

# Die Regelungen über die Staatennachfolge bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten

Von *Ulrich Fastenrath*

## I. Die Entwicklung bis zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten

Die Teilung Deutschlands infolge des 2. Weltkrieges ist nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes im Herbst und Winter 1989/90 mit dem am 3. Oktober 1990 vollzogenen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland<sup>1</sup> überwunden worden. Binnen kürzester Zeit galt es, nicht nur die staatlichen Ordnungsstrukturen, sondern auch die Wirtschafts- und Sozialordnung der beiden Staaten mit ihren grundlegend verschiedenen (marktwirtschaftlich bzw. marxistisch orientierten) Systemen einander anzugleichen. Zudem waren beide Staaten international in unterschiedliche Wirtschafts- und Militärböcke eingebunden; diese Bindungen mußten auf der einen Seite gelöst, auf der anderen räumlich erweitert werden. Schließlich waren die völkerrechtlichen Folgerungen aus den Gebietsverschiebungen infolge des Potsdamer Abkommens vom 2.8.1945<sup>2</sup> zu ziehen und die seit dem 2. Weltkrieg aufrechterhaltenen Vorbehaltsrechte der vier Hauptsiegermächte: Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und Vereinigte Staaten von Amerika zu berücksichtigen, wie sie einerseits im Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) vom 26.5.1952/23.10.1954<sup>3</sup> sowie in der sowjetischen Souveränitätserklärung vom 25.3.1954<sup>4</sup> bezüglich der DDR festgehalten sind.

- 1 Staatsrechtlich war in Art. 23 S. 2 GG a.F. Vorsorge für den Beitritt "anderer Teile Deutschlands" getroffen worden. Diese Bestimmung ist im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten - nicht ohne außenpolitischen Druck - gestrichen worden, weil es weitere "Teile Deutschlands" außerhalb der Bundesrepublik nicht mehr gebe. Diese Annahme ist angesichts der bis 1945 zum Deutschen Reich gehörenden Gebiete jenseits von Oder und Neiße innenpolitisch umstritten. Näher dazu noch unten II.3.
- 2 Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13.
- 3 UNTS 331, S. 327; BGBl. 1955 II, S. 301.
- 4 Deutsches Institut für Zeitgeschichte, Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. I Berlin (Ost) 1954, S. 303. - Diese Souveränitätserklärung ist in Art. 3 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 20.9.1955 (GBl. DDR 1955, S. 918), Art. 9 des Freundschafts- und Beistandspaktes vom 12.6.1964 (GBl. DDR 1964 I, S. 132) sowie Art. 19 des Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vom 7.10.1975 (GBl. DDR 1975 II, S. 238) bestätigt worden. - Zu den Vorbehaltsrechten der Hauptsiegermächte s. *Hailbronner*, Völker- und europarechtliche Fragen der deutschen Wiedervereinigung, JZ 1990, 449 ff.; ders., Legal Aspects of the Unification of the Two German States, EJIL 2 (1991), 10 (20

Diese Ausgangslage führte zu Beginn des Jahres 1990 zu einem komplizierten Verhandlungsgeflecht zwischen den beiden deutschen Staaten, den Hauptsiegermächten und Polen sowie den beteiligten Wirtschafts- und Militärorganisationen. Es mündete in insgesamt drei zweiseitige Verträge zwischen den deutschen Staaten: den Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18.5.1990<sup>5</sup>, den Vertrag zur Vorbereitung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages (Wahlvertrag) vom 3.8.1990<sup>6</sup> und schließlich den Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag [EV]) vom 31.8.1990<sup>7</sup>. In letzterem (einschließlich seiner drei Anlagen) sind die Staaten-nachfolgeregelungen enthalten. Das Verhältnis zu den vier Hauptsieger- und ehemaligen Besatzungsmächten ist im sogenannten 2 + 4-Vertrag vom 12.9.1990<sup>8</sup> festgelegt, der noch von den Regierungen der beiden deutschen Staaten ausgehandelt, aber erst nach der Vereinigung von nunmehr nur noch einem Deutschland ratifiziert wurde.<sup>9</sup> Auch dieser Vertrag enthält - ebenso wie der Grenzvertrag mit Polen vom 14.11.1990<sup>10</sup>, der die Oder-Neiße-Grenze festschreibt - Regelungen aus dem Bereich der Staatennachfolge. Mit der EG wurde auf der Sondertagung des Europäischen Rates vom 28.4.1990 in Dublin grundsätzliches Einvernehmen erzielt, daß das Territorium der DDR mit der Vereinigung als Bestandteil des Mitgliedstaates Bundesrepublik Deutschland in die EG einbezogen wird; allerdings hat man sich zugleich darauf verständigt, daß Übergangsregelungen notwendig seien. Das Europäische Parlament hat dem in einer Entschließung vom 17.5.1990 zugestimmt.<sup>11</sup>

## II. Regelungsanforderungen in Fällen der Staatennachfolge

Wenn ein Staat durch einen anderen in der Verantwortlichkeit für die internationalen Beziehungen eines Territoriums ersetzt wird - so die übereinstimmende Definition des Begriffs Staatennachfolge in den (allerdings noch nicht in Kraft getretenen) Wiener Übereinkommen über die Staatennachfolge in Verträge vom 23.8.1978<sup>12</sup> und über die Staatennachfolge in Staatsvermögen, Staatsarchive und Staatsschulden vom 8.5.1983<sup>13</sup> -, sind aus

ff.); *Klein*, An der Schwelle zur Wiedervereinigung Deutschlands, NJW 1990, 1065 (1067 f.); *Rauschnig*, Deutschlands aktuelle Verfassungslage, DVBl. 1990, 393 (395 ff.); *Waitz von Eschen*, Die völkerrechtliche Kompetenz der Vier Mächte zur Gestaltung der Rechtslage Deutschlands nach dem Abschluß der Ostvertragspolitik (1988), 43 ff.

5 BGBI. 1990 II, S. 537.

6 BGBI. 1990 II, S. 822.

7 BGBI. 1990 II, S. 889.

8 BGBI. 1990 II, S. 1317.

9 Inkrafttreten am 15.3.1991, BGBI. 1990 II, S. 587.

10 BGBI. 1990 II, S. 1328.

11 Communiqué des Rates wiedergegeben in: Europa-Archiv 1990/D 257 f.; Entschließung des Europäischen Parlaments: Dok. B3-1041/90.

12 International Legal Materials 1978, 1488.

13 International Legal Materials 1983, 306.

rechtlicher Sicht insbesondere folgende Bereiche klärungsbedürftig: (i) das Schicksal der völkerrechtlichen Verträge des Vorgängerstaates und die Erstreckung der Verträge des Nachfolgestaates auf das neuerworbene Gebiet, einschließlich der Auswirkungen der Staatennachfolge auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, (ii) die Fortgeltung des Rechts des Vorgängerstaates bzw. die Erstreckung des Rechts des Nachfolgestaates auf das neuerworbene Gebiet, (iii) die Übernahme staatlicher Einrichtungen und Bediensteter vom Vorgängerstaat durch den Nachfolgestaat, (iv) die Zuordnung des Vermögens und der Staatsarchive des Vorgängerstaates sowie die Regulierung seiner Schulden, und schließlich (v) die Staatsangehörigkeit der Bevölkerung in dem neuerworbenen Gebiet.

