

# Die Auswirkungen des Deutsch-Sowjetischen Gewaltverzichtsvertrags auf die Feindstaatenklauseln der UN-Satzung

BRUN-OTTO BRYDE

*Der nachstehende Beitrag und der auf ihn folgende befassen sich beide mit dem Verhältnis des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion am 12. August 1970 in Moskau unterzeichneten Vertrags (Moskauer Vertrag) und den Artikeln 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen. Der Vertrag hat zum Ziel, sich jeder Drohung mit Gewalt und jeder Anwendung von Gewalt gegen den Vertragspartner zu enthalten. Hierbei bezieht sich der Vertrag ausdrücklich auf das Gewaltverbot des Artikels 2 der UN-Satzung. Andererseits besagen die Artikel 53 und 107 der UN-Satzung, daß sich ehemalige Feindstaaten, also auch Deutschland, unter bestimmten Voraussetzungen auf Bestimmungen der Satzung nicht gegen die ehemaligen Siegermächte berufen und stützen können. Überlagert der Moskauer Vertrag diese sogenannten Feindstaatenartikel der Satzung und macht er sie obsolet oder haben sie auch weiterhin Bedeutung? Das untersuchen zwei Völkerrechtler: Der erste ist Referent an der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, der zweite Assistent des Instituts für Ostrecht der Universität Köln.*

## 1. Bedeutung der Feindstaatenartikel für den Gewaltverzichtsvertrag

Der deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsvertrag vom 12. August 1970<sup>1</sup> ist eines der bedeutendsten politischen Ereignisse des letzten Jahres. Als politisches Ereignis ist er auch in erster Linie zu bewerten. Die völkerrechtliche Analyse seines Inhalts ist demgegenüber zwar wichtig, aber doch von nachgeordneter Bedeutung. Das ergibt sich schon daraus, daß wesentliche Zielsetzungen der Parteien im Vertragstext kaum einen Niederschlag gefunden haben. Für das beiden gemeinsame Ziel, die gegenseitigen Beziehungen<sup>2</sup> zu verbessern, für das Bestreben der Bundesrepublik, der Sowjetunion die Propagandawaffe des deutschen »Buhmanns« aus der Hand zu nehmen, und die auf der gleichen Ebene liegende Hoffnung der Sowjetunion, durch Beweise ihrer Friedlichkeit Auflockerungserscheinungen im westlichen Lager zu verstärken, ist offensichtlich die Tatsache, daß überhaupt ein Vertrag zustande gekommen ist, wichtiger als dessen genauer Inhalt. Sehr sorgfältig rechtlich fixiert wurden dagegen neben dem Gewaltverzicht (Art. 2), der dem Vertrag den Namen gibt, die Fragen hinsichtlich der Zukunft des Status quo in Mitteleuropa, der in der Vergangenheit der Hauptgegenstand der Auseinandersetzung zwischen den beiden Ländern war, da die Bundesrepublik ihn vor allem hinsichtlich der deutschen Teilung und der Oder/Neiße-Grenze ändern, die Sowjetunion sichern wollte. Die Tatsache, daß das Ergebnis dieser Auseinandersetzung rechtlich niedergelegt ist, während die zuvor genannten politischen Zielsetzungen und Hoffnungen sich weniger leicht fassen lassen, ist nicht ohne Einfluß auf die innerdeutsche Diskussion um den Vertrag geblieben. Insbesondere die Argumentation, die Bundesrepublik habe Zugeständnisse ohne Gegenleistung gemacht, ist zum Teil daraus zu erklären, daß die Leistungen der Bundesrepublik hinsichtlich der Anerkennung des Status quo im Vertrag sichtbar, mögliche Vorteile des Vertragsschlusses jedoch schon deswegen unsichtbar sind, weil die atmosphärische, erst in der Zukunft erwartete Verbesserungen betreffen.

Aber selbst wenn man sich darauf einläßt, die Diskussion auf feststellbare Rechtsgewinne und -verluste zu beschränken, ist fraglich, ob eine »Gegenleistung« der Sowjetunion

tatsächlich nicht vorliegt. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage wichtig, welche Auswirkungen der Vertrag auf die sogenannten Feindstaatenartikel der UN-Satzung (Art. 107 und 53) hat. Wenn die Sowjetunion nämlich in dem Vertrag auf die von ihr wiederholt in Anspruch genommenen Interventionsrechte auf Grund dieser Artikel verzichtet hat, liegt eine Gegenleistung vor<sup>3</sup>. Damit gewinnt diese Untersuchung Bedeutung für die Bewertung des deutsch-sowjetischen Vertrages. Allerdings sollten die einleitenden Ausführungen über die komplexe Zielsetzung der Parteien deutlich gemacht haben, daß diese Frage die Bewertung des Vertrages weder im Positiven noch im Negativen abschließend entscheiden kann.

