in einen deutschen Gesamtsouverän Deutschland als Ganzes.

Ich möchte jetzt ganz gern dem Herrn Kollegen Arndt antworten: Müssen wir uns wirklich 101 Jahre nach der Vereinigung des damals vielgeteilten Deutschland auf eine **Austriazierung der Bundesrepublik** einlassen? Haben uns denn nicht gerade in den letzten Tagen die Stimmen aus der DDR darauf hingewiesen, daß es ja neben uns und der DDR auch noch Österreich gebe? Meine sehr verehrten Damen und Herren, hier endet nun plötzlich dieses Deutschland, das — heute morgen hörten wir es — nur noch personal als Ganzes existiert. Personell wäre Deutschland noch viel größer, und viele gibt es, die dazu stehen. Aber nunmehr — und das sollte man vielleicht auch jetzt bekennen; vielleicht wäre der Weg zu den Verträgen dann leichter — will man die Bundesrepublik allein stellen, die DDR allein stellen. Dann soll man sich auch dazu bekennen: dies ist der Tag, an dem die Bundesrepublik Deutschland für sich — nicht für Deutschland — als neuen Staat innerhalb der personell geeinten Nation einen Vertrag schließt. Wenn Sie das bekennen, läßt sich vielleicht auch in einer anderen Weise diskutieren. Das aber ist bis heute mit all den vielen Verbalismen nicht ausgeräumt, und aus diesem Grunde wird die Bayerische Staatsregierung vorerst jedenfalls den Verträgen nicht zustimmen.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Senatspräsident Koschnick (Bremen).

**Koschnick (Bremen):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen! Meine Herren! Nach diesem Ausflug in die Geschichte Deutschlands, der aber auch weit entfernt von den Realitäten war, die am 8. Mai 1945 — nicht von den hier Verantwortlichen — geschaffen worden sind, sollten wir, meine ich, zumindest den Mut haben, in unserer Stellungnahme zu den Verträgen von Moskau und Warschau der Bevölkerung klarzumachen, daß wir diesen **8. Mai 1945 nicht verdrängen** können, sondern daß es gilt, die Folgen dieses im deutschen Namen angezettelten Unglücks zu überwinden. Weder diejenigen, die für die Verträge sprechen, noch diejenigen, die gegen die Verträge sprechen, haben eine Berech-

tigung, sich aus der eigenen Geschichte und aus dem Nichtvorankommen der letzten 25 Jahre herauszulügen. Wir alle, gleich, wo wir stehen, haben erkennen müssen, daß wir über 1945, über 1949, als die Bundesrepublik und die DDR gegründet wurden, über den Mauerbau und all die Schwierigkeiten und Folgen, die sich aus ihm später ergeben haben, nicht weitergekommen sind.

Ich spreche im Augenblick noch nicht für den Senat. Ich persönlich glaube, die Hoffnung, die man in diese Verträge setzen kann, ist die, daß es uns mit ihnen möglich sein wird, in einem **vernünftigeren Verhältnis mit Polen und der Sowjetunion** zu leben und vielleicht Ansätze zu finden, die es uns leichter machen werden, eine in weiter Zukunft liegende Wiedervereinigung zu ermöglichen. Ich sage ganz bewußt „in weiter Zukunft“; denn wir würden uns etwas vormachen, wenn wir behaupteten, es gebe eine reale Chance, in absehbarer Zeit eine Wiedervereinigung unter einem System zu vollziehen, das wir gemeinsam billigen, also einem freiheitlich-demokratischen System. Unter einem anderen System würde ich keine Wiedervereinigung akzeptieren wollen.

Wenn das so ist, dann sollten wir — hier greife ich einen Appell des Kollegen Kohl auf — den Mut haben, uns zu fragen, ob wir nicht in unseren Auseinandersetzungen und in der Kontraststellung gegenüber unseren politischen Gegnern in Deutschland gelegentlich vielleicht auch dem Gegner mit mehr Respekt begegnen und ihm ein höheres Maß an Verantwortungsbewußtsein einräumen sollten. Das gilt ganz generell. Ich habe sehr wohl verstanden, was sich heute im **Landtagswahlkampf in Baden-Württemberg** auf beiden Seiten ergeben kann. Ich würde es für schrecklich halten, wenn diese Polarisierung verstärkt würde. Soeben bekomme ich aber eine dpa-Meldung über die neueste Ausgabe des „**Bayernkurier**“. In diesem „Bayernkurier“ — Herausgeber ist Herr Strauß — wird heute mitgeteilt, daß man aus verlässlicher Quelle wisse, daß der Bundeskanzler bei dem Gespräch mit Breschnew zugesagt habe, in den nächsten beiden Jahren die Neutralisierung Deutschlands voranzutreiben. Das ist genauso unmöglich wie all die Überspitzungen, die sich heute in der politischen Auseinandersetzung ergeben. Wenn wir so miteinander verfahren, führen wir die Zeiten von Weimar wieder herbei, und ich glaube, daran sollten wir gemeinsam nicht interessiert sein.

Ich gehöre zu der Generation, die gerade noch — gewissermaßen als letzte Spende — am Krieg teilgenommen und die nach Rückkehr aus der Kriegsgefangenschaft erlebt hat, was Aufbau heißt. Wir wissen, wie sehr wir uns bemüht haben, den **Weg zum Westen**, zu einer freundschaftlichen Verständigung zu gehen. Ich weiß auch, wieviel schwieriger es war und ist, in Polen, in der Sowjetunion und auch in Israel Verständnis für ein neues Deutschland zu finden. Ich wüßte nicht, ob ich, wenn ich Russe, wenn ich Israeli oder wenn ich Pole wäre, den Mut hätte, wirklich jetzt schon solche Vereinbarungen mit der Bundesrepublik abzuschließen.

- (A) Einige drüben haben den Mut; sie glauben an einen neuen, besseren Weg auch hier bei uns. Auch ihnen — ich meine jetzt, den Kräften in der Sowjetunion und in Polen — würden wir die Arbeit erheblich erschweren, wenn wir nicht selbst sichtbar machen, daß wir wirklich die Absicht haben, Frieden zu schaffen und einen **neuen Weg der Verständigung** zu finden.

Aus diesem Grunde bitte ich persönlich darum, daß wir bei aller Kontroverse die Positionen der Länder und auch der beiden großen Gruppierungen im Bundestag etwas nüchterner abstecken.

Ich darf für den **Senat der Freien Hansestadt Bremen** folgende **Erklärung** abgeben.

Bremen erklärt zu dem Entwurf der Gesetze zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR sowie zum Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen sein **Einverständnis**.

Nach gründlicher Prüfung der Rechtslage ist der Senat zu der Auffassung gelangt, daß die **Ostverträge mit dem Grundgesetz in Einklang** stehen.

- (B) Der Senat begrüßt ausdrücklich, daß durch die Initiative der Bundesregierung die verhärteten Fronten zwischen Ost und West aufgelockert werden. Wie seinerzeit den Westverträgen wird Bremen auch jetzt den Ostverträgen zustimmen, weil es der festen Überzeugung ist, daß diese Verträge eine konsequente Weiterentwicklung der im Westen begonnenen Politik der Entspannung und des Ausgleichs mit den Nachbarstaaten darstellen. In Kenntnis der Ursachen und des Ausgangs des zweiten Weltkrieges sind wir der Auffassung, daß die Ostverträge die Basis für eine befriedigende Berlin-Regelung und den Ausgangspunkt für die Schaffung besserer Beziehungen zur DDR und den Völkern Osteuropas bilden.

Die Nichtratifizierung der Ostverträge würde eine friedvolle Zukunft Europas und eine Verbesserung der Beziehungen der Menschen in beiden Teilen Deutschlands gefährden. Wir haben die Hoffnung, daß sie ungeachtet der parteipolitischen Fixierungen die gleiche objektive Grundhaltung durchsetzt, die seinerzeit Bremen dazu veranlaßt hat, den Westverträgen zuzustimmen, obwohl damals in der SPD die gegenteilige Auffassung vorherrschte.

Durch die Haltung der westlichen Alliierten bestärkt, teilen wir die Auffassung der Bundesregierung, daß die Verträge eine dauerhafte Friedensordnung in Europa ermöglichen und die Voraussetzung dafür bilden, daß das deutsche Volk seine Einheit wiedererlangen kann.

Deshalb sagen wir ja zu den Verträgen, die von der Bundesregierung und den Regierungen in Moskau und Warschau abgeschlossen wurden.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Ministerpräsident Röder (Saarland).

**Dr. Röder** (Saarland): Herr Präsident! Meine **(C)** sehr verehrten Damen und Herren! Die Bundesregierung spricht im Zusammenhang mit den vorliegenden Verträgen — sie hat es heute morgen wiederholt getan, und der Herr Bundeskanzler hat es auch in seiner Tischrede in Moskau am 12. August 1970 so formuliert — von einem Schlußstrich und einem neuen Anfang. Wer ein Vertragswerk so anspruchsvoll wertet, wie das hier geschieht, muß davon ausgehen, daß alle, die von ihm betroffen sind — das sind zunächst alle Deutschen und diejenigen, die für dieses Volk Verantwortung tragen —, bei der Prüfung des Vertragswerks auch entsprechende Maßstäbe anlegen. Wir sind verpflichtet, alle **politischen und rechtlichen Auswirkungen zu untersuchen**, bevor wir eine zustimmende oder ablehnende Haltung einnehmen.

Ich stimme denen zu, die hier ausgeführt haben, daß man sich, um gerecht zu sein, die Entwicklung vergegenwärtigen muß, wie sie seit Kriegsende in unserem Lande und außerhalb unseres Landes stattgefunden hat, wie es zu der unheilvollen Spaltung Deutschlands kam und welche wirklichen und rechtlichen Tatbestände inzwischen geschaffen wurden, die seiner Wiedervereinigung im Wege stehen.

Herr Kollege Posser hat auf die Entwicklung der internationalen Beziehungen seit Kriegsende hingewiesen. Ich kann mich daher darauf beschränken, mit ein paar Strichen die **Entwicklung in Deutschland** selbst zu skizzieren und, wie ich meine, in diesem Hause zu Recht an das zu erinnern, was die Länderchefs damals — heute gehört keiner von ihnen mehr diesem Hause an — zur Vermeidung der deutschen Spaltung und zur Erhaltung der deutschen Einheit getan haben. **(D)**

Wir wissen, daß die **Besatzungsmächte** nach Kriegsende beim Aufbau der Verwaltung in den Gemeinden, in den Kreisen und in ihren Zonen nach Gutdünken und ohne gemeinsames Konzept schalteten und walteten, wie sie es für richtig hielten. Die Zonengrenzen waren sehr viel schwieriger zu überwinden, als es heute Ländergrenzen sind. Dem Zusammenschluß der drei westlichen Besatzungszonen im Mai 1947 widersetzte sich damals die französische Regierung und verlangte gleichzeitig die Abtrennung der Saar.

So schien Deutschland zunächst auf unabsehbare Zeit geteilt. Die Besatzungsmächte selbst entwickelten ganz unterschiedliche Vorstellungen über einen künftigen demokratischen deutschen Staat und die Aufgaben, die sie den politischen Parteien zuweisen wollten. Wir wissen, daß in der sowjetisch besetzten Zone von Beginn an der freien Entfaltung politischer Parteien Beschränkungen auferlegt waren, die in der Fortsetzung zur Vertreibung und Flucht führender Politiker führten und schließlich ihren Abschluß in der Gründung der Sozialistischen Einheitspartei fanden.

Es verdient, wie ich meine, Herr Präsident, in diesem Hause festgehalten zu werden, daß, wo immer im Rahmen der Besatzungszonen auf Landesebene **Regierungen** gebildet werden konnten, sich

(A) ihre Vertreter um die **Zusammenarbeit über die Zonengrenzen hinweg** bemühten, um so die getrennten Gebiete zusammenzuhalten und nach Möglichkeit miteinander zu verklammern. Daher erwähne ich auch, daß auf der Konferenz der Ministerpräsidenten in München im Juni 1947 auch die Länderchefs der sowjetisch besetzten Zone anwesend waren. Leider war es damals ein vergeblicher Versuch der Ministerpräsidenten, eine Gemeinsamkeit herbeizuführen, weil die unterschiedlichen Auffassungen schon nicht mehr zu überbrücken waren. Carlo Schmid hat das vor einigen Tagen aus der Erinnerung etwa so ausgedrückt: „Wir saßen zwar noch an einem Tisch, aber wir sprachen eine verschiedene Sprache; wir verstanden uns nicht mehr.“

Bei dem Treffen auf dem Rittersturz bei Koblenz Ende 1947, zu dem ihre Kollegen aus den sowjetisch besetzten Gebieten schon nicht mehr erschienen waren, haben es die Ministerpräsidenten der drei westlichen Besatzungszonen sorgfältig vermieden, ihre Zusammenarbeit etwa so zu gestalten, daß daraus von der sowjetischen Besatzungsmacht eine willkommene Begründung für ein eigenmächtiges Vorgehen in ihrer Zone hätte hergeleitet werden können. Trotzdem wurden dort alle Vorbereitungen getroffen, einen deutschen sozialistischen Staat aufzubauen, der von der Sowjetunion um so nachdrücklicher gefördert wurde, als sich die Beziehungen zu den Westmächten, vornehmlich zu den Vereinigten Staaten von Amerika, verschlechterten. Die Blockade Berlins im Jahre 1948 ist dafür das augenscheinlichste Beispiel.

(B) Bei ihrer folgenden Zusammenkunft in Herrenchiemsee haben denn auch die westlichen Besatzungsmächte die Ministerpräsidenten veranlaßt, nunmehr ihre Länder in einer staatlichen Ordnung und nicht mehr nur in einer organisatorischen zusammenzufassen. Es kam dann in der Fortsetzung zur Gründung des Parlamentarischen Rats, zur Ausarbeitung und zur Verabschiedung des Grundgesetzes und schließlich zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Die weitere Entwicklung vollzog sich dann folgerichtig über die Zuerkennung der Souveränität im Deutschland-Vertrag bis zu der gleichberechtigten Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften und bis zur Mitgliedschaft im Nordatlantischen Bündnis.

Auf der anderen Seite — daran muß man auch erinnern — war am 6. Dezember 1947 die Einberufung des ersten Volkskongresses erfolgt. Am 18. März 1948 wurde ein sogenannter Volksrat geschaffen und ihm der Auftrag erteilt, eine Verfassung auszuarbeiten, die schließlich am 19. März 1949 verabschiedet wurde. Es war die Geburtsstunde der Deutschen Demokratischen Republik, ohne daß freie und geheime Wahlen vorausgegangen waren. Dort vollzog sich dann in der Fortsetzung die Verklammerung in umgekehrter Richtung, nämlich mit dem Osten, mit den Staaten des Ostblocks, bis zur Mitgliedschaft im Warschauer Pakt.

Meine Damen und Herren! Es war wohl die folgenschwerste Entwicklung für unser Land, daß dieselben Mächte, die sich zusammengefunden hatten, ein

verbrecherisches System in Deutschland zu vernichten, und dabei das Deutsche Reich zerschlugen, trotz aller feierlichen Verpflichtungen, seine Einheit auch gemeinsam wiederherzustellen, nach der Niederwerfung des gemeinsamen Feindes nun ihrerseits untereinander in einen so feindlichen Gegensatz gerieten, daß jeder seinen Teil Deutschlands zu einer ideologischen, wirtschaftlichen und militärischen Bastion gegen den anderen ausbaute und so eine Wiedervereinigung unmöglich machte. (C)

So hatten sich die **Auftellung Deutschlands in vier Besatzungszonen** und der **Sonderstatus Berlins** als ein Tatbestand erwiesen, der den Keim zu einer Auseinanderentwicklung in einen westlichen und einen östlichen Teil Deutschlands bereits in sich trug und mit der Verhärtung des amerikanisch-sowjetischen Gegensatzes schließlich dazu führte, daß beide Teile nunmehr nicht nur verschiedenen militärischen Machtblöcken, sondern — was schlimmer war und was schlimmer ist — nunmehr auch zwei verschiedenen ideologisch unvereinbaren Systemen angehörten.

Wer bei der Auseinandersetzung über die Ostverträge in der Geschichte der Bundesrepublik zurückblättert, sollte sich diesen Tatbestand vor Augen führen, auch dann, wenn er dabei ist, nach Schuldigen für die angeblich verpaßten Möglichkeiten einer deutschen Wiedervereinigung zu suchen, wie das in diesen Wochen geschieht. Er sollte nicht einfach diejenigen schelten, die damals in der Regierungsverantwortung waren. In der Deutschlandpolitik hat es immer — und ich sage: glücklicherweise — eine übereinstimmende Auffassung zwischen allen Parteien im Deutschen Bundestag gegeben — bis zu der Verabschiedung der heute wiederholt erwähnten Grundsatzentschließung vom Mai 1969. Ich halte es für einen glücklichen und für unsere junge Demokratie höchst bedeutungsvollen Umstand, daß es in den Fragen unserer nationalen Einheit, zumindest bis zu diesem Zeitpunkt, in der Bundesrepublik keine Teilung in zwei unversöhnliche Lager gegeben hat. (D)

Wer die Entwicklung in der jüngsten Zeit aufmerksam verfolgt, meine Damen und Herren, wird allerdings mit Sorge feststellen müssen, daß wir uns anscheinend auf diesem verhängnisvollen Weg zur Spaltung befinden — einer Spaltung, durch die das Schicksal der Nation viel nachhaltiger Schaden nehmen kann als durch vorübergehende Wirtschaftskrisen, die nur unseren materiellen Besitzstand betreffen.

Ich lasse an dieser Stelle die Frage offen — ich habe keine Zeit mehr, darüber zu dieser Stunde weitere Ausführungen zu machen —, wer und von wem und wie diese **zunehmende Gegensätzlichkeit** gefördert wurde und gefördert wird. Wie dem auch sei, die gegenwärtige Auseinandersetzung um die Verträge muß doch wohl jeden Patrioten im guten Sinne in Sorge versetzen, weil es beängstigend ist festzustellen, in welchem Ausmaß schon heute der Wortschatz von drüben bei uns gegen diejenigen Verwendung findet, die ihre tiefe Sorge um die Erhaltung der Freiheit zu äußern wagen und sich al-

- (A) lein schon deshalb als Revanchisten, Nationalisten und Kalte Krieger beschimpfen lassen müssen. Wer die Diskussion entgiften will, muß versuchen, sie zu versachlichen.

Es hat in diesen Tagen eine sehr dankenswerte Sendung des Zweiten Deutschen Fernsehens mit dem Titel „Männer der ersten Stunde“ gegeben, die in hohem Maße geeignet war, zu dieser Versachlichung beizutragen. Einen dieser Männer habe ich bereits genannt; es war Carlo Schmid. Der andere war Pünder, und der dritte war Reinhold Maier. In dieser Sendung war aus dem Mund dieser zuverlässigen Zeugen zu hören, wie es zu der verhängnisvollen Teilung Deutschlands kam und welche gemeinsamen Anstrengungen unternommen wurden, um sie zu verhindern. Das ist auch in der Tat in der Nachkriegsgeschichte ein im wahrsten Sinne des Wortes so entscheidender Vorgang, daß man ihn bei der Beurteilung späterer Entwicklungen und politischer Verhaltensweisen jeder Bundesregierung immer gegenwärtig haben muß.

Meine Damen und Herren, wenn ich Ihre Aufmerksamkeit darauf gelenkt habe, so wollte ich folgendes deutlich machen:

Erstens. Die gegenwärtige Aufteilung Deutschlands auf zwei gegeneinander gerichtete Machtblöcke ist das Ergebnis der Politik der Besatzungsmächte in den ersten Nachkriegsjahren und des darauf folgenden amerikanisch-sowjetischen Spannungsverhältnisses.

- (B) Zweitens. Es hat bis zur gemeinsamen Grundsatz-erklärung im Jahre 1969 keine wesentlichen Meinungsunterschiede über gültige Grundsätze und Begriffsinhalte in der Deutschlandpolitik zwischen den Koalitionsparteien und der Opposition gegeben. Die Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften und dem Atlantischen Bündnis ist nachträglich auch von ihren früheren Gegnern anerkannt worden.

Drittens. Wo eine Wiedervereinigung nach dem von uns gemeinsam anerkannten Recht der Selbstbestimmung möglich gemacht werden konnte, ist das geschehen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Rückkehr der Saar am 1. Januar 1957.

Der Herr Bundeskanzler hat bei der Verleihung des Friedensnobelpreises die Politik der früheren Bundesregierungen im Westen gebilligt und gesagt: Wie immer wir dies damals im einzelnen beurteilt haben mögen, ohne das, was im Westen geschaffen wurde, könnten wir nicht tun, was wir heute im Osten erstreben. Meine Damen und Herren, über das, was wir im Osten gemeinsam zu erstreben haben und erstreben müssen, dürfte es wohl keine Meinungsverschiedenheiten, auch nicht in diesem Hause, geben — das ist heute wiederholt zum Ausdruck gekommen —, nämlich einen friedlichen Ausgleich der nunmehr gegensätzlichen Interessen herbeizuführen und schließlich zu einem vertrauensvollen Miteinander auch mit den Völkern im Osten zu kommen. Auch darüber gibt es, wie ich meine, keine Meinungsverschiedenheiten und ich habe den Herrn Kollegen Filbinger sicher auch nicht anders

verstanden, daß es einmal zu vertraglichen Regelungen kommen muß. Man kann nicht immer im Vorfeld dieser vertraglichen Regelungen bleiben wollen. Ich meine aber, man kann sehr wohl darüber verschiedener Meinung sein, welches der günstigste Zeitpunkt für den Abschluß solcher vertraglicher Regelungen ist.

Der Herr Außenminister hat heute morgen ausgeführt, daß es höchste Zeit gewesen sei, die Verträge abzuschließen, um eine völlige Isolierung der Bundesrepublik Deutschland zu vermeiden. Ich glaube, auch in dieser Frage kann man verschiedener Meinung sein. Wie das auch zu beurteilen sein mag, so bleibt doch nach meiner Auffassung die Pflicht, abzuwägen, ob es vorzuziehen ist, unter den sehr ungünstigen gegenwärtigen Umständen, unter den Schwierigkeiten, die auch von uns, verehrter Herr Außenminister, niemals bestritten oder verkleinert worden sind — ob es sich empfiehlt, unter diesen Umständen einen Vertrag zu schließen oder durch verstärkte Kontakte geduldig erst die Vertrauensbasis zu verbreitern und zu vertiefen und dann eine für beide Seiten befriedigende vertragliche Regelung herbeizuführen. Hier sind wir verschiedener Meinung — und ich meine, das kann uns durchaus ehren, daß wir verschiedener Meinung sind —, und wir sind zugleich verpflichtet, im Kräftespiel einer funktionierenden Demokratie das zu sagen und deutlich zu machen.

Ich füge hinzu, daß auch wir — das ist heute morgen auch schon zum Ausdruck gekommen, das muß man gerechterweise sagen —, wenn wir zu handeln hätten, nicht an **schmerzlichen Zugeständnissen** vorbeikämen. Dabei ist aber etwas wesentlich, meine Damen und Herren: Über das notwendige Ausmaß solcher Zugeständnisse, und zwar nach meiner Auffassung auf einer zunächst verbreiterten Vertrauensbasis, kann man allerdings wiederum verschiedener Meinung sein, und wir sind da anderer Meinung als die Bundesregierung.

Die **Saarländische Landesregierung** ist in diesem Hause leider die einzige geblieben, die nach Art. 23 GG auf Grund des Beschlusses eines frei gewählten Parlaments ihren **Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes** erklären konnte, weil Frankreich unser Selbstbestimmungsrecht anerkannt hat. Das war eine große Geste der französischen Regierung. Ich will nicht behaupten, weil es falsch wäre, Herr Bundesaußenminister, daß die Verhältnisse im Westen und im Osten unseres Vaterlandes die gleichen seien oder daß sie auch nur ähnlich wären.

In einem Punkte aber, meine ich, kann der Vorgang der Wiedervereinigung im Westen und sollte er für ihre Entscheidungen lehrreich sein, nämlich in der **Wahl des richtigen Zeitpunkts**. Es kann kein Zweifel sein: hätte die damalige Bundesregierung beispielsweise im Jahre 1950 versucht, eine vertragliche Regelung mit Frankreich herbeizuführen, hätte das Saarland keine Chance gehabt, als Bundesland heute in diesem Hause vertreten zu sein, weil eine Wiedervereinigung mit der Bundesrepublik unter den damals gegebenen Bedingungen einfach nicht

- (A) möglich war. Selbst 1954 war noch nicht ein gleich gutes Verhandlungsergebnis zu erzielen wie 1956, eben weil unser gegenseitiges Vertrauensverhältnis noch nicht das gleiche war.

Sie fragen nach Alternativen, und Sie fragen zu Recht danach. Eine wäre nach meiner Meinung gewesen, mit Geduld auf jede nur mögliche Weise das Vertrauen der östlichen Völker zu uns zu vertiefen. Da kann man nicht sagen, wenn man nicht ungerecht sein will, das hieße abwarten und zugleich Maximalforderungen erheben. Es wäre ungerecht, uns gegenüber so zu formulieren, die wir glauben, daß solche Kontakte auf allen Gebieten, wo sie möglich sind, gesucht werden müssen, auf wirtschaftlichem, auf kulturellem, auf technischem Gebiet, und wo auch immer, um dann auf der Grundlage des wiedergewonnenen Vertrauens vertragliche Regelungen herbeizuführen, die, wie wir glauben, unter den dann vorhandenen Bedingungen besser sein könnten als die vorliegenden vertraglichen Vereinbarungen, denen die Saarländische Landesregierung bis zur Stunde noch nicht zustimmen kann.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, der Kollege Schulz.

**Schulz (Hamburg):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die **Freie und Hansestadt Hamburg** bekennt sich zu den Grundsätzen der Friedenspolitik der Bundesrepublik Deutschland, also zur logischen Fortentwicklung der Sicherheitspolitik der 60er Jahre. Sie begrüßt deshalb die Verträge von Moskau und Warschau als Schritt zur Konkretisierung dieser Politik. Sie wird deshalb Einwendungen gegen die Ratifizierungsgesetze nicht erheben.

(B) Der Senat hat die im Zusammenhang mit den Ratifizierungsgesetzen entstandenen oder doch jedenfalls aufgebrachten Rechtsfragen geprüft. Das Resultat dieser Prüfung entspricht dem Ergebnis der Beratungen im Rechtsausschuß dieses Hauses. Ich kann es mir deshalb versagen, noch einmal darzulegen, aus welchen Gründen nach unserer Ansicht an der Verfassungsmäßigkeit der Ratifizierungsgesetze ein ernst zu nehmender Zweifel nicht besteht. Die Frage der Zustimmungsbefähigung hat sich offenbar durch inzwischen gewachsene Einsicht erledigt.

Lassen Sie mich eine weitere Vorbemerkung machen, eine Bemerkung, die etwas mit der Rolle der **Opposition**, insbesondere einer Opposition in Verbindung mit solchen Verträgen, wie wir sie heute zu behandeln haben, zu tun hat. Die Opposition im Deutschen Bundestag — und die der CDU/CSU angehörenden Ministerpräsidenten handeln hier ja offenbar stellvertretend für die CDU/CSU-Fraktion des Bundestages — hat das unbestreitbare Recht, Verträge von solcher Bedeutung auf schwache Stellen gründlich abzuklopfen, die Regierungsinterpretation kritisch zu durchleuchten und der Ratifizierung politische Argumente und Hindernisse entgegenzustellen. Aber die Opposition muß sich

dabei immer wieder der Gefahr bewußt sein, daß (C) sie mit Argumenten, die von innenpolitischen Motiven bestimmt und auch durch die Hitze des innenpolitischen Gefechts motiviert sind, zugleich die Interessen des eigenen Landes zu treffen vermag. Einige Bemerkungen der letzten Wochen und Monate deuten darauf hin, daß der schwierige Prozeß, verantwortungsbewußte Opposition in außenpolitischen Angelegenheiten zu entwickeln, noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Niemand sollte, wenn es irgend vermeidbar ist, Argumente beschädigen, die nach Inkrafttreten der Verträge jeder wird verwenden müssen, der deutsche Interessen wahrnimmt, also auch die Opposition als ein dauernder, wichtiger Bestandteil der deutschen Politik.

