

BVerfGE 36, 1 - Grundlagenvertrag

1. Art. 59 Abs. 2 GG verlangt für alle Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die parlamentarische Kontrolle in der Form des Zustimmungsgesetzes, gleichgültig, ob der als Vertragspartner beteiligte Staat nach dem Recht des Grundgesetzes Ausland ist oder nicht.

2. Der Grundsatz des judicial self-restraint zielt darauf ab, den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenzuhalten.

3. Mit der Entscheidung des Grundgesetzes für eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit ist es unvereinbar, daß die Exekutive ein beim Bundesverfassungsgericht anhängiges Verfahren überspielt.

Ergibt sich, wie in diesem Fall, ausnahmsweise einmal eine Lage, in der das Inkrafttreten eines Vertrags vor Abschluß des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nach Auffassung der Exekutive unabweisbar geboten erscheint, so haben die dafür verantwortlichen Verfassungsorgane für die sich daraus möglicherweise ergebenden Folgen einzustehen.

4. Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken - das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Inneren wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten - und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde.

5. Die Verfassung verbietet, daß die Bundesrepublik Deutschland auf einen Rechtstitel aus dem Grundgesetz verzichtet, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann, oder einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann.

6. Der Vertrag hat einen Doppelcharakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt.

7. Art. 23 GG verbietet, daß sich die Bundesregierung vertraglich in eine Abhängigkeit begibt, nach der sie rechtlich nicht mehr allein, sondern nur noch im Einverständnis mit dem Vertragspartner die Aufnahme anderer Teile Deutschlands verwirklichen kann.

8. Art. 16 GG geht davon aus, daß die "deutsche Staatsangehörigkeit", die auch in Art. 116 Abs. 1 GG in Bezug genommen ist, zugleich die Staatsangehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland ist. Deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Grundgesetzes ist also nicht nur der Bürger der Bundesrepublik Deutschland.

9. Ein Deutscher hat, wann immer er in den Schutzbereich der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gelangt, einen Anspruch auf den vollen Schutz der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland und alle Garantien der Grundrechte des Grundgesetzes.

Urteil des Zweiten Senats vom 31. Juli 1973 auf die mündliche Verhandlung vom 19. Juni 1973

-- 2 BvF 1/73 --

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zum Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973 (BGBl. II S. 421), *Antragsteller*: Die Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, München, Staatskanzlei, *Bevollmächtigter*: Professor Dr. Dieter Blumenwitz, 8011 Zorneding, Herzog-Albrecht-Straße 26, *Beteiligter*: Die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister der Justiz, Bonn, Rosenberg, *Bevollmächtigte*: Professor Dr. Martin Kriele, Köln, Rechtsanwalt Dr. Bernhard Leverenz, Karlsruhe.

Entscheidungsformel:

Das Gesetz zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973 (Bundesgesetzbl. Teil II S. 421) ist in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A. -- I.

Am 8. November 1972 wurde der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik ausgehandelte Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - im folgenden: der Vertrag - paraphiert. Er wurde am selben Tag zusammen mit einer Reihe ergänzender Texte im Bulletin Nr. 155, S. 1841 ff. veröffentlicht mit dem Hinweis (a.a.O. S. 1853), die Bundesregierung werde "vor der Unterzeichnung des Vertrags an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ein Schreiben richten, in dem sie ihre Ziele in der nationalen Frage darlegt".

Der Vertrag lautet:

Artikel 1

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik entwickeln normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung.

Artikel 2

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden sich von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, insbesondere der souveränen Gleichheit aller Staaten, der Achtung der Unabhängigkeit, Selbständigkeit und territorialen Integrität, dem Selbstbestimmungsrecht, der Wahrung der Menschenrechte und der Nichtdiskriminierung.

Artikel 3

Entsprechend der Charta der Vereinten Nationen werden die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt enthalten.

Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit der zwischen ihnen bestehenden Grenze jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität.