## 2. Aktualität der Feindstaatenartikel

Eine Aufgabe von Rechten aus den Artikeln 53 und 107 der UN-Satzung ist allerdings nur dann ein nennenswerter Faktor für die Bewertung des Vertrages, wenn diese Vorschriften noch aktuelle Bedeutung haben. Die Beantwortung dieser Frage wird dadurch erschwert, daß gerade die Auslegung dieser Artikel besonders umstritten ist<sup>4</sup>. Die Frage nach dem durch die Artikel berechtigten und betroffenen Staatenkreis<sup>5</sup> wirft allerdings im Verhältnis von Sowjetunion und Bundesrepublik keine Probleme auf, da die Sowjetunion bei jeder Auslegung zum ersteren, die Bundesrepublik zum letzteren gehört.

Erheblich schwieriger ist die Frage nach dem Inhalt der Feindstaatenartikel zu beantworten. Art. 107 dispensiert die Siegermächte für Kriegsfolgemaßnahmen von den Bestimmungen der UN-Satzung und Art. 53 (1) 3<sup>6</sup> erlaubt Regionalabkommen, die sich gegen das Wiederaufleben aggressiver Politik richten, Maßnahmen gegen eine solche Politik ohne Einschaltung der UN-Organe zu ergreifen. Der gegen die Erneuerung aggressiver Politik in der Zukunft gerichtete Art. 53 (1) 3 ist dabei in seinem denkbaren Anwendungsbereich aktueller als Art. 107, insbesondere nachdem der Kriegszustand zwischen den Gegnern des Zweiten Weltkriegs beendet ist<sup>7</sup>. Art. 53 setzt voraus, daß ein gegen die Wiederaufnahme aggressiver Politik durch die ehemaligen Feindstaaten gerichtetes Abkommen geschlossen worden ist. Ob solche Abkommen heute bestehen, ist zweifelhaft<sup>8</sup>. Das allein würde dem Art. 53 jedoch seine Aktualität nicht nehmen, da entsprechende Abkommen in Zukunft geschlossen werden könnten.

Entscheidend ist vielmehr, zu welchen Maßnahmen die Feindstaatenartikel berechtigen. Nach Auffassung der Sowjetunion, die durch Sinn und Wortlaut von Art. 53 gedeckt ist, erlaubt diese Vorschrift eine präventive Intervention schon bei aggressiven Tendenzen, also internen politischen Vorgängen<sup>9</sup>. Diese Inanspruchnahme von Interventionsrechten ist besonders deshalb für die Bundesrepublik gefährlich, weil die Sowjetunion den Begriff der aggressiven Tendenzen recht weit auszulegen geneigt ist (Gewinn einiger Mandate durch die NPD, Vertriebenentreffen, »revanchistische« Äußerungen einzelner Politiker zur Oder/Neiße-Frage). Mit der Gestattung einer präventiven Intervention, die durch das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 UN-Satzung nicht gerechtfertigt wäre, dispensiert Art. 53 vom Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Satzung. Eine solche Intervention würde jedoch auch gegen das Kriegsverbot des Kellogg-Paktes<sup>10</sup> sowie gegen das allgemeine Gewaltverbot des Völkergewohnheitsrechts verstoßen. Nach dem immer noch geltenden Völker-

rechtsgrundsatz, daß Verträge Dritten keine Lasten auferlegen können<sup>11</sup>, kann keine Bestimmung der UN-Satzung der Bundesrepublik als Nichtmitglied den Schutz des allgemeinen Völkerrechts entziehen. Damit verlieren aber die Feindstaatenartikel viel von ihrer Schärfe, da sie sich letztlich darauf beschränken, Maßnahmen zu erlauben, die die UN-Satzung verbietet, das allgemeine Völkerrecht jedoch gestattet. Ein Beispiel für eine solche Maßnahme könnte die Repressalie des klassischen Völkerrechts sein. Auch für die Kriegsfolgemassnahmen nach Art. 107 war die Gestattung bis zur Beendigung des Kriegszustands von Bedeutung, da das allgemeine Völkerrecht dem Sieger über den Besiegten Rechte einräumt, die unter der UN-Satzung nicht mehr gegeben sind<sup>12</sup>.

Für die abweichende Auffassung, daß die Feindstaatenartikel auch das allgemeine Völkerrecht durchbrechen, kann sich die Sowjetunion allerdings auch auf westliche Lehrmeinungen stützen<sup>13</sup>. Obwohl keiner dieser Versuche, ein auf dem Gedanken der Bestrafung oder Ächtung beruhendes Sonderrecht für die Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges zu schaffen, überzeugen kann, sind natürlich westliche Stimmen besonders geeignet, die Argumentation der Sowjetunion zu unterstützen. Gerade die Möglichkeit zur Argumentation und Rechtsbehauptung sind jedoch die entscheidenden Faktoren der Diskussion um die Feindstaatenartikel. Die Sicherheit der Bundesrepublik hängt weit mehr von politischen und militärischen Fakten ab als von völkerrechtlichen Konstruktionen, und die Frage der Feindstaatenartikel dürfte wohl auch nie ein internationales Gericht beschäftigen. Die Bedeutung dieser Artikel liegt daher vor allem in ihrer Verwendbarkeit als Propagandawaffe zur Verunsicherung der Bundesrepublik und zur Rechtfertigung von Interventionsansprüchen gegenüber der Weltöffentlichkeit. Eine solche Verwendung ist jedoch nicht nur dann möglich, wenn eine rechtliche Analyse das Bestehen von Interventionsansprüchen zweifelsfrei ergibt, sondern schon, wenn die Ansprüche sich durch eine nicht völlig abwegige Konstruktion absichern lassen, und diese Konstruktion die Zustimmung eines Teils (auch der westlichen) Völkerrechtslehre findet. Schon aus diesem Grund muß eine größere Rechtssicherheit, die die zukünftige Inanspruchnahme von Interventionsrechten durch die Sowjetunion ausschließt, ein wichtiges Ziel deutscher Außenpolitik sein.

