


JAN BARCZ
Warszawa

BP/JZ 1000
CII 473

**PODSTAWOWE ELEMENTY POZYCJI PRAWNEJ
(RECHTSPOSITION) RZĄDU FEDERALNEGO SPD/FDP
W RFN W ZWIĄZKU Z TZW. POLITYKĄ WSCHODNIA**



Pod koniec lat sześćdziesiątych i w latach siedemdziesiątych, dzięki wzrostowi autorytetu i znaczenia Związku Radzieckiego i całej wspólnoty państw socjalistycznych w stosunkach międzynarodowych oraz dzięki polityce realistycznie myślących kręgów w państwach kapitalistycznych, następuje pogłębienie procesu odprężenia na arenie światowej. Powszeczhne uznanie jako podstawa dla rozwoju stosunków międzynarodowych zyskuje polityka pokojowego współistnienia. Wyrazem tych tendencji było w Europie przede wszystkim zawarcie układów normalizacyjnych pomiędzy państwami socjalistycznymi (ZSRR, Polską, NRD i CSRS) a Republiką Federalną Niemiec oraz przeprowadzenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) i podpisanie jej Aktu Końcowego w dniu 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach. We wspomnianych układach jako główną podstawę normalizacji wzajemnych stosunków określono nienaruszalność istniejącego w Europie polityczno-terytorialnego *status quo*, w tym — co jest szczególnie ważne dla polskiej racji stanu — granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Ten podstawowy warunek uregulowania wzajemnych stosunków potwierdzony został w zasadzie III Aktu Końcowego KBWE — zasadzie nienaruszalności granic.

Niestety podstawy normalizacji wzajemnych stosunków nie były i nie są po obu stronach rozumiane jednakowo. Nie ulega wątpliwości, że dojście do skutku wymienionych porozumień było wynikiem także realistycznych zmian, jakie zaszły w Republice Federalnej po utworzeniu rządu federalnego przez koalicję SPD/FDP w końcu 1969 r.¹ Po podpisaniu i wejściu w życie układów normalizacyjnych zarówno podsta-

¹ Por. C. Ahlers, *Zum Vertrag mit der Sowjetunion*. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” (dalej: „Bulletin”) nr 107/1970, s. 1061; *Fernsehansprache des Bundeskanzlers, W. Brandt, aus Moskau am 12. August 1970 an die deutsche Bevölkerung*. „Bulletin” nr 108/1970, s. 1083; C. W. Sanne, *Zur Vorgeschichte des Vertrages*. „Bulletin” nr 106/1970, s. 1037.

wowe kierunki polityki zagranicznej, jak też prawo wewnętrzne w RFN² (por. art. 25 Ustawy Zasadniczej RFN i postanowienia zasady X z Deklaracji Zasad Aktu Końcowego) powinny być „dopasowane” do treści tych układów³. Niestety wydarzenia przy podpisywaniu układów z państwami socjalistycznymi (przekazanie przez stronę RFN tzw. „Listu w sprawie jedności niemieckiej” — *Brief zur deutschen Einheit*, przy podpisywaniu układu z ZSRR i Układu Zasadniczego z NRD) oraz przy ratyfikacji układów z ZSRR i Polską (rezolucja *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.) wskazywały, że nowa „polityka wschodnia” rządu *SPD/FDP* opiera się na elementach rewizjonistycznych, reprezentowanych przez wcześniejsze rządy Republiki Federalnej Niemiec, próbując dopasować je do nowej sytuacji międzynarodowej⁴. Proces ten w latach 1970 - 1978 uległ pogłębieniu. W wyniku „interpretacji” umów normalizacyjnych i Aktu Końcowego KBWE, sprzecznej w istocie z duchem i literą tych porozumień, wykształciła się polityczno-prawna doktryna rządu *SPD/FDP*, określana w RFN także jako „pozycja prawna” (*Rechtsposition*)⁵, a naruszająca w rzeczywistości podstawowe normy międzynarodowoprawne, leżące u podstaw pokoju i bezpieczeństwa europejskiego, a tym samym światowego. Jerzy Sułek w referacie wygłoszonym na konferencji zorganizowanej w dniach 26 - 27 lutego 1979 r. przez IBPS na temat *Podstawowe problemy prawne normalizacji stosunków PRL — RFN*, stwierdził:

„Po stronie negatywnej dorobku normalizacyjnego naczelne miejsce przypada aspektom prawno-politycznym stosunków PRL — RFN. Nie jest to sprawa o znaczeniu drugorzędnym czy o przejściowym charakterze. Przeciwnie: doświadczenie lat 1970 - 1978 poucza nas całkiem jednoznacznie, iż mamy tu do czynienia z kwestią, która dotyka samego sedna procesu normalizacji — i to nie tylko w relacji Polska — RFN, ale generalnie w relacji RFN — państwa socjalistyczne. Chodzi tu bowiem o problem stosunku RFN do terytorialno-politycznego *status quo* w Europie środko-

² Por. G. Feldmann, *Revanchistische Verstöße gegen Schlußakte*. „Horizont” nr 5/1977.

³ Por. A. D. Rotfeld, *Prawno-polityczne problemy normalizacji stosunków między Polską a RFN*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 1, 1977, s. 22.

⁴ Por. S. Cholewiak, *Koncepcje bezpieczeństwa europejskiego partii politycznych w RFN*. Warszawa 1976, s. 13.

⁵ Por. *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973*. W: *Seminar-material des Gesamtdeutschen Instituts*. Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben. Bonn, s. 9; H. Steiger, *Rechtsfragen der Ostverträge*. W: *Ostverträge — Berlin-Status — Müncher Abkommen — Beziehungen zwischen der BRD und der DDR*. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel 27 - 29. März 1971, s. 47 i nast.; C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*. Bonn — Bad Godesberg 1973, s. 29.

wej, w tym także do ostatecznego i nienaruszalnego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. [...] Dla mnie nie ulega wątpliwości, iż za główny powód trudności normalizacyjnych należy uznać właśnie prawnopolityczne stanowisko jakie rząd RFN zajmował i nadal zajmuje w odniesieniu do kardynalnej sprawy — do realnie istniejącego terytorialno-politycznego *status quo* w Europie środkowej”⁶.

I

Obecna pozycja prawna rządu federalnego kształtowała się przede wszystkim w związku z „wykładnią” układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi i zastosowaniem tej „wykładni” przy interpretacji podstawowych postanowień Aktu Końcowego z Helsinek. Podstawą i punktem wyjścia całej pozycji prawnej jest w dalszym ciągu iluzyjna teza o tym, że Rzesza Niemiecka nie upadła w 1945 r. a istnieje nadal⁷. Naturalnie teza ta została — jak wspomniano wyżej — dopasowana do nowej sytuacji, w szczególności — w związku z zawarciem przez RFN układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi — jest ona skierowana na osłabienie polityczno-terytorialnego znaczenia tych układów, a w stosunku do NRD dodatkowo jeszcze na potwierdzenie mitów o „jedności narodu niemieckiego” (*über die Einheit der deutschen Nation*) i „o ponownym zjednoczeniu Niemiec” (*über die Wiedervereinigung Deutschlands*). Istnienie tej bazy umożliwia rządowi RFN wysuwanie przeciwko

⁶ Ryszard Wojna stwierdził w artykule *Probiez intencji*: „Przypisując nawet najlepsze intencje odprężeniowej rządzącej obecnie w Bonn koalicji, nie możemy opierać perspektyw stosunków między naszymi państwami na zamykaniu oczu na to, co stanowi fundament bońskiejszej racji stanu uznany również przez rządzącą obecnie koalicję”. „Trybuna Ludu” z 17/18 III 1979; patrz także: L. Janicki, *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL—RFN*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1977, s. 89.

