

Stellungnahmen

Das privilegierte rechtliche Regime des Transitverkehrs von und nach West-Berlin

Bemerkungen zu den Maßnahmen der DDR auf den Transitwegen im Januar 1974

Georg Ress *)

1. Auf den Transitstrecken von und nach Berlin haben Soldaten der nationalen Volksarmee der DDR und Volkspolizisten am 26. Januar 1974 zusätzliche Straßensperren errichtet, Personen und Fahrzeuge aller Transitreisenden mehrfach genau durchsucht und die Personalpapiere einer minutiösen Prüfung unterworfen¹⁾. Es kam dadurch zu erheblichen Verzögerungen im Transitverkehr. Nach verschiedenen Berichten soll es am 1. Februar 1974 erneut zu verschärften Kontrollen von Personen und Fahrzeugen der Transitreisenden durch Volkspolizisten gekommen sein²⁾. Die

*) Dr. iur. et rer. pol., Referent am Institut.

Abkürzungen: AdG = Keesings Archiv der Gegenwart; BGBl. = Bundesgesetzblatt; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; NZZ = Neue Zürcher Zeitung.

¹⁾ Vgl. die Berichte über die Maßnahmen der DDR: in der NZZ vom 28. 1. 1974, S. 1 (Ostberlins Nervenkrieg gegenüber Bonn), und FAZ vom 28. 1. 1974, S. 1 und 4. Die Kontrollen hatten stichprobenartig in den frühen Morgenstunden begonnen und dann an Intensität zugenommen. Reisende mußten zum Teil fünf Kontrollstellen und Straßensperren passieren. Das Wageninnere und die Kofferräume wurden durchsucht. Überprüft wurden an den Kontrollstellen auch alle DDR-Fahrzeuge und Lastzüge. Autobahnabfahrten und Rastplätze waren mit Polizeiposten besetzt.

²⁾ Über diese Kontrollen differierten Berichte, die von der bayerischen Grenzpolizei und der West-Berliner Polizei weitergegeben wurden. Vgl. dazu FAZ vom 4. 2. 1974, S. 1 (Berlin-Reisende bis zu dreimal angehalten), sowie NZZ vom 4. 2. 1974, S. 3, und 6. 2. 1974, S. 1 (Falscher Alarm um den Berliner Transitverkehr). Zum Streit über die Fakten siehe auch den Bericht in NZZ vom 7. 2. 1974, S. 3 (Bonner Streit um die Kontrollen im Berlin-Verkehr).

Vermutung, daß die DDR gegen die angekündigte Gründung eines Bundesamtes für Umweltschutz³⁾ (oder eines »Umweltbundesamtes«⁴⁾) im Wege der Repressalie den Transitverkehr behindert hat, läßt sich angesichts des unklaren Sachverhaltes bisher weder belegen noch widerlegen. Sollte die DDR allerdings erklärt haben, daß sie Beschäftigte dieser Bundesbehörde vom Transitverkehr zurückweisen werde, dann ist der Sachverhalt eindeutig⁵⁾. Die DDR nimmt damit in Anspruch, zu Repressalien wegen

³⁾ Gegen die Pläne der Bundesregierung, in West-Berlin ein Bundesamt für Umweltschutz einzurichten, hatte das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR am 6. 11. 1973 Protestnoten an die Bundesregierung und den Senat von Berlin gerichtet; die UdSSR unternahm ähnliche Protestdemonstrationen bei den drei Westmächten (AdG 1973, S. 18331 G). Die UdSSR sollen auch »adäquate Gegenmaßnahmen« angedroht haben (vgl. NZZ vom 4. 2. 1974, S. 3: Neue Verschärfung der DDR-Verkehrskontrollen?). Vorausgegangen war eine »Verwahrung« durch die DDR am 13. 9. 1973 und eine Erwiderung von Seiten der Bundesregierung am 23. 10. 1973. Die DDR hebt in der Note vom 6. 11. 1973 hervor, daß die Errichtung des Amtes für Umweltfragen der BRD in Berlin (West) in eindeutigen Widerspruch zu dem Grundsatz des Vierseitigen Abkommens stünde, wonach Berlin (West) kein Bestandteil der BRD ist und nicht von ihr regiert werden darf. Sie würde dem erzielten Einvernehmen widersprechen, die Bundespräsenz in Berlin (West) zu verringern, und der Feststellung zuwiderlaufen, daß die bestehende Lage nicht einseitig verändert werden darf. Die Regierung der DDR lenkte die Aufmerksamkeit der Regierung der BRD darauf, daß Angelegenheiten, die die Beziehungen von Berlin (West) zu seiner Umwelt betreffen, nur zwischen der Regierung der DDR und dem Senat von Berlin (West) geregelt werden können.

Die BRD und die drei Westmächte haben diese Proteste mit der Begründung zurückgewiesen, daß das Bundesamt keinerlei Exekutivbefugnisse haben und lediglich Empfehlungen aussprechen soll. Durch seine Gründung in West-Berlin würde der Auftrag des Viermächte-Abkommens erfüllt, die Bindungen zwischen West-Berlin und der BRD aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln (AdG 1973, S. 18331 G).

⁴⁾ Die Bundesregierung beschloß am 23. 1. 1974 die Vorlage eines Gesetzes über die Errichtung eines Umweltbundesamtes (Bundesrats-Drucksache 100/74), einer selbständigen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern mit Sitz in Berlin. Nach der Begründung zum Gesetz erfolgt die Errichtung des Amtes in Berlin (West) »unter Wahrung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte und demgemäß auch unter Beachtung des Viermächte-Abkommens vom 3. September 1971«. Das Amt soll in eigener Zuständigkeit Verwaltungsaufgaben »auf dem Gebiet der Umwelt« erledigen, die ihm durch dieses Gesetz oder andere Bundesgesetze zugewiesen werden. Nach dem Gesetzentwurf hat das Amt insbesondere wissenschaftliche und publizistische Aufgaben; es soll Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Immissionsschutz und Abfallwirtschaft erarbeiten, geeignete Schutzmaßnahmen erforschen und Verfahren und Einrichtungen prüfen. Ebenso soll es ein Informationssystem zur Umweltplanung sowie eine zentrale Umweltdokumentation aufbauen und führen. Schließlich können Verwaltungsaufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Umwelt mit Zustimmung des Bundesministers des Innern dem Amt zur Erledigung in eigener Zuständigkeit zugewiesen werden, sofern die Übertragung solcher Aufgaben auf andere Bundesbehörden durch Bundesgesetz zugelassen ist oder wird. Als Vorläufer des Amtes nimmt in Berlin eine »Bundesstelle für Umweltangelegenheiten« durch Erlaß übertragene Aufgaben wahr.

