



# **Die Beratung der Ostverträge im Bundesrat**

**– Zweiter Durchgang –**

**A 9027**

**Nach dem stenographischen Bericht  
über die 381. Sitzung des Bundesrates am 19. Mai 1972**

*Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bibliothek*

## INHALT

Bundesratsvizepräsident Hans Koschnick .....	7
Ministerpräsident Dr. h. c. Alfons Goppel (Bayern) .....	7
Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg (Schleswig-Holstein) .....	9
Erster Bürgermeister Peter Schulz (Hamburg) .....	11
Regierender Bürgermeister Klaus Schütz (Berlin) .....	12
Ministerpräsident Dr. Helmut Kohl (Rheinland-Pfalz) .....	14
Bundesratsvizepräsident Hans Koschnick .....	15

## **Vizepräsident Koschnick:**

Meine Damen und Herren!

Ich eröffne die 381. Sitzung des Bundesrates. Die vorläufige Tagesordnung für die heutige Sitzung liegt Ihnen vor.

Vereinbarungsgemäß wird die **Tagesordnung** wie folgt geändert und ergänzt. Punkt 26 wird abgesetzt. Als Punkt 30 wird neu aufgerufen:

Gesetz über die Verplombung im Durchgangsverkehr von zivilen Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West)

Werden weitere Anträge zur Tagesordnung gestellt? – Das ist nicht der Fall. Dann ist die Tagesordnung genehmigt.

Die Punkte 1 und 2:

Gesetz zu dem **Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken** (Drucksache 284/72);

Gesetz zu dem **Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen** (Drucksache 285/72)

werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam aufgerufen. Berichterstatter für den Auswärtigen Ausschuß ist Herr Ministerpräsident Dr. h. c. Goppel. Bitte, Herr Kollege!

**Dr. h. c. Goppel** (Bayern), Berichterstatter:

Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Der **Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten** hat sich gestern – im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens – erneut mit den Verträgen befaßt, die am 12. August 1970 in Moskau und am 7. Dezember 1970 in Warschau unterzeichnet worden sind. Die Erörterungen des Textes der Verträge und die politische Wertung der im einzelnen getroffenen Vereinbarungen sowie der beigefügten Anlagen sind bereits sehr eingehend in den Sitzungen des Ausschusses vom 19. und 27. Januar 1972 erfolgt, über die ich dem Hohen Haus am 9. Februar berichtet habe.

Es erscheint mir von Bedeutung, an dieser Stelle erneut hervorzuheben, daß bereits damals alle Mitglieder des Ausschusses darin übereingestimmt haben, 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, und daß drittens – unter Wahrung des Selbstbestimmungsrechts 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.

Die Mehrheit des Ausschusses hat in Übereinstimmung mit der Bundesregierung schon bei den Beratungen im ersten Durchgang keine Einwendungen gegen die Verträge erhoben und auch weitere Klarstellungen nicht für erforderlich gehalten.

Für die übrigen Länder, auf deren Antrag der Bundesrat die politischen und rechtlichen Bedenken in einer Stellungnahme zum Ausdruck gebracht hat, stellte sich die Frage, ob und inwieweit sich durch die in der Zwischenzeit von den Vertragspartnern abgegebenen neuen Erklärungen und öffentlichen Äußerungen, durch die Informationen aus den Aufzeichnungen über die Vertragsverhandlungen und durch die EntschlieÙung, die der Deutsche Bundestag am 17. Mai mit großer Mehrheit angenommen hat, ein Tatbestand ergeben hat, der zu einer geänderten Beurteilung der Vorlagen führen könnte.

Zu dieser Frage wird im Verlauf der Aussprache im einzelnen Stellung genommen. Ich möchte dem nicht vorgreifen, sondern lediglich hervorheben, daß es in unserer gestrigen Sitzung von zentraler Bedeutung war, in welcher Form die **EntschlieÙung des Bundestages** dem Botschafter der Sowjetunion übergeben wird, welche Reaktion zu erwarten ist, ob und inwieweit dieser Vorgang völkerrechtliche Bedeutung hat und ob auch eine völkerrechtlich relevante Mitteilung an die Regierung der Volksrepublik Polen vorgesehen bzw. bereits erfolgt ist.

Nach den Auskünften, die uns der Herr Bundesaußenminister hierzu gegeben hat, hat sich der Botschafter der **Sowjetunion** bereit erklärt, die EntschlieÙung heute unmittelbar nach Abschluß unserer Beratungen entgegenzunehmen und zu erklären, daß er sie an seine Regierung weiterleiten werde. Man wird – wie uns der Herr Bundesminister des Auswärtigen versicherte – nach einer Mitteilung des Botschafters davon ausgehen können, daß die EntschlieÙung dem Präsidium des Obersten Sowjets zur Kenntnis kommen wird. Im übrigen soll die EntschlieÙung auch den drei weiteren Siegermächten des Zweiten Weltkrieges übergeben werden. Es ist ferner vorgesehen, alle Staaten, mit denen wir diplomatische Beziehungen haben, auf diplomatischem Wege von dem Inhalt zu informieren.

Mit der Regierung der **Volksrepublik Polen** hat die Bundesrepublik – nach Auskunft des Herrn Außenministers – bereits Kontakte über den Inhalt der EntschlieÙung aufgenommen. Die Regierung Polens ist nach Auskunft von Herrn Minister Scheel über deren Inhalt informiert.