Konkret bezüglich der Vereinigung der beiden deutschen Staaten war bei den Nachfolgeregelungen zu berücksichtigen, daß nach der ganz herrschenden Auffassung die DDR mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten untergegangen ist, während sich die Bundesrepublik Deutschland durch Inkorporation des Staatsgebiets der DDR erweitert hat.<sup>14</sup> Demzufolge war nur die Fortgeltung der Rechtsakte der DDR problematisch, während es bei den bundesdeutschen Rechtsakten lediglich um die Erstreckung ihrer Geltung auf das Gebiet der ehemaligen DDR ging. Entsprechend asymmetrisch sind die Bestimmungen des Einigungsvertrages über die Staatennachfolge.

### III. Nachfolge in völkerrechtliche Verträge

#### 1. Regelungscharakter der Art. 11 und 12 EV

Bezüglich des Schicksals der völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland und der DDR mit dritten Staaten oder internationalen Organisationen konnte der Einigungsvertrag allerdings keine allgemein verbindliche Regelung treffen. Denn keine Partei kann ohne weiteres einseitig über die Beendigung eines Vertrages oder eine Änderung seines räumlichen Anwendungsbereichs befinden. Hierfür ist vielmehr das - völkerrechtlich freilich außerordentlich umstrittene - Recht der Staatennachfolge maßgeblich, das zumindest bezüglich Inkorporationen auch durch das bereits erwähnte, nicht in Kraft getretene Wiener Übereinkommen über die Staatennachfolge in Verträge keiner Klärung zugeführt wurde.<sup>15</sup> Da sich mithin einseitige Festlegungen von deutscher Seite verbieten, mußte der

<sup>14</sup> Vgl. *Frowein*, Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts, VVDStRL 49 (1990), 7 (25 ff.); *Hailbronner*, Völker- und europarechtliche Fragen (Fn. 4), 454; *Rauschnig* (Fn. 4), 402 f.; *Streinz*, Die völkerrechtliche Situation der DDR vor und nach der Vereinigung, Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht 1990, 171 (174); a.A. allerdings *Klein* (Fn. 4), 1072.

<sup>15</sup> Es ist schon zweifelhaft, ob das Übereinkommen Inkorporationen überhaupt erfaßt; noch zweifelhafter ist, ob es bejahendenfalls Völkergewohnheitsrecht wiedergibt. Im einzelnen siehe *Fastenrath*, Der deutsche Einigungsvertrag im Lichte des Rechts der Staatennachfolge, *Austrian Journal of Public and International Law* (erscheint demnächst).

EV entsprechend zurückhaltend formuliert werden. So heißt es in Art. 11 etwa nur, die beiden deutschen Staaten "gehen davon aus" oder in Art. 12 Abs. 1, die deutschen Staaten "sind sich einig" bzw. in Abs. 2: "Das vereinte Deutschland legt seine Haltung zum Übergang völkerrechtlicher Verträge der Deutschen Demokratischen Republik ... fest". Damit ist bezüglich der völkerrechtlichen Wirkung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten noch nichts präjudiziert. Es wird lediglich die deutsche Rechtsauffassung festgehalten, ergänzt durch das öffentliche Versprechen, erforderlichenfalls in Verhandlungen mit den Vertragspartnern einzutreten.

Diese zunächst unverbindlich gehaltene Regelung hat ihren Charakter jedoch dadurch verändert, daß die Bundesrepublik Deutschland unmittelbar nach Herstellung der deutschen Einheit den Wortlaut der Art. 11 und 12 EV allen Staaten, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhält, und allen internationalen Organisationen, deren Mitglied sie ist, notifiziert hat.<sup>16</sup> Soweit ersichtlich, hat niemand gegen die genannten Bestimmungen protestiert, so daß man von einem Einverständnis der Vertragspartner ausgehen kann. Die getroffenen Regelungen sind daher unabhängig davon, ob sie dem allgemeinen Völkerrecht entsprechen<sup>17</sup> und ungeachtet einer anderslautenden Ankündigung der DDR-Regierung vom Mai 1990, die allen Staaten die Fortführung ihrer vertraglichen Verpflichtungen avisierter<sup>18</sup>, völkerrechtlich verbindliche Grundlage für die weiteren Vertragsbeziehungen Deutschlands geworden.

## 2. *Völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik*

Nach Art. 11 EV gelten die vor der Vereinigung geschlossenen Verträge der Bundesrepublik ohne weiteres fort, und zwar grundsätzlich für das gesamte Territorium des vereinten Deutschland. Eine Ausnahme von dieser Erstreckung des räumlichen Geltungsbereichs der Verträge auf das Gebiet der ehemaligen DDR ist nur für Abkommen im Zusammenhang mit Stationierung und Aufenthalt ausländischer Truppen auf deutschem Boden gemacht worden.<sup>19</sup> Dies geht auf Zusagen gegenüber der Sowjetunion zurück, die im 2 + 4-Vertrag

<sup>16</sup> Bereits zuvor hatten der DDR-Ministerpräsident de Maizière und Bundesaußenminister Genscher den Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 und 2 den vier Hauptsiegermächten in einem Brief anlässlich der Unterzeichnung des 2 + 4-Vertrages in Moskau mitgeteilt (BT-Drucks. 11/8024, S. 26).

<sup>17</sup> Dazu *Fastenrath* (Fn. 15).

<sup>18</sup> In dem Aide-Memoire heißt es: "Die DDR bekennt sich entsprechend dem geltenden Völkerrecht zu den von ihr übernommenen vertraglichen Verpflichtungen, und sie ist darum bemüht, daß der erreichte Stand der Zusammenarbeit durch die eintretende Staatennachfolge keinen Schaden nimmt. Dabei läßt sie sich von dem Grundsatz der Vertragskontinuität leiten, wie er im Art. 31 der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge vom 23. August 1978 niedergelegt ist und nach Auffassung der DDR bestehendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt."

<sup>19</sup> Anlage I zum EV, Kap. I, Abschnitt I.

bekräftigt worden sind: Nach dessen Art. 5 Abs. 1 verzichten die westlichen Verbündeten der Bundesrepublik im Sicherheitsinteresse der Sowjetunion während der Anwesenheit sowjetischer Truppen in Deutschland auf jegliche militärische Tätigkeit im Osten Deutschlands (mit Ausnahme Berlins, wo alliierte Truppen der bisherigen Stärke weiter stationiert bleiben dürfen); auch nach dem für Ende 1994 vorgesehenen Abzug der sowjetischen Truppen (Art. 4 Abs. 1) bleiben die Stationierung oder Verlegung ausländischer Streitkräfte in diese Gebiete verboten (Art. 5 Abs. 3 S. 3). Einzelne Betätigungen werden ihnen dann aber erlaubt sein. Dies wird die Erstreckung einzelner Bestimmungen über den Aufenthalt fremder Truppen in Deutschland auf die östlichen Landesteile ab 1994 notwendig machen.

### 3. *Völkerrechtliche Verträge der DDR*

Bei den völkerrechtlichen Verträgen der DDR unterscheidet Art. 12 EV zwischen zweiseitigen und mehrseitigen Verträgen. Für letztere geht Art. 12 Abs. 3 vom Erlöschen der vertraglichen Verpflichtungen aus, sofern nur die DDR, nicht aber auch die Bundesrepublik Partei eines solchen Vertrages war.<sup>20</sup> Nur auf Initiative der deutschen Regierung hin soll das vereinte Deutschland im Einvernehmen mit den jeweiligen Vertragspartnern und mit der EG - sofern deren Zuständigkeit berührt ist - in solche vertraglichen Bindungen eintreten. Die Fortführung eines derartigen Vertrages mit Deutschland setzt also allseitige, wenn auch nicht unbedingt förmliche Zustimmung voraus. Die Bundesrepublik wächst somit nicht automatisch in die Position der DDR hinein, wird andererseits aber auch nicht wie ein neu beitretender Vertragspartner behandelt, der die Beitrittsförmlichkeiten erfüllen müßte.