⁵⁾ Der stellvertretende Außenminister der DDR, Kurt Nier, soll Ende Januar 1974 in einem Gespräch mit Staatssekretär Gaus angekündigt haben, daß die DDR möglicher-

angeblicher Verletzungen des Viermächte-Abkommens befugt zu sein. Wie dem auch sei: Es kann nicht zweifelhaft sein, daß die DDR zu derartigen Repressalien nicht befugt ist.

2. Eine Repressalie im Vertragsrecht setzt voraus, daß der eine Vertragspartner den Vertrag gebrochen hat und der andere nun seinerseits die Erfüllung des Vertrages entsprechend verweigert⁶⁾. Die DDR und die UdSSR haben behauptet, daß die Errichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz gegen Art. II B des Viermächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 verstoßen würde. Denn dort sei festgelegt, daß die Westsektoren Berlins wie bisher kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden. In der Errichtung des Bundesamtes wird ein Akt der »Regierung« gegenüber Berlin (West) erblickt. Seine Errichtung widerspreche der Festlegung, daß die Bundespräsenz abgebaut werden müsse und die Lage in dieser Stadt nicht einseitig verändert werden dürfe⁷⁾.

weise den Beschäftigten des künftigen Umweltbundesamtes in Berlin die Durchreise verweigern werde. Die drei Westmächte haben am 29. 1. 1974 im sowjetischen Außenministerium gegen Behinderungen des Berlin-Verkehrs eine Demarche übergeben (vgl. FAZ vom 2. 2. 1974, S. 1 und 5) und sollen dabei die UdSSR davor gewarnt haben, »den von der DDR angekündigten möglichen Ausschluß bestimmter Personengruppen vom Berliner Transitverkehr zu dulden« (NZZ vom 11. 2. 1974, S. 2).

⁶⁾ Vgl. statt vieler Nachweise: G. D a h m, Völkerrecht Bd. 3 (1961), S. 133 f.; zur Regelung im Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) siehe I. B r o w n l i e, Principles of Public International Law (2. Aufl. 1973), S. 596 f.

⁷⁾ So in der oben Anm. 3 zitierten Protestnote vom 6. 11. 1973. In einer von der DDR-Nachrichtenagentur herausgegebenen Erklärung vom 23. 1. 1974 (Neues Deutschland vom 24. 1. 1974, S. 2: BRD-Regierung verletzt Vierseitiges Abkommen) heißt es abschließend: »Die Regierung der BRD muß sich bewußt sein, welche Verantwortung sie mit dieser Entscheidung und allen sich daraus ergebenden Folgen auf sich geladen hat«. Daß die BRD durch die Errichtung des Umweltbundesamtes das »Vierseitige Abkommen« verletze, ist auch vom Vorsitzenden der Sozialistischen Einheitspartei Westberlin sowie von der DKP behauptet worden (vgl. die Erklärungen in Neues Deutschland vom 25. 1. 1974, S. 7). Interessanterweise stellt die Erklärung der DKP darauf ab, daß es keinerlei sachliche Gründe dafür gibt, eine »zentrale Umweltschutzbehörde 400 km außerhalb des Staatsgebiets der Bundesrepublik zu errichten«. In einem Kommentar der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS wird der Beschluß der Bundesregierung, das Bundesamt demonstrativ in West-Berlin einzurichten, als eine grobe Verletzung des »Hauptpunktes des Vierseitigen Abkommens«, daß West-Berlin kein Bestandteil der BRD ist und auch in Zukunft nicht von ihr regiert werden wird, bezeichnet (wiedergegeben in Neues Deutschland vom 26. 1. 1974, S. 2). In der TASS-Erklärung heißt es weiter: »Die Anerkennung dieses grundlegenden Prinzips durch alle an diesem Abkommen beteiligten Seiten hat auch die Erreichung des Abkommens möglich gemacht, das von allen Völkern Europas als ein Schritt begrüßt worden ist, der zur Entspannung beiträgt«. Vgl. auch die Wiederholung dieser Thesen in der Rede E. Honeckers auf dem VIII. Parteitag der SED (Bericht in Neues Deutschland vom 11. 2. 1974, S. 3).

Die UdSSR und die DDR gehen bei dieser Auslegung an dem ersten Halbsatz dieser Klausel vollständig vorbei, worin festgelegt worden ist, daß die »Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden«. Zwar ist die Lage, wie sie im Viermächte-Abkommen definiert ist, durch Art. I Ziff. 4 festgeschrieben worden (sie darf nicht einseitig verändert werden), jedoch ist die Lage in dem Abkommen eben als »entwicklungsfähig« im Hinblick auf die Bindungen⁸⁾ zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin definiert worden⁹⁾. Diese Entwicklungsfähigkeit der Bindungen hat am Status von Berlin seine Grenze. Die Errichtung einer weiteren Bundesbehörde liegt aber im Rahmen der so definierten Entwicklungsfähigkeit: Der Status wird nicht berührt. Durch die Errichtung und die Tätigkeit einer derartigen Bundesbehörde wird auch nicht unmittelbar Staatsgewalt über Berlin ausgeübt. West-Berlin wird durch eine in Berlin amtierende Bundesbehörde nicht regiert. Hoheitsakte dieser wie anderer Bundesbehörden in Berlin entfalten ihre Rechtswirkung auf der Grundlage von Gesetzen, die nach einem im Viermächte-Abkommen zugelassenen Verfahren vom Berliner Abgeordnetenhaus übernommen worden sind. Die Errichtung des Bundesamtes stellt deshalb keine Verletzung des Viermächte-Abkommens dar.

