

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1962

Übersicht*)

Völkerrecht und Landesrecht

1. Keine unmittelbare innerstaatliche Geltung von Beschlüssen des Assoziationsrates EWG-Griechenland. – 2. Erleichterte Durchführung des deutsch-griechischen Zwangsvollstreckungsabkommens. – 3. Völkerrechtliche Schranken für die Einführung einer Pflichtimpfung gegen Pocken. – 4. Entwurf eines deutschen Urheberrechtsgesetzes und Welturheberrechtsabkommen.

Auswärtige Gewalt

5. Aufnahme von Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen in das Zustimmungsgesetz. – 6. Auswirkungen der bundesstaatlichen Verfassung auf die auswärtige Gewalt. – 7. Beteiligung des Bundesrats am Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen. – 8. Innerstaatliche Durchführung völkerrechtlicher Vereinbarungen durch Verordnung.

Völkerrechtssubjekte (Anerkennung)

9. Anerkennung neuer Staaten und Regierungen.

Diplomatische Beziehungen

10. Verweigerung der Reiseerlaubnis für einen Sekretär der sowjetischen Botschaft. – 11. Zum Stil diplomatischer Noten.

Vorrechte und Befreiungen

12. Keine diplomatische Immunität eines Bediensteten der sowjetischen Handelsvertretung in Köln (Fall Pripolzew). – 13. Vereinbarung über Vorrechte und Befreiungen für internationale Bedienstete der NATO.

*) Abkürzungen: ABl.Gem. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AdG = Archiv der Gegenwart; BAnz. = Bundesanzeiger; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BT = Bundestag; 4. BT = Verhandlungen des Deutschen Bundestages; BT-Drs. IV = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode 1961, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; »DDR« = »Deutsche Demokratische Republik«; Drs. = Drucksache; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; Ges.Bl. = Gesetzblatt; GG = Grundgesetz; RGBl. = Reichsgesetzblatt; Sten.Ber. = Stenographische Berichte; UN = United Nations; UNTS = United Nations Treaty Series; VBD = Verträge der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt.

Souveränität

14. Verbindlichkeit von Mehrheitsbeschlüssen nach dem Übereinkommen über die Fischerei im Nordostatlantik.

Grundrechte der Staaten und Völker

15. Recht auf Selbstbestimmung. – 16. Zum Selbstverteidigungsrecht Indiens gegenüber der Volksrepublik China. – 17. Angeblich »feindselige Politik« der BRD gegen die CSSR. – 18. Diskriminierung der BRD durch Ceylon.

Menschenrechte

19. Recht auf Heimat. – 20. Flucht über die Berliner »Mauer« und Recht auf Freizügigkeit.

Herrschaftsbereich der Staaten

21. Regelung der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt nach dem deutsch-niederländischen Ems-Dollart-Vertrag. – 22. Einbeziehung der Exklave Büsingen in das schweizerische Zollgebiet. – 23. Luftverkehrsabkommen der BRD.

Seerecht

24. Flaggendiskriminierung. – 25. Schutzsuchen in deutschen Häfen in Notfällen.

Staatsangehörigkeit

26. Definition des Begriffs »Staatsangehöriger« in völkerrechtlichen Abkommen der BRD. – 27. Staatsangehörigkeit von Bewohnern der Tschechoslowakei, welche durch kollektive Einbürgerung am 10. Oktober 1938 in den deutschen Staatsverband aufgenommen worden waren. – 28. »Staatsangehörigkeit« juristischer Personen.

Diplomatischer Schutz

29. Nachforschungen über in die Sowjetunion verschleppte deutsche Staatsbürger. – 30. Schutz deutscher Firmen in arabischen Staaten im Zusammenhang mit dem Israel-Boycott der Arabischen Liga. – 31. Verzicht auf völkerrechtliches Schutzrecht durch die BRD.

Auslieferungsrecht

32. Fall Ahlers; Fall Zind. – 33. Schutz vor Auslieferung nach Art. 16 Abs. 2 GG für alle Deutschen i. S. von Art. 116 GG. – 34. Überstellung eines Häftlings als Zeugen ins Ausland. – 35. Deutsch-französische Vereinbarung über den Austausch von Strafnachrichten und Erteilung von Strafregistrauszügen.

Fremdenrecht

36. Stellung der Ausländervereine nach dem Entwurf eines Vereinsgesetzes.

Ausländereigentum

37. Beschlagnahmtes deutsches Auslandsvermögen. – 38. Investitionsschutz in Entwicklungsländern.

Allgemeines Vertragsrecht

39. Möglichkeit, lediglich bestimmte Artikel eines völkerrechtlichen Abkommens als verpflichtend auszuwählen (Europäische Sozialcharta). – 40. Zeitpunkt der Ratifikation des Europäischen Abkommens zum Schutz von Fernsendsendungen. – 41. Vorläufige Wirksamkeit von Abkommen vor Ratifikation. – 42. Subsidiarität bilateraler deutscher Luft-

verkehrsabkommen gegenüber einem späteren multilateralen Übereinkommen. – 43. Fortgeltung von Vorkriegsverträgen.

Verantwortlichkeit der Staaten

44. Verantwortlichkeit der BRD für Handlungen jugoslawischer Emigrantengruppen im Bundesgebiet. – 45. Straftaten gegen über- und zwischenstaatliche Einrichtungen nach dem Entwurf eines Strafgesetzbuches (E 1962). – 46. Verantwortlichkeit der BRD für Kriegs- und Verfolgungsschäden von Ausländern.

Europäische Gemeinschaften

47. Auswirkungen der EWG-Mitgliedschaft der BRD auf bilaterale Verträge. – 48. Agrarmarktverordnungen der EWG. – 49. Unterschied zwischen Ausgleichsabgaben und Zöllen. – 50. Maßnahmen der BRD gegen ihrer Ansicht nach vertragswidriges Verhalten anderer EWG-Staaten. – 51. Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und EWG-Vertrag.

Bündnisse

52. Rüstungskontrolle im Rahmen der Westeuropäischen Union.

Rechtslage Deutschlands

53. Fortbestehen Deutschlands als völkerrechtlicher Einheit. – 54. BRD als einzige legitime Vertretung des deutschen Volkes; keine Anerkennung der »DDR«. – 55. Zoll-einheit Deutschlands. – 56. Ostgebiete. – 57. Rechtslage Berlins.

Völkerrecht und Landesrecht

1. Zu dem Gesetzentwurf zum Abkommen vom 9. Juli 1961 zur Gründung einer **Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland** und den damit verbundenen Vereinbarungen ¹⁾ bemerkt der Abgeordnete **Birkelbach** in seinem im Namen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten erstatteten Bericht:

«. . . Das Assoziationsabkommen enthält **keinerlei Bestimmung** darüber, daß die **Beschlüsse des Assoziationsrates** ²⁾ **unmittelbar geltendes Recht** werden ³⁾. Wie die Rechtsakte des Assoziationsrates in die Rechtsordnung der **Gemeinschaft** zu übertragen sind, ergibt sich aus Artikel 2 des Durchführungs-

¹⁾ BT-Drs. IV/280; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 46. Vgl. ZaöRV Bd. 22, S. 486 ff.

²⁾ Vgl. Art. 65 des Abkommens. Dieser lautet:

»1. Zur Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens und in den darin vorgesehenen Fällen ist der Assoziationsrat befugt, Beschlüsse zu fassen. Jede der beiden Vertragsparteien ist verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Der Assoziationsrat kann auch zweckdienliche Empfehlungen abgeben.

2. Der Assoziationsrat überprüft regelmäßig die Auswirkungen der Assoziationsregelung unter Berücksichtigung der Ziele des Abkommens.

3. Der Assoziationsrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission der Gemeinschaft einerseits und Mitgliedern der griechischen Regierung andererseits.

Die Mitglieder des Assoziationsrates können sich nach Maßgabe der Geschäftsordnung vertreten lassen.

4. Der Assoziationsrat handelt einstimmig«.

³⁾ Hervorhebungen hinzugefügt.

abkommens⁴⁾) . . . Ist die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht gegeben, müssen die Mitgliedstaaten selbst die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen treffen. Auch in der Behandlung dieser Fragen muß die Rolle des Europäischen Parlamentes bzw. der nationalen Parlamente geklärt werden⁵⁾«.

2. Für die Durchführung des **Vertrags vom 4. November 1961 zwischen der BRD und dem Königreich Griechenland über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen**, Vergleichen und öffentlichen Urkunden in Zivil- und Handelssachen⁶⁾ hätten zwar gesetzliche Grundlagen bestanden. Das dort vorgesehene Verfahren wäre aber umständlich gewesen, so daß die Bundesregierung im Interesse **erleichterter Durchführung ein besonderes Ausführungsgesetz⁷⁾** für erforderlich hielt, wie die Begründung des Ausführungsgesetzes zum Vertrag zeigt:

» . . . Wie bei den Vollstreckungsverträgen, die bereits zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten gelten . . ., ist wiederum ein besonderes Ausführungsgesetz erforderlich. Ohne eine ausdrückliche Regelung würden gerichtliche Entscheidungen und andere Schuldtitel aus dem Königreich Griechenland in dem Urteilsverfahren nach den §§ 722, 723 ZPO für vollstreckbar zu erklären sein. Dieses Verfahren wird gemeinhin nur bei der Vollstreckbarerklärung gerichtlicher Entscheidungen solcher Staaten angewendet, zu denen keine vertraglichen Beziehungen bestehen. Das umständliche Verfahren nach den §§ 722, 723 ZPO wäre mit dem Zweck des Vertrages, die Entscheidungen griechischer Gerichte möglichst schnell in der Bundesrepublik zur Vollstreckung zuzulassen, nicht zu vereinbaren. Deshalb wird wie bei der Ausführung der erwähnten anderen zweiseitigen Abkommen ein erleichtertes Verfahren der Vollstreckbarerklärung eröffnet. Der Entwurf lehnt sich hierbei an die bereits geltenden Ausführungsvorschriften an . . .«⁸⁾.

3. Auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion⁹⁾, ob die Bundesregierung es für notwendig halte, Vorschriften über die **Pflichtimpfung gegen Pocken** bei einreisenden Personen zu erlassen, wies der Bundesgesundheitsminister, **Schwarzaupt**, auf die bestehenden, **auf völkerrechtlichen Verpflichtungen beruhenden Schranken** hin:

»Die zum Schutz gegen die Einschleppung von Pocken im internationalen Reiseverkehr zulässigen Maßnahmen sind in Artikel 83 der Internationalen Gesundheitsvorschriften vom 25. Mai 1951¹⁰⁾, denen die Bundesrepublik bei-

⁴⁾ BT-Drs. IV/280, S. 234.

⁵⁾ BT-Drs. IV/442, S. 3.

⁶⁾ BT-Drs. IV/570; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1278.

⁷⁾ Zu seinem Inkrafttreten vgl. BGBl. 1963 I, S. 766.

⁸⁾ BT-Drs. IV/571, S. 4.

⁹⁾ BT-Drs. IV/132.

¹⁰⁾ International Sanitary Regulations (World Health Organisation Regulations No. 2), BGBl. 1955 II, S. 1062; Inkrafttreten für die BRD: BGBl. 1957 II, S. 10.

getreten ist, festgelegt. Über diese Vorschriften darf nicht hinausgegangen werden«¹¹⁾).

4. Gegenüber dem Entwurf des deutschen Urheberrechtsgesetzes¹²⁾ sieht das **Welturheberrechtsabkommen** vom 6. September 1952¹³⁾ in Art. IV Nr. 4¹⁴⁾ Einschränkungen des Schutzes von ausländischen Werken vor. Die Bundesregierung hielt es für erforderlich, die **Beachtung** der dort getroffenen Regelung **in der BRD durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift**¹⁵⁾ **sicherzustellen**. In der Begründung zu dieser Vorschrift heißt es:

»... Die Frage, ob diese Einschränkung des Schutzes für ausländische Werke mit der Ratifikation des Welturheberrechtsabkommens durch die Bundesrepublik in deren Gebiet unmittelbar wirksam geworden ist, oder ob hierzu eine besondere gesetzliche Regelung erforderlich ist, ist streitig. Um klarzustellen, daß die Einschränkung des Schutzes auch für die Bundesrepublik gilt, sieht § 149 eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes über das am 6. September 1952 unterzeichnete Welturheberrechtsabkommen vor«¹⁶⁾).

Auswärtige Gewalt

5. Art. 26 des Europäischen Auslieferungübereinkommens vom 13. Dezember 1957¹⁷⁾ und Art. 23 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959¹⁸⁾ sehen für die Vertragsparteien die Möglichkeit vor, zu genau bezeichneten Bestimmungen der Übereinkommen **Vorbehalte** zu machen. Aus den Denkschriften der Bundesregierung zu diesen beiden Übereinkommen ergab sich, daß die Bundesregierung beabsichtigte, auf Grund der genannten Bestimmungen gewisse Vorbehalte zu machen und Erklärungen abzugeben¹⁹⁾. Der Entwurf des

¹¹⁾ BT-Drs. IV/169, zu 4.

¹²⁾ BT-Drs. IV/270.

¹³⁾ Universal Copyright Convention, BGBl. 1955 II, S. 102. VBD Serie A Bd. 8 Nr. 72, S. 127.

¹⁴⁾ Die Bestimmung, soweit sie im vorliegenden Zusammenhang interessiert, lautet in dem offiziellen Text in deutscher Sprache: »Kein vertragschließender Staat ist verpflichtet, einem Werk einen längeren Schutz zu gewähren als den, der für Werke der betreffenden Art in dem vertragschließenden Staat festgesetzt ist, in dem das Werk zuerst veröffentlicht wurde; ist das Werk nicht veröffentlicht, so braucht kein längerer Schutz gewährt zu werden als der, welcher in dem vertragschließenden Staat, dem der Urheber angehört, für Werke der betreffenden Art festgesetzt ist«.

¹⁵⁾ In § 149 des Entwurfs.

¹⁶⁾ BT-Drs. IV/270, S. 116, zu § 149.

¹⁷⁾ European Convention on Extradition; BT-Drs. IV/382, S. 14.

¹⁸⁾ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters; BT-Drs. IV/382, S. 36 f.

¹⁹⁾ Zu Art. 26 des Auslieferungübereinkommens vgl. BT-Drs. IV/382, S. 26, und zu Art. 23 des Rechtshilfeübereinkommens BT-Drs. IV/382, S. 47.

Zustimmungsgesetzes zu den beiden Übereinkommen²⁰⁾ enthielt hierzu nichts; hiergegen erhob der Bundesrat Bedenken²¹⁾. Die Bundesregierung schlug daher eine **Ergänzung des Zustimmungsgesetzes** vor mit folgender Begründung:

»Den ... verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrates, wonach Vorbehalte der Bundesregierung, die für und gegen jedermann gelten sollen, in den Willen des Bundesgesetzgebers aufgenommen werden müssen oder die Bundesregierung insoweit zur Rechtsetzung ermächtigt werden muß, sollte Rechnung getragen werden. Dabei schlägt die Bundesregierung vor, hinter Artikel 1 des Gesetzes zu den genannten Europäischen Übereinkommen einen Artikel 1 a einzufügen, in dem die von der Bundesregierung in Aussicht genommenen Vorbehalte ausdrücklich aufgeführt sind«²²⁾.

6. Für die **Auswirkungen der bundesstaatlichen Verfassung** der BRD auf die **auswärtige Gewalt** sind die folgenden Vorgänge kennzeichnend:

a) Dem am 12. Juli 1961 erfolgten Notenwechsel zwischen der BRD und Italien über die gegenseitige **Steuerbefreiung für Kulturinstitute**²³⁾ haben die Länder **Bayern und Baden-Württemberg zugestimmt**. In der Bekanntmachung des Bayerischen Ministerpräsidenten heißt es:

»Der Landtag des Freistaates Bayern hat mit Beschluß vom 23. Oktober 1962 dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik durch Notenwechsel vom 12. Juli 1961 abgeschlossenen Zusatzabkommen zum deutsch-italienischen Kulturabkommen vom 8. Februar 1956 (BGBl. 1958 II S. 78) über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute hinsichtlich der der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates Bayern unterliegenden Steuern zugestimmt. Auf Grund dieses Beschlusses habe ich gegenüber der Regierung der Bundesrepublik Deutschland das Einverständnis des Freistaates Bayern mit dem Abschluß des Zusatzabkommens erklärt. Das Zusatzabkommen wird nachstehend bekanntgemacht«²⁴⁾.

In Baden-Württemberg beschloß der Landtag ein Gesetz, das am 6. November 1962 von der Regierung des Landes Baden-Württemberg verkündet wurde und dessen § 1 lautet:

»Dem Notenwechsel vom 12. Juli 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über die gegenseitige Steuerbefreiung für

²⁰⁾ BT-Drs. IV/382, S. 2.

²¹⁾ BT-Drs. IV/382, S. 49, Ziff. 2.

²²⁾ BT-Drs. IV/382, S. 49, Ziff. 2. Die vorgeschlagene Neufassung des Zustimmungsgesetzes ist abgedruckt in BT-Drs. IV/382, S. 50.

²³⁾ Der Notenwechsel stellt ein Zusatzabkommen dar zu dem deutsch-italienischen Kulturabkommen vom 8. 2. 1956 (BGBl. 1958 II, S. 78), das am 9. 12. 1957 in Kraft getreten ist (BGBl. 1958 II, S. 77).

²⁴⁾ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1962, S. 326.

Kulturinstitute wird zugestimmt. Der Notenwechsel wird nachstehend veröffentlicht«²⁵⁾.

b) Die **Verhandlungen** über das deutsch-niederländische Zusatzabkommen vom 14. Mai 1962²⁶⁾ zum Ems-Dollart-Vertrag²⁷⁾ wurden auf deutscher Seite unter **Beteiligung von Vertretern der Landesregierung Niedersachsen** geführt. Die Denkschrift der Bundesregierung stellt hierzu fest:

»... An den Verhandlungen haben Vertreter der Landesregierung Niedersachsen teilgenommen, da die Berghoheit in dem strittigen Gebiet dem Lande zusteht. Zwischen der Bundesregierung und der Landesregierung Niedersachsen besteht Einigkeit darüber, daß die sich aus den bergrechtlichen Vorschriften ergebenden Rechte und Zuständigkeiten des Landes Niedersachsen durch das Zusatzabkommen nicht geändert oder aufgehoben werden. Bei der Anwendung des Zusatzabkommens ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und der Landesregierung vorgesehen«²⁸⁾.

Ebenso gehörten der deutschen Delegation bei den deutsch-schweizerischen Verhandlungen über den Status der Exklave Büsingen auch **Vertreter des Landes Baden-Württemberg** an²⁹⁾.

c) Zu der in Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern errichteten **»Vermittlungsstelle für deutsche Wissenschaftler im Ausland«** ergeben sich aus einer Bekanntmachung des Auswärtigen Amtes unter anderem folgende Einzelheiten:

»Aufgrund einer Verwaltungsabsprache zwischen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und dem Auswärtigen Amt vom 21. Dezember 1961 ist eine »Vermittlungsstelle für deutsche Wissenschaftler im Ausland« errichtet worden. Diese Stelle hat die Aufgabe, deutsche Wissenschaftler, insbesondere Hochschullehrer, für eine Tätigkeit an wissenschaftliche Hochschulen oder sonstige wissenschaftliche Einrichtungen im Ausland zu vermitteln, sie zu beraten und zu betreuen und sie bei ihrer beamtenrechtlichen und akademischen Sicherstellung zu unterstützen. Sie kann ferner, falls erforderlich, diesem Personenkreis im Rahmen vereinbarter Richtlinien Ausgleichszulagen und Beihilfen gewähren«³⁰⁾.

²⁵⁾ Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1962, S. 210.

²⁶⁾ BGBl. 1963 II, S. 653; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1078.

²⁷⁾ Vertrag zwischen der BRD und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 8. 4. 1960, BGBl. 1963 II, S. 602; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1078. Vgl. ZaöRV Bd. 23, S. 536 ff.

²⁸⁾ BT-Drs. IV/1025, S. 12, Sp. 2.

²⁹⁾ Mitteilung des Auswärtigen Amtes; Bull. 1962, S. 1978. – Auf der schweizerischen Seite nahmen auch Vertreter der Regierung des Kantons Schaffhausen an den Verhandlungen teil.

³⁰⁾ Bekanntmachung des Auswärtigen Amtes vom 27. 4. 1962, Gemeinsames Ministerialblatt [des Auswärtigen Amtes und anderer Ministerien], herausgegeben vom Bundesinnenministerium, Bd. 13 (1962), S. 164.

d) In einer Debatte im Bundestag über die Europäische Sozialcharta ³¹⁾ trat der Abgeordnete Schütz dafür ein, mit Rücksicht auf die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder in Schulanangelegenheiten von der in der Charta vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Ratifikation nicht auf alle Artikel oder Absätze von Artikeln zu erstrecken ³²⁾, und zwar im konkreten Fall nicht auf Art. 7 Abs. 1 der Charta. Der Abgeordnete führte hierzu aus:

»... Schwierigkeiten bestehen für uns bei Art. 7. Sein Abs. 1 legt den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, für die **Zulassung zur Arbeit ein Mindestalter** von 15 Jahren vorzusehen. Die Mehrzahl der deutschen Länder hat aber bisher eine achtjährige Schulpflicht. Das Schulentlassungsalter und damit auch das Berufseintrittsalter liegt daher in den meisten Bundesländern unter 15 Jahren. Der Bund hat nach der Verfassung keine Möglichkeit, diesen Zustand zu ändern« ³³⁾.

7. a) Im Berichtszeitraum war mehrfach die Frage zu klären, ob auch der **Bundesrat an dem Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen zu beteiligen** sei. Im Falle des Niederlassungs- und Schiffahrtsvertrags vom 18. März 1960 mit Griechenland wurde diese Frage auf Grund der Stellungnahme des Bundesrates ³⁴⁾ bejaht; dabei wurde auf Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ³⁵⁾ hingewiesen und im übrigen ausgeführt:

»... Die Zustimmung des Bundesrates ist nach Artikel 105 Abs. 3 des Grundgesetzes ³⁶⁾ erforderlich, da die Artikel 12 und 17 des Vertrages sich auch auf Steuern beziehen, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden zufließt« ³⁷⁾.

b) Dieselbe Lage war bei dem deutsch-schweizerischen Abkommen vom 1. Juni 1961 über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt ³⁸⁾ gegeben, ebenso wie in dem mit Luxemburg vereinbarten Abkommen vom

³¹⁾ European Social Charter vom 18. 10. 1961, European Treaty Series No. 35; zur Zeit der Abfassung des vorliegenden Berichtes von der BRD noch nicht ratifiziert.

³²⁾ Vgl. hierzu Art. 20 der Charta.

³³⁾ 4. BT, 52. Sitzung, Sten.Ber., S. 2317 (A). Hervorhebungen hinzugefügt.

³⁴⁾ Vgl. den letzten Satz des Begleitschreibens zu dem Gesetzentwurf, BT-Drs. IV/174, S. 1.

³⁵⁾ Die Vorschrift lautet: »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«.

³⁶⁾ Art. 105 Abs. 3 GG: »Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates«.

³⁷⁾ BT-Drs. IV/174, S. 2, Begründung zu Art. 1. Das Gesetz wurde dann auch mit Zustimmung des Bundesrats beschlossen; vgl. BGBl. 1962 II, S. 1505.

³⁸⁾ BT-Drs. IV/179.

16. Februar 1962 über die Zusammenlegung der Grenzabfertigung und über die Errichtung von Gemeinschafts- oder Betriebswechselbahnhöfen an der deutsch-luxemburgischen Grenze³⁹⁾; in diesen beiden Fällen findet sich in der Begründung jedoch noch der zusätzliche Hinweis:

»... Die Zustimmungsbefähigung ergibt sich ferner aus Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes⁴⁰⁾, weil unter den Behörden des Gebietsstaates im Sinne des ... [Abkommens] ... auch **Landesbehörden**⁴¹⁾ zu verstehen sind«⁴²⁾.

Entsprechend wurde auch bei dem Zustimmungsgesetz zu dem deutsch-griechischen Abkommen über Soziale Sicherheit vom 25. April 1961 vorgegangen, und zwar ebenfalls mit Rücksicht auf Artikel 84 Abs. 1 GG, »da in dem Abkommen auch das von den Ländern durchzuführende Verwaltungsverfahren geregelt wird«⁴³⁾.

c) Anders als bei den eben dargestellten Abkommen hielt die Bundesregierung die **Zustimmung des Bundesrates nicht für erforderlich** beim Zustimmungsgesetz zu dem Protokoll vom 21. Juni 1961 zur Änderung des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt⁴⁴⁾, obwohl das Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen selbst als zustimmungsbedürftiges Gesetz verkündet worden war⁴⁵⁾. Die Bundesregierung widersprach dem Vorschlag des Bundesrats, die Eingangsformel des Zustimmungsgesetzes durch Einfügen der Worte »mit Zustimmung des Bundesrates« zu ändern⁴⁶⁾; sie vertrat hierzu folgende Auffassung:

»... Zur Begründung seines Vorschlages hat sich der Bundesrat darauf berufen, daß das abzuändernde Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik

³⁹⁾ BT-Drs. IV/697.

⁴⁰⁾ Art. 84 Abs. 1 GG lautet: »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«.

⁴¹⁾ Hervorhebung hinzugefügt.

⁴²⁾ Vgl. die Begründung zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes bei dem Abkommen mit der Schweiz (BT-Dr. IV/179, S. 8, Sp. 2) und bei dem Abkommen mit Luxemburg (BT-Drs. IV/697, S. 3, zu Art. 1).

⁴³⁾ BT-Drs. IV/720, S. 2, Begründung zu Art. 1; vgl. auch BGBl. 1963 II, S. 678, vor Art. 1.

⁴⁴⁾ Protocol relating to an amendment to the Convention on International Civil Aviation, BT-Drs. IV/396; Zustimmungsgesetz vom 1. 8. 1962, vgl. BGBl. 1962 II, S. 884. Inkrafttreten des Protokolls: BGBl. 1962 II, S. 2169. – Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt selbst samt Zustimmungsgesetz ist abgedruckt in BGBl. 1956 II, S. 411 und in VBD Serie A Bd. 10 Nr. 96, S. 183; Inkrafttreten: BGBl. 1956 II, S. 934. Eine erste Änderung des Abkommens war durch Protokoll vom 14. 6. 1954 erfolgt, abgedruckt mit Zustimmungsgesetz in BGBl. 1959 II, S. 69; Inkrafttreten: BGBl. 1959 II, S. 987.

⁴⁵⁾ Vgl. die vorhergehende Anmerkung.

⁴⁶⁾ BT-Drs. IV/396, S. 6 (Anlage 2).

Deutschland zu dem Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt als zustimmungspflichtiges Gesetz verkündet worden sei. Nach ständiger Rechtsauffassung des Bundesrates bedürfe daher auch das Änderungsgesetz der Zustimmung.

Die Bundesregierung vertritt dagegen die Ansicht, daß die Änderung von Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates unterlegen haben, nur dann der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wenn Bestimmungen geändert werden, die seinerzeit die Zustimmung des Bundesrates notwendig machten, oder aber, wenn die Änderungen erstmalig Gegenstände betreffen, die nur durch zustimmungsbedürftiges Gesetz geregelt werden können. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor, . . . Die Zustimmung des Bundesrates zu dem Beitrittsgesetz ist daher nach Auffassung der Bundesregierung nicht erforderlich«⁴⁷⁾.

Das Zustimmungsgesetz erging dann ohne ausdrückliche Zustimmung des Bundesrats entsprechend der Auffassung der Bundesregierung⁴⁸⁾.

d) Auch im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen über die **Rechtshilfe in Strafsachen**⁴⁹⁾ wurde das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates seitens der Bundesregierung bestritten mit der Begründung, der Vertrag werde von den Ländern nicht als eigene Angelegenheit ausgeführt, diese nähmen vielmehr nur Befugnisse des Bundes wahr; bei einem Rechtshilfeersuchen an einen fremden Staat ebenso wie bei der Entscheidung über ein ausländisches Rechtshilfeersuchen handle es sich um ein Teilgebiet der Pflege der auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG⁵⁰⁾, so daß die **ausschließliche Zuständigkeit des Bundes** begründet sei⁵¹⁾.

8. Die **Durchführung, Änderung oder Ergänzung völkerrechtlicher Vereinbarungen** erfordert, für ihre Wirksamkeit **im innerstaatlichen Bereich**, häufig ein langwieriges Verfahren. In verschiedenen Fällen, wo die Länge des normalen Verfahrens mit dem Zweck der Vereinbarung in Widerspruch stünde, enthalten die Zustimmungsgesetze Ermächtigungen für den zuständigen Fachminister, die Anwendbarkeit der fraglichen Normen **in einem abgekürzten Verfahren durch Verordnung** herbeizuführen.

⁴⁷⁾ BT-Drs. IV/396, S. 7 (Anlage 3).

⁴⁸⁾ BGBl. 1962 II, S. 884.

⁴⁹⁾ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, BT-Drs. IV/382.

⁵⁰⁾ Art. 32 Abs. 1 GG: »Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes«.

