

- rektvalda lokala organ. En principdiskussion (Ds Kn 1981:8)
- 3 Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd (Ds Kn 1979:15)
  - 4 Kommunala folkomröstningar i Sverige 1978 och 1980 (Ds Kn 1981:2)
  - 5 Gunnar Wallin, Henry Bäck, Merrick Tabor: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17 och 18)
  - 6 Janerik Gidlund, Gullan Gidlund: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)
  - 7 Kommunal demokrati (SOU 1975:41)
  - 8 Jörgen Westerståhl, Folke Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12)

### Die "Bundesrepublik Deutschland"

#### Eine Staatsbezeichnung im Konfliktfeld der Politik

Die Sprache stellt sich nicht nur dar als Medium der Politik, sondern sie kann ein Element der Politik selbst sein. Wer die Dinge benennt oder definiert, schafft Realitäten. Je nach politischer Interessenlage werden Begriffe inhaltlich besetzt oder neu definiert; denn wer seine Definition durchsetzt, beeinflusst die Sichtweise eines Sachverhalts, kann damit politische Verhaltensweisen und Meinungen präjudizieren. Die deutsche Geschichte der vergangenen hundert Jahre liefert dafür reichhaltiges Anschauungsmaterial. Mit den Jahreszahlen 1871, 1919, 1933 und 1949 verbindet sich die Entstehung unterschiedlicher politischer Systeme in Deutschland, wobei sich die jeweils nachfolgende als Überwindung und "definitorischer Gegner" der vorhergehenden politischen Ordnung verstand.<sup>1</sup>

Unter den Bedingungen der Teilung des Landes hat die Auseinandersetzung um politische Begriffe und Symbole besondere Bedeutung erlangt. Die Entwicklung in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, der staatliche und gesellschaftliche Neubeginn in Deutschland in zwei sich gegenseitig negierenden Ordnungssystemen, hat zwangsläufig zur Folge gehabt, daß man der jeweils "anderen Seite" die Legitimation streitig macht und die Symbole des eigenen politischen Selbstverständnisses offensiv vertritt. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Abschluß der Vertragswerke mit der DDR und den anderen sozialistischen Staaten im Zuge der westdeutschen Ostpolitik blieb diese Konfliktebene zwischen der Bundesrepublik und der DDR sowie ihren sozialistischen Verbündeten im Prinzip erhalten. Das konnte eigentlich nicht verwundern, handelt es sich hierbei doch ihrem materialen Wesen nach um eine ideologische Auseinandersetzung.

Ein aktuelles Beispiel, auf das hier näher eingegangen werden soll, bildet die politische Auseinandersetzung um die offizielle Staatsbezeichnung der Bundesrepublik

Deutschland. Es handelt sich dabei um zwei Problemkreise. Der eine bezieht sich auf die Verwendung der Abkürzung "BRD" für diese Staatsbezeichnung in der Bundesrepublik. Der andere betrifft die von der Sowjetunion und anderen sozialistischen Staaten gebrauchte genitivische Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschlands . . .". Die Kontroverse hat zum einen in der Bundesrepublik für innenpolitischen Konfliktstoff gesorgt, sie hat zum anderen eine außenpolitische sowie völkerrechtliche Dimension.

#### Die Abkürzung "BRD"

Wie der westdeutsche Staat offiziell heißt, darauf gibt seine Verfassung eine Antwort. In der Überschrift zum Grundgesetz, in der Präambel und in seinem Artikel 20 wird das staatliche Subjekt, auf den es sich bezieht, als "Bundesrepublik Deutschland" bezeichnet.

