

BERICHTE UND URKUNDEN

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1963

Übersicht*)

Völkerrecht und Landesrecht

1. Unterschiedliche Behandlung von Ausländern, Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. – 2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 2 GG. – 3. Vertrag über deutsch-französische Zusammenarbeit, Präambel zum Zustimmungsgesetz. – 4. Strafrechtliche Bestimmungen zum Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl. – 5. Deutsch-französisches Abkommen über gegenseitige Geheimbehandlung von verteidigungswichtigen Erfindungen und technischen Erfahrungen, Angleichung von Völkerrecht und Landesrecht.

Auswärtige Gewalt

6. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften. – 7. Umfang der Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG. – 8. Auswärtige Gewalt im Bundesstaat.

Völkerrechtssubjekte, Anerkennung

9. Anerkennung von Sansibar und Kenia. – 10. Völkerrechtliche Voraussetzungen der Staatlichkeit und der Anerkennung.

Organe des völkerrechtlichen Verkehrs

11. Bestätigung von völkerrechtlichen Vereinbarungen von Finanzministern durch die auswärtigen Ämter. – 12. Stellung von Handelsvertretungen.

*) Abkürzungen: ABl.Gem. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AdG = Keesings Archiv der Gegenwart; Arch. VR = Archiv des Völkerrechts; BAnz. = Bundesanzeiger; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BGH Str. = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen; BR = Bundesrat; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BT = Bundestag; BT-Drs. IV = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode 1961, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BVerfGG = Bundesverfassungsgerichtsgesetz; BVerwGE = Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts; Drs. = Drucksache; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; Materialien 1 = Internationale Gerichte und Schiedsgerichte. Bearb. von Hans-Joachim Hallier (Materialien für Forschung und Praxis des ausländischen öffentlichen Rechts und Völkerrechts. 1); NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; RGBL. = Reichsgesetzblatt; SBZ = Sowjetische Besatzungszone Deutschlands (sog. Deutsche Demokratische Republik – DDR); Sten. Ber. = Stenographische Berichte; UKTS = United Kingdom Treaty Series; UNTS = United Nations Treaty Series; VBD = Verträge der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Auswärtigen Amt; VOBl. = Verordnungsblatt.

Vorrechte und Befreiungen

13. Deutsche Gerichtsbarkeit über fremde Staaten (Immunität). – 14. Vorrechte und Befreiungen von zwischenstaatlichen Organisationen und von Handelsvertretungen. – 15. Vorrechte und Befreiungen auf Grund von Grenzabfertigungsabkommen.

Diplomatische Beziehungen

16. Änderung der Rangklassen der Vertretungen des Jemen und der BRD. – 17. Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen.

Grundrechte der Staaten und Völker

18. Selbstbestimmungsrecht.

Menschenrechte

19. Keine Kompetenz von UN-Organen auf Grund der UN-Menschenrechtserklärung zur Intervention gegen Menschenrechtsverletzungen in der SBZ. Bindung der BRD an Grundsätze der UN-Menschenrechtserklärung.

Herrschaftsbereich der Staaten

20. Personalhoheit über deutsche Wissenschaftler im Ausland (Rückrufung). – 21. Luftverkehrsabkommen. – 22. Deutsche Posthoheit über »unechte Auslandssendungen«.

Internationale Flüsse und Kanäle

23. Durchfahrt von Kriegsfahrzeugen im Kieler Kanal. – 24. Revision der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte. – 25. Moselschiffahrtsgerichte.

Seerecht

26. Erweiterung der Fischerei-Grenze vor Grönland.

Staatsangehörigkeit

27. Definition der Staatsangehörigkeit in Verträgen. – 28. Staatsangehörigkeit ehelicher Kinder von Staatenlosen. – 29. Fakultativprotokoll zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen. – 30. Einbürgerung von Staatsangehörigen der Ostblockstaaten.

Diplomatischer Schutz

31. Amnestie für ehemalige Fremdenlegionäre.

Fremdenrecht

32. Ausländergesetz. – 33. Praxis der Asylgewährung. – 34. Gewalttaten von Ausländern. – 35. Zulassung ausländischer Arbeitnehmer in der BRD. – 36. Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit.

Privates Eigentum von Ausländern

37. Niederländische Gesellschaften mit Vermögen in Deutschland. – 38. Freigabe beschlagnahmter deutscher Vermögenswerte. – 39. Behandlung deutscher Vermögenswerte in Kolumbien.

Allgemeines Vertragsrecht

40. Präambel des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit. – 41. Vorbehalte der BRD bei der Ratifizierung des Europäischen Niederlassungsabkommens. – 42. Revision völkerrechtlicher Verträge.

Internationaler Handel

43. Europäisches Übereinkommen über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit. – 44. Rechtsfragen der Entwicklungshilfe.

Verantwortlichkeit der Staaten

45. Fall Argoud. – 46. Ermordung ukrainischer Emigrantenführer. – 47. Ausschreitungen gegen irakische Botschaft.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

48. Obligatorische Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs.

Kriegsrecht

49. Beendigung des Kriegszustands mit Honduras.

Internationale Organisationen

50. Verhältnis der BRD zu den Vereinten Nationen. – 51. Gründung europäischer internationaler Organisationen. – 52. Gleichmäßige geographische Verteilung der Mitgliedschaft in Organen internationaler Organisationen. – 53. Bilaterale internationale Organisation. – 54. Deutsche Sprache in internationalen Organisationen.

Europäische Gemeinschaften

55. EWG-Vertrag und Vertrag über deutsch-französische Zusammenarbeit. – 56. Struktur der Ministerräte der Gemeinschaften. – 57. Parlamentarische Kontrolle des EWG-Haushalts. – 58. Aufhebung von Erwerbsbeschränkungen im Grundstücksverkehr für Angehörige der EWG-Staaten. – 59. Deutsch-belgisches Abkommen über soziale Sicherheit, Abgrenzung von EWG-Regelung und bilateralen Vereinbarungen. – 60. Assoziierungsabkommen. – 61. EWG-Klauseln.

Bündnisverträge

62. NATO als Defensivbündnis. – 63. Großröhren-Embargo. – 64. Verbot der Fertigung militärischer Raketen im Bundesgebiet. – 65. Schadenersatz für Verkehrsunfälle von US-Soldaten.

Deutschlands Rechtslage

66. Grenzen von 1937. – 67. Grenzberichtigung zwischen Deutschland und Frankreich. – 68. Sog. Hallstein-Doktrin. – 69. Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen. – 70. Status Berlins. – 71. BRD als Provisorium. – 72. Vorbehalte der Alliierten im Deutschlandvertrag, Sicherheit der Alliierten Streitkräfte.

Völkerrecht und Landesrecht

1, Zur Frage der Vereinbarkeit einer unterschiedlichen Behandlung von Ausländern gegenüber Inländern mit dem Völkerrecht und dem Grundgesetz heißt es in der Regierungsbegründung zum Entwurf eines Ausländergesetzes:

»Das Grundgesetz, das über Artikel 25 die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in das Bundesrecht einbezieht, stellt ebensowenig wie das Völkerrecht die Ausländer auf dem Gebiet des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts den eigenen Staatsangehörigen gleich. Eine Anzahl wichtiger Grundrechte gewährt das

Grundgesetz nur den ›Deutschen‹ (z. B. Artikel 8, 9 Abs. 1, Artikel 12 Abs. 1, Artikel 33 Abs. 1). So hat es auch die Freizügigkeit (Artikel 11) und damit ›das Recht, an jedem Ort der Bundesrepublik Aufenthalt zu nehmen und zu diesem Zweck in die Bundesrepublik einzureisen‹ (vgl. BVerfGE 2, 273), nur den Deutschen, nicht jedoch Ausländern zuerkannt. Fremde Staatsangehörige können sich auch nicht etwa darauf berufen, daß diese Verfassungsbestimmung durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 GG) oder durch den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG) erweitert werde (BVerwGE 3, 130 und 235). Der Gesetzentwurf hält sich also in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und dem Grundgesetz, wenn er, ausgehend von der Zulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung von fremden und eigenen Staatsangehörigen, Ausländern keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet gibt. Die Regelung des Aufenthalts der Ausländer im Bundesgebiet stellt daher ein Spiegelbild der politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten und zur Völkergemeinschaft dar. Ausländer dürfen daher grundsätzlich nur mit Erlaubnis einreisen und sich im Bundesgebiet aufhalten¹⁾«.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals in zwei Beschlüssen vom 30. Oktober 1962 und 30. April 1963²⁾ das in Art. 100 Abs. 2 GG und §§ 13 Ziff. 12, 31, 83 Abs. 1 BVerfGG³⁾ vorgesehene Verfahren angewandt, in dem das Gericht mit Gesetzeskraft feststellt, ob eine bestimmte **Regel des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts** ist. Aus den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts wurden die folgenden Entscheidungssätze mit Gesetzeskraft im Bundesgesetzblatt veröffentlicht:

a) »Eine Regel des Völkerrechts, nach der die inländische Gerichtsbarkeit für Klagen gegen einen ausländischen Staat in bezug auf sein Gesandtschaftsgrundstück in jedem Fall ausgeschlossen ist, ist nicht Bestandteil des Bundesrechts.

Für Klagen gegen einen ausländischen Staat auf Bewilligung der Berichtigung des Grundbuchs hinsichtlich des Eigentums an seinem Gesandtschaftsgrundstück ist die deutsche Gerichtsbarkeit nicht durch eine allgemeine Regel des Völkerrechts (Artikel 25 des Grundgesetzes) ausgeschlossen«⁴⁾.

b) »Eine Regel des Völkerrechts, nach der die inländische Gerichtsbarkeit für Klagen gegen einen ausländischen Staat in bezug auf seine nicht-hoheitliche Betätigung ausgeschlossen ist, ist nicht Bestandteil des Bundesrechts«⁵⁾.

¹⁾ BT-Drs. IV/868, S. 10; vgl. Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 39) (1963), über Fremdenrecht und Art. 3 GG insbesondere S. 187 ff. Zu Einzelheiten des Entwurfs eines Ausländergesetzes siehe unten Nr. 32, S. 257 ff.

²⁾ Beide Beschlüsse sind abgedruckt in ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 279 ff., 292 ff., über die vorangegangene deutsche Gerichtspraxis: F. Münch a. a. O., S. 265 ff.

³⁾ Vom 12. 3. 1951 (BGBl. I, S. 243).

⁴⁾ BGBl. 1962 I, S. 731.

⁵⁾ BGBl. 1963 I, S. 463.

3. Der Bundestag hat bei der Ratifizierung des **Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963**⁸⁾ dem **Zustimmungsgesetz** eine Präambel vorangestellt, die feststellt, daß der Vertrag Rechte und Pflichten der BRD aus multilateralen Verträgen nicht berührt, und die den Willen kundtut, daß die Anwendung des Vertrages gewisse Ziele der deutschen Politik fördern soll. Die rechtliche Tragweite einer solchen Präambel wurde stark debattiert⁷⁾.

4. In dem **Zustimmungsgesetz zu den Änderungen vom 11. April 1962 des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl 1954**⁸⁾ befinden sich auch Bestimmungen, die den Zweck haben, das Verbot der Verschmutzung der See strafrechtlich zu sanktionieren⁹⁾. Nach der Regierungsbegründung zu diesem Gesetz ergab sich hierbei für den Schutz der Gewässer an der deutschen Küste folgendes Problem:

»Nach dem geänderten Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl beginnt sein Anwendungsbereich erst bei der Grundlinie, von der aus das Küstenmeer nach Maßgabe des Genfer Übereinkommens von 1958 über das Küstenmeer und die Anschlußzone bestimmt wird (vgl. Anlage A Abs. 1 des revidierten Übereinkommens)¹⁰⁾. Hingegen gilt das Wasserhaushalts-

⁸⁾ Zustimmungsgesetz vom 15. 6. 1963: BGBl. 1936 II, S. 705; in Kraft getreten am 2. 7. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1153.

⁷⁾ Siehe dazu im einzelnen unten S. 277 ff.

⁸⁾ Convention Internationale pour la Prévention de la Pollution des Eaux de la Mer par les Hydrocarbures, 1954, Zustimmungsgesetz vom 21. 3. 1956, BGBl. 1956 II, S. 379 = VBD Serie A Bd. 13 Nr. 144, S. 123; Fundstelle des neuen Zustimmungsgesetzes vom 26. 6. 1964 mit revidiertem Übereinkommen: BGBl. 1964 II, S. 749; bei Schluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft.

⁹⁾ Die Pflicht zum Erlaß solcher Strafnormen ergibt sich aus Art. VI des revidierten Übereinkommens, welcher lautet:

«1) Toute contravention aux dispositions des articles III et IX constitue une infraction punissable par la législation du territoire dont relève le navire, conformément à l'article II paragraphe 1) ci-dessus.

2) Les pénalités qu'un territoire d'un Gouvernement contractant imposera dans sa législation pour les rejets interdits d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures en dehors de sa mer territoriale devront, par leur rigueur, être de nature à décourager des contrevenants éventuels et ne devront pas être inférieures à celles prévues pour les mêmes infractions commises dans sa mer territoriale.

3) ... ».

¹⁰⁾ Vor der Änderung wurden die Verbotszonen nach Anlage A des Übereinkommens »vom Land aus« berechnet. Die geänderten Bestimmungen der Anlage A lauten jedoch:

«Toutes les zones maritimes s'étendant sur une largeur de 50 milles à partir de la terre la plus proche seront des zones interdites.

Aux fins de la présente annexe, l'expression «à partir de la terre la plus proche» signifie «à partir de la ligne de base qui sert à déterminer la mer territoriale du territoire en question conformément à la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë».

Die einschlägigen Bestimmungen des Genfer Übereinkommens (U.N. Doc. A/CONF. 13/L. 52 = American Journal of International Law, Bd. 52 [1958] S. 830) lauten:

gesetz vom 27. Juli 1957¹¹⁾ nach seinem § 1 nur für Gewässer, die ständig oder zeitweilig in Betten fließen oder stehen oder aus Quellen wild abfließen. Spätestens mit dem Inkrafttreten des revidierten Übereinkommens würden demnach z. B. die Wasserflächen zwischen der deutschen Nordseeküste und den vorgelagerten ost- und nordfriesischen Inseln gegen Verschmutzungen nicht geschützt sein. Das gleiche gilt möglicherweise für Meeresbuchten, bei denen es zweifelhaft ist, ob ihr Untergrund und die Ufer als Betten im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes angesprochen werden können. Die auftretende Lücke muß unverzüglich geschlossen werden . . .

Aus (diesen) Gründen ist es erforderlich sicherzustellen, daß die Ölverschmutzung von Küstengewässern seewärts des Anwendungsbereiches des Wasserhaushaltsgesetzes bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Artikels 6 Abs. 1 Nr. 2 strafbewehrt wird. Würde eine entsprechende Strafvorschrift (Artikel 2 Nr. 6) erst mit den Änderungen des Übereinkommens in Kraft treten, dann bestände bis dahin die Gefahr, daß die Ölverschmutzung küstennaher Wasserflächen strafrechtlich nicht geahndet werden könnte¹²⁾«.

Deshalb sind die Strafbestimmungen zu den revidierten Übereinkommen, im Gegensatz zu denen des ursprünglichen Abkommens, die allgemein Verstöße »gegen die Reinhaltungsvorschriften des Artikels III Abs. 1 und 2 des Übereinkommens«¹³⁾ unter Strafe stellten, wie folgt formuliert:

»Artikel 2

6. Artikel 6¹⁴⁾ wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

»(1) Mit Gefängnis bis zu 2 Jahren und mit Geldstrafe oder einer dieser Strafen wird bestraft, wer vorsätzlich

1. gegen die Reinhaltungsvorschriften des Artikels III des Übereinkommens verstößt,
2. seewärts des Anwendungsbereichs des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. Juli 1957 (Bundesgesetzbl. I, S. 1110) Küstengewässer durch Öl im Sinne des Artikels I des Übereinkommens oder durch ölhaltige Gemische mit einem Ölgehalt von 0,1 vom Tausend oder mehr, verschmutzt«.

b) ...

«Article 4: 1. In localities where the coastline is deeply indented and cut into, or if there is a fringe of islands along the coast in its immediate vicinity, the method of straight baselines joining appropriate points may be employed in drawing the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured. - 2. ...»

Article 5: 1. Waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the state. - 2. ...».

¹¹⁾ BGBl. 1957 I, S. 1110.

¹²⁾ BT-Drs. IV/1703, S. 3.

¹³⁾ Art. 6 des Zustimmungsgesetzes vom 26. 3. 1956 (BGBl. II, S. 379).

¹⁴⁾ Des Zustimmungsgesetzes vom 26. 3. 1956.

Artikel 3

(1) Mit Gefängnis bis zu 2 Jahren und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft, wer vorsätzlich seewärts des Anwendungsbereichs des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. Juli 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 1110) Küstengewässer durch Öl im Sinne des Artikels I des Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954, oder durch ölhaltige Gemische mit einem Ölgehalt von 0,1 vom Tausend oder mehr verschmutzt.

(2) ...

Artikel 6

(1) Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des Artikels 2 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Artikel 2 wird an dem Tage wirksam, an dem die Änderungen des Übereinkommens für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten; gleichzeitig tritt Artikel 3 außer Kraft¹⁵⁾.

Hierzu führt die Regierungsbegründung aus:

»Die Regelungen des Artikels 2, insbesondere der Nummer 6, beruhen auf den 1962 beschlossenen Änderungen des Übereinkommens. Sie können aus Rechtsgründen erst zu dem Zeitpunkt wirksam werden, in dem diese Änderungen völkerrechtlich in Kraft treten.

Artikel 3 stellt dagegen eine autonome innerstaatliche Rechtsnorm dar, die für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Artikels 2 Nr. 6 den lückenlosen strafrechtlichen Schutz der Küstengewässer gegen Ölverschmutzungen gewährleisten soll. Artikel 3 kann daher mit dem Wirksamwerden des Artikels 2 wieder außer Kraft treten¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Die Auffassung der Bundesregierung, daß die Bestimmung des Art. 3 des neuen Zustimmungsgesetzes zur Gewährleistung eines lückenlosen Gewässerschutzes bis zum völkerrechtlichen Inkrafttreten der Änderungen erforderlich sei, begegnet Bedenken. Denn bis zu diesem Zeitpunkt gilt die alte Strafbestimmung weiter, die sich auf die Berechnung des nicht geänderten Übereinkommens »vom Land aus« bezieht.

¹⁶⁾ Diese Ausführungen können zu Fragen Anlaß geben. Es heißt, der Art. 2 Ziff. 6 des neuen Zustimmungsgesetzes = Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 des alten Zustimmungsgesetzes in der neuen Fassung könne »aus Rechtsgründen erst zu dem Zeitpunkt wirksam werden, in dem [die] Änderungen [des Übereinkommens] völkerrechtlich in Kraft treten«. Das ist richtig für Art. 6 Abs. 1 Ziff. 1 des alten Zustimmungsgesetzes in der neuen Fassung, da diese Bestimmung sich auf Art. III des geänderten Abkommens bezieht. Das geänderte Abkommen gilt aber nur seewärts von den *baselines* (im Sinne des Art. 5 des Genfer Übereinkommens über Küstengewässer), es gilt nicht in dem Raum zwischen Land und diesen Basislinien. Die Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 des alten Zustimmungsgesetzes in der neuen Fassung bezieht sich aber nach den Ausführungen der Bundesregierung gerade auf diesen Raum. Da sich diese Strafbestimmung also auf einen Raum bezieht, für den das Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See nach den Änderungen nicht mehr gilt, ist sie doch wohl als »autonome innerstaatliche Rechtsnorm« anzusehen. Eine Beziehung zu diesem Übereinkommen besteht lediglich insofern, als auf die Definition des Öls nach Art. I des Übereinkommens Bezug genommen wird. Insofern ist aber auch Art. 3 des neuen Zustimmungsgesetzes keine »autonome innerstaatliche Rechtsnorm«, da er gleichfalls an die Definition des Öls in dem Übereinkommen anknüpft. Die Definition des Öls wird im übrigen von der Änderung des Übereinkommens nicht berührt.

5. Das **deutsch-französische Abkommen über die gegenseitige Geheimbehandlung von verteidigungswichtigen Erfindungen und technischen Erfahrungen** vom 28. September 1961¹⁷⁾ enthält in seinem Artikel 5 eine Bestimmung, die die **Angleichung zwischen Völkerrecht, d. h. den Bestimmungen des Abkommens, und Landesrecht** erreichen soll:

»Die beiden Regierungen kommen überein, sich über jede Änderung der innerstaatlichen Rechtslage, die sich auf die Anwendung dieses Abkommens und der ihm beigefügten Verfahrensregelung auswirkt oder auswirken könnte, zu unterrichten, um gegebenenfalls die notwendige Angleichung zu vereinbaren«.

Eine ähnliche Bestimmung enthält Art. 6 des deutsch-belgischen Abkommens über die gegenseitige Geheimbehandlung von verteidigungswichtigen Erfindungen und technischen Erfahrungen vom 1. Februar 1963¹⁸⁾.

Auswärtige Gewalt

6. Zur **Frage der Zustimmungsbefürftigkeit des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen**¹⁹⁾ heißt es in der Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz:

»Das Übereinkommen und das Fakultativ-Protokoll über den Erwerb der Staatsangehörigkeit bedürfen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1²⁰⁾ des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da sie sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Das Fakultativ-Protokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten ist jedenfalls aus dem Gesichtspunkt des Gesamtzusammenhangs mit dem Übereinkommen zustimmungsbefürftig.

Die Zustimmung des Bundesrats ist nach Artikel 105 Abs. 3²¹⁾ des Grundgesetzes erforderlich, da das Wiener Übereinkommen auch Befreiung von Steuern gewährt, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt. Das Fakultativ-Protokoll über den Erwerb der Staatsangehörigkeit bedarf nach Artikel 84 Abs. 1²²⁾ des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrats, da es das Verfahren von Länderbehörden berührt«²³⁾.

¹⁷⁾ BAnz. 1963, Nr. 171, S. 1.

¹⁸⁾ BAnz. 1963, Nr. 171, S. 3.

¹⁹⁾ Zustimmungsgesetz vom 6. 8. 1964, siehe auch unten S. 243 Anm. 86.

²⁰⁾ Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG 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«.

²¹⁾ Die Bestimmung lautet: »Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates«.

²²⁾ Die Bestimmung 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«.

²³⁾ BT-Drs. IV/1586, S. 3.

7. a) Über die Bedeutung des **Zustimmungsgesetzes zum Assoziationsabkommen zwischen der EWG und der Türkei**²⁴⁾ heißt es in der Regierungsbegründung zu diesem Gesetz:

»Das Assoziierungsabkommen wird sowohl von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten dieser Gemeinschaft abgeschlossen, weil die in dem Abkommen geregelten Materien nicht in vollem Umfange durch die der Gemeinschaft nach dem EWG-Vertrag zustehende Vertragsschließungskompetenz gedeckt sind. Hinsichtlich dieser durch die Gemeinschaftskompetenz nicht erfaßten Materien bedarf das Abkommen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 (2. Alternative) des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Die übrigen in Artikel 1 genannten Abkommen, die nur zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden, bedürfen aus dem gleichen Grunde der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Die Rechtslage ist die gleiche wie in den beiden Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland sowie den afrikanischen Staaten und Madagaskar²⁵⁾. Von einem besonderen Hinweis auf diese Rechtslage im Wortlaut des Artikels 1 wurde abgesehen, weil sich der begrenzte Umfang der Zustimmung aus dem Gesamtzusammenhang eindeutig ergibt«²⁶⁾.

b) In der Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz zu dem All-

²⁴⁾ Zustimmungsgesetz vom 13. 5. 1964: BGBl. 1964 II, S. 509, Inkrafttreten am 1. 12. 1964 a. a. O., S. 1959.

²⁵⁾ Vgl. zu letzterem Abkommen BT-Drs. IV/1673, S. 3; zu ersterem BT-Drs. IV/280, S. 3 und IV/442, S. 2.

²⁶⁾ BT-Drs. IV/1788, S. 3. Art. 1 des Zustimmungsgesetzes zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei lautet:

»Dem in Ankara am 12. September 1963 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten

- Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei sowie den in der Schlußakte aufgeführten Zusatzdokumenten,
- Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren,
- Abkommen über das Finanzprotokoll im Anhang zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei wird zugestimmt. Die Abkommen und die Schlußakte werden nachstehend veröffentlicht«.

Art. 1 des Zustimmungsgesetzes vom 18. 8. 1962 zum Assoziierungsabkommen mit Griechenland (BGBl. 1962 II, S. 1141) hatte hingegen gelautet:

»Den in Athen am 9. Juli 1961 von der Bundesrepublik unterzeichneten Abkommen

- zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland nebst seinen Anhängen und den in der Schlußakte aufgeführten Zusatzdokumenten,
- über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren und

gemeinen Abkommen vom 7. Dezember 1957 zwischen der BRD und Belgien über Soziale Sicherheit²⁷⁾ finden sich Ausführungen über die **Bedeutung der Zustimmung bei einer Materie, die in die Zuständigkeit der EWG fällt:**

»Die Zustimmung bezieht sich nicht auf die Teile der Vereinbarungen, in denen eine Materie geregelt ist, für die die Rechtssetzungsbefugnis den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) übertragen wurde und von dieser in Anspruch genommen worden ist...«²⁸⁾.

8. Für die Auswirkungen der bundesstaatlichen Verfassung der BRD auf die auswärtige Gewalt sind die folgenden Vorgänge kennzeichnend²⁹⁾:

a) Bei der Beratung des Gesetzes zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der BRD und der **Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit**³⁰⁾ beanstandete der Berichterstatter des Kulturausschusses des Bundesrats, daß bei Vertragsschluß die **verfassungsmäßigen Rechte der Länder** nicht genügend beachtet worden seien. Sowohl der Auswärtige Ausschuß als auch der Kulturausschuß seien

»der Auffassung, daß es sich bei diesem Vertrag nach dem Lindauer Abkommen³¹⁾ um einen Vertrag handelt, der der Zustimmung der Länder, d. h. jedes einzelnen Landes unterliegt, und daß die Zustimmung keines Landes durch die heutige Stellungnahme des Bundesrates etwa präjudiziert wird«³²⁾.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Vertrages führte der Berichterstatter aus:

»In Abschnitt I Ziff. 1 heißt es:

Die Staats- und Regierungschefs geben nach Bedarf die erforderlichen

– über das Finanzprotokoll im Anhang zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland wird in so weit zugestimmt, als die Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluß dieser Abkommen überschritten ist«. (Hervorhebung hinzugefügt).

Zu diesem Problemkreis vgl. Oppermann, ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 502; zum Assoziierungsabkommen mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar siehe auch BR, Sten.Ber. 1963, S. 226 C und Everling, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 472 ff.

²⁷⁾ Zustimmungsgesetz vom 29. 5. 1963, BGBl. 1963 II, S. 404, Inkrafttreten: 9. 11. 1963, BGBl. 1964 II, S. 10.

²⁸⁾ BT-Drs. IV/870, S. 3. Der Rat der EWG hat diese Materie in der Verordnung Nr. 3 geregelt (ABl.Gem. 1958, S. 561 = BGBl. 1959 II, S. 473).

²⁹⁾ Vgl. auch Nr. 32 unten S. 257 ff., insbesondere S. 263 ff.

³⁰⁾ Text und Inkrafttreten siehe oben S. 227 Anm. 6.

³¹⁾ ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 116.

Das Lindauer Abkommen spielte auch bei der Frage der Unterzeichnung des **Europäischen Abkommens über die Anerkennung von akademischen Graden** eine Rolle, vgl. BT-Drs. IV/989, S. 1049; 4. BT, 75. Sitzung, Sten.Ber., S. 3552 C–D; 105. Sitzung, Sten.Ber., S. 4808 C–D.

³²⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 24 B.

Weisungen und verfolgen laufend die Ausführung des im folgenden festgelegten Programms.

Der Kulturausschuß stellt dazu fest, daß die Bundesregierung oder der Herr Bundeskanzler den Ländern für die Wahrnehmung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben keine Weisungen geben kann. Das im Vertrag festgelegte Weisungsrecht der Staats- und Regierungschefs gilt also in der Bundesrepublik nicht für die – verallgemeinernd gesprochen – kulturellen Bestimmungen dieses Vertrages.

In Abschnitt I Ziff. 3 heißt es:

Zwischen den zuständigen Behörden beider Staaten finden regelmäßige Zusammenkünfte auf den Gebieten der Verteidigung, der Erziehung und der Jugendfragen statt.

In Buchstabe a) dieser Ziffer heißt es:

Ferner trifft sich der französische Erziehungsminister in den gleichen Zeitabständen

– das sind drei Monate –

mit derjenigen Persönlichkeit, die auf deutscher Seite benannt wird, um die Ausführung des Programms der Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet zu verfolgen.

Der Kulturausschuß stellt dazu fest, daß die beiden genannten Gebiete – Erziehungs- und Jugendfragen – ganz oder doch zum erheblichen Teil zur Zuständigkeit der Länder gehören. Er erwartet, daß die Bundesregierung auf diese Tatsache bei ihren Maßnahmen zur Durchführung des Vertrages Rücksicht nimmt.

In Ziff. 4 heißt es:

In jedem der beiden Staaten wird eine interministerielle Kommission beauftragt, die Fragen der Zusammenarbeit zu verfolgen. In dieser Kommission, der Vertreter aller beteiligten Ministerien angehören, führt ein hoher Beamter des Außenministeriums den Vorsitz. Ihre Aufgabe besteht darin, das Vorgehen der beteiligten Ministerien zu koordinieren und in regelmäßigen Abständen ihrer Regierung einen Bericht über den Stand der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu erstatten.

Der Kulturausschuß weist darauf hin, daß es in der Bundesrepublik keinen Bundeskultusminister gibt und daß daher auf dem Gebiete der Erziehung die vorgesehenen Maßnahmen nicht mit den anderen Maßnahmen koordiniert werden können, wenn nicht ein Vertreter der Länder, die für Erziehungsfragen zuständig sind, bei dieser Koordinierung ständig und von vornherein beteiligt ist. Nach unserer Auffassung würde die Nichtbeteiligung eines mit den Erziehungsfragen beschäftigten Mitarbeiters die Gefahr in sich tragen, daß die Koordination in diesem Falle unvollständig wäre³³⁾.

³³⁾ A. a. O., S. 24 C ff.

Abschließend führt der Berichterstatter aus:

»Ich darf zusammenfassend feststellen, daß der Kulturausschuß trotz dieser einzelnen Einwände keine prinzipiellen Bedenken gegen den Vertrag hat, sondern daß er ihm und vor allem seinen kulturellen Bestimmungen uneingeschränkt zustimmt. Aber gerade im Hinblick auf diese von mir hier vorgetragenen einzelnen Bedenken richtet der Kulturausschuß an die Bundesregierung die dringende Bitte, bei ihren Maßnahmen zur Durchführung des Vertrages die Rechte und die Wünsche der Länder zu respektieren. Der Vertrag ist gerade in seinem kulturellen Teil nur bei engster Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern durchzuführen, weil wegen der eindeutigen Zuständigkeitsverteilung auf diesem Gebiet die Mitwirkung der Länder nicht zu entbehren ist«³⁴⁾.

Bei der zweiten Beratung des Vertrages im Bundesrat sagte der Berichterstatter:

»Hinsichtlich der Durchführung des Vertrages, also in der Verwaltungsebene, vertrat der Auswärtige Ausschuß in seiner gestrigen Sitzung die Auffassung, daß die erforderliche Beteiligung der Länder an allen Angelegenheiten, die ihre Zuständigkeit berühren, in einem Verwaltungsabkommen festzulegen sei. Der Vertreter des Auswärtigen Amtes wiederholte dazu die schon bei früherer Gelegenheit abgegebene Erklärung, daß die Bundesregierung beabsichtige, eine Vereinbarung mit den Ländern zu schließen«³⁵⁾.

Die Bedenken und Feststellungen der Länder wurden berücksichtigt. Im Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags heißt es zu den fraglichen Vertragsbestimmungen:

»Zu I. 1.

Zu der in dieser Bestimmung enthaltenen Weisungskompetenz der Staats- und Regierungschefs hat sich die Frage erhoben, ob sie etwa unbegrenzt sei. Die Bundesregierung hat dazu erklärt, daß sich die Weisungen im Rahmen der in den jeweiligen Verfassungen der beiden Partnerstaaten gegebenen Kompetenzverteilung halten werden.

Zu I. 3.

Nach der Bestimmung in 3. a) soll sich der französische Erziehungsminister in regelmäßigen Abständen mit »derjenigen Persönlichkeit« treffen, »die auf deutscher Seite benannt wird, um die Ausführung des Programms der Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet zu verfolgen«. Der Ausschuß behandelte in diesem Zusammenhang die Frage nach der Kompetenzverteilung auf kulturellem Gebiet in der Bundesrepublik. Es bestand Übereinstimmung darüber, daß die innerstaatliche Sachkompetenz für kulturelle Fragen grundsätzlich bei den Ländern, die außenpolitische Vertretungsbefugnis jedoch beim Bund liegt.

³⁴⁾ A. a. O., S. 25 C-D.

³⁵⁾ A. a. O., S. 101 A.

Zu I. 4.

Diese Bestimmung betrifft die Bildung einer interministeriellen Kommission in jedem der beiden Staaten, der Vertreter aller beteiligten Ministerien angehören. Nach Auffassung des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen sind unter den »beteiligten Ministerien« nicht nur Ministerien des Bundes, sondern auch solche der Länder zu verstehen. Wie die Beteiligung der zuständigen Länderministerien an der Tätigkeit dieser Kommission zu gestalten ist, wird im einzelnen im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes zu regeln sein«³⁶⁾.

Bei den ersten deutsch-französischen Konsultationen am 4. und 5. Juli 1963 fungierte als »Bevollmächtigter der Bundesrepublik für die deutsch-französische Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet im Rahmen des deutsch-französischen Vertrags« der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg³⁷⁾.

b) Der Bundesrat war ferner der Auffassung, daß die Ratifizierung des **Europäischen Übereinkommens über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten**³⁸⁾ durch die BRD der **Zustimmung der Länder bedürfe**. In der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des Zustimmungsgesetzes zu dem besagten Übereinkommen heißt es:

»Nach Auffassung des Bundesrates ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Gesetzentwurf nicht gegeben, da das Übereinkommen, auf das er sich bezieht, nur Gegenstände regelt, für die ausschließlich die Länder zuständig sind. Die Transformation des Inhalts des Übereinkommens in innerstaatliches Recht ist daher allein Sache der Länder. Im Hinblick auf die Lindauer Vereinbarung, in der sich die Bundesregierung und die Landesregierungen über die Beteiligung der Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes verständigt haben, erhebt der Bundesrat jedoch keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf. Er weist aber darauf hin, daß das Übereinkommen erst ratifiziert werden kann, wenn sämtliche Länder ihr Einverständnis gemäß Nr. 3 der Lindauer Vereinbarung erklärt haben«³⁹⁾.

Schwierigkeiten wegen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bot insbesondere der Art. 10⁴⁰⁾ des genannten Abkommens. Auf

³⁶⁾ BT-Drs. IV/1252, S. 6 f.

³⁷⁾ Bull. 1963, S. 1045.

³⁸⁾ Zustimmungsgesetz vom 22. 9. 1964, BGBl. 1964 II, S. 1289; bei Schluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft.

³⁹⁾ BR-Drs. 516/63 (Beschluß), BT-Drs. IV/1807, S. 8.

⁴⁰⁾ Art. 10 lautet: «Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente Convention. Tout Etat ayant reçu cette invitation pourra adhérer à la présente Convention en déposant son instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil, qui notifiera ce dépôt à toutes les Parties Contractantes. Tout Etat adhérent sera assimilé à un pays membre du Conseil de l'Europe

eine Kleine Anfrage⁴¹⁾ äußerte sich die Bundesregierung wie folgt:

»Während des Ratifizierungsverfahrens sind Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Frage entstanden, in welcher Weise eine Beteiligung der Bundesländer bei einem Beitritt von Nichtmitgliedstaaten des Europarats (Artikel 10 des Abkommens) sichergestellt werden kann. Diese Schwierigkeiten sind beigelegt worden. Es ist vorgesehen, daß der deutsche Vertreter im Ministerkomitee des Europarats einer Einladung zum Beitritt erst dann zustimmen wird, wenn sich die Bundesregierung des Einverständnisses aller Bundesländer versichert hat«⁴²⁾.

Die Bundesregierung führt ferner in der Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz aus:

»Die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Zuständigkeiten der Länder bleiben unberührt. Vor Erteilung der Zustimmung der Bundesrepublik nach Artikel 10 des Übereinkommens zum Beitritt weiterer Staaten wird sich die Bundesregierung jeweils mit den Regierungen der Länder ins Benehmen setzen, um das Einverständnis der Länder einzuholen«⁴³⁾.

c) Über die Frage der **Vertretung der BRD bei den Maßnahmen zur Durchführung des Deutsch-Niederländischen Grenzvertrages vom 8. April 1960**⁴⁴⁾ wurde zwischen dem Bund und den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ein Verwaltungsabkommen geschlossen⁴⁵⁾. Danach werden die Mitglieder der in Durchführung des Vertrags zu bildenden Gremien (Ständige Deutsch-Niederländische Grenzgewässerkommission, Unterausschüsse für einzelne Grenzgewässer, Schiedsgericht) von der Bundesregierung nur im Einvernehmen mit den für die Wasserwirtschaft zuständigen Landesministern ernannt oder vorgeschlagen, teilweise auch von den Landesministern selbst benannt. Nur im Einvernehmen mit den zuständigen Landesministern wird die Bundesregierung besondere Vereinbarungen treffen, auf Wunsch der Landesminister wird sie Einwendungen gegen niederländische Maßnahmen erheben, in enger Fühlungnahme mit den Landesministern wird sie Verfahren vor dem Schiedsgericht durchführen.

d) Ähnliche Probleme tauchen bei der **Durchführung des deutsch-afghanischen Kulturabkommens vom 18. April 1961**⁴⁶⁾ auf. Dem wird in Art. 13 dieses Abkommens Rechnung getragen:

aux fins d'application de la présente Convention. Pour tout Etat adhérent, la présente Convention entrera en vigueur dès le dépôt de son instrument d'adhésion».

⁴¹⁾ BT-Drs. IV/989.

⁴²⁾ BT-Drs. IV/1049.

⁴³⁾ BT-Drs. IV/1807, S. 2.

⁴⁴⁾ BGBl. 1963 II, S. 463, in Kraft getreten am 1. 8. 1963; BGBl. 1963 II, S. 1078.

⁴⁵⁾ BAnz. 1963 Nr. 143, S. 4. Zur Konstituierung der Deutsch-Niederländischen Grenzgewässer-Kommission und ihrer Unterausschüsse, siehe Bull. 1963, S. 1898.

⁴⁶⁾ BGBl. 1963 II, S. 1069, in Kraft getreten am 14. 6. 1963, BGBl. a. a. O.

»(1) Zur Durchführung dieses Abkommens wird ein Gemischter Ständiger deutsch-afghanischer Ausschuß gebildet ...

(2) ...

(3) Vorsitzende und Mitglieder des Ausschusses werden für die Bundesrepublik Deutschland vom Bundesminister des Auswärtigen im Benehmen mit den beteiligten Bundesministern und den Kultusministern der Länder, ... ernannt«.

Diese Art der Besetzung Gemischter Ausschüsse entspricht der Vertragspraxis der BRD bei Kulturabkommen⁴⁷⁾.

e) Zur Frage der **Mitwirkung der Länder bei Grenzänderungen** äußerte der hessische Vertreter im Bundesrat anlässlich der Beratung über das deutsch-französische Grenzabkommen vom 31. Juli 1962⁴⁸⁾ die Auffassung,

»daß jede Änderung der Grenzen des deutschen Staatsgebietes der Zustimmung des jeweils betroffenen deutschen Bundeslandes bedarf«⁴⁹⁾.

f) Anlässlich der Beratung des Zustimmungsgesetzes zu den **Änderungen vom 11. April 1962 des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl, 1954**⁵⁰⁾ führte der Vertreter Bremens im Bundesrat mit Zustimmung der Vertreter Hamburgs, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins aus:

»Der Senat der Freien Hansestadt Bremen ist der Auffassung, daß der Bund auch in Zukunft Häfen, die mit Auffanganlagen für Ölrückstände auszurüsten sind, nur im Einvernehmen mit den Ländern bestimmt, zumal mit der Erstellung dieser Anlagen erhebliche Lasten verbunden sein können«⁵¹⁾.

⁴⁷⁾ Kulturabkommen der BRD mit Belgien (BGBl. 1957 II, S. 70): Art. XIII; mit Chile (BGBl. 1959 II, S. 549): Art. VIII; mit Frankreich (BGBl. 1955 II, S. 885): Art. 16; mit Griechenland (BGBl. 1957 II, S. 501): Art. 15; mit Großbritannien (BGBl. 1959 II, S. 449): Art. 12; mit Italien (BGBl. 1958 II, S. 77): Art. 13; mit Japan (BGBl. 1957 II, S. 1461): Art. 9; mit den Niederlanden (BGBl. 1962 II, S. 497): Art. 13; mit Norwegen (BGBl. 1957 II, S. 28): Art. 4; mit Spanien (BGBl. 1956 II, S. 558): Art. 10; mit der Türkei (BGBl. 1958 II, S. 336): Art. 16. Vgl. zur Bundeszuständigkeit beim Abschluß und bei der Durchführung von Kulturabkommen die Erklärungen des Bundesaußenministers im Bundestag, 4. BT, 101. Sitzung, Sten.Ber., S. 4728 C-D.

⁴⁸⁾ BR-Drs. 235/63.

⁴⁹⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 136 D.

⁵⁰⁾ Zustimmungsgesetz vom 26. 6. 1964, BGBl. 1964 II, S. 749, siehe oben Nr. 4, S. 227 Anm. 8.

⁵¹⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 227. Die Bestimmung dieser Häfen beruht auf Art. VIII des Übereinkommens, welcher lautet:

«(1) Chaque Gouvernement contractant prendra toutes mesures appropriées pour promouvoir la création des installations suivantes:

a) selon les besoins des navires qui les utilisent, les ports seront pourvus d'installations capables de recevoir, sans imposer aux navires des retards anormaux, les résidus et mélanges d'hydrocarbures que les navires autres que les navires-citernes pourraient avoir à décharger après que la majeure partie de l'eau aura été séparée du mélange;

b) les points de chargement d'hydrocarbures devront être pourvus d'installations adéquates de réception pour les résidus et mélanges d'hydrocarbures que les navires-citernes auraient encore à décharger dans les mêmes conditions;

Völkerrechtssubjekte, Anerkennung

9. Im Jahre 1963 hat die BRD das Sultanat **Sansibar anerkannt** und mitgeteilt, daß sie die Aufnahme diplomatischer Beziehungen wünsche. Die Anerkennung erfolgte in einem Telegramm des Bundespräsidenten an den Sultan von Sansibar⁵²⁾.

Die **Unabhängigkeit Kenias** wurde vom Bundeskanzler durch ein Glückwunschtelegramm an Premierminister **K e n y a t t a** begrüßt⁵³⁾.

10. Im Zusammenhang mit den Rechtsfragen die den Status der sowjetisch besetzten Zone Mitteldeutschlands betreffen, nahmen Organe der BRD verschiedentlich zu **völkerrechtlichen Voraussetzungen der Staatlichkeit** und der **Anerkennung** Stellung⁵⁴⁾.

Organe des völkerrechtlichen Verkehrs

11. Der ständigen Praxis der BRD entsprechend wurden eine Reihe von **Vereinbarungen zwischen dem Bundesfinanzminister und Finanzministern von Nachbarstaaten** über nebeneinanderliegende Grenzabfertigungsstellen und Zusammenlegung solcher Stellen unter dem Vorbehalt der **Bestätigung durch einen Notenwechsel zwischen den Außenministerien** geschlossen. Nach erfolgtem Notenwechsel wurde das Inkrafttreten der Vereinbarungen im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht⁵⁵⁾. Dieses Verfahren ist bestimmt durch eine Reihe von Abkommen über die Zusammenlegung der Grenzabfertigung und über die Errichtung von Gemeinschafts- oder Betriebswechselbahnhöfen

c) les ports de réparation des navires devront être pourvus d'installations adéquates de réception pour les résidus et mélanges d'hydrocarbures que devraient encore rejeter, dans les conditions précitées, tous les navires entrés au port pour y subir des réparations;

(2) Pour l'application du présent article, chaque Gouvernement contractant décidera quels sont les ports et les points de chargement de son territoire qui sont à aménager conformément au paragraphe 1) ci-dessus.

(3) ... ».

⁵²⁾ Bull. 1963, S. 1937. Die Unabhängigkeit Sansibars im Rahmen des Commonwealth wurde am 10. 12. 1963 proklamiert (AdG 10952 D).

⁵³⁾ Bull. 1963, S. 1954. Die Unabhängigkeit Kenias im Rahmen des Commonwealth wurde am 12. 12. 1963 proklamiert (AdG 10957 B).

⁵⁴⁾ Dazu näheres unter Nr. 68 und 69, S. 327 ff.

⁵⁵⁾ Im einzelnen wurden in der Berichtszeit folgende Vereinbarungen geschlossen bzw. in Kraft gesetzt: Vereinbarung mit Belgien vom 9. 10./7. 11. 1962: BGBl. 1962 II, S. 2328, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 108; Vereinbarung mit den Niederlanden vom 29. 11. 1962/1. 3. 1963: BGBl. 1963 II, S. 228, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 394; Vereinbarung mit den Niederlanden vom 19. 2./22. 3. 1963: BGBl. 1963 II, S. 306, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 912; Vereinbarung mit den Niederlanden vom 18./25. 6. 1963: BGBl. 1963 II, S. 907, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 1077; Vereinbarung mit Frankreich vom 29. 6. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1100, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 1214; Vereinbarung mit den Niederlanden vom 19. 9./18. 10. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1333, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 40.

an den Grenzen der BRD zu Belgien⁵⁶⁾, Frankreich⁵⁷⁾, den Niederlanden⁵⁸⁾, der Schweiz⁵⁹⁾ und Luxemburg⁶⁰⁾ 61). Diese Abkommen enthalten oft auch Bestimmungen, wonach die zuständigen Ministerien die zur Durchführung des Abkommens nötigen Maßnahmen vereinbaren können, ohne daß dadurch der diplomatische Weg ausgeschlossen wird⁶²⁾.

12. In Abkommen zwischen der BRD und Ungarn⁶³⁾ sowie Rumänien⁶⁴⁾ wurde vereinbart, gegenseitig **Handelsvertretungen** zu errichten. Über das Abkommen mit Rumänien heißt es in der Mitteilung des Auswärtigen Amts:

»Die Aufgabe der Handelsvertretungen ist die Durchführung, der zwischen den beiden Staaten bestehenden oder abzuschließenden Handels- und Zahlungsabkommen«.

Ferner wurden in dem Protokoll über die Ergebnisse der deutsch-polnischen Verhandlungen über Handels- und Schiffsverkehrsverkehr

»die Errichtung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik Polen vereinbart, deren Aufgabenkreis und Status denen der Handelsvertretung der Volksrepublik Polen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Gegenseitigkeit entsprechen werden«⁶⁵⁾.

Dazu erklärte Bundesaußenminister Schröder in einem Presseinterview:

»Das beinhaltet nicht die Aufnahme diplomatischer oder auch nur konsularischer Beziehungen«⁶⁶⁾.

⁵⁶⁾ Abkommen vom 15. 5. 1956, BGBl. 1958 II, S. 190: Art. 1 Abs. 4.

⁵⁷⁾ Abkommen vom 18. 4. 1958, BGBl. 1960 II, S. 1533: Art. 1 Abs. 5.

⁵⁸⁾ Abkommen vom 30. 5. 1958, BGBl. 1960 II, S. 2181: Art. 1 Abs. 5.

⁵⁹⁾ Abkommen vom 1. 6. 1961, BGBl. 1962 II, S. 877: Art. 1 Abs. 4.

⁶⁰⁾ Abkommen vom 16. 2. 1962, BGBl. 1963 II, S. 141: Art. 1 Abs. 4.

⁶¹⁾ Ein ähnliches Abkommen wurde auch mit Österreich geschlossen: Abkommen vom 14. 9. 1955, BGBl. 1957 II, S. 581.

⁶²⁾ Abkommen mit Österreich Art. 26, Belgien Art. 34, Luxemburg Art. 34.

⁶³⁾ Abkommen mit Ungarn vom 9. 11. 1963. Mitteilung des Auswärtigen Amts: Bull. 1963, S. 1758 = BAnz. 1963 Nr. 212, S. 5.

⁶⁴⁾ Protokoll mit Rumänien vom 17. 10. 1963. Mitteilung des Auswärtigen Amts: Bull. 1963, S. 1624 = BAnz. 1963 Nr. 198, S. 3.

⁶⁵⁾ Protokoll mit Polen vom 7. 3. 1963: BAnz. 1963 Nr. 64, S. 1.

⁶⁶⁾ Bull. 1963, S. 389. Polen unterhält seit Kriegsende eine Handelsvertretung in Frankfurt am Main (Bull. 1963, S. 415). Eine Veröffentlichung über den Status dieser Vertretung konnte nicht festgestellt werden. Es kann angenommen werden, daß sie keinerlei Vorrechte und Befreiungen genöß, denn nach allgemeinem Völkerrecht stehen Handelsvertretungen solche nicht zu (vgl. hierzu Stauffenberg, Die Rechtsstellung der russischen Handelsvertretungen, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 14, 1930, insbes. S. 56). Dies wird dadurch bestätigt, daß das Rundschreiben des Bundesinnenministers vom 5. 3. 1958 über das Verhalten gegenüber exterritorialen und anderen bevorrechtigten Personen (Gemeinsames Ministerialblatt 1958, S. 118; ZaöRV Bd. 20, 1959/60, S. 684) Handelsvertretungen in der Liste der Institutionen, denen Vorrechte und Befreiungen zu gewähren sind, nicht erwähnt. Sie erwähnt lediglich die Israelische Mission, die aber besondere Aufgaben hat (vgl. ZaöRV Bd. 23, 1963, S. 226). Die Vorrechte und

Vorrechte und Befreiungen

13. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Beschlüssen vom 30. Oktober 1962 und 30. April 1963⁶⁷⁾ zu Fragen der **deutschen Gerichtsbarkeit über ausländische Staaten** Stellung genommen. Die zentralen Entscheidungssätze wurden im Bundesgesetzblatt veröffentlicht; gemäß §§ 31 Abs. 2, 13 Nr. 12 BVerfGG kommt ihnen Gesetzeskraft zu⁶⁸⁾.

14. Durch das zweite Gesetz⁶⁹⁾ zur Änderung des Gesetzes vom 22. Juni 1954⁷⁰⁾ über den Beitritt der BRD zum Abkommen über die **Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen** vom 21. November 1947 und über die **Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen** wurde Art. 3 des Gesetzes von 1954 dahin geändert, daß auch den Vereinten Nationen selbst sowie »Einrichtungen auswärtiger Staaten« durch Verordnung Vorrechte und Befreiungen gewährt werden können. Dazu heißt es im Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten:

»Die Änderung des Artikels 3 erweitert den Kreis derjenigen Einrichtungen, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung zur Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen mit Immunitäten und diplomatischen Privilegien im Sinne der Konvention ausgestattet werden können, um die Vereinten Nationen selbst sowie um »Einrichtungen auswärtiger Staaten«. Es sind also nicht mehr bloß zwischenstaatliche Einrichtungen, die auf diese Weise in den Genuß diplomatischer Vorrechte und Befreiungen kommen können. Auch können solche Rechtsverordnungen nach der Vorlage nicht mehr bloß im Interesse der Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen erlassen werden, sondern die Ermächtigung soll auch für den Fall erteilt werden, daß es sich um die »Durchsetzung« völkerrechtlicher Vereinbarungen handelt. Dabei denkt der Bundesrat, der der Vorlage zustimmt,

Befreiungen der sowjetischen Handelsvertretung beruhen auf einer vertraglichen Regelung, durch die die Handelsvertretung zu einem Bestandteil der Botschaft erklärt wird (Anlage zum Abkommen über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der BRD und der UdSSR vom 25. 4. 1958: BGBl. 1959 II, S. 225). Für die finnische Handelsvertretung ist zu beachten, daß sie gleichzeitig Generalkonsulat ist (vgl. BAnz. 1952 Nr. 161, S. 2, Jahrbuch für Auswärtige Politik 1962/63, Personalstatistischer Teil, S. 144). Der Status von Handelsvertretungen wird jetzt auf Grund des zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 22. 6. 1954 über den Beitritt der BRD zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (siehe unten Nr. 14) durch Verordnung geregelt; so für die Handelsvertretung Ungarns (BGBl. 1964 II, S. 581, Regierungsbegründung: BR-Drs. 130/64), Rumäniens (BGBl. 1964 II, S. 583, Regierungsbegründung: BR-Drs. 131/64), Polens (BGBl. 1964 II, S. 584, Regierungsbegründung: BR-Drs. 129/64), Bulgariens (BGBl. 1964 II, S. 781, Regierungsbegründung: BR-Drs. 182/64).

⁶⁷⁾ Siehe oben S. 226 Anm. 2.

⁶⁸⁾ Ihren Wortlaut vgl. oben Nr. 2, S. 226.

⁶⁹⁾ BGBl. 1964 II, S. 187.

⁷⁰⁾ BGBl. 1954 II, S. 639; vgl. ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 227.

besonders an »Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen, die als mögliche privilegierte Rechtspersönlichkeit noch nicht erwähnt waren«. Solche Vereinbarungen könnten z. B. die Abhaltung internationaler Konferenzen auf deutschem Boden betreffen.

Die wichtigste Neuerung bezieht sich aber auf die Einrichtungen auswärtiger Staaten, z. B. auf Handelsmissionen, für die sich die diplomatische Privilegierung nicht aus dem Völkerrecht ergibt. Ihr Umfang muß verschieden sein je nach der Behandlung der entsprechenden deutschen Einrichtungen im beteiligten Ausland, auch ohne formelle Einführung des Gegenseitigkeitsprinzips, und kann auch während des Bestehens der Einrichtungen unter Umständen Änderungen unterworfen werden müssen. Es erscheint angemessen, wenn solche Einrichtungen in der Bundesrepublik zugelassen werden, ihnen die nötigen Exemtionen von den allgemeinen Gesetzen auf dem vereinfachten Weg der Rechtsverordnungen zu verschaffen, nachdem für die zwischenstaatlichen Organisationen eine entsprechende Ermächtigung an die Bundesregierung schon seit nahezu 10 Jahren erteilt worden ist. Dies erklärt auch den Zusammenhang dieser Neuerung mit dem Abkommen über die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen⁷¹⁾.

Auf Grund dieser Änderung wurde durch drei Verordnungen vom 16. Mai 1964⁷²⁾ den **Handelsvertretungen** von Ungarn, Rumänien und Polen⁷³⁾, durch eine weitere Verordnung vom 7. Juli 1964⁷⁴⁾ der Handelsvertretung Bulgariens eine Reihe von **Vorrechten und Befreiungen** eingeräumt.

Der Bundesrat hat während der Berichtszeit einer Reihe von Verordnungen auf Grund des Gesetzes vom 22. Juni 1954 zugestimmt. Diese Verordnungen gewähren Vorrechte und Befreiungen an folgende Institutionen:

- an die Kommission für Studenten- und Dozentenaustausch zwischen der BRD und den Vereinigten Staaten von Amerika⁷⁵⁾;
- an die Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut in Rom⁷⁶⁾;
- an das deutsch-französische Jugendwerk⁷⁷⁾;
- an den Internationalen Zuckerrat nach dem Protokoll vom 4. Juli 1963 zur Verlängerung des Internationalen Zuckerübereinkommens⁷⁸⁾.

Eine weitere Ermächtigung zur Gewährung oder Beschränkung von Vor-

⁷¹⁾ BT-Drs. IV 1776, S. 2; vgl. auch die Regierungsbegründung zu den Verordnungen über den Status der Handelsvertretungen Polens, Ungarns, Rumäniens und Bulgariens: BR-Drs. 129/64, 130/64, 131/64, 182/64.

⁷²⁾ BGBl. 1964 II, S. 581 ff.

⁷³⁾ Vgl. oben Nr. 12, S. 239.

⁷⁴⁾ BGBl. 1964 II, S. 781.

⁷⁵⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 228 A; verkündet: BGBl. 1964 II, S. 27.

⁷⁶⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 228 A; verkündet: BGBl. 1964 II, S. 1321.

⁷⁷⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 254 D; verkündet: BGBl. 1963 II, S. 1612.

⁷⁸⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 260 B.

rechten und Befreiungen im Verordnungswege enthält auch das Zustimmungsgesetz zum Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961⁷⁹⁾. Dadurch wird die Bundesregierung ermächtigt, die durch das Übereinkommen vorgesehenen Vorrechte und Befreiungen nach Maßgabe des Art. 47 Abs. 2 des Übereinkommens⁸⁰⁾ zu erweitern oder zu beschränken.

Die BRD hat ferner das Dritte⁸¹⁾ und Vierte⁸²⁾ Protokoll zum Allgemeinen Abkommen über die **Vorrechte und Befreiungen des Europarates** ratifiziert. Das Dritte Protokoll bezieht sich auf den Wiedereingliederungsfonds des Europarates für nationale Flüchtlinge und Bevölkerungsüberschüsse, das Vierte auf die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

15. Besondere Befreiungen sieht das **Abkommen zwischen der BRD und Luxemburg über die Zusammenlegung der Grenzabfertigung und über die Errichtung von Gemeinschafts- oder Betriebswechselbahnhöfen** vom 16. Februar 1962⁸³⁾ für Staatsbedienstete vor, die im Zuge des Grenzkontrolldienstes auf dem Gebiet des anderen Vertragspartners Dienst tun. Art. 16 Abs. 1 bestimmt:

»Die Bediensteten des Nachbarstaates, die in Anwendung dieses Abkommens ihren Dienst im Gebietsstaat auszuüben haben, sind vom Paß- und Sichtvermerkszwang befreit«.

Art. 18 Abs. 1:

»Die Bediensteten des Nachbarstaates, die in Anwendung dieses Abkommens ihren Dienst im Gebietsstaat auszuüben haben, sind von allen öffentlich-rechtlichen persönlichen Dienstleistungen und Sachleistungen befreit«.

Art. 20 Abs. 1:

»Gegenstände des dienstlichen oder persönlichen Bedarfs einschließlich Lebensmittel, welche die Bediensteten des Nachbarstaates im Gebietsstaat aus Anlaß

⁷⁹⁾ Zustimmungsgesetz vom 6. 8. 1964, BGBl. 1964 II, S. 957; bei Abschluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft.

⁸⁰⁾ Art. 47 lautet:

«(1) En appliquant les dispositions de la présente Convention, l'Etat accréditaire ne fera pas de discrimination entre les Etats.

(2) Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a) le fait pour l'Etat accréditaire d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de la présente Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission dans l'Etat accréditant;

b) le fait des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions de la présente Convention».

⁸¹⁾ BGBl. 1963 II, S. 237, Inkrafttreten: BGBl. 1963 II, S. 1310.

⁸²⁾ BGBl. 1963 II, S. 1215, Inkrafttreten: BGBl. 1964 II, S. 212.

⁸³⁾ Siehe oben Anm. 60.

des Dienstes benötigen und von ihnen auf dem Wege zum und vom Dienst im Gebietsstaat mitgeführt werden, sind im Ein- und Wiederausgang auf Grund einer mündlichen Anmeldung und ohne Leistung einer Sicherheit frei von allen Zöllen und sonstigen Abgaben. Das gleiche gilt für Dienstfahrzeuge oder eigene Fahrzeuge, deren sich die Bediensteten zur Ausübung ihres Dienstes bedienen«⁸⁴).

Diplomatische Beziehungen

16. Zwischen der BRD und Yemen wurde eine **Änderung der Rangklassen der diplomatischen Vertretungen** vereinbart. Die beiderseitigen Gesandtschaften sollen in den Rang von Botschaften erhoben werden. In einer Mitteilung des Auswärtigen Amtes wird dies begründet mit den freundschaftlichen Beziehungen, die zwischen beiden Staaten bestünden⁸⁵).

17. Die Bundesregierung hat das **Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen** vom 18. April 1961 dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegt⁸⁶). In der Denkschrift der Bundesregierung hierzu heißt es über das **Verhältnis des Übereinkommens zum bisherigen Recht**

»Das aus einer Präambel und 53 Artikeln bestehende Wiener Übereinkommen stellt eine Kodifizierung des auf dem Gebiet des Gesandtschaftsrechts bestehenden Völkergewohnheitsrechts dar und bedeutet eine Vereinheitlichung und fortschrittliche Entwicklung dieses Gewohnheitsrechts. In der Präambel des Übereinkommens wird unterstrichen, daß die Regeln des Völkergewohnheitsrechts auch weiterhin für alle Fragen gelten, die nicht ausdrücklich in dem Übereinkommen geregelt sind«⁸⁷).

Eine solche Entwicklung des Gewohnheitsrechts sieht die Denkschrift insbesondere in Art. 6 des Übereinkommens, nach dem **mehrere Staaten dieselbe Person als Missionschef in einem anderen Staat akkreditieren können**. Dieser sei gemeinsames Organ der ihn bestellenden Staaten⁸⁸).

Art. 14 des Übereinkommens sieht neben den Botschaftern und Nuntien »**andere Missionschefs gleichen Ranges**« vor. In der Denkschrift heißt es dazu:

⁸⁴) Ähnlich das Abkommen mit Belgien: Art. 16, 18, 20; mit Frankreich: Art. 12, 14, 16; mit den Niederlanden: Art. 11, 13, 14; mit der Schweiz: Art. 12, 15, 19 (Fundstellen siehe oben Anm. 56–59).

⁸⁵) Bull. 1963, S. 1356 = BAnz. 1963 Nr. 164, S. 3.

⁸⁶) BT-Drs. IV/1586; Zustimmungsgesetz vom 6. 8. 1964: BGBl. 1964 II, S. 957, bei Bearbeitungsschluß für die BRD noch nicht in Kraft. Für die Staaten, die bereits ratifiziert haben, trat das Übereinkommen am 24. 4. 1964 in Kraft (UN/Doc. ST/LEG/SER. A/208, S. 14).

⁸⁷) BT-Drs. IV/1586, S. 86.

⁸⁸) A. a. O. Art. 6 lautet: «Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose».

»Hierunter dürften in erster Linie die High Commissioners der Commonwealth-Staaten und die Hauts Représentants der Communauté Française zu verstehen sein«⁸⁹⁾.

Zur Frage der Bewegungs- und Reisefreiheit von Mitgliedern diplomatischer Missionen (Art. 26 des Übereinkommens) berichtet die Denkschrift:

»Der Delegierte von Saudi-Arabien bat auf der Konferenz um das stillschweigende Einverständnis der beteiligten Staaten, mit dem sein Land diplomatische Beziehungen unterhält, das Verbot für Nicht-Moslems, die heiligen Städte von Mekka und Medina zu betreten, nicht als eine Beschränkung der diplomatischen Bewegungs- und Reisefreiheit anzusehen«⁹⁰⁾.

Über die Bedeutung des Begriffs »freier Verkehr der Mission für alle amtlichen Zwecke« wird ausgeführt:

»Darunter ist nicht nur der Verkehr mit den Behörden des Gastlandes sowie mit anderen diplomatischen oder konsularischen Missionen zu verstehen, sondern auch der Verkehr mit den Staatsangehörigen des Empfangs- und Entsendestaates«⁹¹⁾.

Über die Vorrechte und Befreiungen der zum Haushalt eines Diplomaten gehörenden Familienmitglieder sowie der Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals der Mission (Art. 37 des Übereinkommens)⁹²⁾ wird ausgeführt:

⁸⁹⁾ A. a. O. S. 87. Art. 14 lautet: «1. Les chefs de mission sont répartis en trois classes, à savoir:

a) celle des ambassadeurs ou nonces accrédités auprès des chefs d'Etat et des autres chefs de mission ayant un rang équivalent;

b) celle des envoyés, ministres ou internonces accrédités auprès des chefs d'Etat;

c) celle des chargés d'affaires accrédités auprès des Ministres des Affaires étrangères.
2. ... ».

⁹⁰⁾ A. a. O. S. 88. Art. 26 lautet: «Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat accréditaire assure à tous les membres de la mission la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire».

⁹¹⁾ A. a. O. Der Begriff wird in Art. 27 verwandt: «1. L'Etat accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles ... ».

⁹²⁾ Art. 37 lautet: «1. Les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la mission, ainsi que les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs, bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 35, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat accréditaire mentionnée au paragraphe 1 de l'article 31 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 36 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les membres du personnel de service de la mission qui ne sont pas ressortissants de

»Eine Einigung über den Begriff ›Familienmitglieder‹ konnte auf der Konferenz nicht erreicht werden. Er dürfte demnach dem innerstaatlichen Recht des Empfangsstaates zu entnehmen sein.

Absatz 2 des Artikels bestimmt, daß die Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals und deren Familienangehörige von der Strafgerichtsbarkeit in vollem Umfang und von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer Amtshandlungen befreit sind. Außerdem erhält der genannte Personenkreis Zollprivilegien für seine Ersteinrichtung. Im Vergleich zur bisherigen Handhabung bedeutet die Wiener Lösung eine erhebliche Besserstellung des Verwaltungs- und technischen Personals, da dieses bislang in vielen Ländern keine Befreiung von der Gerichtsbarkeit genoß. Zollprivilegien wurden ihm meist nur durch besonderes Entgegenkommen gewährt. Die deutsche Delegation hat sich zusammen mit der britischen Delegation für eine Gleichstellung des Verwaltungs- und technischen Personals mit dem diplomatischen Personal eingesetzt, wie sie auch der deutschen innerstaatlichen Rechtsordnung entspricht (vgl. z. B. §§ 19, 18 GVG⁹³) und § 68 der Allgemeinen Zollordnung vom 29. November 1961 Bundesgesetzblatt I S. 1937). Ein entsprechender Antrag fand jedoch nicht die notwendige Mehrheit⁹⁴).

Grundrechte der Staaten und Völker

18. Auch im Jahre 1963 betonten zahlreiche offizielle Stellen der BRD das **Selbstbestimmungsrecht** der Völker und insbesondere das des deutschen Volkes⁹⁵). Im Aufruf der Bundesregierung zum zehnten Jahrestag des Aufstands der deutschen Bevölkerung in der Sowjetzone und in Ost-Berlin heißt es, das Selbstbestimmungsrecht sei zu einem verbindlichen all-

l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'article 33.

4. Les domestiques privés des membres de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat accréditaire. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission».

⁹³) Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.9.1950 (BGBl. 1950 I, S. 513).

⁹⁴) BT-Drs. IV/1586, S. 89.

⁹⁵) Note der BRD an Kuba vom 14.1.1963, Bull. 1963, S. 69; Aufruf der Bundesregierung zum 17.6., Bull. 1963, S. 905; Communiqué über die Besprechungen des Präsidenten der USA in Bonn vom 24.6.1963, Bull. 1963, S. 971; Presseverlautbarung anlässlich des Staatsbesuchs des Bundespräsidenten im Iran vom 27.10.1963, Bull. 1963, S. 1684; Gemeinsame Erklärung zum Abschluß des Staatsbesuchs des Bundespräsidenten in Indonesien vom 2.11.1963, Bull. 1963, S. 1717; Note der BRD an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vom 5.11.1963, Bull. 1963, S. 1741, AdG 10897 A; Gemeinsames

gemeinen Grundsatz des Völkerrechts geworden⁹⁶⁾. Eine Note, die der Beobachter der BRD bei den Vereinten Nationen dort den Missionen aller Staaten zugestellt hat, mit denen die Bundesregierung diplomatische Beziehungen unterhält, betont ferner das

»fundamentale Recht aller Völker, ihre volle Souveränität zu erlangen«⁹⁷⁾.

Menschenrechte

19. In einer Rede anlässlich des 15. Jahrestages der Verkündung der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte«⁹⁸⁾ sagte der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung⁹⁹⁾ zur Frage der **Einschaltung der Vereinten Nationen für die Wahrung der Menschenrechte in der SBZ:**

»Die Erklärung ist nicht bindendes Völkerrecht. Sie stellt vielmehr einen moralischen an die ganze Welt gerichteten Appell dar ...

Noch ist keine Vereinbarung der Mächte zustande gekommen, derzufolge eine Instanz der Vereinten Nationen die Legitimation erhalten hätte, einzelne oder alle diese Menschenrechte auch durchzusetzen. Die moralische Feststellung eines Bruchs der Menschenrechte bedeutet in dieser zweigeteilten Welt bereits das Höchstmaß des Erreichbaren. Das ist besonders bedauerlich für uns, denn z. Z. ist es noch nicht möglich, die Vereinten Nationen für die Wahrung der Menschenrechte in der Sowjetzone, wo sie täglich mit Füßen getreten werden, einzuschalten. Die UN-Menschenrechtskommission hat keinerlei Befugnisse, die ihr ein aktives Einschreiten ermöglichen würden«¹⁰⁰⁾.

Zur Bindung der BRD an die Menschenrechte führte er aus:

»Die Bundesregierung hat erklärt, daß sie sich an die Grundsätze der VN-Charta gebunden fühlt. Diese Grundsätze umfassen das Recht auf Selbstbestimmung, die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten«.

Kommuniqué über den Staatsbesuch des Bundespräsidenten in Japan vom 9. 11. 1963, Bull. 1963, S. 1757; Gemeinsames Kommuniqué über den Staatsbesuch des Bundespräsidenten in der Republik der Philippinen vom 22. 11. 1963, Bull. 1963, S. 1845; Note der BRD an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhält, Bull. 1963, S. 1890; Mündliche Erklärung des Bundeskanzlers gegenüber dem Botschafter der UdSSR vom 6. 12. 1963, Bull. 1963, S. 1932.

⁹⁶⁾ Bull. 1963, S. 905.

⁹⁷⁾ Bull. 1963, S. 1890.

⁹⁸⁾ UN-Doc. A/811.

⁹⁹⁾ Bull. 1963, S. 1955.

¹⁰⁰⁾ Während der Berichtszeit hat das Kuratorium »Unenteilbares Deutschland« die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit zwei (weiteren) Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen in der SBZ befaßt; vgl. AdG 10506 A, Bull. 1963, S. 549; AdG 10828 A; zur ersten Beschwerde vgl. ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 655. Ferner richtete der Verband der Sowjetzonenflüchtlinge einen Protest an die Menschenrechtskommission, Bull. 1963, S. 1651.

Herrschaftsbereich der Staaten

20. Nachdem der Staat Israel Forderungen erhob, die BRD möge die **Arbeit deutscher Techniker in der ägyptischen Rüstungsentwicklung verhindern**¹⁰¹⁾, wurde die Bundesregierung durch einen auf Antrag aller drei Fraktionen ergangenen, einstimmigen Beschluß des Bundestags¹⁰²⁾ ersucht, ein diesbezügliches Gesetz vorzulegen. Das Ziel dieses Gesetzes wird im Beschluß wie folgt umrissen:

»In diesem Gesetz soll insbesondere § 4 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. April 1961 (BGBl. I S. 444) dahingehend erweitert werden, daß die Bundesregierung in die Lage versetzt wird, die Beteiligung Deutscher an der Herstellung von Massenvernichtungswaffen und zugehörigen Trägern im Ausland verhindern zu können«¹⁰³⁾.

Zur Begründung der Parlamentsinitiative führte der Abgeordnete Weber unter Bezugnahme auf Art. 26 GG¹⁰⁴⁾ aus:

»In Ausführung dieses vom Verfassungsgesetzgeber erteilten Auftrags hat der Bundestag das Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. April 1961 beschlossen. Damit schien der Grundgesetzauftrag erfüllt.

Zu regeln waren drei Tätigkeiten: die Herstellung, die Beförderung und das In-Verkehr-Bringen von Kriegswaffen. In § 4 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen wird auch ein Tatbestand behandelt, der ein Tätigwerden außerhalb des Bundesgebiets betrifft. Dort heißt es:

Wer Kriegswaffen, die außerhalb des Bundesgebiets ein- und ausgeladen und durch das Bundesgebiet nicht durchgeführt werden, mit Seeschiffen, die die Bundesflagge führen, oder mit Luftfahrzeugen, die in die Luftfahrzeugrolle der Bundesrepublik eingetragen sind, befördern will, bedarf der Genehmigung.

Hier wird also schon eine Tätigkeit erfaßt, die sich im Ausland abspielt. Die Bundesregierung hat also auf diesem Gebiet die Möglichkeit, eine unerwünschte Tätigkeit zu verhindern und damit den Gedanken der Friedfertigkeit zu bekunden.

Es hat sich aber in der Folgezeit gezeigt, daß die Vorschriften nicht ausreichend sind, um auch in der an erster Stelle genannten Tätigkeit – Mitwirken bei der

¹⁰¹⁾ AdG 10963 A.

¹⁰²⁾ 4. BT, 83. Sitzung, Sten.Ber., S. 4076 B.

¹⁰³⁾ BT-Drs. IV/1388 (neu).

¹⁰⁴⁾ Art. 26 GG lautet: »(1) Handlungen, die geeignet sind, und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.

(2) Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz«.

Herstellung von Kriegswaffen – ein Eingreifen und ein Verhindern zu ermöglichen, wenn sich diese Tätigkeit im Ausland abspielt¹⁰⁵). Andere Länder, z. B. die USA und Italien, haben auf Grund bestehender Gesetze schon diese Möglichkeit...«¹⁰⁶).

21. Auch die im Jahre 1963 dem Bundestag vorgelegten **Luftverkehrsabkommen**¹⁰⁷) schließen an die in den Vorberichten¹⁰⁸) dargelegte Vertragspraxis an. Für die Rechtsauffassungen der Bundesregierung, insbesondere zu Kabotagerechten¹⁰⁹), gilt das Entsprechende.

22. Zur **deutschen Posthoheit** bei der Behandlung sog. »**unechter Auslandssendungen**« (Sendungen, die von einem Inländer bei ausländischen Poststellen eingeliefert werden, während es sich sachlich um Inlandssendungen handelt) vertrat das Bundespostministerium folgende Auffassung:

»Unter den aus den Nachbarländern eingehenden Postsendungen werden nicht selten solche – vor allem Tausende von Drucksachen – vorgefunden, die von einem Absender in Deutschland bei einer ausländischen Postanstalt eingeliefert wurden, obwohl sie an Empfänger in der Bundesrepublik gerichtet sind. Die Deutsche Bundespost bittet um Verständnis dafür, daß sie die Beförderung dieser Sendungen ablehnen muß. Diese Sendungen sind ihrer Natur nach Inlandssendungen. Durch ihre Auflieferung im Ausland wird der Deutschen Bundespost das Gebührengeld entzogen. ...

Die Dienststellen der Deutschen Bundespost sind angewiesen, die in Betracht kommenden Sendungen grundsätzlich nach den im Ausland liegenden Einlieferungsarten zurückzusenden«¹¹⁰).

¹⁰⁵) Die Bundesregierung hat erklärt, »daß die Bundesregierung es mißbilligen würde, wenn durch rüstungstechnische Tätigkeit deutscher Staatsangehöriger die Spannung verschärft wird. Die Bundesregierung hat jedoch keine Möglichkeit, die Ausreise von deutschen Staatsangehörigen zu verhindern, außer, wenn diese sich gegen die deutschen Gesetze oder die Gesetze ihres Gastlandes vergehen« (Bull. 1963, S. 477, siehe auch die Erklärung Bull. 1963, S. 501).

Die Grenzen, die das geforderte Gesetz beachten müsse, umriß der Abgeordnete der SPD, Erler, in der Bundestagsdebatte wie folgt: »Wir wollen nicht zu einer Gesetzgebung gelangen, bei der eine Regierung allgemein die Tätigkeit von freien Bürgern im In- oder Ausland unter ihre Vollmacht bekäme. Ich glaube, wir sind uns alle darin einig, daß es nach allem, was in der deutschen Vergangenheit geschehen ist, hier darauf ankommt, auch in der Verteidigung lebenswichtiger Interessen unseres Ansehens und in der Anerkennung der moralischen Prinzipien, zu denen wir stehen, die Rechte freier Bürger nicht über Gebühr einzuschränken«. (4. BT, 83. Sitzung, S. 4076 B).

¹⁰⁶) Sten.Ber., S. 4075 A–B.

¹⁰⁷) Abkommen mit Peru: BT-Drs. IV/973 und IV/1073; BGBl. 1963 II, S. 373, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 1311; Abkommen mit Ecuador: BT-Drs. IV/1165 und IV/1355; BGBl. 1963 II, S. 1079, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 142; Abkommen mit Iran: BT-Drs. IV/1244 und IV/1356; BGBl. 1963 II, S. 1086; bei Abfassung des Berichts noch nicht in Kraft.

¹⁰⁸) Vgl. ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 99 f., Bd. 23 (1963), S. 429 f., Bd. 24 (1964), S. 657.

¹⁰⁹) BT-Drs. IV/973, S. 10; IV/1165, S. 9; IV/1244, S. 15.

¹¹⁰) Bull. 1963, S. 1416.

Als Rechtsgrundlage für ihr Vorgehen beruft sich die Bundespost auf Art. VI der Schlußniederschrift zum Weltpostvertrag¹¹¹⁾.

Internationale Flüsse und Kanäle

23. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Kiel erließ am 13. Mai 1963 die Polizeiverordnung zur 25. Änderung der Betriebsordnung für den Nord-Ostsee-Kanal¹¹²⁾, in der unter anderem die **Durchfahrt von Kriegsfahrzeugen im Kieler Kanal**¹¹³⁾ geregelt wird:

¹¹¹⁾ BGBl. 1960 II, S. 747 = VBD Serie A Bd. 6 Nr. 54, S. 238. Die Bestimmung lautet: «Aucun Pays n'est tenu d'acheminer, ni de distribuer aux destinataires, les envois que des expéditeurs quelconques domiciliés sur son territoire déposent ou font déposer dans un Pays étranger, en vue de bénéficier des taxes plus basses qui y sont établies; *il en est de même pour les envois de l'espèce déposés en grande quantité, que de tels dépôts soient ou non effectués en vue de bénéficier de taxes plus basses.* La règle s'applique sans distinction, soit aux envois préparés dans le Pays habité par l'expéditeur et transportés ensuite à travers la frontière, soit aux envois confectionnés dans un Pays étranger. L'Administration intéressée a le droit, ou de renvoyer les objets en question à l'origine, ou de les frapper de ses taxes internes. Les modalités de la perception des taxes sont laissées à son choix».

¹¹²⁾ BAHz. 1963 Nr. 108, S. 1.

¹¹³⁾ Über die Durchfahrt von Kriegsschiffen im Kieler Kanal bestimmte Art. 380 des Versailler Vertrages (RGBl. 1919, S. 687): «Le Canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne».

Von diesen Bestimmungen sagte sich die deutsche Regierung durch gleichlautende Noten, die sie am 14. 11. 1936 sechzehn europäischen Staaten übermittelte, los (RGBl. 1936 II, S. 361): »[Die Deutsche Regierung] sieht sich ... zu der Erklärung gezwungen, daß sie die im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die auf deutschem Gebiet befindlichen Wasserstraßen und die auf diesen Bestimmungen beruhenden internationalen Stromakte nicht mehr als für sich verbindlich anerkennt ...

Zugleich teilt die Deutsche Regierung folgende von ihr getroffene Regelung mit: Die Schifffahrt auf den auf deutschem Gebiet befindlichen Wasserstraßen steht den Schiffen aller mit dem Deutschen Reich in Frieden lebenden Staaten offen. Es findet kein Unterschied in der Behandlung deutscher und fremder Schiffe statt; das gilt auch für die Frage der Schifffahrtsabgaben. Dabei setzt die Deutsche Regierung voraus, daß auf den Wasserstraßen der anderen beteiligten Staaten Gegenseitigkeit gewährt wird«.

Hinsichtlich der Durchfahrt fremder Kriegsschiffe wurde die Note ergänzt durch eine Verordnung des Oberkommandos der Kriegsmarine vom 5. 1. 1937 (Marine-Verordnungsblatt 1937, S. 35) durch die § 3 der Anlage 12 der Flaggen, Salut- und Besuchsordnung vom 21. 3. 1932 (MDV Nr. 53) folgende Fassung erhielt:

»Kriegsschiffe und Kriegsfahrzeuge fremder Mächte dürfen den Kaiser-Wilhelm-Kanal nur nach vorhergegangener auf diplomatischem Wege rechtzeitig zu erwirkender Genehmigung durchfahren«.

Auf die deutsche Note vom 14. 11. 1936 antworteten nur die französische und die tschechoslowakische Regierung am 2. 12. 1936 mit ausdrücklichen Protestnoten, denen aber keine weiteren Schritte folgten, England und Jugoslawien am 2. 12. 1936 und Polen am 5. 12. 1936 begnügten sich mit Noten, in denen bedauert wurde, daß Deutschland nicht den Weg einer vertraglichen Neuregelung gewählt habe. Die übrigen 11 Staaten gaben zu der deutschen Note keine besonderen Erklärungen ab.

(Eine britische Stellungnahme ist veröffentlicht in Documents on International Affairs -

»Auf Grund des § 366 Nr. 10 des Strafgesetzbuches in Verbindung mit den Artikeln 89 und 129 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland wird verordnet.

Artikel 1

Die Betriebsordnung für den Nord-Ostsee-Kanal vom 14. Januar 1939 (Amtsblatt der Regierung zu Schleswig S. 79) wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 Satz 1 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt: Für die Durchfahrt von Kriegsfahrzeugen fremder Mächte ist eine rechtzeitige vorherige Anmeldung auf diplomatischem Wege erforderlich; ...«.

24. Zur Frage, welche Staaten bei einer **Revision der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte**¹¹⁴⁾ beteiligt sein müßten, führte der Bundesverkehrsminister in der Fragestunde des Bundestags aus:

»Die revidierte Rheinschiffahrtsakte von 1868, kurz Mannheimer Akte genannt, der bekanntlich die Mainzer Akte¹¹⁵⁾ und davor die Wiener Kongreßakte¹¹⁶⁾ vorausgegangen sind, bildet nämlich nicht allein die Rechtsgrundlage des geltenden und von der Bundesregierung 1950 ausdrücklich anerkannten Regimes auf dem Rhein¹¹⁷⁾. Diese Grundlage wird gebildet durch die Mannheimer Akte

Royal Institute of International Affairs – 1936 [Oxford 1937], S. 285; vgl. im übrigen Berber, Das Diktat von Versailles Bd. 2 [1939], S. 1480).

Auch die protestierenden Staaten haben nie versucht, ihre Rechte aus dem Versailler Vertrag geltend zu machen. Die Bestimmungen des Versailler Vertrages über den Kieler Kanal sind nach allgemeiner Auffassung durch die deutsche Note völkerrechtlich wirksam beseitigt worden (vgl. Böhmert, Zur völkerrechtlichen Lage des Kieler Kanals, Rechtsgutachten des Instituts für internationales Recht der Universität Kiel in der Strafsache Nordberg [Ari-Fall], Internationales Recht und Diplomatie 1958, S. 181). Nach Auffassung namhafter Gelehrter und der Staatenpraxis entspricht auch nach 1945 der durch die besagte Note herbeigeführte Zustand dem geltenden Recht (vgl. das angeführte Rechtsgutachten, S. 182 f.; vgl. ferner Oberlandesgericht Schleswig, Beschluß vom 24. 11. 1954, Schleswig-Holsteinische Anzeigen A 1955, S. 101 = Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 7 [1956], S. 405).

¹¹⁴⁾ Revidierte Rheinschiffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Niederlande und Preußen in: Rheinurkunden, Sammlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, landesrechtlicher Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtiger Urkunden über die Rheinschiffahrt seit 1803, veranstaltet von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt mit Zustimmung der Regierung von Baden, Bayern, Elsaß-Lothringen, Hessen, Niederland und Preußen (1918), 2. Teil (1860–1918), S. 80 ff. = Preussische Gesetz-Sammlung 1869, S. 798 ff.

¹¹⁵⁾ Rheinschiffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Nassau, Niederland und Preußen vom 31. 3. 1831, Rheinurkunden 1. Teil (1803–1860), S. 212 ff.

¹¹⁶⁾ Wiener Schlußakte vom 9. 6. 1815, Art. 108–117, Rheinurkunden 1. Teil (1803–1860), S. 42 ff.

¹¹⁷⁾ Deutschland wurde nach 1945 in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt von den USA, Großbritannien und Frankreich als Besatzungsmächten vertreten (vgl. Rapport Annuel de la Commission Centrale pour la navigation du Rhin, 1946, S. 1). Ab 1950 beteiligte sich Deutschland wieder mit eigenen Vertretern an der Arbeit der Zentralkommission (a. a. O., 1950, S. 1).

und verschiedene spätere Vertragsbestimmungen und Vereinbarungen, darunter auch die sehr wesentlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages von 1919¹¹⁸⁾. Das Übereinkommen zur Revision einiger Bestimmungen der revidierten Rheinschiffsahrtsakte von 1868 und ihrer späteren Änderungen, das am 4. Oktober dieses Jahres in Straßburg von Vertretern der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande und der Schweiz paraphiert worden ist und das auf eine deutsche Initiative im Jahre 1957 zurückgeht, strebt insbesondere die Neufassung einiger noch auf die Jahre 1919 bis 1923 zurückgehender überholter Bestimmungen an.

Die Schweiz ist zusammen mit Belgien und Großbritannien, die auch diesen Zusatzvertrag unterzeichnet haben, durch den Versailler Vertrag von 1919 in die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt aufgenommen worden. Diese Länder sind seit jener Zeit von allen Vertragspartnern, also den Signatarmächten der Mannheimer Akte, nicht nur als Mitglieder der Zentralkommission, sondern als gleichberechtigte Partner auch bei der Ausarbeitung neuer Vereinbarungen auf Grund und im Zusammenhang mit der Mannheimer Akte betrachtet worden. Diese Entwicklung läßt es nicht zu, einem dieser Staaten heute das Recht der Unterzeichnung und Mitwirkung zu bestreiten. Auch das vorliegende Übereinkommen ändert insofern im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten untereinander nichts¹¹⁹⁾.

Der Minister behandelte ferner die Probleme, die sich durch die Entwicklung zur gemeinsamen Verkehrspolitik der EWG für die Rheinschifffahrt ergeben, und ließ die Frage offen, ob diese Probleme durch eine große Revision der Mannheimer Rheinschiffsahrtsakte oder durch einen Vertrag zwischen der EWG und der Rheinschiffahrtskommission gelöst werden müssen¹²⁰⁾.

25. Auf Grund des Art. 34 Abs. 1 des Vertrags zwischen der BRD, Frankreich und Luxemburg über die Schiffbarmachung der Mosel¹²¹⁾ hat

¹¹⁸⁾ RGBl. 1919, S. 687, Art. 354–362.

¹¹⁹⁾ 4. BT, 97. Sitzung, Sten.Ber., S. 4462.

¹²⁰⁾ Vgl. über das zwischen EWG und Rheinschiffahrtskommission zur Lösung der besagten Probleme geübte Verfahren eine weitere Erklärung des Bundesverkehrsministers Seeborn in der Fragestunde des Bundestags, 4. BT, 101. Sitzung, Sten.Ber., S. 4665 f.

¹²¹⁾ Vertrag vom 27. 10. 1956 zwischen der BRD, der Französischen Republik und dem Großherzogtum Luxemburg über die Schiffbarmachung der Mosel, BGBl. 1956 II, S. 1837. Die einschlägigen Vertragsbestimmungen lauten:

»Artikel 34

(1) In geeigneten Orten an oder in der Nähe der Mosel und, insoweit jede Regierung es für notwendig hält, werden Gerichte eingesetzt, die in den in Artikel 35 genannten Angelegenheiten entscheiden.

(2) ...

(3) Das Verfahren vor diesen Gerichten ist das gleiche wie vor den Rheinschiffahrtsgerichten gemäß Artikel 32 bis 40 der Revidierten Rheinschiffsahrtsakte.

(4) Gegen Entscheidungen der Moselschiffahrtsgerichte kann anstelle des Obergerichts des

die Bundesregierung dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Binnenschiffahrts- und Rheinschiffahrtssachen¹²²⁾ vorgelegt¹²³⁾, das das **Verfahren vor den nach dem Vertrag zu errichtenden Moselschiffahrtsgerichten** regelt. Das Verfahren ist nach dem Vertrag das gleiche wie vor den Rheinschiffahrtsgerichten. Die Bestimmungen des Änderungsgesetzes lehnen sich also eng an die bisherigen Vorschriften über die Rheinschiffahrtsgerichte an¹²⁴⁾.

Seerecht

26. Zu der von Dänemark vorgenommenen Erweiterung der Fischereigrenze vor Grönland auf 12 Seemeilen¹²⁵⁾ erklärte der Staatssekretär des Auswärtigen Amts in der Fragestunde des Bundestags:

»Die Bundesregierung beabsichtigt, mit der dänischen Regierung wegen der Erweiterung der Fischereigrenze vor Grönland auf 12 Seemeilen Verhandlungen zu führen. In der völkerrechtlichen Frage der einseitigen Ausdehnung der Fischereizonen vertreten die beiden Regierungen verschiedene Rechtsstandpunkte. Nach wie vor ist die Bundesregierung der Auffassung, daß jede einseitige Maßnahme von Staaten, ihre Jurisdiktion über 3 Seemeilen hinaus zu erweitern, nicht dem geltenden Völkerrecht entspricht. Diese Haltung der Bundesregierung ist der dänischen Regierung bekannt. Demgegenüber hält sich die dänische Regierung jedoch für befugt, die Fischereizone vor den Küsten Grönlands ab 1. April 1963 zu erweitern. Zur Wahrung ihrer Rechtsauffassung wird die Bundesregierung deshalb, wie sie es unter anderem auch schon gegenüber Dänemark bei der Erweiterung der Fischereigrenze um die Färöer und gegenüber Island und Norwegen getan hat, der dänischen Regierung gegenüber zum Ausdruck bringen, daß sie die beabsichtigte dänische Maßnahme als nicht mit dem Völkerrecht vereinbar ansieht.

Die Bundesregierung ist sich der Bedeutung der möglichen Konsequenzen, die die beabsichtigte dänische Maßnahme für die deutsche Hochseefischerei und für

Landes, in dem die Entscheidung ergangen ist, auch der Berufungsausschuß der Moselkommission angerufen werden ...

Artikel 35

Die Moselschiffahrtsgerichte sind zuständig:

1. in Strafsachen zur Untersuchung und Bestrafung aller Zuwiderhandlungen gegen die schiffahrts- und strompolizeilichen Vorschriften,
2. in Zivilsachen zur Entscheidung im summarischen Prozeßverfahren über Klagen wegen
 - a) Zahlung und Höhe der Schiffahrtsabgaben, Kran-, Hafen- und Kaigebühren,
 - b) der Beschädigungen, welche die Schiffer während der Fahrt oder beim Anlanden verursachen«.

¹²²⁾ BGBl. 1952 I, S. 641.

¹²³⁾ BT-Drs. IV/1709.

¹²⁴⁾ Vgl. die Regierungsbegründung BT-Drs. IV/1709, S. 3.

¹²⁵⁾ Vgl. AdG 10429 D.

die deutsche Fischwirtschaft haben wird, voll bewußt. Sie prüft daher zur Zeit, auf welche Weise die historischen Rechte der deutschen Hochseefischer vor der grönländischen Küste in angemessener Form gesichert werden können. Die Bundesregierung hofft, in Verhandlungen mit der dänischen Regierung eine für die deutsche Hochseefischerei befriedigende Lösung dieses Problems zu erzielen«¹²⁶⁾.

Zum Ergebnis der diesbezüglichen deutsch-dänischen Verhandlungen gab das Auswärtige Amt bekannt:

»Mit Verbalnote vom 20. Mai 1963 hat die dänische Botschaft der Bundesregierung nunmehr mitgeteilt, daß deutsche Hochseefischer bis zum 31. Mai 1973 auch weiterhin unbeschränkt den Fischfang in der Zone zwischen sechs und zwölf Seemeilen vor Grönland ausüben können«¹²⁷⁾.

Staatsangehörigkeit

27. a) Eine Reihe von der BRD abgeschlossener völkerrechtlicher Abkommen definiert den Begriff »Staatsangehöriger« für die BRD mit »Deutscher im Sinne des Grundgesetzes«¹²⁸⁾. Hierbei wird zum Teil ausdrücklich auf Art. 116 GG verwiesen¹²⁹⁾. Das entspricht der schon bislang vielfach geübten Vertragspraxis der BRD¹³⁰⁾.

b) Die **Zugehörigkeit juristischer Personen zu einem Staat** hängt nach dem deutsch-dänischen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung vom 30. Januar 1962 davon ab, ob die betreffende juristische Person »nach dem in einem der Vertragsstaaten geltenden Recht errichtet worden« ist¹³¹⁾,

¹²⁶⁾ 4. BT, 62. Sitzung, Sten.Ber., S. 2809 D.

¹²⁷⁾ Bull. 1963, S. 709, AdG 10600 E.

¹²⁸⁾ Deutsch-belgisches Allgemeines Abkommen über soziale Sicherheit vom 7. 12. 1957, BGBl. 1963 II, S. 404, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 10; Art. 1 Nr. 3; deutsch-griechisches Abkommen über soziale Sicherheit vom 25. 4. 1961, BGBl. 1963 II, S. 678, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 1454; Art. 1 Nr. 3; deutsch-dänisches Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung vom 30. 1. 1962, BGBl. 1963 II, S. 1311, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 216; Art. 24 Abs. 2 Nr. 2; deutsch-griechischer Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 27. 3. 1961, BGBl. 1963 II, S. 216, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 914; Art. 8 Abs. 3; deutsch-kamerunischer Vertrag über die Förderung von Kapitalanlagen vom 29. 6. 1962, BGBl. 1963 II, S. 991, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 1537; Art. 8 Abs. 3; deutsch-chilenische Vereinbarung über den Austausch von Einbürgerungsmitteln vom 13. 9. 1962, BANz. 1963 Nr. 13, S. 1; Nr. 2.

¹²⁹⁾ So das deutsch-dänische Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und die deutsch-chilenische Vereinbarung über den Austausch von Einbürgerungsurkunden. Art. 116 Abs. 1 GG (BGBl. 1949, S. 15) lautet:

»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«.

¹³⁰⁾ Zur bisherigen diesbezüglichen Praxis siehe ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 659 f.

¹³¹⁾ Art. 24 Abs. 2 Nr. 3, Fundstelle siehe Anm. 128.

nach dem deutsch-griechischen Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen vom 27. März 1961 davon, ob sie »ihren Sitz im Hoheitsgebiet eines der Vertragsstaaten hat und nach dessen Gesetzen zu Recht besteht«¹³²⁾, nach dem deutsch-kamerunischen Vertrag über die Förderung von Kapitalanlagen vom 29. Juni 1962 für Kamerun davon, ob sie »nach den einschlägigen Gesetzen der Bundesrepublik Kamerun besteht«^{133) 134)}.

c) Das Kriterium des Eigentums und der tatsächlichen Kontrolle ist in den von der BRD mit anderen Staaten geschlossenen Luftverkehrsabkommen maßgeblich. So wird in dem deutsch-peruanischen Abkommen über den Luftverkehr vom 30. April 1962¹³⁵⁾ 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«¹³⁶⁾.

28. Die BRD hat in das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStaG) von 1913¹³⁷⁾ folgenden § 4 Abs. 1 Satz 2 über die **Staatsangehörigkeit ehelicher Kinder bei drohender Staatenlosigkeit** eingefügt¹³⁸⁾:

»Das eheliche Kind einer Deutschen erwirbt durch die Geburt die Staatsangehörigkeit der Mutter, wenn es sonst staatenlos sein würde.

Dazu heißt es in der Regierungsbegründung:

»Nach § 4 Abs. 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 (Reichsgesetzbl. S. 583) erwirbt durch die Geburt das eheliche Kind eines Deutschen die Staatsangehörigkeit des Vaters, das uneheliche Kind einer Deutschen die Staatsangehörigkeit der Mutter. Das eheliche Kind einer deutschen Staatsangehörigen erwirbt danach deren Staatsangehörigkeit selbst dann nicht, wenn der Vater staatenlos ist oder nach den Gesetzen seines Heimatstaates dem Kind seine Staatsangehörigkeit nicht vermitteln kann. Das Kind wird, wenn es nicht in einem Lande mit sog. ius soli geboren ist, staatenlos ...

¹³²⁾ Art. 8 Abs. 4, Fundstelle siehe Anm. 128.

¹³³⁾ Art. 8 Abs. 4 b), Fundstelle siehe Anm. 128.

¹³⁴⁾ Über die bisherige diesbezügliche Praxis vgl. ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 662 f.

¹³⁵⁾ BGBl. 1963 II, S. 373, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 1311.

¹³⁶⁾ Art. 3 Abs. 4 des Abkommens; ebenso: deutsch-ecuadorianisches Abkommen über den Luftverkehr vom 20. 9. 1962, BGBl. 1963 II, S. 1079, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 142; Art. 3 Abs. 4; deutsch-iranisches Abkommen über den gewerblichen Fluglinienverkehr vom 1. 7. 1961, BGBl. 1963 II, S. 1086, bei Abschluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft; Art. 3 Abs. 4.

¹³⁷⁾ RGBl. 1913, S. 583.

¹³⁸⁾ BGBl. 1963 I, S. 982.

Auch die neuere Staatsangehörigkeitsgesetzgebung des Auslandes ist mehr und mehr dazu übergegangen, in Fällen der oben erwähnten Art dem Kind die Staatsangehörigkeit der Mutter zu verleihen. Das gleiche Ziel verfolgt der 1961 im Rahmen der Vereinten Nationen erarbeitete Entwurf einer Konvention über die Verminderung der Staatenlosigkeit.

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt diese Bestrebungen auf. Er kommt damit zugleich der Empfehlung 194 (1959)¹³⁹⁾ der Beratenden Versammlung des Europarates betr. die Staatsangehörigkeit der Kinder von Staatenlosen ... nach«¹⁴⁰⁾.

Der Bundesrat hatte gegen diese Regelung folgende Bedenken:

»Nach der Regierungsvorlage würden alle Kinder, die aus Ehen zwischen einer deutschen Staatsangehörigen und einem nicht im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit befindlichen Manne hervorgehen, soweit sie im Zeitpunkt der Geburt nicht automatisch eine Staatsangehörigkeit erwerben, deutsche Staatsangehörige. Diese Folge ist jedoch offenbar nicht beabsichtigt. Zum Beispiel vermitteln nach dem Recht einer Anzahl von Staaten die ihnen angehörenden Väter ihren im Ausland geborenen ehelichen Kindern nicht automatisch durch die Geburt die Staatsangehörigkeit, sondern es bedarf in diesen Fällen zur Herstellung der Staatsangehörigkeitsgleichheit mit dem Vater einer Willensbetätigung (Registrierung, Option u. dgl.). Zunächst, d. h. im Zeitpunkt ihrer Geburt, sind diese Kinder nicht Staatsangehörige des Landes ihres Vaters. Nach dem von der Bundesregierung vorgesehenen, auf den staatsangehörigkeitsrechtlichen Zustand des Kindes im Zeitpunkt seiner Geburt abstellenden Gesetzestext würde das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nach seiner ehelichen Mutter erwerben und u. U. durch Registrierung schon wenige Tage später daneben die des Vaters. Die Entwicklung würde somit, da in diesen Fällen ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für die Kinder nicht eintritt, zur Doppelstaatsangehörigkeit führen, d. h. zu einem nicht weniger unerwünschten Zustand, als ihn die Staatenlosigkeit darstellt«¹⁴¹⁾.

¹³⁹⁾ Assemblée Consultative du Conseil d'Europe, 11^e session, 1^{ère} partie, 6^e séance (23 avril 1959). Die wesentlichen Passagen der Empfehlung lauten:
«L'Assemblée,

...

Recommande au Comité des Ministres:

1. d'inviter les gouvernements des Etats membres intéressés à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les enfants légitimes nés sur leur territoire d'une union entre un apatride et une de leurs ressortissantes acquièrent de plein droit la nationalité de cette dernière;
2. de suggérer à ces gouvernements de libeller les dispositions légales qui seront adoptées à cet égard de telle façon que ces enfants, en cas de naissance sur un territoire autre que celui de la mère, n'acquièrent pas la double nationalité ni ne deviennent apatrides;».

¹⁴⁰⁾ BT-Drs. IV/1196, S. 2.

¹⁴¹⁾ BT-Drs. IV/1196, S. 3.

Die Bundesregierung hielt diese Bedenken für unbegründet:

»Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß durch die Regelung des Gesetzentwurfs keine Doppelstaatigkeit der betroffenen Personen eintreten sollte. Eine Ergänzung des Gesetzentwurfs erscheint jedoch entbehrlich. Denn eine Doppelstaatigkeit kann allenfalls in den Fällen entstehen, in denen das Kind einer Deutschen und eines ausländischen Staatsangehörigen nicht durch Geburt, sondern erst später aufgrund einer einseitigen Willenserklärung, wie sie in gewissen ausländischen Staatsangehörigkeitsgesetzen vorgesehen ist, die ausländische Staatsangehörigkeit seines Vaters erwirbt. In diesem Falle würde das Kind nach dem Gesetzentwurf zwar zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, diese aber unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 RuStaG¹⁴²⁾ im Zeitpunkt des Erwerbes der ausländischen Staatsangehörigkeit aufgrund der Willenserklärung wieder verlieren, da diese als »Antrag« im Sinne des § 25 Abs. 1 RuStaG anzusehen ist«¹⁴³⁾.

