

UNO-Charta enthaltenen Verpflichtungen bezüglich des Verbots der Gewaltanwendung und -androhung sowie der Regelung von Streitfragen auf friedlichem Wege ausdehnen.

Die Feststellung deutlicher Verpflichtungen in diesen Fragen hat in diesem Fall eine besondere Bedeutung, da gewisse Kreise in der Bundesrepublik Deutschland geneigt sind, die Beziehungen zwischen der DDR und der BRD als »innerdeutsche Beziehungen« zu betrachten, wodurch das Völkerrecht für sie angeblich nicht in vollem Maße gültig sei. Die Gefahr einer solchen Konzeption für Frieden und Sicherheit in Europa besteht darin, daß sie durch die Losung von der Wiedervereinigung Deutschlands revanchistischen Abenteurern eine Hintertür läßt.

Im Kommuniqué über das Treffen zwischen dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Leonid Breschnjew, und dem Bundeskanzler der BRD, Willy Brandt, wird betont: »Die Normalisierung der Beziehungen zwischen der DDR und der BRD auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der gegenseitigen Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen, ist heute möglich und wird

große Bedeutung haben. Einer der wichtigsten Schritte in dieser Richtung wird der Eintritt dieser beiden Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen und in ihre internationalen Spezialorganisationen sein.«

Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO wird eine der größten Barrikaden des Kalten Krieges ausräumen, zur Normalisierung der Lage in Europa und zur Schaffung eines Systems der europäischen Sicherheit beitragen.

Die sozialistischen Staaten setzen sich entschieden für die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO ein. In ihrer Prager Erklärung über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 26. Januar 1972 erklärten die Teilnehmer der Konferenz des Politischen Beratenden Ausschusses: Sie »setzen sich dafür ein, daß die Frage der Aufnahme der DDR und der BRD in die Organisation der Vereinten Nationen ohne weitere Verzögerung gelöst wird.«

Anmerkungen:

1 Siehe in dieser Beziehung Charvin, R.: La République Démocratique Allemande et le Droit International Général, Extrait de la Revue Générale de Droit International Public, 1971, Nr. 4, p. 28.

2 UN-Doc. S/1466.

3 Colliard, C.: Institutions internationales, Paris, 1970, S. 222.

4 Siehe in diesem Zusammenhang Colliard, C., Anm. 3, aaO, S. 222.

West-Berlin als »assoziertes Land«

DR. HEINZ KLOSS

Dr. Kloss hat sich immer wieder mit den Formen und Möglichkeiten der Assoziierung befaßt. In Heft 3/1962 untersuchte er zwei an gleicher Stelle veröffentlichte UN-Dokumente über das Selbstbestimmungsrecht, die auch im nahestehenden Beitrag angezogen werden; in 5/1963 befaßte er sich unmittelbar mit der »Assoziation als einer von der UNO begünstigten neuen Institution des Völkerrechts«; in 6/1966 mit der »Verwirklichung und Ausübung des Selbstbestimmungsrechts« und in 1/1968 untersuchte er die Probleme einer Doppelassoziation West-Jordaniens mit Jordanien einerseits und Israel andererseits. Im nachstehenden Beitrag prüft er gewisse Möglichkeiten einer formellen Assoziation Berlins (West) mit der Bundesrepublik Deutschland.

1. Zur Vorgeschichte, Das »Land« Berlin

Mit dem Abschluß des Viermächteabkommens in Berlin am 3. September 1971 stellte sich sofort die Frage, ob damit auf absehbare Zeit alle die innerstaatliche oder internationale Stellung Berlins betreffenden Fragen geregelt worden seien oder ob es noch wichtige offene Fragen gebe, die durch das Abkommen nicht berührt worden waren.

Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen Fragen streng juristischen Charakters und solchen außerjuristischen Inhalts. Was die letzteren angeht, so liegt es auf der Hand, daß das Viermächteabkommen sie nicht inhaltlich regeln, sondern allenfalls den Rahmen für gewisse neue Arbeits- und Entfaltungsmöglichkeiten schaffen konnte. In der Tat haben sich alsbald Federn geregt, die Westberlin nunmehr ganz neue Aufgaben zuerkennen wissen wollten; es seien hier nur erwähnt die zwölf Thesen, die Alexander Schwan in der »Zeit« vorlegte; sie sahen u. a. vor, den Ausbau Westberlins als »europäisches Kongreß- und Dienstleistungszentrum auf wirtschaftlichem und besonders auf kulturellem Gebiet«, z. B. durch Schaffung einer »Europäischen Akademie der Wissenschaften«¹. Solche Projekte setzen die Regelung vom 3. September 1971 voraus, scheinen aber im übrigen keine weiteren Änderungen im juristischen Status Berlins zu bedingen, zum mindesten nicht, solange sie sich noch in einem Vor- oder Anfangstadium der Planung und Verwirklichung befinden.

Daneben aber gibt es noch immer offenstehende Fragen streng juristischen Charakters. Die wichtigste unter ihnen ist gegeben durch die grundlegende Abweichung zwischen den Auffassungen der Bundesrepublik und den drei westlichen Besatzungsmächten USA, Großbritannien und Frankreich (im folgenden »Westmächte« genannt) über den derzeitigen staatsrechtlichen Status von Westberlin. Diese Abweichungen sind heute allgemein bekannt und wiederholt dargestellt worden², so daß hier ein paar knappe Hinweise genügen.

Zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik waren sich westdeutsche und westberliner Instanzen einig in dem Wunsch, aus Westberlin ein »Land« d. h. einen Gliedstaat der Bundesrepublik zu machen im gleichen Sinne wie Bayern oder Hamburg. Das Grundgesetz vom 24. Mai 1949 bezog in Art. 23 Berlin als Bundesland in seinen Geltungsbereich ein, sah allerdings in Art. 144 Abs. 2 angesichts der zu erwartenden besatzungsrechtlichen Vorbehalte eine Übergangsregelung vor für den Fall, daß der Anwendung des Grundgesetzes auf eines der in Art. 23 genannten Länder Schwierigkeiten erwachsen sollten. Ähnlich bestimmte Art. 1 der (West-) Berliner Verfassung vom 1. Oktober 1950 in Abs. 2 und 3, die Stadt sei ein Land der Bundesrepublik, für das das Grundgesetz und die Gesetze derselben bindend seien, sah hierzu aber in Art. 87 wesentliche Einschränkungen und Zwischenlösungen vor.

In ihrem Genehmigungsschreiben (vom 12. Mai 1949) zum Grundgesetz führten die Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungszonen u. a. aus:

»Wir interpretieren den Inhalt der Art. 23 und 144 Abs. 2 des Grundgesetzes dahin, daß er die Annahme unseres früheren Ersuchens darstellt, demzufolge Berlin keine abstimmungsberechtigte Mitgliedschaft im Bundestag oder Bundesrat erhalten und auch nicht durch den Bund regiert werden wird, daß es jedoch eine beschränkte Anzahl Vertreter zur Teilnahme an den Sitzungen dieser genannten Körperschaften benennen darf.«

Unter den Politikern und Juristen der Bundesrepublik setzte sich, ausgehend von einer wörtlichen Auslegung dieses alliierten Vorbehaltes, allmählich die Meinung durch, de jure sei Westberlin ein Land der Bundesrepublik geworden; es

müsse lediglich, im Unterschied zu den übrigen Bundesländern, in seinem Verhältnis zum Bund gewisse Beschränkungen auf sich nehmen. Diese Interpretation fand ihren Niederschlag in der bekannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 21. Mai 1957, »daß Berlin ein Land der Bundesrepublik ist und daß das Grundgesetz grundsätzlich auch in Berlin gilt«³. Denn es haben seiner Zeit zufolge dem Bundesverfassungsgericht »die Militärgouverneure weder Art. 23 (1) des Grundgesetzes mit Bezug auf Berlin ausdrücklich suspendiert, noch haben sie eine ausdrückliche Feststellung getroffen, daß Berlin nicht in die ursprünglichen Organe der Bundesrepublik einbezogen ist«.

