

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1995

*Rainer Grote**

Übersicht

- I. Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen
- II. Auswärtige Gewalt und Bundesländer
- III. Staaten und Regierungen
- IV. Staatsgebiet und Grenzen
- V. See- und Flußrecht
 - 1. Seerecht
 - 2. Flußrecht
- VI. Luft- und Weltraumrecht
 - 1. Luftrecht
 - 2. Weltraumrecht
- VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit
 - 1. Staatsangehörigkeit
 - 2. Ausübung diplomatischen Schutzes
- VIII. Ausländer
 - 1. Ausländerrecht
 - 2. Asylrecht
 - 3. Flüchtlingsrecht
 - 4. Visarecht

* Dr. iur., LL.M. (Edinburgh), Wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; AKP = Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder; AsylVfG = Asylverfahrensgesetz; AWV = Außenwirtschaftsverordnung; BAnz. = Bundesanzeiger; Bek. = Bekanntmachung; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BMBF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; BMF = Bundesministerium für Finanzen; BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; BRJ = Bundesrepublik Jugoslawien; BT-Drs. = Drucksache des Bundestages; BT-PlPr. = Plenarprotokolle der Sitzungen des Bundestages; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung; CDU = Christlich Demokratische Union Deutschlands; COCOM = Coordinating Committee for East-West-Trade; CSD = Commission on Sustainable Development; CSFR = Tschechische und Slowakische Föderative Republik; CSU = Christlich-Soziale Union in Bayern; DDR = Deutsche Demokratische Republik; EAG-Vertrag = Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft; ECU = European Currency Unit; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ESÜ = Europäisches Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses; EU = Europäische Union; EuGH = Europäischer Gerichtshof; EURATOM = Europäische Atomgemeinschaft; EUROPOL = Europäische Polizeibehörde; EWG = Europäische Wirtschaftsge-

- IX. Menschenrechte und Minderheiten
 - 1. Menschenrechtsverträge
 - 2. Praxis im Rahmen der VN-Organen
 - 3. Menschenrechte in einzelnen Staaten
 - 4. Minderheiten
- X. Diplomatie und Konsularwesen
- XI. Rechtshilfe und Auslieferung
 - 1. Rechtshilfe
 - 2. Auslieferung
- XII. Zusammenarbeit der Staaten
 - 1. Politische Zusammenarbeit
 - 2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit
 - 3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit
 - 4. Polizeiliche Zusammenarbeit
 - 5. Entwicklungs- und Finanzhilfe
 - 6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe
 - 7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit
- XIII. Umwelt- und Naturschutz
 - 1. Allgemeiner Umweltschutz
 - 2. Gewässerschutz
 - 3. Luftreinhaltung und Klimaschutz
 - 4. Kerntechnische Sicherheit
 - 5. Landschafts- und Bodenschutz
 - 6. Artenschutz und biologische Vielfalt
 - 7. Abfall und gefährliche Güter
 - 8. Tierschutz
- XIV. Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung
 - 1. GATT und WTO
 - 2. Außenwirtschaftskontrollrecht
 - 3. Sonstige Einzelfragen

meinschaft; EWI = Europäisches Währungsinstitut; EWR = Europäischer Wirtschaftsraum; F.D.P. = Freie Demokratische Partei; GASP = Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GG = Grundgesetz; GMBL. = Gemeinsames Ministerialblatt; GUS = Gemeinschaft Unabhängiger Staaten; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; HKÜ = Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung; IAEO = Internationale Atomenergie-Organisation; IAO = Internationale Arbeitsorganisation; ICAO = International Civil Aviation Organisation; IFOR = Implementation Force (zur Durchsetzung und Überwachung der Vereinbarungen von Dayton); IGH = Internationaler Gerichtshof; IKRK = Internationales Komitee vom Roten Kreuz; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; ILO = International Labour Organisation; INTELSAT = International Telecommunications Satellite Consortium; IPF = Intergovernmental Panel on Forests; IRG = Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen; IWF = Internationaler Währungsfonds; KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; MERCOSUR = Mercado Común del Sur; MICIVIH = Mission Civile Internationale en Haiti; NAFO = North West Atlantic Fisheries Organization; NAKR = Nordatlantischer Kooperationsrat; NATO = North Atlantic Treaty Organization; NEAFC = North-East Atlantic Fisheries Commission; NUS = Neue Unabhängige Staaten; NVV = Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development;

- XV. Europäische Gemeinschaften
 - 1. Europäische Union
 - 2. Außenbeziehungen
 - 3. Sonstige Entwicklungen
- XVI. Internationale Organisationen
 - 1. Vereinte Nationen
 - 2. Militärbündnisse
 - 3. Sonstige Organisationen
- XVII. Friedenssicherung und Kriegsrecht
 - 1. Abrüstung und Rüstungskontrolle
 - 2. Friedenstruppen Internationaler Organisationen
 - 3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen
 - 4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung
 - 5. Humanitäres Völkerrecht
- XVIII. Rechtsfolgen der Wiedervereinigung
 - 1. Ausländische Streitkräfte in Deutschland
 - 2. Sukzessionsfolgen
 - 3. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen

Survey

- I. Sources of International Law, Basic Principles of International Relations
- II. Foreign Relations Power and the German *Länder*
- III. States and Governments
- IV. State Territory and Boundaries
- V. Law of the Sea and Waterways
 - 1. Law of the Sea
 - 2. Law of Waterways
- VI. Air and Space Law
 - 1. Air Law
 - 2. Space Law
- VII. Sovereignty over Persons and Nationality
 - 1. Nationality
 - 2. Exercise of Diplomatic Protection

OK = Organisierte Kriminalität; OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Pfp = Partnership for Peace; PKA = Partnerschafts- und Kooperationsabkommen; PKK = Kurdische Arbeiterpartei; PLO = Palestinian Liberation Organization; RGW = Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe; RRF = Rapid Reaction Force; SIS = Schengener Informationssystem; SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands; SRÜ = Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982; UdSSR = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UN Doc. = United Nations Document; UNEP = United Nations Environmental Programme; UNIDO = United Nations Industrial Development Organization; UNO = United Nations Organization; UNPROFOR = United Nations Protection Force; UNSCOM = Abrüstungskommission der Vereinten Nationen für den Irak; USA = United States of America; USNRC = United States Nuclear Regulatory Commission; VN = Vereinte Nationen; VRPr. = Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland; WA = Washingtoner Artenschutzübereinkommen; WEU = Westeuropäische Union; WTO = World Trade Organization.

- VIII. Aliens
 - 1. Legislation on Aliens
 - 2. Asylum Law
 - 3. Refugee Law
 - 4. Visa Law
- IX. Human Rights and Minorities
 - 1. International Human Rights Treaties
 - 2. Practice within UN Organs
 - 3. Human Rights Practices of Individual States
 - 4. Minorities
- X. Diplomatic and Consular Relations
- XI. Legal Assistance and Extradition
 - 1. Legal Assistance
 - 2. Extradition
- XII. Co-operation between States
 - 1. Political Co-operation
 - 2. Scientific, Technical and Cultural Co-operation
 - 3. Labour Law and Social Security
 - 4. Police Co-operation
 - 5. Development and Financial Aid
 - 6. Nutrition and Humanitarian Aid
 - 7. Local and Transfrontier Co-operation
- XIII. Environmental Protection
 - 1. General Issues
 - 2. Protection of Waters
 - 3. Air and Climate Protection
 - 4. Nuclear Safety
 - 5. Conservation of the Countryside and Soil Protection
 - 6. Protection of Endangered Species and Biodiversity
 - 7. Waste Management, Dangerous Goods and Hazardous Activities
 - 8. Protection of Animals
- XIV. Foreign Trade and World Order
 - 1. GATT and WTO
 - 2. Export Controls
 - 3. Specific Questions
- XV. European Communities
 - 1. European Union
 - 2. External Relations
 - 3. Other Matters
- XVI. International Organisations
 - 1. United Nations
 - 2. Military Alliances
 - 3. Other Organisations
- XVII. Peace-keeping Measures and Law of War
 - 1. Arms Reduction and Arms Control
 - 2. Peace-keeping Operations
 - 3. Collective Military and Non-military Measures
 - 4. Self-defence and Other Forms of Use of Force
 - 5. Humanitarian Law

XVIII. Legal Consequences of German Reunification

1. Foreign Military Forces in Germany
2. State Succession
3. Consequences of War, Occupation and Division

I. Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen

1. In seiner Rede vor der 50. Generalversammlung der Vereinten Nationen wies Bundesaußenminister Kinkel auf die besondere Bedeutung der Achtung der Menschenrechte als Grundlage des friedlichen Zusammenlebens der Völker hin:

“Die universelle Erklärung der Menschenrechte steht mit gutem Grund am Anfang der Arbeit der Vereinten Nationen. Diese sind mehr als eine bloße Ansammlung souveräner Staaten – sie basieren auf der gemeinsamen Überzeugung von der Würde und dem Wert des Menschen. Und diese Überzeugung muß im Mittelpunkt aller Politik bleiben!”¹

Besondere Bedeutung komme in diesem Zusammenhang einem wirksamen Minderheitenschutz zu:

“Vor allem muß der Minderheitenschutz gestärkt werden. ‘Ethnische Säuberung’ – das ist nicht der Weg zu einem friedlichen Zusammenleben – weder in Europa, noch sonstwo.”²

2. Der enge **Zusammenhang zwischen Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz und Demokratie** wurde von dem Vertreter Spaniens für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung herausgestellt.³

¹ Bull. Nr.76 vom 4.10.1995, 751.

² *Ibid.*

³ Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen hat 1995 eine Sammlung der Redebeiträge der Vertreter Deutschlands in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und ihren Unterorganen unter dem Titel “Position of Germany 1995” herausgegeben. Dabei wurden die Äußerungen im Plenum und in den Ausschüssen jeweils getrennt paginiert. Die Angabe der Seitenzahlen in den nachfolgenden Anmerkungen erfolgt daher stets unter Bezugnahme auf den Ausschuß oder das Plenum, in dem die Stellungnahme abgegeben wurde. Im zweiten Halbjahr 1995 hatte Spanien die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union inne. In dieser Funktion äußerte sich der spanische Vertreter in der Generalversammlung und ihren Ausschüssen im Namen der Europäischen Union zu einer Vielzahl von Fragen. Da diese Stellungnahmen auch den Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland zu den angesprochenen Themen wiedergeben und aus diesem Grund in die Sammlung “Position of Germany 1995” Eingang gefunden haben, werden sie nachfolgend ebenfalls umfassend berücksichtigt.

“The interrelated character of democracy, development and human rights has been recognized by all states. We all agree on the need for integration of efforts in these areas. We also agree on the impact of those three elements on peace and security. Democracy and human rights have to be an integral part of efforts aimed at the creation of an environment for the achievement of development and in the context of prevention strategies and peace-building.”⁴

Im Plenum der Generalversammlung betonte der spanische Vertreter für die Europäische Union und eine Reihe weiterer europäischer Staaten (Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakische Republik) die Bedeutung der Schaffung demokratischer Strukturen als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung der betroffenen Länder:

“Democracy provides the only long-term basis for managing competing social interests in a way that minimizes the risks of internal conflicts. In addition, inasmuch as enhancing governance and management practices is an essential condition for the success of any strategy for development, advancing the cause of political participation has a great impact on all aspects of development efforts. Democracy itself is an important measure of development. Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing.”⁵

3. Im Jahr 1995 waren Fragen der **Nichteinmischung und Souveränität** wiederholt Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung. In der Regierungserklärung zur Lage in Tschetschenien bekräftigte Bundesaußenminister **K i n k e l** das Recht der Russischen Föderation zur Verteidigung ihrer territorialen Integrität:

“Die Sezessionsbestrebungen Tschetscheniens sind von keinem Staat der Welt anerkannt worden, und das Recht Rußlands auf Wahrung seiner territorialen Integrität ist international unstrittig Wir ermutigen als Deutsche nicht zur Sezession, und wir erteilen einem anderen Staat auch keine Ratschläge, auf Teile seines Staatsgebiets zu verzichten”.⁶

Die Bundesregierung machte jedoch zugleich deutlich, daß die Verteidigung der territorialen Integrität nicht von der Beachtung eingegangener Verpflichtungen, wie sie sich für Rußland insbesondere aus den OSZE-Vereinbarungen ergäben, entbinden könne:

“Die Gewährleistung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen ist Sache aller Teilnehmerstaaten. Niemand kann sich hier auf den Vorbehalt der Nicht-

⁴ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 82.

⁵ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 64.

⁶ Bull. Nr.5 vom 23.1.1995, 33f.

einmischung berufen. Daß es sich hierbei – wie übrigens von allen unseren Partnern anerkannt – um einen Konflikt innerhalb der Russischen Föderation handelt, heißt nicht, daß wir eine für ganz Europa bedrohliche Entwicklung einfach treiben lassen und der Verletzung von Menschenrechten zusehen können.“⁷

In einer Rede zu den Perspektiven einer dauerhaften Friedensordnung in Europa hob der deutsche Außenminister die Einschränkungen, die sich für die staatliche Souveränität aus der Geltung regional und universell anerkannter Menschenrechte ergeben, noch deutlicher hervor:

“Die OSZE schafft nicht nur Regeln für den Umgang von Staaten miteinander, sie setzt auch Standards für das Verhalten eines Staates gegenüber seinen Bürgern. Rußland hat in Tschetschenien Menschenrechte und Völkerrecht verletzt und auch gegen Prinzipien der OSZE verstoßen. Wer heute glaubt, innere Probleme mit dem massiven Einsatz militärischer Gewalt lösen zu können, irrt sich. Menschenrechte sind heute keine ‘innere Angelegenheit’ mehr!”⁸

In demselben Sinne führte der deutsche Vertreter auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen aus:

“Die Staaten organisieren ihre inneren Angelegenheiten souverän. In Sachen Menschenrechte gilt dieses Prinzip nicht. Die elementaren Menschenrechte gelten weltweit. Es gibt nirgendwo und unter keinen Bedingungen eine Rechtfertigung für Folter oder Hungertod.”⁹

Wie schon in den Vorjahren¹⁰, so stellte auch 1995 der Vertreter Spaniens für die Europäische Union im Hinblick auf die mit der Verabschiedung des “Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act of 1995” durch den amerikanischen Kongreß erfolgte Verschärfung des Wirtschafts- und Finanzboykotts der USA gegen Kuba im Plenum der Generalversammlung der Vereinten Nationen klar, daß die extraterritoriale Anwendung US-amerikanischen Rechts nach Auffassung der Mitgliedstaaten der Union gegen den Grundsatz der Staatensouveränität verstoße:

“The opposition of the European Union to the extra-territorial application of restrictive national legislation is well-known [...] We believe that such measures violate the general principles of international law and the sovereignty of independent states. The European Union therefore views in a negative light the

⁷ *Ibid.*, 34.

⁸ Rede des Bundesaußenministers auf der Tagung für europäische Sicherheitspolitik am 5.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 97.

⁹ Ansprache des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung Blüm vom 6.3.1995, Bull. Nr.22 vom 21.3.1995, 178.

¹⁰ Vgl. dazu Tobias Stoll, VRPr. 1994, ZaöRV 56 (1996), 998–1203, Ziff. 2; Christian Walter, VRPr. 1993, ZaöRV 55 (1995), 1095–1245, Ziff. 3.

approval by both Houses of the U.S. Congress of their respective versions of the so-called 'Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act of 1995', and reiterates its opposition to the adoption of any measure with extraterritorial application or which is in conflict with international rules, including those of the World Trade Organization (WTO)."¹¹

4. Mehrfach nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zum **Selbstbestimmungsrecht der Völker** Stellung. So wies sie in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Tibetanhörung des Deutschen Bundestages am 19. Juni 1995 darauf hin, daß sie den tibetischen Anspruch auf Autonomie, insbesondere im kulturellen und religiösen Bereich, als adäquaten Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts des tibetischen Volkes unterstütze, damit aber keine Anerkennung eines Rechts Tibets auf Lösung aus dem chinesischen Staatsverband verbunden sei. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu ihrer Haltung zum "Kurdischen Exilparlament" führte die Bundesregierung aus:

"Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß das Recht auf Selbstbestimmung untrennbar mit der uneingeschränkten Ausübung der Menschenrechte zusammenhängt. Die Bundesregierung hat sich stets für die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte insbesondere auch für die Kurden in der genannten Region eingesetzt. Ein Recht auf Gründung eines unabhängigen Staates läßt sich allerdings nach ganz überwiegender Auffassung der Staatengemeinschaft aus dem Selbstbestimmungsrecht nicht ableiten."¹²

Die Bedeutung eines demokratischen Staatsaufbaus und eines wirksamen Minderheitenschutzes für die Lösung möglicher Konflikte zwischen dem Selbstbestimmungsrecht einerseits und dem Anspruch der souveränen Staaten auf Wahrung ihrer territorialen Integrität andererseits hob der Vertreter Spaniens für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung hervor:

"The exercise of the right of self-determination is intrinsically linked to the enjoyment of other human rights, notably the right to freedom of expression and freedom of peaceful assembly and association In this context, we recall that democratic and representative political structures as well as the respect for human rights, including a special attention to the rights of persons belonging to minorities, can be of paramount importance to ward off any potential conflict between the right of self-determination and the territorial integrity of sovereign and independent states".¹³

¹¹ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 46 f.

¹² BT-Drs. 13/1646, 4.

¹³ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 5. Siehe auch Walter (Anm. 10), Ziff. 4; Stoll (Anm. 10), Ziff. 83.

5. Im Hinblick auf den **internationalen Terrorismus** befürwortete der spanische Vertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung im Namen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Koordinierung der einzelstaatlichen Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung, betonte aber zugleich die Notwendigkeit, bei der Umsetzung dieser Bestrebungen die einschlägigen Regeln des Völkerrechts und die grundlegenden Menschenrechte zu wahren. Darüber hinaus sprach sich die Europäische Union gegen die Erstreckung der Geltung von Menschenrechtsverträgen auf Einzelpersonen oder Untergrundbewegungen aus:

“The European Union continues to maintain the firm position that coordination of States’ efforts against international terrorism is necessary to combat it effectively. Furthermore, the fight against terrorism should be carried out in conformity with the relevant provisions of international law and with full respect for human rights and fundamental freedoms.

Furthermore, given that States have legal responsibility for the protection of human rights, the European Union is of the opinion that the violation of international instruments on the protection of human rights cannot be ascribed to illegal groups or to individuals”.¹⁴

6. Im Berichtszeitraum setzte sich die Bundesregierung weiterhin nachdrücklich für die Schaffung eines **Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs** zur Verfolgung von Kriegsverbrechen ein. In seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen führte der Bundesaußenminister dazu aus:

“Wer foltert, wer die Menschenrechte mit Füßen tritt, darf nicht ruhig schlafen können! [...] Kriegsverbrecher müssen wissen, daß sie international strafrechtlich verfolgt werden. Deshalb tritt Deutschland nachdrücklich für die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes ein.”¹⁵

Der Vertreter Spaniens wies im Namen der Europäischen Union darauf hin, daß die Arbeit der *ad-hoc*-Tribunale, wie sie zur Verfolgung von Kriegsverbrechen in Ruanda und dem früheren Jugoslawien eingesetzt worden seien, auf die Dauer nicht ausreiche, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts wirksam zu begegnen:

“The establishment of the international tribunals on former Yugoslavia and Rwanda is a cornerstone of efforts to fight impunity of crimes against humanity and serious violations of human rights and international humanitarian law. However, ad hoc tribunals cannot be the answer in every case for crimes that

¹⁴ Position of Germany (Anm. 3), 6. Ausschuß, 40f.

¹⁵ Bull. Nr. 76 vom 4.10.1995, 751.

affront the conscience of humankind. A permanent International Criminal Court should be established to respond to atrocities that are perpetrated across the world and to take care of the concerns that have led to the establishment of the ad hoc tribunals and at the same time draw on the experience of those tribunals.”¹⁶

7. Im Rahmen der Aussprache über den Tätigkeitsbericht der ILC im 6. Ausschuß der UN-Generalversammlung begrüßte der deutsche Vertreter die Entscheidung der ILC, das Verbrechen der **Aggression** in den von ihr vorgelegten **Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind** aufzunehmen, wies jedoch zugleich auf die mit der präzisen rechtlichen Definition dieses Straftatbestandes verbundenen Schwierigkeiten hin:

“My delegation would like to express its appreciation of the efforts undertaken by the Special Rapporteur to give the concept of aggression a structure and a definition that is practical in the context of criminal law. We also believe that the crime of aggression must form an integral part of the Draft Code. It seems obvious that aggression constitutes a crime of such gravity that it would threaten to victimize mankind as a whole.

At the same time, it seems to be a particularly elusive task to define aggression in terms precise enough to establish individual responsibility and to provide for safeguards against arbitrary application. The new text of article 15, paragraph 2 of the Draft Code defines aggression as ‘the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations.’ The last part of this definition reflects established language that has often been used by the United Nations. However, for the specific purposes of criminal law, it appears to be too vague and ambiguous.

Although we are aware of the difficulties that lie in the task of defining aggression for the purposes of international criminal law, we strongly feel that additional efforts are needed in order to define those elements of fact and personal behaviour that, in their combination, constitute the possibly most serious crime against the peace and security of mankind. It seems clear that any qualification of individual behaviour as a crime of aggression has to be preceded by a determination that a State has performed an aggression. Such a determination necessarily involves far-reaching implications for international peace and security. Given the ‘primary responsibility for the maintenance of international peace and security’ conferred to the Security Council by Article 24 of the Charter, the question arises whether the fact of an aggression by a State can be determined without engaging the responsibility of the Security Council. This

¹⁶ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 60.

question apparently was already briefly discussed in the Commission. It may need further examination.”¹⁷

II. Auswärtige Gewalt und Bundesländer

8. Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Rechtsstellung ausländischer Streitkräfte bei vorübergehenden Aufenthalten in der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Juli 1995¹⁸ war die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in außen- und sicherheitspolitischen Fragen Gegenstand einer Kontroverse zwischen Bundesrat und Bundesregierung. Art. 1 Abs.1 des Gesetzes ermächtigt die Bundesregierung, Vereinbarungen mit ausländischen Streitkräften über Einreise und vorübergehenden Aufenthalt ihrer Streitkräfte in der Bundesrepublik für Übungen, Durchreise auf dem Landwege und Ausbildung von Einheiten durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft zu setzen. Nach Art. 1 Abs.3 werden die betroffenen Bundesländer beteiligt. In seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf kritisierte der Bundesrat, daß mit dieser Bestimmung eine tatsächliche Mitwirkung der Länder nicht sichergestellt sei. Auch unter Beachtung der verteidigungspolitischen Vereinbarungs-Abschlußkompetenz des Bundes müßten innerstaatliche Interessen bei der Durchführung der Vereinbarungen ausreichend berücksichtigt werden. Die jeweiligen Durchführungen könnten z.B. die Menschen in Übungsgebieten der ausländischen Streitkräfte in unterschiedlichem Maß belasten. Der Bundesrat schlug daher eine Fassung der Vorschrift vor, die vorsah, daß mit den jeweils von den Vereinbarungen betroffenen Ländern vor der Durchführung “Einvernehmen” herzustellen ist.¹⁹ Die Bundesregierung wies den Änderungsvorschlag zurück und führte zur Begründung aus:

“Die Mitwirkung der betroffenen Länder an den Vereinbarungen mit ausländischen Staaten wird durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Beteiligung sichergestellt. Dies schließt eine frühzeitige Kontaktaufnahme und eine umfassende Berücksichtigung möglicher Bedenken eines betroffenen Landes ein.”²⁰

Die Ausgestaltung der Beteiligung im einzelnen wurde im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens dargelegt. Dabei wurde deutlich gemacht, daß Art und Umfang der Übungen deutlich begrenzt und alle Übungen in das

¹⁷ Position of Germany (Anm. 3), 6. Ausschuß, 7f.

¹⁸ BGBl. 1995 II, 554. Siehe im einzelnen unten XVIII.1., Ziff. 311.

¹⁹ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 13/730, 17 (Anlage 2).

²⁰ Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 13/730, 19 (Anlage 3).

NATO-Übungsprogramm bzw. in das nationale Übungsgeschehen integriert sind. Das Bundesministerium der Verteidigung hat darüber hinaus angeboten, den Ländern Vereinbarungsentwürfe zuzuleiten und gegebenenfalls Bedenken und Einwendungen mit ihnen zu erörtern, bevor die Verhandlungen mit dem ausländischen Staat abgeschlossen werden. Die betroffenen Länder werden auch in die Übungsplanung frühzeitig miteinbezogen, wobei die bisherige Praxis, auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, fortgesetzt wird.²¹

9. Im Berichtszeitraum wurde der Abschluß eines Deutsch-Französisch-Schweizerischen **Abkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen** durch Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über die Vertragsabschlußkompetenz verzögert. Auf eine Parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung hierzu:

“Die Bundesregierung hat großes Interesse am Abschluß eines Abkommens mit Frankreich und der Schweiz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen. Sie hat dazu von der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen am 15. September 1993 den Auftrag bekommen. Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung in enger Abstimmung mit den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz einen deutschen Abkommensentwurf erarbeitet. Aus verfassungsrechtlichen Gründen fällt der Abschluß eines solchen Abkommens in die Zuständigkeit des Bundes. Durch die Forderung der Länder nach Abschluß gemischter Abkommen (d. h. Bund und Länder als Vertragsparteien auf deutscher Seite) sieht sich die Bundesregierung zur Zeit daran gehindert, Vertragsverhandlungen mit den genannten Nachbarstaaten aufzunehmen. Sie bemüht sich derzeit intensiv, die Zustimmung der Länder zur Verhandlungsaufnahme durch den Bund herbeizuführen, um möglichst umgehend in Verhandlungen einzutreten”.²²

10. Im Gesetzgebungsverfahren zu dem von der Bundesregierung am 15. Februar 1995 unterzeichneten Übereinkommen über die Sicherheit

²¹ Dieter Fleck, Zur Neuordnung des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte in Deutschland, ZaöRV 56 (1996), 400.

²² BT-Drs. 13/344, 1. Das Übereinkommen ist am 23.1.1996 von der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg und dem Schweizerischen Bundesrat, letzterer handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, unterzeichnet worden, BGBl. 1997 II, 1159. Die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland haben im Laufe des Jahres 1996 die entsprechenden Zustimmungsgesetze erlassen, GBl. Baden-Württemberg 1996, 173; GVBl. Rheinland-Pfalz 1997, 9; GBl. Saarland 1996, 802. Das Zustimmungsgesetz des Bundestages ist am 23.6.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1158.

von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (dazu noch unten XVII. 5., Ziff. 307) wies der Bundesrat darauf hin, daß nach der **“Lindauer Absprache”** die Ratifikation des Übereinkommens das Einverständnis sämtlicher Länder voraussetze:

“2. Der Bundesrat stellt ... in Übereinstimmung mit dem entsprechenden Beschluß der Ständigen Vertragskommission der Länder vom 13. September 1995 fest, daß das Übereinkommen in den Anwendungsbereich von Nummer 3 der ‘Lindauer Absprache’ fällt, da ausschließliche Kompetenzen der Länder im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr (Artikel 7 Abs.2 und Artikel 11) berührt sind. Das Übereinkommen kann daher erst ratifiziert werden, wenn sämtliche Länder ihr Einverständnis erklärt haben.

3. In der Denkschrift zu dem Übereinkommen wird in den Ausführungen zu Artikel 12 hinsichtlich der Weitergabe polizeidienstlicher Informationen zur strafrechtlichen Verfolgung die Abgabe einer erläuternden Erklärung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde angekündigt. Die Bundesregierung wird gebeten, den Ländern den beabsichtigten Inhalt dieser Erklärung möglichst frühzeitig zu übermitteln, um es den Ländern zu ermöglichen, diesen Aspekt bei den nach der ‘Lindauer Absprache’ erforderlichen Zustimmungen der Länder in den Entscheidungsprozeß einbeziehen zu können.”²³

In ihrer Gegenäußerung versicherte die Bundesregierung:

“Die Bundesregierung wird im Zusammenhang mit dem o.a. Übereinkommen die ‘Lindauer Absprache’ beachten.

Die Bundesregierung wird den Ländern möglichst frühzeitig den beabsichtigten Inhalt der erläuternden Erklärung zu Artikel 12 des Übereinkommens zur Kenntnis geben.”²⁴

11. Im Gesetzgebungsverfahren zu dem **Geheimchutzübereinkommen der WEU vom 28. März 1995**, das die Schaffung einheitlicher Sicherheitsgrundsätze und -mindeststandards für den Umgang mit geheimhaltungsbedürftigen Informationen und Unterlagen in den WEU-Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat²⁵, forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, im Ratifizierungsverfahren durch eine Protokollerklärung sicherzustellen, daß nicht unmittelbar von der WEU-Ebene Einfluß auf die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden der Länder genommen werden kann. Zur Begründung wurde ausgeführt:

“Die in Artikel 2 des Übereinkommens gewählte Formulierung ist ungenau und könnte beinhalten, daß die Vertragsstaaten der WEU unmittelbar Einfluß auf die nationalen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und

²³ BT-Drs. 12/2837, 21 (Anlage 2).

²⁴ *Ibid.* (Anlage 3).

²⁵ BGBl. 1997 II, 1381. Dazu unten XVI.2., Ziff. 280.

der Länder nehmen könnten, indem in die dort angesprochenen Sicherheitsgrundsätze und -mindeststandards Aufgaben und Ziele übernommen würden, die in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder nicht normiert sind. Dies würde den Interessen der Länder entgegenstehen, die in eigener Kompetenz ihre Aufgaben festlegen. Ein internationales Übereinkommen, das der Festlegung von Sicherheitsstandards dient, darf nicht die von den nationalen Sicherheitsbehörden wahrzunehmenden Aufgaben regeln.“²⁶

In ihrer Gegenäußerung erklärte die Bundesregierung:

“Die Bundesregierung teilt nicht die Besorgnis des Bundesrates, durch das WEU-Geheimchutzübereinkommen könnte Einfluß auf die nationalen Aufgaben des Verfassungsschutzes der Länder ausgeübt werden. Gleichwohl ist die Bundesregierung bereit, der Forderung des Bundesrates zu entsprechen und anlässlich der Überreichung der Ratifikationsurkunde folgende Protokollerklärung abzugeben:

‘Die Bundesrepublik Deutschland möchte diese Gelegenheit zum Anlaß nehmen, zum Ausdruck zu bringen, daß sie die in Artikel 2 des Geheimchutzübereinkommens der WEU vom 28. März 1995 enthaltenen Verpflichtungen dahin gehend versteht, daß diese ausschließlich darauf gerichtet sind, den Schutz von Verschlusssachen der WEU in den WEU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Bestimmungen des Artikels 2 bilden aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtliche Grundlage für eine Einflußnahme der WEU auf die in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich geregelten Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden der Länder der Bundesrepublik Deutschland.’“²⁷

III. Staaten und Regierungen

12. Im Rahmen der Tibetanhörung des Deutschen Bundestages am 19. Juni 1995 nahm das Auswärtige Amt für die Bundesregierung zum **völkerrechtlichen Status Tibets** Stellung:

“Die Bundesregierung achtet den **Dalai Lama** als **Oberhaupt des lamaistischen Buddhismus**. Seinen Anspruch, eine tibetische Exilregierung zu führen, erkennt die Bundesregierung in Übereinstimmung mit der gesamten Staatengemeinschaft nicht an.

In Übereinstimmung mit der gesamten Staatengemeinschaft, einschließlich des Nachbarlandes Indien, betrachtet die Bundesregierung **Tibet als Teil des chinesischen Staatsverbandes**. Seit der Unterstellung Tibets unter die Oberhoheit der Manzhou-Kaiser 1720 hat China an seinen Ansprüchen auf Tibet

²⁶ BT-Drs. 13/5320, 12 (Anlage 2).

²⁷ *Ibid.* (Anlage 3).

kontinuierlich festgehalten, obwohl es aufgrund der wechselhaften inneren und äußeren Entwicklungen in den Jahren 1911–1950 die eigenen Hoheitsansprüche nicht immer im gleichen Maße durchzusetzen vermochte. Umgekehrt hat Tibet auch in Zeiten der Lockerung des chinesischen Zugriffes allenfalls eine kurzfristige de-facto-Unabhängigkeit genossen. Selbst wenn Tibet die Voraussetzungen eines unabhängigen Staates vorübergehend erfüllt haben sollte, was aus völkerrechtlicher Sicht weder eindeutig zu belegen noch zu widerlegen ist, bleibt festzuhalten, daß Tibet, von wenigen Ausnahmen abgesehen (Mongolei), jedenfalls die völkerrechtliche Anerkennung als Staat durch die Staatengemeinschaft versagt blieb.”

13. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage erläuterte die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung zu einer Zusammenarbeit mit dem im April 1995 in Den Haag konstituierten **“kurdischen Exilparlament”**:

“Einem derartigen Parlament kann kein Status in völkerrechtlichem Sinne zukommen. Einen kurdischen Staat, als dessen parlamentarische Vertretung ein Exilparlament auftreten könnte, gibt es nicht. [...]

Die Bundesregierung respektiert die völkerrechtlich garantierte Souveränität und territoriale Integrität der Türkei. Aktivitäten eines ‘kurdischen Exilparlaments’ sind damit unvereinbar. Eine Zusammenarbeit mit einem kurdischen Exilparlament ist ausgeschlossen.”²⁸

14. Die Bundesregierung hielt auch im Berichtszeitraum an ihrer Politik der **Nichtanerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ)** fest. Anlässlich einer Aktuellen Stunde im Bundestag über die Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern aus dem ehemaligen Jugoslawien führte der Vertreter der Bundesregierung aus, der Grund für diese Haltung liege darin, daß Ex-Jugoslawien seinerseits Bosnien-Herzegowina und Kroatien nicht anerkannt habe, die Nichtanerkennung daher auch den Schutz dieser beiden Staaten vor möglichen Agressivitäten Ex-Jugoslawiens bezwecke²⁹. Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union forderte die Bundesregierung daher im Berichtszeitraum die aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Staaten wiederholt zur gegenseitigen Anerkennung als ersten Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Friedenslösung auf³⁰.

²⁸ BT-Drs. 13/1646, 1f.

²⁹ Erklärung von Staatssekretär Lintner in der Aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages am 8.3.1995 zu dem Beginn von Verhandlungen der Bundesregierung mit der Regierung in Belgrad über die Rückführung von Asylbewerbern und/oder Bürgerkriegsflüchtlingen, BT-PlPr., 23. Sitzung, 1613.

³⁰ Erklärung vom 6.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 99; Erklärung vom 29.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416; Erklärung vom 2.6.1995, Bull. Nr.49 vom 14.6.1995, 448.

Im Zusammenhang mit den Gesprächen mit der Regierung in Belgrad über die Rücknahme in Deutschland lebender jugoslawischer Staatsangehöriger ohne Aufenthaltsberechtigung erklärte die Bundesregierung im Bundestag, die Tatsache, daß solche Gespräche überhaupt geführt würden, lasse nicht den Schluß auf eine Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien zu. Solange die Europäische Union die Bundesrepublik Jugoslawien völkerrechtlich nicht anerkannt habe, stelle sich nicht die Frage, ob und gegebenenfalls welche völkerrechtlichen Verträge mit Jugoslawien geschlossen werden sollen³¹:

“Obwohl die sog. Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) völkerrechtlich nicht anerkannt ist, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus pragmatischen Gründen dort ihre akkreditierten Vertreter beibehalten. Um einen darüber hinausgehenden Eindruck völkerrechtlicher Anerkennung zu vermeiden, lehnt es die Bundesregierung derzeit ab, mit der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) über den Abschluß eines völkerrechtlichen Rückübernahmeabkommens zu verhandeln. Die gegenwärtigen Gespräche betreffen die Praxis der Rückübernahme und sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht geeignet, einen darüber hinausgehenden Eindruck zu erwecken”.³²

15. Im Berichtszeitraum nahm die Europäische Union im Namen ihrer Mitgliedstaaten wiederholt zum **Friedensprozeß im Nahen Osten** Stellung. Mit Erklärung vom 15. Mai 1995 wandte sich die Europäische Union gegen die Verletzung des status quo in der Stadt Jerusalem durch die Enteignung von Land zum Zwecke des Ausbaus israelischer Siedlungen:

“Die Europäische Union erinnert an die von Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation eingegangene Verpflichtung, die Grundsatzerklärung vom 13. September 1993 zu respektieren und die Verhandlungen fortzuführen. Die Europäische Union äußert ihre tiefe Besorgnis über den Beschluß der israelischen Behörden, die Enteignung von 53 Hektar Land in Ost-Jerusalem zu genehmigen, die zugunsten der Siedlungen Ramot und Gilo für den Bau neuer Häuser genutzt werden sollen.

Die Europäische Union vertritt die Auffassung, daß diese gegen den Geist der Grundsatzerklärung und die Aufrechterhaltung des status quo in der Stadt Jerusalem verstößende Maßnahme den Friedensprozeß gefährden könnte.

In der Überzeugung, daß eine völlige Einstellung der Arbeiten in Verbindung mit den Siedlungen für Fortschritte im Friedensprozeß unverzichtbar ist,

³¹ Erklärung von Staatssekretär Lintner in der Bundestagssitzung vom 8.3.1995, BT-PIPr., 23. Sitzung, 1613.

³² Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/1605, 8f.

fordert die Europäische Union die israelischen Behörden auf, ihre Absicht aufzugeben, die Enteignung der besagten 53 Hektar Land in Ost-Jerusalem zu genehmigen".³³

Für die Europäische Union begrüßte der spanische Vertreter im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Unterzeichnung des Interimsabkommens zwischen Israel und der PLO am 24. September 1995:

"The European Union expresses its deepest satisfaction at the signing of the Interim Agreement between Israel and the PLO. This paves the way for the second phase of Palestinian autonomy as envisaged in the Declaration on Principles. In applauding the political courage shown by both parties, we urge Israelis and Palestinians to continue working with the same determination to implement the provisions of the agreement and to refrain from any action on the ground that might affect the status quo which must prevail until the conclusion of the ongoing negotiations, in particular on issues related to settlements, the international status of Jerusalem and the refugees".³⁴

Im Plenum setzte sich die Europäische Union für eine umfassende Nahost-Friedenslösung ein, die auch die volle Wiederherstellung der Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Integrität und nationalen Einheit des Libanon einschließt³⁵. Darüber hinaus bekräftigte sie ihre Auffassung von der Rechtswidrigkeit der israelischen Besetzung der Golan-Höhen:

"The European Union furthermore reiterates its well-known position that the Israeli occupation of the Syrian Golan and the extension of Israeli law, jurisdiction and administration to this territory are illegal. It is our view that a solution has to be found between the parties in accordance with international law and taking into account the legitimate concerns of both sides."³⁶

16. Im Hinblick auf die **Lage im früheren Jugoslawien** unterstrich die Europäische Union ihr Eintreten für eine Gesamtlösung des Konflikts, welche die Souveränität und die territoriale Unversehrtheit aller Staaten innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen sowie die Achtung der Menschenrechte garantiert³⁷. Daher sprach sie ihr Bedauern über die von den kroatischen Stellen in Ostslawonien durchgeführten militärischen Operationen zur Rückeroberung der von kroatischer Seite beanspruchten Gebiete aus³⁸. Entschieden wandte sich die Europäische Union gegen Be-

³³ Bull. Nr. 42 vom 24.5.1995, 371.

³⁴ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 6.

³⁵ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 83.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Erklärung der Europäischen Union vom 29.5.1995, Bull. Nr. 46 vom 7.6.1995, 416.

³⁸ Erklärung vom 4.5.1995, Bull. Nr. 41 vom 17.5.1995, 363.

strebungen zu einem Zusammenschluß der selbstproklamierten Serbischen "Republiken" Krajina und Bosnien-Herzegowina:

"Die Europäische Union hat die Absicht der beiden 'Parlamente' in Knin und Pale zur Kenntnis genommen, die selbstproklamierten Serbischen 'Republiken' Krajina und Bosnien-Herzegowina zusammenzuschließen.

Sie möchte daran erinnern, daß eine solche Entscheidung, sollte sie getroffen werden, im Gegensatz zu dem insbesondere durch die Resolutionen 981 und 990 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 31. März bzw. 27. April 1995 vorgegebenen Rahmen stünde und warnt vor der Gefahr einer militärischen Eskalation.

Die Europäische Union betont, daß sie an der territorialen Unversehrtheit Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas und der Achtung ihrer internationalen Grenzen festhält; sie ist der Auffassung, daß eine solche Entscheidung null und nichtig wäre."³⁹

In der Erklärung der Bundesregierung zur Friedensvereinbarung für Bosnien (Dayton-Abkommen)⁴⁰ führte Bundesaußenminister Kinkel am 30. November 1995 vor dem Deutschen Bundestag aus, das Abkommen entspreche der von Deutschland und Frankreich entscheidend mitformulierten Position der Europäischen Union:

"Bosnien-Herzegowina bleibt als Völkerrechtssubjekt in seinen 1992 international anerkannten Grenzen erhalten. Im Verhältnis der Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens zueinander gelten die internationalen Standards der UN-Charta und der Helsinki-Schlußakte, das heißt: der Grundsatz der Achtung souveräner Gleichheit, territorialer Integrität, der politischen Unabhängigkeit und der friedlichen Streitbeilegung."⁴¹

17. Im Rahmen einer Gemeinsamen Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen vom 11. Oktober 1995 verständigte sich die Bundesregierung mit der Regierung der Republik Moldau darauf, die **zwischen der Bundesrepublik und der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken geschlossenen völkerrechtlichen Verträge** im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Moldau so lange anzuwenden, bis beide Seiten im Einklang mit ihrer nationalen Gesetzgebung etwas Abweichendes vereinbaren.⁴² Eine vergleichbare Vereinbarung traf die Bundesregierung mit der Regierung Aserbeidschans.⁴³

³⁹ Erklärung vom 2.6.1995, Bull. Nr. 49 vom 14.6.1995, 448.

⁴⁰ ILM 35 (1996), 75 ff.

⁴¹ Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 974.

⁴² BGBl. 1996 II, 768.

⁴³ Nummer 16 der Gemeinsamen Erklärung über die Grundlagen der Gemeinsamen Beziehungen vom 22.12.1995, BGBl. 1996 II, 2471.

18. Im Zusammenhang mit Klagen griechischer Staatsangehöriger gegen den deutschen Staat auf Entschädigung für die ihnen während der deutschen Besatzungszeit im Zweiten Weltkrieg zugefügten Schäden nahm die Bundesregierung in einer Verbalnote vom 18. Oktober 1995 zum **Prinzip der Staatenimmunität** Stellung:

“Verfahren vor griechischen Gerichten, in denen über Ansprüche griechischer Privatpersonen gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Ereignissen während des Zweiten Weltkriegs verhandelt wird, sind nicht mit dem Völkerrecht vereinbar und entsprechende Klagen gegen die Bundesrepublik Deutschland vor griechischen Gerichten daher unzulässig. Der im Völkerrecht allgemein gültige Grundsatz der Staatenimmunität steht der Prozeßführung vor Gerichten eines Staates entgegen, soweit sie sich gegen einen fremden Staat richtet und sich auf dessen hoheitliches Handeln (*acta iure imperii*) bezieht. Die Vorkommnisse, die den geltend gemachten Forderungen zugrunde gelegt werden, fallen zweifellos in diesen Bereich. Im übrigen können materielle und immaterielle Schäden, die durch eine kriegsführende Macht verursacht worden sind, nach geltendem Völkerrecht nicht als Einzelansprüche der Geschädigten gegen den verantwortlichen Staat erhoben werden.”

IV. Staatsgebiet und Grenzen

19. Am 26. März 1995 wurde das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen) in allen seinen Teilen für die Erstunterzeichnerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande sowie für die Beitrittsstaaten Spanien und Portugal in Kraft gesetzt.⁴⁴ Bundesaußenminister *Kinkel* erklärte anlässlich des Inkrafttretens des Übereinkommens:

“Das Inkrafttreten des Schengener Abkommens am 26. März 1995 für sieben der neun Schengen-Staaten ist ein weiterer Meilenstein auf dem Weg hin zu dem Europa, das die Gründungsväter der EG in den fünfziger Jahren vor Augen hatten. Mit dem Schengener Abkommen wird endlich die volle Freizügigkeit im Personenverkehr zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien hergestellt. Personenkontrollen an den Binnengrenzen dieser Staaten gehören damit der Vergangenheit an.”⁴⁵

⁴⁴ BGBl. 1996 II, 242.

⁴⁵ Bull. Nr.25 vom 29.3.1995, 210.

Zugleich wies der Bundesaußenminister auf die gesteigerte Bedeutung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und die Rolle des Schengener Informationssystems (SIS), das am 26. März seinen Betrieb aufnahm, für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität hin:

“Die Beseitigung der Schlagbäume zwischen den Schengen-Staaten darf aber nicht auf Kosten der persönlichen Sicherheit der Bürger gehen. [...] Deshalb werden als Ersatz für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen die Außengrenzen nach einem einheitlichen Standard stärker kontrolliert. Das neu geschaffene Schengener Informationssystem mit Zentralcomputer in Straßburg ist als ‘elektronisches Fahndungsbuch’ ein schlagkräftiges Instrument für die Vertragsstaaten zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die hier gesammelten Erfahrungen werden beim Aufbau des Europäischen Polizeiamtes EUROPOL eine wichtige Rolle spielen.”⁴⁶

20. In einem Bericht an den Bundestagsausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union führte die Bundesregierung zu der **Kontrollpraxis an den Binnengrenzen nach der Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens** aus, diese dürften seit dem 26. März 1995 mit Ausnahme der Grenze zu Frankreich an jedem Punkt kontrollfrei überschritten werden. Der Bundesgrenzschutz führe grundsätzlich keine verdachts- und personenunabhängigen Personenkontrollen mehr durch. Die Aufgabe der dort verbliebenen 196 Polizeivollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes, die bei den zehn Kontaktdienststellen Dienst verrichteten, bestehe vor allem darin, Rückübernahmen abzuwickeln. Dabei habe sich eine erhebliche Disparität zwischen den Rückführungszahlen auf deutscher Seite und denen auf der Seite der westlichen Nachbarn ergeben. Während der Bundesgrenzschutz in den ersten sieben Monaten des Jahres lediglich 728 Ausländer überstellt habe, hätte er seinerseits allein von April bis Juli 7756 Rückführungen ins Bundesgebiet abwickeln müssen. Daß Rückführungen in das Bundesgebiet in dieser Dimension anfielen, hänge im wesentlichen damit zusammen, daß die niederländischen und französischen Grenzbehörden im rückwärtigen Grenzgebiet intensive Überprüfungen der Identität vornähmen. Zusätzlich zu den 196 Bundesgrenzschutzbeamten seien insgesamt 500 Beamte im Rahmen eines Sondereinsatzes zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung mit unterschiedlichen Einsatzschwerpunkten und Einsatzorten entlang der gesamten Westgrenze eingesetzt. Ihr Einsatz diene insbesondere dazu, dem andauernden Zuwanderungsdruck aus Jugoslawien über

⁴⁶ *Ibid.*

Italien unter Nutzung der Möglichkeiten, die das Durchführungsübereinkommen noch zulasse, zu begegnen⁴⁷.

Probleme bei der Durchführung des Übereinkommens ergaben sich während des Berichtszeitraums im Verhältnis zu Frankreich. Die französische Regierung hatte bis zur Inkraftsetzung des Durchführungsübereinkommens die zur Vornahme der grenzüberschreitenden Nacheile und Observation durch ausländische Polizeikräfte auf französischem Hoheitsgebiet erforderlichen Rechtsgrundlagen noch nicht geschaffen. Die Bundesregierung und die Bundesländer wiesen deshalb die zuständigen Behörden an, bis zur Inkraftsetzung der Regelungen über die polizeiliche Nacheile und grenzüberschreitende Observation durch Frankreich von entsprechenden Verfolgungsmaßnahmen auf französischem Territorium abzusehen⁴⁸.

Darüber hinaus machte Frankreich, u. a. unter Berufung auf die von der liberalen Drogenpolitik des Schengen-Mitgliedstaates Niederlande ausgehenden Gefahren, von der in Art. 2 Abs. 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens vorgesehene Möglichkeit Gebrauch, für einen begrenzten Zeitraum den Umständen entsprechende nationale Grenzkontrollen an den Binnengrenzen aus Gründen der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit anzuordnen. Auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung, sie teile die Besorgnis der französischen Regierung hinsichtlich der liberalen Drogenpolitik der Niederlande, sehe jedoch unter Berücksichtigung der Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens keine Möglichkeit, die vereinbarte Abschaffung der Grenzkontrollen auszusetzen⁴⁹.

Nach einer Reihe von terroristischen Anschlägen algerischer Fundamentalisten verschärfte die französische Regierung Anfang September 1995 die Kontrollen an allen französischen Grenzen. Die Bundesregierung wies in ihrer Antwort auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage darauf hin, daß die Verschärfung der Grenzkontrollen ohne Abstimmung mit der deutschen Seite erfolgt sei, und gab ihrer Hoffnung Ausdruck, daß Frankreich nach der Überwindung der derzeitigen Gefährdung durch terroristische Anschläge die Grenzkontrollen einstellen werde.⁵⁰ Zugleich hob sie in dem bereits erwähnten Bericht an den Europa-Ausschuß

⁴⁷ Woche im Bundestag 16/95 vom 27.9.1995, 65.

⁴⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Einsatz des Bundesgrenzschutzes an den Westgrenzen der Bundesrepublik nach Inkrafttreten des Schengener Abkommens, BT-Drs. 13/1940, 10.

⁴⁹ BT-Drs. 13/2645, 7.

⁵⁰ *Ibid.*, 6f.

des Bundestages die Notwendigkeit hervor, einheitliche Kriterien und Konsultationsgrundsätze festzulegen, um der unberechtigten Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Schengener Durchführungsübereinkommens entgegenzuwirken.⁵¹

Zur Vereinbarung mit dem Großherzogtum Luxemburg über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet nach dem Wegfall der Personkontrollen an den Schengener Binnengrenzen s. unten XII. 4., Ziff. 177.

21. Am 28. April 1995 unterzeichnete die Bundesregierung das **Übereinkommen über den Beitritt der Republik Österreich zum Schengener Durchführungsübereinkommen**.⁵² Nach einer in der Schlußakte enthaltenen gemeinsamen Erklärung der Vertragsstaaten zu Art. 5 des Beitrittsübereinkommens unterrichteten sich die Vertragsparteien schon vor Inkrafttreten über alle Umstände, die für die Vertragsmaterie des Schengener Durchführungsübereinkommens und für die Inkraftsetzung des Beitrittsübereinkommens von Bedeutung sind. Nach der Erklärung wird das Beitrittsübereinkommen zwischen den Staaten, in denen das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kraft gesetzt wurde, und der Republik Österreich erst in Kraft gesetzt, wenn die Voraussetzungen der Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens in allen diesen Staaten gegeben sind und die Kontrollen an den Außengrenzen dort tatsächlich durchgeführt werden.

22. Das Ratifikationsverfahren zu dem **Übereinkommen vom 6. November 1992 über den Beitritt der Griechischen Republik zu dem Schengener Durchführungsübereinkommen** wurde von der Bundesregierung im Berichtszeitraum erneut⁵³ eingeleitet.⁵⁴

Zur Annahme des Zustimmungsgesetzes zu dem Protokoll vom 26. April 1994 zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll) siehe unten VIII. 2., Ziff. 70.

23. Die Bundesregierung leitete im Berichtszeitraum das Ratifikationsverfahren zu dem **Vertrag vom 20. Oktober 1992 zwischen der Bundes-**

⁵¹ Woche im Bundestag 16/95 vom 27.9.1995, 65.

⁵² Das Zustimmungsgesetz zu dem Übereinkommen ist am 13.5.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 966.

⁵³ Zu dem nicht abgeschlossenen Ratifikationsverfahren in der 12. Legislaturperiode s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 8.

⁵⁴ BT-Drs. 13/1269. Das Zustimmungsgesetz ist am 21.10.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 2542.

republik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über Grenzberichtigungen (Zweiter Grenzberichtigungsvertrag) ein⁵⁵. Der Vertrag betrifft den Austausch einiger Grundstücke geringer Größe (ca. 28 ha) zwischen beiden Staaten, bei denen es sich um unbewohntes Gebiet handelt. Von der veränderten Grenzziehung sind die Gemeinden Herzogenrath, Kerkrade, Emmerich, Gendringen, Laar, Gramsbergen, Goch, Bergen, Bocholt, Dinxperlo, Gronau, Enschede, Losser, Wielen, Hardenberg, Coevorden Bergh und Bad Bentheim in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen betroffen⁵⁶.

24. Im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage nahm die Bundesregierung zu den **Auswirkungen der Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nord- und Ostsee auf den Grenzverlauf zu Polen** wie folgt Stellung:

“Mit Wirkung zum 1. Januar 1995 hat die Bundesrepublik Deutschland in Übereinstimmung mit den am 16. November 1994 in Kraft getretenen Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nord- und Ostsee proklamiert. Diese ausschließliche Wirtschaftszone gehört nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. In der Ostsee war dabei der Vertrag vom 22. Mai 1989 zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Volksrepublik Polen über die Abgrenzung der Seegebiete in der Oderbucht zu beachten. Im Vertrag vom 14. November 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze wurde die zwischen den Vertragsparteien bestehende Grenze, deren Verlauf sich auch nach dem Vertrag vom 22. Mai 1989 bestimmt, bestätigt. In Artikel 5 Abs. 2 des Vertrages vom 22. Mai wurde festgelegt, daß die dort bezeichnete Ansteuerung sowie der Ankerplatz Nr. 3 ‘kein Festlandsockel, keine Fischereizone und keine eventuelle ausschließliche Wirtschaftszone der Deutschen Demokratischen Republik’ sind. Am 3. Mai 1994 hat die Bundesregierung der polnischen Regierung vorab mitgeteilt, daß sie von der rechtlichen Vereinbarkeit der geplanten deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone mit dem Vertrag vom 22. Mai 1989 ausgeht und im beiderseitigen Rechtsverhältnis den in diesem Vertrag getroffenen Sonderregelungen bezüglich Ansteuerung und Ankerplatz Nr. 3 entsprechen wird. Die Bundesregierung hat darüber hinaus wiederholt deutlich gemacht, daß damit in keiner Weise der Verlauf der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen bestehenden Staatsgrenze berührt wird.”⁵⁷

⁵⁵ BT-Drs. 13/1936.

⁵⁶ Das Zustimmungsgesetz erging am 17.6.1996, BGBl. 1996 II, 954. Der Vertrag ist am 1.11.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 2530.

⁵⁷ BT-Drs. 13/2326, 3.

25. Mit der Regierung der **Tschechischen Republik** schloß die Bundesregierung am 19. Mai 1995 einen **Vertrag über Erleichterungen der Grenzabfertigung im Eisenbahn-, Straßen- und Schiffsverkehr**⁵⁸, der eine Grenzabfertigung der einen Vertragspartei auf dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ermöglicht und damit die Voraussetzung für die Errichtung zusammenliegender Grenzdienststellen auf dem Territorium einer der beiden Vertragsparteien schafft. Nach Art. 6 des Vertrages dürfen die Bediensteten des Nachbarstaates, soweit der Vertrag nicht etwas anderes bestimmt, alle Vorschriften ihres Staates über die Grenzabfertigung, einschließlich der Regelungen über entsprechende Befugnisse, im Gebietsstaat in gleicher Weise, in gleichem Umfang und mit gleichen Folgen wie im eigenen Staat anwenden. Dazu gehören nach Art. 7 auch das Recht der Festnahme, Ingewahrsamnahme, Zurückweisung und das Recht zur Verbringung in den Nachbarstaat. Allerdings sind die Bediensteten des Nachbarstaates nicht befugt, Angehörige des Gebietsstaates auf dessen Hoheitsgebiet festzunehmen, in Gewahrsam zu nehmen, in Haft zu halten oder in den Nachbarstaat zu verbringen. Sie dürfen aber diese Personen der eigenen vorgeschobenen Grenzdienststelle oder, wenn eine solche nicht besteht, der Grenzdienststelle des Gebietsstaates zur schriftlichen Aufnahme des Sachverhalts zwangsweise vorführen. Bei Maßnahmen nach Art. 7 ist ein Bediensteter des Gebietsstaates unverzüglich hinzuziehen⁵⁹.

26. Im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage erläuterte die Bundesregierung ihre grundsätzliche Haltung zur **Durchführung ausländischer Wahlen im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland**:

“Die Durchführung ausländischer Wahlen im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stellt eine Ausübung fremder Staatsgewalt dar, die über den üblichen Rahmen der diplomatischen und konsularischen Aufgabenwahrnehmung hinausgeht. Sie bedarf deshalb der Zustimmung seitens der Bundesrepublik Deutschland.

Aus Anlaß eines Beschlusses der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 3. Mai 1991 hat die Bundesregierung in Anpassung an die Verfahrensweise der meisten anderen Staaten ihre bisherige Praxis, die Durchführung von Wahlen zu ausländischen Vertretungskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland nur per Briefwahl zu gestatten, aufgegeben.

⁵⁸ BGBl. 1996 II, 19.

⁵⁹ In Kraft getreten ist der Vertrag am 1.6.1996, BGBl. 1996 II, 727. Das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag erging am 10.1.1996, BGBl. 1996 II, 18.

Sie hat sich – ohne zwischen verschiedenen Staatengruppen zu differenzieren – gegenüber allen in der Bundesrepublik ansässigen fremden Missionen bereit erklärt, auf Antrag deren Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen oder Volksbefragungen in den jeweiligen Heimatländern von Fall zu Fall zuzulassen.

Sie hat sich somit eine vorherige ausdrückliche Zustimmung im Rahmen eines Notenwechsels vorbehalten”.⁶⁰

Zur Anwendung dieser Grundsätze in der Praxis führte die Bundesregierung aus:

“Die Bundesregierung hat seit Bestehen dieser Regelung im Einvernehmen mit den jeweils betroffenen Bundesländern (u. a.) den Ländern Argentinien, Belarus, Brasilien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Gabun, Guinea, Iran, Kolumbien, Lettland, Makedonien, Norwegen, Österreich, Peru, Polen, Russische Föderation, Schweden, Südafrika, Tunesien, Ukraine, Ungarn und Usbekistan eine Zustimmung für die Teilnahme ihrer Staatsangehörigen an den Wahlen in den diplomatischen Vertretungen erteilt.

Die Zustimmung wird grundsätzlich immer von der Zusicherung der Gegenseitigkeit abhängig gemacht. Allerdings macht die Bundesrepublik Deutschland von dem ihr zugesicherten Recht zur Zeit keinen Gebrauch, da die im Ausland lebenden Deutschen nur mittels Briefwahl an Bundestags- und Europawahlen teilnehmen können”⁶¹.

27. Ebenfalls im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage nahm die Bundesregierung zu Presseberichten Stellung, wonach **indonesische Behörden** gegen die Teilnehmer an einer Protestdemonstration anlässlich des Besuchs des indonesischen Ministerpräsidenten Suharto auf der Hannover-Messe am 1. April 1995 **Ermittlungen in Deutschland** durchgeführt hätten:

“Der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, wonach Beamte des indonesischen Geheimdienstes in der Bundesrepublik Deutschland Ermittlungen über Vorgänge anlässlich der Demonstrationen am Rande des Suharto-Besuchs durchgeführt hätten. Es gibt keine Vereinbarungen, aufgrund derer solche Ermittlungen hätten durchgeführt werden können. Vielmehr wurde gegenüber der indonesischen Regierung klargestellt, daß Ermittlungen ausländischer Behörden in Deutschland nicht möglich sind”.⁶²

⁶⁰ BT-Drs. 13/386, 4 f.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² BT-Drs. 13/1648, 2.

Zu Fragen der Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs siehe unten XII. 7., Ziff. 198–201, zu Fragen der Rücknahme ausreisepflichtiger Ausländer VIII. 1., Ziff. 51–57 und zur steuerlichen Behandlung von Grenzgängern XIV. 3., Ziff. 240.

V. See- und Flußrecht

1. Seerecht

28. Am 6. Juni 1995 beschloß der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 sowie des Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens (Ausführungsgesetz Seerechtsübereinkommen 1982/1994)⁶³. Zweck des Gesetzes ist es, die Verpflichtungen zu erfüllen, die das Seerechtsübereinkommen und das Durchführungsübereinkommen der Bundesrepublik als Vertragsstaat auferlegen, die Hoheitsrechte wahrzunehmen, die das Seerechtsübereinkommen den Vertragsstaaten zur Verbesserung des maritimen Umweltschutzes im Verhältnis zu ausländischen Schiffen zur Verfügung stellt, und die gesetzlichen Regelungen zu schaffen, die für die Errichtung einer deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone erforderlich sind⁶⁴. Zu diesem Zweck wurden die bestehenden gesetzlichen Regelungen im Seeaufgabengesetz, Flaggenrechtsgesetz, Seeunfalluntersuchungsgesetz, Bundeswasserstraßengesetz, in der Schiffsregisterordnung, im Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL), Hohe-See-Einbringungsgesetz, Bundesberggesetz und Strafgesetzbuch geändert bzw. ergänzt sowie neue Vorschriften in Gestalt der Gesetze zur Regelung des Meeresbodenbergbaus und über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung geschaffen. Das Meeresbodenbergbaugesetz überträgt die Aufgabe, gegenüber deutschen Prospektoren und Vertragsnehmern bei der Erforschung und Ausbeutung von Bodenschätzen des Meeresbodens die Einhaltung der Vorschriften des Seerechtsübereinkommens, des Durchführungsübereinkommens und der von der Internationalen Meeresbodenbehörde erlassenen Bestimmungen sicherzustellen, im Wege der Organleihe dem Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld. Im Gesetzgebungsverfahren wurde eine Regelung über die Vollstreckung von Entscheidun-

⁶³ BGBl. 1995 I, 778.

⁶⁴ Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/193, 13.

gen des Internationalen Seegerichtshofs eingefügt. Die unter Bezugnahme auf das Seerechtsübereinkommen bezeichneten Entscheidungen des Internationalen Seegerichtshofs sind danach unmittelbar Vollstreckungstitel. Zuständig für die Erteilung der Vollstreckungsklausel ist das Oberlandesgericht am Sitz des Seegerichtshofs⁶⁵.

29. Im Rahmen einer Großen Parlamentarischen Anfrage aus Anlaß der Auseinandersetzungen zwischen der Europäischen Union und Kanada um die Fangquoten für den schwarzen Heilbutt vor Neufundland nahm die Bundesregierung zu der **Forderung nach erweiterten Kontrollrechten für Küstenstaaten auch außerhalb der 200-Meilen-Zone**, einschließlich des Rechts auf Inspektion und Sicherstellung des Schiffes bei begründetem Verdacht eines Verstoßes gegen geltende Fischereiabkommen, Stellung:

“Die Bundesrepublik Deutschland ist an die Regelungen des Internationalen Seerechts gebunden. Danach enden die Befugnisse der Küstenstaaten an den Grenzen ihrer Fischereizonen. Jenseits dieser Zonen schreibt das Internationale Seerecht eine Kooperation und Koordination zwischen Küsten- und Flaggenstaaten – möglichst innerhalb regionaler Fischereiorganisationen – vor. Eine einseitige Ausdehnung der Befugnisse der Küstenstaaten auf die Hohe See wird von der Bundesregierung strikt abgelehnt. Vorstellbar ist ein Recht der Küstenstaaten auf Kontrolle und Sanktionen gegenüber Schiffen anderer Nationen auf Hoher See nur mit Einverständnis der Flaggenstaaten.”⁶⁶

30. In diesem Zusammenhang äußerte sich die Bundesregierung auch zu der Bedeutung der in Art. 193 Seerechtsübereinkommen normierten Pflicht zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt für das souveräne Recht der Staaten zur Ausbeutung der Meeresressourcen. Sie wies darauf hin, daß in Teil XII des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) die umfassende Verpflichtung aller Staaten zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt einschließlich einer entsprechenden regionalen bzw. weltweiten Zusammenarbeit anerkannt wird. Von Bedeutung sei allerdings in diesem Zusammenhang die volle Souveränität der Küstenstaaten für den Bereich der Meeresumwelt im Rahmen des Küstenmeeres und ihre Souveränität zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt sowie der Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen im Rahmen ihrer Meeresumweltpolitik. Nach Art. 297 Abs.1 c) unter-

⁶⁵ §§ 1, 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Vollstreckung von Entscheidungen internationaler Gerichte auf dem Gebiet des Seerechts (Seegerichtsvollstreckungsgesetz – SeeGVG, BGBl. 1995 I, 786.

⁶⁶ BT-Drs. 13/2582, 35.

lägen Streitigkeiten über die Einhaltung der Verpflichtung zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt nach dem Seerechtsübereinkommen durch einen Küstenstaat ohne jede Ausnahmeregelung dem obligatorischen Verfahren zur Streitbeilegung⁶⁷.

31. Zu dem Verhältnis der in Teil XV des Seerechtsübereinkommens vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismen zu regionalen Streitschlichtungsverfahren und der Rolle des Internationalen Seegerichtshofes bei der Regelung von Fischereistreitigkeiten führte die Bundesregierung aus:

“Teil XV des Seerechtsübereinkommens regelt die sog. ‘Beilegung von Streitigkeiten’ unter ausdrücklicher Hervorhebung des Vorrangs von Verpflichtungen aus regionalen Übereinkommen (vergleiche Artikel 283 SRÜ). Mit Rücksicht auf Artikel 130 r ff. des EG-Vertrages stellt der EG-Vertrag eine derartige ‘regionale Übereinkunft’ dar. Damit aber sind innergemeinschaftliche Streitigkeiten über die Durchführung der gemeinsamen Fischereipolitik ausschließlich durch den Europäischen Gerichtshof zu entscheiden.

Außerhalb der Anwendbarkeit des EG-Vertrages steht den Streitparteien nach Artikel 287 SRÜ die Wahl des Gerichts bei internationalen Streitigkeiten über die Durchführung des SRÜ frei. Neben dem Internationalen Seegerichtshof sind auch der Internationale Gerichtshof in Den Haag sowie Schiedsgerichte für die Parteien wählbar.

Vor diesem Hintergrund ist derzeit eine Aussage zu der zukünftigen Bedeutung des Internationalen Seegerichtshofes bei der Regelung von Fischereistreitigkeiten und der Bewahrung des Meeresökosystems noch nicht möglich. Entscheidend in diesem Zusammenhang wird sein, in welchem Ausmaß der Internationale Seegerichtshof das Vertrauen der Vertragsparteien in seine Objektivität und Sachkundigkeit wird begründen können.”⁶⁸

32. Am 15. März 1995 wurde zwischen der **Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Chile ein Abkommen über die Seeschifffahrt** geschlossen⁶⁹. Das Abkommen dient dem Zweck, die harmonische Entwicklung der Seeverkehrs zwischen beiden Ländern nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit zu fördern. Sie verpflichten sich deshalb, sich jeglicher Maßnahmen zu enthalten, die dem ungehinderten internationalen Seeverkehr sowie der uneingeschränkten Beteiligung der Seeschifffahrtsunternehmen der beiden Vertragsparteien an der Beförderung der im Rahmen ihres bilateralen Außenhandels ausgetauschten Güter sowie am Seeverkehr zwischen ihrem jeweiligen Land und Drittländern abträglich sein könnten (Art. 2 Abs. 1). Die Verpflichtungen aus anderen inter-

⁶⁷ *Ibid.*, 32.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ BGBl. 1996 II, 939.

nationalen Übereinkünften, welche die Vertragsparteien abgeschlossen haben, bleiben unberührt (Art. 3 Abs. 1). Jede Vertragspartei unterläßt im internationalen Seeverkehr diskriminierende Handlungen jeder Art, die zu einer Benachteiligung der anderen Vertragspartei führen oder die freie Auswahl des Seeschiffahrtsunternehmens entgegen den Grundsätzen des freien Wettbewerbs führen könnten (Art. 4). Nach Art. 5 Abs. 1 gewährt jede Vertragspartei auf der Grundlage der Gegenseitigkeit in ihren Häfen, Hoheitsgewässern und anderen ihrer Zuständigkeit unterliegenden Gewässern den Schiffen der anderen Vertragspartei die gleiche Behandlung wie ihren eigenen im internationalen Verkehr eingesetzten Schiffen beim Zugang zu und Aufenthalt in den Häfen, bei der Benutzung der Hafenanlagen sowie beim Zugang zu allen Dienstleistungen und anderen Einrichtungen. Gemäß Art. 13 Abs. 1 gewähren die Behörden einer Vertragspartei, wenn ein Schiff der anderen Vertragspartei in ihren Hoheitsgewässern Schiffbruch erleidet oder in sonstiger Weise in Seenot gerät, den Fahrgästen sowie dem Schiff und seiner Ladung den gleichen Schutz und Beistand wie Schiffen unter eigener Flagge. Das Abkommen enthält ferner Vorschriften über die Einreise, Durchreise und den Aufenthalt von Besatzungsmitgliedern eines Schiffes der anderen Vertragspartei (Art. 12) und die Anerkennung ihrer Reisedokumente (Art. 11). Die vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgeschlossenen Bereiche sind in Art. 7 aufgeführt.

33. Nach demselben Muster schloß die **Regierung der Bundesrepublik Deutschland am 20. März 1995 mit der Regierung der Republik Polen ein Abkommen über die Seeschifffahrt** ab⁷⁰.

34. Am 9. Mai 1995 schloß die **Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit der Regierung der Volksrepublik China ein Abkommen über den Seeverkehr** ab⁷¹. Dieses Abkommen weist gegenüber den mit Chile und Polen abgeschlossenen Seeschiffahrtsabkommen eine Reihe von Abweichungen auf. So beschränkt sich die in Art. 2 Abs. 1 des Abkommens normierte Freiheit des Seeverkehrs auf die Berechtigung der Schiffe jeder Vertragspartei, zwischen den dem internationalen Handelsverkehr geöffneten Häfen der beiden Vertragsparteien zu fahren und Fahrgäste und Güter zwischen den beiden Vertragsparteien oder zwischen einer von ihnen und Drittstaaten zu befördern. Die Behandlungsstandards für die Schiffe der jeweils anderen Vertragspartei werden nicht durch Be-

⁷⁰ BGBl. 1996 II, 2695. Dem Abkommen hat der Bundestag mit Gesetz vom 28.11.1996 zugestimmt, BGBl. 1996 II, 2694. In Kraft getreten ist das Abkommen am 1.5.1997, BGBl. 1997 II, 1360.

⁷¹ BGBl. 1996 II, 1451. Das Zustimmungsgesetz erging am 20.8.1996, BGBl. 1996 II, 1450.

zugnahme auf die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des freien Wettbewerbs, sondern durch die Normierung des Grundsatzes der Meistbegünstigung definiert. Danach gewährt jede Vertragspartei den Schiffen des jeweils anderen Staates, solange sie ihre Hoheitsgewässer befahren oder in ihren Häfen einlaufen, von dort auslaufen oder sich dort aufhalten, die Meistbegünstigung bei der Erhebung von Gebühren und Abgaben (ohne Steuern), bei der Zollabfertigung und bei einer Reihe anderer, im einzelnen bezeichneter Maßnahmen. Auch die Zurverfügungstellung von Hafeneinrichtungen erfolgt in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung (Art. 3 Abs. 1). Die Küstenschifffahrt ist von der Anwendung des Abkommens generell ausgenommen. Als Küstenschifffahrt gilt es dabei allerdings nicht, wenn ein Schiff einer Vertragspartei zwischen den Häfen der anderen Vertragspartei fährt, um aus dem Ausland beförderte Güter zu löschen und Fahrgäste auszuschiffen oder um Güter und Fahrgäste zur Beförderung ins Ausland an Bord zu nehmen (Art. 5). Bei Vorkommnissen auf See ist vorgesehen, daß jede Vertragspartei den in Seenot geratenen Schiffen der anderen Vertragspartei, ihrer Besatzung und den Fahrgästen und Gütern jede mögliche Unterstützung und Betreuung gewährt und die Behörden der betroffenen Vertragspartei auf schnellstem Wege unterrichtet (Art. 9).

35. Am 5. Januar 1995 erging das **Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen vom 5. April 1993 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Lettland über die Seeschifffahrt**⁷², das am 15. Februar 1995 in Kraft trat⁷³. Ebenfalls während des Berichtszeitraums traten das Seeschifffahrtsabkommen mit der Ukraine⁷⁴, das Zweite Zusatzprotokoll zum Protokoll über die Seeschifffahrtsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Elfenbeinküste⁷⁵ und das Zweite Zusatzprotokoll zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Föderativen Republik Brasilien über den Seeverkehr⁷⁶ in Kraft.

36. Das Ratifikationsverfahren zu dem **Abkommen vom 20. Dezember 1994 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Estland über die Seeschifffahrt** wurde von der Bundesregierung während des Berichtszeitraums eingeleitet⁷⁷.

⁷² BGBl. 1995 II, 2. Zum Inhalt des Abkommens s. Walter (Anm. 10), Ziff. 29.

⁷³ BGBl. 1995 II, 695.

⁷⁴ BGBl. 1995 II, 270.

⁷⁵ BGBl. 1995 II, 327.

⁷⁶ BGBl. 1995 II, 773.

⁷⁷ BT-Drs. 13/2478.

37. Am 1. Januar 1995 trat eine weitere⁷⁸ **Änderung der Pariser Vereinbarung vom 26. Januar 1982 über die Hafenstaatskontrolle**⁷⁹ in Kraft⁸⁰. Nach dem modifizierten Abschnitt 8.2 der Vereinbarung können eine Seeschiffsbehörde eines europäischen Küstenstaates und ein Küstenstaat des sich zwischen Nordamerika und Europa erstreckenden Nordatlantischen Beckens mit Zustimmung aller an der Vereinbarung beteiligten Behörden der Vereinbarung beitreten, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen werden in der neuen Anlage 5 zu der Vereinbarung präzisiert. Danach muß die betreffende Seeschiffsbehörde sich ausdrücklich zu den in der Vereinbarung enthaltenen Verpflichtungen bekennen und alle in Kraft befindlichen einschlägigen Übereinkünfte ratifiziert haben. Ferner muß die Seeschiffsbehörde über ausreichende logistische und tatsächliche Fähigkeiten verfügen, um die Einhaltung internationaler Seeschiffahrtsnormen bezüglich der Sicherheit der Seeschifffahrt, der Verschmutzung und der Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord der Schiffe, die ihre Flagge zu führen berechtigt sind, durchzusetzen und die in der Vereinbarung enthaltenen Bestimmungen zu befolgen. Eine Seeschiffsbehörde, deren Flagge in einem der drei Jahre unmittelbar vor dem Antrag auf Vollmitgliedschaft in der im Jahresbericht veröffentlichten Liste der überdurchschnittlich häufig festgehaltenen Schiffe aufgeführt ist, kann nicht als Vollmitglied der Vereinbarung zugelassen werden. Ferner wurden die Bestimmungen in Anlage 1 zu der Vereinbarung über die Erstkontrolle von Schiffen geändert und ein neuer Abschnitt 6 eingefügt, der detaillierte Richtlinien für das Festhalten von Schiffen aller Größen enthält. Im Anschluß an den Beitritt der Seeschiffsbehörde der Russischen Föderation am 10. November 1995 wurde eine entsprechende Ergänzung der Präambel der Vereinbarung angenommen, die zum 1. Januar 1996 in Kraft trat⁸¹.

2. Flußrecht

38. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu dem **Abkommen vom 25. Juni 1993 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Repu-**

⁷⁸ Zu den Änderungen in den Vorjahren s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 33, und Walter (Anm. 10), Ziff. 28.

⁷⁹ BGBl. 1982 II, 585.

⁸⁰ BGBl. 1995 II, 885.

⁸¹ BGBl. 1996 II, 264.

blik Georgien über die Binnenschifffahrt ein⁸². Mit dem Abkommen soll der deutsch-georgische Binnenschiffsverkehr, einschließlich des Verkehrs über den Main-Donau-Kanal, auf eine vertragliche Grundlage gestellt werden. Damit wird der Beschluß der Bundesregierung vom Februar 1983 umgesetzt, wonach der Binnenschiffsverkehr mit den interessierten Staaten, die den Main-Donau-Kanal befahren wollen, vertraglich zu regeln ist. Das Abkommen sieht vor, daß deutsche und georgische Schiffe Personen und/oder Güter zwischen einem deutschen Hafen und einem georgischen Hafen sowie umgekehrt befördern dürfen (Wechselverkehr). An dem Wechselverkehr sind Schiffsverkehrsunternehmen beider Länder paritätisch und nach Möglichkeit im Jahresverlauf kontinuierlich zu beteiligen (Art. 3 Abs. 1, 3). Deutsche und georgische Schiffe dürfen Personen und/oder Güter durch das Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei hindurch auf den Binnenwasserstraßen befördern, die von den Vertragsparteien auf der Grundlage eines Vorschlages eines Gemischten Ausschusses festgelegt werden (Transitverkehr). Hingegen dürfen sie Personen und/oder Güter zwischen einem Hafen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei und einem Hafen in einem dritten Land (Drittlandverkehr) und umgekehrt nur auf der Grundlage einer besonderen Erlaubnis befördern (Art. 4, 5). Die Beförderung von Personen und/oder Gütern im Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei (Kabotage) schließlich bleibt nach Art. 6 des Abkommens dieser Seite vorbehalten. Beide Vertragsparteien verpflichten sich, die Schiffe der anderen Seite bei der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Abkommen und bei der Zollabfertigung ebenso zu behandeln wie die eigenen Schiffe (Art. 8, 9). Art. 14 sieht vor, daß für die Erfüllung und Überwachung der Anwendung des Abkommens ein Gemischter Ausschuss gebildet wird, dem jeweils drei von den Verkehrsministern zu bestimmende Vertreter jeder Vertragspartei angehören (Art. 14)⁸³.

39. Mit Verordnung vom 20. Dezember 1995 setzte der Bundesminister für Verkehr die von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt am 18. Mai 1995 beschlossenen Änderungen der Anlagen A, B 1 und B 2 zur **Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein** (ADNR) und die von der Moselkommission am 15. November 1995 angenommenen Änderungen der Anlagen A, B 1 und B 2 zur **Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Mosel** in Kraft. Die

⁸² BT-Drs. 13/2479. Das Zustimmungsgesetz ist am 2.7.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 1042.

⁸³ BT-Drs. 13/2479, 7.

Verordnung trat auf dem Rhein am 1. Januar 1996 und auf der Mosel am 1. Juli 1996 in Kraft.⁸⁴

Zu dem **Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft** s. unten XII. 7., Ziff. 197.

VI. Luft- und Weltraumrecht

1. Luftrecht

40. Am 20. Juli 1995 leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu dem **Protokoll vom 10. Mai 1984 zur Änderung des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt**⁸⁵ (9. Änderung des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt) ein. Anlaß für die Annahme des Protokolls durch die 25. Außerordentliche Mitgliederversammlung der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) war der Tod von 269 Menschen beim Abschluß einer Boeing 747 der Korean Airlines durch ein sowjetisches Militärflugzeug über der Insel Sachalin am 1. September 1983 gewesen, der rechtliche Unklarheiten hinsichtlich der Mittel hatte zutage treten lassen, welche die Staaten zum Schutz ihres Luftraums gegenüber Zivilflugzeugen anwenden dürfen. Das Protokoll stellt klar, daß die Staaten ungeachtet ihrer Souveränität hinsichtlich des Luftraums über ihrem Hoheitsgebiet und der Frage des generellen völkerrechtlichen Gewaltverbotes nach der UN-Satzung sowohl von der Anwendung von Waffengewalt gegen Verkehrsflugzeuge Abstand zu nehmen haben, als auch das Leben der Passagiere an Bord und die Sicherheit dieser Luftfahrzeuge nicht gefährden dürfen (Art. 3^{bis} a) des Protokolls). Die Staaten haben jedoch in Wahrnehmung ihrer Staatshoheit das Recht, die Landung eines Zivilflugzeuges auf einem bestimmten Flughafen zu verlangen, wenn dieses unbefugt sein Hoheitsgebiet überfliegt oder wenn ausreichende Gründe für die Schlußfolgerung vorliegen, daß es zu Zwecken benutzt wird, die mit den Zielen des Abkommens unvereinbar sind. Sie können einem solchen Luftfahrzeug auch alle sonstigen Anweisungen erteilen, um derartige Verletzungen zu beenden (Art. 3^{bis} b)). Das Luftfahrzeug hat den nach Maßgabe dieser Bestimmung erteilten Anweisungen Folge zu leisten. Jeder Vertragsstaat erläßt die erforderlichen nationalen Bestimmungen, um die Be-

⁸⁴ BGBl. 1995 II, 1058.