Dieses Ergebnis wird durch den zum Viermächte-Abkommen gehörenden Noten- und Briefwechsel bestätigt. Die drei Westmächte haben bekanntlich bei der Unterzeichnung des Abkommens die UdSSR von ihrer Absicht unterrichtet, »dem Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar nach Unterzeichnung des Viermächte-Abkommens einen Brief

⁸⁾ Die DDR vertritt die These, daß es sich lediglich um »Verbindungen« und nicht um besondere »Bindungen« handele. In den authentischen Texten werden die Ausdrücke *ties*, *liens* und *svjazy* verwendet. Während der russische Ausdruck *svjazy* sowohl die Bedeutung von Verbindung (im Sinne etwa von Verkehrsverbindungen) als auch von Bindung (im Sinne einer Zusammenbindung zu einer Einheit) deckt, sind der englische und der französische Ausdruck nur im Sinne von »Bindungen« zu verstehen. Nach WVRK Art. 33 Abs. 4 (abgedruckt in ZaöRV Bd. 29 [1969], S. 370) ist der Sinn, welcher am besten allen Texten gerecht wird, zugrunde zu legen, d. h. jene Bedeutung, die allen drei authentischen Fassungen gemeinsam ist. Da sich alle drei Ausdrücke als »Bindungen« — nicht aber als Verbindungen — verstehen lassen, ist nach den Grundsätzen über die Auslegung mehrsprachiger Texte diese Bedeutung maßgebend (siehe H. Schiedermaier, FAZ vom 17. 11. 1973, S. 14; im Ergebnis ebenso, wenn auch mit anderer Begründung: Doeker/Melsheimer/Schröder, Berlin and the Quadripartite Agreement of 1971, AJIL Bd. 67 [1973], S. 59).

⁹⁾ Siehe dazu G. R e s s, Verfassungs- und völkerrechtliche Überlegungen zum Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 und den innerdeutschen Ausführungsvereinbarungen, in: Doehring/Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung (1972), S. 41.

zu senden, der Klarstellungen und Interpretationen enthält, die das wiedergeben, was ihre Regierungen unter den in Anlage II des Viermächte-Abkommens enthaltenen Erklärungen verstehen«¹⁰⁾. In dem erwähnten Brief an den Bundeskanzler, von dem die UdSSR Kenntnis genommen hat, heißt es u. a.

»a. Der Satz in Anlage II Absatz 2 des Viermächte-Abkommens, der lautet »... werden in den Westsektoren Berlins keine Verfassungs- oder Amtsakte vornehmen, die den Bestimmungen von Absatz 1 widersprechen«, ist so ausulegen, daß darunter Akte in Ausübung unmittelbarer Staatsgewalt über die Westsektoren Berlins verstanden werden ...

e. Der Ausdruck »staatliche Organe« in Anlage II Absatz 2 bedeutet: der Bundespräsident, der Bundeskanzler, das Bundeskabinett, die Bundesminister und die Bundesministerien sowie die Zweigstellen dieser Ministerien, der Bundesrat und der Bundestag sowie alle Bundesgerichte«.

Das neue Bundesamt gehört in den Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern und fällt damit unter die in *lit. e* erwähnten Zweigstellen der Ministerien. Derartige staatliche Organe dürfen in den Westsektoren Berlins keine Verfassungs- oder Amtsakte vornehmen, durch die unmittelbare Staatsgewalt über die Westsektoren Berlins ausgeübt wird. Das neue Bundesamt übt aber, wie alle bisher in Berlin amtierenden Bundesämter, keine unmittelbare Staatsgewalt über Berlin aus, sondern nur mittelbare Staatsgewalt. Die in Berlin ausgeübte Staatsgewalt wird in allen entscheidenden Punkten vermittelt durch Akte des Berliner Abgeordnetenhauses und der drei Westmächte. Verwaltungsakte des geplanten Bundesamtes würden in West-Berlin nur auf dem Weg über gesetzliche Vorschriften wirksam, die durch das Berliner Abgeordnetenhaus übernommen worden sind.

Gegen die Errichtung des neuen Bundesamtes läßt sich auch nicht einwenden, daß das Viermächte-Abkommen einen »Abbau der Bundespräsenz« in Berlin vorschreibe, wie dies von der DDR behauptet wird. Über die Bundespräsenz, d. h. die Abhaltung von Sitzungen oder die Festlegung des Sitzes von Bundesbehörden, ist in der Anlage II zum Viermächte-Abkommen nichts bestimmt, so daß daraus auch keine Einschränkungen für die Errichtung neuer Bundesämter mit Sitz in Berlin entnommen werden können. Allein der erwähnte Brief der drei Westmächte an den Bundeskanzler enthält eine »Interpretation« über die Bundespräsenz:

»b. In den Westsektoren Berlins werden keine Sitzungen der Bundesversammlung und weiterhin keine Plenarsitzungen des Bundesrats und des Bundestags stattfinden. Einzelne Ausschüsse des Bundesrats und des Bundestags

¹⁰⁾ Abgedruckt in: Die Berlin-Regelung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1971), S. 172 ff.

können in den Westsektoren Berlins im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung und Entwicklung der Bindungen zwischen diesen Sektoren und der Bundesrepublik Deutschland tagen. Im Falle der Fraktionen werden Sitzungen nicht gleichzeitig abgehalten werden«¹¹⁾.

Diese »Interpretation«, deren Inhalt die Bundesregierung zur Kenntnis genommen hat und welche gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auf Grund des Berlin-Vorbehalts verbindlich ist, enthält nur Beschränkungen der Präsenz von Bundestag, Bundesrat und der Bundesversammlung¹²⁾. Insoweit, aber auch nur insoweit, ist eine Bindung gegenüber der UdSSR eingetreten¹³⁾. Die UdSSR kann sich auf den Inhalt dieses Schreibens als Teil der Geschäftsgrundlage berufen. Dagegen steht es der Bundesregierung mit Zustimmung der Westmächte frei, die Präsenz aller anderen »staatlichen Organe« in Berlin (West) nach ihrem Gutdünken zu gestalten. Bezüglich dieser Organe gibt es keine Schranke für die Präsenz, sondern nur für die Ausübung von Staatsgewalt: Sie darf nicht unmittelbar über die Westsektoren Berlins erfolgen.

Da diese Beschränkung eingehalten wird, ist ein Verstoß gegen das Viermächte-Abkommen nicht ersichtlich.

3. Selbst wenn man eine derartige Verletzung einmal unterstellt, folgt daraus noch keine Berechtigung der DDR zu Repressalienhandlungen im Rahmen des Transitverkehrs. Denn weder die Bundesrepublik Deutschland noch die DDR sind — auch nicht in verdeckter Weise — Partner des Viermächte-Abkommens. Allein die vier Mächte haben dieses Abkommen geschlossen. Sie allein können durch ihre Handlungen dieses Abkommen verletzen. Die Errichtung eines Umweltschutzbundesamtes ist daher nicht als Akt deutscher Staatsgewalt, sondern allein als Akt der Zulassung durch

¹¹⁾ Die Berlin-Regelung, a.a.O., S. 174.