⁷ Patrz: *Urteil...*, *op. cit.*, s. 8; R. Quist, *Völkerrecht und Grundgesetz*. Starnberg 1972, s. 23; C. Arndt, *Die Verträge...*, *op. cit.*, s. 126 i nast. Pisze on: „Völkerrechtlich geht die Bundesrepublik davon aus, daß der deutsche Staat [...] 1945 nicht untergegangen ist, sondern fortbesteht”; I. von Münch, *Dokumente des Geteilten Deutschlands*. Stuttgart 1968 (wprowadzenie), s. XXII i nast.; T. Veitel, *Deutschland, deutsche Nation und deutsches Volk*. Beilage zur *Wochenzeitung „Das Parlament”* nr 11/1973, z 17 III, s. 37; R. Schuster, *Deutschlands staatliche Existenz*. München 1963, s. 74; U. Scheuner, *Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatlichen Kontinuität*. W: *Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung*. München 1956, s. 12; W. Wengler, *Deutschland als Rechtsbegriff*. W: *Vom Bonner...*, *op. cit.*, s. 49; F. von der Heydte, *Der deutsche Staat im Jahre 1945 und seither*. „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer” Berlin z. 13/1955, s. 25; B. Dürig, *Der deutsche Staat im Jahre 1945 und seither (Mitbericht)*, *ibidem*, s. 56 i nast.; E. Kaufmann, *Deutschlands Rechtslage unter Besatzung*. Stuttgart 1948, s. 9.

państwowym socjalistycznym rewizjonistycznym roszczeń. Tak na przykład pisał R. Quist: „... poprzez przyjęcie 'teorii upadku' nie można uzasadniać żadnych międzynarodowoprawnych roszczeń przeciwko państwom” (tj. przeciwko Polsce, NRD, Związkowi Radzieckiemu, Czechosłowacji — przyp. J. B.)⁸. Na temat powiązań pomiędzy RFN i NRD a „Rzeszą Niemiecką” istniały i istnieją w RFN różne teorie⁹, zależne od panujących w danym momencie warunków politycznych.

Przyjęcie teorii o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej (*Fortbestandstheorie*) prowadziło po powstaniu RFN i NRD bezpośrednio do teorii o kontynuacji (*Kontinuitätstheorie*)¹⁰. Jak podkreśla F. von der Heydte¹¹, T. Maunz zaznaczył po raz pierwszy dwie możliwości w związku z teorią kontynuacji. Stwierdził on:

⁸ R. Quist, *Ostpolitik...*, *op. cit.*, s. 23.

⁹ Por. D. Blumenwitz, *Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland. Ein völkerrechtlicher Beitrag zur künftigen Deutschlandpolitik*. Berlin 1966, s. 72 i nast. Rozróżnia on następujące teorie:

I. Diskontinuitätstheorien (Rzesza Niemiecka upadła jako podmiot międzynarodowoprawny); tutaj rozróżnia on:

- 1) Debellationstheorie (w wyniku debellacji w 1945 r.);
- 2) Dismembrationstheorie (poprzez skonsumowanie starego niemieckiego podmiotu międzynarodowoprawnego przez dwa lub więcej nowe podmioty prawa międzynarodowego);

II. Kontinuitätstheorien (Rzesza Niemiecka istnieje w dalszym ciągu jako podmiot mający zdolność prawną, ale nie mający zdolności do czynności prawnych); tutaj rozróżnia on:

- 1) Teilordnungslehren (powstałe twory polityczno-prawne — NRD i RFN — istnieją obok siebie w ramach *Reichsdach*);
- 2) Identitätstheorien (jeden z polityczno-prawnych tworów jest identyczny z Rzeszą Niemiecką):
 - a) NRD,
 - b) RFN,
 - c) stopniowanie w identyczności:
 - całkowicie identyczny (na przykład według *Kernstaatstheorie*);
 - częściowo identyczny.

III. Separationstheorie — Rzesza Niemiecka przetrwała jako podmiot prawny koniec wojny. Podmiot ten istnieje jako *Rumpf* w dalszym ciągu. Odłączyły się od niego twory polityczno-prawne, aby stworzyć nowe podmioty prawa międzynarodowego.

IV. Ein-, Zwei- und Mehrstaatstheorie — stwierdza się za ledwie, że w granicach niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego, tak jak one przebiegały na początku wojny, istnieją jeden, dwa lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego; patrz także: I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*. Köln, Berlin, Bonn, München 1969, s. 129 i nast.

¹⁰ Por. T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*. München, Berlin 1951, s. 16; U. Scheuner, *Die Funktionsnachfolge...*, *op. cit.*, s. 26.

¹¹ *Der deutsche Staat...*, *op. cit.*, s. 19.

„Jest możliwe uznawać RFN i NRD jako systemy częściowe w istniejących jeszcze ramach Rzeszy albo w postaci nadal istniejącej Rzeszy jako dachu. Jednocześnie nie jest wykluczone pojmowanie RFN jako wykładnika Rzeszy z nią identycznego”¹².

Jest charakterystyczne dla rządów zachodnioniemieckich, że wybór konkretnej teorii uzależniano od panujących w danym okresie warunków i sytuacji. Podporządkowane to było i jest jednemu celowi — możliwości podtrzymywania także w nowym układzie sił na arenie międzynarodowej swoich rewizjonistycznych roszczeń. Wynika to także wyraźnie z literatury zachodnioniemieckiej. Tak na przykład pisze F. von der Heydte:

„Oba znaczenia pomyślane jako odpowiedź w tej kwestii są prawnie dopuszczalne tak z punktu widzenia teorii identyczności, jak i teorii systemów częściowych. Rzeczą polityków jest rozstrzygnięcie tej sprawy”¹³.

Teoria kontynuacji była w różnych formach reprezentowana przez kolejne rządy RFN. I tak od 1969 r.¹⁴ rządy RFN reprezentowały różne odmiany teorii identyczności (*Identitätstheorie*). Według tej teorii, RFN jest identyczna z Rzeszą Niemiecką. Władza zwierzchnia jest ograniczona do części państwa ogólnego. Rząd w drugiej części Niemiec należałoby traktować jako lokalny rząd *de facto*, w przeciwieństwie do rządu *de jure* — RFN; ten ostatni jest jedynym rządem uprawnionym do działalności w imieniu całego państwa¹⁵. Teoria ta tworzyła punkt wyjściowy dla wszystkich rewizjonistycznych ataków przeciwko uznaniu ostatecznego charakteru polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, a w stosunku do NRD znalazła wyraz w totalnej negacji jej międzynarodowoprawnej podmiotowości (reprezentatywnym przykładem jest w tym kontekście tzw. doktryna Hallsteina). Zmiany w ogólnym układzie sił na arenie

¹² „Es ist nämlich möglich, die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik als Teilordnungen in einem noch vorhandenen Reichsrahmen oder unter einem weiter existierenden ‚Reichsdach‘ einzusehen. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, die Bundesrepublik als Erscheinungsform des Reiches, also mit ihm identisch, aufzufassen”. T. Maunz, *Deutsches...*, op. cit., s. 16; patrz także: U. Scheuner, *Die Funktionsnachfolge...*, op. cit., s. 26 i nast.

¹³ „Beide als Antwort auf diese Frage denkbaren rechtlichen Deutungen — sowohl die Identitätstheorie als auch die Teilordnungstheorie — sind rechtlich vertretbar. Es ist Sache des Politikers, hier die Entscheidung zu treffen”. *Der deutsche Staat...*, op. cit., s. 17.

¹⁴ Por. I. von Münch, *Dokumente...*, op. cit., s. XXVIII; wielostronne udokumentowanie tej teorii — por. U. Scheuner, *Die Funktionsnachfolge...*, op. cit., s. 9 i nast.

¹⁵ I. von Münch, *ibidem*, s. XXVII.

światowej, na korzyść państw systemu socjalistycznego, dążenia do odprężenia i normalizacji wzajemnych stosunków, doprowadziły do tego, że polityka „totalnej negacji” nie mogła być utrzymana¹⁶. Prowadziła ona do izolacji RFN w stosunkach międzynarodowych, nie odpowiadała także sojusznikom zachodnim. Wydaje się, że obecna pozycja prawna rządu SPD/FDP opiera się na tzw. teorii systemów częściowych (*Teilordnungstheorie*)¹⁷ określanej także jako *Dachtheorie*¹⁸. Punktem wyjściowym jest

¹⁶ Niektórzy autorzy w RFN od początku krytykowali teorię identyczności. W. Wengler pisał na przykład: „Wenn die Bundesregierung mehrfach allein die Vertretung des gesamtdeutschen Staates nach außen beansprucht hat, so steht dem gegenüber, daß die Identifizierung des gesamtdeutschen Staates mit der Bundesrepublik völkerrechtlich nach der Pflichtenseite hin nicht konsequent durchgeführt wird. Der Vertretungsanspruch der Bundesregierung für den gesamtdeutschen Staat kann aber jedenfalls nur so lange erhoben werden, wie der Regierung der DDR die Anerkennung im Ausland versagt wird. Der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik wäre unhaltbar, wenn in Ostdeutschland eine frei gewählte und daher auch vom Standpunkt des Westens anerkennungsfähige Regierung bestünde, die gesamtdeutsche Staatsgewalt ausüben wollte, der aber durch die Macht der Tatsache der Weg zur Wiedervereinigung versperrt wäre. Für die Beurteilung des Rechtsgeschehens in der Sowjetzone gibt es nicht weniger als drei Versionen; Deutsch und legal, deutsch aber illegal, ausländisch und legal. Wenn die letzte Version in denjenigen Fällen, wo die erste unhaltbar ist, der zweite vorgezogen würde, so wäre allerdings ein Festhalten an dem Begriff Gesamtdeutschland in den anderen vorhin erwähnten Zusammenhängen kaum noch sinnvoll”, *Deutschland als ...*, op. cit., s. 90; patrz także: F. von der Heydte, *Der deutsche Staat ...*, op. cit., s. 19 i nast.; T. Maunz, *Deutsches ...*, op. cit., s. 17.