Völkerrechtlich ist die EntschlieÙung gegenüber der Sowjetunion gemäß Artikel 32 der Wiener Vertragskonvention, die insoweit eine Kodifizierung bereits bestehenden Gewohnheitsrechts darstellt, als ein sogenanntes „zusätzliches Mittel der Auslegung der

Verträge“ zu werten, das geeignet ist, den bereits vereinbarten Vertragsinhalt zu bekräftigen oder auch in Zweifelsfällen bei der Interpretation zur Klarstellung herangezogen zu werden. Insofern kommt ihr bei der Beurteilung des Gesamtsachverhalts eine wesentliche Bedeutung zu.

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten hat nach einer eingehenden Erörterung mit sechs Stimmen bei fünf Enthaltungen beschlossen, dem Bundesrat zu empfehlen, einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen. Der Ausschuß empfiehlt Ihnen ferner einstimmig, sich die vom Deutschen Bundestag in seiner Sitzung vom 17. Mai 1972 zu den Vorlagen gefaÙte EntschlieÙung zu eigen zu machen.

**Dr. Stoltenberg** (Schleswig-Holstein):

Herr Präsident!

Meine Damen und Herren!

Der Bundesrat muß heute prüfen, welche Veränderungen sich gegenüber seiner ersten Beratung des Moskauer und des Warschauer Vertrages am 9. Februar im Licht der damaligen Stellungnahme ergeben haben. Hier sind sowohl die Erweiterung des Vertragswerks durch die gemeinsame EntschlieÙung des Bundestages und die Form ihrer völkerrechtlichen Verankerung einzubeziehen, wie auch die Entwicklung der innerdeutschen Fragen, auf deren besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Vertragspolitik im Bundesrat bereits nachdrücklich hingewiesen wurde.

Für die schleswig-holsteinische Landesregierung und in Übereinstimmung mit den Regierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland möchte ich hierzu folgendes erklären.

Wir messen der gemeinsamen **EntschlieÙung des Bundestages**, die dem Bundesrat heute ebenfalls zur Beschlußfassung vorliegt, einen hohen Rang zu.

Es war in schwierigen Verhandlungen zwischen den Fraktionen des Bundestages und der Bundesregierung möglich, gemeinsame Grundsätze und Ziele verbindlich zu formulieren und auf die Ebene des Völkerrechts zu bringen, die unserer auch am 9. Februar hier vertretenen Auffassung entsprechen. Dazu gehört neben dem erneut bekräftigten Verzicht auf die Anwendung und Androhung von Gewalt vor allem die Feststellung, daß es um einen Modus vivendi geht, den die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn herstellen will. Es wird klargestellt, daß die Verträge eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorwegnehmen und keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen schaffen. Das unverzichtbare Recht auf Selbstbestimmung und die Politik einer friedlichen Wiederherstellung der nationalen Einheit im europäischen Rahmen steht nicht im Widerspruch zu den Verträgen, die so eine Lösung der deutschen Frage nicht präjudizieren. Neben dem Bekenntnis zum Atlantischen Bündnis wird das vordringliche Ziel der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften zu einer politischen Union ausgesprochen, die besondere Verantwortung für Berlin und das Streben nach innerdeutschen Regelungen.

Dieses Dokument der Bundesrepublik Deutschland soll in der bekanntgewordenen Weise zur internationalen Wirksamkeit gebracht werden. Es kann nach manchen restriktiveren und ungünstigeren Auslegungen der Verträge im In- und Ausland den notwendigen Handlungsspielraum der deutschen Politik festigen und erweitern. Es macht auch deutlich, daß die legitimen Forderungen auf die Beachtung der Grundsätze der Menschenrechtskonvention für unsere Vertriebenen weiterhin ausgesprochen werden können, ohne daß man sie als revanchistisch oder spannungsfeindlich abwerten kann.

Hoffentlich bietet diese gemeinsame Entschließung eine Chance, nach den schweren Auseinandersetzungen der letzten 30 Monate, die unser Volk zu teilen und die politischen Kräfte sichtbar zu lähmen drohten, wieder einige wichtige Voraussetzungen für Gemeinsamkeit nicht nur verbal, sondern auch tatsächlich zu schaffen. Dies sicher zu beurteilen, ist allerdings heute noch zu früh.

Trotz dieser Verbesserungen und Klarstellungen ist es nicht zu einer überzeugenden Mehrheit im Bundestag gekommen. Auch die genannten Landesregierungen haben weiterhin ernste Bedenken gegen bestimmte Elemente des Vertragswerks und der mit ihm verbundenen Politik.

Der Rang der gemeinsamen Entschließung war vorübergehend durch Äußerungen der Bundesregierung und der Koalition undeutlicher geworden. Die Ergänzung durch eine Erklärung des Bundeskanzlers, die auf dem gleichen Weg modifiziert werden soll, erscheint uns nicht förderlich.

Besonders ernste Bedenken verursacht die Erklärung des Außenministers Gromyko vor dem Obersten Sowjet, die vor wenigen Tagen bekannt wurde. Sie macht – im Gegensatz zu wiederholten Versicherungen der Bundesregierung – dokumentarisch deutlich, daß es erhebliche Unterschiede in der Auslegung wichtiger Vertragsbestimmungen zwischen Bonn und Moskau gibt.

