

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 85

Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin

Von

Hans Georg Ruge



Duncker & Humblot · Berlin

HANS GEORG RUGE

**Das Zugangsrecht der Westmächte
auf dem Luftweg nach Berlin**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 85

Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin

Von

Dr. Hans Georg Ruge



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Meiner Frau

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 1964—1967. Für die mir bei ihrer Fertigstellung von Herrn Professor Dr. Alex Meyer geleistete Unterstützung möchte ich auch an dieser Stelle noch einmal meinen Dank zum Ausdruck bringen.

Daneben bin ich Herrn Rechtsanwalt Dr. Alfred Rudolf aus Köln, der mich zur Wahl des von mir bearbeiteten Themas anregte und mir jederzeit mit Rat und Tat zur Seite stand, zu ganz besonderem Dank verpflichtet.

Endlich gilt mein Dank auch den immer freundlichen und hilfsbereiten Damen in der Bibliothek des Instituts für Völkerrecht an der Freien Universität Berlin.

Hans Georg Ruge

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------	-----------

Teil I

Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion als Besatzungsmacht in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ)	15
---	-----------

A. Die Auseinandersetzungen zwischen den vier Mächten über den Luftverkehr der Westmächte nach Berlin von 1945 bis heute	15
B. Die Entstehung des Zugangsrechts der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion	28
I. Vertragliche Begründung des Zugangsrechts der Westmächte	28
II. Vertragliche Bestätigung des Zugangsrechts der Westmächte	32
C. Der Fortbestand des Zugangsrechts der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion	36
I. Fortbestand des vertraglich begründeten Zugangsrechts der Westmächte	36
1. Unabhängigkeit des Zugangsrechts der Westmächte von den Viermächtevereinbarungen über den Luftverkehr nach Berlin	36
2. Fortbestand des die vertragliche Grundlage des Zugangsrechts bildenden Londoner Protokolls vom 12. 9. 1944	38
II. Fortbestand des Zugangsrechts der Westmächte auch bei Wegfall der vertraglichen Rechtsgrundlage auf Grund Gewohnheitsrechts	40
1. Zugangsrecht der Westmächte auf Grund allgemeinen Gewohnheitsrechts	41
2. Zugangsrecht der Westmächte auf Grund partikulären Gewohnheitsrechts	42
III. Fortbestand des Zugangsrechts der Westmächte auch unabhängig von Vertrag und Gewohnheitsrecht auf Grund allgemeiner Rechtsgrundsätze	45
1. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Völkerrechtsquelle	46
2. Bestehen eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, aus dem sich ein Zugangsrecht der Westmächte gegenüber der Sowjetunion ableiten läßt	48
a) Rechtsnatur der allgemeinen Rechtsgrundsätze	48
b) Notwegrecht als von den zivilisierten Staaten anerkannter allgemeiner Rechtsgrundsatz	50
c) Analoge Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes über das Notwegrecht auf die Berlinsituation	53

IV. Ergebnis	55
D. Der Inhalt des Zugangsrechts der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion	55
I. Beschränkung des Luftverkehrs der Westmächte nach Berlin auf bestimmte Lufträume	55
II. Bindung des Luftverkehrs der Westmächte nach Berlin an bestimmte Flugregeln	58
III. Keine sonstigen Beschränkungen des Luftverkehrs der Westmächte nach Berlin	59
1. Keine Beschränkung des Luftverkehrs auf den für die Befriedigung der Besatzungsbedürfnisse der Westmächte in Berlin erforderlichen Verkehr	59
2. Keine Beschränkung des Luftverkehrs auf Flüge zwischen Westdeutschland und Berlin	64
3. Freiheit des Luftverkehrs von Kontrollen und Genehmigungen	65
IV. Ergebnis	66