Weniger klar ist die Regelung für zweiseitige Verträge der DDR. Nach Art. 12 Abs. 1 EV tritt die Bundesrepublik weder automatisch in diese Verträge ein, noch erlöschen sie.<sup>21</sup> Vielmehr ist die Fortgeltung, Anpassung oder das Erlöschen solcher Verträge "unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, der Interessenlage der beteiligten Staaten und der vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland sowie nach den Prinzipien einer freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung und unter Beachtung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften mit den Vertragspartnern der Deutschen Demokratischen Republik zu erörtern". Nach diesen Konsultationen - eventuell unter Einbeziehung der Europäischen Gemeinschaften - legt dann das vereinte Deutschland seine Haltung zum Übergang der völkerrechtlichen Verträge fest (Art. 12 Abs. 2).

<sup>20</sup> Z.B. Internationale Konvention über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid vom 30.11.1973 (UNTS 1015, S. 243); Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Prostituierten vom 21.3.1950 (UNTS 96, S. 271); Konvention über die Territorialgewässer und die Anschlußzone vom 29.4.1958 (GBl. DDR 1973 II, S. 421).

<sup>21</sup> Vgl. Denkschrift zum Einigungsvertrag, zu Art. 12, BT-Drucks. 11/7760, S. 355 (362).

Mit dieser Regelung weicht der Einigungsvertrag deutlich vom allgemeinen Staatennachfolgerecht ab, das nur die Fortgeltung oder das Erlöschen von Rechts wegen kennt, aber weder eine Vertragsanpassung noch ein Wahlrecht der beteiligten Staaten. Zwar stehen diese Möglichkeiten den Vertragspartnern auf Grund ihrer Vertrags Herrschaft jederzeit offen, aber nur, wenn darüber gegenseitiges Einvernehmen besteht. Die Regelung des Einigungsvertrages geht insofern weiter, als sie den Vertragsparteien einen Anspruch auf Verhandlungen über alle diese Optionen gibt.<sup>22</sup> Einen vergleichbaren Anspruch kennt das Vertragsrecht nur mit der *clausula rebus sic stantibus* (Art. 62 Wiener Vertragsrechtskonvention), die - die grundsätzliche Fortgeltung der Verträge des inkorporierten Staates einmal unterstellt - in Fällen der Staatennachfolge zumeist greifen wird. Sachlich durchaus gerechtfertigt, verquickt Art. 12 EV also die beiden Rechtsinstitute der Staatennachfolge und der *clausula rebus sic stantibus*<sup>23</sup> und gewährleistet auf diese Weise einen innovativen, differenzierenden, möglichst schonenden und interessengerechten Umgang mit den völkerrechtlichen Verträgen der DDR.

Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Vertragspartner *bona fide* miteinander verhandeln und dem vereinten Deutschland keine Letztentscheidung über das Schicksal der Verträge zusteht. Bei genauem Hinsehen ist ein solches Recht aber auch nicht im Einigungsvertrag statuiert. Denn es heißt dort ausdrücklich, daß Deutschland *seine Haltung* zum Übergang der Verträge festlege. Aus der eigenen Haltung kann sich aber für den Vertragspartner keine Verbindlichkeit ergeben. Weiterhin wäre es ganz unmöglich, daß Deutschland einseitig eine Vertragsanpassung in Kraft setzen könnte, Da aber Fortgeltung, Anpassung und Erlöschen gleichrangig und gemeinsam genannt werden, kann Deutschland auch bei den anderen Optionen keine weitergehenden Rechte haben.<sup>24</sup> Freilich ist dann nicht auszuschließen, daß es mangels Einigung zwischen den Vertragspartnern zu einer offenen und ungeklärten Rechtslage kommt - eine vielleicht unerwünschte, im Völ-

22 Mit der Notifikation des Art. 12 EV an alle Staaten hat Deutschland diesen gegenüber ein völkerrechtlich verbindliches Versprechen abgegeben. Umgekehrt sind die anderen Staaten auf Grund ihres Schweigens nach Treu und Glauben ebenfalls zur Aufnahme von Gesprächen verpflichtet.

23 Vgl. dazu *O'Connell*, *Reflections on the State Succession Convention*, *ZaöRV* 39 (1979), 725 (738); *Taking Reichs Seriously: German Unification and the Law of State Succession*, *Harvard Law Review* 1990, 588 (604 ff.).

24 Ebenso *Drobnik*, *Das Schicksal der Staatsverträge der DDR nach dem Einigungsvertrag*, *DtZ* 1991, 76 (78); a.A. *Lagomì*, *Die seerechtlichen Verträge nach Herstellung der deutschen Einheit*, *Schriften des Deutschen Vereins für internationales Seerecht*, Reihe A, Hamburg 1990, S. 25. Aus den ersten, zwischenzeitlich erfolgten Bekanntmachungen der Bundesregierung über das Erlöschen von Verträgen der DDR (BGBl. 1991 II, S. 921 ff.) folgt nicht zwingend, daß anders verfahren worden wäre. Stets ist in ihnen ein Hinweis auf durchgeführte Konsultationen enthalten, mitunter auch auf eine Verbalnote der Bundesregierung an die Regierung des jeweiligen Vertragspartners, in der das Erlöschen der Verträge festgestellt wird. Die Verbalnote enthält zwar eine einseitige Erklärung; es ist aber gegen dieses Verfahren nicht einzuwenden, wenn die Verbalnote nur das konsenterte Ergebnis der Konsultationen wiedergibt, wovon wohl auszugehen sein wird.

kerrecht aber auch nicht gerade ungewöhnliche Situation, die sich im übrigen faktisch nicht von derjenigen unterscheidet, daß über Fortbestand oder Erlöschen eines Vertrages wegen der unklaren Rechtslage im Recht der Staatennachfolge Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragspartnern bestehen. Bei unmittelbar anwendbaren Verträgen ergeben sich für innerstaatliche Behörden und Gerichte allerdings Unzuträglichkeiten aus diesem gewollten Schwebezustand.<sup>25</sup>

Da das vereinte Deutschland weder in zwei- noch in mehrseitige Verträge der DDR automatisch kraft des Einigungsvertrages eintritt, ist die notwendige Folge, daß die Bundesregierung bei ihren Erklärungen über die (un)veränderte Fortführung der Verträge an die verfassungsmäßigen Verfahren zur Inkraftsetzung von Verträgen gebunden ist (Art. 59 Abs. 2 GG). Dies ist bei unmittelbar anwendbaren, gesetzgebenden Verträgen auch nötig, um ihre innerstaatliche Anwendung zu gewährleisten. Denn das eventuell vorhandene Vertragsgesetz der DDR, das gemäß Art. 9 EV allenfalls als Landesrecht in den östlichen Bundesländern fortgilt, wird dazu nicht stets in vollem Umfang ausreichen.<sup>26</sup>

Bereits im Rahmen der 2 + 4-Verhandlungen hat man sich über die Fortführung der für die Sicherheitspolitik außerordentlich wichtigen Abmachungen über die Inspektionsrechte der Vereinigten Staaten von Amerika bei der Beseitigung sowjetischer Raketen geeinigt. Gemäß Anlage II zum EV, Kap. I Abschnitt I gelten sie (territorial begrenzt auf das Gebiet der ehemaligen DDR) weiter. Indirekt ergibt sich aus § 1 Abs. 8 lit. b des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen, das (als Anlage II zum EV, Kap. III, Sachgebiet B Abschnitt I Nr. 5) Bestandteil des Einigungsvertrages ist, daß auch die Globalentschädigungsabkommen aufrechterhalten bleiben sollen, die die DDR in den letzten Jahren noch abgeschlossen hat und die noch nicht vollständig erfüllt sind. Denn laut der genannten Bestimmung werden die mit den Globalentschädigungsabkommen sanktionierten, nach westlicher Auffassung ursprünglich völkerrechtswidrigen Enteignungen nicht mehr rückgängig gemacht. Wenn aber die rechtswidrig enteigneten Vermögenswerte nicht an ihre Eigentümer rückgegeben werden, wird das vereinte Deutschland nicht umhin können, die noch offenen Raten der von der DDR ausgehandelten (die Enteignung sanktionierenden) Globalentschädigung voll auszubezahlen. Im negativen Sinne hat der 2 + 4-Vertrag entschieden, daß die zwischen der DDR und der Sowjetunion geschlossenen Truppenstationierungsabkommen nicht fortgeführt werden; die Bedingungen für den Aufenthalt der sowjetischen Streitkräfte waren nach Art. 4 des Vertrages vielmehr neu festzulegen, was mit dem Vertrag über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und die Modalitäten des planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vom 12.10.1990<sup>27</sup> auch umgehend erfolgt ist.