Die Frage der Staatsbezeichnung hat in den Erörterungen des Parlamentarischen Rates – des Gremiums, das die Verfassung auszuarbeiten hatte – breiten Raum eingenommen. Auf die alte Bezeichnung "Deutsches Reich" konnte und wollte man nicht zurückgreifen, auch wenn man sich mit diesem juristisch identifizierte. Andere Bezeichnungen, wie "Bund deutscher Länder", "Union" und "Deutsche Republik" fanden keine tragfähige Mehrheit. Man hat die Formulierung Bundesrepublik Deutschland gewählt mit Begründungen, die etwa auf die moralische Attraktion des Begriffes für die junge Generation abstellten oder mit dem Wort Deutschland, das nie zuvor Bestandteil einer amtlichen Staatsbezeichnung war, einen sentimental und nicht machtpolitischen Pathos verbanden.<sup>2</sup> Die entscheidende politische Motivation für die gewählte Bezeichnung bestand offenkundig darin, daß sich der Parlamentarische Rat als Sachwalter nicht nur der westdeutschen Bevölkerung, sondern des gesamten deutschen Volkes verstand, was in der Präambel zum Grundgesetz ja auch in einer entsprechenden Formel zum Ausdruck gebracht wird.<sup>3</sup>

In der Bundesrepublik gewöhnten sich die Bürger daran, ihren Staat mit Deutschland schlechthin zu identifizieren. Das Kürzel "BRD" wurde früher nicht nur gestattet, sondern auch offiziell gebraucht. Praktisch erst mit den siebziger Jahren wurde für die Bundesrepublik die Bezeichnung des eigenen Staatswesens zum politischen Problem, als man in der DDR von offizieller Seite die Abkürzung in den ständigen Sprachgebrauch einführte. Zu gleicher Zeit erfuhr es in Westdeutschland insofern einen Bedeutungswandel, als es von einigen, vor allem von der westdeutschen kommunistischen Partei, zum Instrument einer politischen Programmatik gemacht wurde. Von nun an kam es in der Bundesrepublik in Verruf, eine kommunistische Agitationsformel zu

sein, die von der DDR mit dem Ziel in die Welt gesetzt worden sei, durch Vermeidung des Wortes Deutschland die historische Identität der Deutschen zu verwischen und die geschichtlich-politische Aussage der Verfassung zu unterminieren.

Diese These ist bei näherer Betrachtung kaum zu halten. Das Kürzel ist in der DDR im Zuge einer politischen Entwicklung in Gebrauch gekommen, die für Polemik und Agitation in diesem Bereich wenig Raum beließ. Ohnedies ist es für eine derartige demonstrative Aussage nicht besonders geeignet, weil es das Wort Deutschland gar nicht aufhebt, sondern durch das Symbol "D" ersetzt. Die Bezeichnung "BRD" wird von Walter Ulbricht, seinerzeit als Staatsratsvorsitzender und erster Sekretär des Zentralkomitees der sozialistischen Einheitspartei Ostdeutschlands führende politische Persönlichkeit der DDR, erstmals auf der 12. Tagung des Zentralkomitees im Dezember 1969 gebraucht.<sup>4</sup>

Die Abkürzung wurde bald fast ausschließlich verwendet, während zuvor die Bezeichnungen "Bundesrepublik" und "Westdeutschland" neben anderen gängig waren. Diese Entwicklung war nicht zufällig, sondern entsprach einer veränderten politischen Situation. Die Propagierung einer Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten war gegen Ende der sechziger Jahre aufgegeben worden und damit auch jedwede Politik, die offiziell und öffentlich die Wiedervereinigung Deutschlands als Ziel anstrebte. Um die Wende des Jahrzehnts waren für die DDR auch die einheitliche Nation und Kultur liquidiert. Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Willi Brandt vom Oktober 1969 ließ erkennen, daß gleichberechtigte Verhandlungen auf staatlicher Ebene zwischen beiden deutschen Staaten zu erwarten waren. Die DDR konnte gar kein Interesse daran haben, die sich anbahnende neue Ostpolitik der Bundesrepublik durch irgendwelche Kontroversen, und sei es nur semantische Polemik, zu stören. Die neue Bezeichnung war Ausdruck des sich entwickelnden neuen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander, wie es sich dann später auch im Grundlagenvertrag zwischen beiden deutschen Staaten von 1972 manifestierte: gegenseitige staatliche Anerkennung einschließlich des politischen Selbstverständnisses des Vertragspartners. Die Bundesrepublik wurde in die staatliche Reihe der Staaten eingegliedert, die in der amtlichen Sprache der DDR mit einer Abkürzungsformel bezeichnet werden.