⁸⁵ BGBl. 1956 II, 411.

folgung der Anweisungen durch Zivilluftfahrzeuge, die bei ihm eingetragen sind oder von einem Halter betrieben werden, der seinen Hauptgeschäftssitz oder seinen ständigen Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet hat, verbindlich zu machen, und unterwirft die Verletzung dieser Bestimmungen strengen Sanktionen (Art. 3^{bis} c))⁸⁶. Das Protokoll sieht jedoch keine Sanktionen gegen Staaten vor, die das Gewaltverbot in Art. 3^{bis} a) des Protokolls verletzen. In ihrer Denkschrift zum Änderungsprotokoll führte die Bundesregierung dazu aus:

“Für ein Verbot der Anwendung militärischer Gewalt gegen Zivilluftfahrzeuge lagen der ICAO-Vollversammlung mehrere Lösungsvorschläge vor, die sich im wesentlichen dadurch unterschieden, daß entweder

- das bestehende ICAO-Abkommen entsprechend ergänzt oder
- eine gesonderte Konvention vereinbart werden sollte,

und zwar mit oder ohne Androhung von Sanktionen gegenüber einem Staat, der ein entsprechendes Gebot verletzt. Mehrheitlich hat sich dann die Auffassung durchgesetzt, die ICAO-Konvention ohne Sanktionsbewehrung entsprechend dem vorgelegten Protokoll als eine dem weltweiten Schutz des zivilen Luftverkehrs allgemein dienende Maßnahme zu ergänzen.”⁸⁷

41. Während des Berichtszeitraums traten **Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Lettland**⁸⁸, **Kuba**⁸⁹ und **Brunei**⁹⁰ in Kraft. Ferner schloß die Bundesrepublik im Berichtszeitraum Luftverkehrsabkommen mit der Republik Korea⁹¹, Hongkong⁹², Bosnien und Herzegowina⁹³, Namibia⁹⁴, Simbabwe⁹⁵ und Usbekistan⁹⁶ ab. In den Ab-

⁸⁶ BT-Drs. 13/2044, 7.

⁸⁷ *Ibid.*, 11.

⁸⁸ Abkommen vom 5.4.1993, BGBl. 1994 II, 2439; in Kraft getreten am 22.1.1995, BGBl. 1995 II, 769.

⁸⁹ Abkommen vom 18.6.1993, BGBl. 1994 II, 2449; in Kraft getreten am 13.4.1995, BGBl. 1996 II, 495.

⁹⁰ Abkommen vom 7.9.1993, BGBl. 1994 II, 3671; in Kraft getreten am am 21.2.1995, BGBl. 1996 II, 747.

⁹¹ Abkommen vom 7.3.1995, BGBl. 1997 II, 903; Zustimmungsgesetz vom 24.4.1997, BGBl. 1997 II, 902.

⁹² Abkommen vom 5.5.1995, BGBl. 1997 II, 1063. Das Zustimmungsgesetz ist am 27.5.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1062.

⁹³ Abkommen vom 10.5.1995, BGBl. 1996 II, 1139. Das Zustimmungsgesetz erging am 23.7.1996, BGBl. 1996 II, 1138.

⁹⁴ Abkommen vom 15.11.1995, BGBl. 1997 II, 913. Das Zustimmungsgesetz erging am 24.4.1997, BGBl. 1997 II, 912.

⁹⁵ Abkommen vom 13.12.1995, BGBl. 1997 II, 1023. Der Bundestag hat dem Abkommen mit Gesetz vom 26.5.1997 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 1022.

⁹⁶ Abkommen vom 16.11.1995, BGBl. 1997 II, 1033; das Zustimmungsgesetz ist am 26.5.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1032.

kommen gewähren sich die Vertragsparteien jeweils wechselseitig Überflugs- und Landrechte zum Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs und verpflichten sich zur Befreiung der Luftfahrzeuge von Zöllen und Abgaben. Streitigkeiten sind auf Verlangen einer Vertragspartei einem Schiedsgericht zu unterbreiten. Mit der Volksrepublik China unterzeichnete die Bundesregierung ein Protokoll zur Änderung des Luftverkehrsabkommens vom 31. Oktober 1975.⁹⁷

2. Weltraumrecht

42. Im Rahmen der Beratungen des Weltraumausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßte der deutsche Vertreter die Entscheidung des Ausschusses, den wissenschaftlichen und technischen Unterausschuß mit der Abfassung eines ausführlichen Berichts über die Frage des **Weltraumschrotts** zu beauftragen und ihm für diese Arbeit eine Frist von drei Jahren zu setzen. Ausdrücklich warnte er davor, vor Abschluß der Arbeit des Unterausschusses mit der Arbeit an einem Konventionsentwurf zu beginnen:

“In the opinion of the German delegation, there is no automatic procedure in accordance with which an international treaty, or at least a catalogue of principles modelled on the nuclear-power-source-principles, must be drafted after the scientific preliminaries. We did not bring the scientific discussion before this Subcommittee in order to draft a subsequent legal agreement at all costs; our aim was, rather, to have a thorough discussion of the scientific and technical problems connected with space debris so that we might later assume a common stock of knowledge when discussing whether and, if so, what legal provisions were desirable.”⁹⁸

Der deutsche Vertreter führte weiter aus, daß insbesondere bei dem Kampf gegen die Erzeugung von Weltraumabfall möglicherweise Marktmechanismen zu befriedigenderen Ergebnissen führen könnten als die Vereinbarung eines internationalen Prinzipienkataloges oder einer Konvention:

“In our discussion of nuclear-energy sources in space we have concentrated on technical strategies at avoiding future dangers. It could be – and I say once again that I in no way seek to pre-empt the scientific findings – that in three years we shall come to the conclusion that we should, above all, talk about strategies to avoid the future production of space debris. And it could be

⁹⁷ Protokoll vom 11.12.1995, BGBl. 1997 II, 679.

⁹⁸ UN Doc. A/AC.105/PV.409 vom 15.6.1995, 18.

– again speaking purely hypothetical – that we would find then that industry already uses existing technology voluntarily, without State pressure. For in space we have the unique situation that the parties responsible for the threat and the potentially threatened parties are almost identical. [...]

The German delegation does not seek here to exclude the possibility that we shall none the less later come to recognize that we need a catalogue of principles, or indeed an international treaty, perhaps regulating only sections of the whole range of problems. But neither do we want to rule out the option that the problem can be solved by the free market. Our work here at the United Nations creates global transparency and awareness of the issues involved.”⁹⁹

Auf einer weiteren Sitzung des Ausschusses nahm die deutsche Delegation zu einem gemeinsam mit der französischen Vertretung im Unterausschuß für rechtliche Fragen vorgelegten Papier über die Prinzipien der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Weltraum Stellung:

“The German-French working paper rests on two basic considerations: first, that States are free to determine all aspects of their cooperation – whether it be bilateral or multilateral, commercial or non-commercial – including, of course, development cooperation; and, secondly, that States will choose the most efficient and appropriate mode of cooperation in order to allocate resources efficiently.”¹⁰⁰

43. Die Versammlung der Vertragsparteien beschloß während des Berichtszeitraums eine Änderung des Übereinkommens¹⁰¹ und des Betriebsübereinkommens¹⁰² über die **Internationale Fernmeldeorganisation “INTELSAT”**.¹⁰³ Die Revision des Übereinkommens betrifft die Regelung für das Inkrafttreten von Vertragsänderungen¹⁰⁴. Das geänderte Betriebsübereinkommen sieht für jeden Unterzeichner die Möglichkeit vor, die Zuteilung eines niedrigeren Investitionsanteils zu beantragen. Den Anträgen wird in dem Maße entsprochen, in dem andere Unterzeichner einer Erhöhung ihrer Investitionsanteile zustimmen, allerdings darf kein Unterzeichner einen Investitionsanteil haben, der niedriger ist als 0,05 des Gesamtbetrages der Investitionsanteile oder höher als 150 v.H. seines pro-

⁹⁹ *Ibid.*, 19.

¹⁰⁰ UN Doc. A/AC.105/PV.412 vom 16.6.1995, 8.

¹⁰¹ BGBl. 1997 II, 538.

¹⁰² BGBl. 1997 II, 539.

¹⁰³ Der Bundestag hat der Änderung des Übereinkommens mit Gesetz vom 24.2.1997 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 537.

¹⁰⁴ Die bisher vorgesehene Frist von höchstens achtzehn Monaten für das Inkrafttreten der Änderung, gerechnet von der Genehmigung der Änderung durch die Versammlung der Vertragsparteien, entfällt.

zentualen Anteils an der Gesamtbenutzung des INTELSAT-Weltraum-segments durch alle Unterzeichner.

Zu den Bemühungen der Bundesregierung um eine internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der raumgestützten Erdbeobachtung zwecks Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit s. unten XVI 2., Ziff. 281.

VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit

1. Staatsangehörigkeit

44. Die Bundesregierung bekräftigte im Berichtszeitraum ihre Entschlossenheit, eine umfassende **Reform des Staatsangehörigkeitsrechts** vorzunehmen¹⁰⁵. In seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion auf Erleichterung der Einbürgerung unter Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit und dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts erläuterte Bundesinnenminister **Kanther** in der 18. Sitzung des Bundestages die Grundsätze der geplanten Novellierung. Dabei bekannte er sich zu dem Abstammungsprinzip als Grundlage auch des künftigen deutschen Staatsangehörigkeitsrechts:

“Die Regelungen über den Erwerb der Staatsangehörigkeit, deren Aufgabe es ist, in staatskonstitutiver Weise das Staatsvolk und damit in einer Demokratie den Träger der Staatsgewalt zu bestimmen, beruhen nach völkerrechtlichen Grundsätzen stets auf einer Prognose über die Dauerhaftigkeit des Näheverhältnisses der betroffenen Person zum jeweiligen Staat. Diese Zuordnungsprognose und damit die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitserwerbs hängt von den spezifischen geographischen, wirtschaftlichen, bevölkerungspolitischen Gegebenheiten des einzelnen Staates ab, und deshalb geben die Staaten auch unterschiedliche Antworten auf das Problem der doppelten Staatsangehörigkeit. Den deutschen Rechtsstandpunkt vertreten in Europa z.B. Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, die baltischen Staaten, Polen, Rußland, die Tschechische Republik, Luxemburg, Österreich und Spanien.

Die dauerhafte Zuordnung wird für die Bundesrepublik Deutschland beim Geburtserwerb durch die Abstammung von einem Elternteil mit deutscher Sprache gewährleistet und bei der Einbürgerung durch die dauerhafte Hinwendung zu diesem Staat, die durch die Aufgabe der bisherigen Staatsan-

¹⁰⁵ Erklärung von Bundesinnenminister **Kanther** in der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages vom 9.2.1995, BT-PlPr., 18. Sitzung, 1220.

gehörigkeit, also der bisherigen Zuordnung zu einem anderen Staat, dokumentiert wird. [...]

In der öffentlichen Diskussion wird der Abstammungsgrundsatz häufig gegenüber dem angeblich fortschrittlichen Territorialgrundsatz [...] als Ausfluß eines überholten völkischen Denkens betrachtet. Das ist von der Sache und von der Geschichte her völlig falsch. Historisch ist das Abstammungsprinzip mit der Entstehung der republikanischen und demokratischen Staaten im 19. Jahrhundert an die Stelle des im absolutistischen Staat bevorzugten Bodenrechtsprinzips getreten.¹⁰⁶

45. Der Bundesinnenminister verteidigte die **ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit** bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts:

“Was die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit betrifft, so wird sie dem Charakter der Staatsangehörigkeit als staatskonstitutiver Grundbeziehung nicht gerecht. Darauf beharren wir weiterhin. Ein Mindestmaß an Identifikation des einzelnen mit dem Gemeinwesen, dem er als Staatsangehöriger zugehören will, muß vorhanden sein und kann nicht juristisch fingiert werden. Diese Identifikation muß nachgewiesen werden. Sie ist nicht beliebig. Auch die deutsche Staatsangehörigkeit ist nicht beliebig. Sie setzt eine ungeteilte Loyalität zu diesem Staat voraus, während die doppelte Staatsangehörigkeit Loyalitätspflichten verteilt und auch Loyalitätswidersprüche ohne weiteres ermöglicht und sogar wahrscheinlich macht.”¹⁰⁷

Der Minister sprach sich in diesem Zusammenhang auch gegen die Einführung eines ergänzenden Jus-soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit aus. Ein Vergleich mit allen in Betracht kommenden Staaten zeige, daß dort einem ergänzenden Jus-soli-Erwerb, der durchaus häufig sei, und dem Verzicht auf Vermeidung von Mehrstaatigkeit gewissermaßen als Ausgleich für den Regelfall der Einbürgerung die Ermessenseinbürgerung und damit die Steuerbarkeit des Vorgangs durch das Gastland gegenüberstehe, die mitunter noch nicht einmal gerichtlich überprüfbar sei. Demgegenüber halte die Bundesregierung an ihrer Politik, die Einbürgerung für die dauerhaft in der Bundesrepublik lebenden Ausländer als Rechtsanspruch auszugestalten, als Alternative zu dem Konzept des Jus-soli-Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit fest:

“Die mit den Einbürgerungstatbeständen des Ausländergesetzes in der vergangenen Legislaturperiode eingeleitete Tendenz zur Ausgestaltung der Einbürgerung für die auf Dauer hier lebenden Ausländer als Anspruch – eine Ten-

¹⁰⁶ BT-PlPr., 18. Sitzung, 1221 f.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 1223.

denz, die in der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts fortgeführt werden soll, ergänzt durch die Einführung einer Kinderstaatszugehörigkeit – war und ist als Alternative zu den Vorstellungen des Bodenrechtserwerbs und der generellen Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu verstehen.

Durch die Anspruchstatbestände und die Kinderstaatszugehörigkeit soll der Staatsangehörigkeitserwerb unter Vermeidung der mit dem Territorialprinzip und der Hinnahme von Mehrstaatigkeit verbundenen Nachteile erheblich erleichtert werden. Eine Kumulation beider Lösungswege liefe auf eine völlig unausgewogene Staatsangehörigkeitspolitik hinaus, die der staatskonstitutiven Aufgabe des Instituts der Staatsangehörigkeit nicht gerecht wird.¹⁰⁸

Schwerpunkte des in der Arbeit befindlichen Reformentwurfs sei die Umstellung des gesamten Systems der Einbürgerungstatbestände auf Einbürgerungsansprüche mit klar umrissenen gesetzlichen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine Einbürgerung erfolge. Verständigungsmöglichkeiten in der deutschen Sprache seien dabei besonders wichtig, da Kommunikationsfähigkeit einer der wichtigsten Nachweise und Voraussetzungen für die Integration in einem Land sei. Die Mindestaufenthaltszeit für den Regeleinbürgerungsanspruch, der die bisherige Ermessenseinbürgerung und den Einbürgerungsanspruch für lange hier lebende Ausländer ersetze, könne verkürzt werden. Am Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit werde festgehalten. Bei über Generationen im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen könnten für den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit Optionen gelten. Schließlich solle zusammen mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts das neue Institut einer Kinderstaatszugehörigkeit eingeführt werden, das in Deutschland geborenen Ausländerkindern der dritten Generation rechtlich weitgehend die Stellung der nicht volljährigen Deutschen einräume und ihnen den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wesentlich erleichtere, indem es ihnen die Möglichkeit gebe, sich nach Eintritt der Volljährigkeit zwischen der deutschen und der bisherigen Staatsangehörigkeit zu entscheiden¹⁰⁹.

46. Die Bundesregierung nahm während des Berichtszeitraums im Rahmen einer schriftlichen Anfrage auch zu dem Problem der sog. **Rückbürgerung** Stellung. Sie habe Anhaltspunkte dafür, daß einige Staaten ihren ehemaligen Staatsangehörigen ihre Staatsangehörigkeit häufig nach kurzer Frist erneut verliehen, nachdem sie die Betroffenen zum Zweck der Einbürgerung in Deutschland aus der Staatsangehörigkeit entlassen oder deren Verzicht auf die Staatsangehörigkeit genehmigt hätten. Um dem un-

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, 1223 f.

verzüglichen Wiedererwerb der ursprünglichen Staatsangehörigkeit nach einer Einbürgerung, die nach deutschem Recht unter Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfolgt sei, entgegenzuwirken, sollten die Vorschriften über den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei der anstehenden Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts nach Möglichkeit dahin gehend geändert werden, daß der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit beim willentlichen Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit vorbehaltlich einer Beibehaltungsgenehmigung für dringende Ausnahmefälle auch dann automatisch eintrete, wenn der Betroffene zu diesem Zeitpunkt in Deutschland lebe. Bisher trete dieser Verlust ein, wenn der Lebensmittelpunkt des Betroffenen im Zeitpunkt des Erwerbs der anderen Staatsangehörigkeit nicht in Deutschland liege¹¹⁰.

47. Im Hinblick auf die **doppelte Staatsbürgerschaft der deutschstämmigen Polen** stellte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage klar, daß die deutschen Staatsangehörigkeitsbehörden in Polen lebenden polnischen Staatsangehörigen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit verleihen, sondern lediglich feststellen, daß bestimmte Personen von Gesetzes wegen die deutsche Staatsangehörigkeit immer noch besitzen. Es handele sich dabei vorwiegend um Deutsche aus den Gebieten des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937, denen der polnische Staat nach einer gewissen Zeit seine Staatsangehörigkeit verliehen habe. Dies habe nach dem damals wie heute geltenden deutschen Recht nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geführt, weil der Erwerb der polnischen Staatsangehörigkeit regelmäßig nicht auf Antrag, sondern ohne oder sogar gegen den Willen der Betroffenen erfolgt sei:

“Jeder deutsche Staatsangehörige, und damit auch ein deutsch-polnischer Mehrstaater, hat einen Rechtsanspruch darauf, daß auf sein Verlangen seine deutsche Staatsangehörigkeit festgestellt wird. Die Versagung eines Staatsangehörigkeitsausweises würde deutschen Staatsangehörigen gegenüber in die Nähe des durch Artikel 16 Abs.1 Satz 1 GG verbotenen Entzuges der deutschen Staatsangehörigkeit rücken, wie das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 16. September 1966 festgestellt hat.”¹¹¹

An anderer Stelle führte die Bundesregierung zu möglichen Belastungen der deutsch-polnischen Beziehungen durch die doppelte Staatsangehörigkeit deutschstämmiger Polen aus:

“Die Bundesregierung hat aus ihren Gesprächen mit der polnischen Regierung nicht den Eindruck, daß sich aus dem derzeitigen deutschen Staatsan-

¹¹⁰ BT-Drs. 13/2841, 3 f.

¹¹¹ BT-Drs. 13/1164, 2.

gehörigkeitsrecht eine Belastung der deutsch-polnischen Beziehungen ergibt. In beiden Rechtsordnungen gilt das Abstammungsprinzip, und demgemäß erwerben Kinder eines Elternteils, der neben der polnischen auch noch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, durch Geburt beide Staatsangehörigkeiten. Umgekehrt gilt dies nach polnischem Recht aber auch für die hier lebenden deutsch-polnischen Doppelstaater.

Die polnische Seite hat ihr Interesse daran bekundet, daß langfristig die im Asylkompromiß der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD am 6. Dezember 1992 vereinbarte Begrenzung der automatischen Vererbbarkeit der deutschen Staatsangehörigkeit bei fehlendem Inlandsbezug realisiert wird, wie dies im Rahmen der Überlegungen für eine umfassende Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts vorgesehen ist.¹¹²

48. Im Berichtszeitraum setzte die Bundesregierung ihre Bemühungen fort, die sich aus dem **Schlußprotokoll zum deutsch-iranischen Niederlassungsabkommen** vom 17. Februar 1929¹¹³ ergebenden Hindernisse für die Einbürgerung iranischer Staatsangehöriger zu beseitigen. In Abschnitt II des Schlußprotokolls hatten sich das frühere Deutsche Reich und das damalige Iranische Kaiserreich verpflichtet, keine Angehörigen des anderen Staates ohne vorherige Zustimmung seiner Regierung einzubürgern. Die Bundesregierung bekräftigte in ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage, daß sie diese Regelung für nicht mehr zeitgemäß halte.¹¹⁴ Durch Notenwechsel vom 28. März 1995 und 1. Mai 1995 kamen die Bundesregierung und die Regierung der Islamischen Republik Iran überein, Abschnitt II des Schlußprotokolls des Niederlassungsabkommens aufzuheben.¹¹⁵

2. Ausübung diplomatischen Schutzes

49. Im Rahmen der bereits erwähnten Kleinen Anfrage zur Situation der deutschstämmigen Polen mit doppelter Staatsbürgerschaft (s. oben Ziff. 47) setzte die Bundesregierung sich auch mit der Frage der **Gewährung von Sozialhilfe an im Ausland lebende Deutsche** auseinander. Sie betonte dabei den Ausnahmecharakter solcher Hilfeleistungen:

“Nach §119 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) kann Deutschen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben und im Ausland der Hilfe

¹¹² Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/3025, 12.

¹¹³ RGBl. II 1930, 1002.

¹¹⁴ BT-Drs. 13/491, 2.

¹¹⁵ BGBl. 1997 II, 3. Der Deutsche Bundestag hat der Aufhebung mit Gesetz vom 20.12.1996 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 2.

bedürfen, in besonderen Notfällen Sozialhilfe gewährt werden. Hilfe wird nicht gewährt, soweit sie von dem hierzu verpflichteten Aufenthaltsland gewährt wird oder von anderen zu erwarten ist (§ 119 Abs. 3 BSHG). Nach dem polnischen Sozialhilfegesetz werden begrenzte Hilfen gewährt, die auch Deutschen in Polen zustehen. Mögliche polnische Hilfen sind daher vorrangig auszuschöpfen. Deutsche Sozialhilfeleistungen können in besonderen Notfällen nur ergänzend gewährt werden.”¹¹⁶

50. Gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verurteilte die Bundesregierung im Berichtszeitraum die iranische **Fatwa gegen den britischen Autor Salman Rushdie** als Verstoß gegen die Regeln des diplomatischen Schutzes:

“Sechs Jahre nach der Bekanntgabe der Fatwa, mit der der britische Autor Salman Rushdie zum Tode verurteilt und in der seine Ermordung gefordert wurde, bekräftigt die Europäische Union in aller Form, daß sie dieses Verdikt verurteilt.

Da diese Fatwa unter Mißachtung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Grundsatzes der Souveränität der Staaten, insbesondere hinsichtlich des Schutzes, den diese ihren Staatsangehörigen gewähren, ausgesprochen wurde, ist sie null und nichtig.

Die Europäische Union fordert die iranische Führung erneut auf, sich an das Völkerrecht zu halten und alle damit verbundenen Folgen zu akzeptieren.”¹¹⁷

VIII. Ausländer

1. Ausländerrecht

51. In ihrem Bericht über die **Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung** vom 5. bis 13. September 1994 in Kairo an den Deutschen Bundestag nahm die Bundesregierung grundsätzlich zu Fragen der Migrationspolitik Stellung. Dabei hob sie hervor, daß die aktuelle Migrationsproblematik sich von früheren Wanderungsbewegungen durch die Gesamtzahl der Flüchtlinge und Migranten und ihr gleichzeitiges weltweites Auftreten unterscheidet. Die neuen Migrationsströme könnten die Stabilität der Herkunfts- und Aufnahmeländer gefährden. Lediglich eine geregelte internationale Migration könne positive Auswirkungen sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer haben. Die Maßnahmen müßten sich darauf konzentrieren, den Bewohnern der Herkunfts-

¹¹⁶ BT-Drs. 13/1164, 6.

¹¹⁷ Bull. Nr. 12 vom 16.2.1995, 100.

länder durch entsprechende entwicklungspolitische Bemühungen eine Option zum Verbleiben im Heimatland zu bieten. Die Migrations- und Flüchtlingsproblematik könne jedoch nicht durch ein Land allein, sondern nur durch eine abgestimmte Politik möglichst vieler Staaten gelöst werden, die auf diese Herausforderung reagieren¹¹⁸. In ihrer Bewertung des auf der Kairoer Konferenz beschlossenen Aktionsprogramms führte die Bundesregierung weiter aus:

“Die Bundesregierung begrüßt es, daß im Aktionsplan das Recht jeden Staates hervorgehoben wird, darüber zu bestimmen, wer – und vor allem unter welchen Voraussetzungen – in sein Hoheitsgebiet einreisen und sich dort aufhalten darf. [...]

Nachhaltig unterstützt die Bundesregierung die Feststellung, daß die Herkunftsländer die Pflicht haben, die Rückkehr illegaler Zuwanderer und Asylsuchender, deren Asylantrag abgelehnt worden ist, zu akzeptieren. Aus diesem Grunde bemüht sich die Bundesregierung, mit den Hauptherkunftsstaaten der Asylbewerber entsprechende Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Dabei ist sich die Bundesregierung ihrer Verpflichtung bewußt, Migranten und Flüchtlingen bei der Rückkehr in ihr Heimatland zu helfen.”¹¹⁹

In diesem Zusammenhang stellte die Bundesregierung neben der Rückführung der illegalen Zuwanderer die Integration der legal in der Bundesrepublik lebenden Zuwanderer und ihren wirksamen Schutz vor Fremdenfeindlichkeit und Rassismus als weiteres Ziel ihrer Migrationspolitik heraus:

“Die Forderung, daß ‘legitimierte Zuwanderer’, also Personen, die alle Voraussetzungen für die Einreise in ein Land, Aufenthalt in diesem und ggf. für die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit erfüllen, in die Gesellschaft eingegliedert werden und ihnen die gleichen sozialen, wirtschaftlichen und gesetzlichen Rechte gewährt werden sollen, ist ebenfalls im Grundsatz zuzustimmen. Bund und Länder streben eine weitergehende Integration der sich hier rechtmäßig aufhaltenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen an. Daher wird auch der Aussage zugestimmt, daß die Familienzusammenführung ein wichtiger Faktor in bezug auf die internationale Migration ist. Das Ausländergesetz trägt diesem Grundsatz Rechnung.

Die Bundesregierung sieht auch die dringende Notwendigkeit, Zuwanderer und ihre Familien vor Fremdenhaß und Rassismus zu schützen. Auch auf diesem Gebiet haben die Bundesregierung, die Länder und die Kommunen eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen. Hervorzuheben sind neben repressiven

¹¹⁸ BT-Drs. 13/2520, 30f.

¹¹⁹ *Ibid.*, 32.

Maßnahmen wie konsequente Strafverfolgung rechtsextremistisch motivierter Straf-, insbesondere Gewalttäter, Verbote rechtsextremistischer Vereinigungen sowie Aufklärungskampagnen, mit denen insbesondere Jugendliche angesprochen werden sollen.“¹²⁰

52. Am 6. Januar 1995 wurde in Vietnam die **Gemeinsame Erklärung über Ausbau und Vertiefung der deutsch-vietnamesischen Beziehungen** unterzeichnet. Die Gemeinsame Erklärung enthält u. a. eine Rahmenabsprache für die Rückführung derjenigen Vietnamesen, die sich in Deutschland ohne gültigen Aufenthaltstitel befinden. Danach sollen die in der Bundesrepublik lebenden, ausreisepflichtigen Vietnamesen nach Maßgabe bestimmter Jahresquoten (1995: 2.500 Personen; 1996: 5.000 Personen; 1997: 6.000 Personen; 1998: 6.500 Personen) nach Vietnam zurückgeführt werden¹²¹. Zu dem Hintergrund dieser Rahmenregelung führte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage aus:

“Jeder Staat ist nach geltendem Völkerrecht verpflichtet, seine eigenen Staatsangehörigen, die sich ohne Aufenthaltstitel in einem anderen Staat aufhalten, zurückzunehmen. Vietnam gehörte hier bislang zu den Hauptproblemländern, das sich wie kaum ein anderes Land beharrlich weigerte, die in Deutschland ohne Aufenthaltstitel lebenden Staatsangehörigen wieder aufzunehmen. Auch Vietnamesen, die freiwillig nach Vietnam zurückkehren wollten, ist die Rückkehr in aller Regel nicht gestattet worden.

Die Bundesregierung sieht in der Gemeinsamen Erklärung einen wichtigen Schritt auf dem Wege zur Lösung der Rückübernahmeproblematik.“¹²²

53. Auf der Grundlage der in der Gemeinsamen Erklärung getroffenen Rahmenregelung wurden am 21. Juli 1995 in Berlin das **deutsch-vietnamesische Rückübernahmeabkommen und das Protokoll zur Durchführung des Abkommens** unterzeichnet¹²³. In dem Abkommen verpflichtet sich die vietnamesische Seite, vietnamesische Staatsangehörige, die keinen gültigen Aufenthaltstitel für die Bundesrepublik Deutschland haben, zurückzunehmen. Die Rückführung hängt dabei nicht von der Zustimmung der betroffenen Personen ab (Art. 1). Demgemäß werden die vietnamesischen Behörden vietnamesische Staatsangehörige, die sich ohne gültigen Aufenthaltstitel in dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und deren Rückführung die deutschen Behörden

¹²⁰ *Ibid.*, 32f.

¹²¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 13/857, 13.

¹²² *Ibid.*, 2; ferner Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/471, 2.

¹²³ Das Abkommen und das zugehörige Protokoll sind am 21.9.1995 in Kraft getreten, vgl. Bekanntmachung vom 6.9.1995, BGBl. 1995 II, 743.

beabsichtigen, übernehmen (Art. 2). Nach Art. 3 des Abkommens sind Straftäter und Beschuldigte, insbesondere bei schweren Straftaten, möglichst rasch zurückzuführen. Die Rückführung der bereits ausreisepflichtigen Vietnamesen wird bis zum Ende des Jahres 2000 nach Maßgabe der bereits in der Gemeinsamen Erklärung fixierten Quoten durchgeführt. Das Abkommen regelt ferner die Beweismittel und Mittel der Glaubhaftmachung zum Nachweis der vietnamesischen Staatsangehörigkeit (Art. 5) und das Prüfungsverfahren, das in Fällen Anwendung findet, in denen die Staatsangehörigkeit nicht nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden kann (Art. 6). Nach dieser Regelung nimmt die vietnamesische Seite unverzüglich eine Anhörung der betreffenden Person vor. Bei der Feststellung der vietnamesischen Staatsangehörigkeit können insbesondere Zeugenaussagen, eigene Angaben der Betroffenen und ihre Sprache berücksichtigt werden. Auf der Grundlage dieser Angaben führen die vietnamesischen Behörden die Überprüfung durch und teilen den zuständigen Behörden das Ergebnis mit. Die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in Vietnam leisten ihnen bei der Überprüfung Hilfe.

Die Einzelheiten des Rückübernahmeverfahrens sind in dem Durchführungsprotokoll geregelt.

Fragen der praktischen Durchführung des Rückübernahmeabkommens waren Gegenstand eines begleitenden Notenwechsels zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Sozialistischen Republik Vietnam, der Bestandteil des Abkommens geworden ist. Danach besteht zwischen den Vertragsparteien Einvernehmen, daß vietnamesische Staatsangehörige, die nach der Unterzeichnung des Abkommens unerlaubt in die Bundesrepublik einreisen, nach den Bestimmungen des Abkommens nach Vietnam zurückgeführt werden. Die deutsche Seite wird sich bemühen, ausreisepflichtige vietnamesische Staatsangehörige, die aus den angrenzenden Staaten in die Bundesrepublik gekommen sind, und mit denen die Bundesrepublik ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat, in diese Staaten zurückzuführen, soweit sie zur Aufnahme verpflichtet sind. Die deutsche Seite versichert ferner, daß das Rückübernahmeabkommen eine Verlängerung oder eine Neuausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für vietnamesische Staatsangehörige in Deutschland nicht beeinträchtigt, die die Voraussetzungen nach dem geltenden Ausländerrecht der Bundesrepublik erfüllen. Die vietnamesische Seite ihrerseits wird die Einreiseformalitäten der aus Deutschland freiwillig zurückkehrenden vietnamesischen Staatsangehörigen vorrangig überprüfen und erledigen. Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland für den Bereich der Rückführung wird auf das Schreiben des Bundesministers

für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an den Vizeaußenminister der Sozialistischen Republik Vietnam vom 29. Juni 1995 Bezug genommen. Danach besteht die feste Absicht, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Vietnam auf hohem Niveau fortzusetzen und für die Laufzeit des Rückübernahmeabkommens in diesem Rahmen auch weiterhin Reintegrationsmaßnahmen für Rückkehrer aus Deutschland zu fördern. Schließlich erklärt die vietnamesische Seite, daß sie auf eine Strafverfolgung von Rückkehrern wegen ihrer unerlaubten Ausreise und ihres unerlaubten Aufenthalts in Deutschland verzichtet.

54. Die Rücknahmepflicht für eigene Staatsangehörige ohne gültigen Aufenthaltstitel fand auch in der **deutsch-albanischen Erklärung** über die Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen ausdrückliche Erwähnung. Darin bekräftigen beide Seiten, daß sie eigene Staatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht jederzeit zurücknehmen werden. Die weiteren Einzelheiten, darunter auch die Möglichkeit der Rückbeförderung von Staatsangehörigen dritter Staaten, sollen in einem künftigen bilateralen Rückübernahmeabkommen geklärt werden.¹²⁴

55. Zur Frage **flankierender finanzieller Hilfsvereinbarungen zu Rücknahmeabkommen** führte die Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage aus:

“Der Abschluß der Rücknahmeabkommen über ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber und sonstige sich illegal im Bundesgebiet aufhaltende Ausländer, die die Bundesregierung mit anderen Staaten getroffen hat oder noch treffen wird, ist grundsätzlich nicht mit einer Kostenbelastung verbunden, da diese Abkommen lediglich den ohnehin schon bestehenden völkerrechtlichen Grundsatz konkretisieren, daß jeder Staat zur Rückübernahme der ausreisepflichtigen eigenen Staatsangehörigen ohne Gegenleistung verpflichtet ist.

Eine Finanzhilfe ist den in den Fragen genannten Staaten daher nicht gewährt worden bzw. ist nicht beabsichtigt.”¹²⁵

56. Zur Praxis des **deutsch-kroatischen Rückübernahmeabkommens**¹²⁶ erklärte die Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage, die Innenministerkonferenz habe dem Wunsch der kroatischen Regierung, angesichts von rund 380.000 Flüchtlingen bzw. Vertriebenen im eigenen Land die Rückführung der sich noch in der Bundesrepublik aufhaltenden

¹²⁴ Punkt 10 der Gemeinsamen Erklärung vom 28.2.1995, Bull. Nr. 17 vom 8.3.1995, 141.

¹²⁵ BT-Drs. 13/1047, 14.

¹²⁶ Dazu bereits Stoll (Anm. 10), Ziff. 55.

Bürgerkriegsflüchtlinge so lange aufzuschieben, bis weitere Unterkünfte für die Zurückkehrenden zur Verfügung stehen, Rechnung getragen und am 6. März beschlossen, die zweite Rückführungsphase flexibel nach Maßgabe der Einzelfälle durchzuführen und unter bestimmten Voraussetzungen um drei Monate zu strecken. Dies ermögliche es den Ländern noch besser als zuvor, in Fällen der Schutzbedürftigkeit von Personen, für die eine Rückkehr nach Kroatien eine besondere Härte bedeuten würde, wie z.B. serbo-kroatische Mischehen und alte oder kranke Menschen, eine unter humanitären Gesichtspunkten angemessene Entscheidung zu treffen. Zur Frage der Rückkehrverpflichtung von Personen aus biethnischen Familien oder mit serbischer Volkszugehörigkeit führte die Bundesregierung aus:

“Das Rückübernahmeabkommen findet im übrigen auch auf diejenigen ehemaligen jugoslawischen Staatsangehörigen Anwendung, die vor ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland ihren Wohnsitz in der Republik Kroatien hatten.

Für bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge mit kroatischem Paß hatte das Bundesministerium des Innern bereits im Vorfeld der Innenministerkonferenz vom 6. März 1995 den Ländern vorgeschlagen, diesen Personenkreis erst zum Ende der gesamten zweiten Rückführungsphase zurückzuführen, so daß erforderlich werdende Maßnahmen erst ab September 1995 in Betracht kommen.

Abgesehen davon hat Kroatien anlässlich der Unterzeichnung des deutsch-kroatischen Rückübernahmeabkommens in einer Erklärung die Gleichbehandlung von rückgeführten Bürgerkriegsflüchtlingen ungeachtet ihrer Volkszugehörigkeit ausdrücklich zugesichert. Es besteht kein Anlaß, an dieser Zusage zu zweifeln.”¹²⁷

57. Demgegenüber blieben im Berichtszeitraum die Bemühungen der Bundesregierung, eine **Einigung mit der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) über die Rücknahme der eigenen Staatsangehörigen** herbeizuführen, ohne Erfolg. In seiner Stellungnahme vor dem Deutschen Bundestag führte der Vertreter der Bundesregierung dazu aus, die Bundesrepublik Jugoslawien verweigere in großem Umfang völkerrechtswidrig die Rücknahme ihrer Staatsangehörigen. Selbst diejenigen Jugoslawen, die freiwillig in ihre Heimat zurückkehren wollten, hätten keine Gewähr, in Serbien überhaupt einreisen zu dürfen. Auch der Besitz eines gültigen jugoslawischen Passes allein biete keine solche Gewähr. Erst recht verweigere Serbien-Montenegro eigenen Staatsangehörigen, die abgeschoben werden sollen, die Einreise. Dies gelte auch für die-

¹²⁷ BT-Drs. 13/1999, 22.

jenigen, die sich angeblich oder tatsächlich dem Wehrdienst entzogen hätten. Die Bundesregierung könne dieses völkerrechtswidrige Verhalten auf keinen Fall hinnehmen, zumal es letztlich auch als zusätzlicher Anreiz zur illegalen Zuwanderung gewertet werden müsse, weil eben die illegalen Zuwanderer davon ausgehen könnten, daß sich ihre Rückführung mit hoher Wahrscheinlichkeit verzögern werde. Die Bundesregierung werde daher ihre Bemühungen um eine Lösung des Rücknahmeproblems fortsetzen.¹²⁸

58. Das Verfahren bei der **Abschiebung von türkischen Staatsangehörigen, die sich an Straftaten im Zusammenhang mit der PKK und anderen Terrororganisationen beteiligt haben**, war im Berichtszeitraum Gegenstand eines Notenwechsels zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Türkischen Republik. In einem Brief vom 10. März 1995, mit dessen Inhalt sich die Bundesregierung durch Schreiben des Bundesinnenministers vom selben Tage einverstanden erklärte, bestätigte das türkische Innenministerium die Bereitschaft der Türkei, türkische Staatsangehörige, die sich an Straftaten im Zusammenhang mit der PKK und anderen Terrororganisationen in der Bundesrepublik Deutschland beteiligt haben, zurückzunehmen. Zum Verfahren der Abschiebung sieht das Schreiben vor, daß die deutschen Behörden den türkischen Behörden, soweit möglich und erforderlich, rechtzeitig vor einer Abschiebung nähere Angaben dazu übermitteln. Die türkischen Behörden teilen in diesem Falle durch Note offiziell mit, ob nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen der betreffenden Person in der Türkei wegen eines vor der Abschiebung begangenen Deliktes eine Strafverfolgung oder Strafvollstreckung droht und ob gegebenenfalls eine Strafverfolgung wegen eines Deliktes in Betracht kommt, für das nach türkischem Recht die Todesstrafe verhängt werden kann. Das türkische Innenministerium wies in der Note vom 10. März darauf hin, daß allen aus der Bundesrepublik Deutschland in die Türkei abgeschobenen türkischen Staatsangehörigen in Übereinstimmung mit den Vorschriften der türkischen Verfassung und der von der Republik Türkei ratifizierten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine rechtsstaatliche Behandlung zuteil wird. Im einzelnen enthält das Schreiben die Zusage, daß die betreffende Person bei ihrer Ankunft in der Republik Türkei und bei ihrer Freilassung nach der Identitätsprüfung und Befragung durch die türkischen Grenz- und Sicherheitsbehörden jeweils durch einen

¹²⁸ Erklärung von Staatssekretär Lintner in der Bundestagsitzung vom 8.3.1995, BT-PlPr., 23. Sitzung, 1613.

Arzt untersucht wird, der für seinen Befund nur persönlich verantwortlich ist und dabei keinen Weisungen unterliegt. Ferner kann die betreffende Person von ihrer Ankunft in der Türkei an sowohl bei der Identitätsprüfung und Befragung durch die türkischen Grenzbehörden bei der Wiedereinreise als auch bei anschließenden Befragungen und Vernehmungen einen Anwalt ihrer Wahl hinzuziehen. Wird sie in Untersuchungs- oder Straftat genommen, kann sie dort jederzeit von dem Anwalt ihrer Wahl aufgesucht werden. Die Möglichkeit der Konsultierung eines Anwalts wird auch für den Fall zugesichert, daß es sich bei dem verfolgten Delikt um eine Straftat handelt, die in die Zuständigkeit der Staatssicherheitsgerichte fällt, vorausgesetzt, daß die zuständigen Justizorgane dies erlauben. Der Anwalt des Beschuldigten kann jederzeit bei der Staatsanwaltschaft beantragen, daß sein Mandant von einem Arzt untersucht wird. Die diesbezügliche Anweisung der Staatsanwaltschaft wird umgehend durchgeführt. Schließlich erklärt sich die türkische Regierung bereit, auf Bitten der Bundesregierung Vorwürfen unzulässiger Übergriffe an den abgeschobenen Personen nachzugehen, sie aufzuklären und die Bundesregierung über das Ergebnis zu informieren. Zu diesem Zweck wird ein gemeinsamer ständiger Ausschuß hoher Beamter eingerichtet, der alle Fragen im Zusammenhang mit Abschiebungen und dem Abschiebungsverfahren erörtert.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu dem deutsch-türkischen Notenwechsel erklärte die Bundesregierung, sie betrachte den Briefwechsel als rechtlich und politisch verbindlich. Im Unterschied zu anderen multilateralen, dem Schutz der Menschenrechte dienenden völkerrechtlichen Regelungen handele es sich um eine bilaterale Absprache, auf deren Grundlage die Türkei über die Ausübung ihrer Staatsgewalt gegenüber eigenen Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland Auskunft gebe. Der Unterschied zu innerstaatlichen einfachgesetzlichen Regelungen liege in der völkerrechtlichen Natur¹²⁹. Weiter führte die Bundesregierung zur rechtlichen Qualifizierung des Notenwechsels aus:

“Der Briefwechsel stellt ein völkerrechtlich verbindliches Dokument dar.

Es handelt es sich um eine verbindliche Absprache in Form eines Briefwechsels. Unabhängig von ihrer Bezeichnung als Briefwechsel fällt sie unter die Definition eines Vertrages nach Artikel 2 Abs. 1a der Wiener Konvention über das Recht der Verträge.

Die türkische Seite ist an die Zusicherungen aus dem Briefwechsel gebunden.

¹²⁹ BT-Drs. 13/1434, 7.

Ebenso wie bei anderen Verletzungen von bilateralen Vereinbarungen existiert keine obligatorische Gerichtsbarkeit, die derartige Verletzungen verbindlich für beide Seiten feststellen könnte und Sanktionsmöglichkeiten hätte.

Bei der Durchführung der deutsch-türkischen Absprache entstehende Probleme werden in dem gemeinsamen Ausschuß behandelt werden.“¹³⁰

59. Die Bundesregierung versagte im Berichtszeitraum einer **Verlängerung des im Dezember 1994 angeordneten Abschiebestopps für Angehörige der kurdischen Minderheit** ihre Zustimmung. Zur Begründung führte sie aus, das Bundesministerium des Inneren habe einer Verlängerung des Abschiebestopps für Kurden aus der Türkei über den 15. März 1995 hinaus nicht zugestimmt, weil nach allen vorliegenden Erkenntnissen sich niemand in der Türkei einer besonderen Gefährdung ausgesetzt sehe, nur weil er Kurde sei, und auch die Verurteilung mehrerer kurdischer Abgeordneter des türkischen Parlaments durch das türkische Staatssicherheitsgericht – die Auslöser des kurzfristigen Abschiebestopps gewesen war – die Lage der Kurden in der Türkei allgemein nicht verändert habe.¹³¹ Im Innenausschuß des Bundestages bestand dabei Einigkeit darüber, daß Angehörige der kurdischen Minderheit nicht abgeschoben werden, wenn im Einzelfall die konkrete Gefahr von Folterungen besteht. Einen generellen Abschiebestopp konnte die Situation in der Türkei nach Auffassung der Koalitionsfraktionen hingegen nicht rechtfertigen.¹³²

60. Wiederholt nahm die Bundesregierung während des Berichtszeitraums zu der Vereinbarkeit der **Abschiebung minderjähriger Ausländer** mit dem Haager Minderjährigenschutzabkommen und der UN-Kinderrechtskonvention Stellung¹³³. Die beiden Abkommen stehen nach ihrer Auffassung einer Abschiebung illegal eingereister minderjähriger Ausländer nicht entgegen¹³⁴. Die Asyl- und Ausländergesetzgebung liege außerhalb des Anwendungsbereichs des Haager Minderjährigenschutzabkommens. Die in dem Übereinkommen vorgesehenen Schutzmaßnahmen müßten unterbleiben, wenn aus ausländer- und asylrechtlichen Gründen der Aufenthalt eines minderjährigen unbegleiteten Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland sogleich zu beenden sei. Das Abkommen könne nicht so ausgelegt werden, daß eine von deutschen Behörden zu treffende

¹³⁰ *Ibid.*, 19.

¹³¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Menschenrechtsverletzungen in der Türkei, BT-Drs. 13/1344, 1.

¹³² Woche im Bundestag 11/95 vom 8.6.1995, 7.

¹³³ Antwort der Bundesregierung auf mehrere Kleine Anfragen, BT-Drs. 13/1657 und 13/1873.

¹³⁴ BT-Drs. 13/1657, 2.

Schutzmaßnahme für Kinder nur in der Gestattung der Einreise bestehen könne¹³⁵. Hinsichtlich der UN-Kinderrechtskonvention wies die Bundesregierung auf den von ihr bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu den das Ausländerrecht betreffenden Vorschriften erklärten Vorbehalt hin, wonach die Konvention innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finde und sie nicht dahin ausgelegt werden könne, daß sie das Recht beschränke, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen.¹³⁶ Nach dem geltenden Ausländerrecht stehe der Rückführung eines minderjährigen Ausländers auch die Tatsache nicht entgegen, daß der Heimatstaat des Ausländers dem Haager Minderjährigenschutzabkommen und der VN-Kinderkonvention nicht beigetreten sei bzw. diese Abkommen nicht anwende.¹³⁷

61. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur Situation der algerischen Flüchtlinge in der Bundesrepublik nahm die Bundesregierung zur **Praxis des algerischen Generalkonsulats Stellung, mittels sog. Identifikationsformulare die algerische Staatsangehörigkeit zur Rückführung vorgesehener Personen zu überprüfen**. Nach dem Völkerrecht seien Staaten zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger verpflichtet. Es sei daher aus Sicht der Bundesregierung nicht zu beanstanden, daß das algerische Generalkonsulat über "Identifikationsformulare" oder, falls erforderlich, im Rahmen einer Zwangsvorführung sich die Überzeugung von der Identität und der Staatsangehörigkeit einer von der deutschen Seite zur Rückführung vorgesehenen Person verschaffe. Rechtsgrundlage für die Erhebung der zur Identitäts- und Staatsangehörigkeitsfeststellung erforderlichen Daten sowie eine etwaige Zwangsvorführung bei konsularischen Bediensteten des Heimatstaates zwecks Paßbeschaffung sei § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylVfG bei Asylbewerbern und § 41 Abs. 1 und 4 AuslG bei sonstigen Ausländern. Das von der algerischen Seite entwickelte Formblatt sei von deutscher Seite vor seiner Verwendung für Befragungen algerischer Staatsangehöriger geprüft worden. Dabei sei mit dem Generalkonsulat abgestimmt worden, daß Fragen, die den Aufenthaltsstatus der Betroffenen berühren, nicht gestellt werden.¹³⁸

62. In ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage erläuterte die Bundesregierung die **Rolle des Auswärtigen Amtes bei der Ausweisersatzbeschaffung für ausreisepflichtige Ausländer**. Nach Art. 83 GG führten

¹³⁵ BT-Drs. 13/1873, 2f.

¹³⁶ *Ibid.*, 3.

¹³⁷ *Ibid.*, 5.

¹³⁸ BT-Drs. 13/1632, 5f.

die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Die zuständigen Landesinnenbehörden würden sich an die Auslandsvertretungen des jeweiligen Heimatstaates wenden, falls eine Abschiebung wegen fehlender Ausweispapiere nicht möglich sei. Soweit der Ausländer nach dem Asyl-VfG in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen verpflichtet sei, liege die Zuständigkeit für die Beschaffung der Heimreisedokumente beim Bundesinnenministerium, das diese Aufgabe der Bundesgrenzschutzdirektion Koblenz übertragen habe. Werde dem Antrag auf Ausstellung von Heimreisepapieren nicht in angemessener Frist entsprochen, bemühe sich das Auswärtige Amt im Wege der Amtshilfe auf entsprechende Bitte der Innenbehörden um Beschleunigung:

“Das Auswärtige Amt weist die Vertretung des Heimatlandes des Ausländers auf die völkerrechtliche Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger und auf die Bedeutung der Rücknahme für die bilateralen Beziehungen hin. Das geschieht auf angemessener Ebene.

In der Regel haben die Bemühungen des Auswärtigen Amtes Erfolg. Allerdings berufen sich einige Herkunftsländer auf die Notwendigkeit einer eigenen Prüfung der Identität und Nationalität des Abzuschiebenden, was zu Verzögerungen führt. Mit Herkunftsländern, die etwa wegen der Zahl der Rückzuführenden und der damit verbundenen Belastungen und Schwierigkeiten der Wiedereingliederung grundsätzliche Bedenken erheben, sind Verhandlungen erforderlich, die die Bundesregierung mit der gebotenen Klarheit ihrer Position führt.”¹³⁹

63. Am 28. September 1995 brachte die Bundesregierung den Entwurf des Zustimmungsgesetzes zu dem **Europäischen Übereinkommen vom 24. November 1983 über die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten** im Bundestag ein¹⁴⁰. Ziel des Übereinkommens ist es, auf europäischer Ebene Leitlinien für die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten in Form von verbindlichen Mindestbestimmungen zu harmonisieren und die wechselseitige Unterstützung der Vertragsstaaten in allen Angelegenheiten der Opferentschädigung zu fördern. In der Denkschrift zu dem Übereinkommen führte die Bundesregierung aus, die Ratifikation sei vor allem angesichts der seit 1990 zu verzeichnenden Zunahme von ausländischerfeindlichen Aktivitäten bis hin zu Gewalttaten als ein Zeichen der Politik gegen Ausländerfeindlichkeit geboten. Darüber hinaus sei nur mit

¹³⁹ BT-Drs. 13/386, 1.

¹⁴⁰ Das Gesetz ist am 17.7.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 1120. Das Übereinkommen ist für die Bundesrepublik am 1.3.1997 in Kraft getreten, BGBl. 1997 II, 740.

der Ratifikation des Übereinkommens durch möglichst viele Staaten die bezweckte Harmonisierung zwischen den zum Teil sehr unterschiedlichen Regelungen über die Entschädigung ausländischer Opfer von Gewalttaten zu verwirklichen. Dadurch würde die gegenwärtige unbefriedigende Situation hinsichtlich der Entschädigungsleistung für deutsche Staatsangehörige, die im Ausland Opfer von Gewalttaten werden, verbessert.¹⁴¹

Im einzelnen sieht das Übereinkommen vor, daß der Staat zur Entschädigung beiträgt in Fällen, in denen eine Person eine schwere Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung erlitten hat, die unmittelbar auf eine vorsätzliche Gewalttat zurückzuführen ist, oder infolge einer solchen Straftat verstorben ist. Voraussetzung ist, daß eine Entschädigung nicht in vollem Umfang aus anderen Quellen erhältlich ist (Art. 2). Gewalt meint dabei nicht nur physische Gewalt, sondern auch Fälle psychischer Gewalt, z. B. bei schwerwiegenden Drohungen¹⁴². Nach Art. 3 wird die Entschädigung von dem Staat gewährt, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen worden ist. Entschädigungsberechtigt sind zum einen die Staatsangehörigen von Vertragsstaaten des Übereinkommens, zum anderen Staatsangehörige aller Mitgliedstaaten des Europarates, die ihren ständigen Aufenthalt in dem Staat haben, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen worden ist. Diese Bestimmung bezweckt hauptsächlich den Schutz der Wanderarbeitnehmer, soweit der Heimatstaat noch nicht in der Lage ist, das Übereinkommen zu ratifizieren; darüber hinaus werden durch die Bestimmung aber auch selbständige Gewerbetreibende, Angehörige der freien Berufe sowie nicht berufstätige Personen, sofern sie nur die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates des Europarates haben und sich ständig im Tatortstaat aufhalten, den Angehörigen des Tatortstaates gleichgestellt.¹⁴³ In Art. 4 werden diejenigen Schadensarten bezeichnet, die durch die Entschädigung mindestens gedeckt werden müssen: Verdienstaustausfall, Heilbehandlungs-, Krankenhaus- und Bestattungskosten sowie – bei der Entschädigung von Hinterbliebenen – Ausfall von Unterhalt. Weitergehende Regelungen, etwa über den Ersatz immaterieller Schäden, bleiben dem innerstaatlichen Recht der Vertragsstaaten überlassen. Die Entschädigungsregelung kann summenmäßig für jeden Entschädigungsteil oder die gesamte Entschädigung begrenzt werden. Zulässig ist ferner die Festlegung einer Schadensuntergrenze, unterhalb derer eine Entschädigung nicht in Betracht kommt (Art. 5). Das Übereinkom-

¹⁴¹ BT-Drs. 13/2477, 13 f.

¹⁴² Denkschrift zu dem Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, BT-Drs. 13/2477, 14.

¹⁴³ *Ibid.*, 15.

men sieht ferner in bestimmten Fällen die Möglichkeit einer Kürzung des Ersatzanspruchs vor (Art. 7, 8) und schreibt die Anrechnungspflichtigkeit der von dritter Seite gewährten Ersatzleistungen vor (Art. 9, 10 und 11). Der zweite Teil des Übereinkommens (Art. 12–20) befaßt sich mit der Kooperation der Vertragsstaaten in allen Angelegenheiten der Opferentschädigung. Danach bestimmt jeder Vertragsstaat eine zentrale Behörde, welche für die Entgegennahme und Bearbeitung der Rechtshilfeersuchen nach dem Übereinkommen zuständig ist (Art. 12).

In der Denkschrift zu dem Übereinkommen wird hervorgehoben, daß das Opferentschädigungsgesetz insbesondere nach seinem 2. Änderungsgesetz¹⁴⁴ die Forderungen des Übereinkommens sowohl hinsichtlich des Kreises der Berechtigten als auch hinsichtlich der zu erbringenden Ersatzleistungen im wesentlichen abdecke¹⁴⁵. Das Ratifikationsgesetz ergänzt das OEG um eine Bestimmung, wonach auch Ausländer, die sich rechtmäßig für einen vorübergehenden Aufenthalt von längstens sechs Monaten in der Bundesrepublik aufhalten, eine Versorgung nach dem Gesetz erhalten. Voraussetzung ist, daß sie entweder mit einem Deutschen oder einem Ausländer, der die Staatsangehörigkeit eines EG-Mitgliedstaates besitzt oder auf den EG-Rechtsvorschriften, die eine Gleichbehandlung mit Deutschen erforderlich machen, Anwendung finden, verheiratet oder in gerader Linie verwandt sind oder die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates besitzen, der keine Vorbehalte zum Übereinkommen erklärt hat.¹⁴⁶

Die Bundesregierung gab bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die folgende Erklärung ab:

“Die Bundesrepublik Deutschland versteht Artikel 3 des Übereinkommens dahin, daß es sich bei den Berechtigten allein um Personen handelt, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

Ein ‘ständiger Aufenthalt’ nach Artikel 3 Buchstabe b des Übereinkommens wird als gegeben angesehen, wenn sich ein Ausländer nicht nur für einen vorübergehenden Aufenthalt von längstens sechs Monaten in der Bundesrepublik Deutschland aufhält.

Entschädigungsleistungen wie Deutsche erhalten Staatsangehörige der Vertragsstaaten des Übereinkommens, wenn sie sich ununterbrochen drei Jahre und länger rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Die sich noch nicht drei Jahre oder kurzfristig in Deutschland aufhaltenden Staatsangehörigen der Vertragsstaaten haben nur Anspruch auf einkommensunabhängige Leistungen, die im wesentlichen den in Artikel 4 des Übereinkommens genannten Kriterien ent-

¹⁴⁴ Dazu Walter (Anm. 10), Ziff. 55.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 13.

¹⁴⁶ BGBl. 1996 II, 1120.

sprechen. Anstelle des Verdienstausfalles wird ihnen eine Grundrente gezahlt, die nach der Minderung der Erwerbsfähigkeit bemessen wird. Die Bundesrepublik Deutschland wird einem berechtigten Ausländer anstelle einer Entschädigung gemäß Artikel 4 des Übereinkommens unter bestimmten Voraussetzungen, die auch für andere Ausländer gelten, eine gesetzlich geregelte einmalige Abfindung zahlen, wenn dieser das Gebiet der Bundesrepublik verläßt.

Die Bundesrepublik Deutschland benennt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung als zentrale Behörde gemäß Artikel 12 des Übereinkommens.

Sie erklärt, daß diese Behörde der Entgegennahme eines Amtshilfeersuchens widersprechen kann, wenn es weder in deutscher Sprache abgefaßt noch von einer Übersetzung in deutscher Sprache begleitet ist.”¹⁴⁷

64. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage nahm die Bundesregierung zu Vorfällen an der polnischen Grenze am 24. Juni 1995 Stellung, bei denen ca. 250 **visafrei eingereiste polnische Staatsangehörige unter Beteiligung des Bundesgrenzschutzes vorübergehend festgehalten** worden waren.¹⁴⁸ Art und Umfang der Aktion hatten in Polen erhebliches Aufsehen erregt und das polnische Außenministerium zu einer Demarche bei dem Vertreter der Bundesrepublik in Warschau veranlaßt. Nach Auskunft der Bundesregierung handelte es sich bei den Festgehaltenen um polnische Bürger, die als Touristen in die Bundesrepublik eingereist waren, um für einen Zeitschriftenherausgeber im Raum Frankfurt/Oder als Zeitschriftenausträger tätig zu werden. Auf Anordnung des Direktors des Arbeitsamtes Frankfurt/Oder seien die betreffenden Personen überprüft worden, ob sie Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz zu Unrecht bezogen und ob sie mit einer gültigen Arbeitserlaubnis und nicht zu ungünstigeren Bedingungen als deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wurden. Zu diesem Zweck sei die Werkshalle in Frankfurt/Oder-Markendorf, in der sich die polnischen Staatsangehörigen befanden, am 24. Juni 1995 ab 7.00 Uhr von insgesamt 25 Bediensteten des Bundesgrenzschutzes umstellt worden. Nach Überprüfung der Arbeitspapiere und Vernehmung durch die Mitarbeiter des Arbeitsamtes Frankfurt/Oder sei um 13.00 Uhr mit dem Rücktransport der überprüften Personen zur deutsch-polnischen Grenze begonnen worden. Insgesamt seien 201 polnische Staatsangehörige durch die Ausländerbehörde der Stadt Frankfurt/Oder unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ausgewiesen und abgeschoben

¹⁴⁷ BGBl. 1997 II, 740.

¹⁴⁸ BT-Drs. 13/2018. Ferner Woche im Bundestag 13/95 vom 5.7.1995, 7, und 14/95 vom 6.9.1995, 12.

worden. Während des gesamten Vorgangs seien die polnischen Staatsangehörigen weder bedroht noch tätlich angegriffen worden¹⁴⁹. Die Bundesregierung teilte weiter mit, daß der deutsche Botschafter in dieser Angelegenheit in das polnische Außenministerium einbestellt worden sei. Allerdings habe die polnische Regierung nicht scharf protestiert, sondern gegenüber dem Botschafter in einem Gespräch ihre Besorgnis über den Vorfall zum Ausdruck gebracht. Bundesaußenminister Kinkel habe am Rande des Europäischen Rates am 27. Juni 1995 ein Gespräch mit seinem polnischen Kollegen Bartożewski geführt, bei dem der Vorfall angesprochen worden sei. In ihrer abschließenden Bewertung des Vorfalls verlieh die Bundesregierung ihrer Überzeugung Ausdruck, daß der erreichte Stand und die Weiterentwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen keinen Schaden nehmen würden, da die polnische Regierung deutlich zum Ausdruck gebracht habe, den Vorfall nicht mehr als politischen, sondern als konsularischen Vorgang zu werten. Während des Besuchs des Bundeskanzlers in Warschau vom 6. bis 8. Juli 1995 sei die polnische Regierung auf den Vorfall nicht mehr zurückgekommen.¹⁵⁰

65. Während des Berichtszeitraums wurden in einer Reihe von Bundesländern **Maßnahmen zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten** ergriffen. Durch entsprechende Änderungen im Landesverfassungsrecht¹⁵¹ und in den Kommunalwahlgesetzen¹⁵² sind den Unionsbürgern das aktive und passive Wahl-

¹⁴⁹ *Ibid.*, 4.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 4f., 7.

¹⁵¹ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 15.2.1995, BWGBl. 1995, 269; Verfassung von Berlin vom 23.11.1995, GVBl. 1995, 779; Dreiunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Änderung des Artikels 50) vom 12.10.1995, GVBl. Rhld.-Pf. 1995, 405.

¹⁵² Baden-Württemberg: Gesetz über die Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Wahlen und Abstimmungen vom 13.11.1995, BWGBl. 1995, 761; Bayern: Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.8.1995, GVBl. Bayern 1995, 590; Berlin: Fünftes Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 20.6.1995, GVBl. Berlin 1995, 375 (Wahlberechtigung und Wählbarkeit zu den Bezirksverordnetenversammlungen); Hessen: Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vom 12.9.1995, GVBl. Hessen 1995, 462; Niedersachsen: Gesetz zur Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für nichtdeutsche Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Herabsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen vom 20.11.1995, Nds. GVBl. 1995, 432; Saarland: Gesetz Nr. 1357 zur Änderung des Kommunalwahlrechts vom 27.9.1995, ABl. Saar 1995, 990; Sachsen-Anhalt: Gesetz über das Kommunalwahlrecht für nichtdeutsche Unionsbürger vom 6.11.1995, GVBl. LSA 1995, 314.

recht bei den Wahlen in Gemeinden und Kreisen, darüber hinaus auch das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden¹⁵³ eingeräumt worden. Allerdings sind die landesgesetzlichen Regelungen im Bereich des passiven Wahlrechts nicht einheitlich ausgefallen. Während die meisten der im Berichtszeitraum neu geschaffenen landesrechtlichen Regelungen Unionsbürgern das passive Wahlrecht auch für das Amt des Bürgermeisters zuerkennen¹⁵⁴, behält das bayerische Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz die Wählbarkeit für das Amt des ersten Bürgermeisters und des Landrats Deutschen vor.¹⁵⁵

66. Die Initiative des Bundesrates zur **Gewährung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts für ausländische Ehegatten** in besonderen Härtefällen auch dann, wenn die gesetzlich geforderte Mindestbestandszeit der Ehe von drei Jahren nicht erfüllt ist, blieb im Berichtszeitraum ohne Erfolg.¹⁵⁶ Zwar erkannte die Bundesregierung an, daß die bisherige Regelung in Einzelfällen, in denen bei einem Scheitern der Ehe die zeitlichen Voraussetzungen für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht des ausländischen Ehegatten noch nicht erfüllt sind, zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann, verwies jedoch insoweit auf die von ihr angestrebte Novellierung des Ausländerrechts.¹⁵⁷

67. Ebenfalls ohne Erfolg blieb ein Vorstoß des Bundesrates¹⁵⁸ und der SPD-Fraktion¹⁵⁹, **Ausländern nach acht Jahren Aufenthalt in der Bundesrepublik eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen**, sofern sie eine Aufenthaltsgestattung nach dem AsylVfG oder eine Duldung besitzen oder

¹⁵³ So ausdrücklich Art. 72 Abs. 1 Landesverfassung BW. In den übrigen Ländern ergibt sich eine vergleichbare Rechtslage aus den Regelungen der Gemeindeordnung bzw. der Landkreisordnung, wonach Einwohner der Gemeinde bzw. des Kreises nicht nur Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz, sondern auch Staatsangehörige eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland sind, so z. B. Art. 1 Nr. 1, 2 Nr. 1 des hess. Gesetzes zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger; Art. 1 Nr. 1, 2 Nr. 1 des Gesetzes über das Kommunalwahlrecht für nichtdeutsche Unionsbürger LSA.

¹⁵⁴ § 46 Abs. 1 Gemeindeordnung BW; § 54 Abs. 1 Kommunalselfbstverwaltungsgesetz Saarl.; § 59 Abs. 1 Gemeindeordnung; § 48 Abs. 1 Landkreisordnung LSA.

¹⁵⁵ Art. 36 Abs. 1 bayer. GLKrWG.

¹⁵⁶ BT-Drs. 13/191. Für eine weitergehende Reform des Ehegatten-Aufenthaltsrechts setzten sich im Berichtszeitraum Gesetzentwürfe der Fraktionen von SPD (BT-Drs. 13/767), PDS (BT-Drs. 13/1104) und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 13/1194) ein.

¹⁵⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 13/191, 5.

¹⁵⁸ BT-Drs. 13/1188.

¹⁵⁹ BT-Drs. 13/809.

Vertriebenenbewerber sind und eine Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen können. Zur Begründung ihrer ablehnenden Haltung führte die Bundesregierung aus, dem geltenden Ausländerrecht liege die zutreffende gesetzliche Wertung zugrunde, daß Voraufenthaltszeiten aufgrund einer Aufenthaltsgestattung nach dem AsylVfG oder einer Duldung grundsätzlich nicht in einen Daueraufenthalt münden sollten, wenn Asyl nicht gewährt werde.¹⁶⁰

2. Asylrecht

68. Die Bundesregierung sprach sich im Berichtszeitraum wiederholt für eine **Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf die Asyl- und Visapolitik** aus¹⁶¹. Im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates in Cannes am 26./27. Juni 1995 führte Bundesaußenminister Kinkel im Bundestag dazu aus:

“Die Bundesregierung strebt im Bereich der Justiz- und Innenpolitik die verstärkte Übernahme von Gemeinschaftsverfahren an. Das gilt in erster Linie für die Asyl- und Visapolitik. In diesem für die Akzeptanz der Bürger so entscheidenden Bereich fehlt es bislang an einem gemeinsamen Motor, der das gemeinsame Interesse formuliert und zur Geltung bringt. Deshalb wird sich die Bundesregierung für die Ausdehnung des Initiativrechts der Europäischen Kommission auf alle Bereiche der Justiz- und Innenpolitik einsetzen.”¹⁶²

69. Am 20. Juni 1995 nahm der **Rat der Europäischen Union** auf der Grundlage von Art. K. 1 des Unionsvertrages eine **EntschlieÙung über Mindestgarantien für Asylverfahren** an. Diese Grundsätze sollen auf die Prüfung von Asylanträgen im Sinne von Art. 3 des Dubliner Übereinkommens vom 15. Juni 1990 Anwendung finden, mit Ausnahme der Verfahren zur Bestimmung des nach diesem Übereinkommen zuständigen Mitgliedstaats, für die Garantien vom Exekutivausschuß des Übereinkommens festgelegt werden.

Zu den allgemeinen Grundsätzen für die Durchführung von Asylverfahren gehört nach der EntschlieÙung die volle Einhaltung des Genfer Flüchtlingsabkommens von 1951 und des New Yorker Protokolls von

¹⁶⁰ Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 13/1188, 5 (Anlage 2).

¹⁶¹ Bull. Nr. 51 vom 26.6.1995, 459; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz von 1996 (“Maastricht II”), BT-Drs. 13/3198, 11.

¹⁶² Bull. Nr. 51 vom 26.6.1995, 459.

1967 sowie der sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen betreffend Flüchtlinge und Menschenrechte; insbesondere sind die Art. 1, 33 und 35 des Genfer Abkommens in vollem Umfang einzuhalten. Um den Grundsatz der Nichtzurückweisung wirksam zu garantieren, wird keine Rückführungsmaßnahme durchgeführt, solange die Entscheidung über den Antrag noch aussteht. Die Asylanträge werden von einer zuständigen Behörde mit uneingeschränkter Kompetenz in Asylrechts- und Flüchtlingsfragen geprüft. Alle Anträge werden einzeln, objektiv und unparteiisch geprüft (III.4). Hinsichtlich der Rechte des Asylbewerbers im Asylverfahren sieht die Entschließung vor, daß er tatsächlich die Möglichkeit haben muß, seinen Asylantrag so rasch wie möglich zu stellen (IV.10). Vor einer Entscheidung über den Antrag gilt der allgemeine Grundsatz, daß der Bewerber in dem betreffenden Staat bleiben kann (IV.12). Vor der Entscheidung ist ihm Gelegenheit zu einem Gespräch mit einem qualifizierten Bediensteten zu geben (IV.14). Wird der Antrag abgelehnt, muß der Asylbewerber über eine hinreichende Frist zur Einlegung eines Rechtsmittels und zur Vorbereitung seiner Argumentation verfügen. Vor einer Entscheidung über das Rechtsmittel gilt der allgemeine Grundsatz, daß der Asylbewerber in dem betreffenden Staat bleiben kann. Bei Ausnahmen in bestimmten Fällen aufgrund nationalen Rechts sollte er zumindest die Erlaubnis beantragen können, vorläufig während des Verfahrens in dem Mitgliedstaat verbleiben zu können; vor einer Entscheidung hierüber darf keine Rückführung erfolgen (IV.17).

Die Mitgliedstaaten stellen fest, daß nach der Genfer Konvention *de iure* und *de facto* kein Grund dafür vorhanden sein dürfte, die Flüchtlingseigenschaft einem Bewerber zuzuerkennen, der einem anderen Mitgliedstaat angehört (IV. 20).

Bei Anwendung des Konzepts sicherer Drittstaaten sind Ausnahmen von den Grundsätzen des Suspensiveffekts von Rechtsmitteln und der schriftlichen Mitteilung der Entscheidung zulässig (IV.22). Auf an der Grenze gestellte Anträge können spezielle Verfahren angewendet werden, um vor der Entscheidung über die Einreise festzustellen, ob der Antrag offensichtlich unbegründet ist (IV.24). Erfüllt der Asylbewerber die Kriterien der Genfer Konvention, erkennt ihm der Mitgliedstaat, der den Antrag geprüft hat, Flüchtlingseigenschaft zu. Dem als Flüchtling anerkannten Asylbewerber sollte grundsätzlich Aufenthaltsrecht in dem betreffenden Mitgliedstaat gewährt werden (VI. 29).¹⁶³

¹⁶³ ABl. Nr. C 274 vom 19.9.1996, 13.

Bereits vor der Annahme der Entschließung durch den Rat hatte die Bundesregierung im Innenausschuß des Bundestages eine Änderung des deutschen Asylrechts im Hinblick auf die darin enthaltenen einheitlichen Verfahrensregeln für die Behandlung von Asylanträgen ausgeschlossen. Die Entschließung werde zwischen den Mitgliedstaaten der EU vereinbart; die darin aufgelisteten Maßnahmen gingen aber nicht zu Lasten Dritter.¹⁶⁴

70. Am 11. September 1995 beschloß der Bundestag das Gesetz zu dem **Protokoll vom 26. April 1994 zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsabkommens zum Schengener Übereinkommen** (Bonner Protokoll)¹⁶⁵. Das Schengener Durchführungsübereinkommen enthält ebenso wie das Dubliner Übereinkommen Zuständigkeitsregelungen für die Behandlung von Asylbegehren. Die asylrechtlichen Regelungen in beiden Übereinkommen stimmen im wesentlichen überein, Unterschiede ergeben sich allerdings in einigen Detailregelungen. So ist nach dem Schengener Abkommen bei der illegalen Einreise und unerlaubten Weiterreise einer Person der Vertragsstaat für die Behandlung des Asylantrags zuständig, in den der Asylbewerber zuerst eingereist ist, während nach dem Dubliner Übereinkommen die Zuständigkeit des Einreisestaates entfällt, wenn sich der Ausländer nachweislich mindestens sechs Monate lang in einem weiteren Mitgliedstaat aufgehalten hatte, bevor er seinen Asylantrag stellte; zuständig für die Bearbeitung des Asylbegehrens ist dann der Aufenthaltsstaat. Um Normenkollisionen zu vermeiden, sieht Art. 1 des Bonner Protokolls vor, daß die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens mit Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens keine Anwendung mehr finden.

71. Mit Gesetz vom 31. März 1995 erfolgte die **Streichung Gambias aus der Liste der sicheren Herkunftsstaaten** in Anlage II zum Asylverfahrensgesetz¹⁶⁶. Die Regierung Gambias war am 22. Juli 1994 durch Militärputsch gestürzt und die Verfassung außer Kraft gesetzt worden. Die Bundesregierung hatte daraufhin durch Verordnung gemäß §29a Abs.3 AsylVfG festgestellt, daß Gambia nicht mehr als sicherer Herkunftsstaat gilt. Diese Verordnung trat zum 13. April 1995 außer Kraft und konnte nicht mehr verlängert werden.

¹⁶⁴ Woche im Bundestag 1/95 vom 25.1.1995, 7.

¹⁶⁵ BGBl. 1995 II, 738.

¹⁶⁶ BGBl. 1995 I, 430.

72. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage teilte die Bundesregierung mit, daß die **Lageberichte des Auswärtigen Amtes** seit März 1995 mit dem Vermerk "Verschlußsache – Nur für den Dienstgebrauch" versehen werden. Zur Begründung führte sie aus, den Lageberichten werde die asyl- und abschieberelevante Situation im betreffenden Land umfassend zugrunde gelegt. Dabei würden Erkenntnisse ausgewertet, bei deren Gewinnung in Einzelfällen Vertraulichkeit zugesichert wurde oder die Angaben über Behörden und Verfahren des Gastlandes enthalten, deren Kenntnis durch Heimatbehörden die persönliche Gefährdung von Informanten und Botschaftspersonal nach sich ziehen könne. Die Lageberichte sollten jedoch nach wie vor in Asyl- und Abschiebungsfällen in den verwaltungsgerichtlichen Prozeß eingeführt werden und könnten daher auch von Rechtsanwälten im Rahmen ihres Akteneinsichtsrechts eingesehen werden. Die Einstufung der Lageberichte als Verschlußsache sei keineswegs Ausdruck einer "Geheimhaltungspolitik" in dem Sinne, daß für eine objektive Lagedarstellung und -beurteilung wichtige Sachverhalte verschwiegen werden sollten, sondern diene im Gegenteil gerade dem Ziel, eine möglichst ungeschminkte Darstellung der Sachlage zu ermöglichen.¹⁶⁷

73. Aus Anlaß der **Abschiebung abgelehnter sudanesischer Asylbewerber in ihren Heimatstaat** kam es im Berichtszeitraum zu einer heftigen Kontroverse zwischen Regierung und Opposition über die Frage, welches Gewicht einer Zusicherung der Regierung des Heimatstaates beizumessen ist, den Asylbewerbern drohe bei einer Rückkehr in den Heimatstaat im Hinblick auf die erfolglose Asylantragstellung im Ausland keine Verfolgungsgefahr.¹⁶⁸ Das Auswärtige Amt hatte vor der Abschiebung der Sudanesen, deren Asylantrag in Deutschland im Flughafenverfahren abgelehnt worden war, mit dem sudanesischen Außenministerium Kontakt aufgenommen, um die Gefahr einer staatlichen Verfolgung der zur Abschiebung vorgesehenen Sudanesen nach ihrer Rückkehr wegen der Asylantragstellung im Ausland zu erörtern. Der Staatssekretär im sudanesischen Außenministerium hatte daraufhin dem deutschen Geschäftsträger in Khartoum versichert, daß den betreffenden Personen im Falle ihrer Rückkehr keine staatliche Verfolgung oder menschenrechtswidrige Behandlung drohe. Bei ihrer Rückkehr würden sie lediglich zur Identitätsfeststellung bei Einreise durch die Immigrationsbehörden befragt werden, da sie nicht im Besitz von Reisedokumenten seien. Eine derartige

¹⁶⁷ BT-Drs. 13/1570.

¹⁶⁸ Woche im Bundestag 16/95 vom 27.9.1995, 5.

Befragung entspreche dem üblichen Verfahren. In einer Verbalnote vom 11. September 1995 wiederholte die sudanesishe Regierung auf die Bitte des deutschen Botschafters schriftlich ihre Zusicherung, daß den zur Rückführung vorgesehenen Personen wegen ihres Verhaltens in Deutschland und ihres Asylantrags keine Verfolgung, Haft oder Strafmaßnahme drohe. In ihrer Bewertung der Erklärungen der sudanesischen Seite kam das Auswärtige Amt zu dem Ergebnis, daß die entsprechende Zusage auf höchster Führungsebene erörtert und gebilligt worden sei. Dies rechtfertige die Annahme, daß die effektive Staatsgewalt für die Einhaltung der Zusage auch gegenüber den sudanesischen Innen- und Sicherheitsbehörden sorgen werde. In ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage stellte die Bundesregierung allerdings später klar, daß sie die Entscheidung über die Abschiebung der Sudanesen nicht allein von der Zusage der sudanesischen Seite abhängig gemacht habe:

“Unabhängig von der Zusicherung der sudanesischen Regierung beruht die Auffassung der Bundesregierung, daß den sieben in den Sudan zurückgeführten Sudanesen in ihrem Heimatland keine Verfolgungsgefahr droht, auf Erkenntnissen der deutschen Botschaft in Khartoum, auf dortigen Informationen von Opposition, Menschenrechtsbeobachtern, Kirchenkreisen und westlichen Auslandsvertretungen sowie vor allem auf Informationen der Familienangehörigen und der Betroffenen selbst.”¹⁶⁹

74. Im Rahmen mehrerer parlamentarischer Anfragen nahm die Bundesregierung zur Frage der **Anwendung des neugeregelten Asylrechts auf unbegleitete asylsuchende Minderjährige** Stellung¹⁷⁰. Die Genfer Flüchtlingskonvention enthalte keine völkerrechtlichen Vorgaben für eine besondere Ausgestaltung der Rechtsstellung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender. Weder sei das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG durch eine Altersgrenze beschränkt noch gehöre das Asylrecht zu dem jugendpolitischen, der Wahrung des Kindeswohls dienenden Instrumentarium. Daraus folge, daß ein Asylantrag nur gestellt werden dürfe und gestellt werden müsse, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß dem Minderjährigen im Herkunftsland politische Verfolgung drohe. Lügen hingegen keine Anhaltspunkte für eine politische Verfolgung vor, so dürfe kein Asylantrag gestellt werden. Unter keinem denkbaren Gesichtspunkt lasse es sich rechtfertigen, das Asylverfahren zu mißbrauchen, um durch

¹⁶⁹ BT-Drs. 13/2528, 1.