Demgegenüber gibt es eine lückenlose Folge von Erklärungen der Westmächte, daß sie diese Auslegung nicht teilen, daß nach ihrer Auffassung vielmehr die Einbeziehung Berlins in Art. 23 des Grundgesetzes suspendiert ist und Westberlin in keiner Weise als Land der Bundesrepublik betrachtet werden darf. Diesen Standpunkt faßte 1965 ein Aufsatz von Lush zusammen, demzufolge »Berlin seinen Status... als ein militärisch besetzter Teil Deutschlands beibehalten hat«, also schlechthin Besatzungsgebiet ist⁴.

II. Die durch das Viermächteabkommen schaffene Rechtslage

Die traditionelle Position der Westmächte spiegelt sich an zwei Stellen der Viermächtevereinbarung vom 3. September 1971. Im II. Abschnitt erklären die Regierungen der drei Westmächte unter B u. a.⁵, daß die drei Westsektoren »so wie bisher kein Bestandteil (engl. constituent part) der Bundesrepublik sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden«. In einer dem Abkommen als Anlage II beigegebenen Mitteilung der drei Westmächte an die Regierung der Sowjetunion wird dieser Satz wiederholt und hinzugefügt: »Die Bestimmungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik und der in den Westsektoren Berlins in Kraft befindlichen Verfassung, die zu dem Vorstehenden in Widerspruch stehen, sind suspendiert worden und auch weiterhin nicht in Kraft.«⁶

Die Bundesregierung bemerkte hierzu in ihrer Erklärung vom 3. September 1971: »Das Viermächte-Abkommen hat das rechtliche Grundverhältnis zwischen der Bundesrepublik und Berlin (West) nicht geändert. Dieses Grundverhältnis wird nach wie vor nicht nur durch deutsches Verfassungsrecht, sondern auch durch alliierte Vorbehaltsrechte bestimmt.«⁷

Formaljuristisch trifft das zu: nach wie vor bestehen nebeneinander die unveränderten westdeutschen und westberliner Verfassungsbestimmungen auf der einen, die alliierten Vorbehaltsrechte auf der anderen Seite. Aber nur formaljuristisch, nicht aber psychologisch und politisch. Denn es bedeutet einen erheblichen Unterschied, ob die Vorbehaltsrechte nur von den Besatzungsbehörden im Rahmen ihres Geschäftsverkehrs mit den westdeutschen und westberliner Instanzen niedergelegt sind oder ob sie Völkervertragsrecht geworden sind als Bestandteile eines internationalen Abkommens, in dessen Rahmen (nämlich in Anlage II) die Regierungen der Westmächte selber diese Rechtsvorbehalte wiederholen, das ferner von der Sowjetunion mitunterzeichnet wurde und zu dessen Inhalt sich die Bundesregierung nachdrücklich und uneingeschränkt bekannt hat. Wenn daher das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in seinen offiziellen »Erläuterungen« zum Abkommen⁸, über eine rein formaljuristische Feststellung hinausgehend, erklärt: »Tatsächlich hat sich nichts an der bisherigen Lage geändert«, so muß dem widersprochen werden. Jene oben angedeutete westdeutsche Interpretation der Vorbehalte, die der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 21. Mai 1957 zugrundeliegt, liegt nicht mehr auf dem Tisch. Die »ausdrücklichen« rechtspolitischen Feststellungen, deren Fehlen das Bundesverfassungsgericht 1957 seiner Entscheidung zugrundelegte, sind jetzt vorhanden; die einschlägigen Bestimmungen von Art. 23 des Grundgesetzes und Art. 1 (Abs. 2 und 3) der Berliner

Verfassung sind in vollem Umfang und ohne weitere Aussicht auf eine zeitliche Begrenzung suspendiert, sie sind im Rahmen der beiden Verfassungsdokumente funktionslos geworden.

III. Anpassung durch Assoziierung?

Damit erhebt sich die Frage, ob es denn nicht wünschenswert ist, die nach wie vor bestehende Abweichung zwischen dem nominell weiterhin geltenden westdeutschen und westberliner Verfassungsrecht und der tatsächlichen Rechtslage zu beseitigen, also den staatsrechtlichen Status von Westberlin in aller Form seiner im Viermächteabkommen erfolgten völkerrechtlichen Fixierung anzupassen. Man wird vielleicht erwarten, daß an dieser Stelle nunmehr versucht wird, zu beweisen, was damit gewonnen wäre, wenn eine solche Anpassung erfolgt.