Die Bundesregierung hat ihre Haltung im Kürzel-Streit binnen weniger Jahre radikal geändert. Im Oktober 1973 erklärte sie noch, die Buchstaben "BRD" stellten eine korrekte Kurzbezeichnung dar.<sup>5</sup> Seit Mai 1974 liegt ein gemeinsamer Beschluß der Bundesregierung und der einzelnen Regierungen der Bundesländer vor,

wonach es für wünschenswert erklärt wird, die volle Staatsbezeichnung zu gebrauchen.<sup>6</sup> Im Februar 1978 ließ die Bundesregierung verlauten, daß "BRD" keine zulässige Wiedergabe des Staatsnamens der Bundesrepublik Deutschland darstelle.<sup>7</sup> Letzteres entspricht heute der herrschenden Auffassung in den Parlamenten und Parteien des Landes. Und es wird auch einiges dafür getan, das ungeliebte Kürzel aus dem Sprach- und Schriftgebrauch zu eliminieren. Die Konferenz der Kultusminister des Bundesländer hat im Juni 1978 einen Beschluß gefaßt, demzufolge Schulbücher künftig für den Gebrauch an Schulen nur noch dann zugelassen werden, wenn in ihnen die volle amtliche Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschland" verwendet wird. Ihre Abkürzung ist nicht mehr zulässig.<sup>8</sup> In Statistiken und bei Kurztiteln wird sie ebenso peinlich vermieden, wengleich sich das Kürzel aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Sprachökonomie anbietet, mag es auch grammatikalisch anfechtbar und ästhetisch nicht gelungen sein.

Die politische Absicht, bei der vermuteten Interaktion von Begriff und Inhalt die eigene politisch-historische Identifikation nicht durch eine (vermeintliche) Agitationsformel gefährden zu lassen, kann auf diesem Wege wohl nicht realisiert werden. Denn durch solcherlei Verordnung wird sich das Bewußtsein des westdeutschen Bürgers kaum etwas dekretieren lassen. Das Bewußtsein seiner nationalen oder staatlichen Identität jedenfalls wird sich nicht durch eine formale Sprachregelung erhalten oder fördern lassen. Der westdeutsche Staat macht sich gerade bei der jungen Generation ungläubwürdig, wenn er eine Abkürzung seiner Staatsbezeichnung unterdrückt und damit einen Mangel an Selbstsicherheit demonstriert, den man sonst nur bei der Staatsführung der DDR zu erkennen gewohnt ist.

#### *Die sowjetische Diktion*

Sprachprobleme anderer Art hat die Bundesrepublik im internationalen Verkehr, denen dieselbe Problematik zugrundeliegt. Die Sowjetunion bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland stets in genitivischer Form als "Bundesrepublik Deutschlands". Der Genitiv hat eindeutig politischen Hintergrund. Damit sollte auf sprachlicher Ebene zunächst dem Alleinvertretungsanspruch Westdeutschlands entgegengetreten werden. Heute besteht seine Funktion vornehmlich darin, die Existenz zweier gleichberechtigter deutscher Staaten hervorzuheben und den westlichen Anspruch auf Wiedervereinigung zurückzuweisen.

Der politische Streit war damit von Anfang an programmiert. Bemerkenswert ist eigentlich nur, daß sich die Auseinandersetzung darum erst Mitte der siebziger Jahre entwickelte, deren Schauplatz wiederholt das Fo-

rum der Vereinten Nationen war. Der bundesdeutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen hat wegen der russischen Übersetzung der Staatsbezeichnung in offiziellen Dokumenten der UNO mehrmals Protest eingelegt, und die Bundesregierung hat deswegen sogar mit der Reduzierung freiwilliger Zahlungen an die UNO öffentlich spekuliert.<sup>9</sup> Nun ist gerade die UNO ein Paradebeispiel dafür, wie man mit Namen und Bezeichnungen politische Wertungen verbindet. Dafür steht etwa die Resolution 411 des Sicherheitsrates vom Juni 1977, in der einerseits vom illegalen Regime in Südrhodesien und andererseits von den unveräußerlichen Rechten des Volkes von Zimbabwe auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit die Rede ist.<sup>10</sup>

Die sowjetische Seite beruft sich zur Rechtfertigung ihrer Praxis auf ständige Übung, nach der bei Verträgen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion das Wort Deutschland in der russischen Übersetzung im Genetivus Partitivus gebraucht werde.<sup>11</sup> Die Durchsicht der offiziellen Vertragstexte bestätigt das auch. Bei allen Abkommen zwischen beiden Staaten wird in der russischen Version jeweils von der "Bundesrepublik Deutschlands" (Federativnaja respublika Germanii) gesprochen.<sup>12</sup> Die amtliche, von westdeutscher Seite besorgte Übersetzung aus einem Briefwechsel mit dem Außenhandelsministerium der USSR übergeht das Politikum. Wo im russischen Text der Genetivus Partitivus gebraucht wird, steht in der deutschen Übersetzung der Nominativ.<sup>13</sup> Die kritisierte Staatsbezeichnung ist auch in völkerrechtlichen Abkommen zu finden, bei denen die Bundesrepublik kein Vertragspartner ist. Hier sei auf den russischen Text der Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin von 1971 verwiesen.<sup>14</sup> In jener Zeit haben sich auch andere sozialistische Länder dem sowjetischen Vorbild angeschlossen und die bisherige amtliche Bezeichnung als "Deutsche Bundesrepublik" durch die Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschlands" ersetzt.<sup>15</sup>

Die Völkerrechtswissenschaft hat sich bisher dem Problem eines völkerrechtlichen Staatsnamensrechts so gut wie überhaupt noch nicht gewidmet, obwohl diesbezügliche Schwierigkeiten nicht neu und auch keine spezifisch deutschen sind. In gewisser Weise haben sie ihren Vorgänger schon in dem, was in früheren Jahrhunderten der Streit um Fürstentitel war.<sup>16</sup> Soweit die Problematik überhaupt erörtert wird, geht man davon aus, daß die Namenswahl der eigenen Zuständigkeit des jeweiligen Staates unterliegt, Ausfluß seiner Souveränität ist.<sup>17</sup> Bestritten scheint lediglich, ob auch ein Anspruch auf Anerkennung seiner offiziellen Eigenbezeichnung in den internationalen Beziehungen, etwa bei der Übersetzung in fremde Sprachen anzunehmen ist.<sup>18</sup> Das wäre eine von der Völkerrechtswissenschaft zu beantwortenden

de-Frage, die ihre Indifferenz gegenüber der Materie aufzugeben hinreichend Anlaß hätte.

Was nun den deutsch-sowjetischen Streit anbetrifft, so hat die langjährige, nicht zurückgewiesene Praxis der sowjetischen Seite zu einer gewissen Übung geführt, die durchaus völkerrechtlich wirksame Fakten setzen kann. Nach bestehender, von der vorherrschenden Überzeugung getragene Auffassung entsteht ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht aus einer allgemeinen Übung und deren Anerkennung als Recht.<sup>19</sup> Das gilt natürlich auch für den Bereich der bilateralen Beziehungen. Die außenpolitische und diplomatische Praxis zwischen den Staaten führt vor allem zu der Übung, die gewohnheitsrechtliche Regeln zwischen ihnen entstehen läßt.<sup>20</sup>

