

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957

Übersicht

Völkerrecht und Landesrecht

1. Verhältnis von Wassernutzungsrechten auf Grund zwischenstaatlicher Abkommen zum Wasserhaushaltsgesetz der Bundesrepublik. – 2. Verpflichtungen eines Staates auf Grund der Ratifikation eines zwischenstaatlichen Abkommens.

Völkerrechtssubjekte

3. Anerkennung und Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu einzelnen Staaten. – 4. Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien.

Souveränität, internationale Grundrechte

5. Achtung der Souveränität und territorialen Integrität, Nichteinmischung. – 6. Einmischung einer fremden Macht in die innere Ordnung der Bundesrepublik. – 7. Selbstbestimmungsrecht und Recht auf Heimat.

Herrschaftsbereich des Staates

8. Nationale Lufthoheit. – 9. Kabotage im innerdeutschen Luftverkehr. – 10. Nationaler Geltungsbereich arbeitsrechtlicher Vorschriften. – 11. Immissionen.

Fremdenrecht

12. Prinzip der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung in zwischenstaatlichen Niederlassungsverträgen. – 13. Asylrecht in der Bundesrepublik.

Allgemeines Vertragsrecht

14. Wirkungen des Krieausbruchs auf bilaterale Abkommen des Deutschen Reichs mit den ehemaligen Feindstaaten. – 15. Verpflichtungen der Verhandlungspartner bei bilateralen Vertragsverhandlungen. – 16. Anwendung der Meistbegünstigungsklausel auf ein Zusatzprotokoll zum deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen. – 17. Auslegung des Meistbegünstigungsabkommens mit der Republik Libanon. – 18. Gefahr- und Haftungsübergang bei der Lieferung von Kernmaterial aus den Vereinigten Staaten. – 19. Handelsabkommen zwischen dem Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft und dem Chinakomitee zur Förderung des internationalen Handels. – 20. Militärseelsorgevertrag mit der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Auswärtige Gewalt

21. Vertragsschließungsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland. – 22. Abschlußgewalt bei Grenzberichtigungsabkommen. – 23. Transformation eines zwischenstaatlichen Abkommens durch Rechtsverordnung.

Deutschlands Rechtslage

24. Völkerrechtliche Pflicht der Siegermächte zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands. Verfahren bei der Wiedervereinigung. – 25. Die Bundesregierung als die einzige legitime Regierung Deutschlands. – 26. Status Berlins; Berlin-Verkehr der Deutschen Luft Hansa AG. – 27. Deutsche Ostgrenzen; völkerrechtlicher Gebietsstand Deutschlands. – 28. Rechtslage der unter vorläufiger niederländischer Verwaltung stehenden deutschen Grenzgebiete. – 29. Verbindlichkeit von Grenzberichtigungen vor Abschluß eines gesamtdeutschen Friedensvertrages. – 30. Bindung Gesamtdeutschlands an die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Verträge. – 31. Mitgliedschaft Deutschlands im Weltpostverein. – 32. Entschädigung für Besatzungsschäden.

Internationale Organisationen

33. Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Internationalen Atomenergie-Behörde. – 34. Vereinbarkeit der deutschen Einfuhrrestriktionen mit dem GATT.

Europäische Gemeinschaften

35. Parlamentarische Kontrolle der Europäischen Institutionen. – 36. Übertragung von Hoheitsrechten der deutschen Länder auf Europäische Institutionen. – 37. Form und Inhalt der zur Durchführung des Art. 69 des EGKS-Vertrags geschlossenen Vereinbarungen. – 38. Rechtsnatur der EWG. – 39. Vereinbarkeit des EWG-Vertrags mit dem GATT. – 40. Anwendbarkeit des GATT auf die Festsetzung des Außentarifs der Euratom. – 41. Anwendbarkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf die Vorteile aus dem EVG-Vertrag. – 42. Assoziation der überseeischen Gebiete. – 43. Wettbewerbsordnung des EWG-Vertrags und des EGKS-Vertrags im Verhältnis zum nationalen Wettbewerbsrecht. – 44. Verhängung von Zwangslizenzen über gewerbliche Rechte der Europäischen Organisation für Kernforschung durch die Euratom-Kommission. – 45. Festsetzung von Mindestpreisen durch die Hohe Behörde der EGKS. – 46. Festlegung der allgemeinen Ziele für die Investitionspolitik durch die Hohe Behörde der EGKS. – 47. Verwendungszweck von Kernbrennstoffen im Rahmen der Euratom.