29. In der Denkschrift der Bundesregierung zu dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über **diplomatische Beziehungen** heißt es hinsichtlich des **Fakultativ-Protokolls über den Erwerb der Staatsangehörigkeit**¹⁴⁴⁾, es habe

»den Zweck, Regeln über den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch die Mitglieder der diplomatischen Missionen und der zu ihrem Haushalt gehörenden Familienmitglieder aufzustellen. Nach Artikel 2 des Fakultativ-Protokolls erwirbt dieser Personenkreis unter der Voraussetzung, daß es sich nicht um Angehörige des Empfangsstaates handelt, nicht lediglich kraft der Rechtsvorschriften des Empfangsstaates dessen Staatsangehörigkeit. Diese Bestimmung hat vor allem für jene Empfangsstaaten Bedeutung, deren Staatsangehörigkeitsrecht dem »ius soli« folgt«¹⁴⁵⁾.

30. Auf die Frage, ob für **Einbürgerungen von früheren Staatsangehörigen der Ostblockstaaten eine Entlassungsurkunde des Herkunftsstaates**

¹⁴²⁾ Die Bestimmungen lauten:

§ 19: »(1) Die Entlassung einer Person, die unter elterlicher Gewalt oder unter Vormundschaft steht, kann nur von dem gesetzlichen Vertreter und nur mit Genehmigung des deutschen Vormundschaftsgerichts beantragt werden ...

(2) Die Genehmigung des Vormundschaftsgerichts ist nicht erforderlich, wenn der Vater oder die Mutter die Entlassung für sich und zugleich kraft elterlicher Gewalt für ein Kind beantragt und dem Antragsteller die Sorge für die Person dieses Kindes zusteht ...«.

§ 25: »(1) Ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag oder auf den Antrag ... des gesetzlichen Vertreters erfolgt, ... der Vertretene jedoch nur, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach ... § 19 die Entlassung beantragt werden könnte«.

¹⁴³⁾ BT-Drs. IV/1196, S. 3.

¹⁴⁴⁾ Fundstelle siehe oben S. 86.

¹⁴⁵⁾ BT-Drs. IV/1586, S. 91.

verlangt werde, erklärte Bundesinnenminister Höcherl in der Fragestunde des Bundestages:

»Die Durchführung der Staatsangehörigkeitsgesetze obliegt grundsätzlich den Behörden der Länder. Der Bundesminister des Innern wird nur beteiligt, wenn die Staatsangehörigkeitsbehörde beabsichtigt, dem Einbürgerungsantrag stattzugeben. Nach meiner Kenntnis der Praxis der Länder wird die vorherige Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungsbewerbern aus Ostblockstaaten nur bei jugoslawischen Staatsangehörigen verlangt. Aber auch hier wird in jedem Einzelfall geprüft, ob besondere Härten eine Ausnahme gebieten«¹⁴⁶⁾.

Diplomatischer Schutz

31. Auf die Frage eines Bundestagsabgeordneten, ob die Bundesregierung bereit sei, im Rahmen des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages darauf hinzuwirken, daß Frankreich eine generelle Amnestie für ehemalige Fremdenlegionäre erläßt, gab der Bundesaußenminister folgende Antwort:

»Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, bei der französischen Regierung auf eine generelle Amnestie für straffällig gewordene ehemalige Fremdenlegionäre hinzuwirken. Hierfür sind folgende Gründe maßgebend:

a) Zu dem betreffenden Personenkreis gehören neben Deutschen auch Angehörige vieler anderer Nationen. Die Bundesregierung wäre aber nur legitimiert, sich für deutsche Staatsangehörige zu verwenden.

b) Eine generelle Amnestie müßte sich auf alle von ehemaligen Fremdenlegionären begangenen Straftaten erstrecken.

Da eine generelle Amnestie somit auch Gewaltverbrechern mit eindeutig kriminellem Charakter zugute kommen würde, vermag die Bundesregierung diesen Schritt nicht zu unterstützen.

c) Der erstrebte Zweck kann nur in besonders gelagerten Fällen durch Einzelamnestie erreicht werden. Falls der Bundesregierung solche Fälle bekannt werden, wird sie auch in Zukunft auf eine Begnadigung des betreffenden Fremdenlegionärs bei der französischen Regierung hinwirken«¹⁴⁷⁾.

Fremdenrecht

32. In der Regierungsbegründung zum Entwurf eines Ausländergesetzes¹⁴⁸⁾ heißt es über die Grundgedanken und Schranken des Fremdenrechts:

¹⁴⁶⁾ 4. BT, 72. Sitzung, Sten.Ber., S. 3313 A.

¹⁴⁷⁾ 4. BT, 84. Sitzung, Sten.Ber., S. 4093, vgl. auch 62. Sitzung, Sten.Ber., S. 2806 B.

¹⁴⁸⁾ BT-Drs. IV/868. Der Entwurf war bei Schluß der Bearbeitung noch nicht Gesetz.

»Nach dem Grundsatz der Territorialhoheit unterliegen Staatsangehörige, die sich in einem fremden Staatsgebiet aufhalten, der Hoheitsgewalt dieses Staates. Diese Hoheitsgewalt gilt nicht unbeschränkt; sie ist durch das Völkerrecht begrenzt. Vorschriften, die die Rechtsstellung der Ausländer regeln, müssen sich im Rahmen des völkerrechtlichen Mindeststandards der zivilisierten Staaten für die Behandlung der Ausländer halten. Hiernach ist insbesondere eine willkürliche Behandlung nicht gestattet. Durch den Aufenthalt eines Staatsangehörigen in einem fremden Staatsgebiet wird das staatsbürgerliche Rechte- und Pflichtenverhältnis, das den fremden Staatsangehörigen auch im Ausland mit seinem Heimatstaat verbindet, nicht aufgelöst. Der Aufenthaltsstaat kann daher einem fremden Staatsangehörigen keine Verpflichtungen auferlegen, die die Personalhoheit des Heimatstaates verletzen; andererseits kann auch der Heimatstaat seinen Staatsangehörigen, die sich in einem fremden Staatsgebiet aufhalten, keine Anordnungen geben, die mit den Gesetzen und Vorschriften des Aufenthaltsstaates nicht vereinbar sind.

Bei der Regelung des Aufenthalts der Ausländer ist weiter das vertragliche Völkerrecht zu berücksichtigen, soweit in ihm Vorschriften für die Behandlung der fremden Staatsangehörigen enthalten sind. In diesem Zusammenhang ist die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948¹⁴⁹⁾ zu erwähnen, obwohl es sich hierbei um ein rechtlich nicht verpflichtendes Übereinkommen handelt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gibt insbesondere in den Artikeln 9 (Verbot der willkürlichen Ausweisung), 13 (Recht auf Bewegungsfreiheit innerhalb des Aufenthaltsstaates) und 14 (Asylrecht) wichtige Hinweise für die Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Bundesgesetzbl. 1952 II S. 685 und 1954 II S. 14), die gemäß Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 7. August 1952 in der Bundesrepublik mit Gesetzeskraft veröffentlicht wurde, gewährt auch den Ausländern außerhalb des politischen Bereichs allgemeine Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Besondere Bedeutung kommt neben den bilateralen Niederlassungs-, Freundschafts- und Handelsverträgen dem Europäischen Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1955 (Gesetz vom 30. September 1959 – Bundesgesetzblatt II S. 997)^{149a)} zu. Es ist das erste multilaterale Abkommen auf dem Gebiete des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts. Eine seiner wesentlichen Aufgaben besteht darin, das Fremdenrecht der Mitgliedstaaten des Europarats einander anzugleichen.

Auf dem Sondergebiet des ausländischen Flüchtlingsrechts und des Rechts der Staatenlosen sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Gesetz vom 1. September 1953 – Bundesgesetzbl. II S. 559 –) und der UNO-Entwurf des Abkommens über die Rechtsstellung der Staaten-

¹⁴⁹⁾ Siehe dazu oben S. 246.

^{149a)} Siehe dazu unten Nr. 41, S. 281.

losen vom 28. September 1954¹⁵⁰⁾ zu beachten. Bei der Neugestaltung des Fremdenrechts muß schließlich das supranationale Recht der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigt werden. Auf Grund der Verträge von Rom vom 25. März 1957 (Bundesgesetzbl. II S. 753), die die Freizügigkeit für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften zum Ziele haben, setzen die Organe der Gemeinschaften eigenes, z. T. unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltendes Recht für den Aufenthalt und die Niederlassung«¹⁵¹⁾.

Zum Recht der Ausländer auf Einreise und Aufenthalt wird ausgeführt:

»In Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsauffassung und der bisherigen Regelung geht der Entwurf davon aus, daß Ausländer nur mit Erlaubnis einreisen und sich im Bundesgebiet aufhalten dürfen. Bisher benötigte der Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt grundsätzlich einen Sichtvermerk und eine Aufenthaltserlaubnis...

Die Grundvoraussetzung für den Aufenthalt jedes Ausländers ist in § 1 Abs. 1 Satz 1¹⁵²⁾ festgelegt. Der Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet hängt allein von dem objektiven Merkmal ab, daß seine Anwesenheit Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt. Gegen Belange der Bundesrepublik Deutschland, zu denen auch Belange der Länder zählen, verstößt ein Ausländer, wenn seine Anwesenheit im Bundesgebiet mit den Interessen des Staates oder der Allgemeinheit nicht in Einklang steht«¹⁵³⁾.

Über mögliche Ausnahmen von der Erlaubnispflicht heißt es:

»Der Entwurf sieht (von dem Erfordernis der Erlaubnis) gesetzliche Befreiungen und eine Ermächtigung des Bundesministers des Innern vor, durch Rechtsverordnung weitere Befreiungen einzuführen. Die Bundesregierung beabsichtigt, Ausländer, die nach bisherigem Recht, z. B. als Touristen keiner Einreise- und Aufenthaltserlaubnis bedürfen, auch in Zukunft von der Erlaubnispflicht freizustellen. Die Ermächtigung soll weiter dazu dienen, nach dem bisherigen Recht bestehende Zweifel auszuräumen, welche Ausländer sich ohne Erlaubnis im Bundesgebiet aufhalten dürfen. Darüber hinaus wird es möglich, Ausländer, die nach bisherigem Recht einer Aufenthaltserlaubnis bedürfen, von diesem Erfordernis zu befreien und auch die bisherige Höchstdauer eines erlaubnisfreien Aufenthalts in bestimmten Fällen über drei Monate auszudehnen. Diese Ermächtigung zur Befreiung von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis soll

¹⁵⁰⁾ Text: UN Conference on the Status of Stateless Persons. Final Act and Convention. UN Doc. E/CONF. 17/5 Rev. 1, Arch. VR Bd. 5 (1955/56), S. 174.

¹⁵¹⁾ BT-Drs. IV/868, S. 9 f.

¹⁵²⁾ § 1 lautet: »(1) Ausländer, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einreisen und sich darin aufhalten wollen, bedürfen einer Aufenthaltserlaubnis, wenn sie hiervon nicht befreit sind. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt.

(2) Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist«.

¹⁵³⁾ BT-Drs. IV/868, S. 10 ff.

allein durch die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begrenzt werden«¹⁵⁴⁾).

Der Gesetzentwurf schafft als Neuerung das Institut der **Aufenthaltsberechtigung**. Dazu heißt es:

»Nach dem Völkerrecht bleibt es der Entscheidung des Staates vorbehalten, ob und unter welchen Voraussetzungen er einem Ausländer, der sich in seinem Staatsgebiet aufhält, den weiteren Aufenthalt gestatten will. Dem Ausländer erwächst selbst aus einem langdauernden, rechtmäßigen Aufenthalt kein Recht zum Verbleiben in einem fremden Staatsgebiet. Andererseits entwickelt sich aus einem langdauernden Aufenthalt, einer langfristigen Beschäftigung oder wirtschaftlichen Betätigung in einem fremden Staat naturgemäß eine gewisse Verbundenheit mit diesem Staat; diese findet oft ihren Ausdruck auch in persönlichen und menschlichen Beziehungen zu den Angehörigen dieses Staates. Es erscheint hiernach gerechtfertigt, diesem Personenkreis eine über die allgemeine Ausländerbehandlung hinausgehende privilegierte Rechtsstellung zu gewähren. Hierfür bieten sich mehrere Möglichkeiten. Ihre Rechtsstellung kann zunächst dadurch gefestigt werden, daß ihre Ausweisung eingeschränkt wird. Für eine derartige Regelung hat sich das Europäische Niederlassungsabkommen entschieden, das die Ausweisung der Staatsangehörigen der Vertragsstaaten nach einem mehr als zehnjährigen ordnungsmäßigen Aufenthalt in einem anderen Vertragsstaat einschränkt. Entgegen der deutschen Anregung wurden in das Europäische Niederlassungsabkommen jedoch keine positiven Regelungen zur Verbesserung der Rechtsstellung dieses Personenkreises aufgenommen. Das Europäische Niederlassungsabkommen beschränkt sich auf Vorschriften, die in einer Reihe von bilateralen Niederlassungsverträgen enthalten sind. Der Entwurf verbessert einerseits positiv die Rechtsstellung dieses Personenkreises. Er führt als neues Rechtsinstitut die Aufenthaltsberechtigung ein. Entsprechend ihrem Wesen gilt sie stets für das gesamte Bundesgebiet. Sie wird unbefristet erteilt und kann nicht mit Bedingungen versehen werden. Andererseits schränkt er die Ausweisung der Ausländer ein, denen eine Aufenthaltsberechtigung erteilt worden ist«¹⁵⁵⁾.

Zur Rechtsstellung der Flüchtlinge und zum Asylrecht heißt es:

»Es entspricht dem Gedanken der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die in mehreren Gesetzen verstreuten Vorschriften, die die Ausweisung bestimmter Ausländergruppen von besonderen Voraussetzungen abhängig machen oder einschränken, in einem Gesetz zusammenzufassen. In den Entwurf wurden daher die Vorschriften über die Ausweisung von ausländischen Flüchtlingen übernommen. In Anlehnung an die Ausweisungsbestimmungen nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Grundgedanken der in Vorbereitung befindlichen Asylrechtserklärungen der Menschenrechtskommission der

¹⁵⁴⁾ A. a. O., S. 11.

¹⁵⁵⁾ A. a. O., S. 13 f.

Vereinten Nationen und des Europarates wurden erstmalig in den Entwurf Schutzvorschriften für politisch Verfolgte, die Asylrecht genießen, aufgenommen¹⁵⁶⁾. . . .

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelt das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge den Umfang des Asylrechts, das bestimmten Gruppen politischer Flüchtlinge zu gewähren ist. Bei der Auslegung des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sind die Vorschriften der Artikel 32 und 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge heranzuziehen, weil in ihnen Rechtsüberzeugungen niedergelegt sind, die sich bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im internationalen Rechtsverkehr entwickelt haben (BVerwGE 4, 235 und 4, 238). Dieser Rechtsprechung folgt Absatz 2¹⁵⁷⁾.

§ 16 des Entwurfs¹⁵⁸⁾ schafft das Institut der Duldung von Ausländern. Dazu führt die Regierungsbegründung aus:

»Eine rechtlich zulässige Abschiebung kann zeitweilig undurchführbar sein, etwa, weil ihr menschliche oder politische Gründe entgegenstehen oder weil kein anderer Staat zur Übernahme bereit ist. In diesen Fällen befriedigt die bisherige Regelung nicht. Das Aufenthaltsverbot, auf Grund dessen der Ausländer das Bundesgebiet verlassen muß, kann zwar nicht vollstreckt werden, der Ausländer hält sich aber rechtswidrig im Bundesgebiet auf und begeht damit sogar eine mit Strafe bedrohte Handlung. Mangels einer Aufenthaltserlaubnis kann er auch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wird somit in die Illegalität gedrängt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß in diesen Fällen die Abschiebung förmlich ausgesetzt wird. Der Ausländer wird für die Zeit, während der er nicht abgeschoben wird, lediglich geduldet. Diese Regelung berechtigt den Ausländer nicht zum Aufenthalt, ermöglicht ihm aber, sich während der Duldung im Bundesgebiet aufzuhalten, ohne mit den Gesetzen in Konflikt zu kommen. Die Bescheinigung über die Duldung seines Aufenthaltes im Bundesgebiet ist keine Erlaubnis im Sinne von § 1 Absatz 1 Satz 2, sondern nur eine Bestätigung über die Aussetzung der Abschiebung. Sobald die Hinderungsgründe entfallen, kann

¹⁵⁶⁾ A. a. O., S. 11.

¹⁵⁷⁾ A. a. O., S. 14. Die Ausführungen beziehen sich auf § 10 Abs. 2 des Entwurfs:

»Politisch Verfolgte (Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), heimatlose Ausländer und ausländische Flüchtlinge können, wenn sie sich rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden«.

¹⁵⁸⁾ Die Bestimmung lautet:

»(1) Die Abschiebung eines Ausländers kann zeitweise ausgesetzt werden (Duldung). Die Vorschriften des § 6 Abs. 1, 3 und 4 finden entsprechende Anwendung. Die Duldung ist zu widerrufen, wenn die Gründe, die der Abschiebung entgegenstehen, entfallen.

(2) Der Bundesminister des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann Ausländer, die geduldet werden, nach Anhören der Länder und auf Grund des vom Bundesrat festgestellten Schlüssels für die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen auf die Länder verteilen«.

die Abschiebung vollzogen werden. Bestimmungen, die an die Aufenthaltserlaubnis anknüpfen, wie § 3 der Neunten Durchführungsverordnung zum AVAVG¹⁵⁹⁾, der die Arbeitserlaubnis von der Aufenthaltserlaubnis abhängig macht, müssen daraufhin überprüft werden, ob die Duldung zu berücksichtigen ist«¹⁶⁰⁾.

Zur Verhinderung der Ausreise eines Ausländers (§ 18)¹⁶¹⁾ heißt es:

»Im allgemeinen wird es zum Schutze des Staates ausreichen, wenn dieser den Ausländer aus seinem Hoheitsgebiet entfernt. Die Interessen des Staates können aber auch gerade dann verletzt werden, wenn der Ausländer sich nach einem Aufenthalt im Staatsgebiet ins Ausland begibt. Unter grundsätzlicher Anerkennung des freien Ausreiserechts muß sich daher der Staat in einigen begrenzten Fällen gegen diese aus der Ausreise entstehende Gefährdung seiner Belange schützen. Das Ausreiserecht des Ausländers muß insoweit hinter die Lebensinteressen des Staates zurücktreten.

Das gilt in erster Linie, wenn die Existenz des Staates durch die Ausreise gefährdet wird.

Eine solche Gefährdung kann ebenso wie durch den Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet auch durch seine Ausreise und vom Ausland her eintreten. Während im ersteren Fall der Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet unterbunden wird, muß im letzteren Fall die Ausreise verhindert werden.

Das Interesse der internationalen Rechtsordnung an der Durchsetzung des Rechts führt unter Umständen zur Auslieferung eines Ausländers an die Bundesrepublik Deutschland. Hält sich der Ausländer noch im Bundesgebiet auf, muß die Möglichkeit bestehen, ihn daran zu hindern, das Bundesgebiet zu verlassen.

Neben diesen Tatbeständen gibt es weitere, im Völkerrecht anerkannte Gründe, die den Staat berechtigen, die Ausreise eines Ausländers zu untersagen. Sie beruhen, wie die Tatbestände der Nummern 3 bis 5, in der Hauptsache darauf, daß der Ausländer persönliche oder vermögensrechtliche Verpflichtungen hinterläßt, denen er sich durch die Ausreise entziehen würde«¹⁶²⁾.

¹⁵⁹⁾ Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, BGBl. 1957 I, S. 322.

¹⁶⁰⁾ A. a. O., S. 16.

¹⁶¹⁾ Diese Bestimmung des Entwurfs lautet:

»(1) Ausländer können frei ausreisen:

(2) Einem Ausländer kann die Ausreise untersagt werden, wenn er

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet,
2. sich einer Strafverfolgung oder Strafvollstreckung, der Anordnung oder der Vollstreckung einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Sicherung und Besserung oder der Ahndung einer Ordnungswidrigkeit entziehen will,
3. gegen eine Vorschrift des Steuerrechts einschließlich des Zollrechts und des Monopolverechts oder des Außenwirtschaftsrechts oder gegen Einfuhr-, Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Verbringungsverbote oder -beschränkungen verstößt,
4. sich einer Unterhaltungspflicht entziehen will,
5. sich einer öffentlichen Dienstleistungspflicht entziehen will.

Das Ausreiseverbot ist aufzuheben, sobald die Gründe entfallen«.

¹⁶²⁾ A. a. O., S. 16 f.

Die Ausführung des Gesetzes wird gemäß Art. 83 GG den Ländern obliegen¹⁶³). Der Entwurf des Ausländergesetzes macht nunmehr in § 24 von der Möglichkeit des Art. 84 Abs. 5 GG¹⁶⁴) Gebrauch und erteilt der Bundesregierung die Befugnis, Einzelweisungen zu erteilen¹⁶⁵). Dazu heißt es in der Regierungsbegründung:

»In den in dieser Vorschrift aufgeführten Fällen ist es erforderlich, Interessen des Bundes durch Einzelweisungen durchzusetzen. Die Behandlung der Ausländer als Staatsangehörige fremder Staaten wirkt sich vielfach auf die Beziehungen zu diesen Staaten aus und beeinflusst so unmittelbar die Außenpolitik

¹⁶³) Art. 83 GG lautet: »Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, ...«.

Im Hinblick auf die Verwaltungszuständigkeit der Länder hat der Bundesinnenminister mehrfach im Bundestag erklärt, auf Einzelentscheidungen über die Gewährung von Asylrecht keinen Einfluß zu haben (vgl. 4. BT, 84. Sitzung, Sten.Ber., S. 4098 C-D – Geza Gyöfri – und 97. Sitzung, Sten.Ber., S. 4455 B-D – Burger –). Allgemein führte er aus:

»Eine gleichmäßige Anwendung der asylrechtlichen Vorschriften läßt sich nicht sicherstellen, weil die Bundesrepublik Deutschland kein Einheitsstaat, sondern ein Bundesstaat ist. Für die Entscheidung asylrechtlicher Fragen sind, abgesehen von den Oberlandesgerichten im Auslieferungsverfahren, folgende Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte zuständig:

Erstens. Für die Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen nach dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sind die Anerkennungsausschüsse der Bundesdienststelle in Zirndorf zuständig. Die Anerkennung setzt voraus, daß es sich um Personen handelt, die ihren Heimatstaat infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten nationalen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung verlassen haben. Gegen Entscheidungen der Anerkennungsausschüsse ist der Widerspruch gegeben, über den Widerspruchsausschüsse zu entscheiden haben. Die Entscheidungen können sodann vor dem Verwaltungsgericht in Ansbach angefochten werden. Gegebenenfalls sind Berufung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München und Revision an das Bundesverwaltungsgericht in Berlin zulässig.

Zweitens. Für die Entscheidung asylrechtlicher Fragen nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sind die Ausländerbehörden der Länder zuständig. Sie prüfen die Frage der Asylgewährung als Vorfrage bei beabsichtigten ausländerrechtlichen Maßnahmen. Ihre Entscheidungen unterliegen der Nachprüfung durch Widerspruchsbehörden. Darüber hinaus sind Anfechtungsklage an das jeweils zuständige Verwaltungsgericht und gegebenenfalls Berufung an das Obergericht und Revision an das Bundesverwaltungsgericht zulässig«. (4. BT, 102. Sitzung, Sten.Ber., S. 4757 D f.)

¹⁶⁴) Art. 84 Abs. 5 GG lautet: »Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen ...«.

¹⁶⁵) § 24 des Entwurfs lautet: »Die Bundesregierung kann Einzelweisungen zur Ausführung dieses Gesetzes und der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen erteilen, wenn

1. die auswärtigen Belange der Bundesrepublik es erfordern,
2. es für Vergeltungsmaßnahmen erforderlich ist,
3. die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik es erfordern oder
4. durch Maßnahmen von Ausländerbehörden eines Landes erhebliche Belange eines anderen Landes beeinträchtigt werden«.

der Bundesrepublik Deutschland. Ähnliche Überlegungen gelten für völkerrechtlich zulässige Vergeltungsmaßnahmen, die zum Schutze der eigenen Staatsangehörigen und Interessen im Ausland zur Verfügung stehen und einheitlich angewandt werden müssen.

Auch in Sicherheitsfragen muß die Staatsgewalt gegenüber dem Ausländer, von dem naturgemäß eine besondere Gefährdung ausgehen kann, einheitlich auftreten.

Ein Land ist in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein Gebiet beschränkt. Es liegt aber im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen, daß der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung hat (BVerfGE 11 S. 6). Durch diese Erstreckung der Wirkung von Verwaltungsakten der Landesbehörden erwächst dem Bund die Verantwortung dafür, daß nicht durch Verwaltungsakte eines Landes wesentliche Interessen der anderen Länder und damit schließlich des Bundes verletzt werden. Fälle dieser Art haben sich im Ausländerrecht zugetragen. So ist unerwünschten Ausländern der Aufenthalt von einem Land gestattet worden, obwohl bekannt war, daß sie sich nicht in diesem Land aufhalten wollten und die Länder, in denen diese Ausländer ihren Aufenthalt nehmen wollten, sich gegen die Zulassung gewandt hatten¹⁶⁶⁾.

§ 25 des Entwurfs¹⁶⁷⁾ sieht ferner für gewisse Entscheidungen das Erfordernis der Zustimmung von Bundesbehörden vor. Nach Auffassung der Regierungsbegründung

»berühren die ausländerrechtlichen Entscheidungen Aufgabengebiete, deren Wahrung verschiedenen Behörden, teils Bundes-, teils Landesbehörden übertragen ist. Wegen der Verbindung des Ausländers mit seinem Heimatstaat werden in vielen Fällen die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland von den ausländerrechtlichen Entscheidungen getroffen. Die Entscheidung, ob ein Ausländer ein-, aus- oder durchreisen darf, fällt in die Zuständigkeit des Bundes.

¹⁶⁶⁾ BT-Drs. IV/868, S. 18.

¹⁶⁷⁾ Die Bestimmung lautet:

»(1) Entscheidungen der Ausländerbehörden, durch die

1. ausländischen Flüchtlingen oder Staatenlosen über die in ihrem Reiseausweis eingetragene Berechtigung zur Rückkehr in einen anderen Staat hinaus eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird,

2. eine Aufenthaltserlaubnis unter Ausschluß des eigenen Zuständigkeitsbereichs erteilt wird oder

3. ein in § 29 Abs. 2 genannter Ausländer ausgewiesen wird, bedürfen der Zustimmung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle.

(2) Der Bundesminister des Innern kann, um die Mitwirkung anderer beteiligter Behörden zu sichern, durch Rechtsverordnung bestimmen, in welchen Fällen

1. die Erteilung eines Sichtvermerks der Zustimmung der Ausländerbehörde oder

2. die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die als Sichtvermerk erteilt worden ist, der Zustimmung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle bedarf«.

Der Bund trägt die völkerrechtliche Verantwortung für das Verhalten der Ausländer in seinem Hoheitsgebiet. Den Ländern andererseits obliegen, soweit nicht solche Bundeszuständigkeiten eingreifen, die Ausführung dieses Gesetzes und damit die ausländerrechtlichen Entscheidungen im Inland.

Einem Sachverhalt solcher Art, dessen Beurteilung in verschiedene Zuständigkeitsbereiche fällt, kann nur durch ein Zusammenwirken der beteiligten Behörden sachgerecht entsprochen werden. § 25 sieht deshalb eine Mitwirkung der jeweils beteiligten Behörden vor¹⁶⁸⁾.

Bedenken des Bundesrats gegen diese Regelung wurden von der Bundesregierung zurückgewiesen.

»Die These der Unzulässigkeit einer »Mischverwaltung« von Bundes- und Landesbehörden kann auf keine ausdrückliche Vorschrift des Grundgesetzes gestützt werden und beruht auf anfechtbaren allgemeinen Erwägungen über eine völlige Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Wäre sie richtig, so müßte sie jedenfalls gleichermaßen für die Beteiligung von Landesbehörden an Verwaltungsakten von Bundesbehörden gelten, wie umgekehrt. Gerade die Aufgaben im Vollzug des Ausländergesetzes gebieten eine Koordinierung der Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern. Es wäre unzumutbar, doppelte Verwaltungsakte – je einen von Bundes- und von Landesbehörden – zu verlangen. Die notwendige Koordinierung soll daher durch Zustimmung der einen Behörde zum Verwaltungsakt der anderen erreicht werden. In Absatz 1 und 2 Nr. 2 ist vorgesehen, daß die Außenzuständigkeit beim Land liegt und der Bund zustimmt, in Absatz 2 Nr. 1 ist auf dem Gebiet der auswärtigen Verwaltung die umgekehrte Regelung vorgeschrieben.

Die Anordnung bloßen »Benehmens« mit Bundesinstanzen im ersteren Fall reicht zur Wahrung der Verwaltungsinteressen des Bundes ebensowenig aus, wie dies umgekehrt vom Entwurf in Absatz 2 Nr. 1 zugunsten der Landesbehörden angenommen wird«¹⁶⁹⁾.

33. Über die Voraussetzungen der Gewährung von Asylrecht ist insbesondere aus der Praxis der Bundesländer zu berichten:

a) Das Land Bayern gewährte dem ehemaligen französischen Ministerpräsidenten und Führer des französischen »Nationalen Widerstandsrats«, Bidault, Asyl unter der Auflage, keiner politischen Tätigkeit nachzugehen, sich einen leicht zu überwachenden Wohnort auszusuchen und sich Einschränkungen seiner Bewegungsfreiheit zu unterwerfen. Bidault lehnte die Erfüllung der Auflagen ab und verließ das Bundesgebiet¹⁷⁰⁾.

b) Ein ungarischer Staatsangehöriger und ehemaliger Fremdenlegionär wurde in Vollziehung eines Aufenthaltsverbots nach Frankreich abgeschot-

¹⁶⁸⁾ A. a. O., S. 18 f.

¹⁶⁹⁾ A. a. O., S. 25.

¹⁷⁰⁾ AdG 10499 B.

ben. Dazu erklärte der baden-württembergische Innenminister Filbin-ger auf Anfrage von Landtagsabgeordneten, daß

»eine Desertion aus dem französischen Militär, zu dem auch die Fremdenlegion zählt, keinen Asylanspruch nach Art. 16 Abs. 2 GG begründet«¹⁷¹⁾.

Hinsichtlich des Umfangs der Asylgewährung in der BRD gibt eine Mitteilung des Bundesvertriebenenministers an:

»Seit Inkrafttreten der Asyl-Verordnung vom 6. Januar 1953 wurden bis einschließlich 1962 rund 6700 Ausländer im ordentlichen Verfahren als ausländische Flüchtlinge anerkannt. Sie werden seitdem von deutschen Stellen betreut. Darüber hinaus wurden rund 14000 ungarische Flüchtlinge, die nach dem Aufstand vom Herbst 1956 in der Bundesrepublik Zuflucht fanden, in einem Sonderverfahren aufgenommen und auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Insgesamt wurden in den Jahren 1953 bis 1961 rd. 20700 ausländische Flüchtlinge anerkannt und betreut«¹⁷²⁾.

Über eine mögliche Verwirkung des Asylrechts und die Ausweisung von Flüchtlingen führte Bundesinnenminister Höcherl in der Fragestunde des Bundestags aus:

»Wer das Asylrecht zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt es nach Art. 18 des Grundgesetzes. Die Verwirkung muß aber durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. Davon abgesehen können ausländische Flüchtlinge nach Art. 33 des Genfer Flüchtlingsabkommens selbst in diejenigen Staaten ausgewiesen werden, die sie wegen politischer Verfolgung verlassen haben, wenn sie aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Staates anzusehen sind oder eine Gefahr für die Allgemeinheit des Staates bedeuten, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt worden sind.

Das sind die beiden Tatbestandsmerkmale. Ich bitte, noch einmal zu beachten: Die einzige Begründung, die uns – ohne Verurteilung – zur Verfügung steht, ist die, daß die Sicherheit des Staates insgesamt beeinträchtigt ist, was bekanntlich bei den zahlreichen Rechtsmittelmöglichkeiten bei uns durch die Gerichte nachgeprüft wird«¹⁷³⁾.

34. In einer Reihe von Fällen hatten sich Behörden des Bundes und der Länder mit der **Verhinderung und Ahndung der Begehung von Gewaltakten durch Ausländer**¹⁷⁴⁾ zu befassen. Hier ist besonders zu erwähnen die **Auflösung der »Kroatischen Kreuzer-Bruderschaft«** durch das Regierungs-

¹⁷¹⁾ 3. Landtag von Baden-Württemberg, Beilagen Bd. VII, Beilage Nr. 3434. Der Abgeschobene wurde von Frankreich jedoch wieder zurücküberstellt, vgl. Bull. 1963, S. 1764, BT-Drs. IV/1717.

¹⁷²⁾ Bull. 1963, S. 184.

¹⁷³⁾ 4. BT, 81. Sitzung, Sten.Ber., S. 3895 C–D.

präsidium Köln. Über die Begründung der Entscheidung teilt das Bundesinnenministerium mit:

»Die nordrhein-westfälischen Behörden haben festgestellt, daß die Kroatische Kreuzer-Bruderschaft eine Vereinigung ist, deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft und die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, so daß sie nach Artikel 9, Absatz 2 des Grundgesetzes¹⁷⁵⁾ für die Bundesrepublik Deutschland verboten ist; es ist ferner festgestellt worden, daß die Tätigkeit der Vereinigung die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet.

Aus der Begründung der Auflösungsverfügung ergibt sich, daß die Kroatische Kreuzer-Bruderschaft, ein Zusammenschluß von etwa 200 Exilkroaten in der Bundesrepublik, nach ihrer Satzung den Zweck verfolgt, als »katholische Flüchtlingsorganisation den kroatischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik behilflich zu sein, was die wirtschaftlichen und kulturellen Probleme und ihre Existenz in diesem Lande betrifft. Entgegen dieser Zweckbestimmung ist die Kreuzer-Bruderschaft die radikalste rechtsextremistische Emigrantenorganisation im Bundesgebiet. Ihr gehören sämtliche bisher ermittelten 23 Teilnehmer des mit einem Sprengstoffanschlag verbundenen Überfalles an, der am 29. November 1962 auf das Gebäude der Jugoslawischen Abteilung der Schwedischen Botschaft in Bad Godesberg-Mehlem verübt und bei dem der Hausmeister tödlich verletzt wurde¹⁷⁶⁾. Nach den Aussagen der Teilnehmer dieser Gewalttat hat der Vorstand der Bruderschaft im vergangenen Jahr beschlossen, von nun an im Kampf gegen den Kommunismus Gewalt anzuwenden. Mit der Tat in Mehlem und dem zweifelsfrei bekundeten Willen der Organisation, weitere Gewalttaten zu begehen, wird offenbar, daß die Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderläuft. Handlungen gegen das jugoslawische Exterritorium in Mehlem können auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland sowohl zu Jugoslawien als auch zu dessen diplomatischer Schutzmacht Schweden beeinträchtigen. Da mit der Wiederholung solcher Anschläge zu rechnen ist, richtet sich die Tätigkeit der Vereinigung gegen den Gedanken der Völkerverständigung.

Die Auflösung der Kroatischen Kreuzer-Bruderschaft ist nach der Begründung der Auflösungsverfügung auch aus völkerrechtlichen Gründen geboten. Ein Emigrant hat gegenüber dem Zufluchtsstaat kein Recht auf exilpolitische Betätigung. Der Zufluchtsstaat dagegen muß jede Propaganda unterdrücken, die auf die Vorbereitung gewaltsamer Anschläge gerichtet ist . . . «¹⁷⁷⁾.

¹⁷⁴⁾ Vgl. die Erklärungen der Vertreter des Bundesinnenministeriums 4. BT, 69. Sitzung, Sten.Ber., S. 3087 C; 78. Sitzung, Sten.Ber., S. 3771 A (Schußwaffeneinfuhr); 81. Sitzung, S. 3894 ff. (Kroatische Terroristen).

¹⁷⁵⁾ Die Bestimmung lautet: »Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten«.

¹⁷⁶⁾ Siehe dazu ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 681 f.

¹⁷⁷⁾ Bull. 1963, S. 417.

35. Zur Frage der **Zulassung ausländischer Arbeitnehmer in der BRD** sind folgende Vorgänge von Bedeutung.

a) Der Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erklärte in der Fragestunde des Bundestags:

»Ausländische Arbeitnehmer bedürfen zur Aufnahme einer Beschäftigung in der Bundesrepublik einer Aufenthaltserlaubnis der zuständigen Ausländerbehörde der Inneren Verwaltung und einer Arbeitserlaubnis des zuständigen Arbeitsamtes. Die Arbeitserlaubnis wird erteilt, falls gleichwertige deutsche Arbeitskräfte für die entsprechende Arbeit nicht zur Verfügung stehen. Eine Arbeitserlaubnis benötigen auch nichtdeutsche Arbeitnehmer ausländischer Betriebe, die einen Auftrag zur Ausführung von Leistungen in der Bundesrepublik übernommen haben. Befreit von der Arbeitserlaubnispflicht sind jedoch Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland beibehalten und von ihrem Arbeitgeber, der seinen Sitz im Ausland behält, zeitweilig bei Montage- oder Instandsetzungsarbeiten oder bei Reparaturen an gelieferten Anlagen und Maschinen in der Bundesrepublik beschäftigt werden. Ausländischen Arbeitnehmern, die auf Grund einer unerlaubten Arbeitsvermittlung eine Beschäftigung in der Bundesrepublik aufzunehmen versuchen, wird die Arbeitserlaubnis regelmäßig versagt.

...

Soweit eine Ausländerbehörde der inneren Verwaltung von Vorstrafen des ausländischen Arbeitnehmers Kenntnis erhält, berücksichtigt sie diesen Umstand bei der Entscheidung über die Erteilung der Arbeitserlaubnis«¹⁷⁸⁾.

b) Ausländische Arbeitnehmer müssen sich ferner nach einer Mitteilung des Bundesgesundheitsministeriums einer ärztlichen Untersuchung unterwerfen¹⁷⁹⁾.

c) Die BRD hat mit Dänemark ein Übereinkommen geschlossen, das die Zulassung von Gastarbeitnehmern regelt¹⁸⁰⁾. Es schließt sich inhaltlich an die gleichartigen zweiseitigen Vereinbarungen mit anderen europäischen Ländern an¹⁸¹⁾. Die BRD hat ferner mit Marokko eine Vereinbarung über die Beschäftigung marokkanischer Arbeitnehmer im deutschen Kohlenbergbau abgeschlossen¹⁸²⁾.

36. Gemäß Art. 19 Absätze 5 (b), 6 (b) und 7 (b) der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation¹⁸³⁾ hat die Bundesregierung das Ab-

¹⁷⁸⁾ 4. BT, 99. Sitzung, Sten.Ber., S. 4617 A-B, 4618 C.

¹⁷⁹⁾ Bull. 1963, S. 180.

¹⁸⁰⁾ Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Königlich Dänischen Regierung über Gastarbeitnehmer vom 12. 9. 1961, BGBl. 1963 II, S. 453.

¹⁸¹⁾ Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit, BT-Drs. IV/879.

¹⁸²⁾ BAnz. 1963 Nr. 96, S. 3.

¹⁸³⁾ BGBl. 1957 II, S. 317.

kommen Nr. 118 der Internationalen Arbeitskonferenz über die **Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit** dem Bundestag und Bundesrat vorgelegt. In der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu heißt es:

»Das Übereinkommen 118 soll dem Grundsatz der Gleichberechtigung von In- und Ausländern in der Sozialen Sicherheit weltweite Geltung verschaffen und das Übereinkommen 102 aus dem Jahre 1952¹⁸⁴⁾ über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit ergänzen, nach dessen Artikel 68 die Einwohner eines Mitgliedstaates, die nicht Staatsangehörige ihres Wohnsitzlandes sind, lediglich dem Grundsatz nach dieselben Rechte in der Sozialen Sicherheit wie die Staatsangehörigen haben.

Nach dem neuen Übereinkommen sind Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die die gleiche Verpflichtung übernommen haben, ihre Hinterbliebenen sowie Flüchtlinge und Staatenlose zu den im Artikel 2 aufgeführten Zweigen der Sozialen Sicherheit (ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität, Leistungen bei Alter, Leistungen an Hinterbliebene, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen) wie eigene Staatsangehörige zuzulassen und mit Leistungen zu versorgen. Leistungen aus sog. beitragsfreien Systemen, ausgenommen ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie Familienleistungen können gegenüber den Begünstigten abweichend von der für die eigenen Staatsangehörigen geltenden Regelung von einem Mindestaufenthalt abhängig gemacht werden. Für die in Artikel 1 Buchstabe (c) umschriebenen Leistungen im Rahmen von Übergangssystemen sind Sonderbestimmungen zulässig.

Geldleistungen bei Invalidität, Alter, an Hinterbliebene, Sterbegeld sowie Renten auf Grund von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sind den eigenen Staatsangehörigen und den sonstigen vom Übereinkommen Begünstigten auch zu gewähren, wenn sie im Ausland wohnen. Dies gilt nicht für Leistungen aus Übergangssystemen. Beitragsfreie Leistungen brauchen in diesem Fall nur gezahlt werden, wenn die beteiligten Staaten an einem System zur Wahrung der Ansprüche und Anwartschaften im Sinne des Artikels 7 teilnehmen. Sie sollen zu diesem Zweck zwei- oder mehrseitige Verträge abschließen.

In der Bundesrepublik sind In- und Ausländer für die Zulassung zu den einzelnen Zweigen der Sozialen Sicherheit und für Leistungen aus diesen Zweigen gleichgestellt. Eine Ausnahme von geringer praktischer Bedeutung gilt nur für die Arbeitslosenhilfe (§ 144 AVAVG¹⁸⁵⁾); es soll erwogen werden, ob sie anlässlich anderer Änderungen des AVAVG beseitigt werden kann. Im übrigen sieht jedoch das deutsche Recht bei Auslandsaufenthalt den Wegfall oder das Ruhen des Anspruchs für Deutsche und für Ausländer, teils das Ruhen der Leistungen für Ausländer allein vor.

¹⁸⁴⁾ BGBl. 1957 II, S. 1321 = VBD Serie A Bd. 13 Nr. 149, S. 217.

¹⁸⁵⁾ Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, BGBl. 1957 I, S. 322.

Die Bundesrepublik hat mit Staaten, mit denen eine größere Wanderungsbewegung von Arbeitskräften besteht, Verträge über Soziale Sicherheit geschlossen, die auf den Grundsätzen der Gleichbehandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen und der uneingeschränkten Zahlung der langfristigen Geldleistungen und des Sterbegeldes in das Ausland beruhen. Die Verträge enthalten vielfach auch Bestimmungen über die Zahlung von Kindergeld für Kinder, die im anderen Vertragsstaate wohnen¹⁸⁶⁾. Das Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer¹⁸⁷⁾ und die beiden Vorläufigen Abkommen des Europarates über Soziale Sicherheit gelten auch in der Bundesrepublik¹⁸⁸⁾. Die Verordnung Nr. 3 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ist in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht¹⁸⁹⁾. Die Bundesrepublik hat außerdem die Übereinkommen Nr. 19 über die Gleichbehandlung in- und ausländischer Arbeiter bei Entschädigung aus Anlaß von Betriebsunfällen¹⁹⁰⁾, Nr. 97 über Wanderarbeiter¹⁹¹⁾ und Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit ratifiziert¹⁹²⁾. Auch diese Übereinkommen fördern die Gleichbehandlung von In- und Ausländern in der Sozialen Sicherheit.

Ob das Übereinkommen von der Bundesrepublik ratifiziert werden kann, läßt sich noch nicht abschließend beurteilen. Es bedarf vorher noch einer eingehenden Prüfung seiner Auswirkungen auf das deutsche Recht; diese Prüfung ist noch nicht beendet¹⁹³⁾ 194).

Privates Eigentum von Ausländern

37. Die Bundesregierung hat mit den Niederlanden ein Abkommen¹⁹⁵⁾ geschlossen, das eine Auslegungsfrage zum deutsch-niederländischen Finanz-

¹⁸⁶⁾ Folgende diesbezügliche Abkommen wurden in der Berichtszeit veröffentlicht: Deutsch-luxemburgisches Abkommen vom 14. 7. 1960 über die Soziale Sicherheit der Grenzgänger, BGBl. 1963 II, S. 397, Inkrafttreten: a. a. O., S. 1295; Deutsch-belgisches Allgemeines Abkommen vom 7. 12. 1957 über Soziale Sicherheit (nebst Schlußprotokoll, drei Zusatzvereinbarungen und Zusatzprotokolle) BGBl. 1963 II, S. 404, Inkrafttreten: BGBl. 1964 II, S. 10; Deutsch-griechisches Abkommen vom 25. 4. 1961 über Soziale Sicherheit, BGBl. 1963 II, S. 678, Inkrafttreten: S. 1454; Zusatzvereinbarung hierzu BGBl. 1963 II, S. 1190, Inkrafttreten: BGBl. 1964 II, S. 141.

¹⁸⁷⁾ BGBl. 1951 II, S. 241 = VBD Serie A Bd. 2, Nr. 14, S. 15.

¹⁸⁸⁾ BGBl. 1956 II, S. 507 und S. 531 = VBD Serie A Bd. 10 Nr. 106, S. 473 und Nr. 108, S. 531.

¹⁸⁹⁾ ABl.Gem. 1958, S. 561 = BGBl. 1959 II, S. 473. Hierzu ist während der Berichtszeit ein Sonderabkommen mit Luxemburg veröffentlicht worden: BGBl. 1963 II, S. 385, Inkrafttreten: a. a. O., S. 1296.

¹⁹⁰⁾ RGBl. 1928 II, S. 509, Verbindlichkeit für die BRD: BGBl. 1952 II, S. 607.

¹⁹¹⁾ BGBl. 1959 II, S. 87.

¹⁹²⁾ Siehe oben Anm. 184.

¹⁹³⁾ BT-Drs. IV/1747, S. 12.

¹⁹⁴⁾ Allgemein zur Gleichbehandlung von Fremden mit Inländern vgl. oben Nr. 1, S. 225 f.

¹⁹⁵⁾ BGBl. 1963 II, S. 663, in Kraft getreten am 1. 8. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1078.

vertrag¹⁹⁶⁾ regelt. Hierbei geht es um die **Rechtslage des in Deutschland belegenen Vermögens niederländischer Gesellschaften, bei denen die Mitgliedschaftsrechte deutscher Aktionäre durch die Niederlande als Reparationsleistung konfisziert worden waren.** Es handelt sich vor allem um den Fall der »Algemene Kunstzijde Unie N. V.« (AKU)¹⁹⁷⁾. Zur Geschichte dieses Falles führt die Denkschrift der Bundesregierung zum Zusatzabkommen aus:

»Der deutsch-niederländische Ausgleichsvertrag vom 8. April 1960 (Bundestagsdrucksache 2341 der 3. Wahlperiode) hat Anfang 1961 die Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates gefunden. Er ist jedoch dem Bundespräsidenten bisher nicht zur Ratifikation vorgelegt worden, da sich in der Zwischenzeit auf niederländischer Seite Bedenken ergaben, welche die Ratifizierung des Vertragswerkes in Frage stellten.

Das Zusatzabkommen vom 14. Mai 1962 zum deutsch-niederländischen Finanzvertrag trägt, ebenso wie ein Zusatzabkommen gleichen Datums zum Ems-Dollart-Vertrag, diesen Bedenken Rechnung.

Durch den Finanzvertrag, der einen Teil des Ausgleichsvertrages bildet, erhält das Königreich der Niederlande von der Bundesrepublik einen Betrag von 280 Millionen DM¹⁹⁸⁾. Diese deutsche Leistung erfolgt im Hinblick auf die in Artikel 2 des Finanzvertrags bezeichneten niederländischen Forderungen und Ansprüche, darunter insbesondere Forderungen im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen¹⁹⁹⁾. Da andererseits die Niederlande im

¹⁹⁶⁾ Vertrag zwischen der BRD und dem Königreich der Niederlande über die Regelung finanzieller Fragen und über Leistungen zugunsten niederländischer Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Finanzvertrag), BGBl. 1963 II, S. 629, in Kraft getreten am 1. 8. 1963; BGBl. 1963 II, S. 1078.

¹⁹⁷⁾ Siehe dazu ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 262 f.

¹⁹⁸⁾ Art. 1 des Finanzvertrags.

¹⁹⁹⁾ Art. 2 lautet: »Die in Artikel 1 genannte Zahlung erfolgt im Hinblick auf:

- (1) a) die restlichen niederländischen Forderungen aus der durch Notenwechsel vom 19. Mai 1952 in Den Haag zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande getroffenen Vereinbarung über die Restitution von deutschen, auf Reichsmark lautenden Wertpapieren;
- b) die Aufwendungen, welche niederländische Körperschaften des öffentlichen Rechts und die »N.V. Nederlandsche Spoorwegen« bis zum 31. März 1960 in den in Artikel 4 des heute unterzeichneten Grenzvertrags bezeichneten Gebieten vorgenommen haben;
- c) den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu den Kosten des geplanten Ausbaues der Westerwoldschen Aa (§ 47 der Anlage A zum Grenzvertrag);
- (2) die zugunsten der aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung von national-sozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffenen niederländischen Staatsangehörigen erhobenen Forderungen;
- (3) alle in den heute abgeschlossenen Verhandlungen von der Regierung des Königreichs der Niederlande geltend gemachten Ansprüche in bezug auf
 - a) sämtliche während des Zweiten Weltkrieges aus den Niederlanden verbrachten

Grenzvertrag, der ebenfalls einen Teil des Ausgleichsvertrags bildet, der Rückgabe der 1949 unter vorläufige niederländische Auftragsverwaltung gestellten Grenzgebiete zustimmen, erklären beide Staaten im Finanzvertrag alle gegenseitigen Forderungen und Ansprüche für geregelt.

Die Bedenken, die sich nach Unterzeichnung des Finanzvertrags auf niederländischer Seite ergaben, beziehen sich auf die Auslegung des Artikels 10 des Finanzvertrags²⁰⁰). Gemäß Artikel 10 Abs. 1 bis 3 stehen die Niederlande dafür ein, daß niederländische Gesellschaften, deren Anteile ausschließlich oder fast ausschließlich Deutschen gehörten und deren Kapital deshalb auf Grund der niederländischen Feindvermögensgesetzgebung auf das Königreich der Niederlande übergegangen war, ihre bei Inkrafttreten dieses Vertrags in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin befindlichen Vermö-

Wertpapiere deutscher Aussteller, für die nicht bereits in dem deutsch-niederländischen Notenwechsel vom 19. Mai 1952 eine Regelung getroffen worden ist, soweit die Aussteller im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin ansässig sind, oder soweit die Wertpapiere der in diesem Gebiet vorgeschriebenen Wertpapierbereinigung unterliegen, einschließlich hierüber ausgestellter Zertifikate;

- b) Kredite im Zusammenhang mit dem am 11. Mai 1920 in Den Haag unterzeichneten Vertrag zwischen der Deutschen und der Niederländischen Regierung über Kredit und Steinkohlen (Tredefina-Vertrag);
- c) Guthaben, die am 8. Mai 1945 bei deutschen Kreditinstituten auf den Namen von ehemaligen nationalsozialistischen Organisationen in den Niederlanden gehalten wurden;
- d) die von der Reichskreditgesellschaft verbürgten Kredite an Unternehmen der deutschen Zellwollindustrie;
- e) Guthaben und Gelder, die während des zweiten Weltkrieges von in den Niederlanden eingesetzten Verwaltern nach Deutschland überwiesen oder verbracht worden sind;
- f) das am 14. Dezember 1950 in Niederbreisig unterzeichnete deutsch-niederländische Abkommen zur Regelung der mit der Restitution von Binnenschiffen zusammenhängenden Fragen.