Was mit diesen Verträgen, was mit dieser Politik angestrebt wird, ist der Versuch, die Möglichkeiten praktischer **Zusammenarbeit auf der Basis der vorhandenen Gegebenheiten** zu regeln. Die Verträge werden die unerläßliche Voraussetzung dafür schaffen, praktische Fragen der Ost-West-Beziehungen in der ganzen Breite und Fülle international und bilateral denkbarer Themenstellungen aufzugreifen. Dies zu versuchen, heißt nach allen Erfahrungen auch mit Staaten, die im Ursprung zur Abkapselung neigen, d. h. mit Diktaturen, daß man in einer Situation fortbestehender unterschiedlicher Zielvorstellungen doch in einigen wichtigen Fragen übereinstimmende Interessen findet und von ihnen aus gemeinsam den Weg zur Verbesserung der gegebenen Verhältnisse geht.

Auf diesem Wege wird einiges aus den Konturen des Ost-West-Konflikts, die heute manchen hier (D) und drüben als unabänderlich erscheinen, in Probleme aufgelöst, die man behandeln kann, deren Lösung jedenfalls möglich ist. Auf diesem Wege liegt auch die Chance, die einzige Chance, eine Situation zu schaffen, in der das Wort vom Selbstbestimmungsrecht aller Deutschen auszusprechen mehr bedeutet als das verzweifelte Sichanklammern an Verlorengehendes, nämlich wieder einen Ansatz zu praktischer Politik.

Dies, Herr Präsident, meine Damen und Herren, hat nichts mit der Verfolgung von **Illusionen** zu tun. Aber sicher wird es manche geben, die an die Verträge Illusionen binden, die Vorstellung etwa, nun sei unser Bündnis mit dem Westen nicht mehr existenziell notwendig, nun sei es möglich, unsere Verteidigungslasten drastisch zu vermindern. Ein solches Wunschenken unterstützt nicht die Vertragspolitik, sondern mißverstehen sie gründlich. Die Politik dieser Bundesregierung beruht auf dem Bündnis und entwickelt seine Friedensmotivation fort. Ich hätte allerdings niemals angenommen, daß das Mißverständnis, der Abschluß der Verträge und die mindere Bedeutung unserer und anderer Streitkräfte auf deutschem Boden könnten in einem sinnvollen Zusammenhang stehen, ausgerechnet auch beim Kollegen Filbinger entstehen könnte.

Es wird notwendig sein, auf ein weiteres Mißverständnis hinzuweisen, das Mißverständnis nämlich, der Versuch einer Verständigung mit den Staaten des Ostens sollte doch nun auch zu einer veränder-

(A) ten Haltung gegenüber den **Kommunisten als innenpolitischen Gegnern** führen. Wir werden auch in Zukunft — und gerade in Zukunft — ohne Schwanken einen Kommunisten einen Kommunisten nennen, dessen Zielvorstellungen nicht die unseren sind und es niemals sein können.

So, wie bei einigen an den Abschluß der Verträge Illusionen gebunden werden, so bei anderen an deren Verhinderung. Ich meine dabei jene, die heute vorgeben, es sei möglich, in neue Verhandlungen einzutreten, weil man Ziele erreichen oder Fragen offenhalten könne, über die in Wahrheit die Geschichte längst entschieden hat. Es gibt Augenblicke in der Geschichte, Herr Röder, in denen Chancen, die nicht ergriffen, in denen Optionen, die nicht genutzt werden, für immer dahin sind. Ich meine, diese Einsicht, Herr Röder, muß man im Auge haben, wenn man als dann doch einzig mögliche Alternative zu den vorliegenden Verträgen dem deutschen Volk anbieten will, es solle abwarten. Im Grunde genommen haben Sie nichts anderes angeraten. Wer so rät, setzt doch voraus, daß in Perioden des Nichthandelns die Zeit für uns arbeitet. Gegen eine solche Meinung sprechen aber alle Erfahrungen, jene, die wir machen mußten, und jene, die jüngst z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika in bezug auf eine andere Ecke dieser Welt haben machen müssen.

Wer den Versuch, in der deutschen Frage zu Lösungen zu kommen, die an den Interessen der Menschen orientiert sind, nicht aufgeben will, der kann und darf sich nicht mit der Vorstellung abfinden, daß es im Ost-West-Verhältnis eben doch nur eine Einbahnstraße geben könne: Aggression auf jener und Eingegrabensein auf dieser Seite.

(B)

Nun ist gegen die Verträge der Vorwurf erhoben worden, sie seien zu hastig und zu schnell verhandelt und auch zu schnell abgeschlossen worden. Der Vorwurf ist durch nichts begründet. Wer aber — ich sage das im Zusammenhang mit den Beratungen im Auswärtigen Ausschuß dieses Hauses — Verträge, wer Vereinbarungen mit der Sowjetunion erst dann abschließen will, wenn es keinen Dissens in den Grundsätzen der Politik mehr gibt, erst dann, wenn beide bereit sind, die gleichen Begriffe in der gleichen Weise zu interpretieren, der muß seine vollständige Abstinenz in jeder nach Osten gerichteten Außenpolitik dann auch deutlich erklären. Dies ist für jede Einzelperson im Lande möglich, dies ist auch für kleine politische Gruppierungen möglich; aber dies ist auf die Dauer nicht für eine Partei durchzuhalten, die 20 Jahre die Führungsposition in der deutschen Regierung wahrnahm und ja Ansprüche auf die Zukunft stellt.

Meine Kollegen von der CDU und CSU, Sie stimmen den Verträgen heute nicht zu, wenn Sie das heute auch noch ein bißchen unter einem Schleier von Fragen verbergen, von denen Sie doch wissen, daß sie beantwortet sind. Daß Sie heute nicht zustimmen, ist Ihr gutes Recht. Aber für dieses Land, für diesen seinen zweiten Ansatz, Demokratie zu wagen, wäre es nach den Erfahrungen von Weimar

ein ungeheurer Gewinn gewesen, den Schritt zur Liquidierung der Folgen eines gemeinsam verlorenen Krieges auch gemeinsam zu tun. Und, verehrter Herr Kollege Goppel, wenn das schon nicht möglich ist, dann sollten wir jedenfalls nicht heute und in der weiteren Auseinandersetzung um diese Verträge Legenden in die Welt setzen, die, wie ich fürchte, die gleichen schrecklichen politischen und moralischen Wirkungen hätten wie jene Legenden, die nach 1918 entstanden sind.

Herr Röder, Sie haben mit anderen gemeinsam hier zur Versachlichung aufgerufen, und Sie haben sich noch einmal gegen den Vorwurf, der erhoben werde, zur Wehr gesetzt, diejenigen, die Vertragsgegner seien, seien Revanchisten, seien Kalte Krieger, und was dergleichen unsinnige Vorwürfe sind! Jeder von uns hier im Saale wird bereit sein, jeden von Ihnen öffentlich in jeder denkbaren Form gegen solche unsinnigen Vorwürfe in Schutz zu nehmen. Aber Sie nehmen sich Ihre eigene Glaubwürdigkeit, solange das entscheidende Wort der Opposition hier im Bundesrat und draußen im Lande gegen jene perfide Kampagne fehlt, die der Regierung und den sie tragenden Parteien unterstellt, sie seien bereit, Deutschland preiszugeben und deutsches Gebiet zu verschenken. Solange ein solches Wort fehlt, nehmen Sie sich mit Ihrer Sorge um mangelnden Schutz gegen solche Beschimpfungen nach meiner Meinung einiges an Glaubwürdigkeit.

Wie dem auch immer sei, ich bin sicher, die CDU — jedenfalls die CDU — wird den Schritt zur Gemeinsamkeit nachvollziehen. Das Jahr wird kommen, in dem Sie Erklärungen abgeben, wie die sozialdemokratische Opposition sie nach einem schmerzhaften Prozeß, der in den 50er Jahren stattfand, auch abgab. Wir wissen nur nicht, ob es so lange dauern wird. Der Schritt zur Gemeinsamkeit wird jedenfalls kommen.

(D)

Die Gemeinsamkeit in solchen Fragen auch zwischen sonst im Streit stehenden Parteien ist für jemanden, der hier Hamburg vertritt, nicht neu und nicht ungewohnt. Das möchte ich zum Abschluß sagen. Hamburg hat vor 20 Jahren, damals abseits vom Gang der offiziellen deutschen Politik, seine „Politik der Elbe“ konzipiert, eine Politik, die zum Ziel hatte — dies war damals neu —, so viele Verbindungen in die Länder hinter der Demarkationslinie wie politisch irgend möglich aufrechtzuerhalten und neu anzuknüpfen, eine Politik, die von allen Parteien in Hamburg getragen wurde, von einem Mann wie Bürgermeister Sieveking, gestützt von Erik Blumenfeld, die beide auch den Konflikt mit ihrer Partei und ihrem Kanzler in Kauf genommen haben, gestützt von Max Brauer, der seinerseits in Europafragen auch gegen seine Freunde antrat, und gestützt von den Liberalen Edgar Engelhard und Ernst Plate, eine Politik, die Hamburger damals stellvertretend für Deutschland nach Posen und Brünn, nach Leningrad und Bukarest führte. Hamburgs Zustimmung zur Ostpolitik der Bundesregierung beruht auf diesem Fundament einer schon Tradition gewordenen Gemeinsamkeit.

- (A) Herr Präsident, meine Damen und Herren, die Menschen in der Bundesrepublik spüren, daß etwas Neues in Gang gekommen ist. Für Deutschland etwas tun und den Frieden sicherer machen — das ist es, worauf die Politik abzielt, um die es heute geht.

**Präsident Kühn:** Das Wort hat der Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Schütz.

**Schütz (Berlin):** Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Das Land Berlin sagt ja zu dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 und dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970. Wir sagen ja, weil diese Verträge der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und damit dem Wohl ihrer Bürger nützen. Wir sagen ja, weil sie unlöslich und unstreitig mit dem Berlin-Abkommen vom 3. September 1971 zusammenhängen, das der Sicherheit des freien Teils von Berlin und damit dem Wohl seiner Bürger nützlich ist. Berlin sagt ja, weil diese Verträge geeignet sind, den Frieden in Europa, der sich bisher überwiegend aus der wechselseitigen Abschreckung erhielt, allmählich auf einen Frieden hin überführen zu helfen, der sich auf Verständigung, auf Ausgleich, auf Kooperation statt Konfrontation gründet, also positiv ist. Es gibt für uns — für uns Deutsche insgesamt in Ost und in West, wie ich meine — kein höheres nationales Interesse als den Frieden.

- (B) Diese Verträge von Moskau und von Warschau haben nicht nur ihren inneren Zusammenhang mit dem Berlin-Abkommen und mit der Politik, die auf eine verlässliche Ordnung in Europa zielt. Wir in Berlin sehen sie als Teil der Gesamtpolitik des Westens, dem die Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin fest zugehören und mit dem sie untrennbar verbunden sind.

In diesem Gesamtzusammenhang ist auch die Politik des Westens in Berlin selbst zu sehen. Die Berlin-Politik ist ja in keinem Moment — auch in keinem Moment der Vergangenheit — eine von übergreifenden Zusammenhängen abgesonderte Politik gewesen. Sie war niemals von den anderweitigen und weitläufigen Interessen der Weltmächte und der Bündnissysteme separiert. Die Lage in Berlin wird von unseren drei Schutzmächten längst an der Gesamtlage in Europa und in der Welt, wie sie wirklich ist, gemessen. Nur hat diese Bundesregierung als erste das auch für uns Deutsche ausgesprochen. Sie hat damit nur ausgesprochen, was auch hier alle — wenn sie ehrlich sind, und das wollen wir ja alle sein — längst wissen. Indem sie die Tatsachen beim Namen nannte, bewahrte sie die Bundesrepublik Deutschland und uns alle vor der Isolierung. Indem sie den Realitäten nicht auswich, verschaffte sie der Bundesrepublik Deutschland überhaupt erst wieder Spielraum zum politischen Handeln, zum politischen Handeln auch für Berlin. Denn dies ist vom Land Berlin aus mit großem

Ernst zu sagen: Diese Bundesregierung unter Willy (C) Brandt und Walter Scheel hat Berlin in die Mitte ihrer eigenen Politik gestellt. Sie hat ihre gesamte Politik gegenüber der Sowjetunion und deren Verbündeten, sie hat den Moskauer und den Warschauer Vertrag allein von einer befriedigenden Berlin-Regelung abhängig gemacht.

Dies war — lassen Sie mich das offen sagen — nicht immer selbstverständlich. So haben Bundesregierungen früher wichtige Verträge wie das Konsularabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion von 1958 oder das Kulturabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion von 1959 abgeschlossen; aber Berlin hatte darin keinen Platz. Und wenn der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein stolz auf 26 Verträge verweist, die von früheren Bundesregierungen mit der Sowjetunion abgeschlossen worden sind, so muß hinzugesetzt werden: In keinem einzigen Vertrag hatte das Land Berlin seinen Platz.

Jahrelang haben die Bürger West-Berlins in vielen osteuropäischen Staaten ohne konsularischen Schutz auskommen müssen. Jahrelang haben sie sich mit dem Problem beschäftigen müssen — und das war manchmal bitter für den einzelnen —, daß ihnen die Teilnahme an internationalen Veranstaltungen und internationalen Wettkämpfen verweigert wurde, verweigert nur deshalb, weil sie Bürger West-Berlins waren.

Diese Zeit ist jetzt vorbei, und sie ist nicht zufällig vorbei. Der Zustand, wie er war, ist beendet (D) worden allein durch die Politik, über die wir heute und in den nächsten Monaten zu urteilen haben.

Vor einem Jahrzehnt formulierte John F. Kennedy als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika für die Gemeinschaft des Westens insgesamt die drei Grundvoraussetzungen westlicher Berlin-Politik. Es waren die berühmt gewordenen drei Essentials für Berlin, die der Sache nach sicherlich schon weit früher Geltung hatten. Sie garantierten uns in Berlin die Sicherheit durch die Anwesenheit der drei Schutzmächte, die Lebensfähigkeit der Stadt vor allem durch ihre Bindungen an den Bund und das Bestehen der Zugangswege von und nach Berlin. „Uns in Berlin“ heißt — und das muß man ehrlicherweise hier auch noch einmal sagen —: uns im westlichen Teil der Stadt, im freien Teil Berlins; denn wir alle müssen wissen, daß diese Garantien zu keinem Zeitpunkt über das Gebiet der drei Westsektoren Berlins hinausgegangen sind. Die Absperzung vom 13. August 1961 und der nachfolgende Bau der Mauer haben auf den Zentimeter genau gezeigt, was garantiert ist und garantiert bleibt, und sie haben gleichzeitig gezeigt, was nicht garantiert ist.

Diese drei Essentials hatten, als sie damals ausgesprochen wurden, vor allem Behauptungscharakter. Sie zeigten unmißverständlich die Entschlossenheit der drei Schutzmächte an, ihre Position in Berlin und damit die Freiheit der West-Berliner zu halten und zu erhalten. Das ist über die vielen Jahre geschehen, und wir in Berlin wissen sehr genau, was

(A) wir unseren drei Schutzmächten in diesem und in anderen Zusammenhängen verdanken.

Diese Bundesregierung nun hat es fertiggebracht, durch ihre Politik, die zu den Verträgen von Moskau und Warschau führte, die Bedingungen zu schaffen, die Atmosphäre herzustellen, die es den Vier Mächten ermöglichte, ihre Verhandlungen über ein **Berlin-Abkommen** erfolgreich abzuschließen. Der 3. September 1971 beendet die lange Periode der Drohungen und Androhungen gegenüber Berlin, beendet die 23jährige Geschichte der Krisen in und um Berlin, beendet eine Serie von Konflikten, die nicht nur für die Stadt, sondern für Europa und die Welt gefährlich waren. Denn diese Politik hat nicht mehr und nicht weniger fertiggebracht als dies, daß die Sowjetunion im Berlin-Abkommen die drei Grundvoraussetzungen unserer Existenz akzeptiert, daß sie so diese drei Essentials uns und den Westmächten bestätigt. Wofür wir in Berlin in all den Jahren gemeinsam mit unseren Freunden im Westen eingetreten sind, wofür wir auch haben kämpfen müssen, das ist nun von der Seite anerkannt worden, die uns bisher all das, worauf es uns ankam, bestritt.

Das Berlin-Abkommen bringt keine Lösung der Berlin-Frage, und es konnte sie wohl angesichts der Machtverhältnisse und Machtstrukturen nicht geben. Aber eine Regelung ist gefunden, mit der Berlin als Gemeinwesen sinnvoll und konstruktiv weiterentwickelt werden kann und mit der die Berliner leben können. Gegenwart und Zukunft sind für sie leichter, sind verlässlicher geworden.

(B) Was mußte geregelt werden? Unsere Erwartungen aus den Verhandlungen der Vier Mächte über Berlin orientierten sich an der Wirklichkeit, wie sie sich nach dem Kriege in Berlin und in Deutschland herausgebildet hat. Anderes wäre illusionär gewesen. Sie lehnten sich überdies, unschwer zu erkennen, an die drei Grundvoraussetzungen westlicher Berlin-Politik, die unsere Schutzmächte formuliert hatten, an. Und sie wurden selbstverständlich formuliert im ständigen Blick auf die Bedürfnisse der Menschen in Berlin selbst.

Diese Erwartungen sind erfüllt worden. Die Sowjetunion als vierte in Berlin zuständige Macht bestätigt durch das Berlin-Abkommen selbst die Rechte und die Anwesenheit der drei anderen in Berlin zuständigen Mächte. Damit ist das Fundament unserer Stadt schlechthin nicht mehr in Frage gestellt.

Und dann: West-Berlins gewachsene Bindungen an den Bund — seine Zugehörigkeit vor allem zur Wirtschafts-, Finanz- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland sowie die außenpolitische Vertretung seiner Interessen durch den Bund — sind nun auch von der Sowjetunion und damit von ihren Verbündeten anerkannt. Das ist nicht weniger fundamental, denn das macht unsere Lebensfähigkeit aus und bestätigt die umfassende Verbundenheit West-Berlins mit der Bundesrepublik Deutschland.

Und weiter: Wir bekommen einen Zugang auch zu Lande von und nach Berlin, auf dem sich jede

Person unbehindert bewegen kann und auf dem (C) jede Ware unbehindert befördert wird. Damit ist zum erstenmal seit 1945 — das vergessen manche — der Verkehr von und nach Berlin auf den Landwegen auch für Deutsche völlig eindeutig geregelt worden.

Und schließlich: Die Westberliner werden in den Ostteil der Stadt und in die Umgebung gehen und ihre Freunde und Verwandten dort besuchen können. Das Entscheidende ist hier, meine Damen und Herren, daß die Westberliner im Unterschied zu allen anderen einen Rechtstitel für Besuche und Reisen nach Ost-Berlin und in die DDR haben.

Statt des rechtlosen Zustandes auf den Autobahnen, statt der Schikanen, statt der dauernd bestrittenen Zugehörigkeit West-Berlins zur Bundesrepublik Deutschland, statt des fehlenden konsularischen Schutzes für Westberliner Bürger, statt der fehlenden Besuchsmöglichkeiten ist das, was vorliegt, zum erstenmal eine genau fixierte und allseits garantierte Regelung, die das Leben in der Stadt entscheidend zu verbessern imstande ist.

Wir haben — ich sage das hier ohne jede Einschränkung — also eine **befriedigende Berlin-Regelung**. Dafür darf ich an dieser Stelle der **Bundesregierung danken**, daß sie Berlin so in das Zentrum ihrer Politik gestellt hat. Und ich möchte klarstellen: Wer die zur Diskussion stehenden Verträge nicht ratifiziert, der stellt diese Erfolge — diese Erfolge gerade auch für Berlin — aufs höchste in Frage.

Unsere Erwartungen in eine befriedigende Berlin-Regelung hatten wir vorher formuliert, nicht wir (D) allein übrigens, sondern alle politischen Kräfte im Lande Berlin. Und wie sehr das vorliegende Berlin-Abkommen der Sicherheit und dem Wohl Berlins und der Berliner dient, mag für manchen daran zu erkennen sein, daß selbst die Berliner CDU am 29. April 1971 allerdings einige Monate vor der Unterzeichnung des Berlin-Abkommens, unseren in der Regierungserklärung des Senats von Berlin formulierten Erwartungen aus den Verhandlungen der Vier Mächte zugestimmt hat. Den durch das Berlin-Abkommen vom 3. September 1971 erfüllten Erwartungen hat sie dann allerdings am 7. September 1971, also nachdem es doch zu einem Ergebnis dieser Verhandlungen gekommen war, ihre Zustimmung verweigert. Ich sage das ganz bewußt und auch wirklich ohne jede polemische Absicht. Ich stelle es nur fest, weil das dazu beitragen kann, die Gründe für die Frontstellung gegen die Ostverträge hier und damit auch gegen das Berlin-Abkommen noch deutlicher zu machen. Sie liegen sonstwo, aber nicht in der Sache.

Der Vertrag von Moskau und der Vertrag von Warschau stehen in sich. Sie sind für die Bundesrepublik Deutschland die wünschenswerte und die notwendige Ergänzung zu ihrem Eingebundensein in den Westen. Sie haben ihren Eigenwert, und sie haben ihr Eigengewicht. Ihr Sinn ist, die Bundesrepublik Deutschland zu sichern. Es gibt kein Argument, das ein Nein zu beiden Verträgen rechtferti-

(A) gen würde. Berlin sagt deshalb uneingeschränkt Ja zu diesen beiden Verträgen.

Das Land Berlin bejaht beide Verträge aber ganz besonders darum, weil es selbst, weil seine über zwei Millionen Bewohner durch das Ja zu diesen Verträgen die Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens erleben werden. Wir in Berlin können in einem Nein zum Moskauer und zum Warschauer Vertrag nur ein Nein zum Abkommen der Vier Mächte über Berlin sehen. Und es muß jeder hier und über diesen Raum hinaus wissen: dies kann sehr leicht ein Nein zu Berlin und zu den Interessen der Berliner sein. Das klingt nüchtern, vielleicht auch hart, aber unter dem Strich ist es genau dies und nichts anderes.

Wenn das Land Berlin über die beiden Verträge mit abstimmen würde, so hätten beide Verträge in diesem Hause eine Mehrheit. Sie alle wissen, daß unsere Stimme wegen alliierter Vorbehalte formal nicht mitgezählt wird. Ich selbst habe hier die Frage gestellt, ob nicht bei wichtigen Problemen, die das Leben Berlins und der Berliner betreffen, der wahre Wille der Mehrheit in diesem Bundesrat deutlich werden sollte. Ich will diese Frage bewußt heute nicht neu aufwerfen. Nur — diese Feststellung muß ich treffen —: wenn Berlins Votum berücksichtigt würde, so bedeutete dies ein Ja des Bundesrates zu beiden Verträgen. Ich appelliere an die anderen Länder, an jedes einzelne von ihnen, manches zurückzustellen, was es bei ihnen an Sonderinteressen geben mag, und manches zurückzustellen an Sonderinteressen einer Oppositionspartei. Meine Damen und Herren, es gibt viele Gründe, den Verträgen zuzustimmen. Ich sage eindeutig: Tun Sie es auch Berlin und den Berlinern zuliebe!

(B)

Ich erkläre für das Land Berlin die Zustimmung zu beiden Verträgen.

**Präsident Kühn:** Ich danke dem Regierenden Bürgermeister. Das Wort hat nun Bundesaußenminister Scheel.

**Scheel,** Bundesminister des Auswärtigen: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Diskussion, die von den Herren Ministerpräsidenten, Bürgermeistern und Ministern geführt worden ist, hat den allergrößten Teil der Argumente und Gegenargumente gegeneinander gestellt, und ich gläube, wir alle, die wir hier im Saale gewesen sind, haben eine gute Möglichkeit, abzuwägen, nach welcher Seite sich die Waagschale nun neigt. Es bleibt also ganz wenig, das ich am Schluß noch erwähnen möchte, einige wenige Punkte, die mir allerdings erwähnenswert erscheinen.

Zunächst einmal hat Herr Ministerpräsident Kohl, wie sein Kollege Röder von der Saar, beklagt, daß durch die harte Diskussion der vergangenen Monate eine Spaltung in unserem Volke entstehen könnte und daß man alles tun müsse, um das zu verhindern. Er hat in diesem Zusammenhang gesagt, es wäre vielleicht das Klima der Beratungen ganz anders, wenn die Opposition von Anfang an

an den Vertragsberatungen und den Arbeiten am Vertragswerk stärker, als das der Fall gewesen ist, hätte mitwirken können. Man muß in diesem Zusammenhang wohl sagen — es ist möglicherweise der Öffentlichkeit nicht mehr bewußt —, daß ich die Opposition eingeladen habe, Vertreter mit nach Moskau und nach Warschau zu entsenden, so wie das die anderen Parteien des Deutschen Bundestages getan haben. Die Opposition hat das damals schon abgelehnt. Ich will über die Gründe nicht sprechen; aber immerhin ist das ein Argument, daß man nur unter Kenntnis dieser Tatbestände diskutieren sollte.

Wenn man über Fairneß und darüber spricht, daß man vermeiden sollte, den Graben in unserem Volke, der sich durch diese Diskussion aufgetan hat, weiter aufzureißen, dann muß es allerdings bedauerlich erscheinen, wenn gerade heute, ja nicht unbewußt für diese Debatte, für die Eröffnung der offiziellen Debatte über die Verträge, in einer Wochenzeitung, die nicht etwa anonym, sondern unter Nennung des Herausgebers, des Vorsitzenden einer der im Bundestag vertretenen Parteien, erscheint, eine offenbar gezielte Meldung oder ein gezieltes Gerücht wiedergegeben wird mit der berühmten Formulierung: „Aus zuverlässiger“ — oder „nahezu zuverlässiger“ — „Quelle erfahren wir:“. Diese zuverlässigen Quellen kenne ich alle. Die liegen alle tief im Sumpf und blubbern unter dem Sumpf. Das sind diese „zuverlässigen Quellen“, aus denen das alles berichtet wird. „Aus zuverlässiger Quelle“ wird berichtet, daß in Oreanda — das ist ohnehin schon etwas, über das man gern solche Dinge berichtet — etwas abgesprochen worden ist, nämlich, der Bundeskanzler wolle die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der nächsten zwei Jahre in die Neutralisierung führen. Ich weiß nicht, wo man diese Zeitung liest; aber sie wird keinen großen Wert auf viele Bezieher legen, denn diejenigen, die das glauben, sind in der Bundesrepublik so dünn gesät, daß sie den Kreis der Bezieher nicht wesentlich zu erhöhen vermögen. Aber man sollte doch wirklich nicht mit leichtem Gefühl darüber hinweggehen, weil das ja nicht das einzige Mal ist, sondern zu wiederholtem Male aus trüben Quellen Gerüchte verbreitet werden.

(D)

Ich darf demgegenüber einen Satz vorlesen aus dem gemeinsamen Kommuniqué der amerikanischen Regierung mit der Bundesregierung anlässlich des Treffens des Bundeskanzlers mit dem amerikanischen Präsidenten Nixon in Key Biscayne am Schluß des vorigen Jahres, in dem es heißt:

Die gemeinsame Verteidigung im NATO-Rahmen ist ein wesentlicher Bestandteil der amerikanischen und der deutschen Politik,

und das wird auf sehr lange Zeit so bleiben.