Die künftige Form der innerdeutschen Beziehungen ist für uns nach wie vor nicht deutlich erkennbar. Diese Frage hat in unserer Debatte am 9. Februar eine besondere Rolle gespielt. Wir alle begrüßen die positiven Wirkungen des alliierten Viermächte-Abkommens für die größere Freizügigkeit der Bürger Westberlins. Wir hoffen, der Verkehrsvertrag wird von Ostberlin so gehandhabt, daß er die Möglichkeiten der Begegnung von Menschen im geteilten Deutschland wesentlich verbessert. Er eröffnet diese Chance, allerdings auch ein sehr weitgehendes Ermessen in der tatsächlichen Anwendung für die andere Seite.

Über die näheren Absichten der Bundesregierung in Zusammenhang mit dem angestrebten Grund- oder Generalvertrag sind wir bis heute nicht unterrichtet. Es bleibt offen, ob die in Erfurt und Kassel von der Bundesregierung im einzelnen genannten Ziele, nicht nur menschliche Erleichterungen, sondern auch institutionelle Verbindungen, die der Einheit der Nation dienen, erreicht werden.

Als Ergebnis der Politik der letzten beiden Jahre müssen wir demnächst mit einer weitgehenden völkerrechtlichen Anerkennung Ostberlins rechnen. Niemand kann heute sicher sagen, was in den vor uns liegenden Jahren stärker wirksam wird: die neuen Ansätze für Verbindungen oder die Folgen einer von anderen vollzogenen völkerrechtlichen Vertiefung der Teilung. Wir werden auf der Basis der gemeinsamen Entschließung jede

konstruktive, dem Zusammenhalt der Nation tatsächlich dienende Politik fördern. Die Zustimmung zu Einzelabkommen setzt jedoch die frühzeitige und gründliche Erörterung der Ziele und Mittel voraus, die wir wünschen.

Dies waren, wie ich glaube, die Hauptprobleme, die wir in unserer Stellungnahme vom 9. Februar angesprochen haben, in der heutigen Beurteilung.

Viele Fragen der Anwendung der Verträge bleiben offen, die Wirkungen auf die deutsche und internationale Politik. Am Tag der Abstimmung im Bundestag begrüßte der Generalsekretär der NATO, Herr Luns, in Kopenhagen die Entscheidung. Zugleich warnte er jedoch eindringlich vor den Gefahren – ich zitiere ihn –, „daß in Europa die Pax Atlantica durch eine grundverschiedene Pax Russica, Pax Sowjetica, ersetzt wird“. Die Bundesregierung hat solche Sorgen, die auch in der Debatte vom 9. Februar hier geäußert wurden, stets als völlig unbegründet bezeichnet. In diesen beiden Sätzen eines führenden westlichen Politikers spiegelt sich, wie ich glaube, die Doppeldeutlichkeit der Möglichkeiten des Vertragswerks, seiner künftigen Wirkungen und seiner Handhabung wider.

Wir wissen, daß bei internationalen Vertragstexten die Einleitung eines Vermittlungsverfahrens in diesem Hause wenig aussichtsreich ist. Trotz der erzielten Fortschritte, die wir würdigen und zu denen die Unionsparteien in den letzten Wochen den maßgebenden Beitrag leisteten, können wir aus den genannten Gründen jedoch den Verträgen nicht zustimmen.

**Schulz** (Hamburg):

Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die politische Entscheidung ist gefallen. Die Verträge sind jetzt in ihrer Wirksamkeit frei vom Stimmenverhältnis, frei auch von den Argumenten für und gegen ihre Ratifizierung. Sie sind nicht mehr Objekt der politischen Willensbildung. Sie werden als Subjekt, als selbständiges Gestaltungselement deutscher und internationaler Politik wirken.

Ihre abschließende Beratung im Bundesrat kann deshalb, kann nach dieser Entscheidung des Bundestages, vor allem nach der unmittelbaren Vorgeschichte dieser Entscheidung nicht mehr der Anlaß sein, die fast zweijährige innenpolitische Auseinandersetzung noch einmal nachzuzeichnen oder gar hier nachzuvollziehen.

Das heißt allerdings nicht, daß damit einer der wichtigsten politischen Vorgänge seit dem Ende des Krieges abgeschlossen ist. Im Gegenteil: wir und unsere Partner werden diese Verträge zu begreifen haben als einen Beginn, als eine Chance, als eine Aufforderung. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang hinzufügen: Der Vertragsabschluß war Aufgabe der Bundesregierung und der Regierungen der Partner. Jetzt sind die Verträge Sache der Staaten, der Völker. Ihre Realisierung, ihre Ausfüllung ist die Aufgabe aller Menschen in unserem Lande und in den Partnerländern. Hier haben auch wir, die Länder der Bundesrepublik Deutschland, eine Aufgabe.

Dieses **Dokument der Bundesrepublik Deutschland** soll in der bekanntgewordenen Weise zur **internationalen Wirksamkeit** gebracht werden. Es kann nach manchen restriktiveren und ungünstigeren Auslegungen der Verträge im In- und Ausland den notwendigen Handlungsspielraum der deutschen Politik festigen und erweitern. Es macht auch deutlich, daß die legitimen Forderungen auf die Beachtung der Grundsätze der Menschenrechtskonvention für unsere Vertriebenen weiterhin ausgesprochen werden können, ohne daß man sie als revanchistisch oder spannungsfeindlich abwerten kann.

Hoffentlich bietet diese gemeinsame EntschlieÙung eine Chance, nach den schweren Auseinandersetzungen der letzten 30 Monate, die unser Volk zu teilen und die politischen Kräfte sichtbar zu lähmen drohten, wieder einige wichtige **Voraussetzungen für Gemeinsamkeit** nicht nur verbal, sondern auch tatsächlich zu schaffen. Dies sicher zu beurteilen, ist allerdings heute noch zu früh.

