Reinhart Maurach:

Zur Rechtsnatur des Ostblocks

I. Einleitung.

1. Der Eiserne Vorhang durchschneidet nicht nur Europa. Er zieht sich, mit Enklaven und Zonen des Niemandslandes, quer durch die Kontinente und Ozeane. Je stärker sich die Grenzen der östlichen Welt von denen des Westens abzeichnen, je klarer die Bildung der Fronten wird, um so mehr zerreißt das dünne Gewebe eines die Staaten der beiden Machtkreise überdeckenden Völkerrechts. Das Plenum der Vereinten Nationen, aus seiner Stellung als Zentrum des Sich-Zusammen-Findens längst verdrängt, ist allenfalls noch das Forum eines demonstrativen Sich-Auseinander-Redens. Die effektiven politischen Bindungen beschränken sich auf jede der beiden getrennten Welten. Im Westen stehen sie unter dem Aspekt der Wirtschaftshilfe, des Nordatlantikpaktes, der Europaarmee, des Schuman- und Plevenplanes; den Osten beherrscht das System der Beistandspakte der Sowjetunion mit den Volksdemokratien und dieser untereinander, die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Ostblockstaaten, die Ausbildung ihrer Heere durch sowjetische Instrukteure nach sowjetischem Muster, die Bildung industrieller Großräume über die Staatsgrenzen der Volksdemokratien hinweg.

Handelt es sich hüben wie drüben dabei um dynamisch wie rechtlich wesentlich gleichwertige Erscheinungen? Das Erstere wird schwerlich in Zweifel gezogen werden können. Die beiden Teile der zerschnittenen Welt empfinden, jeder vor dem anderen, Mißtrauen, Aggressions- oder Präventionsfurcht und damit erhöhtes Sicherheitsverlangen. Darum geht es indes nicht; ebenso ist es unzweifelhaft, daß beide Gruppierungen sich jeweils um einen Machtkern, hier die Vereinigten Staaten, dort die Sowjetunion, kristallisieren. Die Frage, die hier zu stellen ist, geht dahin, um welche Art Zusammenschluß es sich in der Hemisphäre des Ostens handelt, noch konkreter: welchen Charakter die Rechtsbeziehungen aufweisen, welche die Staaten des — politisch so bezeichneten, juristisch als solcher nicht bestehenden — „Ostblockes" mit der Sowjetunion verbinden. In diese Untersuchung soll nicht die gesamte eurasische Ländermasse einbezogen werden, zumal die Lage im Fernen Osten wesentlich labiler ist als die für Nachkriegsverhältnisse beinahe schon stabilisierte Situation in Ost- und Mitteleuropa. Hier soll nur das europäische Ostblocksystem untersucht werden: das System der rechtlichen Bindungen der ost-mitteleuropäischen Länder an den sowjetischen Führungsstaat. Ebenso erübrigt sich eine Einzeldarstellung der (miteinander weitgehend übereinstimmenden) politischen und wirtschaftlichen Verträge der Sowjetunion mit den Volksdemokratien und dieser untereinander.[1] Vielmehr sind hier Fragen allge-

1) Vgl. Meißner: Das Ostpaktsystem, Teil I: Das sowjetische Paktsystem in Europa, Teil II: Das sowjetische Paktsystem in Asien. Beide Hamburg 1951, hektographierte Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Völkerrecht.

meiner und grundsätzlicher Natur zu stellen, für deren Beantwortung der stereotype Wortlaut der politischen und wirtschaftlichen Verträge keinen Aufschluß gibt und deren Lösung ausschließlich den Aufgaben und der Struktur der beteiligten Staaten entnommen werden kann.

2. Die Beschränkung auf die östliche Staatenwelt rechtfertigt zunächst die Frage, wie sich die reziproken Bindungen innerhalb der getrennten Hemisphären vom Standpunkt der sowjetischen Schau darstellen. Als Unterscheidungsmerkmal nimmt die sowjetische Betrachtung den Begriff der völkerrechtlichen Souveränität. Souverän geblieben sind ihrer Auffassung nach im westlichen Lager nur die Vereinigten Staaten, während die anderen Mitglieder der den Westen verbindenden Pakte und Organisationen, insbesondere die „marshallisierten" Länder und die Juniorpartner des Nordatlantikpaktes, ihre Souveränität für das Linsengericht der Wirtschafts- und Waffenhilfe an den amerikanischen Kapitalismus verkauft hätten. Völlig anders ist das Bild im Osten. Die gleiche Zielsetzung und die angeglichene Struktur der Staaten der östlichen Welt bedinge freie Kollaboration. Die Souveränität auch des kleinsten Mitgliedstaates des Ostblockes sei durch das System der Beistands- und Wirtschaftspakte nicht beeinträchtigt, um so weniger als dieses Paktsystem keine kollektive Abmachung, sondern nur eine Vielheit bilateraler Abkommen darstelle: keine Organisation, kein zwischen- oder überstaatlicher Verband mit Übertragung von Souveränitätsrechten an diesen, sondern paritätische Abmachungen jeweils nur zwischen zwei Staaten.

Nachdem die sowjetische Betrachtung das Stichwort der Souveränität gegeben hat, soll auch unsere Untersuchung hieran anknüpfen. Es sei unterstellt, daß das Ostpaktsystem die Souveränität der Volksdemokratien unangetastet gelassen hat. Wie steht es dann aber um die Bundesrepubliken (Gliedrepubliken) der Sowjetunion? Auch sie sind, obwohl Teile eines Bundesstaates, eben der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, nach den Bestimmungen der Verfassung vom 5. 12. 36 souverän, und es ist angesichts ihrer unbestritten überaus engen verfassungsrechtlichen Bindungen an den Bundesstaat schwierig, ihnen den gleichen Status zuzuerkennen wie den nicht oder noch nicht in den Staatsverband der Sowjetunion einbezogenen Volksdemokratien. Praktisch ergeben sich daraus zwei Möglichkeiten. Entweder es ist auch eine Souveränität der Bundesrepubliken real vorhanden, oder der von sowjetischer Seite behauptete Fortbestand der Souveränität der Volksdemokratien läßt sich nicht aufrechterhalten. Es ist selbstverständlich, daß die sowjetische Betrachtung auf die erstere Alternative abgestellt wird. Ihr kommt hierbei auf den ersten Blick der Umstand zu Hilfe, daß auch nach der geschriebenen Verfassung die Souveränität der Bundesrepubliken nur eine (freiwillig) beschränkte ist, insofern, als die Bundesrepubliken auf die Ausübung ihrer Souveränitätsrechte auf denjenigen Gebieten freiwillig verzichtet haben, die der Bundeszuständigkeit unterliegen (Art. 14/15); hieraus könnte prima facie in der Tat eine Graduierung der an sich fortbestehenden Souveränität gefolgert werden: beschränkte Souverä-

nität der Bundesrepubliken, unbeschränkte Souveränität der Volksdemokratien. Indes verfängt diese Argumentation nicht. Denn gerade auf dem Gebiet, welches hier den Ausschlag gibt, dem der internationalen Beziehungen, ist auch die Souveränität der Bundesrepubliken der Verfassung zufolge unbeschränkt. Das Recht des freien Austrittes aus dem Staatsverband der Sowjetunion — dem würde im Ostpaktsystem die Befugnis zur Aufkündigung der Verträge seitens der Volksdemokratien entsprechen — war schon durch die Bundesverfassung vom 6. 7. 23 (Art. 3) gewährleistet und ist in der geltenden Verfassung durch Art. 17 wiederholt — nach der authentischen Auslegung Stalins[2] das wesentlichste Merkmal der Souveränität. Das Vertrags- und Gesandtschaftsrecht ist den einzelnen Bundesrepubliken durch die Verfassungsreform vom 1. 2. 44 (Art. 18 a) zuerkannt worden, und zwar, wie das Auftreten der Ukraine und Weißrußlands vor den Vereinten Nationen erkennen läßt, nicht nur auf den der Kompetenz der Bundesrepubliken verbliebenen schmalen Gebieten, sondern ohne Beschränkung. Damit entfallen bei einem Vergleich der Bundesrepubliken mit den Volksdemokratien alle Möglichkeiten einer Graduierung des Souveränitätsbegriffes, so daß die bisherige Alternative in aller Schärfe fortbesteht: entweder sind die beiden Staatsgebilde, die Bundesrepubliken sowohl als auch die Volksdemokratien, souverän, oder sie sind es beide nicht — und im letzteren Falle wären die Formen zu ermitteln, die den neuartigen Zusammenschluß der Sowjetunion mit den Volksdemokratien kennzeichnen. Die Methode, die der Untersuchung zu Grunde liegen muß, ist durch die Art der Fragestellung bereits festgelegt. Es wird zunächst zu ermitteln sein, ob das überkommene Völkerrecht oder die von der Sowjetunion vertretene Völkerrechtsauffassung die Möglichkeit bietet, den Zusammenschluß als einen solchen völkerrechtlicher Art zu betrachten (II). Im Anschluß daran werden wir an das Gebilde des Ostblockes staatsrechtliche Maßstäbe anlegen müssen (III).

II. Das intersozialistische Völkerrecht als Formalgrundlage des Zusammenschlusses.

1. Das Völkerrecht der Gegenwart befindet sich in einem Krisen- und Schrumpfungsprozeß, der besser als alle anderen Argumente beweist, daß das Völkerrecht nur innerhalb einer bestimmten Rechtsgemeinschaft bestehen kann, und daß diese letztlich auf der Gemeinschaft einer die Staaten umspannenden Idee beruht. Ursprünglich beschränkte sich diese Gemeinschaft auf die christlichen Staaten des Abendlandes und einigendes Band jener Epoche war die Gemeinsamkeit der christlichen Kultur. Mit der Einbeziehung der Türkei, Japans und Chinas mußte sich die Grundlage zwangsläufig erweitern; jetzt war es die (staatliche) Zivilisation, die den gemeinsamen Boden abgab: die stillschweigende Verpflichtung zur Achtung fremden Eigenlebens und fremder Staatlichkeit unter

2) Stalin, Ges. Werke Bd V, S. 243; vgl. auch Trainin-Lewin, Sowjetstaatsrecht. 1948, S. 254.

der weiteren Voraussetzung, daß die zu dieser Zivilisationsgemeinschaft gehörenden Staaten auch in ihrem Inneren die elementaren Gebote der Menschlichkeit im Verhältnis zu ihren Untertanen wahrten. Diese Universalität des Völkerrechts hat nicht ganze zwei Menschenalter gedauert. Mit der russischen Oktoberrevolution 1917 erfolgte ein Außenseiterausbruch, der die Einleitung zum späteren Auseinanderbrechen der Hemisphären darstellte. Seine Überbrückung durch die Wiederaufnahme des diplomatischen Verkehrs und die spätere notgedrungene Zusammenarbeit mit dem Westen 1924—1945 blieb formal. Mit dem Jahre 1945 wurde es endgültig klar, daß die Universalität des Völkerrechts der Vergangenheit angehörte. Während die Rechtsbeziehungen zwischen den beiden Hemisphären abrissen oder sich auf die dünne Firnisschicht eines praktisch nur noch fingierten diplomatischen Verkehrs beschränkten, bildeten sich innerhalb der beiden Ballungen neue Formen völkerrechtlicher Zusammenarbeit heraus. Unsere Aufgabe ist es, diese Beziehungen innerhalb der östlichen Hemisphäre nach den Maßstäben der dort geltenden, also der sowjetischen Völkerrechtskonzeption zu messen; der zunächst ungewohnt anmutende Ausdruck eines „intersozialistischen" Völkerrechts, der der Prägnanz halber übernommen werden soll, scheint sich innerhalb des sowjetischen Rechtskreises allmählich einzubürgern.[3]

2. Auch die moderne sowjetische Völkerrechtsbetrachtung hat durch die 1950 erschienene vielerörterte Schrift Stalins „Der Marxismus und die Fragen der Sprachwissenschaft" neue Impulse erhalten. Dies wird durchaus verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Äußerung des Diktators tatsächlich geeignet ist, der sowjetischen Völkerrechtskonzeption neue, und zwar aktivere und aggressivere Bahnen zu weisen. Stalin setzt sich in seiner Schrift mit dem Verhältnis der (ökonomischen) „Basis" und dem (kulturellen, politischen, juristischen) „Überbau" auseinander, und zwar, ohne formell den Boden des klassischen Marxismus zu verlassen, in einer Weise, die das Vorantreiben der bolschewistischen Ziele ohne Rücksicht auf den gegebenen wirtschaftlichen Stand fördern soll. Grundsätzlich, so lehrt Stalin im Einklang mit der bisherigen Doktrin, bestimmt zwar die Basis den Charakter des Überbaues: jede Gemeinschaft hat die Kultur, die ihren wirtschaftlichen Grundlagen adäquat ist, und jeder Staat hat die Aufgaben und Formen, die seiner ökonomischen Basis entsprechen. Indessen beschränkt sich die Rolle des „Überbaues" nicht nur auf eine passive Widerspiegelung der „Basis"; es findet vielmehr eine wechselseitige Beeinflussung statt, bei welcher der „Überbau" (also der Staat) um so aktiver sein kann, je gefestigter er ist; auch der Überbau kann also seinerseits eine Umgestaltung der Basis bewirken. Ins Praktisch-Politische übersetzt bedeutet das, daß es die Aufgabe des Staates und der ihn tragenden Kräfte ist, mit Hilfe dieses Machtapparates das der Basis innewohnende Trägheitsgesetz zu überwinden und auch in den außen-

3) Leitartikel der „Iswestija" vom 5. 4. 1950; Koshewnikow in „Sowjetrecht" 1951/6, S. 25 ff.

politischen Beziehungen neue Formen, einen neuen „Überbau" an Stelle der überkommenen Methoden zu setzen, kurz: eine neue Völkerrechtsbetrachtung zu prästieren.