Aber wenn wir gerade von Demagogie und der Gefahr demagogischer Formulierungen und auch demagogischer Diskussionen sprechen, dann darf ich darauf hinweisen, daß es auch ein doch verantwortlicher Politiker der CDU war, der in den letzten Tagen, auch nicht etwa ganz ohne zeitlichen Zusammenhang mit dieser Diskussion, in sehr spektaku-

(A) lärer Form wieder einmal, zum wiederholten Male, die Frage aufgeworfen hat, wie es denn mit den **Reparationsverpflichtungen** sei, die durch diese Verträge begründet werden könnten. Herr Präsident, wir kennen die Rechtslage. Wir wissen, daß das Londoner Schuldenabkommen diese Dinge völlig geklärt hat, und unsere Vertragspartner kannten diese Rechtslage offenbar auch. Denn naturgemäß haben Reparationsprobleme bei den Verhandlungen überhaupt keine Rolle gespielt, und wir sind auch von niemandem dieser Partner danach gefragt worden, abgesehen davon, daß ja jedenfalls einer vor aller Welt vor längerer Zeit schon solche Forderungen auf alle Ewigkeit als von ihm aus nie zu stellen bezeichnet hat. Aber: Ist man sich eigentlich nicht darüber im klaren, daß man durch immer wieder vorgebrachte Fragen dieser Art, nachdem Bundesregierung und andere Stellen zum x-ten Male gesagt haben, daß aber auch nicht ein Komma davon wahr sein kann — ist man sich nicht darüber im klaren, daß man durch Wiederholung einer solchen Frage möglicherweise irgend jemand mal auf den Gedanken bringen könnte, wenn es ernsthafte Politiker in der Bundesrepublik gibt, die so denken, müsse vielleicht tatsächlich rechtlich etwas daraus zu konstruieren sein? Das ist ja geradezu eine Einladung, über so etwas nachzudenken. Ich kann einfach nicht verstehen, daß es ernsthafte Leute bei uns gibt, die das betreiben, was ja sicherlich nicht für uns selbst eine positive Entwicklung sein könnte.

(B) Ich darf, was die Fragen und die beantworteten Fragen und die wiederholten Fragen aus der heutigen Diskussion angeht, einen Punkt herausnehmen. Es ist nur dieser eine, den ich aus dem Beitrag des Herrn Ministerpräsidenten Stoltenberg erwähne, weil er darauf hingewiesen hat, daß die russische Formulierung des Wortes „unverletzlich“ möglicherweise auch „unverrückbar“ heißen könnte, und daß das ein schwerwichtiges Problem sei, weil es natürlich den Charakter dadurch verändern würde. Diese Frage ist schon in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrates gestellt worden. Ich habe sie deshalb nicht beantwortet, weil das möglicherweise nicht so präzise hätte sein können wie die Antwort des Mannes, der verantwortlich an den Verhandlungen zu diesem Punkt teilgenommen hat und der den großen Vorzug besitzt, Russisch zu sprechen, und ich füge hinzu, daß er perfekt Russisch spricht, weil es eine seiner Kindersprachen war — ein Vorzug, den ich nicht habe. Das teile ich mit manchem anderen, auch mit solchen, die fortgesetzt über die russische Sprache dozieren.

Die Antwort, die hier auf dieselbe Frage gegeben wurde, lautete so: Wir, so sagte dieser Beamte, haben dieses Problem sehr wohl gesehen, daß nämlich das russische Wort Doppelbedeutung haben könne. Wir haben gesehen, daß man das in unserem Vertrag gebrauchte russische Wort unter Umständen mit „unverrückbar“ übersetzen könnte, und haben den Russen vorgeschlagen, sie möchten doch ein anderes Wort nehmen, das, genau übersetzt, „unverletzlich“ bedeuten würde, im Sinne von etwas, was man nicht durch Gewalt verletzen kann.

(C) Die Russen haben uns gesagt, das von uns vorge-schlagene Wort sei ein in der russischen Völkerrechtssprache durchaus ungewöhnlicher Begriff, während der von Ihnen gewählte Begriff genau dem Begriff „unverletzlich“ entspräche. Wir, so sagte der Beamte weiter, haben die Russen dann gebeten, sie möchten uns dazu einen Text geben, den wir verwenden können. Das haben sie getan. Sie haben ausdrücklich zu Protokoll gegeben, daß der deutsche Text und der russische Text genau gleich sind, nämlich: die Grenzen können mit Gewalt nicht geändert werden.

Dies, meine ich, ist eine Antwort auf die Frage, und es sollte auch eine befriedigende Antwort sein. Die Tatsache, daß die Frage wiederholt wird, läßt in mir den Gedanken aufkommen, daß meine Antwort oder die des betreffenden Beamten zu diesem Problem gar nicht so erwünscht gewesen ist.

Darf ich vielleicht ein paar Bemerkungen zu dem machen, was der Herr Ministerpräsident Filbinger gesagt hat. Ministerpräsident Filbinger ist auf ein ganz entscheidendes politisches Problem eingegangen. Er hat, wenn ich es etwas verkürzt wiedergeben darf, gesagt, daß nach seiner Überzeugung durch den Vertrag die **politischen Gewichte in Europa verändert** werden würden. Die politische Aufgabe, die Einheit Europas herbeizuführen und unsere gemeinsame Verteidigung in der NATO zu organisieren, würden gegenüber der politischen Absicht der Bundesrepublik zurücktreten, ihre Energien eher auf Verbindungen nach Osteuropa hin zu konzentrieren. Herr Ministerpräsident Filbinger hat diese Bemerkung wiederholt gemacht. Ich möchte sagen, daß sie in gar keiner Weise zutrifft und auch nicht den ja offensichtlichen Anstrengungen der Bundesregierung entspricht, in der Frage der westeuropäischen Zusammenarbeit zu Fortschritten zu kommen, Anstrengungen, die darüber hinaus von Erfolg gekrönt worden sind; es haben zumindest Zwischenerfolge erreicht werden können.

Herr Filbinger hat in dem Zusammenhang gesagt, daß die Bundesrepublik überfordert wäre, wenn wir etwa zwischen den beiden Giganten — auf der einen Seite die Nuklearmacht Vereinigte Staaten und die Westeuropäer, auf der anderen Seite die Sowjetunion und die Osteuropäer — sozusagen eine **Brückenfunktion** wahrnehmen wollten. Genau das wollen wir **nicht**. Wir haben immer wieder darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Politik der Aussöhnung mit den osteuropäischen Ländern, ihre Politik, mehr Zusammenarbeit mit Osteuropa zuwege zu bringen, aufbaut auf ihrer festen Bindung in den westlichen Bündnissen, in der NATO und in der EWG. Darüber sind wir uns auch mit unseren Partnern völlig einig, die das genauso sehen wie wir. Wenn es einmal darum geht, eine Konferenz über Sicherheitsfragen und Zusammenarbeit in Europa in Gang zu setzen, dann muß jeder wissen, daß das Ergebnis einer solchen Konferenz nicht bedeuten kann, die NATO für den Bereich der Sicherheit und die EWG für den Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu ersetzen. Nein, im Gegenteil, Partner einer solchen Konferenz sind die

- (A) Länder, die ihrerseits Mitglieder einer sich immer stärker integrierenden westeuropäischen Gemeinschaft sind und bleiben wollen. Das ist die Lage, in der wir sind, und davon geht die Bundesregierung aus.

Ich wollte das noch einmal ausdrücklich betonen, weil das offenbar in den Überlegungen auch der Opposition ein sehr wichtiger Punkt ist. Daß wir, wie Herr Ministerpräsident Filbinger sagte, alle Kräfte für ein einiges Europa einsetzen müssen, das ist uns wohl bewußt. Niemand wird der Bundesregierung einen Vorwurf machen können, daß sie ihre Kräfte für dieses einige Europa nicht tatsächlich bis zum letzten einsetzt. Um aber ein einiges Europa zu erreichen, bedarf es nicht nur der Bundesrepublik Deutschland — das ist wieder so ein Problem des Wunschdenkens gegenüber der Wirklichkeit —, sondern heute brauchen wir neun weitere Partnerländer. Ich verrate kein Geheimnis, wenn ich sage, daß der Drang innerhalb dieser neun Partnerländer, möglichst schnell eine europäische Union zu erreichen, unterschiedlich groß ist, bei der Bundesrepublik Deutschland ist er außerordentlich groß.

Der Herr Ministerpräsident hat außerdem über den Faktor Zeit gesprochen. Das ist ein wichtiger Punkt. Zeit ist ein Faktor für diplomatische Verhandlungen. Mit dem **Zeitfaktor bei diplomatischen Verhandlungen** ist es aber so wie mit dem Wein. Da ist Zeit auch ein wichtiger Faktor, und es gibt Rotweine, die immer besser werden, je älter sie sind, und sie werden immer besser, je länger man damit wartet, sie zu trinken. Aber Ministerpräsident Filbinger ist ein Ministerpräsident aus einem Weinland, und ich vermute, daß er, genauso wie ich, unter den persönlich bevorzugten Getränken Wein als Getränk einen ganz besonders hohen Rang einräumt. Wir wissen beide, daß sehr viele Weine, ja die meisten Weine einen Zeitpunkt haben, an dem sie, wie man sagt, umschlagen. Dann verlieren sie den Geschmack, und dann werden sie für nichts mehr tauglich in der Zukunft. So ist es auch mit diplomatischen Verhandlungen. Es kommt eine Zeit der Reife, eine Zeit der Verbesserung — der Kreszenz natürlich —, möglicherweise schon mit etwas Edelfirne —; wenn man dann die Chance zu verhandeln nicht nutzt, ist es unwiderbringlich dahin. Die Bundesregierung hat, behaupte ich, in den Verhandlungen mit der Sowjetunion und mit Polen genau den Zeitpunkt gewählt, der der geeignetste gewesen ist, um ein Ergebnis zu erreichen, das für beide Seiten akzeptabel ist und auch von beiden Seiten getragen wird.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein haben einen Antrag gestellt, in dem sie ihre schwerwiegenden politischen und rechtlichen **Bedenken in zwölf Punkten** zusammenfassen. Sie erklären, daß Sie es vom weiteren Verlauf des Verfahrens und von der Beantwortung der zwölf Fragen abhängig machen, wie sie sich zum Gesamtergebnis stellen wollen. Ich will es jetzt unternehmen, zu diesen zwölf Fragen etwas zu sagen.

Zu Punkt 1. Die tragenden Vertragsinhalte, nämlich **Gewaltverzicht** und **Grenzrespektierung**, sind eindeutig und klar formuliert. Die Befürchtungen, daß die Verträge „zu einem Instrument sowjetischer Einmischung in die deutsche Innenpolitik werden“ könnten, teilt die Bundesregierung nicht; im Gegenteil, der klare Wortlaut des Moskauer Vertrages ist eindeutig gegen eine Politik der Pressuren. Für die Stabilität unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung sind wir selbst verantwortlich. Die Verträge und die Berlinregelung werden zur Stabilität der Bundesrepublik wesentlich beitragen, weil sie unserem Verhältnis zur Sowjetunion und Polen eine solide Grundlage und eine Perspektive konstruktiver Zusammenarbeit geben. Sie ersetzen die langjährige deutschland- und berlinpolitische Frustration in unserer Öffentlichkeit durch neue Möglichkeiten des friedlichen Ausgleichs. (C)

Zu Punkt 2. Der Moskauer Vertrag gefährdet nicht eine **Wiedervereinigung in Freiheit** auf dem Wege der Selbstbestimmung. Im Gegenteil. Eine Fortdauer der Konfrontation in Europa und die Fortsetzung des Immobilismus in der Deutschlandfrage hätten die Teilung schließlich so vertieft, daß das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes zum bloßen Buchstaben geworden wäre. Die Bundesrepublik hätte sich in Europa und der Welt isoliert.

Der Moskauer Vertrag bestätigt nicht die Staatlichkeit der DDR. Er fügt den Tatsachen nichts hinzu. Er beschreibt die wirkliche Lage. Die DDR hat sich als Staat in Deutschland entwickeln können; und die Regierungserklärung der Bundesregierung hat das ja im Oktober des Jahres 1969 ganz eindeutig gesagt und von diesem Tatbestand Kenntnis genommen. Schuld an dieser Entwicklung ist nicht der Moskauer Vertrag. Er mußte davon ausgehen, was ist. Auch wird in dem Vertrag nicht die Demarkationslinie zwischen der Bundesrepublik und der DDR anerkannt, wie es in diesen Bedenken formuliert wird. Das behauptet nicht einmal unser Vertragspartner, die UdSSR. Wir achten diese Grenze. Wir verzichten auf Gewalt. (D)

Daß Kommunisten die Wiedervereinigung lieber unter kommunistischen Vorzeichen vor sich gehen lassen möchten, sollte uns doch wohl nicht überraschen. Wir haben da allerdings andere Vorstellungen. Sie werden durch den Moskauer Vertrag nicht beeinträchtigt.

Zu Punkt 3. Die **völkerrechtliche Anerkennung der DDR** oder einer besonderen Staatsangehörigkeit für die in der DDR lebenden Deutschen könnte **nur durch eine entsprechende Willenserklärung** der Bundesregierung vollzogen werden. In dem Moskauer Vertrag steht darüber nichts. Im Gegenteil, wir haben mit der sowjetischen Regierung in einer der Absichtserklärungen Übereinstimmung erzielt, daß eine vertragliche Regelung mit der DDR angestrebt werden sollte, ohne die völkerrechtliche Anerkennung zu verlangen. Seit den Moskauer Verhandlungen steht denn auch nicht mehr die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung zur Diskussion, sondern die vertragliche Regelung der Beziehungen

(A) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR unter Berücksichtigung der besonderen Lage in Deutschland und des Zusammengehörigkeitsgefühls der Deutschen.

Zu Punkt 4. Wir haben auch im Zusammenhang mit dem Warschauer Vertrag unseren **Friedensvertragsvorbehalt** abgesichert. Die polnische Seite hat dem nicht widersprochen. Die zuständigen drei Westmächte haben bestätigt, daß ihre friedensvertraglichen Vorbehalte voll gewahrt worden sind.

Zu Punkt 5. Den **in den Oder-Neiße-Gebieten lebenden Deutschen** wird aufgrund der Verträge keinesfalls die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen. Die Bundesregierung erfüllt ihre Fürsorgepflicht gegenüber diesen Deutschen, indem sie das Verhältnis zu Polen vertraglich regelt, Regierungsgespräche über die Probleme dieser Menschen ermöglicht und darauf achtet, daß die Bereitschaft der polnischen Regierung zur Umsiedlung voll genutzt wird. Sie glaubt, daß durch eine Fortdauer des bisherigen Spannungszustandes im Verhältnis beider Länder der Fürsorgepflicht nicht entsprochen werden kann.

Zu Punkt 6. Die beiden Ostverträge beeinträchtigen nicht die **Rechte und Verantwortungen der Vier Mächte** für Deutschland als Ganzes und die Verpflichtungen der drei Mächte aus dem Deutschland-Vertrag in ihrem rechtlichen Bestand. Die Verträge selbst schließen dies aus. Die drei Westmächte — Sieger von 1945 und heute unsere wichtigsten Alliierten — haben selbst niemals einen Zweifel daran gelassen, daß sie auch weiterhin von dem Bestand dieser Verantwortung ausgehen. In der Präambel des Viermächteabkommens über Berlin sprechen die vier Sieger von 1945 gemeinsam nicht nur von ihren Vier-Mächte-Rechten, sondern auch von ihren Vier-Mächte-Verantwortlichkeiten; dies in jüngster Zeit und nach der Unterzeichnung der Verträge von Moskau und Warschau. Das letzte Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung weist ausdrücklich darauf hin. Es kann also keine Rede davon sein, daß die Verantwortungen der vier Mächte obsolet geworden seien oder die Verträge dazu beitragen, sie gegenstandslos zu machen.

Zu Punkt 7. Es wird offenbar nicht mehr bezweifelt, daß das Viermächteabkommen eine befriedigende **Grundlage der Berlinregelung** insgesamt ist. Es ist zu begrüßen, daß sich die Opposition insofern nach offenbar sehr langer Prüfung der Auffassung der Bundesregierung angeschlossen hat. Auch die Berlinregelung insgesamt mit ihren innerdeutschen Ausführungsvereinbarungen ist befriedigend. Daß die Berlinregelung insgesamt und damit auch diese deutschen Ausführungsvereinbarungen die Verbesserungen bringen, deren Gewährleistung die Bundesregierung als Voraussetzung für die Einleitung des Ratifizierungsverfahrens betraditierte, wird die zukünftige Praxis und die Zustimmung, die diese Praxis bei der Bevölkerung finden wird, beweisen. Im Augenblick sollte es genügen, darauf hinzuweisen, daß die drei Westmächte dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der Regierung der DDR sowie zwischen dem Senat

von Berlin und der Regierung der DDR zugestimmt (C) haben.

Zu Punkt 8. Was den sogenannten **sowjetischen Interventionsanspruch** aufgrund der Artikel 53 und 107 der UN-Satzung angeht, so kann ich das Insistieren der Opposition nicht mehr recht verstehen. Wir haben alle notwendigen Auskünfte erteilt. Wir haben die entsprechenden Passagen der Niederschriften der Verhandlungen und Vorgespräche offengelegt. Was will man denn eigentlich noch, wenn die sowjetische Regierung in einem feierlichen Vertrag uneingeschränkt auf die Androhung und Anwendung von Gewalt der Bundesrepublik Deutschland gegenüber verzichtet und sich vertraglich verpflichtet, alle Streitfragen im gegenseitigen Verhältnis ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen? Was will man denn eigentlich noch, wenn der sowjetische Außenminister das auch noch formell so präzisiert, daß keinerlei Vorbehalte bestehen bleiben? Von Kontroll- und Mitbestimmungsrechten der Sowjetunion nach dem Potsdamer Abkommen in innerdeutschen Angelegenheiten ist weder im Vertrag etwas enthalten noch in den Verhandlungen etwas ausgeführt worden.

Zu Punkt 9. Wenn die Sowjetunion bestrebt sein sollte, wie das in diesem Punkt gesagt wird, die Fortentwicklung der **europäischen Gemeinschaften** in eine politische Union zu verhindern, dann kann sie das auf jeden Fall nicht unter Berufung auf den Moskauer Vertrag tun. Der sowjetische Außenminister hat dies für alle möglichen Zweifler in den Verhandlungen formell klar gemacht, indem er ausführte: Wenn Staaten freiwillig ihre Vereinigung (D) beschließen oder Grenzen korrigieren, so wäre es der Sowjetunion nicht eingefallen, hier zu kritisieren, denn dies sei der Ausdruck der Souveränität und gehöre zu den unveräußerlichen Rechten der Staaten und Völker. Wer hier Fragen stellt, so sagte er, sehe Probleme, die keine sind.

Im übrigen ist der Zusammenschluß Europas nicht nur ein Anliegen der Bundesrepublik, sondern auch ein Anliegen unserer Partner. Sie jedoch begrüßen den von uns abgeschlossenen Vertrag. Sie haben offenbar die Befürchtungen nicht, die die Opposition in diesem Punkte hier anmeldet. Mir scheint, daß die Bundesregierung und ihre Partner mit dem notwendigen Selbstvertrauen an die gemeinsame Aufgabe herangehen, Europa zu bauen und in diesem sich entwickelnden Europa den Ausgleich mit dem Osten zu suchen.

Zu Punkt 10. Es ist unerfindlich, wieso die Opposition behaupten kann, die Bundesregierung habe sich anmaßt, in dem Moskauer Vertrag **alle Grenzen in Ost- und Südosteuropa** zu legalisieren und dadurch die hegemoniale Stellung der UdSSR in diesem Raum zu festigen. Was steht denn im Vertrag? Ich habe es eben noch einmal durchgelesen. Da steht, daß beide Partner alle Grenzen in Europa achten und als unverletztlich betrachten; nicht mehr.

Zu Punkt 11. Die Bundesregierung hat für die Sache der **Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Ideen** in Deutschland in ihrer noch kurzen

(A) Amtszeit alles getan, was ihr möglich war. Ist denn die Berlinregelung nicht ein großer Fortschritt? Der Berliner Regierende Bürgermeister hat eben im einzelnen darüber gesprochen. Haben wir nicht im Post-, im Fernsprech- und im Fernmeldeverkehr substantielle Verbesserungen und vertragliche Sicherungen erreicht? Die Verhandlungen über die Verbesserungen in anderen Kommunikationsbereichen gehen ja weiter. Wir reden nicht nur über mehr Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Ideen, sondern wir handeln.

Zu Punkt 12 würde ich sagen: Daß die Verträge isolationistischen Tendenzen in den USA Vorschub leisten und zu einer Verringerung der Präsenz der US-Streitkräfte in Europa und damit zu einer Schwächung der NATO führen könnten ist eine durch nichts zu belegende politische Behauptung. Im Gegenteil: Die Harmonisierung der Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten und der übrigen Bündnispartner mit der Politik der Bundesregierung hat die Festigkeit der Allianz gestärkt, hat die Divergenzen und Mißhelligkeiten, die vorher hie und da bestanden, ausgeräumt.

Wer wollte denn behaupten, daß das Bündnis heute nicht in einem soliden Stadium seiner Entwicklung ist und daß die abgestimmte Entspannungspolitik dies auch für die Zukunft in bestmöglicher Weise gewährleistet? Die Ausführungen der alliierten Regierungen sind hierfür Beweis genug. Ich darf auch hier nur einen einzigen Satz aus der gemeinsamen deutsch-amerikanischen Erklärung vom

(B) Dezember 1971 vorlesen, in der es heißt: „Der Präsident wiederholte, daß die amerikanischen Verpflichtungen in Europa unverändert weiter gelten und daß insbesondere keine Verminderung der amerikanischen Truppenstärke in Europa erfolgen wird.“

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wenn man wirklich sehr objektiv die 12 Punkte, in denen die von der CDU/CSU geführten Regierungen ihre Bedenken niedergelegt haben, durchliest und die von mir heute hier gegebenen knappen Antworten dagegen hält, dann müßte sich wirklich ein Weg öffnen lassen, für diese Verträge in diesem hohen Hause eine sehr große Mehrheit zu bekommen. —

**Präsident Kühn:** Ich danke Ihnen, Herr Außenminister. — Zu Wort hat sich zu einer kurzen Bemerkung Herr Kollege Stoltenberg gemeldet.

**Dr. Stoltenberg** (Schleswig-Holstein): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte die Debatte nicht verlängern; Herr Kollege Heubl wird Gelegenheit nehmen, bei der Begründung des Antrages für die Antragsteller noch auf einige der kurzen Bemerkungen des Herrn Außenministers einzugehen. Aber wenn schon auf Debatten im Ausschuß zurückgegriffen wird, Herr Außenminister, und das mit einem tadelnden Unterton gegenüber jenen Fragestellern, die angeblich mit eindeutigen Antwort-

ten nicht zufrieden seien, dann sollte man den Sachverhalt auch richtig darstellen. (C)

Der Ausgangspunkt meiner Frage zu dem heute hier dargestellten Punkt, den unterschiedlichen russischen Begriffen in den beiden Verträgen von Ostberlin und Moskau, war ein anderer, als Sie ihn schilderten. Er bezog sich nach dem Protokoll nicht auf die Doppeldeutigkeit eines russischen Wortes — für das ich kein besonderer Experte bin —, sondern darauf, daß bei einem gleichlautenden deutschen Text in der Frage der Grenzen 1964 ein anderes, ein schwächeres Wort in dem Vertrag mit Ostberlin gewählt wurde als in dem Moskauer Vertrag. Dies ist natürlich ein ganz anderer Ausgangspunkt. Nach der von Ihnen zitierten Antwort des Vertreters des Auswärtigen Amtes zum philologischen Problem hat der Vorsitzende des Ausschusses noch einmal ausdrücklich auf diese Frage hingewiesen, warum denn in den beiden Verträgen in der Beschreibung der Qualität der Grenzen verschiedene russische Begriffe gebraucht seien und unbestreitbar in dem Moskauer Vertrag ein kräftigeres, ein festeres, ein nachhaltigeres Wort gewählt wurde als in dem Ostberliner Vertrag. Darauf hat der Vertreter Ihres Hauses geantwortet: „Ich glaube, daß sich diese Frage vielleicht nicht in dem Maße stellt. Wenn die Russen sagen, die beiden Worte seien authentisch, so mußte uns diese Erklärung genügen!“

Mir hat diese Antwort nicht genügt. Ich habe deshalb von meinem Recht Gebrauch gemacht, dieses Problem heute hier noch einmal als einen ersten Einwand zur Diskussion zu stellen; denn daß die Frage der Qualität der Grenzen eine entscheidende Frage ist, daß die Sowjetunion — in einer Diskussion über das angemessene Wort und die angemessene Beschreibung — nicht von ungefähr eine Vokabel gewählt hat, die diese Grenze im Gegensatz zu 1964 fester schreibt, davon bin ich allerdings auch nach den Diskussionen im Auswärtigen Ausschuß überzeugt. Insofern ist es — so glaube ich — ein Thema, das legitimerweise in die Bewertung dieser Verträge und ihrer unterschiedlichen Interpretation in Ost und West und der Folgen hineingehört. (D)

**Präsident Kühn:** Das Wort hat Herr Staatsminister Heubl für die fünf Antragsteller der Drucksache 721/1/71.

**Dr. Heubl** (Bayern): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Gestatten Sie mir zunächst eine persönliche Vorbemerkung, Herr Bundesaußenminister. Heute ist mehrere Male eine Zeitung zitiert worden, und aus der Art der Zitierung entnehme ich, daß Sie mir politisch nahe steht. Ich bin nicht in der Lage, zu dem Artikel Stellung zu nehmen; denn ich habe die gleiche Eigenschaft wie der Herr Bundesaußenminister: Ich lese vor dem Erscheinen keine Zeitungen. Ich habe dazu keine Gelegenheit und bin deshalb auch nicht in der Lage, hier zu dem Artikel Stellung zu nehmen.

(A) Herr Bundesaußenminister, lassen Sie mich eine zweite Vorbemerkung machen. Sie haben mich ohne Namensnennung zitiert — oder ich habe mich zumindest betroffen gefühlt — mit einer Äußerung und haben erklärt, diese Äußerung sei unerlaubt. Ich muß Sie leider wieder enttäuschen. Ich werde auch in Zukunft mit Sicherheit nicht bei Formulierungen, die ich vom Sachverhalt her für angebracht halte und persönlich zu verantworten absolut bereit bin, vorher die Zustimmung des Bundesaußenministers oder der Bundesregierung einholen. Ich verspreche Ihnen das von vornherein und füge in aller Liebenswürdigkeit hinzu: Ich halte es für unerlaubt, daß die Bundesregierung auch nur den — allerdings untauglichen — Versuch macht, etwa solche Formulierungen frei gewählter Parlamentarier — sei es im Bund oder im Land — mit dem Prädikat „unerlaubt“ zu versehen; denn eine Autorität zu einer solchen Qualifikation besitzt sie von Hause aus nicht.

Nun gestatten Sie mir einige Bemerkungen **im Namen der Antragsteller**. Wenn ich als aufmerksamer Beobachter, der einigermaßen mit dem Sachverhalt vertraut ist, diese Debatte retrospektiv an mir vorüber ziehen lasse, dann muß ich eine erste Feststellung treffen, und die heißt: Eine Fülle neuer Argumente gab es wohl weder für die eine noch für die andere Seite.