²⁰⁰) Art. 10 lautet: »(1) Das Königreich der Niederlande steht dafür ein, daß niederländische Aktiengesellschaften, deren ganzes ausgegebenes Kapital als deutsches Vermögen kraft des »Besluit Vijandelijk Vermogen« auf das Königreich der Niederlande übergegangen und nicht bis zum Tage der Unterzeichnung dieses Vertrags dritten Personen übertragen worden ist, ihre bei Inkrafttreten dieses Vertrags in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin befindlichen Vermögenswerte denormaligen deutschen Aktionären oder ihren Rechtsnachfolgern zur freien Verfügung stellen. Dies gilt nicht, soweit das übrige Vermögen der Gesellschaft zur Deckung ihrer Schulden nicht ausreicht.

(2) Absatz 1 soll auch dann Anwendung finden, wenn einige Aktien, die insgesamt einen geringen Prozentsatz des Kapitals darstellen, nichtdeutschen Vorstandsmitgliedern, Geschäftsführern oder sonstigen leitenden Angestellten der betreffenden Aktiengesellschaft bei Inkrafttreten des »Besluit Vijandelijk Vermogen« zustanden.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für alle anderen niederländischen »rechtspersonen« im Sinne des Artikels 1 Ziffer 4 des »Besluit Vijandelijk Vermogen«.

(4) Die Absätze 1 bis 3 lassen die Rechtslage hinsichtlich des in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin befindlichen Vermögens niederländischer »rechtspersonen« im Sinne des Artikels 1 Ziffer 4 des »Besluit Vijandelijk Vermogen« in den durch diese Bestimmungen nicht geregelten Fällen unberührt.

genswerte den vormaligen deutschen Aktionären oder ihren Rechtsnachfolgern zur Verfügung stellen, soweit das beschlagnahmte Kapital nicht bis zum Tage der Unterzeichnung des Finanzvertrags dritten Personen übertragen worden ist.

Absatz 4 des Artikels 10 stellte fest, daß »die Rechtslage« in bezug auf Gesellschaften, bei denen sich nur ein Teil der Anteile in deutscher Hand befand und dementsprechend als Feindvermögen beschlagnahmt wurde, »unberührt« bleibe.

In bezug auf den praktisch vornehmlich in Betracht kommenden AKU-Fall gingen jedoch beide Regierungen, wenn auch unausgesprochen, davon aus, daß die deutsche Rechtsprechung sich weiter auf der Linie des damals vorliegenden Urteils des Bundesgerichtshofs vom 13. Dezember 1956 in Sachen Weber u. a. ./.. Allgemeine Kunstzijde Unie N. V. (AKU) ²⁰¹⁾ bewegen würde.

Diesem Urteil lag folgender Sachverhalt zugrunde: Im Jahre 1929 hatte die Nederlandsche Kunstzijdefabriek (ENKA) ihr Stammkapital in Ausführung eines internen Gemeinschaftsvertrags mit der Deutschen Glanzstoff AG von nominell rund 21 Millionen hfl auf rund 122 Millionen hfl erhöht, um das gesamte Aktienkapital der Vereinigten Glanzstoff-Fabriken AG von nominell 75 Millionen RM aufzunehmen und auf dieser Grundlage neue Stammaktien auszugeben, die den Besitzern der Glanzstoffaktien ausgehändigt wurden. Gleichzeitig änderte die ENKA ihre Firmenbezeichnung in »Allgemeine Kunstzijde Unie N. V.« (AKU). Soweit nach Beendigung des Kriegszustandes AKU-Aktien in deutschem Besitz waren, wurden sie auf Grund der holländischen Feindvermögensgesetzgebung von den Niederlanden beschlagnahmt. Die niederländischen Feindvermögensbestimmungen entsprechen den Maßnahmen, die die Unterzeichnerstaaten des Internationalen Pariser Abkommens über Reparationen von Deutschland vom 14. Januar 1946 getroffen haben ²⁰²⁾. Die Bundesregierung hat die Rechtmäßigkeit aller dieser von ausländischen Staaten gegen deutsches Privatvermögen getroffenen Enteignungsmaßnahmen nie anerkannt, sie mußte jedoch sowohl das von der Alliierten Hohen Kommission 1951 erlassene Gesetz Nr. 63 (»zur Klarstellung der Rechtslage in bezug auf deutsches Auslandsvermögen u. a. im Wege der Reparation oder Rückerstattung erfaßte Vermögensgegenstände«) ²⁰³⁾, als auch die Bestimmung des Artikels 3 des Sechsten Teils des Über-

²⁰¹⁾ NJW 1957, S. 217.

²⁰²⁾ Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency and on the Restitution of Monetary Gold, UKTS Nr. 56 (1947) Cmd. 7173. Art. 6 Abs. A des Abkommens lautet: "Each Signatory Government shall, under such procedures as it may choose, hold or dispose of German enemy assets within its jurisdiction in manners designed to preclude their return to German ownership or control and shall charge against its reparation share such assets . . .".

²⁰³⁾ Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission No. 64, S. 1107. Art. 3 des Gesetzes lautet: »Die Erhebung von Ansprüchen oder Klagen, die sich auf die Übertragung, Liquidierung oder Übergabe unter dieses Gesetz fallender Vermögensgegenstände gründen oder beziehen,

a) gegen Personen, die Eigentum oder Besitz an diesen Vermögensgegenständen übertragen oder erworben haben, oder gegen diese Vermögensgegenstände,

b) gegen eine internationale Stelle, die Regierung eines ausländischen Staates oder

leitungsvertrags (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 405)²⁰⁴) hinnehmen, nach welcher die Bundesrepublik keine Einwendungen gegen die Maßnahmen erheben wird, die gegen das deutsche Auslands- oder sonstige Vermögen durchgeführt worden sind oder werden sollen, das für Reparations- oder ähnliche Zwecke beschlagnahmt wurde. Das Gesetz Nr. 63 der Alliierten Hohen Kommission und Absatz 3 des Artikels 3 des Sechsten Teils des Überleitungsvertrages sichern den durch die vorerwähnten Maßnahmen geschaffenen Besitzstand. Durch diese Vorschriften sind Ansprüche und Klagen gegen Personen, die auf Grund von gegen das deutsche Auslands- und sonstige Vermögen durchgeführten Maßnahmen Eigentum erworben oder übertragen haben, nicht zugelassen.

In Kreisen der enteigneten deutschen AKU-Aktionäre sind nach dem Kriege Zweifel geäußert worden, ob die Beschlagnahme ihrer Anteilsrechte auch die Berechtigung der ehemaligen deutschen Gesellschafter an den außerhalb der Niederlande belegenen Bestandteilen des Gesellschaftsvermögens der AKU mit den Rechtsfolgen erfaßt habe, wie sie sich aus den im vorstehenden Absatz genannten Bestimmungen ergeben.

Die deutschen AKU-Aktionäre Weber u. a. klagten gegen die AKU auf Feststellung, daß die Enteignung der früher ihnen gehörenden Aktien der AKU jedenfalls insoweit keine rechtliche Wirkung habe, als das in der Bundesrepublik belegene Vermögen der AKU, insbesondere auch deren Beteiligung an deutschen Kapitalgesellschaften, in Betracht komme; ferner auf Erteilung von Auskunft über diese Vermögenswerte und auf Lieferung von Ersatzaktien.

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 13. Dezember 1956 – II ZR 86/54 – die Klage als unzulässig abgewiesen.

Dieses Abkommen gibt dementsprechend dem Finanzvertrag in bezug auf das vorstehend dargelegte Problem eine authentische Auslegung, die zu demselben Ergebnis führt, wie das oben zitierte Urteil des Bundesgerichtshofs in Sachen Weber ./ AKU vom 13. Dezember 1956. Es enthält keine neuen deut-

eine in Übereinstimmung mit den Anweisungen einer solchen Stelle oder Regierung handelnden Person
ist unzulässig«.

²⁰⁴) Die Bestimmung lautet: »(1) Die Bundesrepublik wird in Zukunft keine Einwendungen gegen die Maßnahmen erheben, die gegen das deutsche Auslands- oder sonstige Vermögen durchgeführt worden sind oder werden sollen, das beschlagnahmt worden ist für Zwecke der Reparation oder Restitution oder auf Grund des Kriegszustandes oder auf Grund von Abkommen, die die Drei Mächte mit anderen alliierten Staaten, neutralen Staaten oder ehemaligen Bundesgenossen Deutschlands geschlossen haben oder schließen werden.

(2) Die Bundesrepublik wird die Bestimmungen über die Behandlung des deutschen Auslandsvermögens in Österreich hinnehmen, die in einem Abkommen enthalten sind, bei dem die gegenwärtigen Besatzungsmächte Österreichs Parteien sind, oder die in dem zukünftigen Staatsvertrag mit Österreich getroffen werden.

(3) Ansprüche und Klagen gegen Personen, die auf Grund der in Absatz (1) und (2) dieses Artikels bezeichneten Maßnahmen Eigentum erworben oder übertragen haben, sowie Ansprüche und Klagen gegen internationale Organisationen, ausländische Regierungen oder Personen, die auf Anweisung dieser Organisationen oder Regierungen gehandelt haben, werden nicht zugelassen«.

schen Konzessionen, da es nur die auf Grund des Gesetzes der AHK Nr. 63 und des Artikels 3 des Sechsten Teils des Überleitungsvertrags bestehende Rechtslage bestätigt«²⁰⁵).

Der Bundesgerichtshof hat seine Auffassung in zwei neuen Entscheidungen bestätigt. Dazu heißt es in der Denkschrift weiter:

»Diese Entscheidungen²⁰⁶) betreffen zwar nicht die Frage der Entschädigung, sie stellen jedoch fest, daß in dem hier hauptsächlich in Betracht kommenden AKU-Fall keine Rechtsansprüche vor deutschen Gerichten geltend gemacht werden können. Dies entspricht dem durch die alliierte Gesetzgebung geschaffenen Rechtszustand, wie er in Artikel 1 des Zusatzabkommens zum deutsch-niederländischen Finanzvertrag lediglich bestätigt wird. Infolgedessen werden nach Auffassung der Bundesregierung auf Grund dieses Abkommens keine Rechtsverluste entstehen«²⁰⁷).

38. Die BRD hat mit Italien ein Abkommen über die **Freigabe der beschlagnahmten deutschen Vermögenswerte in Italien** getroffen²⁰⁸). Ferner haben **Südafrika**²⁰⁹) und **Marokko**²¹⁰) das im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg beschlagnahmte deutsche Vermögen freigegeben.

39. Die BRD hat mit Kolumbien ein Abkommen²¹¹) über die **Behandlung der deutschen Vermögenswerte, die nach dem Zweiten Weltkrieg**

²⁰⁵) BT-Drs. IV/1038, S. 5 f. Art. 1 des Abkommens lautet: »(1) In den durch Artikel 10 Abs. 1 und 3 des Finanzvertrags nicht geregelten Fällen sind Ansprüche, Einwendungen, Klagen, Widerklagen und sonstige Verfahren vor deutschen Gerichten nicht zugelassen, sofern sie darauf gestützt werden, daß der auf Grund der niederländischen Maßnahmen für Zwecke der Reparation oder Restitution erfolgte Eigentumsübergang von Aktionärsrechten an niederländischen Aktiengesellschaften in bezug auf das Vermögen dieser Aktiengesellschaften im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin, einbegriffen die Beteiligungen dieser Aktiengesellschaften an deutschen Gesellschaften mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, keine oder nur eine beschränkte Wirkung gehabt habe.

(2) In bezug auf das in Absatz 1 bezeichnete Vermögen bestehen keine unmittelbaren oder mittelbaren Rechte oder Interessen, die daraus hergeleitet werden könnten, daß der in Absatz 1 erwähnte Eigentumsübergang keine oder nur eine beschränkte Wirkung in bezug auf dieses Vermögen gehabt habe«. Die betroffenen Aktionäre haben Verfassungsbeschwerde eingelegt. Einen Antrag, bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde die Ratifikation des Zusatzabkommens auszusetzen, hat das BVerfG abgelehnt (BVerfGE Bd. 16, S. 220).

²⁰⁶) Eine Entscheidung ist in BT-Drs. IV/1038, S. 8 ff. abgedruckt. Andere Fundstellen: Die Aktiengesellschaft (1963), S. 215; Wertpapier-Mitteilungen, Teil IV, Wertpapier- und Bankfragen, Rechtsprechung 1963, S. 81.

²⁰⁷) A. a. O., S. 7. Vgl. auch den Bericht des Finanzausschusses des Bundestags, der Bedenken gegen die Regelung des Zusatzabkommens äußert, BT-Drs. IV/1215.

²⁰⁸) Abkommen zwischen der BRD und der Italienischen Republik über die Regelung gewisser vermögensrechtlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Fragen vom 2. 6. 1961, BGBl. 1963 II, S. 668, in Kraft getreten am 16. 9. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1294.

²⁰⁹) Bull. 1963, S. 1794.

²¹⁰) Bull. 1963, S. 1808.

²¹¹) BGBl. 1964 II, S. 257, in Kraft getreten am 20. 5. 1964: BGBl. 1964 II, S. 664.

von Kolumbien liquidiert worden sind, geschlossen. In der Denkschrift der Bundesregierung heißt es zu diesem Abkommen:

»Das 1961 von kolumbianischer Seite unterbreitete Angebot, die Bundesregierung möge den vorgesehenen Pauschalbetrag gegen Erteilung einer ›Schlußquittung‹ entgegennehmen, in welcher sie auf weitergehende Ansprüche der Berechtigten verzichtet, konnte von der Bundesregierung nicht angenommen werden, da sie hierdurch den Berechtigten etwaige weitergehende Ansprüche abgeschnitten hätte. Da deutscherseits angesichts der Entwicklung des kolumbianischen Pesos erhebliches Interesse am alsbaldigen Abschluß eines Abkommens bestand, ohne das die kolumbianische Regierung zur Auszahlung des vorgesehenen Pauschalbetrages nicht bereit war, andererseits die kolumbianische Regierung die Zahlung davon abhängig machen wollte, daß nach Zahlung keine weiteren Ansprüche aus der Beschlagnahme und Liquidation des deutschen Vermögens gegen sie geltend gemacht werden, erklärte sich die Bundesregierung bereit, unter Verzicht auf die Geltendmachung völkerrechtlicher Ansprüche (vgl. Artikel 6 des Abkommens)²¹²⁾ – jedoch ohne Beschränkung der Rechte der einzelnen Berechtigten – den Pauschalbetrag zur anteiligen Verteilung ... nach Maßgabe des Abkommens entgegenzunehmen. Dieses sieht u. a. vor (vgl. Ziffer 9 des Zusatzprotokolls)²¹³⁾, daß die Auszahlung des auf den einzelnen Berechtigten entfallenden Betrages von dessen schriftlicher Erklärung abhängig ist, daß er nach Auszahlung des Entschädigungsbetrages gegen die Republik Kolumbien keine über die Regelung des Abkommens hinausgehenden Ansprüche erheben wird.

Dies bedeutet, daß die Berechtigten die Wahl haben, ob sie den sich zu ihren Gunsten aus dem Abkommen ergebenden Möglichkeiten Gebrauch machen oder außerhalb des Abkommens angebliche weitergehende Ansprüche gegen die Republik Kolumbien geltend machen wollen.

Nach den dem Auswärtigen Amt zur Verfügung stehenden Unterlagen kann erwartet werden, daß die Betroffenen sich der im Abkommen vorgesehenen Regelung anschließen werden ...

In Artikel 1 wird die Globalsumme (16 Millionen kolumbianische Pesos) festgelegt, welche Kolumbien als Entschädigung zahlen wird. Kolumbien trägt mit der Übernahme dieser Verpflichtung dem völkerrechtlichen Grundsatz Rech-

²¹²⁾ Die Bestimmung lautet: »Im Hinblick auf die in diesem Abkommen getroffene Regelung betrachtet die Bundesrepublik Deutschland Fragen, die im Zusammenhang mit der Treuhandverwaltung deutscher Vermögenswerte durch den Fondo de Estabilización entstanden sind, als endgültig erledigt; die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird dementsprechend gegenüber der Regierung der Republik Kolumbien Ansprüche hinsichtlich der Beschlagnahme und Liquidation deutscher Vermögenswerte nicht mehr geltend machen«.

²¹³⁾ Die Bestimmung lautet: »Voraussetzung für die Auszahlungsanweisung nach Ziffer 8 ist die schriftliche Erklärung des Berechtigten, daß er nach Auszahlung des Entschädigungsbetrages gegen die Republik Kolumbien keine über die Regelung des Abkommens hinausgehenden Ansprüche erheben wird«.

nung, daß ein ausländisches Vermögen in Anspruch nehmender Staat Entschädigungen zu leisten hat«²¹⁴⁾.

Allgemeines Vertragsrecht

40. Der Bundestag hat dem **Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit**²¹⁵⁾ vom 22. Januar 1963 eine **Präambel** vorangestellt, die folgenden Wortlaut hat:

»In der Überzeugung,

daß der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik vom 22. Januar 1963 die Aussöhnung und Freundschaft zwischen dem deutschen und dem französischen Volk vertiefen und ausgestalten wird;

mit der Feststellung,

daß durch diesen Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt bleiben;

mit dem Willen,

durch die Anwendung dieses Vertrages die großen Ziele zu fördern, die die Bundesrepublik Deutschland in Gemeinschaft mit den anderen ihr verbündeten Staaten seit Jahren anstrebt und die ihre Politik bestimmen,

nämlich

die Erhaltung und Festigung des Zusammenschlusses der freien Völker, insbesondere einer engen Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika,

die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das deutsche Volk und die Wiederherstellung der deutschen Einheit,

die gemeinsame Verteidigung im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses und die Integrierung der Streitkräfte der in diesem Bündnis zusammengeschlossenen Staaten,

die Einigung Europas auf dem durch die Schaffung der Europäischen Gemeinschaften begonnenen Wege unter Einbeziehung Großbritanniens und anderer zum Beitritt gewillter Staaten und die weitere Stärkung dieser Gemeinschaften,

den Abbau der Handelsschranken durch Verhandlungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika sowie anderen Staaten im Rahmen des »Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens«;

in dem Bewußtsein,

daß eine deutsch-französische Zusammenarbeit, die sich von diesen Zielen leiten läßt, allen Völkern Nutzen bringen, dem Frieden in der Welt dienen

²¹⁴⁾ BT-Drs. IV/1653, S. 11.

²¹⁵⁾ Zustimmungsgesetz vom 15. 6. 1963, BGBl. 1963 II, S. 705; in Kraft getreten am 2. 7. 1963: BGBl. 1963 II, S. 1153.

und dadurch zugleich dem deutschen und dem französischen Volke zum Wohl gereichen wird;

hat der Bundestag das folgende Gesetz beschlossen: . . . «.

Die Rechtswirkungen dieser Präambel wurden in der parlamentarischen Debatte erläutert. Zunächst hatte das Land Hessen bei der ersten Beratung im Bundesrat beantragt, in den paragrafierten Teil des Zustimmungsgesetzes eine Bestimmung im Sinne der späteren Präambel aufzunehmen und Frankreich bei der Ratifizierung mitzuteilen²¹⁶⁾. Das Land Hamburg beantragte, eine entsprechende Präambel dem Zustimmungsgesetz voranzustellen²¹⁷⁾. Dagegen wandte sich der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes²¹⁸⁾:

»Der hessische Antrag bezweckt eine Interpretation des Vertrages. Der Vertrag bedarf keiner Interpretation. Der Vertrag ist insoweit völlig klar und eindeutig, als er mit den übrigen vertraglichen Verpflichtungen und Rechten der Bundesrepublik in Einklang steht. Wenn man aber ausdrücklich sagen will, womit er vereinbar ist, dann, glaube ich, würde es nicht genügen, nur die Verträge zu nennen, die in dem hessischen Antrag genannt sind, sondern dann würde eine Reihe anderer Verträge ebenfalls herangezogen werden müssen, wie der Deutschlandvertrag und andere grundlegende Verträge. Dann bedürfte es einer neuen Verhandlung zwischen der Bundesregierung und der französischen Regierung darüber, daß diese interpretierenden Bestimmungen zum Gegenstand des Vertrages gemacht werden. Insoweit teile ich die Meinung, die Herr Bürgermeister Nevermann hier vertreten hat, dieser Antrag würde darauf hinauslaufen, daß der Vertrag in der Form, wie er geschlossen worden ist, abgelehnt und statt dessen die Bundesregierung ersucht wird, in neuen Verhandlungen mit der französischen Regierung eine Änderung, Ergänzung oder authentische Interpretation des Vertrages herbeizuführen. Ich glaube, daß das nicht notwendig ist und daß es den Zweck des Vertrages vereiteln würde, wenn wir jetzt in neue Verhandlungen einträten.

Der hamburgische Antrag enthält den Vorschlag, in das Gesetz eine Präambel einzufügen, eine Präambel, die zum Ausdruck bringen soll, daß die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes von bestimmten Voraussetzungen und bestimmten Vorstellungen ausgehen, wenn sie diesem Vertrag ihre Zustimmung geben. Ich glaube, daß auch dieses Verfahren nicht zweckmäßig ist. Es entspricht der deutschen Verfassungspraxis nicht, in Vertragsgesetzen nach Art. 59 GG Präambeln aufzunehmen. Wenn man eine Präambel aufnimmt, entsteht jedesmal die Frage, ob die Präambel rechtlich verbindlich ist oder nicht. Ist sie rechtlich verbindlich, entstehen dieselben Fragen, die ich soeben mit Bezug auf den hessischen Antrag dargestellt habe. Ist sie nicht verbindlich, gehört sie, soweit ich sehe, nach der deutschen Verfassungspraxis nicht in das Gesetz, sondern in eine Resolution«.

²¹⁶⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 30.

²¹⁷⁾ A. a. O., S. 31.

²¹⁸⁾ A. a. O., S. 40.

Die Anträge der Länder Hessen und Hamburg wurden vom Bundesrat abgelehnt, es wurde lediglich eine EntschlieÙung gleichen Inhalts angenommen²¹⁹⁾.

In der ersten Beratung des Bundestags über das Zustimmungsgesetz ist der Gedanke einer Präambel dennoch aufgegriffen worden. Hierzu führte der Abgeordnete M a j o n i c a aus:

»Die Niederlegung (der) Grundsätze (der EntschlieÙung des Bundesrats) in der Präambel hebt die Willenskundgebung dieses Parlaments stärker hervor als eine Resolution. Sie bindet eindeutig, da gesetzlich verankert, auch die zukünftigen Regierungen über diese Legislaturperiode hinaus. Durch diese Art der Ratifizierung²²⁰⁾ sollten alle MiÙverständnisse innerhalb und außerhalb unseres Landes beseitigt sein, zumal ja die Bundesregierung sich eindeutig durch eine Erklärung auf den Boden der Resolution des Bundesrates gestellt hat«²²¹⁾.

Der Abgeordnete M e n d e führte weiter aus:

»Über den Wert einer Präambel ist in der Öffentlichkeit gestritten worden. Unser eigenes Grundgesetz bestätigt uns, daß eine Präambel eine sehr wesentliche Aussagekraft haben kann. Schließlich zitieren wir sie immer wieder in dem Verfassungsgebot, unter dem wir alle stehen, »in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden«. Das Bundesverfassungsgericht hat der Präambel des Grundgesetzes Verfassungsrang zugebilligt. Ich glaube also, die Präambel, die dann hoffentlich einstimmig in den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses formuliert werden kann, dürfte eine unmißverständliche Willenskundgebung dieses Hauses als des Souveräns der deutschen Demokratie werden. Sie wirkt weiter als die EntschlieÙung des Bundesrates. EntschlieÙungen haben in diesem Hause oft schon einstimmige Annahme erfahren ... Aber wir glauben, daß die Präambel im Ratifizierungsgesetz eine stärkere Außen- und Innenwirkung hat als eine EntschlieÙung dieses Hauses, wie der Bundesrat sie für richtig hielt«²²²⁾.

Der Auswärtige Ausschuß hat die Präambel endgültig formuliert. Die Auffassung des Ausschusses über ihre Rechtswirkungen erläuterte der Abgeordnete S c h m i d :

»Im Ausschuß kam zum Ausdruck, daß die Präambel nicht etwa nur eine deklamatorische Zusammenfassung guter Wünsche darstellt, sondern den Organen der Bundesrepublik die R e c h t s p f l i c h t auferlegt, entsprechend ihrem Inhalt zu handeln. Die Präambel ist ein Teil des Gesetzes, genauso rechtsverbindlich wie dessen paragrafierter Teil.

²¹⁹⁾ A. a. O., S. 40 f.

²²⁰⁾ Gemeint ist wohl die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 GG.

²²¹⁾ 4. BT, 73. Sitzung, Sten.Ber., S. 3423 D.

²²²⁾ A. a. O., S. 3436 D.

Im Ausschuß kam weiter zum Ausdruck – und diese Meinung wurde vom Vertreter der Regierung geteilt –, daß der deutsch-französische Vertrag innerhalb der rechtlichen und politischen Ordnungen gilt, die durch die Römischen Verträge und die anderen multilateralen Verträge über die Integration Europas und das nordatlantische Verteidigungssystem sowie durch den Deutschlandvertrag geschaffen worden sind. Danach bricht im Zweifelsfalle das Recht der multilateralen Verträge, das Gemeinschaftsrecht, wie es mit Recht genannt wurde, das durch den zweiseitigen Vertrag geschaffene Recht, falls es überhaupt zu einem Zweifel kommen sollte.

Im Ausschuß kam weiter zum Ausdruck, daß durch die Feststellung, daß durch diesen Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt bleiben, sowie durch die Erklärung des Willens, die Einigung Europas auf dem durch die Schaffung der europäischen Gemeinschaften begonnenen Wege durchzuführen, klar gestellt ist, daß Europapolitik und Verteidigungspolitik der Bundesregierung von den durch die aufgeführten multilateralen Verträge geschaffenen Einrichtungen und Zielsetzungen auszugehen haben. Damit ist eine jede Bundesregierung auf eine aktive Europapolitik festgelegt; ebenso auf eine Politik des Ausbaus und der Ausweitung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; auf eine Politik, die hilft, die Voraussetzungen für ein Wirksamwerden der Kennedy-Round – um es in der Abkürzung zu sagen – zu schaffen, schließlich auf eine Politik, über die durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffenen europäischen Realitäten hinaus auf eine stärkere politische Integration Europas hinzuwirken.

Der Ausschuß war der Überzeugung, daß damit alle Befürchtungen gegenstandslos geworden sind – falls sie begründet gewesen sein sollten –, die innerhalb Deutschlands und außerhalb durch den Abschluß des Vertrages und die Begleitumstände seines Abschlusses aufgekommen sein mögen. Denn es steht nunmehr fest, daß der Vertrag einer jeden deutschen Bundesregierung nur als Instrument einer positiven europäischen Integrationspolitik und atlantischen Verteidigungspolitik dienen kann²²³⁾.

Der Abgeordnete Wehner erklärte, die Präambel habe die Aufgabe,

»bei Gelegenheit dieser parlamentarischen Ratifikation so klar und so verbindlich wie möglich festzulegen, daß Auslegung und Anwendung des Vertrages Bestand, Funktionieren und Dynamik unserer Gemeinschaft nicht beeinträchtigen dürfen«²²⁴⁾.

Besonders betont wurde in der Debatte, daß die von der BRD abgeschlossenen multilateralen Verträge nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts dem deutsch-französischen Vertrag als bilateralem Vertrag vor-

²²³⁾ 4. BT, 77. Sitzung, Sten.Ber., S. 3745.

²²⁴⁾ A. a. O., S. 3746 C.

gingen²²⁵). Der Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses führte ferner aus:

»Ist dieses Abkommen zwischen den beiden so wichtigen Staaten mit multilateralen Verträgen, vor allem mit dem der atlantischen Verteidigungsorganisation, mit den Rechten und Pflichten aus der NATO vereinbar? Wir waren uns nach kurzen Überlegungen darüber klar, daß eine Konfliktmöglichkeit mit diesem nach klassischen völkerrechtlichen Grundsätzen zwischen 15 Staaten abgeschlossenen NATO-Vertrag nicht besteht. Es besteht überhaupt keine Konfliktmöglichkeit mit anderen multilateralen Verträgen; sie werden nicht berührt. Auch der Deutschlandvertrag bleibt völlig unberührt, auch die WEU, selbstverständlich auch die besonderen Rechte und Pflichten, die Berlin betreffen und alle ähnlichen Dinge«²²⁶).

41. Über die möglichen Vorbehalte der BRD bei der Ratifizierung des Europäischen Niederlassungsabkommens vom 13. Dezember 1955²²⁷) führte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes in der Fragestunde des Bundestags aus:

»Gemäß Art. 26 des Europäischen Niederlassungsabkommens kann jeder Partnerstaat bei der Unterzeichnung dieses Abkommens oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde Vorbehalte zu dem Abkommen machen, soweit ein in seinem Gebiet zu dieser Zeit geltendes Gesetz mit dem Abkommen nicht übereinstimmt. Die Bundesregierung hatte dementsprechend dem Europarat im Januar 1956, also kurz nach der Unterzeichnung des Abkommens, eine vorläufige Vorbehaltsliste übermittelt und ihn davon in Kenntnis gesetzt, daß eine endgültige Liste bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eingereicht werden würde.

Die Bundesregierung ist daran interessiert, daß die Zahl der Vorbehalte möglichst klein gehalten wird und zur Zeit noch bestehende Beschränkungen aufgehoben werden. Die von mir erwähnte vorläufige Liste hat in der Zwischenzeit infolge der Umgestaltung des deutschen Rechts wesentliche Änderungen erfahren. Sie ist stark verkleinert worden. Die Beseitigung weiterer Vorbehalte ist vorgesehen. Sobald die endgültige Vorbehaltsliste fertiggestellt ist, wird die Ratifikationsurkunde hinterlegt werden«²²⁸).

²²⁵) Vgl. die Ausführungen der Abgeordneten v. Brentano: a. a. O., S. 3750 C, Majonica: 4. BT, 73. Sitzung, Sten.Ber., S. 3422 B; zweifelnd der Abgeordnete Margulies: a. a. O., S. 3444 A.

²²⁶) 4. BT, 77. Sitzung, Sten.Ber., S. 3743; vgl. weiter den Bericht des Auswärtigen Ausschusses BT-Drs. IV/1252, S. 6, die Erklärung des Bundeskanzlers BR, Sten.Ber. 1963, S. 27 B. Über das Verhältnis des deutsch-französischen Vertrags zum EWG-Vertrag siehe unten Nr. 55, S. 310 ff.

²²⁷) Zustimmungsgesetz vom 30. 9. 1959 zum Europäischen Niederlassungsabkommen: BGBl. 1959 II, S. 997. Das Abkommen war bei Schluß der Bearbeitung für die BRD noch nicht in Kraft.

²²⁸) 4. BT, 61. Sitzung, Sten.Ber., S. 2781 A-B.

42. Über die Frage der **Revision völkerrechtlicher Verträge** ist aus der Vertragspraxis der BRD während der Berichtszeit folgendes zu erwähnen:

a) Eine Reihe von Wirtschaftsabkommen der BRD enthalten eine **EWG-Klausel**, die verhindern soll, daß die **Pflichten der BRD aus den Wirtschaftsabkommen mit ihren Pflichten als Mitglied der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Widerstreit** geraten. So lautet Nr. 11 des Gemeinsamen Protokolls über die Besprechungen zwischen Vertretern der BRD und Maltas vom 22. Mai 1963:

»Wenn die aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sich ergebenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit der schrittweisen Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik es erfordern, werden so kurzfristig wie möglich Verhandlungen eingeleitet mit dem Ziel, an der jetzigen Regelung alle zweckdienlichen Änderungen vorzunehmen«²²⁹⁾.

Das Protokoll enthält auch eine entsprechende Klausel für die EFTA²³⁰⁾.

b) Das genannte Protokoll zwischen der BRD und Malta enthält in Nr. 3 ferner eine **Revisionsklausel, die an die Veränderung der Handelsvoraussetzungen anknüpft**. Sie lautet:

»Sollte in den Handelsvoraussetzungen eine wesentliche Änderung eintreten, insbesondere falls sich die maltesische Produktion der in diesem Gemeinsamen Protokoll genannten Waren wesentlich ausweitert, so würde die Bundesrepublik die Eröffnung zusätzlicher Einfuhrmöglichkeiten wohlwollend prüfen. Wenn ferner Malta späterhin andere Waren, die in der Bundesrepublik mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen unterliegen, herstellen oder ausführen sollte, so würde ein Antrag auf Einräumung von Kontingenten für solche Waren wohlwollende Berücksichtigung finden«.

c) Ein **vereinfachtes Verfahren der Vertragsänderung** enthält Art. XV des Übereinkommens vom 14. Juni 1962 zur Gründung einer Europäischen Weltraumforschungs-Organisation (ESRO)²³¹⁾. Die Bestimmung lautet:

²²⁹⁾ BAnz. 1963 Nr. 193, S. 1. Gleichlautende Bestimmungen enthalten: Wirtschaftsabkommen zwischen der BRD und der Republik Kongo (Brazzaville) vom 30. 10. 1962, BAnz. 1963 Nr. 59, S. 1: Art. 5; Viertes Protokoll zum deutsch-spanischen Handelsabkommen vom 20. 6. 1960, vom 27. 3. 1963, BAnz. 1963 Nr. 112, S. 1: Art. VI; Notenwechsel zwischen der BRD und Finnland vom 11. 2. 1963, BAnz. 1963 Nr. 194, S. 1; Wirtschaftsabkommen zwischen der BRD und der Zentralafrikanischen Republik vom 29. 12. 1962, BAnz. 1963 Nr. 210, S. 1: Art. 5; Wirtschaftsabkommen zwischen der BRD und Sierra Leone vom 13. 9. 1963, BAnz. 1963 Nr. 222, S. 1: Art. 5; Wirtschaftsabkommen zwischen der BRD und Tschad vom 31. 5. 1963, BAnz. 1963 Nr. 224, S. 1: Art. 5.

²³⁰⁾ Ebenso enthält das Vierte Protokoll zum deutsch-spanischen Handelsabkommen eine Revisionsbestimmung für den Fall einer »wirtschaftlichen Integration Spaniens mit anderen Staaten oder Staatengruppen«, das Wirtschaftsabkommen mit Tschad eine Revisionsklausel wegen der »Zugehörigkeit zur äquatorial-afrikanischen Zollunion und zu anderen afrikanischen wirtschaftlichen oder Währungsgemeinschaften«.

²³¹⁾ BGBl. 1963 II, S. 1539, in Kraft getreten am 20. 3. 1964; BGBl. 1964 II, S. 785.

«1. Le Conseil peut recommander aux Etats membres des amendements à la présente Convention. Tout Etat membre désireux de proposer un amendement le notifie au Directeur Général. Le Directeur Général informe les Etats membres de l'amendement ainsi notifié trois mois au moins avant son examen par le Conseil.

2. Les amendements recommandés par le Conseil doivent être acceptés par écrit par les Etats membres. Ils entrent en vigueur trente jours après réception par le Gouvernement français des déclarations d'acceptation de tous les Etats membres. Le Gouvernement français informe les Etats membres de la date à laquelle les amendements entrent en vigueur.

3. Le Conseil peut, par une décision prise à l'unanimité des Etats membres, amender le Protocole Financier annexé à la présente Convention, à condition qu'un tel amendement ne soit pas en contradiction avec les dispositions de la Convention. Ces amendements entrent en vigueur à une date décidée à l'unanimité par le Conseil. Le Directeur Général informe les Etats membres des amendements ainsi adoptés et de la date de leur entrée en vigueur» ²³²⁾.

d) Ein besonderes Verfahren der **Vertragsänderung** sieht auch Art. XVI des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (in der Fassung der Änderung vom 11. April 1962) ²³³⁾

²³²⁾ Eine ähnliche Bestimmung enthält Art. 21 des Übereinkommens vom 29. 3. 1962 zur Gründung einer Europäischen Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugträgern (ELDO), BGBl. 1963 II, S. 1562, in Kraft getreten am 29. 2. 1964: BGBl. 1964 II, S. 783.

²³³⁾ Siehe oben S. 227 Anm. 8. Die Bestimmung lautet:

- «(1) a) La présente Convention peut être amendée par accord unanime entre les Gouvernements contractants.
- b) A la demande d'un Gouvernement contractant, une proposition d'amendement doit être communiquée par l'Organisation à tous les Gouvernements contractants pour examen et acceptation au titre du présent paragraphe.
- (2) a) Un amendement à la présente Convention peut, à tout moment, être proposé à l'Organisation par un Gouvernement contractant. Si cette proposition est adoptée à la majorité des deux tiers par l'Assemblée de l'Organisation, sur une recommandation adoptée à la majorité des deux tiers par le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation, elle doit être communiquée par celle-ci à tous les Gouvernements contractants en vue d'obtenir leur acceptation.
- b) Toute recommandation de cette nature faite par le Comité de la sécurité maritime doit être communiquée par l'Organisation à tous les Gouvernements contractants pour examen au moins six mois avant qu'elle soit examinée par l'Assemblée.
- (3) a) Une Conférence des Gouvernements, pour l'examen des amendements à la présente Convention proposés par l'un des Gouvernements contractants, doit être convoquée à n'importe quel moment par l'Organisation à la demande d'un tiers des Gouvernements contractants.
- b) Tout amendement adopté à la majorité des deux tiers des Gouvernements contractants par cette Conférence doit être communiqué par l'Organisation à tous les Gouvernements contractants en vue d'obtenir leur acceptation.
- (4) Douze mois après la date de son acceptation par les deux tiers des Gouvernements contractants, un amendement communiqué pour acceptation aux Gouvernements contrac-

vor. Die Vertragsparteien können mit Zweidrittelmehrheit eine Änderung beschließen, die für jede Vertragspartei nach einem Jahr in Kraft tritt, wenn sie nicht eine besondere Nicht-Annahmeerklärung abgibt. Eine solche Erklärung kann den Ausschuß als Vertragspartei zur Folge haben.

Internationaler Handel

43. Die Bundesregierung hat dem Bundestag das **Europäische Übereinkommen vom 21. April 1961 über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit**²³⁴⁾ zur Zustimmung vorgelegt²³⁵⁾. Über Vorgeschichte und Zweck des Übereinkommens heißt es in der Denkschrift der Bundesregierung:

»In der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit haben vor allem vier Fragen große Bedeutung:

1. die Form und die Wirksamkeit der Schiedsvereinbarung,
2. die Bildung des Schiedsgerichts und das schiedsrichterliche Verfahren,
3. die Anerkennung und Vollstreckung von Schiedssprüchen und schließlich
4. die Aufhebung (Annulation) eines Schiedsspruches und ihre Folgen für dessen Schicksal im internationalen Bereich.

Von diesen Fragen sind die erste und die dritte – also die der Form und internationalen Wirksamkeit der Schiedsvereinbarung und der Anerkennung und Vollstreckung von Schiedssprüchen – in dem UN-Übereinkommen vom 10. Juni 1958 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche (Bundesgesetzbl. 1961 II S. 121, 1962 II S. 102; vgl. auch die Denkschrift der Bundesregierung in der Bundestagsdrucksache 2160 der 3. Wahlperiode S. 22 ff.) bereits geregelt worden.

Das vorliegende Europäische Übereinkommen vom 21. April 1961 über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit soll das UN-Übereinkommen vom 10. Juni 1958 ergänzen . . . Es regelt für den Bereich der internationalen Handels-

tants au titre des paragraphes 2) et 3) du présent article, entre en vigueur pour tous les Gouvernements contractants à l'exception de ceux qui, avant son entrée en vigueur, ont fait une déclaration aux termes de laquelle ils n'acceptent pas ledit amendement.

(5) L'Assemblée, par un vote à la majorité des deux tiers comprenant les deux tiers des Gouvernements représentés au sein du Comité de la sécurité maritime, sous réserve de l'accord des deux tiers des Gouvernements contractants, ou une conférence convoquée aux termes du paragraphe 3) ci-dessus, par un vote à la majorité des deux tiers, peuvent décider au moment de l'adoption de l'amendement que celui-ci revêt une importance telle que tout Gouvernement contractant cessera d'être partie à la Convention à l'expiration d'un délai de douze mois à dater de l'entrée en vigueur de l'amendement, s'il a fait une déclaration en application du paragraphe 4) ci-dessus et s'il n'a pas accepté l'amendement dans le délai susvisé». (Mit »Organisation« ist die Intergovernmental Maritime Consultative Organization gemeint, Satzung: UNTS Bd. 289, S. 48).

²³⁴⁾ Zustimmungsgesetz vom 17. 4. 1964, BGBl. 1964 II, S. 425; bei Schluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft.

²³⁵⁾ BT-Drs. IV/1597.

schiedsgerichtsbarkeit die wichtigsten Fragen der Bildung des Schiedsgerichts und des schiedsrichterlichen Verfahrens sowie die Folgen, die eine Aufhebung des Schiedsspruchs in einem Vertragsstaat für die Anerkennung und Vollstreckung in den anderen Vertragsstaaten hat. Der Zweck des Übereinkommens, das UN-Übereinkommen vom 10. Juni 1958 zu ergänzen, ergibt sich insbesondere aus Absatz 2 der Präambel. Indem die Teilgebiete, welche das UN-Übereinkommen nicht behandelt, nunmehr geregelt werden, soll dem internationalen Handel und besonders dem Handel zwischen den Staaten der westlichen Welt mit den Staaten des sogenannten Ostblocks ein geeignetes Mittel in die Hand gegeben werden, Streitigkeiten beizulegen, die aus internationalen Handelsgeschäften entstehen können oder bereits entstanden sind. Bei der Ausgestaltung des Übereinkommens ist darauf geachtet worden, daß Widersprüche zwischen den beiden Konventionen nicht auftreten können. Hierauf wird bei den einzelnen Artikeln näher einzugehen sein.

Das Europäische Übereinkommen vom 21. April 1961 ist unter den Auspizien der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE) ausgearbeitet worden. Eine Sachverständigengruppe für Schiedsgerichtswesen, die im Jahre 1954 von dem ECE-Ausschuß für die Entwicklung des Handels eingesetzt worden war, hat es in drei Tagungen vorbereitet. Nach einer Sondertagung von Regierungsbevollmächtigten, die vom 10. bis 21. April 1961 unter Beteiligung von 22 Staaten in Genf stattgefunden hat, ist es am 21. April 1961 zur Zeichnung aufgelegt worden²³⁶⁾.

Über den sachlichen Anwendungsbereich des Übereinkommens (Art. I)²³⁷⁾ heißt es:

»Als erste Voraussetzung muß in einer Schiedsvereinbarung eine vertragliche Grundlage des schiedsrichterlichen Verfahrens gegeben sein . . .

²³⁶⁾ A. a. O., S. 26.

²³⁷⁾ Art. I lautet:

«1. La présente Convention s'applique:

a) aux conventions d'arbitrage conclues, pour le règlement de litiges nés ou à naître d'opérations de commerce international, entre personnes physiques ou morales ayant, au moment de la conclusion de la convention, leur résidence habituelle ou leur siège dans des Etats contractants différents;

b) aux procédures et aux sentences arbitrales fondées sur les conventions visées au paragraphe 1, a) de cet article.

2. Aux fins de la présente Convention, on entend par

a) «convention d'arbitrage», soit une clause compromissoire insérée dans un contrat, soit un compromis, contrat ou compromis signés par les parties ou contenus dans un échange de lettres, de télégrammes ou de communications par télex, et, dans les rapports entre pays dont les lois n'imposent pas la forme écrite à la convention d'arbitrage, toute convention conclue dans les formes permises par ces lois;

b) «arbitrage», le règlement de litiges non seulement par des arbitres nommés pour des cas déterminés (arbitrage *ad hoc*), mais également par des institutions d'arbitrage permanentes;

c) «siège», le lieu où est situé l'établissement qui a conclu la convention d'arbitrage».

Die Schiedsvereinbarung muß zur Regelung von Streitigkeiten aus internationalen Handelsgeschäften abgeschlossen worden sein. Hierin liegt eine Einschränkung gegenüber dem Anwendungsbereich des UN-Übereinkommens vom 10. Juni 1958. Während das UN-Übereinkommen auf Schiedsvereinbarungen und Schiedssprüche sowohl in Zivilsachen als auch in Handelssachen anzuwenden ist (vgl. Artikel I Abs. 3 Satz 2), gilt das vorliegende Übereinkommen nur für Streitigkeiten in Handelssachen.

Dies erklärt sich daraus, daß das Übereinkommen vornehmlich für die Ost-West-Beziehungen bestimmt ist, bei denen der Handelsverkehr im Vordergrund steht.

Der Begriff des Handelsgeschäfts bestimmt sich nach dem innerstaatlichen Recht der im Einzelfall beteiligten Vertragsstaaten. Nach diesem Recht ist auch z. B. zu beurteilen, ob Beförderungsverträge unter das Übereinkommen fallen.

Das Handelsgeschäft, auf das sich die Schiedsvereinbarung bezieht, muß ein »internationales« sein. Dieses objektive Merkmal ist in dem Übereinkommen selbst nicht näher umschrieben worden. Man hat geglaubt, daß diese Begriffsbestimmung in der Praxis nicht zu Schwierigkeiten führen wird. Ein Hauptanwendungsfall wird die Bewegung von Gütern über Staatsgrenzen hinweg sein. Jedoch ist die Anwendung des Übereinkommens weiter davon abhängig, daß die Parteien bei dem Abschluß der Schiedsvereinbarung ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder, falls es sich um juristische Personen handelt, ihren Sitz in verschiedenen Vertragsstaaten haben. Zu Beginn der Beratungen war zunächst vorgeschlagen worden, nur an die Bewegung von Gütern über Staatsgrenzen hinweg anzuknüpfen. Dieser Vorschlag ist jedoch abgelehnt worden, weil die Rechtsbeziehungen zweier Parteien, die in demselben Vertragsstaat wohnen, ohne inneren Grund nach dem Übereinkommen zu regeln gewesen wären.

Das Übereinkommen knüpft an den gewöhnlichen Aufenthalt und nicht an den Wohnsitz an. Dies geschieht in neuerer Zeit häufig, um die Schwierigkeiten, die sich aus der unterschiedlichen Auslegung des Wohnsitzbegriffs in den verschiedenen Staaten ergeben können, zu vermeiden. – Für den Begriff des Sitzes einer juristischen Person ist Absatz 2 Buchstabe c des Artikels I eine möglichst reale Begriffsbestimmung gegeben worden, um eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Theorien über den Sitz zu vermeiden«²³⁸⁾.

Zur sachlichen Regelung des schiedsrichterlichen Verfahrens führt die Denkschrift aus:

»Artikel IV betrifft die Gestaltung des schiedsrichterlichen Verfahrens und insbesondere die Frage, wie das Schiedsgericht bei einer Streitigkeit aus einem internationalen Handelsgeschäft im Sinne des Übereinkommens zu bilden ist.

Diese Vorschrift ist das Kernstück des Übereinkommens. Sie ist erst nach langen Erörterungen angenommen worden und trägt den Charakter einer Kom-

²³⁸⁾ A. a. O., S. 26 f.

promißlösung zwischen den Auffassungen der Staaten des Westens und denen des Ostens . . . ; dies gilt insbesondere für die Absätze 2 bis 7 des Artikels IV.

Über den Absatz 1 des Artikels IV hat sich bei den Verhandlungen verhältnismäßig leicht Übereinstimmung erzielen lassen. Oberster Grundsatz für die Gestaltung des schiedsrichterlichen Verfahrens ist der Freie Wille der Parteien, wie dies der modernen Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit entspricht . . .

Die Absätze 2 bis 7 des Artikels IV enthalten also nur eine subsidiäre Regelung . . .

[Sie] enthalten folgende Grundsätze:

Haben die Parteien den Arbitrageort bestimmt, so werden die etwa erforderlichen Maßnahmen für die Gestaltung des schiedsrichterlichen Verfahrens auf Antrag einer Partei von dem Präsidenten der Handelskammer des Arbitrageortes oder des gewöhnlichen Aufenthalts oder Sitzes der säumigen Partei getroffen.

Haben die Parteien den Arbitrageort nicht bestimmt, so werden die erforderlichen Maßnahmen – hier auch die Bestimmung des Arbitrageortes selbst – auf Antrag des Klägers nach seiner Wahl entweder von dem Präsidenten der Handelskammer des gewöhnlichen Aufenthalts oder des Sitzes des Beklagten oder von einem Besonderen Komitee getroffen, dessen Zusammensetzung in der Anlage zu dem Übereinkommen festgelegt ist. Verabsäumt es der angerufene Präsident der Handelskammer, diese Maßnahmen zu treffen, so ist dieses Besondere Komitee stets zuständig²³⁹⁾.

Die Zusammensetzung des Besonderen Komitees und seine Aufgaben sind in einer Anlage zu dem Übereinkommen geregelt. Dazu wird in der Denkschrift der Bundesregierung ausgeführt:

»Das Besondere Komitee soll als eine neutrale Stelle die Meinungsverschiedenheiten regeln, die bei der Gestaltung des schiedsrichterlichen Verfahrens zwischen den Parteien der Schiedsvereinbarung auftreten können.

Da das Übereinkommen in erster Linie für den Handel zwischen den Staaten des Westens und den Staaten des Ostens Bedeutung haben wird, ist bei den Beratungen über die Zusammensetzung des Besonderen Komitees an diese territoriale Zweckbestimmung angeknüpft worden. Es sind zwei Gruppen von Staaten gebildet worden: Die »Staaten . . . , in denen . . . Landesgruppen (Nationalkomitees) der Internationalen Handelskammer bestehen« und die »Staaten . . . , in denen . . . keine Landesgruppen (Nationalkomitees) der Internationalen Handelskammer bestehen«. Landesgruppen der Internationalen Handelskammer bestehen zur Zeit in folgenden Staaten:

Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Ceylon, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Indien, Iran, Israel, Italien, Japan, Jugoslawien, Kambodscha, Kanada, Kolumbien, Süd-Korea, Luxemburg, Madagaskar, Marokko, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Pakistan,

²³⁹⁾ A. a. O., S. 28 f.

Peru, Philippinen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Südafrika, Thailand, Türkei, Uruguay, Vereinigte Staaten von Amerika, Süd-Vietnam.

Die Staaten, in denen die Internationale Handelskammer in Europa vertreten ist, können hier – unbeschadet der Stellung Jugoslawiens – kurz als Staaten des Westens bezeichnet werden. Die Staaten, in denen keine Landesgruppen (Nationalkomitees) bestehen, umfassen praktisch den Osten Europas.

Das Besondere Komitee wird wie folgt gebildet:

Das Komitee besteht aus zwei ordentlichen Mitgliedern und einem Vorsitzenden.

Die Staaten des Westens wählen über die Handelskammern oder andere Institutionen, die nach Artikel X Abs. 6²⁴⁰⁾ des Übereinkommens bezeichnet sind, für die Dauer von vier Jahren ein ordentliches Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied. Ebenso verfahren die Staaten des Ostens über die von ihnen bezeichneten Institutionen.

Jede der beiden Gruppen von Staaten wählt für einen Zeitraum von vier Jahren ferner je einen Vorsitzenden und je einen stellvertretenden Vorsitzenden. Die so gewählten Vorsitzenden üben ihr Amt abwechselnd für jeweils zwei Jahre aus; der erste Vorsitzende nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens wird durch das Los bestimmt²⁴¹⁾.

Die westeuropäischen Staaten haben in Ergänzung des Übereinkommens vom 21. April 1961 eine weitere Vereinbarung vom 17. Dezember 1962²⁴²⁾ geschlossen, die dem Bundestag gleichfalls zur Zustimmung vorgelegt wurde²⁴³⁾. Hierzu erklärt die Regierungsbegründung:

»Artikel IV des Europäischen Übereinkommens vom 21. April 1961 und die Anlage zu dem Übereinkommen stellen eine Kompromißlösung dar, die erst nach langen Erörterungen angenommen worden ist. In dieser schwerfälligen und wenig übersichtlichen Regelung ist ein Ausgleich zwischen den Interessen der Staaten des westlichen und denen des östlichen Europas gesucht worden; sie wird nur für den Rechtsverkehr zwischen diesen beiden Staatengruppen Bedeutung erlangen können. In Absatz 3 der Präambel zu der vorliegenden Vereinbarung sind ebenso wie in der Anlage zu dem Europäischen Übereinkommen vom

²⁴⁰⁾ Art. X Abs. 6 lautet: «En signant la présente Convention, en la ratifiant ou en y adhérant, les Parties contractantes communiqueront au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la liste des Chambres de Commerce ou autres institutions de leur pays dont les Présidents assumeront les fonctions confiées par l'article IV de la présente Convention aux Présidents des Chambres de Commerce compétentes».

Für die BRD wurde der Deutsche Ausschuß für Schiedsgerichtswesen, Bonn, Markt 26 bis 32, benannt. (Vgl. a. a. O., S. 31).

²⁴¹⁾ A. a. O., S. 31.

²⁴²⁾ Vereinbarung vom 17. 12. 1962 über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens vom 21. 4. 1961 über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit: Zustimmungsgesetz vom 17. 4. 1964, BGBl. 1964 II, S. 448; bei Schluß der Bearbeitung noch nicht in Kraft.

²⁴³⁾ BT-Drs. IV/1595.

21. April 1961 die westlichen Staaten als Vertragsstaaten bezeichnet, in denen eine Landesgruppe (ein Nationalkomitee) der Internationalen Handelskammer besteht, die Staaten des östlichen Europas als Vertragsstaaten, in denen eine solche Landesgruppe nicht besteht. Die Absätze 2 bis 7 des Artikels IV und die Anlage zu dem Europäischen Übereinkommen vom 21. April 1961 eignen sich nicht im Verhältnis zwischen Staaten, deren wirtschaftliche und rechtliche Grundordnung gleich ist.

Deshalb ist schon während der Verhandlungen in Genf der Gedanke aufgetaucht, diese schwerfällige Regelung für den Rechtsverkehr zwischen den Staaten des Westens abzubedingen. Die rechtliche Möglichkeit hierzu ist in Artikel X Abs. 7²⁴⁴⁾ des Übereinkommens vorgesehen (vgl. auch Absatz 4 der Präambel zu der Vereinbarung)²⁴⁵⁾. Danach lassen die Bestimmungen des Übereinkommens vom 21. April 1961 die Gültigkeit mehrseitiger oder zweiseitiger Verträge, welche die Vertragsstaaten auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit geschlossen haben oder noch schließen werden, unberührt.

Auf Grund dieser Erwägungen ist im Rahmen des Europarats von einem Sachverständigenausschuß für die Schiedsgerichtsbarkeit die vorliegende Vereinbarung über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens über die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit ausgearbeitet worden. Sie ist am 17. Dezember 1962 in Paris zur Zeichnung aufgelegt und bisher von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Belgien gezeichnet worden. Durch diese Vereinbarung werden die Absätze 2 bis 7 des Artikels IV des Genfer Übereinkommens im Verkehr unter den Staaten des Westens abbedungen und durch eine Regelung ersetzt, die den Erfordernissen der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit im westlichen Bereich besser entspricht²⁴⁶⁾.

Zu den sachlichen Unterschieden zwischen dem Europäischen Übereinkommen und der ergänzenden westeuropäischen Vereinbarung heißt es in der Denkschrift:

»Die Regelung in den Absätzen 2 bis 7 des Artikels IV und in der Anlage zu dem Genfer Übereinkommen wird nur für den Verkehr zwischen den Staaten des westlichen und denen des östlichen Europas Bedeutung gewinnen, weil dadurch die Möglichkeit geschaffen wird, daß die Parteien der Schiedsvereinbarung sich letztlich an ein Besonderes Komitee als eine internationale Stelle wenden können, die Lücken der Schiedsvereinbarung ausfüllen kann. Eine Partei ist so

²⁴⁴⁾ Art. X Abs. 7 lautet: «Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte à la validité des accords multilatéraux ou bilatéraux conclus ou à conclure par des Etats contractants en matière d'arbitrage».

²⁴⁵⁾ Die Bestimmung (gemeint ist wohl Abs. 3 der Präambel) lautet: «LES GOUVERNEMENTS SIGNATAIRES... CONSIDÉRANT qu'aux termes du paragraphe 7 de l'article X de ladite Convention, les dispositions de celle-ci ne portent pas atteinte à la validité d'accords multilatéraux ou bilatéraux conclus ou à conclure, en matière d'arbitrage, par des Etats qui y sont Parties;».

²⁴⁶⁾ A. a. O., S. 9.

der Notwendigkeit entoben, auf die Verfolgung ihres Rechts überhaupt zu verzichten.

Diese Gesichtspunkte treffen jedoch für den westlichen Bereich nicht zu. Hier pflegen die Parteien kraft ihrer Autonomie die Fragen mindestens in den Grundzügen zu regeln. Sehr häufig findet sich die Bezugnahme auf die Vergleichs- und Schiedsordnung der Internationalen Handelskammer vom 1. Juni 1955. Notfalls kann auf die staatlichen Rechtsordnungen zurückgegangen werden, mit deren Hilfe Lücken einer Schiedsvereinbarung auf Antrag einer Partei von dem zuständigen staatlichen Gericht ausgefüllt werden können (vgl. z. B. § 1029 Abs. 2, § 1031 Satz 2 ZPO für die Ernennung und Ersetzung der Schiedsrichter). Diese Möglichkeit, die allen Bedürfnissen der Praxis genügt hat, läßt unter den Mitgliedstaaten des Europarates die schwerfällige Regelung in den Absätzen 2 bis 7 des Artikels IV des Genfer Übereinkommens entbehrlich erscheinen. Es genügt vielmehr insoweit eine Bezugnahme auf die autonome Parteiregelung und eine Regelung für den äußersten Notfall, daß die Parteien nicht einig werden können. In diesen seltenen Fällen liegt aber die Anrufung des staatlichen Gerichts näher als die Lösung, die das Europäische Übereinkommen vom 21. April 1961 außerhalb der staatlichen Rechtspflege sucht. Deshalb wird in Artikel 1 der Vereinbarung vorgesehen, daß den Parteien die erforderliche Hilfe durch die staatlichen Gerichte gewährt wird. Welches Gericht zuständig ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht, für die Bundesrepublik Deutschland also vor allem nach § 1045 ZPO²⁴⁷⁾.

44. Zu **Rechtsfragen der Entwicklungshilfe** ist folgende Praxis der BRD von Bedeutung:

a) Eine **Definition der Entwicklungsländer** enthält § 1 der Verordnung über die Entwicklungsländer im Sinne des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes²⁴⁸⁾, die die Bundesregierung auf Grund des § 4 des besagten Gesetzes²⁴⁹⁾ erlassen hat. Die Bestimmung lautet:

»Entwicklungsländer im Sinn des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes sind Griechenland, Island, Portugal, Spanien, Türkei, Zypern

sowie alle außereuropäischen Länder und Gebiete mit Ausnahme der folgenden:

²⁴⁷⁾ BT-Drs. IV/1595, S. 11.

²⁴⁸⁾ BGBl. 1964 I, S. 318.

²⁴⁹⁾ BGBl. 1963 I, S. 1013. § 4 lautet: »Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den Kreis der Länder und Gebiete zu bestimmen, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen oder politischen Verhältnisse und unter Berücksichtigung des mit diesem Gesetz angestrebten Erfolgs als Entwicklungsländer im Sinn dieses Gesetzes anzuerkennen sind«. – Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung war bereits eine Definition der Entwicklungsländer enthalten (BT-Drs. IV/1476, S. 3), die mit der der Verordnung im wesentlichen übereinstimmte. Auf Antrag des Finanzausschusses des Bundestags wurde jedoch die Form der Verordnung gewählt, da durch diese möglichen Änderungen der politischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse besser Rechnung getragen werden kann (vgl. Bericht des Finanzausschusses, BT-Drs. IV/1691, S. 2).

Australien, Bahama-Inseln, Bermuda-Inseln, Japan, Kanada, Nord-Korea, Kuba, Kuwait, Mongolische Volksrepublik, Neuseeland, Niederländische Antillen, Südafrikanische Union, Asiatische Teile des Staatsgebiets der UdSSR, Vereinigte Staaten von Amerika, Nord-Vietnam, Volksrepublik China«.

b) Bei der rechtlichen Ausgestaltung der **Entwicklungshilfe** sind folgende **Vertragstypen** zu beobachten:

aa) **Abkommen über den Schutz von Kapitalanlagen**²⁵⁰⁾

bb) **Abkommen über Kapitalhilfe**. Diese sind in den Grundzügen so aufgebaut wie das folgende Abkommen mit der Republik Dahome²⁵¹⁾:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Regierung der Republik Dahome

haben

im Geiste der traditionellen Freundschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Dahome;

in der Erwartung, daß diese freundschaftlichen Beziehungen in Zukunft weiterhin festigt und vertieft werden;

in der Absicht, die Entwicklung der dahomeischen Wirtschaft zu fördern;

davon ausgehend, daß die fruchtbare Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe einen wesentlichen Teil der beiderseitigen Bemühungen um Vertiefung der traditionellen freundschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Staaten darstellt;

im Bewußtsein, daß die Aufrechterhaltung dieser Beziehungen die Grundlage der Bestimmungen dieses Abkommens ist,

folgendes vereinbart:

Artikel 1

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird es der Regierung der Republik Dahome ermöglichen, bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a. M., ein Darlehen bis zur Höhe von zwölf Millionen DM aufzunehmen.

Artikel 2

Die Verwendung dieses Darlehens sowie die Bedingungen, zu denen es gewährt wird, bestimmen die zwischen dem Darlehensnehmer und der Kreditanstalt für Wiederaufbau abzuschließenden Verträge, die den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Bestimmungen unterliegen.

Die Regierung der Republik Dahome wird die Zahlungen und den Transfer aller Verbindlichkeiten aus dem abzuschließenden Darlehensvertrag garantieren.

²⁵⁰⁾ Siehe hierzu ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 676 ff.

²⁵¹⁾ BAnz. 1963 Nr. 192, S. 1. Siehe ferner die Kapitalhilfe-Abkommen mit Kamerun (BAnz. 1963 Nr. 115, S. 1), Ghana (BAnz. 1963 Nr. 131, S. 1), Togo (BAnz. 1963 Nr. 199, S. 1), Elfenbeinküste (BAnz. 1963 Nr. 210, S. 1), Sierra Leone (BAnz. 1963 Nr. 222, S. 2).

Artikel 3

Die Regierung der Republik Dahome wird die Kreditanstalt für Wiederaufbau von sämtlichen Steuern und Abgaben freistellen, die bei Abschluß oder Durchführung des in Artikel 2 erwähnten Darlehensvertrages in Dahome erhoben werden.

Artikel 4

Die Regierung der Republik Dahome wird bei den sich aus der Darlehensgewährung ergebenden Transporten von Personen und Gütern im See- und Luftverkehr den Passagieren und Lieferanten die freie Wahl der Transportmittel vorbehaltlich des Artikels 5 überlassen, keine Maßnahmen treffen, welche die Beteiligung der deutschen Verkehrsunternehmen ausschließen oder erschweren und ggf. die erforderlichen Genehmigungen erteilen.

Artikel 5 ²⁵²⁾

Lieferungen oder Leistungen aus Ländern oder Gebieten, die von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland gesondert mitgeteilt werden, dürfen aus dem Darlehen nicht finanziert werden. Hierunter fallen auch Lieferungen, die ihren Ursprung in einem dieser Länder oder Gebiete haben.

Desgleichen dürfen Lieferungen, die aus dem Darlehen finanziert werden, nicht auf Verkehrsmitteln dieser Länder oder Gebiete transportiert werden.

Artikel 6

Mit Ausnahme der Bestimmungen des Artikels 4 über den Luftverkehr gilt dieses Abkommen auch für das Land Berlin, sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Regierung der Republik Dahome innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens eine gegenteilige Erklärung abgibt.

Artikel 7

Dieses Abkommen tritt mit dem Tage der Unterzeichnung in Kraft.

cc) Abkommen über technische, wirtschaftliche und fachliche Zusammenarbeit ²⁵³⁾. Diese enthalten Bestimmungen über die Entwicklungshilfeleistungen der BRD (Errichtung von Ausbildungsstätten und Mustereinrichtungen im Entwicklungsland, Entsendung deutscher Fachkräfte, Aus- und

²⁵²⁾ Die Bestimmung bezieht sich wohl auf die Ostblockstaaten. Das ergibt sich aus Art. 5 des Kapitalhilfe-Abkommens mit Togo, welcher lautet: »Aus Mitteln des Darlehens dürfen Lieferungen und Leistungen aus einem Land des chinesisch-sowjetischen Blocks oder aus Jugoslawien nicht finanziert werden«.

Eine solche Bestimmung ist nicht enthalten in den Abkommen mit Kamerun und Ghana.

²⁵³⁾ Abkommen mit Kongo (Brazzaville) (BANz. 1963 Nr. 59, S. 1), mit der Zentralafrikanischen Republik (BANz. 1963 Nr. 210, S. 2), mit Sierra Leone (BANz. 1963 Nr. 222, S. 1), mit Tschad (BANz. 1963 Nr. 224, S. 1).

Fortbildung von Angehörigen des Entwicklungslandes in der BRD) und über die Leistungen des Entwicklungslandes (weitgehende Beteiligung an den Kosten, Unterbringung des entsandten deutschen Personals, Zurverfügungstellen von Dolmetschern, Ersatz deutscher Fachkräfte durch Angehörige des Entwicklungslandes). Diese Abkommen regeln ferner die Stellung des deutschen Personals im Entwicklungsland. Als Beispiel für diese Regelung sei Art. 5 des Abkommens mit der zentralafrikanischen Republik angeführt²⁵⁴):

»Die Regierung der Zentralafrikanischen Republik wird für die einzelnen Vorhaben, für die nach Art. 1 Abs. 2 Vereinbarungen getroffen worden sind,

1. den deutschen Sachverständigen, Lehr- und Fachkräften, ihren Familienangehörigen und den erforderlichen deutschen Hausangestellten die Ein- und Ausreise jederzeit und gebührenfrei sowie die im Zusammenhang mit der Durchführung der Vorhaben notwendigen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen gebührenfrei gewähren;
 2. die deutschen Sachverständigen, Lehr- und Fachkräfte bezüglich ihrer von deutscher Seite gezahlten Bezüge von Steuern und sonstigen fiskalischen Lasten freistellen;
 3. die von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die einzelnen Vorhaben zur Verfügung gestellten Gegenstände von sämtlichen Ein- und Ausfuhrabgaben und sonstigen öffentlichen Abgaben einschließlich von Hafenabgaben freistellen;
 4. die entsandten deutschen Sachverständigen, Lehr- und Fachkräfte sowie deren Familienangehörige und deutschen Hausangestellten hinsichtlich der von ihnen eingeführten abgabepflichtigen Möbel und persönlichen Habe unter der Voraussetzung der Wiederausfuhr von allen Ein- und Ausfuhrabgaben sowie von sonstigen fiskalischen Lasten freistellen;
- zu der persönlichen Habe gehören auch je Haushalt ein Kraftfahrzeug, ein Kühlschrank und eine Heimgefrieranlage, ein Rundfunk-, Plattenspiel- und

²⁵⁴) Siehe vorige Anm. Über die deutschen Verhandlungsziele der BRD bei der Aus handlung der Stellung der in Entwicklungsländer entsandten Fachkräfte führte der Staats sekretär des Auswärtigen Amts, Carstens, in der Fragestunde des Bundestags aus:

»Die Bundesregierung hat schon in der Vergangenheit keine Vereinbarungen über die Gewährung technischer Hilfe getroffen, in denen nicht die zoll- und abgabenfreie Einfuhr aller Güter und Ausrüstungen vorgesehen war, die für das betreffende Vorhaben gebraucht wurden. Daran soll auch in Zukunft nichts geändert werden. Soweit dies in einzelnen Fällen erforderlich ist, werden die Abmachungen über die tatsächliche Handhabung der Rechtsordnung des Empfängerlandes angepaßt. Auch an der abgabenfreien Einfuhr von Medikamenten, Lebensmitteln und anderen Gütern des täglichen Verbrauchs für die bei Maßnahmen der technischen Hilfe eingesetzten deutschen Fachkräfte soll in der Regel festgehalten werden. Diese Forderung muß jedoch elastisch behandelt werden. Es wird angestrebt, den deutschen Fachkräften mindestens die Rechte zu sichern, die das Entwicklungsland den Experten der Vereinten Nationen oder anderer Geberländer zugesteht« (4. BT, 78. Sitzung, Sten.Ber., S. 3778 A-B).

Tonbandgerät, ein Fernsehgerät, kleinere Elektrogeräte sowie je Person ein Klimagerät und eine Fotoausstattung;

5. den entsandten deutschen Sachverständigen, Lehr- und Fachkräften sowie deren Familienangehörigen die abgabefreie Einfuhr von Medikamenten, Lebensmitteln, Getränken und anderen Artikeln des täglichen Gebrauchs im Rahmen des persönlichen Bedarfs gestatten«.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch Art. 6 des Abkommens mit Sierra Leone, welcher lautet²⁵⁵):

»1) Für Schäden, die ein deutscher Sachverständiger, eine deutsche Lehr- oder Fachkraft im Zusammenhang mit der Durchführung einer ihm oder ihr nach diesem Abkommen übertragenen Aufgabe einem Dritten zufügt, haftet an seiner oder ihrer Stelle Sierra Leone. Jede Inanspruchnahme des deutschen Sachverständigen, der deutschen Lehr- oder Fachkraft ist insoweit ausgeschlossen.

2) Eine Erstattungspflicht des deutschen Sachverständigen, der deutschen Lehr- oder Fachkraft gegenüber Sierra Leone besteht nur im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit«.

dd) **Wirtschaftsabkommen**²⁵⁶). Sie enthalten Diskriminierungsverbote, Bestimmungen über Herkunft von Waren und Ursprungszeugnisse, Organisation der Zusammenarbeit (Einsetzung eines Gemischten Ausschusses), Revisionsklauseln in Bezug auf Zollunion u. ä.

ee) **Schifffahrts- und Luftfahrtsabkommen**²⁵⁷), deren wesentlichster Bestandteil Diskriminierungsverbote und Inländergleichbehandlung auf der Basis der Gegenseitigkeit sind.

c) Die Frage des **politischen Wohlverhaltens der Entwicklungsländer gegenüber der BRD** wurde von einem Sprecher des Auswärtigen Amts aufgeworfen. Wegen einer »Verleumdungskampagne« gegen die BRD in der ghanaischen Presse sehe sich die BRD veranlaßt, die freundschaftlichen Beziehungen zu Ghana auch im Hinblick auf die Gewährung von Entwicklungshilfe zu überprüfen. Diese werde allerdings grundsätzlich ohne politische Auflagen gegeben. Dazu führte der Sprecher aus:

»Wir respektieren die Neutralität der Entwicklungsländer, wenn aber eine Regierung sich die Thesen der kommunistischen Propaganda gegen die BRD zu eigen macht, so verletzt sie unserer Auffassung nach die Neutralität«²⁵⁸).

²⁵⁵) Siehe oben Anm. 253.

²⁵⁶) Abkommen mit Kongo (Brazzaville) (BANz. 1963 Nr. 59, S. 1) mit der Zentralafrikanischen Republik (BANz. 1963 Nr. 210, S. 1), mit Sierra Leone (BANz. 1963 Nr. 222, S. 1), mit Tschad (BANz. 1963 Nr. 224, S. 1).

²⁵⁷) Abkommen mit Kongo (Brazzaville) (BANz. 1963 Nr. 59, S. 2), mit Ghana (BANz. 1963 Nr. 131, S. 1), mit Sierra Leone (BANz. 1963 Nr. 222, S. 2).

²⁵⁸) Bull. 1963, S. 330.

Verantwortlichkeit der Staaten

45. Am 25. Februar 1963 wurde der französische ehemalige Oberst Argoud, Führer der OAS und Mitglied des nationalen Widerstandsrates, aus einem Münchner Hotel von mehreren Personen entführt. Am darauffolgenden Tag wurde er auf Grund eines anonymen Anrufs von der französischen Polizei im Stadtzentrum von Paris auf einem Lastwagen gefesselt aufgefunden. Er wurde dort von der Polizei verhaftet, und es wurde gegen ihn ein Strafverfahren vor dem französischen Staatssicherheitsgerichtshof durchgeführt²⁵⁹).

Diese Vorgänge führten sowohl auf innerstaatlicher wie auf zwischenstaatlicher Ebene zu Diskussionen und Streitigkeiten über die Frage der **völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Frankreichs** für diese Vorgänge und die sich aus diesem Geschehen ergebenden Pflichten Frankreichs.

Auf Grund mehrerer Anfragen der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag sah sich die Bundesregierung veranlaßt, zu erklären, welche Schritte sie gegenüber Frankreich unternommen habe, insbesondere ob sie die Rücküberstellung Argouds verlange²⁶⁰). Dazu heißt es in der Antwort auf die erste Anfrage der SPD:

»Zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts hat die Staatsanwaltschaft ein Rechtshilfeersuchen an die zuständigen französischen Behörden gerichtet, in dem diese gebeten werden,

- a) Argoud über den Tatablauf richterlich zu vernehmen,
- b) sechs namentlich benannte Personen zu ermitteln, zu vernehmen und eine genaue Personenbeschreibung zu geben,
- c) den Inhaber eines Telefon-Anschlusses in Versailles, mit dem die mutmaßlichen Täter von München aus telefoniert haben, zu ermitteln und richterlich zu vernehmen.

Das Ersuchen wird der französischen Regierung auf dem diplomatischen Weg übermittelt werden. Ein weiteres Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft ist der Bundesregierung zur Weiterleitung an die französische Regierung übersandt worden...

Die Bundesregierung sieht keine Möglichkeit, die Überstellung des französischen Staatsangehörigen Argoud zu betreiben, damit er von den zuständigen deutschen Strafverfolgungsbehörden wegen etwaiger auf dem Gebiet der Bundesrepublik begangenen strafbaren Handlungen verfolgt werden kann. Die amt-

²⁵⁹) AdG 10435 B, 11003 D; eingehende Schilderung der Vorgänge in München: BT-Drs. IV/1152; zum Prozeß gegen Argoud: Le Monde vom 25. 12. 1963 bis 1. 1. 1964.

²⁶⁰) Anfragen vom 13. 3. 1963 (BT-Drs. IV/1067) vom 14. 5. 1963 (BT-Drs. IV/1261), vom 6. 9. 1963 (BT-Drs. IV/1468). Das Problem wurde auch mehrfach in der Fragestunde des Bundestags aufgeworfen: 4. BT, 63. Sitzung, Sten.Ber., S. 2902 ff.; 98. Sitzung, Sten.Ber., S. 4502.

liche Überstellung des Oberst Argoud durch französische an deutsche Behörden zu diesem Zweck könnte nur im Wege einer Auslieferung erfolgen. Eine Auslieferung Argouds aus Frankreich in die Bundesrepublik ist aber aus Rechtsgründen unmöglich. Argoud ist französischer Staatsangehöriger. Nach Artikel 5 des französischen Auslieferungsgesetzes vom 10. März 1927²⁶¹⁾ wird die Auslieferung nicht bewilligt, wenn die Person, die Gegenstand des Ersuchens ist, französischer Staatsbürger ist. Artikel 2 Abs. 1 des deutsch-französischen Auslieferungsvertrages vom 29. November 1951²⁶²⁾ bestimmt insoweit, daß Personen, deren Auslieferung nach den Gesetzen des ersuchten Staates verboten ist, nicht ausgeliefert werden.

Soweit unter der ›Überstellung‹ lediglich eine Rückführung von Argoud in die Bundesrepublik zum Zwecke der Rückgängigmachung der Verbringung aus München nach Frankreich zu verstehen sein sollte, ist eine abschließende Antwort der Bundesregierung noch nicht möglich, weil der Sachverhalt durch die Ermittlungsbehörde noch nicht hinreichend geklärt ist«²⁶³⁾.

Am 13. Oktober 1963 brachte die SPD-Fraktion im Bundestag folgenden Antrag ein:

»Der Bundestag wolle beschließen:

Durch die gewaltsame Entführung des französischen Staatsangehörigen Argoud sind die deutsche Gebietshoheit und die Grundsätze des Rechtsstaates verletzt worden.

Die Bundesregierung wird ersucht, mit Nachdruck die Rückführung Argouds in die Bundesrepublik zu betreiben«²⁶⁴⁾.

Zur Begründung des Antrags führte der Abgeordnete Heinemann in der Bundestagssitzung vom 6. November 1963 aus:

»Sie alle erinnern sich, daß am 25. Februar dieses Jahres der französische Staatsangehörige Argoud aus München gewaltsam entführt und nach Frankreich verbracht worden ist, wo er sich seitdem in Haft befindet. Das war eine Verletzung deutschen Hoheitsgebietes, das war ein Verbrechen. Münchner Justizbehörden ermitteln seitdem. Von Münchner Gerichten sind fünf Haftbefehle ergangen.

Der Bundestag hat sich viermal mit dem Vorgang beschäftigt, erstmalig am 8. März in einer Fragestunde, wo unter anderem die Frage aufgeworfen wurde,

²⁶¹⁾ Journal Officiel vom 11. 3. 1927 = Duvergier, Collection des Lois, Décrets d'intérêt général, Bd. 127 (1927), S. 129.

²⁶²⁾ BGBl. 1953 II, S. 151. Inkrafttreten BGBl. 1959 II, S. 1251.

²⁶³⁾ BT-Drs. IV/1152, S. 2. Vgl. auch die Antworten BT-Drs. IV/1283 und IV/1477. Sachlich entsprechende Ausführungen machte Bundesjustizminister Bucher in der Fragestunde des Bundestags am 8. 3. 1963. Die Frage, ob er es mit der Selbstachtung, die ein souveräner Staat sich schulde, für vereinbar halte, wenn solche Verletzungen des Hoheitsgebiets auf sich beruhen blieben, verneinte er (4. BT, 63. Sitzung, Sten.Ber., S. 2902 ff.).

²⁶⁴⁾ BT-Drs. IV/1528.

ob die Bundesregierung beabsichtige, die Rückführung des französischen Staatsangehörigen Argoud in die Bundesrepublik zu beantragen. Damals wurde geantwortet, daß sich die Bundesregierung darüber erst später schlüssig werden könne, wenn die Ermittlungen abgeschlossen seien.

Ende März wurde in einer Kleinen Anfrage dasselbe Thema berührt. Die Antwort war, die Ermittlungen seien noch nicht abgeschlossen, man habe Rechtshilfeersuchen an französische Behörden gerichtet und müsse deren Erledigung abwarten.

In einer Kleinen Anfrage vom Mai wurde dieselbe Frage aufgeworfen, und wiederum hieß es: Die Ermittlungen können nicht abgeschlossen werden, da keine Antwort aus Frankreich. Erst wenn diese Antwort vorliegt, kann sich die Bundesregierung schlüssig werden, ob sie eine Rückführung beantragen will.

Abermalige Kleine Anfrage im September, wiederum die Antwort: Frankreich antwortet nicht, die Ermittlungen sind nicht abgeschlossen; die Bundesregierung kann sich nicht schlüssig werden, ob sie die Rückführung beantragen will . . .

Ich meine, daß die Selbstachtung der Bundesrepublik einen energischen Schritt erfordert, und deshalb stellen wir Ihnen den Antrag, den Sie vor sich haben.

Ich möchte in diesem Zusammenhang an einen anderen Vorgang erinnern. Am 9. März 1935 wurde der deutsche Staatsangehörige Berthold Jakob durch die Hitlersche Geheime Staatspolizei aus der Schweiz zwangsweise entführt, um ihm in Deutschland den Prozeß zu machen. Die Schweiz verlangte die Rückführung. Hitler tobte, aber Hitler beugte sich, und am 18. September 1935, also nach einem halben Jahr nur, wurde Jakob in die Schweiz zurücküberstellt . . .

. . . ich hoffe, daß Frankreich sich dem Verlangen auf Rückführung des hier unter verbrecherischen Umständen gewaltsam entführten Argoud nicht verschließen wird . . . es sollte der Selbstachtung aller Staaten entsprechen, daß sie sich keines Menschen außerhalb der Legalität bemächtigen«²⁶⁵⁾.

Der Abgeordnete **E r l e r** führte dazu weiter aus:

»Es ist nicht gut, wenn jetzt die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und der französischen Regierung lediglich um das Rechtshilfeersuchen kreisen, um aufzuklären, wie die Gewalttat stattgefunden hat. Das ist die zweite Angelegenheit. Die erste ist, wiedergutzumachen, was angerichtet worden ist.

Das andere hat Zeit, nämlich die Täter zu ermitteln und zu prüfen, ob sich die deutsche Justiz mit diesen Tätern befassen kann und befassen wird. Das ist ein zweiter Akt. Aber zunächst kommt es darauf an, Argoud zurückzustellen und damit das Unrecht wiedergutzumachen«²⁶⁶⁾.

Der Antrag der SPD wurde an den Bundestagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten überwiesen²⁶⁷⁾.

²⁶⁵⁾ 4. BT, 94. Sitzung, Sten.Ber., S. 4342.

²⁶⁶⁾ A. a. O., S. 4346 D.

²⁶⁷⁾ A. a. O., S. 4347 B.

In der Fragestunde des Bundestags am 4. Dezember 1963 wurde das Problem der Rückführung Argouds erneut erörtert. Es entspann sich folgender Dialog:

»Dr. Bucher, Bundesminister der Justiz: ... Für Maßnahmen, die auf eine Rückführung von Argoud in die Bundesrepublik hinzielen, sind nicht die Gesichtspunkte der Strafverfolgung maßgebend; denn für derartige Fälle ist ein bestimmtes vertraglich geregeltes Verfahren nicht vorhanden.

Dr. Mommer (SPD): Herr Minister, sind Sie falsch verstanden worden, was Ihre Ausführungen in Freiburg betrifft, über die in der Presse berichtet worden ist, es könnte so etwas geben wie eine Aufrechnung von Rückstellungsverlangen wegen Verletzung der Souveränität der Bundesrepublik und Auslieferungsverfahren nach dem Auslieferungsvertrag?

Dr. Bucher, Bundesminister der Justiz: Ich bin nicht falsch verstanden worden. Ich habe mich in Freiburg auf einer Pressekonferenz zu einer Möglichkeit für den Fall geäußert, daß Frankreich die Auslieferung mit der Begründung einer Beteiligung an einem Attentat begehren würde. Für diesen Fall habe ich diese Ausführungen gemacht, von denen ich ohne weiteres einräume, daß sie bei streng rechtlicher Betrachtung anfechtbar sind. Aber ich glaube, Sie haben Verständnis dafür, wenn ich mich hier vielleicht etwas auf das Gebiet der Außenpolitik begeben habe und einen gewissen Versuchsballon loslassen wollte, um die Reaktion Frankreichs darauf festzustellen.

Dr. Mommer (SPD): Sind Sie mit mir der Meinung, Herr Minister, daß die Untersuchung der Frage der Rückstellung des Entführten sauber zu Ende geführt werden muß, ehe ein Auslieferungsverfahren mit allen rechtsstaatlichen Garantien in Gang gebracht werden könnte?

Dr. Bucher, Bundesminister der Justiz: Das wäre natürlich die erfreulichste Lösung dieses Falles. Aber in diesem Punkt bestehen, wie ich schon sagte, keine vertraglichen Vereinbarungen, auf die wir ein Verlangen auf Durchführung eines solchen Verfahrens gründen könnten²⁶⁸).

Am 12. Dezember 1963 wurde dem französischen Botschafter in Bonn mündlich bekannt gegeben, die Bundesregierung erwarte im Sinne der völkerrechtlichen Bestimmungen über die Wiedergutmachung von Verletzungen der Souveränität anderer Staaten eine Naturalrestitution (d. h. eine Rücküberstellung Argouds). Über dieses Begehren wurde auch ein schriftliches Dokument überreicht. Am 30. Dezember 1963 wurde dieses Begehren schließlich in einer offiziellen Note wiederholt²⁶⁹). Darauf antwortete die

²⁶⁸) 4. BT, 98. Sitzung, Sten.Ber., S. 4502 C–D.

²⁶⁹) AdG 11003 D. Die Frage des Rücklieferungsbegehrens der BRD spielte auch in dem Verfahren gegen Argoud vor dem französischen Staatssicherheitsgerichtshof eine Rolle. Die Verteidigung hatte die Rechtsgültigkeit des Verfahrens gegen Argoud auf Grund seines illegalen Verbringens nach Frankreich bezweifelt und entsprechende Anträge gestellt. Dem Gericht wurde am 28. Dezember von der Staatsanwaltschaft folgendes Schreiben des französischen Außenministeriums an das Justizministerium bekanntgegeben:

französische Regierung in einer Note, die am 2. Januar 1964 in Bonn eintraf²⁷⁰⁾. Darin wird die Verantwortung der französischen Regierung für die Entführung Argouds aus München verneint und seine Verhaftung in Frankreich als legal bezeichnet²⁷¹⁾. Nach weiteren Zeitungsmeldungen wird der Bundesregierung in der Note vorgeworfen, sie habe ihrerseits durch Duldung der subversiven Tätigkeit Argouds ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt²⁷²⁾. Die französische Stellungnahme wurde durch eine weitere Note der Bundesregierung vom 7. Januar 1964 zurückgewiesen²⁷³⁾.

«J'ai l'honneur de vous indiquer que mon département n'a reçu aucune note des autorités fédérales allemandes demandant la restitution de l'ex-colonel Argoud». (Le Monde vom 31. 12. 1963).

Der Gerichtshof stützte daraufhin seine Entscheidung, daß das Strafverfahren gegen Argoud rechtsgültig sei, unter anderem auf das Fehlen eines Rücklieferungsbegehrens seitens der BRD. Er führt aus:

«Attendu tout d'abord qu'il est de principe que la responsabilité internationale est toujours une relation d'Etat à Etat; que les ravisseurs d'Argoud seraient-ils des ressortissants français ou même comme l'accusé le soutient, des agents soumis à l'autorité de l'Etat français, ce ne sont pas leurs actes mais seulement le fait que les organes étatiques n'auraient pas dans ce cas fonctionné conformément aux droits des gens qui entraînerait la responsabilité de cet Etat;

Attendu que parallèlement, en droit international, l'Etat qui a à se plaindre d'un dommage subi par un de ses ressortissants ou de ses protégés exerce un droit propre quand il en demande réparation, qu'il s'ensuit que l'individu qui se prétend lésé, ressortissant de cet Etat ou étranger croyant pouvoir se placer sous sa protection est sans droit ni qualité à invoquer en justice une violation du droit des gens, *a fortiori* lorsque l'Etat considéré ne réclame rien;

Attendu qu'en l'occurrence sur le plan du droit international Argoud est d'autant moins fondé à se plaindre qu'il vivait en Allemagne clandestinement sous un faux nom; que le droit d'asile dont il excipe est contestable et que l'assurance formelle a été donnée à la Cour ce jour par le ministère public que Monsieur le ministre des affaires étrangères «n'a reçu aucune note du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne demandant la remise aux autorités allemandes de l'ex-colonel Argoud» alors cependant que celui-ci est détenu en France depuis plus de dix mois; ...» (Le Monde a. a. O.).

Diese Ausführungen lassen allerdings Zweifel zu, ob das Gericht anders entschieden hätte, wenn es von einem formellen Rücküberstellungsersuchen Kenntnis gehabt hätte. Das Gericht stützt sich im folgenden ferner auf den Grundsatz *male captus, bene detentus* und auf Bestimmungen der französischen Strafprozeßordnung. Nach Bekanntwerden der deutschen Note vom 30. 12. 1963 (vgl. Le Monde vom 31. 12. 1963 und vom 1. 1. 1964) sah sich das Gericht aus prozessualen Gründen gehindert, seine Entscheidung zu ändern. In ihrer Entscheidung vom 4. 6. 1964 hat die Cour de Cassation die Entscheidung des Staatssicherheitsgerichtshofs im Ergebnis bestätigt. Nach Auffassung der Cour kommt es für die Rechtsgültigkeit des Strafverfahrens auf das Rücklieferungsersuchen nicht an. Argoud könne sich in keinem Fall auf die völkerrechtliche Beziehung zwischen Frankreich und der BRD berufen (Juris Classeur Périodique – 38^e Année, No. 13806). Zu diesem Urteil Doebering, Restitutionsanspruch, Asylrecht und Auslieferungsrecht im Fall Argoud, oben S. 209 ff.

²⁷⁰⁾ FAZ vom 3. 1. 1964, S. 1 Sp. 1; AdG 11003 D.

²⁷¹⁾ FAZ a. a. O.

²⁷²⁾ NZZ vom 8. 1. 1964, AdG 11003 D.

²⁷³⁾ AdG a. a. O.; Le Monde vom 8. 1. 1964.

Der Streit soll durch einen geheimen Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Erhard und Staatspräsident de Gaulle im Mai 1964 endgültig erledigt worden sein²⁷⁴⁾.

46. Die BRD protestierte in einer am 23. April 1963 der sowjetischen Botschaft in Bonn überreichten Note gegen die Ermordung zweier ukrainischer Emigrantenführer auf dem Gebiet der BRD, die auf Veranlassung des sowjetischen Geheimdienstes erfolgt war. Die Note hat folgenden Wortlaut:

»Das Auswärtige Amt beehrt sich, der Botschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken im Namen der Bundesregierung folgendes mitzuteilen:

Im Oktober 1962 fand vor dem Bundesgerichtshof ein Strafverfahren gegen den sowjetischen Staatsbürger Bogdan Staschynskij statt. Staschynskij hat im Oktober 1957 Leo Rebet und im Oktober 1959 Stefan Bandera in München mittels Gaspistolen getötet, die ihm zu diesem Zweck von seinen Auftraggebern übergeben worden waren. Staschynskij wurde zu einer Zuchthausstrafe von 8 Jahren verurteilt²⁷⁵⁾.

Diese beiden Verbrechen sind nach Feststellung des Bundesgerichtshofs auf Veranlassung sowjetischer Dienststellen begangen worden. Die Bundesregierung sieht sich daher veranlaßt, die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken darauf hinzuweisen, daß diese Handlungsweise in flagrantem Widerspruch zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Rechts, insbesondere des Völkerrechts, steht. Die Bundesregierung ersucht die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß sich derartige Vorkommnisse nicht wiederholen.

Das Auswärtige Amt benutzt diesen Anlaß, die Botschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken erneut seiner ausgezeichneten Hochachtung zu versichern«²⁷⁶⁾.

47. Zu Ausschreitungen irakischer Studenten gegen die Botschaft des Irak in der BRD teilte das Auswärtige Amt mit:

»Die Bundesregierung mißbilligt aufs schärfste die gegen die Botschaft des Irak in Bonn von irakischen Studenten begangenen Ausschreitungen. Wie sich aus sichergestellten Flugblättern ergibt, waren die Demonstrationen offensichtlich von linksradikalen Elementen gesteuert. Durch das sofortige Eingreifen der Polizei konnte eine Ausweitung der Tötlichkeiten verhindert werden. Etwa 25 Personen wurden festgenommen. Die Bundesregierung betrachtet die Aktion der irakischen Studenten als einen Mißbrauch der ihnen in der Bundesrepublik gewährten Gastfreundschaft. Die Schuldigen werden gerichtlich zur Rechenschaft gezogen werden«²⁷⁷⁾.

²⁷⁴⁾ AdG 11223 D.

²⁷⁵⁾ Urteil vom 19.10.1962, 9 StE 4/62, Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen Bd. 18, S. 87.

²⁷⁶⁾ Bull. 1963, S. 641.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten^{277a)}

48. a) Die Bundesregierung hat dem Bundestag das **Fakultativprotokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten zu dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen**²⁷⁸⁾ zur Zustimmung vorgelegt. Art. I des Protokolls lautet:

«Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention²⁷⁹⁾ relèvent de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, qui, à ce titre, pourra être saisie par une requête de toute partie au différend qui sera elle-même Partie au présent Protocole».

Dazu heißt es in der Denkschrift der Bundesregierung:

»Da die Bundesrepublik weder Mitglied der Vereinten Nationen ist noch zu den Partnern des Statuts des Internationalen Gerichtshofs gehört, ist es nach Artikel 35 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs²⁸⁰⁾ und nach der EntschlieÙung des Sicherheitsrats vom 15. Oktober 1946²⁸¹⁾ erforderlich, daß

²⁷⁷⁾ Bull. 1963, S. 378. Zu Ausschreitungen von Ausländern gegen Missionen ihres Heimatstaates vgl. ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 681 ff.

^{277a)} Zu Fragen der internationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit siehe oben unter Nr. 43, S. 284 ff.

²⁷⁸⁾ BT-Drs. IV/1586; vgl. im übrigen oben S. 243 Anm. 86.

²⁷⁹⁾ D. h. des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen.

²⁸⁰⁾ United States Statutes at Large, Bd. 59 (1945), englischer Text S. 1055, französischer Text S. 1087 = Materialien 1, S. 27. Art. 35 lautet:

«1. La Cour est ouverte aux Etats parties au présent Statut.

2. Les conditions auxquelles elle est ouverte aux autres Etats sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil de Sécurité, et, dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour.

3. Lorsqu'un Etat, qui n'est pas Membre des Nations Unies, est partie en cause, la Cour fixera la contribution aux frais de la Cour que cette partie devra supporter. Toutefois, cette disposition ne s'appliquera pas, si cet Etat participe aux dépenses de la Cour».

²⁸¹⁾ Résolutions et décisions du Conseil de Sécurité 1946, Procès-verbaux officiels, Nachdruck 1964, S. 14. Die entscheidenden Teile der EntschlieÙung lauten:

«Le Conseil de sécurité,

En vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 2 de l'Article 35 du Statut de la Cour internationale de Justice et sous réserve des dispositions dudit article,

Décide que:

1. La Cour internationale de Justice est ouverte à tout Etat qui n'est pas partie au Statut de la Cour internationale de Justice, aux conditions suivantes: cet Etat devra avoir déposé préalablement au Greffe de la Cour une déclaration par laquelle il accepte la juridiction de la Cour conformément à la Charte des Nations Unies et aux conditions du Statut et du règlement de la Cour, déclaration par laquelle il s'engage à exécuter de bonne foi la ou les sentences de la Cour et à accepter toutes les obligations mises à la charge d'un Membre des Nations Unies par l'Article 94 de la Charte;

2. Cette déclaration peut avoir soit un caractère particulier, soit un caractère général. La déclaration d'un caractère particulier est celle par laquelle un Etat accepte la juridiction de la Cour seulement pour un ou plusieurs différends déjà nés. La déclaration d'un caractère général est celle par laquelle un Etat accepte la juridiction de la Cour pour tous différends ou pour une ou plusieurs catégories de différends nés ou à naître...».

die Bundesrepublik dem Internationalen Gerichtshof gegenüber eine Erklärung abgibt, in der sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die in dem Protokoll genannten Streitfälle anerkennt und sich verpflichtet, die Entscheidungen des Gerichtshofs bona fide auszuführen«²⁸²⁾.

b) Ebenso heißt es in Art. 3 der Vereinbarung zwischen der BRD und den Niederlanden über die **Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs** betreffend die Auslegung oder Anwendung der **Revidierten Rheinschiffsahrtsakte von 1868**²⁸³⁾:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung beim Kanzler des Internationalen Gerichtshofs eine Erklärung gemäß der am 15. Oktober 1946 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf Grund von Artikel 35 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs angenommenen Resolution hinterlegen«.

Kriegsrecht

49. Am 6. Juni 1963 hat das Außenministerium von **Honduras** der dortigen Botschaft der BRD eine Note übermittelt, in der es mitteilt, der honduranische Nationalkongreß habe die **Dekrete, durch die der Kriegszustand mit Deutschland begründet wurde, aufgehoben**²⁸⁴⁾. Die Note hat folgenden Wortlaut²⁸⁵⁾:

(Übersetzung)

«SECRETARIA DE RELACIONES
EXTERIORES
de la
REPUBLICA DE HONDURAS
SECCION DIPLOMATICA
No. 642 A. V. M.

»MINISTERIUM FÜR AUSWÄR-
TIGE ANGELEGENHEITEN
der
REPUBLIK HONDURAS
DIPLOMATISCHE
ABTEILUNG
No. 642 A. V. M.

Tegucigalpa, D. C.,
6 de junio de 1963

Tegucigalpa,
den 6. Juni 1963

Señor Embajador:

Herr Botschafter!

Tengo a honra comunicar a Vuestra Excelencia que el día de ayer, el Soberrano Congreso Nacional a solicitud del

Ich habe die Ehre, Euer Exzellenz mitzuteilen, daß der Allerhöchste Nationalkongreß auf Ersuchen der Regierung der

²⁸²⁾ BT-Drs. IV/1586, S. 91.

²⁸³⁾ BGBl. 1963 II, S. 646.

²⁸⁴⁾ Die Darstellung im Text ergänzt den Bericht von **Doehring** in: Die Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 37) 1963, S. 317 ff.

²⁸⁵⁾ Nach amtlicher Mitteilung des Auswärtigen Amts, Übersetzung des Auswärtigen Amts.

Gobierno de la República, por conducto de esta Secretaría de Estado, emitió el Decreto No. 110, por el cual se derogan los Decretos Legislativos Nos. 5 y 9 de fechas 13 y 17 Diciembre de 1941, mediante los cuales la República de Honduras declaró la guerra a los Gobiernos del Reich Alemán e Italia y mandó controlar los bienes pertenecientes a personas naturales o jurídicas de nacionalidad alemana e italiana.

Tengo a la vez el agrado de acompañar a ésta una copia del Decreto Legislativo No. 110, aludido, acto este Legislativo que no duda será del agrado de su muy Ilustrado Gobierno.

Aprovecho esta oportunidad para renovar a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta y distinguida consideración.

fmdo: Roberto Perdomo Paredes

ROBERTO PERDOMO
PAREDES

MINISTRO DE RELACIONES
EXTERIORES

Excelentísimo señor

Hans Joachim Ritter von Reichert

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República Federal de Alemania Ciudad».

Republik Honduras, durch Vermittlung dieses Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, am gestrigen Tage das Dekret No. 110 verkündet hat, durch welches die Gesetzesdekrete Nos. 5 und 9 vom 13. und 17. Dezember 1941 außer Kraft gesetzt werden, durch welche die Republik Honduras den Regierungen des Deutschen Reiches und Italiens den Krieg erklärte und die Kontrolle des Vermögens aller natürlichen und juristischen Personen deutscher und italienischer Staatsangehörigkeit anordnete.

Ich habe gleichzeitig das Vergnügen, eine Kopie des diesbezüglichen, von der Legislative formulierten Gesetzesdekrets No. 110 beizufügen, das, ich zweifle nicht, das Gefallen Ihrer Illustren Regierung finden wird.

Ich benutze diese Gelegenheit, Eurer Exzellenz die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung zu erneuern.
gez. Roberto Perdomo Paredes

Minister f. Auswärtige Angelegenheiten
S. E.

Hans Joachim Ritter von Reichert

Außerordentlicher und Bevollmächtigter Botschafter der Bundesrepublik Deutschland».

Das Dekret No. 110 hat folgenden Wortlaut²⁸⁶⁾:

«EL CONGRESO NACIONAL,

CONSIDERANDO: Que la República de Honduras, por medio del Decreto Legislativo No. 5 de fecha 13 de diciembre de 1941, declaró la Guerra a los Gobiernos del Reich Alemán y de Italia, en observancia de las declaraciones que consagran el prin-

»DER NATIONALKONGRESS,

IN ANBETRACHT, daß die Republik Honduras – in Wahrung der Erklärungen des Prinzips der amerikanischen Solidarität, niedergelegt in den Konventionen von Buenos Aires 1936, in Lima 1938, in Panama 1939 und in La Habana 1940, von der Re-

²⁸⁶⁾ Nach amtlicher Mitteilung des Auswärtigen Amts, Übersetzung des Auswärtigen Amts. – Das Auswärtige Amt teilte ferner mit, daß das Dekret Nr. 110 im Diario Oficial «La Gaceta» vom 2. 7. 1963 veröffentlicht worden und damit in Kraft getreten sei.

cipio de solidaridad americana hechas en las Convenciones de Buenos Aires de 1936; de Lima, de 1938; de Panamá, de 1939; y de La Habana, de 1940, suscritas por el Gobierno, y que facultó a éste, para hacer cuanto sea necesario al respecto;

CONSIDERANDO: Que el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades conferidas, emitió el Acuerdo No. 478 de 15 de diciembre de 1941, aprobado por el Decreto Legislativo No. 9 de 17 del mes y año citado, en el que manda como medida de defensa nacional que el Gobierno ejerza el control sobre los fondos que existan o existieren en el futuro, en las instituciones de crédito del País, pertenecientes a personas naturales y jurídicas de nacionalidad alemana o italiana, y que también es de conveniencia nacional establecer Representantes del Gobierno, con funciones de fiscalización, en todos los negocios de carácter comercial, industrial, minero y agrícola-pecuario de propiedad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad alemana o italiana.

CONSIDERANDO: Que con fecha 20 de enero de 1960 se iniciaron relaciones diplomáticas amistosas entre el Gobierno de Honduras y el Gobierno de la República Federal Alemana;

CONSIDERANDO: Que habiendo cesado las causas que determinaron la emisión de los Decretos Legislativos Nos. 5 y 9 de 13 y 17 de diciembre de 1941;

gierung unterzeichnet, die durch sie ermächtigt wurde, das Notwendige in dieser Hinsicht zu veranlassen – den Regierungen des Deutschen Reiches und Italiens durch Dekret No. 5 vom 13. Dezember 1941 den Krieg erklärt hat;

IN ANBETRACHT, daß die Exekutive, in Ausübung der ihr übertragenen Gewalt den Beschluß No. 478 vom 15. Dezember 1941 gefaßt hat, der durch die Gesetzgebenden Dekrete Nos. 9 und 17 des gleichen Monats und Jahres angenommen wurde, nach welchem es die nationale Verteidigung verlangt, daß die Regierung die Kontrolle über die in den Kreditinstituten des Landes bestehenden oder in Zukunft bestehenden Gutachten ausübt, die natürlichen oder juristischen Personen deutscher oder italienischer Staatsangehörigkeit gehören, und daß es außerdem von nationaler Zweckmäßigkeit ist, Regierungsvertreter mit Kontrollfunktionen in alle Unternehmen kommerziellen, industriellen, bergbaulichen, land- und viehwirtschaftlichen Charakters, die Eigentum natürlicher oder juristischer Personen deutscher oder italienischer Nationalität sind, einzusetzen;

IN ANBETRACHT, daß mit Datum vom 20. Januar 1960 freundschaftliche diplomatische Beziehungen zwischen der Regierung von Honduras und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen wurden;

IN ANBETRACHT, daß die Gründe, die zur Erlassung der Gesetzesdekrete Nos. 5 und 9 vom 13. und 17. Dezember 1941 geführt haben, nicht mehr bestehen,

POR TANTO

DECRETA:

Artículo 1°. – Se derogan los Decretos Legislativos Nos. 5 y 9 emitidos el 13 y 17 de diciembre de 1941; y

Artículo 2°. – Este decreto entrará²⁸⁷⁾ en vigencia desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial «La Gaceta».

Dado en el Salón de Sesiones del Congreso Nacional, en Tegucigalpa, D. C. a los cinco días del mes de junio de mil novecientos sesenta y tres.

Héctor Orlando Gómez C.,
Presidente

T. Danilo Paredes
Secretario

Arturo Morales Chávez
Secretario».

VERFÜGT DESHALB:

Artikel 1:

Es werden die Gesetzesdekrete Nos. 5 und 9 vom 13. und 17. Dezember 1941 aufgehoben und

Artikel 2:

Dieses Dekret tritt mit dem Tag seiner Veröffentlichung im Gesetzesblatt «La Gaceta» in Kraft.

Verkündet:

im Sitzungssaal des Nationalkongresses in Tegucigalpa D. C.,
am fünften Tag des Monats Juni neunzehnhundertdreißig.

gez. Héctor Orlando Gómez C.
Präsident

gez. T. Danilo Paredes
Sekretär

gez. Arturo Morales Chávez
Sekretär«.

Internationale Organisationen

50. Auf einer Rede aus Anlaß des 15. Jahrestags der Erklärung der Menschenrechte durch die UN umriß der Leiter des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Staatssekretär von Hase, das **Verhältnis der BRD zu den Vereinten Nationen** wie folgt:

»Deutschland als geteiltes Land kann leider nicht in die Vereinten Nationen aufgenommen werden. Ein Antrag der Bundesrepublik auf Aufnahme würde von der Sowjetunion nur unter der Bedingung akzeptiert werden, daß auch die SBZ Mitglied würde. Da diese Bedingung für uns nicht annehmbar ist, wäre ein sowjetisches Veto sicher. Obgleich Deutschland wegen seiner Teilung nicht VN-Mitglied ist, ist die Bundesrepublik Mitglied der VN-Familie und arbeitet mit, wo immer sie kann. Sie ist nicht nur Mitglied sämtlicher 14 Sonderorganisationen (darunter WHO, UNESCO, FAO, ILO, ICAO und andere), sondern beteiligt sich auch ohne Mitgliedschaft an einer ganzen Anzahl von Gremien, die Teil der Vereinten Nationen selbst sind und wirtschaftlichen und humanitären Charakter haben; so insbesondere am Technischen Hilfsprogramm²⁸⁸⁾, am Son-

²⁸⁷⁾ Wohl richtig: entrará.

²⁸⁸⁾ Die BRD ist durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen als Mitglied des Ausschusses für technische Hilfe (Technical Assistance Committee) gewählt worden: BAnz. 1963, Nr. 1, S. 7.

derfonds²⁸⁹⁾, am Weltkinderhilfswerk²⁹⁰⁾ und bei dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge. Die Bundesrepublik leistet erhebliche Beiträge²⁹¹⁾. Mit diesen Beiträgen steht sie bei der technischen Hilfe²⁹²⁾ und beim Sonderfonds an dritter, beim UNICEF-Kinderwerk sogar an zweiter Stelle der Beitragenden. Die Bundesregierung hat die Vereinten Nationen auch in ihrer Finanzkrise dadurch unterstützt, daß sie insgesamt 48 Mill. DM der VN-Anleihe gezeichnet hat. Die Kongo-Aktion der VN hat sie durch Beiträge in Höhe von fast 3 Mill. DM zu dem zivilen Kongo-Fonds unterstützt«²⁹³⁾.

Auf die Frage, ob die Bundesregierung bereit sei, aus Anlaß der Kongo-Aktion auf die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts für Deutschland und des deutschen Anspruchs auf Wiedervereinigung im Rahmen der Vereinten Nationen hinzuwirken, antwortete Bundesaußenminister Schröder in der Fragestunde des Bundestags:

»Die Bundesrepublik hat als Nichtmitglied der Vereinten Nationen keine Möglichkeit, in dieser Organisation in der vorgeschlagenen Weise Einfluß auszuüben ...«²⁹⁴⁾.

Über die Ausführung der Entschließung des Sicherheitsrats über Südafrika vom 4. Dezember 1963 durch die BRD gab der Beobachter der BRD bei den Vereinten Nationen an den Generalsekretär folgende Erklärung ab:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat die Entschließung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 4. Dezember zur Apartheidpolitik der südafrikanischen Regierung einer sorgfältigen Prüfung unterzogen.

Die Entschließung entspricht der bisherigen Praxis der Bundesregierung, die seit langem keine Genehmigungen zur Ausfuhr von Kriegswaffen, Munition und Spezialmaschinen für die Herstellung von Waffen und Munition nach der Südafrikanischen Republik erteilt hat und entschlossen ist, an dieser Politik festzuhalten.

Es bedarf daher seitens der Regierung der Bundesrepublik Deutschland keiner neuen Maßnahmen im Hinblick auf die Entschließung des Sicherheitsrats vom 4. Dezember 1963«²⁹⁵⁾.

²⁸⁹⁾ Die BRD ist durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen als Mitglied in den Industriausschuß und Exekutivrat des Sonderfonds gewählt worden: Bull. 1963, S. 1998 = BAnz. 1963, Nr. 236, S. 7.

²⁹⁰⁾ Vgl. hierzu Bull. 1963, S. 689.

²⁹¹⁾ Über die Beiträge zur Tätigkeit des Hohen Kommissars für Flüchtlinge vgl. BT-Drs. IV/1677.

²⁹²⁾ Über die Beiträge zur Internationalen Entwicklungshilfeorganisation vgl. Bull. 1963, S. 1469 = BAnz. 1963, Nr. 178, S. 3, ferner Bull. 1963, S. 1507.

²⁹³⁾ Bull. 1963, S. 1955.

²⁹⁴⁾ 4. BT, 57. Sitzung, Sten.Ber., S. 2566 A.

²⁹⁵⁾ Bull. 1963, S. 2005.

51. Während der Berichtszeit hat die BRD folgende Gründungsverträge von europäischen Organisationen und Institutionen ratifiziert:

- a) Internationales Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt »EUROCONTROL«²⁹⁶⁾
- b) Konvention über die Errichtung einer Europäischen Südsternwarte (ESO)²⁹⁷⁾.

Die Bundesregierung hat dem Bundestag ferner die **Gründungsverträge** für folgende **europäische Organisationen zur Zustimmung vorgelegt:**

- a) Europäische Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugträgern (ELDO)²⁹⁸⁾
- b) Europäische Weltraumforschungs-Organisation (ESRO)²⁹⁹⁾.

52. Über eine Änderung der Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation³⁰⁰⁾ werden im Bericht des Bundestagsausschusses für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft Ausführungen zur gleichmäßigen geographischen Verteilung der Mitgliedschaft in Organen internationaler Organisationen gemacht:

»... Durch die Satzungsänderung wird die Zahl der nach Artikel VI Abs. A Nr. 3³⁰¹⁾ zu wählenden Mitglieder von 10 auf 12 erhöht. Die Erhöhung kommt

²⁹⁶⁾ BGBl. 1963 II, S. 776. Text des Übereinkommens BGBl. 1962 II, S. 2273.

²⁹⁷⁾ Bull. 1963, S. 839 und 1858.

²⁹⁸⁾ BT-Drs. IV/1581; Zustimmungsgesetz vom 23. 12. 1963, BGBl. 1963 II, S. 1562, in Kraft getreten am 29. 2. 1964; BGBl. 1964 II, S. 783.

²⁹⁹⁾ BT-Drs. IV/1582; Zustimmungsgesetz vom 23. 12. 1963, BGBl. 1963 II, S. 1539, in Kraft getreten am 20. 3. 1964; BGBl. 1964 II, S. 785.

³⁰⁰⁾ BGBl. 1957 II, S. 1357 = VBD Serie A Bd. 11 Nr. 130, S. 437.

³⁰¹⁾ Die bisherige Fassung des Art. VI Abs. A lautete:

«Le Conseil des gouverneurs est composé comme suit:

1. Le Conseil des gouverneurs sortant (ou, dans le cas du premier Conseil, la Commission préparatoire mentionnée à l'annexe I) désigne comme membres du Conseil les cinq membres de l'Agence les plus avancés dans le domaine de la technologie de l'énergie atomique, y compris la production de matières brutes, et le membre le plus avancé dans le domaine de la technologie de l'énergie atomique, y compris la production de matières brutes, dans chacune des régions suivantes qui ne sont pas représentées par les cinq membres visés ci-dessus: 1) Amérique du Nord, 2) Amérique Latine, 3) Europe occidentale, 4) Europe orientale, 5) Afrique et Moyen-Orient, 6) Asie du Sud, 7) Asie du Sud-Est et Pacifique, 8) Extrême-Orient.

2. Le Conseil des gouverneurs sortant (ou, dans le cas du premier Conseil, la Commission préparatoire mentionnée à l'annexe I) désigne comme membres du Conseil deux membres parmi les autres producteurs de matières brutes suivants: Belgique, Pologne, Portugal et Tchécoslovaquie; il désigne également comme membre du Conseil un autre membre de l'Agence, fournisseur d'assistance technique. Aucun membre de cette catégorie siégeant au Conseil pendant une année donnée ne peut être désigné à nouveau dans cette catégorie pour siéger l'année suivante.

3. La Conférence générale élit dix membres de l'Agence au Conseil des gouverneurs, en tenant dûment compte d'une représentation équitable, au Conseil dans son ensemble, des membres des régions mentionnées à l'alinéa A-1 du présent article, de manière que le

den Mitgliedern aus den geographischen Räumen ›Afrika und Mittlerer Osten‹ und ›Lateinamerika‹ zugute, die hierfür statt bisher je 2 jetzt je 3 Mitglieder stellen sollen. Diese Änderung wurde im Hinblick auf die inzwischen beträchtlich gestiegene Zahl der Mitgliedsländer aus diesen Räumen von der Mehrheit der Mitgliedstaaten für angemessen befunden. Die Mitgliederzahl der IAEO ist inzwischen von ursprünglich 54 auf 81 gestiegen. Zu den neuen Mitgliedern gehört die Mehrzahl der jungen afrikanischen Staaten. Die Satzungsänderung entspricht dem Gebot der gleichmäßigen Vertretung aller geographischen Räume im Gouverneursrat als dem praktisch wichtigsten Organ der Organisation ...«³⁰²⁾.

53. Von der BRD und Frankreich wurden durch ein Regierungsabkommen als **bilaterale internationale Organisation** das deutsch-französische Jugendwerk³⁰³⁾ gegründet. Ministerialdirigent Ludwig vom Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen erläuterte die Aufgaben dieser Organisation wie folgt:

»Durch das am 5. Juli 1963 abgeschlossene Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Errichtung des deutsch-französischen Jugendwerks ist eine Organisation zur Förderung der Beziehungen zwischen der deutschen und französischen Jugend errichtet worden, die den Namen ›Deutsch-Französisches Jugendwerk‹ (Jugendwerk) trägt. In Fortführung und Verstärkung der bisherigen Kontakte zwischen der deutschen und französischen Jugend hat es die Aufgabe, die Jugendbegegnung und den Jugendaustausch anzuregen, zu fördern und – soweit notwendig – selbst durchzuführen«³⁰⁴⁾.

Über Rechtsstellung und Organisation des Jugendwerks heißt es unter anderem:

»Das Jugendwerk wird eigene Rechtspersönlichkeit besitzen³⁰⁵⁾ und in Geschäftsführung und Verwaltung autonom sein. Seine Organe sind 1. das Kuratorium; 2. der Generalsekretär und die Direktoren ...

Die Autonomie des Jugendwerks erfordert als Spitze ein Beschluß- und Lei-

Conseil comprenne en tout temps dans cette catégorie un représentant de chacune de ces régions, sauf l'Amérique du Nord. A l'exception des cinq membres élus pour une période d'un an, conformément au paragraphe D du présent article, aucun membre de cette catégorie ne peut, à l'expiration de son mandat, être réélu dans cette catégorie pour un nouveau mandat».

³⁰²⁾ BT-Drs. IV/1007, S. 2; vgl. auch BT-Drs. IV/852, S. 3.

³⁰³⁾ BGBl. 1963 II, S. 1612. Über die Gründungssitzung vgl. Bull. 1963, S. 1667.

³⁰⁴⁾ Bull. 1963, S. 1048.

³⁰⁵⁾ Art. 3 des Abkommens: »Das Jugendwerk besitzt Rechtspersönlichkeit und ist in Geschäftsführung und Verwaltung autonom. Hierzu werden auf das Jugendwerk in der Bundesrepublik Deutschland und in der Französischen Republik alle in den §§ 3, 4, 7, 9 und 31, Buchstabe (a) des am 21. November 1947 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Abkommens über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen niedergelegten Bestimmungen Anwendung finden«. Siehe auch oben S. 240 f.

tungsgremium, das von den Regierungen der beiden Länder unabhängig ist. Dieses Leitungs- und Beschlufsorgan heißt Kuratorium³⁰⁶⁾. Es setzt sich aus je 10 deutschen und französischen Mitgliedern und einer entsprechenden Zahl von Stellvertretern zusammen. Nur je vier Mitglieder aus jedem Land sind Vertreter der öffentlichen Verwaltungen. Die anderen sechs Mitglieder sind aus dem Kreis namhafter Persönlichkeiten und aus den Organisationen der freien Jugendarbeit beider Länder auszuwählen. Die Berufung dieser Vertreter soll gewährleisten, daß auf dem Gebiet der deutsch-französischen Zusammenarbeit und Jugendarbeit erfahrene Persönlichkeiten, insbesondere aus dem Bereich solcher Organisationen und Institutionen, die bisher schon die deutsch-französische Jugendbegegnung und den Jugendaustausch getragen haben, bei der Gestaltung der Tätigkeit des Jugendwerks führend mitarbeiten können . . .

Das Kuratorium faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit von drei Viertel der Stimmen der anwesenden Mitglieder. Durch diese qualifizierte Mehrheit wird ein Doppeltes erreicht: 1. Die acht Vertreter der öffentlichen Verwaltungen im Kuratorium können von den freien Mitgliedern nicht überstimmt werden; 2. andererseits können die acht Regierungsvertreter nicht die zwölf freien Mitglieder des Kuratoriums überstimmen. Auf diese Weise soll eine Majorisierung der freien Mitglieder durch die Vertreter der öffentlichen Verwaltung und – umgekehrt – eine Majorisierung der Vertreter der öffentlichen Verwaltung durch die freien Mitglieder des Kuratoriums verhindert werden^{306a)}.

54. Anlässlich der Beratungen über die Übereinkommen zur Gründung einer Europäischen Weltraumforschungs-Organisation (ESRO)³⁰⁷⁾ bzw. einer Europäischen Organisation für die Entwicklung und den Bau von Raumfahrzeugträgern (ELDO)³⁰⁸⁾ tauchte im Bundestag die Frage der **Verwendung der deutschen Sprache in internationalen Organisationen** auf. Die Abkommen enthalten keine Bestimmung über Arbeitssprachen. Die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten, die den ESRO-Vertrag unterzeichneten, hat auf deutschen Antrag³⁰⁹⁾ folgende Entschließung IX angenommen:

³⁰⁶⁾ Art. 6 des Abkommens: »An der Spitze des Jugendwerks steht ein Kuratorium. Es setzt sich aus je 10 deutschen und französischen Mitgliedern zusammen. Die deutschen Mitglieder werden von der Bundesregierung, die französischen Mitglieder werden von der französischen Regierung ernannt. Je vier Mitglieder aus jedem Land sind Vertreter der öffentlichen Verwaltungen, die übrigen sechs namhafte Persönlichkeiten und Leiter von Organisationen der freien Jugendarbeit beider Länder. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu bestellen. Die Amtszeit der Mitglieder und ihrer Stellvertreter beträgt zwei Jahre. Sie können aus wichtigem Grunde nach Anhörung des Kuratoriums von der Regierung, die die Ernennung ausgesprochen hat, vorzeitig abberufen werden. Die Mitglieder des Kuratoriums üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Sie erhalten Reisekostenentschädigung, Ersatz der ihnen aus Aufträgen des Kuratoriums entstehenden Auslagen sowie Sitzungsvergütung«.

^{306a)} Bull. 1963, S. 1049.

³⁰⁷⁾ Siehe oben S. 307 Anm. 299.

³⁰⁸⁾ Siehe oben S. 307 Anm. 298.

³⁰⁹⁾ Vgl. BT-Drs. IV/1582, S. 27.

»Die Konferenz empfiehlt folgende Regelung bezüglich der Arbeitssprachen:

- a) außer Französisch und Englisch können in den Sitzungen der Europäischen Vorbereitenden Kommission für Weltraumforschung und der Europäischen Weltraumforschungs-Organisation auf frühzeitig erfolgtes Ersuchen der Mitgliedstaaten auch andere Sprachen verwendet werden. Mündliche Äußerungen in diesen anderen Sprachen werden ins Englische und ins Französische übertragen.
- b) Wissenschaftliche und technische Schriftstücke können in anderen Sprachen als Englisch und Französisch an die Organisation gesandt werden; sie werden ins Englische und Französische übersetzt.
- c) Mitgliedstaaten werden diese Regelung so anwenden, daß Kosten und Nachteile so gering wie möglich bleiben.
- d) Diese Regelung gilt von der Unterzeichnung des Übereinkommens an bis zum Ablauf des zweiten Jahres nach seinem Inkrafttreten und bleibt auch nachher gültig, falls sie nicht durch Ratsbeschluß geändert wird«³¹⁰).

Dazu heißt es im Bericht des Bundestagsausschusses für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft:

»... Die mitberatenden Ausschüsse hielten diese Regelung für unbefriedigend und waren der Auffassung, daß die Bundesregierung bei schwebenden und künftigen Verhandlungen über die Schaffung internationaler, insbesondere europäischer Organisationen mit Nachdruck anstreben solle, eine Anerkennung der deutschen Sprache als gleichberechtigter Verhandlungs- und Arbeitssprache zu erreichen. Ihre Empfehlung, diese Auffassung in einer Entschließung zum Ausdruck zu bringen, fand die Billigung des federführenden Ausschusses ...«³¹¹).

In diesem Sinne stellte der Ausschuß einen Entschließungsantrag an den Bundestag, der vom Bundestag einstimmig angenommen wurde³¹²).

Europäische Gemeinschaften

55. Von verschiedener Seite war bezweifelt worden, ob der **Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit**³¹³) mit den **europäischen Gemeinschaftsverträgen vereinbar** sei. Zu dieser Frage heißt es im Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten:

»4. Die Mehrheit des Ausschusses ... hält ... den deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 für eindeutig vereinbar mit den Gemeinschaftsverträgen. Sie stützt sich dabei auf folgende Argumente:

- Die Gemeinschaftsverträge gehen dem deutsch-französischen Vertrag vor.

³¹⁰) A. a. O., S. 33 (Übersetzung).

³¹¹) BT-Drs. IV/1708; siehe auch BT-Drs. IV/1707.

³¹²) 4. BT, 100. Sitzung, Sten.Ber., S. 4653 D.

³¹³) Siehe oben S. 227 Anm. 6.

Sie sind mit einer stark integrierenden Wirkung ausgestattet und besitzen in dem Gerichtshof ein Organ, das eine ständige Rechtskontrolle ausübt. Im Zweifel würde der Europäische Gerichtshof den Gemeinschaftsverträgen den Vorrang vor allen späteren bilateralen Verträgen geben; die nationale Gerichtsbarkeit ist an seine Interpretation gebunden. Die Überlegenheit der Gemeinschaftsverträge über bilaterale Verträge bringt es mit sich, daß die letzteren keine mit den Verpflichtungen der ersteren in Widerspruch stehenden Bindungen schaffen können. Dieser Rechtstatbestand verdient hervorgehoben zu werden; auf Grund der Gemeinsamen Erklärung und der Auslegung des deutsch-französischen Vertrages durch die beiden vertragschließenden Regierungen ist ohnehin davon auszugehen, daß keine von ihnen Bindungen zu schaffen wünscht, die zu ihren Verpflichtungen im Rahmen der Gemeinschaftsverträge in Widerspruch treten könnten,

– die durch die Verträge auf die Gemeinschaften übertragenen Rechte und Befugnisse werden ebensowenig durch den deutsch-französischen Vertrag berührt wie die den Gemeinschaften zur Entscheidung durch ihre eigenen Organe bereits zugesprochenen Materien. Insbesondere bleibt der Tätigkeitsbereich der Kommissionen, der Hohen Behörde, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs außerhalb jeder Beeinträchtigung. Was bereits den Gemeinschaften an Zuständigkeiten übertragen worden ist, kann nicht geändert werden,

– für den Ministerrat gilt das Gesagte nicht in dem gleichen Umfang. Nach dem EWG-Vertrag (Artikel 145) sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und besitzt eine Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnis. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Artikel 146)³¹⁴. Die Minister sind an die Instruktionen ihrer Regierungen gebunden. Es bleibt damit im Ermessen jeder Regierung, welchen Inhalt sie diesen Instruktionen gibt. Falls sie zu diesem Zweck Konsultationen mit einem oder mehreren anderen Mitgliedern abhält, so bestehen dagegen keine rechtlichen Einwände. Dem entspricht auch die bisherige Praxis. Nicht nur ist es zwischen den Benelux-Staaten im Rahmen der zwischen ihnen bestehenden Wirtschaftsabkommen stets üblich gewesen, ihre Auffassungen vor Ratssitzungen untereinander abzustimmen, auch die übrigen Mitgliedstaaten haben in häufigen bilateralen Besprechungen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht,

³¹⁴) Die Bestimmungen lauten:

»Artikel 145

Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags

– sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten;
– besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis.

Artikel 146

Der Rat besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder.

Der Vorsitz wird von den Mitgliedern des Rates nacheinander in der alphabetischen Reihenfolge der Mitgliedstaaten für je sechs Monate wahrgenommen«.

– diese Vorbereitung der Willensbildung im Ministerrat ändert nichts an der Tatsache, daß der Ministerrat ein Gemeinschaftsorgan ist. Als Gemeinschaftsorgan hat der Ministerrat in einem beständigen Dialog mit den Kommissionen Gründe und Gegengründe zu wägen und den Ausgleich zwischen den Partikularinteressen und den Gemeinschaftsinteressen zu suchen. Auch in Zukunft werden die deutsche und die französische Regierung von einem gemeinsamen Standpunkt, den sie im Laufe der Konsultationen gewonnen haben, abgehen, wenn aus dem Dialog im Ministerrat und mit den Exekutivorganen sich ein für die Gemeinschaft förderlicher, anderer Standpunkt herauschält. Die Verpflichtung zur Einigung auf der Basis des gemeinschaftlichen Interesses, die den Gemeinschaftsverträgen immanent ist, bleibt für jede Regierung bestehen, ...

– der Wille beider Vertragspartner, an der Politik der europäischen Vereinigung festzuhalten, kommt auch in der Abschlußbestimmung (III. 2.)³¹⁵⁾ zum Ausdruck, nach der die übrigen Mitgliedstaaten über den Fortgang der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterrichtet werden. Eine derartige Norm ist in einem bilateralen Vertrag nicht üblich. Sie erklärt sich aus der mit dem Vertrag verbundenen europäischen Zielsetzung. Hier kann der Ansatzpunkt für die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Bildung der Europäischen Politischen Union liegen«³¹⁶⁾.

56. In seiner Rede auf der 100. Sitzung des EWG-Ministerrates am 2. April 1963 machte Bundesaußenminister Schröder Ausführungen über die **Struktur der Ministerräte der Gemeinschaften**. Er kritisierte

»die Abspaltung der Fachministerräte vom allgemeinen Ministerrat, wie sich das vor allem auf dem Gebiet der Landwirtschaft ergeben hat. Der Rom-Vertrag kennt nur den einen allgemeinen Ministerrat. Alle Fachbereiche sind miteinander verwoben. So ist die Landwirtschaftspolitik verwoben mit der Handelspolitik, mit der Preispolitik, mit der Sozialpolitik, mit der Konjunkturpolitik ...

... für die Mitgliedsregierungen oder Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse können nur im allgemeinen Ministerrat gefaßt werden, es sei denn, daß dieser allgemeine Ministerrat seine Befugnisse ausdrücklich auf andere Gremien delegiert. Nach unserer Meinung sind die Zusammenkünfte der Fachminister als Vorbereitung der Beschlussfassung im allgemeinen Ministerrat natürlich zu begrüßen; aber nur solche Beschlüsse, die nach den gerade erwähnten Grundsätzen zustande gekommen sind, können wir als verbindlich anerkennen«³¹⁷⁾.

57. Durch eine Kleine Anfrage³¹⁸⁾ wurde im Bundestag die Frage der **Kontrolle des EWG-Haushalts durch die nationalen Parlamente im Zu-**

³¹⁵⁾ Die Bestimmung lautet: »Die beiden Regierungen werden die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit laufend unterrichtet halten«.

³¹⁶⁾ BT-Drs. IV/1252, S. 5 f. Vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters Furler im Bundestag, 4. BT, 77. Sitzung, Sten.Ber., S. 3743 C; vgl. ferner die Erklärung Bundeskanzler Adenauers im Bundesrat, BR., Sten.Ber. 1963, S. 27 B.

³¹⁷⁾ Bull. 1963, S. 546.

³¹⁸⁾ BT-Drs. IV/1599.

sammenhang mit der Schaffung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds angeschnitten. In der Antwort führte die Bundesregierung aus:

»Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß mit Verabschiedung der Verordnung Nr. 25³¹⁹⁾ des Rats über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und der Errichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds in einem während der Übergangszeit steigenden Umfange aus dem Bundeshaushalt Finanzmittel an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft fließen.

Es ist der Bundesregierung auch bekannt, daß die Kontrolle der nationalen Parlamente auf diesem Gebiet nur noch insofern mittelbar wirksam werden kann, als Bundestag und Bundesrat über den Bundeshaushalt in Einzelplan 60 Kap. 60 06 Tit. 61 (Einnahmen aus Ansprüchen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds) und Tit. 630 (Beitrag zum Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds) beschließen . . .

Es darf in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die Rechte des nationalen Parlaments aus Artikel 201 EWG-Vertrag³²⁰⁾ betreffend die Befugnisse zur Erhebung eigener Einnahmen der Gemeinschaft durch Artikel 2 Abs. 1 der EWG-Verordnung Nr. 25 voll gewahrt worden sind«^{320a)}.

Die Räte der EWG und EAG haben durch Beschluß vom 15. Oktober 1963 für den vom Europäischen Parlament beschlossenen Haushaltsvorschlag die zur Erfüllung der politischen Aufgaben des Parlaments vorgesehenen Mittel erheblich gekürzt. Dieser Beschluß wurde durch eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Oktober 1963 bedauert, in dem das Parlament »sich gegen diesen Eingriff in die Haushaltsbefugnisse, die jeder parlamentarischen Institution zustehen« verwahrt. Auf eine Kleine Anfrage³²¹⁾ zu diesem Vorgang äußerte sich die Bundesregierung über die **Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments**

»Die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments sind in den Artikeln 203/177 Abs. 3 und 4 der Römischen Verträge festgelegt: . . .

Der Beschluß der Ministerräte vom 15. Oktober 1963 beeinträchtigt die z. Z. bestehenden Rechte des Europäischen Parlaments, für deren künftige Erweite-

³¹⁹⁾ ABl.Gem. 1962, S. 991 = BGBl. 1962 II, S. 760. Durch den Fonds sollen insbesondere finanziert werden Erstattungen bei Ausfuhren nach dritten Ländern und auf dem Binnenmarkt (Art. 3). Er wird zunächst aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten gespeist (Art. 7), soll sich aber in der Endphase auf eigene Einnahmen der EWG stützen (Art. 2).

³²⁰⁾ Art. 201 lautet: »Die Kommission prüft, unter welchen Bedingungen die in Artikel 200 vorgesehenen Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel, insbesondere durch Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif nach dessen endgültiger Einführung, ersetzt werden können.

Die Kommission unterbreitet dem Rat diesbezügliche Vorschläge.

Nach Anhörung der Versammlung zu diesen Vorschlägen kann der Rat einstimmig die entsprechenden Bestimmungen festlegen und den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfehlen«.

^{320a)} BT-Drs. IV/1647.

³²¹⁾ BT-Drs. IV/1572.

rung bei gleichzeitiger Übertragung entsprechender Verantwortungen sich die Bundesregierung bekanntlich einsetzt, nicht«³²²⁾.

58. Durch Gesetz vom 2. April 1964 wurden die in der BRD bestehenden **Erwerbsbeschränkungen für Ausländer im Grundstücksverkehr** für Staatsangehörige und Gesellschaften der Mitgliedstaaten der EWG aufgehoben³²³⁾. Über die Notwendigkeit dieses Gesetzes heißt es in der Regierungsbegründung:

»Nach Maßgabe der Artikel 52 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Bundesgesetzbl. 1957 II S. 766 – EWG-Vertrag) werden die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates während der Übergangszeit schrittweise aufgehoben. Nach Artikel 54 des Vertrages stellt der Rat ein allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit auf. Ferner erläßt der Rat nach Maßgabe des Artikels 54 Abs. 2 Richtlinien zur Verwirklichung des allgemeinen Programms.

Das erwähnte Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit ist vom Rat am 18. Dezember 1961 erlassen worden (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 36, Bundesanzeiger 1962, Nr. 28). Hierzu verabschiedete der Rat am 2. April 1963 zunächst Richtlinien über Einzelheiten für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit in der Landwirtschaft im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats für Angehörige der anderen Länder der Gemeinschaft, die als landwirtschaftliche Arbeitnehmer zwei Jahre lang ohne Unterbrechung in diesem Mitgliedstaat gearbeitet haben, und Richtlinien über die Einzelheiten für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für landwirtschaftliche Betriebe, die seit mehr als zwei Jahren verlassen sind oder brachliegen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1963, S. 1323, 1326). Diese Richtlinien sind am 5. April 1963 der Bundesregierung bekanntgegeben worden und damit für die Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Artikels 191 Abs. 2 des EWG-Vertrages wirksam geworden. Nach Artikel 7 der Richtlinien treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Durchführung binnen sechs Monaten nach ihrer Bekanntgabe.

Das Allgemeine Programm (vgl. Abschnitt III Buchstabe A) und die Richtlinien (vgl. Artikel 4) sehen vor, daß die für Ausländer bestehenden Beschränkungen beim Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen für die Angehörigen der Vertragsstaaten aufgehoben werden. Das gilt auch für den Erwerb von Bergwerkseigentum, unbeweglichen Bergwerksanteilen, selbständigen Abbaurechtigkeiten und den Betrieb von Mineralgewinnungen. Es besteht somit eine Verpflichtung, die genannten Erwerbsbeschränkungen für Ausländer hinsichtlich der Staatsangehörigen und Gesellschaften von Staaten, die der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angehören, aufzuheben, und zwar soweit in

³²²⁾ BT-Drs. IV/1615, S. 2 f.

³²³⁾ BGBl. 1964 I, S. 248.

Ausführung des Allgemeinen Programms die vom Rat beschlossenen Richtlinien die Aufhebung vorsehen«³²⁴⁾.

Zum sachlichen Inhalt der Regelung wird ausgeführt:

»§ 1³²⁵⁾ sieht vor, daß die dort genannten Erwerbsbeschränkungen auf die Angehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und auf die in § 1 bezeichneten Gesellschaften allgemein nicht mehr anzuwenden sind, also diese nicht nur in dem Umfang von der Genehmigungspflicht befreien, in dem nach den bisher vorliegenden Richtlinien bereits eine Verpflichtung der Bundesrepublik hierfür besteht³²⁶⁾. Würde die Nichtanwendung der Vorschriften auf den durch die bisher erlassenen Richtlinien bezeichneten Umfang beschränkt, so würden diejenigen Ausländer, denen die Befreiung von der Genehmigungspflicht zukommen soll, bevor sie ihre Eintragung im Grundbuch als Erwerber eines Grundstücks erreichen könnten, vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt. Sie müßten in einem zeitraubenden Verfahren den in Form öffentlicher Urkunden zu führenden Nachweis beibringen, daß die vielfältigen, aus den Richtlinien ersichtlichen tatsächlichen Voraussetzungen für ihre Befreiung vorliegen. Die Notwendigkeit dieses Verfahrens würde für sie fast dieselben Beschwerden mit sich bringen, wie die Beibringung der bisher erforderlichen Genehmigung. Das Verfahren würde überdies Schwierigkeiten für die Verwaltungsbehörden mit sich bringen, die schwer zu überwinden wären. Für den allgemeinen Rechtsver-

³²⁴⁾ BT-Drs. IV/1650, S. 4.

³²⁵⁾ § 1 lautet: »(1) Auf den Erwerb von Grundstücken durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie auf den Erwerb von Rechten durch Gesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurden und ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, sind landesrechtliche Vorschriften des in Artikel 86 und 88 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch bezeichneten Inhalts nicht anzuwenden, insbesondere

1. § 1 Abs. 2 des badischen Stiftungsgesetzes vom 19. Juli 1918 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 254) mit späteren Änderungen,
2. Artikel 10 des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 9. Juni 1899 (Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts, Band III S. 89),
3. Artikel 12 bis 15 des hessischen Gesetzes, die Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs betreffend, vom 17. Juli 1899 (Regierungsblatt S. 133) mit späteren Änderungen,
4. das hessische Gesetz über Erwerbsbeschränkungen für juristische Personen und Ausländer vom 13. August 1948 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 96),
5. Artikel 6 und 7 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 20. September 1899 (Gesetzsammlung S. 177) mit späteren Änderungen,
6. Artikel 128 des württembergischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 29. Dezember 1931 (Regierungsblatt S. 545).

(2) Auf die in Absatz 1 bezeichneten Gesellschaften ist das preußische Gesetz über den Bergwerksbetrieb ausländischer juristischer Personen und den Geschäftsbetrieb außerpreußischer Gewerkschaften vom 23. Juni 1909 (Gesetzsammlung S. 619) nicht anzuwenden«.

³²⁶⁾ Bei Abfassung des Berichts bestand eine solche Verpflichtung, soweit ersichtlich, nur für den Erwerb landwirtschaftlich zu nutzender Grundstücke gemäß der oben zitierten Richtlinien, ferner wohl auch auf dem Gebiet des Bergbaus (Richtlinie des Rates vom 7. 7. 1964, ABl.Gem. 1964, S. 1871).

kehr würde eine wenig übersichtliche Rechtslage entstehen. Eine Einschränkung der Aufhebung der Erwerbsbeschränkungen in dem bezeichneten Sinn ist auch aus dem Grunde nicht ratsam, weil bereits zahlreiche weitere Richtlinien der EWG in Vorbereitung sind und zusätzliche in Aussicht stehen, die in Zukunft schrittweise neue Erweiterungen der Befreiung vom Genehmigungszwang in stetig wachsendem Umfang erforderlich machen werden. Aus allen diesen Gründen wird in § 1 schon jetzt die vollständige Befreiung der dort bezeichneten Personen und Gesellschaften von den bisher geltenden Erwerbsbeschränkungen vorgesehen«³²⁷⁾.

59. Die Bundesregierung hat dem Bundestag das **deutsch-belgische Allgemeine Abkommen über soziale Sicherheit**³²⁸⁾ vom 7. Dezember 1957 zur Zustimmung vorgelegt, das die Bestimmungen der einschlägigen Verordnungen Nr. 3 und 4³²⁹⁾ des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ergänzt. Über das **Ineinandergreifen von bilateraler und multilateraler Regelung** heißt es im Bericht des Bundestagsausschusses für Sozialpolitik:

»... Diese Verordnungen regeln den gesamten Komplex der Sozialen Sicherheit zwischen den beiden Staaten für die Zeit vom 1. Januar 1959 ab. Das hier vorliegende Vertragswerk gilt in seinem wesentlichen Teil für die Zeit vor dem 1. Januar 1959, nämlich rückwirkend seit dem 1. Oktober 1944³³⁰⁾. Es bezweckt eine allgemeine Bereinigung der durch die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse gestörten Beziehungen zwischen den beiden Staaten auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit. Die Bestimmungen des Abkommens gelten aber auch für die Zeit ab 1. Januar 1959 neben den erwähnten Verordnungen der EWG, soweit diese zweiseitige Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten der EWG zulassen. Das ist der Fall insbesondere hinsichtlich der Grenzgänger, Diplomaten und Seeleute. Der sachliche Anwendungsbereich und der Inhalt der Abkommensbestimmungen stimmen mit den Grundsätzen der Verordnungen Nr. 3 und 4 der EWG überein«³³¹⁾.

Die Denkschrift der Bundesregierung zu dem Vertragswerk führt noch weiter aus:

»In der Bundesrepublik und in Belgien sind verbindlich und gelten unmittelbar seit dem 1. Januar 1959 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 Sicher-

³²⁷⁾ BT-Drs. IV/1650, S. 4.

³²⁸⁾ Zustimmungsgesetz vom 29. 5. 1963, BGBl. 1963 II, S. 404, in Kraft getreten am 9. 11. 1963: BGBl. 1964 II, S. 10.

³²⁹⁾ ABl. Gem. 1958, S. 561, 597 = BGBl. 1959 II, S. 473, 496; vgl. oben Nr. 7 b und Nr. 36.

³³⁰⁾ Art. 1 der Dritten Zusatzvereinbarung zu dem Allgemeinen Abkommen.

³³¹⁾ BT-Drs. IV/1014, S. 1.

heit der Wanderarbeitnehmer vom 3. Dezember 1958 (beide im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 Seite 561/58 veröffentlicht) – im folgenden als Verordnung Nr. 3 und als Verordnung Nr. 4 bezeichnet. Die beiden Verordnungen bestimmen die Rechte und Pflichten der Personen, für die sie gelten, in bezug auf alle Zweige der Sozialen Sicherheit, wenn für diese Personen die Rechtsvorschriften eines anderen als des Mitgliedstaates ihres Wohnortes oder nacheinander die Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gelten oder galten. Die Verordnungen gelten nach Artikel 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3 für Arbeitnehmer und ihnen Gleichgestellte, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge im Gebiet eines Mitgliedstaates wohnen, sowie für die Familienangehörigen und die Hinterbliebenen dieser Personen. Sie gelten nach Artikel 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3 auch für Hinterbliebene von Personen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder Staatenlose oder Flüchtlinge waren, wenn die Hinterbliebenen selbst Staatsangehörige eines Mitgliedstaates oder Staatenlose oder Flüchtlinge sind.

Die Verordnungen Nr. 3 und 4 treten für die Personen, für die sie gelten, im Interesse der Gleichbehandlung, der Vereinfachung und der Erleichterung auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit innerhalb der EWG grundsätzlich an die Stelle der zwei- und mehrseitigen Abkommen, die zwischen den Mitgliedstaaten der EWG bestehen. Diese Abkommen bleiben jedoch unberührt,

1. soweit sie ganz oder teilweise im Anhang D zur Verordnung Nr. 3 aufgeführt sind; dies ist für eine Reihe von Vorschriften des vorliegenden Abkommens, des Schlußprotokolls dazu sowie für die Zweite und die Dritte Zusatzvereinbarung geschehen;
2. soweit Personen in Frage kommen, für die die Verordnungen Nr. 3 und 4 nicht gelten.

Die Verordnungen gelten

- a) nicht für Grenzgänger, soweit die diesen Arbeitnehmern zu gewährenden Leistungen durch eigens für sie getroffene Bestimmungen geregelt sind (Artikel 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 3),
- b) nicht für Angehörige des berufsdiplomatischen und berufskonsularischen Dienstes einschließlich des Geschäftspersonals sowie für Personen, die der staatlichen Verwaltung eines Mitgliedstaates angehören und von ihrer Regierung in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates entsandt werden (Artikel 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 3),
- c) erst dann für Seeleute, wenn die Anwendung in einer weiteren Verordnung geregelt wird (Artikel 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 3).

Die Anwendung des vorliegenden Vertragswerkes kommt ferner in Betracht gegenüber Personen (mit Ausnahme solcher, die nicht Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EWG sind, aber als deren Familienangehörige oder Hinterbliebene nach Artikel 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3 unter diese fallen), die

Staatsangehörige anderer als der in der EWG zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten des Europarates sind, wenn für diese Staaten das Vorläufige Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit unter Ausschluß der Systeme für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen oder das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen, beide vom 11. Dezember 1953 (Bundesgesetzbl. 1956 II, S. 507), beide für die Bundesrepublik seit dem 1. September 1956, für Belgien seit dem 1. Mai 1957 wirksam, in Kraft getreten sind«³³²⁾.

60. Die Denkschriften der Bundesregierung zu den während der Berichtszeit dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegten **Assoziierungsabkommen**³³³⁾ enthalten Ausführungen über die **Rechtsgrundlagen dieser Abkommen im EWG-Vertrag**.

a) **Niederländische Antillen**

» ... Die Einbeziehung der Niederländischen Antillen in die im Teil IV des Vertrags vorgesehene Assoziationsregelung wird durch die Aufnahme dieses Landes in die Liste im Anhang IV verwirklicht. Sie stellt jedoch eine Änderung des Vertrages dar, da dieser durch Hinzufügung der Niederländischen Antillen ergänzt wird. Dasselbe gilt für einige Bestimmungen des Protokolls³³⁴⁾ über die Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölserzeugnisse in die Gemeinschaft. Daher wird das Verfahren gem. Artikel 236 angewandt ...«³³⁵⁾.

b) **Afrikanische Staaten und Madagaskar**

» ... In dem Zeitraum bis zur Beendigung des Durchführungsabkommens³³⁶⁾ wurden ... die meisten der assoziierten Länder und Hoheitsgebiete unabhängige, souveräne Staaten.

³³²⁾ BT-Drs. IV/870, S. 50.

³³³⁾ Abkommen zur Assoziierung der Niederländischen Antillen: BT-Drs. IV/1474; Zustimmungsgesetz vom 17. 3. 1964, BGBl. 1964 II, S. 231, in Kraft getreten am 1. 10. 1964, BGBl. 1964 II, S. 1476; Assoziierungsabkommen mit den assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar: BT-Drs. IV/1673; Zustimmungsgesetz vom 21. 3. 1964, BGBl. 1964 II, S. 289, in Kraft getreten am 1. 6. (für Burundi und Kongo 1. 7.) 1964, BGBl. 1964 II, S. 1223; Assoziierungsabkommen mit der Türkei: BT-Drs. IV/1788; Zustimmungsgesetz vom 13. 5. 1964, BGBl. 1964 II, S. 509, in Kraft getreten am 1. 12. 1964, BGBl. 1964 II, S. 1959.

³³⁴⁾ Das Protokoll wird nach Art. 2 des Assoziierungsabkommens in die Anhänge des EWG-Vertrags aufgenommen.

³³⁵⁾ BT-Drs. IV/1474, S. 20. Art. 236 lautet: »Die Regierung jedes Mitgliedstaates oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrages vorlegen.

Gibt der Rat nach Anhörung der Versammlung und ggf. der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammtritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an diesem Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

³³⁶⁾ Gemeint ist das Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten hatten daher zu prüfen, ob, in welcher Weise und in welchem Umfange die unabhängig gewordenen Staaten weiterhin der EWG assoziiert werden könnten. Der Rat der EWG beschloß zunächst im Oktober 1960, die Assoziation mit denjenigen Ländern und Hoheitsgebieten fortzusetzen, die ihre Bereitschaft dazu in irgendeiner Form äußern würden.

In der Folgezeit haben achtzehn der unabhängig gewordenen Staaten ihrem Wunsch Ausdruck gegeben, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weiterhin assoziiert zu werden.

Das im EWG-Vertrag (Artikel 136 Abs. 2) für die Fortsetzung der Assoziation nach Ablauf des bisherigen Durchführungsabkommens vorgesehene Verfahren – Festlegung der Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt durch Beschluß des Rates – konnte für die Neuregelung der Assoziierung der überseeischen souveränen Staaten nicht mehr angewandt werden, da ein Beschluß des Rates die unabhängig gewordenen Länder nicht rechtlich binden konnte. Statt dessen war es erforderlich, die neuen Assoziationsbedingungen mit den überseeischen Staaten als nunmehr selbständigen Völkerrechtssubjekten auszuhandeln und ein entsprechendes Abkommen mit ihnen in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages abzuschließen³³⁷⁾.

Über den Unterschied zwischen den Assoziierungsabkommen mit europäischen Staaten und dem mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar führte der Berichterstatter im Bundesrat folgendes aus:

»Im Gegensatz zu dem Assoziierungsabkommen mit europäischen Staaten, wie z. B. Griechenland und der Türkei, die einen späteren Beitritt eben dieser Staaten zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorbereiten sollen, ist das vorliegende Abkommen nicht auf Dauer angelegt. Zweck des Assoziierungsabkommens ist vielmehr . . . , die Assoziierten der wirtschaftlichen Selbständigkeit entgegenzuführen. Damit baut sich also dieses Vertragswerk langsam selbst ab«³³⁸⁾.

c) Türkei

»Das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei wurde am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnet. Es beruht, wie das Abkommen von Athen, durch das Griechenland mit dem Gemeinsamen Markt assoziiert wurde, auf Artikel 238 des Vertrages zur Gründung der EWG, wonach die Gemeinschaft mit einem dritten Staat Abkommen schließen kann, »die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen«³³⁹⁾.

Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft vom 25. 3. 1957, das dem EWG-Vertrag als Anhang beigelegt war; es lief am 31. 12. 1962 aus.

³³⁷⁾ BT-Drs. IV/1673, S. 120 f.

³³⁸⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 226 C.

³³⁹⁾ BT-Drs. IV/1788, S. 78.

61. In mehrere Abkommen der BRD mit dritten Staaten wurden sog. **EWG-Klauseln** aufgenommen³⁴⁰⁾.

Bündnisverträge

62. Über den Charakter der NATO als **Mittel der kollektiven Selbstverteidigung im Sinne des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen** heißt es in einer Note der Bundesregierung an die Regierung der UdSSR:

»Die Bundesregierung hat alle ihre Kampftruppen der NATO unterstellt, die bekanntlich ein reines Defensivbündnis ist ...

Die der NATO unterstellten Streitkräfte der Bundesrepublik dienen allein dem in der Satzung der Vereinten Nationen ausdrücklich anerkannten Recht auf Selbstverteidigung. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereits im Jahre 1954 verpflichtet, ihre Politik gemäß den Grundsätzen der UN-Satzung zu führen«³⁴¹⁾.

63. Die Frage der **Verpflichtung der BRD aus Beschlüssen des NATO-Rats** tauchte auf, als die Bundesregierung **Maßnahmen gegen den Export von Großröhren in die Sowjetunion** ergriff³⁴²⁾.

Die deutsche Stahlindustrie lieferte seit 1959 Großrohre, die zum Bau von Gas- und Erdölerföhrleitungen geeignet waren, an die UdSSR. Diese Rohre wurden im Lohnveredelungsverfahren hergestellt, d. h. unter Verwendung aus der Sowjetunion eingeföhrten Roheisens. Die Verträge der deutschen Stahlindustrie mit den zuständigen sowjetischen Stellen enthalten den Vorbehalt einer Genehmigung durch die BRD. Bis zum 18. Dezember 1962 war nur eine zollamtliche Genehmigung zur abgabebegünstigten Einföhr des Roheisens erforderlich³⁴³⁾. Noch vor diesem Zeitpunkt war von der deutschen Stahlindustrie die Verpflichtung zur Herstellung von 163 000 t Großröhren eingegangen worden. Am 14. Dezember 1962 erließ die Bundesregierung die »Vierte Verordnung zur Änderung der Ausföhrliste«³⁴⁴⁾, in der die Ausföhr von Großröhren einer Genehmigungspflicht unterworfen wird. Die Verordnung wurde mit folgendem Vermerk an den Bundestag übersandt³⁴⁵⁾:

³⁴⁰⁾ Vgl. dazu ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 689 f. Einzelheiten für die Berichtszeit siehe oben Nr. 42, S. 282.

³⁴¹⁾ Bull. 1963, S. 521.

³⁴²⁾ AdG 10485 A.

³⁴³⁾ Gemäß § 48 des Zollgesetzes (BGBl. 1961 I, S. 737). Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters des Außenhandelsausschusses des Bundestags, 4. BT, 68. Sitzung, Sten.Ber., S. 3063 A.

³⁴⁴⁾ BAnz. 1962 Nr. 238 vom 18. 12. 1962, S. 1.

³⁴⁵⁾ Dieses Verfahren wird durch § 27 des Außenwirtschaftsgesetzes vorgeschrieben. Näheres dazu unten Anm. 363.

»Auf Grund der Verordnung bedarf die Ausfuhr von Rohren und Rohrleitungen aus Stahl mit einem Außendurchmesser von über 19 Zoll in Zukunft einer Ausfuhrgenehmigung. Hiermit ist die Rechtsgrundlage für die Beschränkung der Ausfuhr derartiger Rohre in Staaten des Sowjetblocks geschaffen worden. Diese Beschränkung dient der Durchführung einer Übereinkunft, die von einer Reihe der maßgebenden Lieferländer, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland rechnet, im Interesse ihrer Sicherheit getroffen wurde«³⁴⁶⁾.

Die erforderliche Zollgenehmigung wurde für die genannten abgeschlossenen Lohnveredelungsverträge am 8. Januar 1963 unter Vorbehalt der Ausfuhrgenehmigung erteilt³⁴⁷⁾. Diese wurde nicht erteilt.

Im Bundestag war zunächst der Außenhandelsausschuß mit der genannten Verordnung befaßt. Er stellte den Antrag:

»Der Bundestag wolle beschließen, von dem Recht der Aufhebung [der Verordnung] Gebrauch zu machen, es sei denn, daß die Bundesregierung bereit ist, eine verbindliche Erklärung abzugeben, den Lieferungen aus den abgeschlossenen Verträgen über 163 000 t Röhren die Genehmigung zu erteilen«³⁴⁸⁾.

Das Plenum des Bundestags befaßte sich mit der Materie auf der Sitzung vom 18. März 1963.