¹²⁾ Streng genommen enthält diese Interpretation in der Tat einen Abbau der Bundespräsenz. Denn vor Abschluß des Viermächte-Abkommens konnten Sitzungen der gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesversammlung uneingeschränkt in Berlin abgehalten werden. In den Erläuterungen des Presse- und Informationsamtes (Die Berlin-Regelung, a.a.O., S. 211 ff.) wird zu Recht vermerkt, daß es bisher im Gegensatz u. a. zu den Regelungen bei der Übernahme von Bundesrecht jedoch keine ausdrückliche oder allgemeine Genehmigung der Alliierten hinsichtlich der Tagung von Organen oder parlamentarischen Gremien des Bundes in Berlin gab. Diese Tätigkeiten des Bundes in Berlin wurden mit Wissen der drei Westmächte ausgeübt, die bei verschiedenen Gelegenheiten, als sich die Reibungen mit der UdSSR und der DDR wegen der Sitzungen von Bundesorganen in Berlin häuften, lediglich »Zweifel an der Zweckmäßigkeit einzelner Veranstaltungen« äußerten (a.a.O., S. 234). Deshalb sind andererseits auch Zweifel angebracht, ob die Alliierten auf Grund ihres Berlin-Vorbehalts nach Art. 2 des Deutschlandvertrages die Bundespräsenz einseitig hätten reduzieren können. Da die Bundesregierung ihre Zustimmung erklärt hat, hat sie sich damit abgefunden. Siehe dazu Doehring/Ress, a.a.O. (oben Anm. 9), S. 39 Anm. 14.

¹³⁾ Siehe dazu Ress, a.a.O. (oben Anm. 9), S. 41.

die drei Westmächte im Rahmen des Viermächte-Abkommens zu würdigen: Es handelt sich um eine von den vier Mächten — als den *domini negotii* — auszutragende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung des Viermächte-Abkommens. Die Alliierten allein sind im Falle eines Vertragsbruches durch eine Seite zu Repressalien befugt, dies aber auch erst dann, wenn die Möglichkeiten der ausdrücklich im Viermächte-Schlußprotokoll (Ziff. 4) vorgesehenen Viermächte-Konsultationen erschöpft worden sind. Die UdSSR könnte allenfalls die DDR auf Grund fortbestehender Besatzungsgewalt anweisen, in ihrem Namen Repressalienhandlungen zu setzen. Dies scheidet zumindest nach dem eigenen Verständnis der UdSSR und der DDR daran, daß die DDR angeblich die volle Souveränität zurückerlangt hat¹⁴⁾. Eine »Beauftragung« der DDR durch die UdSSR zur Vornahme derartiger Akte entbindet die DDR nicht von ihren vertraglichen Verpflichtungen aus dem Transitabkommen, selbst wenn man berücksichtigt, daß das Transitabkommen durch das Viermächte-Schlußprotokoll mit dem Viermächte-Abkommen in Bezug auf die Geltungsdauer verknüpft wurde. Eine Verletzung des Viermächte-Abkommens hat nicht zur Folge, daß automatisch das Transitabkommen suspendiert ist. Das Viermächte-Abkommen wird man auch kaum als echten Vertrag zugunsten Dritter, durch den eigene vertragliche Rechtspositionen der beiden deutschen Staaten begründet worden sind, ansehen können. Eine Berufung auf das Viermächte-Abkommen ist der DDR daher rechtlich zur Begründung von Repressalien im Berlin-Verkehr nicht möglich.

Die DDR ist nur Vertragspartner des Transitabkommens, nicht des Viermächte-Abkommens. Sie dürfte daher, wenn überhaupt, Repressalien nur gegen Verletzungen des Transitabkommens von Seiten der Bundesrepublik — und erst nachdem die Konsultationen zu keiner Behebung geführt haben — ergreifen. Bisher ist von der DDR aber zur Rechtfertigung der besonderen Kontrollmaßnahmen nicht behauptet worden, daß die Bundesrepublik Deutschland das Transitabkommen verletzt habe¹⁵⁾. Selbst auf Grund der eigenen Behauptungen ist die DDR deshalb zu Repressalien im Transitverkehr nicht befugt.

¹⁴⁾ Davon wird man aber richtigerweise nicht ausgehen können (vgl. G. R e s s, in: Doehring/Ress, Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der BRD und der DDR [2. Aufl. 1972], S. 76 Anm. 130). Die UdSSR ist dafür verantwortlich, daß der Transitverkehr gemäß Art. II A des Viermächte-Abkommens durch das Territorium der DDR ohne Behinderungen sein wird. Die UdSSR hat rechtlich die Möglichkeit und die Pflicht, die DDR von Maßnahmen zur Behinderung des Berlin-Verkehrs zurückzuhalten, ganz gleich ob man die rechtliche Grundlage in fortbestehenden Besatzungsrechten oder in einer internen vertraglichen Bindung der DDR sieht.

¹⁵⁾ Die DDR hat in der Vergangenheit allerdings mehrfach die Ansicht geäußert, daß die BRD das Transitabkommen durch Duldung von Fluthelferorganisationen verletzt

4. Die DDR soll erklärt haben, daß die verstärkte Kontrolle der Kraftfahrzeuge der Transitreisenden deshalb notwendig war, weil nach desertierten Soldaten der sowjetischen Armee gefahndet wurde und die Gefahr bestand, daß sie über die Transitwege in den Westen gelangen würden¹⁶⁾. Selbst wenn dieser Sachverhalt zutrifft und nach der Rechtsordnung der DDR die Volkspolizei als Strafverfolgungsbehörde ermächtigt ist, Autofahrer anzuhalten und die Kraftfahrzeuge zu durchsuchen, stellt sich die Frage, ob solche Kontrollen auf den Transitwegen gegenüber Transitreisenden zulässig sind. Wenn solche polizeilichen Maßnahmen mit dem Transitabkommen vereinbar sind, wären länger dauernde Störungen des Transitverkehrs jederzeit möglich und von seiten der Reisenden zu dulden. Da die Flucht von Personen — es müssen nicht immer desertierende Soldaten und schon gar nicht der sowjetischen Armee sein — in der DDR stets auftreten kann und wird, könnte die DDR mit dieser Begründung den zügigen und ungestörten Ablauf des Transitverkehrs ernsthaft in Gefahr bringen. Diese Möglichkeit des Mißbrauchs durch die Polizeiorgane der DDR beantwortet natürlich nicht die Frage, ob sie diese Maßnahmen ergreifen darf. Denn es gehört auf der anderen Seite sicher zu den Aufgaben der Polizei, die Transitreisenden selbst zu schützen und strafbare Handlungen auch auf den