Zweitens. Herr Bundesaußenminister, es ist ein Irrtum, anzunehmen, daß eine Frage nur deshalb, weil sie eine Antwort erhalten hat, auch eine befriedigende Antwort bekommen hat, und deshalb als Frage nicht weiterhin im Raume bleibt.

(B) Drittens. Wenn ich mir ansehe, wie die Antworten auf die Fragen lauteten, dann komme ich zu folgendem Ergebnis: Die einen sagen, in den Verträgen mit Moskau und Warschau sei ein **Modus vivendi** rechtlicher und territorialer Art enthalten; die anderen sagen, sie sähen es als substantiellen oder **essentiellen Gewaltverzicht** — also im Sinne eines Verzichts auf Territorien von unserer Seite, und zwar für immer — an, und wehren sich geradezu — ich habe Pressestimmen des Auslandes bei mir — gegen die Interpretation, es handle sich wiederum wie 1967, 1968 und 1969 nur um einen formalen Gewaltverzichtsvertrag.

Aber ich bin in meiner Erkenntnis heute einen Schritt weitergekommen, und zwar durch die Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers, der sagte, in den generellen Prinzipien bestehe selbstverständlich aufgrund der politischen Verschiedenartigkeit auch ein Dissens, während es nur auf die konkreten Sachverhalte ankomme — wobei dann jedesmal offen ist, was generelles Prinzip und was konkreter Sachverhalt ist und der Konsens im Grunde genommen eigentlich nur im Optimismus, in der Phantasie — ohne Illusion — besteht. Wenn ich uns einbeziehen darf: In einem Punkt, Herr Bundesminister, gibt es wirklich eine Übereinstimmung: Es handelt sich um Verträge. Nur diese Tatsache allein ist uns leider zu wenig, um darauf einen sicheren Weg in eine wirklich friedliche Zukunft zu bauen.

Darf ich es Ihnen an einem Beispiel sagen: Ich <sup>(C)</sup> unterstütze Ihr Bemühen, Herr Bundesaußenminister, in bezug auf die **Vereinigung Europas**, und zwar horizontal als auch vertikal. Ich unterstütze — und die CDU/CSU mit Ihnen — jedes Bemühen, aus dieser Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Zehn auch eine politische Union zu machen, und zwar so schnell wie möglich und nicht erst für künftige Generationen.

Aber Sie kommen doch aus dem Dilemma nicht heraus, daß Sie in Art. 1 des Moskauer Vertrages Begriffe wie „Normalisierung der Lage in Europa“ und „Entwicklung friedlicher Beziehungen unter den europäischen Völkern“ haben und daß selbst nach der Interpretation des Herrn Bundeskanzlers auf Grund der politischen **Verschiedenartigkeit der Zielsetzungen und Systeme** sowjetische Westpolitik etwas anderes ist als unsere Westpolitik. Sie sind doch der Gefahr ausgesetzt, daß die Sowjetunion Ihnen sagen wird: Sie haben diesen Art. 1 des Vertrages als generelle Überschrift für alle konkreten Bemühungen unterschrieben, und Sie müssen sich an unsere Vorstellungen halten. Daher kommt nun unser Bedenken, nämlich wir alle, Regierung und Opposition, müssen uns sagen lassen: *pacta sunt servanda*. Wir können uns angesichts der realen Machtverhältnisse das **Interpretationsrisiko** nicht leisten; es birgt die Gefahr, daß wir neuen Spannungen ausgesetzt sein werden.

Im übrigen, Herr Bundesminister, sehe ich ganz deutlich, daß wir uns nicht nur in einer Phase der Interpretation anlässlich der Ratifikation, sondern bereits in einer Phase der Interpretationsdifferenzen zwischen uns und den östlichen Nachbarn befinden, und zwar hinsichtlich der Tragweite des Gewaltverzichts, hinsichtlich der Frage der deutschen Einheit, hinsichtlich der Frage der Selbstbestimmung des deutschen Volkes und hinsichtlich der Frage der Anerkennung der Grenzen, also der Frage: substantieller oder formeller Gewaltverzicht. Das entnehme ich der Presse der osteuropäischen Nachbarn. Ich wäre sehr dankbar, wenn die Bundesrepublik jede Gelegenheit wahrnehme, jeden Dissens und jede Mißinterpretation auszuschließen. Da kann sie sich auch auf die Hilfe der Opposition verlassen. <sup>(D)</sup>

Nun habe ich gehört — und mancher von Ihnen, meine Damen und Herren, mag sich das denken —: Was hilft dieses Angebot der Opposition, wenn durch unsere Interpretation möglicherweise dem anderen Partner, der eine abweichende Vorstellung hat, in die Hand gearbeitet würde? Dazu darf ich Ihnen doch einmal etwas ganz Einfaches sagen. Sagen Sie uns bitte klar, eindeutig und unmißverständlich: Wo gibt es bei diesen Verträgen einen totalen Konsens zwischen den Vertragspartnern Sowjetunion, Polen und Bundesrepublik? Dann wissen wir, daß unsere Interpretation den Konsens der beiden mit Sicherheit nicht stören kann. Oder sagen Sie uns bitte: Wo gibt es den Dissens? Dann werden wir Ihnen bei der Interpretation helfen. Aber Sie müssen uns sagen, worum es geht, und dürfen nicht bei diesen allgemeinen Formulierungen bleiben.

(A) Und ein Viertes. Sie sagen, wir müßten die Realität der Politik, wie sie sich 1945 ergeben hat, anerkennen. Ich erkenne absolut an, daß die Sowjetunion eine Siegermacht dieses zweiten Weltkrieges ist und daß daraus auch politische Konsequenzen zu ziehen sind. Es gibt aber nicht nur die Realität der Politik, sondern doch auch die **Realität der Menschlichkeit**, und, Herr Bundesaußenminister, es genügt uns — und zwar nicht aus nationalistischen, sondern aus humanitären, menschlichen Gründen — nicht, daß Sie sagen: Jetzt finden Gespräche zwischen der Bundesregierung und der polnischen Regierung statt, um die **Ausreise deutscher Staatsbürger aus Polen** zu ermöglichen. Wenn es sich bei diesem Vertrag um ein ausgewogenes Verhältnis handelte, wäre es doch, wenn ich schon die von Ihnen gewählte rechtliche Interpretation der polnischen Westgrenze zugrunde lege, selbstverständlich, daß die Frage der Option der Deutschen und die Frage der in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Grundforderungen auf Sprache, auf Schule, auf Religionsausübung, auf kulturelle Betätigung Bestandteil dieses Vertrages wären, damit das Zusammenleben der Völker auf einer neuen und menschlichen Grundlage möglich würde.

Nur davon auszugehen: wir ratifizieren den Vertrag, und dann kommt sozusagen im Automatismus der Selbstverständlichkeit jenes Klima, das dann die Menschlichkeit erlaubt, die man in den Vertrag nicht aufgenommen hat, heißt doch in der Politik: Trümpfe aus der Hand geben in der Annahme, dann komme die Konsequenz von selber. Diesen Optimismus — verzeihen Sie — kann ich nicht teilen.

(B)

Ein weiteres Problem: die Frage der DDR und der Wiedervereinigung. Herr Bundesaußenminister, Sie haben gesagt, dieser Vertrag beschreibe nichts anderes als die wirkliche Lage des **Bestehens der DDR**. Ich empfinde es als einen fundamentalen Unterschied, ob es eine Wirklichkeit, eine Realität gibt, oder ob die in der Realität bestehende Demarkationslinie im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages in eine Grenze umgewandelt und allen anderen Grenzen in Europa in Form der Beschreibung gleichgestellt wird. In der Tatsache dieser rechtlichen Beschreibung liegt ein essentieller und fundamentaler Unterschied gegenüber der jetzt bestehenden Realität. Ich bin nicht überzeugt, daß aus der Tatsache dieser rechtlichen Aufwertung der DDR die Selbstverständlichkeit der Wiedervereinigung oder die Erleichterung der Wiedervereinigung folgt. Ich kann zumindest nach meinen bisherigen Lebenserfahrungen — und ich hoffe, mit Ihnen — nicht unterstellen, daß die Sowjetunion eine solche rechtliche Qualifizierung der DDR will, um damit den Weg der Wiedervereinigung zu erleichtern. Diese Intention kann ich dem anderen Vertragspartner nicht unterstellen.

Dazu lassen Sie mich noch eine, ich meine, sehr politische Bemerkung machen. Gehört wirklich diese **Spaltung Deutschlands** zu den automatischen Konsequenzen des Hitler-Krieges und den Ergebnissen des Jahres 1945? Meine Damen, meine Herren, die Sowjetunion als Besatzungsmacht — unbestrittener-

maßen ja. Aber wir haben ja vier Besatzungsmächte (C) in der Bundesrepublik gehabt, und — darauf will ich hinaus — die Spaltung Deutschlands in zwei unterschiedliche Systeme in West und Ost wurde im Grunde genommen am 21. April des Jahres 1946 vollzogen, als SPD und KPD zwangsweise zur SED vereinigt wurden. Ich frage mich: Gehört es zu den automatischen Konsequenzen des zweiten Weltkrieges, daß die antifaschistischen, demokratischen Kräfte der Sozialdemokraten, der Liberaldemokraten und der CDU keine Möglichkeit der Mitwirkung bei der Gestaltung dieses Teils Deutschlands in ihrem Sinne mehr haben. Ich bin nicht in der Lage, eine solche automatische Zwangsläufigkeit anzuerkennen, und ich habe, wenn ich auf den Einsatz der Menschen von damals zurückblicke, um es ganz vorsichtig auszudrücken, große Hemmungen und Bedenken, in diesem Vertrag ein mögliches Mittel zur Verwirklichung der Wiedervereinigung in Freiheit zu sehen.

Lassen Sie mich eine vorletzte Bemerkung machen. Meine Damen, Meine Herren, der Herr Bundesaußenminister — und ich danke Ihnen dafür, Herr Minister — war bemüht, das sogenannte **Berlin-Junktim**, das die Sowjetunion entgegen dem Wortlaut des Viermächteabkommens herbeigeführt hat, aufzulösen. Ich war geradezu erschrocken — um das ganz offen zu sagen —, als der Regierende Bürgermeister von Berlin hier heute im Gegensatz zu den Bemühungen der Bundesregierung, dieses Junktim aufzulösen, in einem Sinne für die Ratifizierung der Verträge argumentiert hat, der sicher der Vorstellung des anderen Vertragspartners entspricht. (D) Ich meine, eine solche Argumentation sollte in unserer Diskussion auch in der Zukunft keinen Platz haben.

Ich hätte noch eine ganze Reihe von Bemerkungen, ich will aber nur eine letzte machen: Herr Bundesaußenminister, Sie haben die **Opposition eingeladen**, mit **nach Moskau** und mit **nach Warschau** zu fahren. Das bestätige ich gerne in vollem Umfang. Aber es ist doch ein ungewöhnliches Verfahren, wenn ein beamteter Staatssekretär der Bundesregierung unter der nach außen hin aufgestellten Behauptung, Vorgespräche, Sondierungsgespräche, exploratorische Gespräche oder was immer Sie wollen, führen zu wollen, zum sowjetischen Außenminister fährt ohne Richtlinien des Kabinetts, sogar ohne Information über den präzisen Inhalt des dann erstellten Papiers an die Alliierten und damit eine Situation entsteht, die nachträglich eine Korrektur gar nicht mehr möglich macht und die nicht einmal auf Richtlinien der Bundesregierung oder des Bundeskabinetts beruht. Ich muß schon sagen: das ist ein einmaliger, ungewöhnlicher historischer Vorgang. Damals wurde ja, wie der Textvergleich ergibt, die Grundlage gelegt für das, was heute als Vertrag vorliegt — abgesehen von einigen Änderungen, die Sie dann noch erreicht haben. Ich darf Ihnen versprechen, Herr Bundesaußenminister: Wenn uns der Herr Bahr damals eingeladen hätte, mit nach Moskau zu kommen, so dürfen Sie überzeugt sein, wir hätten sicher die Gelegenheit wahrgenommen, wir wären heute hervorragend informiert und würden uns wahrscheinlich

(A) manches Mißverständnis sowohl nach außen wie nach innen ersparen.

Nur — lassen Sie mich das ganz offen sagen, und hier bin ich wieder mit Ihnen einer Meinung —, es gibt ja auch eine **Aufgabe der Opposition**. Die gab es früher bei den Westverträgen, und die gibt es heute bei den Ostverträgen. Deshalb sollte man diese kritischen Bemerkungen der Opposition nicht nur als etwas dem Staate Schädliches oder den innenpolitischen Gruppierungen Abträgliches sehen, sondern darin auch ein positives Element erkennen.

Wenn der Herr Bundeskanzler in seinen Ausführungen die, wie ich meine, rhetorische Frage gestellt hat, ob die fünf Länder der CDU/CSU nicht in der Lage wären, die Verträge insgesamt ohne diese Entschließung passieren zu lassen, muß ich nach dem, was ich mich bemüht habe hier darzustellen, ihn und die Bundesregierung insgesamt enttäuschen: Wir halten unsere Bedenken durch die Ausführungen der Bundesregierung nicht für zerstreut, und ich halte es für absolut notwendig, daß auch der Deutsche Bundestag mit diesen Bedenken konfrontiert wird, die die Mehrheit des Bundesrates als wohlgemeinte Empfehlungen für die künftige Diskussion um die Verträge diesen Verträgen mit auf den Weg gibt.

**Präsident Kühn:** Ich danke dem Kollegen Heubl.

Ich bin durch einen Zettel darauf aufmerksam gemacht worden, daß ich in einzelnen Fällen dem Redner gedankt hätte, in anderen nicht. Es ist ein Gebot der Höflichkeit, daß der Präsident den Rednern dankt. Dies ist also kein Ausdruck der Solidarisierung mit dem Inhalt ihres Engagements. Der Präsident wird also auch dann danken, wenn er sich mit dem Inhalt nicht zu identifizieren vermag.

(B)

Wir sind damit am Ende der Rednerliste angekommen. Ich stelle den gemeinsamen **Antrag \*)** der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein auf **Drucksache 721/1/71** zur Abstimmung. Wer diesem Antrag zuzustimmen beabsichtigt, den bitte ich um das Zeichen. — Dies ist die Mehrheit. Damit ist dieser Antrag mit 21 gegen 20 Stimmen des Bundesrates **angenommen**.

Ich bitte nunmehr den Herrn Ersten Bürgermeister der Hansestadt Hamburg, das Präsidium zu übernehmen.

(Vizepräsident Schulz übernimmt den Vorsitz.)

**Vizepräsident Schulz:** Meine Damen und Herren! Wir fahren nunmehr in Punkt 3 der Tagesordnung fort:

Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus (**Verkehrsfinanzgesetz 1971**) (Drucksache 37/72)

\*) Anlage 2

Die Berichterstattung von Herrn Minister Wertz wird (C) zu Protokoll \*) gegeben. Wird das Wort weiter gewünscht? — Das ist nicht der Fall. — Eine Erklärung wird zu Protokoll \*\*) gegeben. Wir haben die Hoffnung, daß heute nachmittag sehr viele Reden zu Protokoll gegeben werden.

Wir kommen zur Abstimmung. Zu befinden ist über die Frage, ob dem Gesetz nunmehr zugestimmt werden soll. Außerdem liegt ein Entschließungsantrag der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen in Drucksache 37/1/72 (neu) vor. Auch hierzu wird die ausführliche Begründung zu Protokoll \*\*\*) gegeben.

Wir beginnen die Abstimmung mit der Frage nach der Zustimmung. Wer stimmt dem Gesetz zu? — Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat demnach **beschlossen**, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1, 104 a Abs. 4 und 105 Abs. 3 GG **zuzustimmen**.

Wer dem **Entschließungsantrag** in der Drucksache 37/1/72 (neu) zustimmen will, den bitte ich jetzt um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist der Entschließungsantrag ebenfalls **angenommen**.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Drittes Gesetz zur **Änderung der Pfändungsfreigrenzen** (Drucksache 38/72)

Zur Berichterstattung für den Vermittlungsausschuß erteile ich das Wort Herrn Abgeordneten Dr. Schmitt-Vockenhausen. (D)

Bundestagsabgeordneter **Dr. Schmitt-Vockenhausen**, Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wenn für den Berichterstatter des Vermittlungsausschusses das Wort gilt, daß die besten Reden eines Parlamentariers die sind, die er nicht hält, dann würde ich sagen: Ich habe Ihnen im Namen des Vermittlungsausschusses — wie Sie aus der Drucksache entnehmen können — zu empfehlen, das Gesetz, wie es der Bundestag auf Grund des Einigungsvorschlags des Vermittlungsausschusses beschlossen hat, zu billigen.

Wie aus der vorliegenden Drucksache ersichtlich ist, entsprechen die Änderungen unter Ziff. 1 Buchst. a und b unverändert dem Anrufungsbegehren des Bundesrates. Unter Ziff. 2 ist der vom Bundesrat beanstandete § 850 k ZPO gestrichen worden. Lediglich in einem Punkt hat der Vermittlungsausschuß das Anrufungsbegehren des Bundesrates abgelehnt, so daß es insoweit bei der vom Bundestag in dritter Lesung beschlossenen Fassung verbleibt.

Ich werde mir erlauben, die Darlegung der Gründe im einzelnen zu Protokoll \*\*\*\*) zu geben.

\*) Anlage 3

\*\*\*) Anlage 4

\*\*\*\*) Anlage 5

\*\*\*\*\*) Anlage 6

(A) **Vizepräsident Schulz:** Ich danke dem Herrn Berichterstatter.

Wird weiter das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Da das Gesetz nach der vom Bundesrat wiederholt vertretenen Auffassung seiner Zustimmung bedarf, ist nunmehr darüber abzustimmen, ob dem Gesetz in der vom Bundestag am 26. Januar 1972 auf Grund des Einigungsvorschlags des Vermittlungsausschusses geänderten Fassung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zugestimmt wird. Ich bitte diejenigen, die zustimmen wollen, um ein Handzeichen. — Es ist einstimmig so beschlossen.

Der Bundesrat hat demnach dem Gesetz zugestimmt.

Punkt 5 der Tagesordnung:

**Gesetz zur Änderung der Bezeichnungen der Richter und ehrenamtlichen Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte (Drucksache 39/72).**

Es liegen die Empfehlungen der Ausschüsse in der Drucksache 39/1/72 und der Antrag des Freistaates Bayern in der Drucksache 39/2/72 vor.

Herr Minister Hemfler gibt eine Erklärung des Landes Hessen zu Protokoll \*). — Auch Bayern gibt eine Erklärung zu Protokoll \*\*).

Gibt es weitere Wortmeldungen, oder wird noch etwas zu Protokoll gegeben? — Das ist nicht der Fall.

(B) Wir kommen zur Abstimmung. Da aus mehreren Gründen die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorgeschlagen wird, ist nach § 31 Satz 1 unserer Geschäftsordnung zunächst allgemein festzustellen, ob eine Mehrheit für die Anrufung des Vermittlungsausschusses vorhanden ist. Wer also allgemein für die Anrufung des Vermittlungsausschusses ist, den bitte ich um ein Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Dann müssen wir nunmehr über die vorliegenden Vorschläge im einzelnen abstimmen. Ich rufe zunächst in Drucksache 39/1/72 unter I die Empfehlungen des Rechtsausschusses auf:

Ziff. 1: Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 2! — Mehrheit.

In Ziff. 3 wird auf Folgeänderungen verwiesen, über die wir nicht besonders abzustimmen brauchen. Soweit eine redaktionelle Anpassung notwendig ist, wird das Büro des Rechtsausschusses ermächtigt, die entsprechenden Änderungen vorzunehmen. Ich nehme an, darüber besteht Einverständnis. — Das ist der Fall.

Wir stimmen dann über den Antrag Bayerns in der Drucksache 39/2/72 Ziff. 1 und 2 ab. Wer zustim-

\*) Siehe Anlage 7

\*\*\*) Siehe Anlage 8

men will, den bitte ich um das Handzeichen. — Dies (C) ist auch die Mehrheit.

Wir setzen dann die Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 39/1/72 fort:

Ziff. 4! — Mehrheit.

Ziff. 5! — Mehrheit.

Ziff. 6! — Mehrheit.

Ziff. 7! — Mehrheit.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Danach hat der Bundesrat beschlossen, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus den soeben angenommenen Gründen zu verlangen.

Ich stelle ferner fest, daß das Gesetz nach Auffassung des Bundesrates seiner Zustimmung gemäß Art. 74 a Abs. 2 und Art. 84 Abs. 1 GG bedarf. Wird dieser Feststellung widersprochen? — Das ist nicht der Fall.

Punkt 6 der Tagesordnung:

**Gesetz über die Rückzahlung der einbehaltenen Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner (Beiträge-Rückzahlungsgesetz) (Drucksache 43/72).**

Eine Berichterstattung ist nicht vorgesehen. Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Wir kommen zur Abstimmung. Die Ausschüsse (D) empfehlen, zu dem Gesetzentwurf einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen. Wer ist damit einverstanden? — Dies ist so beschlossen.

Punkt 7 der Tagesordnung:

**Elfte Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes (Drucksache 57/72).**

Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Der Finanzausschuß schlägt dem Bundesrat vor, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Art. 77 Abs. 2 GG nicht zu stellen. Wer dieser Empfehlung folgen möchte, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist so beschlossen.

Punkt 8 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Ersten Gesetzes über die Erhöhung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern (Erstes Bundesbesoldungserhöhungsgesetz) (Drucksache 40/72).**

Liegen Wortmeldungen vor? — Das ist nicht der Fall.

In Drucksache 40/1/72 liegen die Empfehlungen der Ausschüsse vor, in Drucksache 40/2/72 ein Antrag des Landes Baden-Württemberg. Ich rufe zunächst den Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 40/2/72 auf. Wer zustimmen will, den

(A) bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit; dann ist so beschlossen.

Jetzt lasse ich über die Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten unter I abstimmen, weise aber darauf hin, daß der Finanzausschuß der empfohlenen Stellungnahme widerspricht. Wer I zustimmt, also dem Ausschuß für Innere Angelegenheiten folgen will, gebe bitte das Handzeichen. — Das ist die Minderheit; abgelehnt.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf mit der Maßgabe, die sich aus der **Annahme des Antrages von Baden-Württemberg ergibt, keine Einwendungen zu erheben**.

Punkt 9 der Tagesordnung:

Entwurf eines **Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB)** (Drucksache 1/72).

Der Berichterstatter hat seinen Bericht zu Protokoll \*) gegeben. Es liegt ferner zu Protokoll \*\*) eine Erklärung des Landes Hessen vor. Liegen weitere Wortmeldungen vor, oder werden weitere Erklärungen zu Protokoll gegeben? — Das ist nicht der Fall.

Es liegen vor: die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 1/1/72, die Anträge des Landes Hessen in den Drucksachen 1/2/72, 1/3/72 und 1/4/72, der Antrag des Freistaates Bayern in Drucksache 1/5/72, der Antrag des Landes Berlin in Drucksache 1/6/72 und der Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg in Drucksache 1/7/72.

Zur Abstimmung rufe ich zunächst in Drucksache 1/1/72 Ziff. 1 auf. Wer zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Ziff. 2 und Ziff. 3 stimmen sachlich überein, es genügt folglich, daß wir über Ziff. 2 abstimmen. Wer Ziff. 2 zustimmt, gebe bitte ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist, wie wir so eben festgestellt haben, die Empfehlung unter Ziff. 3 mit erledigt.

Wir stimmen dann über den Antrag Bayerns in Drucksache 1/5/72 unter Ziff. 1 ab. Wer zustimmen will, geben bitte ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Drucksache 1/1/72 fort. Wenn Sie damit einverstanden sind, stimmen wir über die Ziffern 4 bis 7 gemeinsam ab. — Das Einverständnis liegt vor. Ich bitte um ein Handzeichen zu den Ziffern 4 bis 7 gemeinsam. — Es ist so beschlossen.

Ziff. 8! — Mehrheit.

Ziff. 9! — Mehrheit.

Ziff. 10! — Mehrheit.

Ziff. 11! — Mehrheit.

\*) Siehe Anlage 9

\*\*) Siehe Anlage 10

Wir stimmen dann über den Antrag Bayerns in (C) Drucksache 1/5/72 unter Ziff. 2 ab. Wer zustimmen will, gebe bitte das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu den Ausschlußempfehlungen in Drucksache 1/1/72. Ich rufe mit Ihrem Einverständnis die Ziffern 12, 13 und 14 gemeinsam auf. Darf ich um das Handzeichen für die Zustimmung bitten! — Es ist so beschlossen.

Die Empfehlungen unter Ziff. 15 a und Ziff. 15 b schließen sich aus. Ich rufe zunächst Ziff. 15 a auf und mache darauf aufmerksam, daß der Gesundheitsausschuß dieser Empfehlung widerspricht. Wer Ziff. 15 a zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit. Damit ist die Empfehlung unter Ziff. 15 b erledigt.

Wir kommen zu Ziff. 15 c. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 15 d! — Mehrheit.

Ziff. 16 a! — Mehrheit.

Die Empfehlungen unter Ziff. 16 b und der Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg auf Drucksache 1/1/72 schließen sich aus. Wir stimmen zunächst über die Ausschlußempfehlung in Drucksache 1/1/72 unter Ziff. 16 b ab, der der Rechtsausschuß widerspricht. Wer dieser Empfehlung zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Minderheit; abgelehnt.

Wir stimmen dann über den Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg in Drucksache 1/1/72 ab. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Dies ist die (D) Mehrheit.

Die Empfehlungen unter Ziff. 17 und der Antrag Hessens in Drucksache 1/2/72 schließen sich aus. Wir stimmen zunächst über den Antrag Hessens in Drucksache 1/2/72 als den weitergehenden Vorschlag ab. Darf ich um das Handzeichen für die Zustimmung bitten. — Das ist die Minderheit; abgelehnt.

Dann rufe ich die Ausschlußempfehlungen unter Ziff. 17 a auf. Wer zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Wir stimmen dann noch über Ziff. 17 b der Ausschlußempfehlungen ab. Darf ich um das Handzeichen für die Zustimmung bitten. — Es ist so beschlossen.

Wir setzen die Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen fort. Ziff. 18 bis 21 darf ich mit Ihrer Zustimmung gemeinsam aufrufen. Ich bitte um das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Wir stimmen dann über den Antrag Hessens in Drucksache 1/3/72 ab. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Dies ist eine erkennbare Minderheit.

Wir setzen die Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen fort: Ziff. 42! — Dies ist die Mehrheit.

Wir haben noch über den Antrag Hessens in Drucksache 1/4/72 abzustimmen, bei dessen Annahme die Empfehlungen unter Ziff. 23 entfallen. Wer dem Antrag Hessens in Drucksache 1/4/72 zu-

(A) stimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Dies ist die Minderheit; abgelehnt.

Wir stimmen über die Ausschlußempfehlungen ab, und zwar über Ziff. 23 a. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Dies ist die Mehrheit.

Ziff. 23 b! — Dies ist auch die Mehrheit.

Über Ziff. 24, 25 und 26 können wir gemeinsam abstimmen.

(Zuruf: Getrennte Abstimmung!)

— Schleswig-Holstein ist nicht einverstanden. — Dann stimmen wir getrennt ab.

Ziff. 24! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 25! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 26!

(Zuruf: Getrennt, a und b!)

— Ziff. 26 a! — Mehrheit.

Ziff. 26 b! — Ebenfalls die Mehrheit.

Wir kommen dann zu Ziff. 27 Buchst. a, 46, 47 und 73. Es wird vorgeschlagen, über diese Ziffern wegen des Zusammenhangs gemeinsam abzustimmen. Besteht darüber Einverständnis? — Dann bitte ich um das Handzeichen für die Zustimmung. — Das ist die Mehrheit.

Wir kommen zu Ziff. 28. Darf ich um das Handzeichen bitten! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 29! Das Handzeichen, bitte!

