

## Zur völkerrechtlichen Bedeutung internationaler Vereinbarungen regierender politischer (kommunistischer) Parteien

*Theodor Schweisfurth \*)*

Seinen Beitrag in der Festschrift für Frede Castberg hat W. Wengler einer Klassifizierung und Prüfung jener im internationalen Bereich wirksamen Sollsätze gewidmet, bei denen es nicht auf der Hand liegt, ob sie ein völkerrechtliches Sollen zum Inhalt haben, bei denen ein solcher Inhalt aber auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Wengler bezieht sich auf zwei- oder mehrseitige »Einigungen« zwischen Staatenvertretern, auf *arrangements* im Rahmen internationaler Organisationen, auf »korrespondierende Erklärungen« und »einseitige Äußerungen«, die Verpflichtungen oder Versprechungen zum Gegenstand haben<sup>1)</sup>. Das bekannte, von derartigen Akten aufgeworfene Problem formulierte Wengler dahin gehend, daß es »unter Umständen nicht einfach

---

\*) Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; ASIL = American Society of International Law; IRD = Internationales Recht und Diplomatie; JfOR = Jahrbuch für Ostrecht; JZ = Juristenzeitung; KP = Kommunistische Partei; KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; OER = Osteuropa-Recht; RdC = Académie de Droit International, Recueil des Cours; RSFSR = Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik; SEMP = Sovetskij Ezegodnik Meždunarodnogo Prava [Sowjetisches Jahrbuch des Völkerrechts]; SGP = Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo [Sowjetstaat und Recht]; VVS SSSR = Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR [Nachrichten des Obersten Sowjet der UdSSR (Gesetzblatt der UdSSR)].

<sup>1)</sup> W. Wengler, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen und nichtvölkerrechtlichen Normen im internationalen Verkehr, in: Legal Essays, A Tribute to Frede Castberg on the Occasion of his 70th Birthday 4 July 1963 (Halden [Norwegen] 1963), S. 332 ff.

ist zu ermitteln, ob eine Äußerung solcher Organe, die zur Setzung von Völkerrecht fähig sind, wenn sie sich darüber äußern, daß etwas sein oder geschehen »solle«, mit der Absicht abgegeben wird, daß sie Völkerrecht ins Leben rufen soll, oder nicht«<sup>2)</sup>. Wengler stellte fest, daß »das von den Völkerrechtslehrbüchern entworfene Bild der im internationalen Bereich wirksamen Sollsätze vorwiegend auf die formalen Quellen dieser Sätze« abstelle und dabei »gewisse Quellen, nämlich Verträge und Beschlüsse internationaler Organe« bevorzuge, »während die Tragweite der bloßen Absprachen, arrangements und einseitigen Versprechungen durchweg vernachlässigt« werde<sup>3)</sup>.

Es gibt also einen Zwischenbereich politischer und völkerrechtlicher Instrumente, eine graue Zone, die die Zugehörigkeit gewisser Akte mit Sollensaussagen zum völkerrechtlichen oder »politischen«, »moralischen« Bereich »verwischt« (Wengler).

Dieser grauen Zone sind auch die internationalen Vereinbarungen regierender politischer (kommunistischer) Parteien zuzurechnen, die den Gegenstand der folgenden Ausführungen bilden sollen. Sie sind vermutlich jenen — wie Wengler formuliert — »in der Praxis so häufigen »Absprachen« von Staaten über ein gleichartiges bzw. koordiniertes (oft farblos: »gemeinsames«) Verhalten« zuzuzählen, »die mit Absicht nicht in einem ausdrücklich als Vertrag bezeichneten Dokument niedergelegt werden«<sup>4)</sup>, deren Sollsätze aber doch eine Wirksamkeit in den internationalen Beziehungen entfalten, die derjenigen internationaler Verträge nicht nachsteht, ja deren Wirksamkeit sogar übertreffen kann. Um welche Dokumente handelt es sich, wenn hier von »Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien« die Rede ist?

Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien sind eine relativ junge Erscheinung der kommunistischen Weltbewegung. Seit es eine »regierende« KP, die Bolschewiki, gab, wickelten sich deren Interaktionen mit anderen (nichtregierenden) KPs nach der im März 1919 erfolgten Gründung der Kommunistischen Internationale (Komintern) nicht in Form internationaler Parteivereinbarungen ab, sondern in der Form von Weisungen und Befehlen an die »nationalen Sektionen« der Komintern in Staaten außerhalb der RSFSR/Sowjetunion<sup>5)</sup>. Die Komintern wurde

---

<sup>2)</sup> Wengler, *op. cit.*, S. 333.

<sup>3)</sup> *Ibid.*, S. 352.

<sup>4)</sup> *Ibid.*, S. 342.

<sup>5)</sup> Zur Komintern-Gründung und -Praxis vgl. J. Braunthal, *Geschichte der Internationale*, Bd. 2 (Hannover 1963), S. 180 ff.

zwar 1943 aufgelöst, der Interaktionsmodus von Weisung und Befehl zwecks Herstellung und Garantie der »Aktionseinheit« der kommunistischen Weltbewegung wurde jedoch zunächst als Leitungsinstrument der KPdSU gegenüber den in Osteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg in einer Reihe von Staaten mit Hilfe der Sowjetunion an die Macht gebrachten kommunistischen Parteien seitens der KPdSU weiterpraktiziert. Dieser Interaktionsmodus änderte sich erst nach dem Tode Stalins und der Herausbildung von Eigenständigkeitsbestrebungen der in den Staaten Osteuropas nun ebenfalls »regierenden« KPs. An die Stelle von Weisung und Befehl traten ab 1956 bilaterale und multilaterale Parteikonferenzen, als deren Ergebnis in der Regel Dokumente verabschiedet wurden, in denen u. a. Grundsätze über die von den jeweils beteiligten Parteien zu führende beabsichtigte Politik schriftlich fixiert wurden.

Ausgangspunkt der neuen Entwicklung war die von der Sowjetregierung am 30. Oktober 1956 abgegebene Deklaration<sup>6)</sup>, in der die Sowjetregierung unter Inanspruchnahme bestimmter in den internationalen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den damaligen Volksdemokratien gelten sollender Prinzipien (Stichwort: »proletarisch-sozialistischer Internationalismus«) die durch sowjetische Truppen herbeigeführte Niederschlagung der Revolution in Ungarn rechtfertigte und auf die gleichzeitigen Unruhen in Polen (W. Gomulka war Erster Sekretär des ZK der Vereinten Polnischen Arbeiterpartei geworden) reagierte. In der Folgezeit bemühte sich die sowjetische Führung um die Zustimmung der anderen regierenden kommunistischen Parteien zu den in der Oktoberdeklaration verkündeten Prinzipien, zu welchem Zweck eine Reihe multilateraler und bilateraler Partei- und Regierungskonferenzen abgehalten wurden, die jeweils ein gemeinsames Dokument über die gemeinsam zu betreibende Politik verabschiedeten<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> Text der Deklaration in Pravda vom 31. 10. 1956, russisches Original und deutsche Übersetzung in IRD 1958, S. 63 ff.

<sup>7)</sup> Der Erfolg der sowjetischen Bemühungen um die Zustimmung zu den Prinzipien der Oktoberdeklaration (und damit die Rekonsolidierung des Ostblocks) stellte sich erst allmählich ein, was hier im einzelnen nicht nachgezeichnet werden soll. Verwiesen wird auf die Parteivereinbarungen auf bilateraler Ebene: die sowjetisch-polnische Partei- und Regierungserklärung vom 18. 11. 1956 (Text Pravda vom 19. 11. 1956, deutsch in IRD 1968, S. 270), die Mitteilung vom 7. 1. 1957 über Verhandlungen zwischen der KPdSU und der SED (Text Pravda vom 9. 1. 1957, deutsch in IRD 1959, S. 95), die gemeinsame Erklärung der KPdSU und der KP der Tschechoslowakei vom 31. 1. 1957 (Text Pravda vom 1. 2. 1957), die zugleich mit gemeinsamen Regierungskommunikés verabschiedeten gemeinsamen Parteideklarationen vom 20. 2. 1957 (sowjetisch-bulgarisch, Text Pravda vom 21. 2. 1957), vom 28. 3. 1957 (sowjetisch-ungarisch, Text Pravda vom

Diese 1956/57 begonnene Praxis wurde in den folgenden Jahren zwischen den regierenden kommunistischen Parteien auch untereinander – nicht nur im Verhältnis zur KPdSU – bis in die Gegenwart fortgeführt, wobei über den Kreis der regierenden KPs hinaus Grundsatzdokumente über die zu betreibende Politik auf kommunistischen Weltkonferenzen auch zusammen mit nichtregierenden KPs verabschiedet wurden, so die 81-Parteienerklärung vom November 1960<sup>8)</sup> und die 75-Parteienerklärung vom Juni 1969<sup>9)</sup>.

Es sind also, wenn hier von »Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien« die Rede ist, Dokumente gemeint, die von Organen der regierenden KPs oder von diesen zusammen mit Staatsorganen im Anschluß an bilaterale oder multilaterale Konferenzen verabschiedet worden sind, wobei die Bezeichnungen dieser Dokumente – Kommuniqué, Erklärung, Verlautbarung, Mitteilung, Deklaration etc. – nicht von qualifizierender Bedeutung ist; miteinbezogen sind auch Dokumente der kommunistischen Weltkonferenzen, da für die an ihnen beteiligten regierenden KPs hinsichtlich der von ihnen regierten Staaten die Wahrscheinlichkeit völkerrechtlicher Relevanz nicht geringer ist als bei den allein von regierenden Parteien verabschiedeten Dokumenten<sup>10)</sup>.

---

21. 2. 1957), vom 28. 3. 1957 (sowjetisch-ungarisch, Text Pravda vom 29. 3. 1957) und vom 17. 4. 1957 (sowjetisch-albanisch, Text in Pravda vom 18. 4. 1957) sowie die gemeinsame sowjetisch-ostdeutsche Partei- und Regierungserklärung vom 13. 8. 1957 (Text Neues Deutschland vom 14. 8. 1957); auf multilateraler Ebene: das Budapester Fünfer-Kommuniqué der Partei- und Regierungschefs Bulgariens, Rumäniens, der Tschechoslowakei, Ungarns und der UdSSR vom 4. 1. 1957 (Text Pravda vom 6. 1. 1957, deutsch IRD 1958, S. 297 ff.), das chinesisch-sowjetisch-ungarische Partei- und Regierungskommuniqué vom 10. 1. 1957 (Text Pravda vom 12. 1. 1957, deutsch IRD 1958, S. 284 ff.) und schließlich die Moskauer Zwölfparteien-Erklärung vom 16. 11. 1957, die von allen damals regierenden KPs, die jugoslawische ausgenommen, unterzeichnet wurde (Text Izvestija vom 23. 11. 1957, deutsch IRD 1958, S. 304 ff.).

<sup>8)</sup> Text bei F. Schenk, Kommunistische Grundsatzserklärungen 1957–1971 (Köln 1972), S. 86 ff.

<sup>9)</sup> Text *ibid.*, S. 183 ff.

<sup>10)</sup> Nicht als internationale Parteivereinbarungen werden hier Dokumente angesehen, die im Rahmen bestehender internationaler Organisationen sozialistischer Staaten, also insbesondere des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und der Warschauer Vertragsorganisation, unter in den jeweiligen Statuten nicht vorgesehener Beteiligung auch von Parteiorganen zustandekommen, da es sich hier um spezielle Qualifizierungsfragen des internationalen Organisationsrechts handelt. Siehe hierzu A. Uschakow, Die Rechtsbeziehungen der Sowjetunion zu den Ostblockländern, in: Bilanz der Ära Chruschtschow, hrsg. von E. Boettcher/H.-J. Lieber/B. Meissner (Stuttgart 1966), S. 217, insbes. Anm. 23 auf S. 220 f. Unberücksichtigt bleiben auch

Den internationalen Vereinbarungen regierender KPs sind auch jene Parteiabkommen zuzurechnen, die zwischen 1971 und 1973 von in Osteuropa regierenden Parteien abgeschlossen worden sind und die Berichten zufolge den Zweck verfolgen sollen, die innenpolitischen Wirkungen der gesamt-europäischen Entspannungspolitik abzufangen<sup>11)</sup>. Die völkerrechtliche Bedeutung gerade dieser Abkommen zu überprüfen, wäre besonders deshalb naheliegend, weil diese »Ideologieabkommen« vermutlich der innerstaatlichen Durchführung völkerrechtlich übernommener Verpflichtungen<sup>12)</sup> entgegenwirken sollen. Der Frage kann jedoch nicht nachgegangen werden, da die »Ideologieabkommen« nicht veröffentlicht wurden<sup>13)</sup>.