¹⁷ Teoria ta była już wcześniej reprezentowana przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego. Por. D. Blumenwitz, *Die Grundlagen ...*, op. cit., s. 76 i nast.; I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, op. cit., s. 129.

¹⁸ I. von Münch następująco charakteryzuje tę teorię: „Die sogenannte Teilordnungslehre erachtet ebenfalls das Deutsche Reich als fortbestehend; der deutsche Gesamtstaat sei rechtsfähig, aber nicht handlungsfähig und bilde einen Rahmen, d.h. ein ‚Reichsdach‘ (weshalb diese Lehre auch ‚Dachtheorie‘ genannt wird), innerhalb dessen die Bundesrepublik und die DDR als Teilordnungen handelten; die Regierungen dieser Teilordnungen dürfen auf ihrem Gebiet tätig werden, jedoch keine Maßnahmen vornehmen, die gegen das Interesse des Gesamtstaates verstoßen”, *Dokumente ...*, op. cit., s. XXVII; patrz także: D. Blumenwitz, *Die Grundlagen ...*, op. cit., s. 96 i nast.; w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. stwierdzono: „Das GG [...] geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist; ... Das Deutsche Reich existiert fort... besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist aber allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig”. W: *Seminarmaterial des Gesamtedutschen ...*, op. cit., s. 8.

także teza o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej. Przy czym zastosowano tutaj teorię opracowaną przez Ericha Kaufmanna¹⁹, że Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. jako podmiot prawa międzynarodowego mający zdolność prawną ale mający zdolności do czynności prawnych. To „państwo niemieckie” tworzy ramy (tzw. *Reichsdach* — z tego powodu określenie *Dachtheorie*), w którym mogą działać RFN i NRD jako systemu częściowe (*Teilordnungen*). Przyjęcie tej teorii zapewniło rządowi SPD/FDP (przynajmniej w jego mniemaniu) możliwość dużej „elastyczności” działania w polityce zagranicznej także na polu międzynarodoprawnym. Teorię tę można by traktować jako absurdalną, gdyby nie fakt, że kryją się za nią groźne rewizjonistyczne elementy, skierowane przeciwko ostateczności uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, które sprzeczne są z istniejącym stanem prawnym i które w istotny sposób opóźniają proces normalizacji i odprężenia²⁰.

W RFN przytacza się na poparcie wspomnianej wyżej koncepcji zwykle dwa podstawowe argumenty:

- 1) „prawa i odpowiedzialność” mocarstw zwycięskich, rozciągające się na „Niemcy jako całość”²¹,
- 2) nie zawarty jeszcze układ pokojowy z „Niemcami”, przy czym „Niemcy jako całość” traktowane są jako jedyny podmiot uprawniony do podpisania takiego układu ze strony niemieckiej²².

Wydaje się koniecznym krótkie nakreślenie zagadnień związanych z „prawami i odpowiedzialnością” mocarstw zwycięskich, rozciągającymi się na „Niemcy jako całość” i z problemem „układu pokojowego”. Pod-

¹⁹ E. Kaufmann pisał w związku z tym: „Rechtsfähigkeit schließt aber nicht notwendig Handlungsfähigkeit ein; nach seinem heutigen völkerrechtlichen Status ist Deutschland wohl rechtsfähig, aber nicht handlungsfähig”, *Deutschlands Rechtslage...*, *op. cit.*, s. 11.

²⁰ Niemożliwość utrzymania tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej z międzynarodoprawnego punktu widzenia wykazał m. in. L. Gelberg w artykule: *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?*, „Państwo i Prawo” nr 5/1978.

²¹ Pojęcie „Niemcy jako całość” (*Deutschland als Ganzes*) por. A. Klafkowski, *Granica polsko-niemiecka po II wojnie światowej*, Poznań 1970, s. 110 i nast.; *Likwidacja państwa pruskiego. Ustawa nr 46 Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami*. Warszawa 1967, s. 75.

²² Por. D. Blumenwitz, *Die Grundlagen...*, *op. cit.*, s. 117; C. Arndt, *Die Verträge...*, *op. cit.*, s. 139; *Entschließung des Bundestages vom 17. Mai 1972* (punkt 2 i 5), „Europa Archiv” nr 13/1972, s. D 318 i nast.

stawą prowadzonej w tym sensie w RFN wykładni są postanowienia art. 4 układu ZSRR—RFN z 12 sierpnia 1970 r., art. IV układu PRL—RFN z 7 grudnia 1970 r., art. 9 Układu Zasadniczego z 21 grudnia 1972 r. oraz odpowiednie postanowienia Deklaracji Zasad Aktu Końcowego KBWE²³.

Abstrahując od różnej kwalifikacji tych artykułów w doktrynie RFN²⁴ stwierdzić należy, że wspólnym celem prowadzonej na tej podstawie interpretacji jest podważanie istoty procesu normalizacji, określonej w układach normalizacyjnych i Akcie Końcowym KBWE — uznania ostatecznego charakteru polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na konieczność interpretacji umów międzynarodowych w dobrej wierze (por. art. 31 punkt 1 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Pomimo że postanowienia wyżej wspomnianych artykułów pozostawiają dużą swobodę w interpretacji²⁵, to w nauce prawa międzynarodowego podkreśla się bardzo wyraźnie, że układ musi być tak interpretowany, aby mógł być wypełniony²⁶.

„Prawa i odpowiedzialności” mocarstw sprzymierzonych w stosunku do „Niemiec jako całości” wykształciły się na podstawie porozumień zawartych w czasie II wojny światowej i po jej zakończeniu²⁷. Do podstawowych porozumień należy także Układ Poczdamski. Stanowisko takie jest w zasadzie powszechnie uznane, podstawowe różnice dotyczą celów i zakresu „praw i odpowiedzialności”²⁸. L. Gelberg podkreśla, że duża część tych postanowień albo została już wypełniona (dotyczy to w szczególności NRD), albo ze względu na zasadnicze różnice istniejące między ZSRR i państwami zachodnimi praktycznie nie może być urzeczywistniona²⁹. Ogólnie można stwierdzić, że obecnie „prawa i odpowiedzialno-

²³ *Wielka Karta Pokoju. Materiały z Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*. Warszawa 1975, s. 20 i nast.

²⁴ Artykuły te są następująco kwalifikowane w doktrynie RFN — jako: „Vorrangsklausel”, „Vereinbarkeitsklausel”, „Drittssicherungsklausel” i „Nichtberührungsklausel”. Por. W. Wengler, *Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht*, „Juristenzeitung” 1970, s. 632; K. Ipsen, *Sinn und Rechtsfolgen der Artikel 4 der Ostverträge* („Nichtberührung früherer Vereinbarungen”). W: *Ostverträge — Berlin-Status...*, op. cit., s. 83 i nast.; O. Kimmich, *Der Moskauer Vertrag*. Hamburg 1973, t. 1, s. 84 i nast.

²⁵ Por. A. Klafkowski, *Układ Polska—NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 1973, s. 89.

²⁶ Por. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958, s. 276.

²⁷ Por. A. Klafkowski, *Układ...*, op. cit., s. 95.

²⁸ *Ibidem*, s. 95.

²⁹ Por. L. Gelberg, *Układ PRL—RFN z 7 grudnia 1970 r. Analiza prawna*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 84.

ści" czterech mocarstw w stosunku do „Niemiec jako całości” rozciągałyby się na dwa państwa niemieckie, jako państwa sukcesory Rzeszy i dotyczyłyby w zasadzie utrzymania pokoju i demokracji w tych państwach. W związku z wypełnieniem przez NRD postanowień odpowiednich porozumień czterech mocarstw — przede wszystkim Układu Poczdamskiego — „prawa i odpowiedzialności” w stosunku do NRD należy uznać za wygasłe (podkreśla się to szczególnie mocno w doktrynie NRD). Bez wątplenia „prawa i odpowiedzialności” rozciągają się na Berlin Zachodni. Zostało to jednoznacznie potwierdzone w Porozumieniu Czworostronnym w sprawie Berlina Zachodniego z 3 września 1971 r. — w szczególności w ustępie trzecim preambuły. Podkreślić także należy, że „prawa i odpowiedzialności” mogą być zmieniane jedynie przez cztery mocarstwa wspólnie (por. część I punkt 4 Porozumienia Czworostronnego).