<sup>25</sup> Dazu *Drobnik* (Fn. 24), 79 f.; *Lagoni* (Fn. 24), 25 f.

<sup>26</sup> Ebenso *Lagoni* (Fn. 24), 23, 27 f.; a.A. *Drobnik* (Fn. 24), 79.

<sup>27</sup> BGBl. 1991 II, S. 258.

Für die übrigen Verträge der DDR wird die Zukunft zeigen, zu welchen Ergebnissen die mit den Vertragspartnern bereits aufgenommenen Konsultationen führen.<sup>28</sup> Zahlreiche Verträge sind mit der Änderung der Wirtschaftsordnung schlicht obsolet geworden<sup>29</sup>, an weiteren Verträgen werden die beteiligten Staaten kein Interesse mehr haben, weil mit der Bundesrepublik gleichartige oder günstigere Vertragsbeziehungen bestehen. In die Verträge der DDR zur Abgrenzung des Küstenmeeres und der seerechtlichen Zonen wird das vereinte Deutschland eintreten müssen.<sup>30</sup> Zwar könnte man vertreten, daß auf Grund des von allen Vertragspartnern akzeptierten Art. 12 EV auch diese Verträge zur Disposition stünden. Es ist aber im Hinblick auf die dort genannten Leitgesichtspunkte, unter denen die Konsultationen zu führen sind: den Vertrauensschutz und die beiderseitigen Interessenlagen, nicht erkennbar, was eine Abweichung von dem im allgemeinen Völkerrecht fest verankerten Grundsatz rechtfertigen würde, daß Grenzverträge von der Staatennachfolge unberührt bleiben.<sup>31</sup>

Beim Görlitzer Abkommen zwischen der DDR und Polen vom 6.7.1950 über die Festlegung der Oder-Neiße-Grenze<sup>32</sup>, dessen Gültigkeit von westlicher Seite wegen der fehlenden Staatseigenschaft der DDR und der Vorbehaltsrechte der Hauptsiegermächte für Deutschland als Ganzes stets bestritten worden ist<sup>33</sup>, wird es auf eine eventuelle Fortgeltung allerdings nicht ankommen. Im 2 + 4-Vertrag hat sich das vereinte Deutschland nämlich verpflichtet, mit Polen einen neuen Grenzvertrag auf der Basis der derzeitigen Grenzen abzuschließen (Art. 1 Abs. 2), was inzwischen geschehen ist.<sup>34</sup>

28 Inzwischen sind die ersten Ergebnisse aus den Konsultationen mit Japan, Rumänien, Singapur, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten (BGBl. 1991 II, S. 921 ff.), Ungarn (BGBl. 1991 II, S. 957), Syrien (BGBl. 1991 II, S. 1001), Bulgarien, Finnland (BGBl. 1991 II, S. 1019 ff.), Australien (BGBl. 1991 II, S. 1075), Tschechoslowakei (BGBl. 1991 II, S. 1077) und nochmals Rumänien (BGBl. 1991 II, S. 1114) zu verzeichnen.

29 Zwar stellt Art. 29 EV in Übereinstimmung mit Art. 13 Abs. 2 des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Fn. 5) die außenwirtschaftlichen Beziehungen der DDR, die sich auf zwischenstaatliche wie international-privatrechtliche Verträge gründen, unter Vertrauensschutz. Nicht nur wegen des Zusammenbruchs des RGW, sondern auch, weil die Bundesregierung es pflichtwidrig unterlassen hat, die Außenwirtschaftsverträge im Hinblick auf die neuen Rahmenbedingungen, insbesondere den Handel mit einer konvertiblen Währung fortzuentwickeln, ist es zu einem weitgehenden Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft gekommen.

30 Dazu *Lagoni* (Fn. 24), 21 f.

31 Vgl. Art. 11 des Wiener Übereinkommens über die Staatennachfolge in Verträge.

32 GBl. DDR 1950 II, S. 1205.

33 Vgl. die Entscheidung des House of Lords in den *Zeiss Cases* (dazu *T. Stein*, *Zeiss Cases*, EPIL 10 [1987], 528 [529 f.]); *Blumenwitz*, Der Vertrag vom 12.9.1990 über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, NJW 1990, 3041 (3048 Fn. 91); *Gornig*, Der Zwei-plus-Vier-Vertrag unter besonderer Berücksichtigung grenzbezogener Regelungen, Recht in Ost und West 35 (1991), 97 (103); *Hailbronner*, *Legal Aspects of the Unification* (Fn. 4), 25 f.

34 Siehe oben Fn. 10. Damit ist auch der Streit um die Reichweite von Art. 1 des Warschauer Vertrages vom 7.12.1970 (BGBl. 1972 II, S. 362), in dem die Bundesrepublik auf Gebietsansprüche



#### 4. *Unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte Verträge*

Das Schicksal von Verträgen, die vor der Vereinigung von einem deutschen Staat unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert, angenommen oder bestätigt worden sind, d.h. für Deutschland noch nicht in Kraft gesetzt sind, ist im Einigungsvertrag nicht geregelt.<sup>35</sup> Für die von der Bundesrepublik unterzeichneten Verträge ist jedoch wegen der staatlichen Kontinuität zwischen ihr und dem vereinten Deutschland selbstverständlich, daß die aus der Unterzeichnung resultierende vertragliche Position nicht durch die Vereinigung berührt wird und diese Verträge ohne weiteres mit Wirkung für Gesamtdeutschland ratifiziert werden können, sofern sich aus ihrem Inhalt nichts Gegenteiliges ergibt.