Es scheint, daß eine solche Forderung das Wesen der Berliner Frage verkennt. Als axiomatisch kann gelten, daß im Staats- und Völkerrecht grundlegende Widersprüche zwischen den wichtigsten, ein bestimmtes Problem regelnden Dokumenten ungesund und unerwünscht sind und im Interesse der Rechtsklarheit so bald wie möglich eliminiert werden sollten.

Nicht denen, die eine Änderung, d. h. eine Gesundung der Rechtslage, anstreben, sondern denen, die diese Änderung ablehnen, obliegt die Beweislast hinsichtlich der Vorteile, die sie sich von dem ihnen befürworteten Verhalten versprechen.

Soweit zu sehen ist, kämen drei Argumente für die Beibehaltung des bisherigen Zustandes in Betracht, von denen die beiden ersten jedoch spätestens im September 1971 hinfällig geworden sind:

1. Daß der Zustand voraussichtlich ohnehin nur noch wenige Jahre dauern werde, so daß sich eine Änderung nicht mehr lohne.
2. Daß die bisherige Lage eine juristische Interpretation erlaube, welche den Abstand zwischen Verfassungsbuchstaben und Rechtswirklichkeit einigermaßen überbrücke (Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes vom 21. Mai 1957).
3. Daß die bisherige Rechtslage Vorteile bringe, durch welche ihre Nachteile aufgewogen würden.

Als ein solcher Vorteil könne geltend gemacht werden, daß der Art. 23 des Grundgesetzes und Art. 1 (2 und 3) der Berliner Verfassung das Endziel einer vollen Integration Westberlins in die Bundesrepublik in besonders eindringlicher und unmißverständlicher Weise zum Ausdruck brächten. Aber dieses Endziel könnte, wie leicht einzusehen ist (und weiter unten gezeigt werden wird), genau so deutlich in einem neuen Berlin-Statut verankert werden, welches den zusätzlichen Vorteil böte, zumindest von den Westmächten, vielleicht aber sogar von der Sowjetunion voll akzeptiert zu werden.

Ein solches neues Statut könnte entstehen, indem Westberlin de jure aus einem einfachen »Land« (Gliederstaat) der Bundesrepublik in ein mit ihr »assoziertes« Gemeinwesen umgewandelt wird. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß ja de facto die Stellung Westberlins schon heute die eines assoziierten und nicht die eines integrierten politischen Gemeinwesens ist, eine Tatsache, auf die als erster der deutsch-amerikanische Staatsrechtler Carl J. Friedrich hingewiesen hat⁹.

Als Assoziation können wir bezeichnen ein auf der Grundlage der Gleichberechtigung zwischen zwei Gemeinwesen abgeschlossenes Vertragsverhältnis, durch das sich der eine Partner für gewisse Fragen dem anderen in einer Weise beordnet, die diesem anderen ein Mehr an Verantwortlichkeit auf dem den Gegenstand des Vertrages bildenden Aufgabenbereich überläßt¹⁰.

Die UNO hat in ihren »Grundsätzen« (vom 21. Dezember 1960) für die Feststellung, ob für Mitgliedstaaten eine Verpflichtung

zur Übermittlung von Auskünften gemäß Art. 73 (e) der Charta besteht« erklärt, die volle Selbstregierung könne bei einem Gebiet angenommen werden, wenn es

- a) ein souveräner, unabhängiger Staat geworden sei, oder
- b) sich frei mit einem unabhängigen Staat assoziiert habe, oder
- c) sich mit einem unabhängigen Staat integriert habe.

Wäre Westberlin wirklich ein normales ›Land der Bundesrepublik‹, so könnte es als integriert gelten. Da dies nun einmal faktisch nicht der Fall ist und da eine fiktive ›Unabhängigkeit‹ nicht in Frage kommt, bietet sich die Assoziation als dritter, von der UNO als gleichwertig anerkannter Weg zur Verwirklichung der Selbstbestimmung an.