⁵¹⁾ BT-Drs. IV/382, S. 49 (Anlage 3, Ziff. 1). – Die Stellungnahme der Bundesregierung stimmt überein mit ihrer bei den Beratungen über den Entwurf eines Gesetzes zu dem deutsch-belgischen Vertrag vom 17. 1. 1958 über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen vertretenen Auffassung. Diese ist im Wortlaut in ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 670 f. abgedruckt. Das Zustimmungsgesetz zu dem genannten Vertrag erging am 26. 1. 1959 ohne Zustimmung des Bundesrates (BGBl. 1959 II, S. 26).

a) Eine solche Ermächtigung enthält beispielsweise Art. 2 des Entwurfs eines Zustimmungsgesetzes⁵²⁾ zu dem Europäischen Übereinkommen vom 13. Dezember 1957 über Straßenmarkierungen⁵³⁾. In diesem Fall ist **keine Beteiligung des Bundestags** vorgesehen; erforderlich ist nur die Zustimmung des Bundesrates. In der amtlichen Begründung wird hierzu ausgeführt:

»Jede von einer Vertragspartei nach Artikel 16 vorgeschlagene Änderung des Übereinkommens, welche Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, würde eine Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes⁵⁴⁾ erforderlich machen, es sei denn, daß für die Umwandlung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in innerstaatliches Recht eine geeignete Rechtsverordnungsermächtigung zur Verfügung steht. Im Interesse eines beschleunigten Verfahrens erscheint es deshalb erforderlich, . . . den Bundesminister für Verkehr zu ermächtigen, derartige Änderungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft zu setzen«⁵⁵⁾.

b) Sogar das Erfordernis der **Zustimmung des Bundesrates soll** nach Auffassung der Bundesregierung gelegentlich im Interesse der raschen Anwendbarkeit von neuen Normen **entfallen**, wie sich zum Beispiel aus der Begründung zu Art. 2 des Entwurfs eines Zustimmungsgesetzes⁵⁶⁾ zu dem Abkommen vom 1. Juni 1961 zwischen der BRD und der Schweiz über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt ergibt:

». . . Der Vollzug der Vereinbarung im innerstaatlichen Bereich wäre in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit kaum möglich, wenn die Zustimmung des Bundesrates erforderlich wäre«⁵⁷⁾.

c) Auch »**angesichts der verhältnismäßig geringen Bedeutung**«⁵⁸⁾ von möglichen Änderungen hat der Gesetzgeber auf ein erneutes **Zustimmungsgesetz im voraus verzichtet** und dafür eine **Verordnungsermächtigung** aus-

⁵²⁾ BT-Drs. IV/177, S. 2; Gesetz vom 29. 6. 1962, vgl. BGBl. 1962 II, S. 841.

⁵³⁾ European Agreement on Road Markings, BT-Drs. IV/177, S. 3; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1293.

⁵⁴⁾ Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, Wortlaut siehe oben Anm. 35.

⁵⁵⁾ BT-Drs. IV/177, S. 2.

⁵⁶⁾ BT-Drs. IV/179, S. 2; Gesetz vom 1. 8. 1962, vgl. BGBl. 1962 II, S. 877.

⁵⁷⁾ BT-Drs. IV/179, S. 9. Dieselbe Regelung wurde, mit wörtlich übereinstimmender Begründung, in dem Entwurf des Zustimmungsgesetzes zu dem Abkommen vom 16. 2. 1962 mit Luxemburg über die Zusammenlegung der Grenzabfertigung und über die Errichtung von Gemeinschafts- oder Betriebswechselbahnhöfen an der deutsch-luxemburgischen Grenze vorgeschlagen (BT-Drs. IV/697, S. 2, Art. 2, und S. 3, Begründung zu Art. 2).

⁵⁸⁾ Schriftlicher Bericht des Abgeordneten Reischl im Namen des Rechtsausschusses des Bundestags, BT-Drs. IV/197, S. 1.

gesprochen wie etwa im Falle des Zustimmungsgesetzes⁵⁹⁾ zu der in Nizza am 15. Juni 1957 unterzeichneten Fassung des Madrider Abkommens vom 14. April 1891 über die internationale Registrierung von Fabrik- oder Handelsmarken⁶⁰⁾.

Völkerrechtssubjekte (Anerkennung)

9. Die BRD hat 1962 folgende Staaten anerkannt: Algerien⁶¹⁾, Burundi⁶²⁾, Jamaika⁶³⁾, Ruanda⁶⁴⁾ sowie Trinidad und Tobago⁶⁵⁾. Die Anerkennung erfolgte gegenüber Ruanda und Burundi durch den Bundespräsidenten. Gegenüber den anderen Staaten wurde die Anerkennung auf Grund einer vom Bundespräsidenten erteilten Vollmacht ausgesprochen; die Verlautbarungen deuten darauf hin, daß die Vollmacht im Falle Algeriens der Bundesregierung erteilt worden war, bei Jamaika dagegen ebenso wie bei Trinidad und Tobago dem Bundesminister des Auswärtigen. Die Anerkennungstelegramme drückten stets auch die Absicht der BRD aus, diplomatische Beziehungen aufzunehmen.

Nach dem Umsturz im Jemen⁶⁶⁾ wurde der Geschäftsträger der BRD angewiesen, der jemenitischen Regierung die Anerkennung durch die Bundesregierung zu notifizieren und gleichzeitig die Absicht der BRD mitzuteilen, die diplomatischen Beziehungen fortzusetzen⁶⁷⁾.

Diplomatische Beziehungen

10. Nach einer Zeitungsmeldung⁶⁸⁾ verweigerte das Auswärtige Amt der BRD einem Sekretär der sowjetischen Botschaft in der BRD, der einer Einladung des Arbeitsausschusses »Kampf dem Atomtod« nach Stuttgart folgen wollte, die beantragte Reiseerlaubnis. In diesem Zusammenhang wurde von einem Sprecher des Auswärtigen Amtes darauf hingewiesen, daß westliche Diplomaten in Moskau Reiseverbot in Gebiete der UdSSR erhielten, die vorübergehend zu Sperrzonen erklärt wurden.

⁵⁹⁾ Vgl. Art. 1 a des Entwurfs zum Zustimmungsgesetz in der vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Fassung (BT-Drs. IV/197, S. 3), die als Art. 2 des Zustimmungsgesetzes vom 13. 4. 1962 Gesetz wurde (BGBl. 1962 II, S. 125).

⁶⁰⁾ Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce du 14 avril 1891; BT-Drs. IV/101.

⁶¹⁾ Bull. 1962, S. 1033.

⁶²⁾ Bull. 1962, S. 1026.

⁶³⁾ Bull. 1962, S. 1226.

⁶⁴⁾ Bull. 1962, S. 1026.

⁶⁵⁾ Bull. 1962, S. 1466.

⁶⁶⁾ Vgl. AdG 1962, S. 10207 F.

⁶⁷⁾ Bull. 1962, S. 1671.

⁶⁸⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 1. 1962, Nr. 12, S. 4, Sp. 5.

11. Auf den **Stil diplomatischer Noten** geht die Bundesregierung in einer für das tschechoslowakische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten bestimmten Note ein, die am 31. Januar 1962 an die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika in der BRD gerichtet worden war und am 16. Februar 1962 in Prag durch die amerikanische Botschaft im tschechoslowakischen Außenministerium überreicht wurde⁶⁹⁾:

»... Die Note der Bundesregierung vom 18. Februar 1961 war in Form und Inhalt sachlich gehalten und entsprach somit dem von der Bundesregierung als juristisches und menschliches Problem⁷⁰⁾ verstandenen Gegenstand. Die Bundesregierung bedauert, daß die tschechoslowakische Regierung sich nicht ebenfalls eines sachlichen und würdigen Tons bedient. Statt dessen benutzt die tschechoslowakische Regierung die Gelegenheit ihrer Antwort zu unverantwortlichen propagandistischen Angriffen auf die Bundesrepublik. Die Bundesregierung weist die in der Note der tschechoslowakischen Regierung vom 29. September 1961 vorgebrachten Angriffe und Unterstellungen schärfstens zurück...«⁷¹⁾.

Vorrechte und Befreiungen

12. Die UdSSR hatte durch eine Note **Protest** gegen die **Verhaftung** ihres der Spionage beschuldigten Staatsangehörigen **Pripolzew** und gegen das anschließend durchgeführte Strafverfahren erhoben⁷²⁾; der Protest wurde zurückgewiesen. Hierzu teilte das Auswärtige Amt mit:

»... In der Antwortnote weist die Bundesregierung die sowjetische Behauptung zurück, daß Pripolzew diplomatische Immunität genießt. Sie stellt demgegenüber ausdrücklich fest, daß nach der deutsch-sowjetischen Vereinbarung über die Errichtung einer sowjetischen Handelsvertretung in Köln⁷³⁾ nur der Leiter dieser Handelsvertretung sowie seine drei Stellvertreter diplomatische Vorrechte in Anspruch nehmen können⁷⁴⁾, nicht jedoch die übrigen Bediensteten

⁶⁹⁾ Bull. 1962, S. 303, Sp. 1.

⁷⁰⁾ Wegen der Einzelheiten vgl. unten im Abschnitt »Staatsangehörigkeit« die Ziffer 28.

⁷¹⁾ Bull. 1962, S. 304 (Ziff. 5).

⁷²⁾ Vgl. AdG vom 10. und 11. 2. 1962, S. 9673 C.

⁷³⁾ Rechtsstellung der Handelsvertretung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der BRD, Anlage zum Abkommen über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der BRD und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 25. 4. 1958; BGBl. 1959 II, S. 225. Inkrafttreten: BGBl. 1959 II, S. 469. Verlängert durch Protokoll vom 21. 12. 1960, BGBl. 1961 II, S. 1085; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1477.

⁷⁴⁾ Der maßgebliche Teil des einschlägigen Artikels 2 der Vereinbarung lautet:

»Die Handelsvertretung, die ihren Sitz in Köln hat, ist ein Bestandteil der Botschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Bundesrepublik Deutschland und genießt dementsprechend die folgenden Vorrechte:

....

c) der Leiter der Handelsvertretung und seine drei Stellvertreter genießen alle Immu-

der Handelsvertretung, zu denen Pripolzew zählt«⁷⁵⁾.

13. Am 30. November 1961 wurde eine Vereinbarung zwischen der NATO und der Regierung der BRD über die Durchführung von Teil IV des am 20. September 1951 in Ottawa unterzeichneten »Übereinkommens über den Status der NATO, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals«⁷⁶⁾ geschlossen. Die BRD hat damit von der durch Artikel 17 des genannten Übereinkommens vom 20. September 1951⁷⁷⁾ gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht; danach war die Bestimmung der Gruppen von Bediensteten, die bestimmte Vorrechte und Befreiungen in Anspruch nehmen können, einer besonderen Vereinbarung vorbehalten worden. Die Anwendbarkeit der Verordnung im innerstaatlichen Bereich wurde durch die Verordnung über die **Gewährleistung von Vorrechten und Befreiungen an internationale Bedienstete der NATO** vom 29. März 1962⁷⁸⁾ sichergestellt.

Souveränität

14. In dem am 24. Januar 1959 von der BRD mitunterzeichneten **Übereinkommen über die Fischerei im Nordostatlantik**⁷⁹⁾ ist die **verbindliche Wirkung von Mehrheitsbeschlüssen** festgelegt; diese Durchbrechung des Einstimmigkeitsprinzips ist durch eine Schutzklausel in ihrer Wirkung jedoch stark abgeschwächt⁸⁰⁾.

nitäten und Privilegien, die den Mitgliedern der Botschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund des Völkerrechts zustehen«.

⁷⁵⁾ Bull. 1962, S. 237.

⁷⁶⁾ Agreement between the North Atlantic Treaty Organisation and the Government of the Federal Republic of Germany on the implementation of Part IV of the Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff, signed in Ottawa on 20th September, 1951; BGBl. 1962 II, S. 114; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1523. Verbindlich ist der Wortlaut der Vereinbarung nur in englischer und französischer Sprache; die deutsche Fassung stellt lediglich eine amtliche Übersetzung dar.

⁷⁷⁾ BGBl. 1958 II, S. 123; Inkrafttreten: BGBl. 1958 II, S. 350.

⁷⁸⁾ BGBl. 1962 II, S. 113; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1523. – Vgl. dazu auch ZaöRV Bd. 20, S. 118 ff.

⁷⁹⁾ North-East Atlantic Fisheries Convention, BT-Drs. IV/711, S. 3.

⁸⁰⁾ Von Bedeutung in diesem Zusammenhang sind Art. 8 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens (BT-Drs. IV/711, S. 9). Sie lauten:

»(1) Vorbehaltlich dieses Artikels verpflichten sich die Vertragsstaaten, jede Empfehlung in Kraft zu setzen, die von der Kommission gemäß Artikel 7 abgegeben und von mindestens zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen angenommen worden ist.

(2) Jeder Vertragsstaat kann binnen neunzig Tagen nach Übermittlung einer Empfehlung, auf die Absatz (1) Anwendung findet, gegen sie Einspruch erheben; er ist in diesem Fall nicht verpflichtet, die Empfehlung in Kraft zu setzen«.

Grundrechte der Staaten und Völker

15. Die BRD hat in zahlreichen Fällen ein **Recht auf Selbstbestimmung** geltend gemacht, und zwar durch den Bundespräsidenten⁸¹⁾ ebenso wie durch die Bundesregierung und deren Mitglieder⁸²⁾. Auch in einer Reihe von gemeinsamen Communiqués mit den Vertretern anderer Staaten wurde dieser Anspruch bekräftigt⁸³⁾. In einer Stellungnahme der Bundesregierung heißt es (in Anlehnung an die Formulierung in einer Rede des sowjetischen Ministerpräsidenten):

»... Das deutsche Volk verlangt nichts anderes, als daß ihm die Gelegenheit gegeben wird, seine politische und soziale Ordnung selber zu wählen...«⁸⁴⁾.

Zur Unterstützung des Anspruchs wurde dabei wiederholt auf die **Satzung der Vereinten Nationen**⁸⁵⁾ verwiesen⁸⁶⁾. Der Bundespräsident erklärte hierzu:

»... Die moralische und politische Rechtfertigung für unseren Wunsch nach Wiederherstellung der deutschen Einheit beziehen wir aus dem Grundsatz der

⁸¹⁾ Bull. 1962, S. 3, Sp. 1; Bull. 1962, S. 83, Sp. 1; Bull. 1962, S. 206, Sp. 2; Bull. 1962, S. 470, Sp. 2.

⁸²⁾ Denkschrift, am 21. 1. 1962 durch den Botschafter der BRD im sowjetischen Außenministerium übergeben, in Bull. 1962, S. 318, Sp. 2; ungezeichnete Aufsätze, in Bull. 1962, S. 395, und in Bull. 1962, S. 1099; Bundeskanzler A d e n a u e r in: Bull. 1962, S. 533, Sp. 2, und S. 1481, Sp. 1; der Bundesaußenminister, S c h r ö d e r, 4. BT, 41. Sitzung, Sten.Ber., S. 1773 (A); der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, L e m m e r, Bull. 1962, S. 951, Sp. 1; der Bundesverteidigungsminister, S t r a u ß, Bull. 1962, S. 918, Sp. 1; der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, M i s c h n i c k, Bull. 1962, S. 261, Sp. 2. – Auch die in Opposition stehende Sozialdemokratische Partei Deutschlands tritt für das Recht der Selbstbestimmung ein, wie sich aus den Ausführungen des Abgeordneten W e h n e r ergibt (vgl. 4. BT, 41. Sitzung, Sten.Ber., S. 1758 (D)).

⁸³⁾ Communiqué vom 21. 1. 1962 über den Besuch des Bundespräsidenten in der Republik Senegal, Bull. 1962, S. 123, Sp. 2; Communiqué vom 5. 7. 1962 über den Staatsbesuch des Bundeskanzlers in Frankreich, Bull. 1962, S. 1057, Sp. 2; Communiqué über den Besuch des französischen Staatspräsidenten in der BRD (4.–9. 9. 1962), Bull. 1962, S. 1417, Sp. 2; Communiqué über den Besuch des japanischen Ministerpräsidenten in der BRD (5.–8. 11. 1962), Bull. 1962, S. 1761, Sp. 1.

⁸⁴⁾ Bull. 1962, S. 1302, Sp. 2.

⁸⁵⁾ Charter of the United Nations vom 26. 6. 1945. Die einschlägigen Bestimmungen sind Art. 1 Abs. 2 und Art. 55.

In Art. 1 heißt es:

“The Purposes of the United Nations are:

...

2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; ...”.

Art. 55 geht aus von “... respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples...”.

⁸⁶⁾ Bundespräsident L ü b k e in: Bull. 1962, S. 562, Sp. 2; der Präsident des Bundesrats, E h a r d, Bull. 1962, S. 889, Sp. 1 und 2.

Selbstbestimmung, der in der Charta der Vereinten Nationen verankert ist. Damit machen wir also kein Sonderrecht für uns geltend. Wir wollen für Deutschland nicht mehr und nicht weniger erreichen als für jeden anderen Staat und für jede andere Nation . . . «⁸⁷⁾.

Der Bundesaußenminister verwies außerdem auf die **Atlantik-Charta**⁸⁸⁾; im einzelnen führte er aus:

» . . . Eine deutsche Frage und ein Berlin-Problem gäbe es überhaupt nicht, wenn die sowjetische Regierung unseren Landsleuten in der Zone und in Ost-Berlin das Recht gewährte, über ihr Schicksal selbst zu entscheiden; ein Recht, das sie wiederholt und feierlich als internationales Ordnungsprinzip anerkannt hat, zum Beispiel als sie sich der Atlantic Charta anschloß und als sie die Satzung der Vereinten Nationen unterzeichnete. Für die Sowjetzone und Berlin aber soll nach dem Willen der sowjetischen Regierung dieses Grundrecht der Völker nicht gelten . . . «⁸⁹⁾.

16. Zu dem gewaltsamen Vorgehen der Volksrepublik **China** in dem Grenzstreit mit Indien im Ladakh-Gebiet und zu den **Verteidigungsmaßnahmen Indiens**⁹⁰⁾ ließ die Bundesregierung durch einen Sprecher erklären,

»die Bundesregierung bedauere außerordentlich die rücksichtslose Art, in der die rotchinesische Volksrepublik ihre angeblichen Ansprüche in diesem Gebiet mit Gewalt durchsetze. Die Bundesregierung habe ihrerseits auf Anwendung jeder Gewalt verzichtet und glaube, daß nur auf diese Weise internationale Streitfragen friedlich gelöst werden können. Die Bundesregierung habe Verständnis dafür, daß die indische Regierung auf diese Auseinandersetzung, die ihr von der rotchinesischen Regierung aufgezwungen wurde, nicht anders antworten könne als in der Form, in der sie es jetzt tue. Die Bundesregierung hoffe aber, daß dieser Streitfall in der Zukunft eine friedliche Lösung finden werde«⁹¹⁾.

17. Gegen den **Vorwurf einer »feindseligen Politik gegen die Tschechoslowakische Sozialistische Republik«**, der auf die Versendung von Fragebogen durch deutsche Behörden an in der Tschechoslowakei wohnende mutmaßliche

⁸⁷⁾ Bull. 1962, S. 378, Sp. 2.

⁸⁸⁾ Declaration of Principles, Known as the Atlantic Charter, by the President of the United States and the Prime Minister of the United Kingdom, vom 14. 8. 1941, abgedruckt in: House Doc. No. 358, 77th Congress, 1st sess. Die entscheidenden Abschnitte der Erklärung lauten:

„ . . . Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned;

Third, they respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them; . . . ”.

⁸⁹⁾ Bull. 1962, S. 1583, Sp. 1.

⁹⁰⁾ Vgl. AdG 1962, S. 9818 B und S. 10212 B.

⁹¹⁾ Bull. 1962, S. 1670, Sp. 2.

Kriegsopfer gestützt worden war ⁹²⁾, wehrt sich die Bundesregierung in einer Note vom 31. Januar 1962:

» . . . Was den Versand von Fragebogen an Personen in der CSSR, die mutmaßlich nach deutschem Recht als Kriegsopfer oder deren Angehörige anzusehen sind, betrifft, wird folgendes festgestellt:

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich aus humanitären und sozialen Gründen verpflichtet, auch den Kriegsopfern mit Wohnsitz oder ständigem Aufenthalt im Ausland ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit die ihnen nach den deutschen Gesetzen zustehenden Versorgungsleistungen zu gewähren.

Der Entscheidung über den Antrag auf Versorgung geht eine Prüfung durch die zuständige Verwaltungsbehörde, hier das Versorgungsamt I Stuttgart, voraus. Zur Erleichterung seiner Prüfung übersendet das Amt Fragebogen, die auch die Routinefrage nach der Staatsangehörigkeit enthalten. Das von den Versorgungsämtern geübte Verfahren ist bisher noch von keinem der mehr als 80 Staaten der Erde, in die die Bundesrepublik Deutschland Kriegsopferversorgung gewährt, beanstandet worden. Es muß daher sehr überraschen, daß die Regierung der CSSR hierin eine anti-tschechoslowakische Tätigkeit erblickt. Dieses Verhalten der tschechoslowakischen Regierung muß um so mehr erstaunen, als das tschechoslowakische Außenministerium im Jahre 1959 einer Kriegshinterbliebenen, die in der Tschechoslowakei lebte, auf deren Anfrage mitgeteilt hat, daß gegen einen deutschen Rentenbezug keine Bedenken bestünden. Der den Kriegsopfern gegebene Hinweis, daß eine etwa zu bewilligende Rente auf ein Ausländer-DM-Konto überwiesen werden würde, versetzt die Kriegsopfer in die Lage, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften – etwa die Anmeldepflicht – rechtzeitig zu beachten.

Das Fehlen jeglicher feindseliger Haltung auf seiten der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich auch daraus, daß das Versorgungsamt I Stuttgart gehalten ist, im Falle der Bewilligung einer Rente an Kriegsopfer in der CSSR die Höhe der dortigen entsprechenden Leistungen nicht zu überschreiten . . . « ⁹³⁾.

18. Von der Möglichkeit einer **Diskriminierung** der BRD ging offenbar der Abgeordnete **K a h n - A c k e r m a n n** aus, als er in der Fragestunde des Bundestages Auskunft darüber erbat, ob es zutrefte, daß »prominente **Bürger der Republik Ceylon** konsequent alle **Einladungen in die BRD** ablehnen bzw. daß das Außenministerium der Republik Ceylon die notwendigen Empfehlungen gegenüber dem Auswärtigen Amt verweigert« ⁹⁴⁾.

Der Bundesaußenminister erwiderte hierauf:

»Die Antwort auf diese Frage lautet: Nein. Es ist allerdings richtig, daß sich die ceylonesishe Regierung die Genehmigung der Annahme von Einladun-

⁹²⁾ Note des tschechoslowakischen Außenministeriums vom 29. 9. 1961; vgl. Bull. 1962, S. 303, Sp. 1.

⁹³⁾ Bull. 1962, S. 303, Sp. 2 (Ziff. 4).

⁹⁴⁾ 4. BT, 36. Sitzung, Sten.Ber., S. 1493 (B).

gen vorbehält, die von amtlichen Stellen dritter Staaten an ceylonische Staatsbürger gerichtet werden. . . .

Der Botschafter in Colombo hat der ceylonesischen Regierung in einer Verbalnote mitgeteilt, daß die Bundesrepublik die derzeitige Behandlung unserer Einladungen als nicht zufriedenstellend betrachtet. Er hat eine Änderung des bisherigen Verfahrens der Übermittlung solcher Einladungen angekündigt«⁹⁵).

Menschenrechte

19. Der Staatssekretär im Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte machte folgende Ausführungen über ein **Recht auf Heimat**:

» . . . Eine Heimat zu haben, ist ein Recht, das der Würde des freien Menschen zugeordnet ist. Heimat und Freiheit gehören zusammen. Aus Heimat und Freiheit wächst die Persönlichkeit. . . . Über die angestammte Heimat eines anderen darf man ebenso wenig verfügen wie über das materielle Eigentum eines Mitmenschen«⁹⁶).

20. Im Zusammenhang mit Versuchen durch Bewohner der sowjetisch besetzten Zone und **Ost-Berlins**, über die **Mauer** an der Sektorengrenze West-Berlin zu erreichen, führte ein Sprecher der Bundesregierung aus:

» . . . Ich darf bei dieser Gelegenheit mit Nachdruck darauf hinweisen, daß eine Flucht über die Berliner Mauer nicht mit einer Grenzverletzung im Sinne des Völkerrechts gleichzusetzen ist. Die Fliehenden wollen lediglich von ihrem allen Menschen verbürgten Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Wer sie daran hindert, macht sich der Rechtsverletzung schuldig und wird wegen Mordes, Körperverletzung oder Freiheitsberaubung zur Verantwortung gezogen werden«⁹⁷).

Derselbe Sprecher nahm zu der Forderung Stellung, die Bundesregierung möge die Unterlagen über die ständigen Menschenrechtsverletzungen an der Mauer in Berlin vor die Vereinten Nationen und speziell vor die Menschenrechtskommission bringen⁹⁸); er erklärte, es sei nicht damit zu rechnen, daß die Kommission von der Bundesregierung oder ihren Verbündeten amtlich mit dieser Frage befaßt werde, da überwiegende Gründe dagegen sprächen⁹⁹).

⁹⁵) 4. BT, 36. Sitzung, Sten.Ber., S. 1493 (B, C).

⁹⁶) Bull. 1962, S. 1017, Sp. 2.

⁹⁷) Bull. 1962, S. 1301, Sp. 2.

⁹⁸) So veröffentlichte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands einen Aufruf in diesem Sinne, vgl. AdG 1962, S. 9944 A 5.

⁹⁹) Nach Zeitungsmeldungen hatte das Auswärtige Amt diese Ablehnung zu einem früheren Zeitpunkt schon damit begründet, daß man durch das vorgeschlagene Vorgehen die These von der Vier-Mächte-Verantwortung für Berlin gefährde, vgl. AdG 1962, S. 9944 A 5.

Im übrigen sei die **Menschenrechtskommission** eine Institution, die sich **lediglich** mit der **Kodifizierung der Menschenrechte** beschäftige ¹⁰⁰⁾.

Dagegen hat die Bundesregierung es ausdrücklich begrüßt ¹⁰¹⁾, daß das Kuratorium Unteilbares Deutschland an den Vorsitzenden der Menschenrechtskommission bei den Vereinten Nationen eine Beschwerde wegen der Verletzung von Menschenrechten seit der Errichtung der Mauer gerichtet hat ¹⁰²⁾.

Herrschaftsbereich der Staaten ¹⁰³⁾

21. Am 14. Mai 1962 wurde zwischen der BRD und den Niederlanden ein Zusatzabkommen ¹⁰⁴⁾ zu dem am 8. April 1960 unterzeichneten Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (**Ems-Dollart-Vertrag**) ¹⁰⁵⁾ unterzeichnet. Aus der Denkschrift der Bundesregierung zu dem Zusatzabkommen ergeben sich folgende Einzelheiten zu der **Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt in dem strittigen Grenzgebiet**:

»Über den Grenzverlauf im Ems-Dollart-Gebiet bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesregierung und der niederländischen Regierung. Im Ems-Dollart-Vertrag ist die Frage des Grenzverlaufs ausdrücklich offengelassen (Artikel 46 Abs. 1 des Vertrages). Ein Streifen des Ems-Dollart-Gebietes wird von beiden Staaten als eigenes Hoheitsgebiet in Anspruch genommen. Vor kurzer Zeit ist nun mit einiger Sicherheit festgestellt worden, daß sich im Untergrund dieses Streifens Vorkommen von Erdgas befinden, die mit den großen Erdgasfunden in der niederländischen Provinz Groningen in Zusammenhang stehen. Darüber hinaus werden im Ems-Dollart-Gebiet weitere Vorkommen von Erdgas und auch von Erdöl vermutet. . . .

Bisher konnte die Ausbeutung der Bodenschätze des strittigen Streifens weder von deutscher noch von niederländischer Seite in Angriff genommen werden, da ihn beide Seiten als ihr Hoheitsgebiet in Anspruch nehmen und nicht gewillt waren, eine Ausbeutung durch die andere Seite zu dulden. Es war daher not-

¹⁰⁰⁾ Bull. 1962, S. 1342, Sp. 2.

¹⁰¹⁾ Bull. 1962, S. 1509, Sp. 2.

¹⁰²⁾ Bull. 1962, S. 1507.

¹⁰³⁾ Vgl. oben die Ziffern 17 (S. 652 f.) und 18 (S. 653 f.) im Abschnitt »Grundrechte der Staaten und Völker« und unten Ziffer 27 (S. 660 ff.) im Abschnitt »Staatsangehörigkeit«.

¹⁰⁴⁾ Vgl. den Hinweis in Bull. 1962, S. 761. Das Abkommen ist abgedruckt in BT-Drs. IV/1025, S. 3, und BGBl. 1963 II, S. 653; es ist, nach Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften (BGBl. 1963 II, S. 652) und Ratifikation, am 1. 8. 1963 in Kraft getreten (BGBl. 1963 II, S. 1078).

¹⁰⁵⁾ BGBl. 1963 II, S. 602; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1078, in Verbindung mit Art. 2 und 1 des deutsch-niederländischen Vertrags zur Regelung von Grenzfragen und anderen zwischen beiden Ländern bestehenden Problemen (Ausgleichsvertrag) vom 8. 4. 1960, BGBl. 1963 II, S. 461 f. Vgl. dazu Treviranus, in: ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 536 ff.

wendig, einen Kompromiß zu finden, der einerseits die Gebietsansprüche beider Staaten nicht in Frage stellte, andererseits aber eine Ausbeutung des Gebiets möglich machte; gleichzeitig mußte vermieden werden, die Grenzfrage zu präjudizieren, da die Entscheidung hierüber im Ems-Dollart-Vertrag einem Schiedsverfahren vorbehalten worden ist. Das Zusatzabkommen stellt daher fest, daß beide Vertragsparteien Konzessionen für das gesamte strittige Gebiet erteilen können, es unterwirft aber deren Ausübung gewissen Einschränkungen. Die geförderten Produkte sollen beiden Seiten zu gleichen Teilen zustehen«¹⁰⁶⁾.