Należy także zwrócić uwagę na usiłowania RFN skierowane na osłabienie zobowiązań terytorialnych wynikających z układów normalizacyjnych za pomocą koncepcji związanej z nie zawartym układem pokojowym z „Niemcami”. Usiłowania te odzwierciedlają wyraźnie postanowienia rezolucji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.; „Układy nie antycypują uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic”³⁰. Koncepcja ta znalazła także zastosowanie przy wykładni postanowień (zasady III) Aktu Końcowego KBWE³¹. Bezpodstawność tej koncepcji, określanej w RFN jako *Friedensvertrag — Vorbehalt* została wyczerpująco wykazana

³⁰ „Zbiór Dokumentów” nr 5/1972, s. 844; patrz także: *Interview W. Scheel für Westdeutschen Rundfunk am 5. November 1970*. „Bulletin” nr 161/1970, s. 1709; *Fernsehansprache W. Brandt aus Warschau anlässlich der Unterzeichnung des Vertrages vom 7. Dezember 1970*. „Bulletin” nr 171/1970, s. 1814; W. Scheel, *Der deutsch-polnische Vertrag*. „Bulletin” nr 171/1970, s. 1820; C. Arndt, *Die Verträge...*, op. cit., s. 147; M. Kriele, *Aus Unrecht kann nicht Recht werden*. „Der Spiegel” z 30 listopada 1970 r., nr 49, s. 30; J. A. Frowein, *Die Grenzbestimmungen der Ostverträge und ihre völkerrechtliche Bedeutung*, W: *Ostverträge — Berlin-Status...*, op. cit., s. 31; H. Steinberger, *Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” Bd. 31 (1971), ss. 110-133; H. Steinger, *Rechtsfragen der Ostverträge 1970*. W: *Ostverträge — Berlin-Status...*, op. cit., s. 46 i nast.; E. Bahr, *Der Vertrag mit der Sowjetunion*. „Bulletin” nr 106/1970, s. 1035.

³¹ Por. H. Schmidt, *Erstmalig ist der Wille zum Frieden von allen dokumentiert*. „Das Parlament” nr 31/1975; H. D. Genscher, *Ein wichtiger Schritt in Entspannung*. „Das Parlament” nr 31/1975; K. Blech, *Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte*. „Europa Archiv” nr 8/1976, s. 269; H. H. Mahnke, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) und die deutsche Frage*. „Deutschland Archiv” nr 9/1975, s. 927.

przede wszystkim w polskiej literaturze³² (krytyczne uwagi por. punkt IV).

Prowadzona przez państwa socjalistyczne walka o zakończenie „okresu powojennego” była właściwie walką o uznanie ostatecznego charakteru polityczno-terytorialnego, europejskiego *status quo*. Podstawowe znaczenie układów normalizacyjnych między państwami socjalistycznymi i RFN, Aktu Końcowego KBWE polega na tym, że zawierają one ostateczne uznanie ustalonego w postanowieniach koalicji antyhitlerowskiej (przede wszystkim w Układzie Poczdamskim) oraz w wyniku rozwoju sytuacji w okresie powojennym, polityczno-terytorialnego, europejskiego *status quo*. Jednocześnie układy te oraz Akt Końcowy KBWE (mając za podstawy wspomniane uznanie) stworzyły korzystne warunki dla dalszego rozwoju procesu odprężenia i normalizacji. Z wyżej wymienionych porozumień wynika dla RFN obowiązek międzynarodowoprawy i polityczno-moralny uznania realiów europejskich. Czynnikiem ten jest „probierzem intencji”, jeśli chodzi o wolę dalszej normalizacji wzajemnych stosunków. Niestety obecna pozycja prawna nie wypełnia tych zobowiązań. Stawia ona bowiem obecne europejskie *status quo* pod znakiem zapytania.

II.

Ramy dla nowej „polityki wschodniej” określa — jak zaznaczył W. Scheel — główny cel: „oddziaływać w kierunku takiego stanu pokoju w Europie, w którym naród niemiecki odzyska swoją jedność”³³. Według

³² Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939 - 1945*. Warszawa 1966, s. 468 i nast.; tegoż, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945 - 1970*. Poznań 1970, s. 112 i nast.; J. Kokot, *Logika Poczdamu*. Katowice 1961, s. 34 i nast.; L. Gelberg, *Układ PRL...*, op. cit., s. 83 i nast.; J. W. Szydłak, *Układ Polska—RFN z 7 XII 1970 r. o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków a umowa poczdamska*. Poznań 1974, s. 144 i nast.

³³ Interview des Bundesaußenministers W. Scheel für die finnische Zeitschrift „Soumen Kuvalehti” (Ausgabe vom 27. Juli 1973). „Bulletin” nr 91/1973, s. 922; patrz także: *Regierungserklärung des Bundeskanzlers W. Brandt am 28. Oktober 1969*. „Bulletin” nr 132/1969, s. 1121; *Grundentscheidungen der deutschen Außenpolitik für das Jahr 1977*. Interview des Bundesaußenministers H. D. Genscher für den Hessischen Rundfunk am 2. Januar 1977. „Bulletin” nr 1/1977, s. 3; K. Moersch, *Kontinuität und Wandel der deutsch-sowjetischen Beziehungen seit*

tego w Europie zostanie stworzony „porządek pokojowy” (*Friedensordnung*), gdy „naród niemiecki odzyska swoją jedność” — naturalnie w myśl art. 7 Układu Niemieckiego — czyli przez wchłonięcie NRD przez RFN. Podstawą tego rodzaju twierdzeń jest reprezentowana oficjalnie przez rząd SPD/FDP teza o „jedności narodu niemieckiego” (*über die Einheit der deutschen Nation*), która jest jednocześnie jednym z dowodów na istnienie „niezdolnej do czynności prawnych Rzeszy Niemieckiej”. Można więc stwierdzić, że obecna pozycja prawna zawiera polityczną negację NRD — poprzez to stawia pod znakiem zapytania także terytorialne *status quo*. Bardzo trafne jest w powiązaniu z tym stwierdzenie K. Hagera:

„Pod płaszczykiem pozornej troski o — zniszczoną przez sam imperializm — 'jedność narodu' nie kryje się nic innego jak znany od dawna imperialistyczny cel usunięcia socjalistycznej NRD i ustanowienia ponownego władztwa imperializmu aż po Odrę i poza nią. Co oznacza zatem teza o otwartości problemu niemieckiego? Oznacza ona, że jej szermierze nie utracili nadziei na doprowadzenie do ponownego zjednoczenia Niemiec w tymże duchu, tj. według wzoru RFN lub w celu restytucji imperialistycznego państwa niemieckiego w granicach z 1937 r. Oznacza ona ponadto, że Układ Zasadniczy i inne układy, w których RFN uznała suwerenność i integralność terytorialną NRD są dla obrońców tej tezy tylko arkuszem papieru, który przy pierwszej lepszej okazji można podrzeć. Jest to najbardziej jawny rewanżyzm”³⁴.

1949. „Bulletin” nr 106/1970, s. 1040; Ahlers, *Gewaltverzicht und Zusammenarbeit. Überlegungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken*. „Bulletin” nr 108/1970, s. 1088; Kanclerz H. Schmidt w swojej mowie podczas III fazy KBWE stwierdził: „Unser Ziel bleibt es, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt”, „Archiv der Gegenwart” z 1 VIII 1975 r., s. 196113; K. Blech, *Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozeß (Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz)*. „Europa Archiv” nr 22/1975, s. 688.