Es sei nun hier die Hypothese aufgestellt, daß Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien völkerrechtliche Bedeutung zukommt, sei es, daß ihnen unmittelbar Völkerrechtsquelleneigenschaft zugesprochen werden kann, wodurch sie neben den Beschlüssen internationaler staatlicher Organisationen den Anspruch erheben würden, den Kreis der in Art. 38 Ziff. 1 IGH-Statut anerkannten Völkerrechtsquellen zu erweitern, sei es, daß sie als *norm-generating factor* im materiellen, vorrechtlichen Bereich der sozialen-politischen Basis der Völkerrechtsquellen angesiedelt sind. Eine solche Hypothese aufzustellen erscheint berechtigt, weil die internationalen Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien weder eindeutig mit dem völkerrechtlichen Normsetzungsprozeß nichts zu tun haben noch ebenso eindeutig ihm zugerechnet werden können, sondern sich, mit der hier gebotenen Vorsicht formuliert, irgendwo in der Nähe des völkerrechtlichen Normsetzungsprozesses befinden. Warum?

---

von Außenministertreffen produzierte Dokumente, da es sich hier eindeutig nicht um Parteivereinbarungen handelt; derartige Dokumente würden allerdings auch in die graue Zone der von Wengler genannten zwei- oder mehrseitigen »Einigungen« zwischen Staatenvertretern fallen.

11) Vgl. den Bericht von A. Razumovsky, Wie Moskau sein Lager ideologisch aufrüstet, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 8. 1973.

12) Man denke etwa an die von der DDR im Rahmen des Viermächte-Abkommens über Berlin vom 3. 9. 1971 übernommenen Verpflichtungen, den Besuchsverkehr zuzulassen, oder an die Verpflichtungen aus der KSZE-Schlußakte vom 1. 8. 1975 zur Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen; wenngleich es sich dabei nicht um völkerrechtliche Verpflichtungen handelt, so können doch durch die Realisierung der KSZE-Schlußakte – in Gestalt des Abschlusses zwischenstaatlicher Verträge – völkerrechtliche Verpflichtungen entstehen.

13) Die Vermutung ist naheliegend, daß sich die regierenden KPs des Instruments der Parteiabkommen hier gerade deshalb bedienen, um sich der seit der Leninischen Forderung auf »Abschaffung der Geheimdiplomatie« kommunistischerseits stets vertretenen Veröffentlichungspflicht hinsichtlich zwischenstaatlicher Verträge zu entziehen.

Zunächst handelt es sich um internationale Abkommen, d. h. Partner sind Akteure<sup>14)</sup> aus verschiedenen Staaten; wären die Akteure in ein und demselben Staat, könnte es sich nur um innerstaatliche Koalitionsabkommen mit möglicherweise staats- aber nicht völkerrechtlicher Relevanz handeln. Auch gegenständlich betreffen die Parteiabkommen Fragen der internationalen Beziehungen.

Nun handelt es sich aber andererseits um Parteivereinbarungen, d. h. Vereinbarungen, die von Parteiorganen abgeschlossen wurden, nicht jedoch von Staatsorganen; deren Vereinbarungen wären, einen völkerrechtlichen Verpflichtungswillen einmal unterstellt, eindeutig dem völkerrechtlichen Normsetzungsprozeß zuzurechnen. Unklar ist auch die völkerrechtliche Bedeutung der hier den Parteivereinbarungen zugerechneten Vereinbarungen, an deren Zustandekommen auf beiden Seiten Partei- und Staatsorgane beteiligt waren, da eben dieser Organmischung wegen die Zuordnung derartiger Abkommen eine offene Frage ist.

Nun haben wir es andererseits – und dies ist die die Hypothese eigentlich stützende Besonderheit – mit Parteien spezifischen Typs, nicht nur hinsichtlich ihrer inneren Struktur und ihrer stark von transnationalen Faktoren bestimmten Programme, sondern hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den jeweiligen Staatsapparaten, zu tun: es sind konstant und allein regierende politische Parteien. Durch die machtmäßige Besetzung des Staatsapparates seitens einer politischen Partei können deren internationale Vereinbarungen mit Parteien gleichen Typs in die Nähe des zwischenstaatlichen Normsetzungsprozesses geraten, weil die in diesen Vereinbarungen enthaltenen Piktationen die Chance haben, in irgendeiner Weise, sei es über den Staatsapparat oder qua Eigengewicht in den völkerrechtlichen Normsetzungs- und Normanwendungsprozeß eingespeist zu werden. Allerdings dürfte dies kaum für Vereinbarungen schlechthin aller regierenden Parteien in gleichem Maße vermutet werden, sondern eben nur für jene, deren machtmäßige Besetzung des Staatsapparates eine gewisse Konstanz aufweist, die zu perennieren nicht nur erklärtes, sondern auch realisiertes Ziel der betreffenden politischen Partei ist. Denn erst die Konstanz der Besetzung des Staatsapparates führt jene Verfilzung zwischen politischer Partei und Staat herbei, die auch eine Verfilzung der internationalen Parteivereinbarungen mit dem durch Staaten bewirkten inter-

---

<sup>14)</sup> Bewußt wird hier der völkerrechtswissenschaftlich inhaltsleere politologische Terminus »Akteur« verwandt anstelle des völkerrechtswissenschaftlich besetzten Terminus »Subjekt«, da offenzuhalten ist, wer eigentlich Subjekt der internationalen Parteivereinbarungen ist.

nationalen Normsetzungsprozeß bewirken kann. Deshalb ist für diese spezifischen Fälle die im allgemeinen, d. h. für internationale Vereinbarungen von Parteien in parlamentarischen Systemen zutreffende Aussage, daß »keine Verträge des Völkerrechts« vorliegen, »wenn politische Parteien aus verschiedenen Staaten miteinander Abmachungen treffen«<sup>15)</sup>, nicht mehr ganz so sicher.

Der in parlamentarischen Systemen übliche Wechsel der Regierungsgewalt hindert jene Verfilzung des Partei- und Staatsapparates, wie sie aus nichtparlamentarischen Einparteienstaaten — einschließlich der materiell als Einparteienstaaten zu qualifizierenden Staaten mit Mehrparteiensystemen — bekannt ist und die für die Vermutung völkerrechtlicher Relevanz internationaler Parteiabkommen ursächlich ist<sup>16)</sup>.

Es ist jenes singuläre Verhältnis zwischen regierenden kommunistischen Parteien und den jeweiligen Staatsapparaten (hier bildhaft als »Verfilzung« bezeichnet), das zu der oben geäußerten Vermutung Anlaß gibt, die internationalen Vereinbarungen zwischen regierenden kommunistischen Parteien den von Wengler genannten »Absprachen von Staaten« zuzurechnen, wiewohl als Akteure Parteien auftreten. Das Problem der Organstellung der Partei ist damit angesprochen.

Eine Bemerkung muß noch zu zwei möglichen Einwendungen gegen die Sinnhaftigkeit der hier aufgestellten Hypothese gemacht werden. Der Hypothese ist zum einen unterschoben, daß das Verhältnis zwischen den sozialistischen Staaten überhaupt ein völkerrechtliches sei. Eine noch 1960 aufgestellte These, wonach dieses Verhältnis »begrifflich eher dem Staatsrecht als dem Völkerrecht zuzurechnen« sei, kann, wenn sie je zutreffend gewesen sein sollte, mit der damals gegebenen Begründung der völligen Weisungsgebundenheit der einzelnen Landesparteien gegenüber der KPdSU<sup>17)</sup> heute angesichts allbekannter Eigenständigkeitsbestrebungen

<sup>15)</sup> Vgl. W. Wengler, *Völkerrecht*, Bd. 1 (Berlin, Göttingen, Heidelberg 1964), S. 288.

<sup>16)</sup> Die Problematik der völkerrechtlichen Bedeutung internationaler Parteiabkommen dürfte in den hier spezifizierten Fällen eine allgemeine sein, d. h. auch Vereinbarungen regierender Parteien in nichtkommunistischen Einparteienstaaten kann eine Vermutung völkerrechtlicher Relevanz zukommen. Hier sollen jedoch nur die internationalen Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien betrachtet werden, da sie die bekanntesten und politisch aktuellsten sind.

<sup>17)</sup> So schrieb Kordt: »Der Grad der Unterordnung einzelner Kommunistischer Parteien unter die Sowjetführung hat sich teilweise als so stark erwiesen, daß diese Parteien kaum anders denn als Regionalorganisationen eines zentral geleiteten Apparates angesehen werden können. Sie können in der Tat mit Verwaltungen nachgeordneter Gebietskörperschaften verglichen werden, deren Vollmachten von einer Zentrale nur

generell nicht mehr vertreten werden. Daß die eine oder andere Landespartei sich in einem stärkeren Abhängigkeits- oder Treueverhältnis zur KPdSU befindet als andere, daß die sich »sozialistische Staatengemeinschaft« nennende Staatengruppe sich zu einem staatsrechtlichen Verband entwickeln kann, ist damit nicht in Abrede gestellt.

Die hypothetische Fragestellung nach der völkerrechtlichen Quellenrelevanz der internationalen Parteivereinbarungen könnte dem weiteren Einwand begegnen, sie gehe aus von der Trennbarkeit des »Politischen« — manifestiert in den Parteivereinbarungen — und des »Rechtlichen« — manifestiert in den aus traditionellen Quellen hervorgegangenen zwischen sozialistischen Staaten geltenden Rechtsnormen; das spezifische Herrschaftssystem innerhalb des Ostblocks sei jedoch gekennzeichnet durch eine Amalgamierung beider. Ist nicht gerade dieses Herrschaftssystem Richtigkeitsbeweis für die Grundthese der "policy-oriented conception of international law" eines M. S. McDougal und seiner Schule: "Law' and 'policy' are not distinct"<sup>18)</sup>? Der hier aufgestellten Hypothese kommt es jedoch nicht darauf an, durch Abgrenzung der politischen Parteivereinbarungen von den (völkerrechtlichen) zwischenstaatlichen Vereinbarungen »einem resignierenden Rückzug in die vergleichsweise noch heile Welt der reinen Normsphäre«<sup>19)</sup> auch innerhalb der intersozialistischen Staatenbeziehungen den Weg zu ebnen, sondern erst einmal herauszufinden, ob und wie sich in diesen Beziehungen »Recht« und »Politik« voneinander unterscheiden lassen und wie sie sich zueinander verhalten. Gerade das Bemü-

---

delegiert worden sind«. Vgl. E. Kordt, Zur rechtlichen Struktur des Ostblocks, JZ 1960, S. 553, hier S. 555. Maurach schrieb 1952 — und Kordt bezog sich wesentlich auf ihn —, daß »das Ende der Eigenstaatlichkeit der Volksdemokratien . . . heute schon Tatsache« sei. Vgl. R. Maurach, Zur Rechtsnatur des Ostblocks, Zeitschrift für Ostforschung 1952, S. 44 ff., hier S. 75. Eine derartige These war angesichts des stalinistischen Leitungsinstruments von Weisung und Befehl und angesichts der personellen Zusammensetzung der Führungsgremien der Landesparteien seinerzeit durchaus begründbar, die polyzentristischen Tendenzen nach Stalins Tod leiteten jedoch eine andere Entwicklung ein. Um so verwunderlicher ist, daß Kordt trotz der Erkennbarkeit dieser Entwicklung noch 1960 die Maurachsche These weitervertritt. Von anderen Beobachtern sind die polyzentristischen Tendenzen und deren Auswirkung auf die Beurteilung der »Rechtsnatur des Ostblocks« durchaus registriert worden, vgl. z. B. J. N. Hazard, Soviet Socialism as a Public Order System, Proceedings ASIL 1959, S. 30 ff.

<sup>18)</sup> Vgl. M. S. McDougal, International Law, Power and Policy: a Contemporary Conception, RdC 82 (1953 I), S. 155.

<sup>19)</sup> Vgl. B. Simma, Völkerrechtswissenschaft und Lehre von den internationalen Beziehungen: Erste Überlegungen zur Interdependenz zweier Disziplinen, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1972, S. 308.

hen, die Wechselbeziehungen zwischen der Normsphäre und der (politischen) Seinssphäre erhellen zu wollen, setzt erst einmal die Trennung beider voraus und braucht sich den McDougalschen Vorwurf, daß damit "unreal distinctions between law and policy" gemacht würden<sup>20)</sup>, nicht entgegenhalten zu lassen. Jene Fragestellung ist die »richtige«, die dem Gegenstand angemessen ist. Gegenstand sind die internationalen Beziehungen der sozialistischen Staaten untereinander, die von ihren Akteuren als durch das Völkerrecht geregelt betrachtet werden und daher auch die Methoden völkerrechtlichen Denkens gegen sich gelten lassen müssen, und zwar eben in der Weise, daß das Völkerrecht von den internationalen Beziehungen, die es regeln soll, unterschieden werden muß. Nur am Rande sei erwähnt, daß gerade der McDougalsche Ansatz von der sowjetischen Völkerrechtstheorie abgelehnt wird<sup>21)</sup>.