Anders ist die Situation bei den von der DDR unterzeichneten Verträgen. Mit dem Untergang der DDR müßten die Wirkungen der Unterzeichnung normalerweise erlöschen. Nach Art. 33 des Wiener Übereinkommens über die Nachfolge in Verträge hat aber bei einem Zusammenschluß zweier Staaten der Nachfolgestaat die Möglichkeit, die Unterzeichnung des Vorgängerstaates zu "übernehmen". Es ist allerdings schon zweifelhaft, ob diese Bestimmung neben Staatenfusionen auch Inkorporationen einschließt<sup>36</sup>; und Deutschland könnte dies kaum konsequent vertreten, da der Einigungsvertrag die Fusionsregeln des Wiener Übereinkommens allenfalls ansatzweise anwendet. Andererseits bietet sich dann - ebenso wie Art. 33 eine Parallelbestimmung zu Art. 31 des Wiener Übereinkommens ist, der den Übergang in Kraft befindlicher Verträge regelt - eine analoge Anwendung des Art. 12 EV auf bloß unterzeichnete Verträge an. Bei multilateralen Übereinkommen könnte Deutschland dann im Einvernehmen mit den Vertragspartnern in die Position der DDR einrücken. Bedeutung hätte dies insbesondere für die III. UN-Seerechtskonvention 1982, die nur von der DDR unterzeichnet wurde, womit sie sich bereits bestimmte Rechte aus dem Vertrag gesichert hat.

gegenüber Polen verzichtet, hinfällig geworden. Die Bundesregierung hatte diesen Vertrag ausdrücklich unter Hinweis auf die Vorbehaltsrechte der Hauptsiegermächte und nur im eigenen Namen abgeschlossen, um ein künftiges Gesamtdeutschland nicht zu binden (vgl. Note der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte, abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung Nr. 109 vom 17.8.1970, S. 1095); dazu *Arndt*, Wiedervereinigung und Ostgrenzen Deutschlands, ZRP 1989, 366; *Frowein*, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages, Jahrbuch für Internationales Recht 18 (1975), 11 (14 ff.); *Hailbronner*, Legal Aspects of Unification (Fn. 4), 25 f.; *Ress*, Germany, Legal Status After World War II, EPIL 10 (1987), 191 (202); *Skubiszewski*, Poland's Eastern Frontier and the 1970 Treaties, AJIL 67 (1973), 23 ff.

35 A.A. *Lagoni* (Fn. 24), S. 20, der auch bloß unterzeichnete Verträge von Art. 12 Abs. 1 EV mit umfaßt sehen will. Zwar kann der dort verwendete Begriff "völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik Deutschland" sich auch auf noch nicht in Kraft gesetzte Verträge beziehen; die angeordnete Rechtsfolge aber: Fortgeltung, Anpassung, Erlöschen paßt nur auf in Kraft gesetzte Verträge.

36 Dazu *Fastenrath* (Fn. 15).

## 5. Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

Getreu der Vorstellung, daß das vereinte Deutschland mit der alten Bundesrepublik Deutschland identisch ist, geht Art. 11 EV davon aus, daß die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in internationalen Organisationen vom vereinten Deutschland fortgesetzt wird. Sofern die DDR ebenfalls Mitglied dieser Organisationen war, ist mit ihrem Untergang auch ihre Mitgliedschaft erloschen. Dieser Sachverhalt ist den entsprechenden Organisationen auch - unwidersprochen - noch vor der Vereinigung vom DDR-Ministerpräsidenten und unmittelbar nach Herstellung der deutschen Einheit von der Bundesregierung notifiziert worden.<sup>37</sup> Die Bundesrepublik muß jedoch mit einer Neufestsetzung ihrer Mitgliedsbeiträge rechnen, soweit diese an Größe, Wirtschaftskraft etc. gekoppelt sind, wie im UN-System üblich. Dementsprechend hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 45/256B vom 21.12.1990 den deutschen Pflichtbeitrag für 1991 auf 9,36 % heraufgesetzt.

Problematisch ist die Nachfolge in die bis zum 3. Oktober 1990 aufgelaufenen Aktiva und Passiva der DDR bei den internationalen Organisationen. Während die Guthaben auf die Bundesrepublik überschrieben wurden, ist die Begleichung von Beitragsrückständen noch offen.<sup>38</sup>

Die von Art. 12 Abs. 3 EV offengehaltene Option, daß das vereinte Deutschland die Mitgliedschaft der DDR übernimmt, ist obsolet geworden. In Betracht kamen ohnehin nur der Warschauer Pakt und der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Aus ersterem ist die DDR noch kurz vor ihrem Ende ausgetreten<sup>39</sup>, letzterer hat sich inzwischen aufgelöst.

## IV. Innerstaatliche Rechtsangleichung

### 1. EG-Recht

Die Auswirkungen der deutschen Einigung auf die Beziehungen zur EG regelt der Einigungsvertrag nicht im Kapitel über völkerrechtliche Verträge, sondern in demjenigen über die innerstaatliche Rechtsangleichung. Angesichts der weitgehenden unmittelbaren Wirkung von EG-Recht im innerstaatlichen Bereich ist dies durchaus berechtigt. Andererseits ist die EG ein eigenständiger Hoheitsträger, über dessen Recht die beiden deutschen Staaten im Einigungsvertrag nicht nur nicht einseitig, sondern überhaupt nicht befinden

<sup>37</sup> Vgl. die Texte in VN 1990, 157.

<sup>38</sup> Im einzelnen *Schöps*, VN 1991, 26 ff.

<sup>39</sup> Protokoll vom 24.9.1990 (FAZ v. 25.9.1990).

konnten.<sup>40</sup> Die dennoch in Art. 10 Abs. 1 und 2 EV getroffene Regelung, daß das Primär- und Sekundärrecht der EG auf dem Gebiet der ehemaligen DDR gelten sollen, läßt sich somit als deklaratorische Bestimmung deuten<sup>41</sup>, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einigungsvertrages am 31.8.1990 den zwar angekündigten, aber noch nicht erlassenen Rechtsakten der EG vorausleite.

Ihre Haltung zur Ausdehnung ihrer Rechtsordnung hat die EG rechtlich erst am 17.9.1990 festgeschrieben mit einer Richtlinie und einer Verordnung des Rates.<sup>42</sup> In den Begründungserwägungen der Richtlinie heißt es u.a.: "Mit der Herstellung der deutschen Einheit gilt das Gemeinschaftsrecht automatisch auch in dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik." Diese Lösung über das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen war wegen der zweifellos erforderlichen Anpassungsregelungen keineswegs selbstverständlich<sup>43</sup>; angesichts der bereits durch den Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bewirkten Integration der DDR in den europäischen Wirtschaftsraum war aber eine - rechtstechnisch wie auch immer vollzogene - Erstreckung des EG-Rechts unumgänglich.

Auf die EG-Anpassungsregelungen konnte der Einigungsvertrag ebenfalls nur informativ und das auch nur mit einer vagen, in die Zukunft weisenden Formulierung ("soweit ... die zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Ausnahmeregelungen erlassen") Bezug nehmen. Sie wurden nämlich erst am 4.12.1990 vom Rat mit Wirkung vom 1.1.1991 erlassen.<sup>44</sup> Zwischen der Vereinigung der deutschen Staaten am 3.10.1990 und dem Jahres-

<sup>40</sup> Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Erklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 28.2.1957 im Rahmen der Verhandlungen über den EWG- und den Euratom-Vertrag, in der die Bundesregierung ihre Auffassung bekräftigt, daß im Falle einer Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Gemeinschaftsverträge stattfindet (BT-Drucks. II/3660, S. 11). Daraus kann zwar ein Anspruch auf Vertragsanpassung abgeleitet werden (so *Randelzhofer*, VVDStRL 49 [1990], 99 [112]), aber kein alleiniges oder auch nur ein Mitbestimmungsrecht über die Erstreckung des EG-Rechts auf das Gebiet der ehemaligen DDR bei unverändert bleibenden Gemeinschaftsverträgen. Schon nach dem Wortlaut hätte die Bundesrepublik Deutschland (oder ein anderer Mitgliedstaat der EG) nur ein Mitspracherecht für sich reklamieren können, wenn sie eine Vertragsrevision verlangt hätten.

<sup>41</sup> Dementsprechend ist in der Denkschrift zum EV (Fn. 21) zu Art. 10 auch von "Klarstellungen zur Geltung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften" die Rede; a.A. *Jacqué*, *German Unification and the European Communities*, EJIL 2 (1991), 1 (11 f.).