¹⁷⁰ BT-Drs. 13/1076; 13/1873.

unbegründete Asylanträge ein Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet zu erlangen oder zu verlängern¹⁷¹.

Auf alleinreisende asylsuchende Kinder fänden grundsätzlich die gleichen Regelungen über die Einreise und die Durchführung eines Asylverfahrens Anwendung wie auf Erwachsene. Dies gelte auch für die Drittstaatenregelung und das Flughafenverfahren. Eine Ausnahme gelte im Flughafenverfahren nur dann, wenn im Einzelfall eine angemessene Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens nicht möglich sei.¹⁷² Eine klare Absage erteilte die Bundesregierung in diesem Zusammenhang der Forderung von Menschenrechts- und Kinderschutzorganisationen, unbegleitete Minderjährige aus dem neugeregelten Asylverfahren herauszunehmen und ihnen für die Dauer eines Clearing-Verfahrens eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen:

“Der Vorschlag, unbegleitete ausländische Minderjährige zunächst einreisen zu lassen, ist nicht akzeptabel. Er ist eine Aufforderung zur illegalen Zuwanderung.”¹⁷³

Wenn der Sachvortrag der Betroffenen erkennen lasse, daß der Minderjährige ein Schutzbegehren äußere, werde durch das örtliche Amtsgericht (Vormundschaftsgericht) für die Asylantragstellung ein Ergänzungspfleger bestellt. Damit erhielten unbegleitete Minderjährige in gleichem Umfang asylrechtlichen Schutz wie Erwachsene.¹⁷⁴

75. Keine Mehrheit fanden im Berichtszeitraum Gesetzentwürfe des Bundesrates¹⁷⁵ und der SPD-Bundestagsfraktion¹⁷⁶ zur **Herausnahme von Altfällen aus dem Asylverfahren** durch Schaffung der Möglichkeit zur Erlangung eines asylunabhängigen Bleiberechts für bestimmte Gruppen von Asylbewerbern. Die Bundesregierung wies zur Begründung ihrer ablehnenden Haltung darauf hin, daß jede Altfallregelung auf dem Gebiet des Asylrechts Personen begünstigen würde, denen es gelungen sei, trotz nicht vorhandener Asylgründe eine bestimmte Verfahrensdauer zu erreichen.¹⁷⁷

¹⁷¹ BT-Drs. 13/1873, 2f.

¹⁷² BT-Drs. 13/1076, 3f.

¹⁷³ BT-Drs. 13/1873, 3.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 4.

¹⁷⁵ BT-Drs. 13/1189.

¹⁷⁶ BT-Drs. 13/809.

¹⁷⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 13/1189, 6 (Anlage 2).

3. Flüchtlingsrecht

76. Keinen Erfolg hatten im Berichtszeitraum Bemühungen, den **Status von Bürgerkriegsflüchtlingen** in Deutschland zu klären. Der durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993¹⁷⁸ neu eingefügte § 32a AuslG sieht für Bund und Länder die Möglichkeit vor, sich einvernehmlich darüber zu verständigen, Ausländern aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten vorübergehend Schutz in der Bundesrepublik zu gewähren; die oberste Landesbehörde ordnet dann an, daß den betroffenen Ausländern zur vorübergehenden Aufnahme eine Aufenthaltsbefugnis erteilt wird.¹⁷⁹ Eine Vereinbarung nach § 32a AuslG ist bislang nicht zustande gekommen, weil Bund und Länder sich nicht über die Kostentragung einigen konnten. Ein Vorstoß des Bundesrates, die Vorschrift dahin gehend zu ändern, daß immer dann, wenn eine Vereinbarung nach § 32a Abs.1 AuslG getroffen wird, der Bund die Hälfte der Kosten der Aufnahme trägt, scheiterte im Berichtszeitraum an der ablehnenden Haltung der Bundesregierung.¹⁸⁰

77. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum allgemein zu den **Voraussetzungen für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina** Stellung. Voraussetzung für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen sei ein einvernehmlicher Beschluß von Bund und Ländern. Die nach wie vor geltenden Aufnahmevoraussetzungen seien von der Innenministerkonferenz am 22. Mai beschlossen worden. Danach würden außer Verwundeten und Kranken, deren medizinische Betreuung vor Ort nicht möglich sei, und außerhalb von Kontingenten, die gesondert von Bund und Ländern vereinbart würden, Bürgerkriegsflüchtlinge aufgenommen, wenn sich Verwandte oder Bekannte, Kirchen oder Wohlfahrtsverbände verpflichteten, für Lebensunterhalt und Unterkunft zu sorgen. Mit dem Visumsverfahren stehe ein formelles Aufnahmeverfahren auch für Bürgerkriegsflüchtlinge zur Verfügung. In diesem Verfahren werde geprüft, ob die von Bund und Ländern beschlossenen Aufnahmevoraussetzungen im Einzelfall vorlägen. Damit werde dem begünstigten Personenkreis eine legale Zuflucht in das Bundesgebiet ermöglicht. Wer illegal ohne Visum einreise, erhalte im Bundesgebiet keine Aufenthaltsgenehmigung. Soweit eine Zurückschiebung in den Staat, aus dem der Ausländer eingereist sei, nicht möglich sei, werde aufgrund des von

¹⁷⁸ BGBl. 1993 I, 1062.

¹⁷⁹ Dazu Walter (Anm. 10), Ziff. 70.

¹⁸⁰ BT-Drs. 13/190.

Bund und Ländern einvernehmlich beschlossenen Abschiebestopps nach § 54 des Ausländergesetzes für bosnische Kriegsflüchtlinge eine Duldung erteilt.¹⁸¹

78. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu den **Vergabekriterien für die Aufnahme in das humanitäre Sonderkontingent für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina**. Das Kontingent habe sich zunächst auf 1.000 Aufnahmeplätze für bosnische Exinternierte beschränkt, deren Freilassung an die Bedingung geknüpft war, daß sie von Drittländern aufgenommen wurden. Da das Kontingent sehr schnell ausgeschöpft gewesen sei, seien zusätzlich 6.000 Aufnahmeplätze bereitgestellt worden, um weiteren Exinternierten eine vorübergehende Aufnahme zu ermöglichen. Durch die Kontingentaufstockung sei auch die Zulassung des Familiennachzugs zu bereits aufgenommenen Exinternierten möglich geworden. In der Folge sei das Kontingent für traumatisierte Opfer und deren Angehörige sowie für enge Familienangehörige (Ehegatten und minderjährige ledige Kinder) von Bürgerkriegsflüchtlingen geöffnet worden, die im Rahmen früherer Kontingente in Deutschland Aufnahme gefunden hatten, wenn die Angehörigen sich noch im Krisengebiet aufhielten. Im Juni 1995 hätten sich Bund und Länder zudem darauf verständigt, bis zu 120 Aufnahmeplätze des Kontingents Kranken und Verletzten zur Verfügung zu stellen, deren ausreichende medizinische Versorgung vor Ort nicht möglich sei und für die kein anderes aufnahmeberechtigtes westliches Land gefunden werde. Die Aufnahme von Exinternierten und traumatisierten Opfern sei im wesentlichen abgeschlossen. Aufnahmeersuchen werde jedoch auch weiterhin entsprochen, wenn den betroffenen Personen unmittelbar Gefahr für Leib oder Leben drohe. Die allgemein schwierigen Lebensbedingungen in Bosnien-Herzegowina seien für sich allein kein Aufnahmekriterium, weil davon nahezu die gesamte Bevölkerung betroffen sei. Dagegen seien Anträgen Dritter auf Aufnahme von Personen, die schwerste körperliche Mißhandlungen und Vergewaltigungen über sich ergehen lassen mußten, von ihren Familien getrennt und/oder verstoßen wurden und auf sich allein gestellt in einer ihnen feindlich gesinnten Umgebung keine Möglichkeit einer Lebensplanung bzw. keine Überlebenschance hatten, in allen Fällen entsprochen worden.¹⁸²

79. Die Bundesregierung nahm auf Anfrage ferner zu der Problematik der **Wiedereinreise von minderjährigen Bürgerkriegsflüchtlingen nach**

¹⁸¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 13/2508, 1 f.

¹⁸² BT-Drs. 13/2202, 2 f.

Klassenfahrten in ein Land der Europäischen Union Stellung. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, daß die vom Europäischen Rat am 30. November 1994 verabschiedete gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat¹⁸³ nur denjenigen Schülern die visafreie Einreise in einen anderen Mitgliedstaat ermögliche, deren "gesetzmäßiger Wohnsitz" innerhalb der Gemeinschaft liege. Über einen "gesetzmäßigen Wohnsitz" innerhalb der Europäischen Union verfüge aber nur derjenige Drittausländer, der einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus besitze. Die Duldung sei demgegenüber kein Aufenthaltstitel, sondern lediglich die Aussetzung der Abschiebung. Der einzige gesetzliche Weg, einem im Bundesgebiet geduldeten Schüler die Wiedereinreise ins Bundesgebiet zu ermöglichen, bestehe in der kurzfristigen Erteilung einer auf die Dauer der geplanten Auslands-klassenfahrt befristeten Aufenthaltsbefugnis.¹⁸⁴

80. In seiner Erklärung vor dem Deutschen Bundestag zur Friedensvereinbarung für Bosnien führte Bundesaußenminister Kinkel am 30. November 1995 zur Frage der **Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen nach Bosnien-Herzegowina** aus:

"Die Parteien sind verpflichtet, die Voraussetzungen für eine baldige und sichere Rückkehr der Vertriebenen und Flüchtlinge zu schaffen. Deutschland hat mit der Aufnahme von über 400.000 Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien einen herausragenden Beitrag geleistet. Die UNO-Hochkommissarin für Flüchtlingsfragen, Ogata, hat ein Konzept für die Rückführung vorgelegt. Wir werden mit ihr zusammenarbeiten, weil das gerade für uns besonders wichtig ist.

Eine schnelle Rückführung ist im Interesse der Betroffenen, ist im Interesse unserer Bürger wie auch im Interesse des Wiederaufbaus der Region. Aber natürlich werden wir niemanden vor die Tür setzen, bevor die Verhältnisse vor Ort geklärt sind."¹⁸⁵

Am 5. Dezember 1995 nahm der Deutsche Bundestag einen interfraktionellen Entschließungsantrag zur Lage der Menschen in den Staaten des ehemaligen Jugoslawien und die Bedingungen für die rasche Hilfe beim Wiederaufbau nach dem Friedensschluß an¹⁸⁶. Darin wurde betont, daß die nun beginnende Umsetzung der Friedensvereinbarung vom Grundprinzip der staatlichen Verantwortung für sämtliche Bürger der jeweiligen

¹⁸³ ABl. Nr. L 327 vom 19.12.1994, 1.

¹⁸⁴ BT-Drs. 13/2190, 3f.

¹⁸⁵ Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 974.

¹⁸⁶ BT-PlPr., 76. Sitzung, 6670.

Staaten getragen werden müsse. Die Verantwortung der Regierungen beziehe sich vor allem auf die unzähligen Opfer massenhafter Flucht und gewalttätiger Vertreibung. Die geflohenen und vertriebenen Menschen blieben Bürger ihrer Länder mit allen Rechten und Pflichten. Zu diesen Rechten gehöre die prinzipielle Möglichkeit zur Rückkehr für alle, die dies wollen. Weiter heißt es in der Entschließung:

“Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, rechtzeitig geeignete Rückkehrprogramme für die in Deutschland lebenden Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien zu entwickeln. Damit soll die Rückkehrwilligkeit gefördert und die Reintegration in den Heimatländern der Flüchtlinge ermöglicht oder erleichtert werden.”¹⁸⁷

4. Visarecht

81. Auf eine Kleine Anfrage erläuterte die Bundesregierung die **Visa-Vergabepaxis gegenüber Bürgerinnen und Bürgern der Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes**, mit denen kein visafreier Reiseverkehr besteht.¹⁸⁸ Die Geschwindigkeit der Prüfung eines Visumsantrages hänge von verschiedenen Faktoren ab, zu denen die technische Ausstattung der Auslandsvertretung, landesspezifische Besonderheiten, die eine unterschiedliche Kontrolldichte erforderlich machten, und saisonale Schwankungen bei den Antragszahlen gehörten. Zu der Frage, ob in den betreffenden Staaten vor deutschen Konsulaten und Botschaften ein Handel mit Visa für die Einreise nach Deutschland stattfinde, erklärte die Bundesregierung:

“Vor den deutschen Auslandsvertretungen wird kein Handel mit Visa betrieben.

Der Bundesregierung sind allerdings Fälle bekannt, in denen vor deutschen Botschaften und Konsulaten echte oder auch gefälschte Besuchseinladungen von Dritten verkauft werden. Die Auslandsvertretungen können keinen unmittelbaren Einfluß ausüben, dies zu unterbinden, da sie auf dem Gebiet vor der Vertretung keine Exekutivgewalt ausüben dürfen. Es werden deshalb die Polizeibehörden dieser Staaten gebeten, geeignete Schritte zu unternehmen, um derartige Machenschaften zu unterbinden.”¹⁸⁹

Weiter führte die Bundesregierung aus, bei einigen Vertretungen, insbesondere in der GUS, entstünden wegen des großen Andrangs mitunter

¹⁸⁷ BT-Drs. 13 (2978) neu, 1 f., 5.

¹⁸⁸ BT-Drs. 13/2585.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 4.

Warteschlangen. Hier könne es vorkommen, daß Dritte versuchten, an Antragsteller vermeintlich günstigere Plätze in der Warteschlange zu verkaufen. Die Auslandsvertretungen würden zum einen auch in diesen Fällen die örtlichen Polizeibehörden um ein Eingreifen bitten, zum anderen werde versucht, durch Neuorganisation den Ablauf des Prüfungsverfahrens zu straffen, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Darüber hinaus erhielten die Vertretungen, die vor allem in den Sommermonaten ein außerordentlich hohes Visaaufkommen hätten, für diese Zeit personelle Verstärkung. Eine längerfristige Personalaufstockung sei aufgrund der von der Bundesregierung beschlossenen Sparmaßnahmen allerdings nicht möglich.¹⁹⁰

82. Im Hinblick auf die **Visumserteilung für ausländische Ehepartner und -partnerinnen deutscher Staatsangehöriger** stellte die Bundesregierung klar, daß für die Bearbeitung des Visumsantrags grundsätzlich die Auslandsvertretung zuständig ist, in deren konsularischem Amtsbezirk der Ausländer seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Stelle die Reise zu dieser Auslandsvertretung für den Ausländer eine besondere Härte dar, könne die Bearbeitung des Antrags auch durch eine grenznahe Auslandsvertretung erfolgen, die jedoch für die Erteilung des Visums einer besonderen Ermächtigung durch die örtlich zuständige Auslandsvertretung bedürfe. Bei Anträgen von Staaten des EWR und der USA, oder wenn die Ehe während des rechtmäßigen oder geduldeten Aufenthalts des Ausländers im Bundesgebiet geschlossen werde, könne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet beantragt werden.¹⁹¹

83. Mit einer EntschlieÙung vom 31. Mai 1995 sprach sich der Innenausschuß des Bundestages für eine **Harmonisierung der Visumpolitik in der EU gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien** (Serbien/Montenegro) aus. Mit der von CDU/CSU, SPD und F.D.P. getragenen EntschlieÙung unterstützten die Abgeordneten die Bemühungen der Bundesregierung, Italien dazu zu bewegen, die Visumpflicht für Angehörige der Bundesrepublik Jugoslawien alsbald einzuführen. Zur Begründung hieß es in der EntschlieÙung, seit Dezember 1994 reisten Zuwanderer in erheblichem Umfang über Italien illegal nach Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten ein. Organisierte Schlepperbanden nutzten es offenbar aus, daß Italien als einziger Vertragsstaat des Schengener Durchführungsübereinkommens keine Visumpflicht für Angehörige der BRJ eingeführt habe.¹⁹²

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 13/472, 1f.

¹⁹² Woche im Bundestag Nr. 11/95 vom 8.6.1995, 8.

84. Nach der Hinrichtung des nigerianischen Regimekritikers Ken Saro-Wiwa beschlossen die Mitgliedstaaten der EU eine restriktive Visapolitik gegenüber **Nigeria**. Regierungsdelegationen und Mitgliedern des Militärs sowie deren Familien wurde die Einreise in die EU-Staaten verweigert. Im Bereich des Sports wurden Visa für offizielle Delegationen und Nationalmannschaften nicht mehr erteilt.¹⁹³

IX. Menschenrechte und Minderheiten

1. Menschenrechtsverträge

85. Der Bundestag stimmte am 24. Juli 1995 dem **Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** zu¹⁹⁴. An die Stelle der bislang mit der Prüfung von Menschenrechtsbeschwerden nach der Konvention befaßten Europäischen Kommission für Menschenrechte, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Ministerkomitees des Europarates, soweit es nach Artikel 32 der jetzigen Konvention über Individualbeschwerden entscheidet, tritt ein neuer ständiger Gerichtshof für Menschenrechte als einziges Kontrollorgan. Dadurch soll das Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Zugleich werden die gerichtsförmigen Elemente der Prüfung verstärkt. Das vertrauliche Verfahren vor der Kommission, das mit einer nur gutachtlichen Stellungnahme endet, entfällt. Das Ministerkomitee, ein politisches Organ, ist nicht mehr für die Entscheidung über Menschenrechtsbeschwerden, sondern nur noch für die Kontrolle der Einhaltung der vom Gerichtshof erlassenen Urteile zuständig.

Die Notwendigkeit für die Ratifikation der Konvention und ihr rasches Inkrafttreten wurde von der Bundesregierung mit der zunehmenden Belastung der Konventionsorgane begründet:

“Die starke Belastung der Konventionsorgane hat dazu geführt, daß die Verfahren lange dauern. Gegenwärtig dauert es durchschnittlich über fünf Jahre, bis eine zulässige Individualbeschwerde abschließend vom Gerichtshof oder dem Ministerkomitee entschieden wird. Die Kommission und der Gerichtshof sind damit selbst nicht mehr imstande, den Anforderungen des Artikels 6 Abs. 1 der Konvention zu genügen und eine Entscheidung binnen angemessene-

¹⁹³ Gemeinsamer Standpunkt vom 20.11.1995 zu Nigeria, vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt, ABl. Nr.L 298 vom 11.12.1995, 1; Gemeinsamer Standpunkt vom 4. Dezember 1995, ABl. Nr.L 309 vom 21.12.1995, 1.

¹⁹⁴ BGBl. 1995 II, 578.

ner Frist zu treffen. [...] Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Verfahren aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtszugs zulässig sind. Es vergehen aber nicht selten viele Jahre, bis die innerstaatlichen Gerichte – in Deutschland ist auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für die Zulässigkeit – über den Fall entschieden haben. So kommt es, daß die der Menschenrechtsbeschwerde zugrundeliegenden Ereignisse nicht selten lange Jahre zurückliegen.“¹⁹⁵

Das gegenwärtige Kontrollsystem sei für 10 oder 12 Vertragsstaaten konzipiert worden. Es bei 35 bis 40 Vertragsstaaten anzuwenden, führe zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten und unnötigen Kosten. Ein Hindernis für einen effektiven Grundrechtsschutz ist nach Auffassung der Bundesregierung aber auch die gegenwärtige Organisation und Funktionsweise von Kommission und Gerichtshof:

“Kommissare und Richter sind nur zu einem Teil ihrer Arbeitskraft in Straßburg tätig und im übrigen auch hauptberuflich in ihren Herkunftsstaaten verankert. Das hat zur Folge, daß die Verfahren über die Individualbeschwerden auch in sachlicher Hinsicht weitgehend durch das Sekretariat der Kommission und die Kanzlei des Gerichtshofes vorbereitet werden müssen. Ein ständiger Gerichtshof kann demgegenüber auf eine Weise arbeiten, wie das von obersten nationalen Gerichten bekannt ist, insbesondere von dem Bundesverfassungsgericht.“¹⁹⁶

Nach dem 11. Protokoll kann die Beschwerde von den Betroffenen unter den bisherigen Bedingungen eingelegt werden (Art. 34). Auch die Staatenbeschwerde bleibt zulässig (Art. 33). Anstelle des Sekretariats der Kommission wird nach Inkrafttreten des Protokolls die Kanzlei mit den Beschwerdeführern korrespondieren und, soweit notwendig, eine weitere Klärung herbeiführen. Dabei wird davon ausgegangen, daß wie bisher ein erheblicher Teil der Beschwerden in diesem vorläufigen Verfahren erledigt wird.¹⁹⁷ Zur Prüfung der Rechtssachen, die bei ihm anhängig gemacht werden, tagt der Gerichtshof in Ausschüssen mit drei Richtern, in Kammern mit sieben Richtern und in einer Großen Kammer mit siebzehn Richtern (Art. 27 Abs. 1). Die Ausschüsse übernehmen die Filterfunktion der bisherigen Kommission und können Individualbeschwerden für unzulässig erklären oder im Register streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann (Art. 28). Ergeht keine

¹⁹⁵ Denkschrift der Bundesregierung zum 11. Protokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BT-Drs. 13/858, 22.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 23.

¹⁹⁷ *Ibid.*, 24.

Ausschußentscheidung, so entscheidet eine Kammer über die Zulässigkeit und Begründetheit der Individualbeschwerde. Die Entscheidung über die Zulässigkeit ergeht gesondert (Art. 29 Abs. 1, 3). Auch für die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Staatenbeschwerden ist eine Kammer zuständig (Art. 29 Abs. 2). Die Große Kammer entscheidet über Staaten- und Individualbeschwerden, wenn eine Kammer die Rechtssache an sie abgegeben hat oder wenn die Sache auf Antrag der Parteien an sie verwiesen wird (Art. 31 a)). Zur Entstehungsgeschichte dieser Regelung wird in der Denkschrift zum Protokoll ausgeführt:

“Für das Verständnis wesentlich ist, daß es lange Zeit nicht möglich war, eine Entscheidung für das eine oder andere Reformmodell herbeizuführen. Im wesentlichen sind zwei Modelle diskutiert worden. Das eine war der Vorschlag der sog. Fusion von Kommission und Gerichtshof zu einem ständigen Gerichtshof für Menschenrechte als einzige Kontrollinstanz. Der andere Vorschlag ging dahin, die Kommission in ein Gericht erster Instanz umzuwandeln, das über Individualbeschwerden durch Urteil entscheidet. In Fällen besonderer Bedeutung sollte dann ein Rechtsmittel zum Gerichtshof gegeben sein. [...] Im Frühjahr 1993 gelang es endlich, auf der Basis eines Kompromißvorschlags zu einer Einigung unter den Mitgliedstaaten zu kommen. Der Kompromiß besteht darin, daß zwar ein ständiger Gerichtshof als einziges Kontrollorgan eingerichtet, in besonders schwerwiegenden Fällen aber eine erneute Verhandlung innerhalb dieses Gerichtshofs ermöglicht werden sollte.”¹⁹⁸

Demgemäß sieht Art. 30 des 11. Protokolls nunmehr vor, daß in Fällen, in denen eine Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention oder der Protokolle dazu aufwirft oder ihre Entscheidung durch eine Kammer zu einer Abweichung von einem früheren Urteil des Gerichtshofes führen kann, die Kammer das Verfahren bis zur Entscheidung in der Sache jederzeit an die Große Kammer abgeben kann, sofern nicht eine Partei widerspricht. Darüber hinaus gewährt Art. 43 jeder Partei “in Ausnahmefällen” die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten nach dem Urteil der Kammer die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer zu beantragen. Ein Ausschuß von fünf Richtern der Großen Kammer nimmt den Antrag an, wenn die Rechtssache eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung der Konvention oder der Protokolle dazu oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft. Im Falle der Annahme entscheidet die Große Kammer die Sache durch Urteil. Zu diesem Mechanismus führt die Denkschrift der Bundesregierung aus:

¹⁹⁸ *Ibid.*, 23.

“Auf diese Weise wird den Parteien die Möglichkeit gegeben, auf einem Urteil zu bestehen und nach Urteilerlaß eine erneute Verhandlung vor der Großen Kammer zu beantragen. Diese Möglichkeit, die Kern des dem Entwurf zugrundeliegenden Kompromisses ist, sollte nicht durch eine Abgabe der Kammer zu einem sehr frühen Stadium, also vor einer eigentlichen Verhandlung vor der Kammer, ausgehöhlt werden.”¹⁹⁹

Das Urteil der Kammer wird endgültig, wenn die Große Kammer nicht mehr angerufen werden kann (Art. 44 Abs.2). Das Urteil der Großen Kammer ist endgültig und völkerrechtlich verbindlich. Die Ausführung des endgültigen Urteils wird wie bisher vom Ministerkomitee überwacht (Art. 46).

86. Die Bundesregierung leitete am 28. September 1995 den Entwurf eines Vertragsgesetzes zu den **Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 vom 4. November 1993 zum Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter** den gesetzgebenden Körperschaften zu.²⁰⁰ Das Protokoll Nr. 1 soll es Staaten, die noch nicht Mitglied des Europarates sind, ermöglichen, dem Übereinkommen beizutreten. Bislang kann der Europäische Ausschuß zur Verhütung von Folter nur in den Mitgliedstaaten des Europarates tätig werden, die das Europäische Übereinkommen gegen Folter ratifiziert haben. Künftig kann das Ministerkomitee des Europarates jeden Nichtmitgliedstaat des Europarates einladen, dem Übereinkommen beizutreten (Art. 3). Ferner sieht das Protokoll die Möglichkeit vor, für einen Nichtmitgliedstaat des Europarates ein Mitglied in den Ausschuß zur Verhütung von Folter zu wählen. Das Parlament des betreffenden Nichtmitgliedstaats schlägt auf Einladung des Büros der Beratenden Versammlung drei Kandidaten vor, darunter mindestens zwei Staatsangehörige. Das Ministerkomitee nimmt die Wahl nach Konsultation der betreffenden Vertragspartei vor (Art. 1). Das Protokoll Nr. 2 bietet Mitgliedern des Ausschusses zur Verhütung von Folter die Möglichkeit, im Interesse der Kontinuität der Arbeit zweimal wiedergewählt zu werden. Zudem soll gewährleistet werden, daß die Mitglieder des Ausschusses jeweils zur Hälfte alle zwei Jahre gewählt werden. Zu diesem Zweck gibt Art. 1 des Protokolls dem Ministerkomitee die Möglichkeit, vor jeder späteren Wahl zu beschließen, daß die Amtszeit eines oder mehrerer der zu wählenden Mitglieder nicht vier Jahre betragen soll, wobei sie weder länger als sechs noch kürzer als zwei Jahre sein darf.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 24.

²⁰⁰ BT-Drs. 13/2482. Der Bundestag stimmte den Protokollen mit Gesetz vom 17.7.1996 zu, BGBl. 1996 II, 1114.

87. Am 28. Juni 1995 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zu der **Resolution vom 15. Januar 1992 zur Änderung des Internationalen Übereinkommens vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung** und zu der **Resolution vom 8. September 1992 zur Änderung des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** ein.²⁰¹ Bei den meisten Ausschüssen der Vereinten Nationen, die aufgrund von internationalen Übereinkünften errichtet worden sind, werden die Auslagen des Ausschusses und der Ausschußmitglieder aus den Mitteln der Vereinten Nationen getragen. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und die Anti-Folter-Konvention sahen demgegenüber bislang vor, daß die Kosten, die den Ausschußmitgliedern in Wahrnehmung ihrer Funktionen entstehen, von den Vertragsstaaten getragen werden. Die von den Vertragsstaatenkonferenzen angenommenen Resolutionen zur Änderung dieser Abkommen regeln diese Frage nunmehr dahin gehend, daß der Generalsekretär der Vereinten Nationen dem Ausschuß das Personal und die Einrichtungen zur Verfügung stellt, die dieser zur wirksamen Durchführung der ihm nach dem Übereinkommen obliegenden Aufgaben benötigt, und die Ausschußmitglieder ihre Bezüge künftig mit Genehmigung der Generalversammlung aus Mitteln der Vereinten Nationen erhalten. Das Gesetz stimmt diesen Resolutionen zu. Zu der getroffenen Regelung wird in der Denkschrift zum Vertragsgesetz ausgeführt:

“Dies macht den Ausschuß unabhängig von den Zuwendungen der Vertragsstaaten und ermöglicht deshalb eine gleichmäßige Arbeit. Die Einheitlichkeit der Finanzierung hat auch symbolischen Charakter: Die Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen dokumentiert auf diese Weise, daß das menschenrechtliche Anliegen eines Übereinkommens die gesamte Staatengemeinschaft angeht. Sie bekräftigt dadurch den universalen Charakter der Menschenrechte.”²⁰²

88. Im Berichtszeitraum setzte sich die Bundesregierung in den Vereinten Nationen dafür ein, daß die Arbeiten an einem **Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984** fortgesetzt werden. Im Mittelpunkt stand dabei das Bestreben, ergänzend zu den materiellen Bestimmungen des Übereinkommens ein Verfahren für einen Unterausschuß zu schaffen, der durch Besuche von Orten, in denen

²⁰¹ BGBl. 1996 II, 283. Das Zustimmungsgesetz erging am 7.3.1996, BGBl. II, 282.

²⁰² BT-Drs. 13/1883, 10.

Menschen die Freiheit entzogen ist, präventiven Schutz vor Folter gewährleisten soll. Zentraler Gegenstand der Verhandlungen waren dabei die Rechte, mit denen der Unterausschuß ausgestattet werden soll.²⁰³

89. In ihrem 3. Menschenrechtsbericht an den Deutschen Bundestag äußerte die Bundesregierung Skepsis gegenüber Bestrebungen, eine **Individualbeschwerdemöglichkeit bei der Verletzung von Rechten aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** zu schaffen:

“Im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), insbesondere im Sozialpaktausschuß, ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen, ob es ratsam ist, neben der Prüfung von Staatenberichten eine Individualbeschwerdemöglichkeit einzuräumen. Nach Ansicht der Bundesregierung und einer Reihe weiterer Staaten bestehen folgende Bedenken: Ein grundsätzliches Problem besteht darin, daß im Gegensatz zum Zivilpakt mit seinen Abwehrrechten gegen staatliche Maßnahmen der Sozialpakt Rechte auf positive Förderung durch den Staat enthält. In diesem Zusammenhang stellt sich deshalb insbesondere die Frage der Justitiabilität.”²⁰⁴

2. Praxis im Rahmen der VN-Organen

90. In seiner Stellungnahme zu Fragen der Implementierung von Menschenrechtsinstrumenten vor dem Hintergrund des von der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien 1993 beschlossenen Aktionsprogramms betonte der spanische Vertreter für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung die Notwendigkeit einer **universalen Geltung der Menschenrechtsverträge**:

“Those instruments must provide a framework for all United Nations activities in that they embody the human rights standards of the international community. Universal accession thereto is a paramount goal the attainment of which would give practical expression to the universal, indivisible, interdependent and interrelated character of all human rights. The international community, i.e. the Member States present at Vienna, has made specific commitments on the subject of accession to, ratification and implementation of human rights instruments at the Vienna Conference, as well as other major United Nations conferences.

Although we are encouraged by the number of countries who continue to accede to those instruments, progress towards universal accession has been

²⁰³ 3. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen, BT-Drs. 13/3312, 10.

²⁰⁴ *Ibid.*

slow. We support the efforts being made by the Secretary General, the High Commissioner for Human Rights and the Treaty monitoring bodies. Intergovernmental bodies, in the context of the follow-up of major conferences, must pay special attention to ratification of human rights instruments.

Acceding states must also be mindful of the need to take national measures, both legislative and administrative, as appropriate, to comply with the relevant instrument. Implementation of an international instrument begins with ensuring that domestic norms and procedures conform with that obligation.”²⁰⁵

91. Wiederholt²⁰⁶ setzte sich der spanische Vertreter im Namen der Europäischen Union kritisch mit der Praxis zahlreicher Staaten auseinander, im Zuge ihres Beitritts umfangreiche **Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen** zu erklären:

“The European Union, in accordance with the recommendations of the chairpersons of the Treaty monitoring bodies, appeals to States considering ratification of international human rights instruments to avoid making it subject to wide reservations. We are particularly concerned about the abundant use of reservations by acceding states aimed at excluding the applicability of provisions that are at the core of an instrument or accepting obligations only if they are consistent with domestic legislation. At their most extreme, such reservations are incompatible with the object and purpose of the instrument concerned and, as such, are not acceptable under treaty law.

The significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds should not be invoked to undermine the universality of human rights instruments. We wish to reiterate that reservations are not meant to be an expedient for acquiring international respectability by purported adherence to a treaty, while ignoring in practice most of its obligations. Finally, States that have made reservations should regularly consider the possibility of withdrawing them or further limiting their scope.”²⁰⁷

92. In diesem Zusammenhang wies der Vertreter der Europäischen Union auch auf die Bedeutung der **Individualbeschwerde** für eine effektive Implementierung der Menschenrechtsinstrumente hin:

“The Vienna Conference recommended that states consider accepting all the available optional communication procedures. We strongly urge States to con-

²⁰⁵ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 52.

²⁰⁶ Stellungnahme des spanischen Vertreters im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß vom 21.11.1995 zur Förderung und Verteidigung der Rechte des Kindes, Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 45; Stellungnahme im 3. Ausschuß zur Implementierung von Menschenrechtsinstrumenten vom 24.11.1995, Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 52f.

²⁰⁷ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 52f.

sider such accession. Whereas the reporting by states and the consideration thereof by the relevant bodies provide an opportunity to take stock of the overall situation, persons who claim to be the victims of human rights violations must have the right to seek redress.”²⁰⁸

93. Der Vertreter der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung hob ferner die Notwendigkeit einer wirksamen **Prävention von Menschenrechtsverletzungen** durch Schaffung eines leistungsfähigen Frühwarnsystems hervor:

“The European union attaches great importance to all efforts aimed at preventing human rights violations. In the context of his mandate to coordinate the human rights promotion and protection activities throughout the United Nations system, the High Commissioner for Human Rights has set great store by the development, throughout the United Nations system, of an early warning capacity, in which the treaty monitoring bodies, through increased coordination and information-sharing, can play a major role.

Some of the treaty monitoring bodies themselves have adopted procedures aimed at preventing and responding to human rights violations. Among the measures envisaged by the treaty bodies, the possibility of bringing situations of serious and systematic human rights violations to the attention of the Secretary General, the United Nations High Commissioner for Human Rights and other relevant bodies of the United Nations seems to be worth pursuing. Further, the Chairpersons have stressed the need for the Security Council, among other relevant United Nations bodies, to take full account of the obligations of states under international human rights instruments. [...]

Serious and widespread lack of compliance with human rights obligations is often a first indication of potential threats to peace and stability. In pointing out these situations, the treaty bodies, in coordination with the High Commissioner for Human Rights, can assist the Secretary General to discharge his functions, under article 99 of the Charter, of directing the Council’s attention where it is needed.”²⁰⁹

94. Die **Beseitigung des Rassismus und der rassistisch motivierten Diskriminierung** war im Berichtszeitraum Gegenstand einer Stellungnahme der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung. Der Vertreter der Europäischen Union betonte die Bedeutung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung angesichts der zahlreichen ethnischen Konflikte in der Welt und der Versuche, die ethnische Säuberung als probates Mittel zur Lösung solcher Konflikte zu propagieren:

²⁰⁸ *Ibid.*, 53.

²⁰⁹ *Ibid.*, 54 f.

“Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights states that ‘All human beings are born free and equal in dignity and rights’. Yet, for all the instruments that have enshrined that principle throughout history, there is overwhelming evidence that these words cannot be stated once too often. [...]

We live in multi-cultural, multi-ethnic and multi-racial societies. There is hardly one single spot in the world where different ethnic groups do not live side by side or where they are not intertwined. And yet, far from being a thing of the past, ethnic hatred is being rekindled in conflicts to which the terms genocide, crimes against humanity and massive violations of human rights are not alien.

Ethnic cleansing was ushered in as a doctrine by the perpetrators of many of those violations following the breakdown of the former Yugoslavia. [...] The European Union firmly condemns the practices and consequences of ethnic cleansing and reiterates the fundamental principle that it should in no way be considered legitimized in the context of a peace settlement.

This expression of racism has led to massive human rights violations and serious breaches of international humanitarian law, which must not remain unpunished.”²¹⁰

95. Vom 4. bis 15. September 1995 fand in Peking die vierte Weltfrauenkonferenz statt, auf der die **Durchsetzung der Menschenrechte für Frauen** ein zentrales Thema bildete. Bundesregierung²¹¹ und Bundestag²¹² wandten sich in diesem Zusammenhang gegen alle Versuche, Menschenrechte für Frauen durch den Hinweis auf kulturelle und religiöse Besonderheiten der einzelnen Staaten zu relativieren. In einem vom Deutschen Bundestag aus Anlaß der Weltfrauenkonferenz am 29. Juni 1995 einstimmig²¹³ angenommenen interfraktionellen Entschließungsantrag heißt es hierzu:

“6. Zwangsabtreibungen, Zwangssterilisationen und gesetzliche Vorgaben der Geburtenkontrolle, Mädchenbeschneidungen, Geschlechtsverstümmelungen und der Zwang zur Prostitution sind über internationale Vereinbarungen und Abkommen als Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen. Auch kulturelle Eigenständigkeit und Tradition sind als Begründung für solche Men-

²¹⁰ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 2.

²¹¹ Rede der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Nolte vor dem Plenum der 4. Weltfrauenkonferenz am 6.9.1995 in Peking, Bull. Nr.72 vom 21.9.1995, 715; 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, BT-Drs. 13/3312, 16.

²¹² Vgl. neben der sogleich zitierten Entschließung die Äußerungen der Teilnehmer an der Plenardebatte des Deutschen Bundestages zur 4. Weltfrauenkonferenz am 29.6.1995, BT-PlPr., 47. Sitzung, 3816 ff.

²¹³ BT-PlPr., 47. Sitzung, 3828.

schenrechtsverletzungen nicht länger zu dulden. Die öffentliche Ächtung physischer und psychischer Gewalt gegen Frauen muß die gesellschaftlichen Bedingungen dahin gehend verändern, daß die Opfer von Übergriffen zur Anzeige ermuntert werden.[...]

8. Menschenrechte von Frauen und Mädchen sind unveräußerlicher, integrierender und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte. Sie unterliegen keiner religiösen, kulturellen oder traditionellen Einschränkung. Der Durchsetzung dieser Feststellung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 ist durch die Gestaltung der nationalen Entwicklungszusammenarbeit Rechnung zu tragen.²¹⁴

96. Der spanische Vertreter im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßte im Namen der Europäischen Union Bestrebungen, in einem **Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** ein individuelles Petitionsrecht der in ihren Konventionsrechten verletzten Frauen zu verankern. Die Europäische Union unterstütze die Entwicklung eines umfassenden politischen Programms, das die Sicherung der Menschenrechte für Frauen in den Mittelpunkt der Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen stelle. Dieses müsse auch die Einbeziehung von Informationen über geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen in die Arbeit der Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen vorsehen.²¹⁵

97. Die Bundesregierung würdigte in ihrem Bericht über die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung in Kairo im September 1994 das auf der Konferenz beschlossene Aktionsprogramm als das erste bevölkerungspolitische Dokument, in dem die umfassende **Bedeutung reproduktiver Rechte** herausgearbeitet werde. Besonders bedeutsam sei dabei die Anerkennung des Menschenrechts auf eine freie Entscheidung über die Zahl und den Geburtenabstand gewünschter Kinder. Die Familienplanung trage zur Verwirklichung des mittlerweile allgemein anerkannten Rechtes auf sexuelle Selbstbestimmung bei.²¹⁶

98. Nachdrücklich setzte sich der Vertreter der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung für einen wirksameren Schutz der **Rechte der Kinder** ein. Dabei hob er die Bedeutung einer effektiven Durchsetzung des Rechtes der Mädchen auf Gleichberechtigung, einschließlich des Rechtes auf Bildung und des Rechtes auf Schutz vor traditionellen Praktiken, die ihre Gesundheit beeinträchtigen, wie die Ver-

²¹⁴ BT-Drs. 13/1837, 2f.

²¹⁵ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 53f.

²¹⁶ BT-Drs. 13/2520, 22, 24.

stümmelung von Geschlechtsteilen, besonders hervor. Als weitere Bereiche, in denen die Rechte von Kindern in systematischer Weise mißachtet würden, führte er den Kinderhandel, die Kinderprostitution, Kinderpornographie und die Kinderarbeit an.²¹⁷

Die Bundesregierung setzte sich im Berichtszeitraum dafür ein, daß alle Staaten das Übereinkommen über die Rechte des Kindes gemäß Appell des Weltkindergipfels bis Ende 1995 ratifizieren. Darüber hinaus unterstützte sie die Verabschiedung eines Zusatzprotokolls über Kinder in bewaffneten Konflikten, das den Standard des Übereinkommens in diesem Bereich erhöhen soll.²¹⁸

99. In seiner Ansprache auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen am 11. März 1995 unterstrich Bundeskanzler Kohl die **Bedeutung der Menschenrechte für eine stabile soziale Entwicklung**:

“Eine stabile wirtschaftliche und damit soziale Entwicklung ist ohne Beachtung der Menschenrechte und ohne Demokratie auf Dauer nicht möglich.

Jeder Mensch braucht die Respektierung seiner Würde und die Achtung seiner Freiheit wie die Luft zum Atmen, wie das tägliche Brot. Es gibt keinerlei Rechtfertigung, um wirtschaftlicher Ziele willen den Menschen ihre bürgerlichen und ihre politischen Rechte zu verweigern. Die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen entwirft in ihrer Präambel die Vision vom freien Menschen, zu der auch die Freiheit ‘von Furcht und Not’ gehört. Diese Freiheit von Furcht und Not umfaßt beides: eine gesicherte Existenz und den Genuß bürgerlicher und politischer Freiheiten.”²¹⁹

100. Wie bereits im Vorjahr²²⁰, so votierte die Europäische Union auch im Berichtszeitraum gegen den Resolutionsentwurf “Respect for the principles of **national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes**”²²¹ mit der Begründung, daß seine Annahme die Bemühungen um eine nachhaltige Stärkung des Prinzips der periodischen und freien Wahlen schwächen würde.²²²

101. Ebenfalls auf Bedenken stieß bei der Europäischen Union der modifizierte²²³ Resolutionsentwurf “**Human Rights and Terrorism**”.²²⁴ Der Vertreter der Europäischen Union stellte die Berechtigung der Be-

²¹⁷ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 45 ff.

²¹⁸ 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 18.

²¹⁹ Bull. Nr. 22 vom 21.3.1995, 177.

²²⁰ Stoll (Anm. 10), Ziff. 84.

²²¹ UN Doc. A/C.3/50/L.32.

²²² Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 78.

²²³ Zum Resolutionsentwurf des Vorjahres Stoll (Anm. 10), Ziff. 85.

²²⁴ UN Doc. A/C.3/50/L.61/Rev. 1.

hauptung, daß terroristische Akte als solche Menschenrechtsverletzungen darstellen, in Frage und betonte die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Akten, die Staaten zurechenbar sind, und kriminellen Handlungen, bei denen dies nicht der Fall ist.²²⁵

102. Im Rahmen einer Schriftlichen Anfrage äußerte sich die Bundesregierung über ihre Haltung zu den Bemühungen der Vereinten Nationen im Kampf gegen das **gewaltsame Verschwindenlassen von Personen**. Die Bundesregierung habe dieses Verbrechen immer wieder mit besonderer Schärfe öffentlich verurteilt. Sie wirke aktiv in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und im 3. Ausschuß der Generalversammlung an der Bekämpfung von Verbrechen der genannten Art mit. Sie habe insbesondere an der "Erklärung zum Schutz vor gewaltsam verursachtem Verschwinden" der Generalversammlung mitgearbeitet und dabei ihre Auffassung, daß dieses Verbrechen bis zum Vorliegen verlässlicher Definitionen der Straftatbestände vor allem politisch bekämpft werden müsse, mehrfach vorgetragen.²²⁶

103. In seiner Rede vor der 50. Generalversammlung der Vereinten Nationen setzte sich Bundesaußenminister Kinkel für eine **Stärkung des Hochkommissars für Menschenrechte** und eine **bessere Ausstattung für das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen** ein.²²⁷ Darüber hinaus führte die Bundesregierung im Berichtszeitraum eine Reihe von organisatorischen Maßnahmen zur besseren Koordinierung ihrer Menschenrechtspolitik durch. So ernannte der Bundesaußenminister im Hinblick auf das wachsende Gewicht der Menschenrechte und der humanitären Hilfe am 1. Februar 1995 Staatsminister Schäfer zum Beauftragten für Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen. Zur gleichen Zeit wurde aus demselben Grund und wegen der gestiegenen Bedeutung der Vereinten Nationen die neue Abteilung "Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe" gegründet. Innerhalb dieser Abteilung leitet ein Botschafter die Unterabteilung für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und stützt sich dabei auf den Arbeitsstab Menschenrechte sowie den Arbeitsstab humanitäre Hilfe. Der Arbeitsstab Menschenrechte wurde personell verstärkt.²²⁸

²²⁵ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 77.

²²⁶ BT-Drs. 13/3025, 2.

²²⁷ Bull. Nr. 76 vom 4.10.1995, 751. In diesem Sinne auch der 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 14f.

²²⁸ *Ibid.*, 8.

3. Menschenrechte in einzelnen Staaten

104. Die Menschenrechtssituation in **Bosnien und Herzegowina** war im Berichtszeitraum wiederholt Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung.²²⁹ In der Erklärung der Bundesregierung zur Friedensvereinbarung für Bosnien am 30. November 1995 führte Bundesaußenminister Kinkel im Deutschen Bundestag aus, über die vor Abschluß des Abkommens begangenen Menschenrechtsverletzungen dürfe nicht der Mantel des Vergessens gebreitet werden:

“Der Deutsche Bundestag fordert zu Recht in seiner Entschließung die ungehinderte Aufklärung aller Kriegsverbrechen durch internationale Kommissionen, die Aufklärung des Schicksals von Vermissten und Verschwundenen und die Auslieferung von Beschuldigten an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag. [...] Über all das Furchtbare, das geschehen ist, darf eben nicht der Mantel des Vergessens gebreitet werden.[...] Wirkliche Versöhnung kann es nicht geben ohne Wahrheit und Gerechtigkeit für die Opfer von Mord, Folter, Vertreibung und Vergewaltigung.”²³⁰

Im 3. Ausschuß der Generalversammlung begrüßte der spanische Vertreter für die Europäische Union den erfolgreichen Abschluß der Friedensgespräche in Dayton und unterstrich den besonderen Stellenwert der Menschenrechte bei der Durchführung des Friedensabkommens:

“For years we have been shocked by the practice of ethnic cleansing by all parties to the conflict in former Yugoslavia. This has been particularly relentless in Bosnia-Herzegovina. [...] Recently we have condemned the persecution of non-Serbs in the Banja Luka region and the atrocities committed after the two Muslim enclaves of Srebrenica and Zepa were overrun. [...] The Dayton Agreements obligate the parties to cooperate with the ICRC in finding all missing persons and to grant international organizations full access to monitor the human rights situation throughout Bosnia and Herzegovina. The parties are also bound to comply with the provisions aimed at the release, without delay, of all civilians and combatants who have been held in prison or detention, to close detention camps and to give the ICRC access to all sites of detention.”²³¹

²²⁹ *Ibid.*, 22; Rede von Bundesaußenminister Kinkel vor der 50. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27.9.1995, Bull. Nr.76 vom 4.10.1995, 751; Regierungserklärung zum Friedensabkommen für Bosnien vom 30.11.1995, Bull. Nr.100 vom 4.12.1995, 974 f.; Erklärungen der Europäischen Union vom 29.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416, und vom 12.7.1995, Bull. Nr.59 vom 17.7.1995, 584; Stellungnahme des spanischen Vertreters im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 27.11.1995, Position of Germany (Anm. 3), 61.

²³⁰ Bull. Nr.100 vom 4.12.1995, 974.

²³¹ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 61 f.

105. Die Europäische Union verurteilte im 3. Ausschuß der Generalversammlung die von der kroatischen Regierung im Zusammenhang mit den Militärfaktionen zur Reintegration der serbisch besetzten Gebiete in der Krajina begangenen **Übergriffe gegen die in Kroatien lebenden Serben**:

“The exodus of Croatian-Serbs following this offensive is a direct consequence of the dynamics of ethnic cleansing. We condemn the reported cases of continuing killings and ill treatment of Croatian Serbs and the systematic burning and looting of Serb properties. The European Union has suspended its trade and cooperation agreement and its technical assistance programme with Croatia.”²³²

106. Auch zur **Lage der Albaner im Kosovo und in der Vojvodina** äußerte sich die Bundesregierung mehrfach. Im 3. Ausschuß der Generalversammlung warnte der spanische Vertreter im Namen der Europäischen Union vor Versuchen, das Bevölkerungsgleichgewicht im Kosovo, in der Vojvodina und in anderen Teilen der Bundesrepublik Jugoslawien mit Hilfe serbischer Flüchtlinge zu verändern und dadurch die Ausübung der Menschenrechte in diesen Gebieten weiter zu erschweren.²³³ In der Erklärung der Bundesregierung zum Friedensabkommen für Bosnien betonte Bundesaußenminister Kinkel, daß eine Autonomieregelung im Kosovo und in der Vojvodina langfristig auch im wohlverstandenen Interesse Belgrads liege.²³⁴

107. Die Bundesregierung kritisierte im Berichtszeitraum wiederholt das Vorgehen der russischen Truppen gegenüber der Zivilbevölkerung im Rahmen der **Militäroperationen in Tschetschenien** als unverhältnismäßig.²³⁵ In der Resolution des Deutschen Bundestages zum Tschetschenien-Konflikt vom 20. Januar 1995, der in voller Übereinstimmung

²³² *Ibid.*, 62. Siehe dazu ferner den 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 23, und die Erklärung der Europäischen Union zu Kroatien vom 4.5.1995, Bull. Nr.41 vom 17.5.1995, 363.

²³³ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 62.

²³⁴ Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 975.

²³⁵ Regierungserklärung von Bundesaußenminister Kinkel vor dem Deutschen Bundestag am 19.1.1995, Bull. Nr.5 vom 23.1.1995, 33; Rede auf der Tagung für europäische Sicherheitspolitik am 5.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 97; 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 23; vgl. auch die Erklärungen der Europäischen Union zu Tschetschenien vom 17.1. und 23.1.1995, Bull. Nr.7 vom 31.1.1995, 59; Erklärung des spanischen Vertreters für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung vom 27.11.1995, Position of Germany (Anm. 3), 64.

mit der Position der Bundesregierung²³⁶ einstimmig angenommen wurde²³⁷, heißt es dazu:

“Der Deutsche Bundestag ist über die bedrohliche Entwicklung der Lage in Tschetschenien tief besorgt und bestürzt. Er bestreitet nicht das Recht der Russischen Föderation, ihre territoriale Integrität in dem von der russischen Verfassung vorgegebenen Rahmen und unter Achtung des Völkerrechts und der Menschenrechte, der KSZE-Prinzipien und anderer Regeln, zu deren Einhaltung sie sich bindend verpflichtet hat, zu wahren, aber das russische Vorgehen in Tschetschenien stellt eine schwere Verletzung der Prinzipien der OSZE, der Bestimmungen des Wiener Dokuments 1992/1994 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen der KSZE und der Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen dar. Die Gewaltanwendung, die Mißachtung von Menschenrechten und der willkürliche und schrankenlose Einsatz militärischer Gewalt sind unverträglich.“²³⁸

108. Die Europäische Union begrüßte die **Verbesserung der Menschenrechtslage in Haiti** im Berichtszeitraum und hob die wesentliche Rolle der Internationalen Zivilmission in Haiti (MICIVIH) bei der Durchführung der erforderlichen institutionellen Reformen hervor. Die Parlaments- und Kommunalwahlen am 25. Juni und 17. September 1995 belegten die qualitative Verbesserung der Situation in Haiti, die durch die für den 17. Dezember vorgesehene Präsidentschaftswahl konsolidiert werden müsse. Unter den Maßnahmen, die für die Verwirklichung eines rechtsstaatlichen Systems von besonderer Bedeutung sind, hob der Vertreter der Europäischen Union in der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Stärkung der Strafgerichtsbarkeit, die Verbesserung der Haftbedingungen für Gefangene und des Verhaltens der Vollzugsbeamten, die Reform des Strafrechts, die Ratifizierung der Menschenrechtsverträge, denen Haiti noch nicht beigetreten ist, und die Schaffung des Amtes eines Ombudsmanns hervor.²³⁹

109. Im Hinblick auf die Situation in **Burundi** gab der spanische Vertreter im Namen der Europäischen Union der Besorgnis über die Zunahme von Gewaltakten und die Versuche der Destabilisierung durch die Extremisten in allen Lagern Ausdruck:

“We are concerned at the proliferation of acts of violence and the destabilizing activities of extremists on all sides, as well as those undertaken by radio

²³⁶ So die ausdrückliche Feststellung der Bundesregierung in ihrem 3. Menschenrechtsbericht, BT-Drs. 13/3312, 23.

²³⁷ BT-PlPr., 13. Sitzung, 774.

²³⁸ BT-Drs. 13/263.

²³⁹ Position of Germany (Anm.3), Plenum, 57 ff.

stations which incite hatred and encourage acts of genocide. We vigorously condemn such acts, and deplore the number of victims. We furthermore consider essential to identify and dismantle the 'hatred' radio stations."²⁴⁰

Die Europäische Union zollte in diesem Zusammenhang den Bemühungen des Hochkommissars für Menschenrechte um einen wirksameren Menschenrechtsschutz vor Ort Respekt und betonte die Notwendigkeit einer präventiven Menschenrechtspolitik:

"The European Union appreciates the efforts of the High Commissioner for Human Rights to promote and protect human rights in Burundi by setting up an office of the Centre for Human Rights and by mobilizing international cooperation in the quest for peace and security in Burundi. In this regard, we express our conviction concerning the need to increase preventive action in Burundi without delay, in particular through the presence of human rights experts and through human rights training programmes and, when the conditions are appropriate, of observers throughout the country."²⁴¹

110. Mit Blick auf die Situation in **Ruanda** betonte der spanische Vertreter für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung die Notwendigkeit einer konsequenten Verfolgung der begangenen Menschenrechtsverletzungen, die nicht allein dem Internationalen Tribunal für Ruanda überlassen werden könne, sondern auch den nationalen Gerichten obliege:

"Prosecution of the perpetrators of these massive violations of human rights and humanitarian law, with full respect for legal safeguards and guarantees of due process, is a moral and legal imperative. It is also an indispensable element of national reconciliation and of political stabilization in the country as well as in the region as a whole. We are encouraged that the International Tribunal for Rwanda will soon start its proceedings and issue its first indictments. [...]

Nonetheless, ensuring the accountability of those who have committed violation of human rights remains a primary responsibility of an independent and impartial Rwandese judiciary. Among the most pressing priorities are the improvement of the prison capacity and the prison conditions and the strengthening of the judicial system. Urgent steps must be taken to alleviate the overcrowding of detention centers that has already led to the deaths of many inmates. Financial and human assistance by the international community is in that regard a major factor which will enable the Rwandese government to take up its responsibilities."²⁴²

²⁴⁰ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 42f. Vgl. ferner die Erklärung der Europäischen Union vom 23.6.1995, Bull. Nr.53 vom 28.6.1995, 492.

²⁴¹ *Ibid.*, 44.

²⁴² Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 66f.

111. Die Menschenrechtssituation in **Nigeria** war im Berichtszeitraum Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen der Bundesregierung.²⁴³ Der Deutsche Bundestag verurteilte in seiner einstimmig²⁴⁴ angenommenen Entschließung vom 1. Dezember 1995 die Vollstreckung der Todesurteile gegen den Ogoni-Führer Ken Saro-Wiwa und acht weitere Vertreter der "Bewegung für das Überleben des Ogoni-Volkes" als "eklatante Verletzung der Menschenrechte".²⁴⁵ In seiner Stellungnahme im 3. Ausschuß der Generalversammlung stellte der Vertreter der Europäischen Union das Vorgehen gegen Ken Saro-Wiwa in den Kontext einer allgemeinen Außerkraftsetzung der rechtsstaatlichen Garantien für ein faires gerichtliches Verfahren durch das nigerianische Militärregime:

"The European Union strongly condemns the execution of Ken Saro-Wiwa and his eight co-defendants, which constituted a clear breach by Nigeria of its obligations under the international instruments to which Nigeria is a party. We condemn the human rights violations perpetrated by the military regime, including capital punishment and harsh prison sentences implemented after flawed judicial processes and without granting the possibility of recourse to a higher court. In this context, it expresses particular concern at the detention without trial of political figures and the suspension of habeas corpus."²⁴⁶

112. Auch im Berichtszeitraum war die Entwicklung der Menschenrechtssituation in **China** wieder ein Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung. Gemeinsam mit den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedauerte die Bundesregierung in einer am 15. Dezember 1995 abgegebenen Erklärung die Verurteilung des chinesischen Menschenrechtlers Wei Jing Sheng zu einer hohen Freiheitsstrafe und forderte die chinesische Regierung zu seiner sofortigen und bedingungslosen Freilassung auf.²⁴⁷ Im 3. Ausschuß der Generalversammlung führte der Vertreter der Europäischen Union zur Menschenrechtssituation in China aus:

²⁴³ Antwort auf eine Schriftliche Anfrage vom 10.7.1995, BT-Drs. 13/2048, 1; Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 11.7.1995, BT-Drs. 13/1967; 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 33/3312, 29; Erklärungen der Europäischen Union zu Nigeria vom 22.3.1995, Bull. Nr. 25 vom 29.3.1995, 211; vom 30.6.1995, Bull. Nr. 57 vom 13.7.1995, 566; vom 20.10.1995, Bull. Nr. 86 vom 26.10.1995, 844; vom 9.11.1995, Bull. Nr. 95 vom 15.11.1995, 932; Erklärung des spanischen Vertreters für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 27.11.1995, Position of Germany (Anm. 3), 66.

²⁴⁴ BT-PlPr., 75. Sitzung, 6626.

²⁴⁵ BT-Drs. 13/3178.

²⁴⁶ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 66.

²⁴⁷ Bull. Nr. 108 vom 21.12.1995, 1076.

“The European Union continues to be concerned by the situation of human rights in China. Long-standing problems have continued. The death penalty has been used extensively, in disregard of basic legal safeguards. There are continuing reports of torture and ill-treatment of people in detention, and the extensive use of administrative detention and ‘re-education through labour’ have persisted. Freedoms of religion, expression and assembly remain considerably restricted. We hope that relevant legislation on freedom of expression, both on the religious and political field, could be likewise adopted. The European Union calls for the adoption of every measure aimed at promoting a judicial system independent from the political authorities. A worrying new trend has been the increased arbitrary detention and harassment of dissidents and their relatives before politically sensitive events. Several dissidents remained detained without trial or are being prosecuted on account of their political activities. [...] We have been particularly concerned about the human rights situation in Tibet and the threat to cultural, religious and ethnic identity of Tibetans. We call on the Chinese authorities to respect the freedom of religion of Tibetans, including in regard to selection of the Panchen Lama.”²⁴⁸

Aus Anlaß von Fernsehberichten über die massenhafte Tötung und Mißhandlung überwiegend weiblicher Kinder in chinesischen Waisenhäusern nahm die Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur Vereinbarkeit der chinesischen Familienplanungspolitik mit den Menschenrechten Stellung. Die in der Verfassung verankerte Familienplanungspolitik Chinas sehe vor, daß Ehepaare nur ein Kind haben könnten. Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung dieser Politik würden nach Auskunft der chinesischen Regierung von ihr jedoch nicht gebilligt. Die Bundesregierung habe die chinesische Seite auch konkret auf die in den Filmberichten dargestellten Mißstände angesprochen. Diese habe die Existenz von Unzulänglichkeiten insbesondere in Waisenhäusern abgelegener Regionen eingeräumt und erklärt, die Schuldigen bestrafen zu wollen. Die Bundesregierung werde ihre Bemühungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in China fortsetzen und die chinesische Regierung weiterhin dazu drängen, in ihrer Familienplanungspolitik auch die Menschenrechte für Kinder und Frauen zu gewährleisten.²⁴⁹

²⁴⁸ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 72f.

²⁴⁹ BT-Drs. 13/2108, 2.

113. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus allein²⁵⁰ oder gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union²⁵¹ zu **Menschenrechtsfragen in einer Reihe von anderen Staaten** Stellung.

4. Minderheiten

114. Die Bundesregierung zeichnete am 11. Mai 1995 das **Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten**. Bei dem Übereinkommen handelt es sich um die erste rechtsverbindliche mehrseitige Übereinkunft, in der sich die Vertragsstaaten zur Einhaltung von Rechtsgrundsätzen zugunsten nationaler Minderheiten verpflichten.²⁵² Im Zusammenhang mit der Zeichnung hat die Bundesregierung dem Europarat eine interpretative Erklärung zugeleitet, die den Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens in Deutschland nach der Ratifizierung und dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Übereinkommens für Deutschland festlegt. Die Erklärung hat den folgenden Wortlaut:

“Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheiten. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu

²⁵⁰ Sudan, BT-Drs. 13/2408, 4f.; Zaire, BT-Drs. 13/1341, 3; Türkei, BT-Drs. 13/162, 3ff.; Georgien, Woche im Bundestag 9/95 vom 17.5.1995, 64; Ägypten, BT-Drs. 13/1683; Äquatorialguinea, BT-Drs. 13/2113, 1; Mexiko, BT-Drs. 13/1464; Brasilien, BT-Drs. 13/2841, 1; Vietnam, BT-Drs. 13/643; Indonesien, BT-Drs. 13/2700; Jammu und Kaschmir, BT-Drs. 13/1339; Nepal, BT-Drs. 13/1516. Vgl. auch den 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 22ff., in dem auch zu konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage in einzelnen Staaten während des Berichtszeitraums Stellung genommen wird.

²⁵¹ Der spanische Vertreter verurteilte für die Europäische Union bei der Debatte über den Resolutionsentwurf zur Aufhebung des amerikanischen Wirtschaftsembargos gegen Kuba (UN Doc. A/50/L.10.) die wiederholten Menschenrechtsverletzungen in Kuba, vgl. Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 46. Im 3. Ausschuß nahm der Vertreter der Europäischen Union über die bereits im Text genannten Staaten hinaus zur Menschenrechtssituation in Albanien, Türkei, Zypern, Sudan, Algerien, Zaire, Kenia, Iran, Irak, Saudi-Arabien, Afghanistan, Kaschmir, Birma, Indonesien (Ost-Timor), Sri Lanka, Guatemala, Kolumbien und Peru Stellung, s. Position of Germany, 3. Ausschuß, 60ff. Ferner gab die Europäische Union im Rahmen der außenpolitischen Zusammenarbeit u. a. zu den Menschenrechten in Indonesien (Erklärung vom 13.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 100), Birma (Erklärungen vom 13.7.1995 – Bull. Nr.60 vom 21.7.1995, 595 – und vom 15.12.1995 – Bull. Nr.108 vom 21.12.1995, 1076), Sudan (Erklärung vom 11.9.1995, Bull. Nr.71 vom 20.9.1995, 712), Äthiopien (Erklärung vom 27.9.1995, Bull. Nr.75 vom 29.9.1995, 743) und Guatemala (Erklärung vom 13.10.1995, Bull. Nr.82 vom 16.10.1995, 804) Stellungnahmen ab.

²⁵² BGBl. 1997 II, 1408. Das Zustimmungsgesetz zu dem Rahmenübereinkommen ist am 22.7.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1406.

bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.²⁵³

Zu den voraussichtlichen Auswirkungen der Umsetzung der Konvention auf die Bundesländer führte die Bundesregierung aus, das Übereinkommen begründe Staatenverpflichtungen mit einem weiten Gestaltungsspielraum. Die innerstaatlichen Gegebenheiten in der Bundesrepublik entsprächen im wesentlichen bereits den durch die Konvention vorgegebenen Rahmenbedingungen. Insbesondere würden durch den praktischen Schutz für die Angehörigen der vom Anwendungsbereich erfaßten Gruppen und die staatliche Förderungspolitik wichtige Staatenverpflichtungen erfüllt. Eine der Auswirkungen der Umsetzung des Übereinkommens werde darin bestehen, daß im innerstaatlichen Recht eine Regelung des Verfahrens der amtlichen Anerkennung des Namens in der Minderheitensprache zu treffen sei.²⁵⁴

115. Die Bundesregierung gab im Berichtszeitraum auch über den Stand der **Beratungen über ein Zusatzprotokoll zur EMRK betreffend die kulturellen Rechte nationaler Minderheiten** Auskunft. Zum zeitlichen Rahmen der Beratungen erklärte sie, dem Ad-hoc-Komitee zum Schutz nationaler Minderheiten sei vom Ministerkomitee der Auftrag erteilt worden, bis Ende des Jahres 1995 einen Entwurf des Zusatzprotokolls vorzulegen. Die substantiellen Arbeiten am Zusatzprotokoll seien von dem Komitee im November 1994 aufgenommen worden und dauerten noch an. Auf die Frage, inwieweit sie bereit sei, sich entsprechend der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates für die Aufnahme individueller Rechte nationaler Minderheiten in das Zusatzprotokoll einzusetzen, verwies die Bundesregierung auf die Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Staaten des Europarates vom 9. Oktober 1993, in der diese sich gegen ein Zusatzprotokoll ausgesprochen hätten, das ausschließlich für die Angehörigen nationaler Minderheiten Rechte garantiere. Das Protokoll solle vielmehr universelle ("Jedermann"-)

²⁵³ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Minderheitenschutz im Europarat, BT-Drs. 13/1722, 1; 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 9.

²⁵⁴ BT-Drs. 13/1722, 2.

Rechte enthalten, beschränkt auf den kulturellen Bereich. Die von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagenen Rechte nur für die Angehörigen nationaler Minderheiten könnten bei diesem durch die Wiener Erklärung vorgegebenen Rahmen nur sehr bedingt zur Orientierung bei den Arbeiten des Ad-hoc-Komitees dienen.²⁵⁵

116. Die Bundesregierung nahm 1995 mehrfach zu Inhalt und Umsetzung der **Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen** Stellung.²⁵⁶ Sie bezeichnete in diesem Zusammenhang das Recht, im privaten Bereich und in der Öffentlichkeit eine Regional- oder Minderheitensprache zu benutzen, als unveräußerliches Recht, das in Übereinstimmung mit den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Grundsätzen stehe und dem Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention entspreche.²⁵⁷ Auf die Frage, welche Sprachen für die Benennung nach dem Schutzbereich III der Charta vorgesehen sind und welche Sprachen nur für den weniger verpflichtenden Teil II, erinnerte sie daran, daß sie sich im Einvernehmen mit den Ländern bereits bei Zeichnung der Charta für einen Schutz von Dänisch und Sorbisch nach Teil III der Charta ausgesprochen habe. Im Hinblick auf das Abstimmungsverfahren mit den Ländern bezüglich des Schutzes des Niederdeutschen führte die Bundesregierung aus:

“Die Ständige Vertragskommission der Länder hat dem Bundesminister des Innern mit Schreiben vom 7. Juni 1995 die Beschlußempfehlung vom 30. Mai 1995 zum Schutz der Minderheiten- und Regionalsprachen durch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen übermittelt. In der Beschlußempfehlung haben sich die Länder für den Schutz der Regionalsprache Niederdeutsch nach Teil III der Charta in den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ausgesprochen und entsprechende Verpflichtungskataloge übermittelt. Die Länder haben sich weiter dafür ausgesprochen, Niederdeutsch im niederdeutschen Sprachgebiet der Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt nach Teil II der Charta zu schützen.”²⁵⁸

Der vorgeschlagene Katalog von Verpflichtungen, der für die einzelnen Länder unterschiedlich ausfalle, werde nunmehr im Bundesinnenministe-

²⁵⁵ *Ibid.*, 3.

²⁵⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Minderheitenschutz in Europa, BT-Drs. 13/1722, 4; Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage vom 30.6.1995, BT-Drs. 13/1963, 3; 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 9.

²⁵⁷ 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 13/3312, 9.

²⁵⁸ BT-Drs. 13/1963, 3.

rium überprüft. Danach werde das Vertragsgesetzverfahren vorbereitet, dessen Abschluß für 1996 angestrebt werde.²⁵⁹

117. Zur Behandlung der **Minderheitenfrage im deutsch-dänischen Verhältnis** erklärte Bundesaußenminister Kinkel aus Anlaß des 40. Jahrestages der Bonn-Kopenhagener Erklärungen:

“Dänemark und Deutschland haben für den Umgang mit der jeweiligen Minderheit eine zukunftsweisende Formel gefunden: ‘Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei; es darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.’ Gleiches gilt für die deutschen Nordschleswiger.

Diese Aussage ‘Minderheit ist, wer will!’ ist das wohl eindrucksvollste Einverständnis Deutscher und Dänen dies- und jenseits der Grenze. Auf dieser Grundlage konnten wichtige Rechte verwirklicht werden:

- keine Behinderung des Gebrauchs der eigenen Sprache;
- garantierte Gleichbehandlung bei öffentlichen Leistungen;
- Anerkennung des besonderen Interesses der Minderheiten, religiöse und kulturelle Verbindungen mit dem Nachbarland zu pflegen.”²⁶⁰

118. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage stellte die Bundesregierung klar, daß es **keine rechtliche Grundlage für die Anerkennung einer polnischen Minderheit in Deutschland** gibt:

“Wie aus Artikel 20 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 zu ersehen ist, wird der Begriff ‘nationale Minderheit’ nur in bezug auf die deutsche Minderheit in Polen verwendet. Die polnische Gruppe in Deutschland wird als ‘Personen deutscher Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, die polnischer Abstammung sind oder die sich zur polnischen Sprache, Kultur oder ‘Tradition bekennen’ bezeichnet.”²⁶¹

Eine Anerkennung der polnischen Gruppe in Deutschland als Minderheit sei durch den Nachbarschaftsvertrag ausdrücklich nicht erfolgt:

“Sie hätte nach Auffassung der Bundesregierung u. a. vorausgesetzt, daß die Betroffenen in einem angestammten Siedlungsgebiet leben. Dies ist jedoch nicht der Fall.”²⁶²

In dem Briefwechsel aus Anlaß der Unterzeichnung des Abkommens habe sich die deutsche Seite bereit erklärt, sich darum zu bemühen, daß

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Bull. Nr. 26 vom 31.3.1995, 220.

²⁶¹ BT-Drs. 13/1036, 1.

²⁶² *Ibid.*, 3.

auch die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Personen, die polnischer Abstammung sind oder die sich zur polnischen Sprache, Kultur oder Tradition bekennen und die durch die Bestimmungen des Artikels 20 Abs. 1 nicht erfaßt werden, weitgehend in den Genuß der in Artikel 20 genannten Rechte und der in Artikel 21 genannten Möglichkeiten kommen können. Auch hier sei keine Anerkennung als Minderheit erfolgt.²⁶³

119. In seiner Rede vor der 50. Vollversammlung der Generalversammlung der Vereinten Nationen hob Bundesaußenminister Kinkel die Bedeutung einer **Verbesserung des Minderheitenschutzes** für die Bewahrung des Friedens hervor.²⁶⁴ In demselben Sinne äußerte sich der spanische Vertreter für die Europäische Union im 3. Ausschuß:

“Massive violations of the human rights of persons belonging to minorities have accounted for some of the most persistent conflicts in the last few years. Again, early warning and emergency response mechanisms are relevant in the context. Efforts of governments aimed at strengthening the rule of law and democratic institutions can go a long way to avert serious crises. The international community can play an important role in supporting those efforts through technical assistance and advisory services.”²⁶⁵

120. In ihrer Stellungnahme im Rahmen der Tibetanhörung des Deutschen Bundestages am 19. Juni 1995 sprach sich die Bundesregierung für die **Achtung der traditionellen Autonomierechte des tibetischen Volkes** durch die chinesische Regierung aus. Sie unterstütze vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung den tibetischen Anspruch auf Autonomie, insbesondere im religiösen und kulturellen Bereich, als adäquaten Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts des tibetischen Volkes.

121. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu ihrer Haltung gegenüber dem im April 1995 in Den Haag konstituierten “Kurdischen Exilparlament” betonte die Bundesregierung, sie habe sich stets für die **Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte der Kurden in der Türkei, im Iran, im Irak und in Syrien** eingesetzt.²⁶⁶ Lösungen für die Fragen, die die jeweiligen Staatsangehörigen kurdischer Volkszugehörigkeit betreffen, müßten allerdings im Rahmen der territorialen Integrität der betroffenen Staaten gefunden werden. Weiter führte die Bundesregierung aus, das Institut der Selbstverwaltung sei grundsätzlich geeignet, zur Lösung innergesellschaftlicher Konflikte beizutragen. Art und Umfang

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Dazu bereits oben I., Ziff. 1.

²⁶⁵ Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 5f.

²⁶⁶ BT-Drs. 13/1646, 4.

der Selbstverwaltung müßten jedoch den spezifischen Bedingungen in den betroffenen Staaten Rechnung tragen.²⁶⁷

122. Fragen des Minderheitenschutzes waren auch Gegenstand **Gemeinsamer Erklärungen über die Grundlagen der Beziehungen mit der Republik Moldau und Aserbeidschan**. So heißt es in der am 11. Oktober 1995 in Bonn unterzeichneten deutsch-moldauischen Erklärung unter Nummer 14:

“Die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Moldau stimmen darin überein, daß den moldauischen Bürgern deutscher Abstammung in der Republik Moldau sowie den deutschen Staatsangehörigen moldauischer Abstammung in der Bundesrepublik Deutschland gemäß ihrer freien Entscheidung die Pflege der Sprache, Kultur und nationalen Traditionen, sowie die freie Religionsausübung ermöglicht wird. [...]

Beide Seiten bekräftigen, daß die Erhaltung der kulturellen Identität und der Lebensrechte dieser Personen eine bedeutende Funktion beim Aufbau freundschaftlicher Beziehungen einnimmt. Dementsprechend ermöglichen und erleichtern sie im Rahmen der geltenden Gesetze Förderungsmaßnahmen der anderen Seite zugunsten dieser Personen und ihrer Organisationen.”²⁶⁸

Die deutsch-aserbeidschanische Erklärung vom 22. Dezember 1995 enthält eine vergleichbare Formulierung.²⁶⁹

123. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum ausführlich zur **Lage der deutschen Minderheit in Polen** Stellung. Im Hinblick auf die politischen Rechte der Angehörigen der deutschen Minderheit wies sie darauf hin, daß das polnische Wahlrecht eine Ausnahme von der 5 %-Sperrklausel für Minderheitenlisten enthalte. Die deutsche Minderheit sei im Sejm mit vier Abgeordneten, im Senat mit einem Senator vertreten. Vertreter der deutschen Minderheit seien in den Woiwodschaften Oppeln, Kattowitz und Tschenstochau in insgesamt mindestens 57 Gemeinderäte sowie in alle drei Bezirksparlamente gewählt worden.²⁷⁰ Im Hinblick auf den Deutschunterricht an polnischen Schulen erklärte die Bundesregierung, die diesbezüglichen Bestimmungen des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages würden von der polnischen Seite umgesetzt.²⁷¹ Der Deutschunterricht für Angehörige der deutschen Minderheit in Polen beruhe auf dem polnischen Bildungsgesetz vom 7. September 1991 und ei-

²⁶⁷ *Ibid.*, 3.

²⁶⁸ Bull. Nr. 87 vom 27.10.1995, 849.

²⁶⁹ Nummer 15 der Erklärung, Bull. Nr. 27 vom 3.4.1996, 276.

²⁷⁰ BT-Drs. 13/1036, 8.

²⁷¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage vom 10.7.1995, BT-Drs. 13/1999, 8.

ner Verordnung des Bildungsministers vom 24. März 1992. Diese Rechtsgrundlagen schafften ausreichende Bedingungen für die Einrichtung von muttersprachlichem Unterricht auch für Angehörige der deutschen Minderheit. Der Unterricht der deutschen Sprache werde nur durch die Zahl der qualifizierten Lehrer eingeschränkt. Bundesregierung und Bundesländer leisteten auf Anforderung der polnischen Seite im Rahmen ihrer Möglichkeiten umfangreiche Hilfen für den Deutschunterricht.²⁷²

124. In seiner am 17. März 1995 im Deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung ging Bundesaußenminister Kinkel auch auf die **Lage der deutschen Minderheit in der Tschechischen Republik** ein. Er begrüßte den Umstand, daß die verstreut lebende Minderheit, die lange Zeit unter einem sehr massiven Anpassungsdruck gestanden habe, heute von beiden Seiten gefördert werde und auf dem Weg zur Wiedergewinnung ihrer kulturellen Identität sei.²⁷³ Kritisch setzte er sich mit dem Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts vom 8. März 1995 zur Rechtsgültigkeit des Benes-Dekretes Nr.108 auseinander. Die Bundesregierung habe das Urteil eines unabhängigen Gerichts zu respektieren, appelliere jedoch an die tschechische Regierung, aus der Entscheidung keinen neuen Unfrieden entstehen zu lassen.²⁷⁴ Auf eine Parlamentarische Anfrage, ob sie die Auffassung teile, wonach das Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts gegen das in Art. 14 EMRK festgelegte Diskriminierungsverbot wegen Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verstoße, teilte die Bundesregierung mit, es sei Aufgabe der Institutionen nach der EMRK zu entscheiden, ob eine Konventionsverletzung vorliege. Einer solchen Entscheidung wolle die Bundesregierung nicht vorgreifen.²⁷⁵

125. Im Rahmen parlamentarischer Anfragen berichtete die Bundesregierung wiederholt²⁷⁶ über die von ihr im Berichtszeitraum ergriffenen Maßnahmen zur **Wahrung der Interessen der deutschen Minderheit in Rumänien** im Hinblick auf das vom rumänischen Parlament am 30. Juni 1995 angenommene Unterrichtsgesetz. Vertreter der deutschen Minderheit werteten verschiedene Regelungen des Gesetzes als Einschränkung des Gebrauchs ihrer Muttersprache im rumänischen Schulwesen. Dazu

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Bull. Nr.21 vom 20.3.1995, 173. Vgl. dazu auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage betreffend die finanzielle Förderung deutscher Interessenvertretungen in der Tschechischen Republik und in der Slowakei vom 9.6.1995, BT-Drs. 13/1708, 3.

²⁷⁴ Bull. Nr.21 vom 20.3.1995, 174.

²⁷⁵ Antwort der Bundesregierung vom 28.3.1995, BT-Drs. 13/1031, 2.