Besondere Bedeutung kommt den Feindstaatenartikeln schließlich noch hinsichtlich von Interventionen politischer und wirtschaftlicher Natur unterhalb der Gewaltschwelle zu. Solche Maßnahmen sind von Art. 53 gedeckt, und gegen sie wird die Bundesrepublik nicht mit gleicher Eindeutigkeit durch das allgemeine Völkerrecht geschützt, wie es hinsichtlich militärischer Gewalt durch das Gewaltverbot der Fall ist. Inhalt und Umfang eines allgemeinen, auch indirekte und nichtmilitärische Mittel umfassenden Interventionsverbots sind strittig<sup>14</sup>. Die UN-Vollversammlung hat in mehreren Deklarationen versucht, das Prinzip der Nichtintervention näher zu bestimmen, zuletzt im Oktober 1970 in der »Declaration on Principles of Friendly Relations«<sup>15</sup>. In dieser wird ein umfassendes Interventionsverbot formuliert, das direkte und indirekte Einflußnahme auf innere Angelegenheiten eines anderen Staates mit politischen, wirtschaftlichen und »jeder anderen Art« von Mitteln umfaßt. Die Deklaration<sup>16</sup> versteht sich dabei als Auslegung geltenden, auf der UN-Satzung basierenden Völkerrechts<sup>17</sup>. Soweit diese Grundsätze aus der UN-Charta hergeleitet werden<sup>18</sup>, können sie wegen der Feindstaatenartikel zu Lasten der Bundesrepublik durchbrochen werden. Aber selbst wenn sich durch die wiederholte Annahme derartiger Deklarationen mit breitest möglicher Unterstützung ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht gebildet haben sollte, ist zweifelhaft, ob dies auch für die Bundesrepublik gelten würde, da zumindest die Sowjetuni-

on dieser gegenüber ihre Interventionsansprüche immer wieder bekräftigt hat. Auf jeden Fall wäre eine Inanspruchnahme von Einmischungsrechten unterhalb der Gewaltschwelle leichter zu begründen als ein Recht auf militärische Intervention.

Nach allem ergibt sich, daß die Feindstaatenartikel eine unveränderte Aktualität haben, und sei es nur, weil sie der Sowjetunion die Behauptung von Interventionsrechten in Deutschland vor der Weltöffentlichkeit erleichtern. Eine vertragliche Klarstellung, die das in Zukunft ausschließt, wäre für die Bundesrepublik also in jedem Fall ein Erfolg.

### 3. Sowjetische Interventionsansprüche und der Gewaltverzicht in Art. 2 des Vertrages

Prüft man die Auswirkungen des Moskauer Vertrages auf die behaupteten sowjetischen Interventionsansprüche, so findet man in den offiziellen Verlautbarungen deutscher und sowjetischer Stellen wenig Hilfe. Diese vermeiden klare rechtliche Aussagen und sprechen statt dessen unjuristisch davon, daß die Feindstaatenartikel »vom Tisch«, »obsolet«, »überlagert« oder »überdeckt« seien<sup>18a</sup>. Auszugehen ist jedenfalls von der Tatsache, daß kein ausdrücklicher, die Art. 53 und 107 konkret ansprechender Verzicht erklärt wird. Daraus allein kann man allerdings nicht auf die Absicht der Sowjetunion schließen, an diesen Ansprüchen festzuhalten. So einleuchtend das Argument erscheinen mag, wenn die Sowjetunion tatsächlich von der Berufung auf die Feindstaatenartikel abrücken wolle, könne sie das auch ausdrücklich erklären, so wenig würde es diplomatischer Ausdrucksweise im allgemeinen und außenpolitischen Stil der Sowjetunion im besonderen entsprechen, das Abrücken von einem so festen Bestandteil der sowjetischen Nachkriegspolitik wie dem Sonderrecht für den besiegten Aggressor formell zu verkünden. Auch in den Verträgen mit den westlichen Siegermächten finden sich im übrigen solche Formulierungen nicht. Ein Verzicht auf die Rechte aus den Art. 107 und 53 hätte für die Siegermächte auch den Nachteil, daß er diese Rechte endgültig vernichten würde<sup>19</sup>. Auch im Falle einer Beendigung oder eines Bruchs des Vertrages könnte dann nicht auf sie zurückgegriffen werden. Das erklärt, warum dem Verzicht die Verpflichtung vorgezogen wird, die auf Grund der (weiterbestehenden) Feindstaatenartikel gestatteten Maßnahmen zu unterlassen.