Gegen die Verweigerung der Genehmigung durch die Bundesregierung wurde zunächst vorgebracht, sie verstoße gegen völkerrechtliche Pflichten der BRD gegenüber der Sowjetunion³⁴⁹⁾, nämlich gegen das langfristige Abkommen über den Waren- und Zahlungsverkehr zwischen der BRD und der UdSSR³⁵⁰⁾ und gegen das Abkommen über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der BRD und der UdSSR³⁵¹⁾. Hierzu führte der Abgeordnete von Brentano im Bundestag aus:

»... Die Bestimmungen etwa des langfristigen Abkommens über den Waren- und Zahlungsverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken für die Jahre 1961 bis 1963 beziehen sich nicht auf die Lohnveredelungsverträge. Diese Lohnveredelungsverträge wurden außerhalb dieses Abkommens abgeschlossen.

³⁴⁶⁾ BT-Drs. IV/858, S. 3, Hervorhebung hinzugefügt.

³⁴⁷⁾ Vgl. 4. BT, 68. Sitzung, Sten. Ber., S. 3063 B.

³⁴⁸⁾ A. a. O., S. 3064 B.

³⁴⁹⁾ Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Deist a. a. O., S. 3068 ff.

³⁵⁰⁾ BA. n. z. 1958 Nr. 85, S. 1, für die Jahre 1961–1963: BA. n. z. 1961 Nr. 12, S. 1.

³⁵¹⁾ BGBl. 1959 II, S. 221. Art. 3 des Abkommens lautet: »Keiner der beiden Staaten wird für die Einfuhr aus dem Gebiet des anderen Staates oder für die Ausfuhr dorthin irgendwelche Beschränkungen oder Verbote erlassen oder aufrechterhalten, die unter analogen Bedingungen nicht gegenüber allen anderen Staaten Anwendung finden.

Die Bestimmungen dieses Abkommens erstrecken sich nicht auf Beschränkungen oder Verbote, die sich beziehen auf:

a) die öffentliche Ordnung und die Sicherheit des Staates; ...«.

Ebensowenig – und ich lege Wert auf diese Feststellung – wird durch die Beschränkung der Ausfuhr von Großrohren nach der Sowjetunion im Zusammenhang mit diesen Lohnveredelungsgeschäften das Abkommen über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 25. April 1958 tangiert. Denn dessen Art. 3 sieht ausdrücklich vor – und das ist eine Erklärung, die von beiden Seiten abgegeben worden ist –, daß die Ausfuhr aus Gründen der Sicherheit beschränkt werden kann. Zu Beschränkungen dieser Art ist also jeder Vertragspartner nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a dieses Abkommens berechtigt. Also weiß auch die Sowjetunion als Vertragspartner, daß auch im Rahmen dieses Abkommens, das die Bundesregierung sicherlich einzuhalten bereit und entschlossen ist, Eingriffe in Einzellieferungen erfolgen können, ohne daß der Bundesregierung der Vorwurf gemacht werden könnte, daß sie vertragswidrig handle ... «³⁵²⁾.

Die weitere und umstrittenere Frage war, ob die BRD gegenüber den Vertragspartnern des Nordatlantik-Pakts verpflichtet war, die Genehmigungen für den Export von Großrohren in die Sowjetunion zu versagen. Mit der »Übereinkunft«, von der der zitierte Vermerk in BT-Drs. IV/858 sprach, war ein Beschluß des NATO-Rats vom 21. November 1962³⁵³⁾ gemeint, der geheim war³⁵⁴⁾ und dessen genauer Inhalt und rechtliche Form Gegenstand des Streites waren. Zunächst war unklar, ob es sich um eine bindende Entschließung oder eine Empfehlung handelte. Nach Pressemeldungen hatte Großbritannien seine Zustimmung zu einer Entschließung verweigert und es war infolgedessen nur eine Empfehlung zustande gekommen. Dazu führte der Bundesaußenminister aus:

»Ein NATO-Beschluß – wenn es überhaupt einer sein soll – kommt nur dadurch zustande, daß alle mitmachen. Sonst kommt gar kein NATO-Beschluß zustande. Deswegen hat das Reden über Einstimmigkeit gar keinen Zweck. Es

³⁵²⁾ 4. BT, 68. Sitzung, Sten.Ber., S. 3066 D, vgl. auch S. 3073 f. Vgl. zu diesen Fragen auch den Notenwechsel zwischen der BRD und der UdSSR, AdG 10519 A.

³⁵³⁾ Die Bestimmung des NATO-Vertrages (BGBl. 1955 II, S. 289) über den Rat lautet: »Artikel 9

Die Parteien errichten hiermit einen Rat, in dem jede von ihnen vertreten ist, um Fragen zu prüfen, welche die Durchführung dieses Vertrags betreffen. Der Aufbau dieses Rats ist so zu gestalten, daß er jederzeit schnell zusammentreten kann. Der Rat errichtet, soweit erforderlich, nachgeordnete Stellen; insbesondere setzt er unverzüglich einen Verteidigungsausschuß ein, der Maßnahmen zur Durchführung der Artikel 3 und 5 zu empfehlen hat«.

Für das Abstimmungsverfahren im NATO-Rat gibt es keine veröffentlichte Verfahrensordnung. Eine ausdrückliche vertragliche Bestimmung über Verbindlichkeit der NATO-Ratsbeschlüsse besteht nicht, vgl. Jaenicke »Nordatlantikpakt-Organisation« in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2, S. 622.

³⁵⁴⁾ Vgl. die Ausführungen von Bundesaußenminister Schröder in der Fragestunde des Bundestags, 4. BT, 71. Sitzung, Sten.Ber., S. 3254 D f.

gäbe ihn nicht, wenn er nicht als ein Beschluß verabschiedet worden wäre. Die Briten haben dabei in der Tat die zaudernste – um das einmal so zu nennen – Haltung eingenommen. Das ändert aber nichts daran, daß sie für die Existenz dieses Beschlusses voll mitverantwortlich sind und sich natürlich auch an der politischen Wirklichkeit dieses Beschlusses beteiligen müssen. Gewiß haben die Briten gesagt: Wir hätten keine Chance, wenn wir etwa im Unterhaus eine Verordnung vorlegten. Wir würden keine Mehrheit dafür bekommen, und wir können also solche Maßnahmen gesetzlicher Art nicht ins Auge fassen.

Nun schön, das entbindet aber selbstverständlich nicht – ich sage jetzt einmal ganz allgemein – die beteiligten Regierungen von der Verpflichtung, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln das äußerste zu tun, damit es in dieser Frage nicht eine ernsthafte Störung gibt. Das ist doch wohl ganz selbstverständlich. Das haben wir den Briten ein paarmal gesagt, und die britische Regierung wird diesen Grundsatz auch als selbstverständlich akzeptieren müssen ohne Rücksicht darauf, ob sie es sozusagen retrospektiv für wünschenswert hält, daß dieser NATO-Beschluß zustande gekommen ist. Er ist eine Wirklichkeit, und diese Wirklichkeit muß respektiert werden«³⁵⁵⁾.

Der Bundesaußenminister betonte ferner,

»... daß es sich hier um einen einstimmigen Beschluß – nicht etwa um eine Empfehlung – gehandelt hat ...

... In dem Beschluß heißt es ... "agree". Das Wort "recommendation" ist dort nicht verwendet worden. Ich sage Ihnen nur, wie es im englischen Text des Beschlusses heißt. In diesem Zusammenhang war von einer "decision" – das heißt doch wohl: einer Entscheidung – die Rede ...«³⁵⁶⁾.

Das Prinzip, daß die BRD an Entscheidungen des NATO-Rats gebunden sei, wurde in der Bundestagsdebatte nicht bestritten³⁵⁷⁾. Die Opposition bezweifelte lediglich, ob der fragliche NATO-Beschluß auch die Lieferung auf Grund bestehender Lieferverträge betreffe³⁵⁸⁾. Hierzu führte der Bundeswirtschaftsminister aus:

»... Die NATO-Empfehlung bezieht sich ausdrücklich auf alle Anstrengungen, um auch aus laufenden Verträgen Lieferungen zu unterbinden und für die Zukunft keine neuen Verträge dieser Art abzuschließen ...«³⁵⁹⁾.

Der Bundesaußenminister erklärte:

»Der NATO-Beschluß hat zwei Teile und faßt zwei Fälle ins Auge. Das eine

³⁵⁵⁾ 4. BT, 74. Sitzung, Sten.Ber., S. 3516 C–D. Die Bundesregierung hat bei der britischen Regierung Schritte unternommen, um die Beachtung des NATO-Beschlusses durch Großbritannien zu erreichen: AdG 10577 A.

³⁵⁶⁾ 4. BT, 71. Sitzung, Sten.Ber., S. 3256 A–B.

³⁵⁷⁾ Vgl. z. B. die Ausführungen des SPD-Abgeordneten Bading, 4. BT, 68. Sitzung, Sten.Ber., S. 3065 C.

³⁵⁸⁾ Ausführungen des Abgeordneten Deist a. a. O., S. 3069 B.

³⁵⁹⁾ A. a. O., S. 3070 C.

ist der Stopp laufender Kontrakte – dies ist übrigens ein Kontrakt, der nicht einmal angefangen hat – und das andere das Verhindern neuer Kontrakte ...³⁶⁰⁾.

Die Auffassung der Bundesregierung faßte der Berichterstatter des Außenhandelsausschusses des Bundestags wie folgt zusammen:

»... In den Ausschusssitzungen hat die Bundesregierung wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß sie sich aus politischen Gründen außerstande sehe, die erforderlichen Ausfuhrgenehmigungen zu erteilen. Der NATO-Rat habe am 21. November 1962 einstimmig, also auch mit Zustimmung der deutschen Bundesregierung, beschlossen, daß die NATO-Mitgliedsländer nicht nur den Abschluß von neuen Verträgen auch über Großrohre und Rohrleitungen, wie schon mehrfach erwähnt, nach Ländern des Ostblocks verhindern, sondern auch dafür Sorge tragen, daß Lieferungen derartiger Großrohre auf Grund bestehender Verträge unterbleiben«³⁶¹⁾.

Neben der sachlichen Streitfrage wurde vom Bundesaußenminister auch die Kompetenz des Bundestags bestritten, die fragliche Verordnung aufzuheben³⁶²⁾. Hierbei stützte er sich auf § 27 des Außenwirtschaftsgesetzes³⁶³⁾.

³⁶⁰⁾ A. a. O., S. 3072 B. Laut UPI hatte der Beschluß folgenden Wortlaut: »Die Mitgliedstaaten sollen, unter ihrer eigenen Verantwortung und soweit irgend möglich

a) die Lieferung von Großröhren über 48 cm Durchmesser an den Sowjetblock im Rahmen bestehender Verträge beenden, und

b) neue Kontrakte für derartige Lieferungen verhindern. Der Rat wird die Lage unter Beobachtung halten und nach Notwendigkeit überprüfen«. (AdG 10485 A). Vgl. auch die Erklärung des Bundesaußenministers Bull. 1963, S. 555.

³⁶¹⁾ 4. BT, 68. Sitzung, Sten.Ber., S. 3063 D.

³⁶²⁾ A. a. O., S. 3064 C–D.

³⁶³⁾ BGBl. 1961 I, S. 481; § 27 lautet:

»(1) Die in diesem Gesetz vorgesehenen Rechtsverordnungen erläßt die Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundesrates ...

(2) Die Rechtsverordnungen sind unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag und ... auch dem Bundesrat mitzuteilen. Der Bundesrat kann binnen vier Wochen gegenüber dem Bundestag Stellung nehmen. Die Rechtsverordnungen sind unverzüglich aufzuheben, soweit es der Bundestag binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt. Satz 3 findet keine Anwendung auf Vorschriften, durch welche die Bundesregierung in Erfüllung von Verpflichtungen oder in Wahrnehmung von Rechten aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen, denen die gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben, Beschränkungen des Warenverkehrs mit fremden Wirtschaftsgebieten aufgehoben oder angeordnet hat«.

Der Bundesaußenminister war der Ansicht, daß die fragliche Verordnung in Ausführung des NATO-Vertrags und des NATO-Beschlusses ergangen sei und infolgedessen die Ausnahmebestimmung des § 27 Abs. 2 Satz 4 anzuwenden sei. Dagegen wandte sich der sozialdemokratische Abgeordnete Wittrock:

»... diesen letzten Satz, auf den sich der Bundesaußenminister beruft, muß man einmal etwas auflösen. Er enthält zwei Alternativen. Die erste Alternative ist die folgende:

Satz 3

– d. h. also, daß der Bundestag das Verlangen äußern kann –

findet keine Anwendung auf Rechtsverordnungen, durch welche die Bundesregierung

Ein Beschluß des Bundestags über die behandelten Fragen kam wegen Beschlußunfähigkeit nicht zustande³⁶⁴). Die fragliche Verordnung blieb damit gültig. Die umstrittenen Ausführungsgenehmigungen wurden nicht erteilt³⁶⁵).

64. Die Waffen- und Lufrüstungs-AG Hamburg führte am 5. Dezember 1963 bei Cuxhaven einen Raketenversuch durch und erklärte, daß die in Entwicklung befindlichen Raketen zu militärischen Zwecken verwandt werden sollten³⁶⁶). Die Bundesregierung erklärte hierzu, daß sie die **Fertigung militärischer Raketen im Bundesgebiet nicht dulden werde**. Die Erklärung der Bundesregierung hat folgenden Wortlaut:

»1. Der Waffen- und Lufrüstungs-AG wurde keine Genehmigung zur Herstellung, zum Erwerb oder zur Ausfuhr militärischer Raketen erteilt.

2. Die Bundesregierung hat bereits eine Prüfung eingeleitet, ob die Waffen- und Lufrüstungs-AG mit ihrem Versuch vom 5. Dezember 1963 entgegen ihren schriftlichen Vorankündigungen, daß es sich um Flugkörper für physikalische, meteorologische und medizinische Zwecke handele, auch andere Ziele verfolgt als die Erprobung derartiger Flugkörper. Die Entwicklung und Fertigung sowie das Erproben reiner Forschungsraketen bedürfen keiner Genehmigung der Bundesregierung.

3. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den Pariser Verträgen ausdrücklich auf die Herstellung militärischer Raketen verzichtet³⁶⁷). Ausgenommen hiervon sind lediglich die im Rahmen der bestehenden Verteidigungsbündnisse zuge-

in Erfüllung von Verpflichtungen aus ratifizierten Vereinbarungen Beschränkungen des Warenverkehrs angeordnet hat.

... Verpflichtungen aus ratifizierten Vereinbarungen! Die ratifizierte Vereinbarung, um die es sich hier handelt, ist nicht die mehrfach erwähnte Empfehlung des NATO-Rates; denn die ist mindestens den meisten Mitgliedern überhaupt gar nicht bekannt...

... der NATO-Vertrag ... enthält keine unmittelbare Verpflichtung, auf die sich die Bundesregierung bei der Anordnung einer Beschränkung des Warenverkehrs berufen kann...

Jetzt die zweite Alternative. Nach Satz 3 kann der Bundestag das Verlangen erheben, daß keine Anwendung auf Rechtsverordnungen stattfindet, durch welche die Bundesregierung in Wahrnehmung von Rechten aus ratifizierten Vereinbarungen Beschränkungen des Warenverkehrs angeordnet hat [*sic!*]. ... der Bundesaußenminister hat hier nicht vorgetragen, um welche Rechte aus ratifizierten Vereinbarungen es sich handelt, welche die Bundesregierung bei der Anordnung seiner Beschränkung des Warenverkehrs geltend macht. Der Bundesaußenminister ist sowohl zu der ersten Alternative dieses letzten Absatzes ... wie auch zu der zweiten Alternative jede Begründung für die Untermauerung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung schuldig geblieben. Ich komme deshalb zu der Feststellung, daß das, was der Bundesaußenminister hier vorgetragen hat, keine Rechtsansicht ist, sondern das ist nichts anderes als der Versuch, das Parlament zu bluffen; ...«, 4. BT, 68. Sitzung, Sten.Ber., S. 3075.

³⁶⁴) A. a. O., S. 3077.

³⁶⁵) AdG 10485 A; Bull. 1963, S. 501.

³⁶⁶) AdG 10952 E.

³⁶⁷) Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle, Anlage II Ziff. IV, BGBl. 1955 II, S. 266 ff., 271.

lassen Fertigungen. Die Bundesregierung ist nicht bereit, darüber hinaus eine Fertigung militärischer Raketen im Bundesgebiet oder deren Ausfuhr zu dulden«³⁶⁸).

65. Die Bundesregierung hat in Verhandlung mit der Regierung der USA erreicht, daß diese **ohne Anerkennung einer Rechtspflicht Schadenersatz** an Personen leisten, die durch **Verkehrsunfälle** geschädigt wurden, die **von Angehörigen amerikanischer Streitkräfte auf nichtdienstlichen Fahrten verursacht** wurden³⁶⁹), und die wegen Konkurses der Versicherungsgesellschaft »Brandaris«³⁷⁰) keinen Ersatz erlangen konnten³⁷¹).

³⁶⁸) Bull. 1963, S. 1932.

³⁶⁹) Dafür sind folgende Bestimmungen einschlägig:

a) Art. VIII Abs. 6 des NATO-Truppenstatuts, (BGBl. 1961 II, S. 1183, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 745).

«Les demandes d'indemnité contre les membres d'une force armée ou d'un élément civil fondées sur des actes dommageables ou des négligences qui n'ont pas été accomplis dans l'exécution du service sont réglées de la façon suivante.

(a) Les autorités de l'Etat de séjour instruisent la demande d'indemnité et fixent d'une manière juste et équitable l'indemnité due au demandeur, en tenant compte de toutes les circonstances de la cause, y compris la conduite et le comportement de la personne lésée, et elles établissent un rapport sur l'affaire;

(b) Ce rapport est envoyé aux autorités de l'Etat d'origine qui décident alors sans délai si elles procéderont à une indemnisation à titre gracieux, et dans ce cas, en fixant le montant;

(c) Si une offre d'indemnité à titre gracieux est faite et acceptée à titre de dédommagement intégral par le demandeur, les autorités de l'Etat d'origine effectuent elles-mêmes ce paiement et font connaître aux autorités de l'Etat de séjour leur décision et le montant de la somme versée;

(d) Les dispositions du présent paragraphe ne s'opposent en rien à ce que la juridiction de l'Etat de séjour statue sur l'action qui pourrait être intentée contre un membre d'une force ou d'un élément civil pour autant toutefois qu'un paiement entièrement satisfaisant n'ait pas été effectué».

b) Art. 11 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut (BGBl. 1961 II, S. 1183 ff., 1218; Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 745), welcher lautet:

»(1) Mitglieder einer Truppe, eines zivilen Gefolges und Angehörige dürfen private Kraftfahrzeuge, Kraftfahrzeuganhänger und Luftfahrzeuge im Bundesgebiet nur gebrauchen, oder deren Gebrauch gestatten, wenn die Risiken aus dem Gebrauch durch eine Haftpflichtversicherung nach Maßgabe des deutschen Rechts gedeckt sind.

(2) Bei der Zulassung von privaten Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeuganhängern und Luftfahrzeugen durch die Behörden einer Truppe kann die Haftpflichtversicherung bei einem Versicherungsunternehmen abgeschlossen werden, dem in einem Entsendestaat die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb der Haftpflichtversicherung erteilt ist, wenn neben diesem ein im Bundesgebiet zum Geschäftsbetrieb befugter Versicherer oder ein Verband solcher Versicherer die Pflichten eines Haftpflichtversicherers für Schadensfälle im Bundesgebiet übernimmt. Die in Ansehung des geschädigten Dritten bestehenden Erfordernisse des deutschen Rechts werden durch die Bedingungen dieser Versicherungen nicht berührt.

(3) ...«.

³⁷⁰) Vgl. die Debatte in der Fragestunde des Bundestags, 4. BT, 60. Sitzung, Sten.Ber., S. 2679 D; über die Versicherungspflicht vgl. ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 449 f.

³⁷¹) Zu Einzelheiten siehe die Mitteilung des Bundesfinanzministeriums BAAnz. 1963 Nr. 61, S. 4.

Deutschlands Rechtslage

66. Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, daß **Deutschland in seinen Grenzen vom 31. Dezember 1937 fortbesteht** und daß die Rechtslage nur durch einen Friedensvertrag geändert werden kann. So führte Bundeskanzler **Erhard** in seiner Regierungserklärung aus:

»[In einem Friedensvertrag] – und nur in ihm – können und müssen die endgültigen Grenzen Deutschlands, das nach gültiger Rechtsauffassung in seinen Grenzen vom 31. Dezember 1937 fortbesteht, festgelegt werden«³⁷²⁾.

67. Die Bundesregierung leitete den gesetzgebenden Körperschaften das Abkommen vom 31. Juli 1962 zwischen der **BRD und Frankreich zur Regelung verschiedener Grenzfragen** zur Zustimmung zu³⁷³⁾. Das Abkommen regelt die Grenzziehung zwischen Deutschland und Frankreich im Gebiet des Mundatwaldes westlich von Weißenburg. Die Grenzziehung wird an einigen Punkten gegenüber der vorläufigen Grenzziehung des Londoner Kommuniqués von 1949³⁷⁴⁾ zugunsten der BRD verändert. Zur Frage der Endgültigkeit dieser Grenzziehung heißt es in der Denkschrift der Bundesregierung zu dem Abkommen:

»Ein Vorbehalt des Friedensvertrages gemäß Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 des Deutschlandvertrages³⁷⁵⁾ war nicht erforderlich, weil in dem Vertrag keine eigentlichen Grenzänderungen sondern nur **Grenzberichtigungen** vereinbart worden sind. Diese Auffassung, daß Artikel 7 des Deutschlandvertrages Grenzberichtigungen dieser Art nicht entgegensteht, hat der 3. Deutsche Bundestag in seiner 37. Sitzung³⁷⁶⁾ im Zusammenhang mit der Genehmigung des deutsch-belgischen Ausgleichsvertrages gebilligt«³⁷⁷⁾.

68. Die **Bundesregierung** hält an ihrer Auffassung fest, daß sie **allein legitimiert sei, Deutschland nach außen zu vertreten**. Sie sieht eine **Aner-**

³⁷²⁾ 4. BT, 90. Sitzung, Sten.Ber., S. 4196 A.

³⁷³⁾ BR-Drs. 235/63. Das Zustimmungsgesetz ist noch nicht ergangen.

³⁷⁴⁾ Communiqué Issued by the Governments of Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom, and the United States, Regarding the Provisional Rectification of the Western Boundaries of Germany, veröffentlicht am 28. 3. 1949 (Documents on American Foreign Relations, Bd. 11 [1949], S. 161 ff.).

³⁷⁵⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der BRD und den Drei Mächten vom 26. 5. 1952 in der gemäß Liste I zu dem am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung (BGBl. 1955 II, S. 301, 305). Art. 7 Abs. 1 Satz 2 lautet: »Sie [die Unterzeichnerstaaten] sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser (friedensvertraglichen) Regelung aufgeschoben werden muß«.

³⁷⁶⁾ 3. BT, 37. Sitzung, Sten.Ber., S. 2108 (D) f. Vgl. auch ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 132 f., Bd. 23 (1963), S. 384.

³⁷⁷⁾ BR-Drs. 235/63, S. 13. Dies wurde vom Vertreter Hessens im Bundesrat bezweifelt, BR, Sten.Ber. 1963, S. 137 A.

kennung der DDR als unfreundlichen Akt an (sog. Hallstein-Doktrin)³⁷⁸⁾.

Nach Auffassung von Bundesaußenminister **Schröder** bedeutet der **Austausch von Handelsmissionen mit Polen keine Durchbrechung dieser Maxime**³⁷⁹⁾.

Die Bundesregierung intervenierte mehrfach bei fremden Staaten wegen Handlungen, die eine Anerkennung der DDR darstellen könnten:

a) Im Mai 1963 herrschte in der BRD Beunruhigung wegen der Haltung **Ghanas** zur DDR. Anlaß war der Besuch des Staatssekretärs im Außenministerium der DDR, **Winzler**, in Ghana. Hierzu wurde vom ghanaischen Außenministerium folgende Erklärung abgegeben:

³⁷⁸⁾ Diese außenpolitische Maxime der Bundesregierung wurde von Bundesaußenminister **Schröder** vor dem Deutschen Bundestag wie folgt umrissen:

»Das, was man »Hallstein-Doktrin« nennt, nenne ich eigentlich nie »Hallstein-Doktrin«, wenn ich nicht genötigt werde, in einer Diskussion darauf einzugehen ...

Man kann die Sache wirklich nur so sehen: Wir kämpfen darum, daß wir die einzige wirklich legitimierte internationale Stimme Deutschlands sind.

Deswegen ist doch ganz natürlicherweise alles richtig, was uns in dieser Rolle stärkt, und alles mindestens bedenklich, was uns in dieser Rolle schwächt.

Natürlich ist es eine Schwächung, wenn es international andere deutsche Stimmen gibt. Deswegen haben wir eine Linie eingenommen, die sich im Grunde ganz einfach beschreiben läßt und die auch gegenüber keiner Nation der Welt irgend etwas Unfreundliches enthält. Wir haben gesagt: Diejenigen, die mit uns diplomatische Beziehungen haben, handeln uns gegenüber unfreundlich, wenn sie uns aus unserer Rolle des alleinigen Sprechers Deutschlands quasi verdrängen, indem sie einen zweiten Sprecher Deutschlands nebenbei ein bißchen mit legitimieren.

... es ist doch wirklich ein ureigenes Interesse, das wir haben. Das ist wirklich unser ureigenes gutes Recht, und das sollten wir unter gar keinen Umständen gefährden.

Wenn wir dazu beitragen, die internationale Szenerie – das gilt für den unmittelbaren diplomatischen Verkehr, das gilt für die internationalen Organisationen usw. – zu verändern, so daß allein schon optisch ein anderes Bild von Deutschland, nämlich das Bild von zwei deutschen Staaten, international in Erscheinung träte, müßten die Zeche nicht nur wir in der Bundesrepublik Deutschland bezahlen – das könnte noch relativ gleichgültig sein –, sondern müßte die Zeche das ganze deutsche Volk bezahlen. Denn, ... das deutsche Volk in der Zone weiß eben, daß sein Schicksal davon abhängt, daß wir möglichst intensiv die Stimme Deutschlands in der Welt bleiben und als solche anerkannt werden«. (4. BT, 74. Sitzung, Sten.Ber., S. 3515 B–C).

³⁷⁹⁾ Auf die Frage, ob es sich bei den Vereinbarungen mit Polen um ein »Unterlaufen« der **Hallstein-Doktrin** handle, erwiderte er: »... Wie ich schon eben sagte, bedeutet die Einrichtung der deutschen Handelsvertretung in Warschau die Schaffung des notwendigen Gegenstücks zu der seit langem in der Bundesrepublik bestehenden polnischen Handelsvertretung. Das beinhaltet nicht die Aufnahme diplomatischer oder auch nur konsularischer Beziehungen. Unsere politische Linie bleibt unberührt, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetischen Besatzungszone durch dritte Staaten, mit denen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhält, einen unfreundlichen Akt darstellt, der die Spaltung Deutschlands vertiefen und verhärten würde. Dieser Tatbestand hat mit der vorliegenden Vereinbarung doch offensichtlich nichts zu tun. Ich halte es daher für zweckmäßig, sich mit dieser Vereinbarung selbst zu beschäftigen und keine weitergehenden Spekulationen anzustellen«. dpa-Interview vom 7.3.1963, Bull. 1963, S. 389. Vgl. auch oben Nr. 12 und 14, S. 239 ff.

»Der Außenminister von Ghana, Herr Kojo Botsio, hat dem Geschäftsträger der Bundesrepublik Deutschland versichert, daß Gespräche, die zwischen Mitgliedern der Regierung von Ghana und Herrn Otto Winzer geführt wurden, lediglich wirtschaftliche und technische Fragen betrafen. Herr Botsio betonte, daß der Besuch des Herrn Winzer in Ghana in keiner Weise die traditionell freundschaftlichen diplomatischen Beziehungen berührte, die zwischen der Regierung von Ghana und der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Herr Botsio fügte hinzu, daß der Präsident von Ghana die Ansichten der Regierung von Ghana über die deutsche Frage sowohl vor den Vereinten Nationen als auch anderswo zum Ausdruck gebracht hat und daß die Regierung von Ghana nicht von ihrer Haltung in dieser Angelegenheit abgewichen ist«³⁸⁰⁾.

Der deutsche Botschafter in Ghana wurde dann im September zur Berichterstattung zurückgerufen, nachdem laut Presseberichten Ghana in der DDR eine Wirtschafts- und Handelsmission eingerichtet hatte³⁸¹⁾. Die Frage wurde durch Erklärungen des ghanaischen Außenministers in Bonn bereinigt. Darüber teilte das Auswärtige Amt mit:

»Bei den Unterredungen wurde von deutscher Seite nochmals der Standpunkt der Bundesregierung in der Deutschlandfrage dargelegt und der Wunsch unterstrichen, sie in Übereinstimmung mit dem Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker friedlich zu lösen. Der Außenminister der Republik Ghana zeigte für diesen Gesichtspunkt Verständnis und betonte, daß die Handelsvertretung Ghanas in Ost-Berlin lediglich wirtschaftliche Aufgaben wahrzunehmen habe und nicht daran gedacht sei, ihr diplomatischen oder konsularischen Status zu verleihen. Diese Erklärungen wurden von deutscher Seite mit Befriedigung zur Kenntnis genommen«³⁸²⁾.

b) Zur Frage des Verhältnisses **Ceylons** zur DDR teilte das Auswärtige Amt mit:

»Der ceylonische Botschafter in Bonn Benjamin Franklin Perera bat um eine Unterredung mit Staatssekretär Lahr vom Auswärtigen Amt, um zu den Äußerungen der ceylonischen Ministerpräsidentin Sirimavo Bandaranaike Stellung zu nehmen, die am 21. Oktober in Warschau zum Abschluß ihres offiziellen Besuchs in Polen in einem Kommuniqué erklärt hatte, das deutsche

³⁸⁰⁾ Bull. 1963, S. 803.

³⁸¹⁾ AdG 10796 A.

³⁸²⁾ Bull. 1963, S. 1588; AdG 10848 B. Die Frage des Status von Auslandsvertretungen der DDR war ferner für die Beziehungen zwischen der BRD und dem Jemen sowie Kambodscha von Bedeutung. Im Falle des **Jemen** erstrebte die Bundesregierung beim Jemen eine Klärung, in welcher Form dieser konsularische Vertreter mit der DDR austausche, und verlangte eine eindeutige Erklärung des jemenitischen Außenministers, daß mit dem Austausch keine völkerrechtliche Anerkennung des Sowjetzonenregimes verbunden sei und daß kein formelles Exequatur erteilt werde (FAZ vom 4. 11. 1963, S. 1 Sp. 2 und vom 22. 11. 1963, S. 1 Sp. 1; NZZ vom 23. 11. 1963). Mit Rücksicht auf die Hallstein-Doktrin hat die BRD die Errichtung eines Generalkonsulats in **Kambodscha** abgelehnt, da dort bereits ein Generalkonsulat der DDR besteht (FAZ vom 13. 5. 1963, S. 1 Sp. 2).

Problem solle »auf der Grundlage der Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten« geregelt werden.

Im Laufe einer einstündigen Unterredung mit Staatssekretär Lahr erklärte der ceylonesische Botschafter im Auftrage seines Außenministeriums, es sei nicht die Absicht der ceylonesischen Regierung, mit der SBZ diplomatische Beziehungen aufzunehmen oder sie in anderer Weise anzuerkennen«³⁸³).

c) Wegen der Einräumung von Luftfahrtrechten an die »Interflug« (DDR-Lufthansa) wurde die BRD bei der **österreichischen Regierung** vorstellig. Österreich hatte der sowjetzonalen Fluggesellschaft die Errichtung einer regelmäßigen Flugverbindung zwischen Ost-Berlin und Wien gestattet. Österreich wies zunächst die von der BRD dagegen geäußerten Bedenken mit der Begründung zurück, es

»handele sich hierbei nicht um einen ständigen Linienverkehr, sondern nur um einen befristeten Bedarfsverkehr, weshalb auch kein offizielles staatliches Abkommen, sondern nur eine rein technische Landegenehmigung des österreichischen Amtes für Zivilluftfahrt an die betreffende Fluggesellschaft erforderlich gewesen sei«³⁸⁴).

Deswegen wurde der deutsche Botschafter in Wien am 2. Juli 1963 neuerlich vorstellig.

»Er gab der Besorgnis der BRD über die Flugverbindung zwischen Ostberlin und Wien Ausdruck und erklärte, die österreichische Argumentation, es handle sich nur um einen Bedarfsflugverkehr, sei auf Grund übereinstimmender Beurteilungen von Luftfahrt-Juristen nach § 2 der ICAO³⁸⁵) unhaltbar. In der Errichtung einer sowjetzonalen Fluglinie nach Wien erblicke die Bundesrepublik eine politische Frage: hier werde ein bedeutsamer Präzedenzfall geschaffen. Bisher habe die sowjetzonale Fluggesellschaft Interflug noch kein nichtkommunistisches Land im regelmäßigen Verkehr anfliegen dürfen. Auch das österreichische Luftfahrtrecht gestattet es nicht, einem Land, mit dem Österreich keine diplomatischen Beziehungen unterhalte, so weitreichende Luftfahrtrechte einzuräumen«³⁸⁶).

Das österreichische Bundesamt für Zivilluftfahrt hat daraufhin die erteilte Genehmigung nicht verlängert, da die Flugverbindung doch die Merkmale eines Liniendienstes aufweise. Es erteilt nur noch Genehmigung für Einzelflüge³⁸⁷).

³⁸³) Bull. 1963, S. 1718.

³⁸⁴) AdG 10705 C.

³⁸⁵) BGBl. 1956 II, S. 411 = VBD Serie A Bd. 10 Nr. 96, S. 183. Art. 2 lautet: "For the purposes of this Convention the territory of a State shall be deemed to be the land areas and territorial waters adjacent thereto under the sovereignty, suzerainty, protection or mandate of such State".

³⁸⁶) AdG 10705 C.

³⁸⁷) AdG a. a. O.

d) **Belgien** hat sich bei der BRD wegen der Einladung des DDR-Botschafters in Warschau auf einem Empfang der dortigen belgischen Botschaft entschuldigt. Das Auswärtige Amt teilte hierzu mit:

»Der Generalsekretär des belgischen Außenministeriums hat auch im Namen von Außenminister Spaak am 12. Dezember 1963 dem deutschen Botschafter in Brüssel das Bedauern über die unglückliche Einladung der belgischen Botschaft in Warschau an den dortigen sowjetzonalen Botschafter zu einem Empfang am 10. Dezember 1963 ausgesprochen. Die Einladung sei, so erklärte der Generalsekretär, ein protokollarischer Irrtum und keine politische Absicht gewesen. Er bekräftigte die unveränderte Haltung der belgischen Regierung gegenüber dem Sowjetzonen-Regime, die mit der Haltung der Bundesregierung übereinstimme«³⁸⁸).

Die Bundesregierung intervenierte ferner dagegen, daß eine **Erklärung der DDR-Regierung** und ein Brief von DDR-Außenminister Bolz **als offizielles Dokument bei den Vereinten Nationen** in Umlauf gesetzt wurden. Der Beobachter der BRD bei den Vereinten Nationen übermittelte den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten eine Note, in der es unter anderem heißt:

»Der Ständige Vertreter der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik bei den Vereinten Nationen hat unter dem Datum des 10. Oktober 1963 einen Brief an den Präsidenten der XVIII. Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Bitte gerichtet, einen beigefügten vom 23. September 1963 datierten Brief von Dr. Lothar Bolz, »Außenminister« der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik, und eine Erklärung von dessen »Regierung« in Umlauf zu setzen. (A/C. 6/L. 530). Dieser Brief ist darauf angelegt, den Eindruck zu erwecken, daß in Deutschland eine andere Regierung als die der Bundesrepublik Deutschland bestehe. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, daß eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen den Anspruch der der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands aufgenötigten Behörden, als Regierung anerkannt zu werden und den genannten Teil Deutschlands als gesonderten Staat anerkannt zu sehen, nicht gelten läßt.

Die Erklärung dieser Behörden, die vorgeblich den Tagesordnungspunkt »Prüfung von Grundsätzen des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen« behandelt, erweckt also den klaren Anschein, darauf gerichtet zu sein, daß für die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands erneut der Anspruch auf Eigenstaatlichkeit geltend gemacht wird, und sich zu diesem Zwecke in irreführender Weise auf die Grundsätze des Völkerrechts und die Charta der Vereinten Nationen zu berufen«³⁸⁹).

³⁸⁸) Bull. 1963, S. 1974.

³⁸⁹) Bull. 1963, S. 1741. Vgl. AdG 10897 A.

Die Ständigen Vertreter der drei Westmächte übermittelten dem Generalsekretär der Vereinten Nationen eine gemeinsame gleichgerichtete Note, die den Alleinvertretungsanspruch der BRD bekräftigt³⁹⁰).

Die BRD hat die **diplomatischen Beziehungen zu Kuba abgebrochen, nachdem Kuba die DDR anerkannt hat**. Dies wurde der kubanischen Regierung am 14. Januar 1963 in einer Verbalnote mitgeteilt, die folgenden Wortlaut hat:

»Das auswärtige Amt beehrt sich, der Botschaft Kubas folgendes mitzuteilen:

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat zur Kenntnis genommen, daß die Regierung der Republik Kuba diplomatische Beziehungen zu dem in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands herrschenden Regime aufgenommen hat.

Die Bundesregierung hat niemals einen Zweifel daran gelassen, daß sie die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu diesem Regime durch Staaten, mit denen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhält, als einen gegen die Lebensinteressen des deutschen Volkes gerichteten unfreundlichen Akt betrachtet. Ebenso wenig hat die Bundesregierung keinen Zweifel daran gelassen, daß sie in einem solchen Falle ihre Beziehungen zu dem betreffenden Staat überprüfen müsse.

Die sowjetisch besetzte Zone Deutschlands ist kein Staat im völkerrechtlichen Sinne. Sie ist vielmehr ein Teil Deutschlands, der durch eine fremde Macht und ein von dieser eingesetztes Regime künstlich von dem übrigen Deutschland getrennt gehalten wird. Das Regime entspricht in keiner Weise dem Willen des deutschen Volkes, auch nicht dem Willen des Teiles, der in der Zone wohnt. Die Bevölkerung der Zone hatte niemals Gelegenheit, ihren Willen in demokratischer Weise kundzutun. Das dortige Regime hält sich nur mit Gewalt und unter dem Schutz der Truppen einer fremden Macht aufrecht.

Wie wenig das Regime dem tatsächlichen Willen der Bevölkerung entspricht, beweist die Tatsache, daß es nur durch die Anlage von Stacheldrahthindernissen und Minenfeldern längs der Demarkationslinie zum freien Teil Deutschlands und durch die Errichtung einer Mauer in Berlin den ständigen Strom von deutschen Menschen, die vor dem Terror-Regime fliehen mußten, zu unterbinden vermochte. Der Bestand dieses Regimes und die Tatsache, daß es der deutschen Bevölkerung in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands verweigert wird, ihren Willen kundzutun, stellen eine grobe Verletzung des Prinzips des Selbstbestimmungsrechts dar, das von allen Völkern der Welt anerkannt wird. Das Recht auf Selbstbestimmung steht auch dem deutschen Volke zu.

Der von der Bundesregierung gegenüber dem Regime in der sowjetisch besetzten Zone eingenommene Standpunkt entspricht der Auffassung der großen Mehrheit der Völkerrechtsgemeinschaft. Nur eine kleine Minderheit von Staaten, nämlich ausschließlich die kommunistischen, zu denen sich jetzt auch Kuba ge-

³⁹⁰) Bull. 1963, S. 1946. Hiergegen protestierte die DDR in einem Telegramm an den Generalsekretär. AdG 10964 A.

sell, hat die sowjetisch besetzte Zone Deutschlands anerkannt und mit ihr diplomatische Beziehungen aufgenommen.

Die Bundesregierung hat die zunehmende Annäherung der kubanischen Regierung an das Regime in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands mit wachsender Besorgnis verfolgt und dieser Besorgnis mehrfach Ausdruck gegeben. Sie hat gegenüber der unfreundlichen Haltung der kubanischen Regierung zur Bundesrepublik, die sich sowohl in Äußerungen offizieller Persönlichkeiten als auch in der kubanischen Presse gezeigt hat, größte Geduld bewiesen. Diese Geduld entsprach den traditionellen freundschaftlichen Gefühlen, die das deutsche Volk für das kubanische Volk empfindet.

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen Kubas zur sowjetisch besetzten Zone Deutschlands ist jedoch ein Akt, der das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker auf das schwerste mißachtet und der geeignet ist, die Spaltung Deutschlands noch weiter zu vertiefen. Die Bundesregierung erblickt darin eine schwere Verletzung der lebenswichtigen Belange des deutschen Volkes und sieht sich daher genötigt, die diplomatischen und konsularischen Beziehungen zu der Republik Kuba abzubrechen und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgerungen zu ziehen.

Die Bundesregierung bittet die Botschaft der Republik Kuba, die kubanische Regierung von Vorstehendem zu unterrichten.

Die Bundesrepublik benutzt die Gelegenheit, die Botschaft der Republik Kuba erneut ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern³⁹¹⁾.

69. Am 5. August 1963 wurde in Moskau von den Außenministern Großbritanniens, der UdSSR und der USA der **Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen** in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser unterzeichnet³⁹²⁾. Dieser Vertrag eröffnet weiteren Staaten die Möglichkeit des Beitritts. Von diesem Recht wollte auch die DDR Gebrauch machen³⁹³⁾. In der Folgezeit stellte sich die Frage, ob der Vertragsschluß eine **Anerkennung oder Aufwertung der DDR impliziere**.

Die Bundesregierung hat den Vertrag den gesetzgebenden Körperschaften zur Zustimmung vorgelegt³⁹⁴⁾. Zu dem genannten Problem heißt es in ihrer Denkschrift:

»4. Der Vertrag wirft für die Bundesrepublik Deutschland besondere Probleme dadurch auf, daß er es der SBZ ermöglicht, die in dem Vertrag enthalte-

³⁹¹⁾ Bull. 1963, S. 69 f.

³⁹²⁾ AdG 10732 B.

³⁹³⁾ AdG 10729 B.

³⁹⁴⁾ Die Stationen des deutschen Zustimmungsverfahrens waren folgende: Vorlage an den BR: Drs. 390/63; BR, 1. Beratung: Sten.Ber. 1963, S. 220–223; Vorlage an den BT: Drs. IV/1682; BT, 1. Beratung: 4. BT, 107. Sitzung, Sten.Ber., S. 4930–4962; BR, 2. Beratung: Sten.Ber. 1964, S. 105 f.; Ausschlußbericht des BT: BT-Drs. IV/2286 und zu IV/2286; BT, 2. und 3. Beratung: 4. BT, 129. Sitzung, Sten.Ber., S. 6261 ff.; Zustimmungsgesetz vom 29. 7. 1964, Veröffentlichung BGBl. 1964 II, S. 906; Inkrafttreten: bei Schluß der Bearbeitung noch nicht im BGBl. veröffentlicht.

nen Verpflichtungen zu übernehmen³⁹⁵). Artikel III des Vertrages bestimmt in seinen Absätzen 1 und 2:

»(1) Dieser Vertrag liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf. Jeder Staat, der den Vertrag nicht vor seinem nach Absatz 3 erfolgenden Inkrafttreten unterzeichnet, kann ihm jederzeit beitreten.

(2) Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten. Die Ratifikations- und die Beitrittsurkunden sind bei den Regierungen der ursprünglichen Vertragsparteien – Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland sowie Vereinigte Staaten von Amerika – zu hinterlegen; diese werden hiermit zu Verwahrregierungen bestimmt«.

Die SBZ ist kein Staat³⁹⁶, sondern ein Teil Deutschlands, in welchem die Sowjetunion mit militärischer Gewalt und mit Hilfe der von ihr abhängigen Sozialistischen Einheitspartei die tatsächliche Macht ausübt. Von der Völkerrechtsgemeinschaft wird die SBZ auch nicht als Staat anerkannt; eine solche Anerkennung ist ihr vielmehr nur von kommunistisch regierten Staaten und damit nur von einer kleinen Minderheit der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft zuteil geworden. Die SBZ hat aber die in Artikel III des Vertrages getroffene Regelung dazu ausnutzen können, um in Moskau die dort bei der Regierung der UdSSR liegende Ausfertigung des Vertrages zu unterzeichnen; ihr wird es von der UdSSR als einer der drei Depositarmächte des Vertrages mit Sicherheit auch ermöglicht werden, in Moskau eine Ratifikationsurkunde zu hinterlegen. Die Bundesregierung hat eingehend geprüft, welche völkerrechtlichen und politischen Konsequenzen sich daraus für den Status der SBZ und für die rechtliche Einheit Deutschlands ergeben werden. Schon vor der am 5. August 1963 erfolgten Unterzeichnung des Vertrages durch die drei ursprünglichen Vertragsparteien hat sich die Bundesregierung mit der amerikanischen und der britischen Regierung zu einem intensiven Gedankenaustausch in Verbindung gesetzt³⁹⁷). Dieser Gedankenaustausch gipfelte in den Gesprächen, die am 10. August 1963 in Bonn von Bundeskanzler Dr. Adenauer und Bundesaußenminister Dr. Schröder mit dem amerikanischen Außenminister Rusk³⁹⁸) und am

³⁹⁵) Vgl. die Mitteilung von Staatssekretär v o n H a s e über die Sitzung des Bundeskabinetts vom 8. 8. 1963: »Die Bedenken der Bundesregierung sind allein und ausschließlich darauf gerichtet, daß jetzt und in der Zukunft keine Lage eintreten darf, die den Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung für das deutsche Volk – und für diesen Alleinvertretungsanspruch setzen sich die Bundesregierung und ihre Verbündeten seit 14 Jahren ein – schmälert. Diesen Bedenken Rechnung zu tragen, ist die Bundesregierung verpflichtet. Sie steht angesichts der Bedeutung dieses Komplexes auch nicht unter einem Zeitdruck, weder von seiten ihrer Verbündeten noch von seiten der nicht-kommunistischen Weltöffentlichkeit. Denn sowohl unsere Verbündeten wie die Weltöffentlichkeit wissen, daß die Bundesregierung durch ihre ABC-Verzichtsleistung materiell bereits auf der Grundlage des Vertrags steht« (Bull. 1963, S. 1245).

³⁹⁶) Hervorhebung hinzugefügt.

³⁹⁷) Vgl. Bull. 1963, S. 1253, 1261, 1266, 1273; AdG 10744 A.

³⁹⁸) Bull. 1963, S. 1253, 1261.

14. August 1963 von Bundesaußenminister Dr. Schröder mit dem britischen Außenminister Lord Home geführt wurden³⁹⁹). Bei diesen Gesprächen und im Anschluß an sie haben die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland ihre Auffassung und ihre Haltung zu den sich aus der Unterzeichnung des Vertrags durch die SBZ ergebenden Konsequenzen wie folgt klargestellt:

a) Die amerikanische Regierung hat in mehreren Erklärungen festgestellt, daß sie die SBZ auch im Rahmen des Vertrages vom 5. August 1963 nicht als Staat anerkenne und dieser Vertrag nichts an der von den Vereinigten Staaten in der Deutschland-Frage verfolgten Politik ändere.

aa) Präsident Kennedy erklärte am 1. August 1963 auf einer Pressekonferenz auf die Frage, ob die Unterzeichnung des Vertrages durch die USA, die Bundesrepublik Deutschland und die SBZ »auf eine stillschweigende Anerkennung Ostdeutschlands hinauslaufen« werde, folgendes:

»Eine Anerkennung Ostdeutschlands ist nicht vorgesehen, und wir werden es nicht anerkennen. Wir glauben stark an die Wiedervereinigung Deutschlands als ein freies demokratisches Land. Das ist unsere Politik in der Vergangenheit gewesen und ist unsere gegenwärtige Politik und unsere zukünftige Politik und sie würde nicht durch dieses Atomteststop-Übereinkommen davon beeinträchtigt werden«⁴⁰⁰).

bb) Am 2. August 1963 erklärte ein Sprecher des State Department:

»Wir verstehen das Anliegen der Bundesrepublik, daß dieser Vertrag keine Anerkennung oder Statusänderung für Ostdeutschland bewirken darf. Diese Frage ist für die Bundesrepublik von großer Wichtigkeit, und es ist durchaus richtig und angemessen, daß sie diese Angelegenheit sorgfältig prüft und sich volle Gewißheit darüber verschafft.

Staatssekretär Harriman und seinen Beratern lag dieses Problem während der Aushandlung des Versuchsverbotsvertrags sehr am Herzen.

Es ist ein durchaus feststehender Grundsatz des Völkerrechts, daß einem nichtanerkannten Regime die Anerkennung nicht damit gewährt wird, daß das betreffende Regime tätig wird, um zusammen mit anderen Staaten, die es nicht anerkennen, Vertragspartei einer mehrseitigen völkerrechtlichen Übereinkunft zu werden. Entsprechend führt ein derartiges Tätigwerden eines nichtanerkannten Regimes nicht zur Anerkennung oder Bestätigung des Bestehens der Staaten, die das Regime zu regieren vorgibt.

Die diplomatische Anerkennung einer Regierung und auch die Anerkennung oder Bestätigung der Existenz eines Staates ist eine vom Willen abhängende Angelegenheit. Die Annahme, daß eine Regierung eine Anerkennung gewährt, setzt voraus, daß sie den Willen hat, dies zu tun. Die Vereinigten Staaten erkennen nicht – wiederhole: nicht – an, daß Ostdeutschland einen Staat darstellt⁴⁰¹).

³⁹⁹) Bull. 1963, S. 1273.

⁴⁰⁰) Ausführlicher: AdG 10744 A = Department of State Bulletin, Bd. 49 (1963 II), S. 354.

⁴⁰¹) AdG 10744 A = Department of State Bulletin, Bd. 49 (1963 II), S. 355.

cc) In der Botschaft, mit der Präsident Kennedy den Vertrag am 8. August 1963 dem amerikanischen Senat zuleitete, heißt es:

»Dieser Vertrag ändert nicht den Status der nichtanerkannten Regime. Die Vorkehrungen bezüglich der Unterzeichnung des Vertrages durch andere Staaten und die Präzedenzfälle des internationalen Rechts machen deutlich, daß unser Beitritt zu diesem Vertrag, ebenso wie der Beitritt irgend eines anderen Vertragspartners, in keiner Weise zu einer Anerkennung von Regierungen führen oder diese auch nur implizieren kann, die jetzt von den USA oder anderen mitunterzeichnenden Staaten nicht anerkannt werden⁴⁰²⁾.

dd) Außenminister Rusk erklärte am 12. August 1963 vor dem Auswärtigen Ausschuß des Senats:

»Es wurde die Ansicht geäußert, ein Regime könne möglicherweise durch den Akt der Unterzeichnung des Vertrages die Anerkennung durch Vertragsparteien, die es jetzt nicht anerkennen, erlangen. Eine derartige Wirkung kann nicht eintreten. Im Völkerrecht ist bestimmendes Kriterium der Anerkennung die Absicht. Als einen Staat oder als ein Gebilde, das nationale Souveränität besitzt, erkennen wir die sowjetische Besatzungszone Ostdeutschlands nicht an und beabsichtigen nicht, sie anzuerkennen oder die örtlichen Behörden als Regierung anzuerkennen. Durch den Akt der Unterzeichnung des Versuchsstopvertrags können die genannten Behörden diese Tatsachen nicht ändern. Der Präsident hat dies in seiner Pressekonferenz vom 2. August klargestellt. Das Außenministerium hat am 3. August eine förmliche Erklärung im gleichen Sinne herausgegeben. Beide Wortlaute, Herr Vorsitzender, sollten in das Protokoll dieser Sitzung aufgenommen werden.