An diese — von Stalin nur angedeuteten — Möglichkeiten knüpft die neue sowjetische Völkerrechtsbetrachtung an. Im Grundsätzlichen erneuert sie damit zunächst die schon bisher geltende, wenngleich in der Zeit der Zusammenarbeit mit dem Westen nicht allzu deutlich betonte Doktrin, daß die sowjetische Konzeption vom Wesen des Völkerrechts den jeweiligen taktischen Aufgaben des sowjetischen Staates eklektisch anzupassen ist, und daß die Aufgaben des von der Sowjetunion gehandhabten Völkerrechts keine anderen sein können als die der sowjetischen Rechtsordnung überhaupt; auch die Handhabung des Völkerrechts ist Mittel im Dienste des Klassenkampfes, des revolutionären Fortschrittes, der staatlichen Expansion.[4] Damit ist freilich nur eine taktische Anweisung gegeben; das Völkerrecht selbst, der Inbegriff der von den Staaten als geltend anerkannten Normen, läßt sich nicht aus der gemeinsamen Basis ableiten, der das interne Recht der Sowjetunion entspringt. Ein sozialistischer Staat vermag zwar ein sozialistisches Recht zu schaffen. Es ist aber das Merkmal des Völkerrechts als eines überstaatlichen Rechts, daß es seine Existenz dem Nebeneinanderbestehen verschiedener Staaten verdankt, deren teleologische Grundlagen einander völlig fremd sein können. Für die Gegenwart unterscheidet die Sowjetwissenschaft drei derartige Staatengruppen: die kapitalistischen Staaten auf der einen, die Sowjetunion als den einzigen „vollsozialistischen" Staat auf der anderen Seite, und zwischen ihnen die sog. Volksdemokratien: Staaten, die bereits die politischen Voraussetzungen zur Verwirklichung des Sozialismus geschaffen haben, deren Wirtschaft sich aber noch in einem Übergangszustand befindet. Die Ungleichartigkeit der Basis in allen drei Gruppierungen schließt die Möglichkeit aus, das diese drei Arten von Staaten überlagernde Völkerrecht als einheitlichen und organischen Überbau zu betrachten.[5] Daher entfällt die Möglichkeit der Bewertung des positiven Völkerrechts nach dem Basis-Überbau-Verhältnis, wie es für das interne Recht eines Staates schlechthin maßgebend ist, und es ergeben sich für die Erfassung des Völkerrechts drei verschiedene Möglichkeiten. Entweder es wird mangels einer gemeinsamen Basis die Möglichkeit eines universellen, die verschiedenartigsten Gruppierungen überspannenden Völkerrechts überhaupt geleugnet. Oder aber es wird trotz des Spannungsverhältnisses in den Grundlagen der Versuch gemacht, wenigstens die Elementargrundsätze oder besser Konventionalregeln, die in allen Lagern anerkannt sind, vor die Klammer zu ziehen, wobei die völlige Verflachung, ja Ausleerung des materiellen Völkerrechts in Kauf genommen wird. Oder es wird endlich unter Preisgabe

4) Über die sowjetische Völkerrechtsbetrachtung während der Periode der Zusammenarbeit mit dem Westen vgl. Maurach: Die Sowjetunion — ein Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft? Zs. f. Völkerrecht 1937, S. 19.

5) Koshewnikowa. a. O. S. 33.

des Universalitätsgedankens der zwischenstaatlichen Normen ein partielles Völkerrecht geschaffen, das sich auf die Überlagerung nur homogener Staatengruppen beschränkt und zum Ausgleich für seine räumliche Begrenzung eine gesteigerte Tiefenwirkung, eine „echte Zusammenarbeit" aufweist. Ein geschichtlicher Überblick wird lehren, daß in der Tat jede einzelne dieser drei denkbaren Konstellationen in der Entwicklung der sowjetischen Völkerrechtsbetrachtung ihre Rolle gespielt hat.

3. Die Entwicklung kann, zumal es mehr auf das Ergebnis als auf die einzelnen Etappen ankommt, nur stichwortartig aufgezeichnet werden.[6] Die erste Periode, die in voller Schärfe die Zeit von 1917 bis 1924, mit Abschwächungen aber auch noch die Zeit bis 1932/34 in sich schließt, steht politisch unter dem Zeichen teils selbstgewollter, teils erzwungener Isolation. Auf der einen Seite sprengt der sowjetische Staat die Front der Entente des Ersten Weltkrieges, er annulliert die Auslandsanleihen, kündigt die bestehenden Verträge. Auf der anderen Seite stehen die Versuche der Entente, den Rätestaat durch Interventionskriege und Blockade zu Fall zu bringen, ihn durch den „Cordon sanitaire" des Randstaatengürtels vom Westen abzuschnüren, ihm die völkerrechtliche Anerkennung zu verweigern. Erst auf dem Umwege über Außenseiter (Deutschland 1922, Italien 1924) findet die Sowjetunion wieder formalen Anschluß an den völkerrechtlichen Verkehr. Das ist aber auch alles. Materiell bleibt sie abseits. Sie betrachtet das Völkerrecht, soweit sie dessen Regeln anerkennt, offen als nur diplomatische Kampfregeln zwischen ihr und der kapitalistischen Umkreisung, als ein „Völkerrecht der Übergangszeit"; sie hofft nicht nur, daß diese „Übergangszeit" kurz bemessen sein wird, sondern sie setzt (so durch die Interventionen in Ungarn und Bayern 1919) alles daran, die Weltrevolution in einem kurzen Siegeslauf zu verwirklichen. In dieser Übergangszeit kann aber von einer einheitlichen, die beiden getrennten und unvereinbaren Lager des (noch völlig isolierten) Kommunismus und des (die Sowjetunion geschlossen umgebenden) Kapitalismus versöhnenden Völkerrechtsidee keine Rede sein. Denkbar ist höchstens ein Modus vivendi zwischen beiden Gruppen nach Art eines ausgehandelten Waffenstillstandes. Ebenso wie ein solcher gewisse „technische Vereinbarungen" zwischen den Parteien voraussetzt, so kann auch die Sowjetunion auf einzelnen überwiegend technischen Gebieten (Handelsverträge, Konzessionen, Konsularverträge) mit der kapitalistischen Umwelt in Beziehungen treten. Politische Abkommen beschränken sich auf Außenseiter (Persien, Türkei, Deutschland), von denen keine Gefahr zu erwarten ist; frühere politische Bindungen gelten nur nach Maßgabe der „revolutionären Clausula rebus sic stantibus" (Tschitscherin-Note vom 2. 4. 24).[7]

---

6) Schrifttumsnachweise vgl. Maurach, Die Kriegsverbrecherprozesse gegen deutsche Gefangene in der Sowjetunion. 1950, S. 21/15.

7) Näher: Maurach: a. a. O. S. 17 Fußnote 9.

Die zweite Periode der sowjetischen Völkerrechtsbetrachtung ist auf den ersten Blick widerspruchsvoll. Sie umfaßt den Zeitraum von 1932/34 bis 1945 und verläuft politisch unter dem Aspekt einer sich steigernden Zusammenarbeit mit den Demokratien (1932: System von bilateralen Nichtangriffsverträgen mit den Randstaaten; 1934: Aufnahme in den Völkerbund; 1935: Beistandspakte mit der Tschechoslowakei und Frankreich; nach der kurzen Außenseiteretappe 1939/41 höchste Intensivierung der Zusammenarbeit: 1941 Militärbündnisse mit den westlichen Demokratien, 1943/45 Höhepunkt der Interessengemeinschaft, gekennzeichnet durch Moskau, Teheran und Jalta). Die sowjetische Wissenschaft ist in dieser Zeit erst zum Schweigen verurteilt, und dann findet sie nur zögernd den Weg zu einer theoretischen Begründung für die tatsächlichen Gegebenheiten. Der Umschwung von der Isolation zur Zusammenarbeit kam ihr zu unerwartet. An sich hätte die Basis-Überbau-Lehre die scheinbaren Widersprüche aufklären können: die Aggression der Achsenmächte hatte die Verschiedenheit der Basis verwischt, die Grundlagen zusammengeschoben, die Möglichkeit einer Interessengemeinschaft geboten. Aber man erkannte im sowjetischen Lager klarer als im Westen, daß eine ihrer Natur nach vorübergehende, durch das Fernziel des Kommunismus nach wie vor überschattete Interessengemeinschaft noch keine stabile Ideengemeinschaft nach sich zieht. Man bekannte sich in gewissem Umfange zum positiven Völkerrecht, ließ aber keinen Zweifel daran, daß es darüber hinaus eine Sphäre des Vertrauens und der übervertraglichen Ideengemeinsamkeit nicht gäbe. Im einzelnen entfallen in dieser Periode zahlreiche Vorbehalte des „Völkerrechts der Übergangszeit", die bisher einer Zusammenarbeit mit der kapitalistischen Umwelt im Wege standen. Die Sowjetunion bindet sich gegenüber den kapitalistischen Staaten nun auch durch rein politische Verträge; die Clausula rebus sic stantibus wird aus dem Arsenal des Völkerrechts zurückgezogen und die Vertragstreue der Sowjetunion bei jedem Anlaß betont, zugleich damit auch nüchtern zum Ausdruck gebracht, daß freiwillig übernommene vertragliche Bindungen das Höchstmaß der sowjetischen Konzessionen bedeuten; es ist kein Zufall, daß in zeitlichem Zusammentreffen damit die sowjetische Souveränitätslehre (vgl. u. 3) besonders kultiviert wird.

Die mit Potsdam 1945 einsetzende Periode der Völkerrechtsbewertung bringt eine zwiespältige Entwicklung. Sie ist gekennzeichnet einerseits dadurch, daß die Interessengemeinschaft mit dem Westen ihren Zweck erreicht hat, damit gegenstandslos wird und einem offenen, vertieften Mißtrauensverhältnis weicht, andererseits dadurch, daß die Sowjetunion nicht mehr in ihre frühere Isolation zurückfällt. Sie hat die letzten Kriegs- und die ersten Nachkriegsjahre zu nutzen verstanden. Der Cordon sanitaire an ihrer Westgrenze ist gefallen, die Staaten, die ihn bildeten, sind teils verschwunden, teils in den Machtbereich der Sowjetunion einbezogen; es hat sich die Gruppe der Volksdemokratien gebildet, während der eigene Landerwerb der Sowjetunion (Ost-

preußen, Karpatorußland) in Form von Brücken und Klammern strategisch in den ostmitteleuropäischen Raum hineingreift.

Diesen Fakten entspricht die sowjetische Völkerrechtskonzeption der Nachkriegszeit. Sie ist doppelgesichtig. Im Verhältnis zum demokratischen Westen wird offen betont, daß die Schicksalsgemeinschaft des Krieges sich als etwas Vorübergehendes erwiesen hat: die Verschiedenheit der Basis hüben wie drüben war stärker als sie. Der Kompromißcharakter des Völkerrechts und seine Verwendbarkeit auch zwischen ideologisch verschiedenen Mächtegruppen haben ihre Bewährungsprobe nicht bestanden. Ein Modus vivendi, eine gewisse Zusammenarbeit auch auf politischem Gebiet zwischen den beiden großen Gruppierungen wird dadurch theoretisch zwar nicht ausgeschlossen; in diese Zusammenarbeit mischt sich aber die ideologisch begründete Rivalität, die die Regeln des Völkerrechts dem Kalten Kriege dienstbar macht. Aber auch dort, wo die schmale Möglichkeit einer theoretischen Zusammenarbeit verbleibt, ist Grundlage derselben nur das Recht der freiwillig übernommenen Vertragsverbindlichkeiten und das Dogma der durch nichts zu beschränkenden Souveränität; die Möglichkeit, einzelne Souveränitätsrechte an über- oder zwischenstaatliche Organisationen zu übertragen, wird bedingungslos verworfen.[8] Denn auch nach dem siegreichen Abschluß des Krieges besteht die „kapitalistische Einkreisung" noch fort, und jede freiwillige Souveränitätsbeschränkung wäre für die Sowjetunion selbstmörderisch.[9] Wesentlich anders beurteilt die sowjetische Auffassung die Rechtsbeziehungen der Sowjetunion zu den Volksdemokratien und deren Verhältnisse zueinander.[10] Hier bahnt sich nach übereinstimmendem Urteil ein „neuer und besonders hochstehender Typ" internationaler Beziehungen an, gegründet darauf, daß hier, wenn auch nicht die gleiche so doch eine ähnliche und sich in der Entwicklung immer mehr angleichende Basis für die Sowjetunion und die Staaten der Volksdemokratien gegeben ist. „Sozialistisch" ist bisher zwar nur die Sowjetunion mit der endgültigen Vergesellschaftung aller Produktionsmittel. Die Volksdemokratien weisen aber als „Übergangsstaaten zum Sozialismus" mit einem ausschließlich in der Hand der Werktätigen liegenden Regime die Merkmale auf, die jedem Antagonismus zwischen ihnen und der Sowjetunion im Wege stehen. Sie sind „proletarische Staaten" und erfüllen die Funktionen der vom Marxismus formulierten Diktatur des Proletariates.[11] Ihr Verhältnis zur Sowjetunion beruht

8) Sujew: Die UdSSR im Kampf für die Souveränität der Völker, Nationen und Staaten, Nachrichten der Akademie der Wissenschaften 1950/6.

9) „Bolschewik" 1951/6; deutsche Übersetzung: „Ostprobleme" 1951/39.

10) Vgl. hierzu Generalow: „Über die Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit der Sowjetunion mit den Staaten der Volksdemokratien". Zs. Sowjetrecht 1950/7, S. 14 ff.; Leitartikel der „Prawda" vom 5. 2. 48; Leitartikel der „Iswestija" vom 5. 4. 50; Koshewnikow: „Einige Fragen des Völkerrechts im Licht der Schrift Stalins über den Marxismus und die Sprachwissenschaft", Zs. Sowjetrecht 1951/6 S. 25 ff.