Artikel 4

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen davon aus, daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann.

Artikel 5

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten fördern und zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beitragen. Sie unterstützen die Bemühungen um eine Verminderung der Streitkräfte und Rüstungen in Europa, ohne daß dadurch Nachteile für die Sicherheit der Beteiligten entstehen dürfen.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden mit dem Ziel einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle der internationalen Sicherheit dienende Bemühungen um Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, insbesondere auf dem Gebiet der Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen, unterstützen.

Artikel 6

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten.

Artikel 7

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik erklären ihre Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln. Sie werden Abkommen schließen, um auf der Grundlage dieses Vertrages und zum beiderseitigen Vorteil die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs, des Rechtsverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, des Gesundheitswesens, der Kultur, des Sports, des Umweltschutzes und auf anderen Gebieten zu entwickeln und zu fördern. Einzelheiten sind in dem Zusatzprotokoll geregelt.

Artikel 8

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik werden ständige Vertretungen austauschen. Sie werden am Sitz der jeweiligen Regierung errichtet.

Die praktischen Fragen, die mit der Einrichtung der Vertretungen zusammenhängen, werden zusätzlich geregelt.

Artikel 9

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik stimmen darin überein, daß durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden.

Artikel 10

Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation und tritt am Tage nach dem Austausch entsprechender Noten in Kraft.

Der Vertrag wurde am 21. Dezember 1972 durch die Bevollmächtigten der Vertragsparteien in Berlin unterzeichnet; dem Vertrag war ein Zusatzprotokoll, über das die Vertragsteile sich geeinigt hatten, beigelegt. Außerdem lagen im Zusammenhang mit dem Vertrag vor:

ein Protokollvermerk, wonach "wegen der unterschiedlichen Rechtspositionen zu Vermögensfragen ... diese durch den Vertrag nicht geregelt werden" konnten;

zwei "Erklärungen zu Protokoll", von denen die für die Bundesrepublik Deutschland abgegebene lautet: "Staatsangehörigkeitsfragen sind durch den Vertrag nicht geregelt worden" und die für die Deutsche Demokratische Republik abgegebene lautet: "Die Deutsche Demokratische Republik geht davon aus, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern wird";

zwei Erklärungen der Vertragsteile zu Protokoll zum Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen;

eine Erklärung beider Delegationsleiter zu Protokoll über die Aufgaben der Grenzkommision;

eine Erklärung des Delegationsleiters der Deutschen Demokratischen Republik zu Protokoll über den Verwaltungsverkehr;

eine Erklärung beider Seiten über die Ausdehnung von Abkommen und Regelungen auf Berlin (West);

eine Erklärung beider Seiten über "politische Konsultation";

Erklärungen zu Protokoll im Zusammenhang mit dem Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten;

eine Erklärung beider Seiten über die Ausdehnung der Vereinbarung über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten auf Berlin (West)

ein Schriftwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Familienzusammenführung, zu Reiseerleichterungen und Verbesserungen des nichtkommerziellen Warenverkehrs;

ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 zur Eröffnung weiterer (vier) Grenzübergangsstellen;

ein Briefwechsel vom 21. Dezember 1972 mit dem Wortlaut der Noten der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte und der Deutschen Demokratischen Republik an die Sowjetunion zu Art. 9 des Vertrages;

ein Briefwechsel zum Post- und Fernmeldewesen;

ein Briefwechsel zum Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen;

ein Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten.

Unmittelbar vor der Unterzeichnung des Vertrags ging der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik der Brief der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur deutschen Einheit vom 21. Dezember 1972 zu. Nach Beratung und Behandlung in den gesetzgebenden Körperschaften erging das Gesetz vom 6. Juni 1973 zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (BGBl. II S. 421) - im folgenden: das Vertragsgesetz -, dessen Artikel 1 lautet:

Dem am 21. Dezember 1972 unterzeichneten Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich