

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1961

Übersicht*)

Völkerrecht und Landesrecht

1. Verhältnis von Außenwirtschaftsgesetz zu GATT und EWG-Vertrag. – 2. Innerstaatliche Voraussetzungen für die Kontrolle nach der Verordnung Nr. 11 des Rats der EWG. – 3. Verhältnis steuerrechtlicher Vorschriften zu GATT und EWG-Vertrag. – 4. Innerstaatliche Durchführung von internationalen Zollabkommen. – 5. Rechtsverordnung zur Anwendung eines Protokolls vor völkerrechtlichem Inkrafttreten. – 6. Völkerrechtlicher Vertrag als Voraussetzung für eine Garantiegewährung durch den Bundesfinanzminister.

Auswärtige Gewalt

7. Verfahren bei Ratifikation eines Vertrags über eine Ländermaterie. – 8. Verpflichtung der Bundesregierung, mit den Ländern über die Durchführung eines Ländermaterien betreffenden völkerrechtlichen Vertrags eine besondere Vereinbarung zu schließen. – 9. Zustimmung des Bundesrats zu völkerrechtlichen Verträgen. – 10. Ratifizierung der Änderung völkerrechtlicher Verträge ohne Zustimmungsgesetz.

Völkerrechtssubjekte

11. Anerkennung von Staaten, Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Diplomatische Beziehungen

12. Verstöße gegen die Regeln für die diplomatischen Beziehungen.

Vorrechte und Befreiungen

13. Befreiungen nach dem Zollgesetz und der Außenwirtschaftsverordnung.

*) **Abkürzungen:** ABl. = Amtsblatt; AHK = Alliierte Hohe Kommission; AWW = Außenwirtschaftsverordnung; AZO = Allgemeine Zollordnung; BAnz. = Bundesanzeiger; Bek. = Bekanntmachung; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BR = Bundesrat; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BT = Bundestag; 3. BT-Drs. = Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 3. Wahlperiode 1957, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; 4. BT-Drs. = Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 4. Wahlperiode 1961, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; Bulletin = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1961; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; DÖV = Die öffentliche Verwaltung; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Euratom = Europäische Atomgemeinschaft; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; GATT = General Agreement on Tariffs and Trades; Ges.Bl. = Gesetzblatt; GG = Grundgesetz; GWB = Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz); IGH = Internationaler Gerichtshof; Keesing = Keesings Archiv der Gegenwart; NATO = North Atlantic Treaty Organization; OECD = Organization for Economic Cooperation and Development; OEEC = Organization for European Economic Cooperation; OVG = Oberverwaltungsgericht; RGBl. = Reichsgesetzblatt; SBZ = Sowjetische Besatzungszone; Sten. Ber. = Stenographische Berichte; UN = United Nations; UNTS = United Nations Treaty Series.

Souveränität

14. Abhören von Telefongesprächen durch die ehemaligen Besatzungsmächte. – 15. Einmischung in innere Angelegenheiten. – 16. Selbstbestimmungsrecht.

Menschenrechte

17. Recht auf Heimat.

Staatsgebiet

18. Grenzänderung durch deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag; Volksbefragung. – 19. Beeinträchtigung deutschen Staatsgebiets durch grenzüberschreitenden Kohlenabbau. – 20. Territorialitätsgrundsatz im Straßenverkehr. – 21. Flugrechte im internationalen Fluglinienverkehr; Kabotagerechte.

Diplomatischer Schutz

22. Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen durch die Bundesregierung. – 23. Rechtsschutz für Deutsche im Ausland.

Allgemeines Vertragsrecht

24. Rechtliche Einheit mehrerer Einzelverträge.

Internationaler Handel

25. Flaggendiskriminierung.

Verantwortlichkeit der Staaten

26. Verantwortlichkeit der Bundesrepublik. – 27. Proteste der Bundesregierung wegen der Verantwortlichkeit anderer Staaten.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

28. Unterwerfungserklärung der Bundesregierung unter die Gerichtsbarkeit des IGH. – 29. Anerkennung der Zuständigkeit der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Kriegsrecht

30. Partisanen und Widerstandskämpfer (Vracaric-Fall). – 31. Rechtswidrigkeit der Zwangsrekrutierung luxemburgischer Staatsangehöriger durch die deutsche Besetzung.

Internationale Organisationen

32. Überleitung der OEEC in die OECD; Verhältnis des OECD-Vertrags zu anderen internationalen Verpflichtungen.

Europäische Gemeinschaften und Organisationen

33. Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 15 des Rats der EWG mit dem EWG-Vertrag. – 34. Vereinbarkeit des Niederlassungsprogramms der EWG mit dem EWG-Vertrag. – 35. Art. 9 Abs. 2 des Euratom-Vertrags und Europäische Universität. – 36. Geltung, Auslegung und Anwendung der Art. 85 und 86 des EWG-Vertrags. – 37. Vertretung der Europäischen Gemeinschaften in der OECD. – 38. Konsultation des Bundestags durch die Bundesregierung beim Erlaß von EWG-Richtlinien.

Bündnisverträge

39. Schadensersatzregelung nach dem NATO-Truppenstatut. – 40. Versicherungspflicht für Privatwagen von Angehörigen der Stationierungsstreitkräfte. – 41. Zahlung öffentlicher Gebühren durch die Stationierungsstreitkräfte. – 42. Keine Geltung des Truppenvertrags in Berlin.

Deutschlands Rechtslage

43. Memorandum der Bundesregierung über die Rechtslage Deutschlands. – 44. Rechtslage Berlins. – 45. Rechtswidrigkeit der Berliner Mauer.

Völkerrecht und Landesrecht

1. Der Außenhandelsausschuß des Bundestags beschäftigt sich in seinem Ersten Schriftlichen Bericht über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)¹⁾ mit verschiedenen Vorschriften dieses Entwurfs. Zu § 1 Abs. 2²⁾ führt er über das **Verhältnis von AWG und EWG-Vertrag**³⁾ aus:

»... Unberührt bleiben ferner ratifizierte zwischenstaatliche Vereinbarungen sowie Rechtsvorschriften der Organe zwischenstaatlicher Einrichtungen, denen die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte übertragen hat. Zu dem letzten Punkt legte die Bundesregierung auf Ersuchen des Ausschusses eine gutachtliche Äußerung über das Verhältnis des Außenwirtschaftsgesetzes zum EWG-Vertrag vor. Der Ausschuß kam in Übereinstimmung mit der Bundesregierung zu der Auffassung, daß der Übergang zum Gemeinsamen Markt ein deutsches Außenwirtschaftsgesetz nicht entbehrlich macht, sondern vielmehr voraussetzt, weil die Bundesrepublik ohne eine gesetzliche Grundlage nicht im Stande wäre, ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag auf dem Gebiete des Außenwirtschaftsrechts zu erfüllen. Zudem erscheint es auch im Hinblick auf die künftige Angleichung des Außenwirtschaftsrechts der EWG-Mitgliedstaaten geboten, die als überholt anzusehenden besatzungsrechtlichen Regelungen des Außenwirtschaftsverkehrs⁴⁾ durch ein Außenwirtschaftsgesetz abzulösen, das auf die Grundsätze freiheitlicher Wirtschaftspolitik und rechtsstaatlich begrenzter Eingriffsmöglichkeiten abgestellt ist. Der Entwurf nimmt an einigen Stellen auf die Zugehörigkeit der Bundesrepublik zu internationalen Wirtschaftsorganisationen besonders Rücksicht (§§ 5, 8 Abs. 3)⁵⁾ und ist darüber hinaus

¹⁾ 3. BT-Drs. 1285; ergangen als Gesetz vom 28. 4. 1961, BGBl. I, S. 481.

²⁾ § 1 AWG, in Entwurf und endgültiger Fassung: »Der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten sowie der Verkehr mit Auslandswerten und Gold zwischen Gebietsansässigen (Außenwirtschaftsverkehr) ist grundsätzlich frei. Er unterliegt den Beschränkungen, die dieses Gesetz enthält oder die durch Rechtsverordnung auf Grund dieses Gesetzes vorgeschrieben werden.

Unberührt bleiben Vorschriften in anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen, zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben, sowie Rechtsvorschriften der Organe zwischenstaatlicher Einrichtungen, denen die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte übertragen hat«.

³⁾ Vertrag zur Gründung der EWG vom 25. 3. 1957 mit Zustimmungsgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl. II, S. 753); in Kraft seit 1. 1. 1958 (BGBl. II, S. 1).

⁴⁾ Das Gesetz Nr. 33 – Devisenbewirtschaftung – der AHK vom 2. 8. 1950, ABl. der AHK, S. 514 für die drei westlichen Besatzungszonen; die Verordnung vom 15. 7. 1950 über Devisenbewirtschaftung und Kontrolle des Güterverkehrs, in Kraft seit 1. 8. 1950, ABl. der Alliierten Kommandatura Berlin, für die drei Westsektoren Berlins. Näheres zur Lage unter dem Besatzungsrecht s. 3. BT-Drs. 1285, S. 229.

⁵⁾ § 5 AWG, in Entwurf und endgültiger Fassung: »Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um die Erfüllung von Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu ermöglichen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben«.

§ 8 Abs. 3 AWG, in Entwurf und endgültiger Fassung: »Die Ausfuhr von Waren, die in

in seiner Gesamtheit geeignet, die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus ihrer Mitgliedschaft bei solchen Organisationen in innerstaatliche Rechtsvorschriften zu übertragen«⁶⁾ 7).

Über die Sicherung der Erfüllung von Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen durch § 5⁸⁾ wird bemerkt:

»Die Vorschrift dient der Erfüllung von Verpflichtungen aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben⁹⁾. . . Die Beschränkung der Vorschrift auf solche Vereinbarungen, die bereits eine förmliche parlamentarische Zustimmung gefunden haben, entspricht einem verfassungsrechtlichen Grundsatz«¹⁰⁾.

Zu § 10 Abs. 3 Satz 2 des Regierungsentwurfs¹¹⁾ macht der Ausschuss einen Änderungsvorschlag¹²⁾, den er wie folgt begründet:

»Absatz 3 Satz 2 sagt, in welchen Fällen ein Schutzbedürfnis der Wirtschaft vorliegt, das zur Aufrechterhaltung von Einfuhrbeschränkungen berechtigt. . . Während nach der Regierungsvorlage u. U. bei gleichbleibender Einfuhr-

das Wirtschaftsgebiet verbraucht worden sind, kann beschränkt werden, um im Rahmen der Zusammenarbeit in einer zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Organisation sicherzustellen, daß die Regelungen der Mitgliedstaaten über die Wareneinfuhr aus Gebieten außerhalb der Organisation wirksam durchgeführt werden können«.

⁶⁾ 3. BT- zu Drs. 2386, S 3.

⁷⁾ Zu § 1 AWG s. auch ZaöRV Bd. 21, S. 262.

⁸⁾ Wortlaut s. Anm. 5. Vgl. ZaöRV Bd. 21, S. 264.

⁹⁾ Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG: »Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes«.

¹⁰⁾ 3. BT- zu Drs. 2386, S. 5.

¹¹⁾ § 10 Abs. 3 Satz 2 lautet im Regierungsentwurf (3. BT-Drs. 1285 und 2386): »Das Schutzbedürfnis eines Wirtschaftszweiges ist berechtigt, wenn die Erhaltung des Wirtschaftszweiges ohne die Beschränkung der Einfuhr in Frage gestellt wäre oder wenn ihm mit Hilfe der Beschränkungen eine Anpassung an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse ermöglicht werden kann und wenn die Erhaltung oder die Anpassung im Interesse der Allgemeinheit liegt«.

¹²⁾ Der Vorschlag des Außenhandelsausschusses wurde Gesetz. § 10 Abs. 1 und Abs. 3, Sätze 1 und 2 lauten: »Die Einfuhr von Waren durch Gebietsansässige ist nach Maßgabe der Einfuhrliste (Anlage) ohne Genehmigung zulässig. Im übrigen bedarf die Einfuhr von Waren der Genehmigung. . . .

Durch Änderung der Einfuhrliste sind Einfuhrbeschränkungen aufzuheben, soweit die nach den §§ 5 bis 7 zu berücksichtigenden Zwecke oder ein berechtigtes Schutzbedürfnis der Wirtschaft oder einzelner Wirtschaftszweige im Wirtschaftsgebiet oder in Teilen des Wirtschaftsgebiets der Aufhebung der Beschränkungen auch unter Berücksichtigung handelspolitischer Erfordernisse nicht mehr entgegenstehen. Das Schutzbedürfnis ist berechtigt, wenn ohne die Beschränkung Waren in derart erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen eingeführt würden, daß ein erheblicher Schaden für die Erzeugung gleichartiger oder zum gleichen Zweck verwendbarer Waren im Wirtschaftsgebiet eintritt oder einzutreten droht, und wenn dieser Schaden im Interesse der Allgemeinheit abgewendet werden muß«.

menge Einfuhrbeschränkungen zulässig wären, sollten sie nach Auffassung des Ausschusses nur bei einer Erhöhung der Einfuhrmenge und bei einer Veränderung der Einfuhrbedingungen zulässig sein. Der Ausschuß nahm damit **den in Artikel XIX Nr. 1 Buchstabe a des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)¹³⁾ enthaltenen Gedanken^{13a)}** auf. Eine Anpassung der Einfuhrvorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 2 an die entsprechende Bestimmung des GATT erschien dem Ausschuß auch aus Gründen der Rechtsvereinfachung und der Übereinstimmung von staatlichem und zwischenstaatlichem Außenwirtschaftsrecht zweckdienlich. Der Ausschuß berücksichtigte dabei, daß bereits eine Reihe anderer Staaten die Regelung des Artikels XIX des GATT in ihre innerstaatliche Rechtsordnung aufgenommen hat. In einem wichtigen Punkte hielt jedoch der Ausschuß eine Einengung des in Artikel XIX enthaltenen Grundsatzes für erforderlich: Das Schutzbedürfnis der Wirtschaft soll nur dann berechtigt sein, wenn die Abwendung des durch Einfuhrerhöhungen drohenden oder eintretenden Schadens »im Interesse der Allgemeinheit« liegt. Mit diesem Zusatz . . . wollte der Ausschuß sicherstellen, daß widerstreitende wirtschaftliche Interessen bei der Entscheidung über die Aufrechterhaltung von Einfuhrbeschränkungen unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt und die Beschränkungen selbst nur in den unumgänglich notwendigen Fällen aufrechterhalten werden«¹⁴⁾.

2. Auf Grund von **Art. 79 Abs. 3 des EWG-Vertrags¹⁵⁾** hat der Rat der EWG die **Verordnung Nr. 11** über die Beseitigung von Diskriminierungen

¹³⁾ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. 10. 1947 = General Agreement on Tariffs and Trade (BGBl. 1951 II, Anlagenbd. 1, S. 4) mit Zustimmungsgesetz vom 10. 8. 1951 (BGBl. II, S. 173) in der durch das Protokoll vom 3. 12. 1955 berichtigten Fassung der drei Änderungsprotokolle vom 10. 3. 1955 mit Zustimmungsgesetz vom 15. 7. 1957 (BGBl. II, S. 605). Von der BRD wird das GATT seit dem 1. 10. 1951 in dem durch das Protokoll von Torquay vom 21. 4. 1951 (BGBl. II, Anlagenbd. 3, S. 1984) festgelegten Ausmaß angewandt (BGBl. II, S. 200). Art. XIX Nr. 1 Buchstabe a lautet: "If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or to remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession".

^{13a)} Hervorhebung vom Bearbeiter.

¹⁴⁾ 3. BT- zu Drs. 2386, S. 7.

¹⁵⁾ Art. 79: »(1) Im Verkehr innerhalb der Gemeinschaft werden spätestens vor dem Ende der zweiten Stufe die Diskriminierungen beseitigt, die darin bestehen, daß ein Verkehrsunternehmer auf denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten und Beförderungsbedingungen anwendet. . . .

(3) Binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags trifft der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses eine Regelung zur Durchführung des Absatzes (1)«.

auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen¹⁶⁾ erlassen. Die Kontrolle der Unternehmen über die Einhaltung des Diskriminierungsverbots ist nach der Verordnung grundsätzlich den Mitgliedstaaten übertragen. **Über die Verpflichtung der BRD zur Schaffung der innerstaatlichen Voraussetzungen** für die Kontrolle führt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung der Verordnung Nr. 11 des Rats der EWG¹⁷⁾ aus:

»Artikel 14¹⁸⁾ schreibt . . . vor, daß die Mitgliedstaaten vor dem 1. Juli 1961 nach Anhörung der Kommission die Maßnahmen treffen, die in ihrem Bereich erforderlich sind, um die Ausführung der ihnen übertragenen Überwachungsaufgaben und der ihnen aufgegebenen Unterstützung der Beauftragten der Kommission zu ermöglichen. Ergänzend hierzu schreibt Artikel 16¹⁹⁾ vor, daß die Mitgliedstaaten ebenfalls bis zum 1. Juli 1961 im innerstaatlichen Bereich für »geeignete Sanktionsvorschriften« gegen Unternehmer zu sorgen haben, die sich ihren Pflichten nach Artikel 5 Abs. 2 und Artikel 6 entziehen oder innerhalb der festgesetzten Frist die in den Artikeln 11 und 13 vorgesehenen Auskünfte nicht oder unrichtig erteilt haben. . . . Schließlich sollen nach Artikel 15²⁰⁾

¹⁶⁾ Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Art. 79 Abs. (3) des Vertrags zur Gründung der EWG vom 27. 6. 1960, ABl. der Europäischen Gemeinschaften 1960, S. 1121.

¹⁷⁾ Gesetz vom 1. 8. 1961 zur Ausführung der Verordnung Nr. 11 des Rats der EWG, BGBl. I, S. 1153.

¹⁸⁾ Aus Art. 14 der Verordnung Nr. 11: »1. Die Mitgliedstaaten überwachen die Einhaltung der den Verkehrsunternehmern nach Artikel 5 Absatz 2 und den Artikeln 6 und 11 obliegenden Verpflichtungen sowie der in Artikel 13 geregelten Auskunftspflicht.

Sie treffen zu diesem Zweck vor dem 1. Juli 1961 und nach Anhörung der Kommission die erforderlichen Maßnahmen.

2. Die Kommission kann, soweit sich dies zur Durchführung dieser Verordnung als erforderlich erweist, ihre Bediensteten oder Sachverständige beauftragen, Kontrollen mit dem Ziel vorzunehmen, die Einhaltung der den Unternehmen nach den Artikeln 5, 6, 11 und 13 auferlegten Pflichten zu überprüfen oder zu überwachen. . . .

Widersetzt sich ein Unternehmen einer in dieser Verordnung vorgesehenen Kontrolle, so gewährt der in Betracht kommende Mitgliedstaat den Beauftragten der Kommission die erforderliche Unterstützung, damit diese ihre Kontrollaufgaben durchführen können. Die Mitgliedstaaten treffen zu diesem Zweck vor dem 1. Juli 1961 nach Anhörung der Kommission die erforderlichen Maßnahmen. . . .«.

¹⁹⁾ Art. 16: »Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der Kommission und innerhalb der in Artikel 14 Absatz 1 vorgesehenen Frist geeignete Sanktionsvorschriften für:

a) Verkehrsunternehmer, die sich den in Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 6 vorgesehenen Kontrollmaßnahmen entzogen haben;

b) Unternehmer, die auf ein Auskunftsverlangen ihrer Regierung nicht innerhalb der festgesetzten Frist die in den Artikeln 11 und 13 vorgesehenen Auskünfte erteilt haben;

c) Unternehmer, die ihrer Regierung wissentlich falsche Auskünfte erteilt haben.«.

²⁰⁾ Art. 15: »1. Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 79 Absatz (4) des Vertrages sorgen die Kommission und die Mitgliedstaaten dafür, daß alle ihnen auf Grund der Artikel 5, 11, 13 und 14 bekannt gewordenen Tatsachen vertraulich behandelt werden.

2. Die auf diese Weise erhaltenen Auskünfte dürfen nur zur Durchführung dieser Verordnung verwertet werden, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.«.

die Kommission und die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß alle ihnen auf Grund der Artikel 11, 13 und 14 bekanntwerdenden Tatsachen vertraulich behandelt werden.

Die Bundesregierung hatte zu prüfen, ob sie die den Mitgliedstaaten übertragene Überwachung der Verkehrsunternehmen, die Unterstützung der Beauftragten der Kommission, die geforderte vertrauliche Behandlung der bekanntgewordenen Tatsachen und das von der Verordnung geforderte Einschreiten gegen Unternehmen, die ihre Pflichten verletzen, ohne Schaffung neuer innerstaatlicher Rechtsgrundlagen sicherstellen kann²¹⁾.

Nach Artikel 14 Abs. 1 und 2 sowie Artikel 16 der VO Nr. 11 haben die Mitgliedstaaten vor Erlaß ihrer Ausführungsvorschriften die EWG-Kommission anzuhören. Dies ist durch Übersendung eines ersten Entwurfs des Ausführungsgesetzes an die Kommission geschehen²²⁾.

3. Über die Verpflichtung der BRD, innerstaatliche **steuerrechtliche Vorschriften** den Verpflichtungen aus dem **GATT**²³⁾ und **EWG-Vertrag**²⁴⁾ anzupassen, führt die Bundesregierung bei der Begründung des Entwurfs eines Elften Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes²⁵⁾ aus:

» . . . Durch die Umsatzsteuerbefreiungen des § 4 Ziff. 19 und 20 ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen der Umsatzsteuerbelastung entsprechender inländischer Erzeugnisse und der Belastung gleichartiger ausländischer Erzeugnisse mit Ausgleichsteuer.

In Artikel IV²⁶⁾ des revidierten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens - GATT - . . . und in Artikel 95²⁷⁾ des Vertrages zur Gründung der Euro-

²¹⁾ 3. BT-Drs. 2762, S. 6/7.

²²⁾ 3. BT-Drs. 2762, S. 9.

²³⁾ Siehe Anm. 13.

²⁴⁾ Siehe Anm. 3.

²⁵⁾ Elftes Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 16. 8. 1961, BGBl. I, S. 1330.

²⁶⁾ Anscheinend Druckfehler; gemeint sein muß Art. III, dessen Absätze 1 und 2 lauten:

«1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1».

²⁷⁾ Art. 95: »Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben.

päischen Gemeinschaft²⁸⁾ (BGBl. 1957 II S. 753) ist die Gleichbehandlung eingeführter ausländischer Waren mit Inlandwaren in bezug auf die innere Besteuerung festgelegt (sogenannte Inländerbehandlung ausländischer Waren). Die Ausgleichsteuer ist als Äquivalent der Umsatzsteuer eine innere Steuer und gehört zu den in Artikel IV²⁹⁾ des rev. GATT und in Art. 95 des EWG-Vertrages angesprochenen inneren Steuern.

Verschiedene GATT-Staaten haben wegen der Diskriminierung der Einfuhr ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse bereits bei der Bundesregierung Vorstellungen erhoben und in der letzten Zeit wiederholt auf die GATT-Verpflichtung der Bundesrepublik hingewiesen.

Um den Verpflichtungen des GATT und des EWG-Vertrages nachzukommen, ist es erforderlich, die Ausgleichsteuer für die Einfuhr der in Betracht kommenden Erzeugnisse soweit zu ermäßigen, daß sie der Belastung gleichartiger inländischer Erzeugnisse mit Umsatzsteuer ungefähr entspricht³⁰⁾.

4. Anlässlich der Beratung des Zollgesetzes³¹⁾ im Finanzausschuß des Bundestags gab der Vertreter des Bundesfinanzministers folgende Erklärung über die **innerstaatliche Inkraftsetzung und Durchführung von internationalen Zollabkommen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften** zu Protokoll:

»Die Bundesregierung hat verschiedene internationale Zollabkommen abgeschlossen, die sich auf Zollerleichterungen und Fragen des Zollverfahrens beziehen und dem in der Bundesrepublik geltenden Zollrecht inhaltlich in weitem Umfang entsprechen. Sie wird auch künftig in die Lage kommen, Zollabkommen dieser Art abzuschließen bzw. derartigen Abkommen beizutreten. Seit mehreren Jahren ist z. B. der Beitritt zum Zollübereinkommen über Carnets E.C.S. für Warenmuster³²⁾ im Rahmen des Brüsseler Zollrats³³⁾ in der Schwebe, das auf dem unter Mitwirkung des Bundestages ratifizierten Internationalen Genfer Abkommen zur Erleichterung der Einfuhr von Warenmustern vom 7. November 1952³⁴⁾ beruht. Andere Abkommen dieser Art, die

Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten keine inländischen Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen.

Spätestens mit Beginn der zweiten Stufe werden die Mitgliedstaaten die bei Inkrafttreten dieses Vertrags geltenden Bestimmungen aufheben oder berichtigen, die den oben genannten Vorschriften entgegenstehen«.

²⁸⁾ *Sic!* Es muß heißen: »... Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft«.

²⁹⁾ Siehe Anm. 26.

³⁰⁾ 3. BT-Drs. 2402, S. 11.

³¹⁾ Zollgesetz vom 14. 6. 1961, BGBl. I, S. 737, in Kraft seit 1. 1. 1962.

³²⁾ Customs Convention regarding E.C.S. carnets for commercial samples vom 1. 3. 1956, UNTS Bd. 343 Nr. I, 4923, S. 129-152; in Kraft seit 3. 10. 1957.

³³⁾ Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens, errichtet durch das Internationale Abkommen vom 15. 12. 1950; s. für die BRD das Gesetz vom 17. 12. 1951, BGBl. 1952 II, S. 1; in Kraft für die BRD seit 4. 11. 1952 (BGBl. 1953 II, S. 1).

³⁴⁾ Zustimmungsgesetz vom 11. 5. 1955, BGBl. II, S. 633. In Kraft seit 20. 11. 1955 (BGBl. II, S. 19).

z. Z. vorbereitet werden, sind z. B. Zollübereinkommen über die vorübergehende Einfuhr von Berufsausrüstungen, von Umschließungen und von Paletten³⁵⁾, dieses jedoch im Rahmen der ECE³⁶⁾.

Die Bundesregierung beabsichtigt, zur innerstaatlichen Durchführung solcher Abkommen von den Ermächtigungen für den Bundesminister der Finanzen zum Erlaß von Rechtsverordnungen in den §§ 24, 25 Abs. 2 und § 77 Abs. 1 Nr. 1 und 3³⁷⁾ des Entwurfs Gebrauch zu machen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß im Rahmen dieser Ermächtigungen die innerstaatliche Inkraftsetzung von internationalen Abkommen der genannten Art nicht der

³⁵⁾ Customs Treatment of Pallets used in International Transport vom 9. 12. 1960. Fundstelle: Franz. Journal Officiel 1961 vom 11. 8. 1961, S. 7543-45.

³⁶⁾ = Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa). Aufnahme der BRD durch Beschluß des UN-Wirtschafts- und Sozialrats vom 15. 12. 1955, wirksam seit 21. 2. 1956 (BAz. 1957, Nr. 150). Vgl. den Beschluß über die Aufnahme sowie die Statuten der ECE vom 28. 3. 1947 i. d. F. vom 15. 12. 1955 und die Geschäftsordnung vom 14. 7. 1947 i. d. F. vom 9. 4. 1956, BAz. 1957, Nr. 150.

³⁷⁾ § 24, unverändert in Entwurf (3. BT-Drs. 2201) und endgültiger Fassung: »Der Bundesminister der Finanzen kann, soweit dadurch nicht unangemessene Zollvorteile entstehen, durch Rechtsverordnung Zollfreiheit anordnen

1. für Waren, die nicht oder nicht mehr am Güterumsatz und an der Preisbildung teilnehmen, ...;

2. für Waren, die das Zollgebiet verlassen hatten, ohne ihre Zugehörigkeit oder enge Beziehung zur Wirtschaft des Zollgebiets verloren zu haben, ...;

3. für Waren, die schon im Zeitpunkt ihrer Erzeugung oder Aneignung außerhalb des Zollgebiets seiner Wirtschaft zuzurechnen sind, ...;

4. für Waren, die im Zollgebiet nur vorübergehend verwendet und wieder ausgeführt werden;

5. für Waren in kleinen Mengen oder von geringem Wert, soweit dadurch schutzwürdige Interessen der inländischen Wirtschaft nicht verletzt werden;

6. unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit für Waren, für die nach zwischenstaatlichem Brauch kein Zoll erhoben wird. ...«.

§ 25 Abs. 2: »Der Bundesminister der Finanzen kann zur Förderung der Luftfahrt und der Schifffahrt durch Rechtsverordnung Betriebsstoffe auch in anderen Fällen als denen des § 24 vom Zoll befreien, wenn sie unter zollamtlicher Überwachung für Luftfahrzeuge oder Schiffe verwendet werden«.

§ 77 des Entwurfs entspricht § 78 der endgültigen Fassung. Abs. 1 Nr. 1 und 3: »Der Bundesminister der Finanzen kann zur Durchführung dieses Gesetzes durch Rechtsverordnung

1. die durch dieses Gesetz festgelegten Pflichten näher bestimmen; sein Recht, die Pflichten der Zollbediensteten im Verwaltungsweg festzulegen, bleibt unberührt, ...

3. das Verfahren bei der Erfassung des Warenverkehrs und bei der Zollbehandlung, für die besonderen Zollverkehre, für die anderen in diesem Gesetz vorgesehenen Verkehre, für den Zollerlaß und für die Zollerstattung näher regeln und dabei den Beteiligten, einschließlich des Käufers oder Empfängers einer Ware, die erforderlichen Anmeldungs- und Buchführungspflichten auferlegen.

Er hat dabei Auskünfte, Empfehlungen und Erläuterungen zwischenstaatlicher und überstaatlicher Organisationen im Rahmen der vertraglichen Verpflichtungen zu berücksichtigen«.

Der erste Teilsatz von § 77 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs lautete: »3. das Verfahren bei der Zollbehandlung, ...«.

Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Abs. 2 GG³⁸⁾ bedarf«³⁹⁾.

Hierzu nahm der Ausschuß wie folgt Stellung:

»Der Ausschuß geht davon aus, daß die in Absatz 2 der Erklärung wieder-gegebene Auffassung bedeute, daß von den gegebenen Ermächtigungen Gebrauch gemacht werden könne ohne Rücksicht darauf, ob durch solche Vorschriften internationale Abkommen durchgeführt werden. In diesem Sinne nimmt der Ausschuß die Erklärung zur Kenntnis; hiermit soll zu der verfassungsrechtlichen Frage, ob derartige Abkommen eines Ratifikationsgesetzes bedürfen, nicht Stellung genommen werden«⁴⁰⁾.

5. Nach Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes⁴¹⁾ zum Achten Berichtigungs- und Änderungsprotokoll vom 18. 2. 1959 zum Wortlaut der dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)⁴²⁾ beigefügten Zollzuständigkeitslisten ist ein besonderes Verfahren für die innerstaatliche Anwendung der Liste XXXIII des Protokolls vorgesehen. Danach kann die **Anwendung der Liste XXXIII schon vor dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Protokolls** durch Rechtsverordnung von der Bundesregierung bestimmt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung heißt es dazu:

»Die Bundesregierung soll dadurch in die Lage versetzt werden, die Berichtigungen und Änderungen der deutschen Zollzuständigkeitsliste, denen die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften zugestimmt haben, durchführen zu können. Es ist vom Standpunkt gesetzesmäßiger Verwaltung nicht vertretbar, mit dieser Durchführung bis zur Unterzeichnung des Protokolls durch alle GATT-Vertragsparteien zu warten, da es erfahrungsgemäß eine Reihe von Jahren dauert, bis ein Berichtigungs- und Änderungsprotokoll im Rahmen des GATT wegen der fehlenden Unterzeichnung von mindestens einer Vertragspartei völkerrechtlich in Kraft tritt.

Die Vorschrift setzt für den Erlaß einer solchen Rechtsverordnung voraus, daß die Bundesrepublik Deutschland das Protokoll unterzeichnet hat; die Bundesrepublik Deutschland muß sich also bereits völkerrechtlich gebunden haben«⁴³⁾.

³⁸⁾ Wortlaut s. Anm. 9.

³⁹⁾ 3. BT-Drs. 2672, S. 7.

⁴⁰⁾ 3. BT-Drs. 2672, S. 7.

⁴¹⁾ Der Entwurf wurde Gesetz am 25. 8. 1961 (BGBl. II, S. 1399). Art. 2 lautet in Entwurf und endgültiger Fassung: »Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Unterzeichnung des Protokolls durch Rechtsverordnung anzuordnen, daß die Liste XXXIII des Protokolls vor dem Inkrafttreten des Protokolls anzuwenden ist, um die zur deutschen Zollzuständigkeitsliste vereinbarten Berichtigungen und Änderungen alsbald durchzuführen.«

⁴²⁾ Siehe oben Anm. 13.

⁴³⁾ 3. BT-Drs. 2638, S. 2.

6. Über den **Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags als Voraussetzung für eine Garantiegewährung durch den Bundesfinanzminister** für förderungswürdige Kapitalanlagen im Ausland führt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Vertrag vom 25. 11. 1959 zwischen der BRD und Pakistan zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen⁴⁴⁾ aus:

»Nach § 18 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1959 und nach § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 1960⁴⁵⁾ ist der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, zur Absicherung des politischen Risikos bei förderungswürdigen Kapitalanlagen im Ausland Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu übernehmen, wenn zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land, in dem das Kapital angelegt wird, eine Vereinbarung über die Behandlung von Kapitalanlagen besteht, oder, solange dies nicht der Fall ist, durch die Rechtsordnung des betreffenden Landes oder in sonstiger Weise ein ausreichender Schutz der Kapitalanlage gewährleistet erscheint«⁴⁶⁾.

Auswärtige Gewalt

7. Die auswärtige Gewalt des Bundes ist auf Sachgebieten, die innerstaatlich zur Zuständigkeit der Länder gehören, durch die Verfassung beschränkt⁴⁷⁾. Zum Verfahren, das bei der **Ratifikation eines Vertrags über eine Ländermaterie**⁴⁸⁾ durch den Bund einzuhalten ist, führte der Bundesaußenminister in Beantwortung einer Kleinen Anfrage⁴⁹⁾ aus:

». . . Die Ständige Vertragskommission der Länder wurde . . . vom Aus-

⁴⁴⁾ Zustimmungsgesetz vom 29. 6. 1961, BGBl. II, S. 793, mit Vertragstext. Der Vertrag trat am 28. 4. 1962 in Kraft, BGBl. II, S. 172.

⁴⁵⁾ In § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1960 (Haushaltsgesetz 1960) vom 2. 6. 1960 (BGBl. II, S. 1545) heißt es: »Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen . . .

3. zur Absicherung des politischen Risikos bei förderungswürdigen Kapitalanlagen im Ausland, wenn zwischen der Bundesrepublik und dem Land, in dem das Kapital angelegt wird, eine Vereinbarung über die Behandlung von Kapitalanlagen besteht, oder, solange dies nicht der Fall ist, durch die Rechtsordnung des betreffenden Landes oder in sonstiger Weise ein ausreichender Schutz der Kapitalanlage gewährleistet erscheint. Die Gewährleistungen werden nach Richtlinien übernommen, die der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister des Auswärtigen festlegt«.

⁴⁶⁾ 3. BT-Drs. 2495, S. 13.

⁴⁷⁾ Art. 32 GG: »(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.

. . . (3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen«.

⁴⁸⁾ Hier: Europäisches Abkommen über die Gleichwertigkeit von Studiensemestern vom 15. 12. 1956; UNTS Bd. 278, Nr. I, 4023, S. 73-84; in Kraft seit 18. 9. 1957.

⁴⁹⁾ 3. BT-Drs. 2479.

wärtigen Amt darauf hingewiesen, daß lediglich das Einverständnis von Hessen und Bayern noch fehlen, um die Ratifikation des Abkommens einleiten zu können«⁵⁰⁾.

Auf eine weitere Kleine Anfrage⁵¹⁾ lautete die Antwort des Bundesaußenministers:

»Nachdem alle Länder der Bundesrepublik ihr Einverständnis mit dem Abschluß des am 15. Dezember 1956 unterzeichneten Europäischen Abkommens über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten (Abkommen über die Anerkennung von Auslandssemestern)⁵²⁾ erklärt haben, ist das Ratifikationsverfahren eingeleitet worden . . .«⁵³⁾.

Die Einschränkung der auswärtigen Gewalt des Bundes spielte ebenfalls eine Rolle bei der Gründung einer **Europäischen Universität** auf Grund von Art. 9 Abs. 2 des Euratom-Vertrags⁵⁴⁾. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage⁵⁵⁾ äußerte sich der Bundesaußenminister wie folgt:

»Da die Gründung einer derartigen Hochschule im Ausland auch innerstaatliche Folgen hat – wie z. B. die Anerkennung der Studienzeiten, der Examina und akademischen Titel sowie die Beurlaubung von Dozenten – kann die Bundesregierung in dieser Frage nur in Zusammenarbeit mit den deutschen Ländern und deren Kultusminister (sic!) tätig werden . . .«⁵⁶⁾.

8. In Ausführung der in Artikel 5⁵⁷⁾ des Protokolls Nr. II des revidierten Brüsseler Vertrags vom 23. 10. 1954⁵⁸⁾ enthaltenen Verpflichtung schlossen die Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union am 14. 12. 1957 ein Abkommen⁵⁹⁾, das u. a. Regelungen über die Truppenstärke der **Poli-**

⁵⁰⁾ 3. BT-Drs. 2559, S. 1.

⁵¹⁾ 4. BT-Drs. IV/19.

⁵²⁾ Siehe Anm. 48.

⁵³⁾ 4. BT-Drs. IV/39, S. 1.

⁵⁴⁾ Vertrag zur Gründung der Euratom vom 25. 3. 1957 mit Zustimmungsgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl. II, S. 753); in Kraft seit 1. 1. 1958 (BGBl. II, S. 1). Art. 9 Abs. 2: »Es wird eine Anstalt im Range einer Universität gegründet; die Einzelheiten ihrer Einrichtung werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission festgelegt«.

⁵⁵⁾ 3. BT-Drs. 2721.

⁵⁶⁾ 3. BT-Drs. 2773, S. 2.

⁵⁷⁾ Art. 1: »The strength and armaments of the internal defence and police forces on the mainland of Europe of the High Contracting Parties to the present Protocol shall be fixed by agreements within the Organization of Western European Union, having regard to their proper functions and needs and to their existing levels«.

⁵⁸⁾ Brüsseler Vertrag vom 17. 3. 1948 in der Fassung der Protokolle vom 23. 10. 1954, Beitritt der BRD s. das Zustimmungsgesetz vom 24. 3. 1955, BGBl. II, S. 256; in Kraft seit 6. 5. 1955 (BGBl. II, S. 630). Vgl. ferner das Protokoll Nr. II über die Streitkräfte der Westeuropäischen Union vom 23. 10. 1954, BGBl. 1955 II, S. 262.

⁵⁹⁾ Abkommen geschlossen in Paris am 14. 12. 1957 in Durchführung des Art. 5 des Protokolls Nr. II des Brüsseler Vertrags in der durch die in Paris am 23. 10. 1954 unterzeichneten Protokolle geänderten Fassung; s. das Zustimmungsgesetz vom 26. 6. 1961, BGBl. II, S. 745; in Kraft seit 13. 11. 1961, BGBl. 1962 II, S. 49.

zeikräfte⁶⁰⁾ der Vertragspartner enthält. Da nach deutschem Recht die Polizeikräfte den Ländern unterstehen, gab der Präsident des Bundesrats anlässlich der Zustimmung zur Vorlage des Ratifizierungsgesetzes zum Abkommen vom 14. 12. 1957 nach dem ersten Durchgang folgende Erklärung gegenüber der Bundesregierung ab:

»... Der Bundesrat geht ... davon aus, daß die Bundesregierung sich bis zum zweiten Durchgang der Vorlage in einer besonderen **Vereinbarung verpflichtet, in allen die Stärke der Polizeikräfte berührenden Fragen nur im Einvernehmen mit den Ländern zu handeln**«⁶¹⁾.

Die Bundesregierung nahm dazu wie folgt Stellung:

»Der Bundesminister des Auswärtigen ist ermächtigt, im Namen der Bundesregierung gegenüber den Regierungen der Länder zu erklären, daß die Bundesregierung beim Vollzug des Abkommens vom 14. Dezember 1957 betreffend die Durchführung des Artikels 5 des Protokolls Nr. II des revidierten Brüsseler Vertrages in allen die Stärke der Polizeikräfte der Länder berührenden Fragen im Einverständnis mit den Ländern handeln wird. ... Die Bundesregierung ist der Meinung, daß der Abschluß einer besonderen Vereinbarung mit den Ländern verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist. Es erscheint daher ausreichend, daß der Bundesminister des Auswärtigen im Namen der Bundesregierung den Regierungen der Länder gegenüber eine entsprechende Erklärung abgibt«⁶²⁾.

9. Über die Frage, ob ein Ratifizierungsgesetz für einen völkerrechtlichen Vertrag der **Zustimmung des Bundesrats** bedarf, gab es mehrfach Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Bundesrat. Anlässlich der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Internationale Abkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl⁶³⁾ vertrat der Bundesrat die Ansicht, das Gesetz bedürfe seiner Zustimmung, weil dadurch ein Zustimmungsgesetz förmlich geändert werde⁶⁴⁾. Die Bundesregierung lehnte in einer Gegenäußerung die Auffassung des Bundesrats ab:

⁶⁰⁾ Wegen der besonderen deutschen Verhältnisse hat die BRD für die Auslegung des Begriffs »Polizeikräfte« im Rat der Westeuropäischen Union am 3. 12. 1957 die folgende Erklärung zu Protokoll gegeben: »Nach deutscher Auffassung fallen die nachstehenden Personengruppen nicht unter den Begriff »Polizeikräfte«: Wachleute und Aufseher (d. h. Feld-, Flur- und Forsthüter, Talsperrenwärter, Fabrikwachen usw.), ferner Feuerwehrleute und ähnliche Personengruppen mit Ordnungsfunktionen, auch wenn einzelne ihrer Angehörigen bewaffnet und uniformiert sind«. (3. BT-Drs. 2470, S. 7).

⁶¹⁾ 3. BT-Drs. 2470, S. 9 (Hervorhebung hinzugefügt).

⁶²⁾ 3. BT-Drs. 2470, S. 10.

⁶³⁾ Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl vom 12. 5. 1954 mit Zustimmungsgesetz vom 21. 3. 1956, BGBl. II, S. 379; in Kraft für die BRD seit 26. 7. 1958 (BGBl. 1957 II, S. 1696); das Änderungsgesetz zum Zustimmungsgesetz vom 21. 3. 1956 ist am 13. 9. 1961 ergangen (BGBl. II, S. 1595).

⁶⁴⁾ 3. BT-Drs. 2715, S. 3.

»Der Ansicht des Bundesrates, das vorliegende Änderungsgesetz sei zustimmungsbedürftig, kann nicht beigetreten werden. Die Bundesregierung vertritt in ständiger Praxis die Auffassung, daß die Änderung eines Zustimmungsgesetzes nur dann der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wenn die Änderung entweder selbst einen zustimmungsbedürftigen Inhalt hat oder sich auf solche Bestimmungen des zu ändernden Gesetzes bezieht, welche die Zustimmungsbefähigung jenes Gesetzes begründet haben oder wenigstens mit zustimmungsbedürftigen Vorschriften jenes Gesetzes in einem untrennbaren Zusammenhang stehen. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt«⁶⁵).

Dieselbe Frage war auch bei der Verabschiedung des Zollgesetzes⁶⁶) streitig. Der Bundesrat war für dessen Zustimmungsbefähigung eingetreten, weil der Entwurf⁶⁷) eine Änderung des Zustimmungsgesetzes zum EWG-Vertrag⁶⁸) vorsehe⁶⁹). Die Bundesregierung war in ihrer Stellungnahme anderer Ansicht:

»Die Änderung eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes ist selbst nur zustimmungsbedürftig, wenn sie Vorschriften betrifft, die die Zustimmungsbefähigung des zu ändernden Gesetzes begründet haben oder mit solchen Vorschriften in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Das ist hier nicht der Fall. Die in § 87 der Übergangs- und Schlußvorschriften des Entwurfs vorgesehene Änderung des Artikels 3 des Gesetzes zu den EWG- und Euratomverträgen betrifft lediglich die Streichung von Ermächtigungen, weil diese in den Entwurf des Zollgesetzes übernommen worden sind. Artikel 3 war insoweit nicht zustimmungsbedürftig gewesen, da es sich ausschließlich um Ermächtigungen auf dem Gebiet des Zollwesens handelt, für das der Bund ausschließlich zuständig ist. Die Änderung dieses Artikels bedarf daher auch nicht der Zustimmung des Bundesrates«⁷⁰).

Der Finanzausschuß des Bundestags schloß sich in seinem schriftlichen Bericht über den Entwurf des Zollgesetzes der Ansicht der Bundesregierung an⁷¹)⁷²).

Bei der Frage nach der Zustimmungsbefähigung des Gesetzes zu dem Abkommen vom 19. 9. 1949 über den Straßenverkehr⁷³) kam es darauf an,

⁶⁵) A. a. O., S. 4.

⁶⁶) Zollgesetz vom 14. 6. 1961, BGBl. I, S. 737.

⁶⁷) 3. BT-Drs. 2201.

⁶⁸) Vgl. Anm. 3.

⁶⁹) 3. BT-Drs. 2201, S. 79.

⁷⁰) A. a. O.

⁷¹) 3. BT-Drs. 2672, S. 3.

⁷²) Sowohl das Änderungsgesetz zum Abkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl wie auch das Zollgesetz sind ohne Zustimmung des Bundesrats ergangen.

⁷³) Entwurf des Gesetzes mit Text des Abkommens 3. BT-Drs. 2399. Das Zustimmungsgesetz ist noch nicht verabschiedet.

ob Art. 18 Abs. 2⁷⁴⁾ des Abkommens Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG⁷⁵⁾ enthält. Der Bundesrat nahm dies an und bejahte so die Zustimmungsbefähigung⁷⁶⁾. Die Bundesregierung vertrat die gegenteilige Auffassung:

»Nach der von der Bundesregierung ständig vertretenen Auffassung enthält die Vorschrift in Artikel 18 Abs. 2 des Abkommens keine Regelung des Verwaltungsverfahrens im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG. Sie stellt im wesentlichen nur eine nähere Bestimmung des Inhalts des Zulassungsscheines dar«⁷⁷⁾.

10. Bei Beratung des Zollgesetzes⁷⁸⁾ fügte der Finanzausschuß des Bundestags in den Entwurf der Bundesregierung⁷⁹⁾ eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung⁸⁰⁾ ein, die die BRD in die Lage versetzen sollen, Änderungen des Abkommens über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife⁸¹⁾ **ohne Zustimmungsgesetz zu ratifizieren**. Der schriftliche Bericht des Finanzausschusses führt dazu aus:

»Das in Artikel XVI⁸²⁾ des Abkommens vorgesehene Verfahren zur Än-

⁷⁴⁾ Art. 18, Absätze 1 und 2: "1. In order to be entitled to the benefits of this Convention, a motor vehicle shall be registered by a Contracting State or subdivision thereof in the manner prescribed by its legislation.

2. A registration certificate containing at least the serial number, known as the registration number, the name or the trade mark of the maker of the vehicle, the maker's identification or serial number, the date of first registration and the full name and permanent place of residence of the applicant for the said certificate shall be issued either by the competent authority or by an association duly empowered to do so".

⁷⁵⁾ Art. 84 Abs. 1 GG: »Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen«.

⁷⁶⁾ 3. BT-Drs. 2399, S. 60.

⁷⁷⁾ A. a. O.

⁷⁸⁾ Gesetz vom 14. 6. 1961, BGBl. I, S. 737.

⁷⁹⁾ 3. BT-Drs. 2201.

⁸⁰⁾ Der Vorschlag des Finanzausschusses ist als § 77 Abs. 2 Gesetz geworden; diese Vorschrift lautet: »Die Bundesregierung kann zur internationalen Vereinheitlichung oder aus anderen zolltechnischen Gründen durch Rechtsverordnung das Schema des Zolltarifs ändern, ohne den Zollsatz oder die Zollfreiheit für die betroffenen Waren zu ändern«.

In Zusammenhang damit ist dem Bundesfinanzminister in § 77 Abs. 6 eine Bekanntmachungsbefugnis eingeräumt worden: »Der Bundesminister der Finanzen kann den Wortlaut des Zolltarifs in der sich durch Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 bis 3 ergebenden Fassung unter neuer Überschrift und mit neuem Datum bekanntmachen«.

⁸¹⁾ Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife vom 15. 12. 1950 (Zustimmungsgesetz vom 17. 12. 1951, BGBl. 1952 II, S. 1) und Berichtigungsprotokoll vom 1. 7. 1955 (Zustimmungsgesetz vom 9. 2. 1960, BGBl. II, S. 470); in Kraft für die BRD seit 22. 5. 1960 (BGBl. II, S. 2319).

⁸²⁾ Art. XVI (alte Fassung): "(a) The Council may recommend amendments to the present Convention to the Contracting Parties.

(b) Any Contracting Party accepting an amendment shall notify the Belgian Ministry of Foreign Affairs in writing of its acceptance and the Belgian Ministry of Foreign Affairs

derung des Internationalen Brüsseler Zolltarifschemas ist schwerfällig. Der Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens (Brüsseler Zoll-Rat)⁸³⁾ hat deshalb am 16. Juni 1960 beschlossen, dieses Verfahren im Rahmen einer Neufassung des Artikels XVI umzugestalten. Während bisher zum Inkrafttreten einer Änderung des Zolltarifschemas die ausdrückliche Zustimmung aller vertragschließenden Teile erforderlich war, sieht das neue Verfahren vor, daß Schweigen als Zustimmung gilt.

Völkerrechtliche Vereinbarungen über Änderungen des Internationalen Brüsseler Zolltarifschemas sind nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland »Verträge, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen«⁸⁴⁾. Sie bedürfen nach Artikel 59 Abs. 2 GG⁸⁵⁾ der Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften »in der Form eines Bundesgesetzes«.

Nach der Neufassung des Artikels XVI, bei der Schweigen als Zustimmung gilt, sind Änderungen des Brüsseler Zolltarifschemas beschlossen, wenn nicht innerhalb von 6 Monaten ein Vorbehalt eines vertragschließenden Teiles beim belgischen Außenministerium in Brüssel eingelegt ist. Daraus folgt, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein Ratifikationsgesetz zur Änderung des Brüsseler Zolltarifschemas innerhalb von 6 Monaten eingebracht, verabschiedet und verkündet sein müßte. Es erscheint nicht sicher, daß diese Frist in allen Fällen eingehalten werden kann. Die Bundesregierung müßte deshalb gegen Änderungen des Brüsseler Zolltarifschemas vorsorglich einen Vorbehalt einlegen. Dadurch würde aber das Inkrafttreten des Änderungsbeschlusses, bei dessen Zustandekommen die Bundesregierung mitgewirkt hat, verzögert. Damit würde auch das neue Verfahren mit einer Schwerfälligkeit belastet, deren Ausmerzung der Sinn der Neufassung des Artikels XVI ist.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸⁶⁾ kann bei völkerrechtlichen Vereinbarungen auf die Ratifikation in der Form eines Bundesgesetzes verzichtet werden, wenn der Bundesregierung zur Verwirklichung der völkerrechtlichen Verpflichtung im innerstaatlichen Raum eine »geeignete« Ermächtigung zur Verfügung steht. Die Ermächtigung ist aber nur dann hierzu geeignet, wenn die Verordnung ohne Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften erlassen werden kann. Hiergegen bestehen keine Bedenken,

shall notify all signatory and acceding Governments and the Secretary General of the receipt of the notice of acceptance.

(c) An amendment shall come into force three months after receipt by the Belgian Ministry of Foreign Affairs of notice of acceptance by all the Contracting Parties . . . ».

⁸³⁾ Vgl. Anm. 33.

⁸⁴⁾ Vgl. dazu den Leitsatz Nr. 4 der Entscheidung des BVerfG vom 29. 7. 1952 (BVerfGE Bd. 1, 372): »Für die Frage, ob sich ein Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, ist nicht der Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes maßgebend. Entscheidend ist vielmehr, ob im Einzelfalle ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist«. Vgl. S. 388 ff. der Entscheidungsgründe.

⁸⁵⁾ Vgl. Anm. 9.

⁸⁶⁾ BVerfGE Bd. 1, S. 372, bes. S. 390.

weil es sich um technische Formalien ohne jede materielle Auswirkung handelt«⁸⁷⁾.

Völkerrechtssubjekte

11. Im Jahr 1961 hat die BRD **Sierra Leone**⁸⁸⁾, die **Arabische Republik Syrien**⁸⁹⁾ und **Tanganjika**⁹⁰⁾ anerkannt und diesen Staaten gleichzeitig mitgeteilt, sie habe die Absicht, diplomatische Beziehungen mit ihnen aufzunehmen⁹¹⁾. Die Anerkennung wurde in Telegrammen ausgesprochen, die teils vom Bundeskanzler⁹²⁾, teils vom Bundesaußenminister⁹³⁾ unterzeichnet waren und sich in zwei Fällen ausdrücklich auf die Zustimmung des Bundespräsidenten⁹⁴⁾ beriefen.

Diplomatische Beziehungen

12. Der sowjetische Botschafter in Bonn, **Smirnow**, richtete am 19. 12. 1961 vor dem Verein der Auslandspresse in Bonn scharfe Angriffe gegen den Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses, **General Adolf Heusinger**, den er mit **Eichmann** verglich, da er wie dieser für den

⁸⁷⁾ 3. BT-Drs. 2672, S. 11.

⁸⁸⁾ Bulletin, S. 758. Über die Erteilung des Agréments an den ersten Botschafter siehe Bulletin, S. 1383. Die britische Kolonie und das Protektorat von Sierra Leone wurden am 27. 4. 1961 gemäß den Vereinbarungen der Londoner Verfassungskonferenz vom 20. 4. -4. 5. 1960 (s. Keesing, S. 8380 E) unabhängig und gemäß den Beschlüssen der Konferenz der Commonwealth-Premierminister vom März 1961 (s. Keesing, S. 8982 F) Mitglied des Commonwealth. Vgl. Keesing, S. 9057 C.

⁸⁹⁾ Bulletin, S. 1819, Telegramm vom 12. 10. 1961. Das Generalkonsulat der BRD in Damaskus wurde am 22. 10. 1961 in eine Botschaft umgewandelt (Bulletin, S. 1916). Syrien, das sich im Jahre 1958 mit Ägypten zur Vereinigten Arabischen Republik zusammenschlossen hatte (Proklamation vom 1. 2. 1958, s. Keesing, S. 6882 A), löste sich durch eine Revolte, die am 28. 9. 1961 begann, wieder von der VAR und rekonstituierte sich als Arabische Republik Syrien. Vgl. zu den Ereignissen im einzelnen Keesing, S. 9372 G.

⁹⁰⁾ Bulletin, S. 2171. Das Konsulat in Dar-es-Salaam wurde am 9. 12. 1961 in eine Botschaft umgewandelt (Bulletin, S. 2184). Das ehemalige UN-Treuhandschaftsgebiet Tanganjika erlangte am 1. 5. 1961 seine volle innere Selbstregierung (Keesing, S. 9069 E), nachdem am 20. 4. 1961 die UN-Treuhandchaftskommission der Aufhebung der Treuhandschaft zugestimmt hatte (Keesing, S. 9037 B). Ab 9. 12. 1961 erlangte Tanganjika die volle Unabhängigkeit und wurde selbständiges Mitglied des Commonwealth (Keesing, S. 9545 F).

⁹¹⁾ Dabei berief sich die Bundesregierung im Telegramm an Sierra Leone (Bulletin, S. 758) darauf, die frei gewählte und rechtmäßige Vertretung des deutschen Volkes zu sein; s. dazu auch Nr. 43 dieses Berichts.

⁹²⁾ Telegramme an Sierra Leone (Bulletin, S. 758) und Syrien (Bulletin, S. 1819).

⁹³⁾ Telegramm an Tanganjika (Bulletin, S. 2171).

⁹⁴⁾ Telegramme an Syrien und Tanganjika, a. a. O.

Tod von Millionen Menschen verantwortlich sei⁹⁵⁾. Das Auswärtige Amt bezeichnete diese Äußerungen als einen »Verstoß gegen die **internationalen Regeln für das Verhalten diplomatischer Vertreter** gegenüber ihrem Gastland«⁹⁶⁾, Staatssekretär *Carstens* bestellte den Botschafter aus diesem Grunde zu sich.

Wie ein Sprecher des Auswärtigen Amts am 1. 9. 1961 mitteilte, ließ die Sowjetregierung der deutschen Botschaft in Moskau ihre Erklärung über die Wiederaufnahme der Kernwaffenversuche⁹⁷⁾ mit einer amtlichen Note zugehen. Die Regierungserklärung enthielt neben Angriffen auf die BRD eine Warnung an die deutschen Wähler, für Bundeskanzler Adenauer zu stimmen, die von deutscher Seite als Einmischung in den deutschen Wahlkampf zurückgewiesen wurde⁹⁸⁾. Der Sprecher des Auswärtigen Amts betonte (nach der indirekten Wiedergabe im Bulletin, S. 1578): »es sei ein in der **diplomatischen Geschichte** bisher **nie dagewesener** Schritt, daß man einer Regierung ein Schriftstück notifiziere, in dem die Bevölkerung des Empfangsstaats aufgefordert werde, dieser Regierung ihr Vertrauen künftig zu entziehen«. Die mindeste Konsequenz daraus sei, »daß das Auswärtige Amt es ablehne, den Eingang der Note auch nur zu bestätigen«⁹⁹⁾.

Vorrechte und Befreiungen

13. Mehrere Vorschriften der Allgemeinen Zollordnung¹⁰⁰⁾ gewähren auf Grund von § 24 des Zollgesetzes¹⁰¹⁾ außertariflich **Zollbefreiung** zu-

⁹⁵⁾ Keesing, S. 9559 C. Am 12. 12. 1961 hatte die Regierung der UdSSR laut TASS eine Note an die amerikanische Regierung übersandt, in der sie die Auslieferung Heuschingers wegen angeblicher Kriegsverbrechen forderte. (Wortlaut der Note Keesing, S. 9541 F.) Das US-Stateldepartment ließ die Note als völlig unannehmbar an den Absender zurückgehen (Keesing a. a. O.).

⁹⁶⁾ Bulletin, S. 2247 (Hervorhebung hinzugefügt); s. auch FAZ Nr. 297 vom 22. 12. 1961.

⁹⁷⁾ Vgl. eine deutsche Übersetzung der Erklärung in Keesing, S. 9308 A.

⁹⁸⁾ Vgl. Nr. 15 dieses Berichts.

⁹⁹⁾ Hervorhebung hinzugefügt. Dieselbe Ansicht äußerte (a. a. O.) der Stellvertreter des Leiters des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Krüger.

¹⁰⁰⁾ Allgemeine Zollordnung (AZO) vom 29. 11. 1961, BGBl. I, S. 1937.

¹⁰¹⁾ § 24 des Zollgesetzes vom 14. 6. 1961, BGBl. I, S. 737: »(1) Der Bundesminister der Finanzen kann, soweit dadurch nicht unangemessene Zollvorteile entstehen, durch Rechtsverordnung Zollfreiheit anordnen

1. für Waren, die nicht oder nicht mehr am Güterumsatz und an der Preisbildung teilnehmen,

a) wegen ihrer Beschaffenheit, wie Amtsschilder ausländischer oder internationaler Behörden, Akten und Urkunden, Zahlungsmittel, ...

b) wegen ihrer besonderen Widmung, wie ... Gegenstände für öffentliche Sammlungen, Forschungs- und Bildungsmittel für öffentliche ... Einrichtungen, ...

6. unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit für Waren, für die nach zwischenstaatlichem Brauch kein Zoll erhoben wird ...«.

gunsten von Waren für Staatsoberhäupter¹⁰²⁾, für Diplomaten- und Konsulargut¹⁰³⁾ sowie für Gegenstände des Bedarfs ausländischer Dienststellen¹⁰⁴⁾. Auch die Außenwirtschaftsverordnung¹⁰⁵⁾ räumt für die in den §§ 7 Abs. 1¹⁰⁶⁾, 8 Abs. 1¹⁰⁷⁾ und 6 Abs. 1 Nr. 1¹⁰⁸⁾ des Außenwirtschafts-

Zu Nr. 6 s. auch die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Zollgesetzes, 3. BT-Drs. 2201, S. 44: »Absatz 1 Nr. 6 umfaßt die ... Fälle, bei denen meistens Fragen des völkerrechtlichen Protokolls und der Courtoisie eine Rolle spielen. Hinzu kommen Waren, die durch oder für zwischenstaatliche Organisationen eingeführt werden, soweit darüber keine besonderen völkerrechtlichen Bindungen bestehen«.

¹⁰²⁾ § 67 AZO: »Zollfrei sind unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit Waren, die für das Oberhaupt eines auswärtigen Staates eingeführt werden und zum Gebrauch oder Verbrauch während seines Aufenthalts im Zollgebiet bestimmt sind«.

¹⁰³⁾ § 68 Abs. 1 AZO: »Zollfrei sind unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit Waren, die

1. bei der Einfuhr bestimmt sind zum persönlichen Gebrauch oder Verbrauch durch

a) den Leiter, die diplomatischen Mitglieder und das Geschäftspersonal der diplomatischen Vertretungen in der Bundesrepublik Deutschland,

b) den Leiter, die konsularischen Mitglieder und das Geschäftspersonal der Konsularvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland,

c) die Familienmitglieder der unter den Buchstaben a und b genannten Personen. Als Familienmitglieder im Sinne dieser Bestimmung gelten der Ehegatte, die minderjährigen Kinder sowie – wenn sie von der nach Buchstabe a oder b begünstigten Person wirtschaftlich abhängig sind und in ihrem Haushalt leben – die volljährigen unverheirateten Kinder und die Eltern.

2. den in Nummer 1 bezeichneten Vertretungen in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Zollausland zugehen und als Dienstgegenstände oder zum Bau oder Umbau von Gebäuden der Vertretungen verwendet werden oder als Einrichtungsstücke mit den Gebäuden fest verbunden werden sollen«.

Abs. 2 enthält Sonderbestimmungen für Beförderungsmittel, Abs. 3 einen Ausschluss der Zollfreiheit für Deutsche und andere Personen, Abs. 4 regelt die formellen Voraussetzungen der Gewährung der Zollfreiheit.

¹⁰⁴⁾ § 69 Abs. 1 AZO: »Zollfrei sind unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit

1. Baubedarf, Betriebsmittel und andere Dienstgegenstände, die aus dem Zollausland für die Dienststellen und Anschlußstrecken ausländischer Eisenbahnen oder für ausländische Zollstellen und Postämter im Zollgebiet eingeführt werden,

2. Ausstattungsgegenstände, die für öffentliche kulturelle oder wissenschaftliche Einrichtungen ausländischer Staaten oder von ihnen beauftragter Stellen bestimmt sind«.

Abs. 2 umschreibt die formellen Voraussetzungen für die Zollfreiheit, Abs. 3 gibt eine Sonderregelung für Betriebsstoffe der Schienenfahrzeuge.

¹⁰⁵⁾ Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (Außenwirtschaftsverordnung – AWW) vom 22. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1381).

¹⁰⁶⁾ § 7 Abs. 1: »Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,

2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder

3. zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden«.

¹⁰⁷⁾ § 8 Abs. 1: »Die Ausfuhr von Waren kann beschränkt werden, um einer Gefährdung der Deckung des lebenswichtigen Bedarfs im Wirtschaftsgebiet oder in Teilen des Wirtschaftsgebiets im gesamtwirtschaftlichen Interesse vorzubeugen oder entgegenzuwirken. Die Beschränkungen sind nur zulässig, wenn der Bedarf auf andere Weise nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln gedeckt werden kann«.

gesetzes (AWG)¹⁰⁸⁾ vorgesehene Genehmigungspflicht von Rechtsgeschäften des **Außenwirtschaftsverkehrs Befreiungen** ein zugunsten von Staatsoberhäuptern, Regierungs- und Parlamentsmitgliedern¹¹⁰⁾, für den zwischenstaatlichen Amts- und Rechtshilfeverkehr¹¹¹⁾, für die ausländischen Streitkräfte¹¹²⁾, für Gesandtschafts- und Konsulargut¹¹³⁾. Eine ähnliche Regelung gilt auf Grund von § 10 Abs. 5 AWG¹¹⁴⁾ für die Genehmigung der Wareneinfuhr¹¹⁵⁾.

Souveränität

14. Über das Abhören von Telefongesprächen durch die drei ehemaligen Besatzungsmächte gab der Bundespostminister folgende Auskunft:

»Wie vor dem Deutschen Bundestag bereits wiederholt erklärt worden ist, üben die drei Mächte gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages¹¹⁶⁾ zum Schutz der Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik stationierten Truppen

¹⁰⁸⁾ § 6 Abs. 1 Nr. 1: »Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um schädlichen Folgen für die Wirtschaft oder einzelne Wirtschaftszweige im Wirtschaftsgebiet vorzubeugen oder entgegenzuwirken, wenn solche Folgen durch Maßnahmen in fremden Wirtschaftsgebieten drohen oder entstehen, die

1. den Wettbewerb einschränken, verfälschen oder verhindern ...«.

¹⁰⁹⁾ Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961, BGBl. I, S. 481.

¹¹⁰⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 5 AWW: »Geschenke, die Staatsoberhäupter, Regierungs- oder Parlamentsmitglieder in ihrer amtlichen Eigenschaft erhalten«.

¹¹¹⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 13 AWW: »... Gegenstände im zwischenstaatlichen Amts- und Rechtshilfeverkehr«.

¹¹²⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 14 AWW: »Waren, welche die im Wirtschaftsgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte, die ihnen gleichgestellten Organisationen, das zivile Gefolge sowie deren Mitglieder und Angehörige der Mitglieder im Besitz haben«.

¹¹³⁾ § 19 Abs. 1 Nr. 15 AWW: »Gesandtschafts- und Konsulargut sowie Dienstgegenstände diplomatischer und konsularischer Vertretungen«.

¹¹⁴⁾ § 10 Abs. 5 Nr. 1 AWG: »Durch Rechtsverordnung kann vorgesehen werden, daß die Einfuhr keiner Genehmigung bedarf,

1. wenn die Waren nicht in den freien Verkehr des Wirtschaftsgebiets verbracht werden ...«.

¹¹⁵⁾ § 32 AWW.

¹¹⁶⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der BRD und den Drei Mächten vom 26. 5. 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 3. 1955 (BGBl. II, S. 301, 305), in Kraft seit 5. 5. 1955 (BGBl. II, S. 628). Art. 5 Abs. 2, Sätze 1 und 2: »Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. Soweit diese Rechte weiterhin ausgeübt werden können, werden sie nur nach Konsultation mit der Bundesregierung ausgeübt werden, soweit die militärische Lage eine solche Konsultation nicht ausschließt, und wenn die Bundesregierung darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern«.

nur noch in bestimmten Fällen und in sehr begrenztem Umfang eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs aus. Die von den zuständigen Stellen der Alliierten Streitkräfte ergehenden entsprechenden Anordnungen unterliegen dem Geheimschutz. Ich bin daher nicht in der Lage anzugeben, ob eine bestimmte Person hinsichtlich ihres Post- oder Fernmeldeverkehrs einer Überwachung unterliegt oder nicht«¹¹⁷⁾.

15. Die Sowjetunion protestierte in einer Verbalnote¹¹⁸⁾, die der Stellvertretende Außenminister Semjonow laut TASS am 6. 4. 1961 dem Geschäftsträger der BRD in der UdSSR übergab, gegen die Ernennung von Generalleutnant Foertsch zum Generalinspekteur der Bundeswehr. Die Verbalnote bezeichnete Foertsch als Kriegsverbrecher gegen die Sowjetunion und wertete seine Ernennung als »herausfordernden, unfreundlichen Akt gegenüber der Sowjetunion«. Der Sprecher des Auswärtigen Amts, von H a s e, wies die sowjetischen Vorwürfe als **Einmischung in innere Angelegenheiten** zurück und erklärte u. a.:

»Die Ernennung von Offizieren, Beamten etc. ist ausschließlich Sache der maßgebenden deutschen Stellen. Die Sowjetunion hat dabei selbstverständlich kein Mitspracherecht«¹¹⁹⁾.

In der Nacht vom 30. zum 31. 8. 1961 veröffentlichte die Nachrichtenagentur TASS eine Erklärung der Sowjetregierung über die Wiederaufnahme der Kernwaffenversuche¹²⁰⁾. Diese wurden u. a. damit begründet, daß die BRD durch ihre Regierung in einen »bis an die Zähne bewaffneten militaristischen Staat« verwandelt werde. Die Erklärung warnte deshalb die deutschen Wähler, für Bundeskanzler Adenauer zu stimmen. Diese Regierungserklärung ließ die Sowjetregierung der Deutschen Botschaft in Moskau mit einer amtlichen Note überreichen¹²¹⁾. Der Bundeskanzler¹²²⁾ und der Stellvertreter des Leiters des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung¹²³⁾ bezeichneten diese Erklärung als Einmischung in die bevorstehenden Bundestagswahlen.

16. In zahlreichen Äußerungen von offiziellen Vertretern der BRD wurden das Wesen, die Rechtsgrundlagen und der Inhalt des **Selbstbestimmungsrechts**¹²⁴⁾ als eines allgemeinen Grundsatzes des Völkerrechts und

¹¹⁷⁾ 3. BT, 138. Sitzung vom 18. 1. 1961, Sten. Ber., S. 7866 (A).

¹¹⁸⁾ Übersetzung Keesing, S. 9023 A.

¹¹⁹⁾ Keesing a. a. O.

¹²⁰⁾ Auszugsweise Übersetzung Keesing, S. 9308 A, Nr. 3.

¹²¹⁾ Zur Bewertung dieses Vorgangs s. Nr. 12 dieses Berichts.

¹²²⁾ Bulletin, S. 1577.

¹²³⁾ Bulletin, S. 1578.

¹²⁴⁾ Zum Selbstbestimmungsrecht s. auch S. 465 f. dieses Berichts, ferner die Ausführungen von Bundespräsident L ü b k e anlässlich des Neujahrsempfangs der bei der Bundes-

Bestandteils der UN-Charta¹²⁵⁾ näher umrissen und seine Anwendung für die Lösung der deutschen Frage gefordert. Der Staatssekretär im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, **The die c k**, führte zum **Inhalt** des Selbstbestimmungsrechts aus, es schließe

»das Recht ein, daß die deutsche Nation selbst ... entscheidet, in welchem staatlichen Zusammenhang und in welcher politischen und wirtschaftlichen Ordnung das deutsche Volk leben soll«¹²⁶⁾.

»Für uns ist freilich ein Bestandteil des Selbstbestimmungsrechts von ganz besonderer Bedeutung, nämlich das Annexionsverbot, das ist der Grundsatz, daß Gebietsveränderungen völkerrechtlich nur zulässig sind, wenn sie von der betroffenen Bevölkerung in freier Abstimmung gebilligt werden«¹²⁷⁾.

Über die **Rechtsgrundlagen** des Selbstbestimmungsrechts bemerkte der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, **von Merkatz**:

»Der Begriff Selbstbestimmung ist keine deutsche Erfindung. Er hat seinen Platz in der Charta der Vereinten Nationen, in der es unter der Überschrift ›Ziele der Vereinten Nationen‹ in Artikel 1 Abs. 2 heißt: ›unter den Nationen freundschaftliche Beziehungen auf der Basis der Achtung des Prinzips gleicher Rechte aller Völker und ihres Selbstbestimmungsrechts zu fördern und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu ergreifen‹. Im Artikel 2 wird im Absatz 4 Gewaltanwendung oder -androhung verboten, womit sowohl offener als auch verschleierter Intervention ein Riegel vorgeschoben werden soll. Damit ist das Recht auf Selbstbestimmung als eine Norm des positiven Rechts in die Grundlagenordnung der Vereinten Nationen einbezogen«¹²⁸⁾.

regierung akkreditierten Diplomaten am 10. 1. 1961 (Bulletin, S. 62) und bei einer Ansprache am 17. 6. 1961 in der Kieler Ostseehalle (Bulletin, S. 1074); die Ausführungen von Bundeskanzler **A d e n a u e r** auf einer Pressekonferenz am 10. 3. 1961 (Bulletin, S. 457); das Aide-mémoire der Bundesregierung an die Teilnehmerstaaten der Belgrader Konferenz vom 1.-6. 9. 1961 (Bulletin, S. 1529); die Ausführungen von Bundestagspräsident **G e r s t e n m a i e r** vor dem Deutschen Bundestag in der 166. Sitzung (3. Wahlperiode) vom 30. 6. 1961, Sten. Ber., S. 9766 (A), in der 167. Sitzung (3. Wahlperiode) vom 18. 8. 1961, Sten. Ber., S. 9788 (D), in der 1. Sitzung der 4. Wahlperiode vom 17. 10. 1961, Sten. Ber., S. 6 (B); die Rede des Bundesaußenministers **von Brentano** auf dem Parteitag der Exil-CDU vom 12. 3. 1961 (Bulletin, S. 563); die Rede des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen, **L e m m e r**, über den Sender RIAS am 14. 1. 1961 (Bulletin, S. 97); die Rede des Bundesvertriebenenministers **von Merkatz** beim Sudeten-deutschen Tag in Köln am 21. 5. 1961 (Bulletin, S. 910); ferner oben S. 232, 340 f.

¹²⁵⁾ Vgl. dazu die Regierungserklärung vom 29. 11. 1961, abgegeben von Vizeminister **E r h a r d** in der 5. Sitzung des 4. BT, Sten. Ber., S. 31 (C) sowie die Rundfunkansprache des Bundesaußenministers **S c h r ö d e r** vom 8. 12. 1961 (Bulletin, S. 2179).

¹²⁶⁾ Ansprache über den Sender RIAS vom 7. 10. 1961, Bulletin, S. 1794.

¹²⁷⁾ Rede vom 11. 5. 1961 auf der Arbeitstagung führender Mitarbeiter des Bundes der Vertriebenen in Würzburg, Bulletin, S. 849.

¹²⁸⁾ Ansprache vom 18. 3. 1961 bei der 40-Jahr-Feier der oberschlesischen Abstimmung in Bonn, Bulletin, S. 546.

Staatssekretär **The die c k** nahm auch zu **Verletzungen** des Selbstbestimmungsrechts durch die Sowjetunion Stellung:

»Wenn wir unsere Situation an Hand der Wesensmerkmale des Selbstbestimmungsrechts beurteilen, dann ergibt sich eine ganze Kette von Mißachtungen dieser heute unbestrittenen Grundsätze durch die Sowjetunion: Die konsequente Verweigerung freier gesamtdeutscher Wahlen und damit der Voraussetzung für die Zusammenfügung Mittel- und Westdeutschlands; die gewaltsame Sowjetisierung Mitteldeutschlands und die Unterdrückung seiner Bevölkerung; die Vorstöße gegen die Freiheit Berlins; die Politik, dem deutschen Volk einen Diktatfrieden aufzuerlegen und nicht zuletzt die Annexion der deutschen Ostgebiete und die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus ihren seit Jahrhunderten angestammten Siedlungsgebieten in Ost-, Mittel- und Südosteuropa. Alles das sind Akte einer Gewaltpolitik, die mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker unvereinbar sind«¹²⁹⁾.

Menschenrechte

17. Über die Auffassung der Bundesregierung zum **Recht auf Heimat**¹³⁰⁾ führte Bundesvertriebenenminister **v o n M e r k a t z** aus:

»Sie [die Bundesregierung] sieht in jeder gewaltsamen Bevölkerungsver-schiebung einen völkerrechtswidrigen Akt, ... Der Deutsche Bundestag hat im Jahre 1950 in einer feierlichen Erklärung¹³¹⁾ gesagt, daß das Heimatrecht ein unveräußerlicher Anspruch des Menschen ist und daß er Einspruch gegen die Preisgabe des Heimatrechts der in die Obhut der Bundesrepublik Deutschland gegebenen Deutschen aus der Tschechoslowakei erhebe. In diesem Sinne hat sich die Bundesregierung immer wieder für den Grundsatz des Rechts auf die Heimat ... für alle Deutschen ausgesprochen und tut dies heute wieder«¹³²⁾.

Staatsgebiet

18. Der deutsch-niederländische Ausgleichsvertrag¹³³⁾ enthält für das Ge-

¹²⁹⁾ Vgl. Anm. 127. Als eine Verletzung des Rechts auf Selbstbestimmung bezeichnete die Bundesregierung ferner in einer Erklärung anlässlich des 5. Jahrestages des ungarischen Aufstandes von 1956 dessen Niederwerfung (Bulletin, S. 1891).

¹³⁰⁾ Zum Recht auf Heimat vgl. ferner die Ausführungen des Staatssekretärs **v o n E c k a r d t** am 24. 2. 1961 vor der Presse in Bonn (Bulletin, S. 354) sowie oben S. 236 ff., 341.

¹³¹⁾ Erklärung des Präsidenten des Deutschen Bundestags in der 75. Sitzung vom 14. 7. 1950, Sten.Ber. des 1. BT, S. 2688 (D); s. dazu oben S. 238.

¹³²⁾ Rede bei der Hauptkundgebung des Sudetendeutschen Tags in Köln am 21. 5. 1961, Bulletin, S. 910.

¹³³⁾ Vertrag zwischen der BRD und dem Königreich der Niederlande zur Regelung von Grenzfragen und anderen zwischen beiden Ländern bestehenden Problemen (Ausgleichsvertrag, vgl. 3. BT-Drs. 2341) vom 8. 4. 1960. Der BT hat das Gesetz zum Ausgleichsvertrag in seiner 158. Sitzung am 4. 5. 1961 (Sten.Ber., S. 9164 [D]) angenommen; das Gesetz ist aber noch nicht verkündet und der Vertrag noch nicht in Kraft getreten.

biet von Wyler/Beek eine Regelung¹³⁴⁾ derart, daß durch die neu vorgenommene **Grenzziehung** etwa 23 deutsche Staatsangehörige nunmehr endgültig auf niederländischem Staatsgebiet wohnen sollen. Bei Abschluß des Vertrags war die Durchführung einer **Volksbefragung** des betroffenen Bevölkerungsteils erörtert worden. Die Bundesregierung hatte in ihrer Denkschrift zum Entwurf des Ratifizierungsgesetzes¹³⁵⁾ darauf hingewiesen, daß von einer Volksbefragung abgesehen worden sei, weil keine zwingenden Gründe dafür sprachen. Der Auswärtige Ausschuß des Bundestags billigte in seinem schriftlichen Bericht die Auffassung der Bundesregierung:

»... Nach der Auffassung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten war, da der Vertrag, soweit er die Regelung der Grenzen betrifft, keine Grenzänderung im eigentlichen Sinne, sondern lediglich Grenzberichtigungen vornimmt, von denen nur 23 Deutsche betroffen werden, von der Vornahme einer Volksbefragung abzusehen, zumal die Individualrechte der von der Grenzziehung betroffenen Deutschen durch die Einräumung einer Option¹³⁶⁾ gewährleistet wurden«¹³⁷⁾ ¹³⁸⁾.

19. Im Aachener Kohlenrevier wird seit mehreren Jahren an der deutsch-niederländischen Grenze ein Kohleabbau von der niederländischen Seite aus betrieben, der auf deutsches Gebiet hinübergreift. Dieser Abbau ist außer in älteren Verträgen¹³⁹⁾ insbesondere durch den deutsch-niederländischen Vertrag vom 18. 1. 1952¹⁴⁰⁾ geregelt. Zur Ausdehnung des grenzüberschreitenden Abbaus schlossen die beteiligten Bergwerksunternehmen einen Vertrag¹⁴¹⁾, der die privatrechtlichen Voraussetzungen für den Kohleabbau auf dem Gebiet der deutschen Unternehmen schuf. Zusätzlich war aber eine völkerrechtliche Vereinbarung notwendig, da durch den erweiter-

¹³⁴⁾ Vgl. § 23 der Anlage A zum Grenzvertrag, der Teil des gesamten Ausgleichsvertrags ist.

¹³⁵⁾ 3. BT-Drs. 2341, S. 198.

¹³⁶⁾ Vgl. Art. 11 des Grenzvertrags.

¹³⁷⁾ 3. BT-Drs. 2684, S. 2.

¹³⁸⁾ Vgl. auch die Bundestagsdebatte anlässlich der 2. Lesung des Ratifizierungsgesetzes am 4. 5. 1961, in der insbesondere der Abgeordnete Pö h l e r darauf hinwies, daß der Verzicht auf eine Volksbefragung unter dem Gesichtspunkt des Selbstbestimmungsrechts anfechtbar sei (158. Sitzung des 3. BT, Sten. Ber., S. 9160 [D]).

¹³⁹⁾ Grenzvertrag zwischen dem König von Preußen und dem König der Niederlande zu Aachen vom 26. 6. 1816 (Preußische Gesetz-Sammlung 1818, Anhang S. 77); Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich der Niederlande über die Festsetzung einer Betriebsgrenze für die auf beiden Seiten der Grenze an der Wurm liegenden Steinkohlenbergwerke vom 17. 5. 1939 (RGBl. II, S. 1019).

¹⁴⁰⁾ Vertrag zwischen der BRD und dem Königreich der Niederlande über die Festsetzung einer Betriebsgrenze für ostwärts der deutsch-niederländischen Landesgrenze liegende Steinkohlenfelder vom 18. 1. 1952 mit Zustimmungsgesetz vom 9. 4. 1953, BGBl. II, S. 119; in Kraft seit 30. 7. 1953 (BGBl. II, S. 526).

¹⁴¹⁾ Vgl. dazu die Denkschrift der Bundesregierung, 3. BT-Drs. 2661, S. 9.

ten Kohleabbau von niederländischer Seite aus **deutsches Staatsgebiet beinträchtigt** werden sollte. Zu diesem Zweck wurde der Vertrag vom 18. 1. 1952 geändert¹⁴²⁾. In ihrer Denkschrift zum Zustimmungsgesetz zu dem Änderungsvertrag führt die Bundesregierung über den Zweck des Vertrags aus:

»Der vorliegende Vertrag dient dem Zweck, die Fortsetzung des Abbaus der Steinkohle – ohne Übertragung territorialer Rechte – in dem oben bezeichneten, ostwärts der deutsch-niederländischen Landesgrenze liegenden Gebiet von den Niederlanden aus zu ermöglichen. Er schafft die für die Verwirklichung der privatrechtlichen Vereinbarungen erforderlichen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Grundlagen«¹⁴³⁾.

20. Wie die Bundesregierung in ihrer Denkschrift¹⁴⁴⁾ zum Gesetzentwurf über den Beitritt der BRD zum Abkommen über den Straßenverkehr vom 19. 9. 1949¹⁴⁵⁾ ausführt, sei nach dem **Territorialitätsgrundsatz** auch der grenzüberschreitende Straßenverkehr den innerstaatlichen Gesetzen des jeweiligen Landes unterworfen, weshalb zur Vermeidung von Schwierigkeiten der Abschluß von internationalen Verträgen notwendig sei.

21. Im Berichtsjahr hat die Bundesregierung dem Bundestag vier Luftverkehrsabkommen¹⁴⁶⁾ zusammen mit den jeweiligen Gesetzentwürfen zur Zustimmung vorgelegt. In den Denkschriften zu den Gesetzentwürfen weist die Bundesregierung darauf hin, der **internationale Fluglinienverkehr** könne nur betrieben werden,

»wenn die ausländischen Staaten, die überflogen oder angeflogen werden sollen, dem deutschen Luftverkehr entsprechende Flugrechte gewähren«¹⁴⁷⁾.

¹⁴²⁾ Vertrag zur Änderung und Ergänzung des Vertrags vom 18. 1. 1952 zwischen der BRD und dem Königreich der Niederlande über die Festsetzung einer Betriebsgrenze für ostwärts der deutsch-niederländischen Landesgrenze liegende Steinkohlenfelder vom 8. 11. 1960 mit Zustimmungsgesetz vom 11. 8. 1961, BGBl. II, S. 1109; in Kraft seit 25. 11. 1961 (BGBl. II, S. 1664).

¹⁴³⁾ 3. BT-Drs. 2661, S. 9.

¹⁴⁴⁾ 3. BT-Drs. 2399, S. 57.

¹⁴⁵⁾ Abkommen über den Straßenverkehr vom 19. 9. 1949; vgl. den Wortlaut 3. BT-Drs. 2399, S. 3 ff. Der Beitritt der BRD ist noch nicht erfolgt.

¹⁴⁶⁾ Abkommen zwischen der BRD und der Argentinischen Republik über den Luftverkehr vom 20. 9. 1960 mit Zustimmungsgesetz vom 1. 8. 1961, BGBl. II, S. 1045 (noch nicht in Kraft); Abkommen zwischen der BRD und Japan über den Fluglinienverkehr vom 18. 1. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 24. 4. 1962, BGBl. II, S. 173, in Kraft seit 12. 7. 1962 (BGBl. II, S. 1437); Abkommen zwischen der BRD und der Libanesischen Republik über den Luftverkehr vom 15. 3. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 24. 4. 1962, BGBl. II, S. 184 (noch nicht in Kraft); Abkommen zwischen der BRD und dem Großherzogtum Luxemburg über den Luftverkehr vom 5. 7. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 24. 4. 1962, BGBl. II, S. 195 (noch nicht in Kraft).

¹⁴⁷⁾ Wörtlich übereinstimmend in allen vier Denkschriften: 3. BT-Drs. 2582, S. 12 (Argentinien); 4. BT-Drs. IV/95, S. 14 (Japan); 4. BT-Drs. IV/94, S. 13 (Libanon); 4. BT-Drs. IV/96, S. 10 (Luxemburg).

Weiter bemerken die Denkschriften, daß, da alle Rechte nur zur Durchführung des internationalen Luftverkehrs eingeräumt wurden,

»auf Grund des Abkommens **Kabotagerechte**, d. h. Rechte zur entgeltlichen Beförderung von Personen, Post oder Fracht innerhalb des Hoheitsgebietes einer Vertragspartei durch ein Luftverkehrsunternehmen der anderen Vertragspartei nicht beansprucht werden können«¹⁴⁸⁾.

Diplomatischer Schutz

22. Im Jahre 1960 hielt die französische Kriegsmarine mehrere deutsche Handelsschiffe auf hoher See an und durchsuchte sie. Die Bundesregierung hielt diese »Aufbringung« für völkerrechtswidrig¹⁴⁹⁾. Auf die Frage, ob die Bundesregierung **Schadenersatzansprüche** bei der französischen Regierung durchgesetzt habe, antwortete in der Fragestunde des Bundestags Staatssekretär v a n S c h e r p e n b e r g :

»... Die Bundesregierung hat die ihr vorgelegten Schadensaufstellungen der Reedereien, deren Schiffe von französischen Seestreitkräften im Mittelmeer widerrechtlich aufgebracht wurden, an die französische Regierung weitergeleitet. Sie hat sich mit Nachdruck bemüht, eine zufriedenstellende Regelung zu erreichen, und sie wird diese Bemühungen bis zu einer endgültigen Lösung der Frage fortsetzen. Es sind bisher in vier Fällen Schadensersatzansprüche angemeldet worden. In einem Fall, nämlich im Falle »Helga Böge« – Reederei M. K. Blumenthal –, hat die französische Regierung am 10. Oktober 1959 die als Schadensersatz geforderte Summe gezahlt«¹⁵⁰⁾.

23. Im Jahre 1961 wurden in Moskau die deutschen Studenten Peter Sonntag und Walter Naumann, in Kiew das deutsche Ehepaar Adolf und Hermine Werner von sowjetischen Militärgerichten wegen Spionage zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt¹⁵¹⁾. Über die Schritte, die die Bundesregierung in Ausübung des **diplomatischen Schutzes** unternommen hatte, gab der Bundesaußenminister in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion¹⁵²⁾ folgende Auskunft:

»... In beiden Fällen hat die Botschaft Vorstellungen dagegen erhoben, daß deutsche Staatsangehörige seit 8 Wochen bzw. 11 Wochen der Freiheit beraubt waren, ohne daß die für die Wahrnehmung ihrer Rechte zuständige Botschaft unterrichtet wurde.

¹⁴⁸⁾ So (wörtlich übereinstimmend) 4. BT-Drs. IV/94, S. 13 (Libanon) und 4. BT-Drs. IV/96, S. 10 (Luxemburg). Inhaltlich übereinstimmend 3. BT-Drs. 2582, S. 12 (Argentinien) und 4. BT-Drs. IV/95, S. 14 (Japan). Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁴⁹⁾ Vgl. zum Vorgang oben S. 363 ff.

¹⁵⁰⁾ 151. Sitzung des 3. BT vom 15. 3. 1961, Sten. Ber., S. 8577 (D).

¹⁵¹⁾ Über Einzelheiten des Verfahrens s. 4. BT-Drs. IV/106.

¹⁵²⁾ 4. BT-Drs. IV/52.

Die mehrfachen Ersuchen der Deutschen Botschaft um Genehmigung zur Kontaktaufnahme zu den Verhafteten vor Beginn der Verfahren hatten keinen Erfolg. Erst nach Abschluß der Hauptverhandlung wurde Botschaftsvertretern Gelegenheit zu einem einstündigen Gespräch mit den Verhafteten in Moskau bzw. Kiew gegeben.

Auf Grund des ... Verhaltens der sowjetischen Behörden konnte den vier verhafteten deutschen Staatsangehörigen bis zum Abschluß der Verfahren kein Rechtsschutz gewährt werden.

Das Auswärtige Amt wird die Gnadengesuche der Verurteilten unterstützen und sich für alle denkbaren Hafterleichterungen und Abkürzungen einsetzen. Die Verurteilten sind in die Haftbetreuung der Botschaft aufgenommen worden¹⁵³⁾.

Die Frage des **Rechtsschutzes für Deutsche im Ausland** spielte ferner beim Prozeß gegen Adolf Eichmann in Israel eine Rolle¹⁵⁴⁾. Die Auffassung der Bundesregierung dazu legte ein Sprecher des Auswärtigen Amts am 27. 3. 1961 vor der Presse in Bonn dar:

»1. Eichmann hat einen Rechtsanwalt seiner Wahl durch den Staat Israel bekommen. Er ist also in diesem Zusammenhang überhaupt kein Rechtsschutzfall mehr, sein Rechtsschutz ist gewährleistet.

2. Die zentrale Rechtsschutzstelle im Auswärtigen Amt ist nicht etwa eingerichtet worden, um im Zusammenhang mit Verbrechen während der nationalsozialistischen Zeit Rechtsschutz zu gewähren, sondern lediglich im Zusammenhang mit Verbrechen, die im Zusammenhang mit den Kriegereignissen vorgekommen sind.

3. Sie ist nicht eingerichtet worden, um rein kriminelle Straftaten zu schützen oder Schutz zu gewähren, und nur rein krimineller Straftaten ist Eichmann angeklagt¹⁵⁵⁾.

Allgemeines Vertragsrecht

24. Zur Frage der **rechtlichen Einheit** mehrerer Einzelverträge nimmt der Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags anlässlich der Beratung des Zustimmungsgesetzes zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen¹⁵⁶⁾ wie folgt Stellung:

¹⁵³⁾ 4. BT-Drs. IV/106, S. 2.

¹⁵⁴⁾ Zum Prozeßverlauf vgl. Keesing, S. 9025 (B), 9281 (E) und 9549 (A). Vgl. ferner das Urteil des OVG Münster in DOV 1962, S. 28 ff. = DVBl. 1962, S. 139 ff. zur Frage, ob die BRD verpflichtet ist, die Kosten der Verteidigung Eichmanns zu tragen.

¹⁵⁵⁾ Bulletin, S. 594.

¹⁵⁶⁾ Vgl. das Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags vom 19. 6. 1951 über die Rechtsstellung ihrer Truppen sowie die Zusatzvereinbarungen vom 3. 8. 1959 zu diesem Abkommen, mit Zustimmungsgesetz vom 18. 8. 1961, BGBl. II, S. 1183 (a. a. O. auch die Texte sämtlicher Abkommen), noch nicht in Kraft.

» ... Mit dem vorliegenden Gesetz wird ... sowohl die Zustimmung zum NATO-Truppenstatut von 1951 gegeben, das als Rahmenvorschrift dient, als auch zu den in Bonn am 3. August 1959 nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den sechs NATO-Partnern, die auf dem Bundesgebiet Truppen stationiert haben, abgeschlossenen zehn zusätzlichen Vereinbarungen sowie dem Unterzeichnungsprotokoll. Gegenstand der Zustimmung sind also das eigentliche NATO-Truppenstatut und das gesamte Vertragswerk der Drucksache 2146, das als Einheit aufzufassen ist. Eine Herausnahme einzelner Abkommen oder Bestimmungen ist nicht möglich«¹⁵⁷⁾.

Internationaler Handel

25. In einer Sitzung¹⁵⁸⁾ der UN-Wirtschaftskommission für Europa brachte die Delegation der BRD zusammen mit Griechenland, Italien und Großbritannien einen Resolutionsentwurf zur Frage der **Flaggendiskriminierung** mit folgendem Wortlaut ein:

“The Economic Commission for Europe ... Calls Upon member countries and their State trading organizations to refrain from basing their shipping arrangements for commercial cargoes on the availability of ships of particular flags, since to do so tends to delay the shipment of goods and to increase transport charges”¹⁵⁹⁾.

Verantwortlichkeit der Staaten

26. In mehreren Fällen hat die Bundesregierung die **Verantwortlichkeit der BRD** für gegen andere Völkerrechtssubjekte gerichtete Handlungen anerkannt.

In der Nacht vom 4. zum 5. 2. 1961 wurde der Sockel des Gartenzauns der italienischen Botschaft von unbekanntem Tätern mit antiitalienischen Aufschriften beschmiert. Im Laufe des 6. 2. 1961 brachte ein Vertreter des Auswärtigen Amtes in der italienischen Botschaft das Bedauern der BRD über diesen Vorfall zum Ausdruck. Eine Untersuchung des Vorfalls wurde eingeleitet¹⁶⁰⁾.

Anlässlich der Verhaftung dreier Deutscher in Italien wegen Beteiligung an Attentaten gab der Sprecher des Auswärtigen Amtes am 13. 1. 1961 vor der Presse in Bonn bekannt, die Bundesregierung habe ihren Botschafter in Rom angewiesen, die italienische Regierung davon zu unterrichten,

¹⁵⁷⁾ 3. BT-Drs. 2699, S. 1.

¹⁵⁸⁾ 11. Sitzung der 15. Sitzungsperiode vom 27. 4. 1960.

¹⁵⁹⁾ United Nations, Economic and Social Council, E/ECE/SR. 15/11, Annex I.

¹⁶⁰⁾ Bulletin, S. 243.

»... daß die Bundesregierung die Beteiligung einzelner deutscher Staatsangehöriger an diesen Attentaten in Italien sehr bedauert und aufs schärfste mißbilligt«¹⁶¹⁾.

Ferner teilte der deutsche Botschafter der italienischen Regierung mit, die zuständigen deutschen Organe in der BRD würden alle in diesem Zusammenhang notwendigen Maßnahmen ergreifen¹⁶²⁾.

Am 13. 4. 1961 wurde dem deutschen Beobachter bei den Vereinten Nationen, K n a p p s t e i n, vom UN-Generalsekretär H a m m a r s k j ö l d eine Note übermittelt, in der dieser darauf hinwies, die Besetzung eines deutschen Flugzeugs sei am 10. 4. 1961 in Léopoldville von UN-Organen festgenommen worden, nachdem das Flugzeug Waffen nach Katanga befördert hatte. Hammarskjöld erinnerte daran, daß der UN-Sicherheitsrat die Waffenlieferung nach dem Kongo untersagt habe¹⁶³⁾. Die Bundesregierung nahm dazu in einer Antwortnote, die Botschafter Knappstein am 14. 4. 1961 dem Generalsekretär übergab, wie folgt Stellung:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat sich immer an die vom Sicherheitsrat und der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Resolutionen in bezug auf die Republik Kongo (Léopoldville) gebunden gefühlt und hat dementsprechend gehandelt. Überdies hat sie zu verschiedenen Malen die Operationen der Vereinten Nationen im Kongo unterstützt und hat auch sofort die erbetene Flugerlaubnis für Flugzeuge im Dienste der Vereinten Nationen für den Kongo gewährt.

Ein am 22. Februar 1961 verkündetes Gesetz^{163a)} der Bundesrepublik Deutschland verbietet die Herstellung, den Transport und den Handel mit Waffen für kriegerische Zwecke ohne eine besondere Erlaubnis der Bundesregierung. Im Falle des in der Note des Generalsekretärs erwähnten Flugzeugs wurde eine solche Erlaubnis von der Bundesregierung nicht gewährt. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird daher prüfen, ob in dem zur Debatte stehenden Falle das oben erwähnte Gesetz verletzt wurde. Sollte das der Fall sein, so werden die schuldigen Personen nach diesem Gesetz bestraft werden. Es kann aber schon jetzt festgestellt werden, daß diese Waffen weder in der Bundesrepublik Deutschland hergestellt noch auf deutschem Boden in das Flugzeug verladen wurden«¹⁶⁴⁾.

Im Fall Vracaric¹⁶⁵⁾ sicherte die Bundesregierung die Zahlung einer Entschädigung zu:

»Die Bundesregierung hat in einer Antwortnote vom 18. November 1961

¹⁶¹⁾ Bulletin, S. 1650.

¹⁶²⁾ Bulletin a. a. O.

¹⁶³⁾ Keesing, S. 9055, C/14.

^{163a)} Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen) vom 20. 4. 1961 (BGBl. I, S. 444).

¹⁶⁴⁾ Bulletin, S. 687.

¹⁶⁵⁾ Vgl. Nr. 30 dieses Berichts.

an die Schwedische Botschaft in Bonn als Schutzmachtvertretung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien zum Ausdruck gebracht, daß es sich um einen bedauerlichen Einzelfall handelt, und eine Entschädigung angeboten«¹⁶⁶).

27. Verschiedene gegen die BRD oder ihre Staatsangehörigen gerichtete Handlungen, die in die **Verantwortlichkeit anderer Staaten** fielen, haben die Bundesregierung zu Protesten veranlaßt.

Im Juni 1961 wurde in Moskau eine Konsumgüterausstellung der SBZ gezeigt, bei der durch Schaubilder, Plakate und andere Propagandamittel eine massive verunglimpfende Propaganda gegen die BRD und Berlin getrieben wurde. Auf Anweisung des Auswärtigen Amts hat die deutsche Botschaft dagegen eine Protestdemonstration im sowjetischen Außenministerium unternommen und ein Aide-mémoire übergeben. Das Außenministerium der UdSSR wies die Protestdemonstration zurück und ließ das Aide-mémoire zurückgeben. Ein Sprecher des Auswärtigen Amts brachte darüber vor der Presse in Bonn am 23. 6. 1961 das Befremden des Auswärtigen Amts zum Ausdruck¹⁶⁷).

Bei den Strafverfahren gegen die deutschen Staatsangehörigen Peter Sonntag, Walter Naumann und das Ehepaar Werner¹⁶⁸) wurde in den Verhandlungen von den sowjetischen Staatsanwälten politische Propaganda gegen die BRD getrieben. Die BRD wurde beschuldigt, sie dulde es, daß ihr Staatsgebiet mit ihrer Einwilligung von den USA zu subversiven Aktionen gegen die Sowjetunion benutzt werde. Gegen diesen Vorwurf, der auch vom sowjetischen Außenministerium erhoben wurde, protestierte der deutsche Geschäftsträger in Moskau¹⁶⁹).

Am 25. 8. 1961 wurde ein Bediensteter der sowjetischen Handelsvertretung in Köln, Pripolzew, wegen des Verdachts landesverräterischer Beziehungen in der BRD verhaftet¹⁷⁰). Wie ein Sprecher des Auswärtigen Amts am 30. 8. 1961 vor der Presse in Bonn mitteilte, hat das Auswärtige Amt durch eine Verbalnote bei der Botschaft der UdSSR gegen das Verhalten von Pripolzew protestiert und gebeten, dafür Sorge zu tragen, daß derartige Vorkommnisse sich nicht wiederholen¹⁷¹).

¹⁶⁶) Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion durch Bundesjustizminister *Stammburger*, 4. BT-Drs. IV/47, S. 4.

¹⁶⁷) Bulletin, S. 1112/1113.

¹⁶⁸) Vgl. Nr. 23 dieses Berichts.

¹⁶⁹) 4. BT-Drs. IV/106, S. 3.

¹⁷⁰) Vgl. Bulletin, S. 1539.

¹⁷¹) Bulletin, S. 1565.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

28. Das Europäische Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten¹⁷²⁾ sieht in seinen Artikeln 1¹⁷³⁾ und 38¹⁷⁴⁾ die **Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs** für Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien des Übereinkommens vor. Die Bundesregierung hat nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens am 29. 4. 1961 an den IGH folgende, hier in der offiziellen Übersetzung wiedergegebene Unterwerfungserklärung gerichtet, die am 24. 5. 1961 beim IGH einging:

» ... Die Bundesrepublik Deutschland erkennt für alle Streitigkeiten, die zwischen ihr und einer der Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten entstehen könnten, gemäß den Bestimmungen dieses Übereinkommens die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs ipso facto und ohne besondere Vereinbarung an. Diese Erklärung erfolgt jedoch unter der Bedingung der Reziprozität.

Diese Anerkennung der Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs erfolgt gemäß der Satzung der Vereinten Nationen sowie gemäß den Bestimmungen und unter den Bedingungen des Statuts und der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, die Entscheidungen des Gerichtshofs bona fide auszuführen und alle Verbindlichkeiten zu übernehmen, die sich für ein Mitglied der Vereinten Nationen aus Artikel 94 der Satzung ergeben ... «¹⁷⁵⁾.

29. Nach den Artikeln 25¹⁷⁶⁾ und 46¹⁷⁷⁾ der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁷⁸⁾ hängt die **Zu-**

¹⁷²⁾ Europäisches Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29. 4. 1957 mit Zustimmungsgesetz vom 2. 3. 1961, BGBl. II, S. 81; in Kraft seit 18. 4. 1961 (BGBl. II, S. 1026).

¹⁷³⁾ Art. 1: "The High Contracting Parties shall submit to the judgement of the International Court of Justice all international legal disputes which may arise between them including, in particular, those concerning:

a) the interpretation of a treaty;
b) any question of international law;
c) the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
d) the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation".

¹⁷⁴⁾ Art. 38 Abs. 1 Satz 1: "Disputes relating to the interpretation or application of this Convention, including those concerning the classification of disputes and the scope of reservations, shall be submitted to the International Court of Justice".

Die weiteren Sätze regeln das Vorlegungsverfahren genauer.

¹⁷⁵⁾ BGBl. 1961 II, S. 1026 f.

¹⁷⁶⁾ Art. 25 Abs. 1 und 2: "(1) The Commission may receive petitions addressed to the Secretary-General of the Council of Europe from any person, non-governmental organi-

ständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte von einer Anerkennungs-erklärung durch die Mitgliedstaaten der Konvention ab. Die Bundesregierung erneuerte durch zwei Erklärungen vom 6. 6. 1961 ihre Unterwerfung unter beide Institutionen für einen Zeitraum von fünf Jahren. Die Erklärungen haben in der amtlichen Übersetzung folgenden Wortlaut:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erneuert ihre am 1. Juli 1955 nach Artikel 25 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten abgegebene Erklärung für einen Zeitraum von fünf Jahren, vom 1. Juli 1961 an gerechnet«¹⁷⁸⁾.

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erneuert ihre am 1. Juli 1955 nach Artikel 46 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten abgegebene Erklärung für einen Zeitraum von fünf Jahren, vom 1. Juli 1961 an gerechnet«¹⁸⁰⁾.

Kriegsrecht

30. Am 2. 11. 1961 wurde der jugoslawische Staatsangehörige Lazar Vracaric in München auf Grund eines Haftbefehls des Amtsgerichts Konstanz wegen Mordes verhaftet. Vracaric wurde beschuldigt, er habe am 30. 9. 1941 zusammen mit zwei weiteren Jugoslawen deutsche Soldaten in Zagreb auf offener Straße überfallen und dabei zwei von ihnen getötet¹⁸¹⁾.

Die jugoslawische Regierung protestierte in mehreren Notan an die BRD sowie an die ehemaligen Kriegsgegner Deutschlands gegen die ihrer Ansicht nach widerrechtliche Verhaftung und forderte die Zahlung einer Entschädi-

sation of group or individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention, provided that the High Contracting Party against which the complaint has been lodged has declared that it recognises the competence of the Commission to receive such petitions. Those of the High Contracting Parties who have made such a declaration undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right.

(2) Such declarations may be made for a specific period".

¹⁷⁷⁾ Art. 46 Abs. 1 und 2: "(1) Any of the High Contracting Parties may at any time declare that it recognises as compulsory ipso facto and without special agreement the jurisdiction of the Court in all matters concerning the interpretation and application of the present Convention.

(2) The declarations referred to above may be made unconditionally or on condition of reciprocity on the part of several or certain other High Contracting Parties or for a specified period".

¹⁷⁸⁾ Konvention vom 4. 11. 1950 mit Zustimmungsgesetz vom 7. 8. 1952, BGBl. II, S. 685, berichtigt S. 953; in Kraft seit 3. 9. 1953 (BGBl. 1954 II, S. 14).

¹⁷⁹⁾ BGBl. 1961 II, S. 1626.

¹⁸⁰⁾ BGBl. 1961 II, S. 1627.

¹⁸¹⁾ Vgl. Bulletin, S. 1979 sowie Keesing, S. 9445 E.

gung¹⁸²⁾). Auch die Bundesregierung war der Ansicht, es handle sich bei den Taten von Vracaric um **Handlungen von Partisanen und Widerstandskämpfern**, die nicht verfolgt werden könnten. Sie bemühte sich deshalb sofort um die Freilassung von Vracaric, die schließlich am 6. 11. 1961 erfolgte.

Zu den mit der Verhaftung von Vracaric zusammenhängenden Rechtsfragen nahm Bundesjustizminister **Stammberger** in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion wie folgt Stellung:

»Nach Ansicht der Bundesregierung war die Verhaftung des jugoslawischen Staatsangehörigen Vracaric nicht vereinbar mit dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Recht.

Das Bundesjustizministerium wird die Landesjustizverwaltungen unter eingehender Darstellung der Sach- und Rechtslage darauf hinweisen, daß Partisanen und Widerstandskämpfer wegen Kampf- und Widerstandshandlungen, die im zweiten Weltkrieg begangen worden sind, in der Bundesrepublik Deutschland strafrechtlich nicht verfolgt werden können, unabhängig davon, ob es im Völkerrecht erlaubte Handlungen waren oder nicht. Es wird die Landesjustizverwaltungen bitten, alle nachgeordneten Behörden entsprechend zu unterrichten«¹⁸³⁾.

31. Art. 2 des deutsch-luxemburgischen Vertrags vom 11. 7. 1959¹⁸⁴⁾ sieht vor, daß unter Anwendung von § 8 des Bundesversorgungsgesetzes¹⁸⁵⁾

¹⁸²⁾ Vgl. Keesing a. a. O. und FAZ Nr. 262 vom 10. 11. 1961.

¹⁸³⁾ 4. BT-Drs. IV/47, S. 3. Wegen der angebotenen Zahlung einer Entschädigung vgl. Nr. 26 dieses Berichts.

¹⁸⁴⁾ Vertrag zwischen der BRD und dem Großherzogtum Luxemburg vom 11. 7. 1959 mit Zustimmungsgesetz vom 8. 8. 1960, BGBl. II, S. 2077; in Kraft seit 29. 9. 1961 (BGBl. II, S. 1609). Art. 2 Abs. 1: »Die Bundesrepublik Deutschland wird unter Anwendung des § 8 des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges für folgende Personengruppen der luxemburgischen Kriegsoffer Versorgung gewähren:

1. Luxemburgische Staatsangehörige, die zwangsweise militärischen oder militärähnlichen Dienst im Sinne des vorerwähnten Gesetzes geleistet haben, und ihre Hinterbliebenen;

2. luxemburgische Staatsangehörige, die sich zwangsweise in Deutschland oder in einem von der deutschen Wehrmacht besetzten Gebiet aufgehalten und hierbei eine gesundheitliche Schädigung durch unmittelbare Kriegseinwirkungen im Sinne des vorerwähnten Gesetzes erlitten haben, und ihre Hinterbliebenen, soweit sie aus der gleichen Ursache keinen Anspruch gegen einen deutschen oder luxemburgischen Sozialversicherungsträger haben.«

¹⁸⁵⁾ Bundesversorgungsgesetz in der Fassung des Ersten Neuordnungsgesetzes vom 27. 6. 1960, BGBl. I, S. 453.

§ 8: »In anderen als den in § 7 bezeichneten, besonders begründeten Fällen kann mit Zustimmung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung und des Bundesministers der Finanzen Versorgung gewährt werden, außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes jedoch nach Maßgabe des § 64.«

§ 7 begrenzt den Anwendungsbereich des Bundesversorgungsgesetzes auf Deutsche und Ausländer, soweit die letzteren ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes haben. § 64 legt ein Ruhen des Versorgungsanspruchs fest, solange

luxemburgischen Staatsangehörigen, die während der Besetzung ihres Landes zwangsweise zur deutschen Wehrmacht eingezogen wurden oder sonst durch Kriegseinwirkungen gesundheitliche Schäden erlitten haben, durch die BRD Versorgung gewährt werden soll. In der luxemburgischen Öffentlichkeit war dazu behauptet worden, darin sei eine Billigung der nationalsozialistischen Maßnahmen durch die BRD zu sehen. Der Staatssekretär im Auswärtigen Amt *van Scherpenberg* nahm dazu in der Fragestunde des Bundestags wie folgt Stellung:

»Durch die Bezugnahme auf die Bestimmung des § 8 des Bundesversorgungsgesetzes in Art. 2 des deutsch-luxemburgischen Vertrages sollte in keiner Weise zum Ausdruck gebracht werden, daß für die zwangsrekrutierten luxemburgischen Staatsangehörigen etwa die gleichen Voraussetzungen vorliegen wie für die deutschen Kriegsoffer. Es lag selbstverständlich keineswegs in der Absicht der Bundesregierung, sich mit dieser Regelung für die Rechtmäßigkeit der Einführung der Wehrpflicht und ähnlicher Zwangsmaßnahmen der Besatzungsbehörden auszusprechen ... Ganz im Gegenteil ging die Bundesregierung, wie sie es für die in Art. 1 des Vertrages genannten Tatbestände getan hat, davon aus, daß auch die in Art. 2 bezeichneten Personen Opfer illegaler Maßnahmen des nationalsozialistischen Regimes geworden sind. Dies geht eindeutig auch aus dem Gebrauch des Wortes »zwangsweise« hervor, das in den angeführten Bestimmungen enthalten ist. Gerade aus diesem Grunde hat die Bundesregierung sich in den Grenzen der gegebenen Möglichkeiten zu der getroffenen Regelung bereitgefunden, um eben diese Kreise nicht von einer Entschädigung auszuschließen.

Dies ist Herrn Außenminister Schaus kürzlich bei seiner Anwesenheit in Bonn nochmals ausdrücklich in einem ihm übergebenen Schreiben des Herrn Bundesministers des Auswärtigen vom 9. März 1961 bestätigt worden¹⁸⁶⁾.

Internationale Organisationen

32. Durch die OECD-Konvention¹⁸⁷⁾ wurde die OEEC¹⁸⁸⁾ umgestaltet, wobei nach Art. 15¹⁸⁹⁾ die OECD die Rechtspersönlichkeit der OEEC fortsetzt. Die Beschlüsse, Empfehlungen und Entschließungen der OEEC gelten

der Berechtigte seinen Wohnsitz oder Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes hat, läßt aber Ausnahmen mit Zustimmung des Arbeitsministers zu.

¹⁸⁶⁾ 151. Sitzung des 3. BT vom 15. 3. 1961, Sten.Ber., S. 8578 (A).

¹⁸⁷⁾ Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. 12. 1960, mit Zustimmungsgesetz vom 16. 8. 1961, BGBl. II, S. 1150; in Kraft seit 30. 9. 1961 (BGBl. II, S. 1663). Vgl. hierzu die Abhandlung von *Hahn*, ZaöRV Bd. 22, S. 49 ff.

¹⁸⁸⁾ Abkommen über die Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 16. 4. 1948; Verträge der BRD, Serie A, Bd. 1, S. 3. Die BRD ist Mitglied seit 25. 10. 1949.

¹⁸⁹⁾ Text bei *Hahn* a. a. O., S. 54 Anm. 27, 28, 46.

nach Art. 15 im Rahmen der OECD jedoch nur fort, wenn der Rat der OECD sie bestätigt. In einer Vereinbarung zur Ausführung von Art. 15¹⁹⁰⁾ ist zur schnelleren **Überleitung der OEEC in die OECD** eine Verpflichtung der Repräsentanten der Mitgliedstaaten im OECD-Rat enthalten, für die Übernahme derjenigen Beschlüsse der OEEC zu stimmen, deren Übernahme vom Vorbereitenden Ausschuß, der die OECD-Konvention ausarbeitete, empfohlen wurde¹⁹¹⁾. Nur für die USA und Kanada, die nicht Mitglieder der OEEC waren, ist in Nr. 2¹⁹²⁾ der Vereinbarung zu Art. 15 vorgesehen, daß sie sich unter bestimmten Bedingungen von dieser Verpflichtung lösen können. Nach Auffassung der Bundesregierung

»bleibt die Verpflichtung ... zwischen den übrigen Mitgliedern wirksam, sofern nicht eine Überprüfung der Empfehlung des Vorbereitenden Ausschusses, die jedes Mitglied verlangen kann, zu einer Änderung der Empfehlung führt«¹⁹³⁾.

Die Mitgliedstaaten der **OECD** haben sich in der OECD-Konvention u. a. verpflichtet,

»ihre Bemühungen um den Abbau oder die Abschaffung der Behinderungen des zwischenstaatlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie des laufenden Zahlungsverkehrs fortzusetzen und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs beizubehalten und zu erweitern«¹⁹⁴⁾.

Über das **Verhältnis** dieser Verpflichtungen zu **anderen internationalen Vereinbarungen** führt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes zum OECD-Vertrag aus:

»Hinzuweisen ist darauf, daß die im Buchstaben d genannten Aufgaben unter dem Vorbehalt der Weitergeltung bereits bestehender internationaler Verpflichtungen stehen. Wegen des Sachzusammenhangs von Artikel 2 d mit Artikel 1 c¹⁹⁵⁾ erstreckt sich der dort gemachte diesbezügliche Vorbehalt auch auf den Artikel 2 d. Dabei soll der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach

¹⁹⁰⁾ Vgl. BGBl. 1961 II, S. 1173.

¹⁹¹⁾ Vgl. Nr. 1 dieser Vereinbarung: "The representatives of the Signatories on the Council shall vote for approval of acts of the Organisation for European Economic Co-operation in accordance with the recommendations of the Preparatory Committee, except as otherwise provided hereinafter".

¹⁹²⁾ Nr. 2: "Any Signatory which has not been a Member of the Organisation for European Economic Co-operation shall be released from the commitment set out in paragraph 1 with respect to any recommendation or part thereof of the Preparatory Committee which it specifies in a notice to the Preparatory Committee no later than ten days after the deposit of its instrument of ratification or acceptance of the Convention".

¹⁹³⁾ Denkschrift der Bundesregierung zum Zustimmungsgesetz zum OECD-Vertrag, 3. BT-Drs. 2670, S. 34.

¹⁹⁴⁾ Art. 2 d des OECD-Vertrags.

¹⁹⁵⁾ Art. 1 c: "The aims of the Organisation for Economic Co-operation and Develop-

Maßgabe der internationalen Abmachungen auf den Sachgebieten des Artikels 2 d angewandt werden. Die Pflicht zur Nichtdiskriminierung besteht insbesondere gegenüber den Mitgliedern des GATT¹⁹⁶⁾ sowie des internationalen Währungsfonds¹⁹⁷⁾ «¹⁹⁸⁾.

Europäische Gemeinschaften und Organisationen

33. Bei Beratung des dem Bundestag und dem Bundesrat zugeleiteten Entwurfs¹⁹⁹⁾ einer Verordnung der EWG-Kommission über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, der späteren **Verordnung Nr. 15**²⁰⁰⁾, nahmen beide Organe zur **Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen des Entwurfs mit dem EWG-Vertrag** Stellung. Dabei führte der Berichterstatter des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrats, **Stain**, vor dem Plenum des Bundesrats aus:

»Der Ausschuß war grundsätzlich der Auffassung, daß die Entwürfe zum Teil über die Ermächtigung in den Artikeln 48²⁰¹⁾ und 49²⁰²⁾ des EWG-Ver-

ment . . . shall be to promote policies designed . . .

(c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations».

¹⁹⁶⁾ Vgl. Anm. 13.

¹⁹⁷⁾ Abkommen über den Internationalen Währungsfonds vom 22. 7. 1944 mit Zustimmungsgesetz vom 28. 7. 1952, BGBl. II, S. 637; in Kraft seit 14. 8. 1952 (BGBl. II, S. 728); Änderung des Beitrittsgesetzes durch Gesetz vom 13. 8. 1959, BGBl. II, S. 930.

¹⁹⁸⁾ 3. BT-Drs. 2670, S. 33.

¹⁹⁹⁾ Vgl. 3. BT-Drs. 2337.

²⁰⁰⁾ ABl. der Europäischen Gemeinschaften, 1961, S. 1073.

²⁰¹⁾ Art. 48: »(1) Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.

(2) Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

(3) Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht, a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben; b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen; c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben; d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung«.

²⁰²⁾ Art. 49: »Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Vertrags trifft der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 fortschreitend herzustellen . . .«.

trages hinausgehen; er hat deshalb auch den ausdrücklichen Hinweis auf Art. 48 Abs. 3 des EWG-Vertrages für erforderlich gehalten, daß der Vorbehalt der »aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen« durch die Vorschriften der Verordnung nicht berührt wird. Die Unterstreichung dieses Vorbehalts wird besonders deshalb für erforderlich gehalten, weil ihm nach Ansicht eines Mitglieds der EWG keine Bedeutung zukommt, so daß man ihn gar nicht zu beachten brauche. Es sind aber sehr wohl Fälle denkbar, in denen dieser Vorbehalt Bedeutung erlangen kann. Man denke z. B. an die Möglichkeit einer verstärkten Einwanderung weiblicher Arbeitskräfte für das Gaststättengewerbe in der Nähe von Truppenübungsplätzen oder an die Gefahr, die sich aus einer unbeschränkten Wanderung der Jugendlichen ergibt, für die keine untere Altersgrenze festgesetzt ist.

Kernproblem ist, daß der Verordnungsentwurf über den vom EWG-Vertrag gesteckten Rahmen hinausgeht und daß – unbeschadet der zu bejahenden Vertragsziele – einer **extensiven Vertragsauslegung**, die sich in der Hauptsache zum Nachteil der Bundesrepublik auswirken würde, widersprochen werden muß ...

Insbesondere richten sich die rechtlichen Bedenken des Ausschusses gegen folgende Bestimmungen der Verordnung:

Art. 8 Nr. 2²⁰³⁾ regelt die **Gleichbehandlung der Arbeitnehmer** hinsichtlich aller Arbeitsbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Gewerkschaften, der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit zu den betrieblichen Vertretungsorganen. Art. 48 Abs. 2²⁰⁴⁾ des EWG-Vertrages spricht nur von »sonstigen Arbeitsbedingungen« und reicht daher nicht aus, um die Regelung in Art. 8 Nr. 2 der Verordnung zu stützen. Art. 189²⁰⁵⁾ des Vertrages stellt ausdrücklich klar, daß Verordnungen usw. nur »nach Maßgabe dieses Vertrages« erlassen werden dürfen. Da dem Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft somit die Zuständigkeit für die Vorschrift der Nr. 2 in Art. 8 fehlt, muß diese Nummer entfallen. Die Bundesregierung sollte jedoch darauf hinwirken, daß den Arbeitnehmern im gesamten Bereich der EWG-Länder nach innerstaatlichem Recht die gleichen Rechte gewährt werden, die ihnen nach deutschem Recht in der Bundesrepublik zustehen.

²⁰³⁾ Art. 8 Nr. 2 der Verordnung Nr. 15: »Er [der Arbeitnehmer] hat Anspruch auf gleiche Behandlung auch hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und der Wahlberechtigung zu den betrieblichen Vertretungsorganen der Arbeitnehmer, soweit diese Fragen gesetzlich geregelt sind oder in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden fallen«. Art. 8 Nr. 2 ist gegenüber dem Entwurf insoweit geändert, als der Entwurf neben der Wahlberechtigung zu den betrieblichen Vertretungsorganen auch die Wählbarkeit nannte.

²⁰⁴⁾ Vgl. Anm. 201.

²⁰⁵⁾ Art. 189 Abs. 1: »Zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab«.

Art. 10²⁰⁶⁾ bestimmt Näheres über die **Mitnahme von Familienangehörigen** und über die **Familienzusammenführung**. Auch diese Bestimmung entbehrt der Rechtsgrundlage. Sie gibt außerdem zu Zweifeln Anlaß, ob auch die verheirateten, noch nicht 21 Jahre alten Kinder mit ihrer Familie erfaßt sind. . . .

Art. 14²⁰⁷⁾ behandelt die **Schul- und Berufsausbildung der Kinder ausländischer Arbeitnehmer** und ist rechtlich ebenfalls nicht durch den EWG-Vertrag gedeckt. Im Ausschuß wurde auch darauf hingewiesen, daß es sich bei der Regelung des allgemeinen Unterrichts um eine Länderangelegenheit handelt und daß daher die Worte »am allgemeinen Unterricht sowie« gestrichen werden sollten. . . .

Art. 43²⁰⁸⁾ begegnet schwersten rechtlichen und sachlichen Bedenken. Art. 48²⁰⁹⁾ des EWG-Vertrages sieht zwar die Abschaffung von Vorschriften

²⁰⁶⁾ Art. 11, Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 15, die mit Art. 10 des Entwurfs, abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen, inhaltlich übereinstimmen, lauten: »1. Der Ehegatte sowie die noch nicht einundzwanzig Jahre alten Kinder eines Arbeitnehmers, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ordnungsgemäß beschäftigt ist, dürfen in das Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats zuziehen, wenn sie dort bei dem Arbeitnehmer Wohnung nehmen.

2. Die einzelnen Mitgliedstaaten fördern den Zuzug der Familienangehörigen, denen der Arbeitnehmer ganz oder überwiegend Unterhalt gewährt und mit denen er in häuslicher Gemeinschaft lebt«.

²⁰⁷⁾ Art. 15 der Verordnung Nr. 15, der Art. 14 des Entwurfs entspricht: »Die Kinder desjenigen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ordnungsgemäß beschäftigt ist oder beschäftigt gewesen ist, können, wenn sie sich in dessen Hoheitsgebiet ordnungsgemäß ständig aufhalten, unter den gleichen Voraussetzungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen«. In Art. 14 des Entwurfs ist aber neben der Lehrlings- und Berufsausbildung noch der allgemeine Unterricht genannt.

²⁰⁸⁾ Art. 43 der Verordnung Nr. 15: »1. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen bei ihrer Beschäftigungspolitik die Arbeitsmarktlage der anderen Mitgliedstaaten und bemühen sich dementsprechend, die verfügbaren Arbeitsplätze, für die nicht auf den Namen lautende Stellenangebote vorliegen, mit Vorrang durch Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten zu besetzen, die ein Überangebot an Arbeitskräften mit den gewünschten Fachkenntnissen und Fertigkeiten haben, ehe sie Arbeitnehmer heranziehen, die Staatsangehörige dritter Staaten sind.

2. Die Dienststellen der Mitgliedstaaten, denen ein nicht auf den Namen lautendes Stellenangebot vorliegt, teilen binnen fünfzehn Tagen mit, ob und inwieweit sie dieses Angebot berücksichtigen können. Sie geben dann binnen drei Wochen die Namenliste der verfügbaren Arbeitnehmer bekannt«.

Art. 43 des Entwurfs hatte ganz anders gelautet: »1. In einem Staat außerhalb der Gemeinschaft darf ein nicht auf den Namen lautendes Stellenangebot dann nicht verwendet werden, wenn es sich um eine Berufstätigkeit handelt, die zu den von einem Mitgliedstaat in einer Liste nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a erfaßten Berufen mit Arbeitskräfteüberangebot zählt und das Stellenangebot diesem Mitgliedstaat nicht vorher zum Ausgleich zugeleitet worden ist. Dieser Mitgliedstaat muß innerhalb von 14 Tagen mitteilen, ob er in der Lage ist, dem Angebot zu entsprechen.

2. Ein Mitgliedstaat darf auf keinen Fall verpflichtet sein, seinen Staatsangehörigen den Grundsatz des Vorrangs des Arbeitsmarktes der Gemeinschaft entgegenzuhalten«.

²⁰⁹⁾ Vgl. Anm. 201.

vor, die zu einer unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten führen und dadurch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beschränken; er sieht aber keine Ermächtigung für ein Verbot der Beschäftigung von **Arbeitnehmern aus nicht zur EWG gehörenden Ländern** vor, solange noch mögliche Bewerber aus EWG-Ländern für eine Stelle vorhanden sind. Da Art. 189²¹⁰⁾ des Vertrages, wie bereits erwähnt, nur Verordnungen »nach Maßgabe dieses Vertrages« gestattet, ist die in Art. 43 der Verordnung vorgesehene Abschnürung des EWG-Arbeitsmarktes nicht möglich. Die Nr. 1 dieser Bestimmung muß daher aus rechtlichen Gründen fortfallen«²¹¹⁾.

Der Bundestagsausschuß für Arbeit vertrat in seinem schriftlichen Bericht folgende Auffassung:

»Zu Artikel 8²¹²⁾

Das hier geforderte Gleichbehandlungsgebot sollte sich in Übereinstimmung mit Artikel 48 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf Regelungen beschränken, die Inhalt des Arbeitsverhältnisses sein können oder zum Schutze der Arbeitnehmer erlassen worden sind. Eine entsprechende Änderung des Entwurfs ist anzustreben ...

Zu Artikel 43²¹³⁾

Der Grundsatz eines Vorrangs der Arbeitskräfte aus Mitgliedstaaten gegenüber Arbeitskräften aus dritten Staaten begegnet sowohl rechtlich als auch sachlich Bedenken insbesondere im Hinblick auf bestehende Abmachungen. Von einer Vorschrift dieses Inhalts sollte man daher absehen«²¹⁴⁾.

34. Die Frage der **Vereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag**²¹⁵⁾ trat auch bei der Prüfung des von der Kommission der EWG ausgearbeiteten **Entwurfs**²¹⁶⁾ **eines Niederlassungsprogramms**²¹⁷⁾ auf. Der Berichterstatter des Sonderausschusses Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, **L e u z e**, bemerkte dazu vor dem Plenum des Bundesrats:

»Rechtliche Bedenken richten sich gegen die **Einbeziehung der Seeschifffahrt** einschließlich der Küstenschifffahrt und der Seehafenverkehrswirtschaft **sowie der Luftfahrt** in das Niederlassungsprogramm. Für diese Verkehrswege gilt

²¹⁰⁾ Vgl. Anm. 205.

²¹¹⁾ 229. Sitzung des BR am 3. 3. 1961, Sten. Ber., S. 53 (A)/54 (A). Die Empfehlungen des BR-Ausschusses wurden vom Plenum mit Mehrheit gebilligt.

²¹²⁾ Vgl. Anm. 203.

²¹³⁾ Vgl. Anm. 208.

²¹⁴⁾ 3. BT-Drs. 2454, S. 3. Das Plenum des Bundestags billigte diese Auffassung des Ausschusses.

²¹⁵⁾ Vgl. Anm. 3.

²¹⁶⁾ Vgl. 3. BT-Drs. 2532.

²¹⁷⁾ Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, ABl. der Europäischen Gemeinschaften, 1962, S. 36.

die Vorbehaltsbestimmung des Art. 84 Abs. 2 ²¹⁸⁾ des EWG-Vertrages, die nach überwiegend vertretener Auffassung die Seeschifffahrt und die Luftfahrt aus dem gesamten Vertragswerk, also auch aus dem Kapitel Niederlassungsrecht, so lange ausnimmt, als der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt.

Ein weiterer Punkt, gegen den Rechtsbedenken zu erheben sind, betrifft die **Gleichstellung von Angehörigen der EWG-Staaten** bei der Ausbildung, insbesondere **beim Besuch von Schulen** ²¹⁹⁾. In dem Kommissionsentwurf zum Niederlassungsprogramm ist unter Ziff. 3 A festgelegt, daß zu den aufzuhebenden Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit auch Vorschriften und Praktiken gehören, die »für Ausländer den Zugang zu der für die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erforderlichen oder dienlichen Ausbildung verbieten oder verhindern« ²²⁰⁾. In den »Erläuterungen« der EWG-Kommission zum Niederlassungsprogramm ist hierzu näher ausgeführt, daß sich die genannte Bestimmung auf den Zugang zu den verschiedenen Kursen und Schulen beziehe und daß das Recht zum Besuch dieser Einrichtungen auch auf die Familienangehörigen des im selbständigen Beruf stehenden Ausländers ausgedehnt werden müsse.

Wenn auch die »Erläuterungen« der Kommission rechtlich unverbindlich sind, so muß doch dieser nach Auffassung des Sonderausschusses zu weitgehenden Auffassung der Kommission schon im Hinblick auf spätere Fälle rechtzeitig und eindeutig entgegengetreten werden. Abgesehen hiervon ist noch darauf hinzuweisen, daß Regelungen des allgemeinen Unterrichts ausschließlich in die Kompetenz der Bundesländer fallen« ²²¹⁾.

35. Bei den Verhandlungen über die Gründung einer **Europäischen Universität** vertraten einige Mitgliedstaaten der EWG ²²²⁾ und Euratom ²²³⁾ die Auffassung, die Schaffung einer mehrere Disziplinen umfassenden Universität werde nicht durch Art. 9 Abs. 2 des Euratom-Vertrags ²²³⁾ gedeckt, da dieser nur die Errichtung einer kernwissenschaftlichen Hochschule gestatte. Bundesaußenminister von Brentano erläuterte in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage ²²⁴⁾ die Auffassung der Bundesregierung:

»Ich möchte darauf hinweisen, daß bei den Verhandlungen, die im Rahmen der Ministerräte der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen

²¹⁸⁾ Art. 84: »(1) Dieser Titel gilt für Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

(2) Der Rat kann einstimmig darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind«.

²¹⁹⁾ Vgl. Nr. 33 dieses Berichts.

²²⁰⁾ Druckfehler im Sten. Ber. des Bundesrats! Es muß richtig heißen: »... und behindern«; vgl. 3. BT-Drs. 2532, S. 3. Die Formulierung des Kommissionsentwurfs ist in der endgültigen Fassung des Programms beibehalten (vgl. Abschnitt III A, g).

²²¹⁾ 230. Sitzung des Bundesrats vom 29. 3. 1961, Sten. Ber., S. 84 (A).

²²²⁾ Vgl. Anm. 3.

²²³⁾ Vgl. Anm. 54.

²²⁴⁾ 3. BT-Drs. 2721.

Wirtschaftsgemeinschaft stattfanden, sowie in dem Interimsausschuß, der mit Beschluß der beiden Räte vom 13. Oktober 1959 zur Behandlung dieser Fragen eingesetzt worden war, die Bundesregierung die Auffassung vertreten hatte, daß die Gründung einer Anstalt im Range einer Universität gemäß der sich aus Artikel 9 Abs. 2 des EURATOM-Vertrages ergebenden Verpflichtung erfolgen sollte. Sie hatte sich bei diesen Verhandlungen dafür eingesetzt, daß die Europäische Universität mehrere Disziplinen umfassen sowie das Recht zur Verleihung des Doktorgrades haben sollte, und daß die Finanzierung durch die Europäischen Gemeinschaften unter Einschaltung des Europäischen Parlaments erfolgen solle²²⁵⁾.

36. Über die Frage der **unmittelbaren Geltung der Artikel 85²²⁶⁾ und 86²²⁷⁾ EWG-Vertrag²²⁸⁾** und ihrer Anwendung vor Erlaß von Durchführungsverordnungen vertrat das Bundeskartellamt in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 1960 folgende Ansicht:

»Das Bundeskartellamt hält in Übereinstimmung mit der EWG-Kommission an seiner Ansicht fest, daß die Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages durch die Ratifizierung dieses Vertrages als geltendes Recht Bestandteil der Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats geworden sind. Es geht ferner davon aus, daß die Verbote der Artikel 85 und 86 für jedes Unternehmen des Gemeinsamen Marktes unmittelbar gelten, ohne daß es zu ihrer Wirksamkeit einer Entscheidung der Kartellbehörde bedarf (Direktwirkung). Bis zum Inkrafttreten der in Artikel 87 EWG-Vertrag vorgesehenen Durchführungsvorschriften zu Ar-

²²⁵⁾ 3. BT-Drs. 2773, S. 1 f.

²²⁶⁾ Art. 85: »(1) Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken ... [folgen Beispiele].

(2) Die nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen oder Beschlüsse sind nichtig.

(3) Die Bestimmungen des Absatzes (1) können für nicht anwendbar erklärt werden auf

- Vereinbarungen oder Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen,
- Beschlüsse oder Gruppen von Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen,
- aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen oder Gruppen von solchen,

die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne daß den beteiligten Unternehmen

a) Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder

b) Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten«.

²²⁷⁾ Art. 86: »Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen ...«. Im folgenden wird der Begriff »Mißbrauch« näher erläutert.

²²⁸⁾ Vgl. Anm. 3.

tikel 85 und 86 ²²⁹⁾ ... werden nach Artikel 88 die Entscheidungen über die Zulässigkeit von Wettbewerbsbeschränkungen im Einklang mit den Vorschriften des GWB und den Bestimmungen der Artikel 85 und 86 getroffen« ²³⁰⁾.

Zum Verfahren, das das Bundeskartellamt bei der Anwendung der Art. 85 und 86 einhielt, führt der Tätigkeitsbericht aus:

»Um einander widersprechende Entscheidungen bei Anwendung der Artikel 85 und 86 zu vermeiden, hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten vereinbart, die Kommission vor allen durch die nationalen Behörden zu treffenden Entscheidungen zu konsultieren, die auf Artikel 85 und 86 beruhen oder in denen diese Artikel einer eingehenden Auslegung bedürfen. Das Einverständnis wurde unter dem Vorbehalt erklärt, daß die nach Artikel 88 zuständigen nationalen Behörden durch das Ergebnis der Konsultation weder rechtlich noch tatsächlich gebunden werden und daß die Konsultation das Verfahren vor den deutschen Kartellbehörden nicht verzögert. Die Verschwiegenheitspflicht der an dem Konsultationsverfahren Beteiligten ist gesichert.

Eine Konsultation soll künftig in allen Fällen erfolgen, in denen eine nationale Behörde eine kartellrechtliche Verwaltungsmaßnahme trifft, die wichtige Auslegungsfragen der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages berührt« ²³¹⁾.

Zur Auslegung des Art. 85 EWG-Vertrag gab der Bundestag in einer EntschlieÙung anläßlich der Kenntnisnahme vom Vorschlag der EWG-Kommission zu einer Ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrags ²³²⁾ folgende Stellungnahme ab:

»... Der Bundestag ist der Ansicht, daß Artikel 85 des EWG-Vertrages ein Verbotsgesetz mit Erlaubnisvorbehalt ist. Danach sind Absprachen im Sinne von Artikel 85 Abs. 1 verboten, bis das Verbot durch eine Verwaltungsentscheidung nach Artikel 85 Abs. 3 für nicht anwendbar erklärt worden ist. Der Bundestag begrüÙt, daß Artikel 1 ²³³⁾ des Vorschlags der Kommission von dem gleichen Grundsatz ausgeht, und lehnt die Auffassung ab, daß Artikel 85

²²⁹⁾ Verordnung Nr. 17 des Rats der EWG, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrags; ABl. der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 204. Vgl. den Entwurf, 3. BT-Drs. 2431.

²³⁰⁾ 3. BT-Drs. 2734, S. 60. Siehe dort auch mehrere Einzelfälle der Anwendung von Art. 85 und 86 durch das Bundeskartellamt.

²³¹⁾ A. a. O., S. 62.

²³²⁾ Vgl. Anm. 229.

²³³⁾ Art. 1 der Durchführungsverordnung (endgültige Fassung): »Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen der in Artikel 85 Absatz (1) des Vertrages bezeichneten Art und die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des Artikels 86 des Vertrages sind verboten, ohne daß dies einer vorherigen Entscheidung bedarf...«. Entwurf s. Anm. 229.

Abs. 3 eine Legalausnahme enthalte, auf die sich die an einer Absprache Beteiligten jederzeit berufen könnten ... «²³⁴⁾.

Art. 5 des Entwurfs der Durchführungsverordnung²³⁵⁾ sah eine sehr weitgefaßte **Anmeldepflicht von Altkartellabsprachen** vor. Dazu äußerte sich der Bundestag in derselben EntschlieÙung:

»Auf die in Artikel 5 für bestimmte Arten von Altabsprachen vorgesehene Anzeigepflicht sollte verzichtet werden. Sie ist rechtlich bedenklich, insbesondere soweit sie auch Absprachen umfassen soll, die dem Verbot des Artikels 85 Abs. 1 nicht unterliegen, weil sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu beeinträchtigen geeignet sind. Es ist aber aus rechtsstaatlichen Erwägungen auch zweifelhaft, ob die an einer Absprache Beteiligten über die Anzeigepflicht überhaupt genötigt werden können, ihr eigenes nach Artikel 85 Abs. 1 verbotenes Verhalten zu offenbaren ... «²³⁶⁾.

37. Art. 13²³⁷⁾ OECD-Konvention²³⁸⁾ in Verbindung mit dem Zusatzprotokoll Nr. 1²³⁹⁾ zu ihr sehen vor, daß die **Europäischen Gemeinschaften** an der Arbeit der OECD teilnehmen und ihre **Vertretung in der OECD** sich nach den in den Gründungsverträgen festgelegten Vorschriften über die Organe richtet. Darüber führt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes zur OECD-Konvention aus:

»Der Bestimmung liegt die Erwägung zugrunde, daß einige Sachgebiete mit fortschreitender Errichtung der Gemeinschaften nicht mehr oder nur noch beschränkt in der Kompetenz der sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaften liegen werden, oder daß diese Staaten durch Beschlüsse der Organe der Gemeinschaften darauf festgelegt werden können, eine einheitliche Auffassung in der OECD zu vertreten. Um dieser besonderen Lage Rechnung zu tragen, erkennen die anderen Mitgliedstaaten der OECD in dieser Bestimmung an, daß die Gemeinschaften nach Maßgabe der ihnen zugrunde liegenden Verträge im Rahmen der OECD an Stelle der Mitgliedstaaten auftreten können«²⁴⁰⁾.

²³⁴⁾ 3. BT-Drs. 2890, S. 1. Die EntschlieÙung wurde in der 165. Sitzung des 3. BT vom 29. 6. 1961, Sten. Ber., S. 9628 (B), einstimmig angenommen.

²³⁵⁾ Vgl. den Wortlaut 3. BT-Drs. 2431, S. 10.

²³⁶⁾ 3. BT-Drs. 2890, S. 2, vgl. Anm. 234.

²³⁷⁾ Art. 13: "Representation in the Organisation of the European Communities established by the Treaties of Paris and Rome of 18th April, 1951, and 25th March, 1957, shall be as defined in Supplementary Protocol No. 1 to this Convention".

²³⁸⁾ Vgl. Anm. 187.

²³⁹⁾ Zusatzprotokoll Nr. 1 (BGBl. 1961 II, S. 1159): "1. Representation in the Organisation for Economic Co-operation and Development of the European Communities established by the Treaties of Paris and Rome of 18th April, 1951, and 25th March, 1957, shall be determined in accordance with the institutional provisions of those Treaties.

2. The Commissions of the European Economic Community and of the European Atomic Energy Community as well as the High Authority of the European Coal and Steel Community shall take part in the work of that Organisation".

²⁴⁰⁾ 3. BT-Drs. 2670, S. 34.

38. Nach Art. 54 Abs. 2²⁴¹⁾ und Art. 63 Abs. 2²⁴²⁾ EWG-Vertrag²⁴³⁾ erläßt der **Rat der EWG** zur Ausführung des Allgemeinen Niederlassungs- und des Dienstleistungsprogramms²⁴⁴⁾ **Richtlinien**. Über das **Verfahren**, das dabei **innerstaatlich** von der Bundesregierung einzuhalten ist, vertritt der Wirtschaftsausschuß des Bundestags in seinem Schriftlichen Bericht über die Entwürfe der beiden genannten Programme folgende Auffassung:

»Das Verfahren beim Erlaß der Richtlinien hat das besondere Interesse des Wirtschaftsausschusses gefunden. Die Richtlinien sind der Ausgangspunkt für etwaige Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages. Der Wirtschaftsausschuß ist daher der Meinung, daß vor dem Erlaß solcher Richtlinien durch den Rat der EWG – also während der supranationalen Gesetzeswerdung – die Bundesregierung engste Fühlung mit dem Bundestag halten und ihn über alle Einzelheiten der vorbereitenden Arbeit an den Richtlinien zur Durchführung der Programme unterrichten und auch konsultieren sollte. Diese Verpflichtung der Bundesregierung ergibt sich aus dem Ratifikationsgesetz zu den Verträgen²⁴⁵⁾ und den während der Beratungen des Gesetzes und der Verträge im Bundestag vorgetragenen Auffassungen von Parlament und Regierung. Der Bundestag hat den ausdrücklichen Willen – das schlägt der Wirtschaftsausschuß vor²⁴⁶⁾ –, an den hier in Rede stehenden wirtschaftspolitischen und wirtschaftsrechtlichen Fragen beteiligt zu sein«²⁴⁷⁾.

Bündnisverträge

39. In der Fragestunde des Bundestags nahm der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, **H e t t l a g e**, zur **Schadenersatzregelung nach**

²⁴¹⁾ Art. 54 Abs. 2: »Der Rat erläßt bis zum Ende der ersten Stufe einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Versammlung Richtlinien zur Verwirklichung des allgemeinen Programms oder – falls ein solches nicht besteht – zur Durchführung einer Stufe der Niederlassungsfreiheit für eine bestimmte Tätigkeit«.

²⁴²⁾ Art. 63 Abs. 2: »Der Rat erläßt bis zum Ende der ersten Stufe einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Versammlung Richtlinien zur Verwirklichung des allgemeinen Programms oder – falls ein solches nicht besteht – zur Durchführung einer Liberalisierungsstufe für eine bestimmte Dienstleistung«.

²⁴³⁾ Vgl. Anm. 3.

²⁴⁴⁾ Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, ABl. der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 36; Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, ABl. der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 32.

²⁴⁵⁾ Gesetz zu den Verträgen vom 25. 3. 1957 zur Gründung von EWG und Euratom vom 27. 7. 1957, BGBl. II, S. 753, berichtigt S. 1678; geändert durch Zollgesetz vom 14. 6. 1961, BGBl. I, S. 737.

²⁴⁶⁾ Der Antrag des Ausschusses wurde in der 160. Sitzung des 3. Bundestags am 30. 5. 1961 einstimmig angenommen, Sten. Ber., S. 9264 (A).

²⁴⁷⁾ 3. BT- zu Drs. 2726, S. 2.

der Zusatzvereinbarung zum **NATO-Truppenstatut**²⁴⁸⁾ Stellung, insbesondere zu Art. 41 Nr. 12 b²⁴⁹⁾ des Zusatzabkommens:

»Die Vorschrift . . . ist eine reine Abgrenzungsbestimmung, die sagt, für welche Sachverhalte das Recht des neuen Truppenstatuts anzuwenden ist und welche Sachverhalte nach dem Recht des früheren Stationierungsabkommens abzuwickeln sind.

Nach dem neuen Recht wird über alle Schäden, die bei Ausübung des Dienstes durch die Stationierungskräfte entstehen, von deutschen Gerichten auf Antrag deutscher Behörden und nach deutschem Recht entschieden. Schädigungen, die außerhalb der dienstlichen Betätigung verursacht werden, sind nach dem Truppenstatut nicht geschützt, d. h. insoweit ist die Stationierungsmacht nicht verpflichtet, den entstehenden Schaden zu tragen. Wir haben jedoch mit den Stationierungsmächten verabredet, daß zur Abgeltung solcher Ansprüche, wenn es der Billigkeit entspricht, ohne Rechtsanspruch Zahlungen gegeben werden. Über diese Ansprüche entscheiden zwar die Dienststellen der ausländischen Streitkräfte selbst, doch wird der Bundesminister der Finanzen wie bisher so auch weiterhin dafür eintreten, daß hier nicht kleinlich verfahren wird«²⁵⁰⁾.

Auf die Frage, ob außerdienstlich verursachte Schäden, die vor Inkrafttreten dieser Sondervereinbarung mit den Stationierungsmächten entstanden (z. B. Kraftfahrzeugunfälle), von deutschen Stellen entschädigt werden, weil weder Versicherungsschutz besteht noch die Stationierungstreitkräfte freiwillig zahlen, lautete die Antwort:

»Sie werden nicht von deutschen Stellen entschädigt, sondern sie müssen von den Besatzungsstellen entschädigt werden, ohne daß ein Rechtsanspruch nach dem Truppenstatut besteht«²⁵¹⁾.

Der Staatssekretär verneinte auch eine Absicht der Bundesregierung, künftig in solchen Fällen für den Schaden aufzukommen und führte sodann aus:

»Wir haben es bisher erreichen können, . . . daß in allen uns bekanntgewordenen Fällen angemessene Billigkeitsentschädigungen gezahlt wurden, auch in solchen Fällen, in denen ein Rechtsanspruch nach dem Truppenstatut nicht besteht«²⁵¹⁾.

40. In den letzten Jahren ereigneten sich mehrfach Autounfälle, an denen amerikanische Streitmachtangehörige mit Privatwagen beteiligt waren

²⁴⁸⁾ Vgl. Anm. 156.

²⁴⁹⁾ Art. 41 Nr. 12 b des Zusatzabkommens: »Auf Schäden, die vor dem Inkrafttreten dieses Abkommens verursacht worden sind oder als vor diesem Zeitpunkt verursacht gelten, werden die bis dahin geltenden Vorschriften weiter angewendet«.

²⁵⁰⁾ 164. Sitzung des 3. BT vom 28. 6. 1961, Sten. Ber., S. 9452 (C).

²⁵¹⁾ A. a. O., S. 9452 (D).

und bei denen die Schadensregulierung Schwierigkeiten bereite, weil für diese Wagen keine ausreichende Haftpflichtversicherung bestand. Über Rechtsfragen der **Versicherungspflicht für Privatwagen von Angehörigen der Stationierungstreitkräfte** gab der Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium, Seiermann, in der Fragestunde des Bundestags folgende Auskunft:

»... Nach Art. 17 Abs. 4 des Truppenvertrages vom 23. Oktober 1954²⁵²⁾, der das Besatzungsrecht hinsichtlich der Rechtsstellung der Streitkräfte ablöst, dürfen Mitglieder der Streitkräfte ihnen gehörende private Kraftfahrzeuge nur benutzen oder ihre Benutzung gestatten, wenn sie gegen die Haftung aus dieser Benutzung versichert sind, wobei sich Art und Höhe des erforderlichen Versicherungsschutzes nach deutschem Recht bestimmen. Soweit die Versicherungen, wie es nach Art. 17 Abs. 7 Satz 3 des Truppenvertrages zulässig ist, bei ausländischen Versicherungsunternehmen genommen werden, unterliegen diese allerdings nicht der deutschen Versicherungsaufsicht, so daß insoweit von deutscher Seite kein Einfluß auf die Tätigkeit dieser Gesellschaften ausgeübt werden kann.

Soweit es die Zulassung der privaten Kraftfahrzeuge durch die Behörden der Streitkräfte angeht, steht der Bundesrepublik gegenüber diesen Behörden eine Aufsichts- oder Weisungsbefugnis gleichfalls nicht zu. Es obliegt den Streitkräften, sicherzustellen, daß nur ordnungsgemäß versicherte Fahrzeuge zugelassen werden. Dieser Aufgabe – das haben unsere Verhandlungen mit der Botschaft der Vereinigten Staaten ergeben – sind die amerikanischen Streitkräfte dadurch nachgekommen, daß sie über das Zulassungsverfahren eingehende Dienstanweisungen herausgegeben haben, in denen ausdrücklich angeordnet wird, daß eine Zulassung nur erfolgen darf, wenn eine dem deutschen Recht entsprechende Haftpflichtversicherung nachgewiesen ist. Dabei sind in den Dienstanweisungen die Mindestanforderungen des deutschen Versicherungsrechts im einzelnen aufgeführt.

Mit dem Inkrafttreten des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut²⁵³⁾ wird sich die Lage wesentlich verbessern. Nach Art. 11 Abs. 2 des Zusatzabkommens darf eine Haftpflichtversicherung bei einem Versicherungsunternehmen, dem in einem Entsendestaat die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb der Haftpflichtversicherung erteilt ist, nur noch dann abgeschlossen werden, wenn neben diesem Versicherungsunternehmen ein im Bundesgebiet zum Geschäftsbetrieb befugter Versicherer oder ein Verband solcher Versicherer die Pflichten eines Haftpflichtversicherers für Schadenfälle im Bundesgebiet übernimmt²⁵⁴⁾.

²⁵²⁾ Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der BRD vom 26. 5. 1952, in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 3. 1955 (BGBl. II, S. 301, 321) mit Zustimmungsgesetzen vom 28. 3. 1954 (BGBl. II, S. 57) und 24. 3. 1955 (BGBl. II, S. 213); in Kraft seit 5. 5. 1955 (BGBl. II, S. 628).

²⁵³⁾ Vgl. Anm. 156.

²⁵⁴⁾ 161. Sitzung des 3. BT vom 31. 5. 1961, Sten. Ber., S. 9272 (D).

41. In verschiedenen Gemeinden hatten sich die amerikanischen **Stationierungsstreitkräfte** geweigert, die **öffentlichen Gebühren** für Strom und Kanalisation zu zahlen. Dazu führte der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, *Hettlage*, in der Fragestunde des Bundestags aus:

»Ich darf zunächst kurz auf die **Rechtslage** hinweisen. Nach dem **Finanzvertrag** ²⁵⁵⁾ dürfen die Streitkräfte bestimmte öffentliche Liegenschaften unentgeltlich benutzen; sie sind insoweit auch von der Grundsteuer befreit. Im Finanzvertrag ist aber auch bestimmt, daß die Streitkräfte jene öffentlichen Benutzungsgebühren zu zahlen haben, die die deutschen Staatsbürger unter gleichen Verhältnissen zahlen müssen. Zu diesen Benutzungsgebühren gehören hauptsächlich die Kanalgebühren, die Wassergebühren, die Straßenreinigungsgbühren und die Müllabfuhrgebühren. Es ist erstaunlich, daß diese öffentlich-rechtlichen Gebühren von den anderen Stationierungskräften, den Franzosen, den Briten und den Belgiern, gezahlt werden, nicht aber von den Streitkräften der Vereinigten Staaten. Die Streitkräfte der Vereinigten Staaten haben in diesem Punkte seit dem 1. Januar 1960 eine andere Haltung eingenommen als die übrigen Verbündeten und als sie selbst vorher. Wir haben Verhandlungen mit dem amerikanischen Botschafter darüber aufgenommen, daß auch die amerikanischen Streitkräfte entsprechend dem Finanzvertrag verfahren ...

... Schuldner dieser öffentlich-rechtlichen Gebühren und insbesondere der privatrechtlichen Strom- und Gasentgelte ist das Hauptquartier der amerikanischen Streitkräfte« ²⁵⁶⁾.