Teil II

Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber Deutschland	67
<i>Abschnitt 1: Die Rechtsgrundlage des Zugangsrechts der Westmächte nach Berlin im Hinblick auf die verschiedenen zu durchfliegenden Gebiete</i>	67
A. Das Recht der Westmächte auf Durchflug durch sowjetisch besetztes Gebiet	67
I. Kein Durchflugrecht der Westmächte durch sowjetisch besetztes Gebiet auf Grund Vertrages, Gewohnheitsrechts oder allgemeiner Rechtsgrundsätze	68
1. Kein Durchflugrecht auf Grund Vertrages	68
2. Kein Durchflugrecht auf Grund Gewohnheitsrechts	68
3. Kein Durchflugrecht auf Grund allgemeiner Rechtsgrundsätze	69
II. Durchflugrecht der Westmächte durch sowjetisch besetztes Gebiet auf Grund ihres Besatzungsrechts in Berlin (West)?	70
1. Rechtsgrundlage, auf der im Jahre 1945 das Besatzungsrecht der Westmächte in Berlin (West) entstand	70
a) Bedingungslose Kapitulation	71
b) „debellatio“	75
c) Vereinbarungen zwischen den Alliierten	76
d) Kriegerische Besetzung gemäß der HLKO	77
a) Fortdauer des Kriegszustandes zwischen den Westmächten und Deutschland im Zeitpunkt der Besetzung von Berlin (West) durch die Westmächte im Jahre 1945	78
β) Grundsätzliche Anwendbarkeit der HLKO auf das Verhältnis zwischen den Siegermächten und Deutschland im Jahre 1945	79

γ) Originärer Erwerb der tatsächlichen militärischen Herrschaft in Berlin (West) durch die Westmächte	84
2. Kriegerische Besetzung gemäß der HLKO unverändert Rechtsgrundlage des gegenwärtigen Besatzungsrechts der Westmächte in Berlin (West)	85
a) Rechtlicher Fortbestand des Kriegszustandes zwischen den Westmächten und Deutschland hinsichtlich der Besetzung von Berlin (West)	86
b) Originärer Besatzungstitel der Westmächte in Berlin (West) aus dem Jahre 1945 nicht durch vertragliches Stationierungsrecht ersetzt	90
3. Kein Durchflugrecht der Westmächte durch das sowjetisch besetzte Gebiet auf Grund der „occupatio bellica“ in Berlin (West)	92
III. Durchflugrecht der Westmächte durch sowjetisch besetztes Gebiet auf Grund eines bereits 1945 entstandenen Besatzungsrechts in den Luftkorridoren nach Berlin und dem außerhalb der Westsektoren Berlins gelegenen Teil der Kontrollzone um Berlin	93
1. Tatsächliche Herrschaftsausübung der Westmächte in den Luftkorridoren nach Berlin und dem außerhalb der Westsektoren der Stadt gelegenen Teil der Luftkontrollzone um Berlin	95
2. Entsprechende Anwendung des Art. 42 HLKO auf die von den Westmächten ausgeübte Luftherrschaft in den im Berlinverkehr beflogenen über sowjetisch besetztem Gebiet gelegenen Lufträumen	96
3. Ergebnis	99
B. Das Recht der Westmächte auf Durchflug durch die von ihnen besetzten Westsektoren von Berlin	99
C. Das Recht der Westmächte auf Durchflug durch den unbesetzten Teil Deutschlands	100
D. Ergebnis	101
<i>Abschnitt 2: Der Fortbestand des gegenüber Deutschland bestehenden Zugangsrechts der Westmächte nach Berlin bei etwaiger Aufgabe des sowjetischen Besatzungsrechts in Mitteldeutschland</i>	<i>101</i>

Teil III

Zusammenfassung	104
I. Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion als Besatzungsmacht in Mitteldeutschland	104
II. Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber Deutschland	105

Karte	107
--------------------	------------

Dokumentenanhang	108
-------------------------------	------------

Literaturverzeichnis	118
-----------------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