Dabei lassen sich zwei Arten von Assoziation unterscheiden. Bei der völkerrechtlichen Assoziation oder ›Außenassoziation‹ verbinden sich zwei Völkerrechtssubjekte (zwei souveräne Staaten oder ein Staat und ein Staatenbund); ein Beispiel bildet die im August 1962 erfolgte Assoziierung von Westsamoa mit Neuseeland. Bei der staatsrechtlichen Assoziation oder ›Binnenassoziation‹ wird der Vertrag abgeschlossen zwischen einem größeren souveränen Gemeinwesen, das Völkerrechtssubjekt ist, und einem kleineren politischen Gemeinwesen, das nicht in gleicher Weise völkerrechtsunmittelbar ist¹¹.

Zu den Gebieten, die sich der Binnenassoziation bedienen, gehören vornehmlich Puerto Rico (in seinem Verhältnis zu USA), die Faröer (in ihrem Verhältnis zu Dänemark), Surinam und die Niederländischen Antillen, die Cook-Inseln (in ihrem Verhältnis zu Neuseeland) sowie sechs westindische Inselstaaten (in ihrem Verhältnis zu Großbritannien).

Nur de jure — nicht de facto — kann als staatsrechtliche Assoziation gelten die Stellung von Kaschmir zum indischen Gesamtstaat, nur de facto — nicht de jure — die Stellung Westberlins zur Bundesrepublik und die Nordirlands zu Großbritannien.

IV. Gedanken über das Wie der Assoziierung

Für Westberlin kommt nur die Binnen-, nicht die Außenassoziation in Betracht.

Für die Anwendung dieser Konzeption ergeben sich zwei grundlegende Möglichkeiten:

Erste Möglichkeit: Der bisherige bzw. der sich aus den neuen Viermächtegesprächen ergebende de facto-Zustand wird, ohne wesentlich verändert zu werden, in einen de jure-Zustand verwandelt, d. h. es wird offiziell festgestellt, daß der derzeitige oder nunmehrige Zustand bereits ein Assoziationsverhältnis bedeute.

Zweite Möglichkeit: Der Anlaß, der sich durch die offizielle Einführung und Anwendung des Begriffes der Assoziation ergibt, wird dazu benützt, die besondere Stellung Westberlins von uns aus durch Schaffung neuer oder Änderung bestehender Zuständigkeiten wesentlich zu verändern.

In jedem der beiden Fälle scheinen wünschenswert:

1. Ein Abkommen zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und Westberlins;
2. ein Plebiszit in Westberlin, das den Vertrag annimmt;
3. eine ausdrückliche Feststellung, daß die wesentlichen, für seine derzeitige internationale Position ausschlaggebenden Bestimmungen und Maßnahmen fortgelten sollen und bejaht werden;
4. eine Klausel im Abkommen und/oder anderen staatsrechtserheblichen Dokumenten, mit denen Westberlin der Bundesrepublik die Ausübung einer Reihe wichtiger Rechte, darunter auch solcher, die die Bundespräsenz in Berlin betreffen, ausdrücklich zugesteht. (Ob es sich bei einem solchen ›Zugestehen‹ um eine einfache Gestattung, ein Ersuchen, eine Delegierung oder gar eine Zession handelt, wäre für jedes einzelne Recht gesondert zu prüfen und zu formulieren);

Springer und die deutsche Mitgliedschaft

Springer ist nicht irgendwer. Springer ist der größte Zeitungsverleger der Bundesrepublik. Mit seinen Publikationen beeinflußt er einen großen Teil der bundesdeutschen Öffentlichkeit. Auswirkungen erstrecken sich auch auf das Ausland. Es ist also keineswegs gleichgültig für die bundes- oder auch gesamtdeutschen Interessen, was aus dem Hause Springer an Falschem und Richtigem kommt. Axel Springer persönlich greift selten zur Feder. Tut er es, so hat das behandelte Thema in seinen Augen eine besondere Bedeutung. In solchen Fällen bedient er sich seiner ›Welt‹, dann zieht er auf seinem ›Flaggschiff‹, wie man diese Zeitung des Springer-Konzerns genannt hat, die Fahne hoch. Das geschah zum letzten Mal am 21. August. Und also sprach Axel Springer in einer langen, zwispaltigen, über die ganze Seite von oben nach unten laufenden Beschwörung unter dem Titel »Kann man sich den Weg in die UNO freischießen?«