Welche Behandlung bzw. Qualifizierung erfuhren die internationalen Vereinbarungen regierender kommunistischer Parteien bislang in der Völkerrechtstheorie?

<sup>20)</sup> Vgl. McDougal, *op. cit.* (Anm. 18), S. 144. Es sei darauf hingewiesen, daß McDougal in sein in der hier zitierten Arbeit aufgestelltes völkerrechtswissenschaftliches Forschungsprogramm neben anderen am "world social and power process" teilnehmenden Akteuren – Nationalstaaten, internationalen staatlichen Organisationen, transnationalen *pressure groups*, transnationalen Verbänden und Individuen – auch »transnationale politische Parteien« einbezogen und empfohlen hat, deren Interaktionsbereich, Machtbasen, Praktiken und erreichte Einwirkungen auf den "world social and power process" zu erforschen. Wenn auch McDougals damalige Kritik, daß "contemporary theory of international law, obsessed by a technical conception of the 'subjects of international law', continues greatly to overestimate the role of the 'nation-state' and to underestimate the role of all these other new participants", in dieser Pauschalität heute ganz gewiß nicht mehr zutrifft, so kann man doch nach wie vor feststellen, daß transnationale politische Parteien aus der völkerrechtlichen Forschungsthematik weitgehend ausgeblendet sind. Der vorliegende Beitrag versteht sich auch als teilweiser Aufgriff der McDougalschen Anregung, insofern als die Parteikonferenzen als »Praktiken« und die Parteivereinbarungen als "political deals with other parties", wie McDougal formulierte (*op. cit.*, S. 242) angesehen werden können. Die grundsätzliche Ablehnung der McDougalschen Völkerrechtskonzeption seitens des Autors – was hier nicht ausgeführt werden kann – betrachtet dieser nicht als Hindernis, die Anregung McDougals überhaupt aufzugreifen.

<sup>21)</sup> Vgl. G. I. Tunkin, *Teorija Meždunarodnogo prava* (Moskau 1970), S. 335 ff. (deutsche Ausgabe Tunkin, *Völkerrechtstheorie* [Berlin 1972], S. 332 ff.): McDougal lasse das Völkerrecht zwar gelten, »unterstreicht sogar bisweilen seine Bedeutung – und ertränkt es in der Politik. So wird das Völkerrecht in seiner Theorie seiner spezifischen Funktion als Regulator der internationalen Beziehungen beraubt, es löst sich auf in Politik, ja es wird noch zur Rechtfertigung einer Politik verwandt, die das Völkerrecht verletzt«.

In der sowjetischen Völkerrechtstheorie ist ein deutlicher Wechsel festzustellen von der ursprünglichen Bewertung der Parteivereinbarungen als politische Akte zu ihrer Bewertung als Rechtsakte.

Als bald nachdem die Parteivereinbarungen 1956/57 in Gebrauch gekommen waren, wurden sie von der Theorie herangezogen für den Beweis der Existenz und der Herausbildung »internationaler Beziehungen neuen Typs« zwischen den sozialistischen Staaten<sup>22)</sup> und später darauf aufbauend, für den Beweis der Existenz und zur Charakterisierung des diese internationalen Beziehungen neuen Typs regelnden »Völkerrechts neuen Typs«<sup>23)</sup>. Wo jedoch auch immer auf die internationalen Parteivereinbarungen Bezug genommen wurde — so insbesondere bei ihrer Inanspruchnahme für die These, in den intersozialistischen Staatenbeziehungen bestünde und entwickle sich der Grundsatz des »sozialistischen Internationalismus« als ein neues Völkerrechtsprinzip —, geschah dies in Formulierungen, die eine juristische Qualifizierung der Parteivereinbarungen nicht vornahm<sup>24)</sup>. Nur ganz vereinzelt fanden sich deutlichere den

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. E. A. Korovin, *Proletarskij internacionalizm i meždunarodnoe pravo* [Proletarischer Internationalismus und Völkerrecht], SEMP 1958, S. 50 ff., hier S. 54; G. I. Tunkin, *Voprosy teorii meždunarodnogo prava* (Moskau 1962), S. 314; ders., *Novyj tip meždunarodnych otnošenij i meždunarodnoe pravo*, SGP 1959 Nr. 1, S. 81 ff., hier S. 91; N. M. Minasjan, *Suščnost' sovremennogo meždunarodnogo prava* (Rostov-na-Donu 1962), S. 63.

<sup>23)</sup> Rekurriert wurde und wird hierbei in der Regel auf die multilateralen Parteivereinbarungen — die Zwölf-Parteien-Erklärung vom 16. 11. 1957, die 81-Parteien-Erklärung vom November 1960, die 75-Parteienerklärung vom Juni 1969 — sowie wechselnd auf die verschiedensten seit 1956/57 zustandekommenen bilateralen Parteivereinbarungen. Vgl. z. B. E. T. Usenko, *Osnovnye meždunarodno-pravovye principy sotrudničestva socialističeskich gosudarstv*, SGP 1961 Nr. 3, S. 16 ff., hier S. 20; ders., *Suščnost' i principy socialističeskoj ekonomičeskoj integracii*, SGP 1971 Nr. 11, S. 57; *Kurs meždunarodnogo prava*, Bd. 6 (Moskau 1973), S. 22; siehe auch V. M. Šuršalov, *Meždunarodno-pravovye principy sotrudničestva socialističeskich gosudarstv*, SGP 1962 Nr. 7, S. 95 ff.

<sup>24)</sup> So schrieb Usenko, der Grundsatz des »sozialistischen Internationalismus« werde in den Parteivereinbarungen als zwischenstaatliches Prinzip »bezeichnet« (siehe E. T. Usenko, *Meždunarodnoe pravo vo vzaimootnošenijach socialističeskich gosudarstv*, SEMP 1966/67, S. 33); Tunkin, in den Parteivereinbarungen werde »bestätigt«, daß der »sozialistische Internationalismus« als Völkerrechtsprinzip anerkannt sei (Tunkin, *Voprosy . . .*, *op. cit.* [Anm. 22], S. 313); Šuršalov, daß dies von der Zwölf-Parteien-Erklärung vom November 1957 »unterstrichen« werde (siehe V. M. Šuršalov, in: *Meždunarodno-pravovye formy sotrudničestva socialističeskich gosudarstv* [Moskau 1962], S. 12); oder es hieß, in den multilateralen Parteierklärungen werde »darauf hingewiesen«, werde »konstatiert«, daß der sozialistische Internationalismus zwischen den sozialistischen Staaten »unzerstörbares Gesetz« sei (siehe A. D. Kejlin/D. N. Kolesnik, in: *Sovetskoe gosudarstvo i meždunarodnoe pravo* [Moskau 1967], S. 24 f.).

Rechtscharakter der Parteivereinbarungen ablehnende Aussagen, so wenn Bliščenko zwar die Beratungen der Partei- und Regierungschefs sozialistischer Länder als »ein neues Institut des sozialistischen Völkerrechts« bezeichnete, ihren Beschlüssen jedoch nur »vorbereitenden, keinen juristischen Charakter« zuerkannte<sup>25)</sup>; oder wenn Šuršalov die Parteivereinbarungen zwar als »markanten (russ. *jarkoe*) Ausdruck« der »führenden und leitenden Rolle der kommunistischen und Arbeiterparteien . . . bei der Bestimmung der Außenpolitik der sozialistischen Staaten und der Vervollkommnung der internationalen Beziehungen neuen Typs« bezeichnete — die Führungs- und Leitungsrolle der Parteien sei »das wichtigste Prinzip« der Beziehungen zwischen sozialistischen Ländern — und auch daraus ableitete, die Parteivereinbarungen bestimmten »faktisch die Vertrags- und anderen Beziehungen sozialistischer Staaten«, aber doch sagte, die Parteivereinbarungen seien »keine Völkerrechtsquellen im formalen, juristischen Sinne«<sup>26)</sup>. Eine gleichinhaltliche Aussage findet sich auch noch an anderer Stelle bei Bliščenko<sup>27)</sup>, auch Zacharova sah — in Abwehr anderslautender Thesen westlicher Autoren<sup>28)</sup> — in den Parteivereinbarungen keine Rechtsakte<sup>29)</sup>, und schließlich wurde diese These auch im ersten 1967 erschienenen Band des sechsbändigen, den zur Erscheinungs-

<sup>25)</sup> Bliščenko bezog dies sogar ausdrücklich auf Beschlüsse der Partei- und Regierungschefs in ihrer Eigenschaft als Vertreter der RGW-Staaten, wenn über die Politik dieser Organisation beraten wurde, vgl. I. P. Bliščenko, *Antisovetizm i meždunarodnoe pravo* (Moskau 1968), S. 62.

<sup>26)</sup> Šuršalov, in: *Meždunarodno-pravovye . . .*, *op. cit.* (Anm. 24), S. 29, 35.

<sup>27)</sup> Dort heißt es: »Die Dokumente der Beratungen und Gespräche kommunistischer und Arbeiterparteien sozialistischer Länder bestimmen, wenn sie auch nicht Quellen des sozialistischen Völkerrechts im formalen Sinne des Wortes sind, nichtsdestoweniger in bedeutendem Maße den Inhalt sozialistischer Völkerrechtsnormen«. Siehe I. P. Bliščenko, *Priroda meždunarodnogo prava našego vremeni i bor'ba dvuch sistem*, *Voprosy filosofii* 1965 Nr. 1, S. 28 ff., hier S. 33; ders., *Antisovetizm*, *op. cit.* (Anm. 25), S. 24; ders., *Proletarskij internacionalizm Sovetskogo gosudarstva i meždunarodnoe pravo*, in: *Učenyje zapiski IMO (Materialy konferencii na temu: »Velikaja oktjabr'skaja revoljucija i meždunarodnoe pravo«)* (Moskau 1969), S. 90/91.

<sup>28)</sup> Zacharova wendet sich gegen D. A. Loeber, *Die Rechtsstruktur des Ostblocks*, OER 1960, S. 196 ff.

<sup>29)</sup> Zacharova schrieb, die Interparteibeziehungen übten »einen positiven und günstigen Einfluß auf die zwischenstaatlichen Verbindungen der sozialistischen Länder aus. Aber die Verbindungen zwischen den kommunistischen und Arbeiterparteien ersetzen natürlich nicht die zwischenstaatlichen Verbindungen«. Siehe N. V. Zacharova, *Dvustoronnie dogovory o družbe, sotrudničestve i vzaimopomošči socialističeskich gosudarstv*, SGP 1962 Nr. 2, S. 82.

zeit erreichten Diskussionsstand in der sowjetischen Völkerrechtstheorie jeweils widerspiegelnden Völkerrechtslehrbuchs vertreten<sup>30)</sup>.