²⁷⁶ BT-Drs. 13/1999, 1; 13/2170, 4f.

zählten sie insbesondere die Bestimmung, derzufolge Zugangsprüfungen zum Lyzeum und zur Universität künftig in der Regel in Rumänisch abgelegt werden müssen. Darüber hinaus befürchteten Angehörige der Minderheit eine Gefährdung der Existenz selbständiger deutschsprachiger Kindergärten und Schulen und mithin einen Rückschlag für ihre Bemühungen bei der Bewahrung ihrer kulturellen Identität. Die Bundesregierung gab ihrer Erwartung Ausdruck, daß Rumänien seine in dem Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 21. April 1992 übernommen und im deutsch-rumänischen Kulturabkommen vom 16. Mai 1995 bekräftigten Verpflichtungen zum Schutz und zur Unterstützung der Identität der Rumäniendeutschen erfüllen werde. Sie verwies in diesem Zusammenhang auf die von Bundespräsident Herzog während seines kürzlichen Staatsbesuchs in Rumänien gegenüber dem rumänischen Staatspräsidenten geäußerte Zuversicht, daß das kulturelle Erbe der Deutschen in Rumänien bewahrt werde²⁷⁷. Weiter führte die Bundesregierung aus, daß sie seit der Annahme des Gesetzes durch das rumänische Parlament in laufendem Kontakt mit der rumänischen Regierung stehe, um darauf hinzuwirken, daß die berechtigten Interessen der deutschen Minderheit im Schulwesen auch künftig eine faire Berücksichtigung fänden. So habe Bundesaußenminister Kinkel die Gelegenheit des trilateralen Außenministertreffens mit seinen rumänischen und französischen Amtskollegen in Paris genutzt, um die Angelegenheit zu thematisieren. Des weiteren hätten Gespräche zwischen dem Leiter der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes und dem rumänischen Botschafter in Bonn beziehungsweise dem Staatssekretär im rumänischen Außenministerium stattgefunden. Darüber hinaus sei beabsichtigt, das Unterrichtsgesetz auch im Rahmen der bevorstehenden vierten Sitzung der deutsch-rumänischen Regierungskommission für Fragen der deutschen Minderheit in Rumänien zur Sprache zu bringen. Inzwischen hätte die rumänische Seite über ihre Botschaft in Bonn ausführliche Erläuterungen zu Inhalt und Anwendung des Gesetzes gegeben und dabei versichert, daß der Fortbestand des deutschen Unterrichtswesens von der 1. Klasse der Grundschule bis zum Abschluß des Gymnasiums durch das neue Unterrichtsgesetz gewährleistet werde. Die Bundesregierung werde aufmerksam verfolgen, wie die Bestimmungen des Gesetzes, insbesondere nach Erlaß der notwendigen

²⁷⁷ BT-Drs. 13/1999, 2.

Durchführungsverordnungen, in die Praxis umgesetzt würden und ihren Dialog mit der rumänischen Regierung fortsetzen.²⁷⁸

X. Diplomatie und Konsularwesen

126. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu den Problemen Stellung, die sich für die ausländischen Botschaften im Zusammenhang mit dem **Umzug nach Berlin** ergeben. Sie führte dazu aus, die Frage finanzieller Schwierigkeiten einzelner Staaten durch den Berlinumzug und deren Präsenz sowohl in Berlin als auch in Bonn seien in den vergangenen Jahren Gegenstand häufiger Kontakte und Informationsgespräche zwischen den Vertretern der Botschaften und der Bundesregierung auf allen Ebenen gewesen. Nicht zuletzt im Hinblick auf dieses Problem habe sie mit Verbalnote vom 12. Juli 1994 den Botschaften freigestellt, ihren Sitz in Bonn oder Berlin zu nehmen und gegebenenfalls an dem jeweils anderen Ort eine Außenstelle einzurichten, wie sie gegenwärtig schon 39 Botschaften in Berlin zwecks Vorbereitung ihres Umzugs unterhielten. Zu der Frage, welche Überlegungen es gebe, um eine "Doppelakkreditierung" in Bonn und Berlin zu ermöglichen, stellte die Bundesregierung klar:

"Eine 'Doppelakkreditierung' in einem Staat ist im Völkerrecht nicht vorgesehen. Sie wäre auch ohne rechtliche Wirkung, da die Beglaubigung von Botschaftern als Missionschefs allein beim Staatsoberhaupt erfolgt und sich auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Die ausländischen Staaten können, wie bereits unter Punkt 3 dargelegt, Außenstellen in Bonn oder Berlin einrichten, die die für sie erforderliche Zusammenarbeit mit den deutschen Verfassungsorganen am jeweiligen Ort gewährleisten. Im übrigen werden auch nach dem Berlinumzug sämtliche Bundesministerien sowohl in Bonn als auch in Berlin mit Dienststellen vertreten sein."²⁷⁹

127. Die geplante **Errichtung eines deutschen Generalkonsulates in Kaliningrad** war Gegenstand parlamentarischer Anfragen. Die Bundesregierung erklärte hierzu, die russische Seite habe gebeten, die angestrebte Einrichtung einer konsularischen Vertretung in Kaliningrad einstweilen zurückzustellen. Es liege jedoch weiter im deutschen und im eigenen russischen Interesse, die wirtschaftlichen, kulturellen und touristischen Kontakte auch des Gebiets Kaliningrad mit Deutschland fortzuentwickeln. Die Einrichtung eines deutschen Generalkonsulats in Kaliningrad bleibe

²⁷⁸ BT-Drs. 13/2170, 4 f.

²⁷⁹ BT-Drs. 12/1710.

daher auf der Tagesordnung der deutsch-russischen Beziehungen.²⁸⁰ Dies gelte auch für die Möglichkeit einer gemeinsamen Vertretung der EU-Mitgliedstaaten, die dem Ostseerat angehören, in Kaliningrad.²⁸¹

128. In ihrer Unterrichtung an den Deutschen Bundestag über die Gestaltung des Prozesses der deutschen Einheit konstatierte die Bundesregierung eine starke **Erweiterung des Netzes deutscher Auslandsvertretungen** seit der Einheit durch Neuerrichtung von Auslandsvertretungen anstelle geschlossener DDR-Vertretungen. Aufgrund dieser enormen Belastungen seiner Personal- und Stellenstruktur sei das Auswärtige Amt gezwungen, das bestehende Netz der Auslandsvertretungen kritisch zu überprüfen und zu straffen. Ersatzlose Schließungen seien nicht vorgesehen, vielmehr solle die Straffung durch Herabstufung von Botschaften auf Geschäftsträgerebene, Umwandlung von Generalkonsulaten in Außenstellen bzw. Bestellung eines Honorarkonsuls erfolgen. Erste Maßnahmen dieser Art würden bereits im laufenden Jahr umgesetzt.²⁸²

129. Im Berichtszeitraum nahmen die **Botschaften** in Asmara (Eritrea)²⁸³ und Port-au-Prince (Haiti)²⁸⁴ – letztere nach vorübergehender Schließung²⁸⁵ – ihren Dienstbetrieb auf. Das **Generalkonsulat** in Palermo (Italien) wurde geschlossen.²⁸⁶

130. Auf parlamentarische Anfrage teilte die Bundesregierung mit, daß sie zur Zeit nicht beabsichtige, ein Verbindungsbüro im **Irak** zu eröffnen.²⁸⁷ Die Botschaft in Bagdad ist seit 1991 nicht mehr besetzt.

131. Am 12. September 1995 unterzeichnete die Bundesregierung ein **Abkommen mit dem Europäischen Währungsinstitut über den Sitz des Instituts**.²⁸⁸ Darin wird der Anwendungsbereich der im Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften garantierten Unverletzlichkeit der Räume und Archive im Hinblick auf das Institut präzisiert (Art. 3, 4). Nach Art. 5 unterliegt die Bundesregierung einer Verpflichtung zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zum Schutz der Räumlichkeiten des EWI gegen unbefugtes Eindringen oder

²⁸⁰ BT-Drs. 13/1127, 2.

²⁸¹ *Ibid.*, 4.

²⁸² Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, BT-Drs. 13/2280, 35.

²⁸³ GMBL 1995, 723.

²⁸⁴ GMBL 1995, 415.

²⁸⁵ Vgl. Stoll (Anm. 10), Ziff. 120.

²⁸⁶ GMBL 1995, 958.

²⁸⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu ihrer Haltung zur Lage der Kurden im Irak, BT-Drs. 13/1361, 3.

²⁸⁸ BGBl. 1996 II, 654.

Beschädigungen aller Art. Das EWI wird von allen direkten Steuern befreit (Art. 6). Gemäß Art. 16 werden seinem Präsidenten der Diplomatensstatus und die damit verbundenen Vorrechte und Immunitäten nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen gewährt.

132. Die Bundesrepublik schloß ferner am 10. November 1995 ein **Abkommen mit den Vereinten Nationen über den Sitz des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen**.²⁸⁹ Das Abkommen regelt Angelegenheiten, die mit der Niederlassung und der ordnungsgemäßen Tätigkeit des Freiwilligenprogramms in der Bundesrepublik Deutschland und von der Bundesrepublik Deutschland aus zusammenhängen. Nach Art. 4 gelten das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946 und das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 für das Sitzgelände des Freiwilligenprogramms, die Vereinten Nationen einschließlich des Freiwilligenprogramms, seines Vermögens, seiner Gelder und seiner Guthaben. Das Sitzabkommen gilt sinngemäß auch für andere Büros der Vereinten Nationen, die mit Zustimmung der Bundesregierung gegebenenfalls in der Bundesrepublik ihren Standort erhalten. Es kann ferner durch Vereinbarung zwischen der Bundesregierung, den Vereinten Nationen und anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen, die mit den Vereinten Nationen institutionell verbunden sind, auf diese Einrichtungen sinngemäß anwendbar gemacht werden. Im Zustimmungsgesetz wird die Bundesregierung ermächtigt, entsprechende völkerrechtliche Vereinbarungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft zu setzen.

133. Am 2. Juli 1995 traten die **Vereinbarung über das Sekretariat des Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte** und das zugehörige **Protokoll** in Kraft.²⁹⁰ Das Sekretariat, das seinen Sitz in Kopenhagen hat, verfügt danach über Geschäfts- und Prozeßfähigkeit (Art. III). Seine Exterritorialität wird vom Sitzstaat anerkannt (Art. IV). Dem Kommissar werden die Erleichterun-

²⁸⁹ BGBl. 1996 II, 905. Der Bundestag hat dem Abkommen mit Gesetz vom 5.6.1996 zugestimmt, BGBl. 1996 II, 903.

²⁹⁰ Vereinbarung vom 2.6.1995 zwischen der Regierung des Königreichs Dänemark und den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Finnland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, des Königreichs Norwegen, der Republik Polen, der Russischen Föderation, des Königreichs Schweden und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Sekretariat des Kommissars der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, in Kopenhagen, BGBl. 1995 II, 786.

gen, Vorrechte und Immunitäten eingeräumt, die den in Dänemark akkreditierten Chefs diplomatischer Missionen gewährt werden, während die Bediensteten des Sekretariats über eine eingeschränkte Immunität verfügen (Art. IX, X). In dem zugehörigen Protokoll ist festgelegt, daß die Bediensteten des Sekretariats einschließlich des Kommissars, die dänische Staatsangehörige sind, nur Anspruch auf Vorrechte und Immunitäten haben, die denen in dem Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen entsprechen.

Zum diplomatischen Status des zu Europol abgeordneten deutschen Personals s. unten XII.4., Ziff. 176.

XI. Rechtshilfe und Auslieferung

1. Rechtshilfe

134. Am 10. April 1995 beschloß der Deutsche Bundestag das **Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien** (Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz).²⁹¹ Das Gesetz regelt die für die Erfüllung der sich aus der Resolution 827 (1993) des VN-Sicherheitsrates und dem zugleich erlassenen Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien²⁹² ergebenden Pflichten der Bundesrepublik Deutschland erforderlichen Anpassungen des innerstaatlichen Rechts. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wird hierzu ausgeführt, die Resolution und das Statut des Gerichtshofes schufen jedenfalls für die VN-Mitgliedstaaten ohne weitere Umsetzungsakte der nationalen Gesetzgeber unmittelbar bindende Verpflichtungen, da die Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofes auf einem auf Kapitel VII der VN-Charta gestützten Beschluß des Sicherheitsrates beruhe. Dies gelte insbesondere für Art. 29 Abs.2 des Statuts, wonach die Staaten allen Rechtshilfeersuchen und allen von den Strafkammern des Gerichtshofes erlassenen "Anordnungen" unverzüglich nachzukommen hätten. Soweit darüber hinaus Art. 18 des Statuts der Anklagebehörde das Recht zu eigener Ermittlungstätigkeit im Hoheitsbereich der einzelnen Staaten einräume, liege darin für die Bundesrepublik eine Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch eine "zwischenstaatliche Einrichtung" im Sinne des Art. 24 Abs.1 GG, wobei davon auszugehen

²⁹¹ BGBl. 1995 I, 485.

²⁹² Der Text der Resolution und des Statuts sind als Anlage zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung abgedruckt, BT-Drs. 13/57, Anlage 1.

sei, daß die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeiteten verfassungsmäßigen Grenzen für die Übertragung von Hoheitsrechten eingehalten seien. Ungeachtet der unmittelbaren Bindungswirkung der Resolution sei der Erlaß einer Reihe materieller und Verfahrensvorschriften erforderlich, um das deutsche Recht mit den sich aus der Resolution und dem Statut ergebenden Staatenverpflichtungen und der Übertragung von Hoheitsrechten in Einklang zu bringen.²⁹³

Zu diesem Zweck statuiert §1 des Gesetzes noch einmal ausdrücklich die Verpflichtung deutscher Stellen zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof und seinen Organen zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Sicherheitsresolutionen 808 (1993) und 827 (1993) ergeben. §2 schreibt vor, daß auf Ersuchen des Jugoslawien-Strafgerichtshofes Strafverfahren, die Straftaten betreffen, die seiner Gerichtsbarkeit unterliegen, in jedem Stadium des Verfahrens auf den Gerichtshof übergeleitet werden. War in dem übergeleiteten Verfahren bereits rechtskräftig auf eine Strafe erkannt worden, so ist im Hinblick auf den Grundsatz "ne bis in idem" von der weiteren Vollstreckung dieser Strafe abzusehen, sobald der Verurteilte dem Gerichtshof überstellt worden ist. §3 normiert die Pflicht, auf Ersuchen des Gerichtshofes Personen, die sich im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten, zur Verfolgung wegen einer der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterliegenden Straftat oder zur Vollstreckung einer wegen einer solchen Straftat verhängten Straftat in Haft zu nehmen und an den Gerichtshof oder an den Staat, der die Strafvollstreckung übernommen hat, auszuliefern. In §4 sind die Fälle sonstiger Rechtshilfe geregelt, wobei Abs.2 in Abweichung von den im Rechtshilfeverkehr mit anderen Staaten allgemein geltenden Grundsätzen vorsieht, daß Ladungen von Zeugen und Sachverständigen vor den Jugoslawien-Strafgerichtshof mit denselben Ordnungsmitteln durchgesetzt werden können, die durch ein deutsches Gericht oder eine deutsche Staatsanwaltschaft angeordnet werden könnten. Auf die Rechtshilfe durch Vollstreckung einer rechtskräftigen, vom Gerichtshof verhängten Freiheitsstrafe erklärt das Gesetz im wesentlichen die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen für entsprechend anwendbar. Das Gesetz sieht ferner vor, daß die Vorschriften des Fünften und des Siebten Teils des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), die sich mit der Rechtshilfe in Fällen befassen, in denen keine Eingriffe in Rechte einzelner erforderlich werden, künftig generell auf Ersu-

²⁹³ *Ibid.*, 6f.

chen zwischen- und überstaatlicher Einrichtungen um Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten entsprechende Anwendung finden.

135. Zur **Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda** führte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage aus:

“Durch die zuständigen Fachressorts wird gegenwärtig die Frage erörtert, inwieweit das bereits zur Regelung der Zusammenarbeit der deutschen Justizbehörden mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien verabschiedete Gesetz auf die Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof für Ruanda ausgeweitet werden kann. Das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof ermöglicht jedoch schon jetzt die Gewährung einfacher Rechtshilfe (außer Überstellung) für andere internationale Institutionen – also auch für den Strafgerichtshof in Ruanda.”²⁹⁴

Als drittgrößter Beitragszahler zum Budget der Vereinten Nationen werde Deutschland auch zur finanziellen Absicherung der Tätigkeit dieses Strafgerichtshofes in erheblichem Umfang beitragen. Darüber hinaus habe die Bundesregierung ihre grundsätzliche Zusage gegeben, der Anklagebehörde einen Juristen bzw. Gerichtsmediziner für die Zeitdauer eines Jahres zur Verfügung zu stellen.²⁹⁵

136. Am 4. Dezember 1995 erging das Zustimmungsgesetz zu dem **Vertrag vom 26. Mai 1993 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Thailand über die Überstellung von Straftätern und über die Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Strafurteilen.**²⁹⁶ In der Denkschrift der Bundesregierung heißt es zur Zielsetzung des Abkommens:

“Die nach deutschen Maßstäben strengen Haftverhältnisse in thailändischen Strafanstalten, die relativ hohe Anzahl deutscher Staatsangehöriger im dortigen Vollzug und die thailändische Rechtslage, nach der eine Überstellung von verurteilten Personen in ihr Heimatland zur Verbüßung der verhängten Strafe ohne völkerrechtlichen Vertrag nicht möglich ist, geben Anlaß, die hierfür erforderliche Grundlage zu schaffen.

Da die Regierung des Königreichs Thailand weder dem deutschen Vorschlag folgen wollte, dem multilateralen Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 (für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft seit dem 1. Februar 1992) beizutreten, noch den Musterentwurf der Vereinten Nationen über die Überstellung verurteilter Personen bilateralen Ver-

²⁹⁴ BT-Drs. 13/1999, 7.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ BGBl. 1995 II, 1010. Das Abkommen ist am 19.6.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1220.

tragsverhandlungen zugrunde legen wollte, mußten die Verhandlungen auf der Grundlage von Verträgen erfolgen, die das Königreich Thailand mit mehreren Staaten Europas sowie mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada über die Überstellung verurteilter Straftäter abgeschlossen hatte.²⁹⁷

Der Vertrag sieht keine Überstellungspflicht vor. Vielmehr kann nach Art. 2 des Vertrages eine Überstellung aus dem Hoheitsgebiet der einen Vertragspartei, in dem die Verurteilung der betreffenden Person erfolgt ist, in das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei erfolgen, wenn hierüber Einigkeit zwischen den Vertragsparteien hergestellt wird und die verurteilte Person ihre Zustimmung erteilt.²⁹⁸ Die Anwendung des Vertrages ist ausgeschlossen, wenn die der Verurteilung zugrundeliegende Straftat nach thailändischem Recht sich gegen die innere oder äußere Sicherheit, die königliche Familie oder gegen Kulturschutzbestimmungen richtet (Art. 3 c)). Eine Überstellung kommt erst in Betracht, wenn der Verurteilte im überstellenden Staat eine bestimmte Mindestdauer der Freiheitsstrafe, Unterbringung oder sonstigen Form der Freiheitsentziehung verbüßt hat (Art. 3 e)). Art. 3 i) sieht darüber hinaus einen besonderen Ablehnungsgrund für das Überstellungsersuchen einer Vertragspartei vor. Danach führt der übernehmende Staat, wenn nach seinem Recht sein zuständiges Gericht zur Vollstreckung der vom Gericht des überstellenden Staates gegen den Straftäter verhängten Strafe eine Entscheidung zu treffen hat, diese Gerichtsentscheidung herbei, bevor der überstellende Staat den Straftäter überstellt. Falls die vom Gericht des übernehmenden Staates festgesetzte Dauer der Vollstreckung der Sanktion kürzer ist als die Dauer der noch zu verbüßenden Reststrafe, hat der überstellende Staat das Recht, das Ersuchen abzulehnen. In der Denkschrift zum Vertrag weist die Bundesregierung darauf hin, daß diese Lösung sowohl von dem multilateralen Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen als auch vom Musterentwurf der Vereinten Nationen über die Überstellung verurteilter Personen abweicht, die in Fällen, in denen die Sanktion ihrer Dauer nach mit dem Recht des Vollstreckungsstaates nicht vereinbar ist, eine Anpassung an die nach dem nationalen Recht vorgeschriebene Höchststrafe vorsehen.²⁹⁹ Ferner heißt es dort:

“Diese ungewöhnliche Vorschrift ist darauf zurückzuführen, daß sich die deutsche Seite nicht in der Lage sah, nach dem Vorbild der früheren bilateralen thailändischen Vollstreckungshilfeverträge bei der Exequaturentscheidung eine

²⁹⁷ BT-Drs. 13/666, 11.

²⁹⁸ Denkschrift, BT-Drs. 13/666, 11.

²⁹⁹ *Ibid.*

Bindung des deutschen Gerichts an die Höhe der in Thailand verhängten Strafe auch dann einzugehen, wenn diese das nach deutschem Recht vorgeschriebene Höchstmaß bei weitem übertrifft. Da die thailändische Seite andererseits sich nicht in der Lage sah, die sowohl im Überstellungsübereinkommen als auch im Musterentwurf der Vereinten Nationen vorgesehene Anpassung nach Maßgabe des nationalen Rechts zuzugestehen, sieht diese pragmatische, im Kompromißweg gefundene und dogmatisch nicht saubere Lösung vor, daß bei der Verhängung von Freiheitsstrafen in Thailand, die das Höchstmaß der zeitigen Freiheitsstrafe von 15 Jahren nach deutschem Recht (vgl. §38 Abs.2 StGB) übersteigen, eine Überstellung jedenfalls dann abgelehnt werden kann, wenn auch nach königlichen Amnestien und sonstigen Straferlassen in Thailand die vom deutschen Gericht der Höhe nach für vollstreckbar erklärte Strafe geringer ist als die noch in Thailand zu verbüßende Reststrafe.³⁰⁰

In diesem Zusammenhang wird auch grundsätzlich zu den Problemen des Vollstreckungshilfeverkehrs zwischen Staaten mit unterschiedlichen Rechtssystemen Stellung bezogen:

“Diese Kompromißlösung verdeutlicht die Problematik der Eröffnung des Vollstreckungshilfeverkehrs zwischen Staaten, deren Rechtssysteme, insbesondere im Bereich der Strafzumessungspraxis, kaum kompatibel sind. Derartige Erfahrungen sind bereits beim Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen gemacht worden. Die Verhängung hoher Strafen im Urteilsstaat wird häufig begleitet von einem großzügigen System von Teilamnestien und Strafermäßigung bei guter Führung und/oder Arbeit im Vollzug. Im Ergebnis hat daher die verurteilte Person bei einer Strafverbüßung im Urteilsstaat in vielen Fällen eine kaum höhere Strafe zu verbüßen als etwa in der Bundesrepublik Deutschland mit ihren eher niedrigen Strafen, aber restriktiveren Bestimmungen über eine vorzeitige Entlassung aus der Haft. Die Verquickung beider Systeme in der Praxis führt indes häufig zu nur schwer hinnehmbaren Unzuträglichkeiten.”³⁰¹

137. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur **Zusammenarbeit der Bundesregierung mit anderen Staaten zur Bekämpfung von Sex-tourismus und Kinderprostitution** teilte die Bundesregierung mit, daß die 1993 erfolgte Änderung des deutschen Strafgesetzbuchs, wonach der sexuelle Mißbrauch von Kindern unter 14 Jahren, der von einem deutschen Staatsangehörigen im Ausland begangen wird, auch dann nach deutschem Strafrecht verfolgt werden kann, wenn es sich bei dem Opfer um ein deutsches Kind handelt, bereits den Hauptzielländern Philippinen, Thailand, Sri Lanka, Brasilien und Taiwan mitgeteilt worden sei. Die Un-

³⁰⁰ *Ibid.*, 12.

³⁰¹ *Ibid.*, 11.

terrichtung der Regierungen der genannten Länder sei mit der Bitte verbunden worden, auf dem diplomatischen Geschäftsweg die deutschen Strafverfolgungsbehörden über etwaige einschlägige Straftaten Deutscher – möglichst unter Beifügung von Beweismitteln – in Kenntnis zu setzen. Die Regierungen von Thailand, den Philippinen, Sri Lanka und Brasilien hätten die deutsche Gesetzesänderung positiv aufgenommen und ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zum Ausdruck gebracht. Eine Reaktion Taiwans sei bisher nicht erfolgt.³⁰²

Die Bundesregierung bekräftigte³⁰³ in diesem Zusammenhang ihre Position, daß durch den Abschluß von Rechtshilfeverträgen mit den betroffenen Staaten die Verfolgung des sexuellen Mißbrauchs von Kindern im Ausland nicht effektiver gestaltet werden könne. Im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den vom Sextourismus vorrangig betroffenen Staaten sei bereits auf vertragsloser Grundlage eine strafrechtliche Zusammenarbeit möglich. Sie vollziehe sich auf der Grundlage der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen, die in fast allen Staaten die Stellung und Erledigung strafrechtlicher Rechtshilfeersuchen auch ohne den Abschluß eines bilateralen Rechtshilfeabkommens erlaubten. Praktische Schwierigkeiten, die bei der Ausführung solcher Ersuchen im Ausland nicht ausgeschlossen seien, könnten auch durch den Abschluß von Rechtshilfeverträgen nicht ausgeräumt werden.³⁰⁴

138. Ferner nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zur **Rechts- und Vollstreckungshilfe bei internationalen Kindesentführungen** ausführlich Stellung.³⁰⁵ Sie betonte, daß solchem Verhalten wirksam nur durch völkerrechtliche Rechtsgrundlagen entgegengetreten werden könne, die im Verhältnis zwischen möglichst vielen Vertragsstaaten sicherstellen, daß rechtswidrige Kindesmitnahmen durch einen Elternteil diesem keinen dauerhaften Erfolg bringen und die Kinder zu ihrem Wohl möglichst umgehend wieder dorthin gebracht werden, wo sie sich vor dem Verbringen befunden haben. Dieses Ziel verfolgten das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (HKÜ) und das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses (ESÜ). Die beiden Übereinkommen, die für

³⁰² BT-Drs. 13/1009, 2.

³⁰³ Zu früheren Stellungnahmen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Bekämpfung der internationalen Kinderprostitution s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 125.

³⁰⁴ BT-Drs. 13/1019, 2f.

³⁰⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 13/2705.

die Bundesrepublik am 1. Dezember 1990 (HKÜ) bzw. am 1. Februar 1991 (HKÜ) wirksam geworden seien, entsprächen den Verpflichtungen nach Artikel 11 und 35 des Übereinkommens vom 29. November 1989 über die Rechte des Kindes, wonach die Vertragsstaaten insbesondere Maßnahmen treffen, um das rechtswidrige Verbringen von Kindern ins Ausland und ihre rechtswidrige Nichtrückgabe zu bekämpfen, und zu diesem Zweck den Abschluß von Übereinkünften fördern.³⁰⁶ Daneben werde vertragslose Rechtshilfe über diplomatische Kanäle geleistet. Die Bedeutung des Einzelfalles könne dabei durch politische Intervention auf höchster Ebene hervorgehoben werden. Es bestehe aber grundsätzlich keine Rechtspflicht eines ausländischen Staates, auf diesem Weg dem Sorgerecht einer deutschen Mutter, deren Kind von seinem nicht-deutschen Vater in das Ausland entführt worden sei, Wirkung zu verleihen.³⁰⁷

Die Bundesregierung führte weiter aus, sie halte eine erfolgreiche und schnelle Rückführung nur bei Staaten für gewährleistet, die das HKÜ und/oder das ESÜ ratifiziert haben. Sie habe deshalb in jedem einzelnen Falle gegenüber dem Depositarstaat, den Niederlanden, solche Beitritte angenommen, um dem HKÜ einen möglichst weiten territorialen Anwendungsbereich zu sichern. Die Annahme sei nach dem Abkommen Voraussetzung dafür, daß der Beitritt auch im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland wirkt.³⁰⁸ Besondere Schwierigkeiten träten auf, weil insbesondere in Staaten mit einer arabisch-islamisch geprägten Rechtsordnung dem Vater in bezug auf die Personensorge für das Kind ungeachtet seines – aus der Sicht des bisherigen Aufenthaltsstaates – rechtswidrigen Verhaltens größere Rechte eingeräumt würden als der Mutter. Diese Staaten hätten die genannten Übereinkommen von 1980 bisher nicht ratifiziert. Die Anerkennung einer deutschen Sorgerechtsentscheidung, die der Mutter die Personensorge für das entführte Kind zuspreche, sei dort so gut wie ausgeschlossen.³⁰⁹ Die Bundesregierung würde es daher begrüßen, wenn auch Staaten des arabisch-islamischen Rechtskreises dem HKÜ beitreten würden. Eine entsprechende Anfrage der konsularischen Vertretungen von EU-Staaten im nordafrikanischen Raum sei bisher unbeantwortet geblieben. Andere europäische Staaten hätten mit Ländern in Nordafrika Vereinbarungen über die Errichtung "gemischter Ausschüsse" geschlossen, die sich aus Vertretern der Vertragsstaaten zusammensetzten

³⁰⁶ *Ibid.*, 2.

³⁰⁷ *Ibid.*, 7.

³⁰⁸ *Ibid.*, 9.

³⁰⁹ *Ibid.*, 8.

und u. a. in Kindesentziehungsfällen eine gütliche Streitbeilegung fördern, zumindest aber die Aufrechterhaltung des persönlichen Kontaktes der Mutter zu ihrem Kind ermöglichen sollten. Die Bundesregierung prüfe, ob auch Deutschland mit ausgewählten Staaten Vereinbarungen über die Errichtung solcher Ausschüsse treffen sollte. Dabei dürfe nicht übersehen werden, daß solche Ausschüsse keine verbindlichen Entscheidungen treffen und die Ursache der Schwierigkeiten, nämlich die Bevorzugung des Mannes im arabisch-islamischen Rechtsraum, nicht beseitigen könnten. Deshalb werde zunächst angestrebt, Berichte über Erfahrungen anderer EU-Staaten mit "gemischten Ausschüssen" zu sammeln und im übrigen das weitere Vorgehen möglichst mit anderen EU-Staaten abzustimmen.³¹⁰

2. Auslieferung

139. Im Zusammenhang mit den Beratungen über das Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz wurde auch die Notwendigkeit einer **Änderung des Auslieferungsverbots für deutsche Staatsangehörige** in Art. 16 Abs. 2 GG erörtert, um die Überstellung deutscher Staatsangehöriger an den Gerichtshof zu ermöglichen. In der bereits zitierten Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird zu diesem Punkt ausgeführt:

"Aus dem Statut [...] ergibt sich zwingend, daß alle jene im Auslieferungsverkehr üblichen Ablehnungsgründe aus rechtlichen oder praktischen Gründen auszuschneiden haben. In wiederholten öffentlichen Verlautbarungen haben Organe der Vereinten Nationen und des Gerichtshofes die – mittlerweile auch in der Wissenschaft vorherrschende – Auffassung bekräftigt, daß gegenüber der Pflicht zur Überstellung von Personen die Ausnahmeregelungen und Ablehnungsgründe der nationalen Auslieferungsrechte nicht geltend gemacht werden können.

Insbesondere kann an der Pflicht, ggf. auch eigene Staatsangehörige an den Gerichtshof zu überstellen, angesichts der Entstehungsgeschichte der Resolution und des Wortlauts des Statuts kein Zweifel bestehen. Daher bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes, das Überstellungen Deutscher an den Gerichtshof von dem sich aus Artikel 16 Abs. 2 GG ergebenden Verbot ausnimmt."³¹¹

Diese Auffassung wird auch im Bericht des Bundestagsrechtsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung geteilt:

"Die Fraktionen betonten nachdrücklich, daß der vorgelegte Gesetzentwurf nicht zu einer vollen Umsetzung der sich aus der Resolution und dem Statut

³¹⁰ *Ibid.*, 9f.

³¹¹ BT-Drs. 13/57, 8.

ergebenden Verpflichtungen führt. Vielmehr steht Artikel 16 Abs.2 GG, der es untersagt, Deutsche an das Ausland auszuliefern, auch einer Überstellung Deutscher an den Internationalen Gerichtshof entgegen. Der Ausschuß hat deshalb einen entsprechenden Vorschlag der Fraktion der F.D.P. ausführlich erörtert, ob in §3 des Entwurfs eine Klarstellung etwa mit dem Satz 'Artikel 16 Absatz 2 GG bleibt unberührt' aufgenommen werden solle. Davon wurde jedoch einvernehmlich Abstand genommen, weil diese zum Beispiel gegenüber anderen Staaten an sich wünschenswerte Klarstellung zum einen eine Selbstverständlichkeit enthält, zum anderen aber auch dahin verstanden werden könnte, daß auch in Zukunft eine Änderung des Artikels 16 Abs.2 GG nicht in Frage kommen könne. Es ist vielmehr in der Diskussion klargestellt worden, daß alle Seiten sich der Diskussion über eine Änderung von Artikel 16 Abs.2 GG zur Ermöglichung der Auslieferung auch deutscher Staatsangehöriger nicht entziehen wollen, dabei aber das Recht des internationalen Strafgerichtshofes und andere für Grundgesetzänderung und Auslieferung wichtige Fragen gründlich erörtern wollen."³¹²

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 12. Januar 1995 hat der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, "unverzüglich" einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, um auch hinsichtlich der Auslieferung Deutscher an den Internationalen Strafgerichtshof die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands erfüllen zu können.³¹³ Unter Hinweis auf den noch bestehenden Beratungsbedarf hat die Bundesregierung jedoch im Berichtszeitraum von der Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs Abstand genommen.³¹⁴

140. Die Bundesrepublik Deutschland hat am 8. Juni 1995 die Ratifikationsurkunde zu dem Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die **Vereinfachung und Modernisierung der Verfahren zur Übermittlung von Auslieferungsersuchen** hinterlegt.³¹⁵ Seit diesem Tag wird das Abkommen im Verhältnis zu Spanien, Luxemburg und den Niederlanden vorläufig angewandt.³¹⁶ Das Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien, eine zentrale Behörde zur Übermittlung und Entgegennahme von Auslieferungsersuchen und aller sonstigen offiziellen Korrespondenz im Zusammenhang mit Auslieferungsersuchen zu benennen.

³¹² BT-Drs. 13/716, 5.

³¹³ BT-Drs. 13/207.

³¹⁴ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, *ibid.*

³¹⁵ BGBl. 1995 II, 969.

³¹⁶ *Ibid.*

141. Darüber hinaus war im Berichtszeitraum das **Auslieferungsverfahren gegen den spanischen Staatsangehörigen und mutmaßlichen ETA-Aktivisten Ramos Vega** Gegenstand einer Parlamentarischen Anfrage an die Bundesregierung. Ramos Vega war im Januar 1995 in Berlin festgenommen worden und befand sich seit dem 6. Februar 1995 aufgrund eines vom Kammergericht Berlin im Hinblick auf das spanische Auslieferungsersuchen erlassenen Haftbefehls in Auslieferungshaft. Zu der Frage, welche Auswirkungen eine dem Auslieferungskandidaten bei der Überstellung an den ersuchenden Staat möglicherweise drohende Folter auf das Auslieferungsverfahren habe, erklärte die Bundesregierung:

“Konkret drohende Folter steht einer Auslieferung entgegen. Dies zu beurteilen ist Sache des mit dem Fall befaßten Gerichts; im übrigen gibt die Bundesregierung keine Stellungnahme zu schwebenden Gerichtsverfahren ab.”³¹⁷

XII. Zusammenarbeit der Staaten

1. Politische Zusammenarbeit

142. Am 20. März 1995 wurde von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz in Paris der **Stabilitätspakt für Europa** angenommen.³¹⁸ Der Stabilitätspakt besteht aus einer politischen Erklärung und einer Liste bilateraler Abkommen und Vereinbarungen über gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit. Er wird ergänzt durch eine Liste von Maßnahmen, die die Europäische Union zur Unterstützung von Initiativen der interessierten Staaten im Benehmen mit diesen ergriffen oder vorgesehen hat und mit denen zur Erreichung der Ziele des Paktes beigetragen werden soll.

In der politischen Erklärung verpflichten sich die Mitgliedstaaten, sich gemeinsam um die Sicherung der Stabilität in Europa zu bemühen. Ein stabiles Europa wird definiert als “ein Europa, in dem die Völker demokratisch ihren Willen äußern können, in dem die Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten, geachtet werden, in dem gleichberechtigte und souveräne Staaten über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und untereinander gutnachbarliche Beziehungen herstellen”.³¹⁹ Die Vertiefung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten erfordere anhaltende Bemühungen. Sie

³¹⁷ BT-Drs. 13/2970, 6.

³¹⁸ Bull. Nr. 24 vom 27.3.1995, 198.

³¹⁹ Nummer 5 der Erklärung, *ibid.*

müsse sich auf die effektive Anwendung der im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates aufgestellten Grundsätze stützen:

“Diese Grundsätze betreffen die souveräne Gleichheit, die Achtung der sich aus der Souveränität ergebenden Rechte, die Enthaltung von der Androhung und Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Unversehrtheit und die Achtung der international anerkannten Grenzen, die friedliche Regelung von Streitfällen, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen der nationalen Minderheiten, die Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit, die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung in Treu und Glauben der gemäß dem Völkerrecht eingegangenen Verpflichtungen.”³²⁰

Die Erklärung würdigt die Arbeit der zwei regionalen runden Tische, an denen zum einen vier Staaten der baltischen Region – Estland, Lettland, Litauen und Polen – sowie deren Gäste und zum anderen sechs weitere Staaten Mittel- und Osteuropas – Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei und die Tschechische Republik – sowie deren Gäste, darunter Slowenien, teilgenommen hatten. Die Teilnehmerstaaten der Regionaltische hatten eine Bestandsaufnahme der Abkommen und Vereinbarungen vorgenommen, die ihren freundschaftlichen und Kooperationsbeziehungen gewidmet sind. In diese Bestandsaufnahme wurden diejenigen Vereinbarungen und Abkommen mit einbezogen, welche die Mitgliedstaaten der EU mit den neun Ländern geschlossen hatten, die eine Beitrittsperspektive zur Union haben. Die politische Erklärung begrüßt die beträchtlichen Fortschritte, die einige Länder auf diese Weise im Hinblick auf mehr Stabilität erzielt haben. Der auf diese Weise begründete Pakt werde zu einer für alle Teilnehmerstaaten wesentlichen politischen Bezugsgröße für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Nationen in ganz Europa, zu dessen politischer Unterstützung sie sich – einzeln und gemeinsam – verpflichteten.³²¹ Die Zuständigkeit zur Überwachung der Stabilitätspakt-Initiative wird in der Erklärung der OSZE zugewiesen, die auf die Einhaltung der von ihr festgelegten Grundsätze durch die Teilnehmerstaaten hinwirken soll.³²² Die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Errichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes sollen zu-

³²⁰ Nummer 7 der Erklärung, *ibid.*, 198 f.

³²¹ Nummer 12 der Erklärung, *ibid.*, 199.

³²² Nummer 15 der Erklärung, *ibid.*

dem die Möglichkeit haben, etwaige Streitigkeiten über die Auslegung der zwischen ihnen geschlossenen Nachbarschaftsabkommen vor den Gerichtshof zu bringen.³²³

In seiner Erklärung auf der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt bezeichnete Bundesaußenminister **Kinkel** das Konzept der regionalen Gesprächstische als einen vollen Erfolg. Er werde sich dafür einsetzen, daß der regionale Verhandlungsansatz auch in anderem Zusammenhang, beispielsweise in der Rüstungskontrolle, zur Anwendung komme.³²⁴

In ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage führte die Bundesregierung zum Rechtscharakter des Stabilitätspaktes aus:

“Der am 20. März 1995 geschlossene Stabilitätspakt für Europa ist ein politisches, kein völkerrechtliches Dokument. Bestandteil des Paktes ist – neben der politischen Erklärung – eine Liste bilateraler Verträge und Vereinbarungen z.T. völkerrechtlicher Natur. Ihre Einbringung in den Pakt begründet jedoch keine neuen Verpflichtungen.”³²⁵

143. In einer **Gemeinsamen Erklärung** vom 18. Juli 1995 betonten die Außenminister von **Deutschland, Rumänien und Frankreich**, daß ein dauerhafter, stabiler Friede in Europa nur möglich sei, wenn die Menschenrechte geachtet und wenn nationale und ethnische Meinungsverschiedenheiten und Konflikte überwunden würden. Deutschland und Frankreich brachten ihre Unterstützung für den Wunsch Rumäniens und anderer Staaten Mittel- und Osteuropas zum Ausdruck, enger in die europäischen und transatlantischen Strukturen eingebunden zu werden. In der Erklärung bekennen sich die drei Regierungen zu einem weiten Sicherheitsbegriff:

“Wir bekennen uns zu einem weitgefaßten Sicherheitsbegriff, der die Friedenssicherung mit der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbindet. Wir werden unsere Kräfte bündeln, um die OSZE zu einem schlagkräftigeren Instrument der präventiven Diplomatie, des Krisenmanagements und der friedlichen Konfliktlösung zu machen.”³²⁶

144. Die **trilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen** wurde im Berichtszeitraum ebenfalls fortgesetzt.³²⁷ In einer **Gemeinsamen Erklärung** vom 26. Oktober 1995 wurden eine Reihe konkreter Kooperationsvorhaben ins Auge gefaßt, u.a. die Fortsetzung der trilateralen Außenministertgespräche und ihre Vorbereitung durch

³²³ Nummer 16 der Erklärung, *ibid.*

³²⁴ *Ibid.*, 197.

³²⁵ BT-Drs. 13/1605, 3.

³²⁶ Bull. Nr.60 vom 21.7.1995, 588.

³²⁷ Zur Entwicklung im Vorjahr s. **Stoll** (Anm. 10), Ziff. 132.

hohe Beamte, die Abhaltung regelmäßiger Konsultationen zwischen den Außenministerien, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen, um die Heranführung Polens an die EU zu erleichtern, und die Ausbildung polnischer Beamter im Bereich Europaangelegenheiten in Frankreich und Deutschland.³²⁸

145. Auf dem **Vierten Treffen des Rates der Ostseestaaten** am 18. und 19. Mai 1995 in Danzig wurde Island als neues Mitglied des Rates aufgenommen.³²⁹

Zur Einrichtung des Sekretariats des Kommissars für demokratische Institutionen und Menschenrechte s. oben X., Ziff. 133.

146. Die **politische Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Albanien** war Gegenstand einer Gemeinsamen Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen vom 28. Februar 1995. Darin bekräftigen die Regierungen beider Staaten ihre Absicht, ihre Beziehungen im Einklang mit dem Völkerrecht, der Achtung der Grundsätze der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität, der Unverletzlichkeit der Grenzen, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, des Verbots der Drohung mit und Anwendung von Gewalt sowie der Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der nationalen Minderheiten, zu gestalten. Sie bekräftigen ferner das Recht aller Völker, ihr Schicksal frei und ohne Einmischung von außen zu bestimmen. Sie bestätigen ihre gemeinsame Verpflichtung gegenüber der Festigung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa und treten für das Zusammenwachsen Europas zu einem einheitlichen Raum der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ein und bekräftigen ihre Entschlossenheit, Fragen nationaler Minderheiten auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu lösen. Beide Seiten bekennen sich zur Demokratie "als einziger legitimer Regierungsform". Die Erklärung enthält darüber hinaus Zusammenarbeitsversprechen auf den Gebieten Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Im Bereich der politischen Zusammenarbeit soll der Entwicklung der Beziehungen und des Austauschs zwischen den Parlamenten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.³³⁰

Zur Frage der in der Erklärung ebenfalls angesprochenen Zusammenarbeit bei der Rückführung eigener Staatsangehöriger, die sich im Hoheits-

³²⁸ Bull. Nr. 92 vom 8.11.1995, 897.

³²⁹ Bull. Nr. 46 vom 7.6.1995, 406.

³³⁰ Bull. Nr. 17 vom 8.3.1995, 140.

gebiet der anderen Seite ohne gültigen Aufenthaltstitel aufhalten, s. bereits oben VIII. 1., Ziff. 54.

147. Auch die **Grundlagen der Beziehungen mit der Republik Moldau**³³¹, der Mongolei³³² und Aserbeidschan³³³ wurden durch Gemeinsame Erklärungen neu gestaltet.

Zur Frage der in der deutsch-moldauischen und der deutsch-aserbeidschanischen Erklärung angesprochenen Minderheitenrechte moldauischer und aserbeidschanischer Staatsangehöriger deutscher Abstammung s. bereits oben IX. 4., Ziff. 122.

148. Die Bundesregierung legte im Berichtszeitraum dem Deutschen Bundestag ihr **Lateinamerika-Konzept** vor.³³⁴ In der Regierungserklärung zum Lateinamerika-Konzept wies Bundesaußenminister Kinkel auf die Bedeutung Lateinamerikas als eine der zwei großen Wachstumsregionen neben Ostasien und die traditionell engen Beziehungen der Bundesrepublik zu dieser Region hin.³³⁵ Das Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung sieht vier Schwerpunkte vor: die Verstärkung des politischen Dialogs auf allen Ebenen, die Stärkung der europäischen Dimension der deutschen Lateinamerikapolitik – u. a. durch die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens zwischen der EU und Mercosur –, den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen und die Wahrung der starken kulturellen Präsenz Deutschlands auf dem lateinamerikanischen Kontinent.³³⁶ Im Mittelpunkt des politischen Dialogs sollen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Marktwirtschaft in sozialer und ökologischer Verantwortung, Friedenssicherung, Menschenrechte, regionale Integration, Vereinte Nationen und globale Themen wie die Liberalisierung des Welthandels, der Erhalt der Umwelt, Frauen- und Bevölkerungsfragen und die Bekämpfung von Drogenkriminalität und Terrorismus stehen.³³⁷ In der Regierungserklärung führte der Bundesaußenminister dazu aus:

“Wir bieten Lateinamerika unsere Bereitschaft zu einem offenen, gleichberechtigten und fruchtbaren politischen Dialog an. [...] Themen wie Parteien und Wahlrecht, Dezentralisierung, Gemeindeselbstverwaltung, Justiz, Bildungsreform stehen in Lateinamerika ganz oben auf der politischen Tagesord-

³³¹ Bull. Nr. 87 vom 27.10.1995, 849.

³³² Bull. Nr. 81 vom 13.10.1995, 794.

³³³ Bull. Nr. 27 vom 3.4.1996, 274.

³³⁴ BT-Drs. 13/1479.

³³⁵ Bull. Nr. 74 vom 26.9.1995, 729.

³³⁶ *Ibid.*, 729f.

³³⁷ BT-Drs. 13/1479, 6.

nung. Wir sind gerne bereit, unsere Erfahrungen beim Aufbau einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und eines demokratischen Rechtsstaates weiterzugeben.“³³⁸

149. Im Rahmen einer **Gemeinsamen deutsch-italienischen Erklärung** vom 15. Juli 1995 bekräftigten die Regierungen beider Länder ihre Absicht zu einer Intensivierung ihrer Beziehungen u. a. durch Botschafterkonferenzen, Beamtenaustausch und ggf. die gemeinsame Einrichtung von Auslandsvertretungen, und formulierten in ihrer Eigenschaft als Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von gemeinsamen Zielvorstellungen für die Verhandlungen über die Reform der EU auf der Regierungskonferenz 1996.³³⁹

150. Die Entwicklung der **Beziehungen zu der Tschechischen und der Slowakischen Republik** auf der Grundlage des deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrages vom 27. Februar 1992 war im Berichtszeitraum mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung.³⁴⁰ Die Bundesregierung bezeichnete die bilateralen Regierungs- und Parlamentskontakte zu den genannten Ländern als „dicht“ und „intensiv“.³⁴¹ Die deutsche und die tschechische Regierung arbeiteten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gut und eng zusammen.³⁴² Allerdings seien in einzelnen Punkten der bilateralen Zusammenarbeit, etwa bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und beim Jugendaustausch, weitere Fortschritte wünschenswert. In Umsetzung von Art. 13 des Nachbarschaftsvertrages bemühe sich die Bundesregierung seit geraumer Zeit um die Einrichtung einer gemeinsamen deutsch-tschechischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit. Eine Antwort der tschechischen Regierung auf die Vorschläge der Bundesregierung werde in Kürze erwartet.³⁴³

³³⁸ Bull. Nr. 74 vom 26.9.1995, 729.

³³⁹ Bull. Nr. 60 vom 21.7.1995, 587.

³⁴⁰ Regierungserklärung zu den deutsch-tschechischen Beziehungen vom 17.3.1995, Bull. Nr. 21 vom 20.3.1995, 172; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik vom 1.6.1995, BT-Drs. 13/1569.

³⁴¹ BT-Drs. 13/1569, 1.

³⁴² Regierungserklärung vom 17.3.1995, Bull. Nr. 21 vom 20.3.1995, 173.

³⁴³ BT-Drs. 13/1569, 2, 5.

2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit

151. Am 13. Dezember 1995 wurde in Washington eine **Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und der United States Nuclear Regulatory Commission über den technischen Austausch und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Reaktorsicherheitsforschung und -entwicklung** unterzeichnet und trat zugleich in Kraft.³⁴⁴ Nach Art. 1 der Vereinbarung setzen das BMBF und die USNRC ihre Zusammenarbeit in der Reaktorsicherheitsforschung und -entwicklung auf der Grundlage angemessener Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit fort. Art. 2 sieht folgende Formen der Zusammenarbeit vor: Austausch von Informationen in Form von technischen Berichten, Versuchsdaten, Schriftwechsel, Mitteilungsblättern, Besuchen etc.; vorübergehende Abstellung von Personal der einen Vertragspartei zu den der anderen Vertragspartei gehörenden oder von ihr geförderten Laboratorien und Einrichtungen; Durchführung gemeinsamer Programme und Projekte; Benutzung von Einrichtungen, die der einen Vertragspartei gehören, durch die andere Vertragspartei. Art. 3 bestimmt zum Umfang des Informationsaustausches, daß jede Vertragspartei der anderen Vertragspartei Informationen über Reaktorsicherheitsforschung und -entwicklung zur Verfügung stellt, zu deren Weitergabe sie berechtigt ist und die sich entweder in ihrem Besitz befinden oder ihr zur Verfügung stehen. Der Informationsaustausch erstreckt sich auf die in Anlage 1 zu der Vereinbarung bezeichneten Gebiete. Darüber hinaus übermittelt jede Vertragspartei der anderen Vertragspartei "unverzüglich" Informationen über ihre Forschungsergebnisse, die ihr besonders bedeutsam erscheinen (Art. 3 Abs. 2). Zur Koordinierung des Gesamtaustausches benennt jede Seite einen Administrator (Art. 4). Die Anlagen 2 und 3, die Bestandteil der Vereinbarung sind (Art. 5, 6) enthalten detaillierte Bestimmungen über die Nutzung von Informationen, die im Verlauf der Zusammenarbeit ausgetauscht werden, und über den Schutz geistigen Eigentums, das im Verlauf der Zusammenarbeit entsteht oder erbracht wird.

152. Im Berichtszeitraum unterzeichnete die Bundesregierung **Rahmenabkommen über Beratung und Zusammenarbeit mit Lettland³⁴⁵ und Litauen³⁴⁶**. Die Abkommen sehen jeweils vor, daß die Vertragspar-

³⁴⁴ BGBl. 1996 II, 542.

³⁴⁵ Abkommen vom 14.9.1995, in Kraft getreten am 12.4.1996, BGBl. 1996 II, 1233.

³⁴⁶ Abkommen vom 5.10.1995, in Kraft getreten am 5.4.1996, BGBl. 1996 II, 1236.

teien zur Förderung der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, rechtlichen und sozialen Entwicklung ihrer Völker im gegenseitigen Einvernehmen zusammenarbeiten. Die Beratung und Zusammenarbeit kann Vorhaben im Bereich der wirtschaftlichen Beratung, auf dem Gebiet des Rechts, der öffentlichen Verwaltung sowie im Sozial- und Umweltbereich umfassen. Die Zusammenarbeit kann erfolgen durch die Entsendung von Fachkräften, Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungspersonal des Empfängerstaates, Lieferung von Material und Ausrüstung, Erstellung von Planungen und Studien sowie in anderer geeigneter Weise. Die Bundesrepublik verpflichtet sich, für die Vergütung der entsandten Fachkräfte aufzukommen; der Empfängerstaat wird u. a. die Zuweisung der erforderlichen Grundstücke und Gebäude gewährleisten und für eine angemessene Unterbringung der entsandten Fachkräfte und ihrer Familien sorgen. Der Empfängerstaat gewährt den entsandten Fachkräften nicht weniger günstige Vorrechte und Immunitäten als den anderen ausländischen Fachkräften, die im Rahmen bi- oder multilateraler Zusammenarbeit im Empfängerstaat tätig sind.

Am 1. Februar 1995 trat darüber hinaus die Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, des Vereinigten Königreichs und der Regierung der Vereinigten Staaten über die Errichtung, den Bau und den Betrieb einer Urananreicherungsanlage in den Vereinigten Staaten von Amerika in Kraft.³⁴⁷

153. Am 2. Januar 1995 trat das **deutsch-eritreische Abkommen über technische Zusammenarbeit** in Kraft³⁴⁸, das die Rahmenbedingungen für die Technische Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien (Art. 1) regelt. Das Abkommen enthält Bestimmungen zu Umfang und Form der Fördermaßnahmen durch die Bundesrepublik und zu den Leistungen, welche die Regierung Eritreas im Zusammenhang mit der Durchführung der Fördermaßnahmen erbringt.

154. Ferner unterzeichnete die Bundesregierung im Berichtszeitraum **Abkommen über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße** mit den Regierungen Ungarns³⁴⁹, Litauens³⁵⁰ und der Republik Moldau³⁵¹. Die Abkommen regeln auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts die Beförderung von Gütern und Personen im

³⁴⁷ BGBl. 1996 II, 146. Zum Inhalt der Vereinbarung s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 138.

³⁴⁸ Abkommen vom 26.11.1993, BGBl. 1995 II, 446.

³⁴⁹ Abkommen vom 26.5.1995, in Kraft getreten am 14.12.1995, BGBl. 1996 II, 204.

³⁵⁰ Abkommen vom 19.6.1995, in Kraft getreten am 19.7.1995, BGBl. 1995 II, 876.

³⁵¹ Abkommen vom 11.10.1995, in Kraft getreten am 17.3.1996, BGBl. 1996 II, 1188.

grenzüberschreitenden Straßenverkehr zwischen den Vertragsparteien und im Transit durch diese Staaten durch Unternehmer, die im Hoheitsgebiet ihres Staates zur Ausführung dieser Beförderungen berechtigt sind.

155. Im Berichtszeitraum trat das **deutsch-schweizerische Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gleichwertigkeiten im Hochschulbereich** in Kraft.³⁵² Art. 3 des Abkommens sieht vor, daß auf Antrag einschlägige Studienzeiten und -leistungen sowie Prüfungen nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 gegenseitig angerechnet und anerkannt werden. In Anlage 1 des Abkommens sind die deutschen Hochschulen, in Anlage 2 die schweizerischen Hochschulen namentlich aufgeführt, die in das Anrechnungs- und Anerkennungssystem einbezogen sind. Nach Art. 5 ist der Inhaber eines akademischen Grades berechtigt, diesen in der Form zu führen, wie er im Staat der Verleihung aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen geführt werden darf. Art. 6 stellt klar, daß das Abkommen nur auf Angehörige der beiden Staaten Anwendung findet. Für die Beratung aller Fragen, die sich aus dem Abkommen ergeben, wird eine ständige Expertenkommission gebildet.

Ein vergleichbares Abkommen wurde mit Spanien geschlossen.³⁵³ Die dort geregelte Anerkennung der absolvierten Studienzeiten bezieht sich auf alle Universitäten und Hochschulen, denen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im Königreich Spanien durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Hochschulcharakter zuerkannt wird und an denen Studien mit einem akademischen Grad oder mit einer Staatsprüfung abgeschlossen werden können (Art. 1 a) des Abkommens). Nach Art. 4 hat der Inhaber eines akademischen Grades das Recht, den Grad im jeweils anderen Staat auf der Grundlage des Abkommens nach Maßgabe der jeweiligen Rechtsvorschriften in der Originalbezeichnung unter Angabe der verleihenden Hochschule zu führen.

Das **Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich in den Staaten der europäischen Region** trat für die Bundesrepublik Deutschland am 8. Januar 1995 in Kraft.³⁵⁴

156. Mit Rumänien, Tadschikistan und der Republik Moldau wurden im Berichtsjahr neue **Kulturabkommen** unterzeichnet.³⁵⁵ Darüber hinaus

³⁵² Abkommen vom 20.6.1994, in Kraft getreten am 1.7.1995, BGBl. 1995 II, 796.

³⁵³ Abkommen vom 14.11.1994, in Kraft getreten am 6.4.1995, BGBl. 1996 II, 332.

³⁵⁴ Zu den von der Bundesrepublik bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde angebrachten Vorbehalten s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 152.

³⁵⁵ Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 1994/95, BT-Drs. 13/3823, 19.

war die Entwicklung der kulturellen Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik³⁵⁶, der Slowakei³⁵⁷ und Polen³⁵⁸ Gegenstand ausführlicher Stellungnahmen der Bundesregierung im Bundestag.

157. In Kraft traten 1995 **Vereinbarungen über jugendpolitische Zusammenarbeit** mit der Ukraine³⁵⁹, der Türkei³⁶⁰, Lettland³⁶¹, Weißrußland³⁶² und Litauen³⁶³.

3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit

158. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zum Stand der **Ratifizierung von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation** Stellung. Von den 176 IAO-Übereinkommen habe die Bundesrepublik bislang 75 ratifiziert. Damit stehe Deutschland von den insgesamt 173 Mitgliedstaaten der IAO an 16. Stelle der Staaten mit den meisten Ratifikationen.³⁶⁴

Zu den Kriterien für die Entscheidung über die Ratifizierung von IAO-Übereinkommen führte die Bundesregierung aus:

“Die Bundesregierung ratifiziert nur diejenigen Übereinkommen, für die im nationalen Recht auch die Umsetzung garantiert werden kann. Viele IAO-Übereinkommen enthalten jedoch sehr breitgestreute und bis ins Detail ausdifferenzierte Anforderungen, die aufgrund des ebenfalls stark ausdifferenzierten nationalen Rechts vieler Industriestaaten, darunter auch Deutschland, nicht umgesetzt werden können. Oft handelt es sich nur um marginale Regelungen, an denen eine Ratifikation scheitert, auch wenn das Hauptanliegen eines Übereinkommens im nationalen Recht bereits umgesetzt ist.

³⁵⁶ Erklärung der Bundesregierung zu den deutsch-tschechischen Beziehungen, Bull. Nr. 21 vom 20.3.1995, 172; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik, BT-Drs. 13/1569, 2.

³⁵⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik, BT-Drs. 13/1569, 2.

³⁵⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu den Rechten der Minderheiten und dem Freundschafts- und Nachbarschaftsvertrag mit der Republik Polen, BT-Drs. 13/1036, 10f.

³⁵⁹ Vereinbarung vom 27.8.1993, in Kraft getreten am 1.6.1995, BGBl. 1995 II, 684.

³⁶⁰ Vereinbarung vom 18.4.1994, in Kraft getreten am 10.8.1995, BGBl. 1995 II, 1059.

³⁶¹ Vereinbarung vom 3.6.1994, in Kraft getreten am 25.9.1995, BGBl. 1995 II, 1005.

³⁶² Vereinbarung vom 29.6.1994, in Kraft getreten am 29.9.1995, BGBl. 1996 II, 42.

³⁶³ Vereinbarung vom 1.6.1994, in Kraft getreten am 27.11.1996, BGBl. 1995 II, 853.

³⁶⁴ BT-Drs. 13/2278, 1.

Dieses Dilemma hat in letzter Zeit auch die IAO erkannt. Derzeit befaßt sich deshalb eine Arbeitsgruppe des Verwaltungsrates der IAO mit der Frage, ob künftig nicht weniger IAO-Übereinkommen verabschiedet und statt dessen bereits bestehende Übereinkommen neugefaßt und vereinfacht werden sollten, um hierdurch eine generell höhere Ratifikationsquote durch die Mitgliedstaaten zu erzielen.³⁶⁵

Darüber hinaus prüfe die Bundesregierung keineswegs immer nur die jeweils aktuellen, auf den jüngsten Internationalen Arbeitskonferenzen angenommenen Übereinkommen, sondern gerade auch immer wieder ältere und alte Übereinkommen aus den Anfangszeiten der IAO im Hinblick auf ihre Ratifizierbarkeit.³⁶⁶

159. Auf der 82. Internationalen Arbeitskonferenz nahm Deutschland im Plenum zu dem geplanten Übereinkommen über **Heimarbeit** Stellung. Der Vertreter der Bundesregierung erklärte, daß sie mit der Definition der Heimarbeit und dem Anwendungsbereich des Übereinkommens große Schwierigkeiten hätte. Um ein Übereinkommen annehmen oder ratifizieren zu können, müßte entweder die Definition oder der Anwendungsbereich entsprechend geändert werden. In Deutschland würden neben Heimarbeitern nach dem Heimarbeitsgesetz auch echte Arbeitnehmer unter die Regelung des Übereinkommens fallen. Für sie würden einige besondere Schutzregelungen des Abkommens nicht gelten, die aber nach dem deutschen Heimarbeitsgesetz für die dort genannten Heimarbeiter gelten.³⁶⁷

160. Darüber hinaus setzte sich die Bundesregierung für ein umfassendes **Verbot von Kinderarbeit** ein. Sie machte jedoch deutlich, daß diese Forderung ohne ein betreffendes Hilfsangebot an die betroffenen Staaten nicht realisierbar sei. Sie kündigte deshalb die Fortsetzung der finanziellen Förderung des von ihr initiierten Programms der IAO zur Abschaffung der Kinderarbeit an. Bundeskanzler Kohl erklärte hierzu in seiner Rede auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen:

“Die weltweite Abschaffung von Kinderarbeit ist in diesem Zusammenhang besonders dringlich. Verbote allein, das wissen wir, nützen nichts, wenn die wirtschaftliche Not andere Einsichten erzwingt. Gemeinsam mit unseren Partnern in den Entwicklungsländern und der Internationalen Arbeitsorganisation haben wir deshalb ein Sonderprogramm zur Beseitigung von Kinderarbeit begonnen. Ich wünsche mir, daß sich möglichst viele an diesem Programm beteiligen.”³⁶⁸

³⁶⁵ *Ibid.*, 7.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ Bundesarbeitsblatt 9/96, 6f.

³⁶⁸ Bull. Nr.22 vom 21.3.1995, 177.

161. Im Berichtszeitraum traten **Vereinbarungen über die Beschäftigung von Arbeitnehmern bosnisch-herzegowinischer³⁶⁹ und mazedonischer³⁷⁰ Unternehmen zur Ausführung von Werkverträgen** in Kraft. Die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer, denen auf der Grundlage dieser Vereinbarungen unabhängig von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik eine befristete Arbeitserlaubnis bis zur Dauer von zwei Jahren erteilt wird, wird durch die Vereinbarungen auf 990 (Bosnien-Herzegowina) bzw. 480 (Mazedonien) festgesetzt. Diese Zahlen werden bei einer Verbesserung oder Verschlechterung der Arbeitsmarktlage jeweils nach oben oder nach unten angepaßt. Die Vereinbarungen sehen vor, daß die Arbeitserlaubnis nur erteilt wird, soweit die Entlohnung der Werkvertragsarbeitnehmer dem Lohn entspricht, welchen die einschlägigen deutschen Tarifverträge für vergleichbare Tätigkeiten vorsehen.

162. Durch Notenwechsel vom 7. März/23. Mai 1995 wurde das **deutsch-ungarische Abkommen über eine vertiefte Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften der Wirtschaft** verlängert.³⁷¹ Das Abkommen verlängert sich danach, beginnend mit dem 1. Januar 1995, stillschweigend um jeweils ein Kalenderjahr, sofern es nicht von einer der Vertragsparteien spätestens drei Monate vor Ablauf der jeweiligen Geltungsdauer schriftlich gekündigt wird.

163. Am 21. August 1995 unterzeichnete die Bundesregierung eine **Vereinbarung mit der Regierung der Republik Estland über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse** (Gastarbeitervereinbarung), die sogleich in Kraft trat.³⁷² Die Vereinbarung findet Anwendung auf deutsche und estnische Staatsangehörige, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen und zur Vervollkommnung ihrer Berufs- und Sprachkenntnisse eine vorübergehende Beschäftigung als Gastarbeiter ausüben wollen. Ihnen werden die erforderlichen Genehmigungen nach Maßgabe der innerstaatlichen Vorschriften über Ein- und Ausreise erteilt. Die Beschäftigungshöchstdauer – einschließlich Verlängerungsmöglichkeit – beträgt 18 Monate. Die Zahl der Gastarbeiter, die auf jeder Seite zugelassen werden kann, wird auf jährlich 200 festgelegt.

³⁶⁹ Vereinbarung vom 20.2.1995, die am selben Tag in Kraft trat, BGBl. 1995 II, 374.

³⁷⁰ Vereinbarung vom 23.6.1995, in Kraft getreten am selben Tag, BGBl. 1995 II, 731.

³⁷¹ BGBl. 1995 II, 910.

³⁷² BGBl. 1995 II, 981.

164. Die Bundesregierung unterzeichnete 1995 **Zusatzabkommen zu den Abkommen über Soziale Sicherheit mit dem Staat Israel³⁷³ und den Vereinigten Staaten von Amerika³⁷⁴**. Die Zusatzabkommen sollen die Zahlung von Fremdreten an deutschsprachige Juden ermöglichen, die aus osteuropäischen Staaten nach Israel bzw. in die Vereinigten Staaten ausgewandert sind. Deutschsprachige Juden aus osteuropäischen Staaten sind ab 1. Juli 1990 in das Fremdretenengesetz einbezogen worden und erhalten hierdurch ihre in den osteuropäischen Herkunftsländern zurückgelegten Beitrags- und Beschäftigungszeiten in der deutschen Rentenversicherung anerkannt. Eine Rente aus diesen Zeiten (Fremdrente) wird jedoch grundsätzlich nur bei Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland gezahlt. Da ein großer Teil der Personen in Israel und den USA leben, konnten sie trotz der Einbeziehung in das Fremdretenengesetz keine Fremdrente erhalten. Die Zusatzabkommen berechtigen nunmehr den vorstehend genannten Personenkreis, auf Antrag freiwillige Beiträge zur deutschen Rentenversicherung nachzuentrichten, um auf diese Weise die Zahlung der Fremdrente in ihren jetzigen Wohnsitzstaat zu ermöglichen. Voraussetzung ist, daß die Personen bis zum 30. Juni 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Israel bzw. in den USA genommen haben. Die Leistungshöhe ist auf das Rentenniveau der neuen Bundesländer (Rentenniveau Ost) begrenzt.

165. Die Bundesregierung schloß ferner am 10. Juli 1995 mit Italien ein **Abkommen über die Erstattung von Aufwendungen für Sachleistungen der Krankenversicherung³⁷⁵**.

166. Am 27. Juni 1995 leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu der **Vereinbarung vom 21. Juni 1994 zur Durchführung des Abkommens vom 5. März 1993 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Chile über Rentenversicherung** ein.³⁷⁶ Die

³⁷³ Zusatzabkommen vom 12.2.1995 zum Abkommen vom 17.12.1973 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat Israel über Soziale Sicherheit. Der Bundestag hat dem Abkommen mit Gesetz vom 15.3.1996 zugestimmt, BGBl. 1996 II, 298. Das Abkommen ist am 1.6.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1033.

³⁷⁴ Zweites Zusatzabkommen vom 6.3.1995 zum Abkommen vom 7.1.1976 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über Soziale Sicherheit und zu der Zweiten Zusatzvereinbarung vom 6.3.1995 zur Vereinbarung vom 21.6.1978 zur Durchführung des Abkommens. Das Zustimmungsgesetz ist am 15.3.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 301. Das Abkommen ist am 1.5.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 968.

³⁷⁵ BGBl. 1996 II, 348; das Abkommen ist durch Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 21.3.1996 in Kraft gesetzt worden, BGBl. 1996 II, 347.

³⁷⁶ BT-Drs. 13/1810.

Durchführungsvereinbarung enthält das Rentenabkommen ergänzende und die zu seiner Anwendung erforderlichen Bestimmungen, die vor allem technischer Art sind. Sie betreffen insbesondere Anzeige- und Mitteilungspflichten der Versicherungsträger beider Staaten, das Ausstellen und die Verwendung von Bescheinigungen sowie Einzelheiten bei Zahlungen in den anderen Vertragsstaat.³⁷⁷

167. Die **Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Republik Polen im Bereich der Sozialen Sicherheit**³⁷⁸ und die **Auswirkungen des Abkommens über Soziale Sicherheit vom 8. Dezember 1990 auf die Rentenansprüche von Aussiedlern** aus Polen, die nach dem 31. Dezember 1990 ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik genommen haben³⁷⁹, waren im Berichtszeitraum Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung.

168. Der Bundestag stimmte am 13. August 1995 dem **Abkommen vom 25. März 1981 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Marokko über Kindergeld**³⁸⁰ sowie dem **Abkommen vom 20. September 1991 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tunesischen Republik über Kindergeld**³⁸¹ zu. Die Abkommen regeln den Anspruch auf Kindergeld von in einem Vertragsstaat beschäftigten Arbeitnehmern für ihre im anderen Vertragsstaat wohnenden Kinder. Die Kindergeldsätze richten sich nach den Verhältnissen des Wohnlandes (Wohnlandprinzip), also für die in ihrem Heimatstaat wohnenden Kinder der in der Bundesrepublik beschäftigten marokkanischen und tunesischen Arbeitnehmer nach den niedrigeren marokkanischen bzw. tunesischen Kindergeldsätzen. Ein Anspruch besteht bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres.

4. Polizeiliche Zusammenarbeit

169. Für die Europäische Union betonte der spanische Vertreter im 3. Ausschuß der Generalversammlung die Bedeutung einer engen **internationalen Kooperation zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens**:

³⁷⁷ Das Zustimmungsgesetz ist am 15.12.1993 ergangen, BGBl. 1995 II, 1042. Die Vereinbarung ist am 24.4.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 952.

³⁷⁸ BT-Drs. 13/1164, 6f.

³⁷⁹ BT-Drs. 13/683.

³⁸⁰ BGBl. 1995 II, 634. Das Abkommen ist am 1.8.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1455.

³⁸¹ BGBl. 1995 II, 641. Das Abkommen ist ebenfalls am 1.8.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 2522.

“The international fight against transnational organized crime requires close cooperation among States at investigative, prosecutorial and judicial levels of law enforcement. The European Union is determined to make every effort to step up and to render more effective the already existing mechanisms of collaboration both within the Union and with all other interested States.”³⁸²

Eine besondere Bedeutung komme hierbei der Bekämpfung der **Geldwäsche** zu, die zunächst auf nationaler Ebene erfolgen müsse:

“In addition to the ever closer cooperation concerning law enforcement just mentioned, the international fight against organized crime also requires concerted efforts to prevent the use of the proceeds of such crime. Action to be taken rests in the first instance at the national level. Therefore, we urge all states that have not yet done so to adopt and implement the necessary legislation to combat money laundering.”³⁸³

Der Vertreter der Europäischen Union unterstrich ferner die Notwendigkeit wirksamer Maßnahmen gegen den **internationalen Drogenhandel** und wies in diesem Zusammenhang auf den von der Europäischen Union auf der Tagung des Europäischen Rates in Cannes im Juni 1995 beschlossenen Aktionsplan zur Drogenbekämpfung hin:

“The European Union, firmly convinced of the necessity for cooperation and coordinated action, adopted the European Action Plan to Combat Drugs, at the European Council held in Cannes last June. The Action Plan provides a detailed framework for a coordinated, coherent and integrated strategy on drugs cooperation.

The Plan addresses the three key elements of an integrated response. They are the action to reduce demand, action to combat illicit trafficking and action at the international level [...] Action at international level is aimed at developing cooperation between European Union Member States and third parties, not least to control the supply of drugs.”³⁸⁴

170. Die Bundesregierung setzte im Berichtszeitraum ihre Bemühungen fort, durch Abschluß bilateraler Kooperationsabkommen ihre Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verstärken. Zu dem **Begriff der organisierten Kriminalität**, der diesen Abkommen zugrunde gelegt wird, führte sie im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Republik Vietnam über die gemeinsame polizeiliche Verbrechensvorbeugung und -bekämpfung³⁸⁵ aus, er

³⁸² Position of Germany (Anm. 3), 3. Ausschuß, 15.

³⁸³ *Ibid.*, 16.

³⁸⁴ *Ibid.*, 19f.

³⁸⁵ Dazu sogleich unter Ziff. 173.

umfasse, sofern organisierte Strukturen bei der Tatbegehung erkennbar seien, die folgenden Deliktsbereiche: Drogenhandel, Geldwäsche, Terrorismus, Schlepperkriminalität, Waffenhandel, Zuhälterei und Menschenhandel, Falschspiel und unerlaubtes Glücksspiel, Schutzgelderpressung, Herstellung und Verbreitung von Falschgeld, Eigentums- und Vermögensstraftaten, Scheck- und Kreditkartenfälschung, Straftaten gegen die Umwelt, unerlaubten Handel mit radioaktiven und nuklearen Materialien und den unerlaubten Handel mit Kulturgut.³⁸⁶

171. Im Berichtszeitraum wurden **Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie des Terrorismus und anderer Straftaten von erheblicher Bedeutung** mit der Ukraine³⁸⁷, Lettland³⁸⁸ und Weißrußland³⁸⁹ abgeschlossen. Ein weiteres Abkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde mit Kasachstan unterzeichnet.³⁹⁰ Aus Anlaß der Unterzeichnung des Abkommens mit der Ukraine erklärte Bundesinnenminister **Kanther** zur Zielsetzung der bilateralen Zusammenarbeit:

“Das immer stärkere Zusammenwachsen Europas stellt die Staaten vor neue Herausforderungen. Verbrecherorganisationen operieren europa-, ja weltweit, kriminelle Syndikate suchen sich ständig neue ‘Märkte’ und ‘Handelsrouten’, internationale Rauschgiftkartelle sind grenzüberschreitend tätig. Die nunmehr offenen Grenzen zu den Staaten Osteuropas begünstigen kriminelle Vorhaben zusätzlich.

Angesichts dieser gewandelten Gefährdungslage ist die erfolgreiche Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie des organisierten Verbrechens zu einer gemeinschaftlichen Aufgabe aller europäischen Staaten geworden. Dem dient der Abschluß von Abkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, sogenannte OK-Abkommen.”³⁹¹

Der Bundesinnenminister führte weiter aus, die Entwicklung der Kriminalitätslage habe dazu geführt, daß Deutschland in den vergangenen Jahren Verhandlungen über OK-Abkommen mit den Staaten Osteuropas und der GUS aufgenommen und dabei je nach geographischer Lage eine Einordnung in drei Ringe vorgenommen habe:

³⁸⁶ BT-Drs. 13/2706, 3.

³⁸⁷ Abkommen vom 6.2.1995, Bull. Nr.11 vom 13.2.1995, 92.

³⁸⁸ Abkommen vom 30.3.1995, Bull. Nr.27 vom 1.4.1995, 232, und Innenpolitik Nr.II/1995, 10.

³⁸⁹ Abkommen vom 4.4.1995, Innenpolitik Nr.II/1995 vom 21.4.1995, 10.

³⁹⁰ Innenpolitik Nr.III/1995 vom 19.6.1995, 9.

³⁹¹ Bull. Nr.11 vom 13.2.1995, 92.

“Mit den dem ersten Ring zugeordneten Staaten Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik, Ungarn und Bulgarien, sind entsprechende Regierungsabkommen bereits geschlossen. Die heutige Unterzeichnung des Abkommens mit der Ukraine stellt nach der Republik Estland den zweiten Vertragsabschluß mit einem Staat des zweiten Ringes, zu denen neben baltischen Staaten weiterhin die Republik Rußland und Weißrußland gehören, dar. Es ist das erste Abkommen mit einem Staat der GUS.

Noch in diesem Jahr sollen die Vertragsunterzeichnungen mit Lettland, Litauen und Weißrußland folgen. Die Verhandlungen mit Rußland sollen bald zu Ende geführt und mit anderen Staaten der zentralasiatischen Republiken der GUS – sogenannter dritter Ring –, unter denen insbesondere Usbekistan, Kirgistan und Kasachstan zu nennen sind, aufgenommen werden.”³⁹²

172. Die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeitsabkommen führte auch zu einem verstärkten **Einsatz polizeilicher Verbindungsbeamter in den Staaten Mittel- und Osteuropas**. Auf eine Schriftliche Anfrage führte die Bundesregierung hierzu aus:

“Zur Verbesserung der unmittelbaren polizeilichen Zusammenarbeit sind polizeiliche Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Bulgarien und der Russischen Föderation eingesetzt. Der Einsatz von Verbindungsbeamten in der Slowakischen Republik, Rumänien, Belarus, der Ukraine und den baltischen Staaten ist für 1996 geplant.”³⁹³

173. Im Berichtszeitraum wurden ferner Verhandlungen mit der Sozialistischen Republik Vietnam über ein **Protokoll über die Zusammenarbeit bei der Verbrechensverbeugung und -bekämpfung** geführt.³⁹⁴ Zum Inhalt des Protokolls teilte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage mit, im Rahmen der Umsetzung würden personenbezogene Daten von Anführern und Mitgliedern organisierter, insbesondere auf Einschleusung spezialisierter, vietnamesischer Banden in Deutschland sowie im Rahmen der Identitätsfeststellung von vietnamesischen Straftätern in Deutschland unter Wahrung des Datenschutzes ausgetauscht. Die Übermittlung der Informationen erfolge zwischen dem von der vietnamesischen Regierung entsandten Kontaktbeamten, der der vietnamesischen Botschaft, Außenstelle Berlin, angehören solle, und den beteiligten deutschen Stellen, vor allem dem Bundesinnenministerium und dem Bundeskriminalamt. Zur

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ Antwort der Bundesregierung vom 22.11.1995, BT-Drs. 13/3094, 3.

³⁹⁴ Das Protokoll ist am 28.2.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 950.

Bekämpfung der Schleuserkriminalität und der unerlaubten Einreise sei zudem eine Kooperation mit der Grenzschutzdirektion sowie den Ausländerbehörden und den Innenministerien der Länder möglich.³⁹⁵

174. Durch Notenwechsel vom 24. Januar 1995/31. Januar 1996 wurde das **Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität** vom 6. November 1991 dahin gehend geändert, daß sich der Anwendungsbereich des Abkommens nunmehr auch auf den unerlaubten Handel mit radioaktivem und nuklearem Material erstreckt.³⁹⁶

175. Auf seiner Tagung am 15. und 16. Dezember 1995 in Madrid hat der Europäische Rat eine **Erklärung über den Terrorismus** verabschiedet, der die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung der Mechanismen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zur Verhinderung und wirksamen Bekämpfung terroristischer Akte betont. Als erforderliche Maßnahmen werden die Verstärkung des Austauschs operativer Informationen über terroristische Vereinigungen, die bessere Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und die effektive Ausgestaltung von Auslieferungsverfahren genannt.³⁹⁷

176. Die durch Verbalnotenwechsel vom 30. November/22. Dezember 1994 zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Niederlande geschlossene **Vereinbarung über den vorläufigen Status des im Namen der Bundesregierung zu Europol in Den Haag abgeordneten Personals** trat am 7. Januar 1995 in Kraft.³⁹⁸ Danach genießen Verbindungsbeamte und andere Mitglieder des Personals, die im Namen der Bundesregierung in der Europol-Drogeneinheit in Den Haag beschäftigt werden und sich aus diesem Grund in den Niederlanden niederlassen, mit bestimmten Einschränkungen die Vorrechte und Immunitäten, die Mitgliedern des Verwaltungs- und technischen Personals der in den Niederlanden eingerichteten diplomatischen Missionen nach dem Wiener Übereinkommen von 1961 zustehen.

Zum Übereinkommen zur Errichtung einer Europäischen Polizeibehörde (Europol-Konvention) s. unten XV.1.a., Ziff. 253.

177. Am 24. Oktober 1995 unterzeichneten der Bundesinnenminister und der Justizminister sowie der Minister der öffentlichen Macht des

³⁹⁵ BT-Drs. 13/2706, 2f.