Bündnisverträge

48. Stationierungskosten.

V o r b e m e r k u n g *)

Mit vorliegendem Bericht wird die in ZaöRV Bd. 18, S. 691–763 begonnene Übersicht über das veröffentlichte Material zur völkerrechtlichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland fortgesetzt. Die dem ersten Bericht voran-

*) **A b k k ü r z u n g e n :** BAZ = Bundesanzeiger, herausgegeben vom Bundesminister der Justiz; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BR-DrS. = Drucksachen des Bundesrats; BR-Sitz. Ber. = Sitzungsbericht des Bundesrats; 1. BT-DrS. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; 2. BT-DrS. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; 3. BT-DrS. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode 1957, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; Dept. of State Bull. = The Department of State Bulletin; Euratom = Europäische Atomgemeinschaft; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GMBL. = Gemeinsames Ministerialblatt, heraus-

gestellten Prinzipien (a. a. O., S. 692 f.) sind grundsätzlich beibehalten worden. Es sei noch bemerkt, daß die Anmerkungen zu einzelnen Stellen der wiedergegebenen Urkunden durchweg vom Bearbeiter stammen und daß den weiteren in den Anmerkungen erwähnten Dokumenten im allgemeinen Fundstellen ihres Wortlauts hinzugefügt sind. R e d.

Völkerrecht und Landesrecht

1. Das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. Juli 1957¹⁾ gibt grundsätzlich keinen **Rechtsanspruch auf Gestattung der Wasserbenutzung**²⁾. Zur Frage, ob ein solcher Rechtsanspruch **unmittelbar durch zwischenstaatliche Abkommen begründet** werden könne, heißt es in dem schriftlichen Bericht des 2. Sonderausschusses des deutschen Bundestages vom 23. Mai 1957 über den Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts:

»Der Ausschuß hat in diesem Zusammenhang geprüft, ob für den Fall, daß aus besonderen zwischenstaatlichen Abmachungen ein Rechtsanspruch auf die Gestattung der Wasserbenutzung folgt, in das Wasserhaushaltsgesetz ein Vorbehalt aufzunehmen ist. Von der Rhein-Main-Donau AG ist die Einfügung einer Vorschrift angeregt worden, nach der die in Staatsverträgen und Regierungsabkommen enthaltenen Bestimmungen über die Benutzung von Gewässern unberührt bleiben. Die Anregung ist durch die Befürchtung veranlaßt, daß die durch zwischenstaatliche Abkommen begründeten Konzessionsrechte, wie das Konzessionsrecht der Rhein-Main-Donau AG nach dem Main-Donau-Vertrag vom 13. Juni 1921 und dem Konzessionsvertrag vom 30. Dezember 1921³⁾ beeinträchtigt werden könnten.

Der Ausschuß hielt die Aufnahme einer solchen Vorschrift nicht für erforderlich. Er ist in Übereinstimmung mit der Bundesregierung der Auffassung, daß ein auf besonderer Rechtsnorm in zwischenstaatlichen Abmachungen beruhender Anspruch auf die Gestattung von Wasserbenutzungen⁴⁾ durch die

gegeben vom Bundesministerium des Inneren; RGBl. = Reichsgesetzblatt; Sten.Ber. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953 (3. Wahlperiode 1957), Stenographische Berichte.

1) BGBl. I, S. 1110.

2) Ausnahmen von diesem Grundsatz sind in § 16 Abs. 3 und in § 17 Abs. 2 des Gesetzes enthalten.

3) Die beiden Konzessionsverträge sind, soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht.