(Zurufe.)

(B) — Soll über Buchst. a bis Buchst. e getrennt abgestimmt werden?

(Zuruf: Getrennt! Buchst. a für sich!)

— Über Buchst. a für sich und dann über den Rest?

— Gut!

Ziff. 29 a! — Dies ist die Mehrheit.

Der Rest von Ziff. 29!

(Zurufe.)

— Also doch alles getrennt.

Ziff. 29 b! — Mehrheit.

Ziff. 29 c! — Mehrheit.

Ziff. 29 d! — Mehrheit, ohne Hessen.

Ziff. 29 e! — Mehrheit, wieder mit Hessen.

Der Empfehlung unter Ziff. 30 widerspricht der Rechtsausschuß. Wer dennoch der Empfehlung unter Ziff. 30 zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Die Empfehlungen unter Ziff. 31 bis Ziff. 45 sollen gemeinsam aufgerufen werden. Besteht darüber Einverständnis?

(Zuruf: Nein!)

— Dann ist es wahrscheinlich am zweckmäßigsten, jede Ziffer einzeln aufzurufen.

Ziff. 31! — Mehrheit.

Ziff. 32! — Mehrheit.

Ziff. 33! — Mehrheit.

Ziff. 34! — Mehrheit.

Ziff. 35! — Mehrheit.

Ziff. 36! — Mehrheit.

Ziff. 37! — Mehrheit.

Ziff. 38! — Mehrheit.

Ziff. 39! — Mehrheit.

Ziff. 40, —41, —42, —43, —44, —45! — Jeweils die Mehrheit.

Über Ziff. 46 und Ziff. 47 haben wir bereits entschieden.

Darf ich Ziff. 48 und Ziff. 54 gemeinsam aufrufen? — Das ist der Fall. Darf ich um das Handzeichen bitten! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 49! — Das ist so beschlossen.

Ziff. 50, 51, 52, 90 und 91 werden zur gemeinsamen Abstimmung vorgeschlagen. Darf ich so verfahren? — Ja. Darf ich um das Handzeichen bitten! — Es ist so beschlossen.

Ziff. 53! — Beschlossen.

Über Ziff. 54 hatten wir bereits entschieden.

Darf ich Ziff. 55 bis Ziff. 60 zur gemeinsamen Abstimmung aufrufen?

(Widerspruch.)

— Nein, Hessen möchte das nicht.

Ziff. 55! — Mehrheit.

Ziff. 56! — Mehrheit.

Ziff. 57! — Mehrheit.

Ziff. 58! — Mehrheit.

Ziff. 59! — Mehrheit.

Ziff. 60! — Mehrheit.

Dann rufe ich Ziff. 61 auf. — Auch eine Mehrheit!

Darf ich Ziff. 62 und 63 zusammen aufrufen? — Das ist der Fall. Ich bitte um Zustimmung. — Das ist eine Mehrheit.

Darf ich über Ziff. 64, 65, 66, 67 und 68 gemeinsam abstimmen lassen?

(Zustimmung.)

— Ja, gut! Ziff. 64 bis Ziff. 68 finden eine Mehrheit.

Ziff. 69! — Eine Mehrheit.

Darf ich Ziff. 70 und 71 gemeinsam aufrufen? — Ja. Darf ich um Zustimmung bitten. — Das ist so beschlossen.

Ziff. 72! — Mehrheit.

Über Ziff. 73 haben wir bereits entschieden.

Ziff. 74! — Mehrheit.

Ziff. 75! — Mehrheit.

Ziff. 76! — Mehrheit.

Ziff. 77! — Mehrheit.

(C)

(D)

(A) Der Empfehlung unter Ziff. 78 widersprechen der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik sowie der Wirtschaftsausschuß. Wer Ziff. 78 dennoch zustimmen will, gebe bitte ein Handzeichen. — Das ist abgelehnt.

Ziff. 79! — Das ist wiederum die Mehrheit.

Der Empfehlung unter Ziff. 80 widerspricht der Rechtsausschuß. Wer dennoch zustimmen will, gebe das Handzeichen. — Das ist so beschlossen.

Ziff. 81! — Das ist so beschlossen.

Ziff. 82, — 83, — 84, — 85, — 86, — 87! — In allen Fällen die Mehrheit!

Ziff. 88 und 89! Hier wird wegen des Sachzusammenhangs wiederum gemeinsame Abstimmung empfohlen. Ich bitte um Zustimmung. — Das ist mit Mehrheit so beschlossen.

Über Ziff. 90 und 91 hatten wir bereits entschieden.

Ziff. 92! — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 93! — Das ist auch die Mehrheit.

Über Ziff. 94 und 96 können wir wieder gemeinsam abstimmen.

(Widerspruch.)

— Hessen möchte darüber getrennt abstimmen lassen.

Dann stimmen wir über Ziff. 94 ab. — Dies hat eine Mehrheit gefunden.

Ziff. 96! — Auch eine Mehrheit!

(B)

Darf ich Hessen fragen, ob wir über Ziff. 95 und 97 gemeinsam abstimmen können. — Ja. Auch die übrigen Mitglieder des Bundesrates erheben keine Einwände. Darf ich um ein Handzeichen für die Zustimmung bitten! — Das hat eine Mehrheit gefunden.

Die Empfehlungen unter Ziff. 98 und 99 schließen sich aus. Für den Fall, daß beide Empfehlungen abgelehnt werden, ist über den Antrag Berlins in Drucksache 1/6/72 abzustimmen.

(Zuruf: Berlin zieht seinen Antrag zurück!)

— Berlin zieht seinen Antrag zurück? — Gut!

Dann stimmen wir zunächst über die Empfehlung unter Ziff. 98 ab. Wer zustimmen will, gebe bitte ein Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit. Damit ist die Empfehlung unter Ziff. 99 erledigt.

Wir setzen die Abstimmung über die Ausschlußempfehlungen in Drucksache 1/1/72 fort.

Ziff. 100! — Das ist so beschlossen.

Können wir Ziff. 101 und 102 zusammen aufrufen? — Ja. Darf ich um das Handzeichen bitten. — Das ist so beschlossen.

Ziff. 103!

(Zuruf: Absatzweise!)

— Absatzweise!

Ziff. 103 Abs. 1! — Zustimmung.

Ziff. 103 Abs. 2! — Auch eine Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 (C) GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen. Im übrigen erhebt der Bundesrat keine Einwendungen.** Das Büro des Rechtsausschusses wird ermächtigt, die erforderlichen redaktionellen Anpassungen vorzunehmen.

Punkt 10 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der **Revision in Zivilsachen** und in Verfahren vor Gerichten der **Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit** (Drucksache 2/72).

Zur Abstimmung liegen Ihnen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 2/1/72 und der Antrag des Landes Hessen in Drucksache 2/2/72 vor.

Ich rufe zunächst von den Ausschlußempfehlungen in Drucksache 2/1/72 die Ziff. 1 auf. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

Können wir über die Ziff. 2, 4, 6 und 7 gemeinsam abstimmen? — Der Bundesrat ist einverstanden.

Vor der Abstimmung muß ich aber darauf hinweisen, daß Ziff. 6 wie folgt zu ergänzen ist:

In § 116 Abs. 2 Satz 1 sind vor den Worten „bezeichnet werden“ die Worte „oder der Verfahrensmangel“ einzufügen.

Wer mit dieser Ergänzung den Ziff. 2, 4, 6 und 7 zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

(D)

Ziff. 3! — So beschlossen.

Ziff. 5! — Angenommen.

Ziff. 8! — Angenommen.

Es wird empfohlen, über Ziff. 9 und 10 gemeinsam abzustimmen. — Ich höre keinen Widerspruch.

Wer Ziff. 9 und 10 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

Ziff. 11! — So beschlossen.

Die Empfehlung unter Ziff. 12 und der Antrag Hessens in Drucksache 2/2/72 schließen sich aus. Ich rufe zunächst die weitergehende Empfehlung unter Ziff. 12 auf. Wer Ziff. 12 zustimmen will, den bitte ich um ein Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Damit ist der Antrag Hessens in Drucksache 2/2/72 erledigt.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen und im übrigen keine Einwendungen erhoben.**

Punkt 11 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Saatgutverkehrsgesetzes** (Drucksache 3/72).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ergeben sich aus der Ihnen vorliegenden Drucksache 3/1/72. Wenn Sie damit einverstanden sind, rufe ich die Ausschlußempfehlungen gemeinsam zur Abstimmung auf.

(A) Ich bitte um Ihr Handzeichen, wenn Sie den Empfehlungen der Ausschüsse zustimmen. — Es ist so beschlossen.

Damit hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG die soeben angenommene **Stellungnahme** beschlossen.

Punkt 12 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 6. Oktober 1971 zur Errichtung des **Internationalen Instituts für Führungsaufgaben in der Technik** (Drucksache 4/72).

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus der Drucksache 4/1/72 ersichtlich. Herr Staatssekretär Bauer gibt eine Erklärung zu Protokoll \*). Herzlichen Dank! — Weiter wird das Wort nicht gewünscht.

Ich lasse zunächst über die Ausschlußempfehlung unter I abstimmen. Wer Ziff. 1 und 2 zustimmen will, gebe das Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

Damit ist zugleich II erledigt.

Danach hat der Bundesrat beschlossen, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf mit der Maßgabe der soeben angenommenen Entschließung **Stellung zu nehmen und im übrigen gegen die Vorlage keine Einwendungen zu erheben.**

Punkt 13 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur **Änderung des Arzneimittelgesetzes** (Drucksache 5/72).

(B) Hier wird von einer Berichterstattung abgesehen. Wird im übrigen das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Wir kommen dann zur Abstimmung. Ich rufe Ziff. 1 aus Drucksache 5/1/72 auf. — So beschlossen.

Ziff. 2 mit der gesamten Begründung! — So beschlossen.

Ziff. 3, Ziff. 4, Ziff. 5, Ziff. 6, Ziff. 7, Ziff. 8, Ziff. 9! — Jeweils so beschlossen.

Wegen des Sachzusammenhangs stimmen wir über Ziff. 10, 14 und 23 gemeinsam ab. — So beschlossen.

Ziff. 11! — Angenommen.

Ziff. 12! — Angenommen.

Ziff. 13! — Angenommen.

Ziff. 14 hatten wir bereits erledigt.

Ziff. 15 stelle ich wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam mit Ziff. 25 zur Abstimmung. Bei Annahme entfallen Ziff. 16 und 26. Wer stimmt den Ziff. 15 und 25 zu? — Dies ist die Mehrheit. Damit sind Ziff. 16 und 26 entfallen.

Ziff. 17, Ziff. 18, Ziff. 19, Ziff. 20, Ziff. 21, Ziff. 22! — Jeweils angenommen.

Ziff. 23 hatten wir bereits erledigt.

Ziff. 24! — So beschlossen.

Ziff. 25 und 26 sind bereits erledigt.

\*) Siehe Anlage 11

Damit hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf (C) die soeben beschlossene **Stellungnahme angenommen** und **im übrigen keine Einwendungen erhoben.**

Gemäß § 29 Abs. 2 unserer Geschäftsordnung rufe ich folgende Punkte zur **gemeinsamen Beratung** auf:  
14, 19 bis 22, 24 bis 26, 28, 29, 31, 33 bis 42.

Die Punkte sind in dem **Umdruck 1/72 \*)** zusammengefaßt. Über die Punkte 17 und 32 der Tagesordnung soll gesondert abgestimmt werden. Diese Punkte werden aus dem Umdruck 1/72 herausgenommen.

Wer den in diesem Umdruck zu den einzelnen Punkten jeweils wiedergegebenen **Empfehlungen der Ausschüsse** folgen will, gebe bitte das Handzeichen. — Das war die Mehrheit. Es ist so **beschlossen.**

Punkt 15 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die **Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen und Bau-sparkassen** (Drucksache 7/72).

Das Wort wird nicht gewünscht.

Zur gemeinsamen Abstimmung rufe ich die **Drucksache 7/1/72** mit den Empfehlungen der Ausschüsse auf. Wer zuzustimmen wünscht, gebe bitte das Handzeichen.

Danach hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG **beschlossen.** Im übrigen **erhebt er gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen.** (D)

Punkt 16 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu der Vereinbarung vom 3./4. Mai 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über **Erleichterungen der fiskalischen Behandlung des grenzüberschreitenden deutsch-italienischen Straßengüterverkehrs** (Drucksache 8/72).

Wird das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Die Empfehlung des Finanzausschusses liegt Ihnen in Drucksache 8/1/72 vor. Wer dieser Ausschlußempfehlung zustimmen will, gebe bitte das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat damit gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Stellungnahme beschlossen** und **im übrigen keine Einwendungen erhoben.**

Punkt 17 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur **Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen** (Drucksache 17/72).

\*) Siehe Anlage 12

(A) Wortmeldungen liegen nicht vor.

Der federführende Rechtsausschuß ist **der Auffassung, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf**, und empfiehlt unter I der Drucksache 17/1/72, die **Eingangsworte** des Entwurfs **entsprechend zu fassen**. Wird dieser Empfehlung widersprochen? — Hessen und Hamburg widersprechen. Im übrigen ist mit Mehrheit so **beschlossen**.

Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Punkt 18 der Tagesordnung:

Verordnung über die versuchsweise **Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen außerhalb geschlossener Ortschaften** (Höchstgeschwindigkeit-V) (Drucksache 736/71).

Der Berichterstatter, Senator Brinkmann (Bremen), hat das Wort.

**Brinkmann** (Bremen), Berichterstatter: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich habe den Appell vorhin recht verstanden und möchte als Neuling in diesem Hause nicht besonders auffallen. Deshalb gebe ich den Bericht zu Protokoll<sup>\*)</sup>. Ich sehe mich allerdings veranlaßt, darauf aufmerksam zu machen, daß der vom Lande Nordrhein-Westfalen vorgelegte Antrag in den Beratungen im Ausschuß für Verkehr und Post eine besondere Rolle gespielt hat; er ist dort grundsätzlich beraten und von allen Ländern abgelehnt worden. Dieser Tatbestand ist auch Inhalt meines Berichtes.

(B)

**Vizepräsident Schulz:** Wird sonst noch das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur Abstimmung. Ihnen liegen die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 736/1/71 und der eben erwähnte Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen in Drucksache 736/2/71 vor.

Ich lasse zunächst über die Empfehlungen der Ausschüsse in Drucksache 736/1/71 unter Ziff. 1 und 2 abstimmen. Wer zustimmt, gebe das Handzeichen. — Dies ist die Mehrheit.

Ziff. 3! — Mehrheit.

Wir kommen dann zu dem Antrag Nordrhein-Westfalens. Wer zustimmt, gebe das Handzeichen. — Abgelehnt.

Danach hat der Bundesrat **beschlossen**, der Höchstgeschwindigkeits-Verordnung nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Damit sind auch die Eingaben zu dieser Verordnung erledigt.

Punkt 23 der Tagesordnung:

Verordnung über die Zulassung von **deutschen Qualitätskennzeichnungen für ausländische Weine** (Drucksache 741/71).

<sup>\*)</sup> Siehe Anlage 13

Die Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse ergeben sich aus Drucksache 741/1/71. Ich darf Ziff. 1 zur Abstimmung aufrufen. — Das ist so beschlossen.

Ziff. 2 wegen des Sachzusammenhangs zusammen mit Ziff. 4! — Das ist auch die Mehrheit.

Ziff. 3! — Ebenfalls die Mehrheit.

Ziff. 5! — Die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat der Verordnung **mit den soeben angenommenen Änderungen** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zugestimmt**.

Punkt 27 der Tagesordnung:

Verordnung über die Gebühren für die Untersuchung des in das Zollgebiet eingehenden Fleisches (**Auslandsfleischbeschaugebühren-Verordnung — AGV**) (Drucksache 744/71).

Die Empfehlungen der Ausschüsse ergeben sich aus Drucksache 744/1/71. Müssen wir einzeln abstimmen?

(Zurufe: Nein!)

— Dann können wir über die Ziff. 1 bis 9 zusammen abstimmen. Ich darf um das Handzeichen bitten. — Es ist zu beschlossen.

Damit hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung **mit den soeben angenommenen Änderungen** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Punkt 30 der Tagesordnung:

Verordnung über die **Gebühren der Seemannsämter** im Bundesgebiet (Drucksache 737/71).

Ich darf bitten, die Drucksache 737/1/71 zur Hand zu nehmen, und rufe die Empfehlung des Finanzausschusses in Abschnitt I — Ziff. 1, 2 und 3 gemeinsam — auf. Darf ich um das Handzeichen bitten! — Dies ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, der Verordnung **nach Maßgabe der soeben angenommenen Änderungen** gemäß Art. 80 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

Punkt 32 der Tagesordnung:

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum **Schutz gegen Baulärm** — Emissionswerte für Kompressoren — (Drucksache 743/71).

Die Empfehlungen der Ausschüsse sind aus Drucksache 743/1/71 zu ersehen. Ich lasse zunächst über die Ausschlußempfehlung unter I abstimmen, der allgemeinen Verwaltungsvorschrift mit der Maßgabe der dort aufgeführten Änderungen zuzustimmen. Darf ich um das Handzeichen für die Zustimmung bitten! — Damit ist eine Mehrheit für I gegeben und II gleichzeitig erledigt.

Der Bundesrat hat somit **beschlossen**, der allgemeinen Verwaltungsvorschrift **nach Maßgabe der soeben beschlossenen Änderungen** gemäß Art. 84 Abs. 2 GG **zuzustimmen**.

(A)

Damit ist die Tagesordnung abgewickelt. Ich be-  
rufe die **nächste Sitzung** des Bundesrates auf Frei-  
tag, den 3. März 1972, 9.30 Uhr, ein.

Ich darf mich herzlich bedanken.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluß der Sitzung: 17.03 Uhr.)

(C)

#### **Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung**

Einsprüche gegen den Bericht über die 375. Sit-  
zung sind nicht eingelegt worden; damit gilt der  
Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als ge-  
nehmigt.

(B)

(D)

(A)

(C)

**Anlage 1****Bericht des Senators Dr. Heinsen**

Zu den Punkten 1 und 2 der Tagesordnung (Ausführliche Fassung).

Der **Rechtsausschuß** hat in seiner Beratung der Vertragsgesetze zu dem am 12. August 1970 mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und zu dem am 7. Dezember 1970 mit der Volksrepublik Polen unterzeichneten Vertrag alle Argumente, die für und wider die Verträge im Verlaufe des letzten Jahres in politischen Erklärungen, in der Fachliteratur und insbesondere auch in den Massenmedien geltend gemacht worden sind, sorgfältig auf ihren rechtlichen Gehalt geprüft. Dabei hat sich der Rechtsausschuß seiner Aufgabe gemäß darauf beschränkt, zu untersuchen, ob gegen die Vertragsgesetze verfassungsrechtliche Einwände zu erheben sind, die einer Zustimmung oder Mitwirkung des Bundesrates gemäß Artikel 59 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz entgegenstehen.

Bei den Verträgen handelt es sich um sogenannte politische Verträge gemäß Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG, die den gesetzgebenden Körperschaften zur Mitwirkung bzw. Zustimmung zugeleitet worden sind.

Ehe ich einen Überblick über die Beratungen des Rechtsausschusses gebe, möchte ich feststellen, daß der Rechtsausschuß mit klarer Mehrheit (7 : 4) beschlossen hat, gegen beide Vertragsgesetze keine Einwendungen zu erheben.

(B)

Im Mittelpunkt der Beratungen stand die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Verträge.

**Form der Vertragsgesetze**

Vorab einige Bemerkungen zu der Besonderheit, die sich daraus ergibt, daß sich die Vertragsgesetze nicht nur auf die Verträge selbst, sondern auch auf einige beigefügte Dokumente erstrecken, weil dies für die rechtliche Beurteilung der Verträge unter verschiedenen Gesichtspunkten von Bedeutung ist.

Beide Vertragsgesetze beziehen jeweils einen Notenwechsel der Bundesregierung mit den 3 Westmächten ein, das Gesetz zum Moskauer Vertrag darüber hinaus auch den anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages überreichten Brief der Bundesregierung zur deutschen Einheit.

Bei dem Brief zur deutschen Einheit handelt es sich um eine einseitige Erklärung des deutschen Vertragspartners; es ergab sich daher die Frage nach seiner Tragweite. Nach den Erklärungen der Bundesregierung ist der Brief nach Verhandlungen über seinen Inhalt von der Regierung der UdSSR als auf den Vertrag bezogenes Dokument widerspruchslos angenommen worden. Damit kommt ihm gemäß Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 als sogenanntes „Instrument“

völkerrechtliche Bedeutung für die Auslegung des Vertrages zu. Der Vertrag ist dementsprechend dahin gehend auszulegen, daß er nicht im Widerspruch zu dem Streben des deutschen Volkes nach Erlangung von Einheit in freier Selbstbestimmung steht. Da der Brief somit eine Rechtsverwahrung enthält, kommt ihm ein besonderer Rang zu, weswegen ihn auch die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften mit dem Vertragsgesetz unterbreitet hat.

Der Notenwechsel zum Moskauer Vertrag zwischen der Bundesregierung und den drei Westmächten enthält die Erklärungen der Außenminister der Bundesrepublik und der UdSSR, daß die Vertragsschließenden einverständlich davon ausgehen, daß die Vier-Mächteverantwortung für Deutschland als Ganzes nicht berührt wird und eine friedensvertragliche Regelung aussteht. Die Westmächte haben dieser Auffassung in dem Notenwechsel ausdrücklich zugestimmt. Gleiches gilt für den Notenwechsel mit den Westmächten zum Warschauer Vertrag, in dem die Bundesregierung darauf hinweist, daß sie die Verantwortung der Vier-Mächte in den Verhandlungen klargestellt hat. Beide Notenwechsel sind den Vertragspartnern notifiziert worden. Diese Feststellung eines breiten Konsensus über die Frage der Vier-Mächteverantwortung erschien der Bundesregierung für die Behandlung der Verträge in den gesetzgebenden Körperschaften gleichfalls von großer Bedeutung.

(D)

Im einzelnen wurden folgende Hauptkomplexe erörtert:

**1. Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot**

Einen breiten Raum nahm die Diskussion der Frage ein, ob die Verträge gegen das aus der Präambel des Grundgesetzes abgeleitete Gebot der Wiedervereinigung verstoßen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Präambel des Grundgesetzes für alle politischen Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland die Rechtspflicht hergeleitet, die Einheit Deutschlands mit allen Kräften anzustreben (BVerfG. 5, 85 [187 ff.] und 12, 45 [51]); insbesondere aus S. 3, der lautet: Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Die Wahl der für die Wiedervereinigung politisch richtigen und zweckmäßigen Wege überläßt es aber den zum politischen Handeln berufenen Organen.

In negativer Hinsicht — so führt das Bundesverfassungsgericht aus — müßten die politischen Organe alle Maßnahmen unterlassen, die eine Wiedervereinigung faktisch unmöglich machen. Eine Maßnahme der politischen Organe könne allerdings nur dann beanstandet werden, wenn die Verletzung des Verfassungsgebotes der Wiedervereinigung evident und die Maßnahme unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sei. Insbesondere sind daher, worauf das BVerfG in seinem Urteil zum

- (A) Saarstatut hinweise (BVG 4, 157, 168) die politische Ausgangslage und die politischen Realitäten zu beachten; es komme darauf an, daß unter Beachtung dieser Realitäten ein Zustand erreicht werde, der eine Annäherung an das vom Grundgesetz postulierte Ziel darstelle.

Für beide Verträge war als Vorfrage zu prüfen, auf welchen Gebietsbegriff sich das Wiedervereinigungsgebot erstreckt, wie also der in der Präambel verwendete Begriff „Deutschland“ auszulegen ist. Nach allgemeiner Ansicht enthält das Grundgesetz hierüber keine für alle Bestimmungen geltende eindeutige Aussage, vielmehr ist jeder Artikel (23 GG, 116 GG) nach seinem Sinn und Zweck auszulegen.

Im Rechtsausschuß ist von der Minderheit die Meinung vertreten worden, das Wiedervereinigungsgebot erstrecke sich auf Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937. Diese Meinung stützt sich auf die vom BVG im Konkordatsurteil (BVG 6, 309, 338) aufgestellte Identitätstheorie. Ihr gegenüber hat die Mehrheit eingewandt, daß die Aussage über den Identitätsbegriff nicht zu den tragenden Gründen des Urteils gehöre, das das BVG in dem Beamtenurteil (BVG 3, 132) und dem Soldatenurteil (BVG 3, 289, 314) die Identitätstheorie in staatsrechtlichem Sinne nicht bestätigt habe und auch keine Bundesregierung sich bindend auf diese Theorie festgelegt habe.

- (B) Die Ausschlußmehrheit meint, daß man von der Lage ausgehen müsse, die der Parlamentarische Rat nach der Kapitulation Deutschlands und der aufgrund der Potsdamer Beschlüsse vorgenommenen Unterstellung der Gebiete jenseits von Oder und Neiße unter polnische Verwaltung vorgefunden habe. Danach und aus dem Wortlaut der Präambel zum Grundgesetz ergäbe sich, daß der Deutschlandbegriff personal zu verstehen sei. Dementsprechend betreffe das Wiedervereinigungsgebot nur diejenigen Teile Deutschlands, in denen das deutsche Volk geschlossen lebt und frei ist oder sein könnte, den Willen zu einer Wiedervereinigung zu realisieren.

Für den Moskauer Vertrag ergibt sich hieraus folgendes:

In Artikel 3 des Moskauer Vertrages stimmen die Vertragsparteien darin überein, daß die gegenwärtigen Grenzen in Europa einschließlich der Oder/Neiße-Linie und der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR unantastbar und unverletzlich sind.

Die Aussage erstreckt sich also auf Gebiete, die nach der Identitätstheorie ganz und nach der personalen Theorie zum Teil unter den Begriff „Deutschland“ fallen. Trotzdem hat der Ausschuß in seiner Mehrheit sich davon überzeugt, daß ein Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot aus folgenden Gründen nicht vorliegt:

In Verbindung mit der in Artikel 2 des Vertrages enthaltenen Bestätigung des allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltanwendungsverbot ergibt sich, daß nur gewaltsame Grenzänderungen ausdrücklich ausgeschlossen sein sollen, nicht aber einvernehm-

liche Grenzänderungen. Hinzu kommt — und darauf (C) haben die Vertreter der Bundesregierung nachdrücklich hingewiesen — sowohl der Brief zur deutschen Einheit, nach dem die Wiedervereinigung weiterhin angestrebt werden könne, als auch die durch den Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten bestätigte gemeinsame Auffassung der Vertragsparteien, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und damit für eine Wiedervereinigung unberührt bleiben.

Der Moskauer Vertrag schließt also eine Wiedervereinigung auf friedlichem Wege rechtlich nicht aus und enthält keine endgültigen Grenzänderungen, die einem Friedensvertrag vorbehalten sind.