Springer mißfällt es, daß nach einer Meinungsumfrage über die Hälfte der westdeutschen Bürger für eine Aufnahme der DDR in die UNO ist. Als Grund glaubt er selbst angeben zu können den Wunsch nach Entspannung, Frieden, Koexistenz, Aussöhnung, Völkerfreundschaft. Nur nennt er sie Schlagworte. Dann heißt es: »Bekanntlich kann die ›DDR‹ nicht UNO-Mitglied werden, ohne daß die Bundesrepublik Deutschland ihr den Weg freigibt«. Diese Entscheidung sei der letzte Trumpf, den die Ostpolitik der Bundesregierung noch in der Hand halte, aber nun sehe es leider so aus, als sollte auch er verspielt werden, ohne daß menschliche Erleichterungen für alle im geteilten Vaterland erreicht worden seien. Dann kommt Springer nach langen Umwegen von der Atlantik-Charta über einseitig ausgewählte Negativ-Zitate dorthin, wohin er kommen will, zu den Verstößen der DDR gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Die Bewohner der DDR haben nicht das Recht, ihr Land zu verlassen, sie haben kein Recht auf freie Meinungsäußerung. Und dieser Unstaat »soll nunmehr mit Hilfe einer frei gewählten deutschen Bundesregierung auf die höhere Ebene der UNO ...«, »Grenzposten schossen in dieser Zeit (seit dem Mauerbau) 1410 mal. 372 mal schlugen die Kugeln herüber nach West-Berlin. Kann man sich den Weg in die Vereinten Nationen freischießen?«

Unsere kurzen Antworten: 1. Als ob es in der Bundesregierung, gleich mit welcher Zusammensetzung der Parteien, auch nur ein einziges Mitglied gäbe, das nicht sehnlichst Wiedervereinigung und menschliche Erleichterungen für alle Deutschen wünschte! 2. Diese Bundesregierung nicht und keine andere bestimmt über die Aufnahme eines Staates in die UNO. Darüber bestimmen der Sicherheitsrat, einschließlich der fünf voberechtigten Großmächte und eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung. 3. Der Versuch der Bundesrepublik, mit Hilfe der befreundeten Westmächte die DDR der UNO fernzuhalten, würde sie selbst zunehmend unter Druck geraten lassen, auch bei ihren besten Freunden. 4. Jeder Versuch zudem, die Mitgliedschaft der DDR in der UNO zu verhindern, ist gleichbedeutend mit dem Verzicht auf die eigene Mitgliedschaft in der UNO. 5. Verstöße gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind bedauerlich, aber kein zwingendes Hindernis für die Aufnahme in die UNO, denn die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist kein rechtlich verbindlicher Vertrag, sondern eine Empfehlung, eine Deklaration; sie ist ein Leitbild von hohem Wert und hat als solches viele nationale Verfassungen positiv beeinflußt; sie wird im übrigen auch von NATO- und anderen Mitgliedstaaten mit Füßen getreten. Die DDR könnte zudem in der UNO wirksamer wegen Verletzung von Menschenrechten angegriffen werden als außerhalb.

Mit einem Wort: Springer weiß nicht, wovon er redet. Es dürfte ihm gleich sein. Es geht ihm darum, gegen diese Regierung und deren versöhnliche Ostpolitik zu stänkern, und sei es mit gezinkten Fakten. Dazu ist ihm und seiner Crew dieser falsche Aufhänger recht. Aber auch ihm sei gesagt: Die Frage der deutschen Mitgliedschaft in der UNO eignet sich nicht als Thema in innerdeutschen und in zwischendeutschen Auseinandersetzungen, es sollte um deutscher Interessen willen ausgeklammert bleiben.

Die persönliche Meinung

5. Bestimmungen über Institutionen, die nur für die Beziehungen zwischen dem Bund und Westberlin eingerichtet werden, etwa ein Sondersenat des Bundesverfassungsgerichtes;
6. eine Klausel im Abkommen und/oder anderen staatsrechtserheblichen Dokumenten, durch die beide Partner ihren Willen bekunden, an der Integrierung Westberlins in die Bundesregierung als Fernziel festzuhalten;
7. eine Bezugnahme auf den Status von Ostberlin.