Der Wechsel zur Bewertung der Parteivereinbarungen als Rechtsakte ist in den nach 1968 veröffentlichten Stellungnahmen erkennbar. So nimmt in einer 1970 erschienenen Schrift B l i š č e n k o<sup>31)</sup> eine qualitative Unterscheidung zwischen einem unstreitig völkerrechtlichen Instrument und Parteivereinbarungen nicht mehr vor, wenn er schreibt, der Einmarsch von Warschauer-Pakt-Truppen in die ČSSR im August 1968 sei erfolgt sowohl auf der Grundlage des sowjetisch-tschechoslowakischen Vertrages vom 12. Dezember 1943 sowie »in Übereinstimmung mit der Preßburger Vereinbarung« (russ.: *soglašenije*) vom 3. August 1968 und der sowjetisch-tschechoslowakischen Deklaration vom 29. Januar 1957; die Preßburger Vereinbarung ist eine reine Parteivereinbarung. Sie stuft auch M o r o z o v als völkerrechtlichen, zwischenstaatliche Pflichten begründenden Rechtsakt ein, wenn er schreibt, auf der Beratung in Preßburg sei »kollektiv die Verpflichtung ü b e r n o m m e n worden, die sozialistischen Errungenschaften eines jeden Volkes zu unterstützen, zu festigen und zu verteidigen«, und wenn er dann als durch die Preßburger Vereinbarung verpflichtete Subjekte die Interventionsstaaten nennt, die mit dem Einmarsch in die ČSSR »i h r e

---

<sup>30)</sup> Auch das Lehrbuch stellte auf »die führende und leitende Rolle der Parteien« ab. Die interparteilichen Beziehungen spielten »eine besonders wichtige Rolle in den Beziehungen zwischen sozialistischen Ländern. Da es sich um regierende Parteien handelt, übt ihre Tätigkeit einen unmittelbaren Einfluß auf die staatliche Politik der entsprechenden Länder aus«. Dann wurde aber doch die Unterscheidung getroffen: »Die Beziehungen zwischen sozialistischen Staaten indessen haben selbständige Bedeutung und tragen Rechtscharakter«. Die in den zwischenstaatlichen Beziehungen angewandten Verhaltensregeln seien (dagegen) Völkerrechtsnormen – womit inzidenter zum Ausdruck gebracht war, daß die von Parteien gesetzten Verhaltensregeln nicht völkerrechtlicher Natur seien. Allerdings hielt dieses Werk die strikte Unterscheidung von Interparti- und zwischenstaatlichen Beziehungen nicht durch, wenn es darin, gestützt auf die 81-Parteien-Erklärung vom November 1960, hieß, daß das in dieser Erklärung formulierte Prinzip der Harmonisierung nationaler und internationaler Interessen der sozialistischen Staaten »als Prinzip der Politik der regierenden kommunistischen und Arbeiterparteien in den zwischenstaatlichen Beziehungen die Bedeutung eines Völkerrechtsprinzips erlangt« (Hervorhebung vom Verf.), da es eine der Hauptgrundlagen sei, von denen sich die sozialistischen Staaten in ihren gegenseitigen Beziehungen leiten lassen sollen (russ.: *dolžny rukovodstvovat'sja*). In dieser Formulierung hat die These jedoch noch eher den Charakter eines Desiderats. Vgl. Kurs meždunarodnogo prava, Bd. 1 (Moskau 1967), S. 105 und 110.

<sup>31)</sup> I. P. B l i š č e n k o, Vnešnie funkcii socialističeskogo gosudarstva (Moskau 1970), S. 75.

internationale und Bündnispflicht erfüllt« hätten (Hervorhebungen vom Verf.)<sup>32)</sup>. Eine gleiche Bewertung der Preßburger Parteivereinbarung als völkerrechtlicher Rechtsakt findet sich jetzt auch bei Minasjan<sup>33)</sup>.

Eine differenzierte Qualifizierung der Parteivereinbarungen erfolgt nunmehr im sechsten, 1973 erschienenen Band des oben erwähnten Völkerrechtslehrbuchs. Auch hier wird zunächst wieder auf »die führende und leitende Rolle der Parteien« in den intersozialistischen Staatenbeziehungen hingewiesen<sup>34)</sup>. Über die multilateralen Parteivereinbarungen — die Zwölf-, die 75- und die 81-Parteienerklärungen — heißt es dann, daß in ihnen »die wichtigsten Angaben über den Charakter der Beziehungen zwischen Ländern des sozialistischen Systems enthalten und die Grundprinzipien der Zusammenarbeit formuliert« seien, sowie weiter, ohne Übergang, daß »diese Prinzipien, den gegenseitigen Verbindungen und Beziehungen der sozialistischen Staaten zugrundegelegt, Rechtscharakter erlangen und das Wesen der die zwischenstaatlichen Beziehungen regelnden Rechtsnormen bestimmen«<sup>35)</sup>.

Über die gemeinsamen Partei- und Regierungserklärungen heißt es, daß man sie »ihrer Rechtsnatur nach als völkerrechtliche Vereinbarungen sui generis« betrachten müsse. Ihr besonderer Charakter bestehe darin, daß es sich zum einen nicht um Verträge im direkten Sinne handle — da sie eine ganze Reihe der üblichen Eigenheiten und Elemente internationaler Verträge, wie etwa die artikelmäßige Wiedergabe der Parteiverpflichtungen oder Protokollbestimmungen, nicht aufwiesen — und sie zum anderen

<sup>32)</sup> G. I. Morozov, *Meždunarodnye organizacii* (Moskau 1969), S. 159.

<sup>33)</sup> N. M. Minasjan, *Pravovye osnovy Leninskoj diplomatii* (Rustov-na-Donu 1970), S. 76 ff. Minasjan meint (S. 79), daß die Formel »... bekräftigend, daß die Unterstützung, Festigung und Wahrung der sozialistischen Errungenschaften, die durch heroischen Einsatz und aufopferungsvolle Arbeit des Volkes beider Länder erreicht wurden, die gemeinsame internationalistische Pflicht der sozialistischen Länder sind...« in der Präambel des sowjetisch-tschechoslowakischen Vertrages vom 6. 5. 1970 (siehe dazu unten S. 606) »eine neue Rechtsnorm ist, die in den internationalen Beziehungen der Länder des Sozialismus gilt«; sie sei »zuerst formuliert worden in der Preßburger Erklärung vom 3. August 1968«; jetzt habe »diese neue Völkerrechtsnorm ihre Bestätigung und Entwicklung im Vertrag« zwischen der UdSSR und der ČSSR vom 6. 5. 1970 gefunden. Deutlich geht aus diesen Ausführungen hervor, daß nicht erst der völkerrechtliche Vertrag, sondern bereits die Preßburger (Partei-) Erklärung die neue Völkerrechtsnorm produziert haben soll.

<sup>34)</sup> Die Parteien, heißt es, »organisieren die Zusammenarbeit der sozialistischen Länder auf allen Gebieten. Die prinzipiellen Grundlagen dieser Zusammenarbeit werden von den Parteien selbst erarbeitet«; sie »bestimmen die allgemeine Richtung der Tätigkeit der Staaten«. Vgl. *Kurs meždunarodnogo prava*, Bd. 6 (1973), S. 99.

<sup>35)</sup> *Ibid.*, S. 100/101.

eine Kombination »eines völkerrechtlichen Aktes mit einer Interparteivereinbarung (russ.: *mežpartijnoe soglašenje*) darstellten. Von Regierungsvertretern (mit-) unterzeichnet erhielten diese Akte, sofern in ihnen bestimmte gegenseitige Verpflichtungen enthalten seien, so wie in jenen Fällen, in denen derartige Verhandlungen nur von Regierungsvertretern ohne Beteiligung von Parteiorganen geführt würden, den Charakter von Normativakten. Die gleichzeitige Unterzeichnung dieser Akte durch Parteiorgane verleihe diesen Akten zusätzlich die Bedeutung von Parteidirektiven. Die gemeinsamen Partei- und Regierungserklärungen müsse man daher »kraft dessen, daß ihnen die Eigenschaft von Interregierungs- (zwischenstaatlichen) Akten, die Rechtsnormen beinhalten, zukommt, als Völkerrechtsquellen betrachten«. Angesichts des Charakters, den diese Akte durch Bestimmungen erhalten, die die führende Rolle der kommunistischen Parteien zum Ausdruck bringen, hätte man es aber mit »spezifischen, in den Beziehungen zwischen sozialistischen Staaten zur Anwendung kommenden Quellen« zu tun<sup>36)</sup>.

Von diesen gemeinsamen Partei- und Regierungserklärungen werden dann noch Kommuniqués und Mitteilungen über Gespräche von Partei- und Regierungsdelegationen unterschieden. Diese Kommuniqués und Mitteilungen seien »gewöhnlich keine Rechtsquellen, da sie in der Regel keine konkreten Verpflichtungen« enthielten. Enthielten sie jedoch »mehr oder weniger bestimmte Parteiverpflichtungen oder neue Prinzipien und Normen«, dann bekämen derartige Dokumente »den Charakter eines Normativaktes, weil sie die Regierungen der gesprächsteilnehmenden Länder zur Beachtung der von ihnen übernommenen Verhaltensnormen verpflichten«. Als Beispiel eines derartigen verpflichtenden Dokumentes wird das Budapester Fünfer-Kommuniqué vom 4. Januar 1957 genannt, in dem sich vier Unterzeichnerstaaten verpflichtet hätten, Ungarn »allseitige Hilfe« zu leisten. Fazit: »Kommuniqués und Erklärungen, die über die Eigenschaften eines normativen Interregierungsaktes verfügen, erlangen in streng bestimmten und eine extensive Auslegung ausschließenden Fällen die Bedeutung einer Völkerrechtsquelle«<sup>37)</sup>.

Es gibt jedoch auch nach 1968 noch Äußerungen, die hinsichtlich der Qualifizierung der internationalen Parteivereinbarungen als Völkerrechtsquellen zurückhaltend sind, sei es, daß sie die reinen Parteivereinbarungen eindeutig dem vorrechtlichen Bereich zuordnen und nur die kombinierten Partei- und Regierungsvereinbarungen als Völkerrechtsquellen einstu-

<sup>36)</sup> *Ibid.*, S. 101 f.

<sup>37)</sup> *Ibid.*, S. 102 f.

fen<sup>38)</sup>, sei es, daß sie nicht nur den reinen Parteivereinbarungen einen, wenn auch bedeutsamen Platz im vorrechtlichen Bereich zuweisen, sondern auch über die Partei- und Regierungsvereinbarungen urteilen, sie spielen »dieselbe Rolle im Prozeß der Normbildung wie auch andere bilaterale intergouvernementale Erklärungen und Deklarationen«<sup>39)</sup>; allerdings unterbleibt eine Erklärung darüber, welches denn diese Rolle sei.

Soweit auf nichtsozialistischer Seite das hier interessierende Problem ins Blickfeld trat und nicht nur mit der lapidaren Bemerkung, die internationalen Parteivereinbarungen seien »von entscheidender Bedeutung«, gestreift<sup>40)</sup>, sondern eine Qualifizierung der Parteivereinbarungen versucht worden ist, wurde dabei in der Regel von der innerstaatlichen Stellung der regierenden kommunistischen Parteien ausgegangen.

So betrachtet Meissner die regierenden kommunistischen Parteien als Staatsorgane, da die von den Parteien erlassenen sogenannten Parteidirektiven für die Staatsorgane verbindlich seien und regelmäßig befolgt

<sup>38)</sup> So A. S. Bachov, Organizacija Varšavskogo dogovora (Moskau 1971), S. 147 ff. In den Beratungen der Ersten Sekretäre der Zentralkomitees der Länder des Warschauer Vertrages sieht Bachov »ein Spezifikum der gemeinsamen Tätigkeit« dieser Länder, das darin bestehe, »daß der Verabschiedung allgemeiner Beschlüsse der Regierungen die Abstimmung der Positionen der kommunistischen Parteien vorangeht«; ausdrücklich nennt der Autor als Beispiel dieser Art gemeinsamer Tätigkeit die Preßburger Parteikonferenz am 3. 8. 1968; er schreibt dann korrekt, daß »die Vertreter der kommunistischen Parteien der sechs sozialistischen Länder . . . erklärt« hätten, »die Unterstützung, Festigung und Verteidigung der Errungenschaften der Werktätigen der sozialistischen Länder sei ihre gemeinsame internationale Pflicht« (S. 149); die kombinierten Partei- und Regierungsvereinbarungen erlangten »juristische Kraft«, weil in diesem Fall die Regierungsvertreter »ex officio in der Eigenschaft als Bevollmächtigte zum Abschluß von Vereinbarungen der entsprechenden Staaten auftreten«; die von ihnen unterzeichneten Erklärungen seien »juristische und politische Akte sui generis, die für die Staaten, in deren Namen sie unterzeichnet wurden, die Eigenschaften einer Völkerrechtsquelle haben« sowie daneben »die Eigenschaft allgemeiner Dokumente der entsprechenden Parteien« (S. 150).

<sup>39)</sup> So G. I. Tunkin/E. T. Usenko, in: *Meždunarodnoe pravo* (Otv. red. G. I. Tunkin) (Moskau 1974), S. 97; über die Parteierklärungen schreiben die Autoren, daß sie »juristisch keine internationalen Verträge« seien, aber »große Bedeutung für die Herausbildung (russ.: *formirovanie*) sozialistischer Völkerrechtsprinzipien und -normen« hätten. Die (reinen) Parteivereinbarungen »fixieren schon entstandene oder entstehende und formulieren auch neue Prinzipien« der Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten, »geben ihnen eine solche Autorität, die entscheidend ist im Werden einer neuen Völkerrechtsnorm«.