³⁹⁶ BGBl. 1996 II, 2613.

³⁹⁷ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 3, Bull. Nr. 8 vom 30.1.1996, 78.

³⁹⁸ BGBl. 1995 II, 215.

Großherzogtums Luxemburg eine **Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg**.³⁹⁹ Die vereinbarte grenzpolizeiliche Zusammenarbeit soll verhindern, daß durch den Wegfall der Personenkontrollen an den Schengener Binnengrenzen Vorteile für international operierende Straftäter entstehen, und Einschränkungen, die aus der national begrenzten Strafverfolgung resultieren, ausgleichen.⁴⁰⁰ Zu diesem Zweck enthält die Vereinbarung Regelungen über den Austausch von Informationen, die für das Grenzgebiet von Bedeutung sind (Art. 3), und die Koordinierung polizeilicher Einsätze im Grenzgebiet (Art. 4). Danach besteht die Möglichkeit, bei besonderen Einsätzen mit grenzüberschreitendem Bezug zeitlich befristet Verbindungsbeamte in den Nachbarstaat zu entsenden. Die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Observation und die grenzüberschreitende Nacheile richten sich nach den einschlägigen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens (Art. 5, 6). Die zuständigen Stellen führen überdies gemeinsame grenzüberschreitende Übungen durch (Art. 9). Polizeibeamte dürfen beim Grenzübertritt die nach dem jeweiligen nationalen Recht des Staates, aus dessen Hoheitsgebiet sie kommen, zugelassenen Dienstwaffen und Zwangsmittel mitführen (Art. 10).

178. Mit Frankreich wurde im Berichtszeitraum die **Einrichtung eines vierten gemeinsamen deutsch-französischen Grenzkommissariats** in Bienwald/Lauterburg neben den bereits bestehenden Kommissariaten in Neuenburg/Ottmarsheim, Kehl/Straßburg und Saarbrücken-Autobahn vereinbart. Die Aufgabe der gemischt besetzten Kommissariate besteht darin, Informationen zu sammeln und weiterzuleiten sowie bei polizeilichen Einsatzmaßnahmen in den Grenzräumen koordinierend mitzuwirken.⁴⁰¹

179. Ein weiteres Regierungsabkommen über die **Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten** hat die Bundesregierung am 5. April 1995 mit **Polen** abgeschlossen. Vereinbart wurden u. a. eine Verbesserung des Informationsaustausches und eine Intensivierung der gegenseitigen Kommunikation durch Kontakte mit Kennntnissen der Sprache des anderen Landes. Das Abkommen ist die erste Übereinkunft, die die polizeiliche Zusammenarbeit über eine Schengener Außengrenze hinweg regelt.⁴⁰²

³⁹⁹ BGBl. 1996 II, 1203. Die Vereinbarung ist am 1.6.1996 in Kraft getreten, *ibid.*

⁴⁰⁰ Innenpolitik Nr. VI/1995 vom 28.12.1995, 10.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 11.

⁴⁰² Innenpolitik Nr. II/1995 vom 21.4.1995, 15.

180. Ferner unterzeichnete die Bundesregierung am 27. November 1995 eine **Gemeinsame Erklärung mit der Schweiz über die besondere Partnerschaft auf dem Gebiet der inneren Sicherheit**. Danach soll zunächst an der gemeinsamen Grenze ein kooperatives Sicherheitssystem aufgebaut werden. Vorgesehen sind gemeinsame Lageanalysen, abgestimmte Einsatzplanungen, eine gemeinschaftliche Kontrollpraxis, gemischt besetzte Kontaktstellen sowie die Benennung von Beauftragten. In einem zweiten Schritt soll dann die Kooperation auf weitere Bereiche ausgedehnt werden, so daß sämtliche Sicherheitsressourcen erfaßt und in den Kooperationsverbund integriert werden.⁴⁰³

181. Im Rahmen bilateraler deutsch-türkischer Gespräche über die Zusammenarbeit in Bereichen der Innenpolitik erzielten beide Seiten Einvernehmen über die Intensivierung der Anstrengungen zur Bekämpfung der von der PKK ausgehenden Straftaten, die zügige Umsetzung der Abschiebungs-Vereinbarung vom 10. März 1995⁴⁰⁴ und eine enge **Zusammenarbeit im polizeilichen Ausbildungswesen**. Zu den Zielen der Kooperation im Ausbildungsbereich erklärte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage:

„Eine Zusammenarbeit im polizeilichen Ausbildungswesen soll dazu beitragen, daß türkische Polizeibeamte verstärkt über rechtsstaatliches Behördenhandeln, wie beispielsweise über strafrechtliche Ermittlungsmethoden im Rechtsstaat, weitergebildet werden. Durch eine Verbesserung der Ausbildung der Polizei soll ein Beitrag zum Menschenrechtsschutz geleistet werden.“⁴⁰⁵

182. Aus Anlaß einer Kleinen Anfrage nahm die Bundesregierung ausführlich zu der **Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Drittstaaten im Polizeiwesen Stellung**.⁴⁰⁶ Die Ausstattungshilfe diene der Verbesserung der polizeilichen Arbeit in den Empfängerländern, vor allem in den Bereichen Informationstechnik, Mobilität, Kommunikation, Kriminaltechnik, Ausbildung und Verkehrstechnik. Von Materiallieferungen ausgenommen gewesen seien Waffen und Munition sowie Geräte zu deren Herstellung, ferner Geräte, die zur Ausübung unmittelbaren Zwanges geeignet oder bestimmt sind, wie z. B. Handfesseln, Schlagstöcke, Wasserwerfer, Reizstoffsprühgeräte. Die Ausbildungshilfe konzentriere sich im wesentlichen auf die Bereiche Kriminalpolizei, Rauschgiftbekämpfung und allgemeine Polizeiarbeit. Zuständig zur Durchführung der Ausbil-

⁴⁰³ Innenpolitik Nr. VI/1995 vom 28.12.1995, 10f.

⁴⁰⁴ Dazu bereits oben VII.1., Ziff. 58.

⁴⁰⁵ BT-Drs. 13/2123, 7.

⁴⁰⁶ BT-Drs. 13/1047, mit detaillierten Zahlenangaben.

dungsmaßnahmen seien das Bundeskriminalamt, der Bundesgrenzschutz und die Landespolizeibehörden.⁴⁰⁷

5. Entwicklungs- und Finanzhilfe

183. Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Spranger präzisierte anlässlich eines Vortrags über entwicklungspolitische Strategien zur Armutsbekämpfung in Südasien **Ziele und Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit:**

“Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in den Entwicklungsländern, vorrangig der armen Bevölkerungsschichten. Unsere Schwerpunktbereiche sind die Armutsbekämpfung, der Umwelt- und Ressourcenschutz und die Bildung. Die Kriterien, nach denen wir Art und Umfang der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bestimmen, sind

- Schutz der Menschenrechte,
- Beteiligung der Bevölkerung,
- Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit,
- eine soziale, marktorientierte Wirtschaftsordnung und
- die Entwicklungsorientierung der Partnerregierungen.”⁴⁰⁸

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit an Indonesien stellte die Bundesregierung klar, daß die Verfehlung eines der fünf genannten Kriterien für sich allein noch nicht zwangsläufig zu negativen Auswirkungen auf die Entwicklungskooperation führe:

“Menschenrechte sind eines von fünf Kriterien, die in ihrer Gesamtheit Art und Umfang der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bestimmen. Somit führen Defizite bei einem Kriterium nicht zwangsläufig zur Einstellung oder Reduzierung der Zusammenarbeit. Im Falle Indonesiens ist insbesondere die marktfreundliche und sozialverträgliche Wirtschaftsordnung sowie die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, die u. a. eine Reduzierung der Armutsrate von 60 % im Jahre 1970 auf derzeit ca. 14 % der Bevölkerung bewirkte, besonders positiv zu bewerten.”⁴⁰⁹

184. Im Hinblick auf die Kooperation der Bundesrepublik mit lateinamerikanischen Staaten bei der Durchführung von Rechtsreformen hob der Bundesminister für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit

⁴⁰⁷ *Ibid.*, 2f.

⁴⁰⁸ Bull. Nr. 20 vom 15.3.1995, 165.

⁴⁰⁹ BT-Drs. 13/2722, 2.

die Bedeutung der **entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Rechtswesen** hervor:

“Die aktuelle entwicklungspolitische Konzeption der Bundesregierung beruht auf der Einsicht, daß wesentliche interne Rahmenbedingungen in unseren Partnerländern geschaffen werden müssen, um ihre Entwicklung voranzubringen. [...] Da diese Rahmenbedingungen in den Partnerländern nicht automatisch vorausgesetzt werden können, sie andererseits aber entscheidend für das Gelingen anderer Entwicklungsvorhaben sind, unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unmittelbar Verbesserungen im Bereich von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. [...] Wesentlich für die Frage, ob die entwicklungspolitische Förderung eines Rechtshilfeprojektes sinnvoll ist, sind politischer Wille und Bereitschaft der Partnerregierung, Reformen auch umzusetzen, Gesetze anzuwenden und die Rechtspraxis zu verbessern. Perfektionierungen einer Rechtsordnung nützen dort wenig, wo Anwendungsbereitschaft oder -fähigkeit fehlen.”⁴¹⁰

185. Die Bundesregierung bekannte sich auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung im März 1995 in Kopenhagen zu dem **Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen**. Auf eine Kleine Anfrage führte sie hierzu aus:

“Die von der UNCTAD schon in den 60er Jahren beschlossene Verpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, sah kein bestimmtes Zeitziel vor. Sie wurde zuletzt in der Schlußerklärung des Weltsozialgipfels in Kopenhagen bestätigt (Teil 1, Commitment 9, Buchstabe I). Die Bundesregierung hat dieses Ziel anerkannt und bekennt sich wie bislang zu dessen Gültigkeit.”⁴¹¹

Die Bundesregierung führte weiter aus, die Anerkennung erfolge ohne konkretes Zeitziel. Dies stehe auch im Einklang mit der Schlußerklärung des Weltsozialgipfels, die besage, daß die Unterzeichnerstaaten bemüht sind, das 0,7-Prozent-Ziel “so früh wie möglich” zu erreichen. Bei der Definition der danach zu leistenden Entwicklungshilfe orientiere sie sich an den Vorgaben des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD. Danach fielen unter die öffentliche Entwicklungshilfe alle Zuschüsse oder Darlehen an die Entwicklungsländer, die vom öffentlichen Sektor vergeben werden, in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Erhöhung des Lebensstandards dienen und mit vergünstig-

⁴¹⁰ Rede zur Eröffnung des Entwicklungspolitischen Forums der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung zum Thema “Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Justizreform in Lateinamerika” am 28.11.1995 in Berlin, Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 982.

⁴¹¹ BT-Drs. 13/1573, 2.

ten Bedingungen ausgestattet sind bzw. im Falle eines Darlehens ein Zinszuschußelement von mindestens 25 Prozent aufweisen.⁴¹²

186. In ihrer Bewertung des von der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) im September 1994 in Kairo beschlossenen Aktionsprogramms betonte die Bundesregierung den Grundsatz der Freiwilligkeit bei Maßnahmen der **Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Bevölkerungspolitik und Familienplanung**:

“Das BMZ-Förderkonzept zur Entwicklungszusammenarbeit im Bevölkerungsbereich entspricht dem integrierten Ansatz des Aktionsprogramms: Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung mit besonderer Betonung der Bereiche Gesundheit, Bildung und Frauenförderung werden als wichtiger Ansatzpunkt angesehen. [...]”

Als wichtigster Grundsatz gilt, daß bei allen Maßnahmen die Freiwilligkeit gewahrt wird. Die Achtung vor der Würde des Menschen schließt auch ein, daß Abtreibung nicht als eine Methode der Familienplanung betrachtet wird.

Diesen Ansatz bringt die Bundesregierung sowohl in ihrer direkten Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern als auch in ihrer Kooperation mit internationalen Organisationen und Gremien zur Geltung.⁴¹³

187. Ausführlich nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zu der Rolle der internationalen Finanzinstitutionen in der **multilateralen finanz- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit** Stellung. Dabei setzte sie sich für eine klare Aufgabenverteilung zwischen IWF, Weltbank und WTO einerseits und den mit Wirtschafts- und Entwicklungsfragen befaßten Organisationen der Vereinten Nationen wie UNCTAD und UNIDO andererseits ein:

“Die Aufgabenteilung zwischen den Organisationen ist durch ihre Mandate beschrieben. In der Anpassung an sich ändernde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen sind Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden. Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung erfordern Koordinierung und Zusammenarbeit, um eine kohärente Politik der multilateralen Organisationen sicherzustellen und die jeweiligen komparativen Vorteile auszunutzen. Soweit sich hier Überschneidungen zu VN-Organisationen ergeben, wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, diese Überschneidungen abzubauen, um so die Gesamteffizienz des Systems zu steigern.”⁴¹⁴

⁴¹² *Ibid.*, 2f.

⁴¹³ BT-Drs. 13/2520, 39.

⁴¹⁴ BT-Drs. 13/1528, 6.

188. Zum Problem der **Verschuldung der Entwicklungsländer bei multilateralen Institutionen** führte die Bundesregierung in der bereits erwähnten Stellungnahme aus:

“Die umfangreichen Studien von IWF und Weltbank belegen, daß die Verschuldung gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen kein globales Problem darstellt, sondern auf Einzelfälle beschränkt ist. Die Bundesregierung teilt die Auffassung dieser Institutionen, daß die Länder mit hoher multilateraler Verschuldung bei flexibler Anwendung des bestehenden Instrumentariums adäquat und ausreichend unterstützt werden können. Voraussetzung hierfür ist, daß die ärmsten und hochverschuldeten Länder in Zukunft von allen bilateralen und multilateralen Gebern im wesentlichen konzessionäre Finanzmittel erhalten, die Länder ihre Reformen durchhalten und sich ihre Exporteinnahmen befriedigend entwickeln.”⁴¹⁵

189. Im Berichtsjahr wurden von der Bundesrepublik Deutschland erneut zahlreiche **bilaterale Abkommen über Finanz- und Kapitalhilfe und finanzielle Zusammenarbeit** abgeschlossen.⁴¹⁶

190. Ohne Erfolg blieb im Berichtszeitraum eine Initiative der SPD-Bundestagsfraktion, die **Grundlagen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit** in einem Gesetz zu regeln.⁴¹⁷

191. Im Berichtszeitraum wurde die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit **Haiti**⁴¹⁸ nach der Rückkehr von Präsident Aristide wiederaufgenommen. Dagegen wurde die entwicklungspolitische Kooperation mit **Nigeria** nach der Hinrichtung des nigerianischen Menschenrechtlers Saro-Wiwa im November 1995 ausgesetzt.⁴¹⁹

6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe

192. In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage zu Kriegen und bewaffneten Konflikten in Europa und in der Welt nahm die Bundesregierung umfassend zu den **Voraussetzungen und Formen humanitärer Hilfsleistungen im Ausland** Stellung. Danach leistet die Bundesrepublik in vielfältiger Form humanitäre Hilfe für die Opfer natürlicher und von Men-

⁴¹⁵ *Ibid.*, 6f.

⁴¹⁶ Vgl. im einzelnen BGBl. 1997 II, Fundstellennachweis B, 632 ff.

⁴¹⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland des Abgeordneten Hauchler u. a. sowie der Fraktion der SPD, BT-Drs. 13/2223.

⁴¹⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage vom 11.10.1995, BT-Drs. 13/2709, 2.

⁴¹⁹ Woche im Bundestag 8/96 vom 2.5.1996, 45.

schen verursachter Katastrophen. Diese Hilfe für Menschen in Not sei an keine politischen Bedingungen geknüpft. Sie werde subsidiär gewährt, wenn die Mittel eines Landes und der dort tätigen Hilfsorganisationen nicht ausreichen, um eine akute Katastrophe zu bewältigen. Die Vorhaben der humanitären Hilfe würden zum überwiegenden Teil von nicht-staatlichen deutschen Hilfswerken, den internationalen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen und vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes durchgeführt. Bei bewaffneten Konflikten und den damit meist verbundenen Flüchtlingsbewegungen komme der Arbeit des IKRK und des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen aufgrund ihrer völkerrechtlichen Mandate eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung unterstütze diese und andere internationale Organisationen durch regelmäßige Beiträge und durch besondere Zuwendungen für größere Vorhaben, die nicht aus den regulären Haushalten bezahlt werden könnten. Ferner leiste sie humanitäre Hilfe in erheblichem Umfang auch durch die Europäische Union.⁴²⁰

193. Die Bundesregierung äußerte sich ferner im Rahmen einer Kleinen Anfrage auch zu der **Gewährung Humanitärer Soforthilfe durch die Europäische Union**. Sie wies darauf hin, daß es im Bereich der humanitären Hilfe aus der Natur der Sache keine "Programme" im traditionellen Sinne gebe, vielmehr lasse sich nur von "Haushaltlinien" sprechen, mit denen Mittel grundsätzlich bereitgestellt würden. Die Mittel, die dem Amt für Humanitäre Soforthilfe der EU-Kommission (ECHO) zur Verfügung stünden, seien in den letzten Jahren ständig gestiegen und hätten sich 1994 auf rund 764 Millionen ECU belaufen. Der deutsche Anteil an der Humanitären Hilfe entspreche dem des deutschen Anteils am gesamten EU-Haushalt.⁴²¹ Förmliche Vergabekriterien existierten zur Zeit nicht, vielmehr werde in der Verwaltungspraxis auf Kriterien wie Notwendigkeit des beantragten Projektes, Effizienz des Mitteleinsatzes und Professionalität der Durchführungsorganisation abgestellt.⁴²² Nach den Angaben der Bundesregierung ist der weitaus größte Teil der EU-Soforthilfe in den letzten Jahren in die Flüchtlingshilfe geflossen, der Rest sei für die Bekämpfung von Epidemien, Naturkatastrophen, Hunger und Wirtschaftsproblemen und für die Allgemeine Medizinhilfe verwendet worden.⁴²³

⁴²⁰ Woche im Bundestag 21/95 vom 29.11.1995, 73.

⁴²¹ BT-Drs. 13/1647, 1f.

⁴²² *Ibid.*, 3.

⁴²³ *Ibid.*, 7.

194. Einen Schwerpunkt der bilateralen humanitären Hilfe der Bundesrepublik bildete auch im Berichtszeitraum **Bosnien-Herzegowina**. Mit Hilfe des von ihr finanzierten Lastwagenkonvois versuchte die Bundesregierung, eine ausreichende Versorgung der Menschen in Bosnien-Herzegowina mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen.⁴²⁴

195. Humanitäre Hilfe in größerem Umfang wurde von der Bundesregierung im Berichtszeitraum ferner an **Ruanda** geleistet. Nach Angaben der Bundesregierung sind Ruanda bis Ende 1995 bilateral und im Rahmen der EU 312,3 Millionen DM für humanitäre Hilfe und für die Flüchtlingslager geleistet bzw. zugesagt worden.⁴²⁵

196. Am 12. Juni 1995 leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu dem **Abkommen vom 15. März 1994 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Litauen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen** ein.⁴²⁶ Nach Art. 1 bezieht sich das Abkommen auf Katastrophen oder Unglücksfälle, die ernsthafte Schäden oder Gefahren für die körperliche Unversehrtheit von Personen, für Güter oder die Umwelt nach sich ziehen und die mit den eigenen Mitteln des hilfeersuchenden Vertragsstaates offensichtlich nicht bewältigt werden können. Art. 3 bestimmt, daß die Stellung und Entgegennahme von Hilfeersuchen auf diplomatischem Wege erfolgen, und benennt die zuständigen Behörden (Art. 3). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Förmlichkeiten beim Grenzübertritt auf das unerläßliche Mindestmaß zu beschränken; bei besonderer Dringlichkeit kann die Grenze auch außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen ohne Beachtung der sonst hierfür geltenden Vorschriften überschritten werden (Art. 5). Ferner verzichten die Vertragsstaaten auf Entschädigungsansprüche für Schäden, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Abkommens entstehen (Art. 10).⁴²⁷

7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit

197. Am 12. Dezember 1995 unterzeichnete die Bundesregierung einen **Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasser-**

⁴²⁴ Woche im Bundestag 5/95 vom 15.3.1995, 70; 13/95 vom 5.7.1995, 54; 16/95 vom 27.9.1995, 63.

⁴²⁵ Woche im Bundestag 21/95 vom 29.11.1995, 73.

⁴²⁶ BT-Drs. 13/1665.

⁴²⁷ Das Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen ist am 12.1.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 27; das Abkommen ist am 1.9.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1476.

wirtschaft an den Grenzgewässern.⁴²⁸ Bis dahin erfolgte die Zusammenarbeit im bayerisch-tschechischen Grenzgewässerabschnitt ohne einen Grenzgewässervertrag durch beauftragte Grenzgewässerbevollmächtigte beider Seiten. Im sächsisch-tschechischen Grenzgewässerabschnitt wurde die Kooperation nach Erlöschen des Grenzgewässerabkommens zwischen der DDR und der CSFR von 1974 durch Grenzgewässerbevollmächtigte beider Seiten fortgesetzt.⁴²⁹ Durch das Abkommen sollen die Instandhaltung und Instandsetzung sowie die abgestimmte Bewirtschaftung der Grenzgewässer gewährleistet und die Verbesserung ihrer Wasserqualität ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wollen die Vertragsparteien in einer Reihe von Bereichen zusammenarbeiten, zu denen u. a. die Unterhaltung und der Ausbau von Wasserläufen, der Bau, Betrieb und die Unterhaltung von Wasserbauwerken, der Schutz vor Hochwasser und Eisgefahr, die Nutzung der Wasserenergie, die Einleitung von Wasser und Abwasser sowie die Ausweisung von Wasserschutzgebieten gehören (Art. 3). Zur Erfüllung des Vertrages bilden die Vertragsparteien eine deutsch-tschechische Grenzgewässerkommission, die einen Ständigen Ausschuß für den bayerischen Grenzabschnitt und einen Ständigen Ausschuß für den sächsischen Grenzabschnitt einsetzt (Art. 4). Zusammensetzung und Verfahren der Grenzgewässerkommission sind in einem als Anlage beigefügten Statut geregelt, das Bestandteil des Vertrages ist. Nach Art. 9 werden sich die Vertragsparteien im Rahmen der Kommission im Interesse des Schutzes und der rationalen Nutzung der Grenzgewässer über bedeutende wasserwirtschaftliche Vorhaben und daraus zu erwartende Auswirkungen auf Qualität und Menge der Grenzgewässer gegenseitig informieren. Sie wirken darauf hin, daß die Verunreinigung der Grenzgewässer vermindert wird und daß notwendige Maßnahmen zur Begrenzung, Kontrolle und Senkung von negativen Folgen der Tätigkeiten auf ihrem Staatsgebiet auf die Grenzgewässer und auf die Umwelt in ihrer Umgebung getroffen werden. Nach Art. 12 werden wasserwirtschaftliche Maßnahmen an den Grenzgewässern nach den Rechtsvorschriften und von den Behörden jener Vertragspartei beurteilt, auf deren Staatsgebiet die Maßnahmen durchgeführt werden. In die hierfür durchzuführenden Verwaltungsverfahren muß jedoch der Standpunkt der anderen Vertragspartei einbezogen werden.

⁴²⁸ BGBl. 1997 II, 925. Der Bundestag hat dem Vertrag mit Gesetz vom 24.4.1997 zugestimmt, *ibid.*, 924.

⁴²⁹ Umwelt Nr.12/1995, 453 f.

198. Darüber hinaus unterzeichnete die Bundesregierung im Berichtszeitraum mit der Tschechischen Republik Verträge über den **Bau einer Grenzbrücke an der gemeinsamen Staatsgrenze im Zuge der Europastraße E 49**⁴³⁰ und über den **Zusammenschluß der deutschen Autobahn A 6 und der tschechischen Autobahn D 5** an der gemeinsamen Staatsgrenze durch Errichtung einer Grenzbrücke.⁴³¹

199. Der **Zusammenschluß von Straßen im deutsch-polnischen Grenzbereich** und der **Bau von Grenzbrücken** im Raum Forst und Erlenholz (Olszyna)⁴³² und im Raum Guben und Gubinek⁴³³ war im Berichtszeitraum ebenfalls Gegenstand entsprechender Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der Republik Polen. Darüber hinaus beendete die **deutsch-polnische Raumordnungskommission** im Berichtszeitraum ihre Arbeiten an den gemeinsamen, grenzüberschreitenden raumordnerischen Leitbildern für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Die Leitbilder enthalten u. a. detaillierte Vorschläge für die Modernisierung der Grenzübergänge im Straßen- und Schienenverkehr.⁴³⁴ Die Raumordnungskommission empfahl allen Planungsträgern der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene, gemäß den gesetzlichen Vorschriften beider Länder die erarbeiteten Leitbilder und Ziele in ihre Planung einzubeziehen und insbesondere die grenzüberschreitenden Aspekte entsprechend ihrer Bedeutung zu berücksichtigen.⁴³⁵ In ihrer Bewertung der Vorschläge für den Deutschen Bundestag führte die Bundesregierung aus:

⁴³⁰ BGBl. 1996 II, 2663; Zustimmungsgesetz vom 26.11.1996, BGBl. 1996 II, 2662.

⁴³¹ BGBl. 1997 II, 786. Das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag ist am 16.4.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 785.

⁴³² Abkommen vom 20.3.1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über den Autobahnzusammenschluß sowie über den Bau und den Umbau einer Grenzbrücke im Raum Forst und Erlenholz (Olszyna), BGBl. 1996 II, 836. Das Zustimmungsgesetz ist am 15.5.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 835.

⁴³³ Abkommen vom 20.3.1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über den Zusammenschluß der deutschen Bundesstraße B 97 und der polnischen Landstraße 274 sowie über den Bau einer Grenzbrücke im Raum Guben und Gubinek, BGBl. 1996 II, 844. Das Zustimmungsgesetz ist ebenfalls am 15.5.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 843.

⁴³⁴ Bericht der Bundesregierung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung entlang der deutsch-polnischen Grenze, BT-Drs. 13/2685, 17ff., Tabellen 1 und 2.

⁴³⁵ Entschließung der deutsch-polnischen Raumordnungskommission zu den Raumordnerischen Leitbildern für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze vom 24.5.1995, BT-Drs. 13/2685, 3.

“Die raumordnerischen Leitbilder dienen als Grundlage für die Raumordnungspolitiken beider Nachbarländer im Einzugsbereich des Raumes entlang der deutsch-polnischen Grenze. Sie stellen ein positives Beispiel der guten Zusammenarbeit zwischen Deutschen und Polen dar. Darüber hinaus wird damit eine weitere Voraussetzung geschaffen, daß sich diese Außengrenze der Europäischen Union zu einem Kooperationsraum entwickelt. Dies erleichtert die gewünschte Integration Polens in die EU.

Die enge raumordnungspolitische Kooperation und die erzielten Ergebnisse stellen ein Beispiel für andere Grenzräume in Europa dar. Die deutsch-polnische Raumordnungskommission hat damit Pionierarbeit geleistet, so daß die Europäische Kommission die deutsch-polnische Zusammenarbeit zu den deutlichsten Erfolgen grenzüberschreitender Raumplanung in Europa zählt.”⁴³⁶

200. Ferner schloß die Bundesregierung im Berichtszeitraum ein Abkommen mit Polen über die **Erhaltung der Grenzbrücken im Zuge der deutschen Bundesfernstraßen und der polnischen Landesstraßen an der deutsch-polnischen Grenze**.⁴³⁷ In der Anlage zu dem Abkommen, die Vertragsbestandteil ist, wird festgelegt, welcher Vertragspartei die Erhaltung welcher Grenzbrücke obliegt. Der erhaltungspflichtige Vertragsstaat ist für die Verkehrssicherheit der von ihm zu erhaltenden Grenzbrücken verantwortlich und stellt den anderen Vertragsstaat von Ansprüchen Dritter frei (Art. 3). Bei der Errichtung neuer Grenzbrücken ist die Anlage jeweils im Wege eines Notenwechsels zu ergänzen (Art. 11).

201. Das Ratifikationsverfahren zu dem **Abkommen vom 18. April 1994 über den Autobahnzweigschluß und den Bau einer Grenzbrücke über die Mosel im Raum Perl und Schengen** leitete die Bundesregierung am 29. Juni 1995 ein.⁴³⁸

202. Am 11. April 1995 schloß der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit dem Minister für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwesen der Republik Polen ein **Abkommen über die Durchführung des gemeinsamen Umweltschutzprojekts “Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Gubin”** sowie einen **Zuwendungsvertrag** mit dem Unternehmen der Abwasserbehandlung Gubin-Gubin GmbH und der Stadt Gubin, die am selben Tag in Kraft traten.⁴³⁹ Gegenstand des Abkommens ist die Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei der Förderung von Umweltschutzinvestitionen auf dem

⁴³⁶ BT-Drs. 13/2685, 2.

⁴³⁷ Abkommen vom 20.3.1995, BGBl. 1996 II, 827. Das Zustimmungsgesetz ist am 15.5.1995 ergangen, BGBl. 1996 II, 826.

⁴³⁸ BT-Drs. 13/1885; Zustimmungsgesetz vom 9.2.1996, BGBl. 1996 II, 215.

⁴³⁹ BGBl. 1995 II, 419.

Gebiet der Republik Polen aus den Mitteln des Bundesumweltministeriums für das Projekt "Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Guben". Nach der Präambel des Abkommens wird damit das Ziel verfolgt, zu einer Verminderung der Umweltbelastungen in der deutsch-polnischen Grenzregion, insbesondere zur Reduzierung der Schadstoffbelastung von Lausitzer Neiße und Oder, beizutragen. Gefördert wird die Errichtung einer Abwasserbehandlungsanlage nach der besten verfügbaren Technik, zu deren Durchführung der Gubener Wasser- und Abwasserzweckverband und die Stadt Gubin durch Gesellschaftsvertrag das Abwasserbehandlungsunternehmen Gubin-Guben GmbH gegründet haben, und die Durchführung eines Ausbildungsprogramms für das Personal der Anlage. In der Abwasserbehandlungsanlage wird Abwasser grenzüberschreitend aus dem Einzugsgebiet des Gubener Wasser- und Abwasserzweckverbandes und aus dem Einzugsgebiet der Stadt Gubin behandelt (Art. 1). Das Bundesumweltministerium gewährt dem Unternehmen der Abwasserbehandlung Gubin-Guben GmbH zur Förderung des Projekts eine Zuwendung in Höhe von bis zu sechs Millionen Mark, deren Einzelheiten in dem Zuwendungsvertrag geregelt sind (Art. 2). Der polnische Minister für Umweltschutz sorgt für die Erfüllungen der Verpflichtungen aus dem Zuwendungsvertrag, sollte die GmbH hierzu nicht in der Lage sein. Er tritt auch in die Rückzahlungsverpflichtung ein, die sich im Falle der Nichterfüllung des Zuwendungsvertrages für die GmbH ergibt, wenn diese selbst der Verpflichtung nicht nachkommt (Art. 3). In Anhängen zu dem Zuwendungsvertrag werden die Wasser-Emissionsanforderungen an den Ablauf der Abwasserbehandlungsanlage in Gubin und die Anforderungen an die Klärschlamm Entsorgung festgelegt.

XIII. Umwelt- und Naturschutz

Allgemeiner Umweltschutz

203. In seiner Rede auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen am 5. April 1995 in Berlin zog Bundeskanzler Kohl eine kritische Zwischenbilanz der **Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung** seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro:

"Von Rio ist ein entscheidender Impuls, ja ein deutliches Signal der Hoffnung ausgegangen. Im Zuge der weltweiten Rezession der zurückliegenden Jahre hat sich dieser erfreuliche Prozeß jedoch nicht so dynamisch entwickelt, wie wir dies erwartet haben. Nationale Egoismen drängten stärker in den Vor-

dergrund. Eine wirtschaftliche Erholung wurde vielfach unter Vernachlässigung der Umwelterfordernisse angestrebt. Gemeinsame Anstrengungen für zukunftsweisende und zukunftssichernde Entwicklungen wurden zurückgestellt.

Dies zeigt, daß der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung – Kernbotschaft von Rio – noch nicht in ausreichendem Maße das Denken und Handeln der Staaten bestimmt. Es ist aber ein gefährlicher Irrtum anzunehmen, eine positive wirtschaftliche Entwicklung ließe sich auf Dauer auf Kosten von Umwelt und Natur erreichen.⁴⁴⁰

Angesichts dieser Entwicklung setzte sich der Bundeskanzler für eine Intensivierung der umweltpolitischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten und für eine **institutionelle Stärkung des Umweltschutzes** im Bereich der internationalen Organisationen ein:

“Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, daß die weltweiten Umweltprobleme weiter rapide wachsen. Kein Staat der Erde ist in der Lage, die aus globalen Klimaänderungen erwachsenden Gefährdungen seines Landes und seiner Bevölkerung jetzt oder in Zukunft allein zu bewältigen. Wir müssen begreifen: Diese eine Welt fordert von uns gemeinsames Handeln.

Auch im Konzert der internationalen Organisationen sollte die Stimme des weltweiten Umweltschutzes stärker Gehör finden. Ich meine, wir sollten innerhalb der UN-Organisationen den internationalen Umweltschutz institutionell so straffen und verstärken, daß diese Aufgabe künftig effektiver wahrgenommen werden kann.⁴⁴¹

204. Die **Rolle der internationalen Institutionen** bei der Bewältigung der globalen Umweltprobleme war 1995 mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Regierungschefs und Umweltminister der sieben führenden Industriestaaten (“G 7”).⁴⁴² In dem Abschlußkommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels 1995 in Halifax heißt es hierzu:

“Wir befürworten eine klarere Abgrenzung der Mandate von CSD und UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen). Die CSD sollte das globale Forum zur Bestimmung und Vereinbarung langfristiger strategischer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung sein. UNEP sollte als internationales Sprachrohr und Schaltstelle im Umweltbereich fungieren. Sie sollte sich auf die Überwachung, Bewertung und Entwicklung des internationalen Umweltrechts konzentrieren.⁴⁴³

⁴⁴⁰ Bull. Nr. 30 vom 12.4.1995, 249.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² Treffen der G 7-Umweltminister in Hamilton (Kanada) vom 28.4. bis 2.5.1995, Umwelt Nr. 7–8/1995, 263; Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G 7-Staaten in Halifax (Kanada) vom 17.6.1995, Umwelt Nr. 7–8/1995, 262.

⁴⁴³ Umwelt Nr. 7–8/1995, 262.

205. Auf der **3. Sitzung der Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (CSD)** stand das Thema **Wälder** im Mittelpunkt der Diskussionen. Wichtigstes Ergebnis war die Einsetzung eines Zwischenstaatlichen Waldpanels (Intergovernmental Panel on Forests – IPF), das bis 1997 eine Bestandsaufnahme der laufenden Arbeiten zur Umsetzung des Waldkapitels der Agenda 21 und der Waldgrundsatzklärung von Rio sowie Vorschläge zum weiteren Vorgehen erarbeiten soll. Darüber hinaus wurden für die Bereiche “Veränderung von Konsum- und Produktionsmustern”, “Indikatoren” und “Technologietransfer” Arbeitsprogramme verabschiedet.⁴⁴⁴

206. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu Umweltschutzstandards im freien Welthandel nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum grundsätzlich zu der Problematik der **Verankerung ökologischer Mindeststandards in multilateralen Übereinkommen** Stellung. Sie wies darauf hin, daß die Vereinbarung solcher Mindeststandards mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und daher bisher nicht in nennenswertem Umfang erfolgt sei:

“Die Bundesregierung verfolgt mit Nachdruck die Zielsetzung, daß freier Handel und Wirtschaftswachstum sowie die Umwelt- und Gesundheitspolitik so ausgerichtet werden, daß diese Politikbereiche sich gegenseitig unterstützen und eine nachhaltige Entwicklung fördern, wie es auch in Kapitel 2, Abschnitt B der Agenda 21 niedergelegt ist. [...]

Die Bundesregierung befürwortet grundsätzlich die Einführung ökologischer Mindeststandards in entsprechenden multilateralen Konventionen, wobei jedoch die unterschiedlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden sollten. Sie setzt sich in internationalen Organisationen wie CSD, UNEP und UNCTAD, WTO und OECD für dieses Ziel ein. [...]

Viele Entwicklungsländer, aber auch Industrieländer, lehnen ökologische Mindeststandards jedoch strikt ab. Sie befürchten einen zu weitgehenden Eingriff in ihre Souveränität und eine unzureichende Berücksichtigung ihrer besonderen Umweltbedingungen und wirtschaftlichen Interessen. Infolgedessen ist auch die Frage, welche Umweltschutzanforderungen als ‘verantwortlich’ zu bezeichnen sind, naturgemäß in der internationalen Umweltpolitik sehr umstritten. Erfolge bei der Entwicklung und Durchsetzung ökologischer Mindeststandards sind daher nur längerfristig zu erwarten. Hierbei kommt dem Nachfolgeprozeß der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 eine wesentliche Rolle zu.”⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Umwelt Nr. 6/1995, 222 f.

⁴⁴⁵ BT-Drs. 13/926, 2 f.

In diesem Zusammenhang setzte sich die Bundesregierung auch mit der **Implementierungskontrolle** bei internationalen Umweltschutzstandards auseinander:

“Soweit es bei der Vereinbarung von internationalen Umweltschutzstandards zu Fortschritten kommen sollte, sollte nach Ansicht der Bundesregierung auch erwogen werden, Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung dieser Standards, wie z. B. Schlichtungsverfahren, die bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen aktiviert werden können, einzubeziehen. Berichtspflichten, Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren wären weitere denkbare Instrumente, die auf dem Gebiet der Qualitätssicherung bereits angewandt werden.”⁴⁴⁶

207. Breiten Raum nahm im Berichtszeitraum ferner die **bilaterale Zusammenarbeit** mit anderen Staaten, insbesondere mit den Ländern Mittel- und Osteuropas **im Bereich des Umweltschutzes** ein. Die Zusammenarbeit mit **Polen** im Rahmen des Deutsch-Polnischen Umweltrates wurde weiter vertieft. Die Arbeiten an dem Projekt einer gemeinsamen Kläranlage in Swinemünde⁴⁴⁷ wurden planmäßig vorangetrieben und weitere Projekte derselben Art in Guben/Gubin⁴⁴⁸, Piensk und Zgorzelec vorbereitet.⁴⁴⁹ Darüber hinaus wurde eine stärkere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene verabredet, so durch die Prüfung der Möglichkeit für die Durchführung von Pilotprojekten für die “Joint Implementation” im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen.⁴⁵⁰ Ferner unterzeichnete die Bundesregierung im Berichtszeitraum das Abkommen mit der **Tschechischen Republik** über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern, das auch Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Wasserqualität vorsieht.⁴⁵¹ Mit der **Ukraine** wurde in Ausfüllung des deutsch-ukrainischen Rahmenabkommens über die umweltpolitische Zusammenarbeit beider Staaten vom 10. Juni 1993 eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu den Fragen des Klimaschutzes im Bereich von Umwelt und Energie eingerichtet.⁴⁵² Die Bundesregierung begrüßte die Entscheidung der ukrainischen Regierung,

⁴⁴⁶ *Ibid.*, 8.

⁴⁴⁷ Dazu bereits ausführlich Walter (Anm. 10), Ziff. 162 und Stoll (Anm. 10), Ziff. 192.

⁴⁴⁸ Zu dem Abkommen vom 11.4.1995 über die Durchführung des gemeinsamen Umweltschutzpilotprojekts “Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Guben” s. oben XII.7., Ziff. 202.

⁴⁴⁹ Umwelt Nr. 9/1995, 312.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ Dazu eingehend oben XII.7., Ziff. 197.

⁴⁵² Gemeinsame Erklärung der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Ministers für Umweltschutz und atomare Sicherheit der Ukraine

das Kernkraftwerk Tschernobyl bis zum Jahr 2000 stillzulegen, und sicherte zu, im internationalen Rahmen ihren Beitrag zur technischen und finanziellen Hilfe zu leisten, damit das Kernkraftwerk wie geplant geschlossen werden kann.⁴⁵³

2. Gewässerschutz

208. Die Bundesregierung leitete am 29. Juni 1995 das Ratifikationsverfahren zu dem **Übereinkommen vom 29. Juni 1994 zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau** (Donauschutzübereinkommen) ein.⁴⁵⁴ Das Übereinkommen stellt die erste völkerrechtlich verbindliche Grundlage für Maßnahmen zum Umweltschutz im Einzugsgebiet der Donau dar. Es ist als konkretisierendes Abkommen zur Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz grenzüberschreitender Wasserläufe⁴⁵⁵ für das Einzugsgebiet der Donau ausgestaltet.⁴⁵⁶ Zur Verwirklichung der Ziele und Bestimmungen des Übereinkommens ist die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (Donauschutzkommission) vorgesehen (Art. 18). Die Zusammenarbeit der Vertragsparteien vollzieht sich durch Beratungen und gemeinsame Aktivitäten im Rahmen der Kommission sowie durch Informationsaustausch über bi- und multilaterale Übereinkommen, gesetzliche Regelungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft (Art. 4). Im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit werden die Vertragsparteien rechtliche, administrative und technische Maßnahmen ergreifen, um einen wirksamen Gewässerschutz und eine verträgliche Wassernutzung zu gewährleisten (Art. 5). In Art. 7 des Übereinkommens ist vorgesehen, daß die Vertragsparteien unter Berücksichtigung der Vorschläge der Internationalen Kommission Emissionsbegrenzungen für individuelle Branchen und Betriebe festsetzen, die auf Schmutzfrachten und Konzentrationen ausgerichtet sind, wobei möglichst abfallarme und abfallfreie Technologien an der Anfallstelle zugrunde gelegt werden. Wo gefährliche Stoffe eingeleitet werden, beruhen die Emissionsbegrenzungen auf dem Stand der Technik für die Bekämpfung an der Anfallstelle und/oder die Abwasserreinigung. Ergän-

vom 4.7.1995 über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Klimaschutzes im Bereich "Umwelt und Energie", Umwelt Nr. 9/1995, 311.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ BT-Drs. 13/1884. Das Zustimmungsgesetz zu dem Übereinkommen ist am 3.6.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 874.

⁴⁵⁵ BGBl. 1994 II, 2334.

⁴⁵⁶ Denkschrift zu dem Übereinkommen, BT-Drs. 13/1884, 35.

zende Bestimmungen zur Vermeidung oder Verringerung des Eintrages von gefährlichen Stoffen werden von den Vertragsparteien für diffuse Quellen unter Berücksichtigung der besten Umweltpraxis entwickelt. Die Vertragsparteien erstellen periodische Inventare über die maßgeblichen Punktquellen und diffusen Quellen der Verschmutzung im Einzugsgebiet der Donau einschließlich der Vermeidungs- und Bekämpfungsmaßnahmen, die für die betreffenden Einleitungen bereits ergriffen worden sind. Auf der Grundlage dieser Inventare stellen sie eine Liste weiterer, schrittweise zu verwirklichender Vermeidungs- und Bekämpfungsmaßnahmen auf, soweit dies zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens erforderlich ist (Art. 8).

Anlage I zu dem Übereinkommen enthält eine Definition der Begriffe "Stand der Technik" und "Beste Umweltpraxis", Anlage IV das Statut der Kommission, deren Ständiges Sekretariat seinen Sitz in Wien nehmen wird. Anlage V regelt die Einzelheiten des Schiedsverfahrens für die Beilegung von Streitigkeiten aus dem Übereinkommen. Nach Art. 24 des Übereinkommens sollen die Vertragsparteien die Streitigkeit entweder dem Schiedsgericht oder dem Internationalen Gerichtshof zu bindender Entscheidung vorlegen, wenn sie ihre Meinungsverschiedenheit nicht innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nach Benachrichtigung der Donauschutzkommission beilegen können (Art. 24).

209. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum ferner zu parlamentarischen Fragen zu der geplanten **Versenkung der ausgedienten Ölplattform "Brent Spar" im Atlantik** Stellung. Für die seit 1976 als Zwischenlager betriebene und 1991 stillgelegte Anlage lief 1995 die Betriebsgenehmigung aus. Die britische Regierung hatte der britischen Shell die Genehmigung zur Versenkung der Plattform im Meer erteilt. Zur völkerrechtlichen Bewertung dieses Vorgangs führte die Bundesregierung aus:

"Die britische Regierung hat die Vertragsparteien des Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen) durch das OSPAR-Sekretariat über die Genehmigung der Versenkung der Brent-Spar-Offshore-Anlage in der Tiefsee des Nordostatlantiks informiert. [...]"

Nach dem auch für das Vereinigte Königreich geltenden Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 15. Februar 1972 (Oslo-Übereinkommen, BGBl. II 1977 S. 165) und auch nach dem neuen OSPAR-Übereinkommen vom 22. September 1992 (BGBl. II S. 1355), das international noch nicht in Kraft getreten ist, aber durch politische Erklärung der Zeichnerstaaten bereits Anwendung findet, kann in besonders begründeten Einzelfällen die Versenkung von Plattformen genehmigt werden.

Dabei sind alle nur möglichen Maßnahmen zu unternehmen, um eine Verschmutzung der Meeresumwelt zu verhüten.

Die übrigen Vertragsstaaten sind von der Genehmigung zu informieren, und es ist Gelegenheit zu Konsultationen zu geben.

Die von der britischen Regierung zur Verfügung gestellten gutachterlichen Unterlagen sehen die mit der Einbringung der Anlage verbundene Meeresverschmutzung mit dem Hinweis auf die starke Verdünnung durch das Meerwasser als vernachlässigbar an.

Nach den vorliegenden Unterlagen entspricht die Versenkung der Anlage "Brent Spar" nach Einschätzung der Bundesregierung nicht dem in dem genannten Meeresschutz-Übereinkommen verankerten Vorsorgeprinzip.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat sich deshalb in einem Schreiben vom 9. Mai 1995 an das für die Genehmigung verantwortliche britische Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung nachdrücklich gegen das Vorhaben ausgesprochen.⁴⁵⁷

210. Die Bundesregierung setzte sich auf der 4. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz am 8./9. Juni 1995 in Esbjerg (Dänemark) nachdrücklich für die **landseitige Entsorgung von Offshore-Anlagen** ein.⁴⁵⁸ Die Umweltminister der Nordsee-Anrainerstaaten kamen dabei überein, daß solche Anlagen grundsätzlich an Land zu entsorgen seien. Die beiden Hauptbetreiberländer Norwegen und Großbritannien behielten sich allerdings Ausnahmen für besondere Fälle vor.⁴⁵⁹ Im Rahmen des OSPAR-Übereinkommens wurde ein Moratorium bei der Versenkung von Offshore-Anlagen bis zu einem verbindlichen Beschluß zur Landentsorgung vereinbart.⁴⁶⁰

211. Auf der **18. Konsultativsitzung der Vertragsstaaten des Londoner Übereinkommens von 1972 über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen** vom 4. bis 8. Dezember 1995 wurde vereinbart, Ende 1996 auf einer diplomatischen Konferenz ein Änderungsprotokoll zu unterzeichnen. Durch das Änderungsprotokoll soll die Systematik des Übereinkommens grundlegend umgestaltet werden. Während das Londoner Übereinkommen von 1972 Einbringungsverbote für bestimmte Stoffe und Abfälle vorsieht, zu denen ab 1996 auch radioaktive Stoffe und Industrieabfälle gehören, soll im neuen Übereinkommen dem Vorsorgeprinzip entsprechend ein generelles Verbot für das Einbringen von Abfällen verankert

⁴⁵⁷ BT-Drs. 13/1605, 55 f.; BT-Drs. 13/1786, 25.

⁴⁵⁸ BT-Drs. 13/1605, 56.

⁴⁵⁹ Umwelt Nr. 9/1995, 323.

⁴⁶⁰ Umwelt Nr. 2/1996, 71.

werden, von dem nur eng begrenzte Ausnahmen zugelassen werden.⁴⁶¹ Die Umsetzung dieser neuen Regelung erfordert insbesondere von den Entwicklungsländern, die heute noch die Entsorgung im Meer praktizieren, den Aufbau entsprechender Entsorgungsstrukturen an Land. Um diesen Staaten den Beitritt zum neuen Übereinkommen zu erleichtern, soll dieser Umweltbereich im Rahmen der bestehenden bilateralen und internationalen technischen Zusammenarbeit stärker berücksichtigt werden. In der Folge der Ereignisse um die "Brent Spar" wurde ferner von Dänemark, das darin von der Bundesrepublik unterstützt wurde, die Forderung nach einem weltweiten Moratorium für das Versenken von Plattformen eingebracht. Über zwei Drittel der teilnehmenden Staaten lehnten das Moratorium strikt ab. Die "Scientific Group" wurde aber mit der Bewertung der bestehenden Richtlinien und Regeln beauftragt.⁴⁶² Die Bundesregierung bewertete die Beschlüsse zur neuen Konvention trotz aller Schwächen als eine deutliche Verbesserung gegenüber dem bestehenden Übereinkommen. Obwohl abzusehen sei, daß eine Reihe der deutschen Vorschläge nicht akzeptiert werde, werde Deutschland weiterhin aktiv mitarbeiten und bei der diplomatischen Konferenz, bei der über alle noch offenen Fragen entschieden werden soll, weitere Verbesserungsvorschläge einbringen.⁴⁶³

212. Am 15. Mai 1995 trat für die Bundesrepublik Deutschland das **Internationale Übereinkommen von 1990 über die Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung** in Kraft.⁴⁶⁴

213. Zur **bilateralen Zusammenarbeit** im Bereich des Gewässerschutzes mit der Tschechischen Republik und Polen s. oben XII.7., Ziff. 197, 202.

3. Luftreinhaltung und Klimaschutz

214. Die Klimaschutzpolitik war im Vorfeld der **1. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen**, die vom 28. März bis 7. April 1995 in Berlin stattfand, wiederholt Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung.⁴⁶⁵ Im Mittelpunkt stand dabei

⁴⁶¹ Umwelt Nr.2/1996, 70f.

⁴⁶² *Ibid.*, 71.

⁴⁶³ *Ibid.*, 72.

⁴⁶⁴ BGBl. 1995 II, 570.

⁴⁶⁵ BT-Drs. 13/758; 13/980.

die Überprüfung der Angemessenheit der Verpflichtungen der Industrieländer zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen. Die Rahmenkonvention verpflichtet die Industrieländer lediglich, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 zurückzuführen, läßt aber offen, was nach diesem Zeitpunkt zu geschehen hat. Die Bundesregierung machte deutlich, daß sie diese Verpflichtungen für nicht ausreichend hält:

“Die Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention durch ein Klimaprotokoll mit konkreten Zielen und Maßnahmen zur Begrenzung und/oder Reduktion von Treibhausgasemissionen ist für Deutschland nach wie vor ein zentraler Baustein einer internationalen Klimaschutzstrategie. Die Bundesregierung hält es für notwendig, daß ein Protokoll mit substantiellem Inhalt sobald wie möglich verabschiedet wird. [...] Die Reaktionen zahlreicher anderer Staaten haben jedoch entschlossenen Widerstand gegen die Annahme eines Protokolls in Berlin offenbart. Die überwiegende Zahl unserer internationalen Verhandlungspartner hält für die Ausarbeitung eines Protokolls mehrjährige Verhandlungen für unerlässlich. [...] Daher hat Deutschland davon abgesehen, einen eigenen Protokollentwurf vorzulegen – dies erschien nach den Gesprächen und Kontakten mit den anderen Staaten als kontraproduktiv. Um jedoch den übrigen Staaten die Überlegungen Deutschlands zu vermitteln, hat die Bundesregierung ein ‘Elementepapier’ mit weiterführenden Vorstellungen für den Inhalt eines Klimaprotokolls vorgelegt. [...]

Die Verhandlungen haben ebenfalls gezeigt, daß es kontraproduktiv gewesen wäre, hinsichtlich der für die Zeit nach 2000 vorgeschlagenen Reduktionsschritte bereits jetzt Zahlen zu nennen. Auch hiervon hat Deutschland daher abgesehen, gleichzeitig aber – mit der Forderung, daß sich die Industrieländer verpflichten sollen, nach dem Jahr 2000 ihre CO₂-Emissionen einzeln oder gemeinsam bis zum Jahr (x) um (y) Prozent zu reduzieren – deutlich gemacht, daß wir solche Reduktionsschritte für unabdingbar halten.”⁴⁶⁶

Das auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz beschlossene “**Berliner Mandat**” sieht die Einsetzung einer *ad-hoc*-Arbeitsgruppe vor, die bis 1997, rechtzeitig zur Verabschiedung durch die 3. Vertragsstaatenkonferenz, ein Klimaprotokoll erarbeiten soll. Das Mandat enthält für den Verhandlungsprozeß eine Reihe von Vorgaben. Hierzu gehören insbesondere die Verschärfung der bestehenden Verpflichtungen der Industrieländer nach Art. 4 §§2 (a) und (b) der Konvention, die Ausarbeitung von Politiken und Maßnahmen sowie die Festlegung quantifizierter Begrenzungs- und Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen für die Zeiträume 2005, 2010

⁴⁶⁶ BT-Drs. 13/758, 4.

und 2020. Für die Entwicklungsländer enthält das Mandat eine Formulierung, mit der die Einführung neuer Verpflichtungen ausgeschlossen, gleichzeitig aber die bestehenden, auch für die Entwicklungsländer geltenden allgemeinen Verpflichtungen nach Art. 4 §1 der Klimarahmenkonvention bestätigt werden und deren beschleunigte Umsetzung gefordert wird. In ihrer Erklärung zu den Ergebnissen der Berliner Klimakonferenz vor dem Deutschen Bundestag führte Bundesumweltministerin *Merkel* hierzu aus:

“Jeder, der die Konferenz und die Vorbereitungskonferenzen für diese erste Vertragsstaatenkonferenz miterlebt hat, weiß, daß wir außerordentlich schwierige Verhandlungen bis zum Jahr 1997 vor uns haben. Jeder weiß auch, daß zwei Jahre nicht sehr viel Zeit sind.

Ich möchte deshalb ganz klar sagen: Die Bundesregierung wird mit allem Nachdruck für anspruchsvolle Protokollverpflichtungen eintreten.”⁴⁶⁷

Auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz wurde ferner vereinbart, mit einer Pilotphase für Vorhaben der **“Joint Implementation”** zu beginnen, an der alle interessierten Vertragsparteien auf freiwilliger Basis teilnehmen können. Während der Pilotphase wird es keine Anrechnung der mit Pilotprojekten erzielten Emissionsminderungen auf die bestehenden Verpflichtungen der Industrieländer geben. In seiner Rede auf der Vertragsstaatenkonferenz setzte sich Bundeskanzler *Kohl* nachhaltig für das Konzept der **“Joint Implementation”** ein:

“Für das Klima unserer Erde ist es letztlich ohne Belang, welches Land oder welcher Industriebetrieb das CO₂ oder ein anderes klimaschädigendes Gas ausgestoßen hat. Wir tragen gemeinsam die Folgen eines solchen Tuns. Beim gemeinsamen Kampf gegen klimaschädliche Treibhausgase sollten wir daher überlegen, wie wir einen substantiellen Transfer von Wissen und Technologie in die Entwicklungsländer erreichen und gleichzeitig die für den Klimaschutz weltweit zur Verfügung stehenden Gelder am wirkungsvollsten einsetzen.

Ein erfolgversprechender Weg beide Ziele miteinander zu verbinden, ist die schon in der Konvention vorgesehene ‘gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen’.

In vielen Ländern können Industrieanlagen und Kraftwerke durch Modernisierung in ihrem Wirkungsgrad beträchtlich gesteigert werden. Dies ist nicht nur wirtschaftlich sinnvoll – es kann auch die Emission klimaschädigender Treibhausgase einschneidend senken. [...]

Wir sollten daher im Rahmen einer gemeinsamen Umsetzung den finanziell stärker geforderten Industriestaaten Anreize geben, auch außerhalb des eigenen

⁴⁶⁷ Erklärung vom 26.4.1995, Bull. Nr. 33 vom 28.4.1995, 278.

Landes klimaschonende Maßnahmen vorzunehmen. Wenn die Industriestaaten diese Anstrengungen zu einem Teil auf ihre Verpflichtungen zur Verminderung der Treibhausgase anrechnen können, dann, denke ich, liegt das im Interesse aller Staaten auf der Suche nach einem wirksamen Klimaschutz.

Ich weiß, gegen die gemeinsame Umsetzung der Maßnahmen gibt es Bedenken von seiten der Entwicklungsländer. Ich nehme diese Bedenken sehr ernst. Deshalb muß die 'gemeinsame Umsetzung' ein Instrument gemeinsamer Verantwortung sein und darf nicht bedeuten, daß die Industriestaaten in ihren eigenen Klimaanstrengungen nachlassen dürfen.⁴⁶⁸

Auf der Vertragsstaatenkonferenz wurde darüber hinaus beschlossen, daß das Ständige Sekretariat der Klimarahmenkonvention seinen Sitz in Bonn finden wird. Ein entsprechendes Abkommen zwischen der Bundesregierung, den Vereinten Nationen und dem Sekretariat wurde am 20. Juni 1996 unterzeichnet.⁴⁶⁹

215. Auf der 7. **Vertragsstaatenkonferenz des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht** vom 5. bis 7. Dezember 1995 in Wien wurden weiterführende Beschlüsse zur Reduzierung, Stabilisierung und zum Ausstieg aus Produktion und Verbrauch von Methylbromid (Pflanzenschutzmittel) und H-FCKW (teilhalogenierte FCKW-Ersatzstoffe) in den Entwicklungs- und Industrieländern beschlossen.⁴⁷⁰ Die Vertragsstaaten einigten sich auf einen schrittweisen Ausstieg aus der Produktion und Anwendung von Methylbromid in den Industrieländern bis zum Jahre 2010. Bis zum Jahre 2001 sind Produktion und Verbrauch um 25 Prozent, bis zum Jahre 2005 um 50 Prozent zu reduzieren. Ferner einigten sich die Vertragsstaaten auf ein Exportverbot von Methylbromid in Staaten, die nicht Vertragsparteien des Montrealer Protokolls sind. Die bisherige Regelung im Montrealer Protokoll sah im Hinblick auf Methylbromid lediglich eine Stabilisierung von Produktion und Verbrauch ab 1995 auf der Basis von 1991 vor. In den Entwicklungsländern gab es bislang für Methylbromid keine verbindliche Regelung im Protokoll. Nach den Vereinbarungen der Wiener Konferenz sind Produktion und Verbrauch in den Entwicklungsländern nunmehr auf der Basis des Durchschnittsverbrauchs in den Jahren 1995 bis 1998 ab dem Jahr 2002 einzufrieren. Auf der 9. Vertragsstaatenkonferenz 1997 soll diese Entscheidung überprüft und eine Entscheidung auch zum Ausstieg in den Entwicklungsländern getroffen werden.

⁴⁶⁸ Rede vom 5.4.1995, Bull. Nr.30 vom 12.4.1995, 249.

⁴⁶⁹ BGBl. 1996 II, 2782.

⁴⁷⁰ Bull. Nr.106 vom 15.12.1995, 1059.

Im Hinblick auf H-FCKW einigte man sich auf eine Reduzierung der Verbrauchshöchstmenge in den Industrieländern von 2,8 Prozent gegenüber 3,1 Prozent auf der Basis des Jahres 1989. Für die Entwicklungsländer verständigten sich die Vertragsstaaten auf einen Ausstieg aus dem Verbrauch teilhalogener Stoffe bis zum Jahr 2040. Weiterhin sieht der Beschluß ein Einfrieren des Verbrauchs ab dem Jahr 2016 auf der Basis des Jahres 2015 vor.

Bundesumweltministerin Merkel erklärte zu den Beschlüssen der 7. Vertragsstaatenkonferenz:

“Deutschland hätte sich für den Ausgang der Konferenz zwar ehrgeizigere Beschlüsse gewünscht. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interessen der Konferenzteilnehmer und der Gefahr eines Scheiterns des Montreal-Prozesses werte ich die verabschiedeten Entscheidungen gleichwohl als Erfolg.

Es war wichtig, überhaupt verbindliche Regelungen für die Entwicklungsländer im Hinblick auf Methylbromid und H-FCKW zu vereinbaren, dies ist uns gelungen. Ich sehe die gestrigen Beschlüsse als Einstieg in weitergehende Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht. Ich denke, daß die Zukunft eine weitere Verschärfung der vereinbarten Beschlüsse bringen wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß auch bei den anderen ozonschädigenden Stoffen sukzessive die Vereinbarung schärferer Reduktions- und Ausstiegsfristen möglich war.”⁴⁷¹

4. Kerntechnische Sicherheit

216. Auch im Berichtszeitraum bemühte sich die Bundesregierung intensiv, auf eine **Verbesserung der Sicherheit der kerntechnischen Anlagen in Mittel- und Osteuropa** hinzuwirken. Im Hinblick auf die geplante Fertigstellung der Kernkraftwerke **Temelin** (Tschechische Republik) und **Mochovce** (Slowakische Republik) wies Bundesumweltministerin Merkel im Bundestag allerdings auf die beschränkten rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung hin:

“Wir sollten uns hüten, ständig die Rolle des Weltgewissens oder der Weltpolizei spielen zu wollen, die den anderen vorschreibt, wie sie im eigenen Land zu handeln haben. Was wir machen können und was wir auch tun, ist unsere Möglichkeiten im Rahmen bilateraler und multilateraler Abkommen zu nutzen, um unsere Auffassung der tschechischen Regierung nahe zu bringen. So wurde im Rahmen des seit dem 30. Mai 1990 bestehenden bilateralen Regierungsabkommens zur Regelung von Fragen gemeinsamen Interesses im Zu-

⁴⁷¹ *Ibid.*

sammenhang mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz erreicht, daß Temelin, obwohl es etwa 80 Kilometer von der deutschen Grenze entfernt ist, wie eine grenznahe Anlage (bis 30 Kilometer) behandelt wird.

Dies bedeutet, daß geeignete Unterlagen über geplante Anlagen – insbesondere genehmigungsrelevante Informationen – danach der deutschen Seite so rechtzeitig vorzulegen sind, daß etwaige Stellungnahmen berücksichtigt werden können. Mit der tschechischen Seite wurde vereinbart, in der nächsten Sitzung der gemeinsamen Kommission die geplanten Nachrüstungen und auch Möglichkeiten einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung eingehend zu behandeln.⁴⁷²

Im Hinblick auf das slowakische Kernkraftwerk Mochovce führte die Ministerin aus, daß für die sicherheitstechnische Nachrüstung und Fertigstellung des Kraftwerks u. a. Kredite von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beantragt worden seien. Nach den Kredit-Vergaberichtlinien der Bank seien Sicherheits-, Umweltverträglichkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen und entsprechende Unterlagen nicht nur in der Slowakei, sondern auch in den Nachbarstaaten auszulegen. Dies sei bekanntlich geschehen:

“Weder nach diesen Richtlinien, noch nach irgendwelchen anderen Maßgaben hat die deutsche Seite einen Rechtsanspruch auf förmliche Beteiligung an dem slowakischen Genehmigungsverfahren. Wir sollten uns darauf konzentrieren, die Wege, wie ich sie in unserem Verhältnis zur Tschechischen Republik aufgezeigt habe, intensiv zu nutzen, ohne lauten Paukenschlag nach außen, aber um so effektiver.”⁴⁷³

Zur Beteiligung der Bundesregierung an dem Plan zur Schließung des Kernkraftwerks **Tschernobyl**, der auch Gegenstand eines am 20. Dezember 1995 unterzeichneten Memorandums of Understanding zwischen der Ukraine und den G 7-Staaten war⁴⁷⁴, s. bereits oben Ziff. 207.

217. Am 19. Oktober 1995 wurde in Berlin die **Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und der United States Nuclear Regulatory Commission über den Austausch von Informationen und über Zusammenarbeit in Fragen der nuklearen Sicherheit** unterzeichnet und trat am selben Tag in Kraft.⁴⁷⁵ In Art. 2 der Vereinbarung sind die Arten von Informationen

⁴⁷² Rede vom 27.1.1995 Plenum des Deutschen Bundestages, Umwelt Nr.3/1995, 113.

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ Vgl. dazu die Rede von Bundesumweltministerin Merkel zur Eröffnung des BMU-Fachseminars “Tschernobyl und seine Folgen – zehn Jahre danach” vom 27.2.1996, Umwelt Nr.4/1996, 167.

⁴⁷⁵ BGBl. 1996 II, 259.

aufgeführt, die Gegenstand des Informationsaustausches sein sollen. Dazu zählen u. a. aktuelle Berichte über technische Sicherheit, Sicherungsmaßnahmen, Beseitigung radioaktiver Abfälle und Auswirkungen auf die Umwelt, die von einer oder für eine der Vertragsparteien als Grundlage regulatorischer Beschlüsse erstellt wurden, aber auch Unterlagen über Genehmigungsverfahren kerntechnischer Einrichtungen und frühzeitige Mitteilungen über bedeutsame Ereignisse, die für die andere Seite von unmittelbarem Interesse sind, wie ernste betriebliche Störfälle. Wie die Vereinbarung zwischen BMBF und USNRC (dazu s. oben XII.2, Ziff. 151), so enthält auch die Vereinbarung zwischen BMU und USNRC detaillierte Vorschriften über die Nutzung ausgetauschter Informationen und den Schutz des im Rahmen der Vereinbarung erarbeiteten geistigen Eigentums, die als Anlagen 1 und 2 Bestandteil der Vereinbarung sind. Im Hinblick auf die Nutzung der Informationen verpflichten sich die Vertragsparteien, die "größtmögliche Verbreitung" von Informationen, die im Rahmen der Vereinbarung zur Verfügung gestellt werden, zu unterstützen, vorbehaltlich der Notwendigkeit des Schutzes rechtlich geschützter oder anderer vertraulicher oder bevorzogter Informationen.

5. Landschafts- und Bodenschutz

218. Am 6. März 1995 trat für die Bundesrepublik Deutschland das **Übereinkommen vom 7. November 1991 zum Schutz der Alpen** (Alpenkonvention) in Kraft.⁴⁷⁶ In einer Rede auf der Europäischen Alpenkonferenz im November 1995 hob der Vertreter des Bundesumweltministeriums den "Modellcharakter" der Konvention hervor:

"Die Natur im Alpenraum ist das Kapital der hier ansässigen Bevölkerung. Gerade auch im Interesse künftiger Generationen muß sorgsam mit diesem Kapital umgegangen werden. Die Bewahrung dieses Kapitals schließt ein, daß der Alpenraum eine lebendige und attraktive Wirtschaftszone bleibt. [...]"

Diesem engen Zusammenhang zwischen der Erhaltung des Gleichgewichts des Naturhaushalts und der Sicherung der Wirtschafts- und Existenzgrundlagen für die einheimische Bevölkerung wird die Konvention gerecht: In Artikel 2 Absatz 1 der Alpenkonvention verpflichten sich die Vertragsparteien,

'unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen

⁴⁷⁶ BGBl. 1996 II, 662.

Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen' sicherzustellen.

Mit dieser Zielrichtung kommt der Alpenkonvention Modellcharakter zu. Erstmals ist es politische Absicht, ein sektorübergreifendes Konzept zum Schutz, zur Erhaltung und zur nachhaltigen Entwicklung einer ganzen Region zu erarbeiten.⁴⁷⁷

Über die bereits im Dezember 1994 in Chambéry angenommenen drei Protokolle zu Naturschutz und Landschaftspflege, Raumplanung und nachhaltige Nutzung sowie Berglandwirtschaft hinaus bemühten sich die Vertragsparteien im Berichtszeitraum um die Verabschiedung weiterer Protokolle zur Alpenkonvention. Erschwert wurden diese Bemühungen durch die Haltung Österreichs, das seine Zustimmung zu der Annahme weiterer Durchführungsprotokolle von der Aufnahme eines Verbots der Errichtung neuer umweltbelastender alpenquerender Straßenverkehrsachsen in das Verkehrsprotokoll abhängig machte. Hierzu erklärte der Vertreter des Bundesumweltministeriums:

“In allen Verhandlungen zum Verkehrsprotokoll wurde von deutscher Seite gegenüber dem österreichischen Anliegen Verständnis entgegengebracht, die durch das hohe Verkehrsaufkommen hochbelasteten Alpenregionen, insbesondere das Bundesland Tirol, durch Maßnahmen zur Begrenzung des Aufkommens im Straßentransit zu entlasten. [...]

Deutschland hat aber auch darauf hingewiesen, daß der hohe Entwicklungsstand der Verkehrsinfrastruktur in Österreich und Deutschland, in den Zentralalpen also, nicht Maßstab für den gesamten Alpenbogen sein kann. [...]

Die Bundesregierung und die Bayerische Staatsregierung beteiligen sich aktiv an der Suche nach einem Ausweg aus dieser Sackgasse. Wir setzen uns für einen grundsätzlichen Verzicht auf neue, grenzüberschreitende, alpenquerende Verkehrsachsen durch hochbelastete Alpenregionen ein, der unter eng begrenzten Voraussetzungen Ausnahmen zuläßt.

Die Ausnahmen müssen bei eindeutiger Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte Raum lassen für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, sofern hierfür ein Bedarf nachgewiesen wird, der durch keine andere Möglichkeit wie Schienen- oder Kombitransport befriedigt werden kann. Hiermit könnten erforderlichenfalls neue Vorhaben, u. a. auch im Rahmen der Transeuropäischen Netze der EU, in solchen Regionen ermöglicht werden, die im Gegensatz zu den deutsch/österreichischen Zentralalpen unzureichend erschlossen sind.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Umwelt Nr. 1/1996, 20.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, 21.

219. Im Berichtszeitraum setzte sich die Bundesregierung im Folgeprozeß der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 für wirksamere internationale Vereinbarungen zum **Schutz der Wälder** ein. In ihrer Bewertung der auf der 3. Sitzung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung im April 1995 zu diesem Punkt erzielten Ergebnisse führte sie aus:

“Die Beratungen über die Arbeitsthemen zeigten, daß zwar ein grundlegender Konsens über die Notwendigkeit internationaler Absprachen zur Waldhaltung besteht, die Positionen der einzelnen Partner jedoch im einzelnen sehr weit auseinanderliegen. Dies zeigte sich insbesondere bei der Frage, inwieweit die Entwicklung von Rechtsinstrumenten, wie z.B. einer Waldkonvention, über die Rio-Beschlüsse hinaus erforderlich ist.

Die Entwicklungsländer sowie USA, Australien und Neuseeland sind erst bereit, diese Frage zu erörtern, wenn alle anderen Sachthemen ausgearbeitet sind und sich vor diesem Hintergrund eine Notwendigkeit dazu ergibt. Für die Bundesrepublik Deutschland und die EU ist es daher wichtig, daß das Thema auf der Tagesordnung geblieben ist. Insbesondere ist hervorzuheben, daß sich nunmehr auch Brasilien als eines der wichtigsten Waldländer der Erde in diese Arbeitsschritte voll einbinden ließ.”⁴⁷⁹

Skeptisch äußerte sich die Bundesregierung zu den Erfolgsaussichten für eine **Waldkonvention**:

“Die bisher von der Bundesregierung angestrebte Ausarbeitung einer internationalen Waldkonvention ist, wie die dritte CSD-Sitzung gezeigt hat, nach wie vor nicht konsensfähig, da einige wichtige Waldländer sich dagegen stellen. Im Mandat des Panels ist dieses Thema dementsprechend vorsichtig formuliert worden. Es steht aber damit nach wie vor auf der Tagesordnung. [...]”

Die Position der Bundesregierung wird in Vorbereitung der ersten Panel-Sitzung – wie in anderen Mitgliedstaaten der EU auch – derzeit überprüft. Dabei werden auch alle anderen sich theoretisch bietenden Möglichkeiten, wie ein Waldprotokoll im Rahmen der Konvention zur Erhaltung der biologischen Vielfalt miteinbezogen. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.”⁴⁸⁰

6. Artenschutz und biologische Vielfalt

220. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur Artenschutzpolitik der Bundesrepublik und dem Verhalten der deutschen Delegation auf der

⁴⁷⁹ BT-Drs. 13/2113, 18.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, 19f. – Im Berichtszeitraum legte die Bundesregierung ferner dem Deutschen Bundestag den 4. Bericht zu Schutz und Bewirtschaftung der Tropenwälder (Tropenwaldbericht) vor, BT-Drs. 13/1859.

9. Vertragsstaatenkonferenz zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen erläuterte die Bundesregierung ausführlich ihre Position zur **Durchsetzung des Artenschutzes unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes:**

“Nach dem Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß in der neuen EG-Artenschutzverordnung bessere Rechtsgrundlagen geschaffen werden für eine einheitliche strenge Einfuhrgenehmigungspraxis in allen Mitgliedstaaten sowie für eine wirksame Kontrolle des innergemeinschaftlichen Handels. Hierzu gehört u. a., daß im Bereich des Handels mit stark gefährdeten Arten auch künftig der Nachweis der legalen Herkunft von Tieren und Pflanzen mit amtlichen Dokumenten geführt werden sollte und offensichtlich unrichtige Genehmigungen und Bescheinigungen von Behörden anderer Mitgliedstaaten nicht bindend sein sollten. Ferner unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen, die Einfuhrkontrollen für geschützte Tiere und Pflanzen an den internationalen Flughäfen und an den Grenzen zu Nicht-EU-Mitgliedstaaten zu verstärken.”⁴⁸¹

In Anbetracht der Tatsache, daß die EU neben den USA und Japan zu den Hauptkonsumentenländern für tierische und pflanzliche Ressourcen gehöre, hätten die deutschen Vertreter in den Gremien der EU-Kommission sich bereits frühzeitig für eine Begrenzung der Einfuhren auf Exemplare ausgesprochen, für die eine naturverträgliche Entnahme dargelegt worden sei. Auf Initiative von Deutschland sei die wissenschaftliche Arbeitsgruppe bei der EU-Kommission eingerichtet worden, die – soweit es die Rechtslage zulasse – alle Einfuhren vom Washingtoner Artenschutzübereinkommen betroffener Waren auf ihre Naturverträglichkeit überprüfe. Sei diese nicht gegeben, müsse die Einfuhr für die gesamte EU untersagt werden. Damit sei eine einheitliche Anwendung in der EU gegeben:

“Dieses Prinzip möchte Deutschland auch auf andere, noch nicht vom WA erfaßte Arten angewendet wissen. Deshalb hat sich die deutsche Delegation in Brüssel bei der Diskussion der neuen EG-Artenschutzverordnung stets für eine umfangreiche Erweiterung der Artenliste eingesetzt, deren darin enthaltene Arten dann bei der Einfuhr auf ihre Naturverträglichkeit überprüft werden können. Dies wird als Beitrag zur Erhaltung der weltweiten Biodiversität mit rechtlichen Mitteln angesehen.”⁴⁸²

⁴⁸¹ BT-Drs. 13/1379, 2.

⁴⁸² *Ibid.*, 3.

Zu den artenschutzpolitischen Zielen des deutschen Vertreters im **Tier-Ausschuß** des Washingtoner Artenschutzübereinkommens erklärte die Bundesregierung:

“Seit der Vertragsstaatenkonferenz von Lausanne 1989, auf der er als Vertreter für die Region Europa gewählt wurde, vertritt Dr. Blanke vom Bundesamt für Naturschutz die europäischen Interessen im Tier-Ausschuß. Als Europavertreter ist er gezwungen, nicht nur die deutschen, sondern auch die Standpunkte aller anderen europäischen Staaten zu vertreten. Den ihm verbleibenden Spielraum nutzt er voll aus, um in Zusammenarbeit mit den Ursprungsländern eine Verbesserung des Schutzes der dort vorkommenden Arten zu erzielen. Als Strategie wird hierbei überall das Prinzip des ‘sustainable use’ angewandt, es sei denn, daß wegen des besorgniserregenden Populationsstatus ein absoluter Schutz der betreffenden Arten erforderlich ist.”⁴⁸³

221. Im Berichtszeitraum wurde die Schlußakte zum **Regionalabkommen zur Erhaltung der wandernden afrikanisch-eurasischen Wasservogel** gezeichnet.⁴⁸⁴ Es handelt sich um das 4. Regionalabkommen im Rahmen der Bonner Konvention vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten⁴⁸⁵. Das Abkommen gilt für alle dort im Anhang aufgelisteten Wasservogel des europäischen, afrikanischen und asiatischen Raums. Unter Wasservogel werden alle Vogelarten verstanden, die zumindest während eines Teils ihres Jahreszyklus ökologisch auf Feuchtgebiete angewiesen sind. Die Aufgaben der Vertragsparteien und damit der wesentliche Inhalt des Abkommens sind in einem Aktionsplan in der Anlage zum Regionalabkommen näher definiert. Dazu gehören u. a. die Einführung von Jagdverboten für bestimmte Arten, die Entwicklung von artspezifischen Schutzplänen und die Sicherung der Lebensräume.

222. Im Plenum der Generalversammlung der Vereinten Nationen gab der spanische Vertreter im Namen der Europäischen Union zu dem zur Zeichnung aufgelegten **United Nations Agreement on the Application of the Provisions of the Convention of the Law of the Sea on Straddling Stocks and Highly Migratory Species** die folgende Erklärung ab:

“The European Community and its Member States have actively participated in the Conference where this text was negotiated and finally adopted. At present, however, it is not possible for the European Community and its Member States to sign the Agreement, as the required internal procedures have not yet been completed.

⁴⁸³ *Ibid.*, 8.

⁴⁸⁴ Umwelt Nr. 7–8/1995, 270.

⁴⁸⁵ BGBl. 1984 II, 569.

Once these procedures are brought to a conclusion, the European Community and its Member States will assure their continued participation and engagement in this important process. This active participation is based on the firm commitment of the European Community and Member States in favor of responsible fishing and international cooperation in the management and conservation of living marine resources.⁴⁸⁶

223. Die Bundesregierung äußerte sich im Berichtszeitraum mehrfach zu den Gefahren einer **Überfischung der Meere**.⁴⁸⁷ Sie vertrat die Auffassung, neben einem dauerhaften Abbau der Überkapazitäten bei den Fangflotten sei eine Verbesserung der Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Bestandserhaltung dringend geboten. Dazu gehörten neben der Festsetzung von Gesamtfangmengen auf der Grundlage wissenschaftlicher, gesicherter Erkenntnisse eine Verbesserung technischer Erhaltungsmaßnahmen, insbesondere eine Steigerung der Selektivität der Netze, um den Fischnachwuchs zu schonen und den unerwünschten Beifang anderer Meerestiere zu vermeiden, die Einschränkung der Industriefischerei, wo sie ökologisch schädlich ist sowie eine Verschärfung der Kontrollen, um die Einhaltung der Regelungen sicherzustellen.⁴⁸⁸ Zur **Durchführung und Kontrolle der Bewirtschaftungsmaßnahmen** äußerte sich die Bundesregierung wie folgt:

“Für die Bewirtschaftung außerhalb der 200-Seemeilen-Zonen sollten internationale oder regionale Fischereiorganisationen zuständig sein, wie dies nach dem Internationalen Seerecht vorgesehen ist und in zahlreichen Fällen bereits praktiziert wird, z. B. durch die Nordwest-Atlantische-Fischerei-Organisation (NAFO) oder die Nordost-Atlantische-Fischerei-Kommission (NEAFC). Wo solche Fischereiorganisationen bislang nicht existieren, sollte ein bilaterales Bewirtschaftungssystem zwischen den betroffenen Küstenstaaten und jenen Flaggenstaaten, deren Schiffe einer Fangtätigkeit vor den Fischereizonen des Küstenstaates nachgehen, vereinbart werden.