Eine solche Verpflichtung könnte Art. 2 des Vertrages, der den Gewaltverzicht zwischen den beiden Parteien regelt, enthalten. Im Verhältnis zu den Westmächten wird eine entsprechende Verpflichtung aus der Londoner Erklärung vom 3. Oktober 1954 abgeleitet<sup>20</sup>, in der es heißt, daß die drei Mächte

»sich bei ihren Beziehungen mit der Bundesrepublik an die in Artikel 2 der Satzung der Vereinten Nationen enthaltenen Grundsätze halten werden«<sup>21</sup>.

Ganz ähnlich heißt es in Art. 2 Satz 2 des Moskauer Vertrages:

»(die Parteien) übernehmen die Verpflichtung, sich in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten«.

Daß trotz der deutlichen Parallele im Wortlaut bezweifelt wird, ob diese Formulierung die gleiche Bedeutung hat wie die hinsichtlich der Westmächte<sup>22</sup>, hat seinen Grund in der Vorgeschichte des Vertrags. Während des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches über einen Gewaltverzicht schlug die Sowjetunion am 21. November 1967 den Austausch von Erklärungen vor, in denen die Parteien sich verpflichten sollten,

»eine Politik zu betreiben, die den Bestimmungen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, insbeson-



dere der in Artikel 2 der Charta enthaltenen Verpflichtung entspricht, sich in den internationalen Beziehungen der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten;«

In der diese Entwürfe begleitenden Erklärung stellte die Sowjetunion fest, ein so formulierter Gewaltverzicht widerspreche dem Fortbestehen der Rechte aus Art. 53 und 107 nicht<sup>23</sup>. Ziel einer derartigen Argumentation dürfte der Abbruch des Gedankenaustausches über den Gewaltverzicht gewesen sein<sup>24</sup>.

Dieser Vorgang zwingt naturgemäß zu einer sehr sorgfältigen und kritischen Würdigung von Gewaltverzichtserklärungen unter Bezugnahme auf die UN-Satzung. Dabei ist aber festzustellen, daß, abgesehen von dem geänderten politischen Hintergrund, auch die danach vorgeschlagene und die nunmehr gewählte Formulierung entscheidende Unterschiede aufweist. Während in dem sowjetischen Entwurf auf die »Bestimmungen und Prinzipien der Charta« insgesamt Bezug genommen wurde, ist im Moskauer Vertrag die Verpflichtung festgelegt, sich »gemäß Artikel 2 der Charta der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten«. Durch die Berufung auf Artikel 2 wird also nicht die gesamte UN-Satzung Bestandteil des Vertrages. Diese Vorschrift wird vielmehr nur zur Inhaltsbestimmung des absolut erklärten Gewaltverzichts herangezogen. Noch viel eindeutiger ist schließlich der erste Teil von Art. 2 Satz 2<sup>25</sup> des Vertrages, in dem es heißt:

»Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen ...«

Diese Formulierung läßt eine andere Auslegung als die, daß die Sowjetunion sich verpflichtet, keine Gewalt gegenüber der Bundesrepublik anzuwenden, nicht zu. Eine militärische Intervention bereits bei Vorgängen in der Bundesrepublik, die die Sowjetunion als aggressive Tendenzen wertet und die keine Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Satzung rechtfertigen, ist danach ausgeschlossen.

Interventionen unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt, also insbesondere politische und wirtschaftliche Einmischungsversuche schließt der Wortlaut des Vertrages dagegen

nicht unbedingt aus, wenn man an die Verwendung des Begriffs »friedlich« z. B. in »friedliche Koexistenz« denkt. Auch nach seinem übrigen Inhalt regelt Art. 2 des Vertrags nur den Verzicht auf militärische Gewalt. Das ist eine empfindliche Lücke, besonders weil der völkerrechtliche Schutz der Bundesrepublik gerade gegenüber solchen Interventionen schwach ist und weil solche Einmischungen wahrscheinlicher sind, als der Einmarsch sowjetischer Truppen. Es wäre daher zu begrüßen gewesen, wenn der Vertrag auch diese Frage geregelt hätte, indem neben dem Gewaltverzicht ein genereller Interventionsverzicht in den Vertrag aufgenommen worden wäre (etwa in Anlehnung an die Formulierungen der oben erwähnten UN-Deklaration). Hinsichtlich des Verbots militärischer Interventionen ist der Wortlaut von Art. 2 des Vertrages dagegen eindeutig.

#### 4. Die Problematik von Artikel 4 des Vertrages

Dieses Ergebnis wird jedoch durch Art. 4 des Vertrages gefährdet. Diese Vorschrift, die die rechtlich komplizierteste des ganzen Vertragswerkes ist<sup>26</sup>, bestimmt:

»Dieser Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR berührt nicht die von ihnen früher abgeschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen.«