<sup>42</sup> Richtlinie 90/476/EWG, ABl EG 1990, Nr. L 266; Verordnung (EWG) Nr. 2684/90, ABl EG 1990, Nr. L 263.

<sup>43</sup> Vgl. *Jacqué* (Fn. 41), 3 ff.; *Randelzhofer* (Fn. 40), 105 ff.; *Grabnitz / von Bogdandy*, *Deutsche Einheit und europäische Integration*, NJW 1990, 1073 (1076); *Rauschnig* (Fn. 4), 403 f.; *Vedder*, VVDStRL 49 (1990), 183 (184).

<sup>44</sup> ABl EG 1990, Nr. L 353; ergänzende Rechtsakte der EG-Kommission ABl EG 1990 Nr. L 364. Auf Grund einer EG-rechtlichen Ermächtigung hat die Bundesregierung zudem eine EG-Recht-Überleitungsverordnung vom 18.12.1990 (BGBl. 1990 I, S. 2915) erlassen; ausführlich zu den

ende galt zunächst nur die deutsche EG-Recht-Überleitungsverordnung vom 28.9.1990<sup>45</sup>, die altes DDR-Recht trotz seiner Unvereinbarkeit mit dem EG-Recht vorläufig fortbestehen ließ. Zu dieser Verordnung war Deutschland von der EG-Kommission<sup>46</sup> ermächtigt worden.

## 2. Bundesrecht

Gemäß Art. 8 EV wird der Geltungsbereich des bestehenden Bundesrechts grundsätzlich auf die neuen Gebietsteile erstreckt. In der Anlage I zum Einigungsvertrag sind allerdings zahlreiche Ausnahmen und insbesondere Anpassungsregelungen enthalten, die die gesamte Rechtsordnung durchziehen und hier nicht im einzelnen aufgeführt werden können.

## 3. Fortgeltendes DDR-Recht

Das alte, bis zur Unterzeichnung des Einigungsvertrages erlassene DDR-Recht bleibt territorial begrenzt nach Art. 9 EV ebenfalls in Kraft, und zwar - weitgehend in Anlehnung an die föderale Kompetenzordnung des Grundgesetzes - entweder als Bundesrecht oder als Landesrecht der neu geschaffenen Länder. Die Fortgeltung steht aber unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit dieser Gesetze (i) mit dem Grundgesetz (das in seinem neu geschaffenen Art. 143 allerdings für unterschiedlich bemessene Übergangszeiten großzügige Exemtionen zuläßt), (ii) mit dem unmittelbar geltenden Recht der Europäischen Gemeinschaften (das mit seinen Übergangsregelungen für das Gebiet der DDR ebenfalls stark in seiner Stringenz gelockert wurde) sowie (iii) - sofern es als Landesrecht gilt - mit dem Bundesrecht, das gemäß Art. 8 EV auf dem Gebiet der ehemaligen DDR in Kraft gesetzt worden ist. Auch hier gibt es aber wieder Anpassungsregelungen, die im wesentlichen in der Anlage II zum Einigungsvertrag zusammengefaßt sind. Sehr häufig ist die Fortgeltung der Gesetze zeitlich begrenzt.

Mit diesen Regelungen wird zum einen vermieden, daß ein rechtsfreier Raum entsteht und kein allzu abrupter Wechsel der rechtlichen Rahmenbedingungen stattfindet, zum anderen wird sichergestellt, daß die Rechtsordnung auf dem Gebiet der DDR sich sofort mit der staatlichen Vereinigung in ihren großen Zügen in die rechtsstaatliche, demokratisch und

Anpassungsregelungen der EG *Grabnitz*, Das Gemeinschaftsrecht und die Einheit Deutschlands, *Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht* 1991, 89 (93 ff.); *Hailbronner*, Das vereinte Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft, *Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift* 1991, 321 ff.

<sup>45</sup> BGBl. 1990 I, S. 2117.

<sup>46</sup> Entscheidung der Kommission 90/481/EWG vom 27.9.1990, ABl EG 1990, Nr. L 267. Die Kommission ihrerseits stützte sich dabei auf die Richtlinie 90/476/EWG und die Verordnung 2684/90 (Fn. 42).

grundrechtlich geprägte Ordnung der Bundesrepublik einpaßt und im übrigen die Rechtsangleichung in absehbarer Zeit vollständig abgeschlossen ist. Auffällig an der getroffenen Regelung ist das Mißtrauen seitens der Bundesrepublik gegenüber dem Vertragspartner DDR, der sich doch zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses längst innerlich gewandelt hatte. Dennoch wurde nur das bei Vertragsschluß vorhandene - also das überschaubare - DDR-Recht übergeleitet. Für später erlassenes Recht bedurfte es einer zusätzlichen Vereinbarung, die dann am 18.9.1990<sup>47</sup> auch tatsächlich noch getroffen wurde.

#### 4. Fortgeltung von gerichtlichen und Verwaltungsentscheidungen

Grundsätzlich gelten nach Art. 18 und 19 EV gerichtliche und Verwaltungsentscheidungen, insbesondere auch Bildungsabschlüsse (Art. 37 EV) fort. Art. 17 EV verpflichtet den Gesetzgeber aber, unverzüglich ein Gesetz mit einer Entschädigungsregelung zur Rehabilitierung der Opfer politisch motivierter Strafverfolgungsmaßnahmen oder sonst rechtsstaats- und verfassungswidriger gerichtlicher Entscheidungen in der DDR zu schaffen. Zugleich wird jedem Betroffenen in Art. 18 Abs. 2 EV ein Anspruch auf gerichtliche Überprüfung seiner Verurteilung eingeräumt. Ein Rehabilitierungsgesetz hat die DDR-Volkskammer noch am 6.9.1990<sup>48</sup> erlassen, das Entschädigungsgesetz befindet sich im Gesetzgebungsverfahren.

Im Hinblick auf ihre Rechtsstaatlichkeit überprüfbar sind auch Verwaltungsakte (Art. 19 EV). Eine besondere Art von Verwaltungsentscheidungen, nämlich die Enteignungen, haben im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen eine Sonderregelung erfahren. Erfaßt werden nur die nach westlichem Verständnis rechtsstaatswidrigen Enteignungen, d.h. im wesentlichen: sie müssen ohne oder mit diskriminierender Entschädigung für Nicht-Bürger der DDR erfolgt sein.<sup>49</sup> Ausgespart bleiben hingegen Enteignungen, für die die DDR-übliche geringe Entschädigung gezahlt wurde und - das ist mengenmäßig der größte Teil: etwa ein Drittel der gesamten land- und forstwirtschaftlichen Nutzfläche der DDR - die Enteignungen zwischen 1945 und 1949 auf Grund sowjetischen Besatzungsrechts. Letzteres geht auf das Drängen der Sowjetunion und der DDR-Regierung zurück und ist in Art. 41 EV wie auch im Brief des DDR-Ministerpräsidenten und des Bundesaußenministers an die Hauptsiegermächte anlässlich der Unterzeichnung des 2 + 4-Vertrages<sup>50</sup> festge-

47 BGBI. 1990 II, S. 1239.

48 GBl. DDR I, S. 1459, als Bundesrecht übergeleitet gemäß Art. 4 Nm. 1 und 2 der Vereinbarung vom 18.9.1990 (Fn. 47).

49 Zu weiteren erfaßten Gruppen, die auf die besonderen staatlichen Verhältnisse und die seinerzeitige Rechtsordnung Bezug nehmen, siehe § 1 Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (BGBI. 1990 II, S. 1159).