11) Generalow a. a. O. S. 15.

daher nicht auf Rivalität, sondern auf einer dauernden und sich verengenden Interessengemeinschaft. Innerhalb dieser Gemeinschaft „werden die Grundsteine für die Bildung eines allgemeinen intersozialistischen Völkerrechts gelegt“ [12], innerhalb derselben ist die Herausbildung einer über das bloße Vertragsrecht herauswachsenden allgemeinen Völkerrechtsidee möglich, die zu echter und vorbehaltloser Zusammenarbeit führt. Aber — und hier setzt nun eine Abschwächung ein, die so sehr unterstrichen wird, daß ihre Effektbestimmung nicht gut übersehen werden kann — diese Beziehungen bleiben streng völkerrechtlicher Art. Sie wandeln sich nicht etwa zu einem intersozialistischen Staatsrecht. Sie bereiten nicht etwa die Aufsaugung der Ostblockstaaten in der Sowjetunion vor. Alle völkerrechtlichen Garantien bleiben den Volksdemokratien voll gewahrt: das Recht, jederzeit die vertraglichen Beziehungen zu lösen; ihr Anspruch auf Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten; die Gleichberechtigung der großen und kleinen Verbündeten der Sowjetunion. [13]

4. Es ist, wie wir sehen, vor allem der Begriff der Souveränität, mit dem die sowjetische Konzeption sowohl im Forum des „externen“, als auch innerhalb des „intersozialistischen“ Völkerrechts operiert. Das sowjetische Schrifttum treibt mit diesem Begriff einen wahren Kult, und in der praktischen Politik ist er zu einem Universalmittel geworden. Der Anspruch der Bundesrepubliken und der Volksdemokratien auf Mitwirkung in den Vereinten Nationen wurde unter Berufung auf deren Souveränität gefordert. Das Vetorecht im Sicherheitsrat wird mit der Souveränität der Sowjetunion verteidigt. Die Versuche, den Marshallplan auf die Tschechoslowakei auszudehnen, wurden von der Sowjetunion unter Hinweis auf die durch die „Marshallisierung“ bedrohte Souveränität der Oststaaten abgewehrt. Umgekehrt wird der Führungsanspruch der Sowjetunion innerhalb des Ostblockes mit der Souveränität der mit der Sowjetunion befreundeten Volksdemokratien gerechtfertigt, wie auch der Neo-Panslawismus mit der Souveränität der slawischen Nationen erklärt wird. Nur als Kuriosum sei vermerkt, daß die sowjetische Wissenschaft neuerdings auch die „Erfindung“ der Souveränität als Tat eines russischen Mönches (Josef Sanin 1439—1515) zu buchen vermochte. [14] In Wirklichkeit stellt das Vorschieben der Souveränität in der praktischen Politik wie im Schrifttum der Sowjetunion ein Spiel mit drei verschiedenen Bällen dar. Die Souveränität wechselt Farbe und Inhalt, je nachdem ob die Stellung des Ostblockes und seiner Staaten gegenüber dem Westen zur Debatte steht, oder ob die Frage des Verhältnisses der Sowjetunion zu den Volksdemokratien aufgeworfen wird, oder ob schließlich die Beziehungen der Gesamtunion zu ihren Bundesrepubliken beleuchtet werden.

---

12) „Prawda“ vom 5. 2. 48.

13) Generalow a. a. O. S .17; Sujew a. a. O. S. 415 ff.

14) Sujew: „Die Priorität des russischen Rechtsdenkens bei Bildung und Entwicklung der Souveränitätstheorie“, Zs. Sowjetrecht 1951/3 S. 24.

Es ist freilich nicht möglich, einen solchen Souveränitätsbegriff zu formulieren, der bis in die Einzelheiten allen Forderungen und Meinungen gerecht würde; die Souveränität folgt insoweit dem Schicksal des Völkerrechts selbst, von dem der berühmte Internationalrechtler Bustamente im Scherz behauptete, daß es wohl an die hundert Definitionen desselben gebe. Trotzdem läßt sich auch im Rahmen des überkommenen Völkerrechts ein Souveränitätsbegriff ermitteln, der in großen Umrissen das Wesentliche wiedergibt. Souveränität ist zunächst nicht gleichbedeutend mit Bindungslosigkeit. Es widerspricht nicht dem Begriff der Souveränität, wenn sich ein Staat gewisse bindende Beschränkungen auferlegt, teils freiwillig, teils bedingt durch die Koexistenz anderer Staaten; charakteristisch ist hierfür die feste Rechtsprechung des Haager Schiedshofes, der in der Eingehung vertraglicher Bindungen durch einen Staat grundsätzlich keinen „abandon de la souverainité" sieht. Vertragliche Bindungen beeinträchtigen die Souveränität aber dann, wenn sie die Unabhängigkeit des Staates als Völkerrechtssubjekt in Frage stellen. Es ist kein Zufall, daß Hand in Hand mit dieser Erkenntnis in der Sprache der Diplomatie der Doppelbegriff „Souverainité et indépendence" aufzutreten begann. Damit fand der Souveränitätsbegriff, als solcher zur Formel erstarrt, einen rechtlich immerhin erfaßbaren und präzisierbaren Inhalt: Souveränität ist gleich Unabhängigkeit; klassisch war auch hier die vom Haager Schiedshof geprägte Formel: „Sovereignty in the relations between states signifies independence".

Negativ gesehen, wird diese Unabhängigkeit des Staates durch die Eingehung vertraglicher Bindungen solange nicht beseitigt, als diese „exakt und normal" sind. Als positive Eigenschaften der Unabhängigkeit sind, entsprechend der im wesentlichen unangefochtenen französischen Theorie, festzuhalten die beiden Befugnisse des Staates „de déterminer sa manière d'être" und „de constituer son gouvernement". Diese Souveränitätsvoraussetzungen müssen, wenn der Begriff nicht vieldeutig und damit unbrauchbar werden soll, im Verhältnis sämtlicher Staaten untereinander, und zwar sowohl im Verhältnis politisch gleichwertiger, annähernd machtgleicher Staaten, als auch im Verhältnis unter Staaten mit politisch verschiedenem Gewicht Geltung beanspruchen. Ist dies bei den verschiedenen Konstellationen, innerhalb deren die Sowjetunion mitwirkt, wirklich der Fall? Zu untersuchen sind hierbei die drei Gruppierungen, die sich aus dem Verhältnis der Sowjetunion einschließlich der Volksdemokratien zu den Staaten der westlichen Welt ergeben (a), die das Verhältnis der Sowjetunion zu den Bundesrepubliken regeln (b) und die den Status der Volksdemokratien gegenüber der Sowjetunion bestimmen (c).

a) Der Souveränitätsbegriff, welchen die Sowjetunion gegenüber den Staaten der „kapitalistischen Einkreisung" verteidigt, kann nur mit den ältesten völkerrechtlichen Ausprägungen einer „absoluten" Souveränität verglichen werden. Diese Souveränität beinhaltet nicht nur Unabhängigkeit, sondern prinzipiell auch Bindungslosigkeit. Verträge, welche eine grundsätzliche Beschrän-

kung der Souveränität des Staates zur Folge haben müssen oder können, werden als nicht annehmbar betrachtet. Die Mitarbeit an zwischenstaatlichen Organisationen hängt von der conditio sine qua der autonomen Entschließung (Vetorecht) ab. Die Möglichkeit eines künftigen (nichtsozialistischen) Weltstaates wird nur mit unverhülltem Hohn erörtert.[15] Bei politischen Verträgen wird grundsätzlich die Form kollektiver Abmachungen gescheut und die der bilateralen Vereinbarung vorgezogen: zwar schaffen auch nur zweiseitige Verträge „ius inter partes"; indes haben sie einen nachgiebigeren, weniger normartigen Charakter als kollektive Abmachungen, bei denen die Gemeinschaft der Vertragspartner als Garanten der Erfüllung in Erscheinung treten kann (charakteristisch hierfür der polnisch-sowjetische Nichtangriffspakt vom 25. 7. 32 und sein Bruch, der mit dem sowjetischen Memorandum vom 14. 9. 39 begründet wurde).

b) In einem schroffen Gegensatz dazu steht die Bewertung, welche die sowjetische Doktrin der behaupteten Souveränität der ihr angeschlossenen Bundesrepubliken zuteil werden läßt. Die Theorie der Souveränität dieser Gliedstaaten geht auf den Vorspruch und Art. 3 der ersten Bundesverfassung vom 6. 7. 23 zurück. Nach diesen Bestimmungen, die später in die geltende Verfassung vom 5. 12. 36 übergingen und durch die Verfassungsreform vom 1. 2. 44 eine weitere Ausgestaltung erfuhren, beruht die Sowjetunion auf dem freiwilligen Zusammenschluß „souveräner" Republiken.[16] Nach Art. 3 der Verfassung von 1923 (Art. 15 der geltenden Verfassung) ist die Souveränität der Bundesrepubliken nur insoweit beschränkt, als die Bundesrepubliken einzelne Souveränitätsrechte (Art. 1 der Verfassung von 1923, Art. 14 der Verfassung von 1936) an den Bund abgetreten haben. Die Abtretung ist zudem nicht unwiderruflich; denn das freie Austrittsrecht und damit die Wiedergewinnung der abgetretenen souveränen Rechte werden jeder Bundesrepublik gewährleistet (Art. 4 der Verfassung von 1923, Art. 17 der Verfassung von 1936). Immerhin sei die Tatsache erwähnt, daß gelegentlich der gelenkten Diskussion um die neue Verfassung der Art. 17 und damit die Garantie des freien Austrittsrechts als „nicht aktuell" aus dem Verfassungstext gestrichen werden sollte und nur auf persönliche Intervention Stalins, der auf die „völlige Unschädlichkeit" dieser Bestimmung in der praktischen Politik hinwies, im Gesetz belassen wurde.

Deklarationen über das „An-sich-Fortbestehen" der Souveränität der sich zu einem Bundesstaat zusammenschließenden Einzelstaaten sind im Verfassungsleben der Neuzeit keine vereinzelte Erscheinung. Insoweit ist auch die Sowjetunion nicht originell gewesen: Vorbild ihrer Formulierung war die Schweizerische Bundesverfassung vom 29. 5. 74. Auch dort hieß es: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung be-

15) Vgl. die Polemik Wyschinski's gegen Spaak vor dem Politischen Ausschuß der Vereinten Nationen am 6. 10. 47.

16) Über die Vorgeschichte des Zusammenschlusses vgl. u. III, 1.

schränkt ist". Die moderne Auffassung ist über diesen Text indes hinweggegangen; darüber, daß die heutige Formel „Souveränität gleich Unabhängigkeit" auf das schweizerische Verfassungsrecht und die Rechtspersönlichkeit der Kantone nicht übertragen werden kann, besteht Einigkeit. Anders muß die um 50 Jahre jüngere Sowjetverfassung vom 6. 7. 23 bewertet werden. Hier ist die Souveränität nicht eine geschichtliche Konzession, sondern eine politische Fiktion, der durch das sog. Austrittsrecht zu einer Scheinexistenz verholfen werden soll: wenn die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Bundesrepubliken zur Zeit auch ruht, so kann sie jederzeit durch Anmeldung des Anspruches auf Austritt wieder ins Leben gerufen werden.

Die Rechtspersönlichkeit der Bundesrepubliken konnte für Politik und Wissenschaft der westlichen Welt solange gleichgültig bleiben, als sich keine außenpolitischen Folgerungen an diese Fiktion knüpften. In der Tat kannte weder die alte noch die neue Verfassung eine Mitwirkung der Bundesrepubliken an der Außenpolitik der Union, geschweige denn eine eigene außenpolitische Repräsentation der Gliedstaaten. Diese Lage änderte sich aber, als sich 1944 die Umrisse einer neuen Weltorganisation an Stelle des Völkerbundes abzuheben begannen. Die Verfassungsreform vom 1. 2. 44 erweiterte die Rechte der Bundesrepubliken dahingehend, daß sie — und zwar im Prinzip alle 16 — die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zugesprochen erhielten, und zwar nicht etwa nur (vgl. o. I a. E.) auf den Sachgebieten, welche die Bundesverfassung ihrer Zuständigkeit überlassen hatte, sondern ohne jede Beschränkung. Art. 18 a verlieh jeder Bundesrepublik das Recht,

> „mit fremden Staaten unmittelbare Beziehungen aufzunehmen, Abkommen mit ihnen zu schließen und diplomatische sowie konsularische Vertreter mit ihnen auszutauschen".

Gleichzeitig wurde Art. 14, der die Einzelheiten der Bundeszuständigkeit aufzählt, modifiziert; er lautet in der Fassung von heute folgendermaßen:

> „Zur Zuständigkeit der Sowjetunion gehört . . . . a) die Vertretung der UdSSR im internationalen Verkehr, der Abschluß, die Ratifizierung und die Kündigung von Verträgen der UdSSR mit anderen Staaten, die Festlegung der allgemeinen Grundlagen in den gegenseitigen Beziehungen der Bundesrepubliken mit auswärtigen Staaten".

Staatsrechtlich gesehen schafft der heutige Zustand lediglich eine den Bundesrepubliken eingeräumte Ermächtigung, auf Wunsch unmittelbar als Subjekte des völkerrechtlichen Verkehrs in Erscheinung zu treten. Nicht ist damit zum Ausdruck gebracht, daß sämtliche 16 Republiken nun auch verpflichtet wären, derartige Funktionen zu übernehmen. Daß diese Ermächtigung faktisch nichts anderes darstellt, als die Befugnis der Sowjetunion, zur Erreichung bestimmter außenpolitischer Effekte und insbesondere zur Erzielung eines günstigeren Zahlenverhältnisses im Abstimmungsapparat internationaler Organisationen, einzelne oder mehrere Bundesrepubliken zum internationalen Dienst zu kommandieren, mag zunächst auf sich be-

ruhen. Wesentlich ist aber, daß von jetzt ab zwei verschiedene Gruppen von Bundesrepubliken unterschieden werden müssen: solche mit und solche ohne eigene internationale Vertretung. Die Sowjetunion prätendiert darauf, daß grundsätzlich b e i d e Kategorien souverän sind. Denn es kommt nach ihrer Ansicht nicht darauf an, daß alle Bundesrepubliken das Ius legationis ausüben; es müsse vielmehr genügen, wenn sich diejenigen Bundesrepubliken, die auf das Gesandtschaftsrecht verzichten, durch die Organe des Bundes vertreten lassen.