(vgl. die Ausführungen von H. W ü n s c h e , Völkerrechtliche Aspekte der Verletzung internationaler Abkommen durch die Tätigkeit von Menschenhändlerorganisationen, Neue Justiz 1973, S. 696 ff.). Dabei wird übersehen, daß sich die BRD in Art. 17 des Transitabkommens lediglich verpflichtet hat, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit ein Mißbrauch der Transitwege im Sinne von Art. 16 dieses Abkommens verhindert wird. Die rechtlichen Möglichkeiten sind aber begrenzt, weil das Recht auf Einreise in die BRD (als Teil des Rechts auf Freizügigkeit) jedem Deutschen, d.h. auch jedem Bürger der DDR, zusteht und die Beihilfe zu einer solchen Einreise deshalb nicht pönalisiert oder administrativ untersagt werden darf. Solche Vorkehrungen könnten erst nach einer Änderung des Grundgesetzes getroffen werden (so auch F.-C. S c h r o e d e r , Zur Strafbarkeit der Fluchthilfe, Unter besonderer Berücksichtigung der Notwehrprobleme, Juristenzeitung 1974, S. 113 ff.).

¹⁶⁾ Ob es diesmal tatsächlich desertierte Soldaten waren, ist nicht ganz sicher. Nach Angaben von Staatssekretär Gaus ist von seiten der DDR erklärt worden, die scharfen Kontrollen vom 26. 1. 1974 seien Begleiterscheinungen einer Fahndungsaktion nach Verbrechern gewesen. Die Kontrollmaßnahmen hätten sich nicht gegen den Transitverkehr gerichtet, und es sei auch nicht nur auf den Transitstrecken kontrolliert worden (NZZ vom 2. 2. 1974, S. 1, und vom 3. 2. 1974, S. 2). Von der Bundesregierung wurde diese Begründung als »plausibel« bezeichnet, gleichzeitig aber die Verletzung des Transitabkommens gerügt. Die DDR hatte schon einmal, Ende März 1973, verschärfte Kontrollen auf den Transitwegen durchgeführt, weil angeblich einige desertierte sowjetische Soldaten gesucht wurden. Im Oktober 1973 wurden Gruppen von Reisenden unter Hinweis auf seuchenpolizeiliche Vorschriften und auf die Maul- und Klauenseuche in der BRD von der Benutzung der Transitwege ausgeschlossen (vgl. dazu die Stellungnahme von P. J. W i n t e r s , Vertragsbruch ohne Sanktionen, FAZ vom 31. 1. 1974, S. 1, und den Bericht in NZZ vom 3. 2. 1974, S. 2).

Transitwegen zu verhindern und Straftäter zu verfolgen. Wie ist zwischen beiden Aufgaben, der Strafverfolgung und der Gewährleistung des reibungslosen Transitverkehrs, eine sinnvolle Abgrenzung zu finden?

Das Transitabkommen selbst hat diese Abgrenzung mit Eindeutigkeit vorgenommen. Es hat den polizeilichen Befugnissen der DDR gegenüber den Transitreisenden Grenzen gesetzt, die schon im Viermächte-Abkommen zwingend vorgezeichnet waren und an die sich die beiden deutschen Staaten im Transitabkommen halten mußten. Nach Anlage I Nr. 2 d zum Viermächte-Abkommen werden die

»Reisenden, ihre Transportmittel und ihr persönliches Gepäck nicht der Durchsuchung und der Festnahme unterliegen oder von der Benutzung der vorgesehenen Wege ausgeschlossen werden, außer in besonderen Fällen, wie das zwischen den zuständigen deutschen Behörden vereinbart werden kann, in denen hinreichende Verdachtsgründe bestehen, daß ein Mißbrauch der Transitwege für Zwecke beabsichtigt ist, die nicht mit der direkten Durchreise von und nach den Westsektoren Berlins im Zusammenhang stehen und die den allgemeinen üblichen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Ordnung zuwiderlaufen«.

Schon nach dem Viermächte-Abkommen durfte eine Durchsuchung von Transitreisenden nur in den Fällen eines hinreichenden Verdachts des Mißbrauchs vorgenommen werden. Diese Vorschrift ist im Transitabkommen im wesentlichen wörtlich übernommen, durch die Grundsätze der konkreten und individuellen Handhabung aber präzisiert worden.

Nach Art. 9 Abs. 4 des Transitabkommens werden

»die Reisenden, ihre Transportmittel und ihr persönliches Gepäck . . . nicht der Durchsuchung und der Festnahme unterliegen oder von der Benutzung der vorgesehenen Wege ausgeschlossen werden, außer in besonderen Fällen, wie in Artikel 16 niedergelegt, in denen hinreichende Verdachtsgründe bestehen, daß ein Mißbrauch der Transitwege für Zwecke beabsichtigt ist, begangen wird oder begangen worden ist, die nicht mit der direkten Durchreise nach und von Berlin (West) im Zusammenhang stehen und die den allgemein üblichen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Ordnung zuwiderlaufen. Dieser Grundsatz wird im Einzelfall und individuell angewandt«.

Es kann dahinstehen, ob die Mißbrauchsklausel des Art. 16 unabhängig von konkreten Verweisungen aus sich selbst heraus anwendbar ist oder ob es sich lediglich um eine Definitions- und Rechtsfolgenbestimmung handelt¹⁷⁾. Denn durch die Verweisung in Art. 9 Abs. 4 ist auf jeden Fall klargestellt, daß die Mißbrauchstatbestände und Rechtsfolgen sich nach Art. 16 richten.

¹⁷⁾ Siehe dazu die Thesen von L. G u s s e c k , Die internationale Praxis der Transitgewährung und der Berlin-Verkehr (1973), S. 94 ff., 106 ff.

Da nach Art. 16 Abs. 1 *lit. b* die Aufnahme von Personen im Transitverkehr im Rahmen der allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentlichen Ordnung verboten ist, erfüllt die Mitnahme von desertierten Soldaten, flüchtigen Straftätern sowie überhaupt von Bewohnern der DDR zum Zwecke, sie über die Grenze zu bringen, diesen Mißbrauchstatbestand¹⁸⁾.