Aber auch tatsächlich ist nicht festzustellen, daß der Vertrag die Wiedervereinigung evident erschwert oder unmöglich macht. Bei Beurteilung dieser Frage war von der politischen Gesamtsituation auszugehen. Diese ist davon gekennzeichnet, daß die bisherige Politik Deutschland einer Wiedervereinigung nicht näher gebracht hat. Nunmehr ist die Weltpolitik in eine Phase der Respektierung des status quo eingetreten, die eine Überwindung der Spaltung zwischen Ost und West auf friedlichem Wege ermöglichen soll. In diese Entspannungsbestrebungen paßt sich der Moskauer Vertrag ein. In ihm bekräftigen die Vertragsparteien, daß in ihrem Verhältnis zueinander Artikel 2 der UNO-Charta gilt, wonach die Mitglieder der Vereinten Nationen in ihren Beziehungen untereinander auf die Anwendung und Androhung von Gewalt verzichten. Dieser umfassende Gewaltverzicht schließt auch die (D) Anwendung der Artikel 53 und 107, die eine Freistellung von Bestimmungen der Charta enthalten, im Verhältnis zur Bundesrepublik aus. Damit ist rechtsverbindlich vereinbart, daß ein Interventionsanspruch gegenüber der Bundesrepublik aus der UNO-Charta nicht hergeleitet werden kann. Der Moskauer Vertrag also verschlechtert — negativ abgegrenzt — in keiner Weise die bei Vertragsabschluß gegebene Ausgangslage, positiv gesprochen verbessert er durch Entspannung und Klimabereinigung die Chance, daß auch die vierte Siegermacht, ohne die es nicht geht, die UdSSR, langfristig doch noch einer Wiedervereinigung zustimmt, dient er also der Annäherung an das vom Grundgesetz gesetzte Ziel. Rechtlich ist daher ein Verstoß gegen das Wiedervereinigungsgebot nicht gegeben.

## 2. Warschauer Vertrag

In Artikel I stellen die Vertragspartner fest, daß die bestehende Grenzlinie die wirkliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen und unverletzlich ist. Die Vertragsparteien würden daher weder jetzt noch in Zukunft Gebietsansprüche gegeneinander erheben.

Wenn man die personale Theorie zugrunde legt, so erstreckt sich diese Bestimmung nicht auf das „Deutschland“ im Sinne des Wiedervereinigungsgebotes, so daß eine Verletzung von vornherein ausgeschlossen ist. Aber auch wenn man mit den An-

(A) hängern der Identitätstheorie von Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 ausgeht, ist nach Ansicht der Mehrheit des Rechtsausschusses das Wiedervereinigungsgebot aus den gleichen Gründen nicht verletzt, die zum Moskauer Vertrag dargelegt worden sind. Hinzu kommen noch folgende Erwägungen:

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob Artikel 1 eine Ersitzung des Gebietes jenseits der Oder/Neiße-Linie durch Polen ermöglicht, auf einen bestehenden Rechtstitel verzichtet und die Spaltung Deutschlands vertieft wird. Die Vertreter der Bundesregierung haben hierzu ausgeführt: Der Warschauer Vertrag könne schon deswegen nicht die Grundlage für eine Ersitzung oder besser für eine historische Konsolidierung einer Rechtslage, die zunächst völkerrechtswidrig gewesen sein mag, bieten, weil sich die polnische Seite niemals auf diesen Erwerbstitel berufen habe. Polen gehe vielmehr davon aus, daß ihm in Potsdam die Souveränität endgültig übertragen worden sei und nur noch die formelle friedensvertragliche Bestätigung ausstehe. Ein weiteres Element für die historische Konsolidierung liege in dem von Anfang an vorhanden gewesenem Annexionswillen der Polen. Durch den Warschauer Vertrag trete kein weiterer Rechtsverlust ein. Umgekehrt liege dagegen ein kleiner Vorteil in der unwidersprochenen Annahme des Notenwechsels mit den Westmächten über die Anerkennung der Vier-Mächteverantwortung; diese wirke der historischen Konsolidierung sogar entgegen. Der Ausschuß billigte die Ansicht, daß durch den Vertragsabschluß die historische Konsolidierung nicht gefördert wird und somit das Wiedervereinigungsgebot nicht tangiert wird.

(B)

### 3. Offenhalten der Beitrittsmöglichkeit gemäß Art. 23 S. 2 GG

Es war ferner zu prüfen, ob die Verträge mit Artikel 23 S. 2 GG vereinbar sind, wonach in den anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt das Grundgesetz in Kraft zu setzen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Saarstatut (BVG 4 157, 174) erwogen, daß aus dieser Bestimmung möglicherweise eine Offenhaltungspflicht abzuleiten sei. Diese ergibt sich allerdings nicht aus Wortlaut und Sinn der Vorschrift, die nur besagt, daß, wenn ein Teil Deutschland der Bundesrepublik beitrifft, dort das Grundgesetz in Kraft zu setzen ist. Eine positive Pflicht, den Beitritt anderer Teile zu ermöglichen oder alles zu unterlassen, was ihn erschweren könnte, enthält sie nicht. Bei dieser strikten Interpretation wird Artikel 23 S. 2 GG von den Verträgen nicht berührt. Es wurde im Ausschuß auch die Meinung vertreten, daß Artikel 23 S. 2 GG durch den Beitritt der Saar als konsumiert anzusehen und schon deswegen auf die Verträge nicht anwendbar sei. Jedenfalls hat sich der Ausschuß davon überzeugt, daß auch wenn aus Artikel 23 S. 2 GG eine Offenhaltungspflicht abgeleitet werden kann, diese durch die Verträge nicht verletzt ist. Denn die Offenhaltungspflicht hinsichtlich einzelner Teile Deutschlands kann logischerweise nicht weiter ge-

hen als das aus der Präambel abgeleitete Wieder-<sup>(C)</sup> vereinigungsgebot im Ganzen, das nicht verletzt ist.

Im übrigen ist eine einvernehmliche Änderung der Grenzen, wie oben dargelegt wurde, durch die Verträge rechtlich nicht ausgeschlossen worden. Damit ergibt sich, daß auch ein freiwilliger Beitritt nicht ausgeschlossen wird. Ein anderer Beitritt ist nicht vorstellbar — selbst ein Beitritt aus freiem Willen der Bevölkerung gegen den Willen der Regierungen oder mindestens einer der vier Siegermächte ist ohne Krieg und daher ohne Verletzung des schon in Artikel 26 GG verankerten Gewaltverzichts nicht möglich. Auch bei der Beurteilung der etwaigen Offenhaltungspflicht aus Artikel 23 GG gilt im übrigen, daß durch die Verträge eher eine Verbesserung und jedenfalls keine Verschlechterung der Chancen für einen friedlichen Beitritt anderer Teile Deutschlands eintritt. Letztlich war auch hier zu beachten, daß die Verträge eine friedensvertragliche Regelung nicht vorwegnehmen, sondern daß diese und zugleich die Frage der Grenzregelung für Deutschland als Ganzes rechtlich offen und eine Angelegenheit der vier Mächte bleibt.

### 4. Gebietsabtretungen

Der Rechtsausschuß hat ferner das Argument der Minderheit untersucht, daß die Verträge Gebietsabtretungen enthalten, diese aber kraft Verfassungstradition nur im Wege der Grundgesetzänderung vorgenommen werden könnten.

Der Ausschuß war mit Mehrheit der Auffassung, daß die beiden Verträge schon deswegen keine Gebietsabtretungen zum Gegenstand haben können,<sup>(D)</sup> weil durch sie mit Sicherheit kein Gebietsteil der Bundesrepublik unter fremde Staatshoheit gerät. Abgesehen davon habe ich bereits ausgeführt, daß die Regelung der Grenzen Deutschlands nach wie vor unter der Verantwortung der Vier Mächte steht und einer friedensvertraglichen Regelung vorbehalten bleibt.

Im übrigen konnte der Ausschuß keine verfassungsrechtliche Tradition feststellen, wonach Gebietsabtretungen einer Grundgesetzänderung bedürfen. Jedenfalls ist bisher bei keiner Gebietsabtretung das Grundgesetz geändert worden. Gemäß Artikel 115 e Abs. 3 Grundgesetz genügt für den Friedensschluß ein normales Gesetz. Wenn für diesen einschneidenden Akt eine verfassungsändernde Mehrheit nicht erforderlich ist, ist nicht einzusehen, daß für eine Gebietsabtretung diese entgegen dem Wortlaut des Grundgesetzes notwendig sein soll.

### 5. Fehlen eines Optionsrechtes

Besonders eingehend hat der Rechtsausschuß das Vorbringen geprüft, ob die Verträge die sich aus Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 16 und 116 Grundgesetz ergebende Fürsorge- und Schutzpflicht gegenüber den eigenen Staatsangehörigen verletzen und damit gegen das Gebot des Schutzes der Menschenwürde verstoßen. Die Minderheit hatte geltend gemacht, die Verträge verstießen gegen diese Fürsorgepflicht, weil die in

(A) den Gebieten jenseits der Oder/Neiße lebenden Deutschen durch den Vertragsabschluß den Status als Deutsche verloren und kein Optionsrecht für alle Deutschen vereinbart worden sei, das die Ausreise unter den international üblichen Bedingungen gestatte. Die humanitäre Information der polnischen Regierung sei schon deswegen kein Ersatz, weil es sich um keine zweiseitige Vereinbarung handelt.

Diese Frage berührt allerdings den Moskauer Vertrag nicht, weil er nach seinem Wortlaut die Frage der Staatsangehörigkeit nicht betrifft.

Zum Warschauer Vertrag ist im Ausschuß festgestellt worden, daß die in den Gebieten östlich der Oder/Neiße lebenden Deutschen ihre deutsche Staatsangehörigkeit bisher auch dann nicht verloren haben, wenn sie auf ihren Antrag die polnische Staatsangehörigkeit erwarben, weil die Voraussetzungen für den Verlust gemäß § 25 RuStAG \*) nicht vorlagen. Auch durch den Vertragsschluß verliert kein Deutscher die deutsche Staatsangehörigkeit, weil der Vertrag keine Gebietsabtretung enthält. In der Schlußphase der Verhandlungen ist durch formelle Erklärung des Bundesaußenministers überdies noch einmal klargestellt worden, daß keinem Menschen Rechte verloren gehen, die ihm nach den Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland zustehen.

Davon zu trennen war die Frage, ob der Vertrag die aktive Ausübung des diplomatischen Schutzes für die beachtliche Zahl von Doppelstaatlern erschwert. Hierzu erklärten die Vertreter der Bundesregierung, daß nach den allgemeinen Regeln des

(B) Völkerrechts die Staatsangehörigkeit des Territorialstaates Vorrang hat. Die vollen Rechte als Deutscher können daher erst nach der Ausreise in die Bundesrepublik gewährt werden.

Der Ausschuß hat aus diesen Erklärungen gefolgert, daß weder die Rechtsposition noch der diplomatische Schutz durch den Abschluß des Vertrages verschlechtert wird und insbesondere kein automatischer Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit eintritt. Damit war auch ein Verstoß gegen Artikel 16 und 116 Grundgesetz zu verneinen. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Bundesrepublik ihrer Schutzverpflichtung aus Artikel 1 Grundgesetz in ausreichender Weise nachkommt, war im übrigen wieder die politische Ausgangslage in Betracht zu ziehen und das Erreichte nach den Maßstäben der Annäherungstheorie zu messen. Danach hat sich die rechtliche Situation der deutschen Bevölkerung nicht verschlechtert. Wenn auch eine vertragliche Regelung des Optionsrechtes, des Minderheitenschutzes und anderer humanitärer Fragen nicht zu erreichen war, verbessert der Vertrag aber nach Ansicht der Ausschußmehrheit die Ausgangslage insofern, als nach Artikel III weitere Schritte zur Normalisierung der Beziehungen folgen sollen und als durch die Übergabe der „Informationen über Maßnahmen zur Lösung humanitärer Probleme“ jedenfalls eine einseitige Verpflichtung mit völkerrechtlicher Bindung von polnischer Seite eingegan-

gen worden ist. Tatsächlich ist die Zahl der Auswanderer im letzten Jahr erheblich gestiegen. (C)

## 6. Zu Artikel 3 des Moskauer Vertrages

Bei den Beratungen des Ausschusses ist noch die Frage aufgeworfen worden, ob Artikel III des Vertrages, wonach sich die Vertragspartner verpflichten, daß „niemand“ die gegenwärtigen Grenzen antastet, gegen das in Artikel 5 Grundgesetz gewährleistete Recht auf Meinungsfreiheit verstoße. Die Vertreter der Bundesregierung stellten klar, daß der Vertrag überhaupt nur die Beziehungen der Vertragsparteien selbst zueinander regelt und daß daher der Begriff „niemand“ nur im Sinne von Völkerrechtssubjekten verstanden werden könne. Das Wort „antasten“ bedeute, daß die Grenzen nicht mit Gewalt in Frage gestellt werden dürften; die Vertretung eines Rechtsstandpunktes falle nicht hierunter. Im übrigen könne die Bundesregierung nur Verpflichtungen eingehen, die sie nach innerstaatlichem Verfassungsrecht auch einhalten könne; das Recht auf Meinungsfreiheit könne und wolle sie nicht einschränken. Damit wurden die Bedenken befriedigend ausgeräumt.

Im Verlauf der gründlichen Erörterung der verfassungsrechtlichen Probleme wurde von keinem Land ein Antrag auf Ablehnung der Vertragsgesetze aus Rechtsgründen gestellt.

Es wurde auch von keinem Land ein Antrag auf Änderung einer konkreten Bestimmung des Grundgesetzes für erforderlich gehalten, respektive die Einbringung eines Änderungsgesetzes in Aussicht gestellt. Es wurde nicht einmal in irgendeinem Falle positiv behauptet, daß eine Vertragsbestimmung das Grundgesetz verletze. (D)

Es wurden vielmehr lediglich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert und eine Entschliebung vorgeschlagen, wonach die Verabschiedung der Vertragsgesetze eine klarstellende Ergänzung des Grundgesetzes gemäß Artikel 79 Absatz 1 S. 2 Grundgesetz voraussetze. Ich darf dazu bemerken, daß es einer Ausräumung von Zweifeln nur bedarf, wenn man den Verträgen positiv gegenüber steht. Ob die Antragsteller dies ausdrücken wollten, lasse ich offen. Auf jeden Fall hatte die Mehrheit derartige Zweifel nicht; sie lehnte den Antrag mit 7 : 4 Stimmen ab.

## 7. Zustimmungsbefähigung

Die in der öffentlichen Diskussion in den letzten Monaten von Nichtjuristen hochgespielte Meinung eines einzelnen Staatsrechtslehrers, die Vertragsgesetze bedürften der Zustimmung des Bundesrates, fand im Ausschuß nicht einen einzigen Befürworter; 8 Länder sprachen sich ausdrücklich dagegen aus, während 3 Länder durch ihre Enthaltung nicht Farbe bekennen wollten. Dieses eindeutige Ergebnis ergibt sich daraus, daß der Bundesrat nach dem klaren Wortlaut von Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz bei Verträgen, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, allein in der Form eines einfachen Ge-

\*) Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz

(A) setzes mitwirkt. Nur wenn sich ein politischer Vertrag gleichzeitig auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht und sich aus einer konkreten Bestimmung des Grundgesetzes (etwa Artikel 84 Absatz 1 und 5 oder Artikel 106 Absatz 3, 4 Grundgesetz) die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt, hat der Bundesrat auch bei politischen Verträgen ein Zustimmungsrecht. Daß diese Voraussetzungen bei den beiden Vertragsgesetzen gegeben sind, ist bisher nicht einmal behauptet worden.

Der Rechtsausschuß befindet sich mit dieser Auffassung in Einklang mit der von ihm und vom Plenum des Bundesrates in 23 Jahren ständig vertretenen Ansicht und mit der Staatspraxis. Die Vertragsgesetze sowohl über den Beitritt Deutschlands zum Europarat, den Gründungsvertrag zur Montanunion, den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zur NATO als auch über den Deutsch/Französischen Vertrag sind mit der bei einfachen Vertragsgesetzen üblichen Klausel „Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt“, verkündet worden.

Es bestand keinerlei Veranlassung, von der bisherigen Praxis abzugehen und sich der auch von der gesamten Staatsrechtslehre überzeugend abgelehnten These eines einzelnen anzuschließen, daß der Bundesrat eine besondere Schutz- und Kontrollfunktion habe, aus der sich bei Vertragsgesetzen zu politischen Verträgen ein formelles Zustimmungsrecht ergebe.

(B) Zusammenfassend darf ich feststellen, daß der Ausschuß keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Verträge feststellen konnte und dem Bundesrat empfiehlt, gegen beide Vertragsgesetze keine Einwendungen zu erheben.

Anlage 2

Drucksache 721/1/71

### Antrag

der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein

Zu Punkt 1 und 2 der Tagesordnung.

Der Bundesrat wolle beschließen:

#### I.

Der Bundesrat stimmt mit der Bundesregierung überein, daß eine Verständigung mit den osteuropäischen Staaten mit dem Ziel, die Entspannung zu fördern und den Frieden zu sichern, eine der zentralen Aufgaben der deutschen Politik ist. Ein wesentlicher Schritt auf diesem Weg zum Abbau des gegenwärtigen Mißtrauens ist der Abschluß von Verträgen mit der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen, in denen beide Seiten auf die Anwendung und Androhung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen verzichten — wie es schon in der Gewaltverzichtserklärung der Bundesrepublik

Deutschland vom 3. Oktober 1954 und der Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966 zum Ausdruck gebracht worden war — und die politische, wirtschaftliche, technologische und kulturelle Zusammenarbeit verbessert wird.

#### II.

Eine Politik des Friedens, der Verständigung und des Ausgleichs setzt voraus, daß

1. es entsprechend dem Auftrag des Grundgesetzes vorrangiges Ziel bleibt, die nationale und staatliche Einheit des deutschen Volkes zu wahren und in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden;
2. die Gemeinschaft der Völker des freien Europa erhalten und zielstrebig zu einer politischen Union ausgebaut wird;
3. das atlantische Verteidigungsbündnis als Garant der Sicherheit und Freiheit nicht beeinträchtigt wird;
4. im Hinblick auf eine dauerhafte europäische Friedensordnung die Spannungsursachen schrittweise abgebaut und Maßnahmen zur gegenseitigen Rüstungskontrolle und ausgewogenen Abrüstung eingeleitet werden;
5. eine völkerrechtliche Anerkennung eines zweiten deutschen Staates nicht in Frage kommt und
6. seine Aufnahme in die UNO deswegen nicht gefördert werden sollte;
7. die Bindungen zu Berlin aufrecht zu erhalten, zu festigen und weiter zu entwickeln sind. (D)

#### III.

Ausgehend von diesen Grundsätzen wird das schwierige Werk des Ausgleichs mit unseren östlichen Nachbarn nur dann auf die Dauer Frieden und Entspannung fördern, wenn es auf der Grundlage gesicherter Gleichberechtigung der Vertragsparteien beruht, von einem ausgewogenen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung getragen ist und beharrlich und ohne Hektik betrieben wird.

Die Verträge von Moskau und Warschau lassen ernsthaft daran zweifeln, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Die Verträge begegnen schwerwiegenden politischen und rechtlichen Bedenken vor allem in folgenden Punkten:

1. Es besteht die ernste Gefahr, daß die Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten der Verträge in allen entscheidenden Punkten, die durch Äußerungen von östlicher Seite in der letzten Zeit besonders offenkundig geworden sind, die Verträge zu einem Instrument sowjetischer Einmischung in die deutsche Innenpolitik werden lassen.
2. Es ist nicht auszuschließen, daß durch den Moskauer Vertrag eine Wiedervereinigung in Freiheit auf dem Wege der Selbstbestimmung des deutschen Volkes dadurch gefährdet wird, daß in diesem Vertrag die Staatlichkeit der DDR

- (A) bestätigt und die Demarkationslinie als Grenze anerkannt wird. Die in der Anlage der Denkschrift der Bundesregierung zum Moskauer Vertrag wiedergegebene Äußerung des sowjetischen Außenministers in den Vertragsverhandlungen legt den Schluß nahe, daß nach den Vorstellungen der Sowjetunion die deutsche Einheit nur unter kommunistischen Vorzeichen zu verwirklichen ist.
3. Es ist nicht sichergestellt, daß die Bundesregierung nach Abschluß des Vertrages mit der Sowjetunion eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR und die Anerkennung einer besonderen Staatsangehörigkeit für die in der DDR lebenden Deutschen vermeiden kann.
  4. Es ist zu befürchten, daß die beiden Verträge eine endgültige — auch einem wiedervereinigten Gesamtdeutschland gegenüber wirksame — Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnischer Westgrenze enthalten, insbesondere auch deshalb, weil in beiden Verträgen ein ausdrücklicher und klarer Friedensvertragsvorbehalt fehlt.
  5. Es ist nicht ausgeschlossen, daß aufgrund der Verträge den in den Oder-Neiße-Gebieten lebenden Deutschen die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen wird und die Bundesrepublik Deutschland ihre Fürsorgepflicht gegenüber diesen Deutschen verletzt.
  6. Es ist zu befürchten, daß die beiden Verträge wesentliche Elemente eines Friedensvertrages vorwegnehmen und damit die Vier Mächte de facto aus ihrer Verantwortung für Deutschland als Ganzes weitgehend entlassen. Vor allem ist nicht auszuschließen, daß eine grundlegende Position bisheriger deutscher Politik, nämlich die Verpflichtung der drei Westmächte auf das Ziel eines wiedervereinigten Deutschlands auf freiheitlich-demokratischer Grundlage, ausgehöhlt wird. Nicht zuletzt wegen der Diskrepanz im Wortlaut der Erklärungen des deutschen und des sowjetischen Außenministers vom 6. August 1970 einerseits und der Note der Deutschen Botschaft in Moskau an die drei Westmächte vom 7. August 1970 andererseits ist zu befürchten, daß zwar die Rechte, nicht aber auch die korrespondierenden Verpflichtungen der Siegermächte bestehen bleiben.
- (B)
7. Es ist nicht überzeugend dargetan, daß die zwischen der Bundesregierung, dem Senat von Berlin und der Regierung der DDR abgeschlossenen ergänzenden Vereinbarungen zum Viermächte-Abkommen diejenige befriedigende Berlinregelung enthalten, die die Bundesregierung als Voraussetzung für die Ratifizierung der Verträge bezeichnet hat. Nicht einmal der durch das Viermächte-Abkommen gezogene Rahmen wurde ausgefüllt.
  8. Es ist unklar, ob die Sowjetunion völkerrechtlich verbindlich darauf verzichtet hat, aus den Art. 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen weiterhin ein Interventionsrecht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber abzu- (C)  
leiten, und ob sie Kontroll- und Mitbestimmungsrechte nach dem Potsdamer Abkommen in innerdeutschen Angelegenheiten für sich in Anspruch nimmt.
  9. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Sowjetunion auch unter Berufung auf Wortlaut und Geist des Moskauer Vertrages versuchen wird, die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zu einer politischen Union zu verhindern.
  10. Es ist nicht ersichtlich, welche Legitimation die Bundesrepublik Deutschland besitzt, in einem Vertrag mit der Sowjetunion außer den Deutschland selbst berührenden Grenzen auch alle übrigen Grenzen in Ost- und Südosteuropa zu legalisieren und dadurch die hegemoniale Stellung der Sowjetunion in diesem Raum zu festigen.
  11. Es ist ferner nicht ersichtlich, welche Fortschritte die Verträge bringen in Richtung auf mehr Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Ideen als Grundlage einer künftigen europäischen Friedensordnung, die ohne Beseitigung von Mauer, Minen und Stacheldraht und ohne Aufhebung des unmenschlichen Schießbefehls undenkbar ist.
  12. Es ist zu befürchten, daß die Verträge isolationalistischen Tendenzen in den USA Vorschub leisten und zu einer Verringerung der Präsenz der US-Streitkräfte in Europa und damit zu einer Schwächung der NATO führen.
- Sollten diese Fragen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht eindeutig geklärt werden, so wird der Bundesrat die Vertragsgesetze aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen ablehnen. (D)

### Anlage 3

#### Bericht des Ministers Wertz zu Punkt 3 der Tagesordnung

Der Bundesrat hat am 17. Dezember 1971 beschlossen, zu dem Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaues, kurz **Verkehrsfinanzgesetz 1971** genannt, die Anrufung des Vermittlungsausschusses wegen folgender Punkte zu verlangen:

1. Aus dem Mineralölsteueraufkommen sollen durch entsprechende Rechtsverordnung Vergünstigungen bis zu 3 DM je Tonne für Transporte im gewerblichen Güterfernverkehr und im Werkfernverkehr von und nach verkehrsunünstigen Gebieten und für Transporte bestimmter Agrargüter gewährt werden.
2. Die mit Artikel 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Entnahme der Betriebsbeihilfen an den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Gemeinde-

(A) anteil an dem Mineralölsteuermehraufkommen soll unterbleiben.

3. Der Förderungskatalog des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes soll um die Beschaffung von Fahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs für eine zusätzliche Verkehrsbedienung mit Ausnahme von Fahrzeugen der Bundesbahn und Bundespost erweitert werden.
4. Die Förderung aus den nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verfügung stehenden Finanzhilfen für Vorhaben außerhalb des Zonenrandgebietes soll auf 66 2/3 v. H. und nicht nur, wie im Gesetzesbeschluß vorgesehen auf 60 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten erhöht werden.

Im Vermittlungsausschuß haben die Anrufungsbegehren zu Nr. 1, 3 und 4 keine Mehrheit gefunden und sind abgelehnt worden. Zu Nr. 2 wurde im Vermittlungsausschuß folgender **Einigungsvorschlag** angenommen:

Die Gewährung von Betriebsbeihilfen an den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Gemeindeanteil am Mineralölsteuermehraufkommen wird grundsätzlich beibehalten. Von dieser Gewährung werden jedoch Bundesbahn und Bundespost ausgenommen.

Damit sinkt der für Betriebsbeihilfen vom Gemeindeanteil an Mineralölsteuermehraufkommen, der für 1972 mit 990 Millionen DM angesetzt wird, vorab abzuziehende Betrag von ursprünglich 250 Millionen DM um etwa 100 Millionen DM auf 150 Millionen DM; Betriebsbeihilfen erhalten dementsprechend nur noch die kommunalen Nahverkehrsunternehmen und die Straßen- und Schienenahverkehre von Privatunternehmen. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Gesetzes wird der 1. März 1972 vorgeschlagen.

(B)

Der Bundestag ist in seiner Sitzung vom 26. Januar 1972 dem Antrag des Vermittlungsausschusses gefolgt. Ich empfehle ebenfalls die Annahme des Einigungsvorschlags.

#### Anlage 4

##### Erklärung

des Ministers Titzck zu Punkt 3 der Tagesordnung.

Die Schleswig-Holsteinische Landesregierung bedauert, daß der Vermittlungsausschuß sich nicht dazu bereithalten konnte, die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des **Verkehrsfinanzierungsgesetzes** zu akzeptieren. Wenn Schleswig-Holstein sich angesichts der prekären Finanzsituation der Gemeinden und der Verbesserung auf diesem Gebiet durch dieses Gesetz auch nicht dazu entschließen kann, dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses nicht zuzustimmen, so muß es jedoch mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, daß die Erhöhung der Kraftfahrzeug- und der Mineralölsteuer eine neue Belastung der Landwirtschaft bei der Beförderung von Agrar-

gütern bringen wird. Der Wegfall der Staßengüterverkehrssteuer bringt keine Entlastung, da alle wesentlichen Agrargüter von dieser Besteuerung ausgenommen waren. Der ländliche Raum benötigt zum Transport seiner Erzeugnisse und seiner Betriebsmittel relativ lange Transportwege. So liegen die Hauptverbrauchsgebiete für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse an der Rhein-Main-Schiene und damit am westlichen Rand des Bundesgebietes. Die Belastung des gewerblichen Staßengüterverkehrs mit der Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer wird in Form einer Steuerrückwälzung die Landwirtschaft empfindlich treffen, die schon jetzt unter starkem Kostendruck steht. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarwirtschaft im EWG-Bereich weiter verschlechtert. Es darf nicht übersehen werden, daß die Kostenlage in der Bundesrepublik für alle betroffenen Wirtschaftskreise gegenüber den anderen EWG-Mitgliedstaaten allgemein höher liegt. Auch die Bemühungen der deutschen Forstwirtschaft um die Walderhaltung werden empfindlich gestört. Der Transport von Roh- und Schnittholz mit LKW wird zu einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber Holzimporten führen, die zusätzlich durch Importtarife begünstigt sind.