Legt man diesen Artikel so aus, daß Rechte und Pflichten, die einer Vertragspartei auf Grund von Verträgen mit Dritten zustehen<sup>27</sup>, unberührt bleiben, so hat der Vertrag die der Sowjetunion auf Grund der UN-Satzung (eines mehrseitigen Vertrages der Sowjetunion) zustehenden Rechte aus den Feinstaatenartikeln unverändert gelassen. Die Konsequenzen einer solchen Auslegung für den Vertrag sind leicht zu sehen. Dem feierlichen Verzicht auf Gewaltanwendung in Art. 2 würde das Beharren auf einem einseitigen Interventionsrecht zwei Artikel weiter folgen. Der Gewaltverzicht, der sowohl nach dem Willen der Parteien wie objektiv Herzstück des Vertrages ist, wäre ad absurdum geführt. Demgegenüber sollte jede Auslegung die zentrale Bedeutung des Gewaltverzichts zum Ausgang nehmen. Dann kann aber eine Auslegung, die den Vertragszweck so eindeutig verfehlt, nicht rich-

Den »Anti-Rassismus-Tag« stellte die Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen auch in diesem Jahr wieder durch eine besondere Sitzung heraus. Der Tag geht auf einen Beschluß der Vollversammlung von 1966 zurück: Mit ihm soll auf die immer noch in der Welt weit verbreitete Diskriminierung von Rassen, Hautfarben, Geschlechtern, Religionen und weiteren Andersartigkeiten aufmerksam gemacht werden. Der Anti-Rassismus-Tag ist der 21. März: An diesem Tag des Jahres 1960 wurden in Sharpsville (Südafrikanische Republik) 68 friedliche Demonstranten erschossen. — Das Bild zeigt die Kommission für Menschenrechte während ihrer Sondersitzung im Rahmen ihrer 25. Tagung, die am Europäischen Sitz der Vereinten Nationen in Genf vom 22. Februar bis 26. März 1971 stattfand. (Vgl. im übrigen Partsch, Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, in: VN 1/71 S. 1 ff. und S. 46 ff. dieser Ausgabe.)



tig sein, wenn der Wortlaut eine zweckgerechtere Deutung erlaubt.

Eine solche Auslegung ist möglich, wenn man sich auf den Sinn von Vertragsklauseln von der Art des Art. 4 besinnt. Sie sollen verhindern, daß eine Partei gezwungen wird, auf Grund des abgeschlossenen Vertrages ältere Verpflichtungen zu verletzen. Eine solche Kollision kann jedoch nur eintreten, wenn Pflichten aus neuem und altem Vertrag kollidieren, nicht wenn auf Rechte verzichtet wird, die ein früherer Vertrag eingeräumt hat. Das gilt zumindest dann, wenn die Rechte verzichtbar sind, was für die Interventionsrechte auf Grund der Feindstaatenartikel zu bejahen ist<sup>28</sup>. Art. 4 läßt also nur Pflichten, nicht aber Rechte aus früheren Verträgen der Parteien unberührt. Auch Art. 4 ändert daher nichts daran, daß die Sowjetunion nach Ratifizierung des Vertrags ein Recht zur bewaffneten Intervention in der Bundesrepublik nicht mehr geltend machen kann.

Allerdings kann wegen der Mehrdeutigkeit der Vorschrift die Gefahr, daß die Sowjetunion, gestützt auf die oben aufgezeigte und mit dem Wortlaut nicht unvereinbare Argumentation ihre Interventionsansprüche bei entsprechenden politischen Gegebenheiten erneuert, nicht ausgeschlossen werden<sup>29</sup>. Bedenkt man, daß nach der hier vertretenen Auffassung Interventionsansprüche in dem von der Sowjetunion behaupteten Umfang nicht bestanden haben und der Wert eines Verzichts auf sie für die Bundesrepublik daher nur in größerer Rechtssicherheit besteht, ist dieses Ergebnis der Analyse nicht sehr positiv, da möglicherweise die Auseinandersetzung um den Inhalt der Art. 107 und 53 nur durch eine solche um Art. 4 des Vertrages ersetzt worden ist. Insgesamt läßt sich jedoch sagen, daß die Position der Bundesrepublik in einer etwa wieder auflebenden Diskussion über sowjetische Interventionsrechte durch den eindeutigen Gewaltverzicht in Art. 2 des Vertrages besser wäre als vorher.

Ein Formulierungsvorschlag für eine klarere Fassung des Vertrages ist nicht leicht. Die Bundesrepublik hat auf den Art. 4 selbst den größten Wert gelegt. Einmal mußte sie die Positionen ihrer westlichen Verbündeten aufrechterhalten<sup>30</sup>, zum anderen hat sie ihrer Meinung nach durch Art. 4 den Briefwechsel zur deutschen Einheit zwischen Adenauer und Bulganin aus dem Jahre 1955 zum Vertragsbestandteil gemacht<sup>31</sup>. Eine Vermeidung der Schwierigkeiten wäre also nicht durch einen Verzicht auf Art. 4 möglich gewesen. Denkbar wäre dagegen eine Formulierung, die klargestellt hätte, daß der Gewaltverzicht Vorrang vor allen anderen Bestimmungen des Vertrages hat und im Zweifelsfall auch Art. 4 vorgeht. Um eine entsprechende Erklärung der Sowjetunion könnte sich die Bundesregierung auch jetzt noch bemühen.

Es ist denkbar, daß die sowjetische Erklärung in den Verhandlungsprotokollen, auf die die Bundesregierung sich mehrfach bezogen hat<sup>32</sup>, ohne sie bisher der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, eine entsprechende Klarstellung enthält.