Hinreichende Verdachtsgründe im Sinne des Transitabkommens liegen nur dann vor (Art. 16 Abs. 2), wenn im gegebenen Fall auf Grund einer bestimmten Tatsache oder konkreter Anhaltspunkte eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, daß ein Mißbrauch beabsichtigt ist, begangen wird oder begangen worden ist. Der hinreichende Verdacht muß sich gegen den einzelnen Transitreisenden richten. Ein solcher Verdacht darf nicht zum Anlaß genommen werden, ohne weitere konkrete Anhaltspunkte ganze Gruppen von Reisenden als Verdächtige anzusehen. Diese beiden Grundsätze: 1. des konkreten Falles und 2. der individuellen Anwendung sind Schranken präventiver oder repressiver polizeilicher Maßnahmen. Durch diese im Transitabkommen verankerten Grundsätze sollte gerade verhindert werden, daß der Berlin-Verkehr erneut generellen Maßnahmen unterworfen werden kann, bei denen die Grenze zwischen polizeilicher Notwendigkeit und Schikane nicht mehr zu ziehen ist. Da während der Suche nach den Straftätern bzw. desertierten Soldaten offenbar die Kraftfahrzeuge aller Transitreisenden durchsucht wurden, sind beide Grundsätze verletzt worden. Stets muß sich der hinreichende Verdacht gegen den Transitreisenden richten, es genügt nicht ein »Verdacht« gegen den Deserteur. Man darf nicht den konkreten Fall einer strafbaren Handlung beim Deserteur mit dem hinreichenden Verdacht eines konkreten Mißbrauchs durch den Transitreisenden verwechseln.

Gerade die Tatsache, daß bei den jüngsten Aktionen der Volkspolizei jeder Transitreisende während einer bestimmten Zeit schärfer kontrolliert und die Transportmittel durchsucht wurden, zeigt, daß von einem hinreichenden Verdacht in einem konkreten Fall (»Einzelfall« — »gegebener Fall«) keine Rede war. Auch Stichproben sind nach diesen beiden Grundsätzen nicht erlaubt. Denn es ist das Charakteristikum der Stichprobe, daß in dem gegebenen Fall oder den gegebenen Fällen nicht mehr Verdachtsgründe als bei den anderen vorliegen.

Auch die mehrfache Kontrolle und Durchsuchung der Transportmittel wegen des Verdachts eines Mißbrauchs darf nicht generell

¹⁸⁾ Daneben gibt es Mitnahmen von Personen, die keinen Mißbrauch darstellen, z. B. Aufnahme von Unfallverletzten oder anderen Transitreisenden (vgl. Gusseck, a.a.O., S. 115).

erfolgen. Es widerspricht dem Transitabkommen, wenn auf den Autobahnen eine allgemeine Durchsuchung aller Fahrzeuge in gewissen Abständen (alle 50 oder 100 km) stattfindet. Stets müssen im Einzelfall bestimmte Tatsachen oder konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die den hinreichenden Verdacht rechtfertigen. Das heißt: Es genügt nicht, daß bei Straftaten, die in der DDR begangen werden, ganz allgemein die Befürchtung besteht, es werde eine Flucht über die Transitwege beabsichtigt. Selbst wenn dies bekannt ist, liegt darin noch keine bestimmte Tatsache, die einen einzelnen Transitreisenden belastet. Lediglich die allgemeine Gefahrenlage für einen eventuellen Mißbrauch der Transitwege ist höher geworden; sie darf aber nicht allen Transitreisenden als verdachtserhöhend generell angelastet werden. Nach dem Abkommen ist einzig und allein entscheidend, ob bestimmte Tatsachen in Bezug auf einen bestimmten Transitreisenden vorliegen, d. h. bewiesen sind, oder konkrete »Anhaltspunkte«, mithin auch Tatsachen, die aus anderen Tatsachen erschlossen werden. An alledem hat es nach bisher bekanntgewordenen Berichten über die verschärften Kontrollen gefehlt.

5. Das Viermächte-Abkommen und das Transitabkommen haben das besondere rechtliche Regime auf den Transitwegen näher ausgestaltet. Der Transitverkehr ist gegenüber dem sonstigen Verkehr vielfach privilegiert worden. Beide Abkommen begrenzen die Kontroll- und Eingriffsbefugnisse der DDR-Organen auf den Mißbrauch der Transitwege zu anderen Zwecken als zum Transit. Diese funktionale Zugangs- und Transitsicherung schafft Räume erhöhter Freiheit¹⁹⁾.

Die allgemein üblichen Vorschriften der DDR bezüglich der öffentlichen Ordnung finden im Transitverkehr nur Anwendung, soweit das Transitabkommen nichts anderes bestimmt (Art. 2 Abs. 2 des Transitabkommens). Die DDR muß in erster Linie die Regeln des Transitabkommens beachten; das Strafverfolgungsrecht und das Recht über sonstige Aufgaben der Polizei findet seine Grenze an den Regeln des Transitabkommens. Was gegenüber den Bewohnern der DDR oder sonst durchreisenden Ausländern rechtlich zulässig sein mag; gegenüber den »Transitreisenden« ist es untersagt, soweit das Transitabkommen etwas anderes bestimmt. Art. 9 Abs. 4 setzt den Personen- und Transportmittelkontrollen eindeutige Grenzen. Die DDR hat sich durch Vertrag insoweit gebunden. Dabei mag dahinstehen, ob die Vor-

¹⁹⁾ Vgl. G. R e s s , La disciplina giuridica del traffico in transito fra la Repubblica Federale di Germania e Berlino-Ovest, La comunità internazionale 1973, S. 69. Als Korridore im eigentlichen Sinn sind die Transitstrecken nicht anzusehen, da es an einer Überlassung der Transitstrecken zum Allein- oder Mitgebrauch an den auf den Transit angewiesenen Staat fehlt (siehe dazu die Beispiele bei G u s s e c k , a.a.O., S. 9 ff.).

schriften des Transitabkommens in das Recht der DDR transformiert worden und unmittelbar anwendbar sind, so daß sich jeder Transitreisende aus eigenem Recht darauf berufen kann²⁰⁾. Wichtig ist in dem hier erörterten Zusammenhang allein, daß sich die DDR gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung dieser Schranken der Polizeigewalt bindend verpflichtet hat. Maßnahmen zur Bekämpfung von Straftaten und zur Bekämpfung sonstiger Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung müssen so getroffen werden, daß sie den schnellen und reibungslosen Ablauf des Transitverkehrs nicht behindern; durch Art. 9 Abs. 4 sollte das polizeiliche Mittel der Durchsuchung und der Festnahme auf die dort beschriebenen Fälle begrenzt werden. Ein Rückgriff auf diese Mittel zum Zwecke genereller Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung ist nicht vorgesehen.