4) In einer Reihe von wasserrechtlichen Verträgen, die Deutschland (bzw. die deutschen Länder) schon seit Beginn des 19. Jh. mit seinen Nachbarstaaten abgeschlossen hat, ist der Grundsatz niedergelegt, daß die Nutzung von Grenzgewässern im beiderseitigen Einverständnis erfolgen soll oder daß die Änderung der bestehenden Rechte nicht einseitig vorgenommen werden darf; siehe u. a. Art. 27 des Vertrags zwischen Preußen und den Niederlanden vom 26. 6. 1816 (M a r t e n s NRG T. 3, S. 24, 36); Art. 5 des Vertrags zwischen Baden und der Schweiz vom 10. 5. 1879 (a. a. O., Série 2, T. 9, S. 593, 594); Art. 12 des Schiffsverkehrsvertrages zwischen Österreich und Bayern vom 2. 12. 1851 (a. a. O., T. 16 P. 2,

allgemeinen Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes nicht ausgeschlossen wird. Die auf zwischenstaatlichen Abmachungen beruhenden Konzessionsrechte sind, da sie auf eine überörtliche Planung zurückgehen, der Anwendung der wasserrechtlichen Vorschriften vorangestellt. Sie können durch das Wasserhaushaltsgesetz und durch die in Ausfüllung des Wasserhaushaltsgesetzes ergehenden Landesgesetze nicht beeinträchtigt werden. Soweit aus solchen Konzessionsrechten bisher ein Anspruch auf Zuteilung eines Rechts zur Wasserbenutzung nach Maßgabe des Landesrechts erwuchs, wird dieses Recht künftig im Sinne eines Anspruchs auf die Bewilligung zu deuten sein«⁵⁾.

2. Die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Zolltarifgesetzes⁶⁾ berührt die Frage, welche **Verpflichtungen** sich aus Abschluß und Ratifikation eines **Vertrags** hinsichtlich der innerstaatlichen **Gesetzgebung** ergeben. In der Begründung heißt es:

»Durch das Berichtungsprotokoll vom 17. Juni 1955⁷⁾ wurde das ›Brüsseler Zolltarifschema 1955‹ zum Bestandteil des ›Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife‹ vom 15. Dezember 1950⁸⁾. Das Berichtungsprotokoll bedarf – wie das Abkommen selbst – der

S. 63, 68); Art. 29 des Vertrags zwischen Dänemark und dem Deutschen Reich vom 10. 4. 1922 (RGBl. 1922 II, S. 141, 165; Martens NRG Série 3 T. 15, S. 143, 162; League of Nations, Treaty Series, Vol. 10, S. 74, 102 f.); Art. 13 des Vertrags zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich vom 14. 8. 1925 (RGBl. 1927 II, S. 959, 964; Martens NRG Série 3 T. 22, S. 660, 669; League of Nations, Treaty Series Vol. 75, S. 104, 112 f.); Art. 70 des Grenzabkommens zwischen Belgien und dem Deutschen Reich vom 7. 11. 1929 (RGBl. 1931 II, S. 125, 150; League of Nations, Treaty Series, Vol. 121, S. 328, 365). Nach dem 2. Weltkrieg haben die Regierungen Bayerns und Österreichs zur Nutzbarmachung der Wasserkraft der österreichisch-bayerischen Grenzflüsse den gemeinsamen Betrieb von Aktiengesellschaften vereinbart; vgl. den Vertrag vom 16. 10. 1950 über die Österreichische-Bayerische Kraftwerk AG und das Abkommen vom 13. 2. 1952 über die Donau-Kraftwerk-Jochenstein-Aktiengesellschaft (abgedruckt in Bayerisches Wassergesetz, München 1957, S. 1824 ff.; 1832 ff.); für eine Zusammenstellung internationaler wasserrechtlicher Verträge siehe UN-Doc. E/ECE/EP/98 (1950) S. 251 ff.; F. J. Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts (München 1955), S. 39 ff.