Trotz dieser Verbesserungen und Klarstellungen ist es nicht zu einer überzeugenden Mehrheit im Bundestag gekommen. Auch die genannten Landesregierungen haben weiterhin ernste Bedenken gegen bestimmte Elemente des Vertragswerks und der mit ihm verbundenen Politik.

Der Rang der gemeinsamen EntschlieÙung war vorübergehend durch Äußerungen der Bundesregierung und der Koalition undeutlicher geworden. Die Ergänzung durch eine Erklärung des Bundeskanzlers, die auf dem gleichen Weg modifiziert werden soll, erscheint uns nicht förderlich.

Besonders ernste Bedenken verursacht die **Erklärung des Außenministers Gromyko** vor dem Obersten Sowjet, die vor wenigen Tagen bekannt wurde. Sie macht – im Gegensatz zu wiederholten Versicherungen der Bundesregierung – dokumentarisch deutlich, daß es erhebliche Unterschiede in der Auslegung wichtiger Vertragsbestimmungen zwischen Bonn und Moskau gibt.

Die künftige Form der **innerdeutschen Beziehungen** ist für uns nach wie vor nicht deutlich erkennbar. Diese Frage hat in unserer Debatte am 9. Februar eine besondere Rolle gespielt. Wir alle begrüßen die positiven Wirkungen des alliierten Viermächte-Abkommens für die größere Freizügigkeit der Bürger Westberlins. Wir hoffen, der Verkehrsvertrag wird von Ostberlin so gehandhabt, daß er die Möglichkeiten der Begegnung von Menschen im geteilten Deutschland wesentlich verbessert. Er eröffnet diese Chance, allerdings auch ein sehr weitgehendes Ermessen in der tatsächlichen Anwendung für die andere Seite.

Über die näheren Absichten der Bundesregierung in Zusammenhang mit dem angestrebten Grund- oder Generalvertrag sind wir bis heute nicht unterrichtet. Es bleibt offen, ob die in Erfurt und Kassel von der Bundesregierung im einzelnen genannten Ziele, nicht nur menschliche Erleichterungen, sondern auch institutionelle Verbindungen, die der Einheit der Nation dienen, erreicht werden.

Als Ergebnis der Politik der letzten beiden Jahre müssen wir demnächst mit einer weitgehenden völkerrechtlichen Anerkennung Ostberlins rechnen. Niemand kann heute sicher sagen, was in den vor uns liegenden Jahren stärker wirksam wird: die neuen Ansätze für Verbindungen oder die Folgen einer von anderen vollzogenen völkerrechtlichen Vertiefung der Teilung. Wir werden auf der Basis der gemeinsamen EntschlieÙung jede

konstruktive, dem Zusammenhalt der Nation tatsächlich dienende Politik fördern. Die Zustimmung zu Einzelabkommen setzt jedoch die frühzeitige und gründliche Erörterung der Ziele und Mittel voraus, die wir wünschen.

Dies waren, wie ich glaube, die Hauptprobleme, die wir in unserer Stellungnahme vom 9. Februar angesprochen haben, in der heutigen Beurteilung.

Viele Fragen der Anwendung der Verträge bleiben offen, die Wirkungen auf die deutsche und internationale Politik. Am Tag der Abstimmung im Bundestag begrüßte der Generalsekretär der NATO, Herr Luns, in Kopenhagen die Entscheidung. Zugleich warnte er jedoch eindringlich vor den Gefahren – ich zitiere ihn –, „daß in Europa die Pax Atlantica durch eine grundverschiedene Pax Russica, Pax Sowjetica, ersetzt wird“. Die Bundesregierung hat solche Sorgen, die auch in der Debatte vom 9. Februar hier geäußert wurden, stets als völlig unbegründet bezeichnet. In diesen beiden Sätzen eines führenden westlichen Politikers spiegelt sich, wie ich glaube, die Doppeldeutlichkeit der Möglichkeiten des Vertragswerks, seiner künftigen Wirkungen und seiner Handhabung wider.

Wir wissen, daß bei internationalen Vertragstexten die Einleitung eines Vermittlungsverfahrens in diesem Hause wenig aussichtsreich ist. Trotz der erzielten Fortschritte, die wir würdigen und zu denen die Unionsparteien in den letzten Wochen den maßgebenden Beitrag leisteten, können wir aus den genannten Gründen jedoch den Verträgen nicht zustimmen.

**Schulz** (Hamburg):

Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die politische Entscheidung ist gefallen. Die Verträge sind jetzt in ihrer Wirksamkeit frei vom Stimmenverhältnis, frei auch von den Argumenten für und gegen ihre Ratifizierung. Sie sind nicht mehr Objekt der politischen Willensbildung. Sie werden als Subjekt, als selbständiges Gestaltungselement deutscher und internationaler Politik wirken.

Ihre abschließende Beratung im Bundesrat kann deshalb, kann nach dieser Entscheidung des Bundestages, vor allem nach der unmittelbaren Vorgeschichte dieser Entscheidung nicht mehr der Anlaß sein, die fast zweijährige innenpolitische Auseinandersetzung noch einmal nachzuzeichnen oder gar hier nachzuvollziehen.