Von den einzelnen Vorschriften des Zusatzabkommens ist im vorliegenden Zusammenhang besonders Artikel 4¹⁰⁷⁾ erheblich. Dazu wird in der Denkschrift ausgeführt:

»Artikel 4 Abs. 1 regelt die Rechtsanwendung, die Zuständigkeit der Behörden und Gerichte sowie das Verhältnis zu den einschlägigen Vorschriften des Ems-Dollart-Vertrages.

Danach gilt für die in Absatz 1 unter Buchstabe a bis c aufgeführten Tatbestände die *L i n i e* grundsätzlich als Rechtsanwendungsgrenze«¹⁰⁸⁾.

Die *L i n i e* teilt den streitigen Grenzbereich der Länge nach¹⁰⁹⁾. Bezüglich der Anwendung des Steuer- und Zollrechts wurde durch einen zum Zusatzabkommen gehörenden Briefwechsel¹¹⁰⁾ festgestellt, daß dabei das Gebiet jenseits der *L i n i e* als nicht zum Steuer- und Zollinland der jeweiligen Vertragspartei gehörig behandelt werden soll. Die Denkschrift der Bundesregierung enthält hierzu folgende Erläuterung:

»... Diese Klarstellung ist nach niederländischer Auffassung im Zusammenhang mit dem Steuer- und Zollrecht notwendig, weil dem Zusatzabkommen die

¹⁰⁶⁾ BT-Drs. IV/1025, S. 12.

¹⁰⁷⁾ Artikel 4 lautet:

»(1) Im Grenzbereich kommt unbeschadet des Ems-Dollart-Vertrags für

a) die Aufsuchung und Gewinnung

b) mit der Aufsuchung und Gewinnung im Zusammenhang stehende Handlungen und Unterlassungen

c) die zur Aufsuchung und Gewinnung errichteten Anlagen

niederländischerseits der Linie niederländisches, deutscherseits der Linie deutsches Recht zur Anwendung. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Zuständigkeit der Behörden und Gerichte; in Bezug auf ortsfeste Anlagen zur Aufsuchung oder Gewinnung findet Artikel 33 Abs. 2 bis 6 des Ems-Dollart-Vertrags sinngemäß Anwendung.

(2) Die Vertragsparteien können nach ihrem innerstaatlichen Recht Berechtigungen erteilen, die für den ganzen Grenzbereich Gültigkeit haben. Von diesen und den beim Inkrafttreten dieses Abkommens bereits bestehenden Berechtigungen darf jedoch nur nach Maßgabe dieses Abkommens Gebrauch gemacht werden.

(3) Jede Vertragspartei wird der anderen unverzüglich die bestehenden Berechtigungen mitteilen. Dasselbe gilt, wenn neue Berechtigungen erteilt oder Berechtigungen geändert oder aufgehoben werden«.

¹⁰⁸⁾ BT-Drs. IV/1025, S. 13, Sp. 1.

¹⁰⁹⁾ Vgl. Art. 1 des Zusatzabkommens.

¹¹⁰⁾ BGBl. 1963 II, S. 661 f.

Fiktion zugrunde liegt, daß der **Grenzbereich** im Rahmen der Anwendung des Zusatzabkommens **zum Hoheitsgebiet beider Vertragsparteien gehört**«¹¹¹⁾.

Zu Artikel 4 Abs. 2 des Zusatzabkommens weist die Denkschrift der Bundesregierung ausdrücklich darauf hin, daß darin zum Ausdruck komme,

»daß beide Vertragsparteien den Grenzbereich als zu ihrem Hoheitsgebiet gehörig betrachten. Hierdurch wird in Verbindung mit Artikel 46 Abs. 1 des Ems-Dollart-Vertrages klargestellt, daß die Teilung des Grenzbereichs durch die **Linie** keine Präjudizierung der Grenzfrage bedeutet, sondern lediglich den Notwendigkeiten bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas im Grenzbereich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Rechnung trägt. Die Erstreckung der Berechtigungen auf den gesamten Grenzbereich ist auch insofern von Bedeutung, als die Berechtigten in bestimmten Fällen in allen Teilen des Grenzbereichs tätig werden können«¹¹²⁾.

22. Der Status der **Exklave Büsingen** am Hochrhein war Gegenstand deutsch-schweizerischer Verhandlungen, die am 15. Dezember 1962 zur Paraphierung eines Vertrages zwischen der BRD und der Schweiz führten. In diesem Vertrag wurde die **Einbeziehung der Exklave in das schweizerische Zollgebiet** vereinbart¹¹³⁾.

23. Zu den 1962 dem Bundestag vorgelegten **Luftverkehrsabkommen mit Marokko**¹¹⁴⁾ und der **Türkei**¹¹⁵⁾ wird in den Berichten des Ausschusses für Verkehr, Post- und Fernmeldewesen¹¹⁶⁾ darauf hingewiesen, daß sie inhaltlich den bisher von der BRD abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen entsprechen¹¹⁷⁾.

Mit verschiedenen anderen Staaten wurden im selben Zeitraum Verhandlungen über Luftverkehrsabkommen erfolgreich abgeschlossen¹¹⁸⁾.

¹¹¹⁾ BT-Drs. IV/1025, S. 13, Sp. 2. – Hervorhebungen hinzugefügt.

¹¹²⁾ BT-Drs. IV/1025, S. 13, Sp. 2.

¹¹³⁾ Mitteilung des Auswärtigen Amtes in Bull. 1962, S. 1978, Sp. 1.

¹¹⁴⁾ Abkommen zwischen der BRD und dem Königreich Marokko über den Luftverkehr vom 12. 10. 1961 (BT-Drs. IV/447; BGBl. 1962 II, S. 2370; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1213).

¹¹⁵⁾ Abkommen zwischen der BRD und der Türkischen Republik über den Luftverkehr vom 5. 7. 1957 (BT-Drs. IV/448; BGBl. 1962 II, S. 2377; bei Abfassung dieses Berichts noch nicht in Kraft).

¹¹⁶⁾ Bericht des Abgeordneten Hilpert, BT-Drs. IV/689; Bericht des Abgeordneten Schmidt (Braunschweig), BT-Drs. IV/690.

¹¹⁷⁾ Vgl. zu Einzelheiten ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 99 f., und ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 429 f.

¹¹⁸⁾ Vgl. Bull. 1962, S. 1494 zu dem deutsch-ecuadorianischen Abkommen vom 20. 9. 1962 (BGBl. 1963 II, S. 1080; noch nicht in Kraft); Bull. 1962, S. 376 zu dem deutsch-peruanischen Abkommen vom 30. 4. 1962 (BGBl. 1963 II, S. 374; noch nicht in Kraft); Bull. 1962, S. 512 zu einem deutsch-irakischen Abkommen, das am 27. 3. 1962 paraphiert wurde (noch nicht veröffentlicht); Bull. 1962, S. 871 zu einem am 30. 5. 1962 paraphierten deutsch-sudanesischen Abkommen (noch nicht veröffentlicht).

Seerecht

24. Die BRD hat sich mehrfach gegen die **Flaggendiskriminierung** in der Seeschifffahrt gewandt und Schritte dagegen unternommen. Der Bundesverkehrsminister erklärte zu dieser Frage vor dem Bundestag:

»... Praktisch kann man sagen: das Prinzip der Freiheit der Meere und der Gedanke der Freiheit des Luftverkehrs wird allmählich durch eine vollendete Diskriminierung in allen Erdteilen abgelöst. Ob es gelingt, diese großen internationalen Verkehrsträger aus diesen diskriminierenden Bindungen herauszulösen, die sich vor allen Dingen auch dadurch ergeben, daß neu entstehende und weiter sich entwickelnde Länder den Wunsch haben, sich auf dem Gebiet der Seeschifffahrt oder der Luftfahrt autark zu machen, bleibt natürlich der Zukunft vorbehalten. Ich kann nur dringend empfehlen, daß das Außenhandelswirtschaftsgesetz¹¹⁹⁾ in verstärktem Maße zur Anwendung kommt, daß die darin gegebenen, vom Bundestag bewilligten Möglichkeiten zum Schutz gegen Flaggendiskriminierungen wirklich eingesetzt werden. Man kann immer wieder nur hoffen, daß es gelingt, bei den internationalen Verhandlungen zu erfreulichen Ergebnissen zu kommen«¹²⁰⁾.

Vor dem Seeverkehrsbeirat äußerte der Bundesverkehrsminister, die Bundesregierung stehe im Kampf gegen die Flaggendiskriminierung in vorderster Reihe; er wies darauf hin, daß er auf internationalen Konferenzen mehrfach bemüht gewesen sei, »den eindeutigen deutschen Standpunkt maßgeblich herauszustellen«. Er machte darauf aufmerksam, daß die Regelung im Außenwirtschaftsgesetz, die als gesetzliche Grundlage für Abwehrmaßnahmen diene¹²¹⁾, auf Betreiben der Bundesregierung dort aufgenommen worden sei¹²²⁾.

Einen Fall der Anwendung des Außenwirtschaftsgesetzes bei Flaggendiskriminierungen gab der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium **Westrick** vor dem Bundestag bekannt:

»Die Bundesregierung ist grundsätzlich bereit, die ihr durch das Außen-

¹¹⁹⁾ Außenwirtschaftsgesetz vom 28. 4. 1961, BGBl. 1961 I, S. 481.

¹²⁰⁾ 4. BT, 25. Sitzung, Sten.Ber., S. 1005, Sp. 1.

¹²¹⁾ Es handelt sich dabei insbesondere um § 6 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. 4. 1961 (BGBl. 1961 I, S. 484). Sein Absatz 1 lautet:

»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 oder

2. zu Beschränkungen des Wirtschaftsverkehrs mit dem Wirtschaftsgebiet führen«.

Nach § 2 des Außenwirtschaftsgesetzes können die Beschränkungen im Erfordernis einer Genehmigung oder in einem Verbot schlechthin bestehen.

¹²²⁾ Bull. 1962, S. 463, Sp. 1.

wirtschaftsgesetz gegebenen rechtlichen Möglichkeiten auszunutzen, wenn erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Außenwirtschaftslage durch **Diskriminierung der deutschen Handelsflagge** festgestellt werden. Im Verkehr mit **Brasilien** ist das nach den der Bundesregierung vorliegenden Unterlagen leider der Fall. Die Bundesregierung hat daher den Abschluß von Frachtverträgen, soweit das Entgelt für die Dienstleistungen den Betrag von 1000 DM übersteigt, und von Charterverträgen mit in Brasilien ansässigen Unternehmen von der vorherigen Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht. Nur im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen, und zwar in der Erwartung, hierbei zu einer befriedigenden Regelung der deutsch-brasilianischen Seeverkehrsbeziehungen zu gelangen, ist bisher von der Möglichkeit, die erforderlichen Genehmigungen zu versagen, noch kein Gebrauch gemacht worden, obwohl damit, für eine begrenzte Zeit jedenfalls, nachteilige Auswirkungen für die deutsche Seeschifffahrt in Kauf genommen werden mußten« ¹²³⁾.

Der Staatssekretär führte zu dem Anwendungsbereich des Außenwirtschaftsgesetzes ergänzend aus:

»... die zur Zeit bestehende gesetzliche Regelung geht über die Beschränkung von Verladungen von und nach deutschen Häfen hinaus. Alle Verträge, gleichviel über welche Häfen sie laufen, bedürfen der Genehmigung, wenn ein Gebietsansässiger an dem Abschluß des Frachtvertrages überhaupt beteiligt ist. Mit Rücksicht auf die Häfen möchte die Bundesregierung glauben, daß es wünschenswert ist, von Beschränkungen der Verladungen, an denen nur Gebietsfremde beteiligt sind, im Augenblick besser abzusehen« ¹²⁴⁾.

25. In der Fragestunde des Bundestags beantwortete der Bundesverkehrsminister eine Frage des Abgeordneten **H e r m s d o r f** und ging dabei kurz auf die **Befugnis von Schiffen ein, im Notfall in einem Hafen Schutz zu suchen**. Nach seinen Ausführungen sind »alle vorhandenen Häfen... verpflichtet, in Seenotfällen und bei schlechter Wetterlage Schutz zu gewähren« ¹²⁵⁾.

Staatsangehörigkeit

26. In verschiedenen völkerrechtlichen Abkommen ist eine **Definition des Begriffes »Staatsangehöriger«** im Fall der **BRD** gegeben. So enthält Artikel 1 des Abkommens zwischen der BRD und dem Malaiischen Bund über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 22. Dezember 1960 folgende Formulierung:

»Für den Zweck dieses Abkommens...

(3) bezeichnet der Ausdruck »Staatsangehörige«:

¹²³⁾ 4. BT, 27. Sitzung, Sten.Ber., S. 1155 (B)-(C).

¹²⁴⁾ 4. BT, 27. Sitzung, Sten.Ber., S. 1156 (A).

¹²⁵⁾ 4. BT, 12. Sitzung, Sten.Ber., S. 294 (A).

(a) in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland:

Deutsche im Sinne des Grundgesetzes¹²⁶⁾ für die Bundesrepublik Deutschland«¹²⁷⁾.

Eine einseitige Erklärung entsprechenden Inhaltes hat die Bundesregierung bei der Unterzeichnung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland vom 9. Juli 1961¹²⁸⁾ abgegeben, wie sich aus der Schlußakte ergibt¹²⁹⁾. Sie lautet:

»Als Staatsangehörige der Bundesrepublik Deutschland gelten alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland«¹³⁰⁾.

27. Zu der Staatsangehörigkeit von Bewohnern der Tschechoslowakei, welche durch kollektive Einbürgerung am 10. Oktober 1938 in den deutschen Staatsverband aufgenommen worden waren¹³¹⁾, erklärte das Auswärtige Amt der BRD aus Anlaß einer Kontroverse mit der tschechoslowakischen Regierung, bei der es um die Übersendung von Heimatscheinen und Fragebogen in das Gebiet der CSSR ging:

»Am 29. Dezember 1960 hatte das tschechoslowakische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten in einer für die Bundesregierung bestimmten Note an die Botschaft der Vereinigten Staaten in Prag dagegen protestiert, daß deutsche Behörden Heimatscheine an Bewohner der CSSR übersenden. Sie hatte daraus eine anti-tschechoslowakische Tätigkeit der Bundesregierung konstruiert.

¹²⁶⁾ Vgl. hierzu Art. 116 GG (BGBl. 1949, S. 15):

»(1) Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.

(2) Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern. Sie gelten als nicht ausgebürgert, sofern sie nach dem 8. Mai 1945 ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und nicht einen entgegengesetzten Willen zum Ausdruck gebracht haben«.

¹²⁷⁾ BT-Drs. IV/279, S. 3 f., und BGBl. 1962 II, S. 1065 f.; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1153. – Dem entspricht die in Art. 1 Ziffer 3 des deutsch-griechischen Abkommens über Soziale Sicherheit vom 25. 4. 1961 gegebene Definition (BT-Drs. IV/720, S. 3, und BGBl. 1963 II, S. 679; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1454).

¹²⁸⁾ BGBl. 1962 II, S. 1143; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 46.

¹²⁹⁾ BGBl. 1962 II, S. 1340.

¹³⁰⁾ BGBl. 1962 II, S. 1348 (Anhang III). – Eine gleichartige Erklärung wollte die Bundesregierung auch zum Europäischen Auslieferungsbereinkommen (European Convention on Extradition, BT-Drs. IV/382, S. 4) abgeben; vgl. BT-Drs. IV/382, S. 26, Sp. 2, und S. 50, Sp. 1 (Art. 1 a) und Sp. 2 (Begründung zu Art. 1 a).

¹³¹⁾ Die Einbürgerung erfolgte auf Grund des Vertrags zwischen dem Deutschen Reich und der Tschechoslowakischen Republik über Staatsangehörigkeits- und Optionsfragen vom 20. 11. 1938, RGBl. 1938 II, S. 896, abgedruckt ZaöRV Bd. 8, S. 785 ff.

Das Auswärtige Amt nahm dazu am 18. Februar 1961 in einer Note, um deren Übermittlung es die französische Botschaft in Bonn bat, Stellung. Es wies darauf hin, daß durch das Dekret des Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik vom 2. August 1945 alle tschechoslowakischen Staatsangehörigen, die am 10. Oktober 1938 die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatten, mit Rückwirkung auf den Tag von deren Erwerb ihrer tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit für verlustig erklärt worden waren. Diese Ausbürgerung war es, die die Bundesregierung gezwungen habe, die im Jahre 1938 erfolgte Einbürgerung des in Frage stehenden Personenkreises in den deutschen Staatsverband durch besonderes Gesetz¹³²⁾ als rechtswirksam anzuerkennen, sofern die Einbürgerung dem Willen der Betroffenen entspricht.

Das tschechoslowakische Außenministerium hat darauf in einer Note vom 29. September 1961 seine Angriffe gegen die Bundesregierung wiederholt und als Beweis für deren ›feindselige Politik gegen die Tschechoslowakische Sozialistische Republik‹ die Versendung von Fragebogen an Bewohner der CSSR durch das Versorgungsamt I – Ausland – in Stuttgart angeführt.

Als Erwiderung darauf hat das Auswärtige Amt am 31. Januar 1962 an die amerikanische Botschaft in Bad Godesberg eine Note gerichtet, die am 16. Februar 1962 in Prag von der amerikanischen Botschaft im tschechoslowakischen Außenministerium überreicht wurde. Diese deutsche Note hat folgenden Wortlaut:

Das Auswärtige Amt beehrt sich, die Botschaft der Vereinigten Staaten von Amerika zu bitten, die Note des tschechoslowakischen Außenministeriums vom 29. September 1961 – Nr. 123.659/61–6 – wie folgt zu beantworten:

Die Bundesregierung hat die Note des tschechoslowakischen Außenministeriums vom 29. September 1961 – Nr. 123.659/61–6 – zur Kenntnis genommen und festgestellt, daß sie eine Reihe von Entstellungen des deutschen Standpunkts und der entsprechenden Ausführungen in der Note der Bundesregierung vom 18. Februar 1961 enthält. Die Bundesregierung weist daher auf folgendes hin:

1. Es war die Regierung der Tschechoslowakischen Republik, die die kollektive Einbürgerung tschechoslowakischer Staatsbürger in den deutschen Staatsverband vom 10. Oktober 1938 zur Grundlage ihrer eigenen gesetzlichen Maßnahmen genommen hat, indem durch Dekret des Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik vom 2. August 1945 alle tschechoslowakischen Staatsangehörigen, die durch die genannte Maßnahme vom 10. Oktober 1938 die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatten, mit Rückwirkung auf den Tag des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit für verlustig erklärt wurden. Diese Maßnahme allein – keinesfalls das von der tschechoslowakischen Regierung erwähnte Abkommen vom 20. November 1938 – hat für die Bundesrepublik Deutschland die Not-

¹³²⁾ Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. 2. 1955, BGBl. 1955 I, S. 65 (vgl. dort § 1, Abs. 1, *lit. a*); vgl. ZaöRV Bd. 16, S. 646 ff., 670 ff. (Text).

wendigkeit und Berechtigung zur Folge gehabt, die im Jahre 1938 erfolgte Einbürgerung des in Frage stehenden Personenkreises in den deutschen Staatsverband durch besonderes Gesetz als rechtswirksam anzuerkennen, sofern die Einbürgerung dem Willen der Betroffenen entsprach.

Die Maßnahmen der tschechoslowakischen Regierung hätten Millionen Menschen zu Staatenlosen gemacht, wenn nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Kollektivseinbürgerungen in den deutschen Staatsverband vom 10. Oktober 1938 rückwirkend bestätigt hätte. Die gesetzgeberischen Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland sind durch das Tschechoslowakische Dekret vom 2. August 1945 veranlaßt worden.

2. Die Bundesregierung hat sich keineswegs das Recht angemaßt, das tschechoslowakische Staatsangehörigkeitsrecht zu »examinieren«. Sie hat vielmehr in ihrer Note vom 18. Februar 1961 folgendes festgestellt:

Der gekennzeichnete Personenkreis besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit und – soweit ihm die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit nach tschechoslowakischem Recht rechtswirksam wiederverliehen ist – gleichzeitig auch die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit. Nach anerkanntem völkerrechtlichem Grundsatz bestimmt jeder Staat selbst, unter welchen Voraussetzungen seine Staatsangehörigkeit erworben oder verloren wird. Dieser Grundsatz hat keinen Einfluß auf den daneben bestehenden Grundsatz des internationalen Rechts, wonach jeder Staat gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen die Berufung auf eine fremde Staatsangehörigkeit unbeachtet lassen kann.

3. Bezüglich der seinerzeitigen Übersendung von Heimatscheinen an deutsche Staatsangehörige in der CSSR wird wiederholt, daß jeder deutsche Staatsangehörige nach deutschem innerstaatlichen Recht einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Staatsangehörigkeitsurkunde besitzt. Diese wird an Deutsche, die sich im Ausland aufhalten, in Form eines Heimatscheins erteilt. Heimatscheine werden seit vielen Jahren an deutsche Staatsangehörige in allen Staaten der Welt ausgestellt, ohne daß bisher ein einziger Staat diese Praxis als unzulässig bezeichnet hat . . . «¹³³⁾.

28. Die **Zugehörigkeit juristischer Personen zu einem Staat** soll nach dem Abkommen zwischen der BRD und dem Malaiischen Bund über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 22. Dezember 1960¹³⁴⁾ im Falle der BRD davon abhängen, ob die betreffende juristische Person »ihren Sitz¹³⁵⁾ im Hoheitsgebiet der BRD hat und nach den Gesetzen zu Recht besteht«¹³⁶⁾, im Falle des Malaiischen Bundes dagegen bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung, ob sie »im Hoheitsgebiet des Malaiischen Bundes eingetragen«¹³⁵⁾ sind, und bei juristischen Personen, ob

¹³³⁾ Bull. 1962, S. 303.

¹³⁴⁾ BGBl. 1962 II, S. 1065; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1153.

¹³⁵⁾ Hervorhebungen hinzugefügt.

¹³⁶⁾ Art. 1 Abs. 4 lit. a des Abkommens, BGBl. 1962 II, S. 1067.

sie »in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften des Malaiischen Bundes gegründet¹³⁷⁾ worden« sind¹³⁷⁾.

Nach den bei Unterzeichnung des Abkommens in einem Protokoll¹³⁸⁾ getroffenen Vereinbarungen genießen die **Niederlassungen** von solchen juristischen Personen nicht den Schutz des Abkommens,

»die ihren Sitz im Hoheitsgebiet eines dritten Staates haben oder nach den Rechtsvorschriften eines dritten Staates eingetragen oder errichtet sind«¹³⁹⁾.

Das **Kriterium des Eigentums und der tatsächlichen Kontrolle** ist in zahlreichen von der BRD mit anderen Staaten geschlossenen Luftverkehrsabkommen maßgeblich. So wird in dem deutsch-libanesischen Abkommen über den Luftverkehr vom 15. März 1961¹⁴⁰⁾ bestimmt, daß jede Vertragspartei einem bezeichneten Unternehmen der anderen Vertragspartei die Ausübung von Überflugs- und Landerechten verweigern kann,

»wenn das Unternehmen nicht in der Lage ist, auf Verlangen den Nachweis zu erbringen, daß ein wesentlicher Teil des Eigentums an dem Unternehmen und seine tatsächliche Kontrolle Staatsangehörigen oder Körperschaften der anderen Vertragspartei oder dieser selbst zustehen«¹⁴¹⁾.

Diplomatischer Schutz

29. Auf eine Mündliche Anfrage des Abgeordneten **Fritsch** in der Fragestunde des Bundestags wegen der **Nachforschungen** über das Schicksal des »1950 nach Rußland verschleppten deutschen Staatsbürgers« **Wulf Lüdtke**¹⁴²⁾ gab der Bundesaußenminister Auskunft über die vom Auswärtigen Amt unternommenen Schritte:

»... Das Auswärtige Amt hat sich im September 1957 auf Antrag der Mutter des Verschollenen ebenfalls¹⁴³⁾ der Nachforschung nach dem Verbleib des **Wulf Lüdtke** angenommen. Es hat ferner unter Übersendung aller vor-

¹³⁷⁾ Art. 1 Abs. 4 *lit.* b des Abkommens, BGBl. 1962 II, S. 1067.

¹³⁸⁾ BGBl. 1962 II, S. 1072.

¹³⁹⁾ Ziffer 1 des Protokolls, BGBl. 1962 II, S. 1072.

¹⁴⁰⁾ BGBl. 1962 II, S. 185; bei Abfassung dieses Berichts noch nicht in Kraft.

¹⁴¹⁾ Art. 3 Abs. 4 des Abkommens; BGBl. 1962 II, S. 187. – Entsprechende Bestimmungen enthalten folgende Abkommen: deutsch-japanisches Abkommen über den Fluglinienverkehr vom 18. 1. 1961 (BGBl. 1962 II, S. 174; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1437) in Art. 3 Abs. 4; deutsch-luxemburgisches Abkommen über den Luftverkehr vom 5. 7. 1961 (BGBl. 1962 II, S. 196; noch nicht in Kraft) in Art. 3 Abs. 4; deutsch-marokkanisches Abkommen über den Luftverkehr vom 12. 10. 1961 (BGBl. 1962 II, S. 2370; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1213) in Art. 3 Abs. 4; deutsch-türkisches Abkommen über den Luftverkehr vom 5. 7. 1957 (BGBl. 1962 II, S. 2377; noch nicht in Kraft) in Art. 3 Abs. 4.

¹⁴²⁾ BT-Drs. IV/698, Frage II/1.

¹⁴³⁾ Neben dem Deutschen Roten Kreuz.

liegenden Zeugenaussagen die deutsche Botschaft in Moskau angewiesen, das sowjetische Außenministerium um Klärung des Falles zu bitten. Das sowjetische Außenministerium hat der Botschaft Ende August d. J. mitgeteilt, daß die von den zuständigen sowjetischen Stellen durchgeführte Überprüfung bestätigt hat, daß Wulf Lüdtke am 15. Januar 1949 verstorben ist. . . .

Auch das Auswärtige Amt wird weiterhin allen Spuren, die sich etwa ergeben sollten, nachgehen«¹⁴⁴).

30. Das zum Generalsekretariat der **Liga der arabischen Staaten** gehörende **Zentralbüro für den Boykott von Israel** hat versucht, **deutsche Firmen** von wirtschaftlichen Beziehungen mit Israel abzuhalten; auch in diesem Zusammenhang sagte der Bundesaußenminister, auf Anfrage des Abgeordneten **Seuffert**, Schutz der Betroffenen zu:

»Der Bundesregierung ist bekannt, daß das Generalsekretariat durch seine Mitgliedstaaten – zuweilen aber auch unmittelbar – von deutschen Geschäftsfirmen, die mit Firmen in den Mitgliedstaaten der Liga in Geschäftsverbindung stehen oder solche aufnehmen wollen, vor dem Abschluß von Geschäften Erklärungen über eventuelle Beteiligungen und Geschäftsverbindungen in Israel verlangt, mit der Androhung, daß gegebenenfalls die Geschäftsverbindungen gelöst und die Firmen auf eine sogenannte schwarze Liste für die arabischen Staaten gesetzt würden. Mit der Aufforderung, eine solche Erklärung abzugeben, wird zuweilen die Mitteilung verbunden, daß die Interessen der deutschen Firmen im arabischen Raum eine Einflußnahme auf die Bundesregierung erforderten, durch welche diese veranlaßt werde, öffentliche oder private Investitionen in Israel oder geschäftliche Verbindungen mit Israel zu verhindern.

Die Bundesregierung hat keine rechtliche Handhabe, auf die Entscheidungen deutscher Firmen über deren geschäftliche Beziehungen zu Firmen in anderen Ländern einzuwirken. . . .

Unabhängig davon sieht jedoch die Bundesregierung es als ihre Aufgabe an, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Betätigung deutscher Firmen im Ausland zu schützen und vor diskriminierenden Behandlungen zu bewahren. Sie wird daher die weitere Entwicklung des Israel-Boykotts der arabischen Staaten, von dem im übrigen deutsche Firmen bislang kaum betroffen worden sind, weiterhin sorgfältig beobachten und gegebenenfalls nach Beratung mit anderen interessierten Staaten Schritte überlegen, die geeignet sind, solcher Behandlung zu begegnen«¹⁴⁵).

31. Einen zeitlich und sachlich beschränkten **Verzicht auf die Ausübung möglicher völkerrechtlicher Schutzrechte**, soweit sie Ansprüche von Angehörigen des einen Vertragsstaates gegenüber dem anderen Vertragspartner

¹⁴⁴) 4. BT, 48. Sitzung, Sten.Ber., S. 2157 (C)–(D).

¹⁴⁵) 4. BT, 39. Sitzung, Sten.Ber., S. 1646 (D) – S. 1647 (A).

betreffen, haben die BRD und Österreich in Art. 24 Abs. 2 des deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrags¹⁴⁶⁾ ausdrücklich vereinbart:

»Ansprüche, die auf tatsächliche oder rechtliche Vorgänge oder Ereignisse aus dem in Absatz 1¹⁴⁷⁾ genannten Zeitraum oder auf spätere Folgen solcher Vorgänge oder solcher Ereignisse zurückgehen und die nicht zwischen den beiden Vertragsstaaten entstanden sind, bleiben von der Bestimmung des Absatzes 1¹⁴⁷⁾ unberührt. Keiner der beiden Vertragsstaaten wird solche Ansprüche, auch wenn ihm hierfür nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ein Schutzrecht zustünde, gegenüber dem anderen Vertragsstaat diplomatisch vertreten oder in sonstiger Weise unterstützen, es sei denn, der Anspruch oder seine Geltendmachung beruht auf Rechtsvorschriften des anderen Vertragsstaates, die nach dem 8. Mai 1945 geschaffen wurden oder noch geschaffen werden, oder auf einem zwischen den beiden Vertragsstaaten in Kraft befindlichen zwischenstaatlichen Abkommen«¹⁴⁸⁾.