³⁴ „Hinter der scheinbaren Sorge um die vom Imperialismus selbst zerstörte 'Einheit der Nation' verbirgt sich nichts anders als das altbekannte imperialistische Ziel, die sozialistische DDR zu beseitigen und die Macht des Imperialismus der BRD bis an die Oder und darüber hinaus widerherzustellen. Was bedeutet denn die These vom 'Offenhalten der deutschen Frage'? Sie bedeutet, daß ihre Verfechter die Hoffnung nicht aufgegeben haben, eine Wiedervereinigung Deutschlands in ihrem Sinne herbeizuführen, d.h. nach dem Modell der Bundesrepublik Deutschland — oder anders gesagt, mit dem Ziel der Wiederherstellung des imperialistischen deutschen Staates in den Grenzen von 1937. Sie bedeutet ferner, daß der Grundlagenvertrag und andere Verträge, in denen die BRD die Souveränität und territoriale Integrität der DDR anerkannte, für die Verfechter dieser These nur Papier sind, das bei erster bester Gelegenheit zerrissen wird. Das ist reinsten Revanchismus”. K. Hager, *Der IX. Parteitag und die Gesellschaftswissenschaften*. Berlin 1976, s. 50; patrz także: P. A. Steiniger, *Konfrontation mit dem Frie-*

W praktyce i doktrynie RFN podejmowane są różnorodne próby mające na celu udokumentowanie jej pozycji prawnej, także w płaszczyźnie międzynarodowoprawnej. Znajduje to wyraz w wykładni układów normalizacyjnych ze Związkiem Radzieckim i z Polską oraz Układu Zasadniczego z NRD w powiązaniu z „ponownym zjednoczeniem Niemiec” i prawem narodów do samostanowienia. Odpowiednia interpretacja układu ZSRR-RFN z 12 sierpnia 1970 r. opiera się na wspomnianym już tzw. „Liście w sprawie jedności niemieckiej”, który został przekazany przy podpisywaniu układu ministrowi spraw zagranicznych Związku Radzieckiego³⁵. W „liście” tym stwierdzono, że układ nie pozostaje w sprzeczności z celem politycznym RFN, jakim jest działanie w kierunku zapewnienia w Europie stanu pokoju, w którym naród niemiecki uzyska znów jedność na zasadzie swobodnego samookreślenia. W praktyce i w literaturze RFN „list” ten traktowany jest powszechnie jako podstawa wykładni układu ZSRR-RFN i dokument o znaczeniu międzynarodowoprawnym³⁶. Jako podstawę oceny międzynarodowoprawnego znaczenia „listu” dla wykładni układu z 12 sierpnia 1970 r. należy przyjąć postanowienia konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z

den. 12 *Fragen zur europäischen Friedenspolitik in den 70er Jahren*. Berlin 1970, s. 62 i nast.

³⁵ Tekst listu: „W związku z dzisiejszym podpisaniem układu między Niemiecką Republiką Federalną a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich rząd Niemieckiej Republiki Federalnej ma zaszczyt stwierdzić, że układ ten nie pozostaje w sprzeczności z celem politycznym Niemieckiej Republiki Federalnej, jakim jest działanie w kierunku zapewnienia w Europie stanu pokoju, w którym naród niemiecki uzyska znów jedność na zasadzie swobodnego samookreślenia”. „Zbiór Dokumentów” nr 8/1970, s. 1457; tekst niemiecki: „Bulletin” nr 107/1970, s. 1058.

³⁶ Por. *Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag zwischen der BRD und der UdSSR vom 12. August 1970*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial...*, op. cit., s. 10; Mowa W. Scheela z okazji wniesienia umów ze Związkiem Radzieckim i z Polską przed *Bundestag* w dniu 23 lutego 1972 r. „Europa Archiv” nr 13/1972, s. D 306; C. Arndt, *Die Verträge...*, op. cit., s. 58; J. A. Frowein, *Die Grenzbestimmungen...*, op. cit., s. 30; Ahlers, *Gewaltverzicht...*, op. cit., s. 1088; H. Steiger, *Rechtsfragen...*, op. cit., s. 50; R. Quist, *Ostpolitik...*, op. cit., s. 78; H. Steinberger, *Völkerrechtliche Aspekte...*, op. cit., s. 113 i nast.; M. Kriele, *Zum gegenwärtigen Stand der Ostpolitik der Bundesregierung*. W: *Texte zur Deutschlandpolitik*, t. 6, s. 26 i nast.; E. Menzel, *Verfassungswidrigkeit der Ostverträge von 1970?*, „Die Öffentliche Verwaltung” nr 11/1971, s. 365; I. von Münch, *Völkerrecht in programmierter Form mit Vertiefungshinweisen*. Berlin, New York 1971, s. 176. Inaczej w literaturze RFN: O. Kimminich, *Der Moskauer...*, op. cit., t. 1, s. 81; H. Graf Huyn, *Der Moskauer Vertrag vom 12. 8. 1970*. W: *Ostpolitik im Kreuzfeuer*. Stuttgart 1971, s. 4; niejasno: J. R. Gascard, *Moskauer Vertrag und deutsche Einheit*. W: *Ostverträge — Berlin-Status...*, op. cit., s. 98 i nast.

23 maja 1969 r., dotyczące interpretacji umów. Postanowienia te są ogólnie uznane w praktyce i doktrynie jako podstawy interpretacji umów międzynarodowych³⁷. W art. 31 punkt 1 konwencji stwierdzono, że umowę należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w niej wyrazom w danym kontekście oraz w świetle jej przedmiotu i celu³⁸. Układ ZSRR-RFN zawiera jednoznaczne postanowienia. Jako ważny cel swojej polityki strony traktują „utrzymanie międzynarodowego pokoju i osiągnięcie odprężenia” (art. 1)³⁹. W związku z tym celem musi być oceniany „list”, który jednak — jak wszystkie rewizjonistyczne elementy pozycji prawnej RFN — jest z nim sprzeczny.

W punkcie 2 art. 31 konwencji stwierdzono:

„2. Dla celów interpretacji umowy, kontekst obejmuje — oprócz tekstu łącznie ze wstępem i załącznikami:

- a) wszelkie porozumienie dotyczące umowy, a osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem umowy;
- b) wszelki dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem umowy, a przyjęty przez pozostałe strony w charakterze dokumentu dotyczącego tej umowy”⁴⁰.

W doktrynie RFN „list” jest zwykle wiązany z art. 31 punkt 2b konwencji⁴¹. Tego rodzaju interpretacji nie można jednak przyjąć, ponieważ „list” nie został przyjęty przez Związek Radziecki „w charakterze dokumentu dotyczącego tej umowy”. Wątpliwości co do prawidłowości takiej interpretacji pojawiają się także w literaturze RFN⁴². W żadnym przypadku nie jest prawidłowe stwierdzenie, że „list” stanowi „autentyczną interpretację” układu dokonaną przez RFN⁴³. „Autentyczna”, jed-

³⁷ Por. S. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*. Warszawa 1976, s. 196 i nast.

³⁸ *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych* (przełożył oraz wstępem opatrzył S. E. Nahlik). Warszawa 1971, s. 34.

³⁹ „Zbiór Dokumentów” nr 8/1970, s. 1446.

⁴⁰ *Konwencja...*, op. cit., s. 34 i nast.

⁴¹ Por. C. Arndt, *Die Verträge...*, op. cit., s. 58; J. A. Frowein, *Die Grenzbestimmungen...*, op. cit., s. 30; H. Steiger, *Rechtsfragen...*, op. cit., s. 50.

⁴² Tak na przykład J. R. Gascard stwierdza: „Keineswegs bedeutet jedoch die widerspruchlose Entgegennahme des Briefes zur deutschen Einheit eine Identifizierung der Sowjetunion mit dem Ziel und der entsprechenden Auslegung des Vertrages durch die BRD”. *Moskauer Vertrag...*, op. cit., s. 99; H. Steinberger pisze, „der Brief nochmal klar stellt, was schon aus Art. 3 selbst zu entnehmen ist, daß nämlich eine gewaltlose Veränderung von Grenzen oder sonstiger Statusverhältnisse in Zuge einer deutschen Wiedervereinigung nicht vertragswidrig wäre”. *Völkerrechtliche Aspekte...*, op. cit., s. 114; por. O. Kimminich, *Der Moskauer...*, op. cit., t. 1, s. 81.

⁴³ Por. R. Quist, *Ostpolitik...*, op. cit., s. 78.

nostronna interpretacja układu bilateralnego oraz zastrzeżenie⁴⁴ do takiego układu nie jest bowiem możliwe⁴⁵. Z treści art. 31 punkt 2a wynika jednak wyraźnie, że przy interpretacji układu ZSRR—RFN duże znaczenie ma Deklaracja Intencji uzgodniona w związku z podpisaniem układu⁴⁶. W szczególności podkreślić należy związek pomiędzy układem ZSRR—RFN a innymi układami normalizacyjnymi, które tworzą „jednolitą całość” (por. punkt 1 Deklaracji Intencji)⁴⁷. Przy interpretacji postanowień układu ZSRR—RFN należy więc uwzględniać postanowienia pozostałych umów normalizacyjnych między państwami socjalistycznymi a RFN — w szczególności, w związku z tym problemem, Układu Zasadniczego (por. punkt 2 Deklaracji Intencji)⁴⁸. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zarówno pozycja prawna rządu federalnego, jak również „list”, który jest wynikiem tej pozycji prawnej, sprzeczne są z treścią układów normalizacyjnych.