<sup>40)</sup> So A. Uschakow, Die auswärtige Gewalt der Volksrepublik Polen, IRD 1969, S. 25 ff., hier S. 39.

würden. In der UdSSR müsse man infolge der der regierenden Partei zukommenden »führenden und leitenden Rolle« zwischen formeller Rechtsverfassung — der geschriebenen Staatsverfassung — und materieller Rechtsverfassung — den Parteinormen, insbesondere dem Parteistatut — unterscheiden. Nach der materiellen Rechtsverfassung bilde die Partei »das Kernstück der Staatsorganisation«; die Parteiorgane seien daher »als Staatsorgane im weiteren Sinne anzusehen«<sup>41)</sup>. Die internationalen Parteivereinbarungen nun betrachtet Meissner als »kollektive Parteidirektiven« und schlußfolgert daraus: »Wenn die Parteidirektiven im innerstaatlichen Bereich normativen Charakter besitzen, ist nicht einzusehen, warum den kollektiven Parteidirektiven diese Eigenschaft abgehen soll«. Vereinbarungen wie die Zwölf-Parteierklärung vom November 1957 »besitzen somit rechtlichen Charakter«. Meissner meint, die Prolongierung der sowjetischen staatsrechtlichen These, die Partei sei kein Staatsorgan, sondern eine gesellschaftliche Organisation, in den internationalen Bereich hätte zur Folge, daß auch die internationalen Parteivereinbarungen keinen rechtlichen Charakter besäßen; dies würde jedoch im Widerspruch zur (sowjetischen) Betonung des normativen Charakters des »sozialistischen Internationalismus« und damit eines besonderen »sozialistischen Völkerrechts« stehen. Dieser Widerspruch löse sich nur auf, wenn auch die internationalen Parteivereinbarungen Rechtscharakter besäßen<sup>42)</sup>. Später hat Meissner gemeint, die internationalen Parteivereinbarungen besäßen

<sup>41)</sup> Vgl. B. Meissner, Die Rechtsstellung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, JfOR Bd. 2 (1961) 2. Halbjahresheft, S. 7, hier S. 27 f., ders., Die auswärtige Gewalt der Sowjetunion, IRD 1969, S. 13, hier S. 15. Die Frage, ob Organe einer allein regierenden kommunistischen Partei als Staatsorgane zu betrachten sind, hat, soweit ersichtlich, erstmals Verdross hinsichtlich der »russischen kommunistischen Partei« schriftlich erörtert und bejaht, als in der Zwischenkriegszeit die Frage der Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der Komintern *en vogue* war. Verdross unterschied — ähnlich Meissner — zwischen der »offiziellen« und der »wirksamen Rechtsordnung«, wobei letzterer zufolge »die Sowjetregierung dem Zentralkomitee der Partei bzw. dem Politischen Büro effektiv unterstellt« sei, so daß angesichts der tatsächlichen Herrschaftsausübung der kommunistischen Partei innerhalb der Sowjetunion die Partei »als die wirkliche Regierung dieses Staates zu betrachten« sei. Siehe A. Verdross, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der russischen kommunistischen Partei und der 3. Internationale, Zeitschrift für öffentliches Recht Bd. 9 (1930), S. 577—582.

<sup>42)</sup> Vgl. B. Meissner, Die interparteilichen Beziehungen im Ostblock und das Prinzip des »proletarisch-sozialistischen Internationalismus«, IRD 1961, S. 147 ff., hier S. 162 f.; ders., Das Verhältnis von Partei und Staat im Ostblock, in: Die Sowjetunion in Europa (Wiesbaden 1962), S. 33 ff., hier S. 61 f.

»einen quasi-völkerrechtlichen Charakter«, ohne jedoch diesen Charakter näher zu erläutern<sup>43)</sup>.

Brunner sieht das Problem unter dem Aspekt der »Dualität zwischen Partei und Staat«, wobei diese Dualität gekennzeichnet sei durch Überordnung der Partei und Unterordnung des Staates. Im internationalen Bereich unterscheidet er den »Verkehr zwischen Staatsorganen« von dem »Verkehr auf Parteiebene, der rechtlich nicht geregelt ist«. Beim interparteilichen Verkehr »handelt es sich zweifellos um die Ausübung auswärtiger Gewalt, es ist aber fraglich, ob und wie man ihn juristisch qualifizieren kann«. Brunner meint, »da sich auch auf der Parteiebene gewisse Verkehrsregeln herausgebildet haben, und den Parteiabkommen sowie den Beschlüssen internationaler Parteikonferenzen wohl nicht nur eine faktische Bindungswirkung zukommt, wäre es denkbar, wenn auch nicht von einem partikulären Völkerrecht, so doch von einem internationalen Parteirecht zu sprechen«. Die hierin zum Ausdruck kommende Zurückhaltung Brunners, die Parteiabkommen als Völkerrechtsnormen zu qualifizieren, wird noch deutlicher, wenn er fortfährt, »daß das Recht nur eine Möglichkeit der Beeinflussung der Kommunikation zwischen Menschen oder politischen Gemeinwesen darstellt und es andere Möglichkeiten politischer Art gibt, deren juristische Qualifizierung den Rechtsbegriff überstrapazieren könnte«. Die dualistische Struktur der auswärtigen Gewalt der sozialistischen Staaten könne »nicht unter ausschließlich juristischen, völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Aspekten behandelt werden«. Struktur und Funktion der auswärtigen Gewalt müßten »primär vom politologischen und nur in zweiter Linie vom juristischen Standpunkt aus gesehen werden«. Mit diesen Bemerkungen bricht Brunner die hier interessierende Qualifizierungsfrage ab<sup>44)</sup>.

Ähnlich Brunner betrachtet Loeber die internationalen Parteivereinbarungen einem »internationalen Parteirecht« zugehörig, das »Rückwirkungen auf die Beziehungen auf staatlicher Ebene« habe. Mittels der sich aus dem »internationalen Parteirecht« ergebenden Bindungen werde im Ostblock ein, verglichen mit föderativen oder staatenbündischen Formen,

<sup>43)</sup> B. Meissner, Das Wesen des Völkerrechts in Ost und West, IRD 1967, S. 45 ff., hier S. 60; ders., Das Wesen und der Geltungsbereich des Völkerrechts, in: Völkerrecht in Ost und West, hrsg. von R. Maurach und B. Meissner (Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967), S. 9 ff., hier S. 38; neustens ders., Die Partei im sowjetischen Staats- und Völkerrecht, in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag am 21. Januar 1976 (Berlin 1975), S. 155–176.

<sup>44)</sup> Vgl. G. Brunner, Die auswärtige Gewalt der Ungarischen Volksrepublik, IRD 1969, S. 51 ff., hier S. 54.

»nicht weniger effektiver Zusammenschluß« der Staaten erreicht. »Dieser Zusammenschluß entzieht sich aber weitgehend einer rein völkerrechtlichen Betrachtung, da das geltende Völkerrecht ausschließlich die Beziehungen zwischen Staaten und nicht solche zwischen Parteien regelt«<sup>45)</sup>.

Gasteyger schließlich meinte, das Qualifizierungsproblem wie folgt in den Griff zu bekommen: »Obgleich an der rechtsverbindlichen normativen Kraft der Beschlüsse solcher internationalen Parteikonferenzen nicht zu zweifeln ist – und insofern die Existenz eines solchen, durch die regierenden KPs geschaffenen Rechts sui generis durchaus zu bejahen ist –, dürfte, formal gesehen, zu ihrer Charakterisierung der Ausdruck »politische Direktiven« eher zutreffen. Dies vor allem deshalb, weil darin der dynamische und inhaltlich stets den neuen Bedürfnissen angepaßte Charakter dieser »Parteinormen« zum Ausdruck gebracht wird«<sup>46)</sup>.

Im Gegensatz zu den zitierten deduktiv operierenden Qualifizierungsversuchen soll hier einmal auf *i n d u k t i v e* Weise geprüft werden, ob und welche völkerrechtliche Bedeutung den kommunistischen Parteiabkommen in der Staatenpraxis zukommt.

Diese Prüfung kann hier nicht sämtliche Parteivereinbarungen einbeziehen, sondern soll als kleine Fallstudie am Beispiel der im obigen Zitat Bliščenkos von diesem so bezeichneten »Preßburger Vereinbarung« vom 3. August 1968 erfolgen<sup>47)</sup>. Dabei wird der politische Hintergrund, geprägt von den tschechoslowakischen Versuchen unter dem Ersten Sekretär der KPČ A. Dubček, ein reformkommunistisches Modell des »Sozialismus mit menschlichem Antlitz« in der Tschechoslowakei zu entwickeln, und den Bestrebungen einiger Mitgliedsländer der Warschauer-Pakt-Organisation unter der Führung der Sowjetunion, diese Versuche zu verhindern, als bekannt vorausgesetzt.

Auf Grund eines in Schwarzau an der Theiss (Čierna nad Tisou) am 1. August zwischen dem Politbüro des ZK der KPdSU und dem Präsidium des ZK der KPČ getroffenen Beschlusses kam es am 3. August 1968 in Preßburg (Bratislava) zu einer »Beratung von Vertretern der kommu-

<sup>45)</sup> Loeber, OER 1960, S. 196 ff., hier S. 204, 210.

<sup>46)</sup> C. Gasteyger, Sozialistischer Internationalismus und Integration, JfOR Bd. 4 (1963) 1. Hjeft, S. 117 ff., hier S. 139.

<sup>47)</sup> Die »Preßburger Vereinbarung« hat, so kann vermutet werden, in den Verhandlungen der ČSSR mit der UdSSR nach der Invasion der Warschauer-Pakt-Staaten, in den Pressionen, denen die ČSSR ausgesetzt war, sicher eine bedeutende Rolle gespielt; wegen der Nichtöffentlichkeit dieser Vorgänge können sie in die Prüfung nicht miteinbezogen werden. Diese kann sich nur auf das veröffentlichte Material stützen, in dem auf die Preßburger Erklärung Bezug genommen wird.

nistischen und Arbeiterparteien« aus sechs sozialistischen Ländern (Bulgarien, Ungarn, DDR, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei). Ergebnis dieser Beratungen war die »Erklärung der kommunistischen und Arbeiterparteien sozialistischer Länder« vom 3. August 1968. Darin hieß es, worauf es in unserem Zusammenhang ankommt, u. a.: »Es ist die gemeinsame internationale Pflicht aller sozialistischen Länder«, die sozialistischen Errungenschaften, »die dank der heldenhaften Anstrengungen und der selbstlosen Arbeit eines jeden Volkes erkämpft wurden, zu unterstützen, zu festigen und zu verteidigen«<sup>48)</sup>.

Nach der hier interessierenden Fragestellung ist das an der Preßburger Erklärung primär Bemerkenswerte, daß sie eine reine Erklärung von Parteiorganen ist, jedoch Aussagen über die Pflicht von Staaten macht, in der diese Parteien die regierenden sind. Die ČSSR hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt zwar in einigen zwischenstaatlichen Verträgen mit anderen sozialistischen Staaten auf die Grundsätze des »sozialistischen Internationalismus« und zur »Geschlossenheit« der sozialistischen Staaten verpflichtet, die in der Preßburger Erklärung genannte »gemeinsame internationale Pflicht« zur Verteidigung der »sozialistischen Errungenschaften« war jedoch in keinem dieser Verträge stipuliert<sup>49)</sup>.

In der nach dem am 20./21. August 1968 erfolgten Einmarsch der fünf Warschauer-Pakt-Staaten in die ČSSR abgegebenen, seitens der Sowjetregierung autorisierten TASS-Erklärung vom 21. August 1968 hieß es: »Diese Länder« — gemeint waren »die sozialistischen Bruderländer einschließlich der Führung der Tschechoslowakei« — »sind sich darin einig, daß die Unterstützung, die Festigung und die Verteidigung der sozialistischen Errungenschaften der Völker gemeinsame internationale Pflicht der sozialistischen Staaten ist. Diese ihre gemeinsame Position wurde auch in der Erklärung von Bratislava feierlich verkündet«. Erst hiernach berief sich die Erklärung auf »bestehende vertragliche Verpflichtungen«, insbesondere auf die bilateralen Bündnisverträge der ČSSR mit anderen sozialistischen Staaten<sup>50)</sup>.

<sup>48)</sup> Vgl. vollständigen Text der Erklärung in IRD 1971, S. 172 ff.

<sup>49)</sup> Vgl. die Verträge der ČSSR über »Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« mit Polen vom 1. 3. 1967, mit der DDR vom 17. 3. 1967, mit Bulgarien vom 27. 4. 1968, mit Ungarn vom 14. 6. 1968. Zwischen der UdSSR und der ČSSR galt noch der mit Protokoll vom 27. 11. 1963 verlängerte Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Nachkriegszusammenarbeit vom 12. 12. 1943.

<sup>50)</sup> Text siehe in IRD 1971, S. 176.