Rechtsschutz wurde nicht gewährt für ein Strafverfahren vor einem italienischen Gericht, in dem auch drei deutsche Staatsangehörige unter anderem wegen Anschlags auf die Integrität des italienischen Staates angeklagt waren¹⁴⁹⁾; nach den Ausführungen des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes, L a h r , lagen die Voraussetzungen für die Gewährung von Schutz durch die BRD nicht vor:

»... das Auswärtige Amt hat von diesem Fall aus der Presse erfahren. Es haben im übrigen Kontakte mit der italienischen Regierung stattgefunden.

Was speziell die Verteidigung der Angeklagten betrifft, so ist zu bemerken, daß diesen nach Maßgabe der italienischen Gesetze ein Pflichtverteidiger zu stand. Außerdem haben die Verwandten der Angeklagten von dem Recht Gebrauch gemacht, einen eigenen Verteidiger zu bestellen. Die Frage – die wir uns gestellt haben –, ob von uns aus ein Verteidiger zu bestellen sei, war daher zu verneinen. ...

Nach dem, was uns aus dem Gerichtsverfahren bekanntgeworden ist – einem Verfahren, das offensichtlich in voller Objektivität durchgeführt worden ist –, besteht kein Zweifel daran, daß diese Angeklagten ein Verschulden trifft und

¹⁴⁶⁾ Vertrag zwischen der BRD und der Republik Österreich zur Regelung von Schäden der Vertriebenen, Umsiedler und Verfolgten, über weitere finanzielle Fragen und Fragen aus dem sozialen Bereich (Finanz- und Ausgleichsvertrag) vom 27. 11. 1961, BGBl. 1962 II, S. 1044; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1437.

¹⁴⁷⁾ Art. 24 Abs. 1 des Vertrags lautet:

»Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrages bestehen – vorbehaltlich der Bestimmung des Artikels 5 – keine zwischen den Vertragsstaaten noch zu regelnden finanziellen oder vermögensrechtlichen Fragen mehr, die auf tatsächliche oder rechtliche Vorgänge oder Ereignisse aus der Zeit vom 13. März 1938 bis zum 8. Mai 1945 oder auf spätere Folgen solcher Vorgänge oder solcher Ereignisse zurückgehen«.

¹⁴⁸⁾ BGBl. 1962 II, S. 1047.

¹⁴⁹⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 2. 1962, Nr. 50, S. 4, Sp. 1/2.

daß eine rechtliche Handhabe, auf ihre Freilassung hinzuwirken, nicht gegeben ist«¹⁵⁰).

Auslieferungsrecht

32. Für die Modalitäten, die bei einem Verfahren zur **Ergreifung eines deutschen Staatsangehörigen in einem Land, mit dem kein Auslieferungsabkommen besteht**, zu beachten sind, gibt der **Fall des Redakteurs Conrad Ahlers** Hinweise. Gegen Ahlers hatte ein deutscher Haftbefehl wegen Verdachts des Landesverrats vorgelegen¹⁵¹). Zu dem Zeitpunkt, als der Haftbefehl vollstreckt werden sollte, war Ahlers in Spanien; es bestand Anlaß zur Vermutung, daß der Militärattaché bei der deutschen Botschaft in Madrid, **Oster**, über seinen Aufenthaltsort informiert sei, und weiter, daß Ahlers möglicherweise seine Reise nach Nordafrika fortsetzen wolle¹⁵²). Zu den Einzelheiten des Vorgehens deutscher Behörden teilte der Bundesverteidigungsminister, **Strauß**, mit:

»... Daraufhin wurde dem Militärattaché erklärt¹⁵³), daß gegen Ahlers ein höchstrichterlicher Haftbefehl wegen des dringenden Verdachts eines landesverräterischen Verbrechens vorliege. Der Haftbefehl sei mit Flucht- und Verdunkelungsgefahr begründet. Der Attaché wurde in der bei Behörden üblichen Weise angewiesen, diese Tatsache den spanischen Behörden mitzuteilen. Diese seien außerdem bereits auf dem polizeilichen Wege von dem vorliegenden Haftbefehl unterrichtet¹⁵⁴). Der Attaché sollte den spanischen Behörden den ihm bekannten Aufenthaltsort angeben. Er solle außerdem auch eventuelle polizeiliche Ersuchen bei der spanischen Behörde unterstützen«¹⁵⁵).

¹⁵⁰) 4. BT, 19. Sitzung, Sten.Ber., S. 630 (B)-(C).

¹⁵¹) Erklärung des Bundeskanzlers, **Adenauer**, vom 23. 11. 1962; Bull. 1962, S. 1845, Sp. 1.

¹⁵²) Antwort des Bundesinnenministers, **Höcherl**, vom 5. 12. 1962 (BT-Drs. IV/809, S. 2, Sp. 2, und S. 3, Sp. 1) auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD (vgl. BT-Drs. IV/755); Erklärung des Bundesverteidigungsministers, **Strauß**, in der Fragestunde des Bundestags vom 9. 11. 1962; 4. BT, 47. Sitzung, Sten.Ber., S. 2078 (A)-(B).

¹⁵³) Das geschah in der Nacht zum 27. 10. 1962 durch den Bundesverteidigungsminister, **Strauß**, der sich dabei auf seine Pflicht zur Amtshilfe gegenüber den zuständigen deutschen Behörden stützte (vgl. 4. BT, 47. Sitzung, Sten.Ber., S. 2077 (D)-2078 (A), und BT-Drs. IV/809, S. 2, Sp. 2, und S. 3, Sp. 1).

¹⁵⁴) Der Text des Haftbefehls wurde vom Bundeskriminalamt in deutscher Sprache am 27. 10. 1962 etwa um 10 Uhr 30 oder um 11 Uhr und in spanischer Übersetzung um 15 Uhr an die deutsche Botschaft in Madrid zu Händen des Militärattachés **Oster** durchgegeben, wie sich aus einer Erklärung des Bundesinnenministers, **Höcherl**, in der Fragestunde des Bundestags ergibt; 4. BT, 46. Sitzung, Sten.Ber., S. 2014 (B). Vgl. auch die schriftliche Antwort des Bundesinnenministers auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, BT-Drs. IV/809, S. 3, Sp. 1 (zu Frage 16).

¹⁵⁵) 4. BT, 46. Sitzung, Sten.Ber., S. 2014 (A).

Oster verständigte weisungsgemäß spanische Behörden ¹⁵⁶⁾; diese nahmen Ahlers dann vorläufig fest ¹⁵⁷⁾.

Zur Rechtfertigung dieses Vorgehens verwies der Bundesinnenminister, Höch er l, in einer Fragestunde des Bundestags auf die im Falle des geflüchteten Studienrates Zind ¹⁵⁸⁾ getroffenen Maßnahmen:

»... Sie erinnern sich noch an den Fall des Studienrats Zind in Offenburg, der verurteilt worden ist. Es bestand ein gemeinsames Interesse, die Strafe zu vollziehen. Sie wissen, daß Zind flüchtete und dann in Italien festgenommen wurde, um ihn nach Deutschland zu überstellen, damit er hier seine Strafe verbüßen konnte. Dieses Ersuchen ist ebenfalls nicht über Interpol möglich gewesen, weil Interpol mit seinen drei Ausnahmen die Verfolgung nicht möglich machte. Da gab es – genauso wie hier – den kurzgeschlossenen Verkehr zwischen den Kriminalpolizeien. Es steht fest – ich habe die Sache nachgeprüft –, daß Österreich und Italien auf dem Polizeizeuge angegangen wurden und daß Italien dann Zind festgenommen hat, daß aber im Rahmen einer Auslieferungsverhandlung mit Rücksicht auf Art. 3 ¹⁵⁹⁾ die Überstellung nach Deutschland nicht vollzogen werden konnte. Offenbar ist hier auch so verfahren worden. Das ist, ich möchte einmal sagen, etwas außerhalb der Legalität, ...

Ich habe an dem Fall Zind dargestellt, in welchen Schwierigkeiten sich die Regierung befindet, die den Mann zurückhaben will, weil er eine unqualifizierbare Beleidigung gegen einen Teil unserer Bevölkerung ausgesprochen hat. Wir haben ihn dann auf dem Polizeizeuge festhalten lassen. Leider hat uns im Fall Zind das Auslieferungsgesetz nach sechswöchiger Haft nicht recht gegeben. Ich nehme nicht an, daß Sie deswegen der Kriminalpolizei einen Vorwurf machen wollen.

Wenn nun die Polizei versucht haben sollte – ich kann das noch nicht verifizieren –, einen Landesverräter vielleicht auch auf diesem kurzgeschlossenen Wege zu bekommen, dann könnte man sagen: Es ist außerhalb der Bestimmungen; aber moralische Vorwürfe möchte ich deswegen niemanden machen« ¹⁶⁰⁾.

In einer späteren Fragestunde bewertete der Bundesinnenminister das Vorgehen im Falle Zind anders:

»... Ich habe die Sache noch einmal nachgeprüft und festgestellt, daß der Vorgang Zind vollkommen korrekt war. Es war so, daß auch im Falle Zind

¹⁵⁶⁾ Bundesverteidigungsminister Strauß, 4. BT, 47. Sitzung, Sten.Ber., S. 2078 (B).

¹⁵⁷⁾ Bundesinnenminister Höch er l, BT-Drs. IV/809, S. 3, Sp. 1.

¹⁵⁸⁾ Wegen weiterer Einzelheiten vgl. die Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. 8. 1960, Nr. 179, S. 3, Sp. 4/5; 4. 8. 1960, Nr. 180, S. 3, Sp. 1/2; 5. 8. 1960, Nr. 181, S. 3, Sp. 4/5; 6. 8. 1960, Nr. 182, S. 3, Sp. 1.

¹⁵⁹⁾ Gemeint ist Art. 3 der Statuten der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation – Interpol. Er lautet: »Jede Betätigung oder Mitwirkung in Fragen oder Angelegenheiten politischen, militärischen, religiösen oder rassischen Charakters ist der Organisation strengstens untersagt«. Die Vorschrift ist abgedruckt bei Hans Drechsler und Robert Linke, Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in Strafsachen (Wien 1961), S. 37.

¹⁶⁰⁾ 4. BT, 46. Sitzung, Sten.Ber., S. 2017 (C)–2018 (A).

auf der Polizeischiene kurzgeschaltet wurde. Man hat Zind in Italien oder in Österreich vermutet, und die Italiener haben ihn festgenommen. Das Bundeskriminalamt hat einen polizeilichen Festnahmeantrag gestellt. Es hat eine Auslieferungsverhandlung gegeben, nachdem er sechs Wochen eingesperrt war. Das italienische Gericht hat die Auslieferung abgelehnt. So war der Vorgang. Vollkommen korrekt ... war es, daß trotz entgegenstehender Auslieferungsbedingungen, die nur jeweils den anderen Staat und nicht den ersuchenden Staat binden, ein solches Auslieferungsverlangen nicht über Interpol, sondern auf der direkten Polizeischiene gestellt wurde, wie das fortgesetzt geschieht«¹⁶¹).

Diese Erwägungen wandte der Bundesinnenminister dann auf den Fall Ahlers an:

»... Es ist die Pflicht und nicht nur das Recht jeder deutschen Behörde, dazu beizutragen oder zu versuchen, die Vollstreckung eines Haftbefehls des höchsten Gerichtes vor allem wegen Landesverrats – ganz gleich, wo der Mann sich aufhält – zu ermöglichen. Wir bekommen jeden Tag solche Anträge, obwohl die Auslieferungsverträge dem entgegenstehen. Wir erklären, da unser Recht ja noch etwas strenger ist als das anderer Länder: Wir können einem solchen Auslieferungsantrag nicht stattgeben. Im Fall Ahlers wäre es eine Pflichtverletzung gewesen, wenn sich nicht jede deutsche Stelle um die Vollstreckung des Haftbefehls bemüht hätte. Das deckt das Bundeskriminalamt, das deckt den Bundesanwalt, und das deckt das Bundesverteidigungsministerium insgesamt.

Jetzt kommt der zweite Teil. Was tut das um Auslieferung oder Verhaftung oder Abschiebung gebetene Land? Das kann nun tun, was es will. Das steht in seinem eigenen Bereich, in seiner eigenen Zuständigkeit.

... Im übrigen möchte ich auch folgendes erklären: daß die Spanier bei dem so schweren Verdacht einem pflichtgemäßen Ersuchen einer deutschen Behörde nachkommen, darf ich als positiv bewerten«¹⁶²).

Auf eine Einschaltung der Interpol wurde deshalb verzichtet, weil diese Organisation auch im Falle Ahlers mit Rücksicht auf § 3 ihres Statuts nicht hätte tätig werden dürfen¹⁶³). Diese Rechtslage wurde als Grund dafür angeführt, daß von deutscher Seite angeregt wurde, die spanischen Behörden möchten Ahlers freilassen¹⁶⁴). Hierzu teilte der Bundesinnenminister, Höch er l, in der Fragestunde des Bundestages Einzelheiten mit; danach

»hat der stellvertretende Präsident des Bundeskriminalamtes, Herr Dickopf, in einem anschließenden Ferngespräch, das am 27. gegen 13 Uhr geführt wurde, den spanischen Sicherheitsbehörden empfohlen, unter Aufhebung der ihm in der Zwischenzeit bekanntgewordenen Festnahme darauf hinzuwirken, daß Herr

¹⁶¹) 4. BT, 47. Sitzung, Sten.Ber., S. 2087 (A).

¹⁶²) 4. BT, 47. Sitzung, Sten.Ber., S. 2087 (A)–(B).

¹⁶³) Bundesinnenminister Höch er l, 4. BT, 45. Sitzung, Sten.Ber., S. 1963 (B).

¹⁶⁴) Bundesinnenminister Höch er l, 4. BT, 45. Sitzung, Sten.Ber., S. 2015 (D).

Ahlers sich mit einer freiwilligen Rückreise in die Bundesrepublik einverstanden erkläre. Bei diesem Telefongespräch wurde dem stellvertretenden Präsidenten des Bundeskriminalamtes von der spanischen Sicherheitsbehörde mitgeteilt, daß sie diesem Ersuchen zwar stattgeben wolle, aber jedenfalls Herrn Ahlers als unerwünschten Ausländer abschieben werde; sie habe deshalb auch auf die Mitteilung hin, daß ein Haftbefehl des Bundesgerichtshofs vorliege, Herrn Ahlers in der Absicht vorläufig festgenommen, ihn als unerwünschten Ausländer unverzüglich abzuschicken¹⁶⁵⁾.

Der weitere Ablauf ergibt sich aus der schriftlichen Antwort des Bundesinnenministers auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der SPD:

»Der Redakteur Ahlers wurde von den spanischen Behörden in korrekter Weise vorläufig festgehalten. Herr Ahlers hat sich freiwillig bereit erklärt, nach Deutschland zurückzukehren und eine entsprechende Erklärung, die der deutsche Wahlkonsul in Malaga vorbereitet hatte, ohne Zögern und ohne Einwendungen zu erheben, unterschrieben. Von der Ausnutzung einer Zwangslage kann daher keine Rede sein.

Bis zu seinem Abflug nach Deutschland wurde Ahlers von der spanischen Polizei bewacht. Angehörige der Deutschen Botschaft sind erst auf dem Flugplatz in Madrid mit ihm zusammengekommen und sind ihm dort behilflich gewesen, wofür sich Herr Ahlers bei ihnen bedankt hat. Es trifft nicht zu, daß die deutschen Beamten in Madrid ihm sein Gepäck vorenthalten haben¹⁶⁶⁾.

Ahlers wurde dann bei seiner Ankunft auf dem Frankfurter Flugplatz auf Grund des richterlichen Haftbefehls verhaftet¹⁶⁷⁾.

Im Zusammenhang mit diesen Vorgängen wurde in der deutschen Öffentlichkeit angezweifelt, daß die spanischen Behörden sich korrekt verhalten hätten. Das Auswärtige Amt gab hierzu folgende Erklärung ab:

»Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes empfing am 10. November 1962 den spanischen Botschafter auf dessen Wunsch und erklärte ihm folgendes:

Nach Auffassung der Bundesregierung haben die spanischen Behörden bei der Aufklärung eines die Interessen der westlichen Verteidigung ernsthaft berührenden Kriminalfalls wirksame Amtshilfe geleistet. Der Redakteur Konrad Ahlers wurde auf Grund der Mitteilung, daß ein deutscher Haftbefehl gegen ihn vorliege und umgehend im Wortlaut übermittelt werden würde, vorläufig festgenommen. Der Haftbefehl wurde innerhalb weniger Stunden übermittelt. Die Festnahme von Ahlers wurde daher von den spanischen Behörden in korrekter Weise vorgenommen¹⁶⁸⁾.

¹⁶⁵⁾ 4. BT, 45. Sitzung, Sten.Ber., S. 1961 (B).

¹⁶⁶⁾ BT-Drs. IV/809, S. 3 (zu den Fragen 17 und 18).

¹⁶⁷⁾ Erklärung des Bundeskanzlers, A d e n a u e r, vom 23. 11. 1962 in: Bull. 1962, S. 1845, Sp. 2.

¹⁶⁸⁾ Bull. 1962, S. 1789, Sp. 1.

Am 13. November 1962 sprach außerdem der Botschafter der BRD in Madrid beim spanischen Außenminister und beim spanischen Informationsminister vor und brachte das Bedauern der Bundesregierung zum Ausdruck, worauf die beiden spanischen Minister erklärten, daß sie damit den Fall Ahlers als erledigt betrachteten¹⁶⁹⁾.

33. a) Der **Schutz vor Auslieferung** soll nicht nur Deutschen¹⁷⁰⁾ mit deutscher Staatsangehörigkeit zugute kommen, sondern allen, die **Deutsche im Sinne des Artikels 116 GG** sind¹⁷¹⁾. Um das sicherzustellen, schlug die Bundesregierung eine entsprechende Bestimmung in Art. 1 a Abs. 2 des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes zu dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957¹⁷²⁾ vor¹⁷³⁾; sie gab von ihrer Absicht Kenntnis, eine Erklärung in diesem Sinn zu der einschlägigen Vorschrift des Übereinkommens abzugeben¹⁷⁴⁾.

b) Art. 1 Abs. 1 des genannten Entwurfs betrifft die **Durchlieferung**; hier ist nicht nur eine Einschränkung im Hinblick auf die Todesstrafe vorgesehen¹⁷⁵⁾, sondern auch folgende Regelung:

»... Für die Durchlieferung auf dem Luftwege durch deutsches Hoheitsgebiet bedarf es ferner der Zusicherung, daß der Durchzuliefernde nach den im ersuchenden Staat bekannten Tatsachen und den in seinem Besitz befindlichen Unterlagen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt und diese auch nicht in Anspruch nimmt«¹⁷⁶⁾.

Einen entsprechenden Vorbehalt wollte die Bundesregierung zu Art. 21 Abs. 4 des Übereinkommens erklären¹⁷⁷⁾. Sie gab dazu folgende Begründung:

»Die Bundesregierung hält es für richtig, in Anlehnung an das Auslieferungsverbot eigener Staatsangehöriger nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes die Durchlieferung eines deutschen Verfolgten durch das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland auch dann abzulehnen, wenn wegen des Trans-

¹⁶⁹⁾ AdG 1962, S. 10244, Sp. 2.

¹⁷⁰⁾ Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG lautet: »Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden«.

¹⁷¹⁾ Begründung zu Art. 1 a des Zustimmungsgesetzes zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. 12. 1957, BT-Drs. IV/382, S. 50, Sp. 2; das Gesetz wurde noch nicht beschlossen.

¹⁷²⁾ European Convention on Extradition, BT-Drs. IV/382, S. 4.

¹⁷³⁾ BT-Drs. IV/382, S. 50, Sp. 1.

¹⁷⁴⁾ BT-Drs. IV/382, S. 26, Sp. 2.

¹⁷⁵⁾ Vgl. BT-Drs. IV/382, S. 50, Sp. 1, und S. 26, Sp. 2, in Verbindung mit Art. 11 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens (S. 8). – Die Möglichkeit derartiger Vorbehalte ergibt sich aus Art. 26 des Übereinkommens (S. 14).

¹⁷⁶⁾ BT-Drs. IV/382, S. 50, Sp. 1.

¹⁷⁷⁾ BT-Drs. IV/382, S. 26, Sp. 2.

ports des Verfolgten im Non-Stop-Flug deutsche Behörden oder Beamte an der Durchbeförderung des Verfolgten nicht mitwirken«¹⁷⁸⁾.

34. In Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 2 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen¹⁷⁹⁾ ist die Möglichkeit vorgesehen, in bestimmten Fällen die **Überstellung eines Häftlings als Zeugen** unter anderem dann abzulehnen, »wenn . . . gebieterische Erwägungen seiner Überstellung . . . entgegenstehen«. Nach Art. 2 des Entwurfs zum Zustimmungsgesetz ist ein solcher Fall insbesondere dann anzunehmen,

»wenn die Gefahr besteht, daß durch die Überstellung völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verletzt werden«¹⁸⁰⁾.

Nach dem Entwurf des Zustimmungsgesetzes soll die Überstellung in diesem ebenso wie in allen anderen in Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 2 des Übereinkommens vorgesehenen Fällen ausnahmslos abgelehnt werden¹⁸¹⁾. In der Begründung wird dazu ausgeführt:

» . . . Ebenso wenig wie ein auf freiem Fuß befindlicher Zeuge gezwungen werden kann, vor einem ausländischen Gericht zu erscheinen, kann ein in Haft befindlicher Zeuge gegen seinen Willen vor ein ausländisches Gericht gebracht werden. Die Überstellung eines in Haft befindlichen Zeugen kommt zudem nur in Betracht, wenn dadurch das innerstaatliche Strafverfahren gegen ihn in keiner Weise beeinträchtigt wird. Es muß unter allen Umständen vermieden werden, daß durch die Überstellung des Zeugen an das Ausland ein Strafverfahren verzögert und damit die Haft des Zeugen verlängert wird.

Durch die Überstellung eines Zeugen dürfen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt werden. Überdies sind bei der Bewilligung der Überstellung eines Zeugen an das Ausland die Grundsätze der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Bundesgesetzbl. 1952 II S. 686)¹⁸²⁾ zu berücksichtigen. Es muß unter allen Umständen vermieden werden, daß die Bundesrepublik Deutschland infolge der Überstellung des Zeugen ihrer Verantwortung aus der Menschenrechtskonvention nicht mehr gerecht werden könnte«¹⁸³⁾.

35. Aus einer im Bundestag verlesenen amtlichen Mitteilung ergibt sich, daß die Bundesregierung unter Berücksichtigung des Deutschen Auslieferungs-

¹⁷⁸⁾ BT-Drs. IV/382, S. 50, Sp. 2.

¹⁷⁹⁾ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters vom 20. 4. 1959, BT-Drs. IV/382, S. 32. – Das Übereinkommen ist noch nicht in Kraft; das Zustimmungsgesetz in der BRD ist noch nicht ergangen.

¹⁸⁰⁾ BT-Drs. IV/382, S. 2, Sp. 1.

¹⁸¹⁾ Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs, BT-Drs. IV/382, S. 2, Sp. 1; vgl. auch die Begründung hierzu, BT-Drs. IV/382, S. 2, Sp. 1.

¹⁸²⁾ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (VBD Serie A Bd. 2 Nr. 20, S. 431); Inkrafttreten: BGBl. 1954 II, S. 14.

¹⁸³⁾ BT-Drs. IV/382, S. 2, Sp. 1/2.

gesetzes vom 23. Dezember 1929¹⁸⁴⁾ mit der Regierung der Französischen Republik eine Vereinbarung über den **Austausch von Strafnachrichten und die Erteilung von Auskünften aus dem Strafregister** geschlossen hat¹⁸⁵⁾.

Fremdenrecht

36. In dem **Entwurf eines Vereinsgesetzes**^{185a)} sah die Bundesregierung in § 14 auch eine Vorschrift über die Stellung der **Ausländervereine** vor. Die Bestimmung lautet:

»(1) Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind (Ausländervereine), können nach den Vorschriften dieses Gesetzes, abgesehen von den in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Gründen, auch dann verboten werden, wenn sie durch politische Betätigung die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland verletzen oder gefährden.

(2) Im übrigen bleiben Ausländern gegenüber die gesetzlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unberührt«¹⁸⁶⁾.

In der Begründung zu dieser Vorschrift heißt es:

»Das Grundrecht der Vereinsfreiheit steht, wie der Wortlaut des Artikel 9 GG¹⁸⁷⁾ ergibt, nur Deutschen zu. Ausländer und Staatenlose haben zwar praktisch ebenfalls ein Recht zur Vereinsbildung. Es ist aber nicht durch das Grundgesetz garantiert und stand auch bisher nicht unter der sondergesetzlichen Gewährleistung des Vereinsgesetzes, sondern ist durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen von deren Geltungsbereich geschützt. Außerdem kann nicht außer acht bleiben, daß die Angehörigen zahlreicher Staaten noch durch sonstige zwischenstaatliche Vereinbarungen, z. B. durch Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsverträge, bereits eine freiere Stellung auf dem Gebiete des Vereinswesens erhalten haben.

Der Entwurf ändert in materieller Hinsicht nichts Entscheidendes an diesem

¹⁸⁴⁾ RGBl. 1929 I, S. 239; abgedruckt ZaöRV Bd. 2 Teil 2, S. 535 ff.

¹⁸⁵⁾ 4. BT, 28. Sitzung, Sten.Ber., S. 1172 (B).

^{185a)} Dieser Entwurf wurde als Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 5. 8. 1964 verabschiedet (BGBl. 1964 I, S. 593) und trat am 5. 9. 1964 in Kraft.

¹⁸⁶⁾ BT-Drs. IV/430, S. 5.

¹⁸⁷⁾ Art. 9 GG lautet: »(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig«.

Rechtszustand, bringt aber das Vereinsrecht der Ausländer in die Form klar zu übersehender Rechtsvorschriften, regelt dabei eine Reihe von Zweifelsfragen und schafft vor allem ein den modernen Erfordernissen angepaßtes Verfahren für das etwaige Vorgehen gegen Ausländervereine und ausländische Vereine als solche. Damit wird die Rechtssicherheit auf dem Gebiete des Vereinswesens der Ausländer erhöht«¹⁸⁸⁾.

Zu Absatz 1 wird in der Begründung unter anderem ausgeführt:

»... Absatz 1 sieht gegenüber Ausländervereinen weitergehende Verbotsmöglichkeiten vor als gegenüber Inländervereinen. Nach der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 16)¹⁸⁹⁾ kann die politische Tätigkeit von Ausländern in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit Beschränkungen unterworfen werden. Im übrigen entspricht es dem seit jeher geltenden Rechtszustand, daß Ausländervereine, abgesehen von den für Inländervereine geltenden Verbotsgründen auch bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, also auf Grund der allgemeinen Polizeiermächtigungen aufgelöst werden können. Die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse hat dazu geführt, daß zu den Gefahren für die innere Sicherheit und Ordnung, die von gewissen Ausländervereinen ausgehen, heute mehr und mehr Gefahren für die äußere Sicherheit und die auswärtigen Belange der Bundesrepublik getreten sind. Sie sind vielfach überhaupt zu den vorherrschenden geworden. Bisher konnte in derartigen Fällen, wenn überhaupt nur unter extensiver Auslegung der Polizeigesetze eingegriffen werden. Der Entwurf hält es deshalb für erforderlich, nunmehr eindeutige Rechtsgrundlagen für ein solcherweise begründetes Einschreiten zu schaffen. Unter »Belangen der Bundesrepublik Deutschland« sind sowohl die Belange des Bundes als auch die der Länder zu verstehen.

Aus der allgemeinen, nicht nur auf Deutsche beschränkten Geltung des Artikel 9 Abs. 3 GG ergibt sich, daß die erweiterten Verbotsmöglichkeiten des § 14 Abs. 1 nicht für die von Ausländern gebildeten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen gelten können. Eine besondere Erwähnung dieser Einschränkung erscheint jedoch mangels praktischer Bedeutung entbehrlich. Die ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben bisher in Deutschland keine eigenen Organisationen gebildet, sondern ihr Vereinigungsrecht ausnahmslos durch Beitritt zu deutschen Organisationen ausgeübt. Es ist als sicher anzunehmen, daß sich daran auch künftig nichts ändern wird«¹⁹⁰⁾.

¹⁸⁸⁾ BT-Drs. IV/430, S. 22, Sp. 2.

¹⁸⁹⁾ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. 11. 1950; BGBl. 1952 II, S. 685, VBD Serie A Bd. 2 Nr. 20, S. 431; Inkrafttreten: BGBl. 1954 II, S. 14. Art. 16 lautet in der deutschen Übersetzung: »Keine der Bestimmungen der Artikel 10, 11 und 14 darf so ausgelegt werden, daß sie den Hohen Vertragsschließenden Parteien verbietet, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen«.

¹⁹⁰⁾ BT-Drs. IV/430, S. 23, Sp. 1.

Zu Absatz 2 heißt es schließlich:

»Während das für Deutsche geltende Vereinsrecht die staatlichen Zugriffsmöglichkeiten sowohl gegen Vereine selbst als auch gegen den sich vereinsmäßig betätigenden einzelnen auf die im Grundgesetz und im Vereinsgesetz zugelassenen Maßnahmen beschränkt, müssen Ausländern gegenüber weitere, der jeweiligen Sachlage angepaßte Eingriffsmöglichkeiten erhalten bleiben. Absatz 2 bestimmt daher, daß, abgesehen von dem durch § 14 nunmehr abschließend geregelten Verbot von Ausländervereinen, die bisherigen Eingriffsmöglichkeiten, vor allem die aus den allgemeinen Polizeiermächtigungen, weiterhin in Kraft bleiben. Der ausdrückliche Vorbehalt dieser Eingriffsmöglichkeiten ist mit Rücksicht auf den Wortlaut des § 2 erforderlich. Selbstverständlich kann aus den landesrechtlichen Polizeiermächtigungen gegen Ausländer nur noch insoweit vorgegangen werden, als es die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die sonstigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen zulassen«¹⁹⁰⁾.

Ausländereigentum

37. a) Hinweise auf den Standpunkt der Bundesregierung in der Frage der während des Zweiten Weltkriegs beschlagnahmten deutschen Vermögen im Ausland ergeben sich aus einer Mitteilung des Auswärtigen Amtes zur Freigabe deutscher Vermögenswerte durch Pakistan:

»Die Regierung von Pakistan hat den Wert des während des letzten Krieges beschlagnahmten deutschen Vermögens freigegeben. . . .

Die Bundesregierung hat es dankbar begrüßt, daß die Regierung von Pakistan das Vermögen aus eigenem Willen freigegeben hat, obwohl für sie keine Verpflichtung zur Rückgabe¹⁹¹⁾ bestand. Die Bundesregierung hat die Versicherung abgegeben, sie beabsichtige nicht, nach Abwicklung der jetzt vereinbarten Regelung die Frage des Vorkriegsvermögens weiter zu erörtern.

Wie die pakistanische Botschaft in der Bundesrepublik der Presse bereits mitteilte, werden Zahlungen an die Berechtigten durch die pakistanische Botschaft in Deutschland erfolgen. Die Bundesregierung betrachtet diesen Schritt der Regierung des befreundeten Pakistan als eine Geste des guten Willens, die zu einer weiteren Förderung der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern beitragen wird«¹⁹²⁾.

b) Die Bundesregierung beabsichtigt, durch ein Gesetz über die Reparationsschäden Maßnahmen zu treffen, durch die unter anderem auch diejenigen Deutschen entschädigt werden sollen, deren Vermögen im Zweiten Weltkrieg in den Vereinigten Staaten von Amerika beschlagnahmt wurde¹⁹³⁾.

¹⁹¹⁾ Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁹²⁾ Bull. 1962, S. 1904, Sp. 2.

¹⁹³⁾ Antwort des Staatssekretärs des Bundesfinanzministeriums, Hettlage, in der Fragestunde des Bundestags; 4. BT, 13. Sitzung, Sten.Ber., S. 341 (A).

Zu den unabhängig hiervon geführten Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika bemerkte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, **C a r s t e n s**, vor dem Bundestag:

» ... Ich kann sagen, daß die Bundesregierung in der Tat Gespräche über die Frage der Rückgabe des deutschen Vermögens in den Vereinigten Staaten wiederaufgenommen hat und daß sie beabsichtigt, diese Gespräche in den kommenden Monaten mit Nachdruck fortzusetzen«¹⁹⁴).

Allerdings teilte die Regierung der USA auf die deutschen Bemühungen hin mit, sie sehe sich nicht in der Lage, über die Vermögensfrage zu verhandeln¹⁹⁵).

c) Mit Kolumbien wurde am 4. August 1962 ein Abkommen über deutsche Vermögenswerte in Kolumbien unterzeichnet, welches Fragen im Zusammenhang mit den Maßnahmen regelt, die Kolumbien im Zweiten Weltkrieg gegenüber deutschen Vermögenswerten getroffen hat¹⁹⁶).

d) Mit Israel wurde ebenfalls ein Abkommen abgeschlossen¹⁹⁷). Hierzu teilte das Auswärtige Amt mit:

»Die in Genf geführten Verhandlungen zwischen einer deutschen Delegation unter Leitung von Ministerialdirektor a. D. Bernhard Wolff und einer israelischen Delegation unter Leitung des Richters am Obersten Gerichtshof in Jerusalem, Chaim Cohn, über das deutsche weltliche Vermögen in Israel fanden am 1. Juni 1962 mit der Unterzeichnung eines deutsch-israelischen Regierungsabkommens ihren Abschluß. Sie gehen zurück auf ein am 10. September 1952 in Luxemburg geschlossenes Regierungsabkommen¹⁹⁸), in dem die israelische Regierung sich bereit erklärt hatte, Entschädigung für das deutsche Vermögen in Israel zu leisten.

Hierbei handelt es sich im wesentlichen um das frühere Eigentum der Mitglieder der Tempel-Gesellschaft. Nachdem eine Einigung über den Wert dieses Vermögens in den vergangenen Jahren nicht hatte erreicht werden können, war der dänische Völkerrechtler Professor Max Sørensen von beiden Staaten zum Vermittler ernannt worden. Auf Grund eines von ihm gemachten Vorschlags einigten sich beide Regierungen auf eine Entschädigungszahlung in der

¹⁹⁴) 4. BT, 13. Sitzung, Sten.Ber., S. 342 (A).

¹⁹⁵) Der Bundesaußenminister, Schröder, in der Fragestunde des Bundestags; 4. BT, 26. Sitzung, Sten.Ber., S. 1067 (C).

¹⁹⁶) Bull. 1962, S. 1235, Sp. 1; BT-Drs. IV/1653 (das deutsche Zustimmungsgesetz ist noch nicht ergangen).

¹⁹⁷) Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of Israel regarding German Secular Property in Israel vom 1. 6. 1962, BAnz. vom 12. 10. 1962, Nr. 195, S. 1 ff.

¹⁹⁸) Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of Israel, BAnz. vom 14. 4. 1953, Nr. 70, S. 2.

Gesamthöhe von 54 Mill. DM. Davon hat die israelische Regierung in den vorangegangenen Jahren bereits über 22 Mill. DM freiwillig vorausbezahlt. Der Rest von über 31 Mill. DM wird in zwei Jahresraten bis Ende 1963 bezahlt werden. Die Mitglieder der Tempel-Gesellschaft, denen die Entschädigung in der Hauptsache zugute kommt, leben jetzt zu etwa 40 v. H. in der Bundesrepublik, während etwa 60 v. H. in Australien eine neue Heimat gefunden haben. Die australische Regierung hat keine Bedenken gegen diese Regelung erhoben¹⁹⁹⁾.

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen zwischen der BRD und Israel über das deutsche weltliche Vermögen in Israel gab die **australische Regierung** zu erkennen, daß sie gegen die angestrebte Regelung **keine Bedenken** erhebe; diese Stellungnahme war deshalb von Bedeutung, weil ein erheblicher Teil des durch das abzuschließende Abkommen begünstigten Personenkreises in Australien eine neue Heimat gefunden hatte²⁰⁰⁾.

38. a) Am 22. Dezember 1960 wurde in Kuala Lumpur ein **Abkommen** zwischen der BRD und dem Malaiischen Bund **über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** abgeschlossen²⁰¹⁾.

¹⁹⁹⁾ Bull. 1962, S. 884.

²⁰⁰⁾ Zu den Einzelheiten vgl. oben *lit. d*) auf S. 675 f. im Abschnitt »Ausländereigentum«. Vgl. ferner ZaöRV, Bd. 23 (1963), S. 248.

²⁰¹⁾ Agreement concerning the Promotion and Reciprocal Protection of Investments (with Exchange of Notes) vom 22. 12. 1960 mit Zustimmungsgesetz vom 23. 8. 1962, BGBl. II, S. 1064; in Kraft seit 6. 7. 1963 (BGBl. II, S. 1153). Ähnliche Abkommen wurden von der BRD bis zum Ende der Berichtszeit mit folgenden Staaten abgeschlossen bzw. paraphiert:

1. Pakistan: Vertrag zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen (nebst Protokoll und Notenwechsel) vom 25. 11. 1959 mit Zustimmungsgesetz vom 29. 6. 1961, BGBl. II, S. 793; in Kraft seit 28. 4. 1962 (BGBl. II, S. 172).

2. Griechenland: Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (nebst Protokoll und Notenwechsel) vom 27. 3. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 4. 4. 1963, BGBl. II, S. 216; in Kraft seit 15. 7. 1963 (BGBl. II, S. 914).

3. Thailand: Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (nebst Protokoll) vom 13. 12. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 15. 6. 1964 (BGBl. II, S. 687).

4. Togo: Vertrag über die Förderung der Anlage von Kapital (nebst Protokoll und Notenwechsel) vom 16. 5. 1961 mit Zustimmungsgesetz vom 23. 2. 1964 (BGBl. 1964 II, S. 154).

5. Guinea: Vertrag über die Förderung von Kapitalanlagen (mit Notenwechsel) vom 19. 4. 1962 mit Zustimmungsgesetz vom 23. 2. 1964 (BGBl. 1964 II, S. 154).

6. Türkei: Vertrag über die gegenseitige Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (nebst Protokoll) vom 20. 6. 1962 (der Abschluß wurde im BAnz. Nr. 118 vom 27. 6. 1962, S. 4, bekanntgegeben).

7. Kamerun: Vertrag über die Förderung von Kapitalanlagen (nebst Notenwechsel) vom 29. 6. 1962 mit Zustimmungsgesetz vom 29. 7. 1963 (BGBl. II, S. 991); Austausch der Ratifikationsurkunden am 21. 10. 1963 (BGBl. II, S. 1537).

In der Denkschrift zu diesem Abkommen heißt es:

»Die Bundesrepublik Deutschland ist bestrebt, durch günstige Bedingungen die private wirtschaftliche Initiative zu Kapitalanlagen in Entwicklungsländern zu beleben. Die Förderung privater Auslandsinvestitionen erscheint ihr als geeignetes Mittel, den wirtschaftlichen Aufbau in den Entwicklungsländern durch die Zuführung von Geld und Sachkapital in Verbindung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen, technischen Erfindungen und Verfahren über die wirksamste Anlage des Kapitals zu begünstigen. . . .

Darüber hinaus trägt das Abkommen dem § 18 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1959²⁰²⁾, dem § 23 Abs. 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 1960²⁰³⁾ und dem § 21 Abs. 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 1961²⁰⁴⁾ Rechnung, durch die der Bundesminister der Finanzen ermächtigt worden ist, 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.

Das deutsch-malaiische Abkommen vom 22. Dezember 1960 . . . lehnt sich, wie der deutsch-pakistanische Vertrag vom 25. November 1959 zur Förderung und zum Schutz von Kapitalanlagen, an die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsverträge an, soweit sich diese mit der Frage der Nichtdiskriminierung auf wirtschaftlichem Gebiet und mit dem Vermögensschutz im Falle einer Beteiligung befassen. Darüber hinaus regelt es sonstige Materien, die für eine Kapitalanlage von Bedeutung sind, so namentlich die Frage des Transfers und des Wechselkurses. Das Abkommen ist die zweite Vereinbarung, die von der Bundesrepublik im Hinblick auf die oben erwähnten Haushaltsgesetze abgeschlossen wurde. Es stellt in sich bereits die rechtliche Voraussetzung für die Gewährung einer Garantie im Sinne dieser Gesetze dar mit der Wirkung, daß bei einer Garantiegewährung in der Regel nicht mehr zu prüfen sein wird, ob durch die Rechtsordnung des Malaiischen

8. Madagaskar: Vertrag über die Förderung der Anlage von Kapital vom 21. 9. 1962 (der Abschluß des Vertrages wurde im BAnz. Nr. 182 vom 25. 9. 1962, S. 2, bekanntgegeben; der Vertrag bedarf der Ratifikation).

9. Korea: Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 4. 2. 1964 (der Abschluß wurde im BAnz. Nr. 29 vom 12. 2. 1964, S. 3, bekanntgegeben; der Vertrag bedarf der Ratifikation; seine Paraphierung am 13. 11. 1962 war im BAnz. Nr. 217 vom 15. 11. 1962, S. 4, bekanntgegeben worden).

²⁰²⁾ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushalts 1959 vom 6. 7. 1959 (BGBl. II, S. 793).

²⁰³⁾ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushalts 1960 vom 2. 6. 1960 (BGBl. II, S. 1545).

²⁰⁴⁾ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushalts 1961 vom 10. 4. 1961 (BGBl. II, S. 357).

Bundes oder in sonstiger Weise ein ausreichender Schutz der Kapitalanlage gegeben ist«²⁰⁵).

b) Der Bundeswirtschaftsminister hat am 17. Mai 1962 neue verbesserte **Richtlinien für die Übernahme von Bundesgarantien** zur Absicherung der politischen Risiken **bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern** unterzeichnet, nachdem die beteiligten Bundesressorts ihr Einverständnis erklärt hatten²⁰⁶).

Zu diesen Richtlinien teilt das Bundeswirtschaftsministerium mit:

»Der Erlaß der neuen Richtlinien ist die erste Maßnahme eines Programms zur Steigerung der privaten Entwicklungshilfeleistungen, das seit Ende vergangenen Jahres im Bundesministerium für Wirtschaft vorbereitet wird. Für die Ausarbeitung von Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Steuerhilfen und der Kredithilfen für Privatinvestitionen, die im Rahmen dieses Programms noch geplant sind, haben die beteiligten Bundesministerien vor kurzem zwei Arbeitsgruppen gebildet. – Zusammen mit den neuen Richtlinien für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland sind auch neue Allgemeine Bedingungen für diese Garantien in Kraft getreten. Die wesentlichsten Verbesserungen sind die Herabsetzung der Selbstbeteiligung des Investors am Schaden von 20 v. H. auf 10 v. H., die Verbesserung des Endbetrags der im Laufe der Garantiezeit eintretenden Deckungsminderung von 40 bis 70 v. H. auf 20 bis 60 v. H. des Wertes der Investition und die Herabsetzung des jährlichen Entgelts, das bisher je nach Laufzeit 0,75 v. H. bis 1,5 v. H. betrug, auf 0,6 v. H. bis 1 v. H. des jeweils gedeckten Wertes.

Über die Gewährung der Garantien entscheidet der Interministerielle Ausschuß für Kapitalexportgarantien, dem Vertreter der Bundesressorts und der Deutschen Bundesbank sowie Sachverständige der Banken, des Handels und der Industrie angehören.

Die neuen Richtlinien und Allgemeinen Bedingungen werden erstmals für Garantien angewendet werden, über die vom Interministeriellen Ausschuß nach dem 1. Juli 1962 entschieden worden ist«²⁰⁷).

Allgemeines Vertragsrecht

39. Die Europäische Sozialcharta²⁰⁸), die auch von der BRD unterzeichnet wurde, legt in Art. 20 Abs. 1 fest, daß der einzelne **Unterzeichnerstaat** bei der Ratifikation **selbst entscheiden** können soll, **welche** der in der Charta vorgesehenen **Bestimmungen für ihn bindend sein sollen**; er muß

²⁰⁵) BT-Drs. IV/279, S. 14.

²⁰⁶) Bekanntgemacht im BAnz. Nr. 146 vom 4. 8. 1962.

²⁰⁷) Bull. 1962, S. 1220.

²⁰⁸) European Social Charter vom 18. 10. 1961; European Treaty Series No. 35 (in der BRD noch nicht ratifiziert).

lediglich ein Minimum von zehn Artikeln oder 45 Absätzen (darunter auf jeden Fall fünf Artikel aus einer Gruppe von sieben grundlegenden Artikeln) für verbindlich erklären²⁰⁹).

Zu den Gründen für diese Lösung machte der Abgeordnete S c h ü t z , der an der Ausarbeitung der Charta beteiligt gewesen war, im Bundestag Ausführungen:

» ... Die Möglichkeit, bestimmte Artikel oder Absätze als verpflichtend auszuwählen, ist in internationalen Verträgen sonst im allgemeinen nicht vorgesehen. Die Sozialcharta räumt den Vertragsstaaten diese Möglichkeit ein, um ihnen die Ratifizierung zu erleichtern, um aber auch den Kontrollorganen des Europarates die Möglichkeit zu geben, daß die Artikel, die ratifiziert sind, auch wirklich durchgeführt werden und das kontrollierbar ist«²¹⁰).

In diesem Zusammenhang wies der Abgeordnete noch auf folgendes hin:

» ... Die Charta gliedert sich in fünf Teile. Sie enthält die 19 wichtigen **sozialen Grundrechte** ... Diese 19 – ich möchte sagen – Kernstücke der Charta sind in 74 Absätze unterteilt. Hier sollen soziale Verhältnisse in Ländern zwischen Norwegen und der Türkei – in diesem großen Spannungsbogen – einheitlich geregelt werden. Wir sollten uns darüber verständigen, daß das menschliche Können übersteigt. Die Verhältnisse in Norwegen, der Türkei und Griechenland sind so unterschiedlich, daß es kaum möglich ist, sie nach

²⁰⁹) Art. 20 lautet: "1. Each of the Contracting Parties undertakes:

(a) to consider Part I of this Charter as a declaration of the aims which it will pursue by all appropriate means, as stated in the introductory paragraph of that Part;

(b) to consider itself bound by at least five of the following Articles of Part II of this Charter: Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 and 19;

(c) in addition to the Articles selected by it in accordance with the preceding sub-paragraph, to consider itself bound by such a number of Articles or numbered paragraphs of Part II of the Charter as it may select, provided that the total number of Articles or numbered paragraphs by which it is bound is not less than 10 Articles or 45 numbered paragraphs.

2. The Articles or paragraphs selected in accordance with sub-paragraphs (b) and (c) of paragraph 1 of this Article shall be notified to the Secretary-General of the Council of Europe at the time when the instrument of ratification or approval of the Contracting Party concerned is deposited.

3. Any Contracting Party may, at a later date, declare by notification to the Secretary-General that it considers itself bound by any Articles or any numbered paragraphs of Part II of the Charter which it has not already accepted under the terms of paragraph 1 of this Article. Such undertakings subsequently given shall be deemed to be an integral part of the ratification or approval, and shall have the same effect as from the thirtieth day after the date of the notification.

4. The Secretary-General shall communicate to all the signatory Governments and to the Director-General of the International Labour Office any notification which he shall have received pursuant to this Part of the Charter.

5. Each Contracting Party shall maintain a system of labour inspection appropriate to national conditions".

²¹⁰) 4. BT, 52. Sitzung, Sten.Ber., S. 2316 (D).

einheitlicher Gesetzgebung zu regeln. Deshalb haben wir uns im Ausschuß seinerzeit . . . verständigt«²¹¹⁾.

40. Das **Europäische Abkommen zum Schutz von Fernsehsendungen**²¹²⁾ wurde von der BRD nachträglich²¹³⁾ unterzeichnet; ihr Vertreter erklärte dabei:

»Die Bundesrepublik Deutschland kann das Abkommen erst ratifizieren, wenn die Reform des deutschen Urheberrechts beendet sein wird. Ferner wird die Bundesrepublik anlässlich der Ratifizierung einige der in Artikel 3 des Abkommens vorgesehenen Vorbehalte für sich in Anspruch nehmen«²¹⁴⁾.

Wie sich aus der amtlichen Begründung ergibt, soll von den möglichen Vorbehalten und Einschränkungen Gebrauch gemacht werden, »um den nach dem Abkommen zu gewährenden Schutz mit dem innerdeutschen Recht in Einklang zu bringen«²¹⁵⁾.

41. Die **BRD und die Somalische Republik** unterzeichneten am 19. Januar 1962 **drei Abkommen** und ein Protokoll²¹⁶⁾; hierzu teilte der Bundeswirtschaftsminister mit:

» . . . Die drei Abkommen und das Protokoll sind mit dem Tage der Unterzeichnung für beide vertragschließenden Teile **vorläufig wirksam** geworden. Sie treten endgültig mit dem Tage in Kraft, an dem die Regierung der Somalischen Republik der Regierung der Bundesrepublik Deutschland die vollzogene Ratifizierung mitteilt«²¹⁷⁾.

42. In einer Reihe von **Luftverkehrsabkommen**²¹⁸⁾ der BRD ist eine dem Artikel 14 des deutsch-japanischen Abkommens über den Fluglinienverkehr vom 18. Januar 1961²¹⁹⁾ entsprechende Klausel enthalten. Die ge-

²¹¹⁾ 4. BT, 52. Sitzung, Sten.Ber., S. 2316 (C).

²¹²⁾ European Agreement on the Protection of Television Broadcasts vom 22. 6. 1960, BT-Drs. IV/278, S. 3 (noch nicht ratifiziert).

²¹³⁾ Am 11. 7. 1960.

²¹⁴⁾ BT-Drs. IV/278, S. 11, Sp. 1.

²¹⁵⁾ Begründung zu Art. 2 des Entwurfs des Zustimmungsgesetzes, BT-Drs. IV/278, S. 2, Sp. 1.

²¹⁶⁾ Es handelt sich dabei um ein Handelsabkommen, ein Protokoll über die Seeschiffahrts- und Luftfahrtbeziehungen, ein Abkommen über Finanzhilfe und ein Abkommen über wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit. Die Vereinbarungen sind veröffentlicht im BAnz. vom 16. 6. 1962, Nr. 113, S. 1 ff.

²¹⁷⁾ Bull. 1962, S. 956, Sp. 1. Hervorhebung hinzugefügt.

²¹⁸⁾ Art. 10 des deutsch-libanesischen Abkommens über den Luftverkehr vom 15. 3. 1961, BGBl. 1962 II, S. 185 ff. (noch nicht in Kraft). Art. 10 des deutsch-luxemburgischen Abkommens über den Luftverkehr vom 5. 7. 1961, BGBl. 1962 II, S. 196 ff. (noch nicht in Kraft). Art. 10 des deutsch-marokkanischen Abkommens über den Luftverkehr vom 12. 10. 1961, BGBl. 1962 II, S. 2370 ff.; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1213. Art. 12 des deutsch-türkischen Abkommens über den Luftverkehr vom 5. 7. 1957, BGBl. 1962 II, S. 2377 ff. (noch nicht in Kraft).

²¹⁹⁾ BGBl. 1962 II, S. 174 ff.; Inkrafttreten: BGBl. 1962 II, S. 1437.

nannte Bestimmung sieht die **Subsidiarität** des Abkommens **gegenüber einem späteren multilateralen Übereinkommen** vor, an dem beide Vertragsparteien beteiligt sind. Sie lautet:

»Tritt ein von beiden Vertragsparteien angenommenes allgemeines mehrseitiges Luftverkehrs-Übereinkommen in Kraft, so gehen dessen Bestimmungen vor. Erörterungen über die Feststellung, inwieweit ein mehrseitiges Übereinkommen dieses Abkommen aufhebt, ersetzt, ändert oder ergänzt, finden nach Artikel 13 Absatz 2²²⁰⁾ statt.«²²¹⁾.

43. Zu der **Frage der Fortgeltung alter Verträge** nach dem Zweiten Weltkrieg heißt es in der Denkschrift zu dem deutsch-griechischen Niederlassungs- und Schiffsfahrtsvertrag vom 18. März 1960²²²⁾:

»Die letzte vertragliche Regelung des Niederlassungs- und Schiffsfahrtswesens zwischen Deutschland und Griechenland ist in dem Handels- und Schiffsfahrtsvertrag vom 24. März 1928 (Reichsgesetzbl. 1928 II S. 239) enthalten. Dieser Vertrag ist durch den Krieg hinfällig geworden. ...

Eine Wiederinkraftsetzung des Vertrages aus dem Jahre 1928 war nicht möglich, da dieser Vertrag der inzwischen veränderten Gesetzgebung beider Länder und den von ihnen abgeschlossenen bilateralen und multilateralen Verträgen nicht mehr entsprach«²²³⁾.

Verantwortlichkeit der Staaten

44. a) Am 29. November 1962 verübte eine **kroatische Emigranten-** **gruppe einen Überfall auf das Dienstgebäude der jugoslawischen Handels-** **mission in Bad Godesberg.** Durch Pistolenschüsse und einen Bombenwurf wurden drei Angehörige der Vertretung verletzt. In dem Dienstgebäude entstand schwerer Sachschaden. Das Auswärtige Amt der BRD teilte dazu mit:

»Die Bundesregierung mißbilligt den verbrecherischen Anschlag der jugoslawischen Demonstranten, die das ihnen durch die Bundesrepublik Deutschland gewährte Gastrecht mißbraucht haben. Die Bundesregierung hat der Königlich Schwedischen Botschaft²²⁴⁾ ihr tiefes Bedauern über den Vorfall aus-

²²⁰⁾ Die erwähnte Vorschrift sieht die Möglichkeit von Konsultationen zwischen den beiden Vertragsparteien vor.

²²¹⁾ BGBl. 1962 II, S. 181 f.

²²²⁾ BGBl. 1962 II, S. 1506; Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 912.

²²³⁾ BT-Drs. IV/174, S. 20, Sp. 1.

²²⁴⁾ Die Bundesregierung hatte am 18. 10. 1957 nach Anhörung eines interfraktionellen Ausschusses des Bundestages den Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Jugoslawien beschlossen, nachdem am 10. 10. 1957 zwischen der jugoslawischen Regierung und der »DDR« vereinbart worden war, normale diplomatische Beziehungen aufzunehmen (vgl. Bull. 1957, S. 1904, und ZaöRV Bd. 20 [1959], S. 93). Seitdem nimmt Schwe-

gesprochen und sie gebeten, dies auch der jugoslawischen Regierung zu übermitteln«²²⁵⁾.

b) Bereits im Herbst 1961 war es zu einem anderen deutsch-jugoslawischen Zwischenfall gekommen. Am 25. November 1961 hatte eine **Gruppe jugoslawischer Emigranten** eine für jugoslawische Staatsangehörige in Stuttgart vom **Generalkonsulat der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien** in München anlässlich der Feier des jugoslawischen Nationalfeiertages **organisierte Veranstaltung gestört** und deren Teilnehmer gewaltsam angegriffen. Zwei Mitglieder des Personals des Generalkonsulats hatten leichte Verletzungen erlitten.

Das jugoslawische Außenministerium hatte unter Inanspruchnahme der Guten Dienste Schwedens²²⁶⁾ dem Auswärtigen Amt der BRD eine vom 28. November 1961 datierte Verbalnote überreichen lassen²²⁷⁾. Darin verlangt die jugoslawische Regierung, daß die für diesen Zwischenfall verantwortlichen Personen wegen ihrer Handlungsweise zur Rechenschaft gezogen und daß Bedingungen für eine normale Arbeit des jugoslawischen Generalkonsulats wie auch für ein normales Leben und Arbeiten jugoslawischer Staatsangehöriger in der Bundesrepublik geschaffen werden.

In einer Antwortnote vom 17. Januar 1962 ließ das Auswärtige Amt der jugoslawischen Regierung über die schwedische Botschaft in Bonn u. a. mitteilen:

»Die in der Verbalnote des Staatssekretariats für Auswärtige Angelegenheiten der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien Nr. 435533 vom 28. November 1961 gegebene Darstellung des Zwischenfalls, der sich am 25. November 1961 anlässlich einer Veranstaltung des Generalkonsulats der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien, München, in der Stuttgarter Liederhalle ereignet hat, folgt weitgehend den Ausführungen, die Herr Generalkonsul Krstić gegenüber dem Herrn Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Dr. Filbinger, am 27. November 1961 gemacht hat. Herr Dr. Filbinger hat diese Ausführungen, insbesondere soweit das Verhalten der deutschen Behörden beanstandet wurde, als unbegründet und nicht den Tatsachen entsprechend zurückgewiesen. Das Auswärtige Amt kann diese Feststellung des Herrn Innenministers des Landes Baden-Württemberg seinerseits nur bestätigen. Die vorliegenden Unterlagen ergeben eindeutig, daß von einem Verschulden oder Versagen der deutschen Behörden nicht die Rede sein kann. Hätte das Generalkonsulat den deutschen Behörden den Beginn der Veranstaltung rechtzeitig mit 9 Uhr statt 9.30 Uhr

den die jugoslawischen Interessen in der BRD wahr, deren Interessen in Jugoslawien durch Frankreich wahrgenommen werden (AdG 1962, S. 10271 B).

²²⁵⁾ Bull. 1962, S. 1887.

²²⁶⁾ Vgl. oben Anm. 224.

²²⁷⁾ Bull. 1962, S. 115.

angegeben, so wäre jede Störung von Recht und Ordnung ausgeschlossen gewesen.

Bei dieser Sachlage entbehrt die Forderung der Regierung der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien, es möchten Bedingungen geschaffen werden, die dem jugoslawischen Generalkonsulat und den jugoslawischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik ein normales Arbeiten ermöglichen, jeder Grundlage. Wie für jede ausländische Vertretung und jeden ausländischen Staatsangehörigen haben solche Bedingungen auch für das jugoslawische Generalkonsulat und die jugoslawischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik von jeher bestanden. An diesem Zustand hat sich nichts geändert«²²⁸⁾.

45. Der Entwurf eines neuen Strafgesetzbuches (E 1962)²²⁹⁾ pönalisiert im 2. Titel des 6. Abschnittes des Besonderen Teils (§§ 480–84) nicht nur Straftaten gegen ausländische Staaten, sondern auch **Straftaten gegen über- und zwischenstaatliche Einrichtungen**²³⁰⁾. In der Begründung des Gesetzesentwurfes heißt es:

»Der Titel umfaßt etwa die gleichen Tatbestände wie der ihm entsprechende

²²⁸⁾ Bull., a. a. O.

²²⁹⁾ BT-Drs. IV/650.

²³⁰⁾ Diese Bestimmungen des Entwurfs 1962 lauten:

»Zweiter Titel

Straftaten gegen ausländische Staaten und gegen über- oder zwischenstaatliche Einrichtungen

§ 480 Angriffe gegen Organe ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen

(1) Wer einen Angriff auf Leib oder Leben

1. eines ausländischen Staatsoberhauptes,
2. eines Mitglieds einer ausländischen Regierung,
3. des Trägers des obersten Amtes einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder des Vorsitzenden eines ihrer leitenden Organe oder
4. des im Bundesgebiet beglaubigten Leiters einer ausländischen diplomatischen Vertretung

verübt, während sich der Angegriffene in amtlicher Eigenschaft im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält, wird mit Gefängnis bis zu fünf Jahren bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.