42. § 16 Abs. 2 des Reichsvermögensgesetzes ²⁵⁷⁾ bestimmt, daß Schäden an Sachen, die nach diesem Gesetz einem Land, einer Gemeinde oder einem sonstigen Rechtsträger zu übertragen sind, nach den Grundsätzen des Finanzvertrags ²⁵⁸⁾ entschädigt werden. Da das Reichsvermögensgesetz in § 21 die übliche Berlin Klausel enthält, konnte der Eindruck entstehen, als ob auch § 16 Abs. 2 in Berlin gelten sollte. Weil aber der **Truppenvertrag in Berlin nicht gilt**, es dort also auch weder Stationierungsstreitkräfte noch Stationierungsschäden geben kann ²⁵⁹⁾, rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuß an, der in § 16 einen Absatz 3 einfügte, wonach Abs. 2 in Berlin keine Geltung hat.

²⁵⁵⁾ Finanzvertrag vom 26. 5. 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 3. 1955, BGBl. II, S. 301, 381 mit Zustimmungsgesetzen vom 28. 3. 1954 (BGBl. II, S. 57) und vom 24. 3. 1955 (BGBl. II, S. 213), in Kraft seit 5. 5. 1955 (BGBl. II, S. 628).

²⁵⁶⁾ 140. Sitzung des 3. BT vom 25. 1. 1961, Sten.Ber., S. 7947 (B) und (C).

²⁵⁷⁾ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen vom 16. 5. 1961, BGBl. I, S. 597.

²⁵⁸⁾ Vgl. Anm. 255.

²⁵⁹⁾ So der Bundesrat in seiner Begründung zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, 3. BT-Drs. 2577, S. 1 und Senator Klein (Berlin) als Berichterstatter des Vermittlungsausschusses in der 152. Sitzung des 3. BT vom 16. 3. 1961, Sten.Ber., S. 8677 (D).

Deutschlands Rechtslage

43. Die Auffassung der Bundesregierung über die **Rechtslage Deutschlands** ist in einem Memorandum des Auswärtigen Amtes zusammengefaßt:

I.

»Bei der Beurteilung der Rechtslage Deutschlands ist davon auszugehen, daß die Kapitulation der deutschen Wehrmacht im Jahre 1945 und die anschließende Übernahme der Obersten Gewalt in Deutschland durch die vier Mächte (Vereinigte Staaten von Amerika, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion) nicht zum Untergang des Deutschen Reichs als Völkerrechtssubjekt geführt haben. In der Berliner »Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der Obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik vom 5. Juni 1945²⁶⁰⁾ heißt es ausdrücklich, daß die Übernahme der Regierungsgewalt durch die vier Mächte »nicht die Annektierung Deutschlands bewirkt«²⁶¹⁾; der Erklärung läßt sich darüber hinaus ihrem gesamten Inhalt nach auch positiv entnehmen, daß Deutschland von den vier Mächten als ein fortbestehendes Völkerrechtssubjekt angesehen wurde. Im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945²⁶²⁾ wurde dementsprechend vorgesehen, daß Deutschland in wirtschaftlicher und administrativer Hinsicht als eine Einheit behandelt werden sollte. Deutschland verlor durch die Vorgänge des Jahres 1945 daher nur vorübergehend seine eigenen zentralen Verfassungsorgane und damit seine völkerrechtliche **Handlungsfähigkeit**, nicht aber seine Völkerrechtssubjektivität.

Diese Feststellung entspricht auch der von Anfang an überwiegenden und heute fast einhelligen Auffassung der Völkerrechtslehre und der internationalen Rechtsprechung. Sie ist auf der Genfer Konferenz der Außenminister der vier Mächte am 18. Mai 1959 von dem amerikanischen Außenminister **Herter** im Namen der Vereinigten Staaten von Amerika mit folgenden Worten bestätigt worden:

»Es ist der Standpunkt der Vereinigten Staaten von Amerika, daß nach internationalem Recht das als Deutschland bekannte Völkerrechtssubjekt auch weiterhin besteht, ungeachtet dessen, was seit 1945 als Folge der Vier-Mächte-Besetzung geschehen ist.«

²⁶⁰⁾ Declaration regarding the defeat of Germany and the assumption of supreme authority with respect to Germany by the Governments of the United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics and the Provisional Government of the French Republic vom 5. 6. 1945 (englischer, russischer und französischer Text verbindlich), in: ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7 der englischen Ausgabe.

²⁶¹⁾ Der englische Text lautet: "The assumption, for the purpose stated above, of the said authority and powers does not effect the annexation of Germany"; a. a. O.

²⁶²⁾ Report on the Tripartite Conference of Berlin, a. a. O. S. 13.

Im gleichen Sinne hat der britische Außenminister Selwyn Lloyd in Genf am 19. Mai 1959 erklärt:

»Nach dem Völkerrecht besteht das als Deutschland bekannte Völkerrechtssubjekt fort. Das wird durch die Ereignisse seit 1945, die eine Folge der Besetzung durch die vier Mächte sind, nicht berührt.«

II.

Im Jahre 1949 hat das deutsche Volk in den Ländern, die zu den von den Vereinigten Staaten von Amerika, von Großbritannien und von Frankreich besetzten Zonen Deutschlands gehörten, mit der Verabschiedung des Bonner Grundgesetzes nach den Worten der Präambel »kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt« seinem »staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung« gegeben. Das Grundgesetz hat nach dem ausdrücklichen Willen des zu seiner Ausarbeitung und Verabschiedung zusammengetretenen Parlamentarischen Rates keinen neuen Staat geschaffen, sondern lediglich den 1945 nicht untergegangenen deutschen Staat reorganisiert²⁶³⁾; der Name des damit als Völkerrechtssubjekt fortgesetzten Deutschen Reiches wurde vom Grundgesetz in den der »Bundesrepublik Deutschland« umgewandelt, während wesentliche Teile der Verfassung und grundsätzlich die gesamte übrige Rechtsordnung des Deutschen Reiches nach den Artikeln 123²⁶⁴⁾ und 140²⁶⁵⁾ des Grundgesetzes unverändert fortgelten.

Der Tatsache, daß der Bevölkerung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands von der Sowjetunion keine Möglichkeit gegeben wurde, eigene Vertreter in den Parlamentarischen Rat zu entsenden, ist bei der Abfassung des Grundgesetzes Rechnung getragen worden. In der Präambel heißt es, daß der durch frei gewählte Abgeordnete seiner Landtage im Parlamentarischen Rat vertretene Teil des deutschen Volkes »auch für jene Deutschen gehandelt hat, denen mitzuwirken versagt war«, und daß »das gesamte deutsche Volk aufgefordert bleibt, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden«. Das Grundgesetz sieht deshalb in Artikel 146 vor, daß es seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

²⁶³⁾ Zur Kontinuität zwischen dem Deutschen Reich und der BRD vgl. die Ausführungen von Bundestagspräsident Gerstenmaier in der 138. Sitzung des 3. BT vom 18. 1. 1961, Sten.Ber., S. 7852 (A) und des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, in der 139. Sitzung des 3. BT am 20. 1. 1961, Sten.Ber., S. 7904 (C).

²⁶⁴⁾ Art. 123 GG: »(1) Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages gilt fort, soweit es dem Grundgesetze nicht widerspricht.

(2) Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetze die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetze zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt«.

²⁶⁵⁾ Art. 140 GG: »Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteil dieses Grundgesetzes«.

Da die Sowjetunion eine Erstreckung des Grundgesetzes auf das Gebiet der von ihr besetzten Zone Deutschlands verhinderte, wurde ferner der Geltungsbereich des Grundgesetzes zunächst auf die von den drei Westmächten besetzten Teile Deutschlands beschränkt. Seine Ausdehnung auf die übrigen Teile Deutschlands ist aber nach Artikel 23 Satz 2 ²⁶⁶⁾ ausdrücklich vorbehalten. Die Bundesrepublik gewährt im übrigen unabhängig hiervon allen Deutschen einschließlich derjenigen, die ihren Wohnsitz in der sowjetischen Besatzungszone haben, im Bundesgebiet die vollen Staatsbürgerrechte und im Ausland vollen diplomatischen und konsularischen Schutz.

III.

Auf der New Yorker Außenministerkonferenz vom 12. bis zum 18. September 1950 erklärten die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritanniens und Frankreichs am 18. September 1950, daß sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und legitim gebildet und daher berechtigt ist, als Repräsentantin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland zu sprechen.

Diese Erklärung ist von den drei Mächten in der Schlußakte der Londoner Konferenz vom 3. Oktober 1954 und von ihren drei Außenministern am 28. September 1955 wörtlich wiederholt worden. Ihr haben sich laut Erklärung des Nordatlantikrates vom 23. Oktober 1954 auch alle übrigen Mitgliedstaaten der NATO angeschlossen. Damit haben die drei Westmächte und mit ihnen alle der NATO angehörenden Staaten die Bundesrepublik als die einzige staatliche Repräsentation Deutschlands anerkannt.

IV.

Am 5. Mai 1955 trat das am 23. Oktober 1954 von den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik unterzeichnete Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland ²⁶⁷⁾ und gleichzeitig mit ihm der Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten vom 26. Mai 1952 ²⁶⁸⁾ in Kraft. In Artikel 1 dieses Vertrages wurde der Bundesrepublik unter Aufhebung des bis dahin bestehenden Besatzungsstatuts »die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten« von den drei Mächten zuerkannt. Die drei Mächte behielten sich nach Artikel 2 des genannten Vertrages lediglich das Recht zur Stationierung von Streitkräften in Deutschland im Zusammenhang mit der Verteidigung der freien

²⁶⁶⁾ Art. 23 Satz 2 GG: »In anderen Teilen Deutschlands ist es [das Grundgesetz] nach deren Beitritt in Kraft zu setzen«.

²⁶⁷⁾ Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der BRD vom 23. 10. 1954 mit Zustimmungsgesetz vom 24. 3. 1955, BGBl. II, S. 213; in Kraft seit 5. 5. 1955 (BGBl. II, S. 628).

²⁶⁸⁾ Vgl. Anm. 116.

Welt sowie die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung vor. Dieser Vorbehalt entsprach der Verantwortung, die die drei Mächte gemeinsam mit der Sowjetunion aufgrund der mit ihr im Jahre 1945 getroffenen Vereinbarungen für die Entwicklung in Deutschland und für den Vier-Mächte-Status Berlins tragen. Zu dieser Verantwortung haben sich die Regierungschefs der vier Mächte in der von ihnen auf der Genfer Konferenz²⁶⁹⁾ 23. Juli 1955 verabschiedeten Direktive abermals bekannt²⁷⁰⁾.

V.

Die Bundesrepublik ist als souveräner Staat seit langem praktisch von der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt. Sie unterhält z. Zt. mit insgesamt 92 Staaten diplomatische Beziehungen, darunter auch mit fast allen am Zweiten Weltkrieg beteiligten Staaten, die den Kriegszustand mit Deutschland durch entsprechende Erklärungen beendet haben. Sie ist ferner Mitglied zahlreicher internationaler Organisationen (einschließlich sämtlicher Sonderorganisationen der Vereinten Nationen) sowie Partner einer großen Anzahl multilateraler und bilateraler internationaler Verträge; bei den letzteren handelt es sich zu einem nicht unerheblichen Teil um bereits vom Deutschen Reich abgeschlossene Verträge, die von der Bundesrepublik im Einverständnis mit den Vertragspartnern wieder angewendet werden. Im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten hat die Bundesrepublik auch die Regulierung der äußeren und inneren Schulden des Deutschen Reiches übernommen.

VI.

Wenn das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik sich nicht mit den Grenzen des von ihr fortgesetzten Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. 12. 1937 deckt, so liegt dies daran, daß ein Teil des deutschen Staatsgebiets sich als Folge des Zweiten Weltkrieges unter der Herrschaft anderer Mächte befindet. Es handelt sich hierbei

- a) um die ostdeutschen Provinzen jenseits der Oder-Neiße-Linie, deren Verwaltung nach dem Potsdamer Abkommen bis zur endgültigen Festlegung der Grenzen Deutschlands durch einen Friedensvertrag teils der Sowjetunion, teils Polen überlassen worden ist²⁷¹⁾;

²⁶⁹⁾ Es fehlt wohl im Text »am«.

²⁷⁰⁾ Vgl. Keesing, S. 5274, Nr. 21. Zur Viermächteverantwortung vgl. auch die Rede des Staatssekretärs Thedieck am 11. 5. 1961 bei einer Arbeitstagung des Bundes der Vertriebenen in Würzburg, Bulletin, S. 850 und die Ausführungen des Sprechers des Auswärtigen Amtes am 23. 6. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 1112; über die vertragliche Verpflichtung der Partner des Deutschlandvertrags vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Adenauer am 13. 7. 1961 vor der Presse in Berlin, Bulletin, S. 1265.

²⁷¹⁾ Zur Frage der deutschen Ostgrenze vgl. die Ausführungen von Staatssekretär von Eckardt am 24. 2. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 354; des Staatssekretärs Thedieck am 11. 5. 1961 vor der Arbeitstagung des Bundes der Vertrie-

b) um das Mitteldeutschland umfassende Gebiet der sowjetischen Besatzungszone. Dort hat die Sowjetunion unter Ausnutzung der von ihr als Besatzungsmacht ausgeübten Befugnisse und unter Nichtachtung des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes gegen dessen Willen unter der Bezeichnung ›DDR‹ ein von ihr abhängiges kommunistisches Regime errichtet, das nach den Worten des amerikanischen Außenministers *H e r t e r* auf der Genfer Konferenz vom 5. Juni 1959 ›weder deutsch noch demokratisch noch eine Republik ist‹ und nach der Erklärung des französischen Staatspräsidenten *de Gaulle* vom 25. März 1959 ›nur kraft der sowjetischen Okkupation und dank einer unerbittlichen Diktatur entstanden ist und besteht‹.

Eine völkerrechtliche Anerkennung ist diesem von der Sowjetunion eingesetzten Regime bis heute nur seitens einer geringen Zahl von kommunistischen Staaten zuteil geworden. Kein einziger Staat der freien Welt hat dagegen das in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands herrschende Regime als einen selbständigen Staat anerkannt²⁷²⁾. Die drei Westmächte haben noch jüngst auf der Genfer Außenministerkonferenz mehrfach erklärt, daß sie nicht bereit sind, die sowjetisch besetzte Zone etwa als einen zweiten deutschen Staat anzuerkennen. Die Bevölkerung dieses Gebiets ist keine eigene Nation, sondern ein Teil des deutschen Volkes, das eine historische, sprachliche und kulturelle Einheit²⁷³⁾ darstellt; sie hat sich auch keine eigene Staatsgewalt geschaffen,

benen in Würzburg, Bulletin, S. 850; des Sprechers des Auswärtigen Amts am 30. 8. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 1565; den Schriftlichen Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags, 3. BT-Drs. 2740, bes. S. 3 und 11/12 sowie den Ergänzungsbericht 3. BT-Drs. 2807, bes. S. 3/4 und die Ausführungen des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, *K o p f*, in der 162. Sitzung des 3. BT vom 14. 6. 1961; Sten. Ber., S. 9366 (C). Die Anträge des Ausschusses in Drucksache 2740 wurden in derselben Sitzung, Sten. Ber., S. 9367 (C), vom Plenum des Bundestags gebilligt.

²⁷²⁾ Zur Politik der Bundesregierung, die Aufnahme **diplomatischer Beziehungen mit der ›DDR‹** als unfreundlichen Akt zu betrachten, vgl. die Ausführungen von Vizekanzler *E r h a r d* in der Regierungserklärung in der 5. Sitzung des 4. BT vom 29. 11. 1961, Sten. Ber., S. 31 (D); von Bundesaußenminister von *B r e n t a n o* am 30. 6. 1961 bei einer Sendung des Deutschen Fernsehens, Bulletin, S. 1150; des Sprechers des Auswärtigen Amts, von *H a s e*, am 6. 9. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 1602/1603. Bundeskanzler *A d e n a u e r* lehnte am 13. 7. 1961 vor der Presse in Berlin Verhandlungen zwischen der BRD und der ›DDR‹ wegen der darin liegenden Anerkennung ab, Bulletin, S. 1269; das Auswärtige Amt billigte in einer Erklärung, daß die syrische Regierung dem Konsul der ›DDR‹ in Damaskus das Exequatur entzog, Bulletin, S. 1975.

²⁷³⁾ Zur **Einheit** des deutschen Volkes vgl. das Memorandum der Bundesregierung an die UN-Mitglieder, *K e e s i n g*, S. 9374 C, Nr. 3; die Ausführungen von Bundestagspräsident *G e r s t e n m a i e r* am 27. 12. 1961 im Bayerischen Rundfunk, Bulletin, S. 2269; des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, *L e m m e r*, am 24. 1. 1961 über den Hessischen Rundfunk, Bulletin, S. 169; über den Sender RIAS am 22. 4. 1961, Bulletin, S. 730; in einem Aufsatz in der ›Politisch-Sozialen Korrespondenz‹ zum Tag der deutschen Einheit, Bulletin, S. 1050; in einer Rede vor der Versammlung der Westeuropäischen Union am 13. 12. 1961 in Paris, Bulletin, S. 2210. Deshalb unterstreicht auch der Außenhandelsausschuß des Bundestags in seinem Bericht über den Entwurf eines Außenwirt-

sondern befindet sich tatsächlich unter der Herrschaft der Sowjetunion, die sich hierbei der – die Bezeichnung ›Sozialistische Einheitspartei Deutschlands‹ (SED) tragenden – kommunistischen Partei bedient²⁷⁴⁾. Der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands fehlen daher wesentliche Grundlagen und Merkmale einer unabhängigen Staatlichkeit; sie ist kein zweiter deutscher Staat²⁷⁵⁾, sondern ein willkürlich abgegrenzter Teil Deutschlands, der von der Sowjetunion nach wie vor unter Einsatz militärischer Mittel beherrscht und auf diese Weise an seiner natürlichen Vereinigung mit der Bundesrepublik gehindert wird. Dieser Zustand widerspricht dem Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes²⁷⁶⁾. Seine Beendigung und die Wiederherstellung der vollen staatlichen Einheit Deutschlands sind eine Aufgabe, für deren Lösung die Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion aufgrund der zwischen ihnen über Deutschland getroffenen Vereinbarungen eine

schaftsgesetzes (3. BT zu Drs. 2386), daß der Interzonenhandel nicht als Außenhandel im Sinne des Gesetzes anzusehen sei, weshalb für ihn die alten besatzungsrechtlichen Vorschriften in Kraft bleiben (S. 1 und 20). Aus demselben Grunde wurden die im Entwurf enthaltenen Staatsschutzbestimmungen herausgenommen und in einem besonderen Gesetzentwurf zusammengefaßt, a. a. O., S. 2 und 9.

²⁷⁴⁾ Vgl. die Regierungserklärung von Vizekanzler Erhard in der 5. Sitzung des 4. BT am 29. 11. 1961, Sten.Ber., S. 31 (C); die Ausführungen von Bundestagspräsident Gerstenmaier in der 166. Sitzung des 3. BT am 30. 6. 1961, Sten. Ber., S. 9764 (C) und des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, in der 139. Sitzung des 3. BT vom 20. 1. 1961, S. 7904 (B). Deshalb ist die BRD die Repräsentantin von ganz Deutschland, vgl. die Rede von Bundespräsident Lübke am 17. 6. 1961 in Kiel, Bulletin, S. 1074 und des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, am 14. 1. 1961 über den Sender RIAS, Bulletin, S. 97; der Bundestag die einzige legitimierte parlamentarische Vertretung des ganzen deutschen Volkes, vgl. die Erklärungen von Bundestagspräsident Gerstenmaier, Bulletin, S. 1023 und in der 1. Sitzung des 4. BT vom 17. 10. 1961, Sten.Ber., S. 4 (B) sowie des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, am 16. 9. 1961 über den Sender RIAS, Bulletin, S. 1687; die Bundesregierung die einzige legitime deutsche Regierung, vgl. den Brief von Bundeskanzler Adenauer an den Premierminister von Sierra Leone, Bulletin, S. 758; die Rundfunkansprache von Bundesaußenminister Schröder vom 8. 12. 1961, Bulletin, S. 2179 und die Rede von Staatssekretär Thedieck vom 2. 12. 1961 über den Sender RIAS, Bulletin, S. 2133.

²⁷⁵⁾ Ein Separatfriedensvertrag hätte deshalb keine rechtliche Gültigkeit, nur eine gesamtdeutsche Regierung ist vielmehr zum Abschluß eines Friedensvertrages legitimiert; vgl. das Memorandum der Bundesregierung vom 12. 7. 1961 an die Regierung der UdSSR, Bulletin, S. 1233; das Memorandum der Bundesregierung an die UN-Mitglieder, Keesing, S. 9374 C, Nr. 3; die Erklärung der Bundesregierung zum sowjetischen Memorandum vom 4. 6. 1961, Bulletin, S. 1161; die Ausführungen von Bundeskanzler Adenauer am 10. 3. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 457; von Bundesaußenminister von Brentano am 30. 6. 1961 im Deutschen Fernsehen, Bulletin, S. 1149 und vor dem Parteitag der Exil-CDU am 12. 3. 1961 in Braunschweig, Bulletin, S. 562; die Reden des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, am 18. 3. 1961 über den Sender RIAS, Bulletin, S. 529 und am 10. 8. 1961 über den Rundfunk, Bulletin, S. 1438; sowie die Ausführungen des Sprechers des Auswärtigen Amtes am 23. 6. 1961 vor der Presse in Bonn, Bulletin, S. 1112.

²⁷⁶⁾ Vgl. Nr. 16 dieses Berichts.

gemeinsame Verantwortung tragen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist eine friedliche Lösung dieser Aufgabe ein erstrangiges Ziel ihrer Politik, das in der Präambel ihres Grundgesetzes unverbrüchlich festgelegt ist.

VII.

Die Bundesrepublik Deutschland, unter deren verfassungsmäßiger Ordnung 54 Millionen Deutsche und damit drei Viertel des deutschen Volkes leben und die im Rahmen ihrer faktischen Möglichkeiten auch den außerhalb ihres derzeitigen Hoheitsgebietes lebenden Deutschen die vollen Staatsbürgerrechte gewährt, setzt nach alledem das Deutsche Reich als Völkerrechtssubjekt unter Wahrung seiner rechtlichen Identität fort; sie ist der einzige und souveräne deutsche Staat. Bonn, im Juni 1961²⁷⁷⁾.

44. Auch im Jahr 1961 hielt die BRD an ihrem bekannten Standpunkt hinsichtlich der **Rechtsslage Berlins** fest, wie sich aus zahlreichen Stellungnahmen ihrer offiziellen Vertreter ergibt.

Anlässlich der Beratung des Entwurfs der Wirtschaftsprüferordnung²⁷⁸⁾ rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuß an, da § 4 Abs. 3 des Entwurfs vorsah, daß die Wirtschaftsprüferkammer »in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Lande Westberlin« Landesgeschäftsstellen errichten könne. Der Bundesrat verlangte die Neufassung dieser Vorschrift mit der Begründung, **Berlin sei ein Land der BRD**, weshalb die besondere Erwähnung Berlins neben den Ländern der BRD nicht richtig sei²⁷⁹⁾.

Die Abgeordneten Berlins im Deutschen Bundestag durften jedoch nicht an der Wahl des Bundeskanzlers am 7. 11. 1961 teilnehmen²⁸⁰⁾.

Die Frage der **völkerrechtlichen Vertretung Westberlins** war streitig bei den deutsch-sowjetischen Verhandlungen über die Verlängerung des Handels- und Schifffahrtsabkommens vom 25. 4. 1958²⁸¹⁾. Die sowjetischen Vertreter lehnten zunächst die Einbeziehung Westberlins in den Geltungsbereich des Abkommens ab, nahmen schließlich aber doch einen Brief²⁸²⁾

²⁷⁷⁾ Monatsschrift der Vereinigung Deutscher Auslandsbeamten e. V. 1961, S. 205–208.

²⁷⁸⁾ 3. BT-Drs. 201.

²⁷⁹⁾ 3. BT-Drs. 2767, S. 1. Die endgültige Fassung des § 4 Abs. 3 der Wirtschaftsprüferordnung (Gesetz v. 24. 7. 1961, BGBl. I, S. 1049) hat die Bedenken des Bundesrats berücksichtigt.

²⁸⁰⁾ Erklärung von Bundestagspräsident Gerstenmaier in der 2. Sitzung des 4. BT am 7. 11. 1961, Sten. Ber., S. 9 (D).

²⁸¹⁾ Abkommen vom 25. 4. 1958 über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt nebst Anlagen und Briefwechsel mit Zustimmungsgesetz vom 17. 3. 1959, BGBl. II, S. 221; in Kraft seit 24. 4. 1959 (BGBl. II, S. 469).