⁵⁾ 2. BT-DrS. 3536, S. 10. Der Vorrang eines völkerrechtlichen Vertrags gegenüber dem innerstaatlichen Recht wird ferner betont in der Regierungsbegründung zu dem Vertrag vom 10. 3. 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über die Regelungen gewisser Forderungen aus der Sozialversicherung (BGBl. 1958 II, S. 168). Hier ist aber der Grundsatz, daß die Bestimmungen des Vertrags dem im Verträge erwähnten innerstaatlichen Recht vorgehen, ausdrücklich in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu diesem Abkommen niedergelegt worden (2. BT-DrS. 3605, S. 2, 4).

⁶⁾ Zolltarifgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl. I, S. 1395).

⁷⁾ (Richtiges Datum: 1. 7. 1955). Protocole de Rectification à la convention, signée à Bruxelles, le 15 décembre 1950, sur la Nomenclature pour la Classification des Marchandises dans les Tarifs Douaniers (Text in Traktatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jg. 1956 No. 106). Das Protokoll ist von der Bundesrepublik am 29. 11. 1955 unterzeichnet worden.

⁸⁾ BGBl. 1952 II, S. 2. Das Abkommen ist am 28. 7. 1953 für die Bundesrepublik in Kraft getreten (BGBl. 1953 II, S. 256).

Ratifizierung. Abkommen und Berichtigungsprotokoll treten zu gleicher Zeit in Kraft, und zwar drei Monate nach dem Tage der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden von 7 Staaten oder – bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunden nach diesem Tage – drei Monate nach dem Tage der Hinterlegung (Hinweis auf Artikel 4 Berichtigungsprotokoll). Die Bundesregierung hat sich nach Artikel II des Abkommens verpflichtet, vom Tage des Inkrafttretens des Abkommens – unter der Voraussetzung, daß sie die Ratifikationsurkunde beim Belgischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten in Brüssel hinterlegt hat – einen nach Maßgabe des Brüsseler Zolltarifschemas von 1955 umgestellten Zolltarif anzuwenden. Die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beinhaltet also die Verpflichtung, den umgestellten Zolltarif in Kraft zu setzen. Daraus folgt, daß die Ratifikationsurkunde erst hinterlegt werden kann, wenn die Bundesregierung zur Anwendung des umgestellten Zolltarifs auch in der Lage ist«⁹⁾).

Völkerrechtssubjekte

3. Am 6. März 1957 erhielten die bisherige Kolonie **Goldküste (Ghana)**¹⁰⁾ und am 31. August 1957 der **Malayische Bund**¹¹⁾ volle Unabhängigkeit im Rahmen des Commonwealth. Die Bundesrepublik hat die beiden Staaten **anerkannt**¹²⁾ und noch 1957 mit ihnen diplomatische Beziehungen aufgenommen¹³⁾.

⁹⁾ 2. BT-DrS. 3361, S. 7. Die Auffassung, daß zwischenstaatliche Abkommen nicht ratifiziert werden sollten, solange eine ordnungsgemäße Erfüllung nach der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht gewährleistet erscheint, wird ferner in der Antwort des Bundesarbeitsministers vom 21. 3. 1957 auf die Kleine Anfrage 341 zur Ratifizierung von Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation betont (2. BT-DrS. 3323).

¹⁰⁾ Hierzu ZaöRV Bd. 18, S. 559 ff. Vgl. Ghana Independence Act vom 7. 2. 1957 (The Public General Acts, 5 & 6 Eliz. 2, chap. 6, 1957). Durch die Order in Council vom 22. 2. 1957 wurde Ghana eine neue Verfassung gewährt (Statutory Instruments, 1957 No. 277). Am 8. 3. 1957 wurde Ghana einstimmig in die UN aufgenommen (Res. 1118 [XI], Gen. Ass., Off. Rec. 11th Sess., Suppl. No. 17 [A/3572], S. 60).

¹¹⁾ Vgl. Federation of Malaya Independence Act vom 31. 7. 1957 (The Public General Acts, 5 & 6 Eliz. 2, chap. 60, 1957). Durch die Order in Council vom 23. 8. 1957 in Verbindung mit The Federation of Malaya Agreement vom 5. 8. 1957 erhielt der Malayische Bund seine neue Verfassung (Statutory Instruments, 1957 No. 1533). Am 17. 9. 1957 wurde der Malayische Bund einstimmig in die UN aufgenommen (Res. 1134 [XII], Gen. Ass., Off. Rec. 12th Sess., Suppl. No. 18 [A/3805], S. 55).