50 Abgedruckt in BT-Drucks. 11/8024, S. 26.

schrieben. Das Bundesverfassungsgericht hat dies als verfassungskonform hingenommen, allerdings den Gesetzgeber zur Regelung einer Enteignungsentschädigung verpflichtet.<sup>51</sup>

Angesichts der Quantität des Grundeigentums, das nicht zurückgegeben wird, wie auch wegen der Ausrichtung des Vermögensgesetzes auf rechtsstaatswidrige Enteignungen kann man nur sehr eingeschränkt davon sprechen, daß der Einigungsvertrag insoweit die sozialistische Vergangenheit der DDR revidieren würde. Die Bundesrepublik Deutschland will jedoch nicht im Besitz des ihr so zugefallenen Vermögens bleiben. Sie sucht es vielmehr mit Hilfe der eigens dazu gegründeten Treuhandanstalt zu privatisieren.

## V. Übernahme von Einrichtungen und Personal

Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung der DDR werden entsprechend der Zuständigkeitsordnung des GG vom Bund bzw. den im Osten Deutschlands neu geschaffenen Ländern übernommen (Art. 13 EV), die dann jeweils über die Fortführung der Einrichtung, ihre Überführung in eine andere Verwaltungsstruktur oder - sofern sie Aufgaben wahrgenommen haben, die künftig nicht mehr von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden sollen - ihre Abwicklung entscheiden (Art. 13 Abs. 2 EV; Protokollnotiz I.6).

Übernommen wird ebenfalls das an den Einrichtungen tätige Personal (Anlage I zum EV, Kap. XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1). Sofern Einrichtungen ganz oder teilweise abgewickelt werden, ruhen die Arbeitsverhältnisse der betreffenden Bediensteten (Warteschleife) je nach ihrem Lebensalter für 6 bzw. 9 Monate bei Bezügen von 70 % des normalen Arbeitsentgelts. Findet sich in dieser Zeit keine anderweitige Verwendung, endet das Arbeitsverhältnis.<sup>52</sup> Daneben besteht in den ersten beiden Jahren nach der Vereinigung die Möglichkeit der individuellen Kündigung von öffentlichen Bediensteten bei Strukturänderungen in der Verwaltung, wegen mangelnden Bedarfs und wegen mangelnder fachlicher oder persönlicher Eignung. Einem Bediensteten, der in seiner früheren Amtstätigkeit gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat oder für das Ministerium für Staatssicherheit tätig war, kann jederzeit mit sofortiger Wirkung gekündigt werden, wenn für den öffentlichen Arbeitgeber das Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar ist. Bei diesen Regelungen geht es auf der einen Seite darum, die öffentliche Verwaltung in Struktur und Umfang an die im Westen herrschenden Verhältnisse heranzuführen, auf der anderen Seite darum, unqualifizierte und in besonderer Weise dem früheren Regime und seinem rechtsstaatswidrigen Verhalten verbundene Personen aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen.

<sup>51</sup> BVerfG, EuGRZ 1991, 121.

<sup>52</sup> Nach BVerfG, EuGRZ 1991, 133 ist diese Regelung verfassungsgemäß.

Für Richter und Staatsanwälte, Soldaten und wissenschaftliches Personal an Hochschulen gibt es Sonderregelungen (Anlage I Kap. III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 2; Kap. XIX Sachgebiet B; Kap. XVI Sachgebiet A Abschnitt II Nr. 2f.).

## VI. Vermögen und Schulden

Das gesamte Verwaltungs- und Finanzvermögen der DDR geht nach genauerer Bestimmung der Art. 21 und 22 EV auf Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) oder sonstige Träger öffentlicher Verwaltung über. Wie bereits erwähnt, wird das Finanzvermögen jedoch weitgehend über die Treuhandanstalt privatisiert. Die dabei erzielten Erlöse sind nach Art. 25 Abs. 3 EV und dem Treuhandgesetz zur Sanierung und Entschuldung der Unternehmen, in Verbindung mit Art. 27 Abs. 3 des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und Art. 23 Abs. 4 EV insbesondere aber auch zur Tilgung der aufgelaufenen Verschuldung des Staatshaushalts der DDR einzusetzen. Das Vermögen der Deutschen Post (DDR) wird mit allen Aktiva und Passiva dem Vermögen der Deutschen Bundespost einverleibt (Art. 27 EV); das Vermögen der Deutschen Reichsbahn (DDR) wird nach Art. 26 Abs. 2 des Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zunächst als eigenes Sondervermögen geführt, das aber mit dem Sondervermögen der Deutschen Bundesbahn zusammengeführt werden soll (Art. 26 EV).

Bezüglich der Verschuldung des Republikhaushalts sieht Art. 23 EV deren volle Übernahme durch ein Sondervermögen des Bundes vor; Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen zu Lasten des Republikhaushalts werden von der Bundesrepublik übernommen. In allen Fällen handelt es sich jedoch nur um Verbindlichkeiten, die im Staatshaushalt ausgewiesen sind und damit eine innerstaatliche Rechtsgrundlage haben.<sup>53</sup> Daneben haftet der Bund nach Art. 23 Abs. 7 EV für die Verbindlichkeiten der ehemaligen Staatsbank der DDR.

Schulden gegenüber dem Ausland, die bis zum 1.7.1990 im Rahmen des bestehenden Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der DDR entstanden sind, sind in Art. 24 EV geregelt. Die hier angesprochenen Verbindlichkeiten finden sich im wesentlichen in den Bilanzen der Staatsbank der DDR, der Deutschen Außenhandelsbank und der Außenhandelsbetriebe.<sup>54</sup> Es geht ausschließlich um Schulden, die sich aus der besonderen Situation eines Staatshandelslandes ergeben haben, das die DDR bis zum 1.7.1990 gewesen ist. Hieraus erklärt sich denn auch der in dieser Bestimmung genannte Stichtag für die Schuldenregulierung, der gemäß Art. 24 Abs. 3 EV

<sup>53</sup> Im einzelnen dazu *Hoche*, Haftung des Bundes für Verbindlichkeiten von DDR-Banken, *Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht* 1991, 197 (198 f.).

<sup>54</sup> Denkschrift zum EV (Fn. 21), zu Art. 24 Abs. 1.

nur für Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Handel im Rahmen des RGW nicht gilt. Sie konnten nämlich auch noch nach diesem Datum entstehen, da dieser Handel bis zur Vereinigung der deutschen Staaten nach alten Regeln fortgesetzt wurde. Laut Art. 24 EV werden die dort angesprochenen Verbindlichkeiten jedoch nur vom Bund zwecks Abwicklung *verwaltet*, ohne daß damit eine Schuldenübernahme verbunden wäre. Vielmehr sollen die Verbindlichkeiten unter Entnahme von Guthaben und durch Einbringen von Forderungen aufgelöst werden.<sup>55</sup> Der Bund bzw. zunächst das nach Art. 23 Abs. 1 EV gebildete Sondervermögen übernehmen lediglich die Kosten der mit der Abwicklung der Verbindlichkeiten beauftragten Institute, aber nicht die Schulden im Außenverhältnis.<sup>56</sup> Soweit bei der Abwicklung dieser Forderungen und Verbindlichkeiten ein Passivsaldo bei der Staatsbank Berlin entsteht, in die die DDR-Staatsbank überführt wurde, haftet der Bund dafür allerdings gemäß Art. 23 Abs. 7 EV, ansonsten aber sind die Forderungen abzuschreiben. Es handelt sich dabei auch um Schulden der nicht-staatlichen Geschäftspartner (Banken, Kombinate), mögen diese auch in staatlichem oder Volkseigentum gestanden haben, nicht um Staatsschulden im völkerrechtlichen Sinne. Wie letztere zu behandeln sind, soweit sie nicht auf haushaltsplanmäßiger Schuldenaufnahme beruhen, läßt der Einigungsvertrag offen. Man wird insoweit auf Völkergewohnheitsrecht zurückgreifen müssen.