Das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Bundesrepublik und Westberlin würde dadurch wesentlich geklärt und gefestigt, und zwar ohne daß sich an der bisherigen Art der Beziehungen zwischen beiden Partnern Entscheidendes zu ändern brauchte. Der Vertrag gäbe überdies einen organischen Anlaß, die Bevölkerung von Westberlin in einem Referendum sowohl die augenblickliche Assoziierung wie die spätere Integrierung bejahen zu lassen und damit einen wichtigen psychologischen Faktor in den derzeitigen Gesprächen mit den Oststaaten wirksam werden zu lassen. Hat doch die sowjetische Regierung mehrmals betont, daß die Bevölkerung Westberlins das Recht habe, ihre Gesellschaftsordnung selbst zu bestimmen und ihren Entwicklungsweg selbst zu wählen¹². Die Sowjetunion spricht also für Westberlin den dortigen Stimmbürgern, und nur ihnen, originäre Gestaltungsrechte für die politische Zukunft ihres Stadtstaates zu.

V. Einige Folgen

Formal würde das Assoziierungsverhältnis, indem es aus Westberlin in der Tat ein — im Vergleich z. B. zu Hessen oder Bayern — »besonderes« politisches Gebilde machte, einer alten Forderung des Ostens Rechnung tragen. Das wäre ein psychologisches Entgegenkommen, das getragen werden könnte.

Im gleichen Atemzug aber könnte durch eine präzise Abgrenzung der Rechte Westberlins und des Bundes einer allzu großzügigen östlichen Auslegung des Begriffes »besonderes Gebilde« ein fester Riegel vorgeschoben werden. Die Assoziierung Westberlins würde überdies eine latente Reibungsmöglichkeit zwischen Bundesrepublik und Westalliierten beseitigen.

Ferner wäre, da die hier angeregte Regelung auf eine von der UNO in einer Entscheidung vom 21. Dezember 1960 ausdrücklich gebilligte Formel über die Assoziation als eine gleichberechtigte Lösung des Selbstbestimmungsproblems zurückgreifen könnte, zu hoffen, daß unter den afro-asiatischen und lateinamerikanischen Staaten und damit auch in der UNO im Falle künftiger Auseinandersetzungen um Westberlin

mehr Verständnis für die Rechte Westberlins zu verzeichnen wäre, als bei der Verteidigung der heutigen, sogar für uns selber nicht mehr recht durchsichtigen Rechtslage zu erwarten wäre.

In dieser Betrachtung ist davon ausgegangen worden, daß Westberlin in einem Assoziationsvertrag gewisse Rechte an die Bundesrepublik delegieren könnte. Aber man könnte sich vielleicht auch vorstellen, daß in ganz bestimmten Sachbereichen und/oder Gremien die beiden Partner — bei klarer Wahrung des Vorranges der Bundesrepublik — gemeinsam aufträten. Es wäre nicht schwierig, am grünen Tisch einschlägige Kombinationen an Hand von scheinconkreten Beispielen auszudenken und auszuspinnen, aber es wäre unfruchtbar, wenn nicht gar gefährlich. Im Augenblick kommt es lediglich auf den Hinweis an, daß sich aus diesem neuartigen Rechtsverhältnis möglicherweise noch ganz neue schöpferische Möglichkeiten herausholen ließen. Ein solcher juristischer Rahmen würde auch all den Initiativen zugute kommen, die Westberlin neue Funktionen im internationalen Leben verschaffen möchten und von denen der Vorschlag von A. Schwan zu Eingang dieses Aufsatzes erwähnt wurde. Sie würden sich in einer rechtlich voll geklärten und bereinigten Rechtslage weniger schwer verwirklichen lassen als vor dem Hintergrund der brüchigen Verfassungsfassade vom »Land Berlin«.