##### 5. Wege zur endgültigen Beseitigung des Sonderrechts für die Verlierer des Zweiten Weltkrieges

Die Ausführungen haben gezeigt, daß der deutsch-sowjetische Vertrag im Falle seiner Ratifizierung einen Fortschritt beim Abbau der Feindstaatenartikel bedeutet, diese aber nicht als Problem der deutschen Außenpolitik beseitigen würde. Zum einen bleibt die Zulässigkeit »friedlicher« Interventionen ungeklärt, zum anderen ist der Vertrag nicht so eindeutig gefaßt, daß er erneute sowjetische Rechtsbehauptungen mit Sicherheit ausschließen würde. Vor allem aber hat der Vertrag die Artikel nicht beseitigt, sondern nur von ihnen erlaubte Maßnahmen verboten.

Die Ausdrucksweise des zukünftigen sowjetischen Botschafters in der Bundesrepublik, Falin, gegenüber dem Bundesvorsitzenden der Jungen Union, Echternach, die Artikel seien durch den Vertrag »überlagert«<sup>33</sup>, trifft die Rechtslage daher

genauer als die Aussage, sie seien »obsolet«<sup>34</sup>. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, daß die Sowjetunion innenpolitische Vorgänge, die sie früher als »Wiederaufnahme von Angriffspolitik« im Sinne des Art. 53 (1) 3 qualifiziert hätte, nunmehr als Vertragsbruch ansieht, der sie zur Aufkündigung des Vertrages berechtigt<sup>35</sup>, womit die Feindstaatenartikel wieder ihre alte Rolle einnehmen würden. Darauf könnte die Äußerung Falins hinweisen, die Artikel würden überlagert, wenn der Vertrag »erfüllt« sei<sup>36</sup>.

Eine endgültige Beseitigung dieser Artikel muß also auch weiterhin Ziel der deutschen Politik sein. Ein Weg dazu ist nach weitverbreiteter Ansicht die Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO<sup>37</sup>. Allerdings muß diese Frage vor einem Aufnahmeantrag sehr sorgfältig geprüft und nötigenfalls eine entsprechende Erklärung erreicht werden, damit die Feindstaatenartikel nicht durch die Unterwerfung der Bundesrepublik unter die UN-Satzung erst die volle Wirkung erhalten, vor der im Augenblick das allgemeine Völkerrecht schützt. Der sicherste und endgültige Weg zur Beseitigung der Feindstaatenartikel ist jedoch ihre Streichung bei einer Revision der UN-Satzung. Das sollte auch nach einer etwaigen Aufnahme der Bundesrepublik in die UNO schon deshalb ihr Ziel sein, weil diese Artikel durch ihre bloße Existenz die Einteilung der Staaten in gute und böse, friedliebende und Aggressoren verkörpern und diese Diskriminierung der Vergangenheit angehören sollte. Sowohl Aufnahme in die UNO wie Satzungsrevision sind ohne Zustimmung der Sowjetunion<sup>38</sup> nicht zu erreichen. Das aber setzt ein gewandeltes Verhältnis zwischen Bundesrepublik und Sowjetunion voraus, für das der Vertrag vom 12. August 1970 einen Anfang setzt. Zumindest insofern stellt der Vertrag einen Beitrag zur Lösung des Problems der Feindstaatenartikel dar.

##### Anmerkungen:

- 1 Der Text findet sich im Bulletin der Bundesregierung vom 17. August 1970, S. 1094.
- 2 Nicht zuletzt in wirtschaftlicher Hinsicht; vgl. z. B. Moersch, Moskauer Vertrag als neue Ausgangslage für die wirtschaftlichen Beziehungen, in: Auswärtiger Dienst 1970, S. 172 ff.
- 3 Oppermanns Auffassung (Die Gewaltverzichtposition der BRD, in: Außenpolitik 1970, S. 453 ff., S. 464), der Verzicht auf die Feindstaatenklauseln sei selbstverständliche Voraussetzung zu einem Abkommen ohne Notwendigkeit eines »quid pro quo«, hat viel für sich, aber es dürfte unrealistisch sein, von der Sowjetunion die Räumung von Rechtspositionen ohne Gegenleistung zu erwarten.
- 4 Die noch immer beste, besonders durch die Klarheit der Gedankenführung beeindruckende Darstellung der Problematik ist die von Hannes C. Schneider, Die Charta der Vereinten Nationen und das Sonderrecht für die im Zweiten Weltkrieg unterlegenen Nationen, Bonn 1967; vgl. außerdem Albano-Müller, Die Deutschland-Artikel in der Satzung der Vereinten Nationen, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1967; ders., Gewährt die UNO-Satzung Interventionsrechte in Deutschland — insbesondere in Berlin?, in: VN 16. Jg. (1968) S. 180—182; Frenzke/Hacker/Uschakow, Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts im Vertrag vom 12. 8. 1970, Berlin 1971.
- 5 Vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 79 ff., S. 139, Frenzke, Welche Ostblockstaaten erheben Ansprüche aus den Feindstaatenklauseln?, in: VN 17. Jg. (1969), S. 134 ff.
- 6 Der 2. Halbsatz des 2. Satzes von Art. 53 erscheint in deutschen Übersetzungen der Satzung regelmäßig als selbständiger Satz und wird daher als Satz 3 zitiert.
- 7 Vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 100. Von Bedeutung kann diese Vorschrift aber für den Inhalt und die Durchführung eines zukünftigen Friedensvertrages bleiben, vgl. dazu Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 118 ff.
- 8 Vgl. Frenzke, siehe Anm. 5, aaO, S. 138 ff.; ders. in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 88.
- 9 Vgl. Uschakow in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 106 f. Nachweise auch bei Frenzke, siehe Anm. 5, aaO, S. 134 f. Vgl. auch die Erklärung der sowjetischen Regierung vom 21. November 1967: »Gegen die Wiederaufnahme der aggressiven Politik eines ehemaligen feindlichen Staates können folglich entsprechende Maßnahmen getroffen werden« (abgedruckt in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 138 ff.).
- 10 Zu dessen Fortgelten vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 162.
- 11 So Dahm, Völkerrecht, Bd. 2, Stuttgart 1961, S. 182; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 3, München 1964, S. 210. Alle Versuche, das Gegenteil zu beweisen (vor allem von Kelsen, Principles of International Law, 3rd Printing, New York 1959, S. 352 ff.) überzeugen nicht.
- 12 Vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 99 f.
- 13 Nachweise bei Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 159 ff.
- 14 Vgl. Oppermann, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, in: Archiv des Völkerrechts 1970, S. 321 ff.