¹²⁾ Die Anerkennung des Malayischen Bundes wird erwähnt in »Deutschland im Wiederaufbau«, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1957 (hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), S. 108.

¹³⁾ Die Bundesrepublik war bei den Unabhängigkeitsfeiern Ghanas, die vom 3.–10. 3. 1957 in Accra stattgefunden haben, durch den Bundesvertriebenenminister Oberländer vertreten (Bull. 1957, S. 370). Nach Errichtung des Staates Ghana wurde das bisherige Konsulat der BRD in eine Botschaft umgewandelt. Am 26. 6. 1957 hat der ständige Geschäftsträger der BRD sein Einführungsschreiben überreicht (Bull. 1957, S. 1342).

Bei den Unabhängigkeitsfeiern des Malayischen Bundes war die BRD durch den ehe-

Ferner wurden diplomatische Beziehungen mit dem Königreich **Marokko**¹⁴⁾ und der Republik **Korea**¹⁵⁾ aufgenommen.

4. Am 10. Oktober 1957 wurde zwischen den Regierungen der Föderativen Volksrepublik **Jugoslawien** und der »Deutschen Demokratischen Republik« (Mitteldeutschland) vereinbart, normale diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Dieser Entschluß wurde in einem gemeinsamen Communiqué der beiden Regierungen vom 15. Oktober 1957 bekanntgegeben¹⁶⁾. Die Bundesregierung hat daraufhin dem jugoslawischen Botschafter in Bonn eine Note überreicht, in der sie der jugoslawischen Regierung den **Abbruch der diplomatischen Beziehungen** mitteilt¹⁷⁾. In dieser Note heißt es:

»Die Bundesregierung hat niemals einen Zweifel daran gelassen, daß sie die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu der demokratisch in keiner Weise legitimierten Regierung in Mitteldeutschland durch solche Regierungen, mit denen die Bundesrepublik selbst diplomatische Beziehungen unterhält, als einen gegen die Lebensinteressen des deutschen Volkes gerichteten unfreundlichen Akt betrachten müsse¹⁸⁾. Ebenso wenig hat sie einen Zweifel daran gelassen, daß

maligen Bundesjustizminister *Neumayer* vertreten (»Deutschland im Wiederaufbau«, 1957, S. 108). Am 23. 9. 1957 wurde der neuernannte Botschafter der BRD vom Staatsoberhaupt des Malayischen Bundes zur Überreichung seines Beglaubigungsschreibens empfangen. Am gleichen Tage wurde die Botschaft der BRD in Kuala Lumpur eröffnet (Bull. 1957, S. 1723).

14) Die volle Unabhängigkeit Marokkos wurde am 2. 3. 1956 von Frankreich anerkannt; vgl. *Déclaration Commune, Protocole et Échange de lettres entre la France et le Maroc signées le 2 mars 1956 à Paris* (La Documentation Française, Art. et Doc., No. 0.328). Der Botschafter der BRD wurde am 26. 3. 1957 vom Sultan von Marokko zur Überreichung seines Beglaubigungsschreibens empfangen (GMBI. 1957, S. 122). Die BRD hat die Unabhängigkeit Marokkos am 16. 6. 1956 anerkannt (»Deutschland im Wiederaufbau«, 1956, S. 62).

15) In Seoul bestand bisher nur ein Generalkonsulat. Am 12. 9. 1957 wurde der bisherige Generalkonsul der BRD vom Präsidenten der Republik Korea zur Überreichung seines Beglaubigungsschreibens empfangen. Mit dem gleichen Tage wurde das bisherige Generalkonsulat in eine Gesandtschaft umgewandelt. (GMBI. 1957, S. 517; siehe auch »Deutschland im Wiederaufbau«, 1957, S. 109).