Hierbei fällt auf, daß die Sowjetdoktrin ihren für das „externe" Völkerrecht (oben a) eifersüchtig gehüteten Grundsatz „Souveränität gleich Bindungslosigkeit" im Verhältnis zu ihren Bundesrepubliken stillschweigend aufgibt und ihn durch das schwächere Prinzip „Souveränität gleich Unabhängigkeit" ersetzt. Daß die Bundesrepubliken seit dem Staatsvertrag vom 30. 12. 22 (vgl. u. III, 1) in überaus engen staatsrechtlichen Bindungen zum Gesamtstaat stehen, wird auch von der sowjetischen Seite nicht abgestritten. Daher läßt sich für die Sowjetdoktrin der Fortbestand der prätendierten Souveränität nur noch auf d e m Wege retten, den die sowjetische Theorie sonst in ihren Beziehungen zum Ausland als formales und unzureichendes Merkmal bezeichnet: indem man sich nämlich darauf beschränkt, die S o u v e r ä n i t ä t der staatlichen U n a b h ä n g i g k e i t gleichzusetzen. Hier wird also der Souveränitätsbegriff der westlichen Welt bedenkenlos übernommen. Dies ist die erste Inkonsequenz, richtiger: die erste Zweckbedingtheit der sowjetischen Auffassung.

Indes vermag selbst der solcherart beschränkte Souveränitätsbegriff den Anspruch der Gliedrepubliken auf völkerrechtliche Handlungsfähigkeit nicht zu rechtfertigen. Ganz offensichtlich ist dies zunächst hinsichtlich der ersten, und zwar größeren Gruppe der Bundesrepubliken, die vom Kreml zum völkerrechtlichen Verkehr nicht zugelassen worden sind. Das Recht auf Ausübung des unmittelbaren völkerrechtlichen Verkehrs gehört zu den Essentialien jeder Unabhängigkeit. Ob der betreffende Staat — etwa durch Unterhaltung einer eigenen internen Interessenvertretung beim Außenministerium des übergeordneten Staates oder auf andere Weise — auf die Gestaltung der Politik des übergeordneten Staates Einfluß nehmen kann (in der Sowjetunion ist dies nicht der Fall), ist völlig unerheblich. Daß der übergeordnete Staat (z. B. der Protektor, der Mandatar, der Treuhänder, der Bundesstaat) die Interessen des in ihm integrierten oder des von ihm völkerrechtlich repräsentierten Staates im Zweifel wahrnehmen wird, ist völkerrechtlich belanglos. Entscheidend ist, daß der untergeordnete Staat eine eigene völkerrechtliche Vertretung aufweisen muß. Besitzt er eine solche nicht, so steht damit fest, daß er völkerrechtlich nicht handlungsfähig und mithin nicht unabhängig ist; besitzt er solche Organe, so ist damit allerdings noch nicht gesagt, daß ihm die Eigenschaft eines souveränen Staates zukommt.

An der Nichtsouveränität der am diplomatischen Verkehr unbeteiligten 14 Bundesrepubliken der Sowjetunion kann daher kein Zweifel bestehen. Aus die-

ser Feststellung folgt aber noch nicht, daß die Sowjet-Ukraine und Sowjet-Weißrußland, die zum mindesten bei den Vereinten Nationen eine eigene Repräsentation unterhalten, Souveränitätsrechte beanspruchen können.[17] Das Gesandtschaftsrecht war, wie wir sahen, nur das „formale Minimum" einer solchen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die beiden im Völkerrechtsverkehr formell mitwirkenden Republiken als „unabhängig" betrachtet werden können. Auch hier kann die negative Antwort nicht zweifelhaft sein. Auf das von der Sowjettheorie betonte Moment des freien Austrittsrechts darf es dabei nicht ankommen. Denn: solange das Austrittsrecht nicht verwirklicht wird, solange hat es eben bei den überaus intensiven staatsrechtlichen Bindungen zwischen Bund und Einzelstaaten sein Bewenden. Die Gesamtheit dieser Bindungen schließt aber das Merkmal der Unabhängigkeit aus. Die negative Formulierung in Art. 15 der Verfassung, daß „die Souveränität der Bundesrepubliken nur in den durch Art. 14 gezogenen Grenzen beschränkt" sei, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bund nicht nur die sog. Kompetenz-Kompetenz für sich in Anspruch nimmt (das ist das Charakteristikum zahlreicher Föderativverfassungen), sondern daß er schon nach geltendem Recht eine Zentralisierung erreicht hat, die sogar die Frage berechtigt erscheinen läßt, ob die Sowjetunion überhaupt noch als Bundesstaat gelten kann. Darauf soll es indes nicht ankommen. Sogar, wenn der Sowjetunion die Eigenschaft eines „normalen" Bundesstaates zugebilligt wird, bleibt günstigstenfalls die Tatsache bestehen, daß den Bundesrepubliken zur Eigenkompetenz bestimmte lokale Gebiete (Kommunalwirtschaft, lokales Verkehrswesen usw.) überlassen sind, während dort, wo die Gliedstaaten neben dem Bunde aktiv werden können, die normative Kraft der Bundesdirektiven derart überwiegt, daß man die Bundesrepubliken nur als „beauftragte Gebietskörperschaften"

17) Über die Zulassung dieser beiden Republiken zu den Vereinten Nationen geben die Aufzeichnungen des früheren Außenministers der USA, James F. Byrnes, wichtige Aufschlüsse. Anläßlich der Jalta-Konferenz im Februar 1945 hatte Stalin angeregt, Weißrußland, die Ukraine und Litauen (letzteres wohl, um die USA zu einer de-jure-Anerkennung der Annektion von 1940 zu zwingen) als selbständige UN-Mitglieder anzuerkennen. Roosevelt äußerte Bedenken, Byrnes noch erheblich stärkere, während Churchill den Vorschlag unterstützte. Bei Festsetzung einer Liste der vorläufigen Mitglieder der UN wurden der Gesamtunion 3 Sitze zugestanden (1 für die Sowjetunion als Gesamtheit, je 1 für die Ukraine und Weißrußland). Roosevelt äußerte dabei zu Byrnes, daß Stalin ihm in vertraulicher Unterhaltung zugesagt habe, seinerseits keine Einwendungen zu erheben, wenn auch die USA, von denen nach Byrnes' Meinung jeder der 48 Einzelstaaten folgerichtig das gleiche Recht auf gesonderte Vertretung haben müßte, insgesamt 3 Sitze zugeteilt erhielten. Die USA sind später auf diese private Abmachung nicht mehr zurückgekommen, anscheinend, um die Frage des Bevölkerungsschlüssels nicht erst auf die Tagesordnung setzen zu müssen. Unabhängig davon ist aber in Jalta ein verhängnisvoller Wechsel auf die Zukunft ausgeschrieben worden. Denn während bezüglich der Erhöhung der US-amerikanischen Stimmenzahl keine amtlichen Abmachungen vorliegen, ist die UdSSR theoretisch in der Lage, nach dem Präjudiz der Ukraine und Weißrußlands auch die Zulassung weiterer Republiken zu ertrotzen.

betrachten darf. Hierher gehört auch die Außenpolitik. Ihre Führung — und was bedeutet denn die „Festsetzung der allgemeinen Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen der Bundesrepubliken zu ausländischen Staaten" anderes? — ist der Union übertragen. Die eigenen völkerrechtlichen Organe der Bundesrepubliken haben lediglich die Möglichkeit, nach diesen Anweisungen — die im konkreten Falle durch die entsprechenden Auslandsorgane des Bundes erteilt werden, wie z. B. vor den Vereinten Nationen durch den Chef der Bundesdelegation — zu verfahren. Es ist in diesem Zusammenhang auch die Feststellung wichtig, daß den Auslandsorganen der Ukraine und Weißrußlands auch formell engste Schranken gezogen sind. Diese treten nur dort in Erscheinung, wo es u. U. auf die Erzielung eines günstigen Abstimmungsergebnisses oder Redeeffektes ankommt, wie in den Organen der Vereinten Nationen. Dagegen wurden gelegentlich der ergebnislosen Verhandlungen über die Festsetzung der Friedensbedingungen für Deutschland in Moskau und London die an der Regelung doch immerhin unmittelbar interessierten Staaten Ukraine und Weißrußland nicht zugezogen. Ebensowenig unterhält auch nur eine der 16 Bundesrepubliken der UdSSR eine ständige diplomatische Vertretung in einem ausländischen Staate, obwohl dies im Verhältnis z. B. der Ukraine zu Rumänien oder Weißrußlands zu Polen nahegelegen hätte. Zusammengefaßt können auch diejenigen Gliedrepubliken der Union, die in den Vereinten Nationen durch Abordnungen vertreten sind, nicht auf Unabhängigkeit und damit Souveränität Anspruch erheben.

c) Ungleich schwieriger ist die Ermittlung des Rechtsverhältnisses, das zwischen der Sowjetunion und den Volksdemokratien besteht. Während in den Beziehungen des Ostblockes zu der westlichen Welt die doch vorhandenen minimalen Bindungen unzweifelhaft ausschließlich völkerrechtlicher Art sind, ist das Rechtsverhältnis der Sowjetunion zu ihren Bundesrepubliken ausschließlich staatsrechtlichen Charakters, und zwar mit einer derartigen Unterordnung der Bundesrepubliken, daß nach der Gleichstellung von Unabhängigkeit und Souveränität von letzterer keine Rede sein kann. Welcher Art sind aber die Bindungen zwischen der Sowjetunion und den Volksdemokratien? Handelt es sich bei ihnen noch um völkerrechtliche Beziehungen, welche die formelle Unabhängigkeit dieser Länder (von der materiellen Unabhängigkeit ist hier nicht zu reden) unberührt lassen und damit auch die Souveränität der von der Sowjetunion geführten Oststaaten nicht antasten? Oder handelt es sich bereits um Bindungen staatsrechtlicher Art mit einem so ausgesprochen juristischen Über- und Unterordnungsverhältnis, daß auch das Attribut der formalen Souveränität den Volksdemokratien nicht mehr zugebilligt werden kann? Wir hatten gesehen, daß die Sowjetdoktrin dazu neigt, im Verhältnis der Sowjetunion zu den übrigen Ostblockstaaten einen „neuen Typ" des Völkerrechts, eben das „intersozialistische Völkerrecht" mit entsprechend engeren, aber eben doch noch völkerrechtlichen Bindungen anzunehmen, eine Konstruktion, die es auf den ersten Blick erlaubt, die Staaten

des Ostblocks nach wie vor als formal unabhängig und damit als souverän zu betrachten: trug die sowjetische Auffassung schon keine Bedenken, die Souveränität der mit der Union staatsrechtlich verbundenen Gliedrepubliken zu bejahen, so bestanden erst recht keine Schwierigkeiten, dies auch bei den Volksdemokratien zu tun, deren Verhältnis zu der Sowjetunion nicht einmal auf staatsrechtlichen Bindungen beruht. Indes darf es bei einer solchen Betrachtung um so weniger bewenden, als die sowjetische Völkerrechtsauffassung mit dem Institut des „intersozialistischen Völkerrechts" selbst Schlüssel und Stichwort zu einer materiellen Untersuchung dieses Problems gibt. Dabei wird unsere Erörterung aber zeigen, daß die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den Volksdemokratien in Wirklichkeit nicht ein Problem des behaupteten „intersozialistischen Völkerrechts", sondern eine Angelegenheit des sehr viel realeren intersozialistischen Staatsrechts darstellen.

III. Das intersozialistische Staatsrecht als die materielle Grundlage des Zusammenschlusses.

Aus welchen Gründen war und ist die überkommene Rechtslehre des Westens praktisch nicht in der Lage, die rechtliche Natur der Ostblockbindung als eine die Unabhängigkeit und Souveränität der Volksdemokratien schlechthin ausschließende Tatsache richtig zu würdigen? Die Antwort folgt aus der, um sich einmal so auszudrücken, rein etatistischen Betrachtung der Dinge durch die überkommene Doktrin. Von einem solchen Standpunkt aus waren und sind die Bindungen der Ostblockstaaten an die Sowjetunion einwandfrei solche nur völkerrechtlichen Charakters. Es handelt sich um Verträge gegenseitiger Hilfeleistung, die auch dadurch nicht ihres Allianz-Charakters beraubt werden, daß der UdSSR eine weitgehende Einflußnahme auf wirtschaftlichem Gebiet eingeräumt ist. Auch die „Koordinierung" der Außenpolitik der beteiligten Staaten in Angleichung an die Richtlinien des Kreml besagt noch nichts für eine Preisgabe des rechtlichen Kriteriums „Unabhängigkeit". Jedenfalls wäre es für die Diplomatie des Westens ein riskantes Unterfangen, wollte sie ihre kritische Einstellung gegenüber der Unabhängigkeit der Volksdemokratien auf diese unsicheren, dehnbaren und auf den Westen selbst zurückschlagenden Argumente stützen.

Tatsächlich besteht eine Unabhängigkeit dieser Staaten auch in formalrechtlicher Hinsicht nicht mehr; und wenn die Rechtslehre des Westens dies bisher nicht mit genügender Klarheit erkannt hat, so ist dies nicht deshalb geschehen, weil sie die völkerrechtlichen, sondern weil sie die staatsrechtlichen Bindungen nicht richtig gewürdigt hat; auch hier stand der „Etatismus" der Betrachtungsweise hindernd im Wege.

Zum Verständnis des Folgenden muß zunächst auf das Staatsrecht der Sowjetunion zurückgegriffen werden. Mindestens die Jahre seit Kriegsende haben auch die westliche Welt davon überzeugt, daß es ein verhängnisvoller Fehler wäre, wenn man die Schlüsse über das Funktionieren der sowjetischen Staats-

gewalt allein aus dem geschriebenen Verfassungsrecht entnehmen wollte. Aber mit dieser Erkenntnis des dynamischen Elementes ist es noch nicht getan. Das Verhältnis zwischen Partei und Staat in der Sowjetunion ist nicht nur eine Angelegenheit der Dynamik, sondern auch eine solche des Staatsrechts. Die Bundesverfassung von 1936 ist nur ein Teil, und zwar weder der wichtigste, noch überhaupt ein maßgeblicher Teil des sowjetischen Staatsrechts. Die Verdas Recht der Parteiorganisation (Aufbau und Funktionieren der den Staatsrecht" bezeichnen könnte: Bestimmungen über die formale Verwirklichung des Staatswillens, während sie über sein Zustandekommen schweigt. Über der Verfassung steht ungeschrieben als „inneres Staatsrecht" das Recht der Parteiorganisation (Aufbau und Funktionieren der den Staatsapparat nicht nur einflußmäßig-dynamisch, sondern unmittelbar mit rechtlichem Anspruch führenden Kraft) und das Recht der sog. Transmission, welches das Verhältnis zwischen der Partei und dem Staat, das Wirksamwerden der Parteidynamik im Staatsapparat betrifft.[18] Das innere Staatsrecht ist ein untrennbarer, überwiegend gewohnheitsrechtlich fundierter Bestandteil des sowjetischen Gesamtstaatsrechts, während das äußere Staatsrecht, die Verfassung, ausgewechselt werden kann, ohne das Kräfteverhältnis und die Art und Weise der Verwirklichung des Staatswillens irgendwie zu berühren; daher hat auch die Verfassung von 1936 Dynamik und Recht der bisherigen, auf der Verfassung von 1923 „beruhenden" Staatspraxis in keiner Hinsicht geändert.