In dem von den Regierungen der Interventionsmächte abgegebenen Aufruf an die Bürger der ČSSR vom 23. August 1968 hieß es: »Ein solches Handeln« – der Einmarsch in die ČSSR – »ergibt sich aus der in Bratislava von den kommunistischen und Arbeiterparteien der Bruderländer kollektiv übernommenen Verpflichtung, die sozialistischen Errungenschaften eines jeden Volkes gemeinsam zu wahren, zu festigen und zu verteidigen . . .«. Und weiter: »Bei dem sowjetisch-tschechoslowakischen Treffen in Čierna nad Tisou und während der Beratung der kommunistischen und Arbeiterparteien in Bratislava haben die Vertreter der Tschechoslowakei ihre Absicht bekundet, die Interessen der Werktätigen zu schützen, . . . Sie haben versprochen, die Einheit der Tschechoslowakei mit den sozialistischen Bruderländern zu festigen. Diese Versicherungen und Verpflichtungen wurden jedoch nicht erfüllt . . .«<sup>51)</sup>. Das Bemerkenswerte an diesen beiden Erklärungen ist, daß die in Preßburg als Parteiorgane aufgetretenen Personen von den Interventionsmächten nunmehr als Staatsorgane – »Vertreter der Tschechoslowakei« –, die in der Preßburger Erklärung abgegebenen Partei-Aussagen über die Pflicht von Staaten nunmehr als staatliche Willensausagen in Anspruch genommen werden.

Dagegen findet die Preßburger Erklärung keine Erwähnung in zwei tschechoslowakischen Erklärungen vom 21. August 1968, dem Aufruf des Präsidiums des ZK der KPČ, einem Parteiorgan, und der Protestnote der tschechoslowakischen Regierung, also eines Staatsorgans, an die Interventionsmächte; darin erfolgt nur eine Berufung auf eindeutig völkerrechtliche Normen – die UN-Charta, den Warschauer Vertrag und die Grundprinzipien des Völkerrechts –, mit denen der Einmarsch im Widerspruch stehe<sup>52)</sup>.

Während die Truppen der Interventionsmächte die ČSSR besetzt halten, finden in Moskau vom 23. bis 26. August 1968 sowjetisch-tschechoslowakische Verhandlungen statt, aus deren Teilnehmerkreis sich ergibt, daß es Verhandlungen auf Partei- und Regierungsebene sind. In dem Kommuniqué über diese Verhandlungen heißt es: »Beide Seiten sprachen ihre feste Überzeugung aus, daß es in der gegenwärtigen Situation vor allem darauf ankommt, die in Čierna nad Tisou gefaßten gemeinsamen Beschlüsse und die auf der Beratung in Bratislava formulierten Leitsätze und Prinzipien zu verwirklichen . . .«<sup>53)</sup>. Auffallend ist, daß

<sup>51)</sup> Text siehe in IRD 1971, S. 188.

<sup>52)</sup> Texte beider Erklärungen siehe IRD 1971, S. 177 f.

<sup>53)</sup> Text *ibid.*, S. 191.

nach diesem Kommuniké, an dessen Abfassung Vertreter der ČSSR teilgenommen hatten, die Preßburger Erklärung nur »Leitsätze und Prinzipien« enthält, nicht aber, wie nach dem Aufruf der Interventionsmächte vom 23. August, »Verpflichtungen«.

Die Preßburger Erklärung taucht dann erstmals in einem unbestreitbar völkerrechtlichen Dokument auf, dem sowjetisch-tschechoslowakischen Truppenstationierungsvertrag vom 16. Oktober 1968, ausweislich dessen Präambel dieser Vertrag »in Übereinstimmung mit der Erklärung der Beratung in Bratislava vom 3. August« geschlossen wurde<sup>54</sup>). Die Parteivereinbarung wird hier also als Rahmen oder Grundlage des zwischenstaatlichen Vertrages, der sie ausfüllt, angesehen.

Das nächstfolgende sowjetisch-tschechoslowakische gemeinsame Partei- und Regierungskommuniké vom 28. Oktober 1969 — die tschechoslowakische Delegation wurde bereits von Husak geleitet, der Dubček als Ersten Sekretär der KPČ abgelöst hatte — schwenkt dann auf die von den Interventionsmächten gegebene Wertung der Preßburger Erklärung ein: »In vollem Einklang mit der Erklärung von Bratislava betrachten die Sowjetunion und die Tschechoslowakei die Verteidigung, Stützung und Stärkung der sozialistischen Errungenschaften . . . als gemeinsame internationalistische Pflicht aller Bruderländer«<sup>55</sup>). Was in Preßburg Parteiorgane formulierten, übernehmen jetzt gemeinsam mit diesen auch Staatsorgane.

Am 6. Mai 1970 wurde der sowjetisch-tschechoslowakische »Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand« unterzeichnet<sup>56</sup>). In dem aus diesem Anlaß veröffentlichten sowjetisch-tschechoslowakischen gemeinsamen Partei- und Regierungskommuniké vom 7. Mai 1970 heißt es: »Der Vertrag bekräftigt, daß die UdSSR und die ČSSR an dem in der Erklärung von Bratislava vom 3. August 1968 zum Ausdruck gekommenen Prinzip festhalten, laut dem es gemeinsame internationale Pflicht aller sozialistischen Staaten ist, die sozialistischen Errungenschaften, . . ., zu unterstützen, zu stärken und zu verteidigen«<sup>57</sup>). Der Vertrag vom 6. Mai 1970 selbst enthält keine Bezugnahme mehr auf die Preßburger Erklärung, denn die Präambel des Vertrages enthält, verbal leicht verändert, die Formulierung der Preßburger Erklärung selbst: ». . . bekräftigend, daß die Unterstützung, Fe-

<sup>54</sup>) Vertragstext *ibid.*, S. 202 ff.

<sup>55</sup>) Text siehe *ibid.*, S. 235 ff.

<sup>56</sup>) Vertragstext siehe VVS SSSR 1970 Nr. 25 Pos. 215.

<sup>57</sup>) Text siehe IRD 1971, S. 255 ff.

stigung und Wahrung der sozialistischen Errungenschaften, die durch heroischen Einsatz und aufopferungsvolle Arbeit des Volkes beider Länder erreicht wurden, die gemeinsame internationalistische Pflicht der sozialistischen Länder sind . . .«.

Welche Erkenntnisse ergeben sich aus der Handhabung der Preßburger Erklärung durch die beteiligten Akteure?

Wenn in eben der Preßburger Erklärung Parteiorgane in Anspruch nehmen, Aussagen über die Pflichten von Staaten, in denen diese Parteien die regierenden sind, machen zu können, so bleibt dabei offen, ob sie damit nur Feststellungen treffen (»Es ist die gemeinsame internationale Pflicht aller sozialistischen Länder . . .«) oder ob sie Pflichten begründen wollen. In dem letzteren Sinne beantwortet sich diese Frage, wenn die Interventionsmächte in ihrem Aufruf vom 23. August 1968 von den in Preßburg »übernommenen Verpflichtungen« sprechen. Weiter ergibt sich, auch wenn diese Pflichtenübernahme als »von den kommunistischen und Arbeiterparteien« erfolgt bezeichnet wird, doch aus der Inanspruchnahme der in Preßburg agierenden tschechoslowakischen Parteivertreter als Staatsorgane, daß diese Verpflichtungen zumindest auch den Staaten als Subjekten zugerechnet werden sollen. Dies wird noch deutlicher in dem sowjetisch-tschechoslowakischen Kommuniqué vom 28. Oktober 1969. Offen gelassen wird in allen Fällen der Charakter der Verpflichtungen: ist er rechtlicher oder politischer Art? Geht es im Kontext des Gesamtgeschehens um unstreitig rechtliche Verpflichtungen, dann werden diese als »vertragliche Verpflichtungen« bezeichnet, als »Recht der Staaten«, das sich z. B. aus Bündnisverträgen ergibt<sup>58)</sup>, während die aus der Preßburger Erklärung in Anspruch genommenen Verpflichtungen nirgends näher qualifiziert werden. Wenn die Regierungen der Interventionsmächte hinsichtlich der in Preßburg übernommenen Verpflichtungen verlautbaren, die Vertreter der Tschechoslowakei hätten »ihre Absicht bekundet . . .«, sie hätten »versprochen«, die Einheit zwischen den sozialistischen Staaten zu festigen, sie hätten »diese Versicherungen« nicht erfüllt, dann sind diese Formulierungen eher als Indiz für den politischen, nichtrechtlichen Charakter der Verpflichtungen anzusehen.

Jedoch wird sogar der verpflichtende Charakter der Preßburger Erklärung von den Akteuren selbst (wieder) in Frage gestellt. Zunächst erwähnen die beiden noch ohne Beeinflussung der Interventionsmächte abgegebenen tschechoslowakischen Partei- und Regierungserklärungen

<sup>58)</sup> Vgl. z. B. die TASS-Erklärung vom 21. 8. 1968, in IRD 1971, S. 176 f.

vom 21. August 1968 die Preßburger Erklärung mit keinem Wort. Wenn dann das sowjetisch-tschechoslowakische Kommuniqué vom 26. August 1968 den Inhalt der Preßburger Erklärung nur als »Leitsätze und Prinzipien« qualifiziert, liegt darin ein Abrücken von der im Aufruf der Interventionsmächte aufgestellten Behauptung, die Erklärung habe Verpflichtungen begründet. In Richtung einer solchen Wertung deutet auch das sowjetisch-tschechoslowakische Kommuniqué vom 7. Mai 1970, wenn es die internationale Pflicht aller sozialistischen Staaten zur Verteidigung der »sozialistischen Errungenschaften« als in der Preßburger Erklärung nur »zum Ausdruck gekommen«, nicht aber als dort begründet, vereinbart, übernommen oder ähnlich bezeichnet.

Da die Parteivereinbarungen ein alle sozialistischen Staaten betreffendes Phänomen darstellen, sind auch die Stellungnahmen der an der Intervention nicht beteiligten übrigen sozialistischen Staaten mit zu berücksichtigen. In diesen Stellungnahmen wird die Preßburger Erklärung durchweg übergangen und werden die Ereignisse nur unter unbestritten völkerrechtlichen Kriterien gewertet<sup>59)</sup>.

Eine andere, nämlich pflichtenbegründende Bewertung ist dagegen aus dem sowjetisch-tschechoslowakischen Kommuniqué vom 28. Oktober 1969 zumindest entnehmbar, wonach die Unterzeichnerstaaten die in Rede stehende internationale Pflicht als »in vollem Einklang mit der Erklärung von Bratislava« stehend »betrachten«; doch ist hier der pflichtenbegründende Charakter der Preßburger Parteierklärung nicht eindeutig.

Welche Folgerungen kann man aus diesen Erkenntnissen für die Qualifizierung der Preßburger Erklärung ziehen?

Selbst wenn man den pflichtenbegründenden Charakter der Erklärung unterstellt, die Parteivertreter als Staatsorgane und damit die Erklärung den Staaten zurechenbar betrachtet — beides sehr anfechtbare Unterstellungen —, so kann doch mit hinreichender Sicherheit gesagt werden, daß die Akteure die Preßburger Erklärung nicht als Vereinbarung völkerrechtlichen Charakters eingestuft haben. Dies ergibt sich schon aus dem hier angestellten Kurz-Vergleich der relevanten Texte, ergibt sich aber auch aus dem Verfahrensverhalten der Beteiligten. Würde man nämlich die Preßburger Erklärung als völkerrechtliche Ver-

<sup>59)</sup> Vgl. z. B. die jugoslawischen, rumänischen, albanischen Stellungnahmen, abgedruckt in IRD 1971, S. 179 ff. Von Tito gibt es eine Erklärung, wonach durch die Intervention »die Entscheidungen des in Bratislava abgehaltenen Sechstertreffens annulliert worden« sind, vgl. *ibid.*

einbarung ansehen, würde es sich um einen Bündnisvertrag handeln. Die in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Beteiligten für den Abschluß von Bündnisverträgen vorgesehenen Verfahren<sup>60)</sup> wurden jedoch nicht durchgeführt: die Erklärung wurde weder ratifiziert noch in irgendeinem Gesetzblatt veröffentlicht. Gerade der Abschluß des sowjetisch-tschechoslowakischen Vertrages vom 6. Mai 1970 mit der Präambelformulierung aus der Preßburger Erklärung zeigt, daß diese von den Beteiligten nicht für hinreichend angesehen und ihre Juridifizierung in einem eindeutig völk er rechtlichen Instrument für erforderlich angesehen wurde.