(2) Das Gericht kann Sicherungsaufsicht anordnen.

§ 481 Beleidigung von Organen ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen

(1) Wer ein ausländisches Staatsoberhaupt oder wer den im Bundesgebiet beglaubigten Leiter einer ausländischen diplomatischen Vertretung in Beziehung auf dessen Stellung beleidigt, wird in den Fällen der üblen Nachrede und der Kundgabe von Mißachtung (§§ 173, 175) mit Gefängnis bis zu drei Jahren, mit Strafhaft oder mit Geldstrafe bestraft. In den Fällen der Verleumdung (§ 174) ist die Strafe Gefängnis von drei Monaten bis zu fünf Jahren.

(2) Ebenso wird bestraft, wer

1. ein Mitglied einer ausländischen Regierung oder
2. den Träger des obersten Amtes einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder den Vorsitzenden eines ihrer leitenden Organe,

4. Abschnitt des Besonderen Teils im geltenden Strafgesetzbuch, der unter der Überschrift »Handlungen gegen ausländische Staaten« durch Artikel 2 Nr. 12 des 3. Strafrechtsänderungsgesetzes vom 4. August 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 735) neu gefaßt worden ist. Über dessen Rahmen hinaus wird lediglich der Tatbestand der öffentlichen Erörterung von Privatangelegenheiten ausländischer Staatsoberhäupter (§ 482) eingefügt. Der Anwendungsbereich des Titels ist jedoch gegenüber dem geltenden Recht dadurch erweitert, daß der Strafschutz auch auf Organe, Flaggen und Hoheitszeichen der über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen erstreckt wird. Damit trägt der Entwurf der zunehmenden Verflechtung der Staaten im internationalen Bereich und der daraus folgenden Entwicklung selbständiger Einrichtungen Rechnung, denen überwiegend große politische Bedeutung zukommt und die teils als zwischenstaatliche und teils als überstaatliche Einrichtungen organisiert sind. Es darf etwa auf die NATO, den Europarat, das Internationale Arbeitsamt, die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft hingewiesen werden. Soweit die Bundesrepublik an Einrichtungen dieser Art be-

während sie sich in amtlicher Eigenschaft im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, in Beziehung auf ihre Stellung beleidigt.

(3) Den Antrag auf Bekanntgabe der Verurteilung (§ 181) kann auch der Staatsanwalt stellen.

§ 482 Öffentliche Erörterung von Privatangelegenheiten ausländischer Staatsoberhäupter

Wer eine Tat nach § 182 gegen ein ausländisches Staatsoberhaupt begeht, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren, mit Strafhaft oder mit Geldstrafe bestraft. § 182 Abs. 2, 4 ist anzuwenden.

§ 483 Verletzung von Flaggen und Hoheitszeichen ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen

(1) Wer im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes

1. eine nach Recht oder anerkanntem Brauch öffentlich gezeigte Flagge eines ausländischen Staates oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder
2. ein Hoheitszeichen, das von einer anerkannten Vertretung eines ausländischen Staates oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung öffentlich angebracht worden ist,

entfernt, zerstört, beschädigt, unbrauchbar oder unkenntlich macht oder beschimpfenden Unfug daran verübt, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren oder mit Strafhaft bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

§ 484 Voraussetzungen der Bestrafung

(1) Taten gegen einen anderen Staat oder dessen Organe sind nach diesem Titel nur dann strafbar, wenn die Bundesrepublik Deutschland zu diesem Staat diplomatische Beziehungen unterhält und die Gegenseitigkeit verbürgt ist.

(2) Taten gegen eine über- oder zwischenstaatliche Einrichtung oder deren Organe sind nach diesem Titel nur dann strafbar, wenn die Bundesrepublik Deutschland an dieser Einrichtung beteiligt ist.

(3) Straftaten nach diesem Titel werden nur dann verfolgt, wenn die in den Absätzen 1 und 2 genannten Voraussetzungen zur Zeit der Aburteilung noch vorliegen und wenn die Bundesregierung die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt.

(4) Bei Straftaten nach den §§ 481 und 482 bedarf es außerdem des Strafverlangens der ausländischen Regierung oder des zur Vertretung berufenen Organs der über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung«.

teiligt ist, empfiehlt es sich, deren leitenden Organen denselben Strafschutz zu gewähren wie den führenden Staatsmännern ausländischer Staaten«²³¹⁾.

In der Begründung zu § 480 des Entwurfs, der Angriffe gegen Organe ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen unter Strafe stellt²³²⁾, wird der Kreis der als Organe internationaler Organisationen anzusehenden Personen in folgender Weise abgegrenzt:

»Den erhöhten Strafschutz, der den Funktionsträgern über- und zwischenstaatlicher Einrichtungen gewährt wird, sucht der Entwurf auf solche Personen zu beschränken, die ihrem Rang und ihrer politischen Bedeutung nach den Mitgliedern ausländischer Regierungen vergleichbar sind. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich hier daraus, daß die in Frage kommenden Einrichtungen nicht nach einheitlichen Grundsätzen organisiert sind, sondern in ihrer Struktur mannigfache und zum Teil tiefgreifende Unterschiede aufweisen. Gemeinsam ist ihnen jedoch in der Regel, daß sie in verschiedene verfassungsmäßige Organe gegliedert sind; bei den zwischenstaatlichen Einrichtungen ist im allgemeinen auch die Leitung der Verwaltungsgeschäfte einem obersten Amtsträger anvertraut. Hieran knüpft der Entwurf an. Er bezieht in den Tatbestand die Träger des obersten Amtes der über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen ein und erfaßt damit beispielsweise die Generalsekretäre der NATO und des Europarates sowie den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes. Außerdem gewährt er den Vorsitzenden der leitenden Organe Strafschutz. Unter »leitenden Organen« sind dabei diejenigen Gremien zu verstehen, die nach der jeweiligen Verfassung oder Satzung der Einrichtung dazu berufen sind, als deren Repräsentanten zu handeln und deren Aufgaben allgemein oder in einem Teilbereich zu erfüllen; richterliche oder nur beratende Tätigkeit reicht dazu nicht aus. Als solche Gremien kommen z. B. die Hohe Behörde der Montanunion und die Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften in Frage. Durch die Beschränkung des Tatbestandes auf die Vorsitzenden solcher leitender Organe werden bei einzelnen über- oder zwischenstaatlichen Einrichtungen auch Persönlichkeiten aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen, die nach der politischen Bedeutung ihres Aufgabenbereichs mit den Mitgliedern von Regierungen vergleichbar sind. Das muß hingenommen werden, weil eine kasuistische Beschreibung des geschützten Personenkreises wegen der mannigfachen Unterschiede zwischen den verschiedenen Einrichtungen nicht möglich ist und der Strafschutz insgesamt nicht zu weit ausgedehnt werden darf«²³³⁾.

46. Die Bundesregierung leitete am 11. Mai 1962 den Gesetzentwurf zum **deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrag**²³⁴⁾ und am 30. Mai

²³¹⁾ BT-Drs. IV/650, S. 672.

²³²⁾ Text siehe oben S. 683 Anm. 230.

²³³⁾ BT-Drs. IV/650, S. 672.

²³⁴⁾ Vertrag vom 27. 11. 1961 zwischen der BRD und der Republik Österreich zur

1962 den Gesetzentwurf zum **deutsch-italienischen Vertrag über Leistungen zugunsten italienischer Staatsangehöriger**, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind²³⁵), dem Bundestag zur Beschlußfassung zu.

In den Denkschriften zu diesen Verträgen finden sich Ausführungen zu **Art und Umfang der Verpflichtungen der BRD zur Wiedergutmachung von Kriegs- und Verfolgungsschäden** von Ausländern.

So heißt es in der Denkschrift zum Teil I des deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrags, der Regelungen für Vertriebene und Umsiedler enthält:

»Die österreichische Seite ging davon aus, daß die Bundesrepublik rechtlich verpflichtet sei, die volle Last zu tragen, die sich aus einer österreichischen Lastenausgleichsregelung für die in Österreich ansässigen Vertriebenen und Umsiedler ergeben würde. Die »Rechtsanspruchstheorien«, die von der österreichischen Seite zur Begründung ihrer Ansicht vorgetragen wurden, hat sich der Deutsche Bundestag bereits im Rahmen der Gesetzgebung über den Lastenausgleich²³⁶) und bei der Regelung der durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandenen Schäden²³⁷) nicht zu eigen gemacht. Auch die deutschen Gerichte haben die von den Umsiedlern gegen die Bundesrepublik geltend gemachten Ansprüche zurückgewiesen. Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches obliegt es der Republik Österreich, eine eigene Regelung für die in ihrem Staat ansässigen Kriegsgeschädigten zu treffen.

Die Schäden der in Österreich lebenden Vertriebenen und Umsiedler sind noch nicht geregelt. Wegen ihres ausländischen Wohnsitzes erhalten sie keine Entschädigungen nach dem deutschen Lastenausgleichsgesetz²³⁸). Nach dem an-

Regelung von Schäden der Vertriebenen, Umsiedler und Verfolgten, über weitere finanzielle Fragen und Fragen aus dem sozialen Bereich (Finanz- und Ausgleichsvertrag) mit Zustimmungsgesetz vom 21. 8. 1962, BGBl. II, S. 1041; Austausch der Ratifikationsurkunden am 11. 9. 1962 (BGBl. II, S. 1437).

²³⁵) Vertrag vom 2. 6. 1961 zwischen der BRD und der Italienischen Republik über Leistungen zugunsten italienischer Staatsangehöriger, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind, mit Zustimmungsgesetz vom 28. 6. 1963, BGBl. II, S. 791; in Kraft seit 31. 7. 1963 (BGBl. II, S. 1153).

²³⁶) Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. 8. 1952 (BGBl. I, S. 446) mit zahlreichen Änderungen.

²³⁷) Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden (Allgemeines Kriegsfolgengesetz) vom 5. 11. 1957 (BGBl. I, S. 1747) mit zahlreichen Änderungen.

²³⁸) Die grundsätzliche Beschränkung der Lastenausgleichsansprüche auf die Bevölkerung des Bundesgebiets einschließlich Westberlins ergibt sich bereits aus der Präambel des Lastenausgleichsgesetzes (vgl. oben Anm. 236). Darin heißt es: »In Anerkennung des Anspruchs der durch den Krieg und seine Folgen besonders betroffenen Bevölkerungsteile auf einen die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit und die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten berücksichtigenden Ausgleich von Lasten und auf die zur Eingliederung der Geschädigten notwendige Hilfe...« (BGBl. 1952 I, S. 447).

liegenden Vertrag sollen diese Personen in die Regelung des österreichischen Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetzes einbezogen werden. Dabei wird es sich allerdings, verglichen mit dem deutschen Lastenausgleich, nur um eine eingeschränktere Regelung handeln, da das österreichische Kriegs- und Verfolgungssachschädengesetz nach Voraussetzung, Höhe und Umfang der Entschädigungen engere Grenzen als das deutsche Lastenausgleichsgesetz zieht und insbesondere nur für Verluste an Hausrat und Berufsinventar sowie im Rahmen einer Härteregelung Leistungen gewährt. Die Bundesrepublik wird sich nach dem Vertrag an dieser österreichischen Lastenausgleichsregelung finanziell beteiligen; im übrigen erklärt sie sich zu weiteren Verhandlungen über eine zusätzliche angemessene finanzielle Beteiligung an österreichischen Aufwendungen bereit, wenn die Republik Österreich auch für andersartige Vermögensverluste der Vertriebenen und Umsiedler deutscher Volkszugehörigkeit Leistungen vorzusehen sollte.

Eine deutsche finanzielle Beteiligung an den österreichischen Aufwendungen für Vertriebene und Umsiedler konnte nur insoweit in Betracht gezogen werden, als es sich um Leistungen an Personen deutscher Volkszugehörigkeit handelt²³⁹⁾.

Zum Teil II des deutsch-österreichischen Finanz- und Ausgleichsvertrags (Regelung für Verfolgte) führt die Denkschrift aus:

»Die Republik Österreich hat die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in einer Reihe von Gesetzen geregelt. . . . Da die Leistungen nach den österreichischen Wiedergutmachungsgesetzen erheblich unter denen der im Bundesgebiet geltenden Wiedergutmachungsgesetze zurückbleiben, haben die Verfolgtenverbände wiederholt einen Ausbau der österreichischen Wiedergutmachungsgesetze gefordert. Die Republik Österreich hat sich grundsätzlich zu einem Ausbau bereit erklärt, falls sich die Bundesrepublik Deutschland an den zusätzlichen Leistungen beteiligen würde.

Auch auf diesem Gebiet ist die Republik Österreich zunächst davon ausgegangen, daß die Bundesrepublik Deutschland rechtlich verpflichtet sei, die volle Last zu tragen, die sich aus dem Ausbau der Wiedergutmachungsgesetzgebung ergeben würde. Die deutsche Seite hat einen Anspruch abgelehnt, da sie nicht für alle Handlungen des Deutschen Reichs haftbar gemacht werden könne und nach dessen Zusammenbruch es der Republik Österreich obliege, eine eigene Regelung für Verfolgungsmaßnahmen zu treffen, die im Gebiete ihres Staates durchgeführt wurden. . . .

. . . . Da es sich aber nicht leugnen ließ, daß durch den Einmarsch deutscher Truppen nach Österreich Kräfte freigesetzt worden sind, die das Ausmaß der Verfolgungsmaßnahmen wesentlich erhöht haben, glaubte die Bundesrepublik Deutschland, einen Beitrag zu den österreichischen Wiedergutmachungsleistungen nicht verweigern zu können. Sie hat sich daher in dem Vertrag bereit erklärt,

²³⁹⁾ BT-Drs. IV/392, S. 28 f.

einen Betrag von 95 Millionen DM als Beitrag an die Republik Österreich zu zahlen.

Durch den Vertrag wird endgültig klargestellt, daß die Zuständigkeit für die Wiedergutmachung der im Gebiet der Republik Österreich erfolgten Verfolgungsmaßnahmen allein bei der Republik Österreich liegt. Ferner ergibt sich aus Artikel 24 des Vertrags, daß weitere Forderungen auch auf diesem Gebiet von der Republik Österreich gegen die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gestellt werden können²⁴⁰⁾.

In einem Briefwechsel zum deutsch-italienischen Vertrag vom 2. Juni 1961²⁴¹⁾ wird festgelegt:

»1. a) In einem besonderen Verfahren sollen die von italienischen Staatsangehörigen nach dem Bundesentschädigungsgesetz²⁴²⁾ gestellten Anträge, die von den deutschen Entschädigungsbehörden in Anbetracht der Bestimmung des Artikels 77 Abs. 4 des italienischen Friedensvertrages vom 10. Februar 1947²⁴³⁾ abgewiesen würden, nach Maßgabe der Bestimmungen des Bundesentschädigungsgesetzes behandelt werden, ohne daß hierbei die Einwendungen aus Artikel 77 Abs. 4 des genannten Friedensvertrages erhoben werden sollen.

b) Auch sofern derartige Anträge auf Grund des Artikels 77 Abs. 4 des italienischen Friedensvertrages rechtskräftig abgelehnt worden sind, werden sie nach Maßgabe des vorstehenden Absatzes a) neu behandelt werden.

c) Sind derartige Anträge nach dem Bundesentschädigungsgesetz nicht innerhalb der Anmeldefrist dieses Gesetzes gestellt worden, so können sie noch innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Vertrages zur Behandlung in dem vorerwähnten besonderen Verfahren eingebracht werden²⁴⁴⁾.

Die Denkschrift zum Vertrag führt dazu näher aus:

»... Artikel 77 Abs. 4 des vorerwähnten Friedensvertrags besagt, daß die von italienischer Seite gegen Deutschland und deutsche Staatsangehörige erhobenen Forderungen aus der Zeit des zweiten Weltkrieges als erledigt gelten und daß derartige Forderungen auch in Zukunft nicht geltend gemacht werden. Der besondere Charakter der Ansprüche auf Wiedergutmachung nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen rechtfertigt es jedoch, Einwendungen aus Artikel 77 Abs. 4 gegenüber Anträgen nach dem Bundesentschädigungsgesetz nicht zu erheben²⁴⁵⁾.

²⁴⁰⁾ BT-Drs. IV/392, S. 29 f.

²⁴¹⁾ Vgl. oben S. 686 Anm. 235.

²⁴²⁾ Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung in der Fassung der Anlage zu Art. I des Gesetzes vom 29. 6. 1956 (BGBl. I, S. 559) und des Gesetzes vom 1. 7. 1957 (BGBl. I, S. 663).

²⁴³⁾ UNTS Bd. 49, S. 3 ff.

²⁴⁴⁾ BT-Drs. IV/438, S. 6 ff.

²⁴⁵⁾ BT-Drs. IV/438, S. 9.

Europäische Gemeinschaften

47. Die Mitgliedschaft der BRD in der EWG machte mehrere Maßnahmen notwendig, die sich auf bilaterale Handels- und Warenverkehrsabkommen beziehen.

a) So wurde das **deutsch-portugiesische Handelsabkommen von 1926 durch die BRD gekündigt**. In der Regierungsbegründung zum Entwurf einer Siebzehnten Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1962 (Sardinien usw.) wird dazu ausgeführt:

»Das deutsch-portugiesische Handelsabkommen vom 20. März 1926 (Reichsgesetzbl. II S. 289) in der Fassung des Briefwechsels vom 14. Mai 1958 (Bundesgesetzbl. 1959 II S. 1459) ist auf Grund der Verpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere

- a) zur Angleichung der deutschen Außen-Zollsätze an den Gemeinsamen Zolltarif der EWG (Artikel 23 Abs. 1 des EWG-Vertrages),
- b) zur Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen, um eine Anpassung der geltenden Zollvereinbarungen mit Nicht-EWG-Ländern an die Bestimmungen des EWG-Vertrages herbeizuführen, damit das Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs der EWG nicht verzögert wird (Artikel 111 Abs. 4 des EWG-Vertrages)

und

- c) zur Anwendung geeigneter Mittel, um festgestellte Unvereinbarkeiten zwischen den bilateralen Zollzugeständnissen der einzelnen EWG-Mitgliedstaaten an Nicht-EWG-Länder und dem EWG-Vertrag zu beheben (Artikel 234 des EWG-Vertrages)

zum 31. Dezember 1961 von der Bundesrepublik gekündigt worden²⁴⁶⁾.

b) **In mehrere Abkommen** wurde nachträglich die sog. »EWG-Klausel« **aufgenommen**. Im Falle des deutsch-japanischen Handelsabkommens teilte der Bundeswirtschaftsminister mit:

»Am 27. Dezember 1961 wurde in Bonn von Botschaftsrat Bunroku Yoshino (Japanische Botschaft) und Ministerialdirigent Dr. Kurt Daniel (Bundesministerium für Wirtschaft) ein Briefwechsel²⁴⁷⁾ über die Aufnahme der sogenannten EWG-Klausel in das deutsch-japanische Handelsabkommen vom 1. Juli 1960²⁴⁸⁾ unterzeichnet. Die Klausel, die gemäß Beschluß des Ministerrats der EWG vom 19./20. Juli 1960 aufgenommen wurde, sieht vor, daß Verhandlungen über die Änderung des Handelsabkommens eingeleitet werden können, falls die Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik es erfordert«²⁴⁹⁾.

²⁴⁶⁾ BT-Drs. IV/456, S. 4.

²⁴⁷⁾ BAnz. 10. 3. 1962, Nr. 49, S. 1.

²⁴⁸⁾ BAnz. 16. 8. 1960, Nr. 156, S. 1.

²⁴⁹⁾ Bull. 1962, S. 11, Sp. 2.

In ähnlicher Weise wurde in den Verhandlungen des deutsch-norwegischen Gemischten Ausschusses in der Zeit vom 19. bis 21. September 1961 durch einen Briefwechsel vom 21. September 1961²⁵⁰⁾ vereinbart, das deutsch-norwegische Warenverkehrsabkommen vom 20. Dezember 1950²⁵¹⁾ um eine EWG- und eine EFTA-Klausel zu ergänzen²⁵²⁾.

Ebenso wurde das deutsch-schwedische Warenverkehrsabkommen vom 26. Januar 1951²⁵³⁾ durch einen Briefwechsel zwischen der Botschaft der BRD in Stockholm und dem schwedischen Außenministerium vom 21. Dezember 1961²⁵⁴⁾ um eine EWG- und eine EFTA-Klausel ergänzt²⁵⁵⁾.

48. Am 24. Januar 1962 unterrichtete die Bundesregierung²⁵⁶⁾ den Bundestag in einer Regierungserklärung über die am 14. Januar 1962 vom Ministerrat der EWG getroffenen **Beschlüsse über die gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft**²⁵⁷⁾.

Hierbei äußerte der Bundesernährungsminister zu den auf der Grundlage dieser Beschlüsse zu erlassenden **Verordnungen des Rates**²⁵⁸⁾ zur **Schaffung von Agrarmarktordnungen**:

»Die **Verordnungen des Ministerrats** sind europäisches Recht und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie setzen das nationale Recht außer Kraft, soweit es mit ihnen nicht vereinbar ist. Wenn also z. B. am 1. Juli 1962 die neue Getreidemarktordnung in Kraft tritt, dann sind mit ihr wesentliche Be-

²⁵⁰⁾ Der Wortlaut wurde durch Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 14/62 im BAnz. Nr. 67 vom 5. 4. 1962 bekanntgemacht.

²⁵¹⁾ BAnz. 1951 Nr. 1 vom 3. 1. 1951, S. 1 f.

²⁵²⁾ Mitteilung des Bundeswirtschaftsministers im Bull. Nr. 68 vom 7. 4. 1962, S. 580.

²⁵³⁾ BAnz. 1951 Nr. 23 vom 2. 2. 1951, S. 1 f.

²⁵⁴⁾ Der Wortlaut des Briefwechsels wurde durch Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 15/62 im BAnz. vom 6. 4. 1962 bekanntgemacht.

²⁵⁵⁾ Mitteilung des Bundeswirtschaftsministers im Bull. 1962, S. 585.

²⁵⁶⁾ Sten.Ber., S. 315–22; Bull., S. 141–147.

²⁵⁷⁾ Die Beschlüsse vom 14. 1. 1962, die den Übergang zur zweiten Stufe des Gemeinsamen Marktes (vgl. Art. 8 EWG-Vertrag) herbeiführten, hatten auch zur Folge, daß Ausfuhrgenehmigungen für die Ausfuhr von Waren der gewerblichen Wirtschaft, die den Bestimmungen des Vertrages unterliegen und in der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung vom 28. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1381) – mit »B« bezeichnet sind, nach den Mitgliedstaaten der EWG vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft automatisch erteilt werden. Das gleiche gilt für Waren, die den Bestimmungen des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag vom 18. 4. 1951, BGBl. 1952 II, S. 447; geändert BGBl. 1960 II, S. 1573 mit Zustimmungsgesetz vom 29. 4. 1952, BGBl. II, S. 445) unterliegen und in der Ausfuhrliste mit »B« gekennzeichnet sind (Mitteilung des Bundeswirtschaftsministers im Bull. Nr. 79 vom 27. 4. 1962, S. 673).

²⁵⁸⁾ Die Beschlüsse führten zum Erlaß der Verordnungen des Rates vom 4. 4. 1962 zur Schaffung von Marktordnungen für Getreide (VO Nr. 19; ABl.Gem. 1962, S. 933), Schweinefleisch (VO Nr. 20; ABl.Gem. 1962, S. 953), Eier (VO Nr. 21; ABl.Gem. 1962, S. 965), Geflügel (VO Nr. 22; ABl.Gem. 1962, S. 945), Obst und Gemüse (VO Nr. 23; ABl.Gem. 1962, S. 959) und Wein (VO Nr. 24; ABl.Gem. 1962, S. 989).

stimmungen des Getreidegesetzes²⁵⁹⁾ sowie des Getreidepreisgesetzes²⁶⁰⁾ nicht mehr vereinbar. ... Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, die Verordnungen des Ministerrats durch nationale Durchführungsverordnungen auszufüllen²⁶¹⁾. ...

Die Frage ist aufgeworfen worden, ob die **Brüsseler Beschlüsse** nicht vertragsändernd seien und damit vom **Parlament** ratifiziert werden müßten. Insbesondere ist dabei darauf hingewiesen worden, daß im Rahmen der Marktregelungen die Anwendung von Mindestpreisen nach Art. 44 des Vertrages²⁶²⁾ nicht mehr möglich sei. Nach Ansicht der Bundesregierung stellt dies keine Vertragsänderung dar; es handelt sich vielmehr um eine einstimmige Willenserklärung der Mitgliedstaaten, von einem nach dem Vertrag zustehenden Recht in bestimmten Fällen keinen Gebrauch mehr zu machen²⁶³⁾²⁶⁴⁾«.

49. Am 4. September 1962 wurde ein Gesetz zur Änderung des Zollgesetzes²⁶⁵⁾ verkündet²⁶⁶⁾. Darin wurde unter anderem § 21 Abs. 2 Ziffer 4

²⁵⁹⁾ Gesetz vom 4. 11. 1950 (BGBl. I, S. 721) mit zahlreichen Änderungs- und DurchführungsGesetzen und -verordnungen.

²⁶⁰⁾ Zu diesem Zeitpunkt befand sich das Getreidepreisgesetz 1961/62 vom 19. 6. 1961 (BGBl. I, S. 722), berichtet im BGBl. 1961 I, S. 1652 mit Durchführungsverordnung vom 28. 7. 1961 (BANz. 1961 Nr. 144) in Kraft.

²⁶¹⁾ Dies gilt trotz ihres Charakters als Verordnung (Schriftlicher Bericht des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 25. 6. 1962; zu BT-Drs. IV/516, S. 1). Nach Art. 189 Abs. 2 des EWG-Vertrages hat »die Verordnung ... allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat«.

²⁶²⁾ Die den allgemeinen Grundsatz dieser Bestimmung enthaltenden Absätze 1 und 2 des Art. 44 lauten:

»(1) Soweit die schrittweise Beseitigung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu Preisen führen könnte, welche die Ziele des Artikels 39 gefährden würden, kann jeder Mitgliedstaat während der Übergangszeit in nicht diskriminierender Weise und soweit dies die in Artikel 45 Absatz (2) vorgesehene Ausweitung des Handels nicht beeinträchtigt, für bestimmte Erzeugnisse an Stelle von Kontingenten ein System von Mindestpreisen anwenden, bei deren Unterschreitung die Einfuhr – entweder vorübergehend eingestellt oder eingeschränkt – oder von der Bedingung abhängig gemacht werden kann, daß sie zu Preisen erfolgt, die über dem für das betreffende Erzeugnis festgesetzten Mindestpreis liegen.

Im zweiten Falle werden die Mindestpreise unter Ausschluß der Zollbelastung festgesetzt.

(2) Die Mindestpreise dürfen weder einen Rückgang des zwischen den Mitgliedstaaten bei Inkrafttreten dieses Vertrags bestehenden Handelsverkehrs bewirken noch dessen schrittweise Ausweitung hindern. Sie dürfen nicht in einer Weise angewendet werden, welche der Entwicklung einer natürlichen Präferenz zwischen den Mitgliedstaaten entgegensteht.«

²⁶³⁾ Ebenso der Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in der Fragestunde des Bundestages vom 5. 4. 1962, 4. BT, 23. Sitzung, Sten. Ber., S. 805 (B).

²⁶⁴⁾ 4. BT, 12. Sitzung, Sten. Ber., S. 322 (B)-(C).

²⁶⁵⁾ Gesetz vom 14. 6. 1961 (BGBl. 1961 I, S. 737).

²⁶⁶⁾ BGBl. 1962 I, S. 605; das Gesetz trat nach seinem Art. 3 rückwirkend ab 1. 7. 1962 in Kraft.

des Zollgesetzes geändert, der sich auf **Ausgleichsabgaben** bezieht. Ursprünglich lautete diese Bestimmung:

- »(2) Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung anordnen, daß ...
(4) für Waren zusätzlich Angleichungszollsätze angewendet werden«²⁶⁷⁾.

Nach der Änderung erhält der einleitende Satz der Nummer 4 folgende Fassung:

- »4. für Waren zusätzlich Ausgleichsabgaben in der Form von Angleichungszöllen erhoben werden«²⁶⁸⁾.

In der Begründung des Entwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Änderungsgesetz heißt es:

- »Es soll im Gesetzeswortlaut noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, daß Ausgleichsabgaben nach den Bestimmungen des EWG-Vertrags materiell keine Zölle sind. Die Ausgleichsabgaben werden nur aus verwaltungsökonomischen Gründen innerstaatlich in Form von Angleichungszöllen erhoben«²⁶⁹⁾.

Dieses Änderungsgesetz löste eine Kontroverse, die zwischen Bundesrat und Bundesregierung über die Frage bestanden hatte, ob Ausgleichsabgaben als Zölle anzusehen seien. In einem Bericht des Abgeordneten **Steinmetz** als Berichterstatter des Außenhandelsausschusses des Bundestages heißt es dazu:

»I.

(1) Die Bundesregierung hat die Zweite Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1962 (Angleichungszoll für Vollmilchpulver) vom 28. Dezember 1961 (Bundesgesetzbl. II S. 1684) dem Bundestag gemäß § 21 Abs. 6 in Verbindung mit § 77 Abs. 5 des Zollgesetzes vom 14. Juni 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 737) mitgeteilt.

(2) Der Bundesrat hat mit Beschluß vom 2. Februar 1962 den Bundestag gemäß § 21 Abs. 6 in Verbindung mit § 77 Abs. 5 des Zollgesetzes gebeten, von der Bundesregierung die Aufhebung der Zweiten Verordnung zur Änderung des Deutschen Zolltarifs 1962 (Angleichungszoll für Vollmilchpulver) insoweit zu verlangen, als die Einfuhren in das Saarland aus Frankreich von dieser Verordnung betroffen werden²⁷⁰⁾.