AJIL	= American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	= Archiv des Völkerrechts
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
2. BT Drucks.	= Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 2. Wahlperiode 1953. Anlagen zu den Stenographischen Berichten: Drucksachen
1. BT StenBer	= Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 1. Wahlperiode 1949. Stenographische Berichte
2. BT StenBer	= Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 2. Wahlperiode 1953. Stenographische Berichte
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BYIL	= British Yearbook of International Law
DA	= Deutsche Außenpolitik
„DDR“	= „Deutsche Demokratische Republik“
Dok.	= Dokument
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DzB	= Dokumente zur Berlin-Frage 1944—1962
EA	= Europa Archiv
EAC	= European Advisory Commission
HLKA	= Haager Landkriegsabkommen
HLKO	= Haager Landkriegsordnung
ICJ Pleadings	= International Court of Justice. Pleadings, Oral Arguments, Documents
ICJ Reports	= International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
IGH	= Internationaler Gerichtshof
JiaöR	= Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OKW	= Oberkommando der Wehrmacht
PCIJ Series A	= Permanent Court of International Justice. Series A: Collection of Judgements
PCIJ Series B	= Permanent Court of International Justice. Series B: Collection of Advisory Opinions
RGa	= Rechtsgutachten
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
SBZ	= Sowjetische Besatzungszone
SJZ	= Süddeutsche Juristen-Zeitung
StIG	= Ständiger Internationaler Gerichtshof
SU	= Sowjetunion
v.	= versus = gegen (bei Gerichtsentscheidungen englischer Sprache)
VR	= Völkerrecht
WbVR	= Wörterbuch des Völkerrechts
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZIR	= Zeitschrift für internationales Recht
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen

Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Frage nach der rechtlichen Grundlage des für die Freiheit von Berlin (West) entscheidenden Luftverkehrs der Westmächte zwischen dem Westen und der von der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands umgebenen Stadt Berlin.

Da dieser Luftverkehr in Deutschland über Gebiete mit unterschiedlichem Rechtsstatus¹ führt, soll in Teil I der Arbeit das Zugangsrecht² der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion als Besatzungsmacht in Mitteldeutschland und in Teil II das Zu-

¹ Ein Eingehen auf die Problematik zur Rechtslage Deutschlands würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. (Vgl. dazu u. a.: *Scheuer*, Die Rechtslage des geteilten Deutschland, 1960; *Schuster*, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, 1963; v. *Bieberstein*, Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen, 1959). Im folgenden wird von der in der Bundesrepublik Deutschland offiziell vertretenen Auffassung zur Rechtslage Deutschlands ausgegangen, die in der Völkerrechtsgemeinschaft weitgehend Zustimmung gefunden hat. Danach besteht das Deutsche Reich rechtlich bis heute fort und wird allein durch die mit ihm identische souveräne Bundesrepublik Deutschland staatlich repräsentiert. (Vgl. dazu z. B.: Regierungserklärungen Adenauers vom 21. 10. 1949, 1. BT Sten. Ber., S. 308; vom 7. 4. 1954, 2. BT Sten. Ber., S. 794; vom 22. 9. 1955, 2. BT Sten. Ber., S. 5646; Memorandum des Auswärtigen Amtes über die völkerrechtliche Lage Deutschlands vom Juni 1961, abgedruckt in: *ZaöRV*, Bd. 23 (1963), S. 452 ff.; Rede Bundespräsident Lübkes vom 17. 6. 1961 in Kiel, Bulletin 1961, S. 1074; Rede des Bundestagspräsidenten Gerstenmaier vom 18. 1. 1961, 3. BT Sten. Ber., S. 7852; Rede des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, vom 20. 1. 1961, 3. BT Sten. Ber., S. 7904; Rede des Bundesratspräsidenten Ehard vom 17. 6. 1962, Bulletin 1962, S. 889; Regierungserklärung vom 19. 8. 1963 anlässlich der Unterzeichnung des „Vertrages über das Verbot von Kernwaffenversuchen vom 5. 8. 1963“, Bulletin Nr. 147 vom 20. 8. 1963; Rede des Bundeskanzlers vom 17. 6. 1964, Bulletin 1964, S. 878; Rede des Bundestagspräsidenten zur Eröffnung der Bundesversammlung in Berlin am 1. 7. 1964 sowie die Rede Lübkes nach seiner Wiederwahl durch die Bundesversammlung, 4. Bundesversammlung der BRD, S. 4 D bzw. 7 B; Regierungserklärung Bundeskanzler Erhards vom 10. 11. 1965, 5. BT Sten. Ber., S. 29; Regierungserklärung Bundeskanzler Kiesingers vom 13. 12. 1966, 5. BT Sten. Ber., S. 3656 ff.; vgl. auch die sog. „Bezeichnungsrichtlinien“ des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen vom Juli 1965, GMBL 1965 (24), S. 227 f.). Ein zweiter deutscher Staat besteht nach dieser Auffassung nicht. Nach wie vor handelt es sich vielmehr in Mitteldeutschland um einen von der Sowjetunion besetzten Teil Deutschlands. (Vgl. dazu z. B.: Regierungserklärung Brentanos vom 28. 6. 1956 zur Wiedervereinigung, in: *Siegler*, Bd. I, S. 547; Memorandum des Auswärtigen Amtes über die völkerrechtliche Lage Deutschlands vom Juni 1961, abgedruckt in: *ZaöRV*, Bd. 23 (1963), S. 452 ff. (456 f.); Note der Bundesregierung an die Regierung Kubas vom 14. 1. 1963, Bulletin 1963, S. 69 f.; Denkschrift der Bundesregierung zum „Vertrag über das Verbot von Kern-