## VII. Staatsangehörigkeit

Keine Probleme haben Staatsangehörigkeitsfragen aufgeworfen, so daß sie nicht eigens im Einigungsvertrag geregelt werden mußten. Denn im Gegensatz zur DDR hat die Bundesrepublik Deutschland stets an einer einheitlichen deutschen Nation und einer auf das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 zurückgeführten einheitlichen Staatsangehörigkeit festgehalten.<sup>57</sup> Auch Einbürgerungen seitens der DDR-Behörden wurden grundsätzlich in der Bundesrepublik anerkannt.<sup>58</sup> So konnte mit der Vereinigung der deutschen Staaten die DDR-Staatsangehörigkeit ersatzlos gestrichen werden.<sup>59</sup> 60

<sup>55</sup> a.a.O.

<sup>56</sup> Im einzelnen *Hoche* (Fn. 53), 200 f.; insoweit falsch *Heldrich / Eidenmüller*, Die rechtlichen Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands aus der Sicht von Drittstaaten, Juristische Blätter 1991, 273 (279); *Streinz* (Fn. 14), 176.

<sup>57</sup> Diese Rechtsauffassung hat die Bundesregierung durch einen Vorbehalt zum Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 21.12.1972 (BGBl. 1973 II, S. 423) völkerrechtlich abgesichert.

<sup>58</sup> BVerfGE 77, 137 ff.

<sup>59</sup> Das DDR-Staatsangehörigkeitsgesetz ist in der Anlage II im EV nicht aufgeführt und - da es eine bundeseinheitlich geregelte Materie im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes betrifft - gemäß Art. 9 EV mit der Vereinigung ungültig geworden.

<sup>60</sup> Zu den Auswirkungen der endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze im 2 + 4-Vertrag und im deutsch-polnischen Grenzvertrag s. *Hailbronner*, Legal Aspects of the Unification (Fn. 4), 26 ff.



## Ausblick

Nach dem Einigungsvertrag dominieren im vereinten Deutschland eindeutig das Recht der alten Bundesrepublik Deutschland und seine völkerrechtlichen Bindungen. Dies steht indes nicht nur im Einklang mit dem eher technisch-juristischen Ausgangspunkt, daß das vereinte Deutschland mit der alten Bundesrepublik völker- und staatsrechtlich identisch ist, während die DDR als Staat untergegangen ist. Es entsprach auch dem Willen der DDR-Bevölkerung, die das alte Regime überwinden und sich dem westlichen System anschließen wollte. Es ist zudem vereinbar mit der früher von bundesdeutscher Seite offiziell stets vertretenen Auffassung von der besonderen Rechtslage Deutschlands und den besonderen Beziehungen der beiden deutschen Staaten zueinander. Denn die fortbestehende Einheit wurde nur für Volk und Territorium postuliert, nicht aber für das staatliche Herrschaftssystem.<sup>61</sup> Andererseits führte der Einigungsvertrag aber auch nicht einfach zu einer "Vereinnahmung" der DDR durch die alte Bundesrepublik. Vielmehr zeigen neben dem Art. 12 EV insbesondere die im Einigungsvertrag konkret genannten Gesetzgebungsaufträge und Prüfungsaufträge für Verfassungsänderungen sowie die offengehaltene Möglichkeit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, daß die DDR und ihre Bevölkerung auch ihrerseits rechtspolitisch etwas in das vereinte Deutschland einbringen können. Inwieweit das tatsächlich gelingt, bleibt abzuwarten.

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 36, 1 (16, 26).

## **The Constitutional Basis for Government Regulation of Concentration of Economic Power, Monopolies and Restrictive Trade Practices: The Indian Case**

By *Yash Vyas*

The article focuses on the constitutional issues involved in the regulation of concentration of economic power, monopolies and related phenomena of anti-competitive trade practices. The dangers from the monopoly problem have clearly been recognised in the Indian Constitution in a number of provisions. The paper critically examines such provisions as well as the Indian Constitution's attempts at achieving the balance between various interests involved in the regulation of concentration of economic power, etc. The article attempts to establish, with the help of the decided cases, that the non-justiciable directive principle of the state policy contained in the Indian Constitution, directing the state to prevent concentration of economic power to the common detriment, has come to occupy in the Constitution a place higher than the justiciable fundamental rights to equality and various freedoms, including the freedom of trade. It is also attempted to establish that the conferment of monopoly rights by the state on a private individual or corporations is *prima facie* invalid, but such grants may be justified if the basis on which competition is excluded is reasonable. It has been argued that although the Constitution confers freedoms of association and trade, it permits restrictions on the anticompetitive activities of trade associations and authorises positive and purposeful steps to create competitive market conditions.

## **State Succession Regulations and the German Unification**

By *Ulrich Fastenrath*

With the unification of the two German States on Oct. 3, 1990, the German Democratic Republic (GDR) was incorporated into the Federal Republic of Germany (FRG), and thus ceased to exist. As for the treaties and conventions ratified by the "old" FRG before unification, Art. 11 of the Unification Treaty, concluded by both German States on Aug. 31, 1990, generally provides for the moving frontier rule (except for agreements on the stationing of foreign armed forces); and the unified Germany maintains the membership of the "old" FRG in international organizations. On the other hand, according to Art. 12 para. 3 of the Unification Treaty, the membership of the GDR in international organizations expires, as do rights and obligations arising from multilateral treaties entered into only by the GDR (and not by the FRG), if Germany does not decide to extend these relationships with the parties of the respective treaty. As far as bilateral treaties are concerned, the

unified Germany will fix its position as to continuance, modification or expiration of these treaties after consultations among the contracting parties (Art. 12, paras. 1 and 2). Thus the Unification Treaty combines the law of state succession with the *clausula rebus sic stantibus*. All states which maintain diplomatic relations with the FRG and all international organizations of which the FRG is a member were given notice of these rules of the Unification Treaty. Since there was no protest, the contracting parties are deemed bound by these rules by *acquiescence*. But Germany will have to continue the so-called "territorial treaties" concluded by the GDR. With respect to the Treaty of Görlitz fixing the boundary between Poland and the GDR, over which there has recently been a controversy concerning its validity, there will no longer be any issue: Germany abandoned any territorial claims in the Two-plus-Four-Treaty of Sept. 12, 1990 (concluded by the two German states, France, the United Kingdom, the USA and the USSR) and the boundary treaty with Poland of Nov. 14, 1990).

The Federal Law of the FRG, as well as the European Community Law, extended its applicability to the territory of the former GDR with several transitional provisions (Arts. 8 and 10 of the Unification Treaty and App. I), whereas the law of the former GDR continues to be in force only on that territory - with the many modifications included in App. II to the Unification Treaty and only as far as it is compatible with constitutional law and European Community Law (Art. 9). Unjust judgments and administrative acts by the courts and administration of the former GDR may be revised (Arts. 18 and 19), and expropriations may be annulled under certain conditions (App. II and III). Civil servants and soldiers were taken over by the FRG and the new "Länder" in Eastern Germany, but the Unification Treaty allows dismissal in order to reduce the staff or to remove personnel from office, as far as it is incompetent, violated human rights or worked for the national security agency of the GDR.

The state property of the GDR passed into the ownership of the FRG, the "Länder" and local authorities (Arts. 21, 22, 26, and 27 of the Unification Treaty). With regard to state debts, Art. 23 deals only with debts of the State budget and of the State bank of the GDR, which were assumed by the FRG. Citizenship posed no problem, because, according to the law of the FRG, there has always been only one German citizenship.