²⁶⁷⁾ BGBl. 1961 I, S. 743.

²⁶⁸⁾ BGBl. 1962 I, S. 605.

²⁶⁹⁾ BT-Drs. IV/466, S. 2.

²⁷⁰⁾ In diesem Beschluß des Bundesrates, der dem Bundestag am 2. 2. 1962 mitgeteilt wurde (BT-Drs. IV/182), heißt es: »Entgegen der vom Bundesfinanzminister vertretenen Auffassung, daß der Angleichungszollsatz kein Zoll, sondern eine Ausgleichsabgabe sei, ist der Bundesrat der Auffassung, daß der Angleichungszoll ein echter Zoll ist. Dies ergibt sich nicht nur formal daraus, daß als Rechtsgrundlage der Verordnungen § 21 Abs. 2 des Zollgesetzes angezogen wird, der die Bundesregierung nur zum Erheben von Zöllen be-

II.

(1) Artikel 63 des Saarvertrages²⁷¹⁾ bestimmt, daß die Bundesregierung für die Warenbewegung zwischen Frankreich und dem Saarland im Rahmen von Kontingenten Zollbefreiung gewährt. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß der Angleichungszoll auf Vollmilchpulver ein Zoll ist, der gegen Artikel 63 des Saarvertrages verstößt.

(2) Die Bundesregierung ist dementsgegen der Ansicht, daß der Begriff Zoll im Saarvertrag eindeutig nicht bestimmt ist und daß im vorliegenden Fall der Angleichungszoll formell zwar ein Zoll, materiell jedoch eine Ausgleichsabgabe ist. Die Bundesregierung ist darüber hinaus der Ansicht, daß der Saarvertrag durch die Zollbefreiung lediglich hinsichtlich der Zollbelastung den Gemeinsamen Markt vorwegnimmt, daß aber, solange in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine einheitliche Agrarordnung nicht besteht, die dadurch hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen ausgeglichen werden müssen.

(3) Auf Antrag der Bundesregierung hat die Kommission der EWG die Marktlage für Vollmilchpulver bei der Einfuhr aus Frankreich in das Bundesgebiet und damit auch in das Saarland untersucht und zur Entzerrung der Wettbewerbslage zunächst Frankreich ermächtigt, bei der Ausfuhr von Vollmilchpulver in die Bundesrepublik und damit auch in das Saarland eine Ausgleichsabgabe zu erheben. Die Kommission hat für den Fall, daß Frankreich von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch macht, die Bundesregierung ermächtigt, diese Ausgleichsabgabe bei der Einfuhr zu erheben. . . .

rehtigt, sondern auch aus dem sachlichen Inhalt der Maßnahme. Nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 10. 1958 (2 BvL 19/56) unterscheiden sich Zölle wesensmäßig nicht von anderen Abgaben. Man kann sie daher nur formal bestimmen als die Abgaben, die nach Maßgabe des Zolltarifs von der Warenbewegung über die Zollgrenze erhoben werden. Dieser Satz gilt nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts schon unabhängig von der Bezeichnung, mit der der Verordnungsgeber die Abgabe belegt hat, muß aber um so mehr gelten, wenn der Verordnungsgeber die Abgabe ausdrücklich als Zoll bezeichnet hat.

Da demnach der Angleichungszoll ein Zoll ist, fällt er unter die Bestimmung des Artikels 63 des Saarvertrages, der die Zollfreiheit für die Warenbewegung zwischen Frankreich und dem Saarland in gewissen Kontingentsgrenzen vorschreibt. Die Erhebung des Angleichungszolles würde demnach den Artikel 63 des Saarvertrages verletzen.

Es würde auch dem Sinn der oben erwähnten Bestimmung nicht entsprechen, wenn der durch die Zollfreiheit gewährte Anreiz zum Warenaustausch Saarland/Frankreich dadurch vermindert würde, daß ein Teil des in Wegfall gekommenen Zolles durch eine Ausgleichsabgabe ersetzt werden könnte. Die mit der Erhebung der Ausgleichsabgabe beabsichtigte prohibitive Wirkung würde dem Sinn und dem Zweck des durch Saarvertrag geschützten Warenverkehrs Saarland/Frankreich entgegenwirken.«

²⁷¹⁾ Deutsch-französischer Vertrag zur Regelung der Saarfrage vom 27. 10. 1956 mit Zustimmungsgesetz vom 22. 12. 1956 (BGBl. II, S. 1587), in Kraft seit 1. 1. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1).

III.

(1) Nach Artikel 64 Abs. 4 des Saarvertrages können bei der Einfuhr andere Abgaben als Zoll erhoben werden. Die von der Kommission festgesetzte Ausgleichsabgabe ist materiell zum Ausgleich der durch das Zusammentreffen verschiedener Marktregelungen für Waren der Agrarwirtschaft verursachten Wettbewerbsverzerrungen bestimmt. Sie ist also eine von der Kommission als Hüterin der Europäischen Integration für notwendig erachtete Marktordnungsmaßnahme, deren Erhebung in erster Linie dem Exportland und erst subsidiär dem Importland zusteht. Daraus ergibt sich, daß die Ausgleichsabgabe keineswegs materiell als Schutzzoll angesprochen werden kann.

(2) Lediglich aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde die Bundesregierung ermächtigt, die von der Kommission festgesetzte Ausgleichsabgabe in Form eines Angleichungszolls zu erheben. Die Form der Erhebung aber vermag nicht den materiellen Kern zu beeinflussen. Der Angleichungszoll ist nach alledem kein Verstoß gegen Artikel 63 Abs. 2 des Saarvertrages.

IV.

(1) Das Verlangen des Bundesrates, die Zweite Verordnung insoweit aufzuheben, als Einfuhren in das Saarland aus Frankreich von ihr betroffen werden, ist demnach nicht berechtigt²⁷²⁾.

50. Die BRD hat in mehreren Fällen Schritte eingeleitet, die sich gegen ihrer Ansicht nach **vertragswidrige Maßnahmen und Praktiken anderer EWG-Staaten** richten.

a) So antwortete der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in einer Fragestunde des Bundestages auf die Frage, ob die **Verordnung der französischen Regierung, die die Neuanpflanzung von Weinbergen zur Herstellung von Branntweinen mit der geschützten Herkunftsbezeichnung »Cognac«** betrifft²⁷³⁾, mit Art. 34 des EWG-Vertrages²⁷⁴⁾ vereinbar sei²⁷⁵⁾:

»1. Die Bundesregierung hat die Angelegenheit der Kommission in Brüssel unterbreitet mit der Bitte um Prüfung, ob die französische Verordnung einen Verstoß gegen den EWG-Vertrag darstellt.

2. Das Auswärtige Amt ist gebeten worden, bei der französischen Regie-

²⁷²⁾ BT-Drs. IV/266.

²⁷³⁾ Journal Officiel de la République Française vom 20. 1. 1962.

²⁷⁴⁾ Diese Bestimmung lautet: »(1) Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

(2) Die Mitgliedstaaten beseitigen bis zum Ende der ersten Stufe die bei Inkrafttreten dieses Vertrages bestehenden mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung.«

²⁷⁵⁾ Staatssekretär von Hase teilte am 24. 9. 1962 vor der Presse in Bonn mit, daß die Bundesregierung in dieser Sache Klage vor dem Gerichtshof der Gemeinschaften erhoben habe (Bull. 1962, S. 1512).

rung dahin vorstellig zu werden, daß die Verordnung aufgehoben oder grundlegend geändert wird.

3. In einer Besprechung mit dem Landwirtschaftsattaché der Französischen Botschaft in Bonn ist dieser darauf hingewiesen worden, daß die Bundesregierung in der obengenannten Verordnung einen Verstoß gegen den EWG-Vertrag erblickt«²⁷⁶⁾.

b) In der 21. Sitzung des Bundestages vom 21. März 1962 teilte der Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Frage der **französischen Hartkäse-Exportsubventionen** mit:

»Erstens. Die Bundesregierung hat bei der französischen Botschaft Vorstellungen erhoben, damit Exportsubventionen für französischen Käse abgeschafft werden.

Zweitens. Die Bundesregierung wird außerdem die französische Regierung auf diplomatischem Wege ersuchen, die vorgenannten Maßnahmen zu beseitigen.

Drittens. Die Bundesregierung wird ferner die Europäische Kommission in Brüssel über die Vorgänge unterrichten und sie bitten, Abhilfe zu schaffen, da die Maßnahmen der französischen Regierung zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft geführt haben, die den Bestimmungen des EWG-Vertrages zuwiderlaufen«²⁷⁷⁾.

c) Zuvor hatte der Staatssekretär in der gleichen Sitzung auf eine Frage des Abgeordneten **Wächter** geantwortet, die sich darauf bezog, ob der Bundesregierung bekannt sei, daß **holländische Landwirte**, die in der BRD Pachtbetriebe übernahmen, dabei von der Königlich Niederländischen Regierung eine **Beihilfe** erhielten, die bis zu 60 v. H. der Pachtsumme ausmachte. Der Staatssekretär erklärte:

»... Sollte die niederländische Regierung derartige Beihilfen gewähren, so dürfte das nicht in Einklang mit den EWG-Bestimmungen, insbesondere mit der Verordnung über Wettbewerbsregelung in der Landwirtschaft²⁷⁸⁾, stehen. Die Bundesregierung würde in diesem Falle bei der EWG-Kommission vorstellig werden.

... Die Beihilfen würden eine Benachteiligung etwaiger deutscher Pachtbewerber darstellen, so daß die Voraussetzungen dafür vorlägen, derartige Pachtverträge nach § 5 des Landpachtgesetzes²⁷⁹⁾ wegen ungesunder Verteilung der Bodennutzung zu beanstanden und zur Aufhebung zu bringen«²⁸⁰⁾.

²⁷⁶⁾ 4. BT, 20. Sitzung, Sten.Ber., S. 702 (C)-(D).

²⁷⁷⁾ 4. BT, 21. Sitzung, Sten.Ber., S. 766 (B)-(C).

²⁷⁸⁾ Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. 4. 1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (ABl.Gem. 1962, S. 993; BGBl. 1962 II, S. 762), geändert durch Verordnung Nr. 49 vom 29. 6. 1962 (ABl.Gem. 1962, S. 1571; BGBl. 1962 II, S. 917).

²⁷⁹⁾ Gesetz über das landwirtschaftliche Pachtwesen vom 25. 6. 1952, BGBl. I, S. 343; BGBl. III Folge 49 Nr. 7813-2, S. 5 (nach dem Stand vom 30. 9. 1962).

²⁸⁰⁾ 4. BT, 21. Sitzung, Sten.Ber., S. 766 (A)-(B).

51. Zur Frage der **Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte aus EWG-Staaten mit Vorrang vor der Beschäftigung von Angehörigen dritter Staaten** antwortete der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf eine Kleine Anfrage²⁸¹⁾ der Fraktion der SPD:

»Es besteht Einvernehmen unter den mit der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer befaßten Bundesressorts, aus Jugoslawien nur noch Fachkräfte, dagegen keine ungelerten Arbeiter für eine Beschäftigung in der Bundesrepublik aufzunehmen. ... Hinzu kommt, daß sich die Bundesrepublik auf Grund von Artikel 43 der EWG-Verordnung Nr. 15²⁸²⁾ bemühen muß, ihren Arbeitskräftebedarf mit Vorrang durch Arbeitnehmer aus EWG-Staaten zu decken. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hat dementsprechend die Landesarbeitsämter am 5. Juli 1962 angewiesen, die Erteilung der Arbeiterlaubnis künftig auf jugoslawische Facharbeiter zu beschränken«²⁸³⁾.

In der Denkschrift zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 14. Juli 1960 zwischen der BRD und dem Großherzogtum Luxemburg über die Soziale Sicherheit der Grenzgänger²⁸⁴⁾ wird ausgeführt:

»In der Bundesrepublik und in Luxemburg sind seit dem 1. Januar 1959 verbindliches und unmittelbar geltendes Recht die Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vom 25. September 1958 und die Verordnung Nr. 4 des Rates der EWG zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung Nr. 3 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vom 3. Dezember 1958 (beide im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 S. 561 veröffentlicht) – im folgenden als Verordnungen Nr. 3 und 4 bezeichnet²⁸⁵⁾. Die beiden

²⁸¹⁾ Kleine Anfrage vom 6. 9. 1962, BT-Drs. IV/629.

²⁸²⁾ Verordnung des Ministerrats der EWG bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vom 16. 8. 1961 (ABl.Gem. 1961, S. 1073). Die angeführte Bestimmung lautet: »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.«

²⁸³⁾ BT-Drs. IV/638 (Antwort vom 21. 9. 1962).

²⁸⁴⁾ Abkommen vom 14. 7. 1960 mit Zustimmungsgesetz vom 29. 5. 1963 (BGBl. II, S. 397); in Kraft seit 29. 8. 1963 (BGBl. II, S. 1295).

²⁸⁵⁾ Am 25. 4. 1961 wurde zwischen der BRD und Griechenland ein Abkommen über Soziale Sicherheit abgeschlossen (Zustimmungsgesetz vom 15. 6. 1963, BGBl. II, S. 678; Austausch der Ratifikationsurkunden am 21. 9. 1963, BGBl. II, S. 1454). In der Denkschrift zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes (BT-Drs. IV/720, S. 29) heißt es:

»Das Abkommen beruht im wesentlichen auf den Grundsätzen der Verordnungen Nr. 3 und 4 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (beide im Amtsbl. der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 S. 561/58 veröffentlicht). Das gilt vor allem für die Vorschriften über

Verordnungen bestimmen die Rechte und Pflichten in bezug auf die Soziale Sicherheit für Angehörige der Mitgliedstaaten der EWG und für gewisse andere Personen, wenn für diese Personen in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer oder als diesen Gleichgestellte die Rechtsvorschriften eines anderen als des Mitgliedstaates ihres Wohnortes oder nacheinander die Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gelten oder galten. Die Verordnungen gelten auch (Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 3) für Grenzgänger, d. h. für Arbeitnehmer und diesen Gleichgestellte, die unter Beibehaltung ihres Wohnortes im Gebiet eines Mitgliedstaates, wohin sie mit einer gewissen Häufigkeit zurückkehren, im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt sind. Aufgabe des Abkommens ist es, den Grenzgängern an der deutsch-luxemburgischen Grenze über die Vorschriften der Verordnungen Nr. 3 und 4 hinaus eine günstigere Rechtsstellung zu geben.

Nach dem Abkommen haben die Grenzgänger wegen ihrer besonderen Verhältnisse (Wohnort im einen, Beschäftigungsort im anderen Staat) gegenüber den unter die Verordnungen Nr. 3 und 4 fallenden Personen eine Reihe von Vorteilen und Erleichterungen auf dem Gebiet der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Familienbeihilfen«²⁸⁶⁾.

- a) die Gleichbehandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen in ihren Rechten und Pflichten auf Grund der Vorschriften über Soziale Sicherheit (Artikel 4),
- b) die – regelmäßig uneingeschränkte – Gewährung von Leistungen bei Aufenthalt im anderen Staat (Artikel 5 Abs. 1),
- c) die Anwendung der deutschen oder der griechischen Rechtsvorschriften (Artikel 6 bis 10),
- d) die Zusammenrechnung der nach dem Recht beider Staaten zurückgelegten Versicherungszeiten für den Erwerb und die Erhaltung von Ansprüchen, für die Begründung einer Pflichtversicherung und für die Berechnung der Leistungen (Artikel 12 Abs. 1, Artikel 15 Abs. 7, Artikel 28 Abs. 2, Artikel 30, 31, 33, 34 und 39),
- e) das Recht der freiwilligen Weiterversicherung unter Anrechnung im anderen Staat zurückgelegter Versicherungszeiten (Artikel 20 und 35),
- f) die Gewährung von Aushilfeleistungen aus der Kranken- und Unfallversicherung bei Aufenthalt in dem Staat, in dem nicht der zuständige Träger seinen Sitz hat (Artikel 13 bis 16, 21 und 22).
- g) die Gewährung von Teilrenten aus den Rentenversicherungen beider Staaten, wenn der Berechtigte in beiden Staaten versichert war (Artikel 28 Abs. 3, Artikel 33 und 34),
- h) die Berücksichtigung von Arbeitsunfällen, die nach dem Recht des einen Staates als solche gelten, bei der Feststellung der Entschädigungspflicht und der Minderung der Erwerbsfähigkeit aus einem Arbeitsunfall, der nach dem Recht des anderen Staates als solcher gilt (Artikel 24),
- i) die Entschädigung von Berufskrankheiten, wenn der Erkrankte in beiden Staaten eine gefährdende Beschäftigung ausgeübt hat (Artikel 25),
- k) die – zeitlich beschränkte – Gewährung von Familienbeihilfen (Kindergeld) an Personen, die im Gebiet des einen Staates beschäftigt sind, auch für Kinder im anderen Staat (Artikel 38),
- l) die Anwendung des Abkommens auf Versicherungszeiten und Versicherungsfälle, die vor seinem Inkrafttreten zurückgelegt oder eingetreten sind (Artikel 56 Abs. 2 und 3).«²⁸⁶⁾ BT-Drs. IV/595, S. 9.

Bündnisse

52. In einer Kleinen Anfrage vom 26. Juni 1962²⁸⁷⁾ wollte die SPD-Fraktion des Bundestages von der Bundesregierung beantwortet haben, ob ihr die Rede des französischen Forschungs-, Atom- und Raumfahrtministers P a l e w s k i vor der Auslandspresse in Paris vom 29. Mai 1962 bekannt sei, in der dieser gesagt habe:

»Frankreich ist bekanntlich die vierte Atommacht. Dank einer nachdrücklich fortgesetzten Aktion sind wir heute im Besitz eines mächtigen und wohl-erprobten Instrumentes. Wir haben das Stadium der Forschung verlassen und befinden uns bereits voll in der Ära der industriellen Verwertung«²⁸⁸⁾.

Die Fraktion fragte in diesem Zusammenhang, ob die Bundesregierung den Art. 3 des Protokolls Nr. III über die **Rüstungskontrolle im Rahmen der Westeuropäischen Union**²⁸⁹⁾ für geltendes Recht hielt²⁹⁰⁾ und bereit sei, im Rat der Westeuropäischen Union für die Einhaltung dieser Vertragsbestimmung durch alle Vertragspartner einzutreten.

Der Bundesaußenminister antwortete hierauf:

»1. Die Bundesregierung hält den Artikel 3 des Protokolls Nr. III über die Rüstungskontrolle im Rahmen der WEU für geltendes Recht.

2. Der Bundesregierung ist die Rede des französischen Forschungs-, Atom- und Raumfahrtministers Palewski vor der Auslandspresse in Paris vom 29. Mai 1962 bekannt.

3. Laut Artikel VIII des rev. Brüsseler Vertrages ist der Rat der Westeuropäischen Union mit der Durchführung des Vertrages, seiner Protokolle und deren Anlagen befaßt. Die Bundesregierung tritt im WEU-Rat selbstverständlich dafür ein, daß die Bestimmungen des rev. Brüsseler Vertrages eingehalten werden.

²⁸⁷⁾ BT-Drs. IV/541.

²⁸⁸⁾ A. a. O.

²⁸⁹⁾ Vertrag zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland vom 17. 3. 1948 (BGBl. 1955 II, S. 283, VBD Serie A Bd. 8 Nr. 69, S. 61); Beitritt der BRD und Italiens auf der Pariser Konferenz vom 19. bis 23. 10. 1954, wodurch dieser Vertrag zur Westeuropäischen Union umgestaltet wurde. Das deutsche Zustimmungsgesetz (Gesetz betreffend den Beitritt der BRD zum Brüsseler Pakt und zum Nordatlantikvertrag) erging am 24. 3. 1955 (BGBl. 1955 II, S. 256); der Vertrag trat am 6. 5. 1955 in Kraft (Bekanntmachung vom 9. 5. 1955; BGBl. II, S. 630).

²⁹⁰⁾ Die angeführte Bestimmung lautet: »Ist die Entwicklung der Atomwaffen, der biologischen und chemischen Waffen in dem Gebiet derjenigen Hohen Vertragsschließenden Teile auf dem europäischen Festland, die auf das Recht zu deren Herstellung nicht verzichtet haben, über das Versuchsstadium hinaus gediehen, und hat dort die eigentliche Fertigung begonnen, so wird die Höhe der Bestände, die die betreffenden Hohen Vertragsschließenden Teile auf dem europäischen Festland unterhalten dürfen, vom Rat der Westeuropäischen Union mit einfacher Stimmenmehrheit festgesetzt.«

Gemäß Artikel 3 des Protokolls III kann der Rat die Höhe der Bestände von Atomwaffen, die ein Vertragspartner auf dem europäischen Festland unterhalten darf, erst dann festlegen, wenn die Entwicklung über das Versuchsstadium hinaus gediehen ist und die eigentliche Fertigung begonnen hat. Der Rat hat auf entsprechende Anfragen der Abgeordneten des WEU- Parlaments de la Vallée Poussin und Housiaux geantwortet, daß er bisher keine Notifizierung dieser Art von Frankreich erhalten hat.

Der Rat der WEU hat bisher keinen Anlaß gesehen, die Bestimmungen des Artikels 3 Protokoll Nr. III anzuwenden²⁹¹⁾.

Rechtslage Deutschlands

53. Nach Auffassung der BRD besteht Deutschland als völkerrechtliche Einheit fort. Der bayerische Ministerpräsident E h a r d in seiner Eigenschaft als Präsident des Bundesrates führte dazu anläßlich des Tages der deutschen Einheit am 17. Juni 1962 im »Bulletin« aus:

»... Hier ist daran zu erinnern, daß nach anerkannter Auffassung die völkerrechtliche Einheit Gesamtdeutschlands nach wie vor als fortbestehend angesehen wird, daß aber diese völkerrechtliche Einheit der Handlungsfähigkeit entbehrt; die Bundesrepublik Deutschland ist jedoch völkerrechtlich handlungsfähig. Sie ist nach dem Willen des Grundgesetzes und aller freien Staaten berufen, in den internationalen Beziehungen schon heute für Gesamtdeutschland zu handeln²⁹²⁾. Tatsächlich ist die Bundesrepublik auch ganz konsequent in die Rechte und Pflichten des Deutschen Reiches eingetreten, wie aus zahlreichen Staatsakten und Verträgen der letzten Jahre erhellt, die zum Teil recht erhebliche Verpflichtungen mit sich brachten«²⁹³⁾.

Die Bundesregierung sieht die Spaltung Deutschlands ebenso wie die Mauer in Berlin und die Zustände in Mitteldeutschland als ein Unrecht an²⁹⁴⁾. Sie geht weiterhin davon aus, daß für eine Lösung der deutschen Frage die vier Mächte verantwortlich seien und blieben. Von dieser Verantwortung könne sich die Sowjetunion nicht einseitig durch einen Separatvertrag lossagen²⁹⁵⁾. Zur Frage eines separaten Friedensvertrages mit der

²⁹¹⁾ BT-Drs. IV/580.

²⁹²⁾ Der Hinweis darauf, daß die Bundesregierung als frei gewählte und legitime Vertretung des ganzen deutschen Volkes handelt, findet sich auch in deutschen Erklärungen zur Anerkennung von ausländischen Staaten und Regierungen; so bei der Anerkennung der Unabhängigkeit Algeriens (Bull. 1962, S. 1033) und der Anerkennung der Republik Jemen (Bull. 1962, S. 1671).

²⁹³⁾ Bull. 1962, S. 889.

²⁹⁴⁾ Bundeskanzler A d e n a u e r in einem Interview vom 21. 10. 1962, das er dem Deutschlandfunk gab (Bull. 1962, S. 1662).

²⁹⁵⁾ Bundeskanzler A d e n a u e r, a. a. O., S. 1661.

»DDR« erklärte Bundesaußenminister Schröder in einem Interview, das er am 8. August 1962 der Deutschen Presse-Agentur gab:

»Der Abschluß eines Separatvertrags würde eine Verletzung der von der Sowjetunion mehrfach feierlich übernommenen Verpflichtungen (so im Potsdamer Abkommen²⁹⁶) und in der Genfer Direktive der Regierungschefs von 1955²⁹⁷) und des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes darstellen.

Der Vertrag wäre rechtlich ein Nullum, da die SBZ nicht Völkerrechtssubjekt ist, und die sogenannte Regierung der SBZ keinerlei Legitimation besitzt, für Deutschland und das deutsche Volk oder seine Teile völkerrechtliche Erklärungen abzugeben.

Eine Beteiligung dritter Staaten an dem sogenannten Friedensvertrag würde als ein unfreundlicher Akt gegenüber dem deutschen Volk anzusehen sein, da er geeignet wäre, die Spaltung Deutschlands zu vertiefen«²⁹⁸).

54. Die offizielle Auffassung der BRD, daß die **Bundesrepublik Deutschland die einzige legitime Vertretung des deutschen Volkes** ist, veranlaßte die Bundesregierung bei mehreren Gelegenheiten zu Schritten, die sich gegen die Aufwertung des Sowjetzonenregimes und die Anerkennung der »DDR« als Staat richten.

a) Am 2. April 1962 übermittelte der **Generalsekretär der Vereinten Nationen, U Thant**, dem Präsidenten der UN-Abrüstungskommission einen Bericht, in dem er von den Antworten auf seine Umfrage Kenntnis gab, die er am 2. Januar auf Grund einer Resolution der UN-Generalversammlung vom 4. Dezember 1961 an die UN-Mitglieder gerichtet hatte, um ihre Bereitschaft festzustellen, spezielle Verpflichtungen einzugehen, die Herstellung, den Erwerb oder die Lagerung von Kernwaffen auf ihrem Gebiet zu unterlassen. Der Bericht U Thants, der am 4. April veröffentlicht wurde, besteht aus einem Schreiben mit zwei Annexen. Der erste Annex enthält die bis zum 1. April eingegangenen Antworten von 44 UN-Mit-

²⁹⁶) Als »Potsdamer Abkommen« wird der "Report on the Tripartite Conference of Berlin" bezeichnet, der am 2. 8. 1945 von Stalin, Truman und Attlee unterzeichnet wurde (Ergänzungsblatt zum Amtsblatt des Alliierten Kontrollrats vom 30. 4. 1948, S. 13 ff.; Department of State Bulletin vom 5. 8. 1945 Bd. 24, S. 153).

²⁹⁷) Direktiven vom 23. 7. 1955 der Konferenz der Regierungschefs von Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten in Genf (17. bis 23. 7. 1955) an die Außenminister für eine Konferenz im Oktober. Die erste dieser Direktiven bezieht sich auf die Sicherheit in Europa und Deutschland. Danach sind die Regierungschefs im Bewußtsein ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Lösung des deutschen Problems und die Wiedervereinigung Deutschlands, übereingekommen, daß die deutsche Frage und die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands durch freie Wahlen im Einklang mit den nationalen Interessen des deutschen Volkes als auch im Interesse der europäischen Sicherheit gelöst werden sollen (AdG 1955, S. 5263 ff., A Nr. 21, S. 5274).

²⁹⁸) Bull. 1962, S. 1241.

gliedern, der zweite Annex gibt eine **Mitteilung der Regierung der »DDR«**, **an die die Umfrage nicht gerichtet war**, wieder²⁹⁹⁾.

Die Bundesregierung protestierte am 4. April 1962 durch den ständigen Beobachter der BRD bei den Vereinten Nationen, Botschafter Knappstein, scharf gegen die Einbeziehung dieser Mitteilung der Pankower Regierung in den offiziellen Bericht des UN-Generalsekretärs³⁰⁰⁾. Botschafter Knappstein betonte, daß es nur ein Deutschland genanntes Land gäbe und der Generalsekretär nicht ermächtigt gewesen sei, unzulässige Mitteilungen von Behörden eines deutschen Gebiets, der sowjetisch besetzten Zone, die nicht das Recht hätten, von sich aus für Deutschland oder einen Teil des Landes zu sprechen, entgegenzunehmen und in seinen Bericht einzubeziehen³⁰¹⁾.

Das Auswärtige Amt teilte hierzu am 7. April 1962 im Bulletin mit:

»Die Bundesregierung bedauert die Tatsache, daß in einen Bericht des Generalsekretariats der Vereinten Nationen vom 2. April 1962 an die Mitglieder des UN-Abrüstungsausschusses eine von den Vereinten Nationen nicht erbetene Mitteilung der Behörden der SBZ aufgenommen worden ist.

Dieses Verfahren steht im Widerspruch zu der Praxis der Vereinten Nationen. Es steht ebenfalls im Widerspruch zu dem Verfahren, das das UN-Generalsekretariat in dieser Angelegenheit selbst eingeschlagen hat, indem es eine durch die Resolution der UN-Vollversammlung Nr. 1664 (XVI) geforderte Umfrage lediglich an die Mitgliederregierungen der Vereinten Nationen gerichtet hatte.

Die Bundesregierung muß feststellen, daß das UN-Generalsekretariat dadurch den Bemühungen der Pankower Machthaber um internationale Aufwertung ihres Regimes unbeabsichtigt Vorschub geleistet hat.

Dies ist um so bedauerlicher, als das Verfahren des Generalsekretariats nicht der Haltung der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen entspricht, die das Regime der SBZ völkerrechtlich nicht anerkennen.

Der Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter Karl Heinrich Knappstein, hat beim Generalsekretär der Vereinten Nationen am 4. April wegen dieses Vorfalles unverzüglich scharfen Protest eingelegt«³⁰²⁾.

²⁹⁹⁾ AdG 1962, S. 9790 B.

³⁰⁰⁾ Meldung vom 5. 4. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 82 vom 6. 4. 1962.