gangsrecht der Westmächte gegenüber Deutschland als dem Staat, durch dessen Staatsgebiet die von den Westmächten im Berlinverkehr beflogenen Luftlinien führen, untersucht werden.

waffenversuchen vom 5. 8. 1963“ unter Nr. 4 vor Buchstabe a, abgedruckt in: ZaöRV, Bd. 25 (1965), S. 333 ff. (334); Regierungserklärung vom 19. 8. 1963 anlässlich der Unterzeichnung des „Vertrages über das Verbot von Kernwaffenversuchen vom 5. 8. 1963“, Bulletin Nr. 147 vom 20. 8. 1963; Rede Bundespräsident Lübkes vom 17. 6. 1963, in: *Siegler*, Bd. III, S. 247 f.; Rede Lübkes vom 1. 1. 1964, a.a.O., S. 306; vgl. auch die sog. „Bezeichnungsrichtlinien“ des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen vom Juli 1965, GMBI. 1965 (24), S. 227 f.).

² Unter „Zugangsrecht“ ist im folgenden immer das „Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin“ zu verstehen.

TEIL I

Das Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin gegenüber der Sowjetunion als Besatzungsmacht in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ)

Als Besatzungsmacht in Mitteldeutschland¹ übt die Sowjetunion dort auch heute noch — wenn auch zum großen Teil verdeckt durch deutsche Organe — die tatsächliche Herrschaftsgewalt aus². Daraus folgt, daß sie, nicht aber die „DDR“, der wahre Gegner der Westmächte in dem Streit um das Zugangsrecht der Westmächte nach Berlin ist. Daß dies zutrifft, wird auch durch die sich nun schon über mehr als 20 Jahre hinziehenden den Luftverkehr der Westmächte nach Berlin betreffenden Auseinandersetzungen zwischen den vier Mächten eindrucksvoll bewiesen. Nach einem historischen Rückblick auf diese Auseinandersetzungen soll daher untersucht werden, ob ein Zugangsrecht der Westmächte auf dem Luftweg nach Berlin *im Verhältnis zur Sowjetunion* begründet worden ist, ob es, wenn diese Frage zu bejahen ist, bis heute fortbesteht und endlich, welchen Inhalt es hat.

A. Die Auseinandersetzungen zwischen den vier Mächten über den Luftverkehr der Westmächte nach Berlin von 1945 bis heute³

Die Frage des Luftverkehrs der Westmächte nach Berlin wurde offiziell⁴ zum ersten Mal im Juni 1945 in einem zwischen Premierminister Churchill, Präsident Truman und Generalissimus Stalin geführten

¹ Darunter soll hier die der Sowjetunion im „Protokoll zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 12. 9. 1944“ (Londoner Protokoll) zur Besetzung zugewiesene Zone verstanden werden.

² Vgl. dazu die Anmerkung in der Einleitung.

³ Dazu siehe auch Kuhn, Die Regelung der Verkehrsverbindungen nach Berlin 1945—1946, in: EA, 1959, S. 447—466; Riklin, Zur Frage des Luftverkehrs zwischen Westdeutschland und Berlin, in: Moderne Welt, 1961—62, S. 292—301; ders., in: Berlinproblem, 1964.

⁴ Über die vorangegangene interne Erörterung auf Seiten der Westmächte siehe Kuhn, a.a.O., S. 449—452; siehe auch Franklin, Zonal Boundaries and Access to Berlin, in: World Politics, Vol. 16 (1963/64), S. 1 ff.; Mosely, The Occupation of Germany. New Light on How the Zones Were Drawn, in: Foreign Affairs, Vol. 28 (1949/50), S. 580 ff.