Wir hatten im vorhergehenden erkannt, daß die Bundesrepubliken gegenüber der Union nicht als unabhängig (souverän) gelten können. Dies ergab sich schon, wie oben II 4b geklärt worden war, aus den positiven Regeln des äußeren Staatsrechts, der Verfassung. Noch einleuchtender wird dies aber bei Anlegung der Maßstäbe des inneren Staatsrechts. Ist die Partei ihrem Wesen nach eine straff zentralisierte Organisation, so können auch die Bundesrepubliken nach den Grundsätzen dieses Rechts nur untergeordnete, abhängige, nichtsouveräne Teilgebiete einer Einheitszwangsgewalt, eben des sowjetischen Gesamtstaates sein. Die Basis bestimmt auch hier den Überbau, das innere Staatsrecht beherrscht zwingend das äußere: die Geschlossenheit der KPdSU kann zwangsläufig auch nur den geschlossenen Einheitsstaat Sowjetunion bilden, innerhalb dessen für die Selbständigkeit seiner Glieder kein Raum ist. Unsere geschichtliche Betrachtung des Werdeganges der Sowjetunion (vgl. u. 1) wird lehren, daß die Einheit der Partei nicht einmal in jenen Zeiten in Frage gestellt war, in denen Rußland kurz nach dem Machtantritt der Sowjetregierung äußerlich in völlig verschiedene, nicht einmal durch einen Staatenbund zusammengehaltene Räterepubliken zerfallen war; erst recht gilt dies in der Gegenwart mit ihrer bundesstaatlichen Organisation.

Das innere Staatsrecht — Parteiorganisationsrecht und Transmission — greift indessen noch über die Sowjetunion hinaus. Es umfaßt, wie wir sehen

18) Eingehend hierzu Maurach: Sowjetische Demokratie, München 1950.

werden (vgl. u. 2), auch die Volksdemokratien. Damit ergibt sich ein doppeltes Bindungsverhältnis zwischen der Sowjetunion einerseits und den einzelnen Ostblockstaaten andererseits, nämlich ein solches völkerrechtlicher Art und ein solches staatsrechtlichen Charakters, ersteres auf formeller Gleichberechtigung, letzteres auf materieller Unterordnung beruhend. Und zwar treten an Stelle des äußeren Staatsrechts im innersowjetischen Sektor (Verhältnis des Bundes zu den Einzelstaaten) die Normen des intersozialistischen Völkerrechts, während das für den innersowjetischen Verkehr maßgebliche innere Staatsrecht sich im wesentlichen unverändert auch auf das Verhältnis der Sowjetunion zu den Volksdemokratien erstreckt: formalrechtlich sind die Beziehungen der Sowjetunion zu den Staaten des Ostblocks völkerrechtlicher, materiellrechtlich sind sie staatsrechtlicher Natur.

Bei dieser, dem sowjetischen „Realismus" durchaus entsprechenden Betrachtungsweise erklärt sich die Unzulänglichkeit aller Versuche, die bisher von kritischer Warte aus unternommen wurden, um die Blockverhältnisse des Ostens juristisch zu erfassen. Bei der überkommenen etatistischen Betrachtungsweise, die — gerade hier unverständlicherweise — sich auf reinen Gesetzes- und Vertragspositivismus beschränkt, sah man nur die völkerrechtlichen Bindungen innerhalb des Ostblockes, welche die Souveränität unangetastet lassen. Die staatsrechtlichen Bindungen wurden trotz klarer Einsicht in die Dynamik nicht erkannt. Der Bolschewismus hat es — vollends in der Zeit der Zusammenarbeit mit dem Westen — verhältnismäßig leicht gehabt, diese Fehlvorstellungen aufrechtzuerhalten. Denn solange sich der Lichtkegel der Betrachtung nur auf das Verfassungsrecht beschränkte und alle „außerkonstitutionellen Einflüsse" geflissentlich unberücksichtigt ließ, war in der Tat nur eine völkerrechtliche Bindung zu erkennen, die noch dazu, um der französischen Theorie zu folgen, „exakt und normal" war. Insbesondere ist ein Vergleich der neuen Verfassungen der Volksdemokratien mit der sowjetischen Verfassung nicht geeignet, formal staatsrechtliche Bindungen erkennen zu lassen. Hier weist eigentlich nur die Verfassung Albaniens in Einteilung, Phraseologie und Inhalt eine ausgesprochene Übereinstimmung mit der sowjetischen Bundesverfassung auf.[19] Die staatstragende Rolle der Kommunistischen Partei (bzw. der ihr entsprechenden Parteien in den einzelnen Ostblockstaaten) wird nur in einzelnen Verfassungen betont, und zwar in der ungarischen Verfassung von 1949 in vorsichtiger Verbrämung (als „Vorhut" der Arbeiterklasse), in der albanischen Verfassung in voller Offenheit.[20] Über das Verhältnis ihres Staates zu der Sowjetunion schweigen sämtliche Verfassungen. Nur der Entwurf der polnischen Verfassung, der Ende

19) Verfassung vom 4. 7. 50; russischer Text in „Sowjetrecht" 1951/1 S. 59.

20) Vgl. Neumann: Constitutional documents of East-Central-Europe, Journal of Politics, November 1950; deutscher Text: Ostprobleme 1951, 479.

1951 veröffentlicht worden war, läßt wenigstens in seinem Vorspruch einiges durchklingen, wenn es dort heißt:

„Der geschichtliche Sieg der Sowjetunion über den Faschismus hat die polnischen Lande befreit, dem polnischen arbeitenden Volk die Ergreifung der Macht ermöglicht und die Vorbedingungen für die nationale Erneuerung Polens in gerechten Grenzen geschaffen."

Und weiter heißt es in Art. 2, der eine Erweiterung des entsprechenden Artikels der sowjetischen Verfassung darstellt:

„Die Grundlage der heutigen Volksmacht in Polen bildet das Bündnis der Arbeiterklasse mit der werktätigen Bauernschaft. In diesem Bündnis kommt der Arbeiterklasse die Führung zu, die sich auf die revolutionären Errungenschaften der polnischen und internationalen Arbeiterbewegung und auf die historischen Erfahrungen des siegreichen sozialistischen Aufbaues in der Sowjetunion, dem ersten Arbeiter- und Bauernstaat, stützt".

Indessen erlauben diese wenigen und angesichts der bestehenden Bindungen sogar betont zurückhaltenden Äußerungen nur Schlüsse auf die ohnehin unstreitige politische Dynamik, nicht aber auf das Bestehen eines die Ostblockstaaten einbeziehenden Staatsrechts. Im Verhältnis der Sowjetunion zu den Volksdemokratien steht der überkommenen Rechtslehre nur das völkerrechtliche Gleichberechtigungsverhältnis zur Verfügung. Daher konnte seitens der Sowjetunion allen Angriffen und kritischen Äußerungen der Einwand entgegengehalten werden, daß zwischen ihr und dem in Frage stehenden Oststaat ein lediglich völkerrechtlich wertbarer Allianzvertrag vorliege, geschlossen und ratifiziert durch die nach den Verfassungen beider Partner hierzu legitimierten Organe. Daß „außerstaatliche Einflüsse" mit im Spiele gewesen waren, brauchte dabei gar nicht erst in Abrede gestellt zu werden; mit vollem Recht konnte die Sowjetunion darauf hinweisen, daß das Zustandekommen internationaler Abmachungen ja stets auf die außerrechtliche Dynamik zurückgeht, und daß die völkerrechtlichen Organe, die den Vertrag formperfekt machen, stets unter einem „dynamischen Einfluß", nämlich auf Anweisung der in ihrem Staat herrschenden und durch das Repräsentationsrecht legitimierten Organe handeln.

Diese Verteidigung versagt aber, wenn die doppelte Bindung in Betracht gezogen wird, die zwischen der Union und den Volksdemokratien besteht. Das staatsrechtliche Unterordnungsverhältnis erlaubt nach außen hin die Aufrechterhaltung der Formen völkerrechtlicher Gleichberechtigung; nicht also handelt es sich hier um Dynamik und Völkerrecht, sondern um das Vorliegen bereits staatsrechtlicher Bindungen. Deren Entstehung und Gestaltung sind jetzt zu behandeln.

1. Es ist in Westeuropa weitgehend unbekannt, daß die Entwicklungsgeschichte der Sowjetunion von 1917 bis 1923 eine gerade erstaun-

liche Übereinstimmung mit der Genesis des Ostblockes aufweist. Allerdings vollzog sich die Evolution in Rußland unter dem Druck der Interventions- und Bürgerkriege in rascherem Tempo, während die Situation der Gegenwart es möglich und sogar zweckmäßig erscheinen läßt, die Ereignisse sich nicht so überstürzen zu lassen wie damals. Die grundsätzliche Übereinstimmung der Geschehensfolge vor einem Menschenalter und heute wird dadurch aber nicht berührt.

Wenige Tage nach ihrer Konstituierung erließ die zur Macht gelangte Sowjetregierung die berühmte „Deklaration der Rechte der Völker Rußlands", vom 2./15. 11. 17, die den Völkern, Nationalitäten und Gruppen die Tore des „Völkergefängnisses Rußland" zu dem ersehnten Exodus weit zu öffnen schien. Diese Deklaration, die später als Präambel in die erste Verfassung Sowjetrußlands (der RSFSR) vom 10. 7. 18 überging, stellte bedingungslos die folgenden Programmpunkte als unmittelbar geltendes Recht fest:

1. Gleichheit und Souveränität aller Völker Rußlands.
2. Recht der Völker Rußlands auf freie Selbstbestimmung einschließlich des Rechts auf Abtrennung und Bildung selbständiger Staaten.
3. Aufhebung „aller und jeglicher" nationaler und national-religiöser Bevorrechtigungen und Benachteiligungen.
4. Freie Entwicklung der nationalen Minderheiten und ethnographischen Gruppen, die das Staatsgebiet Rußlands besiedeln.

Diese Deklaration, auch heute noch als Grundlage der sowjetischen Nationalitätenpolitik der Gegenwart gefeiert, war nach der Lage der Dinge indes nichts weiter als eine Geste. Mit ihr verschenkte die praktisch auf Nord- und Zentralrußland beschränkte junge Räteregierung nur das, was ihr ohnehin nicht mehr gehörte. Rußland befand sich nicht nur im Chaos, sondern war bereits zerfallen. Die Gebiete Polens, Litauens und des nachmaligen Lettlands waren dem Arm des Bolschewismus durch die deutsche Okkupation entzogen. Die Ukraine war bereits praktisch abgefallen und proklamierte wenige Wochen später auch formell ihre Selbständigkeit von Moskau. Durch das Gebiet des nachmaligen Weißrußland liefen die Fronten. Im Dongebiet formierten sich die Anfänge der Weißen Armee. Der Kaukasus wurde durch sie vom sowjetischen Zugriff abgeschirmt. Zentralasien lag dem Machtbereich Moskau-Petersburg weit entfernt. Es wäre damals für die Sowjetregierung überaus leicht gewesen, Beweise ihres guten Willens zu geben und den Willen der zentrifugalen Kräfte zu achten, wenn nicht die gesamte Deklaration unter einem bestimmten Willensvorbehalt gestanden und auch nur mit diesem zu verstehen gewesen wäre. Es war dies die Losung „Erst Sowjetisierung — dann Entscheidung über Abtrennung". Es war selbstverständlich, daß diese Auslegung der Deklaration der auf Großrußland beschränkten Sowjetregierung die Möglichkeit gab, mit einem Schein des Rechts die „Sammlung des russischen Landes" auf militärischem Wege in Angriff zu nehmen. Die abgefallenen Staaten hatten sich ausnahmslos antisowjetische Regierungen gegeben; denn die abstoßende Wirkung

des Sowjetsystems war für die fortstrebenden Nationalitäten mindestens ebenso stark wie früher der Haß gegen das Nivellierungs- und Russifizierungsbestreben des kaiserlichen Rußland. Damit aber ergab sich für die Sowjetregierung der Vorwand, diese Art der Abtrennung als gegenrevolutionär zu brandmarken, ihr die Anerkennung zu versagen und die fortdrängenden Randgebiete mit Hilfe örtlich inszenierter Aufstände und unter Berufung auf ihre Zusammenarbeit mit den in Moskau etablierten sowjetischen Exilregierungen zurückzuerobern. Diese Taktik wäre aber kaum möglich gewesen, wenn nicht die geschlossene Einheit der kommunistischen Partei (anfangs noch RSDRP, die Umbenennung in RKP erfolgte erst 1919) erhalten geblieben wäre: gespalten war nur der Überbau, die Basis war einheitlich geblieben, und sie war es auch allein, die den zwangsweisen Wiederzusammenschluß der auseinandergefallenen Gebiete und Völker wiederherstellte. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Resolution des VIII. Kongresses der Partei vom 22. 3. 19[21]:

„Gegenwärtig bestehen die Ukraine, Lettland, Litauen und Weißrußland als selbständige Sowjetrepubliken. Auf diese Weise ist im gegebenen Zeitpunkt die Frage der staatlichen (amtlich gesperrt gedruckt) Existenzform entschieden.