16) Text in Neues Deutschland [Sowjet-Zone] vom 16. 10. 1957. Der Beschluß der jugoslawischen Regierung, diplomatische Beziehungen zur »DDR« aufzunehmen, wurde der BRD am 14. 10. 1957 notifiziert (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 10. 1957).

17) Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen hat die beiderseitigen konsularischen Einrichtungen und Beziehungen nicht berührt. Die jugoslawischen Konsulate in Hamburg und München sowie das deutsche Konsulat in Zagreb bestehen daher weiter (vgl. Bull. 1957, S. 1904).

18) Diesen Standpunkt hat der Bundeskanzler bereits in der Regierungserklärung vom 22. 9. 1955 in der 101. Sitzung des Deutschen Bundestags vertreten (Sten. Ber., S. 5643 (A) ff., 5647 (A)); vgl. ferner die Erklärung des Bundesaußenministers auf der 155. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 28. 6. 1956 (Sten. Ber., S. 8412 ff., 8421 (D) f.; abgedruckt ZaöRV Bd. 18, S. 734 f.).

ein solcher Schritt eine Überprüfung der gegenseitigen Beziehungen durch die Bundesregierung unvermeidlich machen werde«¹⁹⁾.

Souveränität, internationale Grundrechte

5. In einer Rede vor dem Indian Council of World Affairs in New Delhi am 28. März 1957 betonte Bundesaußenminister v. Brentano den Grundsatz der **Achtung der Souveränität**, indem er an das gemeinsame deutsch-indische Communiqué vom 17. Juli 1956²⁰⁾ erinnerte. Er führte dann aus:

»Ihr Ministerpräsident [Nehru] und der Bundeskanzler haben damals erklärt, daß Achtung der nationalen Unabhängigkeit und Souveränität, territoriale Integrität und Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten anderer Staaten die Grundlage für eine freundschaftliche und friedliche Zusammenarbeit aller Länder bilden. Die außenpolitischen Entscheidungen der Bundesrepublik waren ausschließlich bestimmt, diesen hohen Zielen zu dienen«²¹⁾.

In dem gemeinsamen deutsch-österreichischen Communiqué über den Staatsbesuch von Bundeskanzler Adenauer vom 13. bis zum 15. Juni 1957 in Wien heißt es:

»Bundeskanzler Dr. Adenauer hob erneut hervor, daß die Anerkennung der österreichischen Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität die Grundlage bildet, auf der sich²²⁾ die Freundschaft zwischen beiden Staaten entwickelt hat«²³⁾.

¹⁹⁾ Bull. 1957, S. 1805. Am 21. 10. 1957 übermittelte der Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Koča Popović namens der jugoslawischen Regierung dem UN-Generalsekretär eine Protesterklärung gegen den Beschluß der Bundesregierung (deutsche Übersetzung in Internationale Politik, 1957 Nr. 182, S. 1 f.; vgl. ferner Questions Actuelles du Socialisme, 1957 Nr. 45, S. 151 ff.).

Trotz des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen hat die Bundesregierung beschlossen, die Abkommen vom 11. 6. 1952 über den Waren- und Zahlungsverkehr (BAZ Nr. 169 vom 2. 9. 1952) und den Vertrag über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 10. 3. 1956 (BGBl. 1956 II, S. 967; in Kraft getreten am 22. 1. 1957, BGBl. 1957 II, S. 4) zu erfüllen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 11. 1957 und 19. 4. 1958). Vgl. aber auch die Erklärung des Staatssekretärs Hallstein in der 160. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 27. 9. 1956, nach der die Fortsetzung der jugoslawischen Deutschland-Politik die Geschäftsgrundlage des Vertrags über die wirtschaftliche Zusammenarbeit bilde (Sten. Ber., S. 8925 ff., 8927 (D) f.; vgl. ZaöRV Bd. 18, S. 728 ff.). Nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen ist ferner das Zustimmungsgesetz zum Vertrag vom 10. 3. 1956 über die Regelung gewisser Forderungen aus der Sozialversicherung vom Parlament verabschiedet worden (BGBl. 1958 II, S. 168; in Kraft getreten am 29. 11. 1958, BGBl. 1958 II, S. 753). Die Entwürfe der Zustimmungsgesetze zu den deutsch-jugoslawischen Verträgen vom 10. 4. 1957 (Luftverkehr), 26. 6. 1954 und 17. 7. 1956 (vorläufige Regelung des Donauverkehrs) sind von der Bundesregierung 1958 ins Parlament eingebracht, aber noch nicht verabschiedet worden.