6. Beispiele für derartige Beschränkungen der Polizeigewalt auf Transitwegen sind auch aus anderen völkerrechtlichen Regelungen des Transitverkehrs geläufig²¹⁾. Die in manchem Transitabkommen anzutreffende Beschränkung des privilegierten Transitverkehrs aus allgemeinen Gesichtspunkten der öffentlichen Sicherheit²²⁾ oder eines öffentlichen Notstandes²³⁾ fehlt in dieser Form im Transitabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Die polizeiliche Gefahrenabwehr ist im Transitabkommen der Transitprivilegierung untergeordnet, was aber keinesfalls bedeutet, daß sie ausgeschaltet ist. Im Gegenteil, die DDR kann alle nach ihrer Rechtsordnung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlichen Maßnahmen — auch solche aus gesundheitspolizeilichen Rücksichten — treffen, sofern dadurch

²⁰⁾ Siehe dazu G. R e s s , a.a.O. (oben Anm. 19), S. 60 Anm. 61.

²¹⁾ Nachweise bei G u s s e c k , a.a.O. (oben Anm. 17), S. 46 f., der bei einem Vergleich der verschiedenen Vertragsbestimmungen die Tendenz findet, »die Rechte des transitabhängigen Staates im Falle von Notlagen im Transitgebiet gerade dann zu stärken, wenn dieser Staat auf die Transitgewährung unbedingt angewiesen ist, wenn also nur durch die Transitgewährung eine Verbindung mit anderen als nur dem benachbarten Staat aufgenommen werden kann«.

²²⁾ Nachweise bei G u s s e c k , a.a.O., S. 36 f. Vgl. z. B. Art. 4 des polnisch-tschechoslowakischen Abkommens über den Eisenbahntransit durch Glucholazy vom 12. 11. 1948 (UNTS Bd. 84 [1951] Nr. 1141): »The privileged transit traffic shall be subject in Polish territory to Polish law, particularly so far as it concerns the maintenance of order and public security and the observance of health regulations«.

²³⁾ Vgl. z. B. Art. 17 Abs. 3 des deutsch-österreichischen Abkommens über den Straßendurchgangsverkehr zwischen Salzburg und Lofer u. a. vom 14. 9. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 585): »Bei öffentlichem Notstand oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann der Durchgangsverkehr zeitweise gesperrt werden«. Entsprechende Klauseln enthalten auch das deutsch-österreichische Abkommen über den Durchgangsverkehr auf der Roßfeldstraße vom 17. 2. 1966 (BGBl. 1967 II, S. 2085) und das deutsch-österreichische Abkommen über den Durchgangsverkehr an der Walchen Ache, am Pittenbach u. a. vom 17. 2. 1966 (BGBl. 1967 II, S. 2091). Weitere Nachweise bei G u s s e c k , a.a.O., S. 40 f.

der Transitverkehr nicht behindert wird²⁴). Ausgeschlossen sind nur solche Maßnahmen, die das Transitabkommen vom Vorliegen oder hinreichenden Verdacht eines Mißbrauchs abhängig macht, wie z. B. die Zurückweisung von Personen und die Durchsuchung von Fahrzeugen.

Ein allgemeiner Sicherheitsvorbehalt läßt sich auch nicht durch Rückgriff auf die »internationale Praxis« oder schlicht auf »das allgemeine Völkerrecht«²⁵) gegenüber den eindeutigen vertraglichen Regelungen im Transitabkommen begründen. Das »allgemeine Völkerrecht« gestattet keine »Eingriffe« in klare vertragliche Regelungen. Das Völkerrecht gebietet, Verträge zu halten. Nur wenn vertragliche Bestimmungen gegen Normen des *ius cogens* verstoßen, was beim Transitabkommen sicher nicht der Fall ist und auch nicht behauptet worden ist, kann von einer »Überlagerung« des Vertragsrechts durch das allgemeine Völkerrecht gesprochen werden. Die vertragliche Regelung steht auch nicht unter dem Vorbehalt einer »internationalen Praxis«, unter der es im übrigen genügend Beispiele für eine viel weiter gehende Einschränkung der Hoheitsgewalt zugunsten des transitabhängigen Staates gibt²⁶).

²⁴) Die DDR hat nach Berichten (vgl. NZZ vom 2. 2. 1974, S. 1; FAZ vom 4. 2. 1974, S. 1) bei ihren verschärften Kontrollen auch bei Transitreisenden generell Alkoholtests durchgeführt, also ohne daß im Einzelfall ein hinreichender Verdacht bestand, daß das in der DDR bestehende vollständige Alkoholverbot für Autofahrer verletzt worden ist.

Überprüfungen der Fahrzeuge im Transitverkehr auf Verkehrssicherheit oder Alkoholtests bei Transitreisenden müssen so erfolgen, daß der Transitverkehr nicht behindert wird. Sofern keine hinreichenden Verdachtsgründe eines Mißbrauchs in einem Einzelfall auf Grund konkreter Tatsachen bestehen, handelt es sich um allgemeine polizeiliche Maßnahmen, die im Vorfeld des Art. 16 Abs. 2 des Transitabkommens liegen und daher die einfachste, schnellste und günstigste Durchführung des Transitverkehrs (Art. 2 Abs. 1) nicht beeinträchtigen dürfen. Diese Transitprivilegierung schließt sachlich nicht begründete generelle Alkoholtests, Kontrollen der Ausstattung (Pannendreieck u. a.) oder Reifenkontrollen (selbst wenn der Transitreisende entsprechend Art. 9 Abs. 3 das Fahrzeug nicht verlassen muß) während des Transits aus. Derartige Überprüfungen wie auch gesundheitspolizeiliche Maßnahmen lassen sich unter Beachtung der Transitprivilegierung bei der Ein- oder Ausreise vornehmen.