W art. 31 punkt 3c stwierdzono, że obok kontekstu przy interpretacji należy wziąć pod uwagę „wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego obowiązujące w stosunkach między stronami”⁴⁹. Niewątpliwie chodzi tu przede wszystkim o powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego, takie jak: suwerenna równość państw, zakaz użycia lub groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych, zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw (por. ustęp 2 preambuły, art. 2 układu)⁵⁰, integralności terytorialnej państw (por. art. 3 układu)⁵¹. Z zasadami tymi musi być zgodny zarówno sam układ, jak i interpretacja tego układu. Wydaje się, że przy ocenie „listu” należy także uwzględniać postanowienia Deklaracji Zasad Aktu Końcowego KBWE (por. art. 31 punkt 3c konwencji oraz punkt 6 Deklaracji Intencji).

„List” nie może być także potraktowany jako „pomocniczy środek interpretacji” w myśl art. 32 konwencji⁵². Treść bowiem układu ZSRR—RFN jest jednoznaczna i jasna oraz nie prowadzi do wyniku „oczywiście absurdalnego lub nieracjonalnego”. Także próba „potwierdzenia znaczenia wynikającego z zastosowania artykułu 31” nie może być brana

⁴⁴ Jako zastrzeżenie traktuje „list” H. Steiger, *Rechtsfragen...*, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁵ Por. S. Nahlik, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 151.

⁴⁶ *Für Entspannung und dauerhaften Frieden in Europa. Dokumente*, Berlin 1976, s. 15 i nast.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁹ *Konwencja...*, *op. cit.*, s. 35.

⁵⁰ „Zbiór Dokumentów” nr 8/1970, s. 1445 i nast.

⁵¹ *Ibidem*, s. 1447.

⁵² *Konwencja...*, *op. cit.*, s. 35.

pod uwagę, ponieważ „list” jest sprzeczny z podstawowymi postanowieniami układu. Treść „ponownego zjednoczenia Niemiec” w sensie zachodnioniemieckim (por. art. 7 Układu Niemieckiego)⁵³, sprzeczna jest z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego⁵⁴. NRD jest państwem suwerennym; jej stosunki z RFN bazują na podstawowych zasadach prawa międzynarodowego. Kierownictwo polityczne NRD reprezentuje jasną pozycję w stosunku do możliwości „ponownego zjednoczenia Niemiec” — co należy traktować jako jej suwerenne rozstrzygnięcie⁵⁵.

Powyższe stwierdzenia odnoszą się także do podobnego „listu w sprawie jedności niemieckiej” przekazanego przedstawicielowi NRD przy podpisywaniu Układu Zasadniczego z 21 grudnia 1972 r.⁵⁶

III.

Sprzeczności w pozycji prawnej RFN są szczególnie widoczne w jej stosunku do NRD. Porzucenie teorii identyczności i przyjęcie teorii systemów częściowych pozwoliło na prowadzenie bardziej elastycznej polityki także w stosunku do NRD — w szczególności na uznanie tego, co było już jasne dla większości państw świata, czyli że istnieją dwa państwa niemieckie⁵⁷. Na tej podstawie zawarty został cały szereg umów międzynarodowych, m. in. także Układ Zasadniczy. RFN nie chce jednak uznać NRD w sensie międzynarodowoprawnym⁵⁸, ponieważ opiera się ona na teorii systemów częściowych i szuka dowodów na istnienie „niezdolnej do działań prawnych Rzeszy Niemieckiej”. Oficjalnie zaznacza się, że

⁵³ *Völkerrecht. Dokumente*. Berlin 1973, cz. 2, s. 553.

⁵⁴ Por. P. A. Steiniger, *Konfrontation...*, *op. cit.*, s. 62 i nast.

⁵⁵ Wywiad E. Honeckera dla „New York Times” z 22 XI 1972. „Neues Deutschland” z 25 XI 1972.

⁵⁶ Por. „Europa Archiv” nr 1/1973, s. D. 13; patrz także: *Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973*. W: *Seminarmaterial...*, *op. cit.*, ss. 5 i 11.

⁵⁷ Por. *Regierungserklärung des Bundeskanzlers W. Brandt am 28. Oktober 1969*. „Bulletin” nr 132/1969, s. 1122; C. W. Sanne, *Zur Vorgeschichte...*, *op. cit.*, s. 1037; *Vortrag des Bundesaußenministers W. Scheel am 28 Januar 1970 in Bonn vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige*. „Bulletin” nr 15/1970, s. 139; *Erläuterungen zum Vertrag (do Układu Zasadniczego — przyp. aut.)*. „Bulletin” nr 155/1972, s. 1854.

⁵⁸ W. Brandt stwierdził w oświadczeniu rządowym z 28 października 1969 r.: „Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen”, „Bulletin” nr 132/1969, s. 1122; patrz także: Note zur

NRD „nie jest zagranicą dla RFN”, że między dwoma państwami niemieckimi panują „szczególne stosunki wewnątrzniemieckie” (*besondere innerdeutsche Beziehungen*), że granica między NRD i RFN jest granicą „wewnątrzpaństwową” (*innerstaatliche Grenze*). W prawie wewnętrznym istnieje cały szereg norm, które mają za zadanie podkreślać tę wspólnotę, a które w rzeczywistości sprzeczne są z treścią procesu normalizacji i uniemożliwiają wykonanie przez RFN jej zobowiązań międzynarodowoprawnych. Cała koncepcja nieuznawania NRD i jednoczesnego uznania, że istnieją dwa państwa niemieckie, jest sprzeczna wewnątrznie⁵⁹. Trudno jest także znaleźć jakąkolwiek różnicę między uznaniem NRD przez RFN a stwierdzeniem art. 1 Układu Zasadniczego, że „Niemiecka Republika Demokratyczna i Republika Federalna Niemiec rozwijają między sobą normalne, dobrosąsiedzkie stosunki na podstawie równouprawnienia”⁶⁰ (patrz także art. 2, 4 i 6 Układu Zasadniczego)⁶¹. NRD istnieje jako suwerenne, równouprawnione państwo niezależnie od uznania czy nieuznawania RFN; RFN jest zobowiązana szanować tę rzeczywistość odpowiednio do powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego. „Nieuznawanie” NRD przez RFN traktować należy jako następstwo zachowania starych rewizjonistycznych tez, sprzecznych z obecną rzeczywistością i stanem prawnym. O. Kimminich pisze na przykład:

„Nie ulega wątpliwości, że treść prawna wszystkich pojęć (pozycji prawnej — przyp. J. B.) zostanie zmieniona, albo nawet zgubi się z chwilą, gdy NRD zostanie pod względem międzynarodowym uznana...”⁶²

Unterzeichnung des Vertrages über Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 28. November 1969. „Bulletin” nr 157/1969, s. 1324; Wywiad W. Brandta dla „Neue Rhein-Zeitung” z 23 grudnia 1969 r. „Bulletin” nr 157/1969, s. 1335; Wywiad W. Brandta dla „Bunte Illustrierte” z 12 lipca 1973 r. „Bulletin” nr 87/1973, s. 882; *Erläuterungen zum Vertrag* (do Układu Zasadniczego — przyp. aut.). „Bulletin” nr 155/1972, s. 1854; *Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation vom 23. Februar 1972*. „Bulletin” nr 26/1972, s. 308 i nast.

⁵⁹ Tak jak stwierdzenie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r.: „Der Vertrag (Układ Zasadniczy — przyp. aut.) hat einen Doppelcharakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se Beziehungen regelt”. W: *Seminarmaterial...*, op. cit., s. 3.

⁶⁰ „Zbiór Dokumentów” nr 12/1972, s. 2100.

⁶¹ *Ibidem*, s. 2100 i nast.; por. J. Skibiński, *Uznanie NRD*. Warszawa 1973, s. 324.

⁶² „Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß der Rechtsinhalt aller Begriffe („Rechtsposition” — J. B.) verändert wird oder sogar verloren geht, wenn die DDR völkerrechtlich anerkannt ist..., *Der Moskauer...*, op. cit., t. 1, s. 113.

IV.