Das heißt allerdings nicht, daß damit einer der wichtigsten politischen Vorgänge seit dem Ende des Krieges abgeschlossen ist. Im Gegenteil: wir und unsere Partner werden diese Verträge zu begreifen haben als einen Beginn, als eine Aufforderung. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang hinzufügen: Der Vertragsabschluß war Aufgabe der Bundesregierung und der Regierungen der Partner. Jetzt sind die Verträge Sache der Staaten, der Völker. Ihre Realisierung, ihre Ausfüllung ist die Aufgabe aller Menschen in unserem Lande und in den Partnerländern. Hier haben auch wir, die Länder der Bundesrepublik Deutschland, eine Aufgabe.

Für unsere Vertragspartner und für uns selbst war die Entscheidung, einen **politischen Schlußstrich unter die Vergangenheit** zu setzen, in mehr als einer Beziehung ein schmerzhafter Prozeß. Wir wissen, daß auch nach Ratifizierung der Verträge in den beteiligten Ländern, bei manchem in der Sowjetunion, bei manchem in Polen und bei manchem in Deutschland, Wunden offengeblieben sind. Wir werden die Gefühle dieser Menschen zu respektieren haben. Aber wir wissen – und wir werden es den Betroffenen gegenüber auch immer wieder auszusprechen haben –, daß eine gesicherte Zukunft nicht auf noch so verständlichen Ressentiments aufgebaut werden kann.

Erlauben Sie mir ein Wort an die Adresse unserer **Vertragspartner**! Die Haltung der **Sowjetunion** und der **Volksrepublik Polen** in den vergangenen Wochen hat dazu beigetragen, bei vielen Widerstände oder Vorbehalte gegen die Verträge abzubauen. Unsere Bürger haben das mit Erleichterung registriert. Sie haben – wie ich meine, mit Recht – diese Haltung unserer Vertragspartner gewertet als ein sehr deutliches Zeichen der ehrlichen Bereitschaft, zu einer wirksamen Aussöhnung beizutragen. Aber die Menschen in diesem Lande knüpfen daran auch Hoffnungen. Es wäre gut, wenn diese Hoffnungen nicht auf eine lange Probe gestellt würden. Ich sage dies auch im Hinblick auf die **DDR**, deren Verhältnis zu uns und deren Verhalten gegenüber den menschlichen Problemen in ganz Deutschland durch die Auswirkungen dieser Verträge verbessert werden sollen.

Ich begrüße es, daß der Bundesrat heute die gemeinsame **Entschließung des Bundestages** noch einmal bekräftigen wird. Diese Entschließung drückt den politischen Willen und die Rechtsauffassung auch dieses Hauses aus. Sie verändert nicht die Verträge. Sie stellt den **politischen Anspruch keines Volkes, in gesicherten Grenzen zu leben, in Frage**, aber sie verdeutlicht unsere Position.

Die Welt hat in diesen Tagen und Wochen auf Bonn, auf Deutschland gesehen. Die Erleichterung über die jetzige Entscheidung bei allen, besonders bei unseren Verbündeten im Westen, bestätigt diese Entscheidung eindrucksvoll. Die Verträge geben nicht nur den Ansatzpunkt zur Lösung vieler Fragen, die uns in Deutschland bedrücken; mit ihnen ist der mühsame, der sehr mühsame **Prozeß des Ausgleichs und der Friedenssicherung für Europa** und für die Welt einen wichtigen Schritt vorangekommen. Die Chancen für ein Mehr an Frieden sind größer geworden. Es ist unser aller Aufgabe, durch innen- und außenpolitische Vernunft dazu beizutragen, daß diese Chance Realität wird.

## **Schütz** (Berlin):

Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die Verträge, über die heute im Bundesrat abschließend entschieden wird, behandeln viele Fragen unseres Verhältnisses zur UdSSR und zur Volksrepublik Polen, und sie sollen eine Anzahl wichtiger Probleme regeln. Aber gerade im Blick auf alle Aspekte unserer Politik hat hierbei Berlin, seine Interessen und seine Zukunft, eine Bedeutung besonderer Art.

Die Bundesregierung hat vor der Unterzeichnung der Ostverträge die Ratifizierung davon abhängig gemacht, daß für Berlins Probleme eine befriedigende Regelung gefunden würde. Sie hat – genau wie die westliche Verteidigungsgemeinschaft – **Berlin zum Testfall** all dieser ihrer Bemühungen um den **Abbau von Spannungen** bestimmt. Unsere Formel war: Realitäten gegen Realitäten. Dabei war und ist Westberlin mit der Oberhoheit der drei Schutzmächte, mit seinen Bindungen an den Bund und mit seiner inneren Ordnung unsere Realität.

Die deutsche Politik hat somit ihre gesamte Politik nach Osten hin untrennbar und unauflösbar an Berlin geknüpft. Ich meine, wir haben allen Grund, diesen Tatbestand gemeinsam zu begrüßen. Noch niemals seit Kriegsende war Berlin so einbezogen, so der Angelpunkt, so ein Zentrum der deutschen Politik.

Dafür spricht vor allem das **Berlin-Abkommen** selber; denn das Abkommen vom 3. September 1971, das die Vier Mächte über Berlin geschlossen haben, ist heute – weder hier im Bundesrat noch in Berlin selber – Gegenstand kontroverser Debatten. Das gleiche kann man wohl nach so manchem Meinungsstreit vergangener Monate von den Vereinbarungen sagen, die die deutschen Seiten im Anschluß daran getroffen haben. Daraus sollte deutlich werden, daß das Berlin-Abkommen im Grunde unstrittig ist und heute von allen bejaht wird, ganz gleich ob Regierung oder Opposition, und nichts kann darüber hinwegtäuschen.