Alles dieses ergäbe sich als notwendige Folge aus der allgemeinen Regel des Völkerrechts, daß die Teilnahme an einer mehrseitigen Übereinkunft den Anerkennungsstatus einer Behörde oder eines Regimes nicht berührt. Der vorliegende Vertrag enthält aber zusätzliche Sicherungen. Völkerrechtliche Verträge sehen normalerweise einen einzigen Verwahrer vor. In Artikel III ist jedoch bestimmt, daß jede der drei ursprünglichen Vertragsparteien Verwahrmacht des Vertrages ist. Keine Verwahrmacht braucht eine Unterschrift oder eine Beitrittsurkunde von Behörden eines Gebiets, das von ihr als Staat nicht anerkannt wird, anzunehmen.

Die ostdeutschen Behörden werden den Vertrag in Moskau unterzeichnen. Die Sowjetunion wird uns möglicherweise diesen Akt notifizieren. Für uns besteht keinerlei Verpflichtung, diese Notifikation anzunehmen, und wir haben nicht die Absicht, dies zu tun; aber das ostdeutsche Regime hätte sich verpflichtet, die Bestimmungen des Vertrages zu befolgen.

Durch diese Regelung stellen wir nicht nur sicher, daß sich kein Rückschluß auf eine Anerkennung ergeben kann, sondern wir halten uns unser Recht offen, Einspruch zu erheben, wenn das ostdeutsche Regime späterhin versuchen sollte, auf Grund des Vertrages Vorrechte wie zum Beispiel das Stimmrecht oder

⁴⁰²⁾ AdG 10742 = Congressional Record, Daily Edition, Bd. 109, S. 13762.

die Teilnahme an einer nach Artikel II einberufenen Konferenz geltend zu machen⁴⁰³⁾.

ee) In dem am 11. September 1963 im Senat verlesenen Brief von Präsident Kennedy an die Senatoren Mansfield (Demokrat) und Dirksen (Republikaner) heißt es in Punkt 6:

»Der Vertrag ändert in keiner Weise den Status der Behörden Ostdeutschlands. Wie der Außenminister erklärt hat, erkennen wir die sowjetisch besetzte Zone Ostdeutschlands weder als Staat oder als Gebilde mit nationaler Souveränität noch die örtlichen Behörden als Regierung an und beabsichtigen auch nicht, es zu tun. Diese Behörden können diese Tatsache auch nicht durch ihre Unterschrift unter den Teststop-Vertrag ändern⁴⁰⁴⁾.

Dieser Brief gehört zu den Gesetzesmaterialien und ist in den Kongreßdrucksachen abgedruckt.

b) Im gleichen Sinn hat die britische Regierung ihre Haltung festgelegt.

aa) Am 3. August 1963 gab das Foreign Office eine Erklärung folgenden Wortlauts heraus:

»Die Unterzeichnung des Kernwaffenversuchsstop-Vertrages wird keinerlei Unterschied in den Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Ostdeutschland bewirken. Die Regierung Ihrer Majestät beabsichtigt nicht, das ostdeutsche Regime anzuerkennen, und unsere Unterschrift könnte nicht in dieser Weise ausgelegt werden; ebensowenig würde die Hinterlegung einer Beitrittsurkunde durch Ostdeutschland bei der Sowjetregierung irgendeinen Unterschied bewirken. Unsere Politik gegenüber Ostdeutschland wird durch das Kernwaffenversuchsstop-Abkommen in keiner Weise berührt. Die Haltung der Regierung Ihrer Majestät steht in jeder Weise in Einklang mit derjenigen der Regierung der Vereinigten Staaten, wie sie Präsident Kennedy in seiner Pressekonferenz am 1. August dargelegt hat⁴⁰⁵⁾.

bb) Außenminister Lord Home gab gegenüber Bundesaußenminister Dr. Schröder am 14. August 1963 nach dem gemeinsamen deutsch-britischen Pressecommuniqué vom 15. August 1963 folgende Versicherungen ab:

»Lord Home wiederholte gegenüber Dr. Schröder die Zusicherungen, die der Bundesregierung bereits übermittelt und allen Regierungen, die das ostdeutsche Regime nicht anerkennen, zur Kenntnis gebracht worden waren, wonach die Unterzeichnung des Versuchsstop-Vertrages das Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und dem ostdeutschen Regime nicht ändern wird. Lord Home benutzte die Gelegenheit, Dr. Schröder zu bestätigen, daß nach Auffassung der britischen Regierung trotz der Tatsache, daß das ostdeutsche Regime den Wortlaut des Versuchsstop-Vertrages in Moskau unterzeichnet hat oder andere Maßnahmen im Zusammenhang damit treffen könnte, keine vertrag-

⁴⁰³⁾ AdG 10742, Bull. 1963, S. 1266 = Department of State Bulletin, Bd. 49 (1963 II), S. 353 f.

⁴⁰⁴⁾ AdG 10788 B = Congressional Record, Daily Edition, Bd. 109, S. 15915.

⁴⁰⁵⁾ AdG 10744 A.

lichen Beziehungen zwischen Großbritannien und Ostdeutschland entstehen werden und daß das ostdeutsche Regime keine bilateralen Verpflichtungen gegenüber Großbritannien oder einem sonstigen Staat eingehen wird, der es nicht anerkennt. Er wies darauf hin, daß die britische Regierung das Recht haben würde, Widerspruch zu erheben, falls die ostdeutschen Behörden versuchen sollten, Rechte auf Grund des Vertrages geltend zu machen, und legte dar, daß die britische Regierung die sowjetische Notifizierung der Unterzeichnung des Vertrages durch das ostdeutsche Regime nicht annehmen werde mit der Begründung, daß sie die sowjetische Zone weder als Staat noch als Gebilde mit eigener nationaler Souveränität noch die dortigen Behörden als Regierung anerkennt. Nichtsdestoweniger hätte sich das ostdeutsche Regime verpflichtet, die Bestimmungen des Vertrages einzuhalten⁴⁰⁶).

c) Sowohl die amerikanische als auch die britische Regierung haben ihren sich aus den vorstehenden Erklärungen ergebenden Rechtsstandpunkt allen Staaten notifiziert, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhalten⁴⁰⁷).

d) Die Bundesregierung teilt die Auffassung der amerikanischen und der britischen Regierung, daß die Unterzeichnung des Vertrages durch die SBZ schon nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts eine Anerkennung der SBZ als Staat durch die Partnerstaaten des Vertrags nicht bewirkt und daß vertragliche Beziehungen zwischen der SBZ und den Partnerstaaten, von denen sie als Staat nicht anerkannt wird, nicht entstehen⁴⁰⁸). Die Bundesregierung hat diese ihre Auffassung auf diplomatischem Wege den Regierungen aller Staaten zur Kenntnis gebracht, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhält⁴⁰⁹).

Die SBZ gehört nach Auffassung der Bundesregierung daher auch nicht zu den »Vertragsparteien«.

Die Bundesregierung hat ihren Rechtsstandpunkt zusammenfassend in der als Anlage beigefügten Erklärung zum Ausdruck gebracht, die von ihrem Sprecher am 19. August 1963 abgegeben (vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes Nr. 147 vom 20. August 1963) und deren Wortlaut den Regierungen aller Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland diplomatische Beziehungen unterhält, notifiziert worden ist⁴¹⁰). Die Bundesregierung ist davon

⁴⁰⁶) Bull. 1963, S. 1273, AdG 10746; Auszug: The Times vom 16. 8. 1963, S. 7.

⁴⁰⁷) Vgl. AdG 10746.

⁴⁰⁸) Vgl. auch das Interview von Bundesaußenminister Schröder vom 11. 8. 1963: »Wir haben nach dem eingehenden Austausch über die juristischen Auffassungen die Überzeugung gewonnen, daß hier weder eine Aufwertung der Zone vorgenommen wird, noch die Zone in irgendeiner Weise als Staat oder Regierung anerkannt wird. Mit anderen Worten: die Westmächte halten an ihrer früher mit uns eingehend festgelegten Grundposition fest, und auch die Durchführung dieses Abkommens wird keine Veränderung darin bringen«. (Bull. 1963, S. 1254). Vgl. ferner die Ausführungen des Berichterstatters im Bundesrat, BR, Sten.Ber. 1963, S. 220 f.

⁴⁰⁹) AdG 10746, Bull. 1963, S. 1281.

⁴¹⁰) Die Entgegennahme der Erklärung ist von der Sowjetunion verweigert worden, AdG 10758 D. Vgl. die sowjetische Gegenerklärung AdG 10776 C.

überzeugt, daß nicht nur die Vereinigten Staaten von Amerika und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland auf Grund der von ihren Regierungen abgegebenen Erklärungen, sondern auch alle übrigen der Bundesrepublik Deutschland freundschaftlich verbundenen Staaten die SBZ im Rahmen des Vertrages vom 5. August 1963 als Staat ebenso wenig anerkennen werden, wie sie dies bisher getan haben.

5. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Vertrag am 19. August 1963 in Washington, London und Moskau, den Hauptstädten der drei Depositarmächte, unterzeichnet⁴¹¹⁾ ⁴¹²⁾.

⁴¹¹⁾ AdG 10758 D.

⁴¹²⁾ Folgende Staaten haben den von den drei ursprünglichen Vertragsparteien am 5. August 1963 in Moskau unterzeichneten Vertrag bis zum 10. Oktober 1963, an dem er gemäß seinem Artikel III Abs. 3 in Kraft getreten ist, mitunterzeichnet (AdG 10847 B, BT-Drs. IV/1682, S. 10 f.):

Unterzeichnet in				Unterzeichnet in			
	Washington	London	Moskau		Washington	London	Moskau
	Datum	Datum	Datum		Datum	Datum	Datum
Afghanistan	8.8.63	8.8.63	9.8.63	Honduras	8.8.63	15.8.63	16.8.63
Algerien	14.8.63	14.8.63	19.8.63	Indien	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Argentinien	8.8.63	9.8.63	9.8.63	Indonesien	23.8.63	23.8.63	23.8.63
Äthiopien	9.8.63	9.8.63	19.9.63	Irak	13.8.63	13.8.63	13.8.63
Australien	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Iran	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Belgien	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Irland	8.8.63	8.8.63	9.8.63
Birma	14.8.63	14.8.63	14.8.63	Island	12.8.63	12.8.63	12.8.63
Bolivien	8.8.63	21.8.63	20.9.63	Israel	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Brasilien	8.8.63	8.8.63	9.8.63	Italien	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Bulgarien	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Jamaika	13.8.63	13.8.63	13.8.63
Bundesrepublik				Japan	14.8.63	14.8.63	14.8.63
Deutschland	19.8.63	19.8.63	19.8.63	Jemen	6.9.63	—	13.8.63
Burundi	4.10.63	—	—	Jordanien	12.8.63	12.8.63	19.8.63
Ceylon	22.8.63	22.8.63	23.8.63	Jugoslawien	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Chile	8.8.63	9.8.63	9.8.63	Kamerun	27.8.63	6.9.63	—
China (Nationalchina)	23.8.63	—	—	Kanada	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Costa Rica	13.8.63	9.8.63	23.8.63	Kolumbien	16.8.63	20.8.63	16.8.63
Dahome	27.8.63	3.9.63	9.10.63	Kongo			
Dänemark	9.8.63	9.8.63	9.8.63	(Leopoldville)	9.8.63	9.8.63	12.8.63
Dominikanische				Korea	30.8.63	30.8.63	—
Republik	16.9.63	17.9.63	19.9.63	Kuwait	20.8.63	20.8.63	20.8.63
Ecuador	27.9.63	1.10.63	1.10.63	Laos	12.8.63	12.8.63	12.8.63
Elfenbeinküste	5.9.63	—	—	Libanon	12.8.63	13.8.63	13.8.63
El Salvador	21.8.63	22.8.63	23.8.63	Liberia	8.8.63	16.8.63	27.8.63
Finnland	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Libyen	16.8.63	9.8.63	16.8.63
Gabun	10.9.63	—	—	Luxemburg	3.9.63	13.8.63	13.9.63
Ghana	9.8.63	4.9.63	8.8.63	Madagaskar	23.9.63	—	—
Griechenland	8.8.63	9.8.63	9.8.63	Malaiischer			
Guatemala	23.9.63	—	—	Bund	8.8.63	12.8.63	21.8.63
Haiti	9.10.63	—	—	Mali	23.8.63	23.8.63	23.8.63
				Marokko	27.8.63	30.8.63	27.8.63

... [haben] in Moskau am 8. August 1963 auch die Behörden der SBZ durch Herrn Lothar Bolz ihre Unterschrift vollziehen lassen. Da diese jedoch nicht einen Staat repräsentieren, konnte durch diese Unterschrift kein Vertragsverhältnis mit den Staaten begründet werden, die die SBZ nicht als Staat anerkennen...

7. Der Vertrag ist mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden durch die drei ursprünglichen Vertragspartner gemäß seinem Artikel III Abs. 3 am 10. Oktober 1963 in Kraft getreten«⁴¹³⁾.

Die erwähnte Erklärung der Bundesregierung lautet:

»Der Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser wird heute durch bevollmächtigte deutsche Vertreter in London, Moskau und Washington unterzeichnet. Aus diesem Anlaß erklärt die Bundesregierung:

1. Die Bundesregierung begrüßt das Ziel dieses Vertrages, der weitere radioaktive Niederschläge verhindern und damit dem Wohl der Menschheit dienen

	Unterzeichnet in				Unterzeichnet in		
	Washington Datum	London Datum	Moskau Datum		Washington Datum	London Datum	Moskau Datum
Mauretanien	13.9.63	17.9.63	8.10.63	Somalia	19.8.63	—	19.8.63
Mexiko	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Spanien	13.8.63	14.8.63	—
Mongolische Volksrepublik	—	8.8.63	8.8.63	Sudan	9.8.63	9.8.63	9.8.63
Nepal	30.8.63	26.8.63	26.8.63	Syrien	13.8.63	13.8.63	13.8.63
Neuseeland	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Tanganjika	18.9.63	16.9.63	20.9.63
Nicaragua	13.8.63	13.8.63	16.8.63	Thailand	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Niederlande	9.8.63	9.8.63	9.8.63	Togo	18.9.63	—	—
Niger	24.9.63	24.9.63	—	Trinidad- Tobago	12.8.63	12.8.63	13.8.63
Nigeria	4.9.63	2.9.63	30.8.63	Tschad	26.8.63	—	—
Norwegen	9.8.63	9.8.63	9.8.63	Tschecho- slowakei	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Obervolta	30.8.63	—	—	Tunesien	8.8.63	12.8.63	13.8.63
Österreich	11.9.63	11.9.63	11.9.63	Türkei	9.8.63	9.8.63	9.8.63
Pakistan	14.8.63	14.8.63	14.8.63	Uganda	29.8.63	29.8.63	—
Panama	20.9.63	—	—	Ukrain.	—	—	8.10.63
Paraguay	15.8.63	15.8.63	21.8.63	Sowjetrepublik	—	—	8.10.63
Peru	23.8.63	23.8.63	23.8.63	Ungarn	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Philippinen	8.8.63	8.8.63	14.8.63	Uruguay	12.8.63	27.9.63	27.9.63
Polen	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Venezuela	16.8.63	20.8.63	16.8.63
Portugal	9.10.63	9.10.63	—	Ver. Arabische Republik	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Rumänien	8.8.63	8.8.63	8.8.63	Vietnam	1.10.63	—	—
Rwanda	19.9.63	—	—	Weißrussische Sowjetrepublik	—	—	8.10.63
San Marino	17.9.63	20.9.63	24.9.63	West-Samoa	6.9.63	5.9.63	6.9.63
Schweden	12.8.63	12.8.63	12.8.63	Zypern	8.8.63	8.8.63	8.8.63
Schweiz	26.8.63	26.8.63	26.8.63				
Senegal	20.9.63	23.9.63	9.10.63				
Sierra Leone	11.9.63	4.9.63	9.9.63				

⁴¹³⁾ BT-Drs. 1682, S. 7 ff.

soll. Die Bundesregierung hofft, daß der Vertrag einen ersten Schritt in Richtung auf eine allgemeine weltweite Abrüstung darstellt und daß er die Bereitswilligkeit erhöht, auch die Ursachen der politischen Spannungen zu beseitigen, die die Völker und vor allem das deutsche Volk beunruhigen. Damit gibt die Bundesregierung, die als einzige frei gewählte und rechtmäßig gebildete deutsche Regierung berechtigt ist, für das ganze Deutschland zu sprechen, auch den Wünschen des gesamten deutschen Volkes Ausdruck. Dieses hat nach über 18 Jahren der Spaltung, die zu den wesentlichsten Ursachen der internationalen Spannung gehört, ein Recht auf seine Wiedervereinigung.

2. Die Bundesregierung, verpflichtet, die Belange des gesamten deutschen Volkes wahrzunehmen, erklärt, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung dieses Vertrages kein Gebiet als Staat und kein Regime als Regierung anerkennt, die sie nicht bereits anerkannt hat. Damit bringt die Bundesrepublik Deutschland zum Ausdruck, daß sie auch weiterhin die sowjetische Besatzungszone nicht als Staat und die dort eingesetzten Stellen nicht als Regierung anerkennt. Für die Bundesregierung werden daher im Rahmen dieses Vertrages keine vertraglichen Beziehungen mit der sowjetischen Besatzungszone oder mit den dort eingesetzten Stellen entstehen.
3. Die Bundesregierung weiß sich in ihren Grundauffassungen einig mit den Staaten und Regierungen, mit denen sie freundschaftliche Beziehungen unterhält. Sie dankt bei dieser Gelegenheit für die Unterstützung, die sie von diesen Staaten und Regierungen erfahren hat⁴¹⁴⁾.

70. Für den Status Berlins sind folgende Vorgänge von Bedeutung:

a) Am 17. Dezember 1963 wurde in Berlin zwischen dem sowjetzonalen Staatssekretär **W e n d t** und dem Westberliner Senatsrat **K o r b e r** ein **Protokoll über die Ausgabe von Passierscheinen** für Westberliner, gültig für Weihnachtsbesuche in Ostberlin, unterzeichnet. Über die Bedeutung dieses Protokolls für den Status Berlins und die Anerkennung der DDR gaben die Bundesregierung und der Westberliner Senat eine gemeinsame Erklärung heraus, in der es heißt:

»... Die Bundesregierung und der Senat von Berlin ... sind sich darüber einig, daß der Rechtsstatus von Berlin durch diese Vereinbarung nicht geändert wird und daß damit ebenfalls keinerlei Änderung der bisherigen Politik der Nichtanerkennung gegenüber dem Zonenregime verbunden ist. Die Vereinbarung über die zeitlich leider befristete Regelung dient – worüber alle für den Status von Berlin verantwortlichen Stellen übereinstimmen – ausschließlich dem Gebot der Menschlichkeit. Die Ost-Berliner Stellen haben schriftlich und mündlich zum Ausdruck gebracht, daß diese Regelung allein humanitären Zwecken dienen soll ...«⁴¹⁵⁾.

⁴¹⁴⁾ A. a. O. S. 12; Bull. 1963, S. 1289; AdG 10758 D.

⁴¹⁵⁾ Bull. 1963, S. 1987 = AdG 10965 E.

Das Protokoll über die Ausgabe von Passierscheinen hat folgenden Wortlaut:

»Protokoll

Nach einem Meinungsaustausch, der durch einen Brief des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Herrn Alexander Abusch, vom 5. Dezember 1963 an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Herrn Willy Brandt, eingeleitet wurde, sind Staatssekretär Erich Wendt und Senatsrat Horst Korber vom 12. bis 17. Dezember 1963 zu sieben Besprechungen über die Ausgabe von Passierscheinen für Bewohner von Berlin (West) zum Besuch ihrer Verwandten in Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR in der Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 5. Januar 1964 zusammengekommen. Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen. In diesen Besprechungen, die abwechselnd in Berlin (West) und Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR stattfanden, wurde die als Anlage beigefügte Übereinkunft erzielt. Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte. Dieses Protokoll mit seiner Anlage wird von beiden Seiten gleichlautend veröffentlicht. Berlin, den 17. Dezember 1963.

Auf Weisung des Stellvertreters des
Vorsitzenden des Ministerrats der DDR
gez. Erich Wendt, Staatssekretär.

Auf Weisung des Chefs der Senats-
kanzlei, die im Auftrage des Regie-
renden Bürgermeisters von Berlin
gegeben wurde,
gez. Horst Korber, Senatsrat«.

Die Anlage mit den Durchführungsbestimmungen hat folgenden Wortlaut:

»I: 1. In der Zeit vom 19. Dezember 1963 bis zum 5. Januar 1964 können Einwohner von Berlin (West) mit einem Passierschein ihre Verwandten in Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR besuchen. 2. Als Verwandtenbesuch gilt der Besuch von Eltern, Großeltern, Enkeln, Geschwistern, Tanten und Onkeln, Nichten und Neffen sowie der Ehepartner dieses Personenkreises und der Besuch von Ehegatten untereinander. 3. Staatssekretär Wendt erklärt, Voraussetzung für die Genehmigung von Besuchsanträgen sei, daß der Antragsteller nicht gegen die Gesetze der DDR verstoßen hat.

II: 1. Es werden für die Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 4. Januar 1964 Stellen eingerichtet, in denen Antragsformulare ausgegeben, Anträge auf Passierscheine angenommen und solche Passierscheine ausgehändigt werden. Diese Stellen befinden sich im (es folgen die Adressen von Schulen in den 12 Westberliner Verwaltungsbezirken). Die Ausgabe eines Merkblattes an die Antragsteller durch die in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten ist freigestellt. 2. Die Stellen sind werktags von 13.00 bis 18.00 geöffnet. Die Ausgabe der Antragsformulare und die Entgegennahme der Anträge auf Passierscheine erfolgt

in der Zeit vom 18. Dezember 1963 bis 3. Januar 1964. Die Ausgabe der Passierscheine erfolgt in der Zeit vom 19. Dezember 1963 bis 4. Januar 1964.

3. Auf die Stellen wird durch Schilder mit folgender Beschriftung hingewiesen: »Tagesaufenthaltsgenehmigungen, Anträge-Ausgabe«. Die Beschriftung und Anbringung der Schilder sowie zusätzlicher Wegweiser übernehmen die Beamten, die der Senat von Berlin hierfür bestimmt.

4. Die Ausgabe der Antragsformulare, ihre Entgegennahme nach Ausfüllung und die Ausgabe der Passierscheine erfolgt durch Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post DDR. Diese Angestellten tragen Dienstkleidung. In jeder der in Abschnitt II Nr. 1 bezeichneten Stellen werden in der Regel sechs Angestellte tätig sein. Einschließlich der nachfolgend unter Nr. 6 erwähnten Transportbegleiter können bis zu 100 Angestellte eingesetzt werden.

5. Für die angemessene Einrichtung und sonstige sächliche Ausstattung (Heizung, Strom, Reinigung etc.) der Stellen sorgen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die der Senat hierfür bestimmt. Sie üben in den bezeichneten Stellen das Hausrecht aus.

6. Die Beförderung der in Abschnitt II Nr. 5 genannten Angestellten sowie der Transport der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine und etwaiger Merkblätter erfolgt innerhalb Berlin (West) durch dort zugelassene nicht beschriftete Fahrzeuge, die der Senat bestimmt. Die Fahrzeuge werden von je einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes geführt, die der Senat hierfür bestimmt. Die Transporte der Antragsformulare, der Anträge auf Passierscheine, der Passierscheine und etwaiger Merkblätter werden durch je zwei Angestellte der Bezirksdirektion für Post- und Fernmeldewesen Berlin/der Deutschen Post DDR begleitet. Übergänge für die in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten und Umschlagsort für das in obigem Absatz 1 aufgeführte Transportgut sind (es folgen die Namen der Übergänge). Die Abholung der in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten erfolgt so rechtzeitig, daß die in Abschnitt II Nr. 2 genannten Öffnungszeiten eingehalten werden können. Der Rücktransport erfolgt alsbald nach dem Ablauf dieser Öffnungszeiten.

III: 1. In den in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen werden Antragsformulare sowie Zahlungsmittel- und Warenerklärungen – letztere zur Vorlage beim Übergang – ausgegeben. Diese Formulare sind von den Antragstellern auszufüllen. Das Antragsformular ist bei der Stelle abzugeben, die es ausgegeben hat. Eine auf Sachentscheidung gerichtete Bearbeitung findet bei der Annahme von Anträgen nicht statt. Anträge können jedoch sofort zurückgewiesen werden, wenn offensichtlich kein Verwandtschaftsverhältnis im Sinne des Abschnitts I Nr. 2 vorliegt. Für Kinder unter 16 Jahren sind keine eigenen Antragsformulare auszufüllen. Ihre Personalien werden vielmehr in die Anträge der sie begleitenden Erwachsenen eingetragen, sofern sie in dem Personalausweis dieser Erwachsenen enthalten sind.

2. Die Bearbeitung und Entscheidung der Anträge erfolgt nicht in Berlin (West).

3. Die Passierscheine werden grundsätzlich an dem der Antragsabgabe folgenden Werktag ausgehändigt.

4. Die Beantragung und die Abholung der Passierscheine kann für Eheleute von einem Ehegatten,

für Eltern von einem Kind über 16 Jahre, für Kinder über 16 Jahre von einem Elternteil unter Vorlage des Personalausweises der oder des nicht Erschienenen erfolgen. Körperbehinderte können Passierscheine durch bevollmächtigte Dritte unter Vorlage des Personalausweises und eines amtlichen Ausweises über die Körperbehinderung des nicht Erschienenen beantragen und abholen lassen.

IV: Übergangsstellen sind Chausseestraße, Invalidenstraße, Sonnenallee (für Fahrzeuge und Fußgängerverkehr); Oberbaumbrücke (nur für Fußgängerverkehr); Bahnhof Friedrichstraße (nur für Benutzer der S-Bahn). Es ist jeweils die Übergangsstelle zu benutzen, die im Passierschein eingetragen ist.

V: 1. Jeder Passierschein gilt nur für den auf ihm bezeichneten Kalendertag in der Zeit von 7.00 bis 24.00 Uhr. 2. Die für den 31. Dezember 1963 ausgestellten Passierscheine gelten bis zum 1. Januar 1964, 5.00 Uhr.

VI: Jede Seite trägt die Kosten für die von ihr nach dieser Protokollanlage zu erbringenden Leistungen.

VII: 1. Beide Seiten treffen alle Voraussetzungen für eine ungestörte Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und eine reibungslose Abwicklung des Besucherverkehrs. 2. Der Senat gewährleistet die Sicherheit und Ordnung im Bereich der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und in der Umgebung der in Abschnitt IV genannten Übergangsstellen, den ungehinderten Zu- und Abgang der in Abschnitt II Nr. 4 genannten Angestellten und deren persönliche Sicherheit sowie den ungestörten Transport des in Abschnitt II Nr. 6 genannten Transportgutes. Der Senat gewährleistet ferner, daß in die zugelassenen Arbeitsvorgänge der unter Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen nicht von seiner Seite eingegriffen wird. 3. Beide Seiten unterbinden mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln im Rahmen ihrer Zuständigkeit jede Tätigkeit, die gegen die Einrichtung und Arbeit der in Abschnitt II Nr. 1 genannten Stellen und gegen die ungestörte Durchführung des Besucherverkehrs gerichtet ist.

VIII: Sollte es über die Auslegung oder Durchführung dieser Protokollanlage zu Meinungsverschiedenheiten kommen, so ist ihre Beilegung zwischen Staatssekretär Wendt und Senatsrat Korber zu beraten⁴¹⁶⁾.

b) Die Manifestierungen der Zugehörigkeit Berlins zur BRD stoßen einmal auf den Widerstand der UdSSR und der DDR, die die Legalität solcher Manifestierungen schlechthin bestreiten, finden aber andererseits auch eine rechtliche Grenze am Viermächte-Status Berlins und damit an der Verantwortung der Westmächte für Berlin⁴¹⁷⁾. Dieses Spannungsverhältnis wird

⁴¹⁶⁾ Neues Deutschland vom 18.12.1963, S. 1 und 3; FAZ vom 18.12.1963, S. 5; AdG 10965 E; SBZ Archiv (15. Jg.) Nr. 1/2, S. 20.

⁴¹⁷⁾ Vgl. hierzu folgende Dokumente: Protokoll zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion vom 12. 9. 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin, UNTS II Nr. 532, Bd. 227, S. 279; Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz, Verordnungsblatt Britische Zone

deutlich beim Problem der **Bundestagssitzungen in Berlin** ⁴¹⁸⁾ und der **Einbeziehung Berlins in von der BRD geschlossene völkerrechtliche Verträge** ⁴¹⁹⁾. Es ist ferner von Bedeutung für den Streit um das neue **Berliner Richtergesetz**.

aa) Zur Frage der Bundestagssitzungen in Berlin erklärte Bundestagspräsident **Gerstenmaier** in der Tagesschau des Deutschen Fernsehens am 26. April 1963:

»In einer Besprechung mit den Vorsitzenden der Fraktionen des Deutschen Bundestages wurde Übereinstimmung darüber festgestellt, daß der Bundestag auch in Zukunft mit allen Organen, d. h. also auch mit dem Plenum, in Berlin tagen wird... Ich treffe diese Feststellung vor allem auch deshalb, weil einige mißverständliche und irreführende Nachrichten in den letzten Tagen durch die Presse gegangen sind. Es wurde zum Beispiel gesagt, daß man vom Bundestagspräsidenten verlange, daß er in Zukunft bei den Besatzungsmächten West-Berlins Genehmigungen einhole, wenn der Bundestag nach Berlin gehen solle. Davon ist kein Wort wahr. Es ist eine Ermessensfrage, wann der Bundestag nach Berlin geht. Selbstverständlich werden wir dabei loyale Rücksichten nehmen auch auf die Mächte, die die Freiheit West-Berlins zu schützen haben« ⁴²⁰⁾.

Bundestagspräsident **Gerstenmaier** betonte anlässlich der Übergabe des Südflügels des wiederaufgebauten Reichstagsgebäudes in Berlin erneut das Recht des Bundestags, in Berlin Sitzungen abzuhalten. Von sowjetischer Seite wurden erhebliche Einwendungen gegen die Übergabe des alten Reichstagsgebäudes an den Bundestagspräsidenten erhoben ⁴²¹⁾.

bb) Die Alliierten Vorbehalte hinsichtlich Berlin bilden auch eine Beschränkung für die Einbeziehung Berlins in völkerrechtliche Verträge der BRD.

So werden Luftverkehrsabkommen nicht auf Berlin angewandt. In den Regierungsbegründungen zu den während der Berichtszeit dem Bundestag vorgelegten Luftverkehrsabkommen heißt es dazu:

»Das Abkommen gilt im Hinblick auf Artikel 5 des Zwölften Teils des Über-

1949, S. 416; Schreiben der drei Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26. 5. 1952 betreffend die Ausübung des von den Drei Mächten vorbehaltenen Rechtes in bezug auf Berlin (in der Fassung des Briefes X vom 23. 10. 1954); BGBl. 1955 II, S. 500; Anordnung der Alliierten Kommandatura vom 29. 8. 1950: Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) Berlin 1950, S. 440; Erklärung der Alliierten Kommandatura über Berlin vom 5. 5. 1955: GVBl. Berlin 1955, S. 335.

⁴¹⁸⁾ ZaöRV Bd. 21 (1961), S. 293 ff., Bd. 23 (1963), S. 460.

⁴¹⁹⁾ ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 323 ff., 387, 458 ff.

⁴²⁰⁾ Bull. 1963, S. 669. Zu den Bedenken der Westmächte gegen die Bundestagssitzungen in Berlin vgl. FAZ vom 25. 4. 1963, S. 1 Sp. 3.

⁴²¹⁾ Bull. 1963, S. 1774.

leitungsvertrages⁴²²⁾ einstweilen nicht für Berlin. Eine Erstreckung des Abkommens und des Gesetzes auf Berlin muß der zukünftigen politischen Entwicklung vorbehalten bleiben«⁴²³⁾.

Die Berlin-Klausel des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit⁴²⁴⁾ (III, 3) nimmt die Bestimmungen über Verteidigung von der Geltung in Berlin aus. Der Vertreter Hessens im Bundesrat führte dazu aus:

»Wenn die amerikanische oder britische Besatzungsmacht von Berlin dem Vertrag nicht zustimmen sollte – und deren Zustimmung ist für das Inkrafttreten in Berlin ja wohl erforderlich –, dann kann er eben in Berlin nicht in Kraft treten, und Berlin würde dann von den immerhin doch sehr bedeutsamen kultur- und schulpolitischen Absprachen des Vertrages ausgeklammert, als gehöre es nicht zum freien deutschen Westen«⁴²⁵⁾.

Auch das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen⁴²⁶⁾ enthält eine Berlin-Klausel, die Rechte der Alliierten in Berlin vorbehält. Sie lautet:

⁴²²⁾ Vertrag zur Regelung der aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in der gemäß Liste IV des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes geänderten Fassung), BGBl. 1955 II, S. 405. Die Bestimmung lautet:

»Artikel 5

(1) Bei der Ausübung ihrer Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin werden die Drei Mächte weiterhin jeden Luftverkehr nach und von den Berliner Luftschneisen regeln, die von der alliierten Kontrollbehörde festgelegt wurden ...

(2) ...«.

⁴²³⁾ Abkommen mit Peru, BT-Drs. IV/973, S. 10; Abkommen mit Ecuador, BT-Drs. IV/1165, S. 9; Abkommen mit dem Kaiserreich Iran, BT-Drs. IV/1244, S. 15. In Verträgen, die neben den Luftfahrtbeziehungen noch andere Dinge regeln, werden die Bestimmungen über die Luftfahrt ausdrücklich aus der Berlin-Klausel ausgenommen: Protokoll über Fragen der Schiffs- und Luftfahrtsbeziehungen zwischen der BRD und der Republik Kongo (Brazzaville), BAnz. 1963 Nr. 59, S. 2: Art. 5; Abkommen zwischen der BRD und Kamerun über Kapitalhilfe, BAnz. 1963 Nr. 115, S. 1: Art. 3; Abkommen zwischen der BRD und Ghana über Finanzhilfe, BAnz. 1963 Nr. 131, S. 1: Art. 4; Abkommen zwischen der BRD und Togo über Kapitalhilfe, BAnz. 1963 Nr. 199, S. 1: Art. 6; Abkommen zwischen der BRD und der Elfenbeinküste über Kapitalhilfe, BAnz. 1963 Nr. 210, S. 1: Art. 7; Abkommen zwischen der BRD und Sierra Leone über Kapitalhilfe, BAnz. 1963 Nr. 222, S. 2: Art. 8.

Dagegen enthält das Zustimmungsgesetz vom 27. 8. 1963 zu dem Zusatzabkommen vom 18. 9. 1961 zum Warschauer Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die von einem anderen als dem vertraglichen Luftfrachtführer ausgeführte Beförderung im internationalen Luftverkehr (BT-Drs. IV/1254, BGBl. 1963 II, S. 1159, Inkrafttreten BGBl. 1964 II, S. 1317) die übliche Berlin-Klausel.

⁴²⁴⁾ Siehe oben S. 227 Anm. 6.

⁴²⁵⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 29 f.

⁴²⁶⁾ Siehe oben S. 333 Anm. 394.

»Artikel 2

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt, wobei die Rechte und die Verantwortlichkeiten der alliierten Behörden und die Befugnisse, die ihnen auf den Gebieten der Abrüstung und der Entmilitarisierung zustehen, berücksichtigt werden«.

Dazu heißt es in der Begründung der Bundesregierung:

»Der Vertrag soll auch auf das Land Berlin Anwendung finden. Artikel 2 stellt klar, daß die alliierten Vorbehaltsrechte unberührt bleiben, soweit sich der Vertrag auf nukleare Versuchsexplosionen zu militärischen Zwecken bezieht«⁴²⁷⁾.

Der Berichterstatter im Bundesrat führte dazu aus⁴²⁸⁾:

»[Der Vertrag] soll Geltung auch in Berlin erlangen. Die Bundesregierung hat von Anfang an darauf hingewirkt, weil sie bekanntlich Vertretungsrecht auch für Berlin beansprucht. Sie hat in Vereinbarung mit den Westmächten erwirkt, daß das Gesetz und damit auch der Vertrag in Berlin in Kraft gesetzt wird, freilich mit dem Vorbehalt des Art. 2 des Ratifikationsgesetzes, der besagt, daß die Rechte und die Verantwortlichkeiten der alliierten Behörden und die Befugnisse, die ihnen auf dem Gebiete der Abrüstung und der Entmilitarisierung zustehen, berücksichtigt werden. In Berlin gelten für den Bereich der Sicherheit und der Abrüstung noch besatzungsrechtliche Sonderbestimmungen aus dem Jahre 1955«⁴²⁹⁾.

Die Einbeziehung Berlins in das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen gab Anlaß zu einem sowjetischen Protest. Hierzu heißt es in einer Mitteilung des Leiters des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, v o n H a s e :

»Der Staatssekretär des Auswärtigen hat ... das Kabinett davon unterrichtet, daß der sowjetische Botschafter Smirnow ihn aufgesucht und dagegen protestiert habe, daß Berlin in das Ratifizierungsgesetz zum Atomteststoppvertrag einbe-

⁴²⁷⁾ BT-Drs. IV/1682, S. 2.

⁴²⁸⁾ BR, Sten.Ber. 1963, S. 221 B.

⁴²⁹⁾ Erklärung der Alliierten Kommandatura über Berlin, GVBl. Berlin 1955, S. 335.

Es heißt dort unter anderem:

»II.

Die alliierten Behörden behalten das Recht, falls sie es für notwendig erachten, solche Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen, zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und zur Erhaltung des Status und der Sicherheit Berlins, seiner Wirtschaft, seines Handels und seiner Verbindungslinien notwendig sind.

III.

Die alliierten Behörden werden normalerweise nur auf den folgenden Gebieten Machtbefugnisse ausüben:

a) ...

b) Abrüstung und Entmilitarisierung, einschließlich verwandte Gebiete der wissenschaftlichen Forschung ...«.

zogen sei. Der Staatssekretär des Auswärtigen hat dem sowjetischen Botschafter geantwortet, daß die Einbeziehung Berlins mit der ausdrücklichen Billigung der Alliierten erfolgt ist und damit auf der Grundlage eines Rechtes beruht, das auch von der Sowjetunion nicht bestritten worden ist«⁴³⁰⁾.

Auch die Einbeziehung Berlins in den Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit gab Anlaß zu sowjetischen Protesten. In der Note, die die Sowjetunion deswegen am 5. Februar 1963 an die BRD richtete, heißt es unter anderem:

»Die Sowjetregierung betrachtet es als notwendig, besonders auf den Abschnitt des französisch-westdeutschen Vertrages einzugehen, der die Ausdehnung der Gültigkeit dieses Vertrages auf Westberlin vorsieht. Diesen Artikel kann man nicht anders als vorsätzlich provokatorisch bezeichnen . . . Der Versuch, das auf dem Gebiet des anderen deutschen Staates, der DDR, gelegene Westberlin in den Wirkungsbereich des westdeutsch-französischen Vertrages einzubeziehen, kann natürlich keinerlei völkerrechtliche Kraft besitzen«⁴³¹⁾.

Die Bundesregierung erwiderte darauf in ihrer Note vom 29. März 1963:

»Berlin ist ein Teil Deutschlands. Bereits seit langer Zeit sieht die Bundesrepublik Deutschland die Anwendung der Verträge, die sie mit fremden Staaten schließt, auf Berlin vor. Diese Anwendung findet in jedem einzelnen Falle nur mit Genehmigung der Alliierten Kommandantur Berlin statt, die in Berlin die oberste Gewalt ausübt, und nachdem die zuständigen Berliner Behörden die zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben. Dieses Verfahren berücksichtigt den besonderen Status Berlins, den die Sowjetunion durch ihre einseitigen und rechtswidrigen Maßnahmen in Ost-Berlin wiederholt und besonders durch die Errichtung der Berliner Mauer flagrant verletzt hat und noch verletzt. Wie die sowjetische Regierung aus dem Text des deutsch-französischen Vertrages ersehen kann, können in Berlin nur die Vertragsbestimmungen angewandt werden, die sich nicht auf die Verteidigung beziehen«⁴³²⁾.

cc) Am 1. März 1963 trat das neue **Berliner Richtergesetz**⁴³³⁾ in Kraft, dessen § 3 den Berliner Richtern folgenden Amtseid vorschreibt:

»Ich schwöre, das Richteramt getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, der Verfassung von Berlin und getreu dem Gesetz auszuüben, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen, so wahr mir Gott helfe«.

⁴³⁰⁾ Bull. 1963, S. 1742.

⁴³¹⁾ AdG 10409 A. Ähnliche Ausführungen in der sowjetischen Note an Frankreich, a. a. O. Vgl. auch die Protestnoten der CSSR und Polens, AdG 10435 A.

⁴³²⁾ Bull. 1963, S. 521; AdG 10486 C. Im gleichen Sinn die französische Antwortnote, AdG 10497 A. Sowohl die UdSSR als auch die BRD und Frankreich betonten erneut ihren Standpunkt in weiteren Noten: AdG 10575 D, 10759 B.

⁴³³⁾ GVBl. Berlin 1963, S. 93.

Das Gesetz ordnet ferner das Dienstrecht der Berliner Richter in die Beamtenrechtsstruktur der BRD ein⁴³⁴⁾. Hiergegen protestierten die DDR⁴³⁵⁾ und die Sowjetunion⁴³⁶⁾, da das Gesetz mit dem Viermächte-Statut Berlins unvereinbar sei. Die amerikanische Antwortnote vom 23. April 1963 an die Sowjetunion, die mit der britischen und der französischen gleichlautend ist, hat folgenden Wortlaut:

„The ‘Berlin Judges Law’ of January 18, 1963, which entered into force on March 1, 1963, replaces earlier Berlin laws in this field, in particular the Judges Law of June 19, 1958⁴³⁷⁾. The administrative status of the judges and the form of oath prescribed by the new law on Berlin judges are substantially the same as the oath under the 1958 law which was approved by the Allied Kommandatura which holds supreme authority in Berlin. The reference in this oath to the basic law of the Federal Republic of Germany does not imply an extension of the jurisdiction of the Federal Government to Berlin.

The law in no way affects the legal status of Berlin which the United States Government has maintained in the past and will maintain in the future. It can therefore only reject the accusations expressed in the Soviet note since they are entirely without foundation”⁴³⁸⁾.

71. Mit Bezugnahme auf eine Rede Prof. Peters’ von der Universität Köln⁴³⁹⁾ äußerte sich Bundesinnenminister H ö c h e r l in der Fragestunde des Bundestags dazu, ob die BRD ein Provisorium sei:

»Die **Bezeichnung der Bundesrepublik als Provisorium** hält auch die Bundesregierung für nicht richtig. Als vorübergehend gedacht war lediglich das Grund-

⁴³⁴⁾ Vgl. insbesondere §§ 8, 39 Ziff. 5, 50, 54, 56, 57, 60. Diese Struktur wird insbesondere bestimmt durch das Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung vom 1. 10. 1961 (BGBl. I, S. 1835) und das Deutsche Richtergesetz vom 8. 9. 1961 (BGBl. I, S. 1665).

⁴³⁵⁾ NZZ vom 5. 3. 1963.

⁴³⁶⁾ NZZ vom 16. 3. 1963, FAZ vom 16. 3. 1963, S. 3 Sp. 5.

⁴³⁷⁾ Landesrichtergesetz vom 19. 6. 1958, GVBl. Berlin 1958, S. 551.

⁴³⁸⁾ Department of State Bulletin, Bd. 48 (1963), S. 751; deutscher Text Bull. 1963, S. 642.

⁴³⁹⁾ Bull. 1963, S. 922 ff. Die maßgeblichen Sätze aus der Rede lauten:

»Zunächst müssen wir uns gegen alles verantwortungslose Gerede wenden, das die Bundesrepublik als ›Provisorium‹ abwertet; denn unser Staat ist in Wahrheit kein Provisorium, sondern der feste und lebensstarke Kern, aus dem heraus und durch dessen Hilfe allein eines Tages ein wiedervereinigtes Deutschland entstehen kann. Wenn in der Präambel des Grundgesetzes von ›Übergangszeit‹ die Rede ist, so bedeutet das doch nur, wie aus Art. 146 des Grundgesetzes folgt, daß n a c h der Wiedervereinigung eine vom g a n z e n deutschen Volke beschlossene Verfassung in Kraft treten soll. Der Hinweis auf ein angeblich jetzt bestehendes Provisorium ist gefährlich und um so irreführender, als gerade der politische Kern der Bundesrepublik: die freiheitliche demokratische Grundordnung, die von ihr geschützten Menschenwürde und Grundrechte, der soziale Rechtsstaat sowie der föderalistische Aufbau auch für die Zukunft die unabdingbare Basis jeder staatlichen Fortentwicklung bei uns sein müssen. Bezüglich dieser Notwendigkeit sind wir uns alle einig. Damit haftet nun wirklich dem Wesentlichsten unseres Staats auch nicht der Schatten eines Provisoriums an!«

gesetz, als man es im Jahre 1949 schuf. Dies erweisen die Präambel und Art. 146 der Verfassung, auf die auch Herr Professor Dr. Peters hingewiesen hat. Der durch das Grundgesetz neu organisierte Staat hat nach Auffassung der Bundesregierung nur insofern provisorische Züge, als er noch nicht das gesamte deutsche Volk vereinigt. Die in diesem Staat verwirklichte freiheitlich-demokratische Grundordnung stellt jedoch das unverzichtbare Fundament auch einer gesamtdeutschen Ordnung dar. In diesem Sinne ist die Bundesregierung mit Herrn Professor Dr. Peters der Meinung, daß die Bundesrepublik nicht als Provisorium verstanden werden darf, – aber nur in diesem Sinne!«⁴⁴⁰⁾

72. Der Sicherheitsvorbehalt der Alliierten im Deutschlandvertrag⁴⁴¹⁾ spielte eine Rolle bei einer Reihe von Anfragen, die an die Bundesregierung zum Thema der **Telefon- und Briefpostüberwachung** gerichtet wurden⁴⁴²⁾. Zur Frage, ob eine Liste überwachter Anschlüsse einer Kommission des Bundestags zugänglich gemacht werden könne, erklärte Staatssekretär **B o r n e m a n n** vom Bundespostministerium:

»Das Recht der Drei Mächte, Fernsprechanhänge zu überwachen und Briefpost zu kontrollieren, ist . . . in Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages festgelegt. Die entsprechenden Ersuchen wurden schon bisher und werden in jedem einzelnen Fall schriftlich gestellt. Die weitere Behandlung der ausschließlich an die Oberpostdirektionen gerichteten Anträge entspricht selbstverständlich den internen Dienstvorschriften, insbesondere der Verschlusssachenanweisung.

Die Frage, ob die Bundesregierung bereit ist, einer Kommission des Bundestages eine Liste der überwachten Fernsprechanhänge und der Personen, deren Post auf Grund des Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages überwacht wird, aus-

⁴⁴⁰⁾ 4. BT, 81. Sitzung, Sten.Ber., S. 3893 f.

⁴⁴¹⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der BRD und den Drei Mächten (in der gemäß Liste I des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes geänderten Fassung), BGBl. 1955 II, S. 305: Art. 5 Abs. 2 lautet:

»Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. Soweit diese Rechte weiterhin ausgeübt werden können, werden sie nur nach Konsultation mit der Bundesregierung ausgeübt werden, soweit die militärische Lage eine solche Konsultation nicht ausschließt, und wenn die Bundesregierung darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern. Im übrigen bestimmt sich der Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte nach den Vorschriften des Truppenvertrags oder den Vorschriften des Vertrags, welcher den Truppenvertrag ersetzt, und nach deutschem Recht, soweit nicht in einem anwendbaren Vertrag etwas anderes bestimmt ist«.

⁴⁴²⁾ BT-Drs. IV/1485, Antwort: IV/1609. BT-Drs. IV/1571, Antwort: IV/1631. Vgl. ferner die schriftliche Antwort des Bundeskanzlers in der Fragestunde des Bundestags, 4. BT, 85. Sitzung, Sten.Ber., S. 4145 C.

zuhändigen, ist mit Rücksicht auf das Staatsinteresse und die Wahrung der Vorbehaltsrechte der Drei Mächte zu verneinen«⁴⁴³).

Über die Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit zwischen der BRD und den Alliierten auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage⁴⁴⁴):

»Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die bisherige Praxis des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei der Zusammenarbeit mit den Vertragspartnern des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 durch die gegenseitigen Verpflichtungen gedeckt ist, die sich aus Artikel 4 des Truppenvertrages vom 26. Mai 1952⁴⁴⁵) und – seit dem 1. Juli 1963 – aus Artikel 3 Abs. 1 und 2 a des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959⁴⁴⁶) ergeben«⁴⁴⁷).

Michael B o t h e

(Abgeschlossen am 31. Dezember 1964).

⁴⁴³) 4. BT, 97. Sitzung, Sten.Ber., S. 4455 A.

⁴⁴⁴) BT-Drs. IV/1594.

⁴⁴⁵) BGBl. 1955 II, S. 321. Art. 4 lautet:

»(1) Die deutschen Behörden und die Behörden der Streitkräfte arbeiten in vollem Umfang zusammen und unterstützen sich gegenseitig bei der Förderung und Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik und der beteiligten Mächte sowie der Sicherheit der im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte und deren Mitglieder sowie des Eigentums der Streitkräfte und deren Mitglieder.

(2) Diese Zusammenarbeit und Unterstützung erstrecken sich, in Übereinstimmung mit einem zwischen den zuständigen Behörden zu treffenden Einvernehmen, auf die Sammlung und den Austausch sowie auf den Schutz der Sicherheit aller einschlägigen Nachrichten«.

⁴⁴⁶) BGBl. 1961 II, S. 1183 ff., 1218, Inkrafttreten BGBl. 1963 II, S. 745. Die angeführten Bestimmungen lauten:

»(1) In Übereinstimmung mit den im Rahmen des Nordatlantikvertrages bestehenden Verpflichtungen der Parteien zu gegenseitiger Unterstützung arbeiten die deutschen Behörden und die Behörden der Truppen eng zusammen, um die Durchführung des NATO-Truppenstatuts und dieses Abkommens sicherzustellen.

(2) Die in Absatz (1) vorgesehene Zusammenarbeit erstreckt sich insbesondere

(a) auf die Förderung und Wahrung der Sicherheit sowie den Schutz des Vermögens der Bundesrepublik, der Entsendestaaten und der Truppen, namentlich auf die Sammlung, den Austausch und den Schutz aller Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind; ...«.

⁴⁴⁷) BT-Drs. IV/1652.