Doch bedeutet dies unter keinen Umständen, daß sich die RKP auch ihrerseits in der Form einer Föderation selbständiger kommunistischer Parteien zu organisieren hat.

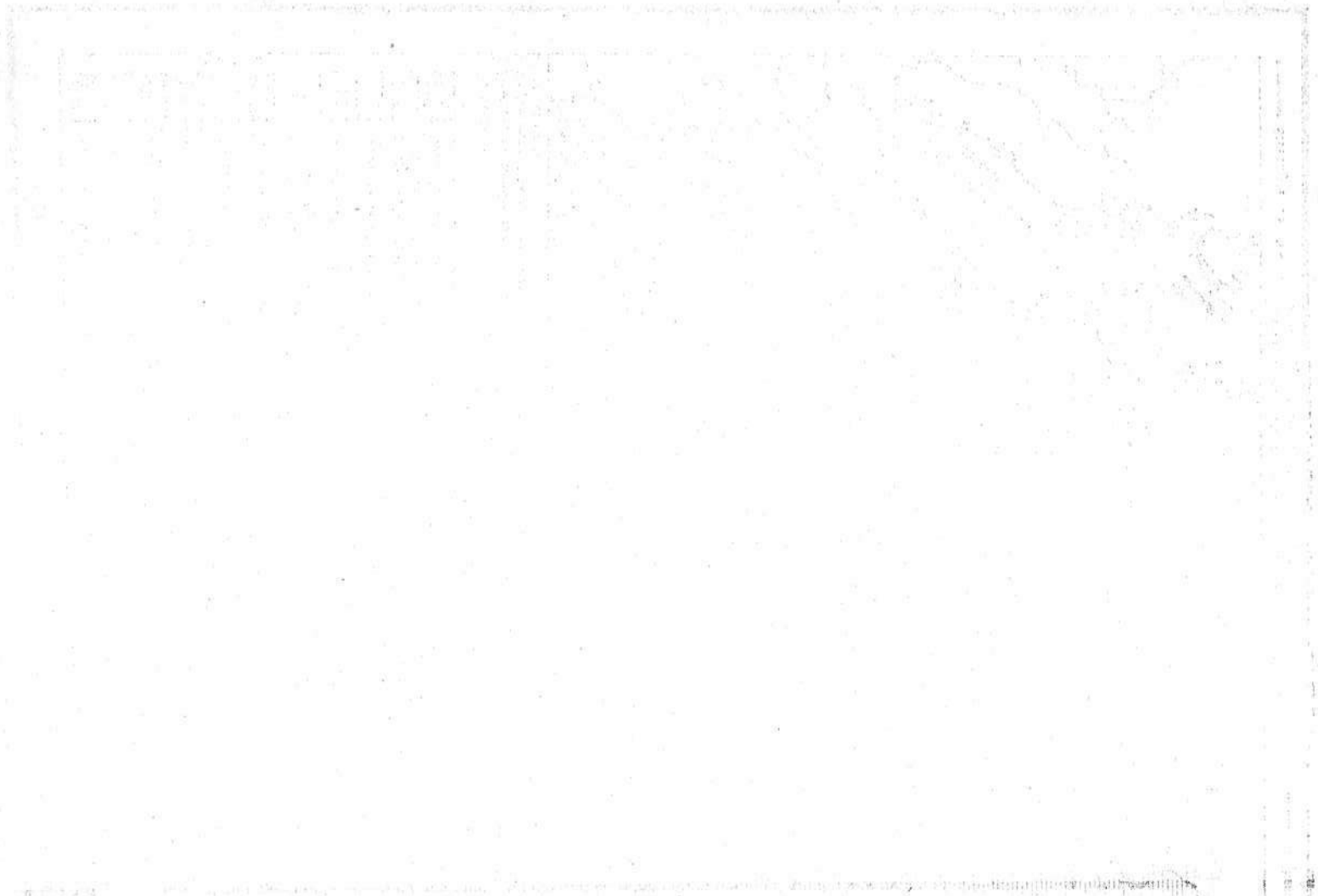
Der VIII. Kongreß der RKP beschließt: erforderlich ist die Existenz nur einer einzigen einheitlichen zentralisierten kommunistischen Partei mit einem einheitlichen Zentralkomitee, welches die gesamte Parteiarbeit in sämtlichen Teilen der RSFSR leitet. Alle Entscheidungen der RKP und ihrer leitenden Institutionen sind für alle Teile der Partei, ohne Rücksicht auf ihre nationale Zusammensetzung, verbindlich. Die Zentralkomitees der ukrainischen, lettischen, litauischen und weißrussischen Kommunisten haben die Rechtsstellung von Gebietskomitees der Partei und sind in vollem Umfange dem Zentralkomitee der RKP unterstellt".

Wir sehen hier eine besonders klare Erscheinungsform der staatsrechtlichen Unterordnung der kommunistischen Parteien selbständiger Staaten unter die Befehlsgewalt der Moskauer Zentrale. Einzelheiten dieses hier ausnahmsweise nicht gewohnheitsrechtlich begründeten, sondern als Parteigesetz publizierten „inneren Staatsrechts" werden u. 2. behandelt werden. Indes war eine solche Klarstellung schon jetzt erforderlich, um den Werdegang vom

21) Text im Sammelwerk „Die Bildung der UdSSR", herausgegeben von Genkina. Moskau 1949, S. 124.

DIE BILDUNG DER SOWJETUNION UND DES OSTBLOCKS

J.G. Herder-Institut, Marburg/L.



Nebeneinander der durch die Deklaration vom 2./15. 11. 17 selbständig gewordenen Staaten auf dem Wege über Militärkonventionen und Staatenbund zum Bundesstaat UdSSR seinem inneren Gehalt nach würdigen zu können. Daß die — einheitlich gewordene und geschlossen gebliebene — Partei diesen Prozeß von Anfang an gesteuert hat, um zum Schluß die einheitliche Basis durch den gleichen Überbau zu krönen, ergibt sich auch aus einer weiteren Resolution des gleichen Kongresses:

„3. Zwecks Erreichung der gleichen Ziele proklamiert die Partei als eine der Übergangsformen zu völliger Einheit den föderativen Zusammenschluß solcher Staaten, die nach sowjetischem Muster organisiert sind."

Zu Anfang des Jahres 1919 hatte die militärische Lage eine für den Kreml bedrohliche Wendung genommen. Unter dem Druck der politisch zwar verschieden orientierten, militärisch aber zusammenarbeitenden Weißen Regierungen (damals Koltschak) mit ihren zentripetalen Tendenzen und den antisowjetischen Nationalregierungen mit ihren zentrifugalen Bestrebungen hatte sich das Einflußgebiet des Kreml auf das engste Zentralrußland beschränkt und auch dieses Restgebiet war durch die konzentrisch auf Moskau vordringenden antisowjetischen Truppen ernstlich bedroht. Finnland hatte sich inzwischen erfolgreich und endgültig von Rußland zu lösen vermocht. Sowjetlettland, Sowjetlitauen und Sowjetestland existierten nicht mehr, Weißrußland war z. T. durch Polen, z. T. durch nationalweißrussische Verbände besetzt, ebenso wie auch die Ukraine von sowjetischen Truppen gesäubert war. Alle diese, seinerzeit kurzfristig sowjetisierten Länder hatten aber ihre Exilregierungen und Parteiorganisationen in Moskau, wobei den letzteren, wie die Resolution vom 22. 3. 19 gezeigt hatte, die „Rechte von Gebietskomitees innerhalb der RKP" zuerkannt worden waren. Auf Anordnung des Zentralkomitees trat nun die Zusammenarbeit Rest-Großrußlands mit den (praktisch nicht mehr existierenden, z. T. auch nie effektiv gewordenen) „selbständigen Sowjetrepubliken" in eine neue Phase, die der Militärkonventionen zwischen Großrußland (RSFSR) und diesen auf dem Papier bestehenden Staaten. Anfang Januar 1919 wandte sich die in Moskau befindliche ukrainische Sowjet-Exilregierung mit einem Aufruf an sämtliche anderen Republiken; diese wurden aufgefordert, mit der RSFSR einen „engen Verteidigungspakt zu schließen gegenüber allen Versuchen, die so teuer erkämpfte Arbeiter- und Bauernmacht zu stürzen"[22]; im Mai 1919 faßte der Zentralvollzugsausschuß der ukrainischen Exilregierung in Moskau die Resolution, daß der Kampf gegen die Feinde des sowjetischen Systems von allen Sowjetrepubliken gemeinsam auf Grund einer einheitlichen Organisationsgrundlage geführt werden müßte und daß alsbald „konkrete Formen" dieser Organisation von allen Republiken gemeinsam entworfen werden sollten. Gleichzeitig veröffentlichten

22) Zeitschrift „Das Leben der Nationalitäten" 1919/4.

die Moskauer Exilregierungen Lettlands, Litauens und Weißrußlands die gleichen Entschließungen.[23]

Nunmehr war, ohne daß die führende RSFSR oder das Zentralkomitee der RKP als Initiator in Erscheinung zu treten brauchte, die Grundlage zum Abschluß der Verteidigungsbündnisse gegeben. Unter Aufnahme der von den verbündeten Republiken ausgehenden „Initiative" erließ der Allrussische Zentralvollzugsausschuß (WZIK RSFSR) das grundlegende Dekret vom 1. 6. 19, welches „auf Wunsch der verbündeten Republiken" die „enge Vereinigung" der Wehrmachtsorganisation, des militärischen Oberbefehls, der Volkswirtschaftsräte, der Eisenbahnverwaltung und -Wirtschaft, der Finanzen und der Arbeitskommissariate Rußlands, der Ukraine, Weißrußlands, Litauens, Lettlands und der Krim anordnete, wobei diese Unifizierung in der Form vertraglicher Vereinbarungen der RSFSR mit ihren Bundesgenossen durchgeführt werden sollte.[24] Der Abschluß dieser „Vereinbarungen" in kürzester Zeit machte umso weniger Schwierigkeiten, als, wie bereits ausgeführt, die Exilregierungen der beteiligten verbündeten Republiken sämtlich in Moskau saßen und die Zentralkomitees ihrer kommunistischen Zweigorganisation Bestandteile des umfassenden Zentralkomitees der RKP waren und blieben.

Tatsächlich setzte mit der Vereinigung der Leitung und des militärisch-wirtschaftlichen Potentials an den Fronten der Umschwung zugunsten des Bolschewismus ein. Litauen und Lettland konnten zwar unter antisowjetischen Regierungen ihre Unabhängigkeit behaupten, worauf die entsprechenden sowjetischen Exilregierungen in Moskau stillschweigend aufgelöst wurden. Ebenso konnte das weißrussische Gebiet nicht in vollem Umfang sowjetisiert werden. Dagegen gelang die Eroberung der Ukraine und damit im folgenden Jahr (1920) auch die Sowjetisierung des Kaukasus, der die militärisch-politische Durchdringung Zentralasiens folgte. Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, über das System der bisherigen Militärbündnisse hinweg. die Randrepubliken noch enger an die RSFSR zu schmieden. Die allgemeinen und sowohl für die örtlichen Parteiinstanzen als auch für die Regierungen der „souveränen" Randrepubliken schlechthin verbindlichen Richtlinien wurden auch in dieser Entwicklungsphase vom Zentralkomitee der RKP gefaßt. Für das Ver-

---

23) Daß die Exilregierungen diese Resolutionen nicht spontan gefaßt hatten, die Beschlußfassung vielmehr auf Anordnung des Kreml zurückging, ergibt sich eindeutig aus dem Entwurf einer „Direktive" des Zentralkomitees der RKP vom Mai 1919. Dieser stellt zunächst fest, daß die RSFSR genötigt sei, in brüderlichem Bündnis mit Lettland, Litauen und Weißrußland Krieg zu führen, und daß es deshalb unbedingt notwendig sei, das gesamte Versorgungswesen unter die einheitliche Leitung des Verteidigungsrates der RSFSR zu stellen und daß die Existenz entsprechender Zentralstellen in den verbündeten Republiken daher unerwünscht wäre. Das gleiche gelte für das gesamte Eisenbahnwesen, das unter der Leitung der entsprechenden Organe der RSFSR in allen Republiken vereinheitlicht werden müßte („Bildung der UdSSR" S. 124).

24) Gesetzsammlung der RSFSR 1919/21; Text des Dekretes auch im Sammelwerk „Bildung der UdSSR" S. 126.

hältnis der RSFSR zu der weitaus bedeutendsten und in nationaler Hinsicht empfindlichsten verbündeten Republik, der Ukraine, ist die Resolution des Zentralkomitees vom 2. 12. 19 besonders aufschlußreich. Sie zeigt, daß über die Staatlichkeit der Ukraine und das Ausmaß der ihr einzuräumenden souveränen Rechte ausschließlich das Zentralkomitee der kommunistischen Partei Rußlands (dem das ukrainische Zentralkomitee mit den Rechten eines „Gebietskomitees" angehört) zu entscheiden hat.