Die Zuständigkeit für die Überwachung der Fischereitätigkeit auf der Hoher See sowie für die Verhängung und Durchsetzung von Sanktionen obliegt den Flaggenstaaten. Die Befugnisse der Küstenstaaten enden an den Grenzen ihrer Fischereizonen. Eine einseitige Ausdehnung der Befugnisse der Küstenstaaten auf die Hohe See wird von der Bundesregierung abgelehnt. Vorstellbar ist ein Recht der Küstenstaaten auf Kontrollen und Sanktionen gegenüber

⁴⁸⁶ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 61 f.

⁴⁸⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zum Schutz von Mensch und Natur vor den Folgen der Überfischung der Meere, BT-Drs. 13/2582; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Lage der Fischerei, BT-Drs. 13/2583.

⁴⁸⁸ BT-Drs. 13/2582, 2.

Schiffen anderer Nationen auf der Hohen See nur mit Einverständnis der Flaggenstaaten. Die Bundesregierung befürwortet allerdings eine Stärkung der Befugnisse der bereits erwähnten Fischereiorganisationen im Hinblick auf die Überwachung der Fischereiaktivitäten durch internationale Beobachter und Inspektoren, wie dies jetzt in der NAFO erstmalig praktiziert wird. An der Verantwortlichkeit der Flaggenstaaten für die eigenen Schiffe ändert dies jedoch nichts. Sofern sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, müssen sie von der internationalen Staatengemeinschaft immer wieder an ihre Verantwortung erinnert werden.⁴⁸⁹

Kritisch setzte sich die Bundesregierung mit der Praxis des **“Beifangs”** im Rahmen von Fischereiaktivitäten auseinander:

“Die zur Zeit auftretenden Beifang- und Rückwurfmengen werden von der Bundesregierung als zu hoch angesehen. Sie unterstützt daher die EG-Kommission in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Bewirtschaftung der Fischbestände, die insbesondere auch auf eine Verringerung der Beifang- und Rückwurfmengen abzielen. Überdies versucht sie, diese Ziele in den internationalen Meeresumweltschutzabkommen durchzusetzen.”⁴⁹⁰

Zu den Bemühen, ein wirksames Verbot der **Treibnetzfisherei** durchzusetzen, führte die Bundesregierung in demselben Zusammenhang aus:

“Die VN-Resolutionen 44/225, 45/197 und 46/215 aus den Jahren 1990 und 1991 fordern ein Verbot der großflächigen Treibnetzfisherei auf der Hohen See ab 1. Januar 1993. Was unter ‘großflächig’ zu verstehen ist, wird nicht definiert. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich jedoch inzwischen auf eine Fläche von 2,5 km geeinigt, ab der von großflächiger Treibnetzfisherei gesprochen werden kann. Nach Kenntnis der Bundesregierung haben die meisten Fischfangnationen diese Resolutionen inzwischen in nationales Recht umgesetzt und die Treibnetzfisherei mit größeren als 2,5 km langen Netzen verboten.

Die EG hat die großflächige Treibnetzfisherei im Oktober 1991 mit Wirkung vom 1. Juni 1992 verboten. Der entsprechende Beschluß sieht vor, daß es allen EG-Schiffen innerhalb und außerhalb der nationalen Fischereizonen sowie allen fremden Schiffen innerhalb des EG-Meeres untersagt ist, Fischfang mit einem oder mehreren Treibnetzen von mehr als 2,5 km Einzel- oder Gesamtlänge zu betreiben. Das Ausbringen mehrerer Netze von jeweils 2,5 km Länge ist damit eindeutig untersagt. Ein Netz von mehr als 1 km Länge muß zudem ständig am Schiff befestigt bleiben.

Dieser Beschluß ist von hoher umweltpolitischer Bedeutung und geht in drei Punkten noch über die VN-Resolutionen hinaus: Beginn des Verbotes bereits

⁴⁸⁹ BT-Drs. 13/2583, 2f.

⁴⁹⁰ BT-Drs. 13/2582, 17f.

am 1. Juni 1992, Geltungsbereich des Treibnetzverbotes auch in Küstengewässern und nationalen Fischereizonen, Befestigungsgebot für Netze über 1 km Länge. Er ist unmittelbar geltendes Recht in jedem Mitgliedstaat der EU.⁴⁹¹

224. Im November 1995 fand in Jakarta (Indonesien) die **2. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über biologische Vielfalt** statt. Die Bundesregierung legte der Konferenz den nationalen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland vor.⁴⁹² In dem Bericht wird ausgeführt, die Bundesregierung messe dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt eine große Bedeutung zu. Mit der Umsetzung des Übereinkommens solle in Deutschland den in den letzten 50 Jahren beschleunigt eingetretenen Beeinträchtigungen von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und ihren Lebensräumen sowie dem Verlust von pflanzen- und tiergenetischen Ressourcen entgegengewirkt werden.⁴⁹³ In dem Bericht wird auch zu dem Verhältnis des Übereinkommens über biologische Vielfalt zu den bereits bestehenden internationalen Übereinkommen und Programmen Stellung genommen, die sich mit speziellen Bereichen des Übereinkommens befassen, wie das Washingtoner Artenschutzübereinkommen oder das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten. Dazu heißt es:

“Diese speziellen Naturschutzübereinkommen und -programme sollten nach deutscher Auffassung in enger Abstimmung mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt weiterentwickelt werden, weil sie spezielle Instrumente für die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt darstellen. Das erfordert eine enge Zusammenarbeit der Sekretariate. Deutschland wird sich bei der Setzung von Prioritäten für die Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt durch den Finanzmechanismus des Übereinkommens weiter dafür einsetzen, daß Maßnahmen, die im Rahmen dieser speziellen Naturschutzübereinkommen und -programme durchgeführt werden, Priorität genießen und solchen Maßnahmen auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Priorität einräumen.”⁴⁹⁴

Im Mittelpunkt der Konferenz in Jakarta standen die Verhandlungen über ein Verhandlungsmandat für ein zukünftiges **Protokoll über biologische Sicherheit** (“Biosafety-Protokoll”). Man einigte sich schließlich

⁴⁹¹ *Ibid.*, 18.

⁴⁹² BT-Drs. 13/2707.

⁴⁹³ *Ibid.*, 3.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 39.

auf ein Mandat, das vorsieht, den Export von lebenden modifizierten Organismen in Zukunft vom vorherigen Einverständnis des Importlandes abhängig zu machen. Dabei wird der Exporteur über etwaige Umwelt Risiken sorgfältig zu informieren haben. Eine Arbeitsgruppe soll bis zur 5. Vertragsstaatenkonferenz 1998 einen Protokolltext erarbeiten.⁴⁹⁵ Die Bundesregierung hatte zu einigen der mit dem "Biosafety-Protokoll" angesprochenen Fragen bereits in ihrem Umsetzungsbericht Stellung genommen:

"Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß – entsprechend Artikel 8g BV – die Art und Gestaltung der Mittel zur Regelung der mit der Nutzung der Biotechnologie verbundenen Risiken in erster Linie in nationaler Verantwortung liegen. Sie setzt sich für die Entwicklung von internationalen freiwilligen Leitlinien zum sicheren Umgang mit der Biotechnologie unter Beteiligung einer möglichst großen Zahl von Staaten ein. Dies soll zur Harmonisierung der Verfahren sowie zur Unterstützung derjenigen Länder, deren Verfahren noch in der Entwicklung begriffen sind, beitragen. Zusätzlich zu diesen Leitlinien sollte für diejenigen durch die Biotechnologie hervorgebrachten lebendigen modifizierten Organismen, die für die Verwendung in der Umwelt vorgesehen sind, ein internationales, standardisiertes, unnötige Bürokratien vermeidendes Verfahren zur Informationsübermittlung entwickelt werden, mit dem dem Empfängerland alle für seine eigenverantwortlich durchgeführte Sicherheitsbewertung relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden."⁴⁹⁶

7. Abfall und gefährliche Güter

225. Am 20. Juli 1995 trat für die Bundesrepublik Deutschland das **Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung** in Kraft.⁴⁹⁷ Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gab die Bundesrepublik folgende Erklärung ab:

"Nach dem Verständnis der Regierung der Bundesrepublik Deutschland berührt Artikel 4 Absatz 12 des Übereinkommens nicht die Wahrnehmung der im Völkerrecht vorgesehenen Rechte und Freiheiten der Schifffahrt. Folglich ist nach Auffassung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen nicht so zu betrachten, als verlange es, daß einem Staat die Durchfahrt

⁴⁹⁵ Umwelt Nr. 1/1996, 17 f.

⁴⁹⁶ BT-Drs. 13/2707, 40. S. dazu auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema "Internationale Regelungen zur Sicherheit der Biotechnologie – Das Übereinkommen über biologische Vielfalt", BT-Drs. 13/1217.

⁴⁹⁷ BGBl. 1995 II, 696. Zum Inhalt der Konvention s. Walter (Anm. 10), Ziff. 190.

gefährlicher Abfälle auf einem unter der Flagge einer Vertragspartei fahrenden Schiff, das nach dem Völkerrecht sein Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer oder die Freiheit der Schifffahrt in einer ausschließlichen Wirtschaftszone wahrnimmt, angezeigt oder seine Zustimmung dazu eingeholt wird.“⁴⁹⁸

Bei der Anwendung und Weiterentwicklung des Basler Übereinkommens stand im Berichtszeitraum die Frage nach einem **totalen Exportverbot für gefährliche Abfälle in Nicht-OECD-Staaten** im Mittelpunkt. Auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz im März 1994 hatten die Vertragsparteien einen Beschluß gefaßt, der ein sofortiges Verbot der Verbringung gefährlicher Abfälle zur Beseitigung aus OECD- in Nicht-OECD-Staaten und ein entsprechendes Verbot für gefährliche Abfälle zur Verwertung nach dem 31. Dezember 1997 vorsieht. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage führte die Bundesregierung zu ihrer Verhandlungsposition aus:

“Die Bundesregierung hat bereits im März 1994 auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz zum Basler Übereinkommen dem totalen Exportverbot von gefährlichen Abfällen aus OECD- und Nicht-OECD-Staaten politisch zugestimmt. Bei der 3. Vertragsstaatenkonferenz, die vom 18. bis 22. September 1995 in Genf stattgefunden hat, wurde das totale Exportverbot ab 1. Januar 1998 von gefährlichen Abfällen aus Staaten, die in Anhang VII zum Basler Übereinkommen aufgeführt sind (OECD, EG und Liechtenstein) in die übrigen Nicht-OECD-Staaten einstimmig beschlossen.

Zuvor ist jedoch noch von der technischen Arbeitsgruppe eine definitive Liste der gefährlichen Abfälle zu erstellen, damit das totale Exportverbot vollziehbar wird.

An der Erarbeitung dieser Liste der gefährlichen Abfälle wird sich die Bundesregierung konstruktiv beteiligen und zu diesem Zweck eine Sitzung der technischen Arbeitsgruppe zum Basler Übereinkommen in Deutschland ausrichten.“⁴⁹⁹

226. Im Hinblick auf die **Endlagerung abgebrannter Brennelemente** betonte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage die Verantwortung der Bundesrepublik für die auf ihrem Gebiet entstandenen radioaktiven Abfälle:

“Bezüglich der Endlagerung vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland entstandenen radioaktiven Abfälle aufgrund der nationalen Verantwortung dafür auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen sind. Dies gilt auch für direkt endzulagernde abgebrannte

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ BT-Drs. 13/2562, 6.

Brennelemente. Von daher führt die Bundesregierung auch keine Gespräche mit Stellen des Auslandes zum Zwecke der Endlagerung dort.”⁵⁰⁰

8. Tierschutz

227. In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 unterstrich die Bundesregierung die Bedeutung, die sie dem **Tierschutz im Rahmen der Europäischen Union** beimißt:

“Die Bundesregierung hat sich bereits bei der Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte und auf der Regierungskonferenz zur Politischen Union dafür eingesetzt, den Tierschutz ausdrücklich in die Bestimmungen des EG-Vertrages aufzunehmen. In die Schlußakte des Vertrages für die Europäische Union ist deshalb auch eine Erklärung zum Tierschutz aufgenommen worden. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin nachdrücklich für Verbesserungen beim Tierschutz einsetzen.”⁵⁰¹

Im Agrarministerrat setzte sich die Bundesregierung im Berichtszeitraum nachhaltig für eine strikte zeitliche Begrenzung von Schlachtiertransporten ein. Dabei wurde als Kompromiß vereinbart, daß innerhalb der EU grundsätzlich der Tiertransport auf Straße, Schiene und Seeweg auf acht Stunden beschränkt wird. Danach müssen die Tiere entladen, gefüttert und getränkt werden. Eine Fortsetzung des Transports ist erst nach einer Ruhepause von mindestens 24 Stunden zulässig. Strengere Vorschriften auf nationaler Ebene bleiben daneben zulässig.⁵⁰²

XIV. Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung

1. GATT und WTO

228. Am 1. Januar 1995 trat für die Bundesrepublik Deutschland das **Übereinkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)** in Kraft. Die Bundesregierung betonte im Berichtszeitraum mehrfach⁵⁰³, daß sie das multilaterale Handelssystem der WTO

⁵⁰⁰ Antwort vom 7.3.1995, BT-Drs. 13/762, 54.

⁵⁰¹ BT-Drs. 13/3198, 17.

⁵⁰² Woche im Bundestag 13/95 vom 5.7.1995, 20.

⁵⁰³ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zu Umweltschutzstandards im freien Welthandel, BT-Drs. 13/926, 8; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zu dem Thema “Unterstützung deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten und Sicherung von Arbeitsplätzen durch eine umfassende Außenwirtschaftskonzeption”, BT-Drs. 13/2236, 6.

“ohne jede Einschränkung”⁵⁰⁴ unterstütze und führte zu ihren Zielen im Rahmen der Welthandelsorganisation aus:

“Zentrales Ziel deutscher Außenhandelspolitik im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik der EU ist es, das offene multilaterale Handelssystem der neu geschaffenen Welthandelsorganisation (WTO) zu stärken und sein uneingeschränktes Funktionieren zu sichern. Zunächst ist in der Welthandelsorganisation darauf zu achten, daß die Ergebnisse der Verhandlungen in der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde von allen WTO-Partnern vollständig umgesetzt und eingehalten werden. Zugleich ist darauf zu drängen, daß alle Teilnehmerländer der Uruguay-Runde auch der Welthandelsorganisation beitreten. Das Beitrittsverfahren einer Vielzahl von Ländern zum GATT/WTO, u.a. VR China, Russische Föderation, Ukraine, sind aufzunehmen oder fortzusetzen und abzuschließen. Die in der Uruguay-Runde nicht abschließend gelösten Fragen, insbesondere der Handel mit Dienstleistungen (Finanzdienstleistungen, Seetransport, Basis-Telekommunikationsdienste, Personenbewegungen), multilaterale Abkommen über Zivilflugzeuge und Stahl, müssen zum Teil innerhalb vorgesehener Fristen in der Welthandelsorganisation weiterverhandelt werden. Zugleich geht es darum, die Welthandelsorganisation als Verhandlungsforum für weitere Liberalisierungsschritte zu nutzen. Die erste Minister-tagung der Welthandelsorganisation Ende 1996 sollte hierzu zu konkreten Schlußfolgerungen gelangen.”⁵⁰⁵

229. Wiederholt⁵⁰⁶ nahm die Bundesregierung zu dem Verhältnis zwischen der **multilateralen Liberalisierung des Welthandels** im Rahmen von GATT und WTO und den sich in den letzten Jahren weltweit verstärkenden **Bestrebungen zur Schaffung regionaler Freihandelszonen** Stellung:

“Sie [die Bundesregierung] sieht den weltweiten Trend zur Errichtung von Freihandelszonen – auch durch den Begriff ‘Regionalismus’ geprägt – als ein Faktum an. Denn diese Entwicklung kann weder aufgehalten noch zurückgedreht werden. Die Gründe für die zunehmende Bedeutung von Freihandelszonen sind vielfältig. Der wichtigste ist das Ziel vieler Regierungen, rasch einen erweiterten Markt ohne Handelsschranken für die eigene Wirtschaft zu schaffen. Zwar sind regionale Freihandelszonen gegen den ‘Königsweg’ der globalen Handelsliberalisierung immer nur ‘zweitbeste’ Lösungen. Trotzdem können sie wegen ihrer handelsliberalisierenden Wirkung grundsätzlich begrüßt werden. Voraussetzung ist allerdings, daß sie nicht mit einer Abschottung an den

⁵⁰⁴ BT-Drs. 13/2236, 6.

⁵⁰⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Außenhandelspolitik, BT-Drs. 13/1435, 2f.

⁵⁰⁶ BT-Drs. 13/926, 9; 13/2236, 6.

Außengrenzen verbunden sind. Die von ihnen ausgehenden Impulse müssen handelserweiternd sein, der Markzugang zu den Regionen darf keinen neuen Beschränkungen unterworfen werden. Allerdings sind die Besonderheiten sensibler Bereiche angemessen zu berücksichtigen.“⁵⁰⁷

Die Bundesregierung begrüßte in diesem Zusammenhang den Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und der südamerikanischen Freihandelsorganisation **Mercosur** und brachte ihre Unterstützung für die “Gemeinsame Feierliche Erklärung” vom Dezember 1994 zum Ausdruck, in der sich beide Seiten zum baldigen Abschluß eines interregionalen Rahmenabkommens, das eine Freihandelsperspektive umfaßt, verpflichten.⁵⁰⁸ Zurückhaltend äußerte sie sich hingegen zu den Erfolgsaussichten für die Schaffung einer **europäisch-nordamerikanischen Freihandelszone**:

“Was die Ideen zu einer Freihandelszone zwischen EU und Nordamerika (TAFTA) betrifft, so sieht die Bundesregierung hier die Notwendigkeit, einen breiten und langfristigen Ansatz zu verfolgen. Ziel muß es sein, einen Transatlantischen Sicherheits- und Wirtschaftsraum zu schaffen, der die langfristige Perspektive einer Transatlantischen Freihandelszone nicht ausschließt. Das Transatlantische Verhältnis könnte die treibende Kraft einer globalen Handelsliberalisierung im multilateralen WTO-Rahmen sein.

Diesen Zukunftsperspektiven von TAFTA stehen jedoch noch eine Reihe von Hindernissen entgegen (u. a. Buy-American-Vorschriften, Regelungen im Agrar- und Textilbereich, der Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen), deren Beseitigung durch eine mittelfristige Strategie angestrebt werden sollte. Die Europäische Kommission hat im Juli 1995 in einer Mitteilung an den Rat vorgeschlagen, die Bildung eines ‘Transatlantischen Wirtschaftsraumes’ anzustreben. Bausteine hierfür sollen konkrete Kooperationsfelder der Regierungen sein wie Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Anerkennung von technischen Normen und Zertifizierungen, Marktöffnung bei öffentlichen Aufträgen, Wettbewerbspolitik u. ä. Der neu geschaffene ‘Transatlantic Business Dialogue’ soll die wichtigsten Kooperationsfelder aus der Sicht der Praxis identifizieren. Die Bundesregierung begrüßt diesen breiten Ansatz für einen Ausbau der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen.“⁵⁰⁹

230. Die Bundesregierung äußerte sich auch zu der Frage nach der **Durchsetzung von sozialen Mindeststandards und Arbeitnehmerrechten im Rahmen von GATT/WTO**:

“Die Mißachtung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten, wie ausbeuterische Kinder- und Gefangenearbeit und Gewerkschaftsverbote, kann nicht

⁵⁰⁷ BT-Drs. 13/2236, 6.

⁵⁰⁸ BT-Drs. 13/1435, 13.

⁵⁰⁹ BT-Drs. 13/2236, 6; ferner BT-Drs. 13/1435, 13 f.

hingenommen werden. Mögliche Verbindungen zwischen der Einhaltung von solchen Sozialnormen und dem Handel sind bisher weitgehend unerforscht geblieben. Erst nach weiterer vertiefter Analyse der komplexen Problematik wird die Frage nach möglichen Wechselbeziehungen zwischen Handels- und Sozialnormen zu beantworten sein. [...] Die in der Öffentlichkeit diskutierten Überlegungen, in der Welthandelsorganisation Sozialnormen zu verankern, stoßen bei einer Vielzahl von Handelspartnern auf Bedenken. Insbesondere die Entwicklungsländer argwöhnen, daß sich hinter der Forderung nach Sozialnormen protektionistische Zielsetzungen der Industrieländer verbergen, mit denen ihnen die gerade in der Uruguay-Runde gewährten Konzessionen, für die sie Gegenkonzessionen geleistet haben, zunichte gemacht werden sollen.“⁵¹⁰

Die Bundesregierung betonte, daß sie gleichwohl für eine Erörterung des Problems in der Welthandelsorganisation aufgeschlossen sei⁵¹¹, verwies aber auf die vorrangige Zuständigkeit der ILO für die Durchsetzung von sozialen Mindeststandards:

“GATT/WTO sind in erster Linie handelspolitische Abkommen. Die Möglichkeiten, die wirtschaftlichen Beziehungen durch Bezugnahme auf besondere, außerhalb des unmittelbaren Handelsbereichs liegende Gründe einzuschränken, sind im GATT/WTO in den Ausnahmeregelungen von Artikel XX in einem sehr engen Rahmen gehalten.

Die Überwachung der Einhaltung von international vereinbarten Arbeits- und Sozialstandards fällt primär in den Aufgabenbereich der dafür zuständigen Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).“⁵¹²

231. Das **Verhältnis zwischen Umweltschutz und freiem Welthandel** war im Berichtszeitraum Gegenstand mehrerer Parlamentarischer Anfragen.⁵¹³ Die Bundesregierung erklärte, sie befürworte grundsätzlich die Einführung ökologischer Mindeststandards in entsprechenden multilateralen Konventionen, stellte aber mit Blick auf die WTO zugleich klar:

“Eine inhaltliche Festlegung von ökologischen Mindeststandards kann nach Auffassung der Bundesregierung nicht in der WTO erfolgen, da sie für die Gestaltung der internationalen Umweltzusammenarbeit weder über das Mandat noch über die entsprechende umweltspezifische Fachkompetenz verfügt.“⁵¹⁴

Mit Blick auf die nach dem GATT bestehenden Möglichkeiten, internationale oder nationale umweltpolitische Standards mit Hilfe handelspolitischer Sanktionen durchzusetzen, führte die Bundesregierung aus:

⁵¹⁰ BT-Drs. 13/1435, 6f.

⁵¹¹ *Ibid.*, 7.

⁵¹² BT-Drs. 13/2236, 17.

⁵¹³ BT-Drs. 13/926; 13/2236, 16f.

⁵¹⁴ BT-Drs. 13/926, 2.

“Gemäß Artikel XX GATT sind Eingriffe in den Handel, so etwa Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, zulässig unter der Voraussetzung, daß die Maßnahmen nicht so angewendet werden, daß sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen konnte bisher Artikel XX GATT wirksam angewendet werden.”⁵¹⁵

Notwendig sei jedoch eine Präzisierung der Vorschrift:

“Bisher sind umweltpolitische Maßnahmen der Bundesregierung mit der Begründung, daß Artikel XX GATT nicht erfüllt sei, im GATT nicht angegriffen worden. Dennoch halten es Bundesregierung und EU-Kommission für erforderlich, für etwaige notwendige handelspolitische Maßnahmen zum Schutze der Umwelt eine Präzisierung von Artikel XX GATT zu erreichen. Dies wird auch weiterhin ein zentrales Thema in der Arbeit des WTO-Ausschusses für Handel und Umwelt sein.”⁵¹⁶

Darüber hinaus werde sich die Bundesregierung dafür einsetzen, **internationale Umweltabkommen** unter bestimmten Voraussetzungen generell von den Anforderungen des GATT auszunehmen:

“Die Bundesregierung ist der Meinung, daß die bisher abgeschlossenen internationalen Umweltabkommen, zumindest soweit sie von Deutschland unterzeichnet wurden, GATT-konform sind. Sofern in das Basler Übereinkommen ein Exportverbot für gefährliche Abfälle zur Verwertung aus OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten aufgenommen werden sollte, das auch Nicht-OECD-Staaten betrifft, die nicht dem Basler Übereinkommen angehören, wird diese Frage neu zu prüfen sein. Die Bundesregierung strebt wie die EU-Kommission an, internationale Umweltabkommen, die bestimmten Kriterien hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft und Aushandlung genügen, von den Anforderungen des GATT auszunehmen, wie dies bereits jetzt für internationale Rohstoffabkommen gilt. In diesem Zusammenhang ist auch etwa an eine Änderung oder kollektive Auslegung von Artikel XX GATT zu denken.”⁵¹⁷

⁵¹⁵ BT-Drs. 13/2236, 16.

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ *Ibid.*, 17.

2. Außenwirtschaftskontrollrecht

232. Am 1. Juli 1995 trat die Verordnung (EG) Nr.3381/94 des Rates vom 19. Dezember 1994⁵¹⁸ über eine Gemeinschaftsregelung der Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in Kraft.⁵¹⁹ Die Verordnung schafft erstmals gemeinschaftsweit einheitliche Standards für die **Kontrolle des Exports von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck**, d.h. Gütern, die sowohl zivilen als auch militärischen Zwecken zugeführt werden können ("Dual use"). Die für die 15 Mitgliedstaaten der EU einheitlich geltenden Vorschriften betreffen fast alle Industriezweige, wie z.B. allgemeiner Werkzeugmaschinenbau, Feinmechanik/Optik, Elektrotechnik, Telekommunikation, Chemie, Fahrzeugbau und Luftfahrtindustrie. Die Verordnung bezieht sich hingegen nicht auf Waffen und Rüstungsgüter im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste zur Außenwirtschaftsverordnung. Die Ausfuhrkontrolle für diese Güter bleibt weiterhin in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die EG-Verordnung sieht im übrigen vor, daß die Mitgliedstaaten eigene Regelungen einführen oder beibehalten dürfen, die über die Bestimmungen der EG-Verordnung hinausgehen (Art. 5).

Durch die **36. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung** und die **88. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung** – die ebenfalls am 1. Juli in Kraft traten⁵²⁰, wurde das deutsche Außenwirtschaftsrecht an die EG-Verordnung angepaßt. Die Änderung der Außenwirtschaftsverordnung trägt ferner der Auflösung der COCOM Rechnung und hebt die bisher bestehenden Beschränkungen gegenüber sowjetischen Streitkräften auf; die Länderlisten E,H und I werden gestrichen, die Länderlisten K und L neu eingeführt.⁵²¹ Nach der geänderten Außenwirtschaftsverordnung sind für die Ausfuhr von Dual-use-Gütern in Länder außerhalb der EU künftig in erster Linie die EG-Rechtsvorschriften maßgeblich (§5 der geänderten Außenwirtschaftsverordnung). Sie unterliegen einer weltweit geltenden Ausfuhrgenehmigungspflicht und werden von allen Mitgliedstaaten der EU nach einheitlichen Verfahren kontrolliert. Die gemeinsamen Vorschriften gelten für alle Waren, die in einer gemeinsamen Kontrolliste

⁵¹⁸ ABl. Nr. L 367 vom 31.12.1994, 1.

⁵¹⁹ Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 13.6.1995, BAnz Nr.122 vom 4.7.1995, 7153.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ BAnz Nr.104 vom 3.6.1995, 6195; BT-Drs. 13/1664, 13/2388.

enthalten sind und für solche nicht gelisteten Waren, die für atomare, biologische oder chemische Waffen und hierfür geeignete Trägertechnologien bestimmt sind oder bestimmt sein können. Sie gelten hingegen nicht für Dual-use-Güter, die für konventionelle Rüstungsgüter bestimmt sind. Werden die Dual-use-Güter zunächst in einen anderen Mitgliedstaat der Union verbracht, ist dem Exporteur aber bereits bekannt, daß das endgültige Bestimmungsland außerhalb der EU liegt, bleibt es wie bisher schon bei der Genehmigungspflicht (§ 7 Abs. 3 und 4). Damit sollen Umgehungsausfuhren etwa durch das Ausnutzen eines unterschiedlichen Kontrollniveaus in der Gemeinschaft verhindert werden. Die EG-Verordnung befaßt sich nur mit dem Export von Dual-use-Gütern, nicht hingegen mit dem Wissenstransfer durch mündliche Kenntnisvermittlung, den technischen Dienstleistungen an Rüstungsgütern oder den Transithandels-gesellschaften, bei denen die Güter den Boden der Gemeinschaft überhaupt nicht berühren. Wegen der insoweit noch ausstehenden Harmonisierung werden die bisher schon geltenden nationalen Exportkontrollvorschriften für den sensitiven Wissenstransfer (§ 45), technische Dienstleistungen an Rüstungsgütern (§ 45 b) und Transithandels-geschäften (§ 40) beibehalten. Die Exportkontrollen werden hier aber in erster Linie auf den Kreis der besonders kritischen Länder der Länderliste K konzentriert.⁵²² Über diesen Länderkreis hinausgehende Kontrollen sind bei Rüstungsgütern, für ABC-Waffen und ihre Trägerraketen geeignete Dual-use-Gütern sowie bei bestimmten Nukleargütern vorgesehen. Diese Kontrollen betreffen alle Länder außerhalb der neugeschaffenen Länderliste L, d.h. alle Staaten, die nicht Mitglied der OECD sind. Schließlich bleiben die Exportkontrollen von Dual-use-Waren für das libysche Giftgasprojekt Rabta (§§ 5b, 45a), für Anlagen für kerntechnische Zwecke in Algerien, Indien, Iran, Irak, Israel, Jordanien, Libyen, Nordkorea, Pakistan oder Syrien (§§ 5d, 7 Abs. 5, 45b Abs. 3) und für bestimmte syrische Forschungsinstitute (§§ 5e, 7 Abs. 6) ebenfalls bestehen.

Neu gefaßt wurde in diesem Zusammenhang auch **Teil I der Ausfuhrliste** (Embargowaren).⁵²³ In die Neufassung ist die Gemeinsame Warenliste der EU für Güter mit doppeltem Verwendungszweck integriert. Die in der Liste genannten Waren unterliegen der einheitlichen Exportkontrolle nach der EG-Verordnung über die Ausfuhrkontrolle von Dual-use-Gütern.

⁵²² Zu diesen Ländern gehören (Stand: 1.7.1995): Afghanistan, Angola, das Gebiet Jugoslawiens nach dem Stand vom 22.12.1991, Kuba, Libanon, Libyen, Irak, Iran, Mosambik, Myanmar, Nordkorea, Somalia, Syrien.

⁵²³ BAnz Nr. 110 vom 14.6.1995, 6453; BT-Drs. 13/1770, 13/2389.

Die Anwendung der Grundsätze der Bundesregierung zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern wurden ebenfalls an die geänderte Rechtslage angepaßt.⁵²⁴

Die EG-Verordnung sieht keine Kontrolle für Dual-use-Güter vor, die nicht in der gemeinsamen Kontrollliste enthalten und nicht für atomare, biologische oder chemische Waffen und hierfür geeignete Trägertechnologien, sondern für konventionelle Rüstungsprojekte bestimmt sind. Hier verbleibt es bei einer Kontrolle auf der Grundlage der Auffangklausel des § 5 c AWW, allerdings nur dann, wenn der Exporteur Kenntnis davon hat, daß die Güter für eines der besonders sensitiven Länder der neu eingeführten Länderliste K⁵²⁵ bestimmt sind. Die bisher geltende Länderliste H wurde aufgehoben. Hierzu führte die Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage aus:

“Die Bundesregierung hat sich in den Brüsseler Verhandlungen auch für die Einbeziehung des konventionellen Rüstungsbereichs eingesetzt. Die übrigen EU-Partner wollten aufgrund ihrer weniger stringenten Rüstungsexportkontrollpolitik einer derartigen Regelung nicht zustimmen. Die deutsche Auffangnorm beeinträchtigt daher insoweit die Chancengleichheit deutscher Unternehmen im Wettbewerb. Zur Verhinderung von deutschen Beiträgen zu konventionellen Rüstungsprogrammen in einer kleinen Gruppe besonders sensibler Staaten war die Aufrechterhaltung der Auffangnorm jedoch geboten.”⁵²⁶

Im Hinblick auf das Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelung für die Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck erging ferner am 22. März 1995 die **6. Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr**.⁵²⁷ Durch die Änderung wurde die Zuständigkeit für die Erteilung von Genehmigungen im Bereich des Waren- und Dienstleistungsverkehrs aufgrund unmittelbar geltender außenwirtschaftsrechtlicher Rechtsakte des Rates der EU oder der Kommission der EG auf das Bundesausfuhramt übertragen. Ohne Verabschiedung dieser Regelung wäre die Zuständigkeit zur Erteilung von Genehmigungen nach der EG-Verordnung zu Dual-use-Gütern auf die Bundesländer übergegangen.⁵²⁸

⁵²⁴ Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 13.6.1995, BAnz Nr. 122 vom 4.7.1995, 7153.

⁵²⁵ Dazu Anm. 522.

⁵²⁶ BT-Drs. 13/1100, 23.

⁵²⁷ BGBl. 1995 I, 399.

⁵²⁸ Begründung der Bundesregierung zum Verordnungsentwurf, BT-Drs. 13/1140, 3. Der Bundestag hat von seinem Aufhebungsrecht keinen Gebrauch gemacht, vgl. Woche im Bundestag Nr. 13/95 vom 5.7.1995, 36.

Am 1. Dezember 1995 wurde die 37. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung bekanntgemacht, die Anpassungen an verschiedene neue Bestimmungen des Außenwirtschaftsrechts der EG enthält, u. a. an das Einfuhrregime für bestimmte Drittlandstaaten, Vorschriften zur passiven Lohnveredelung auf dem Textilsektor und die EG-Verordnung zur Regelung der Exportpreisprüfung.⁵²⁹

Die Einfuhrliste war im Berichtszeitraum ebenfalls Gegenstand mehrfacher Änderungen.⁵³⁰

233. Zur **Genehmigungspraxis bei Kriegswaffen und Dual-use-Gütern** nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum vor dem Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages Stellung. Danach verfolgt die Bundesregierung gegenüber NATO- und NATO-gleichgestellten Partnern beim Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern eine weitgehend "offene" Genehmigungspraxis. Gegenüber den übrigen Partnerländern halte sie an ihrer differenzierten Genehmigungspraxis fest. Jeder Einzelfall werde für sich bewertet und je nach politischer Bedeutung bis hinauf zur Ministerebene oder im Bundessicherheitsrat entschieden. Bei den Dual-use-Gütern werde je nach politischer Einschätzung des Abnehmerlandes und militärischer Relevanz des jeweiligen Produkts entschieden. Die Ermittlung des tatsächlichen Verwendungszwecks dieser Güter sei in den letzten Jahren zu einem immer größeren Problem geworden, da das Beschaffungsverhalten der "sensitiven" Länder sich verändert habe. Aufträge für militärische Zwecke würden häufig bis zur Unkenntlichkeit in einzelne Teilaufträge zerlegt und breit gefächert ausgeschrieben, um den eigentlichen Verwendungszweck zu verschleiern.⁵³¹

234. Die Bundesregierung äußerte sich darüber hinaus im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur **Lieferung "nicht-tödlicher Waffen"** wie Elektroschlagstöcken, Hand- und Fußfesseln sowie anderen Gerätschaften unmittelbaren Zwanges. Sie wies darauf hin, daß internationale Absprachen und die international vereinbarten Listen im Bereich der Exportkontrollen keine Kontrolle bei der Herstellung und Ausfuhr derartiger Gerätschaften vorsehen. Die Bundesregierung habe aber die Möglichkeit, im konkreten Einzelfall gemäß § 2 Abs. 2 des Außenwirtschaftsgesetzes unter den dort genannten Voraussetzungen einzugreifen. Bei der Entscheidung hierüber berücksichtige sie die Menschenrechtssituation im Empfängerland.

⁵²⁹ BAnz Nr. 230 vom 7.12.1995, 12253; BT-Drs. 13/3316.

⁵³⁰ 128. VO zur Änderung der Einfuhrliste, BAnz Nr. 104 vom 3.6.1995, 6167; BT-Drs. 13/1663, 13/2387; 129. VO zur Änderung der Einfuhrliste, BAnz Nr. 230 vom 7.12.1995, 12253; BT-Drs. 13/3317.

⁵³¹ Woche im Bundestag 10/95 vom 24.5.1995, 38.

Darüber hinaus prüfe sie derzeit Möglichkeiten zur Kontrolle des Transfers der mit der Anfrage angesprochenen Güter und habe zu diesem Zweck auch bereits erste Gespräche in breiterem internationalen Rahmen aufgenommen.⁵³²

235. Mit der **38. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung** vom 12. Dezember 1995⁵³³, in Kraft getreten zum 22. November 1995 (Art. 2)⁵³⁴, setzte die Bundesrepublik die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem Friedensabkommen von Dayton durch Resolution 1022 beschlossene **Suspendierung der Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien** um. Im einzelnen handelt es sich um die mit den Resolutionen 757 (1992), 787 (1992), 820 (1993), 942 (1994), 943 (1994), 988 (1995), 992 (1995), 1003 (1995) und 1015 (1995) verhängten oder bestätigten Maßnahmen. Die gegen die bosnischen Serben verhängten Beschränkungen bleiben hingegen in Kraft. Werden die mit der Resolution 1022 festgelegten Pflichten zur Umsetzung des Friedensabkommens verletzt, zieht dies die automatische Wiedereinsetzung der Sanktionen nach sich. Mit der Neufassung der Außenwirtschaftsverordnung wird zugleich auf die durch die Verordnung (EG) Nr.2815/95 des Rates vom 4. Dezember 1995⁵³⁵ angeordnete Suspendierung der von der Europäischen Gemeinschaft gegen die Bundesrepublik Jugoslawien beschlossenen Sanktionen hingewiesen, die als EG-Verordnung unmittelbar gilt.

236. Die Bundesregierung vermochte sich mit ihren Bemühungen um ein **Importverbot für Erdöl aus Nigeria** und eine **Sperrung nigerianischer Auslandskonten** als Reaktion auf die Hinrichtung des Regimekritikers Ken Saro-Wiwa und weiterer nigerianischer Oppositioneller im Kreis der EU-Mitgliedstaaten nicht durchzusetzen. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung mit der Annahme eines interfraktionellen Antrags zu entsprechenden Schritten aufgefordert.⁵³⁶ Dagegen verhängte die EU ein Embargo für Waffen, Munition und militärische Ausrüstung gegen den afrikanischen Staat.⁵³⁷

⁵³² BT-Drs. 13/748.

⁵³³ BAnz Nr.241 vom 22.12.1995, 12797.

⁵³⁴ Die Verordnung trat rückwirkend in Kraft, weil die Suspendierung der Sanktionen gegen die Bundesregierung Jugoslawien durch die Resolution 1022 des VN-Sicherheitsrates vom 22.11.1995 mit sofortiger Wirkung erfolgt war.

⁵³⁵ ABl. Nr.L 297 vom 9.12.1995, 1.

⁵³⁶ BT-Drs. 13/3178; BT-PlPr., 75. Sitzung, 6626.

⁵³⁷ Gemeinsamer Standpunkt vom 20.11.1995 zu Nigeria, vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt, ABl. Nr.L 298 vom 11.12.1995, 1.

237. Die Bundesregierung beantwortete im Berichtszeitraum darüber hinaus parlamentarische Anfragen zur Lieferung von Waffen und Militärtechnik an **Kroatien**⁵³⁸, **Landminenexporten**⁵³⁹ und zu den 1994 erteilten **Exportgenehmigungen** nach dem Außenwirtschafts- und dem Kriegskontrollwaffengesetz⁵⁴⁰.

3. Sonstige Einzelfragen

238. Handels- und Wirtschaftsabkommen

Mit Notenwechsel wurden das **deutsch-zentralafrikanische**⁵⁴¹ und das **deutsch-ivorische Wirtschaftsabkommen**⁵⁴² geändert. Die Änderungen beziehen sich jeweils auf die Streichung der bislang in den Abkommen enthaltenen Berlinklausel und die Definition des Ursprungslandes einer Ware.⁵⁴³

In einer Stellungnahme für den Deutschen Bundestag sprach sich die Bundesregierung für einen **vorsichtigen Gebrauch des handelsrechtlichen Abwehrinstrumentariums der Europäischen Union** und eine zurückhaltende Anti-Dumping Politik aus:

“Die Bundesregierung sah die Ergänzung des Neuen Handelspolitischen Instruments der Europäischen Union als nicht zur Umsetzung der Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde hinzugehörig und im übrigen als nicht erforderlich an. Die vorhandenen handelspolitischen Instrumente der Europäischen Union wurden vielmehr als hinreichend angesehen. Diese Auffassung konnte im Rat am 19. Dezember 1994 aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse nicht durchgesetzt werden. [...]”

Die Bundesregierung hat immer Bestrebungen eine klare Absage erteilt, mit Hilfe des geltenden Antidumping-Rechts wirtschafts- und industriepolitische Ziele durch protektionistischen Einsatz dieses Instruments zu verfolgen; sie wird dies im Sinne ihrer auf ungehinderten Marktzugang ausgerichteten Handelspolitik auch weiterhin tun.

⁵³⁸ BT-Drs. 13/934, 13/1688.

⁵³⁹ BT-Drs. 13/2432.

⁵⁴⁰ BT-Drs. 13/1477.

⁵⁴¹ Notenwechsel vom 24.10.1994/3.2.1995 zur Änderung des deutsch-zentralafrikanischen Wirtschaftsabkommens vom 29.12.1962 (Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 34/63 vom 17.10.1963, BAnz Nr. 210 vom 9.11.1963), in Kraft getreten am 3.2.1995, BGBl. 1995 II, 399.

⁵⁴² Notenwechsel vom 12.9.1991/3.5.1995 zur Änderung des deutsch-ivorischen Wirtschaftsabkommens vom 18.12.1961 (Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 16/62 vom 23.2.1962, BAnz Nr. 58 vom 23.3.1962), in Kraft getreten am 3.5.1995, BGBl. 1995 II, 630.

⁵⁴³ S. dazu den Text der deutschen Note vom 24.10.1994 an den Außenminister der Zentralafrikanischen Republik, BGBl. 1995 II, 399.

Diese Position schließt indessen nicht aus, daß die Bundesregierung bei hinreichenden Belegen für Dumping und eine dadurch verursachte Schädigung Verfahrenseröffnungen durch die Europäische Kommission akzeptiert und bei eindeutigem Nachweis dieser Voraussetzungen Antidumping-Maßnahmen zustimmt, sofern dies bei Abwägung der Gemeinschaftsinteressen (Hersteller/Verbraucher) unumgänglich ist.⁵⁴⁴

Ablehnend äußerte sich die Bundesregierung zu dem Vorschlag, nach amerikanischem Vorbild eine Außenwirtschaftsbank zur projektbezogenen Außenhandelsfinanzierung zu errichten. Sie sprach sich statt dessen für die Beibehaltung des Systems der **Hermes-Bürgschaften** aus, für das die bisherigen Erfahrungen gerade im Bereich der Projektfinanzierung sprächen.⁵⁴⁵

239. Zollrecht

Am 4. Juli 1995 schloß die Bundesrepublik mit der Schweiz ein Abkommen zur Änderung des Vertrages vom 23. November 1964⁵⁴⁶ über die **Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet**. Das Abkommen hebt das Berufsausübungsverbot von in Büsingen praktizierenden Heilpraktikern gegenüber Personen auf, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben. Ferner erzielten die Vertragsparteien mit Notenwechsel vom 14./19. Dezember 1994 eine Übereinkunft über die Interpretation des Vertrages, wonach mit Wirkung vom 1. Januar 1995 die schweizerische Mehrwertsteuer die in Art. 2 Abs.1 *lit. g* und Art. 5 Abs.1 genannte Warenumsatzsteuer ersetzt⁵⁴⁷.

Mit der **Tschechischen Republik** schloß die Bundesrepublik am 19. Mai 1995 einen **Vertrag über die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen**.⁵⁴⁸ Der Vertrag sieht die Zusammenarbeit der deutschen und der tschechischen Zollverwaltung insbesondere zur Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften beider Staaten vor. Das Übereinkommen entspricht weitgehend den bereits in anderen bilateralen Kooperationsabkommen im Bereich der Zollverwaltung getroffenen Regelungen. Regelungen über die Anwendung und Vollstreckung von Zwangsmaßnahmen enthält das Abkommen nicht.⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ BT-Drs. 13/1435, 8f.

⁵⁴⁵ BT-Drs. 13/2236, 12.

⁵⁴⁶ BGBl. 1967 II, 2029.

⁵⁴⁷ BT-Drs. 13/2986, 6; BGBl. 1995 II, 193.

⁵⁴⁸ BGBl. 1996 II, 1067; das Zustimmungsgesetz ist am 2.7.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 1066.

⁵⁴⁹ Denkschrift zum Vertrag, BT-Drs. 13/2985, 13.

Im Berichtszeitraum wurde die Zolltarifverordnung erneut geändert.⁵⁵⁰

240. Steuerfragen

Im Rahmen einer Großen Anfrage äußerte sich die Bundesregierung grundsätzlich zum **Stellenwert des Doppelbesteuerungsabkommens** als Instrument des Außenwirtschaftsrechts. Doppelbesteuerungsabkommen hätten sich als geeignetes Mittel zur Vermeidung der Doppelbesteuerung erwiesen, durch das im Verhältnis zwischen zwei Staaten die Besteuerungsrechte entweder ganz dem einen oder ganz dem anderen Staat zugewiesen oder zwischen beiden Staaten so aufgeteilt würden, daß eine Überbesteuerung ausgeschlossen werde. Die Bundesregierung habe deshalb bereits mit den meisten investitionspolitisch wichtigen Staaten solche Abkommen geschlossen (über 70%). Darüber hinaus bemühe sie sich, weitere Staaten in das deutsche Abkommennetz einzubeziehen.⁵⁵¹

Im Berichtszeitraum unterzeichnete die Bundesregierung Doppelbesteuerungsabkommen mit Venezuela⁵⁵², den Vereinigten Arabischen Emiraten⁵⁵³, Indien⁵⁵⁴, der Ukraine⁵⁵⁵, Vietnam⁵⁵⁶ und Dänemark⁵⁵⁷. Von den genannten Abkommen ist das deutsch-dänische Steuerabkommen das umfassendste, da es sich nicht nur auf die Vermeidung der Doppelbesteuerung bei den Einkommens- und Vermögenssteuern erstreckt, sondern auch die Besteuerung bei den Nachlaß-, Erbschafts- und Schenkungssteuern und den gegenseitigen Beistand der Steuerbehörden, insbesondere auch bei der Steuerbeitreibung (Art. 29), regelt. Ferner leitete die Bundesregierung 1995 das Ratifikationsverfahren zu den Doppel-

⁵⁵⁰ 67. Verordnung zur Änderung der Zolltarifverordnung (Besondere Zollsätze gegenüber bestimmten mittel- und osteuropäischen Ländern – EGKS) vom 18.12.1995, in Kraft getreten am 1.1.1996, BGBl. 1995 II, 1046. Zu den vorangegangenen Änderungen s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 238.

⁵⁵¹ BT-Drs. 13/2236, 13 und 26 ff. (Tabelle 13 gibt den Stand der Doppelbesteuerungsabkommen und der Doppelbesteuerungsverhandlungen zum 1.1.1995 wieder).

⁵⁵² Abkommen vom 8.2.1995, BGBl. 1996 II, 728; das Zustimmungsgesetz ist am 25.4.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 727.

⁵⁵³ Abkommen vom 9.4.1995, BGBl. 1996 II, 520; Zustimmungsgesetz vom 22.4.1996, BGBl. 1996 II, 518. Das Abkommen ist am 10.8.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1221.

⁵⁵⁴ Abkommen vom 19.6.1995, BGBl. 1996 II, 707; Zustimmungsgesetz vom 25.4.1996, BGBl. 1996 II, 706; in Kraft getreten am 19.12.1996, BGBl. 1997 II, 751.

⁵⁵⁵ Abkommen vom 3.7.1995, BGBl. 1996 II, 499; Zustimmungsgesetz vom 22.4.1996, BGBl. 1996 II, 498. Das Abkommen ist am 3.10.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 2609.

⁵⁵⁶ Abkommen vom 16.11.1995, BGBl. 1996 II, 2623; Zustimmungsgesetz vom 12.11.1996, BGBl. 1996 II, 2622; in Kraft getreten am 27.12.1996, BGBl. 1997 II, 752.

⁵⁵⁷ Abkommen vom 22.11.1995, BGBl. 1996 II, 2566; Zustimmungsgesetz vom 31.10.1996, BGBl. 1996 II, 2565; in Kraft getreten am 25.12.1996, BGBl. 1997 II, 726.

besteuerungsabkommen mit der Mongolei⁵⁵⁸ ein. In Kraft traten das deutsch-namibische⁵⁵⁹, das deutsch-bolivianische⁵⁶⁰ und das deutsch-pakistanische Doppelbesteuerungsabkommen⁵⁶¹.

Am 1. Januar 1995 trat für die Bundesrepublik Deutschland das Über-einkommen vom 23. Juli 1990 über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen⁵⁶² in Kraft.⁵⁶³

Auf eine Kleine Anfrage hin nahm die Bundesregierung zu dem Problem der **Grenzpendler an der deutsch-belgischen Grenze** Stellung. "Grenzgänger" würden nach dem deutsch-belgischen Doppelbesteuerungsabkommen grundsätzlich in ihrem Wohnsitzstaat besteuert. Voraussetzung sei, daß sie in der Grenzzone eines Vertragsstaates arbeiteten und ihre ständige Wohnstätte, zu der sie in der Regel jeden Tag zurückkehrten, in der Grenzzone des anderen Vertragsstaates hätten. In Belgien wohnhafte "Grenzgänger" würden demzufolge in ihrem Wohnsitzland nach den Regeln des belgischen Steuerrechts besteuert. Die Bundesregierung verhandele mit der belgischen Regierung über eine Änderung dieser Rechtslage:

"Die Bundesregierung verhandelt zur Zeit mit der belgischen Regierung über ein neues DBA. Eine erste Verhandlungsrunde hat im März 1995 stattgefunden. Dabei ist auch das Problem der Besteuerung der Grenzgänger erörtert worden. Für diesen Personenkreis wurde eine Lösung in Aussicht genommen, nach der künftig unter Wegfall der bisherigen Grenzgängerregelung die Besteuerung im Tätigkeitsstaat erfolgen soll, wobei gleichzeitig ein gewisser Fiskalausgleich zugunsten der Wohnsitzgemeinden in Belgien geleistet wird. Einzelheiten der Regelung, insbesondere die Durchführung des Fiskalausgleichs, bedürfen noch weiterer Erörterungen."⁵⁶⁴

Zurückhaltend äußerte sich die Bundesregierung im Rahmen einer Parlamentarischen Anfrage zu dem Vorschlag, durch **Erhebung internationaler Abgaben** die Finanzierung globaler Aufgaben zu verbessern:

"Eine 'Finanzierung globaler Aufgaben' erfolgt über die bestehenden VN-Organisationen und die anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen in der

⁵⁵⁸ BT-Drs. 13/846; das Zustimmungsgesetz erging am 21.9.1995, BGBl. 1995 II, 818. Das Abkommen ist am 23.6.1995 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1220.

⁵⁵⁹ Abkommen vom 2.12.1993, in Kraft getreten am 26.7.1995, BGBl. 1995 II, 770.

⁵⁶⁰ Abkommen vom 30.9.1992, in Kraft getreten am 12.7.1995, BGBl. 1995 II, 907.

⁵⁶¹ Abkommen vom 14.7.1994, in Kraft getreten am 30.12.1995, BGBl. 1996 II, 467.

⁵⁶² BGBl. 1993 II, 1309.

⁵⁶³ BGBl. 1995 II, 84.

⁵⁶⁴ BT-Drs. 13/1510, 1, 3.

Regel durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Eine 'Erhebung internationaler Abgaben' würde eine supranationale Institution mit entsprechenden Befugnissen voraussetzen, die es bisher im globalen Rahmen nicht gibt. Eine Finanzierung globaler Aufgaben durch internationale Abgaben wäre daher nur mit zusätzlichem bürokratischen Aufwand möglich und stößt zudem in den meisten Staaten auf steuerhoheitsrechtliche Bedenken."⁵⁶⁵

241. Investitionsschutz

Die Bundesregierung betonte auf Parlamentarische Anfrage die **Bedeutung bilateraler Investitionsförderungs- und -schutzverträge** für die wirtschaftliche Kooperation mit anderen Staaten. Mit einer großen Zahl von Ländern in Asien, Lateinamerika und anderen Wachstumsregionen seien Investitionsförderungsverträge abgeschlossen worden; mit weiteren Ländern in diesen Regionen stehe sie in Verhandlungen.⁵⁶⁶

Im Berichtszeitraum unterzeichnete die Bundesregierung mit Peru einen Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen⁵⁶⁷. Ferner leitete sie das Ratifikationsverfahren zu den Investitionsschutzabkommen mit der Ukraine⁵⁶⁸, der Mongolei⁵⁶⁹, Estland⁵⁷⁰, Jamaika⁵⁷¹, Lettland⁵⁷² und Belarus⁵⁷³ ein. In Kraft traten Investitionsförderungsverträge mit Kasachstan⁵⁷⁴, Swasiland⁵⁷⁵ und Albanien⁵⁷⁶.

Die Bundesregierung unterstrich im Parlament ihre Unterstützung für die Bemühungen um den Abschluß eines **multilateralen Investitionsvertrages**:

⁵⁶⁵ BT-Drs. 13/1528, 9.

⁵⁶⁶ BT-Drs. 13/2236, 12 und 25 (Tabelle 12 gibt den Stand der Investitionsförderungs- und -schutzverträge zum Zeitpunkt der Beantwortung der Anfrage – 1.9.1995 – wieder).

⁵⁶⁷ Vertrag vom 30.1.1995, BGBl. 1997 II, 198; das Zustimmungsgesetz ist am 21.1.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 197.

⁵⁶⁸ Vertrag vom 15.2.1993, BT-Drs. 13/1430; der Bundestag hat mit Gesetz vom 19.1.1996 zugestimmt, BGBl. 1996 II, 75. Der Vertrag ist am 29.6.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 2597.

⁵⁶⁹ Vertrag vom 26.6.1991, BT-Drs. 13/1431; Zustimmungsgesetz vom 19.1.1995, BGBl. 1996 II, 50; in Kraft getreten am 23.6.1996, BGBl. 1996 II, 2598.

⁵⁷⁰ Vertrag vom 12.11.1992, BT-Drs. 13/1432; Zustimmungsgesetz vom 19.1.1996, BGBl. 1996 II, 66.

⁵⁷¹ Vertrag vom 24.9.1992, BT-Drs. 13/2045; Zustimmungsgesetz vom 19.1.1996, BGBl. 1996 II, 58; in Kraft getreten am 29.5.1996, BGBl. 1996 II, 2597.

⁵⁷² Vertrag vom 20.4.1993, BT-Drs. 13/2046; Zustimmungsgesetz vom 19.1.1996, BGBl. 1996 II, 94; in Kraft getreten am 9.6.1996, BGBl. 1996 II, 1052.

⁵⁷³ Vertrag vom 2.4.1993, BT-Drs. 13/2047; Zustimmungsgesetz vom 19.1.1996, BGBl. 1996 II, 85; in Kraft getreten am 23.9.1996, BGBl. 1996 II, 2598.

⁵⁷⁴ Vertrag vom 22.9.1992, in Kraft getreten am 10.5.1995, BGBl. 1995 II, 695.

⁵⁷⁵ Vertrag vom 5.4.1990, in Kraft getreten am 7.8.1995, BGBl. 1995 II, 902.

⁵⁷⁶ Vertrag vom 31.10.1991, in Kraft getreten am 18.8.1995, BGBl. 1995 II, 903.

“Die Bundesregierung begrüßt ferner die Aufnahme von Verhandlungen in der OECD über den Abschluß eines ‘Multilateralen Investitionsabkommens’. Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich das Verhandlungsziel, wonach das Abkommen international verbindliche Regelungen zur Investitionsliberalisierung, zum Investitionsschutz und zur Streitschlichtung auf hohem Niveau schaffen soll. Die Bundesregierung legt außerdem großen Wert darauf, daß das Abkommen – wie beabsichtigt – Nicht-OECD-Mitgliedstaaten zum Beitritt offensteht.”⁵⁷⁷

242. Öffentliches Auftragswesen

Am 25. Oktober 1995 unterzeichnete die Bundesregierung mit der Regierung der Republik Ungarn ein **Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen**.⁵⁷⁸ Mit dem Abkommen wird das Ziel verfolgt, eine Sicherheitsregelung zu schaffen für alle zwischen den Vertragsparteien zu schließenden Abkommen über Zusammenarbeit und zu vergebende Aufträge, die die Überlassung von Verschlusssachen erfordern. Nach Art. 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, im Rahmen ihres innerstaatlichen Rechts alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um Verschlusssachen, die nach dem Abkommen übermittelt werden oder beim Auftragnehmer im Zusammenhang mit einem Verschlusssachenauftrag entstehen, zu schützen. Dabei gewähren sie ihnen mindestens den gleichen Geheimschutz, der für eigene Verschlusssachen des entsprechenden Geheimhaltungsgrades gilt. Beabsichtigt eine Vertragspartei, einen Auftrag, der die Überlassung von Verschlusssachen erfordert, an einen Auftragnehmer im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu vergeben, so holt sie zuvor von der zuständigen Behörde der anderen Vertragspartei eine Versicherung dahin gehend ein, daß der vorgeschlagene Auftragnehmer sicherheitsüberprüft ist und über geeignete Vorkehrungen verfügt, um einen angemessenen Schutz der Verschlusssache zu gewährleisten. Diese Versicherung beinhaltet die Verpflichtung sicherzustellen, daß das Geheimschutzverfahren des überprüften Auftragnehmers im Einklang mit den innerstaatlichen Geheimschutzvorschriften steht und von der Regierung überwacht wird (Art. 3).

243. Rohstoffe

Die Bundesregierung leitete am 12. Juni 1995 das Ratifikationsverfahren zu dem **Internationalen Kaffeeübereinkommen** von 1994 ein, das am

⁵⁷⁷ BT-Drs. 13/1528, 10.

⁵⁷⁸ BGBl. 1996 II, 1483. Das Abkommen ist am 10.7.1996 in Kraft getreten, *ibid.*

1. Oktober 1994 vorläufig in Kraft getreten ist.⁵⁷⁹ Das Übereinkommen ersetzt das Internationale Kaffeeübereinkommen von 1983⁵⁸⁰, dessen Laufzeit nach viermaliger Verlängerung am 30. September 1994 endete. Im Gegensatz zu früheren Übereinkommen enthält das neue Übereinkommen keine wirtschaftlichen Bestimmungen mehr, sondern ist als Verwaltungsabkommen ausgestaltet.⁵⁸¹ In dem Übereinkommen werden die Einrichtung, die Funktion und die Aufgaben der Internationalen Kaffee-Organisation und ihrer Organe (Internationaler Kaffeerat, Exekutivdirektorium) geregelt (Kap. V–VII). Die Mitglieder verpflichten sich, die für die Durchführung des Übereinkommens erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen; die Ausfuhrmitglieder übernehmen darüber hinaus die Verantwortung für die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausstellung und Verwendung von Ursprungszeugnissen im Einklang mit den vom Rat festgelegten Regeln (Art. 3).

Die Bundesregierung legte dem Bundestag im Berichtszeitraum ferner einen Gesetzentwurf zu dem **Internationalen Kakao-Übereinkommen** von 1993 zur Zustimmung vor.⁵⁸² Das Übereinkommen ersetzt das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1986⁵⁸³, das nach zweimaliger Verlängerung am 30. September 1993 ausgelaufen war. Ziel des Abkommens ist die Stabilisierung des Weltkakaomarktes durch notwendige Anpassungen der Produktion und die Steigerung des Verbrauchs. Im Vergleich zu dem bisherigen Übereinkommen verzichtet das neue Kakao-Übereinkommen auf einen Interventionsmechanismus (Ausgleichslager, Quoten). Die Marktstabilisierung soll vielmehr in erster Linie durch abgestimmte Aktionen der Erzeugerländer zur Koordinierung innerhalb des Produktionssektors erreicht werden.⁵⁸⁴

Darüber hinaus unterzeichnete die Bundesregierung am 22. Dezember 1995 das **Internationale Naturkautschuk-Übereinkommen** vom 17. Februar 1995.⁵⁸⁵

⁵⁷⁹ BT-Drs. 13/1667. Der Bundestag hat dem Übereinkommen mit Gesetz vom 26.1.1996 zugestimmt, BGBl. 1996 II, 170.

⁵⁸⁰ BGBl. 1984 II, 354.

⁵⁸¹ Denkschrift zu dem Internationalen Kaffee-Übereinkommen, BT-Drs. 13/1667, 39.

⁵⁸² BT-Drs. 13/2481. Das Zustimmungsgesetz ist am 9.5.1996 ergangen, BGBl. 1996 II, 770.

⁵⁸³ BGBl. 1988 II, 303.

⁵⁸⁴ Denkschrift zum Übereinkommen, BT-Drs. 13/2481, 62.

⁵⁸⁵ BGBl. 1997 II, 577.

244. Gewerblicher Rechtsschutz

Am 7. Dezember 1995 stimmte der Bundestag durch Gesetz dem **Protokoll vom 27. Juni 1989 zum Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken** zu.⁵⁸⁶ Durch das Protokoll wird neben das fortbestehende Madrider Abkommen ein paralleles Vertragswerk gesetzt mit dem Ziel, den Beitritt weiterer Staaten zum System der internationalen Markenregistrierung zu ermöglichen. Darüber hinaus soll eine Verbindung zum Gemeinschaftsmarkensystem der Europäischen Union geschaffen werden.⁵⁸⁷ Das Protokoll eröffnet u. a. die Möglichkeit, eine internationale Registrierung einer Marke nicht nur auf der Grundlage einer – nationalen oder regionalen – Markeneintragung, sondern auch schon auf der Grundlage einer Markenmeldung zu erwerben (Art. 2).

245. Im Berichtszeitraum sind darüber hinaus eine Reihe von **Schifffahrts-**⁵⁸⁸, **Straßenverkehrs**⁵⁸⁹– und **Luftverkehrsabkommen**⁵⁹⁰ von der Bundesrepublik abgeschlossen und/oder ratifiziert worden bzw. für sie in Kraft getreten.

XV. Europäische Gemeinschaften

1. Europäische Union

246. Am 1. Januar 1995 trat der Vertrag vom 24. Juni 1994 über den **Beitritt zur Europäischen Union** für die bisherigen EU-Mitgliedstaaten sowie **Österreich, Finnland und Schweden** in Kraft.⁵⁹¹ Diese Staaten wurden damit Mitglieder der Europäischen Union und Vertragsparteien der die Union begründenden Verträge. Hingegen ratifizierte Norwegen den Vertrag aufgrund des negativen Ergebnisses der Volksabstimmung über den EU-Beitritt nicht. Demgemäß wurden vom Rat der Europäischen Union am 1. Januar 1995 die notwendigen Vertragsanpassungen beschlossen.⁵⁹²

⁵⁸⁶ BGBl. 1995 II, 1016; das Protokoll ist für Deutschland am 20.3.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 557.

⁵⁸⁷ Denkschrift, BT-Drs. 13/2415, 28.

⁵⁸⁸ S. dazu oben V.1. und 2., Ziff. 32–36, 38.

⁵⁸⁹ S. dazu oben XII.2., Ziff. 154.

⁵⁹⁰ S. oben VI.1., Ziff. 41.

⁵⁹¹ BGBl. 1996 II, 1486. Zum Inhalt des Vertrages und der Beitrittsakte s. Stoll (Anm. 10), Ziff. 245–251.

⁵⁹² Beschluß des Rates der Europäischen Union vom 1.1.1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union, BGBl. 1996 II, 1487. Der Beschluß trat nach seinem Art. 55 zum 1.1.1995 in Kraft.

247. Auf den Gipfeltreffen in Cannes und Madrid einigte sich der Europäische Rat über das weitere Vorgehen bei der **Erweiterung der Union**, die der Rat als "politische Notwendigkeit und zugleich eine historische Chance für Europa" bezeichnete.⁵⁹³ Danach sollen die Verhandlungen über die Beitritte Maltas und Zyperns zur Union auf der Grundlage der diesbezüglichen Vorschläge der Europäischen Kommission sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz 1996 und unter Berücksichtigung ihrer Ergebnisse beginnen. Gleichzeitig wurde die Europäische Kommission beauftragt, ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der mittel- und osteuropäischen Staaten so rechtzeitig nach dem Ende der Regierungskonferenz vorzulegen, daß der Europäische Rat entscheiden kann, mit welchen dieser Staaten neben Zypern und Malta Verhandlungen begonnen werden können. Angestrebtes Ziel ist es, daß die Anfangsphase der Verhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten mit dem Verhandlungsbeginn mit Zypern und Malta zeitlich zusammenfällt.⁵⁹⁴

248. Mit Gesetz vom 23. Juni 1995 stimmte der Bundestag dem **Beschluß des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften** zu.⁵⁹⁵ Der Beschluß ersetzt den Eigenmittel-Beschluß des Rates vom 24. Juni 1988.⁵⁹⁶ In Umsetzung der auf dem Gipfeltreffen von Edinburgh im Dezember 1992 getroffenen Vereinbarungen erweitert der neue Beschluß die Finanzausstattung der Gemeinschaften und ändert die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufbringung der Eigenmittel. Der Beschluß sieht vor, daß die Gemeinschaften bis 1999 über einen maximalen Eigenmittelbetrag von 1,27% des gesamten Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten verfügen können (bisher 1,20%). Damit diese Obergrenze eingehalten wird, darf der Gesamtbetrag der in dem Zeitraum von 1995 bis 1999 den Gemeinschaften zur Verfügung gestellten Mittel in keinem Jahr einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtbruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten für das betreffende Jahr übersteigen (Art. 3). Die Einnahmen, die in den Haushalt der Gemeinschaften als Eigenmittel einzustellen sind, werden in Art. 2 näher definiert. Die Korrektur der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zugunsten des Vereinigten Königreichs, wie sie bereits in dem Beschluß von 1988 vorgesehen war, wird durch den neuen Eigenmittel-

⁵⁹³ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Madrid, Teil A III.A., Bull. Nr. 8 vom 30.1.1996, 67.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, 67 f.

⁵⁹⁵ BGBl. 1995 II, 498. Der Beschluß ist für die Bundesrepublik am 1.7.1996 mit Wirkung vom 1.1.1995 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 2477.

⁵⁹⁶ ABl. Nr. L 185 vom 15.7.1988, 24.

Beschluß fortgeführt (Art. 4). Art. 1 schreibt vor, daß der Haushalt der Gemeinschaften vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird.

249. Die Aktivitäten der Europäischen Union im Berichtszeitraum standen im Zeichen der **Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 1996**. Aus Anlaß des Treffens der EU-Außenminister in Messina am 2./3. Juni 1995 nahm die Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz ihre Arbeit auf. Auf seinem Treffen am 15./16. Dezember 1995 in Madrid nahm der Europäische Rat den Bericht der Reflexionsgruppe zur Kenntnis und beschloß, den 29. März 1996 als Beginn der Regierungskonferenz zu bestimmen.⁵⁹⁷

Die deutschen Ziele für die Regierungskonferenz 1996 waren im Berichtsjahr Gegenstand zahlreicher Erklärungen der Bundesregierung.⁵⁹⁸ Darin setzte sie sich auch mit den verschiedenen Modellen für eine **“abgestufte Integration”** oder ein **“opt-out”** einzelner Mitgliedstaaten in bestimmten Integrationsbereichen auseinander:

“Die Überlegungen, die mit dem Stichwort ‘Kerneuropa’ oder anderen Begriffen beschrieben werden, kennzeichnen Modelle, wie bei einer steigenden Zahl von Mitgliedern in der Union weitere Integrationsschritte zügig verwirklicht werden können.

Diese Überlegungen gehen davon aus, daß manche Integrationschritte zunächst nur von einzelnen Mitgliedstaaten verwirklicht werden können, bevor zu einem späteren Zeitpunkt die übrigen Mitgliedstaaten aufholen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß es bei der Regierungskonferenz 1996 zu entscheidenden Fortschritten bei der weiteren Integration gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten kommt. Oben erwähnte Modelle werden von ihr zur Zeit nicht erwogen.

Im übrigen orientiert sich die Politik der Bundesregierung an der Festlegung in der Koalitionsvereinbarung, in der es heißt: ‘Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen in der gleichen Weise an der fortschreitenden eu-

⁵⁹⁷ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A, Einleitung, Bull. Nr.8 vom 30.1.1996, 61.

⁵⁹⁸ Erklärung von Bundesaußenminister Kinkel zum Treffen der EU-Außenminister in Messina vom 2.6.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 409; Vortrag von Staatsminister Hoyer zu den Zielen und Aufgaben der Regierungskonferenz vor der Europäischen Kommission vom 31.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 410; Erklärung der Bundesregierung zu aktuellen Fragen der Europapolitik im Deutschen Bundestag vom 22.6.1995, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 457; Rede von Bundesaußenminister Kinkel vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 12.10.1995 in Berlin, Bull. Nr.82 vom 16.10.1995, 800; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 96 (“Maastricht II”), BT-Drs. 13/3198; Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl zu aktuellen Fragen der Europapolitik im Deutschen Bundestag vom 7.12.1995, Bull. Nr. 103 vom 11.12.1993, 1011.

ropäischen Integration teilnehmen können, jedoch darf die Verweigerung einzelner Mitgliedstaaten Integrationschritte nicht aufhalten.“⁵⁹⁹

Im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten machte sich die Bundesregierung für eine **striktere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** stark:

“Die Bundesregierung sieht die bisherige Praxis des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaft insgesamt noch nicht als befriedigend an. Nach wie vor werden dem Rat Vorschläge vorgelegt, die nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen. Zudem vertreten die Europäische Kommission und manche Mitgliedstaaten z.T. eine andere Auslegung des Art. 3b EGV als die Bundesregierung. [...]

Die Konkretisierung und Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung für die Regierungskonferenz 1996. In welcher Weise dies am wirksamsten geschehen kann, bedarf sorgfältiger Prüfung und ist derzeit noch nicht absehbar.“⁶⁰⁰

Allerdings erkannte die Bundesregierung in ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1995 an, daß sich im Berichtszeitraum “deutliche Fortschritte” gezeigt hätten. Zum einen habe die Zahl der problematischen Vorschläge der Kommission für Rechtsetzungsvorhaben abgenommen, zum anderen hätten mehrere frühere Kommissionsvorschläge im Rat in einer befriedigenden oder zumindest hinnehmbaren Weise umgestaltet werden können.⁶⁰¹

Eine deutliche Absage erteilte die Bundesregierung im Hinblick auf die Regierungskonferenz Forderungen nach der Begründung neuer Kompetenzen für die Gemeinschaft:

“Die Übertragung von weiteren Kompetenzen auf die Europäische Union steht 1996 nicht auf der Tagesordnung. Vielmehr geht es um eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Hier ist vor allem Klarheit in der Rechtsetzung gefordert.“⁶⁰²

Im Hinblick auf die institutionelle Struktur der Europäischen Union betonte die Bundesregierung die Bedeutung effizienter Entscheidungsprozesse für die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Union:

⁵⁹⁹ BT-Drs. 13/3198, 19f.

⁶⁰⁰ BT-Drs. 13/3198, 5. Vgl. auch die Regierungserklärung von Bundesaußenminister Kinkel im Deutschen Bundestag vom 22.6.1996, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 460.

⁶⁰¹ BT-Drs. 13/5180, 1.

⁶⁰² Regierungserklärung vom 22.6.1995, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 460. S. ferner die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 96, BT-Drs. 13/3198, 6.

“Die Überprüfung der europäischen Institutionen und Entscheidungsprozesse wird von fast allen Partnern gefordert, ist aber erfahrungsgemäß ganz besonders schwierig. Wir werden das mit der notwendigen Behutsamkeit angehen und dabei natürlich die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen. Wichtig ist, daß die Regelungen so ausfallen, daß eine neue Erweiterung keinen Verlust an Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit mit sich bringt.”⁶⁰³

Sie befürwortete aus diesem Grund die **verstärkte Anwendung des Mehrheitsprinzips** bei Entscheidungen des Rates:

“Die Bundesregierung tritt dafür ein, daß der Rat verstärkt mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Welche Handlungsfelder im einzelnen sich hierfür eignen, bedarf eingehender Prüfung. [...]

Einstimmigkeit muß jedoch u.a. in Fragen von vertragsändernder Bedeutung sowie bei hochsensiblen Sachbereichen beibehalten werden, insbesondere bei Finanzen, Steuern, sozialer Sicherheit, Industriepolitik sowie bei Artikel 235 EGV.”⁶⁰⁴

Positiv äußerte sich die Bundesregierung zu Bestrebungen, Mehrheitsentscheidungen im Rat von dem Erreichen einer doppelten Mehrheit abhängig zu machen, die auch die Bevölkerungsmehrheit der Europäischen Union repräsentiert:

“In der europapolitischen Debatte wird zur Zeit erwogen, bei der Abstimmung im Rat zu einem Verfahren der doppelten Mehrheit überzugehen. Beschlüsse des Rates sollen an eine Mehrheit der gewichteten Stimmen und an eine ausreichende Mehrheit der von den zustimmenden Staaten repräsentierten Bevölkerung gebunden sein. Die Bundesregierung hält es im Interesse einer Stärkung der demokratischen Legitimität für notwendig sicherzustellen, daß auch künftig in einer sich erweiternden Union hinter den Beschlüssen des Rates immer eine ausreichende Bevölkerungsmehrheit steht.”⁶⁰⁵

Die Bundesregierung befürwortete darüber hinaus eine **Ausweitung der gesetzgeberischen Befugnisse des Parlaments**.⁶⁰⁶ Diese sollte ihrer Auffassung nach mit einer Vereinfachung der bislang praktizierten Mitwirkungsverfahren verbunden sein:

“Bürgernähe heißt auch Transparenz. Wenn die europäischen Verfahren so kompliziert geworden sind, hängt dies mit dem legitimen Wunsch nach einer Vielzahl von Kontrollstufen zusammen; diesem Interesse muß Rechnung getragen werden. Es widerspricht dem aber nicht, die Verfahren im Europäischen

⁶⁰³ Regierungserklärung vom 22.6.1995, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 459.

⁶⁰⁴ BT-Drs. 13/3198, 8.

⁶⁰⁵ BT-Drs. 13/3198, 9.

⁶⁰⁶ *Ibid.*

Parlament zu vereinfachen. Neben dem Haushaltsverfahren sollten noch drei Verfahren für die Beteiligung des Europäischen Parlaments zur Anwendung kommen: das der Zustimmung, das der Mitentscheidung und das der Anhörung.“⁶⁰⁷

Auch zu ihrer Konzeption von den künftigen **Aufgaben des EuGH in einer reformierten Europäischen Union**, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, äußerte sich die Bundesregierung:

“Die Bundesregierung wird sich für eine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) insbesondere für Fragen der Vertragsauslegung und bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz einsetzen. Der EuGH sollte im Bereich Justiz und Inneres umfassend zuständig sein, d.h. insbesondere für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie für Vorabentscheidungsverfahren auf Vorlage der nationalen Gerichte. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist dagegen in erster Linie eine Frage der politischen Verantwortung und einer richterlichen Kontrolle nur in sehr begrenztem Umfang zugänglich.“⁶⁰⁸

Zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres vgl. im übrigen oben VIII.2., Ziff. 69; zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik s. unten 2., Ziff. 260, 261.

250. Zur **Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Europarat** führte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage aus:

“Der EG-Vertrag sieht ausdrücklich vor, daß die Gemeinschaft jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeiführt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß in Erfüllung dieses Auftrags eine noch engere Abstimmung zwischen den beiden Organisationen erforderlich ist und unterstützt werden muß. Sie begrüßt daher die Erklärungen und Beschlüsse, mit denen die Organe der beiden Institutionen die Grundlagen für eine engere Kooperation geschaffen haben.“⁶⁰⁹

Die Bundesregierung äußerte sich in diesem Zusammenhang auch zu der Frage nach einem Grundrechtskatalog für die Europäische Union:

“Nach dem Vertrag von Maastricht achtet die Europäische Union die Grundrechte, wie sie in der Konvention des Europarates zum Schutz der Men-

⁶⁰⁷ Regierungserklärung vom 22.6.1995, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 460. Vgl. ferner den Bericht der Bundesregierung über ihre Bemühungen zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments im Jahr 1995, BT-Drs. 13/4212.

⁶⁰⁸ BT-Drs. 13/3198, 12.

⁶⁰⁹ BT-Drs. 13/2122, 1f.

schenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind. Damit ist ein umfassender Schutz der Menschenrechte gegenüber den Organen der Europäischen Union gewährleistet. Die Frage eines eigenen Grundrechtskataloges bleibt jedoch ein Thema für die Fortentwicklung der Union".⁶¹⁰

Einem Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Europarat stehe dessen Satzung entgegen, die nach ihrem gegenwärtigen Wortlaut nur Staaten die Beitrittsmöglichkeit einräume. Andererseits sei die "Europaratsfähigkeit" eines Staates faktisch Voraussetzung für dessen Mitgliedschaft in der Europäischen Union:

"Die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union richten sich nach den Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union. Danach können europäische Staaten, die sich zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bekennen, Mitglieder der Europäischen Union werden. Auch die Satzung des Europarates und die Wiener Gipfelerklärung setzen die Erfüllung dieser Kriterien für einen Beitritt zum Europarat voraus. Insofern läßt sich sagen, daß die Europaratsfähigkeit gewissermaßen Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist, wenngleich formal eine solche Vorbedingung nicht besteht."⁶¹¹

251. Der Europäische Rat verständigte sich auf seinem Treffen am 15. und 16. Dezember 1995 in Madrid darauf, daß der Name für die europäische Währung ab Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion **Euro** lauten wird. Dieser Beschluß stellt nach dem Willen der Mitgliedstaaten die einvernehmliche endgültige Auslegung der einschlägigen Vertragsbestimmungen dar.⁶¹²

Der Europäische Rat einigte sich ferner auf das Übergangsszenario für die **3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion**.⁶¹³ Danach beginnt die 3. Stufe am 1. Januar 1999 mit der unwiderruflichen Festsetzung der Kurse für die Umrechnung der Währungen der teilnehmenden Staaten in ihrem Verhältnis untereinander und zum Euro. Ab diesem Zeitpunkt wird in der Geld- und Wechselkurspolitik der Euro zugrunde gelegt, wird die Verwendung des Euro auf den Devisenmärkten gefördert und werden die teilnehmenden Mitgliedstaaten neue handelbare Schuldtitel der öffentlichen Hand in Euro auflegen. Am 1. Januar 1999 soll ferner eine Verordnung des Rates in Kraft treten, die den rechtlichen Rahmen für die Ver-

⁶¹⁰ *Ibid.*, 2.

⁶¹¹ *Ibid.*, 4.

⁶¹² Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A I.A I.2., Bull. Nr. 8 vom 30.1.1996, 62.

⁶¹³ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil B, Anlage 1, *ibid.*, 72–75.

wendung des Euro ab diesem Zeitpunkt bietet, zu dem er zu einer eigenständigen Währung wird und der amtliche ECU-Korb abgeschafft wird. In dieser Verordnung wird für die Zeit des Fortbestehens unterschiedlicher Währungseinheiten der rechtlich verbindliche Gegenwert des Euro in den Landeswährungen festgelegt. Spätestens am 1. Januar 2002 sollen dann die Euro-Banknoten und -Münzen neben den nationalen Banknoten und Münzen in Umlauf gebracht werden. Sechs Monate nach diesem Zeitpunkt ist die vollständige Ersetzung der Landeswährungen in allen teilnehmenden Staaten vorgesehen, womit die Einführung der einheitlichen Währung vollendet wäre.