Fraglich kann hier nur sein, ob auf Seiten der Bundesrepublik die sowjetische Praxis von der Rechtsüberzeugung getragen war, daß es der Sowjetunion freistehe, eine ihrerpolitischen Auffassung entsprechende Übersetzung des Staatsnamens zu wählen. Aus der ständigen Übung spricht zunächst die Vermutung dafür. Die Selbstdarstellung der Bundesrepublik in früheren Jahren, gerade als diese Übung entstand und solange sie förmlich nicht bestritten war, widersprach mit dem Alleinvertretungsanspruch allerdings der politischen Aussage, die hinter der russischen Übersetzung steckt. Gründe der politischen Opportunität waren doch wohl ausschlaggebend, hier nicht auf eine korrekte Bezeichnung zu bestehen. Die besondere politische Bedeutung der Beziehungen zur Sowjetunion und deren besondere Kompliziertheit ließen es angeraten erscheinen, nicht auf diesem "Nebenschauplatz" den politischen Konflikt zu suchen. Der sowjetischen Seite war die politische und rechtliche Position der Bundesrepublik klar und auch offenkundig, welche Motive zur Duldung der Praxis den Anlaß gaben und daß diese damit nicht ihre Haltung in Frage zu stellen bereit war. Nach der Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches und der Normalisierung des Verhältnisses zur USSR hat die Bundesrepublik gegen die sowjetische Version ihrer Staatsbezeichnung wiederholt Protest erhoben.

Man wird im Ergebnis feststellen können, daß die Übersetzungspraxis nur aus Zweckmäßigkeitsgründen akzeptiert wurde. Das ist jedoch nicht ausreichend, um nach den Normen des Völkerrechts die Vermutung einer der Übung entsprechenden Rechtsüberzeugung aufrechtzuerhalten.<sup>21</sup>

Rüdiger Kipke

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> siehe dazu Greiffenhagen, Martin, Kampf um Wörter, München/Wien, 1980, S. 12 ff.

<sup>2</sup> vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grund-

- gesetzes, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1 (1951), S. 17
- <sup>3</sup> Satz 2 der Präambel lautet: "Es (das deutsche Volk in der Bundesrepublik, Verf.) hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war."
- <sup>4</sup> Ulbricht, Walter: Die neue Situation in der westdeutschen Bundesrepublik und die Beziehungen der beiden deutschen Staaten, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Bd. IV, 1970, S. 102
- <sup>5</sup> vgl. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Stenographisches Sitzungsprotokoll der 54. Sitzung, S. 3067
- <sup>6</sup> vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2494, S. 55
- <sup>7</sup> vgl. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Sten. Sitzungsprotokoll der 72. Sitzung, S. 5684
- <sup>8</sup> Der Beschluß ist nicht veröffentlicht worden
- <sup>9</sup> vgl. die Tageszeitung "Die Welt" vom 3. Okt. 1977
- <sup>10</sup> vgl. Jaschek, S. 135/136
- <sup>12</sup> Abkommen vom 25.4.1958 über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1959, Teil II, S. 222; Konsultarvertrag vom 25.4.1958, BGBl 1959, Teil II, s. 233; Vertrag vom 12.8.1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, BGBl 1972, Teil II, S. 354; Abkommen vom 11.11.1971 über den Luftverkehr, BGBl 1972, Teil II, S. 1526. Bei den folgenden Abkommen ist der russische Text im Bundesgesetzblatt nicht mehr veröffentlicht worden.
- <sup>13</sup> Bundesgesetzblatt 1959, Teil II, S. 228
- <sup>14</sup> Abgedruckt in, Treaty Series No. 111 (Quadripartite Agreement), London 1972
- <sup>15</sup> Polnisch: Republika Federalna Niemiec, Tschechisch: Spolková republika Německa
- <sup>16</sup> Als Beispiel sei hier der Titel "Kaiser von Rußland" genannt, den Peter der Große im Jahre 1701 annahm. Der Titel wurde von Frankreich erst 1745, von Spanien 1759 und von Polen 1764 anerkannt.
- <sup>17</sup> Jaschek, S. 133
- <sup>18</sup> bejahend Jaschek, S. 137; zum ablehnenden Standpunkt vgl. Rumpf, S. 172/173
- <sup>19</sup> z.B. Menzel, Ipsen: Völkerrecht, 2. Aufl. München 1979, S. 79 u. 81
- <sup>20</sup> Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, 2. Aufl., München 1975, S. 55
- <sup>21</sup> Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts, Band 3, 2. Aufl., Berlin 1962, S. 770