²⁰⁾ Vgl. ZaöRV Bd. 18, S. 703.

²¹⁾ Bull. 1957, S. 591 f.

²²⁾ Die volle Unabhängigkeit Österreichs ist durch den Staatsvertrag vom 15. 5. 1955

6. In ihrer Note vom 22. Oktober 1956²⁴⁾ hatte die sowjetische Regierung die Maßnahmen der Bundesrepublik gegen verfassungsfeindliche Kräfte²⁵⁾ als Verletzung der durch das Potsdamer Abkommen²⁶⁾ garantierten elementaren demokratischen Rechte und Freiheiten der westdeutschen Bevölkerung bezeichnet. Dieses Urteil wird von der Bundesregierung in dem Memorandum zur Frage der deutschen Einheit vom 20. Mai 1957 als eine unzulässige **Einmischung in die inneren Angelegenheiten** der Bundesrepublik zurückgewiesen:

»Die Bundesregierung hält ein solches Urteil der Sowjetregierung über Vorgänge, die ausschließlich die innere Ordnung der Bundesrepublik betreffen, für nicht mit dem Grundsatz der Nicht-Einmischung vereinbar, den die Sowjetregierung immer wieder als verbindlichen Grundsatz ihrer Politik verkündet«²⁷⁾.

7. Zur Frage des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des **Rechts auf die Heimat** führte Bundesvertriebenenminister **Oberländer** am 6. Oktober 1957 in einer Rede beim 6. Bundestreffen der Schlesier in Stuttgart aus:

»[Die Ostvertriebenen] haben in [der Stuttgarter Charta der deutschen Hei-

(Österr. BGBI. 1955, S. 726) wiederhergestellt worden. Im Hinblick auf die im Moskauer Memorandum vom 15. 4. 1955 (Wortlaut: Europa-Archiv 1955, S. 7975 f.; ferner bei F. Ermacora, Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, 1957. Dokumente [hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg] Bd. 25, S. 22 f.) gegebene Zusage verabschiedete das österreichische Parlament am 26. 10. 1955 ein Bundesverfassungsgesetz, in dem Österreich seine immerwährende Neutralität erklärte (Österr. BGBI. 1955, S. 1151). Diese ist seitdem von fast allen Staaten, mit denen Österreich diplomatische Beziehungen unterhält, anerkannt worden (vgl. Ermacora, a. a. O., S. 105). Die Anerkennung durch die Bundesrepublik erfolgte am 8. 12. 1955 (Bull. 1955, S. 1987).

²³⁾ Bull. 1957, S. 1012. Vgl. auch das deutsch-österreichische Communiqué vom 24. 10. 1956 (Bull. 1956, S. 1921; Auszug ZaöRV Bd. 18, S. 703).

²⁴⁾ Deutscher Wortlaut in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 10. 1956.

²⁵⁾ Vgl. insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. 8. 1956 (BVerfGE Bd. 5, S. 85 ff.), in dem die Kommunistische Partei Deutschlands gemäß Art. 21 Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt und ihre Auflösung angeordnet wird.

²⁶⁾ Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference vom 2. 8. 1945 ("Germany 1947-1949", Dept. of State Publ. 3556, S. 47; Cmd. 7087; Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13).