Eingangs betont die Resolution, daß die RKP nach wie vor den Standpunkt der staatlichen Unabhängigkeit der Ukraine vertritt. Andererseits sei die Notwendigkeit einer „engsten Verbindung" der Räterepubliken untereinander für jeden Kommunisten eine Selbstverständlichkeit. Über die Form dieser „engsten" Verbindung hätten in erster Linie die ukrainischen Werktätigen selbst zu entscheiden. Ohne jeden Übergang unterstreicht die Resolution dann weiter, daß die Parteiorganisationen verpflichtet seien, der ukrainischen Sprache und Kultur keine Hindernisse zu bereiten (!) und daß sie dafür zu sorgen hätten, daß in allen Parteiämtern usw. genügend „ukrainisch sprechende" Angestellte verfügbar wären (!). Hieraus geht eindeutig hervor, daß die Ankettung der Ukraine an die RSFSR und die Unterstellung der ukrainischen Parteiinstanzen unter die RKP bereits vollzogene Tatsachen sind; unerfindlich bleibt, inwiefern die „ukrainischen Werktätigen" dann überhaupt noch über die Form der „engsten Verbindung" beschließen sollen.[25]

Wie nicht anders zu erwarten, nahm die Leitung der ukrainischen Partei die ihr damit zugeschobene Initiative sofort auf. Die Resolution der ukrainischen Parteikonferenz vom 18. 3. 20[26] erklärte, daß „infolge der gegebenen Lage" Großrußland (die RSFSR) der Führer und Organisator des internationalen Proletariats sein müsse, und daß jede neue Sowjetrepublik darauf angewiesen sei, bei Rußland Schutz und Unterstützung zu suchen: „Ein enges Bündnis mit Sowjetrußland (der RSFSR) ist die revolutionäre Pflicht jedes neuen sowjetischen Staates". Daher müsse der Zusammenschluß der Ukraine und der RSFSR weit über die Grenzen des bisherigen Militärbündnisses hinaus betrieben werden. Erforderlich sei insbesondere eine gemeinsame Außenpolitik, die Vereinigung der obersten Wirtschaftsbehörden, eine einheitliche Staatsbank, die gleiche Währung, wobei die unmittelbare Leitung der vereinigten Staatsorgane nicht etwa paritätisch erfolgen müsse, sondern der RSFSR zu überantworten sei. Die gleichen, schon jetzt auf eine Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Sowjetukraine herauslaufenden „Forderungen" meldete der Plenarbeschluß des IV. Allukrainischen Rätekongresses vom 20. 5. 20 an[27]; die Subordination der „Werktätigenvertretung" unter die Parteianordnungen funktionierte reibungslos.

---

25) Text der Resolution vgl. „Bildung der UdSSR" S. 139.
26) Text der Resolution vgl. „Bildung der UdSSR" S. 149.
27) Gesetzsammlung der Ukraine 1919/13; Text auch in „Bildung der UdSSR" S. 151.

Einen weiteren Schritt zur Anschließung der Ukraine an Großrußland brachte der Beschluß des Allrussischen Zentralvollzugsausschusses vom 16. 6. 1920, der die Aufnahme von 30 Mitgliedern des Ukrainischen Zentralvollzugsausschusses in sein Plenum vorsah. Damit folgte das äußere Staatsrecht dem Vorbilde des inneren; wie wir gesehen hatten, waren Vertreter der ukrainisch-kommunistischen Partei schon stets Mitglieder des Zentralkomitees der RKP gewesen.[28]

Die Herstellung des „engsten Zusammenschlusses" zwischen der RSFSR und Weißrußland vollzog sich in ähnlichen Formen wie die Angliederung der Ukraine und bedarf daher hier keiner Erörterung. Dagegen ist es angezeigt, eine Übersicht über die de-facto-Angliederung derjenigen Staaten an die RSFSR zu geben, die nicht, wie Weißrußland und die Ukraine, neben der RSFSR zu den ersten Sowjetgründungen gehörten, sondern erst später unterworfen wurden. Es handelt sich hierbei um die transkaukasischen und mittelasiatischen Staaten. Das Verfahren ihrer Angliederung war in allen Fällen gleich. Auch sie hatten kurz vor oder nach der Deklaration vom 2./15. 11. 17 ihre völlige Unabhängigkeit von Rußland erklärt. Da aber ihre Abtrennung von antisowjetischen Nationalregierungen vollzogen worden war, wurde sie von der RSFSR nicht anerkannt. Die Unterwerfung der „Abtrünnigen" erfolgte ausnahmslos durch Waffengewalt, teils und überwiegend allein durch die offiziellen Truppen der verbündeten Sowjetrepubliken, teils im Zusammenwirken mit örtlich inszenierten bolschewistischen Aufständen. Im Anschluß an ihre militärische Unterwerfung wurden in ihren Hauptstädten — Exilregierungen hatten in diesen Fällen gefehlt — sowjetische Regierungen eingesetzt, und mit diesen schloß die RSFSR dann die uns schon bekannten „Bündnisverträge" nach dem Muster des Dekretes vom 1. 6. 19. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang der Bündnisvertrag mit der Sowjetischen Volksrepublik Choresm (früher: zentralasiatisches Chanat Chiwa) vom 13. 9. 20, der durch ein Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit vom gleichen Tage ergänzt wurde[29], ferner die Allianz- und Wirtschaftsverträge mit Buchara vom 4. 3. 21[30], der Vertrag zwischen der RSFSR und Aserbeidshan über militärische und wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 30. 9. 1920 und ein Vertrag ähnlichen Inhalts zwischen der RSFSR und dem inzwischen ebenfalls unterworfenen Georgien vom 21. 5. 21.[31]

In der gleichen Zeit (1920/21) wurde im Verhältnis der RSFSR zu ihren „alten" Verbündeten, der Ukraine und Weißrußland, eine über die Grundsätze des Dekretes vom 1. 6. 19 hinausgehende intensivierte Zusammenarbeit

---

28) Text des Beschlusses: „Bildung der UdSSR" S. 153.

29) Texte in der Gesetzsammlung der RSFSR 1920/29; vgl. auch „Bildung der UdSSR" S. 241 ff.

30) Gesetzsammlung der RSFSR 1920/85; vgl. auch „Bildung der UdSSR" S. 247.

31) Texte: „Bildung der UdSSR" S. 257.

angebahnt. Im großrussisch-ukrainischen Vertrag vom 28. 12. 20[32] überantwortete die Ukraine der RSFSR über die schon abgetretenen Hoheitsbereiche hinaus auch noch die Leitung des Außenhandels und die Übernahme des Nachrichtenmittelwesens. Auch diese Angelegenheiten wurden fortab durch die zuständigen großrussischen Volkskommissariate unter allgemeiner Kontrolle des Zentralvollzugsausschusses Großrußlands verwaltet; der Ukraine verblieb lediglich das Recht, „Bevollmächtigte" in die entsprechenden Volkskommissariate der RSFSR zu entsenden. Fast wörtlich gleichlautend war der zwischen der RSFSR und der Weißrussischen Sowjetrepublik am 16. 1. 21[33] geschlossene „Arbeiter- und Bauernvertrag".

Damit war zwischen der RSFSR und den „verbündeten" Sowjetrepubliken praktisch ein Rechtszustand geschaffen, der sogar nach äußerem, formellem Staatsrecht die Grenzen eines bloßen Staatenbundes verlassen hatte (das innere Staatsrecht, das Recht der Partei, hatte, wie wir sahen, seine Geschlossenheit auch in der Periode des äußerlichen Zerfalles des Russischen Reiches in unabhängige Republiken ohne weiteres überdauert). Was einem de-jure-Zusammenschluß zu einem Bundesstaat noch allenfalls entgegenstehen konnte, war allein der Umstand, daß die einzelnen Republiken im völkerrechtlichen Verkehr dritten Staaten gegenüber noch als getrennte Vertragspartner aufgetreten waren. Indes waren auch die Tage dieses Zustandes gezählt. Das Bevorstehen der Genua-Konferenz (1922) bot den Anlaß, auch die letzte formale Hürde zu nehmen. Durch Protokoll vom 22. 2. 22[34] wurde die RSFSR ermächtigt, die verbündeten Republiken (Aserbeidshan, Armenien, Weißrußland, Buchara, Georgien, Choresm, die Ukraine und die kurz darauf liquidierte Fernöstliche Republik) auf dieser Konferenz zu vertreten. Daraus entnahm Großrußland die allgemeine Vollmacht, von jetzt ab in a l l e n völkerrechtlichen Angelegenheiten als Sprecherin der verbündeten Republiken aufzutreten.

Hiernach verblieb ein letzter Schritt: die auch formalrechtliche, für das äußere bestimmte Staatsrecht Deklaration des von der RSFSR geführten B u n d e s s t a a t e s. Nach der bisherigen Dynamik und der Gestaltung der bis dahin geschlossenen Verträge hätte es dabei nahegelegen, den bisherigen Führungsstaat Großrußland (die RSFSR) mit dem neuen Bundesstaat zu identifizieren, so daß es also auf einen staatsrechtlichen A n s c h l u ß der bisherigen Satelliten an die RSFSR herausgekommen wäre. Indes wurde dieser Weg mit gutem Grunde nicht eingeschlagen. Ihm stand einmal der Internationalitäts- und Expansionsanspruch des neuen Bundesstaates entgegen, ferner die Rußlandscheu der meisten verbündeten Republiken, deren Bevölkerung trotz der, zumal bis dahin nur oberflächlichen und auf den Bajonetten der Roten Armee beruhenden, Sowjetisierung eher geneigt war, sich einer inter-

32) Text: „Bildung der UdSSR" S. 248.
33) Text: „Bildung der UdSSR" S. 250.
34) Text: „Bildung der UdSSR" S. 259.

nationalen, als einer betont von Großrußland geführten sowjetischen Staatsvereinigung anzuschließen. So fiel die Entscheidung nicht im Sinne eines Anschlusses, sondern eines Zusammenschlusses, in dem auch die RSFSR nicht nur auf Identität mit dem neuen Bundesstaat, sondern auch auf ihre Rolle als primus inter pares verzichtete und als eine der damals vier verbündeten Republiken (RSFSR, Ukraine, Weißrußland, Transkaukasische Föderation, gebildet 12. 3. 22 aus Georgien, Armenien und Aserbeidshan; Choresm und Buchara blieben bis zu ihrer endgültigen Sowjetisierung und territorialen Umgestaltung im Jahre 1924 zunächst noch abseits) der neuen UdSSR beitrat.[35]

Die Prozedur selbst vollzog sich nach dem bewährten Vorbild des Abschlusses der bisherigen Militär- und Wirtschaftsabkommen. Die Parteileitung der RKP schob die Initiative auch jetzt wieder den verbündeten Republiken zu. Der formelle Anstoß ging von der Ukraine aus[36], deren Rätekongreß den „letzten und entscheidenden Zusammenschluß" verlangte. Ihm schlossen sich die übrigen verbündeten Republiken in der vorgeschriebenen Spontaneität an. Auf gemeinsamen Antrag der Republiken — nur die RSFSR hatte aus taktischen Gründen völlige Zurückhaltung geübt — wurde die Frage des Zusammenschlusses auf die Tagesordnung des X. Allrussischen Rätekongresses gesetzt, dem, wie schon gesagt, im Wege der Kooptation bereits Delegierte der verbündeten Republiken angehörten. Am 26. 12. 22 beschloß der Kongreß die Bildung des Bundesstaates.[37] Diese erfolgte, um die Scheinsouveränität der Gründerstaaten außer der RSFSR ein letztes Mal in vollem Licht erstrahlen zu lassen, in Form eines Staatsvertrages vom 30. 12. 22[38], der durch den Allrussischen Rätekongreß, der sich gleichzeitig zum Ersten Rätekongreß der UdSSR proklamiert hatte, am gleichen Tage bestätigt wurde.[39] Die endgültige Textierung der Verfassung wurde am 6. 7. 23 durch den Zentralvollzugsausschuß und am 31. 1. 24 durch den II. Bundesrätekongreß der UdSSR bestätigt.

Die weitere Entwicklung ist für unser Thema nicht von Interesse. Worauf es hier ankam, war die Schilderung des Weges, den die Satelliten vor einem Menschenalter zu durchschreiten hatten, bis der einheitlichen Basis — der einheitlich gebliebenen Parteiorganisation — auch der einheitliche Überbau — der Staatsapparat der UdSSR — folgen konnte, bis die Dynamik des inneren Staatsrechts auch das äußere Staatsrecht in Gestalt der Konstitutionsakte zu formen vermochte.

---

35) Die Bezeichnung UdSSR (SSSR) wurde erstmals von Frunse auf dem VII. Allukrainischen Rätekongreß vom 13. 12. 22 vorgeschlagen.

36) Vgl. im einzelnen die Dokumente Nr. 210 ff. in der „Bildung der UdSSR" S. 290 ff.

37) Text der Resolution: „Bildung der UdSSR" S. 324.

38) Text: „Bildung der UdSSR" S. 333.

39) Text: „Bildung der UdSSR" S. 337.

Schalten wir nun auf die Gegenwartsverhältnisse des Ostblockes um, so ist die Parallelität der Erscheinungen wie des Entwicklungsganges von zwingender Eindringlichkeit. Wir lassen dabei zunächst bewußt die Rolle der Parteiorganisationen in den Volksdemokratien aus dem Spiel (hierüber näher u. 2.) und beschränken uns auf einen Vergleich der äußeren Erscheinungen. Sicher ist zunächst, daß der Zusammenschlußprozeß der Gegenwart sich in gemäßigteren Formen und daher in langsamerem Tempo vollzieht als in den Zeiten der Staatwerdung der Sowjetunion. Das tut aber der Parallelität der Entwicklung keinen Abbruch; es gehört vielmehr zum stalinistischen Programm, daß die „auf dem Wege zum Sozialismus befindlichen Volksdemokratien" keineswegs Punkt für Punkt der Entwicklung des ersten Sowjetstaates folgen müssen, sondern daß ihre einzelnen Etappen teils kürzer, teils länger sein können.[40] Seinerzeit hat der Zusammenschluß der einzelnen „verbündeten" Republiken auf russischem Staatsgebiet bis zur Gründung der UdSSR rund fünf Jahre in Anspruch genommen. Wir sehen heute, wenn wir den Beginn des neuen Zusammenschlußprozesses etwa auf das Jahr 1940 zurückverlegen, welches das Ende der baltischen Republiken brachte, auf eine rund zwölfjährige Entwicklung zurück. Aber der geräumigeren Zeitspanne entspricht auch ein längerer Weg und eine größere Aufgabe. Sehen wir von den baltischen Randstaaten ab, bei denen der Verschmelzungsprozeß abgeschlossen ist, so beginnt die Periode der auf dem Vertragswege vorgetriebenen Expansion der UdSSR mit dem Abschluß des sowjetisch-tschechoslowakischen Bündnisvertrages vom 12. 12. 43. Auch diese Allianz wurde, wie seinerzeit die Verträge mit der Ukraine und Weißrußland, mit einer Exilregierung geschlossen; es folgten der sowjetisch-jugoslawische Vertrag vom 11. 4. 45 und der sowjetisch-polnische Vertrag vom 21. 4. 45 — ebenfalls mit Regierungen, die mit Hilfe der sowjetischen Waffen sich eben in den Besitz ihres Gebietes gesetzt hatten. Im übrigen lassen sich aber diese drei Verträge noch nicht ohne weiteres den Allianzen von 1919/20 gleichsetzen; allenfalls kann das für den Vertrag mit Jugoslawien, dem damals wohl hoffnungsreichsten Gefolgsstaat, gelten, während die paktierenden Regierungen der Tschechoslowakei und Polens noch nicht ausgesprochen kommunistisch waren. In beiden Fällen bedurfte es erst weiterer zielbewußter Arbeit seitens der Sowjetunion, bevor die ursprünglich von den Partnern als solche gewerteten Allianzen in ihrer Auswirkung zu echten Satellitenverträgen werden konnten.