²⁸²⁾ Die entscheidende Stelle des Schreibens vom 31. 12. 1960 (3. BT-Drs. 2671, S. 8) lautet: »Bei der praktischen Durchführung der Abkommen vom 25. April 1958 ergaben sich keine Meinungsverschiedenheiten. Die Bundesregierung wird davon ausgehen, daß der Anwendungsbereich des neuen bzw. des verlängerten Abkommens keine Änderung erfährt.«

der Bundesregierung entgegen, der die praktische²⁸³⁾ Einbeziehung Westberlins in den Anwendungsbereich des Handels- und Schifffahrtsvertrags als Standpunkt der Bundesregierung festlegt. Durch das Ratifizierungsgesetz zum Protokoll über die Verlängerung des Abkommens²⁸⁴⁾ wurde in Art. 1 ausdrücklich auch diesem Brief zugestimmt. Anlässlich der Behandlung dieses Abkommens im BR gab Senator Klein als Vertreter Berlins im Plenum folgende Erklärung zur völkerrechtlichen Vertretung Westberlins durch die Bundesregierung ab:

»Erstens. Die Bundesregierung hat in einem Brief vom 26. Mai 1952, der den Pariser Verträgen angeheftet ist, die Erklärung abgegeben, daß sie die Vertretung West-Berlins und seiner Bevölkerung nach außen sicherstellen und die Einbeziehung Berlins in die von der Bundesrepublik abgeschlossenen internationalen Verträge erleichtern wird, soweit dies nicht nach der Natur der betreffenden Abkommen ausgeschlossen ist. Die Alliierte Kommandantur in Berlin hat im Mai 1952 ein Verfahren ausgearbeitet, das diese **Einbeziehung West-Berlins in internationale Verträge** unter die Kontrolle der Westmächte stellt, die für West-Berlin die Verantwortung tragen. Damit ist ein Zustand geschaffen worden, der die volle Billigung des Berliner Senats und der gesetzgebenden Körperschaften Berlins erhalten hat. Jedes Abkommen, das von der Bundesrepublik abgeschlossen wird und seiner Natur nach auch auf Berlin angewendet werden kann, d. h. das nicht Vereinbarungen zum Gegenstand hat, die den Besatzungsmächten in Berlin vorbehalten bleiben müssen, wird durch Einverständnis mit der Kommandantur und durch Beschluß des Abgeordnetenhauses in Berlin angewandt.

Zweitens. Berlin hat damit auf eine eigene völkerrechtliche Vertretung nach außen verzichtet. Eine solche eigene Tätigkeit wird weder erstrebt, noch ist sie möglich. Wir fordern aber, daß jeder Partner, mit dem die Bundesrepublik einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen gedenkt, diesen Zustand respektiert. Es darf nicht gestattet werden, eine Vertretung West-Berlins durch die Bundesrepublik zu bestreiten, die die ganze Welt anerkennt . . .

Drittens. Es würde uns zweckmäßig erscheinen, wenn diese heikle Frage der völkerrechtlichen Vertretung West-Berlins, die nicht mit der noch schwierigeren Frage der staatsrechtlichen Zugehörigkeit West-Berlins identifiziert werden darf, in Zukunft geklärt würde, so daß sich alle Partner der Bundesrepublik im klaren wären, daß die Bundesrepublik völkerrechtliche Verträge wie

²⁸³⁾ Diese Auslegung findet sich in der Denkschrift der Bundesregierung zum Ratifizierungsgesetz (3. BT-Drs. 2671, S. 9) sowie in der Stellungnahme des Berliner Senators Klein am 14. 4. 1961 in der 231. Sitzung des Bundesrats, Sten. Ber., S. 93 (B).

²⁸⁴⁾ Protokoll vom 31. 12. 1960 über die Verlängerung des Abkommens über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der BRD und der UdSSR, mit Zustimmungsgesetz vom 2. 8. 1961, BGBl. II, S. 1085; in Kraft seit 26. 7. 1962 (BGBl. II, S. 1477).

Handelsabkommen, Kulturabkommen usw. ohne Berlin nicht abschließen kann«²⁸⁵).

An derselben Frage scheiterten die deutsch-sowjetischen Verhandlungen über ein neues Kulturabkommen, da die Sowjetunion nicht damit einverstanden war, daß Westberlin faktisch in den Anwendungsbereich des Abkommens einbezogen wird. Ein Regierungssprecher erklärte dazu, die Bundesregierung könne keine separaten Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und Westberlin zulassen, da sie die völkerrechtliche Vertretung für Westberlin innehat²⁸⁶).

Am 9. 6. 1961 übermittelte die sowjetische Regierung der deutschen, französischen, britischen sowie der amerikanischen Botschaft in Moskau eine Erklärung²⁸⁷), in der sie gegen **Tagungen des Bundestags und Bundesrats** sowie deren Ausschüsse **in Berlin** protestierte. Dazu gab der Präsident des Deutschen Bundestags folgende Stellungnahme ab:

»Der Deutsche Bundestag hat seit seinem Bestehen regelmäßig in Berlin getagt. Das Recht dazu ist ihm zehn Jahre lang auch von der Sowjetunion nicht bestritten worden. Es kann auch heute nicht bestritten werden; denn es besteht nicht der mindeste Zweifel daran, daß der Rechtsstatus West-Berlins . . . die Mitwirkung von Berliner Abgeordneten im Deutschen Bundestag zuläßt . . .«²⁸⁸).

Der Präsident des Bundesrats schloß sich der Auffassung des Bundestagspräsidenten an:

» . . . Nach dem rechtlichen Status von Berlin kann nicht bezweifelt werden, daß die frei gewählten parlamentarischen Körperschaften des deutschen Volkes ein Recht auf freien Zugang und Aufenthalt in Berlin haben . . .«²⁸⁹).

Auch Bundespresseschef **v o n E c k a r d t** erklärte, die Sitzungen von Bundestag und Bundesrat stünden in Einklang mit dem Viermächtestatus sowie den staatsrechtlichen Bindungen zwischen Berlin und der BRD²⁹⁰).

Am 20. 6. 1961 veröffentlichte das Ges.Bl. der DDR eine Flugfunkordnung des mitteldeutschen Post- und Verkehrsministeriums vom 15. 5. 1961²⁹¹), wonach ab 1. 8. 1961 alle Luftfunkstellen ausländischer Flugzeuge, die in die DDR einfliegen oder aus ihr ausfliegen, die zuständige mittel-

²⁸⁵) 231. Sitzung des BR vom 14. 4. 1961, Sten. Ber., S. 93 (C). Dieselbe Ansicht vertrat der SPD-Abgeordnete Birkelbach in der 162. Sitzung des 3. Bundestags vom 14. 6. 1961, Sten. Ber., S. 9391 (A).

²⁸⁶) Vgl. Keesing, S. 9106 C.

²⁸⁷) Vgl. den Wortlaut der Erklärung Keesing, S. 9140 D.

²⁸⁸) Bulletin, S. 1023.

²⁸⁹) Bulletin, S. 1030.

²⁹⁰) Bulletin, S. 1009.

²⁹¹) Anordnung über den Flugfunkdienst - Flugfunkordnung - vom 15. 5. 1961, Ges.Bl. der DDR II, S. 211.

deutsche Flugsicherungsfunkstelle zu verständigen haben²⁹²); ferner das Post- und Fernmeldeministerium die Einschränkung oder Einstellung des Betriebs sämtlicher oder einzelner Funkanlagen des Flugfunkdienstes fordern kann²⁹³). Ein Sprecher des Westberliner Senats erklärte dazu, diese Anordnung könne nicht auf den **Luftverkehr von und nach Berlin** angewandt werden, da dieser durch alliierte Vereinbarungen geregelt sei und nicht der mitteldeutschen Regierung unterstehe²⁹⁴).

Nach dieser Auffassung handelte auch die Bundesregierung bei ihren Stellungnahmen zu einem Vorfall vom 14. 9. 1961, als zwei Düsenflugzeuge der Bundeswehr sich bei einem Übungsflug infolge des Ausfalls von Bordinstrumenten in das Gebiet der sowjetischen Besatzungszone verirrt und mit Genehmigung des französischen Stadtkommandanten auf dem Flughafen in Berlin-Tegel notlandeten²⁹⁵). Die Bundesregierung übermittelte unmittelbar nach dem Zwischenfall den Botschaftern Frankreichs, Großbritanniens, der Sowjetunion und der USA ihr Bedauern und ihre Entschuldigung²⁹⁶). Trotzdem protestierte die sowjetische Regierung in einer Note vom 17. 9. 1961²⁹⁷) an die Bundesregierung gegen diesen Zwischenfall, den sie als Provokation bezeichnete. Die Bundesregierung wies in einer Antwortnote vom 25. 9. 1961²⁹⁸) die sowjetischen Vorwürfe zurück, brachte erneut ihr Bedauern zum Ausdruck und kündigte eine strenge Untersuchung des Vorfalles an.

45. Dem Rechtsstatus von Berlin²⁹⁹) galten besonders die Erklärungen der Bundesregierung sowie anderer Vertreter des politischen Lebens, die zur Frage der **Rechtswidrigkeit der Berliner Mauer** vom 13. 8. 1961 ab-

²⁹²) § 41 der Anordnung.

²⁹³) § 42 der Anordnung.

²⁹⁴) Keesing, S. 9189 B. Wegen dieser Rechtsauffassung gilt auch der deutsch-argentinische Luftverkehrsvertrag vom 20. 9. 1960 (BGBl. 1961 II, S. 1045) unter Hinweis auf Art. 5 des 12. Teils des Überleitungsvertrags nicht in Berlin (vgl. 3. BT-Drs. 2582, S. 12 a. E.); ebenso forderte der BR bei der Beratung des Außenwirtschaftsgesetzes (vgl. Anm. 1), es solle ausdrücklich bestimmt werden, daß § 19, der Vorschriften für den zwischenstaatlichen Luftverkehr enthält, nicht für den Luftverkehr von und nach Berlin gilt (3. BT-Drs. 2574, S. 2); diese Bestimmung wurde als § 51 Abs. 2 Satz 2 eingefügt.

²⁹⁵) Vgl. Bulletin, S. 1663 und Keesing, S. 9339 B.

²⁹⁶) A. a. O.

²⁹⁷) Keesing a. a. O.

²⁹⁸) Bulletin, S. 1726.

²⁹⁹) Vgl. dazu die Ausführungen des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, L e m m e r, am 11. 2. 1961 über den Sender RIAS (Bull., S. 275) und des Pressechefs der Bundesregierung, v o n E c k a r d t, am 16. 2. 1961 vor der Presse in Bonn (Bull., S. 305) zur Rechtswidrigkeit der Einschränkung des freien Verkehrs in Berlin durch die Ost-Berliner Behörden anlässlich der Synode der Evangelischen Kirche in Berlin; des Bundespressechefs v o n E c k a r d t vor der Bonner Presse am 12. 6. 1961 zum Vier-Mächte-Status von Berlin (Bulletin, S. 1030); das gemeinsame Communiqué von Bundeskanzler A d e n a u e r und dem Berliner Senat über eine Sondersitzung am 12. 6. 1961 (Bulletin,

gegeben wurden³⁰⁰). Die Errichtung der Mauer³⁰¹) wurde dabei als ein Verstoß gegen den Berliner Viermächtestatus sowie die garantierte Freizügigkeit in Berlin gewertet. In einem vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen herausgegebenen Bericht über die Sperrmaßnahmen vom 13. 8. 1961 heißt es dazu:

»Die USA, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland und die Sowjetunion hatten auf der Moskauer Außenministerkonferenz im Oktober 1943 eine ›Europäische Beraterkommission‹ eingesetzt, welche die nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands notwendigen gemeinsamen Maßnahmen vorbereiten sollte. Diese Kommission einigte sich am 12. September 1944 in London auf ein ›Protokoll über die Besetzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Großberlin‹³⁰²) ... Danach sollte Deutschland zum Zweck der Besetzung in drei Zonen und ›ein besonderes Berliner Gebiet eingeteilt werden, das gemeinsam von den drei Mächten besetzt wird‹. Die Grenzen der drei Zonen und des Berliner Gebietes wurden im einzelnen umschrieben. ›Die gemeinsame Verwaltung des Großberliner Gebietes‹ sollte einer ›interalliierten Regierungsbehörde (Komendatura), bestehend aus drei Kommandanten‹, obliegen.

Dieses Protokoll wurde von der genannten Kommission am 14. November 1944³⁰³) dahin ergänzt, daß der nordwestliche Teil Großberlins (mit sechs

S. 1241) und die Erklärungen Bundeskanzler Adenauers am 13. 6. 1961 auf einer Pressekonferenz in Berlin zu den Rechten der Besetzungsmächte in Berlin (Bulletin, S. 1265).

³⁰⁰) Vgl. die Erklärungen von Bundeskanzler Adenauer am 13. 8. 1961 (Bulletin, S. 1453) und in der 167. Sitzung des 3. Bundestags am 18. 8. 1961, Sten. Ber., S. 9769 (B); die Erklärung des Berliner Regierenden Bürgermeisters Brandt als Mitglied des Bundesrats in derselben Bundestagssitzung, a. a. O., S. 9773 (C) sowie seine Erklärung am 13. 8. 1961 über den Sender RIAS (Keesing, S. 9284 A, 7); das zweite Aide-mémoire der Bundesregierung an die Teilnehmerstaaten der Belgrader Konferenz (Bulletin, S. 1553); die Ausführungen des Sprechers des Auswärtigen Amts vom 24. 8. 1961 vor der Presse in Bonn zu den Äußerungen von Ministerpräsident Nehru über die Zugangsrechte der Westmächte nach Berlin (Bulletin, S. 1530); die Erklärungen des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Lemmer, vom 13. 8. 1961 über das Deutsche Fernsehen (Bulletin, S. 1454) sowie vor der Beratenden Versammlung des Europarats am 15. 9. 1961 (Bulletin, S. 1719); die Darlegungen des Sprechers des Auswärtigen Amts, von Hase, am 14. 8. 1961 vor der Bonner Presse (Bulletin, S. 1462).

³⁰¹) Zu den Ereignissen am 13. 8. 1961 vgl. Keesing, S. 9284 A ff.

³⁰²) Protocol between the Governments of the United States of America, the United Kingdom, and the Union of Soviet Socialist Republics, on the zones of occupation in Germany and the administration of "Greater Berlin" vom 12. 9. 1944, in Kraft seit 6. 2. 1945; in: United States Treaties and Other International Agreements, Vol. 5, Part 2, 1954, TIAS (Treaties and Other International Act Series) 3071, S. 2079 (engl. und russ. Text).

³⁰³) Agreement regarding Amendments to the Protocol of 12th September, 1944, between the Government of the United States of America, the United Kingdom and the Union of Soviet Socialist Republics on the zones of occupation in Germany and the administration of "Greater Berlin" vom 14. 11. 1944; in Kraft seit 6. 2. 1945; a. a. O., S. 2087 (engl. und russ. Text).

Bezirken) von den Streitkräften des Vereinigten Königreichs (britischer Sektor) und der südliche Teil (mit sechs Bezirken) von den Streitkräften der USA (amerikanischer Sektor) besetzt werden sollten, während der Sowjetunion die acht nordöstlichen Bezirke (sowjetischer Sektor) zufielen. In einem am 26. Juli 1945 von der Kommission getroffenen Abkommen³⁰⁴⁾ erhielt die Französische Republik als vierte Macht in Großberlin ebenfalls einen Besatzungssektor, in dem ihr zwei Bezirke, die zunächst von den Streitkräften des Vereinigten Königreichs besetzt worden waren, zugewiesen wurden.

In einem weiteren Londoner ›Abkommen über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland‹ vom 14. November 1944³⁰⁵⁾ . . . , das durch das Ergänzungsabkommen vom 1. Mai 1945³⁰⁶⁾ wegen des Beitritts Frankreichs geändert wurde, ist die Zusammensetzung der interalliierten Regierungsbehörde für das Gebiet von Großberlin näher geregelt worden.

Alle diese Abkommen sind von den Regierungen der vier alliierten Mächte genehmigt worden und als Regierungsabkommen völkerrechtlich verbindlich. Sie bilden die Grundlage des sog. Vier-Mächte-Status. Großberlin ist danach ein eigenes, von der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands getrenntes Besatzungsgebiet. Es wurde unter die Verwaltung der ›Alliierten Kommandantur der Stadt Berlin‹ gestellt, die ihrerseits dem Kontrollrat verantwortlich war und ebenso wie die Befehlshaber in den vier Besatzungszonen dessen Befehle und Beschlüsse auszuführen hatte.

Die Dreimächtekonferenz in Potsdam vom 17. Juli bis 2. August 1945 stellte politische und wirtschaftliche Grundsätze für die Regierung der besetzten deutschen Gebiete auf . . .

. . . Über die Rechtsstellung Berlins und dessen Verwaltungsorganisation sind jedoch in diesem sog. Potsdamer Abkommen³⁰⁷⁾ keine Vereinbarungen getroffen worden. Dieses Abkommen ist also nicht, wie von der Sowjetunion oft behauptet worden ist, die Grundlage für den Vier-Mächte-Status Berlins.

Daß sich die Sowjetunion am 20. März 1948 aus dem ›Alliierten Kontrollrat‹ zurückzog und dessen Tätigkeit als oberstes alliiertes Regierungsorgan auf

³⁰⁴⁾ Agreement between the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom and the Provisional Government of the French Republic regarding Amendments to the Protocol of 12th September, 1944, on the zones of occupation in Germany and the administration of "Greater Berlin" vom 26. 7. 1945; in Kraft seit 13. 8. 1945; a. a. O., S. 2093 (engl. und russ. Text).

³⁰⁵⁾ Agreement on Control Machinery in Germany vom 14. 11. 1944; in Kraft seit 6. 2. 1945; TIAS 3070, a. a. O., S. 2063 (engl. und russ. Text).

³⁰⁶⁾ Agreement between the Governments of the United States of America, the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom and the Provisional Government of the French Republic regarding Amendments to the Agreement of 14th November, 1944 on Control Machinery in Germany vom 1. 5. 1945; in Kraft seit 25. 5. 1945; a. a. O., S. 2072 (engl. und russ. Text).

³⁰⁷⁾ Vgl. Anm. 262.

diese Weise lahmlegte, hat an dem Rechtsstatus Großberlins als besonderes Besatzungsgebiet nichts ändern können.

In einer Erklärung vom 21. Dezember 1948 haben die Kommandanten der Westsektoren betont, daß die Alliierte Kommandantur durch Übereinkommen zwischen den vier Regierungen errichtet worden sei und nur durch Übereinkommen aller beteiligten Regierungen geändert oder widerrufen werden könne. Die Alliierte Kommandantur habe daher nicht aufgehört zu bestehen, obwohl ihre Arbeit seit dem 1. Juli 1948 wegen der Weigerung der Sowjetbehörden, den Sitzungen beizuwohnen, zeitweilig eingestellt worden sei.

Schon vorher hatten außer Frankreich und Großbritannien die USA in einer Note vom 6. Juli 1948 ausgeführt, daß sie die von der Sowjetunion über Berlin verhängte Blockade als eine klare Verletzung der über die gemeinsame Verwaltung Berlins durch die vier Mächte bestehenden Übereinkommen ansähen. »Die Rechte der Vereinigten Staaten als einer der Mächte, die gemeinsam Berlin besetzt halten, rühren von der totalen Niederlage und bedingungslosen Kapitulation Deutschlands her. Diese internationalen Abmachungen, die in Zusammenhang damit von den Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreichs und der Sowjetunion getroffen wurden, legten die Zonen innerhalb Deutschlands und die Sektoren Berlins fest, die von diesen Mächten besetzt sind. Diese Abmachungen errichteten die Vier-Mächte-Kontrolle über Berlin auf der Grundlage freundschaftlicher Zusammenarbeit, um die die Regierung der Vereinigten Staaten bemüht bleiben will«.

Bekanntlich hat die Sowjetunion die Blockade West-Berlins, nachdem sie sich als erfolglos herausgestellt hatte, im Mai 1949³⁰⁸⁾ beendet. Dadurch, daß sie sämtliche seit dem 1. März 1948 verhängten Einschränkungen des Handels und Verkehrs wieder aufhob . . ., erkannte sie ihre Verpflichtungen an, die Verkehrsverbindungen zwischen Berlin und den übrigen Teilen Deutschlands zu gewährleisten. Auch die Außenministerkonferenz in Paris faßte laut Communiqué vom 20. Juni 1949 u. a. den Beschluß, auf Vier-Mächte-Grundlage in Berlin miteinander zu beraten, zu dem Zweck, die Auswirkungen der verwaltemäßigen Teilung Deutschlands und Berlins abzuschwächen und zwar vor allem, soweit es sich um Fragen gemeinsamen Interesses bezüglich der Verwaltung der vier Sektoren Berlins im Hinblick auf eine weitestmögliche Normalisierung des Lebens in der Stadt handele.³⁰⁹⁾ . . .

Auch in der Folgezeit hat die Sowjetunion die Rechte der Westmächte in den von ihnen besetzten drei westlichen Sektoren Berlins im großen und ganzen respektiert.

In dem Beschluß des Ministerrats der Sowjetunion vom 20. September

³⁰⁸⁾ Vier-Mächte-Communiqué vom 4. 5. 1949, »Die Neue Zeitung«, Berliner Ausgabe vom 6. 5. 1949, und Europa-Archiv 1949, S. 2146.

³⁰⁹⁾ »Die Neue Zeitung« vom 23. 6. 1949 (Nr. 74) und Europa-Archiv 1949, S. 2327.

1955³¹⁰⁾ über die Auflösung der Hohen Kommission der Sowjetunion wurde ausdrücklich betont, daß die Rechte und Verpflichtungen der Sowjetunion gegenüber Gesamtdeutschland, die sich aus den entsprechenden Beschlüssen der vier Mächte ergeben, durch die Aufhebung des Besatzungsregimes nicht berührt werden. Damit bekannte sich die Sowjetunion auch weiterhin als verantwortlich für die Verwirklichung der Abmachungen mit den drei Westmächten.

Mit der Ansprache Chruschtschows am 10. November 1958 in Moskau³¹¹⁾ trat jedoch eine Wendung ein: Mit der Forderung nach der Errichtung einer »entmilitarisierten freien Stadt« sagte sich die Sowjetunion von ihren vertraglichen Verpflichtungen los und brach die »Berlin-Krise« vom Zaun. Am 14. Dezember 1958³¹²⁾ erklärten dagegen die drei Westmächte, die einseitige Aufhebung der Verpflichtungen, welche die Sowjetunion im Hinblick auf die Anwesenheit der drei westlichen Mächte in Berlin und die Freiheit des Zugangs nach Berlin vertraglich übernommen habe, für unannehmbar. . . .

Mit den neuerlichen Maßnahmen an der Sektorengrenze hat sich das Sowjetzonenregime rücksichtslos über diese Verträge zwischen den vier Mächten hinweggesetzt. Da die Regierung der Sowjetunion aber, wie sich aus der Erklärung der Warschauer Paktstaaten ergibt, die Maßnahmen des Zonenregimes billigt und unterstützt, trägt sie in erster Linie die Verantwortung für diese Rechtsbrüche gegenüber ihren Vertragspartnern. Als eine besonders flagrante Verletzung des Vier-Mächte-Status ist der Einsatz von Truppen der Nationalen Volksarmee in dem unter Vier-Mächte-Verwaltung stehenden Gebiet von Berlin zu verstehen.³¹³⁾ . . .

Die Sowjetunion und die Zonenregierung haben aber auch grundlegende Regeln des allgemeinen Völkerrechts verletzt. Nach Artikel 1 Abs. 1 der Satzung der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 sollen Völkerfrieden und internationale Sicherheit gewahrt, Bedrohungen des Friedens verhütet, Friedensbrüche unterdrückt, Streitfälle in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts beigelegt werden. Die UdSSR und das Sowjetzonenregime tun in Berlin ununterbrochen das Gegenteil. Nach Artikel 1, Abs. 2 dieser Satzung sollen in den Beziehungen zwischen den Nationen der Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker geachtet werden. Demgegenüber verletzen die Sowjetunion und die Sowjetzonenregierung das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes ohne Unterlaß, indem sie entgegen dem immer wieder dokumentierten Willen des deutschen Volkes, der – auch in der SBZ – auf die Wiederherstellung eines deutschen Gesamtstaates gerichtet ist, die These von den »zwei deutschen Staaten« vertreten und so an die Stelle des Rechts der Deutschen auf Selbstbestimmung den Machtanspruch der Sowjetunion setzen, die ihre Ziele mit

³¹⁰⁾ Vgl. die Rede des Vorsitzenden des Ministerrats, Bulganin, vom 19. 9. 1955, Keesing, S. 5369 E 4.

³¹¹⁾ Vgl. Keesing, S. 7391 D.

³¹²⁾ Vgl. Keesing, S. 7442 C 5.

³¹³⁾ Vgl. die Erklärung des Bundesministeriums für Verteidigung, Bulletin, S. 1173.

Hilfe einer von ihr eingesetzten Protektoratsregierung auf deutschem Boden verwirklichen will. Die drei westlichen Mächte erkennen dagegen das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen an. Auch die öffentliche Meinung der Welt tritt für ein allgemeines Selbstbestimmungsrecht der Völker ein, wie es sich aus der Staatspraxis, zahlreichen Prinzipienklärungen und internationalen Verträgen sowie aus der Tätigkeit der Organe der Vereinten Nationen ergibt.

Die Sowjetunion und die Sowjetzonenregierung mißachten besonders deutlich die von den Vereinten Nationen verabschiedete Pariser Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948. Kein Staat, der Anspruch darauf erhebt, ein Kulturstaat zu sein, darf die dort deklarierten Menschenrechte verletzen. Nach Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung hat jeder das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der Grenzen aller Staaten, ferner das Recht, jedes beliebige Land einschließlich seines eigenen zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren. Artikel 14 gibt jedem das Recht, in anderen Ländern Zuflucht vor Verfolgung zu suchen und zu finden³¹⁴⁾.

Josef Jurina

³¹⁴⁾ Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin, herausgegeben vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, veröffentlicht am 7. 9. 1961, S. 37 ff.