³⁰¹⁾ Communiqué der Beobachtermission der BRD bei den Vereinten Nationen, im Wortlaut veröffentlicht in der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 94 vom 6. 4. 1962.

Nach der Bundesregierung protestierte auch die französische Regierung sofort beim UN-Generalsekretär gegen die Aufnahme der unaufgeforderten Erklärung der Sowjetzonen-Regierung in den Bericht für die UN-Abrüstungskommission (Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 83 vom 7. 4. 1962). Desgleichen protestierten am 27. 4. 1962 der Chefdelegierte der USA bei den Vereinten Nationen, Adlai E. Stevenson, und der Ständige Vertreter Chinas (Formosas), Tsiang, in Noten an den UN-Generalsekretär in gleicher Sache (Neue Zürcher Zeitung Nr. 115 vom 29. 4. 1962 und AdG vom 27. 4. 1962, S. 9828 A).

³⁰²⁾ Bull. 1962, S. 574.

Im Anschluß an den mündlichen Protest protestierte die Bundesregierung am 23. April schriftlich beim UN-Generalsekretär mit folgender Note:

»Herr Generalsekretär! Zu meiner mündlichen Demarche vom 4. April 1962 beehre ich mich, auf Weisung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland folgendes mitzuteilen:

Gemäß der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 4. Dezember 1961 angenommenen EntschlieÙung Nr. 1664 (XVI) haben Sie am 2. Januar 1962 alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ersucht, Ihnen ihre Auffassung über die Bedingungen mitzuteilen, unter denen Staaten, die keine Kernwaffen besitzen, gegebenenfalls bereit wären, sich in bestimmter Weise zu verpflichten, von der Herstellung oder sonstigen Beschaffung solcher Waffen Abstand zu nehmen, und sich zu weigern, künftighin in ihrem Hoheitsgebiet für irgendeinen anderen Staat Kernwaffen aufzunehmen.

Da die Bundesrepublik Deutschland bisher nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist, hat ihre Regierung dieses Ersuchen nicht erhalten. Die Bundesregierung hat sich deshalb zu der Umfrage, die Sie an die Regierungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gerichtet haben, auch nicht geäußert.

In einem Schreiben, das Sie mir abschriftlich übergaben und mit dem Sie den Bericht an die Abrüstungskommission (DC/201) an alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verteilt haben, erwähnen Sie, daß der Bericht auch die Mitteilung eines »Landes« enthalte, an das die Umfrage nicht gerichtet gewesen sei. Aus dem Wortlaut des Berichtes geht hervor, daß Sie mit dem Ausdruck »Land« die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands meinten.

Ich halte es nicht für erforderlich, Ihnen in diesem Zusammenhang nochmals unseren Standpunkt in der Frage der deutschen Einheit darzulegen. Am 4. April 1962 habe ich gegen die Aufnahme jenes Textes der Sowjetischen Besatzungszone in den Bericht protestiert, und auf Weisung meiner Regierung wiederhole ich diesen Protest hiermit schriftlich.

Meine Regierung vertraut jedoch darauf, daß die Aufnahme der vorerwähnten Mitteilung in Ihren Bericht nicht eine Änderung in der Haltung des Sekretariats mit Bezug auf die Verteilung von dem Generalsekretär zugehenden Mitteilungen zum Ausdruck bringt.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Politik von Anfang an von den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätzen und Zielen leiten lassen. Sie gibt der Überzeugung Ausdruck, daß Sie, Herr Generalsekretär, den Meinungsverschiedenheiten, die sich infolge der Aufnahme der vorerwähnten Mitteilung in Ihren Bericht an die Abrüstungskommission ergeben haben, und der Bedeutung dieser ganzen Frage für die Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragen werden.

Darf ich im Hinblick auf das dieser Angelegenheit zukommende allgemeine Interesse anregen, daß Sie den Mitgliedern der Vereinten Nationen dieses

Schreiben und die Antwort, die Sie darauf etwa zu geben wünschen, zur Kenntnis bringen?

[Schlußformel]

gez. Knappstein³⁰³⁾.

Die Antwortnote des Generalsekretärs U Thant, die gleichfalls am 23. April übergeben wurde, hat folgenden Wortlaut:

»Herr Botschafter! Unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 23. April 1962 und Ihre mündliche Demarche vom 4. April 1962 möchte ich auf folgendes hinweisen:

In meinem Schreiben vom 2. April 1962 an den Vorsitzenden der Abrüstungskommission, mit dem ein Bericht über die Umfrage gemäß der EntschlieÙung 1664 (XVI) (Dokument DC/201) übermittelt worden ist, wurde erläutert, warum die Mitteilung, auf die Sie Bezug nehmen, dem Bericht angefügt worden ist. Es hieß darin, daß, obgleich an jenes Land keine Umfrage gerichtet worden sei, seine Mitteilung im Hinblick auf den Gegenstand und den Wortlaut der EntschlieÙung 1664 (XVI) ebenfalls übermittelt werde.

Diese Erläuterung ließ meines Erachtens klar zutage treten, daß mit der Verteilung der in Betracht kommenden Mitteilung eine Stellungnahme meinerseits zur Frage der Rechtsstellung und des internationalen Status des Absenders nicht verbunden war. Ich möchte hinzufügen, daß ich jede Stellungnahme als außerhalb der Pflichten und, in der Tat, der Befugnisse des Generalsekretärs liegend erachtet hätte, und daß der Generalsekretär immer wieder die Auffassung vertreten hat, daß die Nennung eines Landes oder Gebietes in Veröffentlichungen des Sekretariats nicht so aufgefaßt werden darf, als sei damit irgendeine Bestätigung der Grenzen oder des Status dieses Landes oder Gebietes oder seiner Behörden durch das Sekretariat oder eine sonstige Stellungnahme dazu verbunden.

Die Aufnahme der vorerwähnten Mitteilung als Nachtrag in meinen Bericht an die Abrüstungskommission entspricht deshalb keiner Änderung in der Haltung des Sekretariats mit Bezug auf die Verteilung von dem Generalsekretär zugehenden Mitteilungen.

[Schlußformel]

gez. U Thant³⁰⁴⁾.

Nach einer Mitteilung des Auswärtigen Amtes im Bulletin betrachtete die Bundesregierung die Angelegenheit damit als erledigt³⁰⁵⁾.

³⁰³⁾ Bull. 1962, S. 661.

³⁰⁴⁾ A. a. O. Der abgedruckte deutsche Text dürfte eine Übersetzung sein.

³⁰⁵⁾ A. a. O.; nach einer Mitteilung im Bull. Nr. 160 vom 30. 8. 1962 (S. 1358) gab der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Staatssekretär von Hase, vor der Presse in Bonn bekannt, daß die UN-Mission der BRD Generalsekretär U Thant ein Aide-mémoire zur Deutschland- und Berlinfrage übergeben habe. Es handele sich dabei um den Teil einer Aktion des Auswärtigen Amtes, in deren Rahmen die deutschen Missionschefs bei sämtlichen Regierungen des Auslandes eine Dokumentation über die aktuelle Lage in der Deutschland- und Berlinfrage überreicht hätten. Die Erläuterungen zu dieser Dokumentation seien individuell abgefaßt und entsprächen den Beziehungen zu den einzelnen Regierungen.

b) Die mögliche diplomatische **Anerkennung der »DDR« durch afrikanische Staaten** veranlaßte den Staatssekretär im Auswärtigen Amt, L a h r , zu einer mündlichen Erklärung in einer Sitzung des Ministerrats der EWG im November 1962 in Brüssel. Der Staatssekretär teilte mit, die Bundesregierung werde nicht bereit sein, das Assoziierungsabkommen mit 18 afrikanischen Staaten³⁰⁶⁾ in Bezug auf solche afrikanische Staaten zu unterzeichnen, die die Sowjetzone offiziell anerkennen. Sollten solche Anerkennungen – zum damaligen Zeitpunkt soll vor allem die Regierung von Mali diese Möglichkeit erwogen haben – nach der Unterzeichnung des Abkommens erfolgen, so würde die deutsche Regierung dem Bundestag empfehlen, die Ratifikationsermächtigung nicht zu erteilen, bzw. in einem späteren Stadium für die Einstellung der Finanzhilfe der Gemeinschaft an die betreffenden Länder einzutreten³⁰⁷⁾.

c) Die Entsendung eines Sonderbotschafters der Bundesrepublik nach **Kambodscha** klärte, daß die Regierung dieses ostasiatischen Königreichs die **Sowjetzone diplomatisch nicht anerkenne**. Das Auswärtige Amt teilte dazu mit:

»Anlässlich der vor einiger Zeit erfolgten Zulassung eines sowjetzonalen Generalkonsulats in Pnom Penh hatte das Auswärtige Amt den Leiter des Ostasienreferats, VLR I Bassler, nach Kambodscha entsandt, um die Frage zu klären, ob mit der Zulassung eines sowjetzonalen Generalkonsulats die Anerkennung der SBZ verbunden sei. VLR I Bassler wurde von Staatschef Prinz Sihanouk, Ministerpräsident Penn Uth und Außenminister Nhieik Tioulong empfangen. Über das Ergebnis der Gespräche hat die amtliche Nachrichtenagentur Agence Khemere de Presse folgende Mitteilung veröffentlicht:

»Staatschef Prinz Sihanouk empfing am 22. d. M. im Königlichen Palast den Sonderbotschafter der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Hilmar Bassler, der von seiner Regierung beauftragt worden war, sich bei der Königlichen Regierung zu erkundigen, ob die Errichtung des Generalkonsulats der DDR in Kambodscha die diplomatische Anerkennung der Regierung dieser »Demokratischen Republik« einschließe. Staatschef Prinz Sihanouk teilte ihm als Chef der Königlichen Regierung mit, daß mit der Aufnahme konsularischer Beziehungen nicht die diplomatische Anerkennung impliziert sei.«³⁰⁸⁾

d) Dagegen verweigerte die irakische Regierung der BRD die Auskunft darüber, ob der **Austausch von Generalkonsulaten zwischen dem Irak und**

³⁰⁶⁾ Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar (nebst Anlage und Protokollen) vom 20. 7. 1963; deutsches Zustimmungsgesetz vom 21. 3. 1964 (BGBl. II, S. 289).

³⁰⁷⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 23. 11. 1962, Nr. 321, Le Monde vom 24. 11. 1962, Nr. 5553.

³⁰⁸⁾ Bull. 1962, S. 999.

der »DDR« eine Anerkennung der Sowjetzone bedeute. Am 24. Mai 1962 war zwischen den beiden Regierungen ein Abkommen über die Einrichtungen von Generalkonsulaten abgeschlossen worden. Am 16. Juni wurde entsprechend diesem Abkommen ein Generalkonsulat der »DDR« in Bagdad eröffnet. Am 19. Juni gab das irakische Außenministerium laut Radio Bagdad bekannt, der Außenminister sehe keinen Grund, sich mit den Vertretern der BRD über den Austausch von Generalkonsulaten mit der »DDR« zu unterhalten. Zwei Beamte des Auswärtigen Amtes in Bonn versuchten am 10. und 20. Juni vergebens den irakischen Außenminister in dieser Angelegenheit zu sprechen³⁰⁹).

56. Die sog. »Volkskammer« der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands hat am 28. März 1962 ein Zollgesetz³¹⁰) verabschiedet. Zur Begründung hatten sich die sowjetzonalen Stellen schon anlässlich der ersten Lesung am 24. März auf den Erlaß des neuen Zollgesetzes der BRD vom 14. Juni 1961³¹¹) berufen. Die Behörden der »DDR« erklärten insbesondere, die BRD habe durch ihr neues Zollgesetz in die **Zolleinheit Deutschlands** eingegriffen³¹²). Der Bundesfinanzminister teilte hierzu mit:

»Die Bundesrepublik Deutschland setzt mit ihrem Zollgesetz kein Recht für Gebiete außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, auch nicht für die Sowjetzone. Das neue Zollrecht der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sehr genau zwischen dem Teil des Zollgebiets, der zum Geltungsbereich des Zollgesetzes gehört, und dem anderen Teil des Zollgebiets (Sowjetzone). Dies ergibt sich z. B. aus § 86 der Allgemeinen Zollordnung³¹³).

Das neue Zollgesetz der Bundesrepublik Deutschland gilt nach seinem § 89 auch im Land Berlin, das ebenfalls zum deutschen Zollgebiet gehört und in dem seit jeher das Zollrecht der Bundesrepublik in Kraft ist. Würde das neue Zollgesetz Gültigkeit über die Bundesrepublik (einschließlich Land Berlin) hinaus beanspruchen, so wäre die in ihm enthaltene Berlin-Klausel überflüssig und sinnlos.

Auch die amtliche Begründung des Zollgesetzes³¹⁴) kann der Sowjetzone nicht als Vorwand dafür herhalten, das deutsche Zollgebiet zu zerreißen. Die Begründung unterrichtet nur darüber, welche zollrechtlichen Folgen die Nachkriegsentwicklung mit sich gebracht hat, und sagt klar, daß Waren aus der

³⁰⁹) AdG 1962, S. 9923 F.

³¹⁰) Gesetz über das Zollwesen der »DDR« vom 28. 3. 1962 (Ges.Bl. DDR 1962 Nr. 3, S. 42).

³¹¹) BGBl. 1961 I, S. 737; geändert durch Gesetz vom 4. 9. 1962 (BGBl. 1962 I, S. 605).

³¹²) Vgl. Bull. Nr. 17 vom 25. 1. 1962, S. 143.

³¹³) Allgemeine Zollordnung vom 29. 11. 1961 (BGBl. 1961 I, S. 1937); geändert durch Verordnung vom 19. 12. 1962 (BGBl. 1962 I, S. 770).

³¹⁴) BT-Drs. III/2201.

Sowjetzone kein Zollgut sind. Wenn die Begründung ferner sagt, daß die deutschen Ostgebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie nicht zum Zollgebiet gehören, so ist es absurd, gerade deswegen der Bundesrepublik Revanchismus vorzuwerfen.

Der Zolltarif und auch das Zollrecht haben sich in der Bundesrepublik und in der Sowjetzone auseinander entwickelt. Die Sowjetzone ist 1950, also lange vor der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Mitglied des sowjetisch gelenkten »Comecon« geworden. Sie erhebt für staatlich geplante Einfuhren aus dem Ostblock (also für den größten Teil ihrer Einfuhren) überhaupt keine Zölle. Solche Unterschiedlichkeiten im Zolltarif und Zollrecht haben aber bisher weder die Bundesrepublik Deutschland noch die Sowjetzone gehindert, daran festzuhalten, daß es noch ein deutsches Zollgebiet gibt.

Das neue Zollrecht der Bundesrepublik Deutschland hat hieran nichts geändert, auch nicht in der praktischen Abwicklung des Verkehrs über die Demarkationslinie. Für die Bundesrepublik Deutschland bleibt es dabei, daß ein deutsches Zollgebiet besteht«³¹⁵).

Der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen erklärte, im Gegensatz zum Zollgesetz der BRD, das unverändert an der Einheit des deutschen Zollgebiets festhalte, erhebe das neue Zollgesetz der Sowjetzone diese zu einem selbständigen Zollgebiet. Zum Zollgesetz der »DDR« führte er weiterhin aus:

»Dieses Gesetz steht in eklatantem Widerspruch zum Wortlaut der Verfassung der sogenannten DDR, deren Artikel 118 im Absatz 1 lautet: »Deutschland bildet ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze. ...«

Das neue Zollgesetz steht nicht nur im Gegensatz zur eigenen Verfassung der Sowjetzone, deren Artikel in ihrer Mehrheit durch Gesetze und Praktiken der Machthaber umgangen, gebrochen und mißachtet worden sind. Es steht auch im Widerspruch zu geltendem Recht, das sich aus ganz Deutschland und Berlin betreffenden Vereinbarungen der vier Mächte herleitet.

Die Bundesregierung weist diesen Verstoß gegen die gesamtdeutschen Rechtsverhältnisse in Deutschland mit Nachdruck zurück. Sie behält sich geeignete

³¹⁵) Bull. 1962, S. 176; in diesem Sinne äußerte sich auch der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, L e m m e r (Bull. 1962, S. 143). Der Berliner Bürgermeister A m r e h n trat in einem Interview über den Sender RIAS Berlin vom 27. 1. 1962 der Auffassung der »Volkskammer« entgegen, West-Berlin gehöre nicht mehr zur Zolleinheit der BRD. Er erklärte, daß ganz Deutschland noch immer als Zollinland anzusehen sei. Dies gelte auch für die Zone, die von der BRD her gesehen wie in der Vergangenheit Zollinland sei, und selbstverständlich auch für Berlin (Bull. 1962, S. 176). Diese Auffassung wird bestätigt durch die Tatsache, daß die Sowjetunion Noten an die drei Westmächte gerichtet hat, in denen sie gegen das Zollgesetz der BRD Stellung nimmt und insbesondere gegen die Einbeziehung Westberlins in das bundesdeutsche Zollsystem protestiert (Meldung vom 26. 2. 1962 in der Neuen Zürcher Zeitung vom 28. 2. 1962, Nr. 57).

Schritte für den Fall vor, daß die Sowjetzone unter Berufung auf dieses Gesetz den innerdeutschen Verkehr erschwerende Maßnahmen vornimmt «³¹⁶⁾.

56. a) Zur Klarstellung der **Rechtslage der unter polnischer Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete** sprach der Botschafter der BRD beim Heiligen Stuhl, v a n S c h e r p e n b e r g, am 15. Oktober 1962 beim päpstlichen Staatssekretariat vor. Der Anlaß war eine **Äußerung Papst Johannes' XXIII.**, die dieser am 8. Oktober 1962 anlässlich eines Empfangs der polnischen Bischöfe im Vatikan getan haben soll. Hierbei soll er erklärt haben: »Wir haben erfahren, daß im fernen Polen ein Soldat meiner Heimatstadt Bergamo namens Francesco Nullo seine Frau bei der Verteidigung Ihres Landes geopfert hat. Sie sagen mir, daß das wiedergeborene Polen diesem edlen Oberst Denkmäler errichtet hat und daß Straßen nach ihm benannt wurden – so in Wroclaw (Breslau) in den nach Jahrhunderten zurückgewonnenen Westgebieten«³¹⁷⁾. Die Äußerung war nicht nur von der polnischen Presse, sondern auch von der Pressestelle des II. Vatikanischen Konzils wiedergegeben worden.

Am 16. Oktober 1962 übergab Erzbischof Dell'Acqua, der Leiter der Sektion »Ordentliche Kirchliche Angelegenheiten« im Staatssekretariat, dem Botschafter der BRD eine Erklärung der Konzilspressestelle mit dem Bemerkung, daß sich der Heilige Stuhl mit dieser Erklärung voll identifiziere. In dieser Erklärung wird festgestellt, daß die Wiedergabe der dem Heiligen Vater zugeschriebenen Äußerungen über Polen keine Verlautbarung der Pressestelle des II. Vatikanischen Konzils darstelle, und daß das Papier mit dem Kopf der Pressestelle hierbei mißbräuchlich benutzt worden sei.

Die Botschaft der BRD beim Heiligen Stuhl veröffentlichte am 16. Oktober eine Erklärung, in der es heißt:

»Was den Inhalt der Unterredung angeht, die der Heilige Vater mit den polnischen Bischöfen geführt hat, so ist dem Botschafter eine die Bundesregierung zufriedenstellende Erklärung abgegeben worden, die erkennen läßt, daß der Standpunkt des Heiligen Stuhls hinsichtlich der deutschen Ostgebiete unverändert ist. Im übrigen achtet die Deutsche Botschaft beim Heiligen Stuhl den im Vatikan geltenden Grundsatz, daß alle Unterredungen, die der Papst mit den Konzilvätern führt, absoluter Geheimhaltung unterliegen «³¹⁸⁾.

b) Bereits am 27. März 1962 hatte die Bundesregierung eine Mitteilung zur **Rechtslage in den deutschen Ostdiözesen** anlässlich der Ernennung des Breslauer Generalvikars zum Titularerzbischof veröffentlicht. Darin heißt es:

»Die Bundesregierung ist davon unterrichtet, daß die Ernennung des Gene-

³¹⁶⁾ Bull. 1962, S. 525.

³¹⁷⁾ AdG 1962, S. 10181 D.

³¹⁸⁾ AdG 1962, S. 10181 D.

ralvikars von Breslau zum Titular-Erzbischof eine rein persönliche Ehrung darstellt, die keinerlei Einfluß auf den Aufgabenbereich des Generalvikars hat und somit auch keinerlei Änderung der Haltung des Vatikans zur Rechtslage in den deutschen Ost-Diözesen darstellt. Die Haltung des Vatikans in dieser Frage ist erst kürzlich in der Ausgabe des »Päpstlichen Jahrbuchs 1962« erneut umrissen worden. Danach kann eine Regelung der Diözesengrenzen in den unter polnischer Verwaltung stehenden deutschen Gebieten erst nach einer Regelung der Grenzfrage durch internationale Verträge erfolgen«³¹⁹).

c) Eine weitere Erklärung mit Bezug auf die deutschen Ostgebiete wurde wegen einer von der **Air France und der Deutschen Lufthansa** gemeinsam herausgegebenen Werbeschrift »An den vier Enden der Welt« erforderlich. Diese Werbeschrift enthielt **Landkarten**, in denen die deutschen Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie als polnisch dargestellt und die Namen der Städte in diesen Gebieten in polnischer Bezeichnung wiedergegeben wurden. Hierzu teilte der Bundesverkehrsminister mit:

»Die Deutsche Lufthansa ist eine Aktiengesellschaft, die in ihrer Geschäftsführung eigenverantwortlich tätig ist. Daher werden dem Bundesminister für Verkehr Veröffentlichungen des Unternehmens nicht zur Genehmigung vorgelegt. Da die Mehrheit des Aktienkapitals der Lufthansa sich im Eigentum des Bundes befindet, wird jedoch der Bundesminister für Verkehr, der mit großem Bedauern von den Darstellungen in der Werbeschrift »An den vier Enden der Welt« Kenntnis genommen hat, darauf dringen, daß die Angelegenheit von den zuständigen Organen der Gesellschaft mit aller Sorgfalt nachgeprüft wird und die Verantwortlichen gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden«³²⁰).

57. Auch im Berichtsjahr hielt die BRD an ihrer bisherigen Auffassung zur **Rechtslage Berlins** fest. In einem Vortrag am 16. Oktober 1962 erklärte der Bundesbevollmächtigte für Berlin, Staatssekretär von Eckardt, daß **Berlin nach dem Grundgesetz zur BRD gehöre**. Wegen der Vorbehaltsrechte der drei westlichen Alliierten³²¹), die den Schutz Berlins übernommen haben, sei Berlin jedoch kein Bundesland³²²).

Zur **fortdauernden Gültigkeit des Viermächte-Status** von Groß-Ber-

³¹⁹) Bull. 1962, S. 494.

³²⁰) Bull. 1962, S. 1191.

³²¹) Vermöge des Vorbehalts der drei westlichen Alliierten, der im Genehmigungsschreiben vom 12. 5. 1949 der Militärgouverneure zum Grundgesetz (Verordnungsblatt für die britische Zone 1949, S. 416) enthalten ist, darf Berlin nicht vom Bund »regiert« werden, und nur beratende Vertreter zu den gesetzgebenden Organen des Bundes entsenden. Vgl. hierzu auch das Schreiben der drei Hohen Kommissare vom 26. 5. 1952 in der Fassung des Briefes X zum Deutschlandvertrag vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 500).

³²²) Bull. 1962, S. 1690.

lin³²³) gab Staatssekretär v o n H a s e auf einer Pressekonferenz am 5. September 1962 folgende Erklärung ab:

»Die Bundesregierung sieht sich veranlaßt, in Übereinstimmung mit der stets vertretenen Auffassung der Westmächte zu erklären, daß kein Zweifel an der fortdauernden Gültigkeit und der rechtlichen Bedeutung des Viermächte-Status von Groß-Berlin besteht. Durch einseitige Akte können rechtsgültig abgeschlossene Verträge ihre Gültigkeit nicht verlieren. Der Viermächte-Status von Groß-Berlin bleibt die Grundlage aller kommenden Verhandlungen, auch über die Beseitigung der unter Bruch dieses Status errichteten Berliner Mauer und der beklagenswerten und unmenschlichen Folgen, die diese Maßnahme für alle Deutschen hat.

Die Bundesregierung vertritt mit Nachdruck die Auffassung, daß nur durch die Achtung des Rechts Willkür beendet und der Frieden erhalten werden kann. Die Sowjetunion kann selbstverständlich nicht im West-Sektor die Ausübung von Rechten verlangen, die sie den West-Alliierten in dem von ihr beherrschten Teil Gesamt-Berlins verweigert«³²⁴).

In einer Dokumentation des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen³²⁵), die teilweise im »Bulletin« wiedergegeben wurde, wird zum Viermächte-Status Berlins und seiner Entstehung ausgeführt:

»Von der Moskauer Außenministerkonferenz im Oktober 1943 wurde eine »Europäische beratende Kommission« aus Vertretern der USA, Großbritanniens und der UdSSR eingesetzt, die gemeinsame Maßnahmen für die Zeit nach der Kapitulation Deutschlands vorbereiten sollte. Diese Kommission einigte sich am 12. September 1944 in London auf ein »Protokoll . . . betreffend die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin«³²⁶). Danach sollte Deutschland zum Zwecke der Besetzung in drei Zonen und sein besonderes Ge-

³²³) Auf die Rechtswidrigkeit der Abtrennung des Sowjetsektors der Stadt von den drei Westsektoren hatte bereits Bundespräsident L ü b k e in seiner Ansprache über das Deutsche Fernsehen zum Jahreswechsel hingewiesen (Bull. 1962, S. 4). Auf die Bekanntgabe der sowjetischen Regierung, daß sie zum 23. 8. 1962 das Amt des sowjetischen Kommandanten in Berlin auflöse, reagierten die Regierungen der drei Westmächte mit einer gemeinsamen Erklärung, in der festgestellt wird, daß einseitige Schritte seitens der Sowjetunion auf die alliierten Rechte oder auf die sowjetische Verantwortlichkeit in Berlin keinerlei Wirkung haben könnten (Abdruck der Erklärung in Bull. 1962, S. 1334). Im gleichen Sinne äußerte sich Staatssekretär v o n H a s e im Bull. (a. a. O.).

³²⁴) Bull. 1962, S. 1404.

³²⁵) Der Titel lautet: »Verletzungen der Menschenrechte, Unrechtshandlungen und Zwischenfälle an der Berliner Sektorengrenze seit Errichtung der Mauer (13. August 1961 bis 15. August 1962).«

³²⁶) Siehe: Germany. Zones of Occupation and Administration of "Greater Berlin" Area. Department of State Publication 5729 (Treaties and other International Acts Series 3071). Washington, o. J., S. 1 ff. (englischer und russischer Text). D e u e r l e i n, Die Einheit Deutschlands I. Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941 bis 1949. Darstellung und Dokumente (Frankfurt-Berlin 1961), S. 314 ff. (deutsche Übersetzung).

biet Berlin aufgeteilt werden, welches unter eine Besatzungsbehörde der drei Mächte gestellt wird. Unter Gebiet von Berlin wurde Groß-Berlin verstanden, wie es mit Gesetz vom 27. April 1920 konstituiert worden war. Einer interalliierten Behörde (Komendatura) sollte die gemeinsame Verwaltung des Gebietes Groß-Berlin obliegen. Für Zwecke der militärischen Besetzung und Verwaltung wurde die Stadt in Sektoren eingeteilt; die Modalitäten der gemeinsamen Verwaltung wurden von den gleichen Mächten in einem Abkommen vom 14. November 1944³²⁷⁾ festgelegt. Diesen Vereinbarungen schloß sich Frankreich in einem Abkommen vom 26. Juli 1945³²⁸⁾ an, nachdem schon eine Feststellung seitens der Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken sowie der Provisorischen Regierung der Französischen Republik vom 5. Juni 1945³²⁹⁾ seine Beteiligung an der Besetzung und gemeinsamen Leitung der Verwaltung dieses Gebietes (Groß-Berlin) bestimmt hatte.

Diese Abkommen bilden die erste Grundlage des Vier-Mächte-Status von Berlin. Sie sind von den Regierungen jeder der vier Hauptsiegermächte gebilligt worden und nach wie vor völkerrechtlich verbindlich, da sie nicht befristet sind und durch keine anderen gemeinsamen Vereinbarungen ersetzt wurden. Sie wurden im Gegenteil in der Folgezeit wiederholt durch weitere Abmachungen ergänzt. Entgegen verschiedenen Darstellungen der Sowjetunion traf die Drei-Mächte-Konferenz von Potsdam (17. Juli bis 2. August 1945) keine Vereinbarungen über die Rechtsstellung und Verwaltungsorganisation von Berlin. Die amtliche Mitteilung über die Konferenz von Potsdam³³⁰⁾ ist somit für die Berliner Verhältnisse im besonderen unerheblich³³¹⁾.

Klaus Platz
Gino Lörcher

³²⁷⁾ Siehe: a. a. O., S. 9 ff. (englischer und russischer Text), Deuerlein, a. a. O., S. 320 f. (deutsche Übersetzung).

³²⁸⁾ Siehe: a. a. O., S. 15 ff. (englischer, russischer und französischer Text). Deuerlein, a. a. O., S. 343 ff. (deutsche Übersetzung).

³²⁹⁾ Siehe: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 12 (englischer, französischer, russischer und deutscher Text).

³³⁰⁾ Siehe: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13–20 (englischer, französischer, russischer und deutscher Text).

³³¹⁾ Bull. 1962, S. 1569 (die Fußnoten innerhalb des Zitats sind aus der Fundstelle im Bulletin wörtlich übernommen).