Auf anderer Ebene vollzog sich die Unterwerfung Rumäniens, Bulgariens und Ungarns. Dieser Vorgang findet seine Parallele in der Sowjetisierung des Kaukasus und Mittelasiens. Hier wie dort folgte der militärischen Eroberung die vom Kreml dekretierte Einsetzung kommunistischer Regierungen; hier wie dort wurde diesen die Initiative zum Abschluß der Bündnis- und Wirtschaftsverträge zugeschoben.

40) Vgl. hierzu eingehend Kotok: Zur Frage der Grundfunktionen der volksdemokratischen Staaten, Zs. „Sowjetrecht" 1951/11 S. 44.

Man könnte an sich schon jetzt versucht sein, die Frage zu stellen, welches Entwicklungsstadium der Ostblock, gemessen an den Etappen und Erfahrungen der UdSSR vor dreißig Jahren, heute annähernd erreicht hat. Indessen würde die Beantwortung dieser Frage, wenn wir uns, wie bisher, auf das äußere Staatsrecht beschränken und die Struktur des die Volksdemokratien überlagernden einheitlichen Parteirechts, des „inneren Staatsrechts", beiseite lassen wollten, nur unvollständige Aspekte ergeben. Je fester gespannt die Maschen des inneren Staatsrechts sind, um so lockerer können die im formalen Außenverhältnis zutage tretenden Bindungen bleiben. Die isolierte Betrachtung der Form greift nicht über die spezifisch völkerrechtliche Ebene hinaus. Es handelt sich bei dem Ostblock um ein System von Bündnis- und Wirtschaftsverträgen, wie sie von beliebigen Staaten untereinander ohne Souveränitätseinbuße und ohne Preisgabe der Unabhängigkeit geschlossen werden könnten. Wenn die sowjetisch inspirierte Lehre vom „intersozialistischen Völkerrecht" gleichwohl erkennen läßt, daß hier Bindungen vorliegen, deren Wirkung und Stärke sich nicht aus dem zurückhaltenden Text der Verträge ermitteln lassen, so ergibt sich damit die Notwendigkeit, auch die Beziehungen der Volksdemokratien zur Sowjetunion ebenso unter Anwendung der Maßstäbe des Parteirechts zu prüfen, wie dies im Verhältnis der UdSSR zu ihren Bundesrepubliken in der kritischen Zeit (1917—1922) unternommen worden war.

2. Man kann nicht verlangen, daß sowjetische Quellen Aufschluß über das den Ostblock umspannende Parteirecht, die durch Gewohnheit und Autorität sanktionierte Praxis der KPdSU geben. Schon die Erörterungen der Stellung der Partei in der Sowjetunion selbst sind von betonter Zurückhaltung, wenn sie auch die politisch führende Rolle der Partei im Grundsätzlichen nicht verkleinern.[41] Schweigen herrscht dagegen bezüglich der Stellung der KPdSU in zwischenstaatlichen Beziehungen und insbesondere gegenüber den entsprechenden Parteiorganen der Ostblockstaaten. Die grundsätzliche Struktur dieses Verhältnisses wird aber von der Staatstheorie des Bolschewismus und von der Geschichte der KPdSU in ihrem eigenen Lande klargestellt.

Die Basis-Überbau-Lehre verbietet es, in den Parteiorganisationen der Volksdemokratien Machtzentren zu sehen, die der KPdSU gleichgeordnet, allenfalls nur durch gleiche Interessen verbunden sein könnten. Vielmehr lehrt die stalinistische Theorie den Zwang zur Unterordnung. Die UdSSR ist der bisher einzige „sozialistische" Staat, während sich die Volksdemokratien erst auf dem Wege zum Sozialismus befinden. Den Sozialismus hat die Sowjetunion ausschließlich dank der Führung durch die KPdSU erkämpft — daher ist es für die kommunistischen Parteien der Oststaaten, die ihre Länder erst in ein Übergangsstadium hineingeführt haben, ein Gebot der Selbsterhaltung, sich der Mutterpartei anzuvertrauen und unterzuordnen. Das gleiche lehrt aber auch

41) Vgl. Maurach: Sowjetische Demokratie S. 46 ff.

die Geschichte. In keiner der wechselnden Entwicklungsperioden Räte-Rußlands war es zweifelhaft, daß nur die Parteiorganisation der RSFSR die Gesamtführung innehaben konnte, und die Parteiformationen der „verbündeten Republiken" folgten — „mit den Rechten territorialer Unterausschüsse" ausgestattet — bedingungslos den Weisungen der Zentrale. Dieses System hat sich seitdem nicht geändert und kann sich nicht ändern, auch wenn man an Stelle der damaligen Bundesrepubliken die heutigen Volksdemokratien einsetzt. Ebenso wie das Rechtsverhältnis zwischen der RKP und den Parteiorganisationen der verbündeten Republiken schon lange vor der formellen Gründung der Union eine Angelegenheit des inneren Staatsrechts, eine organisatorische Frage innerhalb einer einheitlichen Partei war, ebenso ist auch die Unterordnung der Parteileitung in jedem einzelnen Ostblockstaat unter die Befehlsgewalt der KPdSU eine Sache des inneren „intersozialistischen Staatsrechts", des Schrittmachers des kommenden äußeren Staatsrechts einer durch Einbeziehung der Volksdemokratien erweiterten Sowjetunion.

Die Einzelheiten des Unterordnungsverhältnisses sind gegenüber dem Grundsätzlichen von geringerer Bedeutung. Auch pflegt die Form zu wechseln. Die Rolle der 1943 aufgelösten Komintern ist seinerzeit ebenso überschätzt worden wie später die Bedeutung des 1947 gegründeten Kominform. Bei beiden handelt es sich überwiegend um eine die Einheit des Proletariates und seiner Organisationen propagandistisch unterstreichende Form der Zusammenarbeit. Das Schwergewicht der innerstaatsrechtlichen Bindungen, die Begründung des strikten Befehls- und Unterordnungsverhältnisses, liegt im Politbüro der KPdSU. Ausländische Kommunisten gehören diesem engsten und höchsten Gremium zwar nicht an, wie auch die Zahl der Ausländer im Zentralkomitee, sofern überhaupt solche vertreten sind, verschwindend sein dürfte. Darauf kommt es indes nicht an. Der Befehlsempfang vollzieht sich in den Verhältnissen des inneren Staatsrechts direkt vom Politbüro an den nach Moskau delegierten Vertrauensmann der Partei des betreffenden Ostblockstaates. In der Regel ist dieser nie ein bevollmächtigter diplomatischer Vertreter seines Landes, allenfalls ein äußerlich untergeordneter Funktionär der Botschaft.[42] Die Weitergabe der Anordnung erfolgt nun bezeichnenderweise nicht an die Parteizentrale des betreffenden Ostblockstaates, sondern an dessen Ministerium für Staatssicherheit, das nach dem Vorbild des MGB der Sowjetunion organisiert ist. Die weitere Behandlung des Falles hängt von seiner Natur ab. In der Regel verständigt das Staatssicherheitsministerium des Ostblockstaates dessen Parteizentrale, die dann ihrerseits auf den Knopf ihres Staatsapparates drückt, z. B. dem Außenministerium die entsprechenden Anweisungen erteilt. Ebenso ist das Staatssicherheitsministerium des betreffenden Staates, das ohnehin aus den zuverlässigsten, in Moskau geschulten Funktio-

42) Vgl. Bruegel: Methods of Soviet domination in Satellite States, „International affairs" 1951/1; deutsche Übersetzung: „Ostprobleme" 1951, S. 291.

nären besteht, aber auch befugt, der entsprechenden Dienststelle des Staates den Auftrag unmittelbar zu erteilen. Endlich kommen Fälle vor[43], in denen das MGB der Sowjetunion und das Staatssicherheitsministerium der betreffenden Volksdemokratie unmittelbar zusammenarbeiten. Diese für das System schlechthin verantwortlichen Ministerien sind sowohl in der Sowjetunion als auch in sämtlichen Ostblockstaaten personell so ausgiebig von leitenden Parteikadern durchsetzt, daß ihnen ein solches Vertrauen entgegengebracht werden kann.

In diesen Formen ist das staatsrechtliche Unterordnungsverhältnis der Volksdemokratien gegenüber der UdSSR gesichert. Das schließt selbstverständlich nicht aus, sondern bedingt es sogar in zahlreichen Fällen, daß diese intern-staatsrechtliche Subordination durch eine extern-völkerrechtliche Koordination ergänzt wird, so wenn die Durchführung der von Partei zu Partei gegebenen materiellen Anordnungen des Kreml nach außen hin in die Form eines völkerrechtlichen Vertrages der Sowjetunion mit dem „souveränen" Ostblockstaat gekleidet werden soll. Diese Verträge werden unter genauer Innehaltung der diplomatischen Regeln durch die beiderseits vertretungsberechtigten Organe, die Außenministerien der UdSSR und der Volksdemokratie, geschlossen. In Funktion treten aber diese konstitutionellen Organe erst, nachdem sie beiderseits über die Drähte des inneren Staatsrechts die entsprechenden, ganz konkretisierten Anweisungen erhalten haben: einerseits befiehlt das Politbüro der UdSSR der Parteileitung des Satellitenstaates, ihr Außenministerium entsprechend zu instruieren, andererseits weist das Politbüro sein Außenministerium an, mit dem Ostblockstaat auf der Grundlage der befohlenen Marschroute in Verbindung zu treten. Der nach diesen Grundsätzen erzielte völkerrechtliche Vertrag ist nach vollzogener Ratifizierung der einzige Staatsakt, der nach außen hin in Erscheinung tritt: formell überdeckt die völkerrechtliche Konvention den staatsrechtlichen Befehl, materiell bedingt die staatsrechtliche Unterordnung das Zustandekommen der Konvention.

IV. Zusammenfassung.

Man hat im Kreml aus Erfahrungen gelernt und vermeidet heute Fehler, die früher diskreditierend wirkten. So hatte die Fiktion des Fortbestandes einer Souveränität der Bundesrepubliken der Union nach 1922 mit gewissen Schwierigkeiten zu kämpfen, da die Bundesrepubliken, obwohl nach dem Verfassungstext „souverän", völkerrechtlich der Handlungsfähigkeit entbehrten. Die Verfassungsreform vom 1. 2. 44, die einigen von ihnen das Gesandtschaftsrecht verlieh, hat die Aufrechterhaltung dieser Fiktion jedenfalls erleichtert. Der von der UdSSR in sicherer Berechnung vorgetriebene Anschluß der Volksdemokratien an eine erweiterte Sowjetunion findet jetzt schon die Rechtsformen vor,

43) Bruegel a. a. O. S. 293.

welche die Aufnahme der Ostblockstaaten in die UdSSR ohne wesentliche außenpolitische Erschütterungen ermöglichen sollen. Die Volksdemokratien werden voraussichtlich nicht genötigt werden, ihre Flagge vor den Gesandtschaftshotels der Hauptstädte niederzuholen. Ihre auswärtigen Vertretungen werden bestehen bleiben können. Sie werden den Anspruch auf Respektierung ihrer Souveränität im gleichen Ausmaß aufrechterhalten, wie dies den schon jetzt bestehenden und von der UdSSR zum diplomatischen Verkehr ermächtigten Bundesrepubliken der Sowjetunion gegenüber den Vereinten Nationen gelungen ist. Es wird also kaum noch eine Änderung auf völkerrechtlichem Sektor eintreten müssen, die das Ende der Eigenstaatlichkeit der Volksdemokratien sinnfällig macht. Sie ist dennoch heute schon Tatsache. In dem von der Sowjetdoktrin entwickelten „intersozialistischen Völkerrecht" dienen die Formen des internationalen Verkehrs nur noch zur Abschirmung der durch das intersozialistische Staatsrecht des Ostblockes geschaffenen Unterordnung. Der Ostblock steht heute, wenn wir die überkommenen Maßstäbe verwenden wollen, auf der Schwelle zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Aber diese Merkmale versagen gegenüber den durch das neue Rechtsbild geschaffenen Möglichkeiten. Nach dem inneren Staatsrecht des Ostblockes ist der Anschluß der Volksdemokratien bereits vollzogen. Ob er jemals auch in den überlieferten Formen des Rechts seinen Ausdruck finden soll, ist eine für die Sowjetunion durchaus untergeordnete Frage.

Fritz Baade:

Lage und Aussichten der Agrarwirtschaft in Ost-Mitteleuropa

Seit mehr als sechs Jahren sind die Länder östlich des Eisernen Vorhangs von Europa abgetrennt. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist seither in vielen entscheidenden Punkten anders verlaufen als die Entwicklung in den Ländern westlich des Eisernen Vorhangs. Kein Mensch kann heute voraussagen, wie lange diese Trennung bestehen bleiben wird. Gerade wer als Europäer die Wiedervereinigung dieses Teils Europas mit einem Gesamteuropa von ganzem Herzen wünscht, muß sich Rechenschaft darüber geben, wie sehr durch die bisherige Abtrennung in Ost-Mitteleuropa schon schwer korrigierbare neue Tatbestände geschaffen worden sind, ferner: welches die Entwicklungstendenzen in diesem Gebiet sein würden, wenn es weiter abgetrennt bleibt, und schließlich über die entscheidende Frage: welche Kräfte auf eine Wiedervereinigung Europas hinarbeiten könnten. Eine solche Wiedervereinigung kann selbstverständlich, wenn sie für die Europäer einen Sinn haben soll, nur auf friedlichem Wege erfolgen, da ein neuer Krieg ganz Europa zerstören würde. Wer die Kräfte aufweisen will, die auf eine Wiedervereinigung der westlichen