Mit der Qualifizierung der Preßburger Erklärung als nichtvölkerrechtlicher Vereinbarung ist die Frage ihrer völkerrechtlichen Bedeutung natürlich nicht hinreichend beantwortet, denn die Frage bleibt, was die Erklärung denn nun positiv darstellt. Positiv ist sie als eine politische Absprache zu bezeichnen, die eine auf Verrechtlichung abzielende Doktrin zum Inhalt hat. Deren Besonderheit besteht darin, daß sie nicht von einem Staat (bzw. einer Partei), sondern von mehreren Staaten (bzw. Parteien) formuliert und verkündet wurde und deren Umsetzung in bilaterales völkerrechtliches Vertragsrecht wegen der Mehrzahl ihrer Promulgatoren und deren Stellung als »führende und leitende« Organisation gegenüber den Staatsapparaten — und der besonderen durch den Einmarsch in die CSSR gegebenen Umstände — schneller erfolgte, als dies bei andernorts verkündeten Doktrinen gewöhnlich der Fall war.

Welche allgemeinen Schlußfolgerungen lassen sich aus der kleinen Fallstudie der Preßburger Erklärung für die Fragestellung unserer Hypothese ziehen?

Aus dem angezogenen Beispiel ist deutlich geworden, daß eine generelle Qualifizierung der internationalen Parteivereinbarungen als Völkerrechtsquellen nicht möglich ist, weder unter Berufung auf eine Organstellung der regierenden Parteien (so Meissner) noch unter Berufung auf die Mit-

---

<sup>60)</sup> So hätte nach den innerstaatlichen Vorschriften beispielsweise der Sowjetunion die Preßburger Erklärung als völkerrechtlicher Bündnisvertrag vom Präsidium des Obersten Sowjet der UdSSR ratifiziert (siehe Art. 49 *lit.* o Verf. der UdSSR in Verbindung mit Art. 2 des Gesetzes über Ratifizierung und Kündigung internationaler Verträge der UdSSR vom 20. 8. 1938, VVS SSSR 1938 Nr. 11) und in den VVS SSSR — dem Gesetzblatt der UdSSR — verkündet werden müssen (siehe Art. 4 des Dekrets des Präsidiums des Obersten Sowjet über Publizierung und Inkrafttreten der Gesetze der UdSSR, der Verordnungen des Obersten Sowjet der UdSSR, der Dekrete und Verordnungen des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR vom 19. 6. 1958, VVS SSSR 1958 Nr. 14).

wirkung von Staatsorganen (so die neuere sowjetische These). Die Beantwortung der Qualifizierungsfrage hängt vielmehr von einer durchzuprüfenden Faktorenkette ab: vom Sollenssatzgehalt der Parteivereinbarung, vom pflichtenfeststellenden oder Pflichten begründenden Charakter des Sollenssatzes, von der Zurechenbarkeit für die Parteien oder für die Staaten, vom politischen oder rechtlichen Charakter der Sollensaussage.

Die Durchprüfung dieser Faktorenkette sollte am zweckmäßigsten mit der inhaltlichen Prüfung der in Frage stehenden Parteivereinbarung beginnen, denn in den meisten Fällen dürfte mangels Sollenssatzgehalt der Parteivereinbarung eine irgendwie zu fassende Verhaltensregel nicht auffindbar sein und schon daran die Qualifizierung der Parteivereinbarung als Rechtsquelle, aus der doch schließlich Verhaltensregeln hervorgehen sollen, scheitern. Exemplarisch wurde der mangelnde Sollenssatzgehalt deutlich, wenn über die Preßburger Erklärung gesagt wurde, sie enthalte nur »Leitsätze und Prinzipien«, also erst noch zu Verhaltensregeln auszuformende Aussagen. Generell läßt sich feststellen, daß solche Aussagen überhaupt nur mehr oder weniger am Rande von Parteierklärungen auftauchen. Diese weisen nämlich nicht nur »eine ganze Reihe der üblichen Eigenheiten und Elemente internationaler Verträge«<sup>61)</sup> nicht auf, sondern eigentlich gar keine. Inhaltlich sind es vorwiegend Mitteilungen über behandelte Konferenzthemen, politische Lagebeurteilungen, Stellungnahmen zu internationalen Fragen, unter die dann auch Aussagen über Staatenpflichten eingemischt sind.

Sind solche Aussagen aber auffindbar, dann wäre zu prüfen, ob sie nur feststellenden Charakter haben, d. h. nur auf Verhaltensregeln, die sich aus irgendwelchen anderen Quellen ergeben, Bezug nehmen, oder ob sie (neue) Verhaltensregeln begründen oder bestehende spezifizieren wollen. Im letzteren Falle ist anschließend die Frage nach dem Subjekt zu stellen, dem diese Verhaltensregeln zugerechnet werden sollen: der Partei oder dem Staat.

Das von uns angeführte Beispiel hat gezeigt, daß dies in der Praxis schwer eruierbar sein kann. Man kann nun — so die neuere sowjetische These — mindestens hinsichtlich der Partei- und Regierungserklärungen allgemein sagen, wegen der Beteiligung (auch) von Regierungsvertretern seien diese Vereinbarungen den Staaten als Subjekten zuzurechnen. Man kann darüber hinaus, so Meissner, die Parteiorgane generell als Staatsorgane ansehen. Dafür spräche der Grundsatz, daß nicht die geschriebene, sondern

<sup>61)</sup> So Kurs meždunarodnogo prava, Bd. 6 (Moskau 1973), S. 101, vgl. oben S. 598.

die effektive Verfassung die Organstellung bestimmt<sup>62</sup>). Dafür spräche auch, daß Parteiorgane nicht nur in den intersozialistischen Staatenbeziehungen, sondern auch, wie sich insbesondere in jüngster Zeit gezeigt hat, gegenüber nichtsozialistischen Staaten als den Staat zu vertreten befugte Organe agieren<sup>63</sup>). Dagegen spricht jedoch, daß man die — ohnehin keines-

---

<sup>62</sup>) Vgl. H. Meyer-Lindenberg, Organe des völkerrechtlichen Verkehrs, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2 (Berlin 1961), S. 668.

<sup>63</sup>) Gedacht ist hier an die zwischenstaatlichen Aktivitäten L. I. Brežnevs, der in seiner Eigenschaft als Generalsekretär der KPdSU auftritt und der als solcher auch der Sowjetunion zuzurechnende Dokumente allein, d. h. ohne Mitbeteiligung sowjetischer Staatsorgane (des Außenministers oder eines Ressortministers) unterzeichnet; vgl. z. B. Basic Principles of Relations between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics vom 29. 5. 1972 (Text in AJIL Bd. 66 [1972], S. 920 ff.) sowie das sowjetisch-französische Wirtschaftsabkommen vom 6. 12. 1974 (Text in VVS SSSR 1974 Nr. 50, Pos. 850). Hingewiesen werden kann auch auf die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. 8. 1975 (deutscher Text in Bulletin Nr. 102, S. 965 ff. vom 15. 8. 1975 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, der jedoch die uns hier interessierenden Unterzeichnungen nicht mit aufführt, siehe diese z. B. unter dem russischen Text der Schlußakte in Izvestija vom 2. 8. 1975); die Schlußakte haben für die DDR, Polen und die UdSSR die Parteichefs unterzeichnet, für Ungarn und die Tschechoslowakei die Parteichefs in Personalunion mit einem Staatsamt (Kadar auch als Mitglied des Präsidiums der Ungarischen Volksrepublik, bzw. Husak auch als Präsident der ČSSR), während für Rumänien und Jugoslawien Ceausescu bzw. Tito nur in ihrer Eigenschaft als Staatspräsidenten unterzeichneten. Der neue Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der UdSSR und der DDR vom 7. 10. 1975 (Text siehe Izvestija vom 8. 10. 1975) ist nur von den Parteisekretären Brežnev und Honecker »Für die UdSSR« bzw. »Für die DDR« unterzeichnet worden. Aus dieser Praxis wird bereits in der ostdeutschen Völkerrechtslehre geschlossen, »daß heute auch international den Ersten Sekretären (bzw. Generalsekretären) der kommunistischen und Arbeiterparteien die völkerrechtliche Stellung höchster Repräsentanten sozialistischer Staaten zuerkannt wird«, vgl. Völkerrecht, Lehrbuch Bd. 1, Gesamtedaktion H. Kröger (Berlin [Ost] 1973), S. 419. Andererseits sind auch aus der intersozialistischen Vertragspraxis der Sowjetunion Fälle bekannt, in denen Brežnev nicht kraft seines Amtes als Generalsekretär der KPdSU, sondern ausdrücklich als vom Präsidium des Obersten Sowjet der UdSSR zum Vertragsabschluß Bevollmächtigter Verträge unterzeichnet hat, so den sowjetisch-mongolischen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vom 15. 1. 1966 (VVS SSSR 1966 Nr. 11, Pos. 161) und den sowjetisch-bulgarischen Vertrag gleichen Titels vom 12. 5. 1967 (VVS SSSR Nr. 33, Pos. 456). Zu den zwischenstaatlichen Aktivitäten der Parteichefs vgl. neuerdings D. Frenzke, Die KP-Chefs in den zwischenstaatlichen Verträgen und Organisationen als methodologisches Problem, OER 1975, S. 178 ff.

wegs so sichere<sup>64)</sup> — These von der Organstellung der kommunistischen Parteien im »materiellen Verfassungsrecht« nicht einfach generell in den völkerrechtlichen Verkehr projizieren kann. Denn man kann an der Tatsache schlechterdings nicht vorübergehen, daß die Akteure selbst — auch dies ist aus der Handhabung der Preßburger Erklärung ersichtlich — sich nicht generell als Staatsorgane in Anspruch nehmen lassen wollen, wenn dies auch von anderen Akteuren versucht wird. Es ist hier an den Ursprung der »kollektiven Parteidirektiven« als Leitungsinstrument der kommunistischen Weltbewegung zu erinnern. Die Ablehnung der Fremdbestimmung durch eine bestimmte Partei, die KPdSU, läßt es anderen Parteien geraten erscheinen, zwischen Parteiverpflichtungen und staatlichen Verpflichtungen zu unterscheiden, um zu verhindern, daß aus einer von Partei wegen übernommenen Verpflichtung auch gleich der Staat in Anspruch genommen werden kann<sup>65)</sup>.

<sup>64)</sup> Vgl. hierzu K. Westen, Die Kommunistische Partei der Sowjetunion und der Sowjetstaat (Köln 1968), S. 264 ff. Siehe insbesondere neuerdings den sich mit den bisher geäußerten Auffassungen über die Rechtsstellung der regierenden kommunistischen Parteien sehr kritisch auseinandersetzenden Aufsatz von D. Frenzke, Die Rechtsstellung der kommunistischen Parteien als Testfall der Ostrechtsmethodik, ROW 1975, S. 189 ff.

<sup>65)</sup> Die Auflösung des von Meissner gesehenen Widerspruchs zwischen der sowjetischen These, die Partei sei nicht Staatsorgan, sondern gesellschaftliche Organisation, und der sowjetischen Betonung des normativen Charakters des »sozialistischen Internationalismus« kann nicht dadurch herbeigeführt werden, daß man diesen normativen Charakter, der doch erst noch bewiesen werden müßte, als gegeben hinnimmt. Die Auflösung kann daher ebenso in umgekehrter Richtung erfolgen, indem man von der Nicht-Organstellung der Parteien auf den nicht-normativen Charakter des »sozialistischen Internationalismus« schließt. Zu beachten ist jedoch, daß Meissners Thesen aus einer Zeit stammen, während welcher der Grundsatz des »sozialistischen Internationalismus« ausschließlich in Parteivereinbarungen formuliert war, während er inzwischen in das zwischenstaatliche Vertragsrecht Eingang gefunden hat, so daß heute sein völkerrechtlicher Charakter wohl nicht mehr in Abrede gestellt werden kann. Grundsätzlich ist Frenzke zuzustimmen, wenn er zu der Problematik der Staatsorganstellung der Parteien schreibt, daß »Staat und Partei auch in den kommunistisch regierten Ländern nach außen normalerweise institutionell und formell durchaus getrennt auftreten« und daß »vom Ausnahmefall« der Inanspruchnahme einer Staatsorganstellung durch ein Parteiorgan »nicht die Regel deduziert werden sollte«, vgl. D. Frenzke, Rumänien, der Sowjetblock und die europäische Sicherheit (Berlin 1975), S. 192. Frenzke ist jedoch, wie sich aus unseren obigen Ausführungen ergibt, nicht zuzustimmen, wenn er meint, daß die Staatsorganstellung allein ausreichend wäre für die Qualifizierung einer internationalen Parteivereinbarung als völkerrechtlicher Vertrag; so klingt es aber, wenn er, allerdings eher *obiter*, schreibt: »Die kommunistischen Parteien werden tagtäglich dutzendweise auf internationaler

Geht man jedoch generell von der Organstellung der regierenden Parteien aus oder rechnet man entsprechend der neueren These der sowjetischen Theorie wenigstens die kombinierten Partei- und Regierungserklärungen qua Beteiligung von Staatsorganen den Staaten zu, so bleibt als letzter Punkt der Faktorenkette die Prüfung des politischen oder rechtlichen Charakters der Sollensaussage. Es ist unbestritten, daß für das Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages nicht nur eine Einigung über das, was »gesollt« oder nicht »gesollt« sein soll, erforderlich ist, sondern auch eine Einigung darüber, daß es sich um ein völkerrechtliches Sollen handelt<sup>66</sup>). Oder um es in den Worten eines nicht eben unbedeutenden Vertreters der sowjetischen Völkerrechtstheorie zu sagen: »Nicht jede Willensübereinstimmung von Staaten führt zur Entstehung einer Völkerrechtsnorm«; dies ist erst dann der Fall, wenn »die Willen der Staaten auch dahingehend in Übereinstimmung« gebracht sind, »daß die Verhaltensregel als Völkerrechtsnorm anerkannt wird«<sup>67</sup>). Nicht jeder »Interregierungs- (zwischenstaatliche) Akt«, in dem Sollenssätze konsentiert sind, produziert allein aus diesem Grunde ein völkerrechtliches Sollen<sup>68</sup>). Im Fall der Preßburger Erklärung ergab sich aus Handhabung und Verfahrensverhalten der Beteiligten, daß kein völkerrechtliches Sollen konsentiert war. Ob dies bei anderen Parteivereinbarungen ebenso ist, wäre von Fall zu Fall zu prüfen.