Anmerkungen:

- 1 A. Schwan: Um die Zukunft Westberlins, in: »Die Zeit« vom 24. Dezember 1971, S. 4. Vgl. in diesem Zusammenhang auch, was H. G. Schweppenhäuser in den »Kommenden« vom 10. Dezember 1971, S. 5–7 über eine »Offene Stadt Westberlin« geschrieben hat.
- 2 Vgl. als jüngste Zusammenfassung »Das Viermächteabkommen über Berlin (VAB)« vom 3. September 1971. Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hamburg, Hoffmann und Campe 1971, bes. 121–131 u. 98–105. Diese Schrift wird i. folg. als VAB 1971 zitiert.
- 3 Entscheidungen des BVerfG Bd. VII, 1958, S. 1–17 (Zitat S. 10).
- 4 C. D. Lush: The Relationship between Berlin and the Federal Republic of Germany, in: Internat. and Comp. Law Quarterly, 14, 1965, S. 742–787 (Zitat S. 786). Vgl. auch das Schreiben der Alliierten Kommandantur der Stadt Berlin v. 24. Mai 1967, angef. in VAB 1971, S. 170.
- 5 VAB 1971, S. 17.
- 6 VAB 1971, S. 22.
- 7 VAB 1971, S. 54–55.
- 8 VAB 1971, S. 91–113 (hier: 102); Hervorhebungen vom Verfasser.
- 9 C. J. Friedrich: Puerto Rico, Middle Road to Freedom, New York 1969, S. 16–17.
- 10 Schrifttum: Kloss, Heinz: Die Assoziation, eine von der UNO begünstigte neue Institution des Völkerrechts, in: Vereinte Nationen, Bonn, Jg. 11 (1963), S. 168–170; Fahrni, Peter: Die Assoziation von Staaten mit anderen Staaten, Zürich 1967 (= Zürcher Studien z. intern. Recht 42); Broderick, Margaret: Associated Statehood — a New Form of Decolonization, in: Internat. and Comparative Law Qu., Jg. 17, April 1968, S. 368–403.
- 11 Broderick 1968 erkennt im Gegensatz zu mir und Fahrni nur die Binnenassoziation als echte Assoziation an.
- 12 Siehe z. B. »Sowjetunion Heute«, Februar 1971, S. 30.

Der Konflikt um Portugiesisch Afrika

DR. JOACHIM F. KAHL

Im Westen unterstützen zahlreiche Organisationen und Gruppen die Unabhängigkeitsbewegungen in der Region Südliches Afrika. Das gilt auch für Bewegungen, die ihre Ziele mit Gewalt zu erreichen suchen. Dementgegen vertritt der Autor den Standpunkt, daß eine evolutionäre Entkolonisierung der aussichtsreichere Weg sei und insbesondere im Interesse der afrikanische Bevölkerung liege. Diese im folgenden Beitrag angesprochenen Probleme werden vom Verfasser in einem Buch behandelt, das in Kürze unter dem Titel »Pro und Kontra Portugal. Der Konflikt um Angola und Mosambik« im Seewald-Verlag, Stuttgart, erscheint.

Seit mehr als einem Jahrzehnt sind die portugiesischen Überseegebiete, von denen Angola und Mosambik die weitaus größte Bedeutung besitzen, Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Eine große Mehrheit der Vereinten Nationen wirft Portugal vor, daß seine »Überseepolitik« im Widerspruch

zur Charta der Vereinten Nationen, zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und zur »Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker« vom 14. Dezember 1960 stehe. Auf Initiative der afro-asiatischen und der Ostblockstaaten sind seit 1960 zahlreiche Resolutionen zustande gekommen, in denen von Portugal immer wieder gefordert wurde, seinen überseeischen Gebieten unverzüglich die Selbständigkeit zu gewähren; alle Mitgliedstaaten und der Sicherheitsrat werden aufgerufen, Zwangsmaßnahmen gegen Portugal zu ergreifen und die »Befreiungsbewegungen«, die mit Gewalt die Unabhängigkeit von Angola, Mosambik und Portugiesisch-Guinea erreichen wollen, zu unterstützen. Nicht nur in den Entwicklungsländern und den Ostblockstaaten, sondern auch in den westlichen Demokratien wenden sich engagierte Gruppen gegen den »Kolonialismus« Portugals und setzen sich für die Unterstützung der militanten Unabhängigkeitsbewegungen ein.