- 15 UN-Doc. A/RES/2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.  
 16 Zur Problematik derartiger Äußerungen von UN-Organen vgl. auch Weber, Der Vietnam-Konflikt — bellum legale?, Hamburg 1970, S. 139 f.  
 17 So der amerikanische UN-Delegierte Gimer in Department of State Bulletin 1970 II, S. 623 f.  
 18 Die Präambel der Deklaration spricht davon, daß solche Interventionen »spirit and letter« der UN-Satzung verletzen.  
 18a Eine eingehende, wenn auch wenig ergebnisreiche Diskussion dieser Begriffsbildungen fand in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 28. März 1971 statt (Parlament vom 3. April 1971, S. 7 f.).  
 19 Vgl. Engelhardt, »Verzicht«, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, Berlin 1962, S. 588.  
 20 Vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 175.  
 21 Abgedruckt in Krüger/Rauschnig, Die Gesamtverfassung Deutschlands, Frankfurt 1962, S. 448.  
 22 Behrendt, Der Moskauer Vertrag, in: Osteuropa 1970, S. 809 ff., S. 826 f.; Frenzke in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 122 ff.  
 23 Text von Erklärung und Entwürfen sind abgedruckt bei Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 138 ff.  
 24 Behrendt, siehe Anm. 22, aaO, S. 810.  
 25 Dieser Teil des Vertrags ist erstaunlicherweise in der kritischen Analyse des Vertrages von Frenzke in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 118 ff., nicht ausgewertet worden.  
 26 Dazu vor allem Wengler, Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht, in: JZ 1970, S. 632 ff.

- 27 Wie etwa ausdrücklich auf Grund des Vertrages zwischen Sowjetunion und DDR vom 12. Juni 1964.  
 28 Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 175 f.  
 29 Anzeichen dafür gibt es in Äußerungen sowjetischer Politiker, die in der Dokumentation der CDU zum Vertrag vom 12. August 1970 wiedergegeben werden.  
 30 Vgl. Duckwitz, Die Wende im Osten, in: Außenpolitik 1970, S. 645 ff., S. 653 f.  
 31 So auch Duckwitz, siehe Anm. 30, aaO, S. 652.  
 32 Vgl. die Ausführungen von Bundesminister Ehmke in der Fragestunde vom 28. März 1971 (Parlament vom 3. April 1971, S. 7). Die entsprechenden Protokolle sollen dem Bundestag erst bekanntgegeben werden, wenn ihm der Vertrag zur Ratifizierung zugeleitet wird.  
 33 Vgl. Die Welt vom 20. März 1971.  
 34 Die Aussage von Bundesminister Ehmke in der Fragestunde vom 28. März 1971 (Parlament vom 3. April 1971, S. 8), die Artikel seien juristisch überlagert und »damit politisch obsolet« ist daher bedenklich.  
 35 Eine Beendigung ist im Vertrag allerdings nicht vorgesehen.  
 36 Vgl. Die Welt vom 20. März 1971.  
 37 Vgl. Schneider, siehe Anm. 4, aaO, S. 171 m. w. N.; Abano—Müller, siehe Anm. 4, aaO, S. 63 ff.; Hacker in Frenzke/Hacker/Uschakow, siehe Anm. 4, aaO, S. 53 ff.  
 38 Diese Zustimmung hat die Sowjetunion bei UN-Beratungen über eine Satzungsrevision noch im November und Dezember 1970 abgelehnt.