Die Sowjetunion bestätigt die **Rechte aller Vier in ganz Berlin** und damit die Rechte und Pflichten unserer Schutzmächte in Westberlin. Das gewährleistet unsere Sicherheit. Die Sowjetunion erkennt die Bindungen Westberlins an die Bundesrepublik an sowie die Außenvertretung Berlins durch den Bund. Das gewährleistet unsere Lebensfähigkeit. Berlin bekommt Zugänge auch zu Lande nach dem Bundesgebiet, auf denen sich Personen unbehindert bewegen und Güter unbehindert befördert werden können. Die Berliner bekommen das Recht auf Besuche und Reisen nach Ostberlin und in die DDR.

Durch das Abkommen der Vier Mächte ist Berlin aus der Gefahr gelöst, als Museum des kalten Krieges in Europa stehenzubleiben. In seinem Zusammenhang und darüber hinaus ist Berlin an der Seite der Bundesrepublik Deutschland bereits mit hineingenommen in die politischen Aktivitäten der Bundesrepublik nach außen, und das gilt jetzt nicht mehr nur nach Westen, sondern ausgesprochen auch nach Osten hin.

Uns konnte und kann es in Ansehung der wirklichen Interessen Berlins und seiner Bevölkerung nur darum gehen, Berlin mit der Bundesrepublik Deutschland zugleich und gemeinsam in die gesamteuropäische Entwicklung einzuordnen. Das wollen wir auch in Zukunft nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Die Gefahr, daß Berlin zum Hindernis der Entspannung in Europa und zum Hindernis auf dem Wege zu einer gesamteuropäischen Friedensordnung werden könnte, ist also ausgestanden. Mehr noch: die gelungene und die befriedigende Verständigung über Berlin, über den schwierigsten Ort in Europa, ist zum Zeichen dafür geworden, daß Verständigung überall in Europa gelingen kann.

Aber – das muß ich hinzusetzen – die **Verträge von Moskau und von Warschau** stehen selbstverständlich auch unabhängig von Berlin und losgelöst von unseren Notwendigkeiten in sich. Sie sind für die Bundesrepublik Deutschland die wünschenswerten und die notwendige Ergänzung zu ihrem Eingebundensein in den Westen. Sie haben also ihren Eigenwert, sie haben ihr Eigengewicht.

Ihr Sinn ist, die Bundesrepublik Deutschland zu sichern und zum Ausgleich und zur Verständigung mit der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen und im weiteren Zusammenhang mit allen osteuropäischen Ländern zu kommen. Jeder von uns weiß, daß es erst durch diese Verträge möglich wird, zu einem geregelten Nebeneinander der beiden deutschen Staaten zu gelangen.

Die beiden Verträge sichern also den Frieden, und der Frieden ist unser erstes, unser wirkliches nationales Interesse. Beide Verträge sind also **Verträge der Vernunft**.

Dabei geht der **Warschauer Vertrag** – das möchte ich ganz bewußt auch aus Berliner Sicht sagen – in gewohnten Kategorien allein wohl nicht auf. Wenn es irgendwann einmal einen Vertrag geben mußte, mit dem nach einer furchtbaren Vergangenheit zwischen zwei Völkern der Anfang zu machen war für Aussöhnung, dann dieser Warschauer Vertrag. Gesicherte Grenzen für alle – dies muß für das polnische Volk gelten ebenso wie für uns selbst.

Aus den bekannten Gründen hat **Berlin** im Bundesrat nicht das uneingeschränkte Stimmrecht. Gerade deshalb aber wollen wir deutlich machen, wo wir stehen und daß wir uns zu den beiden Verträgen voll und ohne Einschränkung bekennen. Berlin sagt ja zu den Verträgen, weil durch dieses Ja wir alle, vor allem aber die Berliner selbst, die Inkraftsetzung des Berlin-Abkommens erleben werden und weil diese Verträge Verträge zum Frieden sind.

**Dr. Kohl** (Rheinland-Pfalz):

Herr Präsident!

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Der Bundesrat hat im ersten Durchgang mit der Mehrheit der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz gegenüber dem deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Vertrag schwere **Bedenken** geltend gemacht. Die politische Entwicklung seit diesem Zeitpunkt hat diese Bedenken keineswegs gegenstandslos gemacht. Im Gegenteil: Ich möchte ausdrücklich hervorheben, daß unsere Sorgen über die langfristigen politischen Wirkungen dieser Verträge fortbestehen und daß diese Sorgen es uns auch verbieten, den Verträgen zuzustimmen.

Ich habe in meiner Rede vor dem Bundesrat am 9. Februar 1972 auf einen entscheidenden Mangel hingewiesen, auf die **Mehrdeutigkeit der Verträge** und die sich daraus ergebende Gefahr zusätzlicher Spannungen zwischen den Vertragspartnern. Nicht nur einzelne Worte der Verträge – dies sage ich auch nach den Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages, und dies gilt insbesondere für den Moskauer Vertrag – sind mehrdeutig und können zu einem Auslegungstreit zwischen uns und unseren Vertragspartnern führen.