Współczesna pozycja prawna rządu federalnego traktuje istniejące obecnie polityczno-terytorialne *status quo* jako *modus vivendi*. Zostało to w dużym stopniu ułatwione przez przyjęcie teorii systemów częściowych. W związku z tym wysuwane są dwa argumenty:

Po pierwsze, że wszystkie zobowiązania RFN (także międzynarodowoprawne) należy traktować jako elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec, czyli osiągnięcia *Friedensordnung* w rozumieniu Republiki Federalnej (por. punkt II). Tak przykładowo stwierdzono w punkcie pierwszym rezolucji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r. w sprawie układów ze Związkiem Radzieckim i z Polską, że układy te „są ważnymi elementami *modus vivendi*, który Republika Federalna Niemiec chce stworzyć w stosunkach ze swymi wschodnimi sąsiadami”⁶³. W stosunku do ostatecznego uznania granic teza ta znajduje wsparcie we wspomnianej już „wysłużonej” koncepcji związanej z układem pokojowym (*Friedensvertrag*) z „Niemcami jako całością”. Podkreśla się, że ostateczne ustanowienie granic może nastąpić jedynie w układzie pokojowym z „Niemcami”, przy czym jako wyłączny podmiot właściwy do podpisania takiego układu traktowane są „przyszłe zjednoczone Niemcy”. Przy pomocy tej interpretacji rząd RFN stawia pod znakiem zapytania najważniejsze postanowienia umów normalizacyjnych — postanowienia terytorialne. Ponieważ jest to jeden z najważniejszych elementów „wykładni” prowadzonej przez RFN⁶⁴, określa się w literaturze całą jej pozycję prawną jako „teorię *modus vivendi*”⁶⁵.

Po drugie, w oświadczeniach oficjalnych w związku z układami

⁶³ „Zbiór Dokumentów” nr 5/1972, s. 843 i nast.

⁶⁴ Por. E. Bahr, *Der Vertrag mit der Sowjetunion*. „Bulletin” nr 106/1970, s. 1035; *Erklärung des Bundesaußenministers W. Scheel nach dem Rückkehr von Moskau am 7. August 1970 auf dem Flughafen Köln-Bonn*. „Bulletin” nr 106/1970, s. 1034; *Rede W. Brandts in der 186. Sitzung des Bundestages am 10. Mai 1972*. „Bulletin” nr 68/1972, s. 963; *Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag zwischen der BRD und der UdSSR vom 12. August 1970*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial...*, op. cit., s. 7; *Auffassung der Bundesregierung zu den Ostverträgen. Antworten auf Einwände der Opposition*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial...*, op. cit., s. 24; Wywiad W. Scheela dla jugosłowiańskiego czasopisma „Kommunist” (z 25 XII 1969 r.). „Bulletin” nr 1/1970, s. 5; RFN usiłuje uzyskać uznanie tej koncepcji przez sojuszników zachodnich. Por. *Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 4. Dezember 1970*. „Bulletin” nr 173/1970, s. 1885; *Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 31. Mai 1972*. „Bulletin” nr 81/1972, s. 1117.

⁶⁵ Por. A. D. Rotfeld, *Prawno-polityczne...*, op. cit., s. 22 i nast.

normalizacyjnymi między państwami socjalistycznymi (przede wszystkim Związkiem Radzieckim i Polską) a RFN, zostało mocno podkreślone, że zawarte układy są zobowiązujące jedynie w stosunku do RFN. I tak stwierdzono w punkcie drugim wyżej wspomnianej rezolucji *Bundestagu*: „Zobowiązania, które Niemiecka Republika Federalna przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu”⁶⁶. W. Scheel oświadczył w stosunku do polskiej granicy zachodniej: „Oświadczyliśmy tylko dla Niemieckiej Republiki Federalnej, że linia na Odrze i Nysie tworzyły polską granicę zachodnią”⁶⁷. Właściwy sens tego rodzaju stwierdzeń można zrozumieć⁶⁸, jedynie w powiązaniu z wywodami, że „ogólnoniemieckiego suwerena, którego jeszcze nie ma i o którym jeszcze nie wiemy kiedy powstanie, układy te nie mogą wiązać”⁶⁹. Inaczej mówiąc, rząd RFN stworzył sobie w ten sposób możliwość rewizjonistycznej interpretacji układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi. Najistotniejsza treść tych układów — postanowienia terytorialne, należy traktować — według jej interpretacji — jako elementy „tymczasowego uregulowania”.

Wykładnię taką należy odrzucić jako całość już z tego powodu, że fałszywa jest jej podstawowa przesłanka, jakoby Rzesza Niemiecka nie upadła jako podmiot prawa międzynarodowego, a istniała w dalszym cią-

⁶⁶ „Zbiór Dokumentów” nr 5/1972, s. 844; patrz także: *Note der BRD an die drei Westmächte vom 7. August 1970*. „Bulletin” nr 107/1970, s. 1695; E. Küchenhoff, *Die Verfassungsmäßigkeit des Warschauer Vertrages*. W: *Seminarmaterial ...*, op. cit., s. 22.

⁶⁷ Wywiad dla „Schwarzwälder Bote” z 19 XI 1970 r. „Bulletin” nr 162/1972, s. 1720; patrz także: *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*. „Bulletin” nr 171/1970, s. 1819.

⁶⁸ Niektórzy autorzy wyciągają z tego wniosek, że oznacza to wyrzeczenie się przez RFN rewizjonistycznych koncepcji. Por. L. Gelberg, *Układ PRL-RFN ...*, op. cit., s. 93; M. Podkowiński, *Droga do pełnej normalizacji*. „Perspektywy” z 16 XII 1977, nr 37. Niektórym zachodnioniemieckim autorom umożliwiło to jednak wystąpienie przeciwko tezie, że Rzesza Niemiecka istnieje nadal w granicach z 31 grudnia 1937 r. Nie oznacza to jednak zrezygnowania z rewizjonistycznej *Grundposition*. Por. H. Roos, *Zur diplomatischen Geschichte der Oder-Neiße-Grenze*. W: *Die Ostverträge*. *Seminarmaterial ...*, op. cit., s. 17.

⁶⁹ Por. Wywiad W. Scheela dla czasopisma „Schwarzwälder Bote” ..., op. cit., s. 1721; *Zum Vertrag mit der Volksrepublik ...*, op. cit., s. 1819; *Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag*. W: *Die Ostverträge*. *Seminarmaterial ...*, op. cit., s. 15; *Die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates (vom 9. Februar 1972) — vom 16. Februar 1972*. W: *ibidem*, s. 27; *Auffassung Bundesregierung zu den Ostverträgen ...*, op. cit., s. 94 i nast.

gu jako *gemeinsames Dach*⁷⁰. Wydaje się jednak, że nie można nie uwzględnić i innych ważnych argumentów przemawiających przeciwko tej tezie. Z tych co najmniej trzy godne są szczególnej uwagi.

Po pierwsze, nawet jeżeli dwa państwa niemieckie stworzyłyby w przyszłości wspólne państwo, to jego rząd jako sukcesor międzynarodowopravny byłby związany umowami granicznymi (przede wszystkim Układem Poczdamskim, Układem Zgorzeleckim, a także układami normalizacyjnymi ze Związkiem Radzieckim i z Polską)⁷¹. Podleganie umów granicznych sukcesji zostało potwierdzone w art. 11 konwencji o sukcesji państw w traktaty⁷² oraz w czasie dyskusji nad projektem ILC w tej sprawie, w której brali udział przedstawiciele wielu państw⁷³.

Po drugie, art. 62 punkt 2a konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych stanowi, że na zasadniczą zmianę okoliczności jako na przyczynę uznania umowy za wygasłą lub wycofania się z niej nie wolno się powoływać, jeżeli chodzi o umowę ustanawiającą granicę⁷⁴.

Po trzecie, kierownictwo polityczne w NRD zajmuje obecnie stanowisko wyraźnie negatywne, jeśli chodzi o możliwość zjednoczenia dwóch państw niemieckich.

W tym kontekście staje się jasne, że pozycja prawna RFN skierowana jest na jednostronną

⁷⁰ Patrz. L. Gelberg, *Czy istnieje ...*, op. cit.; P. A. Steiniger, *Konfrontation ...*, op. cit., s. 19.

⁷¹ Jest to także zauważane przez autorów RFN. Por. A. Uschakov, *Die Ostverträge in östlicher Sicht*. W: *Ostverträge — Berlin-Status ...*, op. cit., s. 96. Koncepcja ta jest także z tego powodu krytykowana w RFN, ponieważ „zagroza ona *Grundposition*”. B. D. Rauschnig pisze na przykład: „Die Erklärung, die Verträge binden ein wiedervereinigtes Deutschland nicht, ist nicht nur entweder falsch oder gegenstandslos, sondern auch politisch schädlich. Wenn sie ernst genommen wird, muß sie Polen und seine Verbündeten mobilisieren, die Wiedervereinigung mit allen Mitteln zu verhindern”. *Die Endgültigkeit der in dem Vertrag mit Polen getroffenen Gebietsregelung*. W: *Ostverträge — Berlin-Status ...*, op. cit., s. 167.