## Zur Frage der Befreiung von den Feindstaaten-Klauseln der UN-Satzung

JENS HACKER

Die Frage, ob und inwieweit die Sowjetunion im Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 auf ihre aus den sogenannten Feindstaaten-Klauseln 53 und 107 UN-Charta hergeleiteten Interventionsansprüche gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verzichtet hat, ist in jüngster Zeit wieder höchst aktuell geworden. Im westlichen völkerrechtlichen Schrifttum wird davon ausgegangen, daß die Bestimmungen der Art. 53 Abs. 1 Satz 3 und Art. 107, welche die Feindstaaten aus der von der UN-Satzung errichteten Friedensordnung in weitem Umfang herausnahmen, ein in »bedenklichem Maße systemwidriges Element«<sup>1</sup> darstellen. Beide Klauseln sehen eine zeitliche Befristung ihrer Anwendbarkeit nicht vor. Nach überwiegender Meinung der westlichen Völkerrechtslehre darf hieraus jedoch nicht gefolgert werden, das in diesen Vorschriften etablierte Ausnahmerecht bestehe »theoretisch für alle Ewigkeit«<sup>2</sup>. Nur wenige westliche Autoren halten diese Bestimmungen für überholt<sup>3</sup>.

### Die Frage der Fortgeltung der Feindstaaten-Klauseln

Weil die Feindstaaten-Artikel das Kriegsverbot der UN-Satzung völlig aushöhlen und nichts anderes als »das trojanische Pferd des gesamten UNO-Systems der Kriegsverhütung«<sup>4</sup> darstellen, ist verschiedentlich die Frage aufgeworfen worden, ob diese Normen nach Ablauf der ersten Nachkriegsjahre außer Kraft getreten oder sonstwie gegenstandslos geworden sein könnten. Diese Fragestellung betrifft in besonderem Maße den Art. 107, da dieser im Kapitel XVII »Übergangsbestimmungen, betreffend die Sicherheit« der UN-Satzung untergebracht worden war.

Der Vorläufigkeitscharakter des Art. 107 ergibt sich darüber hinaus aus seiner inhaltlichen Regelung. Hingegen ist der vorläufige Charakter des Art. 53 Abs. 1 Satz 3 nicht so deutlich zum Ausdruck gekommen. Er folgt aber aus dem Umstand, daß diese Vorschrift ein Verfahren zur Beendigung der von ihr eingeräumten Rechte eröffnet. Beide sollten so lange, bis auch die Gegner der alliierten Koalition des Zweiten Weltkriegs Aufnahme in die Vereinten Nationen gefunden haben, die Frage der Friedensregelung aus der Kompetenz der Weltorganisation ausklammern (Art. 107) und außerdem zusätzliche Sicherungen gegen die Wiederaufnahme einer

aggressiven Haltung dieser Mächte schaffen (Art. 53 Abs. 1 Satz 3).

In der westlichen Völkerschaftslehre wird überwiegend die Meinung vertreten, daß die Feindstaaten-Klauseln weder durch Zeitablauf noch durch die Entwicklung der politischen Verhältnisse in der Nachkriegszeit hinfällig geworden sind<sup>5</sup>. Im völkerrechtlichen Schrifttum der Ostblockländer wird die Gültigkeit der Feindstaaten-Artikel ebenfalls überwiegend bejaht<sup>6</sup>. Die Völkerrechtler der DDR legen besonderen Wert auf die Feststellung, daß es sich bei beiden Bestimmungen der UN-Satzung nicht um »diskriminierendes Sonderrecht« handle. So schreibt Bernhard Graefrath:

»Es handelt sich vielmehr um die Anwendung der allgemeinen völkerrechtlichen Normen gegenüber den Aggressorstaaten des zweiten Weltkrieges. Völkerrechtlich diskriminiert wird der Friedensbruch, und es wird die Verantwortlichkeit des Staates sowie seiner Funktionäre für dieses völkerrechtswidrige Verhalten fixiert«<sup>7</sup>.

Die DDR-Völkerrechtler betonen, daß Art. 107 die passiv betroffenen Staaten nicht recht- und friedlos mache; auch gestatte er nicht jede Willkür ihnen gegenüber<sup>8</sup>.

Darüber hinaus wird im völkerrechtlichen Schrifttum in der DDR hervorgehoben, daß Art. 107 die Unzuständigkeit der Vereinten Nationen für die Regelung der Deutschland-Frage festlege und die von den Alliierten in den Jahren 1944/45 getroffenen Vereinbarungen über den Nachkriegsstatus Deutschlands zur allein gültigen Rechtsgrundlage für die Lösung des deutschen Problems mache<sup>9</sup>.

### Die betroffenen ehemaligen Feindstaaten

Zum Kreis der passiv betroffenen Staaten, die »während des Zweiten Weltkriegs ein Feind irgendeines Signatarstaates der Charta gewesen sind« (Art. 107), gehören außer Deutschland, das sich mit allen Unterzeichnern der UN-Satzung im Kriege befand, Bulgarien, Finnland, Italien, Japan, Rumänien und Ungarn. Umstritten ist, ob auch Österreich zu den Feindstaaten zu rechnen ist<sup>10</sup>.

Für diese Staaten bestehen mehrere Möglichkeiten, von den Ausnahmebestimmungen der Art. 53 Abs. 1 Satz 3 und 107 UN-Charta befreit zu werden. Die erste Möglichkeit, nach der