Die Bundesregierung hob mit Blick auf die Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion die Notwendigkeit einer strikten Einhaltung der im Maastrichter Vertrag enthaltenen Konvergenzkriterien hervor. Nur in diesem Falle ließen sich die von der einheitlichen Währung erhofften Vorteile (sichere Planungsgrundlagen, verminderte Transaktionskosten) auch tatsächlich realisieren:

“Diese Vorteile der Währungsunion entstehen nur bei einer stabilen einheitlichen Währung. Dies setzt eine dauerhafte Konvergenz der ökonomischen Grunddaten und eine strikte Erfüllung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien durch alle Teilnehmerländer voraus. Dazu sind in zahlreichen Mitgliedstaaten noch erhebliche zusätzliche Anstrengungen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzen, erforderlich. Nur dauerhafte Stabilitätserfolge ermöglichen den Übergang in die Endstufe der Währungsunion. Die einheitliche Währung darf in ihrer Stabilität der DM nicht nachstehen.”⁶¹⁴

Die Grundsätze für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion waren auch Gegenstand einer Entschließung des Deutschen Bundestages zum Grünbuch der Europäischen Kommission über die praktischen Fragen des Übergangs zur einheitlichen Währung⁶¹⁵, mit der dieser sich für eine enge und strikte Auslegung der Stabilitätskriterien bei der Entscheidung über die Teilnahmeberechtigung der Mitgliedstaaten an der Währungsunion zum 1. Januar 1999 aussprach, und zwar auf der Basis von Ist-Daten für das Jahr 1997.⁶¹⁶

252. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu der **Vereinbarkeit der unterirdischen französischen Atomtests auf dem Muroroa-Atoll mit den Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Vertrag)**

⁶¹⁴ BT-Drs. 13/1435, 5.

⁶¹⁵ KOM Nr.(95) 333 endg.

⁶¹⁶ BT-Drs. 13/3213, 4; BT-PlPr., 77. Sitzung, 6760f.

Stellung. Sie vertrat hierzu die Auffassung, daß die Atomversuche vom räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich des EAG-Vertrages erfaßt seien. Der Anwendbarkeit von Bestimmungen aus Kapitel III des EAG-Vertrages über den Gesundheitsschutz stehe weder entgegen, daß es sich bei dem Muroroa-Atoll um ein außerhalb Europas gelegenes Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates handele, noch die Tatsache, daß die Tests militärische Versuche darstellten. Es obliege jedoch der Europäischen Kommission, über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag zu wachen. Es sei daher vorrangig Aufgabe der Kommission zu prüfen, ob es sich bei den von der französischen Regierung angekündigten unterirdischen Versuchen um "besonders gefährliche Versuche" im Sinne des Art. 34 EAG-Vertrag handele. Die Bundesregierung habe mit den anderen EU-Mitgliedstaaten keine Gespräche über die Möglichkeit eines gemeinsamen Vorgehens nach den Bestimmungen des EAG-Vertrages geführt.⁶¹⁷

253. Am 26. Juli 1995 wurde das **EUROPOL-Übereinkommen** durch die Ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel unterzeichnet.⁶¹⁸ Das Übereinkommen sieht die Errichtung einer gemeinsamen Polizeibehörde der Mitgliedstaaten vor. Keine Einigung konnte jedoch darüber erzielt werden, ob bei Klagen von EU-Bürgern gegen Maßnahmen der Polizeibehörde den nationalen Gerichten die Möglichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens an den Europäischen Gerichtshof eingeräumt wird. Diese Frage soll spätestens auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 1996 geregelt werden. Die Bundesregierung erklärte im Europaausschuß des Bundestages, im Hinblick auf die ungeklärte Frage der EuGH-Zuständigkeiten von der Einleitung eines Verfahrens zur Ratifizierung der Konvention zunächst absehen zu wollen.⁶¹⁹

254. Zur **Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger** in den Bundesländern s. oben VIII.1., Ziff. 65.

2. Außenbeziehungen

255. Am 31. Dezember 1995 trat die **Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Türkei** in Kraft.⁶²⁰ Bei den Bemühungen um die

⁶¹⁷ BT-Drs. 13/2313.

⁶¹⁸ 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 5.

⁶¹⁹ Woche im Bundestag 13/95 vom 5.7.1995, 57.

⁶²⁰ Art. 65 Abs.1 des Beschlusses Nr.1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22.12.1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, ABl. Nr.L 35 vom 13.2.1996, 1.

Vollendung der Zollunion stand die Einhaltung der Menschenrechte durch die Türkei im Mittelpunkt der Diskussion. Vor allem das Europäische Parlament hatte seine Zustimmung zur Zollunion von einem spürbaren Fortschritt der Türkei in der Frage der Menschenrechte abhängig gemacht.⁶²¹ Aus Anlaß einer Kleinen Anfrage führte die Bundesregierung zu diesem Punkt aus:

“Die Vollendung der Zollunion mit der Türkei, die aus wirtschaftlichen und politisch-strategischen Gründen auch im europäischen und deutschen Interesse liegt, steht nicht im Widerspruch zu Bemühungen, im Dialog mit der Türkei die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundfreiheiten in diesem Land zu stärken.”⁶²²

Zur Frage einer möglichen weitergehenden Integration der Türkei erklärte die Bundesregierung:

“Ein Beitritt der Türkei zur Europäischen Union steht derzeit nicht zur Debatte.”⁶²³

256. Am Rande des Europäischen Rates in Madrid wurde zwischen der Europäischen Union und MERCOSUR-Staaten ein **Interregionales Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit** unterzeichnet.⁶²⁴ Es handelt sich um das erste derartige Abkommen, das von der Union angeschlossen wurde⁶²⁵, und hat letztlich eine politische und wirtschaftliche Assoziation zwischen der Europäischen Union und den MERCOSUR-Staaten zum Ziel.⁶²⁶ Aufgrund seiner inhaltlichen Komplexität wurde das Rahmenabkommen als gemischtes Abkommen abgeschlossen.⁶²⁷

⁶²¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Mittelmeerpolitik, BT-Drs. 13/3037, 31.

⁶²² BT-Drs. 13/162, 3.

⁶²³ *Ibid.*

⁶²⁴ ABl. Nr. L 69 vom 19.3.1996, 4. Aufgrund eines Briefwechsels zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem MERCOSUR werden die Bestimmungen des Abkommens über die handelspolitische Zusammenarbeit und die Einsetzung der Organe zur Durchführung des Abkommens schon vor dessen Inkrafttreten vorläufig angewandt, ABl. Nr. L 69 vom 19.3.1996, 1.

⁶²⁵ Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Madrid, Teil A, Einleitung, Bull. Nr. 8 vom 30.1.1996, 61.

⁶²⁶ 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 7.

⁶²⁷ *Ibid.*, 89.

257. Im Berichtszeitraum schloß die Europäische Union **Assoziationsabkommen** mit Tunesien⁶²⁸ und Israel⁶²⁹ ab. Ein entsprechendes Abkommen mit Marokko wurde paraphiert, Verhandlungen mit Ägypten, Jordanien und Libanon über den Abschluß von Assoziationsabkommen wurden aufgenommen.⁶³⁰

258. **Kooperationsabkommen** wurden während des Berichtsjahres mit Kirgisistan⁶³¹, Weißrußland⁶³² und Kasachstan⁶³³ abgeschlossen. Diese Abkommen sind als gemischte Abkommen ratifizierungspflichtig. Um schon vor dem Inkrafttreten der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen die handelsrelevanten Teile in Kraft setzen zu können, wurden im Berichtszeitraum darüber hinaus mit Rußland, der Ukraine, Kirgisistan, Kasachstan, Weißrußland und Moldawien Interimsabkommen ausgehandelt.⁶³⁴ Zur Bedeutung dieser Abkommen im Vergleich zu den mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und anderen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Assoziationsabkommen führte die Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage aus:

“Mit einer Reihe von unabhängigen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (NUS) wurden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet (Rußland, Ukraine, Weißrußland, Moldawien, Kasachstan und Kirgisistan). Der Handelsteil der PKA, der in einigen Fällen vorab durch Interimsabkommen in Kraft gesetzt wurde, sieht ebenfalls Handelserleichterungen vor. Allerdings handelt es sich bei den PKA im Gegensatz zu den

⁶²⁸ Europa-Mittelmeer-Abkommen vom 17.7.1995 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits, BGBl. 1997 II, 343. Der Bundestag hat dem Abkommen mit Gesetz vom 24.2.1997 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 342.

⁶²⁹ Europa-Mittelmeer-Abkommen vom 20.11.1995 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits, BGBl. 1996 II, 1169. Das Zustimmungsgesetz ist am 23.6.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1168.

⁶³⁰ 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 7.

⁶³¹ Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 9.2.1995 zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kirgisistan andererseits, BGBl. 1997 II, 247. Der Bundestag hat dem Abkommen mit Gesetz vom 18.2.1997 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 246.

⁶³² Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 6.3.1995 zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten und Weißrußland andererseits, BGBl. 1997 II, 297. Das Zustimmungsgesetz ist am 18.2.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 296.

⁶³³ 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 82.

⁶³⁴ *Ibid.*

Europa-Abkommen um nichtpräferenzielle Abkommen auf der Basis der Meistbegünstigung.

Bei Inkraftsetzung der Abkommen wurden bestehende mengenmäßige Beschränkungen aufgehoben; mit einigen Ländern soll 1998 geprüft werden, ob die Voraussetzungen vorliegen, Verhandlungen über eine Freihandelszone aufzunehmen.“⁶³⁵

259. Die Verhandlungen zur Halbzeitüberprüfung des **Lomé IV-Abkommens**, das die Beziehungen zwischen der EU und 70 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) regelt, konnten auf dem AKP-EU-Ministertreffen am 30. Juni 1995 zum Abschluß gebracht werden. Die Unterzeichnung des revidierten Abkommens mit einer Laufzeit von 1995 bis zum Jahr 2000 fand am 4. November 1995 in Mauritius statt. In dem revidierten Abkommen werden über die Wahrung der Menschenrechte hinaus künftig auch die Beachtung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien als “wesentliche Vertragsbestandteile” zur verpflichtenden Grundlage für die Zusammenarbeit erhoben. Im Falle einer Verletzung eines dieser Elemente durch eine Vertragspartei erlaubt eine neu aufgenommene Suspensionsklausel, das Abkommen mit dem betreffenden Staat ganz oder teilweise auszusetzen. Darüber hinaus werden eine verantwortungsbewußte Regierungsführung und die Schaffung von Rahmenbedingungen, die für die Entwicklung der Marktwirtschaft sowie des privaten Sektors günstig sind, als Ziele der Zusammenarbeit im Abkommen verankert.⁶³⁶

260. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschloß der Rat auf der Grundlage von Art. J.3 des Unionsvertrages mehrere **gemeinsame Aktionen**. Diese Beschlüsse betrafen die Änderung eines früheren Beschlusses zur Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck⁶³⁷, die Bekämpfung des Einsatzes von Antipersonenminen⁶³⁸, die Ergänzung eines früheren Beschlusses zur Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten⁶³⁹, die Beobachtung der Wahlen zum Palästinensischen Autonomierat und die Koordinierung der Internationalen Wahlbeobachtung⁶⁴⁰, die Beförderung humanitärer Hilfe

⁶³⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema “Handel mit Mittel- und Osteuropa und Beratungshilfe der Bundesregierung”, BT-Drs. 13/2278, 5f.

⁶³⁶ BGBI. 1997 II, 1615; 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 94. Das Zustimmungsgesetz ist am 1.9.1997 ergangen, BGBI. 1997 II, 1614.

⁶³⁷ Beschluß des Rates vom 10.4.1995 zur Änderung des Beschlusses 94/942/GASP, 95/127/GASP, ABl. Nr. L 90 vom 21.4.1995, 2; 95/128/GASP, ABl. Nr. L 90, 3.

⁶³⁸ Beschluß des Rates vom 12.5.1995, 95/170/GASP, ABl. Nr. L 115 vom 22.5.1995, 1.

⁶³⁹ Beschluß des Rates vom 1.6.1995, 95/205/GASP, ABl. Nr. L 130 vom 14.6.1995, 1.

⁶⁴⁰ Beschluß des Rates vom 25.9.1995, 95/403/GASP, ABl. Nr. L 238 vom 6.10.1995, 4.

in Bosnien-Herzegowina⁶⁴¹, die Verwaltung der Stadt Mostar durch die Europäische Union⁶⁴² und die Beteiligung der Union an den Strukturen zur Umsetzung der Friedensregelung für Bosnien-Herzegowina⁶⁴³.

Darüber hinaus legte der Rat auf der Grundlage von Art. J.2 des Unionsvertrages eine Reihe von **gemeinsamen Standpunkten** zur Außen- und Sicherheitspolitik fest. Diese gemeinsamen Standpunkte beschäftigen sich mit der Suspendierung von Handelssanktionen gegen die BRJ (Serbien und Montenegro)⁶⁴⁴, der Lage in Burundi⁶⁴⁵, dem Einsatz von Blendlasern⁶⁴⁶, der Festigung des Friedens- und Demokratisierungsprozesses in Angola⁶⁴⁷ und der Verhängung von Sanktionen gegen Nigeria nach der Hinrichtung des Ogoni-Führers Ken Saro-Wiwa und acht weiterer Oppositioneller⁶⁴⁸.

Im Berichtsjahr gab die Europäische Union ferner zahlreiche **Stellungnahmen** zu aktuellen außenpolitischen Entwicklungen ab. Diese Erklärungen betrafen u.a. das russische Vorgehen in Tschetschenien⁶⁴⁹, die kroatische Militäroffensive in Westslawonien und in der Krajina⁶⁵⁰, die Entwicklung der Situation in Bosnien-Herzegowina⁶⁵¹, den Beitritt Alge-

⁶⁴¹ Beschluß des Rates vom 4.12.1995 zur Anpassung und Verlängerung des Beschlusses 93/603/GASP, 95/516/GASP, ABl. Nr.L 298 vom 11.12.1995, 3.

⁶⁴² Beschluß des Rates vom 6.2.1995 zur Ergänzung des Beschlusses 94/790/GASP, 95/23/GASP, ABl. Nr.L 33 vom 13.2.1995, 1; Beschluß des Rates vom 4.12.1995, 95/517/GASP, ABl. Nr.L 298 vom 11.12.1995, 4; Beschluß des Rates vom 19.12.1995 zur Ergänzung des Beschlusses 95/517 GASP, 95/552/GASP, ABl. Nr.L 313 vom 27.12.1995, 1.

⁶⁴³ Beschluß des Rates vom 11.12.1995, 95/545/GASP, ABl. Nr.L 309 vom 21.12.1995, 2.

⁶⁴⁴ Beschluß des Rates vom 23.1.1995, 95/11/GASP, ABl. Nr.L 20 vom 27.1.1995, 2; Beschluß vom 28.4.1995, 95/150/GASP, ABl. Nr.L 99 vom 29.4.1995, 2; Beschluß vom 12.6.1995, 95/213/GASP, ABl. Nr.L 138 vom 21.6.1995, 2; Beschluß vom 7.7.1995, 95/254/GASP, ABl. Nr.L 160 vom 11.7.1995, 2; Beschluß vom 19.9.1995, 95/378/GASP, ABl. Nr.L 227 vom 22.9.1995, 2; Beschluß vom 4.12.1995, 95/511/GASP, ABl. Nr.L 297 vom 4.12.1995, 4.

⁶⁴⁵ Beschluß des Rates vom 24.3.1995, 95/91/GASP, ABl. Nr.72 vom 1.4.1995, 1; Beschluß vom 6.6.1995, 95/206/GASP, ABl. Nr.L 130 vom 14.6.1995, 2.

⁶⁴⁶ Beschluß des Rates vom 18.9.1995, 95/379/GASP, ABl. Nr.L 227 vom 22.9.1995, 3.

⁶⁴⁷ Beschluß des Rates vom 2.10.1995, 95/413/GASP, ABl. Nr.L 245 vom 12.10.1995, 1.

⁶⁴⁸ Beschluß des Rates vom 20.11.1995, 95/515/GASP, ABl. Nr.L 298 vom 11.12.1995, 1; Beschluß vom 4.12.1995, 95/544/GASP, ABl. Nr.L 309 vom 21.12.1995, 1.

⁶⁴⁹ Erklärung vom 16./17.1. und 23.1.1995, Bull. Nr.7 vom 31.1.1995, 59.

⁶⁵⁰ Erklärung vom 4.5.1995, Bull. Nr.41 vom 17.5.1995, 363, und Bull. Nr.42 vom 24.5.1995, 370.

⁶⁵¹ Erklärungen vom 23.1.1995, Bull. Nr.7 vom 31.1.1995, 59; vom 6.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 99; vom 29.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416; vom 2.6.1995, Bull. Nr.49 vom 14.6.1995, 448; vom 12.6.1995, Bull. Nr.53 vom 28.6.1995, 491; vom 12.7.1995, Bull. Nr.59, vom 17.7.1995, 584; vom 25.9.1995, Bull. Nr.75 vom 29.9.1995, 743.

riens⁶⁵², Argentinien⁶⁵³ und Chiles zum Atomwaffensperrvertrag⁶⁵⁴, die unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages⁶⁵⁵, die Lage im Südchinesischen Meer⁶⁵⁶, die Situation in Burundi⁶⁵⁷ und Ruanda⁶⁵⁸, den Friedensprozeß in Angola⁶⁵⁹, die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Sierra Leone⁶⁶⁰, den Bürgerkrieg in Sri Lanka⁶⁶¹, die türkische Intervention in Nordirak⁶⁶², den Friedensprozeß im Nahen Osten⁶⁶³, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und Vietnam⁶⁶⁴, den Putsch in Sao Tomé und Príncipe⁶⁶⁵ und den Staatsstreich auf den Komoren⁶⁶⁶. Wiederholt nahm die Europäische Union zur möglichen Verabschiedung des Helms-Burton-Gesetzentwurfs durch den Kongreß der Vereinigten Staaten Stellung.⁶⁶⁷ Sie äußerte sich darüber hinaus mehrfach zur Situation der Menschenrechte in einzelnen Staaten⁶⁶⁸ und zu

⁶⁵² Erklärung vom 30.1.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 99.

⁶⁵³ Erklärung vom 28.2.1995, Bull. Nr.19 vom 14.3.1995, 159.

⁶⁵⁴ Erklärung vom 13.6.1995, Bull. Nr.53 vom 28.6.1995, 491.

⁶⁵⁵ Erklärung vom 22.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416.

⁶⁵⁶ Erklärung vom 2.3.1995, Bull. Nr.19 vom 14.3.1995, 159.

⁶⁵⁷ Erklärung vom 19.3.1995, Bull. Nr.23 vom 23.3.1995, 196; vom 23.6.1995, Bull. Nr.53 vom 28.6.1995, 492; vom 5.10.1995, Bull. Nr.82 vom 16.10.1995, 804.

⁶⁵⁸ Presseverlautbarung des Rates und der Kommission vom 12.5.1995, Bull. Nr.42 vom 24.5.1995, 371.

⁶⁵⁹ Erklärung vom 21.2.1995, Bull. Nr.15 vom 1.3.1995, 127; vom 10.5.1995, Bull. Nr.42 vom 24.5.1995, 370.

⁶⁶⁰ Erklärung vom 14.2.1995, Bull. Nr.15 vom 1.3.1995, 127; vom 18.5.1995, Bull. Nr.43 vom 29.5.1995, 383.

⁶⁶¹ Erklärung vom 20.3.1995, Bull. Nr.25 vom 29.3.1995, 211; vom 21.4.1995, Bull. Nr.33 vom 28.4.1995, 283; vom 29.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416; vom 16.11.1995, Bull. Nr.98 vom 22.11.1995, 959.

⁶⁶² Erklärung vom 5.4.1995, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 275; Erklärung vom 9.5.1995, Bull. Nr.42 vom 24.5.1995, 370.

⁶⁶³ Erklärung vom 15.5.1995, Bull. Nr.42 vom 24.5.1995, 371; vom 23.8.1995, Bull. Nr.69 vom 14.9.1995, 689; vom 26.9.1995, Bull. Nr.75 vom 29.9.1995, 743.

⁶⁶⁴ Erklärung vom 14.7.1995, Bull. Nr.60 vom 21.7.1995, 595.

⁶⁶⁵ Erklärung vom 24.8.1995, Bull. Nr.69 vom 14.9.1995, 689.

⁶⁶⁶ Erklärung vom 2.10.1995, Bull. Nr.76 vom 4.10.1995, 752.

⁶⁶⁷ Erklärung vom 5.4.1995, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 275; vom 17.10.1995, Bull. Nr.86 vom 26.10.1995, 844.

⁶⁶⁸ So zu Birma, Erklärung vom 13.3.1995, Bull. Nr.19 vom 14.3.1995, 159; vom 13.7.1995, Bull. Nr.60 vom 21.7.1995, 595; vom 15.12.1995, Bull. Nr.108 vom 21.12.1995, 1076; Guatemala, Erklärung vom 13.10.1995, Bull. Nr.82 vom 16.10.1995, 804; Indonesien, Erklärung vom 13.2.1995, Bull. Nr.12 vom 16.2.1995, 100; Nigeria, Erklärungen vom 22.3.1995, Bull. Nr.25 vom 29.3.1995, 211; vom 20.10.1995, Bull. Nr.86 vom 26.10.1995, 844; vom 9.11. und 10.11. 1995, Bull. Nr.95 vom 15.11.1995, 932; Sudan, Erklärung vom 11.9.1995, Bull. Nr.71 vom 20.9.1995, 712; Pakistan, Erklärung vom 28.2.1995, Bull. Nr.19 vom 14.3.1995, 159; China, Erklärung vom 7.6.1995, Bull. Nr.49 vom 14.6.1995, 448; vom 15.12.1995, Bull. Nr.108 vom 21.12.1995, 1076.

Fortschritten im Demokratisierungsprozeß u. a. in Niger⁶⁶⁹, Äthiopien⁶⁷⁰ und Tansania⁶⁷¹.

261. Die Bundesregierung unterstrich im Berichtszeitraum bei verschiedenen Gelegenheiten, daß eine **Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** zu ihren europapolitischen Prioritäten gehört.⁶⁷² Es müsse erreicht werden, daß gemeinsames außenpolitisches Handeln sichtbarer und effizienter werde:

“Die Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den einheitlichen institutionellen Rahmen dient einem kohärenteren Handeln der Union in den Außenbeziehungen. Mit gemeinsamen Aktionen und Standpunkten verfügt die Union über zwei neue Verfahren, die ihre Handlungsfähigkeit erhöhen können und zu einer stärkeren Bindewirkung für die Mitgliedstaaten führen. [...] Die gegenwärtigen Verfahren sind jedoch häufig sehr schwerfällig. Deshalb und in Erwartung der EU-Erweiterung nach 1996 ist der Ausbau funktionierender Entscheidungsmechanismen im Bereich der GASP besonders wichtig.

Die Regierungskonferenz 1996 soll dazu dienen, die Sichtbarkeit, Kontinuität, Kohärenz und Effizienz der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik deutlich zu erhöhen.

Die Bundesregierung hat in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, daß sie für eine weitere Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eintritt. Dies soll vor allem durch Nutzung von Gemeinschaftsverfahren geschehen. Deshalb tritt die Bundesregierung dafür ein, auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verstärkt mit Mehrheit (ggf. mit qualifizierter Mehrheit) zu entscheiden. Dabei muß es nach wie vor Ausnahmen geben, z. B. in Fragen der Verteidigungspolitik.

Für die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Entwicklung einer kohärenten, langfristig konzipierten außenpolitischen Perspektive von entscheidender Bedeutung. Die Bundesregierung prüft deshalb zur Zeit Vorschläge, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durch eine angemessene Analyse- und Planungskapazität zu verbessern.”⁶⁷³

⁶⁶⁹ Erklärung vom 7.2.1995, Bull. Nr. 12 vom 16.2.1995, 100.

⁶⁷⁰ Erklärung vom 27.9.1995, Bull. Nr. 75 vom 29.9.1995, 743.

⁶⁷¹ Erklärung vom 21.12.1995, Bull. Nr. 1 vom 2.1.1996, 4.

⁶⁷² Regierungserklärung von Bundesaußenminister *Kinkel* vom 22.6.1995, Bull. Nr. 51 vom 26.6.1995, 459; Rede des Bundesaußenministers vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 12.10.1995, Bull. Nr. 82 vom 16.10.1995, 801; Regierungserklärung von Bundeskanzler *Kohl* vom 7.12.1995, Bull. Nr. 103 vom 11.12.1995, 1014; Antwort auf die Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, BT-Drs. 13/3198, 11 ff.

⁶⁷³ BT-Drs. 13/3198, 12 f.

262. Zum künftigen **Verhältnis zwischen EU und Westeuropäischer Union (WEU)** erklärte die Bundesregierung:

“Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union umfaßt nach dem EU-Vertrag ‘sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte’. Ein Element der Verwirklichung dieser verteidigungspolitischen Perspektive des EU-Vertrages muß aus der Sicht der Bundesregierung die institutionelle Überführung der Westeuropäischen Union in die Europäische Union sein, die dadurch über eine eigene militärische Handlungsfähigkeit verfügen würde. [...]”

Die Bundesregierung befürwortet eine engere politisch-organisatorische und personelle Verzahnung als Zwischenschritt zur vollen Integration der Westeuropäischen Union in die Europäische Union. Als ersten Schritt tritt sie für die Einbeziehung der Westeuropäischen Union in die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rats ein. Die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus für eine strukturelle Verklammerung der Entscheidungs- und Arbeitsgremien von Europäischer Union und Westeuropäischer Union ein.

Da die Verantwortung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik primär beim Rat liegt, kommt eine personelle Verzahnung in erster Linie zwischen dem Sekretariat der Westeuropäischen Union und dem Ratssekretariat der Europäischen Union in Betracht. Dabei ist sicherzustellen, daß durch eine geeignete organisatorische Verzahnung mit der Europäischen Kommission auch deren Beiträge in die Entscheidungsfindung einfließen.⁶⁷⁴

3. Sonstige Entwicklungen

263. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu der **Vereinbarung vom 21. Juni 1994 über die Satzung der Europäischen Schulen** ein.⁶⁷⁵ Bei den Europäischen Schulen handelt es sich um zwischenstaatliche, öffentliche Lehranstalten, in denen den Kindern der Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften Schulunterricht erteilt wird. Die neue Vereinbarung ersetzt die Satzung der Europäischen Schulen vom 12. April 1957⁶⁷⁶ und das zugehörige Protokoll vom 13. April 1962⁶⁷⁷. Durch die Vereinbarung werden die Europäischen Ge-

⁶⁷⁴ *Ibid.*, 14.

⁶⁷⁵ BT-Drs. 13/3106. Mit Gesetz vom 31.10.1996 hat der Bundestag der Vereinbarung zugestimmt, BGBl. 1996 II, 2558.

⁶⁷⁶ BGBl. 1965 II, 1042.

⁶⁷⁷ BGBl. 1969 II, 1302.

meinschaften Vertragsparteien der Satzung. Die Europäische Kommission erhält damit Sitz und Stimme im Obersten Rat (Art. 8), dem zentralen Lenkungsgremium der Europäischen Schulen. Des weiteren sieht die Vereinbarung zur Verbesserung der Effizienz des Lenkungsgremiums die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen (mit Zweidrittelmehrheit) im Obersten Rat vor (Art. 9). Der Umfang der Mitbestimmung von Eltern und Lehrern wird erweitert (Art. 19, 22, 23). Für Verwaltungsstreitverfahren ist eine Beschwerdekammer zuständig (Art. 27). Dagegen ist für Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung und Anwendung der Vereinbarung, die im Obersten Rat nicht beigelegt werden können, der Europäische Gerichtshof zuständig (Art. 26).

264. Am 16. November 1995 stimmte der Bundestag den **Protokollen vom 19. Dezember 1988 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 19. Juni 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sowie zur Übertragung bestimmter Zuständigkeiten für die Auslegung dieses Übereinkommens auf den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** zu.⁶⁷⁸ Mit dem Ersten Auslegungsprotokoll wird den Obersten Gerichtshöfen der Vertragsstaaten die Möglichkeit gegeben, Fragen, die sich auf die Auslegung des Schuldvertragsübereinkommens von 1980 oder der Übereinkommen über den Beitritt der Staaten zu dem Schuldvertragsübereinkommen beziehen, dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen (Art. 1, 2). Außerdem sollen die zuständigen Stellen der Vertragsstaaten das Recht haben, den EuGH um Stellungnahme zu einer durch die vorstehend genannten Übereinkünfte aufgeworfenen Auslegungsfrage zu ersuchen, wenn Entscheidungen von Gerichten des betreffenden Staates der vom EuGH oder dem Obersten Gerichtshof eines anderen Vertragsstaates in dieser Frage vertretenen Auslegung widersprechen (Art. 3). Nach dem Zweiten Auslegungsprotokoll besitzt der Gerichtshof generell die Kompetenz zur Auslegung des Schuldvertragsübereinkommens (Art. 1).

265. Auf eine Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung zur **„sozialen Dimension“** der Europäischen Union Stellung. Sie erklärte, daß ursprünglich – neben der Friedenssicherung nach innen und außen – vor allem die Wirtschaftsintegration das Ziel der Gemeinschaft gewesen sei. Dies erkläre sich zum einen aus der Geschichte, zum anderen daraus, daß ohne ein gesundes Wirtschaftswachstum auch kein sozialer Fortschritt zu erzielen sei. Grundlage dieses Konzeptes sei die wechselseitige Wirkung

⁶⁷⁸ BGBl. 1995 II, 914.

zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung. Das "Europa der Bürger" stehe keineswegs nur auf dem Papier, sondern sei zu einem großen Teil bereits Wirklichkeit geworden. Deutschland habe dabei eine führende Rolle übernommen und den Ausbau der sozialen Dimension der Union als "gleichwertige Ergänzung" zur Wirtschaftsgemeinschaft mitinitiiert und mitgetragen. Meilensteine der Entwicklung seien hier die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und das in Maastricht verabschiedete Protokoll und Abkommen zur Sozialpolitik gewesen:

"Die Bundesregierung wird auch in Zukunft konstruktiv an der Verwirklichung des neuen sozialpolitischen Aktionsprogramms der Kommission mitarbeiten. Diese Politik steht im Einklang mit der unter deutscher Präsidentschaft und auf deutsche Initiative verabschiedeten 'Entschließung des Rates vom 6. Dezember 1994 zu bestimmten Perspektiven einer Sozialpolitik der Europäischen Union: ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union', die sich zum schrittweisen weiteren Ausbau eines Sockels von verbindlichen einklagbaren Mindeststandards für die Arbeitnehmer bekennt. Bei der Verwirklichung dieses Ziels wird sich die Bundesregierung von den Leitlinien dieser Entschließung leiten lassen:

- die Wettbewerbsfähigkeit der Union verbessern und Chancen für beschäftigungswirksames Wachstum stärken,
- Arbeitnehmerrechte durch soziale Mindeststandards schützen,
- das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten,
- schrittweise Konvergenz statt Vereinheitlichung der Sozialsysteme,
- den sozialen Dialog stärken."⁶⁷⁹

Im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 betonte die Bundesregierung die Notwendigkeit, zu einer gemeinsamen Sozialpolitik aller Mitgliedstaaten zurückzukehren:

"Die Bundesregierung wird sich daher auf der Regierungskonferenz 1996 dafür einsetzen, daß das Vereinigte Königreich dem Abkommen über die Sozialpolitik 'beitritt' und damit wieder eine für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültige Sozialpolitik möglich ist."⁶⁸⁰

266. Im Berichtszeitraum setzte sich die Bundesregierung intensiv für die Verabschiedung einer EG-Richtlinie über die **Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen** (Entsenderichtlinie) ein, um vor allem die deutschen Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft wirksamer als bisher vor Billiglohnkonkurrenz aus anderen

⁶⁷⁹ BT-Drs. 13/2040, 2 ff.

⁶⁸⁰ BT-Drs. 13/3198, 21.

Mitgliedstaaten zu schützen. Eine Einigung über den von der Kommission vorgelegten Entwurf für eine EG-Entsende-Richtlinie konnte jedoch im Berichtszeitraum nicht erzielt werden. Im Integrationsbericht der Bundesregierung heißt es hierzu:

“Eine Lösung erscheint solange ausgeschlossen, wie die Kommission offenbar auf einer obligatorischen Schwellenfrist beharrt, während mehrere Mitgliedstaaten zumindest auf der Möglichkeit einer Nullregelung bestehen.”⁶⁸¹

Die Bundesregierung legte daher den Entwurf eines nationalen Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen vor, der die Anwendbarkeit in Deutschland zwingend geltender Arbeitsbedingungen im Bereich der Bauwirtschaft auf grenzüberschreitende Entsendefälle sicherstellen soll. Dadurch sollen “gespaltene Arbeitsmärkte” und die aus ihnen resultierenden sozialen Spannungen vermieden werden.⁶⁸² Zur Frage der Vereinbarkeit einer solchen nationalen Regelung mit EG-Recht, die auch Gegenstand einer Expertenanhörung im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung war⁶⁸³, führte die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung aus:

“Mit dem vorliegenden Entwurf wird gesetzlich festgelegt, daß bestimmte wettbewerbsrelevante Arbeitsbedingungen unabhängig von der im übrigen auf das Arbeitsverhältnis anzuwendenden Rechtsordnung auch für ausländische Arbeitgeber und ihre in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer zwingend gelten. Die deutschen Vorschriften, in denen diese Arbeitsbedingungen enthalten sind, werden als so wichtig eingestuft, daß sie sich im Weg der Sonderanknüpfung als *lex fori international* auch dann durchsetzen sollen, wenn auf den Sachverhalt im übrigen ausländisches Recht zur Anwendung käme.

Diese Vorgehensweise entspricht der im Entwurf einer EG-Entsende-Richtlinie bereits angelegten Systematik [...] und stellt nach der erst jüngst wieder bestätigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes keine unzulässige Beeinträchtigung der im EG-Vertrag verankerten Dienstleistungsfreiheit des ausländischen Unternehmers dar (vgl. Urteil vom 9. August 1994, Rechtssache C 43/93, Rn. 23 – ‘Van-der-Elst-Fall’).”⁶⁸⁴

267. Gegenstand einer lebhaften Diskussion im Parlament⁶⁸⁵ und in der Öffentlichkeit war im Berichtszeitraum eine Entscheidung des EuGH, in

⁶⁸¹ 56. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union, BT-Drs. 13/4176, 59.

⁶⁸² BT-Drs. 13/2414.

⁶⁸³ Woche im Bundestag 13/95 vom 5.7.1995, 12.

⁶⁸⁴ BT-Drs. 13/2414, 7.

⁶⁸⁵ Debatte zum Thema “Frauenförderung in der Europäischen Union” im Plenum des Deutschen Bundestages am 26.10.1995, PlPr., 64. Sitzung, 5512 ff.

der das Gericht die Unvereinbarkeit einer sog. **Quotenregelung** im Bremischen Gesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst vom 20. November 1990 mit den Bestimmungen der Richtlinie 76/207/EWG über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Berufsleben feststellte.⁶⁸⁶ Nach der für EG-widrig befundenen Regelung waren Frauen bei der Übertragung von Tätigkeiten einer höheren Vergütungsgruppe bei gleicher Qualifikation vorrangig zu berücksichtigen, wenn sie in dieser Gruppe nicht mindestens zur Hälfte repräsentiert waren. Zu den Auswirkungen dieser Entscheidung auf die nationale Frauenförderung erklärte Bundesfamilienministerin Nolte im Deutschen Bundestag:

“Weder die staatliche Frauenförderung insgesamt noch die Instrumente der Frauenförderung im Zweiten Gleichberechtigungsgesetz werden durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Frage gestellt. Dieses Urteil kann und darf deshalb nicht zum Anlaß genommen werden, Frauenförderung zurückzuschrauben. Auch nach dem Luxemburger Richterspruch bleibt die Frauenförderung dringend notwendig und möglich.”⁶⁸⁷

268. Die Bundesregierung begrüßte die zwischen Kanada und der Europäischen Union zur **Beilegung des Fischereikonflikts um die Fangquoten für den Schwarzen Heilbutt** getroffenen Vereinbarungen. Diese Vereinbarungen betreffen neben einer Heraufsetzung der EU-Fangquote eine verbesserte Kontrolle bei der Einhaltung der Fangbestimmungen, u. a. durch die Anwesenheit eines Beobachters auf jedem Schiff und die Entsendung zusätzlicher Inspektionsschiffe⁶⁸⁸:

“Die Bundesregierung hält diese Bestimmungen für eine wichtige Verbesserung der NAFO-Regelungen und hat ihre Einführung im Rahmen der EU aktiv unterstützt. Über weitere Maßnahmen, wie eine Begrenzung des Fischereiaufwandes, der Anzahl der Schiffe und/oder der Fangtage, wird derzeit nachgedacht.”⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ EuGH, Rs. C-450/93, Slg. 1995, I-3051.

⁶⁸⁷ PlPr., 64. Sitzung, 5513.

⁶⁸⁸ Vgl. Verordnungen (EG) Nr. 3067–3070/95 vom 21.12.1995, ABl. Nr. L 329 vom 30.12.1995, 1, 3, 5 und 11.

⁶⁸⁹ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zum Thema “Schutz von Mensch und Natur vor den Folgen der Überfischung der Meere”, BT-Drs. 13/2582, 28.

XVI. Internationale Organisationen

1. Vereinte Nationen

269. Im Plenum der Generalversammlung wies der deutsche Vertreter in der Diskussion über den Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs darauf hin, daß über die Probleme der Friedenserhaltung die **soziale und wirtschaftliche Dimension** der Arbeit der Vereinten Nationen nicht vernachlässigt werden dürfe:

“As the report of the Secretary General points out, the difficulties of peace-keeping should not divert attention from other dimensions of the work of the organization, which are equally essential and serve to lay the economic and social foundation for lasting peace. In the field of economic and social development the international context and the challenges to the UN have greatly changed. Progress is visible in many countries, whereas others remain at the margins of development. Adaption to a changed and rapidly changing global environment has become a prime requisite for a more effective UN-system in the field of development. Germany is committed fully to this process and I would like to reiterate my country’s appreciation of the efforts undertaken by the Secretary General to give direction to the debate through his contribution for an Agenda for Development in May 1994 and the concrete steps he is taking to make the organization more responsive and effective.”⁶⁹⁰

Auch in diesem Bereich komme es entscheidend auf eine Bündelung der Kräfte der Weltorganisation an:

“The report of the Secretary General states that reforming the United Nations into a simpler, more focused and more integrated organisation has continued to be a key-objective of his efforts since he took office in January 1992. I would like to emphasize that my government attaches the highest priority to this objective, particularly in the social, economic and related fields, where a great number of organisations, agencies and programmes have been established with various missions and mandates. Coordination and cooperation is not an obvious behaviour amongst them, duplication and overlap come about quickly. The new realities of globalized markets and a rapidly changing world should not make us react with an ever growing number of institutions, mechanisms and bodies but with firm and clear priorities and goals and institutions capable of adaptation.”⁶⁹¹

270. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte im Berichtszeitraum, beginnend mit dem 1. Januar 1995, als nichtständiges Mitglied dem Sicher-

⁶⁹⁰ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 3.

⁶⁹¹ *Ibid.*, 4.

heitsrat der Vereinten Nationen an. Im Juni 1995 hatte die Bundesrepublik zudem den Vorsitz des Sicherheitsrates inne. Auch im Berichtsjahr setzte sich die Bundesregierung nachdrücklich für eine **Reform des Sicherheitsrates** ein.⁶⁹² In seiner Rede vor der Generalversammlung faßte Außenminister Kinkel die deutschen Reformvorstellungen wie folgt zusammen:

“Meine Damen und Herren, Stärkung der Fähigkeit zur Friedenssicherung, das heißt zugleich Reform des Sicherheitsrates. Über diese Notwendigkeit gibt es inzwischen einen weltweiten Konsens. Erste Reformerfolge sind da: Arbeitsmethoden und Transparenz des Sicherheitsrates haben sich in den letzten zwei Jahren stärker verändert als in den vier Jahrzehnten vorher.

Deutschland ist mit vielen anderen Mitgliedstaaten der Auffassung, daß der Sicherheitsrat um ständige und nichtständige Mitglieder erweitert werden sollte. Die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas brauchen eine stärkere Repräsentanz. Dasselbe gilt auch für einige Staaten, die einen besonderen globalen Beitrag leisten.

Deutschland hat – unterstützt von vielen Mitgliedstaaten – sein Interesse an einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bekundet. Die Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung auch in diesem Rahmen ist für uns die logische und konsequente Fortentwicklung unseres Engagements für die Vereinten Nationen. Diese Bereitschaft steht im Einklang mit der Grundmaxime unserer Außenpolitik: der multilateralen Zusammenarbeit Vorrang einzuräumen. Wir haben dieses Prinzip in den Dienst der europäischen Einigung gestellt. Wir glauben, daß wir damit auch für die Arbeit des Sicherheitsrates einen nützlichen Beitrag leisten können.”⁶⁹³

In seiner Stellungnahme zum Bericht des Sicherheitsrates präzisierter deutsche Vertreter unter Hinweis auf die während des deutschen Vorsitzes in dieser Richtung ergriffenen Initiativen die Vorstellungen der Bundesrepublik im Hinblick auf die angestrebte **Transparenz der Arbeit des Sicherheitsrates**:

“Also in its present form the report represents in our opinion an important step towards more transparency, which is of vital interest to the overall credibility and thus also the effectiveness of the Council. Better and more information about what the Council does and why the Council does it is in our opinion a crucial element for a reform of the Security Council.

During our presidency in June this year we have tried, as much as possible, to take the need of information of the general memberships into account. We

⁶⁹² Zu den entsprechenden Aktivitäten der Bundesregierung in den Vorjahren s. Walter (Anm. 10), Ziff. 221, und Stoll (Anm. 10), Ziff. 280 – 285.

⁶⁹³ Rede vor der Generalversammlung vom 27.9.1995, Bull. Nr. 76 vom 4.10.1995, 750.

attach the highest importance to transparency and the free flow of information. We have therefore briefed non-members of the Council on the Council's work on a daily basis. We believe this to be a necessary and most fruitful exercise not only for the general membership but also for the Security Council members. We will continue to support efforts to further develop mechanisms for an increase and improved flow of information between Council members and non-members."⁶⁹⁴

Zur Frage der **Erweiterung des Sicherheitsrates** erklärte der Vertreter der Bundesregierung im Plenum:

"While there is agreement that the Security Council should be enlarged, the discussion about how this is to be accomplished is still continuing. We have reports and proposals. What is needed now is some creativity to reconcile the different ideas and interests with a view to a strengthened, representative and modern Security Council which will be capable to master the challenges and changed realities of the future.

A considerable number of states from all continents and regional groups, in their statements made before the General Assembly, have referred to Germany as a country they wish to see as a permanent member of the Security Council. Other States have done so without naming Germany directly. We are thankful for this proof of confidence. Having said this, we are aware of the fact that the reform of the Security Council is not just about the interests of individual states. Its aim must be to enable the UN to adjust to a changing environment and to cope with the challenges of the next millenium. If the UN community as a whole will call on Germany to contribute to this immense task, we will be ready to assume this responsibility. We will extend our commitment and build on our past contribution to strengthen the UN."⁶⁹⁵

271. Wiederholt setzte sich die Bundesregierung in ihren Stellungnahmen mit der **Finanzkrise der Vereinten Nationen** auseinander.⁶⁹⁶ Nach Auffassung der Bundesregierung ist zur Bewältigung sowohl eine Reform des Beitragsbemessungssystems als auch eine größere Effizienz bei der Aufgabenerledigung durch die Weltorganisation erforderlich. Der deutsche Vertreter führte im Plenum der Generalversammlung hierzu aus:

⁶⁹⁴ Position of Germany (Anm. 3). Plenum, 9f.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, 2.

⁶⁹⁶ Rede von Bundesaußenminister Kinkel vor der Generalversammlung vom 27.9.1995, Bull. Nr.76 vom 4.10.1995, 751; Stellungnahme des Vertreters der Bundesregierung im Plenum zum Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs, Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 5f.; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Verbesserung der Finanzierung von VN-Friedensmissionen, BT-Drs. 13/2171.

“With regard to the financial situation, two types of reform are necessary:

On the one hand the financial system as such must be changed, on the other hand the UN-system must be made more efficient.

By financial system as such I mean the scale of assessments, the methodology of calculation which stipulates, according to article 19 of the Charter, that a member may lose its right to vote, other penalties or incentives, as well as all other questions that have been or are being discussed in the High-level Open-ended Working Group on the Financial Situation of the UN. A reform of the financial system must result in a more equitable scale of assessments, i.e. the assessments owed by each Member State should be as close as possible to its actual capacity to pay. This new scale of assessments must be accompanied by a set of regulations which entices Member States to pay their contributions on time and in full. [...] One important element of this reform and its implementation is, not least, the payment or the commitment of arrears.

It is of high priority to achieve a marked increase in efficiency within the UN through a number of reforms, process changes and the prevention of duplication of work. There are two important reasons for this. On the one hand an efficient Organization will more easily entice Member States to fulfil their financial obligations in full and on time, in other words, efficiency offers an incentive to pay. On the other hand, at present, only an increase in efficiency will be able to safeguard that the UN will continue to have sufficient funds at its disposal for priority programs.”⁶⁹⁷

Zu ihren Vorstellungen für eine sachgerechtere **Beitragsbemessung** bei der Finanzierung des regulären VN-Budgets und des Budgets für frie-
denserhaltende Maßnahmen (FEM) nahm die Bundesregierung eingehend im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage Stellung:

“Die Bundesregierung strebt eine Beitragsberechnungsformel für das reguläre VN-Budget und die FEM-Budgets an, die einfacher, gerechter und transparenter ist als das gegenwärtige System. Daher favorisiert sie eine weitgehend ‘automatisierte’, lineare Beitragsskala, auf der die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Zahlungsvermögen flexibel eingeordnet werden. Letzteres sollte sich am Bruttonozialprodukt eines Landes orientieren (so auch die Exportengruppe), das die Leistungsfähigkeit eines Landes am umfassendsten reflektiert (inkl. Schuldendienst). Bei der Berechnung der FEM-Beiträge setzt sich die Bundesregierung für eine Abschaffung des bisherigen Gruppensystems ein, das durch eine lineare Berechnungsweise analog dem Modell für das reguläre Budget abgelöst werden soll. Die Dritte Welt sollte zur FEM-Finanzierung unterproportional herangezogen werden. Die dadurch entstehende Finanzierungslücke muß von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern pro rata aus-

⁶⁹⁷ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 5 f.

gefüllt werden als Konsequenz ihrer besonderen Verantwortung für Frieden und Sicherheit. Ein Vorschlag Neuseelands, dieses FEM-Finanzierungsmodell auf die Finanzierung aller vom VN-Sicherheitsrat eingesetzten Gremien und des dem Sicherheitsrat zuarbeitenden Personals auszudehnen, wird von der Bundesregierung nachhaltig unterstützt.“⁶⁹⁸

272. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung wies der spanische Vertreter für die Europäische Union auf die Notwendigkeit hin, bei der **Durchführung von Sanktionsmaßnahmen nach Kap. VII** auf die Situation derjenigen Staaten Rücksicht zu nehmen, die durch ihre Beteiligung an den Sanktionen wirtschaftlich besonders stark betroffen sind:

“The European Union is aware of the special economic problems confronting certain states arising from the carrying out of preventive or enforcement measures taken by the Security Council against other states, and of the obligation on members of the United Nations under article 49 of the Charter of the United Nations to join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.

The attention given by the European Union to this problem is not limited to verbal support of those affected states; indeed some of them have benefited from substantial economic and humanitarian assistance provided by the European Community and the Member States of the European Union. This includes assistance specifically aimed at mitigating the adverse effects of sanctions.

Third states confronted with special economic problems of that nature have the right to consult the Security Council with regard to a solution to these problems, in accordance with article 50 of the Charter. We also want to stress that in the formulation of sanction regimes, due account should be taken where possible of the potential effects of sanctions on third states, without prejudice to the overall effectiveness of the sanctions regimes, to the powers of the Security Council under Chapter VII of the Charter, and to the Council's principal responsibility under article 24 of the Charter for the maintenance of international peace and security in order to ensure prompt and effective action by the United Nations.“⁶⁹⁹

273. Der Vertreter der Bundesregierung begrüßte im 6. Ausschuß die Errichtung der **Internationalen Strafgerichtshöfe für das frühere Jugoslawien und Ruanda**. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Bundesrepublik bereits ein Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Jugoslawien-Tribunal verabschiedet und einen ersten Verdächtigen, der sich seit Februar 1994 in deutscher Untersuchungshaft befunden hatte, an das Gericht überstellt habe. Im Hinblick auf die laufenden Ver-

⁶⁹⁸ BT-Drs. 13/2171, 3f.

⁶⁹⁹ Position of Germany (Anm. 3), 6. Ausschuß, 35f.

handlungen über eine umfassende Friedensregelung für das frühere Jugoslawien betonte der deutsche Vertreter, daß die während der kriegesischen Auseinandersetzungen begangenen Verbrechen unabhängig davon, welche Seite für sie verantwortlich sei, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln aufgeklärt werden müßten, damit die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden könnten.⁷⁰⁰ Zur Notwendigkeit der **Schaffung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs** erklärte er:

“The ad-hoc-tribunals have, in view of my Government, demonstrated the need to create a general permanent system for international criminal jurisdiction, a system which is based on a treaty.”⁷⁰¹

Mit Blick auf den vom Ad-hoc-Komitee zur Erörterung der mit der Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs verbundenen materiell-rechtlichen und administrativen Fragen vorgelegten Bericht⁷⁰² führte der deutsche Vertreter aus:

“I will not repeat in much detail my delegation’s view on the topics outlined in the report. Let me just say that we consider the principle of complementarity important. Prosecution and punishment must in essence remain a responsibility of the state. Only in cases where such national trial procedures may not be available or may be ineffective should the international criminal court play a role. Let me repeat also that we should not allow the principle of complementarity to dilute completely the functions of the international criminal court and its prosecutor.

My delegation welcomes the tendency, that has emerged during the discussions of the ad-hoc-committee, to limit the jurisdiction of the court to a few extremely serious crimes of concern to the international community. These ‘hard core crimes’, as they were called during our deliberations, should be genocide, serious violations of the laws and customs applicable in armed conflict, including grave breaches of the 1949 Geneva Conventions, crimes against humanity, and, in the view of my delegation, aggression. [...] In our view, the United Nations, whose Charter enshrined the principle of the non-use of force and which was created to save future generations from the scourge of war, cannot, 50 years after the Nürnberg Trial, exclude aggression from the jurisdiction of an international criminal court. [...]

The draft statute as it stands envisages a role for the Security Council of the United Nations, a role that is essential if aggression is included. It is necessary

⁷⁰⁰ *Ibid.*, 16 f.

⁷⁰¹ *Ibid.*, 17.

⁷⁰² Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court, UN Doc. A/50/22.

if the international criminal court is to function within the context of the United Nations. The Security Council should have the power to refer a situation or matter to the court.

Germany is furthermore in favour of simplifying the very complicated system of opt-in opt-out as now drafted by the International Law Commission. A state that becomes a party to the statute should thereby accept the jurisdiction of the international criminal court for the limited number of particularly serious crimes. If national jurisdiction is not available or ineffective, the prosecutor should have, in view of my delegation, the power to investigate and prosecute. There should not be too many consent-requirements for the functioning of the prosecution and the court.

In view of my delegation, rules of procedure should be drafted together with the statute as states, when considering becoming party to the statute, should have the rules of procedure already before them. On the other hand we do not think it is necessary to re-invent the wheel in the field of international criminal cooperation. The rules that exist in this field can be appropriately adjusted for the international criminal court.”⁷⁰³

274. Im Rahmen einer Parlamentarischen Anfrage führte die Bundesregierung zu der Möglichkeit einer **allgemeinen Unterwerfungserklärung unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs** nach Art. 36 Abs.2 IGH-Statut aus:

“Die Bundesrepublik Deutschland hat sich stets nachdrücklich für die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten eingesetzt. Sie hat sich im Zusammenhang mit einer Reihe bi- und multilateraler Verträge auch der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes unterworfen (zu Einzelheiten wird insoweit auf Drucksache 11/5057 vom 10. August 1989 verwiesen). [...]

Die Bundesregierung begrüßt, daß mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes eine deutlichere Hinwendung der Staaten zu den traditionellen Instrumentarien der friedlichen Streitbeilegung, insbesondere zum Internationalen Gerichtshof, zu verzeichnen ist. Die Bundesregierung hat dies zum Anlaß genommen, die Abgabe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung gemäß Artikel 36 Abs.2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs erneut zu prüfen.”⁷⁰⁴

275. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur Rolle und Reform der internationalen Finanzinstitutionen nahm die Bundesregierung zu Vorschlägen Stellung, die inneren **Entscheidungsstrukturen von IWF und Weltbank** durch eine Neuverteilung der Stimmrechte nach Maßgabe der realen Kaufkraftparität zu “demokratisieren”, um auf diese Weise den

⁷⁰³ Position of Germany (Anm. 3), 6. Ausschuß, 18f.

⁷⁰⁴ BT-Drs. 13/762, 1.

Einfluß der Entwicklungsländer in den genannten Institutionen zu stärken:

“Die Bundesregierung hält das derzeitige System der Entscheidungsfindung in IWF und Weltbank für effizient. Die Verteilung der Stimmrechte nach Kapitalanteilen bzw. Quoten stellt ein angemessenes Verhältnis zwischen finanzieller Verantwortung und Einflußmöglichkeit sicher.

Die Stimmrechtsanteile bei IWF und Weltbank orientieren sich am Finanzierungsbeitrag, den die einzelnen Mitgliedsländer bereitstellen.

Die Kapitalanteile bzw. Quoten und damit auch die Stimmrechte werden nach der Wirtschaftskraft und der außenwirtschaftlichen Verflechtung bemessen. Schlüsselgrößen sind z. B. Volkseinkommen, Währungsreserven und Anteil am Welthandel. Die Bezugnahme auf diese wirtschaftlichen Schlüsselgrößen liefert einen stabileren und aussagekräftigeren Maßstab als eine Verteilung der Stimmrechte auf der Basis realer Kaufkraftparität. Eine Abkehr von diesem Grundsatz würde die Finanzierungsbasis des IWF und der Weltbank in Frage stellen.”⁷⁰⁵

2. Militärbündnisse

276. Im Berichtszeitraum machte die NATO bei der Umsetzung der 1994 begonnenen⁷⁰⁶ Initiative **Partnerschaft für den Frieden** weitere Fortschritte. Österreich, Weißrußland und Malta schlossen sich als neue Partner der Initiative an. In dem Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 30. Mai 1995 heißt es dazu:

“Die seit unserem letzten Treffen im Dezember erzielten greifbaren Fortschritte bei der Umsetzung der Partnerschaft für den Frieden sind ermutigend. Wir begrüßen Österreich, Weißrußland und Malta als neue Partner, deren Gesamtzahl sich somit auf 26 erhöht. Die Umsetzung individueller Partnerschaftsprogramme ist entsprechend unseren Aufträgen vom Dezember 1994 zügig vorangekommen. Es freut uns, daß der Prozeß der Verteidigungsplanung und -überprüfung auf so breites Interesse gestoßen ist. 14 Partnerländer haben sich an der gerade abgeschlossenen ersten Runde beteiligt. Auf der Grundlage eines zweijährigen Planungszyklus wird dieser Prozeß zwischen Bündnispartnern und Partnern Interoperabilität fördern und Transparenz erhöhen.”⁷⁰⁷

Am 19. Juni 1995 wurde in Brüssel das multilaterale PfP-Truppenstatut zur Zeichnung aufgelegt. Es sieht vor, daß die Parteien das NATO-Trup-

⁷⁰⁵ BT-Drs. 13/1528, 5f.

⁷⁰⁶ Dazu eingehend Stoll (Anm. 10), Ziff. 294, 295.

⁷⁰⁷ Bull. Nr. 48 vom 12.6.1995, 426.

penstatut⁷⁰⁸ so anwenden, als seien alle Vertragsstaaten des Übereinkommens Vertragsstaaten des NATO-Truppenstatuts.⁷⁰⁹

Die NATO bekräftigte darüber hinaus die Bedeutung eines über die Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und die Annahme des individuellen Partnerschaftsprogramms hinausgehenden Dialogs mit **Rußland**.⁷¹⁰ Zu diesem Zweck nahm der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) auf seiner Tagung vom 31. Mai 1995 ein Dokument über Dialog und Kooperation mit Rußland an, in dem die Bereiche einer engeren Zusammenarbeit zwischen NATO und Rußland und die hierfür in Betracht kommenden Informations-, Konsultations- und Kooperationsverfahren aufgeführt sind.⁷¹¹ In ihrer Erklärung vom 5. Dezember 1995 begrüßte die Ministertagung des Nordatlantikrates die Beteiligung Rußlands an den multinationalen Streitkräften, die zur Umsetzung der militärischen Aspekte der Friedensvereinbarung für Bosnien-Herzegowina aufgestellt werden⁷¹², und führte zum Stand der Beziehungen zwischen NATO und Rußland aus:

“Wir bekräftigen unser Eintreten für enge, weitreichende kooperative Beziehungen zwischen der NATO und Rußland einschließlich gegenseitiger politischer Konsultationen und praktischer Sicherheitskooperation, aufbauend auf der Partnerschaft für den Frieden und auf unserem erweiterten Dialog über PFP hinaus. Wir haben mit Rußland einen Dialog darüber aufgenommen, in welche Richtung unsere Beziehungen in Zukunft gehen sollten. Dazu hatten wir im September Vorschläge für ein politisches Rahmendokument erarbeitet, das Grundprinzipien für Sicherheitskooperation und für die Entwicklung dauerhafter Konsultationsmechanismen ausführt. Wir sehen einer russischen Antwort auf unsere Vorschläge zur Fortführung unseres fruchtbaren Dialogs über diese Themen entgegen. Die Beziehungen sollten transparent sein, gemeinsame Ziele widerspiegeln und sich auf strikter Einhaltung internationaler Pflichten und Verpflichtungen gründen.”⁷¹³

277. Auf der Grundlage einer vom NATO-Generalsekretär vorgelegten Studie zu Prinzipien, Zielen, Kriterien und Bedingungen für die **Ausdeh-**

⁷⁰⁸ BGBI. 1961 II, 1190.

⁷⁰⁹ Fleck (Anm. 21), 398.

⁷¹⁰ Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 30.5.1995, Bull. Nr. 48 vom 12.6.1995, 426.

⁷¹¹ *Ibid.*, 429f.

⁷¹² Bull. Nr. 106 vom 15.12.1995, 1053.

⁷¹³ *Ibid.*, 1054.

nung der NATO nach Osten⁷¹⁴ legte das nordatlantische Verteidigungsbündnis im Berichtszeitraum seine Strategie für den Fortgang des Erweiterungsprozesses fest. In der Erklärung der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 5. Dezember 1995 wird zu diesem Punkt ausgeführt:

“Wir haben die von den Partnern aufgeworfenen Fragen aufgegriffen, die nunmehr eingehender behandelt werden müssen. Dementsprechend haben wir beschlossen, daß der Erweiterungsprozeß im Jahre 1996 aus drei Elementen bestehen wird:

- Mit den Partnern, die dies wünschen, würden wir auf individueller Basis intensive bilaterale und multilaterale Konsultationen führen, aufbauend auf der Erweiterungsstudie und den Präsentationen, die in der ersten Phase stattgefunden haben. Jeder interessierte Partner könnte einen intensivierten individuellen Dialog mit der Allianz führen.
- Durch den weiteren Ausbau der Partnerschaft für den Frieden wird die Allianz ein praktisches Arbeitsprogramm annehmen, das die Bindungen zwischen der Allianz und allen unseren Partnern stärken wird. Für einige Partner werden diese Aktivitäten ihre Fähigkeiten fördern, die Pflichten einer Mitgliedschaft zu übernehmen, während sie für andere dazu dienen werden, ihre langfristige Partnerschaft mit der Allianz zu stärken.
- Die Allianz wird Überlegungen darüber anstellen, welche internen Anpassungen und sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um sicherzustellen, daß die Erweiterung die Effektivität der Allianz aufrechterhält. Insbesondere müssen wir prüfen, welche Auswirkungen die Erweiterung auf Ressourcen und Personalausstattung hat.”⁷¹⁵

Auf eine Parlamentarische Anfrage hin stellte die Bundesregierung klar, daß noch keine Entscheidung darüber gefallen sei, welche Staaten wann für eine Aufnahme in das nordatlantische Bündnis in Betracht kommen. Die Bündnispartner wie die Bundesregierung sähen keine Notwendigkeit, diese Frage bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufzugreifen.⁷¹⁶ Zu den Auswirkungen, die eine NATO-Erweiterung auf das Verhältnis zur Russischen Föderation haben könnte, erklärte die Bundesregierung:

“Rußland hat eine wichtige Rolle für Stabilität und Sicherheit in Europa. Deshalb bemüht sich das Bündnis um ein umfassendes, kooperatives Verhältnis mit Rußland, das den russischen Sicherheitsinteressen Rechnung trägt. Der

⁷¹⁴ Auf die Ergebnisse der Studie ging die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zum Thema “Bundesregierung und NATO-Osterweiterung” näher ein, BT-Drs. 13/3112.

⁷¹⁵ Bull. Nr.106 vom 15.12.1995, 1055.

⁷¹⁶ BT-Drs. 13/3112, 6.

Erweiterungsprozeß ist gegen niemanden gerichtet und trägt zur Erweiterung einer breit angelegten europäischen Sicherheitsarchitektur bei.”⁷¹⁷

Zu der Frage nach dem Verhältnis zwischen EU- und NATO-Mitgliedschaft führte sie aus:

“Aus der Sicht der Bundesregierung gibt es einen politischen Zusammenhang, jedoch kein Junktim zwischen der Erweiterung der EU und der Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO.”⁷¹⁸

278. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung zu der Frage nach einer möglichen **vertragswidrigen Verwendung der von der Bundesrepublik an die Türkei im Rahmen der NATO-Kooperation gelieferten Rüstungsgüter** bei der Durchführung der Militäroperationen im Nordirak vom März/April 1995 Stellung. In ihrer Antwort auf eine entsprechende Parlamentarische Anfrage stellte sie klar, daß sich die Zusammenarbeit mit der Türkei ausschließlich an den Grundsätzen der Kooperation zwischen den Bündnispartnern innerhalb der NATO orientiere. In den Verträgen über Verteidigungs- und Rüstungshilfe habe sich die Türkei dazu verpflichtet, die aus Deutschland gelieferten Waffen und sonstigen Rüstungsgüter nur in Übereinstimmung mit Artikel 5 des NATO-Vertrages (Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff) einzusetzen. Die türkische Regierung habe diese Verpflichtung wiederholt bestätigt. Die Bundesregierung sei im übrigen sämtlichen Hinweisen auf einen vermuteten vertragswidrigen Einsatz deutscher Waffen durch die Türkei nachgegangen, ohne daß ein Beweis für diese Vermutung hätte erbracht werden können. Sie werde darauf hinwirken, daß auch in dem mit der türkischen Regierung noch abzuschließenden Abkommen über die Gewährung der finanziellen Unterstützung für den Bau von zwei Fregatten sichergestellt werde, daß die noch zu bauenden Fregatten ausschließlich in Übereinstimmung mit Artikel 5 des NATO-Vertrages verwendet würden.⁷¹⁹

279. Auf seinem Treffen in Lissabon am 15. Mai 1995, an dem erstmals Griechenland als Vollmitglied und die neuen EU-Mitglieder Österreich, Finnland und Schweden als Beobachter teilnahmen, faßt der Ministerrat der Westeuropäischen Union mehrere Beschlüsse zum **Ausbau der operationellen Strukturen der WEU**. Dem Ständigen Rat als zentralem Führungs- und Entscheidungsgremium wird eine “politisch-militärische Gruppe” als ständiges Beratungsgremium zur Beobachtung von Krisensituationen, zur Überwachung von WEU-Operationen und zur Behand-

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ *Ibid.*

⁷¹⁹ BT-Drs. 13/3008, 3, 5.

lung laufender politischer Angelegenheiten zugeordnet. Ferner wurde die Einrichtung eines Lagezentrums und einer in der Planungszelle angesiedelten Arbeitseinheit für die Auswertung nachrichtendienstlicher Informationen beschlossen.⁷²⁰ In einer Rede zum Konzept einer kooperativen Sicherheitsstruktur in Europa wies Bundesaußenminister Kinkel auf die Bedeutung der operativen Handlungsfähigkeit der WEU für die Erfüllung der ihr im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur zugedachten Aufgaben hin:

“Die WEU muß die ihr zugedachte Doppelrolle als verteidigungspolitischer Arm der EU und als europäische Säule der Atlantischen Allianz ausfüllen und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU die dringend notwendigen operativen Fähigkeiten verfügbar machen.”⁷²¹

Er stellte jedoch zugleich klar, daß weitere Fortschritte notwendig sind, vor allem im Hinblick auf eine engere Verzahnung von WEU und NATO:

“Wir müssen die operationellen Fähigkeiten der WEU weiter ausbauen. Der entscheidende Durchbruch hierfür kann nur mit der wechselseitigen Nutzung der vorhandenen Strukturen durch NATO und WEU gelingen. Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln, um die derzeitigen Probleme mit dem Konzept der ‘Combined Joint Task Forces’ rasch zu lösen. Dies muß in den nächsten Monaten ein Schwerpunkt unserer Bemühungen zur operationellen Stärkung der WEU sein.”⁷²²

Zu ihrer längerfristigen Konzeption für die weitere Entwicklung der WEU erklärte die Bundesregierung:

“Die Bemühungen der Bundesregierung um die Entwicklung einer europäischen ‘Verteidigungsidentität’ konzentrieren sich auf:

- die Stärkung der operativen Rolle der Westeuropäischen Union – komplementär zur NATO – für die in der Petersberg-Erklärung definierten Aufgaben (humanitäre Missionen, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Maßnahmen, Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung),
- die schrittweise Integration der Westeuropäischen Union in die Europäische Union.
- Nach einer Integration der Westeuropäischen Union in die Europäische Union wird die Zuständigkeit für Entscheidungen zum Einsatz militärischer Mittel innerhalb des Petersburg-Aufgabenspektrums beim Rat der Europäi-

⁷²⁰ Communiqué des Ministerrates der WEU vom 15.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 401; Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit der Westeuropäischen Union für die Zeit vom 1.1. bis 30.6.1995, BGBl. 13/2248, 1.

⁷²¹ Rede anlässlich der Frühjahrstagung der Parlamentarischen Versammlung der Westeuropäischen Union am 19.6.1995 in Paris, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 461.

⁷²² *Ibid.*

schen Union liegen. Dieser wird über militärische Einsätze im Konsens entscheiden. Es muß das Prinzip gelten, daß kein Staat gegen seinen Willen zur Entsendung von Truppen gezwungen werden kann.”⁷²³

280. Am 28. März 1995 unterzeichnete die Bundesregierung das **Geheimenschutzübereinkommen der WEU**.⁷²⁴ Das Abkommen dient der Schaffung einheitlicher Sicherheitsgrundsätze und -mindeststandards, zu deren Einhaltung die Vertragsstaaten sich verpflichten, so daß jeder Vertragsstaat darauf vertrauen kann, daß seine die WEU betreffenden Geheimnisse auch innerhalb der Organisation als Ganzes wirksam geschützt werden (Art. 1, 2). Außerdem verpflichten sich die Vertragsparteien, alle ihre Staatsangehörigen, die in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Zugang zu vertraulichen Informationen oder Unterlagen haben oder haben können, in angemessener Weise einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen (Art. 3).

281. Auf eine Parlamentarische Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu den Plänen für ein eigenes **Satellitensystem der WEU**. Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union habe die Schaffung von gemeinsamen Informationsmöglichkeiten entscheidende Bedeutung. Die Bundesregierung prüfe daher die Möglichkeiten für eine deutsche Beteiligung an einem europäischen System von Erdbeobachtungssatelliten mit sicherheitspolitischer Zielsetzung. Die WEU habe in einer Studie die technische Realisierbarkeit eines europäischen Satellitensystems festgestellt und führe nun Vorarbeiten für eine diesbezügliche Entscheidung des Ministerrates durch.⁷²⁵ Zu den möglichen Aufgaben eines solchen Satellitensystems erklärte die Bundesregierung:

“Grundlegender Zweck ist die Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit Europas. Ein WEU-Satellitensystem soll in erster Linie die Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen unterstützen und zur Früherkennung, Beobachtung und Bewältigung von Krisen beitragen. Daneben wird es in gewissem Maß in der Lage sein, Umweltschädigungen zu beobachten. Der Aufbau eines solchen Systems würde dazu beitragen, die operativen Fähigkeiten der WEU – in ihrer Rolle als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als Mittel zur Stär-

⁷²³ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, BT-Drs. 13/3198, 15. Zum Verhältnis zwischen WEU und EU siehe auch bereits oben XV.2., Ziff. 262.

⁷²⁴ BGBl. 1997 II, 1381. Das Zustimmungsgesetz ist am 17.7.1997 ergangen, BGBl. 1997 II, 1380.

⁷²⁵ BT-Drs. 13/1681, 1.

kung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz – zu verbessern. Dadurch würde eine auf Gegenseitigkeit beruhende Partnerschaft mit den USA möglich, die bisher allein Satelliteninformationen beschaffen können. [...]

Wenn die WEU Friedensmissionen unterstützt oder sie als Mandatsnehmer der Vereinten Nationen oder der OSZE selbst durchführt, wird die satelliten-gestützte Aufklärung dazu dienen, die politische und militärische Führung ohne großen Zeitverzug mit Lageinformationen zu versorgen, was für die Planung, Durchführung und erfolgreiche Beendigung der Mission unerlässlich ist.⁷²⁶

3. Sonstige Organisationen

282. In einer Erklärung zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte von Helsinki befürwortete Außenminister Kinkel die **Schaffung einer völkerrechtlichen Grundlage für die OSZE**:

“Die KSZE hat von Helsinki bis heute einen weiten Weg zurückgelegt. Aus einem losen Zusammenschluß von 35 Staaten, einem Prozeß, wurde eine Organisation mit festen Einrichtungen. Diesen Weg muß die OSZE, wie sie sich seit 1994 nennt, konsequent weitergehen.

Mein Vorschlag ist, die OSZE ähnlich den Vereinten Nationen auf eine völkerrechtliche Grundlage zu stellen. Vor allem für Staaten, deren Einbeziehung in andere europäische und transatlantische Strukturen gegenwärtig nicht zur Diskussion steht, bedeutete dies eine willkommene politische Aufwertung ihrer OSZE-Mitgliedschaft.”⁷²⁷

283. Zu ihren **Zielen für eine künftige Reform der OSZE** führte die Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage aus:

“Die Bundesregierung verfolgt bereits seit längerem drei vorrangige Ziele, die der Stärkung der OSZE dienen sollen: die Herbeiführung einer Rechtspersönlichkeit der OSZE, die Ausnahme vom Konsensprinzip bei Anrufung des Sicherheitsrates durch die OSZE und die Förderung der regionalen Zusammenarbeit nach dem Muster des Stabilitätspakts.”⁷²⁸

284. Wiederholt⁷²⁹ nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zu dem **Verhältnis zwischen OSZE, NATO und WEU** Stellung:

⁷²⁶ *Ibid.*, 4f.

⁷²⁷ Bull. Nr.61 vom 4.8.1995, 605.

⁷²⁸ BT-Drs. 13/3112, 4.

⁷²⁹ Rede von Außenminister Kinkel vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 19.6.1995 in Paris, Bull. Nr.51 vom 26.6.1995, 460; Antwort der Bundesregierung

“Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen um verstärkte Koordination und Kooperation zwischen den für die Sicherheit in Europa bestehenden internationalen Organisationen. Die NATO wird auch in Zukunft, vor allem wegen ihrer transatlantischen Dimension, als Bündnis zur gemeinsamen Verteidigung unverzichtbar für Sicherheit und Stabilität in Europa bleiben und darüber hinaus durch Unterstützung von Friedensmissionen der VN und der OSZE einen Beitrag zur kollektiven Sicherheit leisten. Die Westeuropäische Union ist als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als europäischer Pfeiler der NATO zentrales Element beim Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität.

Die Bundesregierung wird sich zusammen mit den europäischen Partnerländern im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dafür einsetzen, daß die OSZE weiter institutionell und politisch gestärkt wird. Die Europäische Union hat bereits in der Vergangenheit wesentlich zum Ausbau der OSZE beigetragen. Die Erweiterung der Europäischen Union und der NATO muß die jeweiligen Umstände in den Beitrittsländern berücksichtigen. Durch Kooperation im Rahmen der OSZE können diejenigen Beitrittskandidaten, die zu einem bestimmten Termin nicht beitreten wollen oder können, fest in die europäische Sicherheitsarchitektur eingebunden werden.”⁷³⁰

An anderer Stelle heißt es:

“Die Bundesregierung mißt der OSZE eine wichtige Rolle für die gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung bei. Die OSZE ist die einzige Sicherheitsstruktur, die alle Staaten zwischen Vancouver und Wladiwostok umfaßt. Ihre Stärkung soll sie dazu befähigen, im Zusammenwirken mit den anderen Institutionen und Organisationen unter Ausnutzung der komparativen Vorteile Stabilität und Sicherheit in Europa zu festigen und zu vertiefen. Eine hierarchische Ordnung wird dabei nicht angestrebt.”⁷³¹

285. Die Bundesregierung äußerte sich während des Berichtszeitraums mehrfach⁷³² zu parlamentarischen Anfragen betreffend die **Vereinbarkeit des russischen Vorgehens in Tschetschenien mit ihren im Rahmen des KSZE-Prozesses übernommenen Verpflichtungen**:

“Die Bundesregierung kann in der Verlegung russischer Truppen nach Tschetschenien keine Verletzung eines internationalen Vertrages erkennen. Ins-

auf eine Kleine Anfrage zum Thema “Bundesregierung und NATO-Osterweiterung”, BT-Drs. 13/3112, 3 f.; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996, BT-Drs. 13/3198, 16.

⁷³⁰ BT-Drs. 13/3198, 16.

⁷³¹ BT-Drs. 13/3112, 3.

⁷³² BT-Drs. 13/214, 1; 13/718. Vgl. ferner die Regierungserklärung von Bundesaußenminister Kinkel im Deutschen Bundestag vom 19.1.1995, Bull. Nr.5 vom 23.1.1995, 33.

besondere erfaßt der Vertrag vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa diesen Tatbestand nicht.

Die russische Regierung hat es jedoch unterlassen, ihrer gegenüber allen KSZE-Staaten bestehenden Notifizierungspflicht gemäß Absatz (38) ff. des – politisch verbindlichen – Wiener Dokuments 1992 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen nachzukommen. Außerdem hätte sie gemäß Absatz (45) des Wiener Dokuments 1992 angesichts der Größenordnung der verlegten Streitkräfte Vertreter der Teilnehmerstaaten zur Beobachtung einladen müssen. Die Verlegung der Truppen als solche unterliegt keiner Beschränkung.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Botschafter Dr. Holik, hat anlässlich der rüstungskontrollpolitischen Konsultationen mit dem russischen Vizeaußenminister Mamedov am 22. Dezember 1994 in Bonn auf dieses Versäumnis der russischen Regierung hingewiesen und angemahnt, die KSZE-Teilnehmerstaaten nachträglich gemäß Wiener Dokument 1992 zu unterrichten. Eine solche Notifikation ist bis heute nicht erfolgt.⁷³³

286. Gegenstand einer Stellungnahme der Bundesregierung waren im Berichtszeitraum ferner die finanziellen Auswirkungen der Erweiterung des Europarates. In diesem Zusammenhang äußerte die Bundesregierung sich auch zu den **gegenwärtigen und künftigen Aufgaben des Europarates**:

“Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes hat der Europarat seinen festen Platz als Institution in Europa gefunden, die individuelle Menschenrechte durch ein bindendes Kontrollsystem schützen kann. Er gibt gerade den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas die Möglichkeit, an der Gestaltung eines gemeinsamen Europas auf der Grundlage von Freiheit, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit mitzuarbeiten. Der Wiener Europaratsgipfel vom Oktober 1993 bezeichnet ihren Beitritt daher als einen ‘zentralen Faktor des europäischen Aufbauwerks’.

Nachdem in den letzten Jahren bereits eine Reihe von MOE-Staaten beigetreten sind, liegen dem Europarat derzeit acht weitere Beitrittsanträge von Staaten aus dieser Region vor. Der Europarat hat die politische Verantwortung, ihre Aufnahme durch Heranführung an die Europaratsstandards mit geeigneten Maßnahmen zu fördern. Entsprechende Programme stellen daher – neben der klassischen intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten – den Kern der Aktivitäten des Europarats dar. [...]

⁷³³ BT-Drs. 13/214, 1. Nach Auskunft der Bundesregierung vom 9.3.1995, BT-Drs. 13/718, 3, ist eine Notifizierung der Truppenverlegung auch in dem Zeitraum nach der Beantwortung der ersten Parlamentarischen Anfrage nicht erfolgt.

Die fortschreitende Erweiterung macht den Europarat zunehmend zu einer Institution für die Behandlung von Fragen mit gesamteuropäischer Dimension. Auch künftig wird der Schwerpunkt seiner Wirksamkeit auf der Wahrung und Weiterentwicklung der grundlegenden Werte und Errungenschaften der europäischen Demokratien und der Einbeziehung der neuen mittel- und osteuropäischen Mitglieder in diese Wertegemeinschaft liegen.⁷³⁴

XVII. Friedenssicherung und Kriegsrecht

1. Abrüstung und Rüstungskontrolle

287. Auf der Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz der Parteien des Vertrages über die **Nichtverbreitung von Kernwaffen** im April/Mai 1995 in New York setzte sich die Bundesregierung nachhaltig für eine unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages ein. In einer Erklärung anlässlich des 25. Jahrestages des Inkrafttretens würdigte Bundesaußenminister Kinkel die Bedeutung des Vertragswerkes für die Wahrung des internationalen Friedens:

“Seit einem Vierteljahrhundert hat sich der Nichtverbreitungsvertrag als wichtiger Eckpfeiler der internationalen Stabilität und Friedenssicherung bewährt. Der Vertrag stellt ein wirksames Bollwerk gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen dar. Zugleich bildet er die völkerrechtliche Grundlage für die einschneidenden Abrüstungserfolge der vergangenen Jahre und ist das Fundament für die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Es liegt im Interesse aller Staaten, dieses Vertragswerk dauerhaft zu erhalten und das darauf aufbauende internationale Nichtverbreitungsregime zu stärken.”⁷³⁵

Die Bundesrepublik bekräftigte auf der Überprüfungskonferenz ihren unbedingten Verzicht auf Kernwaffen. Zugleich wandte sie sich gegen Bestrebungen anderer Staaten, den Verzicht auf Kernwaffen von der Erfüllung der Abrüstungsverpflichtungen nach Art. VI des Sperrvertrages durch die Nuklearstaaten abhängig zu machen:

“Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist der Atomwaffensperrvertrag unentbehrlicher denn je. In einer multipolaren Welt voller nuklear bewaffneter Akteure kann es kein Gleichgewicht des Schreckens mehr geben, nur noch unübersehbare Gefährdung. [...]

⁷³⁴ BT-Drs. 13/1689, 1f.

⁷³⁵ Erklärung vom 5.3.1995, Bull. Nr. 18 vom 10.3.1995, 151.