Nachdem die Bemühungen um eine Verbesserung des Verkehrsfinanzierungsgesetzes 1971 jedenfalls in dieser Frage zu keinem Erfolg geführt haben, ersucht die schleswig-holsteinische Landesregierung die Bundesregierung um so dringlicher, die nachteiligen Auswirkungen für die Landwirtschaft durch Begünstigungen in anderen Gesetzen auszugleichen, was die Bundesregierung zu prüfen zugesagt hat und im schriftlichen Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages noch einmal unterstrichen worden ist.

(D)

#### Anlage 5

##### Erklärung der Senatorin Frau Dr. Elsner zu Punkt 3 der Tagesordnung

Ich muß um Nachsicht bitten für die Beharrlichkeit, mit der die beiden großen **deutschen Seehäfen** auf eine Gefahr hinweisen, die weit mehr als ihr eigenes Interesse berührt. Der **Entschließungsantrag**, den **Bremen** und **Hamburg** dem Hohen Hause zum **Verkehrsfinanzierungsgesetz 1971** vorlegen, ist das Resultat unserer vergeblichen Bemühungen, im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens selbst eine Mehrheit für unsere Wünsche zu gewinnen. Wir legen diesen Antrag vor, weil sich leicht errechnen läßt, daß durch die Erhöhung der Mineralölsteuer weitere Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen Verkehrswirtschaft im EWG-Raum entstehen müssen und weil wir damit um die wirtschaftliche Ertragskraft der beiden größten deutschen Häfen fürchten. Diese Sorge kommt für uns zu anderen Sorgen hinzu. Ich nenne hier nur die ungeklärte Situation der deutschen Werftindustrie.

(A) Wir verkennen nicht und vermerken mit Dank, daß die Bundesregierung in der Vergangenheit manches getan hat, um die deutschen Seehäfen gegenüber den belgischen und niederländischen zu stärken. (Dies gilt zum Beispiel für die Begrenzung der Freimenge für Mineralöl auf 50 Liter je Lastzug.) Die Erhöhung der Mineralölsteuer durch den vorliegenden Gesetzentwurf auf 36,6 Pf je Liter hebt jedoch diese Entlastungsmaßnahmen nicht nur auf, sondern verstärkt die schon gegebenen Wettbewerbsverzerrungen. In der EWG wird die Bundesrepublik zukünftig mit 36,6 Pf je Liter Steuer die mit Abstand höchste Belastung des Mineralöls aufweisen. Italien und Frankreich folgen mit 26,6 Pf, Belgien mit 16,8, Luxemburg mit 8,4, während die Niederlande — unser Hauptkonkurrent im Verkehrswesen — die bei weitem niedrigste Mineralölsteuer mit 4,5 Pf je Liter erheben.

Es ist unsere Pflicht, hier darauf hinzuweisen, daß dieses starke Mineralölsteuergefälle mit ein Grund ist dafür, daß der Stück- und Sackgüterumschlag der Häfen Bremen und Hamburg von 1957 bis 1970 nur um rd. 10 Millionen t zugenommen hat, während zur gleichen Zeit in den Beneluxhäfen die Zunahme 26 Millionen t betrug.

Entsprechend ist die Entwicklung der Transportleistung unserer Verkehrswirtschaft. Während 1957 aus der Bundesrepublik nach Rotterdam weniger als 400 000 t befördert worden sind, waren es 1970 fast 1,5 Millionen t, gut 1 Million t mehr. Demgegenüber wurden in die Häfen Bremen und Hamburg 1957 per Lkw zu Seehafentarifen fast 1,7 Millionen t

(B) Güter verbracht, 1970 aber nur noch knapp 1,4 Millionen t, rd. 300 000 t Umschlagsgut weniger, wo doch sonst überall nur Umsatzsteigerungen zu verzeichnen sind.

Wie sehr sich die unterschiedliche Belastung mit Mineralölsteuer zugunsten der Beneluxhäfen auswirkt, mag ein Rechnungsbeispiel zeigen. Ein 38 t holländischer Lastzug, der von Rotterdam oder Antwerpen nach dem 1. April 1972 eine Rundreise von etwa 1500 km unternimmt, wird mit rd. DM 160 Mineralölsteuer belastet sein, ein deutscher Lastzug aber mit einer gleichweiten Rundreise von oder nach Hamburg wird eine Belastung von rd. DM 220 zu tragen haben. Der holländische Lastzug wird also um DM 60 weniger Mineralölsteuerbelastung haben, wozu noch eine um fast die Hälfte geringere Kraftfahrzeugsteuer kommt. Aber selbst ein deutscher Lkw fährt bei gleicher Entfernung billiger nach Rotterdam als nach Bremen oder Hamburg; dies infolge des billigen Kraftstoffes, den er in den Niederlanden tankt.

Diese Zahlen mögen genügen Ihnen zu zeigen, wie berechtigt unsere Sorgen sind. Die Bundesregierung selbst hat verschiedentlich zugegeben, daß sie diese Sorgen sieht. Ihre Hilfe aber sollte nicht erst dann kommen, wenn die Verkehrsverlagerungen vollzogen sind und Rettungsaktionen sehr kostspielig werden. Heute noch könnten nach unseren Schätzungen 15 bis 20 Millionen DM Zuschuß, vielleicht in Form einer Mineralölsteuererstattung für Lkw-Seehafenguttransporte, die Entwicklung zum Schlimmen verhüten.

Lassen Sie mich abschließend betonen, daß auch (C) die vorgelegte EntschlieÙung die Bundesregierung nicht auffordern will, Maßnahmen zu ergreifen, die den Bestrebungen der EWG zuwiderlaufen und etwa natürliche Wettbewerbsvorteile verfälschen. Wir sind uns bewußt, daß wir diese in Kauf nehmen müssen! Aber wir meinen, daß bei zukünftigen Verhandlungen um die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen die Bundesregierung nationale Belange so lange stärker ins Spiel bringen sollte, wie die anderen Partner nicht bereit sind, ihrerseits die Harmonisierung voranzutreiben. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

#### Anlage 6

#### Bericht des Bundestagsabgeordneten Dr. Schmitt-Vockenhausen zu Punkt 4 der Tagesordnung

Im Vermittlungsausschuß standen insgesamt drei Vermittlungsbegehren zur Debatte, von denen zwei ihrerseits noch unterteilt waren. Der Vermittlungsausschuß empfiehlt Ihnen, wie Sie aus der Ihnen vorliegenden Drucksache entnehmen können, das Vermittlungsbegehren unter Nr. 1 mit den Punkten a) und b) so zu beschließen, wie es der Bundesrat beantragt hat, und im übrigen die Vermittlungsbegehren des Bundesrates zurückzuweisen bzw. beim letzten Punkt, wie ich Ihnen gleich noch erläutern werde, eine dritte Position zu beziehen, nämlich die im Rechtsausschuß neu hineingekommene Vorschrift (D) zu streichen.

Erstens: § 850 c Abs. 2 der Zivilprozeßordnung. Hier hatte der Bundestag beschlossen, bestimmte Sätze zu erhöhen und damit die pfändungsfreien Beträge heraufzusetzen. Es hat sich aber in den Beratungen des Bundesrates gezeigt, daß es Bundesländer gibt, in denen diese Beträge dazu führen, daß die pfändungsfreien Beträge noch unterhalb der Sätze der Sozialhilfe liegen, so daß hier ein Sozialhilfanspruch des gepfändeten Schuldners entsteht, den die Gemeinden als Sozialhilfeträger auszugleichen hätten. Im Endergebnis hätten dann die Gemeinden für die Schulden aufzukommen. Wir hielten dies im Vermittlungsausschuß nicht für vertretbar und haben uns infolgedessen der Fassung des Bundesrates für die Festsetzung der pfändungsfreien Beträge angeschlossen. Daher bittet Sie der Vermittlungsausschuß, § 850 c Abs. 2 ZPO so zu fassen, wie er Ihnen in der Drucksache vorliegt.

Zweitens: Bei § 850 c Abs. 4 der Zivilprozeßordnung hatte der Bundestag auf Empfehlung des Rechtsausschusses erstmalig eine feste Einkommensgrenze für den mitverdienenden Ehepartner vorgeschlagen, die bei der Festsetzung des Betrages berücksichtigt werden sollte, welcher der Festlegung des pfändungsfreien Betrages zugrunde liegt. Diese starre Einkommensgrenze, die dabei für den mitverdienenden Ehegatten berücksichtigt werden sollte, führt aber, wie es allerdings allen starren Grenzen eigen ist, insbesondere in Grenzfällen zu groben

- (A) Ungerechtigkeiten. Es ist etwa der Fall denkbar, daß der Ehepartner nur 20 DM mehr im Monat verdient und dieses dann zu einer Erhöhung des pfändbaren Betrages bei dem hauptverdienenden Ehepartner um fast 240 DM führt.

Der Vermittlungsausschuß meinte, hier dem Bundesrat folgen zu sollen, und schlägt Ihnen vor, es insoweit beim geltenden Recht zu belassen und keine feste Anrechnungsgrenze für die Berücksichtigung des Einkommens des mitverdienenden Ehepartners einzuführen. Allerdings sollte man in Zukunft bei einer sogenannten großen Novellierung des Gesetzes über die Pfändungsfreigrenzen einmal überlegen, wie man ohne eine starre Grenze hier mehr Gerechtigkeit walten lassen könnte. Der Vermittlungsausschuß sah sich jedoch nicht in der Lage, schon heute einen entsprechenden Vorschlag zu machen, und empfiehlt Ihnen deswegen die Ihnen in der Drucksache vorliegende Fassung des § 850 c Abs. 4 der Zivilprozeßordnung.

Drittens: § 850 d Abs. 2 Buchstabe a der Zivilprozeßordnung. Hier geht es um die **Unterhaltsansprüche minderjähriger unverheirateter Kinder** im Vergleich zum Ehegatten und zu früheren Ehegatten. Hier stand ein Verfassungsproblem mit zur Debatte, nämlich die Frage der Berücksichtigung der gleichen Chancen für die nicht ehelichen Kinder. Nach Meinung des Vermittlungsausschusses entspricht die Entscheidung, die der Bundestag hier in zweiter und dritter Lesung auf Vorschlag des Rechtsausschusses getroffen hat, auch der Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 5 des Grundgesetzes, in dem er das nicht eheliche Kind nicht dadurch auch nur mittelbar benachteiligt, daß er der Mutter eines nicht ehelichen Kindes einen besseren Rang gibt als der eines nicht ehelichen. Materiellrechtlich — das ist zuzugeben — ist zwar eine andere Rangfolge der Unterhaltsansprüche bestimmt. Die materiellrechtliche Rangfolge betrifft jedoch die Frage, wer zurückstehen muß, wenn die Mittel des Unterhaltsschuldners nicht zur Befriedigung aller Unterhaltsgläubiger ausreichen. Vollstreckt aber die Mutter eines nicht ehelichen Kindes in das Arbeitseinkommen des Vaters, so ist seine Leistungsfähigkeit bereits vorher im materiellrechtlichen Verfahren festgestellt. Nach Meinung des Vermittlungsausschusses wäre es daher unbillig, der Mutter des nicht ehelichen Kindes dann grundsätzlich einen schlechteren Rang als den erstberechtigten Unterhaltsgläubigern zuzuweisen. Der Vermittlungsausschuß schlägt Ihnen daher vor, es insoweit bei der Fassung zu belassen, die der Bundestag in dritter Lesung beschlossen hat.

Viertens: § 850 k der Zivilprozeßordnung; zugleich auch fünftens: § 850 k Abs. 3 Satz 1 der Zivilprozeßordnung. Diese Vorschrift, meine sehr verehrten Damen und Herren, war in der Vorlage der Bundesregierung nicht enthalten. Sie ist auf Grund einer Initiative der beiden Berichterstatter der CDU/CSU und der Sozialdemokratischen Partei im Rechtsausschuß in das Gesetz hineingekommen. Bei den Beratungen im Vermittlungsausschuß, aber auch schon vorher im Bundesrat und am Rande auch von Beratungen, die nach der dritten Lesung stattgefunden

haben, hat sich erwiesen, daß diese Neuregelung, die vorsah, daß in Zukunft eine Regelung von Pfändungsfreigrenzen auch für Gehaltskonten eingeführt werden soll, die bei Geldinstituten geführt werden, noch zu unausgegoren ist, um heute schon Gesetz zu werden. Der Vermittlungsausschuß hat Ihnen daher empfohlen, zunächst an dieser Stelle von der Einfügung eines § 850 k der Zivilprozeßordnung, der sich mit der speziellen Pfändung von Gehaltskonten bei Geldinstituten befaßt, abzusehen und dieses Problem erst noch gründlicher, auch in der Wissenschaft, zu diskutieren, ehe es in das Gesetz eingefügt wird. Der Vermittlungsausschuß empfiehlt Ihnen daher, abweichend sowohl von den Beschlüssen des Bundestages als auch vom Vermittlungsbegehren des Bundesrates, den § 850 k aus dem Entwurf zu streichen.

## Anlage 7

### Erklärung des Ministers Hemfler

#### zu Punkt 5 der Tagesordnung

Die **Hessische Landesregierung** begrüßt den Beschluß des Bundestages, nach dem für alle Richter die **Amtsbezeichnung „Richter“** eingeführt werden soll, denn dies ist unseres Erachtens die einfachste, klarste und auch vernünftigste Lösung, die sich in dieser Frage anbietet.

Ich hatte schon beim ersten Durchgang dieses Gesetzes hier in diesem Hause hervorgehoben, daß die Hessische Landesregierung eine solche Lösung anstrebe, weil alle Richter als Träger der rechtsprechenden Gewalt grundsätzlich gleichwertige Richterämter innehaben. Der materiellen Gleichwertigkeit aller richterlichen Tätigkeit wird man aber nur dann gerecht, wenn man den Richtern eine einheitliche Amtsbezeichnung gibt. Allein die einheitliche Amtsbezeichnung macht der Bevölkerung hinreichend deutlich, daß jeder Richter ein gleichwertiger Träger der rechtsprechenden Gewalt ist. Die bisherigen Amtsbezeichnungen lehnen sich viel zu stark an die Amtsbezeichnungen in der Beamtenhierarchie an und erwecken bei unseren Staatsbürgern vielfach einen völlig falschen Eindruck; so glauben beispielsweise viele Leute, daß der Landgerichtsdirektor der Vorgesetzte eines Landgerichtsrates sei und auch mehr zu sagen habe als jener. Abgesehen davon, daß die Bezeichnungen Räte und Direktoren auch sachlich falsch sind — Richter sind eben keine Räte und keine Direktoren — müssen wir bestrebt sein, mit einer einheitlichen Amtsbezeichnung für Richter dem rechtsuchenden Laien deutlich zu machen, daß alle Mitglieder eines Spruchkörpers grundsätzlich gleiches Stimmrecht und gleiches Gewicht bei der Entscheidung haben.

Diesem Ziel hatte bereits der Regierungsentwurf ausreichend Rechnung getragen. Wenn nun der Bundestag gegenüber dem Regierungsentwurf noch

(A) weiter ging und auch die Funktionsbezeichnungen hinter dem Wort Richter gestrichen hat, so hat dies zweifellos den Vorteil der größten Klarheit und der leichteren Verständlichkeit. Auch hier dürfen wir den rechtsuchenden Bürger nicht mit allzu langen Zusätzen verwirren. Wie verwirrend dieses Bild sein könnte, wurde kürzlich in einem Leserbrief an die Frankfurter Allgemeine Zeitung deutlich gemacht. Der Eingang eines Urteils könnte dann etwa so lauten:

„In Sachen Z gegen A hat die x-te Zivilkammer des Landgerichts in Y durch den vorsitzenden Richter am Landgericht Mayer als Vorsitzenden, den vorsitzenden Richter am Landgericht Schulze als beisitzenden Richter und den Richter am Amtsgericht Dr. Müller als beisitzenden Richter für Recht erkannt: . . . . .“

Solche Lösungen führen zu monströsen Ergebnissen, die man im Interesse unserer Bürger nach Möglichkeit vermeiden sollte. Der Bundestag hat meines Erachtens deshalb völlig zu Recht alles Beiwerk gestrichen und ist damit wirklich zu einer einfachen und klaren Lösung gekommen.

Damit sind konsequent die Bemühungen von Gesetzgeber und Öffentlichkeit fortgeführt worden, bei denen es um eine Stärkung der Stellung des einzelnen Richters innerhalb der Gerichtsbarkeit geht. Ein erster Schritt hierzu war die für Bundesverfassungsrichter geschaffene Möglichkeit, ihre abweichende Meinung im Urteil darzustellen. Die damit vom Gesetzgeber eingeleitete Lockerung des in der Deutschen Rechtsprechung traditionell starken Anonymitätsprinzips zeigt die Richtung an, die eine demokratische Entwicklung nehmen muß. Unsere Bürger interessiert nicht, was eine für ihn abstrakt und unverständlich bleibende Institution — „das Gericht“ — über ihn verhängt oder ihm als Recht zuspricht, sondern was der ihm persönlich gegenüberstehende Richter über seinen Fall denkt. Wer dieses „offene“ Verhältnis des Richters zum Bürger durch ein mit Titeln stabilisiertes, künstliches Autoritätsgefälle verbauen will, verhindert geradezu eine volksnahe und vom Volk auch verstandene Rechtsprechung. Wenn es uns ernsthaft um eine volksnahe Rechtsprechung geht, dann ist der vom Bundestag vorgeschlagene Weg konsequent und richtig.

Lassen Sie mich kurz noch auf die Kritik eingehen, die an dem Beschluß des Bundestages geübt worden ist. Man hat nicht davor zurückgeschreckt, diese Lösung als „sozialistische Gleichmacherei“ zu bezeichnen, man hat vorgebracht, es sei eine „Einebnung“ der Richtertitel angestrebt, die sich über die Differenziertheit der einzelnen Richterämter hinwegsetze und die unterschiedliche Leistung innerhalb dieses Berufsstandes leugne, ja man hat sich sogar dazu verstiegen, eine Gefahr für die Rechtspflege heraufzubeschwören!

Meine Damen und Herren, die Öffentlichkeit in diesem Lande hat erfreulicherweise für solche Unkenrufe wenig Verständnis gezeigt, und die Presse

hat zu Recht die Frage gestellt, ob starke Richterpersönlichkeiten nur dann herangebildet werden könnten, wenn diese klingende Titel erwerben könnten, und ob notwendigerweise mit der Abschaffung von unangebrachten Amtsbezeichnungen auch die Tüchtigkeit der Richter abgeschafft werden müsse. Wer unseren Richtern eine solche Einstellung zu ihrem Amt unterstellt, tut der überwiegenden Mehrheit der Richter unrecht. Im übrigen ist auch die Behauptung nicht zutreffend, die Richterämter in den einzelnen Instanzen könnten nicht als gleichwertig angesehen werden. Sie sind durchaus gleichwertig, meine Damen und Herren!

In meiner eigenen langjährigen Tätigkeit als Richter habe ich Unterschiede lediglich in der Funktion der richterlichen Tätigkeit, nicht aber in der Schwierigkeit der Ausübung der verschiedenen Funktionen des Richteramtes feststellen können. Wenn der Richter in der ersten Instanz in der Regel zahlenmäßig die meisten Sachen zu erledigen hat, so kann er diese Vielzahl von Fällen oft nur mit großem persönlichen Geschick bewältigen, etwa, daß er einen Teil der Sachen im unmittelbaren Gespräch mit beiden Parteien einer gütlichen Einigung zuführt. Das kann nicht jeder, meine Damen und Herren, und deshalb gehen auch viele Richter nur ungern in die erste Instanz.

In der zweiten Instanz ist im Normalfall die Anzahl der anfallenden Sachen geringer. Der Richter hat die Entscheidungen der ersten Instanz in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht bis ins Detail zu überprüfen und unter Heranziehung von Rechtsprechung und Literatur einer gerechten Lösung zuzuführen. Die Richter der dritten Instanz schließlich beschränken sich grundsätzlich auf die Überprüfung von Rechtsfragen, insbesondere auch um die Bewahrung von Rechtseinheit und Rechtssicherheit. (D)

Auch bei Anerkennung dieser Unterschiede kann man die grundsätzliche Gleichwertigkeit dieser Tätigkeit nicht leugnen. Dies gilt auch für die unterschiedliche Tätigkeit innerhalb einer Instanz. Und natürlich gibt es bessere und schlechtere Richter, das liegt in der Natur des Menschen. Aber alle Richter sprechen bei Ausübung der rechtsprechenden Gewalt Recht im Namen des Volkes. Die Heraushebung einzelner Richter würde zugleich eine Abwertung der Tätigkeit der übrigen Richter bedeuten.

Es kann keine Rede davon sein, daß eine einheitliche Richteramtsbezeichnung der Auftakt für eine allgemeine Nivellierung der Richterschaft sein könne, oder daß sich keine geeigneten Nachwuchskräfte für den Richterberuf mehr finden ließen. Wer wegen des Fehlens besonderer Amtsbezeichnungen dem Richterberuf fern bleibt, ist für die Rechtspflege kein Verlust. Zur Heranbildung starker Richterpersönlichkeiten sind differenzierende Amtsbezeichnungen kein Mittel; sie könnten allenfalls das Fehlen echter, auf Leistung beruhender Autorität verdecken.

Es ist sicher wahr, daß ein kleiner Teil der Richterschaft, die diese besonderen Amtsbezeichnungen

(A) bereits erworben hat, an ihnen festhalten möchte; sicher ist aber auch auf der anderen Seite, daß die Mehrheit der Richterschaft einheitliche Amtsbezeichnungen begrüßen würde. Eine völlige Übereinstimmung wird nicht zu erzielen sein. Schließlich haben wir schon seit vielen Jahren diese Diskussion um die Amtsbezeichnungen. Um so begrüßenswerter ist es, daß sich der Bundestag hier zu einer solch klaren Lösung entschieden hat. Wir werden deshalb dem Gesetz zustimmen.

#### Anlage 8

##### Erklärung des Staatssekretärs Bauer zu Punkt 5 der Tagesordnung

Der Ihnen vorliegende bayerische Antrag bezieht sich auf die **Zusammensetzung des Präsidiums** und ist auf die Wiederherstellung der Regierungsvorlage gerichtet.

Diese hatte, einem Vorschlag der Justizministerkonferenz wie auch der vom Bundesjustizminister eingesetzten Sachverständigenkommission für Gerichtsverfassungsrecht folgend, vorgesehen, daß alle Mitglieder des Präsidiums — mit Ausnahme des ihm weiterhin kraft Gesetzes angehörenden Präsidenten des Gerichts — künftig gewählt werden sollen, und zwar derart, daß je die Hälfte der gewählten Mitglieder vorsitzende und beisitzende Richter sein müssen. Diese Modifizierung der Wahl ist in dem Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages nicht enthalten; danach könnten künftig in das Präsidium auch ausschließlich beisitzende Richter gewählt werden.

(B)

Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Regelung stößt auf schwerwiegende Bedenken, weil sie dem Sinn der Präsidialverfassung der Gerichte nicht gerecht wird.

Dem Präsidium als wichtigstem Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung obliegt es, die nach Art, Schwierigkeit und Bedeutung unterschiedlichen Geschäfte in optimaler Weise auf die sich nach Lebens- und Berufserfahrung wie auch nach dem Wissen und Können unterscheidenden Richter zu verteilen und damit zugleich den gesetzlichen Richter im Sinne des Grundgesetzes zu gewährleisten. Eine funktionstüchtige Rechtspflege zu schaffen, ist daher die erste Aufgabe des Präsidiums, nicht aber Interessenvertretung der Richter zu sein, die vor allem anderen Organen wie Richterrat und Präsidialrat obliegt.

Diese Aufgabe kann das Präsidium aber nur erfüllen, wenn ihm auch künftig in ausreichender Anzahl die besonders lebens- und berufserfahrenen Richter angehören, die zu Vorsitzenden einer Kammer oder eines Senats ernannt sind. Dieser seit bald 100 Jahren im Gerichtsverfassungsgesetz verankerte Grundsatz darf nicht aufgegeben werden.

Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Lösung (C) liegt auf derselben egalitären und nivellierenden Linie wie die Einebnung der Richteramtsbezeichnungen. Das dabei gerne verwendete Schlagwort der „Demokratisierung“ geht an der Sache völlig vorbei. Es will offenbar den — unsere Richter beleidigenden — Verdacht nähren, sie brauchten mehr „Demokratie“-verständnis. Hinter der Forderung nach angeblicher „Demokratisierung“ des Präsidiums steht wohl kaum die Zielsetzung, durch ein funktionstüchtiges Präsidium eine möglichst gute Rechtsprechung zu gewährleisten.

Ich bitte Sie daher um Zustimmung zu dem Ihnen vorliegenden bayerischen Antrag, der in der Frage der Zusammensetzung des Präsidiums die Regierungsvorlage wiederherstellen will.

#### Anlage 9

##### Bericht des Senators Dr. Heinsen zu Punkt 9 der Tagesordnung

Das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts (2. StrRG) vom 4. Juli 1969 (BGBl. I S. 717) hat den allgemeinen Teil unseres Strafgesetzbuches umfassend reformiert. Der von der Bundesregierung nummer vorgelegte Entwurf eines **Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch** hat die Aufgabe, den gesamten Bereich des Besonderen Strafrechts sowie die strafrechtlichen Regelungen außerhalb des Strafgesetzbuches — das sogenannte Nebenstrafrecht — an die Grundsätze des neuen Allgemeinen Teiles anzupassen und außerdem die Gesetze über das Strafverfahren den neuen materiellen Bestimmungen anzugleichen. Schon aus dieser Aufgabenstellung folgt angesichts der Fülle der zu überprüfenden gesetzlichen Regelungen, daß hier ein Entwurf geschaffen werden mußte, der zu Recht als das umfangreichste Gesetzgebungswerk dieses Jahrhunderts gilt. (D)

Die Vorlage konnte sich jedoch nicht darauf beschränken, Unstimmigkeiten zwischen dem geltenden Recht und dem neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches zu beseitigen. Im Zuge der Anpassungsarbeiten stand die Bundesregierung vielmehr wiederholt vor der Frage, ob bei dieser Gelegenheit auch eine inhaltliche Reform der anzupassenden Normen vorzunehmen sei. Dies galt vor allem dann, wenn im Zuge der bisherigen Teilreformen des materiellen Rechts Spannungen zwischen reformierten und älteren Gesetzesbestimmungen aufgetreten waren oder die neuere Rechtsentwicklung über bisherige Regelungen hinweggegangen war. Soweit eine unabdingbare Notwendigkeit bestand, geht der Entwurf daher über eine nur technische Anpassung von Normen hinaus und greift auch in den materiellen Regelungsgehalt einzelner Bestimmungen und ganzer Abschnitte ein. Es konnte jedoch

- (A) nicht Ziel des Entwurfes sein, umfassende Reformen im Zusammenhang mit den erforderlichen Anpassungsarbeiten zu verwirklichen. Diese Aufgabe bleibt vielmehr weiterhin den jeweiligen Strafrechtsreformgesetzen vorbehalten.

Lassen Sie mich nun auf einige besonders wichtige Regelungen des Entwurfs eingehen:

Im Bereich des **Besonderen Teils** des Strafgesetzbuches und im **Nebenstrafrecht** ist im Zuge der Anpassungsarbeiten zunächst einmal der einheitliche Sprachgebrauch des neuen Allgemeinen Teils eingeführt worden. Eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und schuldhaft Tat wird künftig einheitlich als „Straftat“, eine nicht schuldhaft Handlung künftig als „rechtswidrige Tat“ bezeichnet werden. Durch diese und andere Vereinheitlichungen leistet der Entwurf einen Beitrag zur begrifflichen Klarheit unseres Strafrechts. Da das Zweite Strafrechtsreformgesetz generelle Regelungen über den Verfall von Vermögensvorteilen, den Strafantrag und die Ermächtigung zur Strafverfolgung enthält, war es erforderlich, entsprechende Einzelregelungen ersatzlos zu streichen.