Weitaus gefährlicher erscheint uns die **Unklarheit über den Hauptgegenstand** und den rechtlichen Charakter der Verträge. Wir hatten den Eindruck, die sowjetische Regierung werte den Vertrag als einen endgültigen Grenz- und Teilungsvertrag, während die deutsche Seite in diesem Vertrag eine vorläufige Regelung sieht, deren Kern der umfassende Verzicht auf Androhung und Anwendung von Gewalt in jeder Form ist.

In den letzten Wochen ist – auch das muß natürlich hier gesagt werden – eine Entwicklung eingetreten, die wenigstens in diesen Punkten unsere Sorgen verringert hat. Alle Fraktionen des Deutschen Bundestages haben eine **gemeinsame EntschlieÙung** angenommen, die sich die Bundesregierung zu eigen gemacht hat und von der ich sicher bin, daß sie auch der Bundesrat übernimmt.

Die EntschlieÙung legt die **deutsche Interpretation der Verträge** für die Politik der Bundesregierung fest und bringt sie den Vertragspartnern ebenso wie den Westmächten in einer verbindlichen Form zur Kenntnis. In der EntschlieÙung wird vor allem unmißverständlich festgelegt, daß die Verträge eine **friedensvertragliche** Regelung für Deutschland nicht vorwegnehmen und keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen schaffen. Weiter verdeutlicht sie, daß das unveräußerliche Recht des deutschen Volkes auf Selbstbestimmung durch die Verträge nicht berührt wird und eine Politik der **friedlichen Wiederherstellung der nationalen Einheit** nicht im Widerspruch zu diesen Verträgen steht.

Deshalb ist es für uns entscheidend, daß diese EntschlieÙung ein **völkerrechtlich wirksames Instrument zur Absicherung der deutschen Auslegung** dieser Verträge wird. Wenn diese Resolution zu einem verbindlichen Auslegungsmittel für die beiden Verträge wurde, dann ist diese Klärung auch ein Erfolg der Opposition von CDU und CSU im Deutschen Bundestag und unserer Haltung im Bundesrat. Es ist im staatspolitischen Gesamtinteresse zu bedauern, daß die Bundesregierung erst unter dem Zwang ihrer **zusammengeschmolzenen parlamentarischen Basis** zu dieser Gemeinsamkeit kam.

Wäre diese Gemeinsamkeit schon vor Abschluß der Verträge intensiv gesucht worden, dann wären wir nicht in diese schwierige außen- und innenpolitische Situation, die dieses Land tief bewegt hat, hineingeraten. Dies unterstreicht – auch das muß sogleich hier hinzugefügt werden – unsere Überzeugung und die Notwendigkeit, daß ein **Minimum an gemeinsamer Politik in den Lebensfragen unseres Staates und unserer Nation** im Interesse des Ganzen unverzichtbar ist. Ich finde, wir sollten nach diesen langen, für uns alle schwer erträglichen Wochen diese Stunde dazu nutzen, um zu sagen, daß wir dazu bereit sind und unseren Beitrag tragen wollen.

Der Wille zur Gemeinsamkeit im Interesse des Ganzen ist allein für unsere Entscheidung maßgeblich gewesen, und zwar trotz der nach wie vor bestehenden Bedenken gegen den Inhalt der Verträge und ihrer Auswirkungen.

Die von mir genannten, von der CDU und CSU regierten Bundesländer können daher den Verträgen nicht zustimmen.

**Vizepräsident Koschnick:**

Wird das Wort noch gewünscht? – Das ist nicht der Fall.

Die Empfehlung des Ausschusses liegt Ihnen in der Drucksache 284/1/72 vor.\*) Zur Behandlung der Ziffer 1 habe ich gemäß § 30 unserer Geschäftsordnung positiv zu fragen: Wer ist für die Anrufung des Vermittlungsausschusses? – Das ist niemand. Wer

enthält sich der Stimme? – Wer ist gegen die Anrufung des Vermittlungsausschusses? – Danach hat der Bundesrat beschlossen, einen Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen.

Ich rufe jetzt Ziffer 2 der Drucksache 284/1/72 zur Abstimmung auf. Wer von den 45 Mitgliedern für die Annahme der Entschließung ist, den bitte ich um das Handzeichen. – Die Entschließung ist damit einstimmig angenommen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mit dem Beschluß, den wir soeben gefaßt haben, ist das Ratifikationsverfahren zum Moskauer und zum Warschauer Vertrag vor den gesetzgebenden Körperschaften in der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen. Ein langer, beschwerlicher Weg ist zurückgelegt; viele Hindernisse, die zunächst übergroß erschienen, sind überwunden worden. Eine leidenschaftliche Auseinandersetzung in den Parlamenten des Bundes und der Länder, in den gesellschaftlichen Gruppierungen, ja in vielen Familien hat, wie ich hoffe, damit einen bestimmten Abschluß gefunden. Wir hoffen gemeinsam – auch bei unterschiedlicher Bewertung der Verträge –, daß die Vereinbarungen das politische Klima zwischen der Bundesrepublik und den ost- und mitteleuropäischen Staaten entscheidend verbessern und eine engere Zusammenarbeit ermöglichen.

Ich darf wohl in Ihrer aller Namen sprechen, wenn ich dabei unserer Hoffnung Ausdruck gebe, daß es in einer Atmosphäre der Entspannung und des besseren gegenseitigen Verständnisses auch gelingen möge, die Einheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung wiederherzustellen.