Würde im Einzelfall ein rechtlicher Bindungswille festgestellt werden, bestünde doch kein Anlaß, eine gemeinsame Partei- und Regierungserklärung als »spezifische Völkerrechtsquelle« zu bezeichnen, falls darunter eine nicht von Art. 38 IGH-Statut erfaßte Völkerrechtsquelle gemeint sein sollte. Zwar dürfte nicht von vornherein auszuschließen sein, daß in einer

---

Ebene tätig, ohne daß ihre Handlungen den betreffenden Staaten zugerechnet und ohne daß ihre zwischenparteilichen Vereinbarungen als völkerrechtliche Verträge aufgefaßt würden, was ja alles der Fall sein müßte, wenn sie wirklich Staatsorgane wären«. Siehe Frenzke, ROW 1975, S. 197.

<sup>66</sup>) Vgl. Wengler, *op. cit.* (Anm. 1), S. 332.

<sup>67</sup>) Vgl. Tunkin, *Teorija . . . op. cit.* (Anm. 21), S. 239, 241 (deutsche Ausgabe, S. 246 f.).

<sup>68</sup>) Über die Abgrenzung konsentierter Sollenssätze völkerrechtlichen und nicht-völkerrechtlichen (»moralischen«, »politischen«) Charakters vgl. — neben dem eingangs beigezogenen Aufsatz Wenglers — insbesondere noch M. Rotter, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag (München, Salzburg 1971), S. 413 ff.; siehe auch F. Münch, Unverbindliche Abmachungen im zwischenstaatlichen Bereich, in: *Mélanges offerts à Juraj Andrássy* (Den Haag 1968), S. 241 ff., ders., Non-binding Agreements, *ZaöRV* Bd. 29 (1969), S. 1 ff.

regionalen Völkerrechtsordnung Völkerrecht auch mittels anderer als der in Art. 38 IGH-Statut angegebenen Quellen zur Entstehung gebracht werden könnte. Dies ist aber gar nicht intendiert, denn soweit für den Völkerrechtsquellencharakter der Parteivereinbarungen plädiert wird, bemüht sich die sowjetische Argumentation nur, den Partei- und Regierungserklärungen den Charakter zwischenstaatlicher Verträge zu attestieren. Insofern wäre nur die angegebene Qualifizierung als »völkerrechtliche Vereinbarungen sui generis« zutreffend.

Würde ein rechtlicher Bindungswille nicht festgestellt, handeln die Parteiorgane im Einzelfall nicht als Staatsorgane oder betrachtet man die Parteiorgane generell mangels Staatsorganqualität als zur Setzung von Völkerrecht nicht fähige Organe, dann sind die Parteivereinbarungen, sofern sie Sollenssätze enthalten, im materiellen vor-rechtlichen Bereich der sozialen-politischen Basis der Völkerrechtsquellen anzusiedeln. Mit dieser Qualifizierung fallen die Parteivereinbarungen nun keineswegs aus dem Interessenspektrum der Völkerrechtstheorie heraus, denn nun stellt sich die Frage des Verhältnisses dieser im internationalen Verkehr sozialistischer Staaten wirksamen nichtvölkerrechtlichen Normen zu den Völkerrechtsnormen in diesen Beziehungen, die Frage des Verhältnisses von »Recht« und »Politik«.

Man wird, zumindest hinsichtlich der Vereinbarungen der KPdSU mit anderen regierenden kommunistischen Parteien sagen können, daß diese Vereinbarungen neue Verhaltensregeln und Grundsätze formulieren oder bestehende interpretieren, um die völkerrechtliche Formulierung dieser Verhaltensregeln und Neuinterpretationen, die aus welchen Gründen auch immer nicht sofort erfolgen kann, vorzubereiten. In diesem Sinne sind die Parteivereinbarungen als *norm-generating factor* anzusehen. Ist diese Umformung nichtvölkerrechtlicher Normen in völkerrechtliche noch nicht gelungen, dann kann im Krisenfall wie dem der ČSSR-Intervention auf der Basis politischer und militärischer Macht die nichtvölkerrechtliche Norm in ihrer praktischen Wirksamkeit die der völkerrechtlichen übertreffen, mit anderen Worten die »Politik« setzt sich über das »Recht« hinweg<sup>69</sup>).

---

<sup>69</sup> In Krisensituationen wie der der ČSSR-Intervention würde sich die politische Macht über völkerrechtliche Bindungen auch ohne Berufung auf nichtvölkerrechtliche Normen hinwegsetzen, interessant ist es aber doch, daß die Interventionsmächte es für erforderlich hielten, ihre Aktionen auf Verpflichtungen zurückzuführen, und seien es auch nur solche nichtrechtlicher Natur. Dem Vorwurf der Willkür sollte damit begegnet werden.

Um das in den Parteivereinbarungen zum Ausdruck kommende völkerrechtspolitische Ziel als schon erreicht hinzustellen, vermischt die sowjetische Völkerrechtstheorie die nichtvölkerrechtlichen Verhaltensregeln aus den Parteivereinbarungen mit den völkerrechtlichen Verhaltensregeln, sei es, daß sie zwischen beiden Normgruppen überhaupt nicht mehr differenziert<sup>70)</sup>, sei es, daß sie die Verhaltensregeln aus Parteivereinbarungen den zwischenstaatlichen Beziehungen »zugrundelegt«, wodurch diese Vereinbarungen Rechtscharakter erhalten sollen<sup>71)</sup>; eine Erklärung, wie denn die Übersetzung der Verhaltensregeln aus den Interparti- in die zwischenstaatlichen Beziehungen erfolgen soll, unterbleibt dabei; sei es, und dies ist die gebräuchlichste Art, daß sie die Parteivereinbarungen als Interpretationsinstrumente für völkerrechtliche Normen benutzt<sup>72)</sup> und dadurch diesen eine den Parteivereinbarungen konforme Auslegung anpaßt.

Angesichts des Phänomens der tatsächlichen Wirksamkeit der durch Parteivereinbarungen geschaffenen nichtvölkerrechtlichen Verhaltensnormen unterläuft auch allen oben zitierten westlichen Versuchen, die Parteivereinbarungen zu qualifizieren, eine Vermischung der völkerrechtlichen mit den nichtvölkerrechtlichen Normen – zumindest eine terminologische Anpassung. Daher die Bezeichnungen »quasivölkerrechtlich« (Meissner), »internationales Parteirecht« (Brunner<sup>73)</sup>, Loeber) oder »Recht sui generis« (Gasteyer). Zutreffend verweist Brunner auf die hier wesentliche Unterscheidung hin zwischen dem Recht und den »anderen Möglichkeiten« zur Beeinflussung politischer Gemeinwesen. Die in den Parteivereinbarungen formulierten Verhaltensregeln sind solche »anderen Möglichkeiten« zur Beeinflussung des zwischenstaatlichen Verkehrs. Daß es Verhaltensregeln für den zwischenstaatlichen Verkehr sein sollen, bedeutet aber noch nicht, daß es völkerrechtliche Verhaltensregeln sein müssen.

---

<sup>70)</sup> So Bliščenko, Morozov und Minasjan, vgl. oben S. 597 f.

<sup>71)</sup> Siehe oben S. 598.

<sup>72)</sup> So wird beispielsweise dem Souveränitätsgrundsatz ein entsprechender Passus aus dem sowjetisch-tschechoslowakischen Kommuniqué vom 28. 10. 1969 unterschoben, vgl. F. I. Koževnikov/I. P. Bliščenko, *Socializm i sovremennoe meždunarodnoe pravo*, SGP 1970, Nr. 4, S. 88 ff., hier S. 94 f.

<sup>73)</sup> Bei Brunner bleibt unklar, ob er mit dieser Formel nur die Interparti- oder auch die zwischenstaatlichen Beziehungen meint.

## Summary

## International Agreements between ruling Political (Communist) Parties: their Relevance under International Law

International agreements between ruling political (communist) parties are a relatively new phenomenon in international relations. They came into existence during the post-stalinist era. The Communist Party of the Soviet Union in its relations with other ruling communist parties within the so-called Soviet Bloc introduced these agreements in order to guide the transcending international communist movement and to guarantee its "unity of actions"; in this respect they replaced formerly used modes of communist party interactions (directives and orders from the Moscow center to the "national sections" of the communist movement) which were first practiced within the Communist International, and later on used by Stalin vis-à-vis the communist parties in eastern Europe.

In view of the fact that the relation of ruling communist parties to their respective States is a special one (they are sole and permanently ruling parties, so that it is often difficult to differentiate between party and State) the author launches the hypothesis that the international agreements between these parties have a certain relevance under international law, may it be as a source of international law, may it be as a norm-generating factor on the way to the establishment of new norms of international law. The launching of this hypothesis is supported by the fact that agreements between ruling communist parties play a significant role in the inter-State relations in eastern Europe, especially in times of severe tensions as, for example, it was the fact in the case of the intervention of Czechoslovakia in 1968/69.

The author reports qualifications of the communist inter-party agreements, given by western and soviet writers up to now. In this respect it is important to stress that originally soviet writers denied the international law quality of these agreements, whereas, since 1968 (intervention of Czechoslovakia) the overwhelming majority qualifies the inter-party agreements as sources of international law. Western writers touched upon the problem very scarcely. In view of the dominant role of the ruling parties within the respective States, western writers using the deductive approach tend to conclude that international agreements between these parties are some sort of "quasi-international-law" agreements or of "international party law".

The author himself, then, tries to find an answer to the problem in question by using the inductive approach. He delivers a small case study concerning one of the international agreements between ruling communist parties, which played a significant role before and after the intervention of Czechoslovakia in 1968/69, namely the Preßburger Agreement of August 3rd, 1968. Although the handling

of the Preßburger inter-party Agreement by the participating actors themselves is a very iridescent one, the case study comes to the result that the actors themselves did not regard the Preßburger Agreement as a commitment governed by international law; the author qualifies the commitment as a political (moral) one.

Out of this result the author, then, draws broader conclusions concerning the qualification of international party agreements in general. In his opinion international agreements between ruling political (communist) parties cannot be qualified generally, neither as agreements, governed by international law, *i. e.* as a source of international law, nor as pure political commitments; the qualification always depends upon the concrete circumstances. To qualify an inter-party agreement it must be tested by the following questions:

1. Does the inter-party agreement actually contain a definite commitment?
2. Is this really a newly established commitment or merely the restatement of an existing commitment?

3. Are we dealing here with a commitment entered into by the political parties for their sole use or by the States themselves?

4. Finally, in this latter case, is the engagement of a political or of a legal nature? If the result of this test gives reason to qualify the inter-party agreement as a legal one (because it is in fact undertaken by the political parties representing the State) then it would fall within the realm of Art. 38, 1. a of the ICJ-Statute. If the test qualifies the inter-party agreement as a political one, undertaken either by the respective States or by the ruling parties, the inter-party agreement then can be regarded as a norm-generating factor. When the norm-generating process has not yet come to an end, *i. e.* before the new commitment is included in an ordinary international treaty, the important question arises: can a political commitment void rights established by international law? This question was answered by the application of political power, as we have seen in the case of Czechoslovakia 1968/69, when political commitments, laid down in the Preßburger Agreement, overruled rights and duties established by international law.