²⁵) Nach Angaben des Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für innerdeutsche Beziehungen, v. Wrangel, soll die DDR die Rechtsauffassung vertreten haben, »daß das Völkerrecht Eingriffe in das Transitabkommen erlaube« (FAZ vom 22. 2. 1974, S. 4: Aushöhung des Berlin-Abkommens verurteilt). Nach Zeitungsberichten (Süddeutsche Zeitung vom 22. 2. 1974, S. 5: SPD zieht DDR der Unseriosität) soll der DDR-Vertreter in der Transitkommission eine Verletzung des Transitabkommens durch die Kontrollen vom 26. 1. 1974 indirekt eingestanden, sie aber durch Hinweise auf das Völkerrecht gerechtfertigt haben. Die wegen der Fahndung von Verbrechern unternommenen Kontrollen entsprächen internationaler Praxis und stünden in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht. In diesem Fall überlagere das Völkerrecht die Bestimmungen des Transitabkommens.

²⁶) Nachweise bei G u s s e c k, a.a.O. (oben Anm. 17), S. 9 ff., 46 ff.

Die Andeutungen des Vertreters der DDR auf Berechtigungen durch das allgemeine Völkerrecht mögen aber in einer Hinsicht einen richtigen Kern enthalten. Auch gegenüber vertraglichen Verpflichtungen besteht die Befugnis, sich auf ein *droit d'existence*, auf eine unüberwindbare Notstandslage des Staates zur zeitweiligen Aussetzung dieser Verpflichtungen zu berufen. In solchen Extremsituationen gibt es sicher nach allgemeinen Grundsätzen des völkerrechtlichen Vertragsrechts²⁷⁾ Grenzen der Transitprivilegierung. Eine solche echte staatliche Notstandslage gibt der DDR aber nur in äußerst engen Grenzen das Recht, den Transitverkehr zeitweilig zu beschränken²⁸⁾. Bei Unpassierbarkeit oder Reparaturbedürftigkeit von Transitstrecken ist die DDR verpflichtet, unverzüglich Umleitungsstrecken zur Verfügung zu stellen²⁹⁾. Es kann aber Situationen geben, die dem transitgewährenden Staat die Erfüllung seiner Verpflichtung zeitweilig unmöglich machen (bürgerkriegsähnliche Zustände, Streik) oder doch — wie im *Passage-over-Indian-Territory-Fall*³⁰⁾ — zu einer erheblichen Verschärfung von blutigen Auseinandersetzungen führen würden. Die Probleme eines derartigen allgemeinen Notstandsvorbehalts mögen hier auf sich beruhen. Die von der DDR behauptete Fahndungsaktion stellt zweifellos keine derartige Notstandsmaßnahme dar. Sofern sich die DDR in Zukunft auf eine solche Situation einmal berufen sollte, ist zu berücksichtigen, daß aus dem Urteil des IGH, das sich um die Ermittlung des Inhalts und der Grenzen eines auf allgemeiner Übung beruhenden Transitrechts bemühte, nicht ohne weiteres auf alle Fälle rückgeschlossen werden darf, in denen ausdrückliche vertragliche Regelungen vorliegen. Nach dem deutsch-polnischen Abkommen vom 21. April 1921³¹⁾ über den Durchgangsverkehr durch den polnischen Korridor hatte Polen z. B. selbst im Kriegsfall und bei Verhängung des Belage-

²⁷⁾ Siehe Art. 61 WVRK (zeitweilige Unmöglichkeit). Zum völkerrechtlichen Notstandsgrundsatz siehe W. Wengler, *Völkerrecht* Bd. 1 (1964), S. 387 ff.

²⁸⁾ Sicher genügen nicht rein technische Notlagen oder eine allgemeine Großfahndung, sondern nur solche Situationen, in denen die DDR objektiv nicht mehr »Herr der Lage« ist. Denn »technische Störungen an der Eisenbahnstrecke«, wie sie zur Begründung der Blockade Berlins am 24. 6. 1948 angeführt wurden (vgl. dazu Gusseck, a.a.O. [oben Anm. 17], S. 42), und ähnliche Gründe sollten gerade ein für allemal ausgeschlossen werden. Die Transitkommission muß selbst dann angerufen werden und sich um eine Behebung der Schwierigkeiten bemühen, wenn sich die DDR auf einen echten Staatsnotstand berufen sollte.

²⁹⁾ Gusseck, a.a.O., S. 127.

³⁰⁾ IGH, Reports of Judgements (Case concerning *Right of Passage over Indian Territory*) 1960, S. 44. Der IGH war der Meinung, daß die Verpflichtung Indiens gegenüber Portugal zur Gewährung des Transits zu portugiesischen Enklaven zeitweilig suspendiert gewesen sei "in view of the abnormal situation which had arisen in Dadra and the tension created in surrounding Indian territory".

³¹⁾ RGBl. 1921, S. 1070. Vgl. Gusseck, a.a.O. (oben Anm. 17), S. 46 f.

zungszustandes im Transitgebiet lediglich das Recht, die Vorlage von Ausweisen zu verlangen und den Verkehr etwas einzuschränken.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß sich die DDR gegenüber den Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 4 des Transitabkommens nicht auf einen ungeschriebenen allgemeinen polizeilichen Sicherheitsvorbehalt berufen darf. Daß ein echter Staatsnotstand vorliegt, hat die DDR selbst nicht behauptet.

7. Es sei zum Abschluß darauf hingewiesen, daß die DDR dieses privilegierte rechtliche Regime des Transitverkehrs nicht durch Neuregelung ihres Strafrechts unterlaufen und aushöhlen darf. Durch Pönalisierung an sich harmloser Verhaltensweisen (Radiohören, Mitnahme von bestimmten Sachen etc.)³²⁾ und durch Vorverlegung der Strafbarkeit auf unbedeutende Vorbereitungshandlungen wäre es möglich, den Art. 16 Abs. 2 durch eine Ausweitung des Art. 16 Abs. 1 *lit. c* (andere Straftaten) praktisch ständig relevant werden zu lassen. Das gleiche gilt für schikanöse Regelungen im Bereich der Straßenverkehrsvorschriften. Solche Vorschriften würden aber dem Geist des Transitabkommens widersprechen. Sie stünden im Widerspruch zu dem allgemeinen Standard der Vorschriften über die öffentliche Ordnung, auf die in Art. 2 Abs. 2 (auch in Art. 16 Abs.1) verwiesen wurde³³⁾.

³²⁾ Gusseck, a.a.O., S. 117.

³³⁾ Ress, a.a.O. (oben Anm. 19), S. 59 ff. Gusseck, a.a.O., S. 116, deutet die allgemein üblichen Vorschriften so, daß sie für alle Verkehrsteilnehmer gelten müssen.