Deutschland hat hier keine Sonderrechte zu verteidigen. Wir haben seit langem völkerrechtlich verbindlich auf alle Arten von Massenvernichtungswaffen verzichtet. Niemand wird uns verdächtigen können, wir wollten eine Zweiklassengesellschaft zementieren. Zugleich sind wir aber auch das beste Beispiel dafür, daß der Verzicht auf Kernwaffen keinerlei Nachteile bringt. Auch deshalb wird er von allen im Deutschen Bundestag vertretenen demokratischen Parteien voll unterstützt. Daß dies eine endgültige Entscheidung ist, steht völlig außer Frage.

Unser großes jahrzehntelanges Abrüstungs-Engagement in allen Verhandlungsforen hat gezeigt: Uns geht es um die Erfüllung aller Pflichten aus diesem Vertrag – um den Verzicht auf Nuklearwaffen wie um die Abrüstungsverpflichtung in Artikel VI. Wir verstehen sehr wohl die Sorgen der Nicht-Kernwaffenstaaten und deshalb bleiben wir der Anwalt weiterer energischer Abrüstungsschritte.

Aber wir lehnen es ab, den Fortbestand des Atomwaffensperrvertrages an Bedingungen zu knüpfen. Das hieße nur denen in die Hände spielen, die einen Vorwand zur Rechtfertigung ihrer eigenen nuklearen Ambitionen suchen. Die Dauerhaftigkeit des nuklearen Nichtverbreitungsregimes hat für uns absolute Priorität vor allen anderen Anliegen. Wir dürfen nicht aufs Spiel setzen, was zu verlieren wir uns nicht leisten können.

Zu dem Atomwaffensperrvertrag bekennen sich inzwischen mehr Mitgliedsstaaten als zu jedem anderen internationalen Übereinkommen mit Ausnahme der Charta der Vereinten Nationen. Wir haben heute eine einmalige Chance, das Verbot der Verbreitung von Kernwaffen in den kommenden Jahren zu einer universellen Norm des Völkerrechts zu machen. Dieses Ziel ist aber nur dann in Reichweite, wenn wir hier zu einer unbegrenzten und unkonditionierten Verlängerung des Vertrages kommen. Was allgemein bindendes Völkerrecht werden soll, darf nicht in 10 oder 25 Jahren erneut zur Disposition gestellt werden können. Wer jetzt einen Schritt zurückgeht, wird nie wieder so weit kommen.⁷³⁶

In einer Stellungnahme für den Deutschen Bundestag begrüßte die Bundesregierung den Beschluß der Überprüfungskonferenz, den Sperrvertrag für unbestimmte Zeit zu verlängern:

“Die Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz der Parteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) hat sich nach vierwöchigen intensiven Verhandlungen am 11. Mai 1995 im Konsens auf die unbefristete Verlängerung des NVV geeinigt.

⁷³⁶ Rede von Bundesaußenminister Kinkel vor der Konferenz zur Überprüfung und Verlängerung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 18.4.1995 in New York, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 266.

Die Bundesregierung hat damit das von ihr und den Partnern verfolgte Ziel erreicht, das auch Kern des Beschlusses des deutschen Bundestages vom 23. Juni 1993 ist. Es hat sich das von der Bundesregierung konsequent verfolgte Konzept durchgesetzt, daß nukleare Abrüstung und internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie nur auf der dauerhaft gesicherten Grundlage des NVV möglich sind. Das Konferenzergebnis wird nicht nur die Dauerhaftigkeit des Nichtverbreitungsregimes sichern, sondern auch zu seiner Stärkung und globalen Geltung beitragen. Die von der Konferenz im Konsens angenommenen beiden Dokumente zu Struktur und Inhalt künftiger Vertragsüberprüfungen werden zugleich Auftrieb für weitere Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung geben, vor allem für die Verhandlungen über den Umfassenden Nuklearen Teststopp und über einen Produktionsstopp für Spaltmaterial zu Waffenzwecken. [...]

Die Bundesregierung wird im Gefolge ihrer aktiven Rolle bei der NVV-Verlängerung auch künftig sichtbar für die Stärkung des nichtverbreitungspolitischen Umfeldes eintreten.“⁷³⁷

288. Auf der Überprüfungskonferenz betonte der Bundesaußenminister die Bedeutung einer **aktiven Rolle des Sicherheitsrates** bei der Durchsetzung des Nichtverbreitungsvertrages:

“Wir brauchen die Vereinten Nationen als Hüter der Nichtverbreitung. Der Sicherheitsrat hat auf seinem Gipfeltreffen am 31. Januar 1992 festgestellt, daß die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Diese Erklärung weist die Richtung: Wo immer in der Welt Proliferation stattfindet, müssen die Vereinten Nationen dem entgegenreten. Ich wünsche mir eine aktive Rolle des Sicherheitsrates in dieser so wichtigen Frage.“⁷³⁸

289. Ferner machte sich die Bundesregierung für eine konsequente Anwendung des Kontrollinstrumentariums der Internationalen Atomenergie-Organisation stark. Hierbei befürwortete sie insbesondere die Durchsetzung des Rechts der **IAEO auf Sonderinspektionen in nichtdeklarierten Anlagen**:

“Nach den Erfahrungen im Irak und in Nordkorea hat sich die Bundesregierung im Gouverneursrat der IAEO mit Nachdruck dafür eingesetzt, die Kontrollmöglichkeiten und -fähigkeiten des Sekretariats, insbesondere im Hinblick auf die Entdeckung nichtdeklarerter Anlagen, zu stärken. Die Bundesregierung ist dabei der Auffassung, daß in Verdachtsfällen, wie z.B. in

⁷³⁷ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema “Stärkung des Vertrages zur Nichtverbreitung von Kernwaffen”, BT-Drs. 13/1942, 1 f.

⁷³⁸ Rede vom 18.4.1995, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 266.

Nordkorea, die bisher wenig genutzte Befugnis der IAEO zur Durchführung von Sonderinspektionen ein geeignetes und effizientes Mittel sein kann.”⁷³⁹

Zur Sicherstellung einer umfassenden internationalen Kontrolle über spaltbares Material setzte sich die Bundesrepublik auf der Überprüfungs-konferenz auch für die **Einbeziehung ziviler Nuklearanlagen der Kernwaffenstaaten in das IAEO-System** ein:

“Da alle Nichtkernwaffenstaaten im NVV vertraglich verpflichtet sind, mit der IAEO ein umfassendes Sicherheitsabkommen abzuschließen, unterliegen grundsätzlich alle von ihnen deklarierten nuklearen Anlagen den IAEO-Kontrollen. Zivile Nuklearanlagen der Kernwaffenstaaten unterliegen bisher lediglich IAEO-Kontrollen, soweit diese Staaten sich auf freiwilliger Basis diesen unterworfen haben und die IAEO Inspektionen im Rahmen ihrer Kapazitäten durchführen kann. Sowohl bei Beratungen des Gouverneursrates der IAEO als auch bei der NVV-Konferenz setzte sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Einbeziehung ziviler Nuklearanlagen der Kernwaffenstaaten in das IAEO-Kontrollsystem ein. Im Schlußbericht des Hauptausschusses II (Überprüfung der Implementierung der Sicherheitsbestimmungen des NVV) sprachen sich die Delegationen einmütig für eine breitere Anwendung von Spaltstoff-Kontrollen in solchen Anlagen aus.”⁷⁴⁰

290. In diesem Zusammenhang wiederholte die Bundesregierung ihren Vorschlag für die **Schaffung eines Internationalen Plutoniumregimes**:

“Um den nuklearen Abrüstungsprozeß unumkehrbar zu machen, darf künftig kein Spaltmaterial mehr zu Waffenzwecken produziert werden; waffenfähiges Spaltmaterial aus abgerüsteten Kernwaffen darf nicht für den Bau neuer Waffen verwendet werden und nicht in die Hände von Nuklearschmugglern geraten. Hunderte von Tonnen freiwerdenden Plutoniums müssen zuverlässig kontrolliert werden.”⁷⁴¹

Zu den Zielen des von ihr vorgeschlagenen Regimes erklärte die Bundesregierung:

“Damit soll ein verbindliches internationales Regime geschaffen werden, das durch Transparenz und unabhängige Kontrolle vertrauensbildend wirkt und Proliferation und militärische Wiederverwendung des aus der Abrüstung stammenden waffenfähigen Materials nach Möglichkeit ausschließt. Es richtet sich an alle Staaten, unabhängig von ihrem Status innerhalb des Nichtverbreitungsregimes, und soll die Sicherheitsmaßnahmen für Plutonium und hochangerei-

⁷³⁹ BT-Drs. 13/1942, 3; so auch der Vorschlag von Außenminister Kinkel in seiner Rede vor der Überprüfungs-konferenz, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 266.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, 3f.

⁷⁴¹ Rede von Bundesaußenminister Kinkel vor der Überprüfungs-konferenz, Bull. Nr.32 vom 24.4.1995, 266.

chertes Uran auf ein möglichst hohes gleiches Niveau bringen. Das Ziel ist dabei eine vollständige Erfassung der Bestände weltweit.”⁷⁴²

291. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung erneut⁷⁴³ zum geplanten neuen **Forschungsreaktor FRM II in Garching** Stellung. Der Reaktor nutzt ein besonders fortschrittliches Reaktorkonzept mit einem kompakten Brennelement, das hochangereichertes Uran erfordert. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage führte die Bundesregierung aus, daß mit dem Reaktor eine derzeit bestehende Unterversorgung mit Neutronen in vielen Bereichen der Naturwissenschaften und Medizin korrigiert und der Forschung mit Neutronen neue Impulse gegeben werden sollen. Zur Vereinbarkeit der Verwendung hochangereicherten Urans mit den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik heißt es in der Stellungnahme:

“Die Bundesregierung hat wiederholt dargelegt, daß sie in der Nutzung von hochangereichertem Uran für den FRM-II keinen Verstoß gegen internationale Verpflichtungen zu erkennen vermag. Insbesondere steht der Bau des FRM-II in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der INFCE-Konferenz zur Bewertung des Brennstoff-Kreislaufes unter Aspekten der Nichtverbreitung. Im übrigen wird auf die umfassenden Sicherungsmaßnahmen durch die Internationale Atomenergie-Organisation und durch EURATOM verwiesen”.⁷⁴⁴

292. Die Bundesregierung setzte sich im Berichtsjahr für einen umfassenden und überprüfbaren **nuklearen Teststopp** ein. In seiner Rede vor der Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten des Atomwaffensperrvertrages forderte Bundesaußenminister **Kinkel**:

“Wir brauchen dringend einen baldigen erfolgreichen Abschluß über einen umfassenden nuklearen Teststopp. Sollte sich das Zieldatum 1995 trotz ermutigender Fortschritte nicht einhalten lassen, müssen wir gemeinsam auf den Abschluß 1996 drängen.”⁷⁴⁵

Kritisch bewertete die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Wiederaufnahme unterirdischer Nuklearversuche durch die französische Regierung auf dem Mururoa-Atoll. Bundeskanzler **Kohl** führte hierzu anlässlich der Aussprache über den Bundeshaushalt am 6. September 1995 im Deutschen Bundestag aus:

“Der Präsident und seine Regierung sowie die große Mehrheit des – frei gewählten – französischen Parlaments halten die Testreihe im Interesse der

⁷⁴² BT-Drs. 13/1942, 4.

⁷⁴³ S. zu diesem Punkt auch **Stoll** (Anm. 10), Ziff. 316.

⁷⁴⁴ BT-Drs. 13/932, 2.

⁷⁴⁵ Bull. Nr. 32 vom 24.4.1995, 266.

Sicherheit der französischen Nuklearwaffen für notwendig. Sie erklären, erst auf dieser Grundlage könne Frankreich auf die Tests verzichten und zur Simulation übergehen.

Wir sind anderer Meinung. Für mich ist wichtig, daß Präsident Chirac und seine Regierung sich in diesem Zusammenhang festgelegt haben, bei Verhandlungen über einen Teststoppvertrag so mitzuwirken, daß der Vertrag in einem Jahr abgeschlossen und unterzeichnet wird. Er hat sich gestern noch einmal bereit erklärt, unter diesem Gesichtspunkt die Zahl der Nukleartests zu reduzieren.“⁷⁴⁶

Zur Frage der Vereinbarkeit der französischen Atomtests mit dem EURATOM-Vertrag s. bereits oben XV.1., Ziff. 252.

293. In dem Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof zur Erstattung eines Rechtsgutachtens auf Antrag der VN-Generalversammlung zu der Frage **“Ist die Drohung mit Nuklearwaffen oder ihr Einsatz unter irgendwelchen Umständen völkerrechtlich erlaubt?”** gab die Bundesregierung eine schriftliche Stellungnahme ab. Darin verneinte sie die Zuständigkeit des IGH zur Beantwortung der Gutachtenfrage. Der IGH könne nach seiner eigenen Rechtsprechung nur rechtliche Fragen überprüfen, bei der Frage nach der Zulässigkeit des Einsatzes von bzw. der Drohung mit Nuklearwaffen handele es sich jedoch nicht um eine Rechtsfrage:

“Kernwaffen sind nicht nur Mittel der Kriegsführung wie andere Waffen. Ihr wesentlicher Zweck ist ein politischer: sie sollen dazu beitragen, jede Art von Krieg zu verhindern. Ihre Verwendung läßt sich nicht mittels der Normen des Völkerrechts richterlich bewerten, ohne daß sich eine solche Bewertung von einer richterlichen in eine politische wandelt.”

Selbst wenn der IGH jedoch zu dem Ergebnis kommen sollte, daß ihm eine rechtliche Frage zur richterlichen Klärung vorliege, könne er immer noch von dem ihm in Art. 65 IGH-Statut eingeräumten Ermessen Gebrauch machen und die Beantwortung der gestellten Frage ablehnen. Die Bundesregierung sei der Auffassung, daß “zwingende Gründe”, die den Gerichtshof nach seiner Spruchpraxis dazu veranlassen könnten, eine rechtliche Frage nicht zu beantworten, hier gegeben seien. Dazu gehörten die möglichen negativen Auswirkungen einer Entscheidung in der Sache auf die internationalen Abrüstungsbemühungen:

“Der Gerichtshof wäre gezwungen, die Grenzen seiner Funktion als ‘Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen’ (Artikel 92 der Charta) zu überschreiten. Aufgrund seiner richterlichen Funktion ist der Gerichtshof

⁷⁴⁶ Bull. Nr.67 vom 7.9.1995, 674.

gehalten, die rechtsschöpfende, gewissermaßen 'legislative' Prerogative der Staaten zu achten.

Die Staatengemeinschaft hat für die rechtliche Bewältigung des nuklearen Risikos einen gänzlich anderen Weg gewählt als den einer abstrakten Antwort auf die abstrakte Frage der Legalität von Kernwaffen. Die Staaten sind seit Jahrzehnten bemüht, die besonderen Risiken von Nuklearwaffen durch die Schaffung neuer internationaler Rechtsnormen einzugrenzen. In diesem Bemühen hat man den Weg des kontinuierlich fortschreitenden Aufbaus eines besonderen, nur diesem Zweck dienenden völkerrechtlichen Vertragsrechts gewählt. [...]

Der unabdingbare Einsatz aller Kräfte auf die anstehenden, in ihrer Bedeutung kaum zu überschätzenden Aufgaben der nuklearen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung könnte sein Momentum verlieren, wenn der Gerichtshof ein Rechtsgutachten zur abstrakten Frage der Legalität von Kernwaffen erstellte. Wie immer die Antwort des Gerichts ausfiele – sie könnte nicht folgenlos bleiben für einen sensiblen, vielschichtigen Verhandlungsprozeß, der aus guten Gründen die Frage, die dem Gerichtshof jetzt vorliegt, immer ausgeklammert hat."

Die Bundesregierung wies ferner darauf hin, daß der Gerichtshof bei der Beantwortung der Gutachtenfrage nicht umhin käme, eine Reihe spekulativer Feststellungen zu treffen, die außerhalb seiner richterlichen Funktion lägen, und machte schließlich auf die Gefahren aufmerksam, die der Integrität des Gerichtes aus der Behandlung einer politisch geprägten Rechtsfrage, die ihrer Natur nach kontrovers bleiben müßte, erwachsen könnten.

Eher knapp fielen hingegen die Ausführungen der Bundesregierung zur materiellen Rechtslage aus:

"Für den Fall, daß der Gerichtshof in die substantielle Prüfung der Frage der Generalversammlung eintritt, verweist die Bundesregierung auf ihre Ausführungen in Abschnitt II ihrer Stellungnahme vom Juni 1994 auf den Antrag der Weltgesundheitsorganisation zur Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Kernwaffen. Die dortigen Ausführungen gelten sinngemäß auch für die von der Generalversammlung zusätzlich gestellte Frage der Rechtmäßigkeit der Drohung mit Kernwaffen. Auch eine derartige 'Drohung' kann nur in Ausübung des naturgegebenen Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung zulässig sein."

294. Im Rahmen der bereits zitierten⁷⁴⁷ Parlamentarischen Anfrage zum Aufbau eines Satellitensystems der WEU nahm die Bundesregierung

⁷⁴⁷ Dazu oben XVI.2., Ziff. 281.

auch zu den Möglichkeiten der **Verifikation von Abrüstungsmaßnahmen** durch raumgestützte Erdbeobachtung Stellung:

“Raumgestützte Erdbeobachtung kann andere Möglichkeiten der Verifikation unterstützen und ergänzen. Mit ihrer Hilfe können große Flächen relativ kontinuierlich überwacht werden. Sie ist nicht von der Mitwirkung des Vertragspartners abhängig und bietet somit eine Rückversicherung für den Fall von Beeinträchtigungen der kooperativen Verifikation.

Als nationales bzw. multinationales technisches Mittel im Rahmen des KSE-Vertrages (Artikel XV Abs. 1) können Erdbeobachtungssatelliten dazu eingesetzt werden, einen großräumigen Überblick über das Vertragsgebiet zu gewinnen, auf dessen Basis Vor-Ort-Inspektionen – deren Zahl ja beschränkt ist und die einen erheblichen Aufwand erfordern – ganz gezielt durchgeführt werden können. [...]

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), zu denen der im Budapester Dokument vereinbarte umfassende Datenaustausch gehört, können in ihrer Wirksamkeit noch verstärkt werden, wenn die Möglichkeit besteht, die Einhaltung der Vereinbarungen auch mit raumgestützten Mitteln zu überprüfen.

Auch zur Überwachung anderer Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsabkommen kann raumgestützte Erdbeobachtung einen Beitrag leisten. Das Vorhandensein ‘nationaler technischer Mittel’ hat in der Vergangenheit den Abschluß von Rüstungskontrollvereinbarungen erleichtert und zum Teil erst möglich gemacht. Bereits im SALT-I-Vertrag von 1972 wurden solche Mittel als ein Instrument der Verifikation erstmals ausdrücklich erwähnt. Im Rahmen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages haben z. B. die Vereinigten Staaten die Überwachungsbehörde IAEO auch dadurch unterstützt, daß sie ihre Satellitenaufnahmen nordkoreanischer Anlagen zur Verfügung gestellt haben. Bei der schwierigen Verifikation eines umfassenden nuklearen Teststopps könnten Erdbeobachtungssatelliten etwa verwendet werden, um festzustellen, ob in einem Land Anlagen für Nukleartests eingerichtet werden.”⁷⁴⁸

In diesem Zusammenhang ging die Bundesregierung auch auf die durch den Open-Skies-Vertrag⁷⁴⁹ eröffneten Verifikationsmöglichkeiten ein:

“Auch der Open-Skies-Vertrag soll nach seinem Inkrafttreten unter anderem dazu genutzt werden, Verifikationen nach dem KSE-Vertrag zu unterstützen. Er erlaubt jedoch nur eine begrenzte Zahl von Überflügen, die in einem bestimmten Verfahren angemeldet und durchgeführt werden müssen; eine flächendeckende Beobachtung des Vertragsgebiets ist somit nicht möglich. Dennoch behält der Vertrag über den Offenen Himmel für uns auch dann seine

⁷⁴⁸ BT-Drs. 13/1681, 7f.

⁷⁴⁹ Vertrag vom 24.3.1992 über den Offenen Himmel, BGBl. 1993 II, 2047. Zum Inhalt des Vertrages eingehend Langenfeld, VRPr. 1992, ZaöRV 54 (1994), 814–1022, Ziff. 198.

volle politische Bedeutung, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland an einem System von Erdbeobachtungssatelliten beteiligt: Er hat als Ausdruck der Offenheit der Vertragsstaaten vertrauensbildende Wirkung und eröffnet allen Vertragsstaaten – gleich, ob sie über Satelliten verfügen oder nicht – bisher präzedenzlose Beobachtungsmöglichkeiten.“⁷⁵⁰

2. Friedenstruppen Internationaler Organisationen

295. Vor dem 4. Ausschuß der VN-Generalversammlung hob der spanische Vertreter die **Bedeutung des Peace-keeping für die Wahrung des Weltfriedens** hervor:

“Peace-keeping remains one of the key instruments available to the United Nations to contribute to the maintenance of international peace and security. Further efforts are needed to strengthen the capability of the United Nations in this regard, as they are in preventive action and peace-making.”⁷⁵¹

In demselben Sinne betonte Bundesaußenminister Kinkel in seiner Rede vor der Generalversammlung, die Friedenssicherung bleibe die Aufgabe der Vereinten Nationen, an der die Weltorganisation in der Öffentlichkeit vor allem gemessen werde. Um sie künftig erfolgreich bewältigen zu können, müßten jedoch die Lehren aus den Erfahrungen und Rückschlägen in Somalia, Ruanda und Bosnien gezogen werden:

“Die Fähigkeit zur Friedenssicherung – daran werden die Vereinten Nationen in der Weltöffentlichkeit vor allem gemessen. Und hier sind wir an einem kritischen Punkt angelangt. Somalia, Ruanda und Bosnien – diese Länder stehen auch für Enttäuschungen und Rückschläge. [...]”

Welche Lehren können und müssen wir aus Somalia, Ruanda und Bosnien ziehen?

- Beschränkung auf das Machbare. Die Kräfte der Weltorganisation sind eindeutig überfordert. Sie kann nicht alles auf ihre Schultern nehmen.
- Größere Klarheit über Ausmaß und Dauer des Engagements, klare politische und militärische Zielsetzung, ein realistisches und kohärentes Mandat.
- Wenn Engagement, dann allerdings konsequentes und entschlossenes Vorgehen. Was in Ruanda oder in Zepa und Srebrenica passiert ist, darf sich nicht wiederholen.
- Das Zusammenwirken zwischen der UNO und anderen Organisationen wie der NATO muß von vornherein so geregelt sein, daß optimale Schnelligkeit und Effizienz gesichert sind.

⁷⁵⁰ BT-Drs. 13/1681, 7.

⁷⁵¹ Position of Germany (Anm. 3), 4. Ausschuß, 17.

– Die Regionalorganisationen müssen sich noch stärker engagieren. Es muß nicht alles sofort bei der UNO landen. In Europa beispielsweise kann die OSZE viel mehr tun.“⁷⁵²

296. Aus Anlaß einer Kleinen Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu der **Notwendigkeit eines neuen Mandats des Sicherheitsrates für den Abzug der VN-Friedenstruppen** (UNPROFOR) aus dem ehemaligen Jugoslawien:

“Die Staaten, die für die VN Friedenstruppen zur Verfügung gestellt haben, sind in den Entscheidungen über den Verbleib oder Abzug ihrer Truppen frei.“⁷⁵³

Zu der rechtlichen Grundlage für die Unterstützung eines Abzugs der VN-Friedenstruppen durch die NATO-Staaten wird in demselben Zusammenhang ausgeführt:

“Das Recht der NATO-Staaten zur Vorbereitung und Durchführung einer Unterstützungsoperation für einen etwaigen Abzug von VN-Friedenstruppen im ehemaligen Jugoslawien ergibt sich bereits aus allgemeinem Völkerrecht und aus bestehenden Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, die u. a. zum Schutz der Sicherheit der Friedenstruppen aufrufen. Dies war auch die übereinstimmende Auffassung im Sicherheitsrat bei den jüngsten Beratungen über die Resolutionen vom 31. März 1995 zur Neuordnung und Bestätigung der Friedenstruppen-Mandate im ehemaligen Jugoslawien.“⁷⁵⁴

297. Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verurteilte die Bundesrepublik Deutschland im Berichtszeitraum mehrfach die Beschießung von VN-Sicherheitszonen und die **Geiselnahme von Soldaten und Beobachtern der Vereinten Nationen** durch die Streitkräfte der bosnischen Serben in Bosnien-Herzegowina.⁷⁵⁵

298. Am 30. Juni 1995 billigte der Deutsche Bundestag den Einsatz von bewaffneten Streitkräften der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien als deutschen Beitrag zum **schnellen Einsatzverband** (Rapid Reaction Force), der die VN-Friedenstruppen **im ehemaligen Jugoslawien** bei der Erfüllung ihres Mandats unterstützen sollte. Durch die Zustimmung des Bundestages wurde es der Bundesregierung ermöglicht, Lufttransport-

⁷⁵² Rede vor der 50. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 27.9.1995, Bull. Nr.76 vom 4.10.1995, 749.

⁷⁵³ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur drohenden Eskalation des Krieges im ehemaligen Jugoslawien, BT-Drs. 13/1175, 7.

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ Erklärung der Europäischen Union zur Lage in Bosnien-Herzegowina vom 29.5.1995, Bull. Nr.46 vom 7.6.1995, 416; Erklärung der Europäischen Union zur Lage in Srebrenica vom 12.7.1995, Bull. Nr.59 vom 17.7.1995, 584.

streitkräfte zur Unterstützung der Versorgung der VN-Friedenstruppen zur Verfügung zu stellen, Sanitätssoldaten zum Betrieb eines deutsch-französischen Feldlazaretts in Kroatien zu entsenden und Personal für die internationalen Hauptquartiere in Italien und Kroatien bereitzustellen.⁷⁵⁶ In ihrem Entschließungsantrag erläuterte die Bundesregierung die Ziele des schnellen Einsatzverbandes:

“Die Initiative für den schnellen Einsatzverband ist das Resultat der Konferenz der Verteidigungsminister der Europäischen Union und Nordamerikas in Paris am 3. Juni 1995. Dort wurde Übereinstimmung erzielt, daß angesichts sich intensivierender Kämpfe und der zunehmenden persönlichen Gefährdung der Blauhelm-Soldaten in der Republik Bosnien-Herzegowina eine militärische Verstärkung notwendig ist, um das Bleiben der VN-Friedenstruppen zu ermöglichen und ihnen die Chance zu geben, ihr Mandat auszuführen. Die Initiatoren des schnellen Einsatzverbandes, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande, haben auf der Konferenz ihre Erwartung zum Ausdruck gebracht, daß die übrigen Teilnehmerstaaten Beiträge zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbands leisten.

Die Verteidigungsminister der NATO unterstützten in ihrer Frühjahrstagung am 8./9. Juni 1995 die Pariser Initiative und begrüßten die Aufstellung eines multinationalen Einsatzverbands. Sie machten ihre Entschlossenheit deutlich, Luftstreitkräfte zur Verfügung zu stellen, um im Rahmen bestehender Vereinbarungen zu helfen, die VN-Friedenstruppen zu schützen.”⁷⁵⁷

Zu der rechtlichen Grundlage für die Beteiligung der Bundeswehr an dem Einsatzverband heißt es in dem Antrag:

“Mit Resolution 998 vom 16. Juni 1995 wird der Generalsekretär der Vereinten Nationen autorisiert, die Beschlüsse zur Aufstellung eines schnellen Einsatzverbandes zu implementieren. Mit Resolution 982 vom 31. März 1995 hatte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten schon aufgefordert, auf Forderungen des Generalsekretärs zur Unterstützung der VN-Friedenstruppen bei der Erfüllung ihres Mandats positiv zu reagieren. Damit bilden beide Resolutionen den Rahmen, in den sich auch ein deutscher Beitrag zum Schutz und zur Unterstützung des schnellen Einsatzverbands einfügen wird.

Die Bundesregierung mißt der Tätigkeit der VN-Friedenstruppen im früheren Jugoslawien hohe politische und humanitäre Bedeutung zu. Sie ist sich mit ihren internationalen Partnern einig, daß ein Abzug der VN-Friedenstruppen unbedingt vermieden werden muß, um dem Friedensprozeß eine Chance zu geben.”⁷⁵⁸

⁷⁵⁶ BT-Drs. 13/1802, 3; Woche im Bundestag 13/95 vom 5.7.1995, 53.

⁷⁵⁷ BT-Drs. 13/1802, 2.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

299. Zusammen mit anderen NATO- und Nicht-NATO-Staaten beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland an der **Aufstellung einer multi-nationalen Friedenstruppe (IFOR)** unter operativer Kontrolle der NATO zur **Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina**. Der Beschluß des Bundestages vom 5. Dezember 1995 erlaubt es der Bundesregierung, die bereits in Kroatien eingesetzte "Sanitätskomponente" zu verstärken, land- und luftgestützte Transportkapazitäten bereitzustellen sowie Pionierstreitkräfte zu entsenden. Vom Bundestagsbeschluß gedeckt ist ferner die Beteiligung an maritimen Operationen durch Schiffe und Seeaufklärer. Das deutsche Kontingent soll eine Größenordnung von rund 4000 Soldaten haben. Der Einsatz ist zunächst – entsprechend dem Vertragswerk von Dayton und der Beschlußlage des NATO-Rates – auf längstens zwölf Monate befristet.⁷⁵⁹ Zur Begründung für die Beteiligung der Bundesrepublik an der multinationalen Friedenstruppe wird in dem Entschließungsantrag der Bundesregierung ausgeführt:

"Im Vertragswerk von Dayton haben die Parteien der Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe von NATO und Nicht-NATO-Staaten zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina einvernehmlich zugestimmt. Die Parteien haben bekäftigt, daß sie die Regelungen zur Durchführung der militärischen Aufgaben der multinationalen Friedenstruppe uneingeschränkt anerkennen und voll unterstützen. Sie haben in Dayton in einer besonderen Vereinbarung bestätigt, schon mit Paraphierung an die Bestimmungen des Vertragswerks gebunden zu sein.

Im Vertragswerk von Dayton wird der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ersucht, eine Resolution mit dem entsprechenden Mandat für eine multinationale Friedenstruppe zu verabschieden. Es ist zu erwarten, daß diese Resolution unmittelbar nach Unterzeichnung des Vertragswerkes beschlossen wird. Der NATO-Rat wird entsprechende Beschlüsse zur Durchsetzung der Operation fassen. [...]

Die Bundesregierung mißt der militärischen Absicherung des Friedensvertrages höchste politische Bedeutung bei, weil nur so die Voraussetzungen für dauerhafte Stabilität im früheren Jugoslawien gewährleistet sind. Das Engagement der NATO wird entscheidend dazu beitragen, die Bedingungen zu schaffen, die erforderlich sind, um den Schutz und die Menschenrechte der notleidenden Bevölkerung zu sichern, den Flüchtlingen die Rückkehr zu erleichtern und den Weg für ein friedliches Miteinander zu eröffnen. Die NATO ist zur erfolgreichen Durchführung ihres Auftrags im früheren Jugoslawien auch auf einen angemessenen deutschen Beitrag angewiesen."⁷⁶⁰

⁷⁵⁹ Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 984; Woche im Bundestag 23/95 vom 13.12.1995, 49.

⁷⁶⁰ Bull. Nr. 100 vom 4.12.1995, 984.

Zu den Aufgaben der internationalen Friedenstruppe erklärte Bundeskanzler Kohl im Deutschen Bundestag:

“... gemeinsam mit unseren Partnern verfolgen wir im wesentlichen vier große Ziele mit dem Einsatz der internationalen Friedenstruppe:

Erstens: Wir müssen die kriegführenden Parteien voneinander trennen. Es muß versucht werden, das Wiederaufflammen militärischer Konflikte zuverlässig zu verhindern. Wichtig ist, schnell eine Lösung für die militärische Überwachung des in Dayton geschlossenen Abkommens zwischen Serbien und Kroatien zur Zukunft von Ostslawonien zu finden. Sonst würde der Friedensprozeß in Bosnien durch einen erneuten Konflikt zwischen Kroatien und Serbien aufs höchste gefährdet.

Zweitens: Der so gesicherte Frieden wird die Grundlage dafür, daß die Menschen- und Minderheitenrechte wieder respektiert und Teil der dort herrschenden Rechtsordnung werden. Unser ganz besonderes Anliegen ist dabei die Rückkehr von Flüchtlingen, wie sie im Dayton-Abkommen vorgesehen ist. [...]

Drittens: Die Anwesenheit der internationalen Friedenstruppe schafft ferner die Voraussetzungen für weiter notwendige humanitäre Hilfe und den Beginn des Wiederaufbaus. Der Friede kann nicht sicher werden, wenn die Menschen keine Nahrung, keine Wohnung und keine wirtschaftliche Zukunft haben.

Viertens: Die internationale Friedenstruppe soll nicht nur Frieden und Stabilität in Bosnien, sondern darüber hinaus für die ganze Region garantieren. Die Gefahr, daß der bosnische Konflikt mit seinen ethnischen und religiösen Wurzeln auf die angrenzenden Länder übergreifen kann, wird nur dann abgewendet, wenn dieses Ziel erreicht wird.”⁷⁶¹

3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen

300. Die NATO führte im Berichtszeitraum größere **militärische Operationen in Bosnien-Herzegowina** durch. Mit seinen Beschlüssen vom 25. Juli und 1. August 1995 bekundete der NATO-Rat seine Entschlossenheit, möglichen Angriffen der bosnischen Serben auf Goradze und die VN-Schutzonen in Bihac, Tuzla und Sarajewo mit einer festen und wirksamen Reaktion, unter Einschluß von Luftangriffen auf serbische Stellungen, entgegenzutreten. Nach der Beschießung Sarajewos am 28. August 1995, die zu größeren Verlusten unter der bosnischen Zivilbevölkerung geführt hatte, flogen NATO-Luftstreitkräfte Angriffe auf militärische

⁷⁶¹ Regierungserklärung vom 6.12.1995, Bull. Nr. 103 vom 11.12.1995, 1011.

Ziele der Serben, darunter Luftabwehrstellungen und Munitionsdepots, in der näheren und weiteren Umgebung von Sarajewo. Am 10. September wurden 13 amerikanische Tomahawk-Raketen gegen serbische Radar- und Raketenstationen in der Nähe von Banja Luka abgefeuert. Die Kampagne, die in Zusammenarbeit mit den Bodentruppen des schnellen Einsatzverbandes (Rapid Reaction Force) erfolgte, wurde am 14. September ausgesetzt, nachdem die bosnischen Serben den Bedingungen der NATO – Abzug der schweren Waffen aus der Umgebung von Sarajewo, Beendigung des Beschusses der Stadt, Öffnung des Flughafens von und der Zufahrtsstraße nach Sarajewo – zugestimmt hatten.⁷⁶² Auf ihrem Herbsttreffen würdigten die Außenminister die Rolle der Luftstreitkräfte bei der Durchsetzung des Friedens in Bosnien und nahmen zugleich zu der künftigen Rolle der NATO bei der Absicherung des Friedensabkommens von Dayton Stellung:

“Das entschiedene Vorgehen der Allianz durch den wohlüberlegten und wirksamen Einsatz der NATO-Luftstreitkräfte zur Unterstützung einer entschlossenen diplomatischen Anstrengung waren hilfreich dabei, die Voraussetzungen zu schaffen, die den Frieden in Bosnien-Herzegowina möglich gemacht haben. Unser Ziel ist es nun, zu einem gerechten und dauerhaften Frieden in Bosnien-Herzegowina beizutragen. Alle Parteien der Friedensvereinbarung von Dayton haben die Rolle der NATO akzeptiert, die durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrates autorisiert, neutral sowie in Umfang und Dauer begrenzt sein wird. Die NATO wird keine Lösung aufzwingen, jedoch die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der Vereinbarung sicherzustellen.

Wir haben heute die militärische Planung für die Friedenstruppe (IFOR) gebilligt. Die Operation JOINT ENDEAVOUR wird die Fähigkeit der NATO unter Beweis stellen, zusätzlich zu ihren Kernfunktionen als Verteidigungsbündnis auch ihre neue Aufgaben der Krisenbeherrschung und Friedenserhaltung zu erfüllen.⁷⁶³

301. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich auch im Berichtszeitraum an der **Überwachung und Durchsetzung** des von den Vereinten Nationen verhängten **Waffenembargos gegen das ehemalige Jugoslawien sowie des Handelsembargos gegen Rest-Jugoslawien**. Ebenso wurde die Beteiligung an der Durchsetzung der von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen im Rahmen der gemeinsamen NATO/WEU-

⁷⁶² Zur Entwicklung im einzelnen s. Marc Weller, *Peace-Keeping and Peace-Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina*, ZaöRV 56 (1996), 70–177, 153 ff.

⁷⁶³ Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates vom 5.12.1995, Bull. Nr. 106 vom 15.12.1995, 1057.

Operation "Sharp Guard" in der Adria fortgesetzt. Aufgrund der Resolutionen 1021 und 1022 (1995) des VN-Sicherheitsrates⁷⁶⁴ wurden die Kontrollen zur Durchsetzung der Sanktionen gegen Serbien/Montenegro am 23. November 1995 vorläufig suspendiert.⁷⁶⁵

302. Darüber hinaus wirkte die Bundesrepublik Deutschland an der **Verwaltung der Stadt Mostar durch die Europäische Union** mit. Zu diesem Zweck wurden im Berichtszeitraum rund 180 Polizisten nach Mostar entsandt, darunter 65 deutsche Polizisten, die bei dem Aufbau einer einheitlichen Polizei für die Stadt mithelfen sollen.⁷⁶⁶

303. Im Rahmen der Europäischen Union trug die Bundesregierung zwei Gemeinsame Standpunkte vom 20. November und 4. Dezember 1995 über die Verhängung von **Sanktionen gegen Nigeria** nach der Hinrichtung des Regimegegners Ken Saro-Wiwa mit. Zusätzlich zu den bereits im Juli 1993 von der EU verhängten Maßnahmen beschlossen die Mitgliedstaaten ein Embargo für Waffen, Munition und militärische Ausrüstung, die Verschärfung der bestehenden Visabeschränkungen für Angehörige der Regierung und des Militärs sowie ihre Familien und die Unterbrechung aller Kontakte im Bereich des Sports.⁷⁶⁷

304. Im Zusammenhang mit der Übernahme des Vorsitzes im VN-Sanktionsausschuß für den Irak durch die Bundesrepublik Anfang 1995 nahm die Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage zur **Fortdauer des Handelsembargos gegen den Irak** Stellung:

"Bislang haben sich weder die für die Umsetzung von Resolution 687 wesentlich verantwortliche Abrüstungskommission der Vereinten Nationen für den Irak (UNSCOM) noch der Sicherheitsrat in seiner Gesamtheit in der Lage gesehen, eine Erfüllung der einschlägigen Voraussetzungen für eine Aufhebung der Embargoregimes gegen den Irak zu konstatieren. Insbesondere bei der Aufklärung früherer Waffenprogramme bestehen noch Defizite. Die Bundesregierung ist bemüht, in ihren Kontakten mit irakischen Gesprächspartnern den Irak zu kooperativer Zusammenarbeit und Erfüllung aller Voraussetzungen der einschlägigen VN-Resolutionen anzuhalten."⁷⁶⁸

⁷⁶⁴ Dazu bereits oben XIV.2., Ziff. 235.

⁷⁶⁵ Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit der Westeuropäischen Union für die Zeit vom 1.1.1995 bis 30.6.1995, BT-Drs. 13/2248, 1f.; Bericht für die Zeit vom 1.7. bis 31.12.1995, BT-Drs. 13/3827, 2.

⁷⁶⁶ Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit der Westeuropäischen Union vom 1.7. bis 31.12.1995, BT-Drs. 13/3827, 2.

⁷⁶⁷ BT-Drs. 13/4327, Anlagen 1 und 2.

⁷⁶⁸ BT-Drs. 13/1361, 3.

Die Bundesregierung bekräftigte, daß auch ihrer Auffassung nach erst die Voraussetzungen der Resolutionen der Vereinten Nationen erfüllt sein müssen, ehe das Embargo gegen den Irak aufgehoben werden kann. Zu der Forderung nach der Freigabe irakischer Konten in der Bundesrepublik erklärte sie:

“Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die von irakischen Gläubigern in Deutschland gehaltenen Konten so lange gesperrt bleiben müssen, bis der Irak die ihm vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auferlegten Auflagen erfüllt hat. Da die Kontensperre auf Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates beruht, zu deren Umsetzung die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, kann eine Freigabe der Konten erst erfolgen, nachdem der VN-Sicherheitsrat entsprechende Beschlüsse gefaßt hat.”⁷⁶⁹

Weiter führte die Bundesregierung aus, daß bislang über 40 deutsche Experten im Rahmen multinational zusammengesetzter UNSCOM-Inspektionsteams zur Überprüfung der Einhaltung des abrüstungspolitischen Teils von Resolution 687 im Irak bei Vor-Inspektionen tätig gewesen seien. Außer personeller Unterstützung und gelegentlicher Stellung von Geräten (z. B. für Laboranalysen) habe sie keine materiellen Beiträge geleistet.⁷⁷⁰ Zur Anwesenheit von Bundeswehrsoldaten im Irak erklärte sie:

“Völkerrechtliche Grundlage für die Anwesenheit des Kontingents von jeweils 31 Bundeswehrsoldaten im Irak (sie unterliegen in der Regel einer sechswöchigen Rotation) ist Resolution 687, deren Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland wie für alle anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Einklang mit der Charta verbindlich sind. Hinzu tritt die Absprache der Bundesregierung mit der UNSCOM, die vom Sicherheitsrat beschlossenen Abrüstungsmaßnahmen im Rahmen unserer Möglichkeiten zu unterstützen.”⁷⁷¹

Bei dem Bundeswehrkontingent handele es sich um einen Bestandteil der Heeresfliegertruppe. Das Kontingent befinde sich seit September 1991 im Irak und sei in Bagdad stationiert. Mit drei der UNSCOM zugeordneten Hubschraubern leisteten die Bundeswehrsoldaten die gesamte Lufttransportunterstützung, die sich im Rahmen der Erfüllung des Mandats aus Resolution 687 ergebe.⁷⁷²

⁷⁶⁹ *Ibid.*, 5.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, 5f.

⁷⁷¹ *Ibid.*, 6.

⁷⁷² *Ibid.*

4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung

305. Anlässlich einer Kleinen Anfrage zu dem Einmarsch türkischer Truppen in das von Kurden bewohnte Gebiet des Nordirak im März 1995 nahm die Bundesregierung auch zu **Umfang und Grenzen des Selbsthilferechts der Staaten Stellung**:

“Die Türkei beruft sich bei ihrem Vorgehen gegen die mit Waffengewalt aus dem Nordirak heraus operierende PKK auf das im Völkergewohnheitsrecht verankerte Selbsthilferecht gegenüber den Urhebern dieser Gewalt. Eine derartige Berufung ist unter bestimmten Voraussetzungen völkerrechtlich zulässig. Zu diesen gehören das strikte Gebot der Verhältnismäßigkeit, enge zeitliche Begrenzung der Selbsthilfe und der Schutz der Zivilbevölkerung. Die Bundesregierung hat die türkische Regierung nachdrücklich aufgefordert, bei ihrem Vorgehen das Völkerrecht, insbesondere die Menschenrechte zu beachten, den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten sowie ihre Truppen unverzüglich zurückzuziehen.”⁷⁷³

5. Humanitäres Völkerrecht

306. Im Plenum der Generalversammlung der Vereinten Nationen sprach sich der spanische Vertreter im Namen der Europäischen Union für einen **wirksameren Schutz der an humanitären Einsätzen beteiligten Personen** aus:

“The European Union would like ... to reiterate its concern regarding the increasing lack of respect for the principles, spirit and rules of International Humanitarian Law. The principles of neutrality and impartiality of humanitarian assistance must find their indispensable complement in the respect, by all, of Humanitarian Law. Furthermore, the European Union would like to express its deep concern for the growing risks to the safety of all those involved in the provision of humanitarian assistance. There is a need both to improve the legal procedures that might be required to effectively provide safety and security to all those involved, including the humanitarian personnel, and to put in place, from the onset, practical protection measures when there are obvious risks for relief workers. The European Union welcomes, as a first step in this process, the adoption of the Convention on the safety and security of United Nations and Associated Personnel.”⁷⁷⁴

⁷⁷³ BT-Drs. 13/1246, 2.

⁷⁷⁴ Position of Germany (Anm. 3), Plenum, 19.

307. Am 1. Februar 1995 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland das **Übereinkommen vom 15. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal**.⁷⁷⁵ Das Übereinkommen stellt eine Reaktion auf die gewachsene Bedeutung von friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen und die steigende Zahl des im Einsatz für die Vereinten Nationen getöteten Personals sowie den Umstand dar, daß die bestehenden Vereinbarungen den Schutz dieses Personenkreises nur in unzureichendem Umfang gewährleisten. Es schützt nicht nur Personal der Vereinten Nationen, das vom Generalsekretär im Rahmen von Einsätzen der Vereinten Nationen angestellt oder eingesetzt wird, sondern auch beigeordnetes Personal, d.h. Personen, die von einer Regierung mit Zustimmung des zuständigen Organs der Vereinten Nationen oder von einer humanitären Organisation im Rahmen einer Vereinbarung mit dem Generalsekretär zur Verfügung gestellt bzw. eingesetzt werden (Art. 1). Die geschützten Personen dürfen nicht angegriffen oder zum Gegenstand einer Handlung gemacht werden, die sie an der Erfüllung ihres Mandats hindert (Art. 7 Abs.1). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, Angriffe auf das Leben oder die Freiheit des geschützten Personenkreises bzw. Drohungen mit einem solchen Angriff unter Strafe zu stellen und gerichtlich zu verfolgen (Art. 9, 10). Sie verpflichten sich überdies, zur Verhütung solcher Straftaten eng zusammenzuarbeiten (Art. 11).

308. Auf der Überprüfungs-konferenz zum VN-Waffenübereinkommen wurde am 13. Oktober 1995 in Wien das **Protokoll über blindmachende Laserwaffen (Protokoll IV)** zu dem Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können⁷⁷⁶, angenommen.⁷⁷⁷ Das Protokoll verbietet den Einsatz von Laserwaffen, die eigens dazu entworfen sind, die dauerhafte Erblindung des unbewehrten Auges zu verursachen. Die Vertragsparteien verpflichten sich darüber hinaus, solche Waffen weder an Staaten noch an nichtstaatliche Einrichtungen weiterzugeben (Art. 1). Nach Art. 2 treffen sie beim Einsatz von Lasersystemen alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen, um eine dauerhafte Erblindung des unbewehrten Auges zu vermeiden. Art. 3 stellt klar, daß die Erblindung, die als Neben-

⁷⁷⁵ BT-Drs. 13/2837, 6.

⁷⁷⁶ BGBl. 1992 II, 959.

⁷⁷⁷ BGBl. 1997 II, 827. Der Bundestag hat dem Protokoll mit Gesetz vom 18.4.1997 zugestimmt, BGBl. 1997 II, 806.

oder Begleitwirkung des rechtmäßigen militärischen Einsatzes von Lasersystemen eintritt, von dem Verbot nicht erfaßt wird.

In ihrer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage wies die Bundesregierung darauf hin, daß die Frage des Anwendungsbereichs des Protokolls vom Redaktionsausschuß ausgeklammert worden sei. Damit gelte für das Blendwaffenprotokoll automatisch der Anwendungsbereich des VN-Waffenübereinkommens, der allerdings die von der Bundesregierung angestrebte Geltung in innerstaatlichen Konflikten bisher nicht erfasse.⁷⁷⁸

309. Die Bundesregierung setzte sich darüber hinaus für eine **Verschärfung des Protokolls II (Minenprotokolls)**⁷⁷⁹ zum VN-Waffenübereinkommen ein. Auf der Überprüfungskonferenz zum VN-Waffenübereinkommen führte der Vertreter der Bundesrepublik hierzu aus:

“Was Deutschland betrifft, so möchte ich folgendes hervorheben:

- Wir müssen die Anwendbarkeit des Protokolls II dahin gehend ausdehnen, daß es auch in Friedenszeiten und vor allem auch für bewaffnete Konflikte gilt, die nicht zwischenstaatlicher Natur sind.
- Wir müssen den Einsatz von Antipersonenminen einschränken, die sich nicht selbst zerstören. Fernverlegte Minen ohne Selbstzerstörungsmechanismus und Minen, die sich nicht aufspüren lassen, müssen verboten werden.
- Wir müssen die weltweite Verbreitung von Landminen stoppen, indem wir ihre Ausfuhr begrenzen.
- Humanitäre und VN-Missionen müssen besser gegen die Auswirkungen von Landminen geschützt werden. Die Bestimmungen über die Minenräumung müssen verschärft werden.
- Und schließlich brauchen wir einen Verifikationsmechanismus, um sicherzustellen, daß Protokoll II, das wir hier überprüfen werden, zukünftig eingehalten und umgesetzt wird.”⁷⁸⁰

Die Konferenz wurde am 13. Oktober ohne abschließendes Ergebnis über eine Neufassung des **Minenprotokolls** suspendiert und sollte im Januar 1996 fortgesetzt werden. Im Rahmen einer Parlamentarischen Anfrage nahm die Bundesregierung zum Stand der Verhandlungen Stellung:

“Ad 1: Die Konferenz konnte sich auf eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des **Minenprotokolls** auf nicht internationale Konflikte einigen: ‘This Protocol shall apply to situations referred to in Article 1 of this Convention and Article 3, to the Geneva Convention of 12 August 1949. This Protocol

⁷⁷⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens, BT-Drs. 13/2998, 3.

⁷⁷⁹ BGBl. 1992 II, 968.

⁷⁸⁰ Rede von Staatsminister Schäfer auf der Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens vom 26.9.1995, Bull. Nr. 75 vom 29.9.1995, 740.

shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated acts of violence and other acts of similar nature, as not being armed conflicts.' Einige Länder bestanden als Ausgleich für die von ihnen als Zugeständnis aufgefaßte Geltung des Minenprotokolls auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten auf salvatorischen Klauseln zu Souveränität, zur Nichteinmischung und zum Status von Aufständischen.

Ad 2: Einige Länder lehnten ein Verifikationsregime strikt ab. Selbst ein vom Vorsitzenden der Konferenz, Botschafter Molander (Schweden) erarbeiteter Vorschlag für einen Konsultationsmechanismus fand keinen Konsens.

Ad 3: Einige Länder konnten einer Detektierbarkeitsverpflichtung auf der Basis des von uns vorgeschlagenen Mindeststandards (elektronisches Signal mit einer Feldstärke, die 8 Gramm Eisen entspricht) nur ohne Festlegung einer Frist zur Einhaltung der Verpflichtung zustimmen.

Ad 4: Einige Länder stellten durch Ablehnung strenger, u. a. von uns vorgeschlagener Standards für Selbsterstörungsmechanismen (30 Tage maximale Wirkzeit, zusätzlicher Sicherungsmechanismus mit 120 Tagen maximaler Wirkzeit, Zuverlässigkeit beider Mechanismen mindestens 99,9%), die auf den vorbereiteten Genfer Expertengruppensitzungen erzielte Einigung zu Einsatzbeschränkungen für handverlegte Antipersonenminen und fernverlegte Minen grundsätzlich in Frage.

Ad 5: Ein Verbot des Transfers solcher Minen, deren Einsatz verboten ist, wurde von allen Vertragsstaaten akzeptiert. Da einige Länder jedoch ein Verbot des Einsatzes nicht detektierbarer Minen ablehnten, ist dieser Konsens in der Substanz fast gegenstandslos. Nach jetzigem Verhandlungsstand beträfe er ausschließlich fernverlegte Antipersonenminen ohne Selbsterstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismus, wobei die technischen Standards für diese Mechanismen weiterhin umstritten sind.⁷⁸¹

Die Bundesregierung stellte jedoch zugleich klar, daß aus ihrer Sicht die Einigungsmöglichkeiten für einen Kompromiß über die Verschärfung des Minenprotokolls auf der nächsten Verhandlungsrunde 1996 noch nicht ausgeschöpft seien:

“Die Bundesregierung ist optimistisch, daß sowohl bei der Detektierbarkeit als auch bei den Einsatzbeschränkungen für handverlegte Antipersonenminen und fernverlegte Minen Kompromisse möglich sind, die aus humanitärer Sicht einen Fortschritt bedeuten würden. Fest steht allerdings jetzt, daß es einen umfassenden Überprüfungsmechanismus für das Minenprotokoll nicht geben wird.”⁷⁸²

⁷⁸¹ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens, BT-Drs. 13/2998, 2f.

⁷⁸² *Ibid.*, 4.

310. Die Bundesregierung nahm ferner im Rahmen einer Parlamentarischen Anfrage zu den **Ergebnissen der Internationalen Minenräumkonferenz** in Genf vom 5. bis 7. Juli 1995 Stellung. Auf der Konferenz sei einhellig die Verantwortung der betroffenen Staaten anerkannt worden, mehr als bisher aktiv bei der Bewältigung des Minenproblems mitzuwirken. Die Konferenz habe gezeigt, daß es des koordinierten Einsatzes der Völkergemeinschaft sowohl im Rahmen der VN als auch der EU bedürfe, um das Minenproblem wenigstens einzudämmen und in den am stärksten betroffenen Staaten ein Mindestmaß an Räummaßnahmen durchzuführen. Die Bundesregierung habe ihre Bereitschaft erklärt, in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998 mit einem Ansatz von 10 Mio. DM aus dem Sonderfonds der Ausstattungshilfe internationale Minenräumaktionen sowohl bilateral als auch über das Department of Humanitarian Affairs der VN zu unterstützen. Die Konferenz habe aber auch gezeigt, daß es parallel zu den Bemühungen um eine Koordinierung und Intensivierung der internationalen Minenräummaßnahmen insbesondere auch auf eine effektive Begrenzung des Einsatzes von Landminen ankomme.⁷⁸³

XVIII. Rechtsfolgen der Wiedervereinigung

1. Ausländische Streitkräfte in Deutschland

311. Am 27. Juli 1995 trat das **Gesetz über die Rechtsstellung ausländischer Streitkräfte bei vorübergehenden Aufenthalten in der Bundesrepublik Deutschland** (Streitkräfteaufenthaltsgesetz) in Kraft.⁷⁸⁴ Das Gesetz soll eine Rechtsgrundlage für den Aufenthalt von ausländischen Streitkräften in der Bundesrepublik im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" schaffen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist das Gesetz selbst dann notwendig, wenn die angestrebte multilaterale vertragliche Regelung (dazu oben unter XVI.2., Ziff. 276) zustande kommt, da das NATO-Truppenstatut, dessen Anwendung die fragliche Regelung vorschreiben würde, für die Stationierung und das ständige Zusammenwirken von Bündnispartnern konzipiert wurde, nicht jedoch für den vorübergehenden Aufenthalt oder Übungen fremder Streitkräfte.⁷⁸⁵ Die

⁷⁸³ BT-Drs. 13/2157.

⁷⁸⁴ BGBl. 1995 II, 554.

⁷⁸⁵ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/730, 9.

Rechtsstellung sowohl der Vertragsparteien des NATO-Truppenstatuts als auch des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut werden nicht berührt.⁷⁸⁶

Durch Art. 1 des Gesetzes wird die Bundesregierung ermächtigt, auf der Basis der Gegenseitigkeit Vereinbarungen mit ausländischen Staaten über Einreise und vorübergehenden Aufenthalt ihrer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland für Übungen, Durchreise auf dem Landweg und Ausbildung von Einheiten durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft zu setzen. In Art. 2 sind eine Reihe von Regelungen aufgeführt, die in die mit den Partnerstaaten zu schließenden Vereinbarungen jeweils Eingang finden sollen, soweit dies nach dem Gegenstand und Zweck der Vereinbarung erforderlich ist. Danach sollen Mitglieder ausländischer Streitkräfte während ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik nur insoweit zum Besitzen und zum Führen von Waffen berechtigt sein, als dies für den dienstlichen Zweck ihres Aufenthalts unerlässlich ist (Art. 2, § 5). Sie unterliegen grundsätzlich der deutschen Straf- und Zivilgerichtsbarkeit, doch soll von der Ausübung der deutschen Gerichtsbarkeit bei Straftaten abgesehen werden, es sei denn, daß wesentliche Belange der deutschen Rechtspflege die Ausübung erfordern (Art. 2, § 7). Die Disziplinargewalt über die Mitglieder der ausländischen Streitkräfte liegt grundsätzlich bei den vom ausländischen Staat zu bestimmenden Behörden oder Vorgesetzten. Allerdings dürfen Disziplinarmaßnahmen, die die Würde des Menschen verletzen, in der Bundesrepublik weder verhängt noch vollstreckt werden.

Auf der Grundlage des Streitkräfteaufenthaltsgesetzes schloß die Bundesregierung im Berichtszeitraum mit Polen eine Vereinbarung zur Regelung der Übung "Spessart 95" ab⁷⁸⁷, der ersten Übung, die in Deutschland im Zusammenhang mit dem PFP-Programm durchgeführt wurde.⁷⁸⁸

312. Mit Notenwechsel vom 13. Juli 1995 trafen die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten eine Vereinbarung über die **Anwendung des Artikels 73 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut**⁷⁸⁹ bei der Beschäftigung technischer Fachkräfte durch die US-Streitkräfte.⁷⁹⁰

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ BGBl. 1995 II, 996. Die Vereinbarung ist am 28.11.1995 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 747.

⁷⁸⁸ Fleck (Anm. 21), 397.

⁷⁸⁹ BGBl. 1961 II, 1190, 1218; 1973 II, 1022; 1982 II, 531.

⁷⁹⁰ BGBl. 1995 II, 759.

2. Sukzessionsfolgen

313. Aufgrund von Konsultationen nach Art. 12 des Einigungsvertrages wurde das **Erlöschen bilateraler völkerrechtlicher Verträge der ehemaligen DDR** mit einer Reihe von Staaten festgestellt. Dabei handelte es sich um **Bulgarien**⁷⁹¹, **Kambodscha**⁷⁹², die **Demokratische Volksrepublik Korea**⁷⁹³, **Polen**⁷⁹⁴, **Nicaragua**⁷⁹⁵, **Syrien**⁷⁹⁶, die ehemalige **Tschechoslowakei**⁷⁹⁷ und **Ungarn**⁷⁹⁸.

314. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum zu der **Frage der aus der Fortführung des Transferrubel-Verrechnungsverkehrs der ehemaligen DDR mit den Ländern des ehemaligen RGW entstandenen Guthaben** Stellung. Sie führte hierzu aus, daß durch die notwendige Fortführung des Transferrubel-Verrechnungsverkehrs im zweiten Halbjahr 1990 aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie aus Regierungskrediten und Investitionsbeteiligungen der DDR deutsche Guthaben in Höhe von insgesamt rd. 11,8 Mrd. Transferrubel entstanden seien. Davon entfielen rund 7,4 Mrd. Transferrubel auf die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Die Bundesregierung verhandele seit Mai 1991 unter Federführung des BMF mit den ehemaligen RGW-Ländern über Regelungen für diese Transferrubel-Guthaben:

“Mit fast allen Ländern konnte die Höhe der Transferrubel-Guthaben einvernehmlich festgestellt werden. Vereinbarungen über eine Schuldenregelung konnten bereits mit mehreren Ländern getroffen werden.

Mit Ungarn und Polen sind im Mai 1993 bzw. im Juni 1994 Regierungsabkommen geschlossen worden. Die Forderungen gegenüber Vietnam und Albanien sind in bilaterale Umschuldungsabkommen einbezogen worden, die 1994 auf der Grundlage von im Pariser Club getroffenen multilateralen Vereinbarungen abgeschlossen wurden. Auch die Transferrubel-Forderungen gegenüber Bulgarien sollen in Kürze in einem bilateralen Umschuldungsabkommen geregelt werden.

Mit Rumänien und der Mongolei ist ein fortgeschrittenes Verhandlungsstadium mit der Aussicht auf eine baldige Unterzeichnung von Regierungsabkommen erreicht.

⁷⁹¹ Bek. vom 6.10.1995, BGBl. 1995 II, 976.

⁷⁹² Bek. vom 10.1.1995, BGBl. 1995 II, 125.

⁷⁹³ Bek. vom 26.1.1995, BGBl. 1995 II, 406.

⁷⁹⁴ Bek. vom 16.2.1995, BGBl. 1995 II, 322.

⁷⁹⁵ Bek. vom 9.6.1995, BGBl. 1995 II, 539.

⁷⁹⁶ Bek. vom 4.12.1995, BGBl. 1996 II, 44.

⁷⁹⁷ Bek. vom 14.11.1995, BGBl. 1995 II, 1056.

⁷⁹⁸ Bek. vom 27.11.1995, BGBl. 1996 II, 37.

Durch die Aufspaltung der Tschechoslowakei in die Tschechische und die Slowakische Republik haben sich die Verhandlungen verzögert. Die Bundesregierung erwartet jedoch, auch mit diesen Ländern noch in diesem Jahr die Verhandlungen abschließen zu können. Mit Kuba konnte in zwei Verhandlungsrunden eine grundsätzliche Anerkennung der Verbindlichkeiten noch nicht erreicht werden.

Mit Rußland wurde – im Rahmen einer Globallösung, zu der die Liegenschaften der Westgruppe der Truppen und deren vorzeitiger Abzug gehören – eine verfahrensmäßige Vereinbarung getroffen. In der am 16. Dezember 1992 in Moskau unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung sind Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin übereingekommen, im Laufe von acht Jahren die Transferrubel-Frage nicht zum Gegenstand einer Diskussion zu machen. Nach Ablauf dieser Frist werden beide Seiten die Diskussion hierüber wieder aufnehmen. Bis dahin sollen der russischen Seite keine Belastungen im Zusammenhang mit der Regulierung des Transferrubel-Saldos entstehen. Da Rußland die Auslandsverbindlichkeiten der ehemaligen Sowjetunion übernommen hat, werden mit den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion Verhandlungen über das gegenüber der Sowjetunion aufgelaufene Transferrubel-Guthaben nicht geführt.

Die bisher geschlossenen und noch zu schließenden Regierungsabkommen beinhalten die Anerkennung des Transferrubel-Saldos als Verbindlichkeit des betreffenden Landes gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, die Umwandlung dieser Verbindlichkeit in eine DM-Verbindlichkeit sowie eine Rückzahlungsregelung. Die Rückzahlungsmodalitäten berücksichtigen die Leistungskraft der einzelnen Länder, d. h. zum Teil erfolgt die Rückzahlung kurzfristig, zum Teil über einen längeren Zeitraum.

Die Regierungsabkommen werden von den Vertragspartnern bisher ordnungsgemäß erfüllt.⁷⁹⁹

3. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen

315. Bei den Verhandlungen über die **Rückgabe deutscher Kulturgüter**, die während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von russischen Truppen nach Moskau geschafft wurden, konnten auch im Berichtszeitraum keine Fortschritte erzielt werden. Zum Stand der Verhandlungen führte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine entsprechende Parlamentarische Anfrage hin aus:

“Mit dem Abschluß des deutsch-sowjetischen Nachbarschaftsvertrages von 1990 und dem deutsch-russischen Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit

⁷⁹⁹ BT-Drs. 13/639.

von 1992 wurden die politischen und vertragsrechtlichen Voraussetzungen für die Rückführung deutscher Kulturgüter geschaffen, die während oder in Folge des Zweiten Weltkrieges in die damalige Sowjetunion verlagert worden waren. Beide Abkommen sehen in gleichlautenden Artikeln (Artikel 16 Abs.2 des Nachbarschaftsvertrages und Artikel 15 des Kulturabkommens) vor, daß verschollene und unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden müssen. Auf dieser Grundlage verhandelt die Bundesregierung seit 1993 über die Rückführung der Kulturgüter.

Leider haben die ersten drei Verhandlungsrunden in Dresden, Moskau und Bonn bisher nicht zu substantiellen Rückgaben entsprechend unseren vertraglich und völkerrechtlich abgesicherten Rückführungsansprüchen geführt. Vor dem Hintergrund der schwierigen innenpolitischen Verhältnisse in Rußland und angesichts der dort bestehenden Unklarheiten hinsichtlich innerstaatlicher Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen lassen sich z.Z. keine sicheren Angaben darüber machen, wann die bilateralen Rückführungsverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden können.⁸⁰⁰

Im April 1995 erließ die russische Staatsduma ein Moratorium für alle Rückführungen bis zur Schaffung einer innerstaatlichen gesetzlichen Grundlage. Zu der dadurch eingetretenen Veränderung der Verhandlungslage erklärte die Bundesregierung in ihrem Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 1994/95:

“Zunehmend ist seitdem deutlich geworden, daß die Rückführungsfrage in Rußland das aktive Interesse insbesondere der nationalistischen Opposition hat. Mehrere in der Zwischenzeit sowohl vom russischen Föderationsrat als auch von der Staatsduma eingebrachte Gesetzentwürfe, die nach Rußland verbrachte Kulturgüter zu russischem Eigentum erklären oder Rückgaben von Kompensationszahlungen abhängig machen und praktisch kaum überwindbare administrative Rückführungshindernisse aufbauen, verfehlten z.T. nur knapp die erforderliche Mehrheit.”⁸⁰¹

Zur Berechtigung möglicher russischer Forderungen nach Gegenleistungen für die Rückgabe deutscher Kulturgüter führte die Bundesregierung aus:

“Die Bundesregierung verhandelt mit Rußland über die Rückführung von Kulturgütern auf der Grundlage der bereits zitierten Artikel 16 Abs.2 des deutsch-sowjetischen Nachbarschaftsvertrages bzw. Artikel 15 des deutsch-russischen Kulturabkommens. In beiden Verträgen sind keinerlei Gegenlei-

⁸⁰⁰ BT-Drs. 13/386, 1f.

⁸⁰¹ Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 1994/95, BT-Drs. 13/3823, 17.

stungen für die Rückführung von kriegsbedingt verlagerten Kulturgütern vorgesehen. An diesem Grundsatz wird sich die Bundesregierung aus vertrags- und völkerrechtlichen Gründen auch in den weiteren Verhandlungen orientieren.“⁸⁰²

316. Mit **Polen** wurde im Rahmen der Verhandlungen über die Rückführung von Kulturgütern im April 1995 ein Sachprotokoll unterzeichnet, in dem auf der Grundlage von Art. 28 des Nachbarschaftsvertrages niedergelegt ist, daß in den Verhandlungen anhand von Einzelfällen vorgegangen wird und dabei auch über die Restitution der betreffenden Kulturgüter verhandelt wird. Konkrete Vereinbarungen über die Rückführung bestimmter Kulturgüter konnten aber im Berichtszeitraum nicht getroffen werden.⁸⁰³

317. Die **Rehabilitierung Bürger deutscher Abstammung in der Republik Moldau, die während der stalinistischen Zeit Opfer staatlicher Verfolgungsmaßnahmen waren**, war Gegenstand der Gemeinsamen Erklärung über die Grundlagen der Beziehung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Moldau vom 11. Oktober 1995. Darin heißt es unter Punkt 14:

“Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt, daß die Republik Moldau sich entschlossen hat, die Bürger deutscher Abstammung, die in den Jahren stalinistischer Repressalien gezwungen waren, ihre Herkunft zu verleugnen und die vielfältiger Verfolgung ausgesetzt waren, voll zu rehabilitieren.

Beide Seiten sind sich einig, daß diese Rehabilitierung dazu geeignet ist, den Deutschen, unbeschadet ihres Rechts auf Ausreise, zu helfen, für sich und ihre Kinder eine Zukunftsperspektive zu sichern und ihre Heimat in der Republik Moldau zu erhalten.“⁸⁰⁴

318. Aus Anlaß einer Schriftlichen Anfrage stellte die Bundesregierung klar, daß durch den deutsch-tschechoslowakischen und den deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft **keine Regelung der mit der entschädigungslosen Einziehung deutschen Vermögens nach dem Zweiten Weltkrieg verbundenen Fragen** erfolgt sei:

“Die Bundesregierung hat die Vertreibung der Deutschen und die entschädigungslose Einziehung deutschen Vermögens immer als völkerrechtswidrig verurteilt. Im Vertrag mit Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juli 1991 wie auch in dem gleichnamigen Vertrag mit der Tschechoslowakei vom 27. Februar 1992 wird jeweils in dem dazugehöri-

⁸⁰² BT-Drs. 13/386, 2.

⁸⁰³ Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 1994/95, BT-Drs. 13/3823, 17.

⁸⁰⁴ Bull. Nr. 87 vom 27.10.1995, 851.

gen Briefwechsel festgestellt, daß sich der Vertrag nicht mit Vermögensfragen befaßt. Damit ist die Rechtsposition der Bundesregierung ausdrücklich offengehalten worden.”⁸⁰⁵

319. Im Hinblick auf die **Entschädigungsansprüche tschechischer NS-Opfer** führte Bundesaußenminister Kinkel im Rahmen der Regierungserklärung zu den deutsch-tschechischen Beziehungen aus:

“In der Tschechischen Republik leben heute noch Opfer schweren nationalsozialistischen Unrechts, das von Deutschen begangen wurde. Wir schulden diesen Menschen Gerechtigkeit und Genugtuung. Dementsprechend wollen und werden wir auch handeln, so wie wir es in vergleichbaren Fällen getan haben. Und wir wissen: Die Zeit drängt.”⁸⁰⁶

Zugleich setzte sich der Bundesaußenminister dafür ein, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Tschechoslowakei vertriebenen Sudetendeutschen auf Wunsch die tschechische Staatsangehörigkeit wiedererlangen können:

“Präsident Havel bietet den vertriebenen Sudetendeutschen an, als Gäste willkommen zu sein. Wir würden uns wünschen, daß die tschechische Regierung noch einen Schritt weitergeht und von den ‘früheren Landsleuten’ spricht, die, wenn sie es denn wollen, auch wieder Landsleute werden könnten.”⁸⁰⁷

320. Im Hinblick auf die **Entschädigungsansprüche griechischer NS-Opfer** erklärte die Bundesregierung auf Anfrage im Bundestag:

“Nach Ablauf von 50 Jahren seit Kriegsende und Jahrzehnten friedlicher, vertrauensvoller und fruchtbarer Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit der internationalen Staatengemeinschaft hat die Reparationsfrage ihre Berechtigung verloren. Deutschland hat seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges in hohem Maße Reparationsleistungen erbracht, die die betroffenen Staaten nach allgemeinem Völkerrecht zur Entschädigung ihrer Staatsangehörigen verwenden sollten. Allein durch Wiedergutmachung und sonstige Leistungen wurde ein Vielfaches der ursprünglich auf der Konferenz von Jalta ins Auge gefaßten Reparationen in Höhe von 20 Mrd. US-\$ erbracht. Im übrigen wären Reparationen 50 Jahre nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen in der völkerrechtlichen Praxis ein Sonderfall ohne jede Präzedenz.

Soweit zur Befriedigung von Reparationsleistungen eine Beschlagnahme des deutschen Auslandsvermögens erfolgte, hat auch Griechenland daran partizipiert. Das Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 sah eine Verteilung der deutschen Gebiete und Vermögenswerte einschließlich des deutschen Auslandsvermögens vor.

⁸⁰⁵ BT-Drs. 13/618, 1.

⁸⁰⁶ Regierungserklärung vom 17.3.1995, Bull. Nr.21 vom 20.3.1995, 173.

⁸⁰⁷ *Ibid.*, 174.

Zur abschließenden Regelung von Ansprüchen Griechenlands infolge von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen gegen griechische Staatsangehörige, die Freiheits- oder Gesundheitsschäden erlitten hatten, zahlte die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Vertrages vom 18. März 1960 'über Leistungen zugunsten griechischer Staatsangehöriger, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind' an Griechenland 115 Mio. DM."⁸⁰⁸

321. Am 19. September 1995 unterzeichnete die Bundesregierung im Zusammenhang mit der von dem amerikanischen Staatsangehörigen Hugo Princz vor amerikanischen Gerichten anhängig gemachten Klage auf Entschädigung wegen der ihm durch NS-Verfolgungsmaßnahmen zugefügten Leiden mit der Regierung der Vereinigten Staaten ein **"Agreement Concerning Final Benefits to Certain United States Nationals Who Were Victims of National Socialist Measures of Persecution"**.⁸⁰⁹ Dabei handelt es sich um ein Regierungsabkommen zur Regelung bestimmter, noch offener Wiedergutmachungsfragen, die sich an die Regelungen früherer vergleichbarer Abkommen mit westeuropäischen Staaten anlehnt. Die von deutscher Seite zur Verfügung gestellten Mittel sollen zur Entschädigung von durch die Nationalsozialisten schwerstverfolgten US-Bürgern dienen, die aus formellen Gründen keine Leistungen nach den gesetzlichen deutschen Entschädigungsregelungen erhalten haben.⁸¹⁰ Nach Art. 1 werden von dem Abkommen Entschädigungsansprüche von amerikanischen Staatsangehörigen erfaßt, die als Folge unmittelbar gegen sie gerichteter nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen Einbußen an ihrer Freiheit, ihrer Gesundheit oder ihrer körperlichen Unversehrtheit erlitten haben. Die Entschädigungsberechtigten müssen bereits zum Zeitpunkt der Verfolgung amerikanische Staatsbürger gewesen sein und dürfen bisher noch keine Entschädigung von der Bundesrepublik Deutschland erhalten haben. Das Abkommen erstreckt sich hingegen nicht auf Personen, die als Zwangsarbeiter eingesetzt, jedoch nicht in einem Konzentrationslager als Opfer nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen festgehalten wurden. Zur Erfüllung der von dem Abkommen erfaßten, bisher bekannt gewordenen Ansprüche zahlt die Bundesregierung innerhalb von 30 Tagen

⁸⁰⁸ BT-Drs. 13/2878.

⁸⁰⁹ ILM 35 (1996), 195.

⁸¹⁰ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Entschädigungszahlung an den US-amerikanischen Bürger und KZ-Überlebenden Hugo Princz durch die Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 13/3190, 2. Im Fall Princz war eine Entschädigung nach dem Bundesentschädigungsgesetz daran gescheitert, daß der Betroffene bereits zum Zeitpunkt der Verfolgungsmaßnahme amerikanischer Staatsbürger war.

nach Inkrafttreten des Abkommens an die Regierung der Vereinigten Staaten eine Summe von drei Millionen DM. Die Aufteilung des Geldes unter die Entschädigungsberechtigten liegt im Ermessen der amerikanischen Regierung (Art. 2, 3). Nach Eingang der Zahlung erklärt die amerikanische Regierung alle bisher bekannt gewordenen Entschädigungsansprüche amerikanischer Staatsbürger für Schäden der in Art. 1 genannten Art für endgültig erledigt. Ferner kommen amerikanische Staatsangehörige nur dann in den Genuß von Zahlungen nach dieser Vereinbarung, wenn sie auf alle ihre Entschädigungsansprüche im Sinne von Art. 1 gegen die Bundesrepublik Deutschland und ihre Staatsangehörigen verzichten (Art. 4). Die Bundesregierung und die Regierung der Vereinigten Staaten beabsichtigen, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens Gespräche über die Zahlung eines weiteren Pauschalbetrags zur Abdeckung der zwischenzeitlich bekannt gewordenen Entschädigungsansprüche im Sinne von Art. 1 des Abkommens aufzunehmen.

In dem begleitenden Notenwechsel zu dem Abkommen betonte die Bundesregierung, daß Zahlungen nur zugunsten solcher amerikanischer Staatsangehöriger erfolgten, die aus den Gründen des §1 Bundesentschädigungsgesetz Opfer nationalsozialistischer Verfolgung geworden sind:

“Any payment by the Government of the Federal Republic of Germany under this Agreement will be only for the benefit of United States nationals who were victims of National Socialist measures of persecution by reason of their race, their faith or their ideology.”⁸¹¹

322. Die Bundesregierung nahm darüber hinaus im Bundestag ausführlich zu den **Entschädigungszahlungen an die ehemaligen KZ-Häftlinge in West- und Osteuropa** Stellung:

“Die bisherigen Leistungen der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Wiedergutmachung nach dem Bundesentschädigungsgesetz belaufen sich auf inzwischen ca. 76 Mrd. DM. Hierin nicht enthalten sind unter anderem die Leistungen nach dem Bundesrückerstattungsgesetz (ca. 3,936 Mrd. DM), dem Entschädigungsrentengesetz (ca. 0,579 Mrd. DM), dem Israelvertrag (3,45 Mrd. DM), den Globalverträgen mit 16 weiteren Staaten (ca. 2,5 Mrd. DM; darunter auch ca. 1,6 Mrd. DM für osteuropäische Staaten) sowie viele weitere – zum Teil nicht bezifferbare – Leistungen in Milliardenhöhe, beispielsweise über das Bundesgesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung, über das Bundesgesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Kriegsopferversorgung (einschließlich des Sondergesetzes für Berechtigte im Ausland) und die außergesetzlichen Härterege-

⁸¹¹ Note an das amerikanische Außenministerium vom 19.9.1995, ILM 35 (1996), 197.

lungen der Bundesregierung für jüdische und nicht-jüdische NS-Opfer. Für außergesetzliche Härteleistungen an jüdische NS-Opfer wurden der Claims Conference für die Jahre 1993 bis 1999 aufgrund der Artikel-2-Vereinbarung vom Herbst 1992 insgesamt 975 Mio. DM zur Verfügung gestellt bzw. zugesagt. Unter Einschluß der erwähnten Leistungen auf dem Gebiet der Wiedergutmachung in der Sozialversicherung belaufen sich die bisherigen Gesamtzahlungen schon jetzt auf weit über 100 Mrd. DM.

Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des deutsch-polnischen Abkommens vom 9. Oktober 1975 über die Renten- und Unfallversicherung an die damalige Volksrepublik Polen eine Ausgleichszahlung in Höhe von 1,3 Mrd. DM geleistet. Hierdurch wurde die Volksrepublik Polen in die Lage versetzt, u. a. die sozialversicherungsrechtlichen Leistungsansprüche von ehemaligen KZ-Häftlingen nach innerstaatlichem Recht zu verbessern.⁸¹²

323. Im Berichtszeitraum schloß die Bundesrepublik **Abkommen über die Kriegsgräberfürsorge** mit Armenien⁸¹³, Aserbeidschan⁸¹⁴, Estland⁸¹⁵, Kasachstan⁸¹⁶, der Republik Moldau⁸¹⁷ und Usbekistan⁸¹⁸ ab. In Kraft traten entsprechende Abkommen mit Albanien⁸¹⁹ und Georgien⁸²⁰.

⁸¹² BT-Drs. 13/3190, 3 f.

⁸¹³ Abkommen vom 21.12.1995, BGBl. 1996 II, 2743.

⁸¹⁴ Abkommen vom 22.12.1995, BGBl. 1996 II, 2746.

⁸¹⁵ Abkommen vom 12.10.1995, BGBl. 1996 II, 1243. Das Abkommen ist am 26.10.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1997 II, 1076.

⁸¹⁶ Abkommen vom 10.4.1995, BGBl. 1996 II, 491; das Abkommen ist am 7.6.1996 in Kraft getreten, BGBl. 1996 II, 1302.

⁸¹⁷ Abkommen vom 11.10.1995, BGBl. 1996 II, 1180.

⁸¹⁸ Abkommen vom 11.4.1995, BGBl. 1996 II, 486.

⁸¹⁹ Abkommen vom 14.4.1994, BGBl. 1994 II, 3631, in Kraft getreten am 7.1.1995, BGBl. 1995 II, 904.

⁸²⁰ Abkommen vom 25.6.1993, BGBl. 1994 II, 3636, in Kraft getreten am 5.2.1995, BGBl. 1995 II, 203.