Wesentliche Konsequenzen waren auch aus der Grundsatzentscheidung des Zweiten Strafrechtsreformgesetzes zur Zurückdrängung der kurzfristigen Freiheitsstrafe zu ziehen. Strafdrohungen mit einem geringeren Höchstmaß als sechs Monate Freiheitsstrafe werden ausnahmslos beseitigt. Auch die alleinige Androhung der Geldstrafe muß entfallen, da es einem modernen Strafrecht widerspricht, Tatbestände mit einem derart geringen Unrechtsgehalt überhaupt noch als Kriminalunrecht beizubehalten. Hier war eine Zurückstufung zur Ordnungswidrigkeit unumgänglich.

(B)

Folgenreich für den Entwurf war auch die Beseitigung der Übertretung im neuen Allgemeinen Teil. Die Bundesregierung stand daher vor der Aufgabe, jeweils zu prüfen, ob die bisherigen Übertretungstatbestände in Ordnungswidrigkeiten umgewandelt oder im Hinblick auf ihren Unrechtsgehalt als Vergehen ausgestaltet werden mußten. Der Entwurf beschreitet bei den sehr zahlreichen Übertretungstatbeständen im Besonderen Teil des Strafgesetzbuches und im Nebenstrafrecht den Weg, Bußgeldtatbestände anstelle bisheriger Übertretungen zu schaffen. Hierdurch leistet er einen Beitrag zur Entlastung der Strafverfolgungsorgane von Bagatellfällen und erleichtert die Konzentration auf gemeinschädlichere Delikte. Diese Regelungen haben dazu geführt, daß im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten ein Besonderer Teil geschaffen werden mußte, in den die neuen Bußgeldbestimmungen des Bundesrechts aufgenommen worden sind.

Neben die hier vorgelegte Anpassung des Bundesrechts wird im übrigen noch eine Überarbeitung des Landesrechts treten müssen; es ist anzustreben, durch engen Kontakt der Landesjustizverwaltungen eine möglichst umfassende Übereinstimmung der Landes Anpassungsgesetze zu erreichen.

-Soweit der Entwurf über eine technische Anpassung hinausgeht und neue materielle Regelungen

enthält, möchte ich folgende besonders wichtige Bereiche nennen: (C)

Die zur Zeit in zahlreichen Nebengesetzen geregelte Materie des Geheimnisschutzes wird einheitlich im Strafgesetzbuch zusammengefaßt und in den §§ 201 StGB des Entwurfs abschließend geregelt. Dies wird zur Konsequenz haben, daß auch zahlreiche Bestimmungen des Landesrechts außer Kraft treten. Auch die Delikte der Geld- und Wertzeichenfälschung werden neu gestaltet und im Strafgesetzbuch zusammengezogen. Hier hat die moderne Entwicklung in Technik und Geschäftsverkehr eine Überarbeitung unumgänglich gemacht (§§ 146 ff. StGB).

Ferner nimmt der Entwurf Tatbestände in das Strafgesetzbuch auf, die bislang im Nebenstrafrecht geregelt sind, um ihre besondere Bedeutung für die Gemeinschaft plakativ herauszustellen. In diesem Zusammenhang möchte ich die Verletzung des Steuergeheimnisses — § 355 StGB — und vor allem die Konkursdelikte nennen. Bei dieser Deliktgruppe war im übrigen die lückenlose Durchführung des Schuldprinzips erforderlich (§§ 283 ff. StGB). Der Entwurf schlägt weiter vor, anstelle des bisherigen Mundraubs und der Notentwendung eine neue Bestimmung über die Entwendung geringwertiger Gegenstände zu schaffen. Die Meinung darüber, ob in diesem Bereich Bagatellfälle als Ordnungswidrigkeiten behandelt werden können, ist in den Ausschüßberatungen kontrovers geblieben. Dies gilt auch für die Frage, ob es neben dem Hausfriedensbruchtatbestand noch eines weiteren Kriminaltatbestandes zum Schutz des Parlamentsfriedens bedarf. (D)

Für die **Strafprozeßordnung** und das **Gerichtsverfassungsgesetz** beschränkt sich der Entwurf im wesentlichen auf Folgeänderungen, die mit dem Zweiten Strafrechtsreformgesetz bereits vorgezeichnet sind. Zum Teil stellen diese Anpassungen bedeutende Verbesserungen dar.

Als wichtigste Neuerung ist hier die Einführung besonderer „Strafvollstreckungskammern“ zu bezeichnen. Auf diese Gerichtskörper soll im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes die Zuständigkeit für den größten Teil der Entscheidungen übergehen, die nach dem Erlaß des Urteils und Aufnahme des Gefangenen in den Vollzug erforderlich werden können. Hierzu rechnet vor allem die Entscheidung über die Aussetzung des Strafrestes. Es soll ein „vollzugsnahe“ Gericht gebildet werden, das besonders eng mit dem Fachpersonal der Anstalten zusammenarbeitet und auch den unmittelbaren Kontakt mit dem Gefangenen sucht.

Als weitere Neuerung nenne ich die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Justizbeitreibungssordnung, die künftig auch für die Vollstreckung von Geldstrafen gelten soll. Damit wird der Beschleunigung und Vereinheitlichung der Vollstreckung von Geldstrafen gedient. Dieser Punkt hat nach weitgehender Zurückdrängung kurzer Freiheitsstrafen durch Geldstrafen besondere praktische Bedeutung.

(A) Der Entwurf versucht weiter, auch im Bereiche des Verfahrensrechts die Probleme der Behandlung der Kleinkriminalität einer Lösung zuzuführen. Vorgeschlagen wird eine Verringerung der verfahrensrechtlichen Hindernisse, die heute noch der Einstellung von Verfahren nach § 153 StPO entgegenstehen. Besonders zu nennen ist die ausdrückliche Regelung der Einstellung gegen Auflagen und Weisungen in den §§ 153, 153 a StPO des Entwurfs. In diesem Zusammenhang wird auch das Problem der Verteilung auferlegter Geldbußen noch überdacht werden müssen. Es ist unabdingbar, die angemessene Verwendung der nicht unerheblichen Bußgelder für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Der Rechtsausschuß hat eine entsprechende Prüfungsempfehlung einstimmig beschlossen.

Abschließend möchte ich auf einen Fragenkomplex hinweisen, den der Entwurf nach Auffassung der Landesjustizverwaltungen noch nicht befriedigend gelöst hat:

Neben die Anpassung und Umgestaltung der Tatbestände unseres Strafrechts muß auch eine Harmonisierung der zum Teil widersprüchlichen Strafdrohungen treten, wenn das begonnene Gesetzgebungswerk nicht Stückwerk bleiben soll. Vorarbeiten hierzu sind im Bundesjustizministerium bereits angelaufen. Es wird erforderlich sein, die Arbeiten zügig voranzutreiben, um die Ergebnisse im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch in den vorliegenden Entwurf aufnehmen zu können.

(B) Ich muß es Ihnen und mir ersparen, auf alle Änderungswünsche des federführenden Rechtsausschusses und der mitberatenden Ausschüsse einzugehen. Ich beschränke mich darauf, Sie zu bitten, den Empfehlungen des Rechtsausschusses zuzustimmen und im übrigen gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

## Anlage 10

### Erklärung des Ministers Hemfler

zu Punkt 9 der Tagesordnung

Gestatten Sie, daß ich die **Anträge**, die seitens des **Landes Hessen** heute zum **EGStGB** gestellt werden, kurz mündlich begründe. Hierbei beschränke ich mich auf die Anträge zu § 329 und zu § 353 d StGB, da unsere Vorschläge zu § 248 a StGB lediglich die Empfehlungen des Rechtsausschusses und des Innenausschusses zu dieser Vorschrift zusammenfassen.

Der Antrag zu § 329 StGB betrifft die Strafbarkeit unzulässiger Lärmverursachung. Wir stellen mit unserem Antrag einen Tatbestand zur Diskussion, der von über 20 Strafrechtsprofessoren — den sogenannten Alternativ-Professoren — ausgearbeitet wurde. In unserer schriftlichen Begründung haben wir dargelegt, warum wir diesen Vorschlag wählen.

Dabei sind wir keineswegs so vermessen, zu behaupten, der Tatbestand in unserem Antrag sei optimal, er könne im Laufe der folgenden Beratungen gar nicht mehr verbessert werden. Uns geht es vor allem darum, daß überhaupt ein Lärmtatbestand in das Strafgesetzbuch aufgenommen wird. Das StGB soll „reformiert“, d. h. den modernen Verhältnissen angepaßt werden. Es ist meines Erachtens eine durchaus moderne Form der Kriminalität, aus Profitgier oder aus purer Liederlichkeit oder Rücksichtslosigkeit oder aus welchen Motiven auch immer, mit einem technischen Gerät Lärm zu verursachen, der viele Menschen erheblich belästigt mit all den dann fast an Körperverletzung grenzenden psychischen und physischen Folgen, die uns aus einschlägigen Untersuchungen bekannt sind. Warum soll derartige Verhalten nur ordnungswidrig sein, während wir nunmehr, nach Abschaffung der Übertretungen, jede Wegnahme einer Tafel Schokolade als Vergehen einstufen und in das Strafgesetzbuch einen Tatbestand der unbefugten Titelführung aufnehmen, wo doch die Allgemeinheit gottlob immer weniger von Titeln hält — das Votum des Bundestages zur Abschaffung der Richtertitel, über das wir zuvor berieten, ist hierfür ein beredtes Zeichen. Es läuft dem Reformgedanken für das Strafgesetzbuch geradezu zuwider, wenn wir bei wachsendem Umweltbewußtsein die unzulässige Lärmverursachung entkriminalisieren. Ich bitte Sie daher, unserem Antrag zu § 329 die Gefolgschaft nicht zu versagen.

Der Antrag zu § 353 d Nr. 3 StGB betrifft ein ganz anderes Problem. Hier geht es um den Freiheitsanspruch des Bürgers und den der Presse. Ich habe mit einer gewissen Überraschung von den bisherigen Beratungen zu diesem Punkt Kenntnis genommen. Es geht um folgendes: Jemandem wird eine Anklageschrift zugestellt. Er ist — zu Recht oder zu Unrecht, das sei dahingestellt — hierüber empört. Nun soll es ihm unter Strafe — so will es der Entwurf — verboten sein, diese Anklageschrift in einer öffentlichen Versammlung zu verlesen oder sie in einer unserer Zeitungen oder Zeitschriften abdrucken zu lassen. Erlaubt soll ihm nur sein, den Inhalt der Anklageschrift mit seinen eigenen Worten wiederzugeben. Ich will hier gar nicht, wie in unserer schriftliche Begründung, auf den praktischen Widersinn dieser Vorschrift eingehen. Als Politiker in einem demokratischen freiheitlichen Rechtsstaat fällt mir nur auf, welch maßlose Überschätzung amtlichem Papier und amtlichen Satzkonstruktionen immer noch von einigen Seiten entgegengebracht wird, welchen Schutzwall man offenbar immer noch „hoheitlichem“ Handeln gegenüber der „bösen“ Öffentlichkeit ziehen möchte und wie wenig doch manchmal immer noch das Recht des einzelnen zur Kritik und das der Presse zur Durchleuchtung staatlicher Tätigkeit geschätzt wird. Man komme nicht mit dem Einwand, es gäbe vertrauliche, geheimzuhaltende Sachen. Um die geht es hier nicht — da trifft eine andere Vorschrift des Strafgesetzbuches zu. Man wende auch nicht ein, § 353 d Nr. 3 solle die Unvoreingenommenheit der Laienrichter, die über die spätere Anklage zu befinden haben, sicherstellen. Schließlich lesen Laienrichter Zeitung, und wenn

(A) dort lang und breit und vielleicht mit Kommentierung über das polizeiliche Geständnis eines späteren Angeklagten berichtet wurde, wenn auch darüber berichtet wurde, daß die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben habe, dann ist es geradezu naiv, zu glauben, daß das Lesen des Wortlauts der Anklageschrift in einer Zeitung für die Neutralität des Laienrichters auch nur das geringste ausmachen könne. Ich darf hierzu auf eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen im 22. Band hinweisen, wo es heißt:

„Mit Recht hat das Schwurgericht es nicht als Grund für einen Ausschluß vom Richteramt wegen Besorgnis der Befangenheit gelten lassen, daß die drei Geschworenen vor der Verhandlung in der örtlichen Presse eingehende Darstellungen des Tatgeschehens gelesen hatten, die an der Täterschaft des Angeklagten keinen Zweifel ließen. Von außen kommende Einwirkungen auf die Überzeugungsbildung des Gerichts können für sich genommen keinen Grund abgeben, der Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters rechtfertigt. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß auch der Laienrichter seine Pflicht, solchen Einwirkungen keinen Einfluß zu gewähren und seine Überzeugungen ausschließlich auf Grund der Hauptverhandlungen zu gewinnen, kennt und beachtet.“

Und erst kürzlich hat der Bundesgerichtshof in einem Urteil vom 24. November 1971 festgestellt:

(B) „Das deutsche Prozeßrecht kennt keine dem amerikanischen Recht entsprechende Bestimmung, nach der ein Geschworener oder Schöffe unter bestimmten Voraussetzungen als solcher ausscheiden muß, wenn er Fernseh- oder Rundfunkdarbietungen oder Presseveröffentlichungen über den Fall gesehen, gehört oder gelesen hat.“

In Hessen und Bayern war es nach den dortigen Landespressegesetzen der Presse bisher nicht verboten, Anklageschriften usw. vor Erörterung in der Hauptverhandlung zu veröffentlichen. Niemand behauptet, daß deshalb die dortige Justiz schlechter gewesen sei als in den übrigen Bundesländern. Nirgendwo in der Bundesrepublik war es bisher dem einzelnen Bürger verboten, ein ihm zugegangenes amtliches Schriftstück aus einem Straf- oder Bußgeldverfahren öffentlich bekanntzumachen. Niemand kann behaupten, daß hierdurch irgendjemand oder irgendeine Institution zu Schaden gekommen wäre. Warum also das Verbot?

Wenn hier seitens des Landes Hessen mit einer gewissen Leidenschaft für die Streichung des § 353 d Nr. 3 eingetreten wird, so geschieht dies, meine Damen und Herren, nicht etwa aus aktuellen oder konkret vorhersehbaren Fällen. Es geht uns allein um etwas Grundsätzliches, allerdings mit das wichtigste Grundsätzliche in unserem Staat: Die Freiheit der Meinungsäußerung, die eben zwingend zum Inhalt hat, daß man sich ungeschmälert an die Öffentlichkeit wenden kann und daß die Presse ungeschmälert über Fakten berichten darf. Diese Freiheit

darf auch an einer noch so versteckten und quantitativ nicht ins Gewicht fallenden Stelle nicht eingeschränkt werden, wenn kein zwingender Grund vorliegt. Daß hier nicht nur kein zwingender, sondern überhaupt kein einleuchtender Grund für das ausgesprochene Verbot vorliegt, habe ich darzulegen versucht. Deshalb bitte ich Sie, auch insofern dem hessischen Antrag zu folgen.

#### Anlage 11

##### Erklärung des Staatssekretärs Bauer

zu Punkt 12 der Tagesordnung

Namens der Bayerischen Staatsregierung habe ich folgende Erklärung abzugeben:

Die Bayerische Staatsregierung hat ihr Einverständnis mit dem Abschluß des **Übereinkommens zur Errichtung eines Internationalen Instituts für Führungskräfte der Technologie** mit Beschluß vom 1. Dezember 1970 unter der Voraussetzung erklärt, daß Persönlichkeiten aus dem Länderbereich entsprechend den Grundsätzen der „Bund-Länder-Absprache über das Verfahren bei der Heranziehung von Persönlichkeiten aus dem Länderbereich zur Mitwirkung an internationalen Verhandlungen sowie zur Mitwirkung an internationalen und überstaatlichen Organisationen“ in den Organen des Instituts Sitz und Stimme erhalten. Eine vorbehaltlose Erklärung des Einverständnisses gemäß Ziff. 3 der Lindauer Vereinbarung im Sinne des letzten Satzes der Empfehlung unter Nr. I 1 der Drucksache 4/1/72 liegt daher von seiten Bayerns erst dann vor, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist. Dabei wird es angesichts der in Art. 11 der Satzung des Internationalen Instituts für Führungsaufgaben in der Technik vorgesehenen Zusammensetzung des Verwaltungsrats für ausreichend angesehen, wenn eine Persönlichkeit aus dem Länderbereich als Stellvertreter des von der Bundesrepublik Deutschland benannten Vertreters aus der öffentlichen Verwaltung bestellt wird.

#### Anlage 12

##### Umdruck 1/72

Zu folgenden Punkten der Tagesordnung der 376. Sitzung des Bundesrates am Mittwoch, dem 9. Februar 1972, empfehlen die Ausschüsse dem Bundesrat:

#### I.

in den Eingangsworten die **Zustimmungsbedürftigkeit festzustellen und gegen den Gesetzentwurf im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben:**

- (A) 14. Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 22. Juli 1964 über die **Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuches** (Drucksache 6/72);

## II.

den Vorlagen ohne Änderungen zuzustimmen:

19. Verordnung zur **Befreiung der ausländischen Teilnehmer an den Spielen der XX. Olympiade München 1972** vom Erfodernis der Aufenthaltserlaubnis und vom Paßzwang (Drucksache 685/71);
21. Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für **Schmalspurbahnen (EBOS)** (Drucksache 738/71);
24. Vierte Verordnung zur Neufestsetzung des Zeitpunktes für das **Außerkräfttreten der Zulassung von Ameisensäure als Zusatz zu Lebensmitteln** (Drucksache 742/71);
26. Achte Verordnung zur **Änderung der Auslandsfleischbeschau-Stellen-Verordnung** (Drucksache 711/71);
29. Neunte Verordnung zur **Änderung der Düngemittelverordnung** (Drucksache 731/71);
31. Verordnung über die **Eichpflicht von Meßgeräten** (Drucksache 20/72);
- (B) 33. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung und Ergänzung der **Vermögensteuer-Richtlinien für die Vermögensteuer-Hauptveranlagung 1972 (VStER 1972)** (Drucksache 733/71).

## III.

zu den Vorlagen die **Stellungnahme abzugeben** oder ihnen **nach Maßgabe der Empfehlungen zuzustimmen**, die in der jeweils zitierten **Empfehlungsdrucksache** wiedergegeben sind:

20. Verordnung zur **Durchführung des Finanzanpassungsgesetzes** (Drucksache 729/71, Drucksache 729/1/71);
22. Erste Verordnung zur Änderung der Listen der **explosionsgefährlichen Stoffe** (Drucksache 734/71, Drucksache 734/1/71);
25. Siebente Verordnung zur **Änderung der Fruchtbehandlungsverordnung** (Drucksache 712/71, Drucksache 712/1/71);
28. Verordnung über die Einführung maschinell lesbarer **Versicherungskarten in den Rentenversicherungen** der Arbeiter und der Angestellten sowie zur Durchführung der Anzeigepflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz (Drucksache 739/71, Drucksache 739/1/71);
34. **Bericht zur Verbraucherpolitik** (Drucksache 568/71, Drucksache 568/1/71).

## IV.

der **Veräußerung** gemäß § 64 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung zuzustimmen:

41. **Veräußerung von Teilflächen** aus dem ehemaligen **Großen Exerzierplatz in Saarbrücken** an die Stadt Saarbrücken und zwei Firmen (Drucksache 732/71).

## V.

entsprechend den **Anträgen und Vorschlägen** zu beschließen:

35. Vorschlag für die Bestellung des **Präsidenten der Landeszentralbank in Bremen** (Drucksache 724/71, zu Drucksache 724/71);
36. Vorschlag zur Berufung von **Mitgliedern des Technischen Ausschusses für den Schutz gegen Baulärm** (Drucksache 694/71, zu Drucksache 694/71);
37. Vorschlag für die Berufung eines **stellvertretenden Mitglieds des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit** (Drucksache 710/71);
38. Vorschläge zur Berufung von **Beauftragten im Bundesausschuß für Berufsbildung** (Drucksache 723/71);
39. Vorschlag für die Berufung eines **stellvertretenden Mitglieds des Bundesausschusses für Berufsbildung** (Drucksache 22/72); (D)
40. Vorschlag für die Berufung eines **Mitglieds des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr** (Drucksache 680/71).

## VI.

zu den Verfahren, die in der zitierten Drucksache bezeichnet sind, **von einer Äußerung und einem Beitritt** abzusehen.

42. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Drucksache 27/72).

## Anlage 13

### Bericht des Senators Brinkmann

zu **Punkt 18** der Tagesordnung

Mit der Ihnen vorliegenden **Höchstgeschwindigkeitsverordnung** soll eine **allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung** außerhalb geschlossener Ortschaften **versuchsweise** — für einen begrenzten Zeitraum — **eingeführt** werden.

(A) Das ständige Ansteigen der Unfallziffern auf unseren Straßen zwingt dazu, weitere Maßnahmen zu ergreifen, die die Zahl und die Schwere der Verkehrsunfälle mindern können. Dabei zeigen die überwiegend positiven Erfahrungen, die man im Ausland mit außerörtlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen gemacht hat, daß eine allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzung hierfür ein geeignetes Mittel sein kann. Deshalb hat bereits der Ministerrat der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister am 16. Dezember 1971 den Mitgliedsländern der CEMT empfohlen, Geschwindigkeitsbegrenzungen für Personenkraftwagen und leichte Lastkraftwagen sowie für Motorräder auf dem gesamten Straßennetz oder auf einem möglichst ausgedehnten Teil des Straßennetzes einzuführen.

Ohne sich den dort gewonnenen Erkenntnissen verschließen zu wollen, läßt sich doch nicht mit Sicherheit vorhersagen, ob auch in der Bundesrepublik eine allgemeine Höchstgeschwindigkeitsbegrenzung günstige Auswirkungen haben wird. Deshalb ist es nur sachdienlich, nicht allein die bisher im Ausland gesammelten Erfahrungen zu nutzen, sondern darüber hinaus durch eigene praktische Untersuchungen Gewißheit zu erlangen.

Dem soll mit der versuchsweisen Einführung der allgemeinen Geschwindigkeitsbeschränkung Rechnung getragen werden.

(B) Die Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf „Tempo 100“ für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 2,8 t ist jedoch nicht auf Autobahnen sowie auf anderen Straßen vorgesehen, die mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung oder durch Leitlinien gekennzeichnete Fahrstreifen für jede Richtung haben. Außerdem ist vorgesehen, daß die Straßenverkehrsbehörden die Geschwindigkeitsgrenze für besonders gut ausgebaute Landstraßen bis zu 120 km/h heraufsetzen können.

In der amtlichen Begründung zur Verordnung — auf die ich wegen ihrer Ausführlichkeit hier weitgehend Bezug nehmen möchte — werden die bekannten Argumente des Für und Wider einander gegenübergestellt, wobei in der Auseinandersetzung mit den behaupteten Nachteilen einer allgemeinen Geschwindigkeitsbegrenzung, z. B.:

- Verringerung der Leistungsfähigkeit der Straßen,
- erhöhte Gefährdung durch vermehrte Bildung von Fahrzeugkolonnen und Zunahme der Auffahrunfälle,
- größere Unfallhäufigkeit beim Überholen infolge geringerer Differenzgeschwindigkeit
- sowie Schwierigkeiten der Überwachung

die traurige Bilanz nicht in Abrede gestellt werden kann, daß sich ein beachtlicher Teil der schweren Unfälle auf den hier in Betracht kommenden Straßen, gerade im Bereich hoher Geschwindigkeiten, ereignet. Nach der beeindruckenden Schätzung des Bundesministers für Verkehr ereignen sich ca. 10 % aller schweren Unfälle auf Landstraßen bei einem Tempo über 100 km/h.

(C) Bei der Festlegung der Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h waren deshalb u. a. die persönlichen Fähigkeiten des Durchschnittsfahrers sowie Straßen-, Verkehrs-, Sicht- und Witterungsverhältnisse zu berücksichtigen.

Mit der Vorlage — über die nunmehr der Bundesrat zu beschließen hat — haben sich die Ausschüsse für Verkehr und Post (federführend) sowie der Ausschuß für Innere Angelegenheiten und der Rechtsausschuß befaßt. Abgesehen von einigen notwendigen Berichtigungen werden nur geringfügige Änderungen vorgeschlagen.

Danach sollen Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung, die durch Mittelstreifen oder sonstige bauliche Einrichtungen getrennt sind, ebenfalls von der Geschwindigkeitsbeschränkung freigestellt werden. Durch diese, auch nach Auffassung des Bundesministers für Verkehr sachlich gerechtfertigte Ergänzung ist eine Beeinträchtigung — der von der Bundesanstalt für Straßenwesen in Zusammenarbeit mit den dafür in Betracht kommenden wissenschaftlichen Instituten durchzuführenden Auswertung — des sogenannten „Großversuchs“ nicht zu befürchten.

Darüber hinaus wurde auf Anregung des Bundesministers für Verkehr vorgeschlagen, den Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Verordnung mit Rücksicht auf die noch zu treffenden vorbereitenden Maßnahmen auf den 1. Oktober 1972 zu terminieren, d. h. um vier Monate hinauszuschieben; während ein Antrag Nordrhein-Westfalens — den Versuchszeitraum auf generell auf 2½ Jahre abzukürzen — wegen Unvereinbarkeit mit dem Umfang der anzustellenden Erhebungen abzulehnen war. (D)

Angesichts der großen Bedeutung, die dem Kraftwagen in unserer mobilen Gesellschaft zukommt, ist es nicht überraschend, daß sich in der Öffentlichkeit eine lebhafte — teils zustimmende — teils ablehnende — Diskussion entfaltet hat. Damit drängt sich natürlich die Frage nach dem Sinn und Zweck einer solchen Maßnahme auf. Nun ist vom Bundesminister für Verkehr das Vorhaben selbst als Versuch bezeichnet worden, und insoweit ist es dem Wesen des Versuchs zu eigen, daß man über Grad und Umfang seines Erfolges im voraus keine sicheren Aussagen treffen kann.

Wenn gleichwohl die Verordnung die Zustimmung einer breiten Öffentlichkeit gefunden hat, so möchte ich die vorhandene Aufgeschlossenheit der vielen Kraftwagennutzer als positives Anzeichen dafür werden, daß sich die versuchsweise Regelung „Tempo 100“ bewähren wird.

Gegenüber den — mit der fortschreitenden Motorisierung erheblich wachsenden — Gefahren dürfen wir nichts unversucht lassen, die ständig steigende Zahl der Verkehrsunfälle einzudämmen. 1970 waren es fast 1,4 Millionen Unfälle mit über 500 000 Verletzten und mehr als 19 000 Verkehrstoten. Es ist daher eine der vornehmsten Obliegenheiten, nicht nur des Herrn Bundesminister für Verkehr — der sich anerkanntermaßen seit Jahren hierum nach-

(A)

drücklich bemüht —, sondern aller für das Gemeinwohl Verantwortlichen, dem Tod auf der Straße entgegenzutreten und nach neuen verkehrsordnenden Möglichkeiten Umschau zu halten, um die Quellen der Unfallgefahren zu entschärfen und mehr Sicherheit auf unseren Straßen anzustreben.

Aus diesem Grunde darf ich Ihnen namens des Ausschusses für Verkehr und Post und der beteiligten Ausschüsse empfehlen, der Verordnung mit den in der Drucksache 736/1/71 vorgeschlagenen Änderungen zuzustimmen.

(C)

(B)

(D)