\*) siehe Anlage

**BUNDESRAT**  
Ausschuß  
für Auswärtige Angelegenheiten

**Drucksache 284/1/72**

Bonn, den 18. Mai 1972

**Empfehlung des Ausschusses**

zu den Punkten 1 und 2 der 381. Sitzung des Bundesrates am 19. Mai 1972

Betr.: **Gesetz zu dem Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken**  
– Drucksache 284/72 –

**Gesetz zu dem Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen**  
– Drucksache 285/72 –

Der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, zu den Gesetzen

1. einen Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen;
2. folgende Entschließung zu fassen:

Der Bundesrat macht sich die vom Deutschen Bundestag in seiner 187. Sitzung vom 17. Mai 1972 zu den Verträgen von Moskau und Warschau angenommene Entschließung (BR-Drucksache 292/72) zu eigen.

Bonn, den 17. Mai 1972

Eingegangen beim Bundesrat  
am 17. Mai 1972

— AA —

Abdruck

**DER PRÄSIDENT  
DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES**

53 Bonn, den 17. Mai 1972

An den Herrn  
Präsidenten des Bundesrates

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 187. Sitzung am 17. Mai 1972 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zu dem Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken – Drucksachen VI/3156, VI/3397, zu VI/3397 – und zu dem Gesetz zu dem Vertrag vom 7. Dezember 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen – Drucksachen VI/3157, VI/3396, zu VI/3396 – den anliegenden Entschließungsantrag auf Umdruck 287 angenommen.

von Hassel

An die  
**Vertretungen der Länder**  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Die erwähnten Bundestagsbeschlüsse sind in den Bundesratsdrucksachen 284/72 und 285/72 enthalten.

Dr. Pfitzer

**Entschließungsantrag  
der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP**

zur zweiten Beratung und Schlußabstimmung des

a) von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken  
– Drucksachen VI/3156, VI/3397, zu VI/3397 –

und des

b) von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs 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  
– Drucksachen VI/3157, VI/3396, zu VI/3396 –

Der Bundestag wolle beschließen:

Im Zusammenhang mit der Abstimmung über den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. August 1970 und den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vom 7. Dezember 1970 erklärt der Deutsche Bundestag:

1. Zu den maßgebenden Zielen unserer Außenpolitik gehört die Erhaltung des Friedens in Europa und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Die Verträge mit Moskau und Warschau, in denen die Vertragspartner feierlich und umfassend auf die Anwendung und Androhung von Gewalt verzichten, sollen diesen Zielen dienen. Sie sind wichtige Elemente des Modus vivendi, den die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn herstellen will.
2. Die Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland in den Verträgen eingegangen ist, hat sie im eigenen Namen auf sich genommen. Dabei gehen die Verträge von den heute tatsächlich bestehenden Grenzen aus, deren einseitige Änderung sie ausschließen. Die Verträge nehmen eine friedensvertragliche Regelung für Deutschland nicht vorweg und schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen.

3. Das unveräußerliche Recht auf Selbstbestimmung wird durch die Verträge nicht berührt. Die Politik der Bundesrepublik Deutschland, die eine friedliche Wiederherstellung der nationalen Einheit im europäischen Rahmen anstrebt, steht nicht im Widerspruch zu den Verträgen, die die Lösung der deutschen Frage nicht präjudizieren. Mit der Forderung auf Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts erhebt die Bundesrepublik Deutschland keinen Gebiets- oder Grenzänderungsanspruch.
4. Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß die fortdauernde und uneingeschränkte Geltung des Deutschlandvertrages und der mit ihm verbundenen Abmachungen und Erklärungen von 1954 sowie die Fortgeltung des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken am 13. September 1955 geschlossenen Abkommens von den Verträgen nicht berührt wird.
5. Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und auf Berlin werden durch die Verträge nicht berührt. Der Deutsche Bundestag hält angesichts der Tatsache, daß die endgültige Regelung der deutschen Frage im Ganzen noch aussteht, den Fortbestand dieser Rechte und Verantwortlichkeiten für wesentlich.
6. Hinsichtlich der Bedeutung der Verträge verweist der Deutsche Bundestag darüber hinaus auf die Denkschriften, die die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften zusammen mit den Vertragsgesetzen zum Moskauer und Warschauer Vertrag vorgelegt hat.
7. Die Bundesrepublik Deutschland steht fest im Atlantischen Bündnis, auf dem ihre Sicherheit und ihre Freiheit nach wie vor beruhen.
8. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Politik der europäischen Einigung zusammen mit ihren Partnern in der Gemeinschaft unbeirrt fortsetzen mit dem Ziel, die Gemeinschaft stufenweise zu einer Politischen Union fortzuentwickeln.  
Die Bundesrepublik Deutschland geht dabei davon aus, daß die Sowjetunion und andere sozialistische Länder die Zusammenarbeit mit der EWG aufnehmen werden.
9. Die Bundesrepublik Deutschland bekräftigt ihren festen Willen, die Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland gemäß dem Viermächte-Abkommen und den deutschen Zusatzvereinbarungen aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln. Sie wird auch in Zukunft für die Lebensfähigkeit der Stadt und das Wohlergehen ihrer Menschen Sorge tragen.
10. Die Bundesrepublik Deutschland tritt für die Normalisierung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR ein. Sie geht davon aus, daß die Prinzipien der Entspannung und der guten Nachbarschaft in vollem Maße auf das Verhältnis zwischen den Menschen und Institutionen der beiden Teile Deutschlands Anwendung finden werden.

Bonn, den 10. Mai 1972

Dr. Barzel, Stücklen und Fraktion  
Wehner und Fraktion  
Mischnick und Fraktion