⁷² Tekst art. 11: „Boundary régimes
A succession of States does not as such affect:
(a) a boundary established by a treaty: or
(b) obligations and rights established by a treaty and relating to the régime of a boundary.” A/CONF. 80/31, s. 9. Artykuł ten uważany jest w literaturze za kodyfikację już istniejących norm prawa międzynarodowego. Por. R. Szafarz, *Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w stosunku do traktatów*. „Państwo i Prawo” nr 1/1979, s. 66 i nast.

⁷³ Por. R. Meissner, W. Poegel, *Kodifikationskonferenz der Vereinten Nationen zur Staatenfolge in Verträge*. „Deutsche Aussenpolitik” nr 9/1977, s. 99.

⁷⁴ *Konwencja wiedeńska ...*, op. cit., s. 46.

zmianę polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie i w wyniku tego poważnie utrudnia postęp w procesie normalizacji.

Należy zastanowić się także nad znaczeniem rezolucji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r. w sprawie układów między PRL i ZSRR a RFN. Rezolucja ta nie może być oceniana wyłącznie z punktu widzenia niekorzystnego położenia rządu Brandta w czasie ratyfikacji tych układów⁷⁵. Rezolucja ta — jak słusznie podkreśla J. Skibiński⁷⁶ — odzwierciedla wspólne punkty w programie koalicji rządowej i opozycji, w szczególności jeśli chodzi o strategiczne koncepcje związane z ponownym zjednoczeniem Niemiec i z próbą osłabienia terytorialnego znaczenia układów normalizacyjnych ze Związkiem Radzieckim i z Polską.

W doktrynie RFN próbuje się nadać tej rezolucji znaczenie międzynarodowoprawne — jako środkowi wykładni umów normalizacyjnych z ZSRR i Polską. Występują przy tym różnice w prawnej kwalifikacji; rezolucja jest wiązana albo z art. 31 punkt 2b konwencji wiedeńskiej⁷⁷ — jako wszelki dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem umowy, a przyjęty przez pozostałe strony w charakterze dokumentu dotyczącego tej umowy, albo jest wiązana z art. 32 konwencji — jako pomocniczy środek interpretacji⁷⁸. Niemożliwość utrzymania pierwszej z tych koncepcji wynika z faktu, że zarówno przedstawiciele Polski⁷⁹, jak i Związku Radzieckiego⁸⁰ podkreślili wyraźnie, że dla stron umowy tylko jej tekst może być zobowiązujący i wbrew sugestiom w doktrynie RFN nie zaakceptowali oficjalnie rezolucji⁸¹.

⁷⁵ J. Skibiński, *Polska — RFN. Problemy normalizacji stosunków*. Warszawa 1974, s. 167 i nast.; L. Gelberg, *Układ PRL-RFN ...*, *op. cit.*, s. 29.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 174.

⁷⁷ Por. C. Arndt, *Die Verträge ...*, *op. cit.*, s. 58.

⁷⁸ Por. O. Kimminich, *Der Moskauer ...*, *op. cit.*, t. 1, s. 29.

⁷⁹ Przemówienie P. Jaroszewicza w Sejmie podczas debaty ratyfikacyjnej. „Trybuna Ludu” z 15 V 1972; Por. A. D. Rotfeld, *Prawno-polityczne ...*, *op. cit.*, s. 25; J. Skibiński, *Polska-RFN ...*, *op. cit.*, s. 177.

⁸⁰ Przemówienie A. Gromyki w czasie debaty ratyfikacyjnej. „Trybuna Ludu” z 21 VI 1976.

⁸¹ Przez przedstawicieli RFN przytaczane są „dowody” nie mające w tej mierze żadnego znaczenia. Tak na przykład C. Arndt pisze, że rząd polski „uznał” rezolucję, publikując ją w czasopiśmie „Forum”. Zapomniał on całkowicie o tym, że „Forum” zajmuje się przedrukiem materiałów (także rewizjonistycznych) z prasy światowej — z odpowiednim komentarzem. Patrz także: I. von Münch, *Notifizierung an Moskau — aber wie?*. „Die Zeit” z 12 V 1972, nr 19, s. 4; U. Scheuner, *Die völkerrechtliche Auswirkung einer Bundestags-Entscheidung zu den Ostverträgen*. „Die Welt” z 26 V 1972., s. 2.

Fakt ten eliminuje możliwość potraktowania rezolucji w znaczeniu art. 31 punkt 2b konwencji wiedeńskiej⁸².

O. Kimminich, próbując zakwalifikować rezolucję w myśl art. 32 konwencji wiedeńskiej, pisze:

„Ten pomocniczy środek interpretacji znajduje wówczas zastosowanie, gdy na podstawie normalnej interpretacji układu treść jego postanowień jest dwuznaczna lub niejasna' albo gdy prowadzi ona do 'wyniku oczywiście absurdalnego i nierozsądnego'. Ponieważ przynajmniej ostatnia alternatywa znajduje odniesienie do układów wschodnich, wspólna rezolucja zyskuje znaczenie międzynarodowoprawne nie do pogardzenia”⁸³.

Stanowisko to jest całkowicie bezpodstawne. Tekst układów został sformułowany zrozumiale i wyraźnie, podobnie jak i rozumiała i jednoznaczna jest wykładnia prowadzona przy pomocy środków wymienionych w art. 31 konwencji wiedeńskiej. Eliminuje to możliwość zastosowania postanowień rezolucji do wykładni układów na podstawie art. 32.

Rezolucja odzwierciedla rewizjonistyczne elementy pozycji prawnej RFN. W związku z tym stwierdzenie W. Brandta, że „rezolucja nie zmienia niczego, jeśli chodzi o wynikające z układów prawa i obowiązki”⁸⁴ — potwierdza jedynie tezę, że także pozycja prawna obecnej koalicji rządowej zawiera nierealistyczne, rewizjonistyczne tezy.

V.

Do podstawowych instrumentów realizacji *Rechstposition* należy rozwijana przez rząd SPD/FDP tzw. polityka wyrzeczenia się siły (*die Politik des Gewaltverzichts*). Sprowadza się ona do usiłowań rządu federalnego w kierunku ograniczenia treści układów normalizacyjnych — jeśli chodzi o zawarte w nich uznanie ostatecznego charakteru terytorialnego

⁸² Por. A. D. Rotfeld, *Prawno-polityczne...*, op. cit., s. 27 (przypis 25); L. Gelberg, *Układ PRL-RFN...*, op. cit., s. 38 i nast.

⁸³ „Dieses Hilfsmittel gelangt dann zur Anwendung, wenn die normale Interpretation des Vertrages ergibt, 'dass der Inhalt seiner Bestimmungen zweideutig oder unklar ist' oder wenn sie zu einem Ergebnis führt, das offensichtlich absurd oder unvernünftig ist! Da zumindest die letztere Alternative auf die Ostverträge zutrifft, gewinnt die Gemeinsame Entschliessung ... eine nicht zu unterschätzbare völkerrechtliche Bedeutung”. O. Kimminich, *Der Moskauer...*, op. cit. t. 1, s. 29 i nast.

⁸⁴ Przemówienie W. Brandta w czasie posiedzenia *Bundestagu* w dniu 10 maja 1972 r. „Bulletin” nr 68/1972, s. 959; patrz także: C. Arndt, *Die Verträge...*, op. cit., s. 64.

status quo w Europie i treść zasady nienaruszalności granic Aktu Końcowego KBWE — do stwierdzenia, że zawierają one jedynie zakaz użycia lub groźby użycia siły przeciwko temu *status quo*, nie zawierają natomiast uznania istniejących obecnie granic. Opiera się na tym także koncepcja pokojowej zmiany granic (*friedliche Grenzänderung*), która w interpretacji RFN jest sprzeczna zarówno z normami obowiązującego prawa międzynarodowego, jak i z formułą o możliwości zmiany granic, zawartej w Akcie Końcowym KBWE. Nie ma tu niestety miejsca na omówienie obu tych koncepcji.

Omówione powyżej podstawowe elementy pozycji prawnej rządu federalnego SPD/FDP wpływają negatywnie nie tylko na całokształt procesu normalizacji wzajemnych stosunków między RFN a państwami socjalistycznymi. Znajdują one odzwierciedlenie w szeregu innych zagadnień — np. w zachodnioniemieckiej koncepcji obywatelstwa⁸⁵, w kwestii terytorialnego obowiązywania ustaw itp., uniemożliwiając realizację zawartych już porozumień szczegółowych.

⁸⁵ L. Janicki, *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL-RN, ze szczególnym uwzględnieniem obywatelstwa*. W: *Główne problemy prawne procesu normalizacji PRL-RFN*. Warszawa 1979.