²⁷⁾ Bull. 1957, S. 875. Vgl. auch die Erklärung der Bundesregierung vom 1. 9. 1956, in der eine Erklärung des Zentralkomitees der KPdSU zum Verbot der KPD zurückgewiesen wird (Bull. 1956, S. 1585; ZaöRV Bd. 18, S. 703 f.). Siehe ferner die Rede von Bundesaußenminister v. Brentano vom 28. 3. 1957 vor dem Indian Council of World Affairs, in der die Aufrechterhaltung der Teilung Deutschlands durch die Sowjetunion als eine ständige Einmischung in innerdeutsche Angelegenheiten verurteilt wird (Bull. 1957, S. 590). In der Note der Bundesregierung an die jugoslawische Regierung vom 19. 10. 1957 wird die Existenz der DDR als das Ergebnis einer fortgesetzten Einmischung einer fremden Macht in innerdeutsche Angelegenheiten bezeichnet (Bull. 1957, S. 1806). Vgl. ferner die Erklärung des Bundesaußenministers vom 27. 4. 1957 vor der Bundespressekonferenz zur Einmischung der sowjetischen Regierung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik (Bull. 1957, S. 693):

matvertriebenen] ²⁸⁾ schon fünf Jahre nach Potsdam in der Erkenntnis der gemeinsamen Aufgabe aller europäischen Völker auf Rache und Vergeltung verzichtet; gleichzeitig aber verlangen sie, daß das Recht auf die Heimat als eines der von Gott geschenkten Grundrechte der Menschheit ²⁹⁾ anerkannt und verwirklicht wird.

Wir halten weiter an dieser Charta fest, wie auch immer die weltpolitische Lage sich verändern mag, d. h. wir haben die Gewalt unter allen Umständen aus unserem politischen Wörterbuch gestrichen . . . ³⁰⁾.

Recht auf Heimat heißt nicht nur in einer bestimmten Stadt, in einem bestimmten Land zu wohnen, sondern dort in Freiheit zu wohnen und die Form des Lebens und der Gemeinschaft selbst zu bestimmen . . .

Es gibt nur ein Fundament, auf dem Recht, Ordnung, Friede und Freiheit wachsen können, nämlich das Selbstbestimmungsrecht. Die Bundesregierung hat am 28. September 1956 auf die Anfrage des schlesischen Abg. Dr. Rinke erklärt, daß sie das Recht auf die Heimat auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker als politisches Ordnungsprinzip anerkennt ³¹⁾.

Der Bundesminister des Auswärtigen hat am 28. Juni 1956 in der vor dem Deutschen Bundestag abgegebenen Erklärung ³²⁾ gesagt:

»Das Recht auf die Heimat und das Selbstbestimmungsrecht sind unabdingbare Voraussetzungen für die Lösung des Schicksals der in der Vertreibung oder in der Unfreiheit lebenden Menschen und Völker. Das Recht auf die Heimat, das untrennbar mit dem in verschiedenen völkerrechtlichen Akten begründeten Selbstbestimmungsrecht verbunden ist, gehört zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten, die als wesentlicher Ausdruck wahrer Demokratie in der gesamten freien Welt – um mit Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zu reden – die Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit bilden.«

Dabei stützt sich die Bundesregierung auf die im Geiste dieses Ordnungsprinzips formulierte Bestimmung der Atlantik-Charta vom 12. August 1941 ³³⁾, in der die Unterzeichnermächte feststellen: 1. Ihre Länder erstreben keinerlei Gebiets- oder sonstige Vergrößerung; 2. Sie wünschen keine Gebietsveränderun-

²⁸⁾ Wortlaut in Archiv, Informationsdienst des Göttinger Arbeitskreises, Nr. 31/50 vom 3. 8. 1950.

²⁹⁾ Vgl. ferner die Ausführungen des Bundesvertriebenenministers in Bull. 1957, S. 947 ff., 949: »Der Anspruch der Vertriebenen auf Heimat und Eigentum basiert auf göttlichen und natürlichen Rechtsnormen«. Der naturrechtliche Charakter des Rechts auf Heimat wurde auch hervorgehoben in der Rede des Staatssekretärs im Bundesvertriebenenministerium N a h m vom 8. 9. 1957 (Bull. 1957, S. 1568).

³⁰⁾ Der Verzicht der BRD auf Gewaltanwendung bei der Lösung von Grenzproblemen wurde ferner betont in der Rede von Bundesverteidigungsminister S t r a u ß vom 10. 5. 1957 in der 209. Sitzung des Deutschen Bundestags (Sten. Ber., S. 12065 (B) ff., 12067 (B)).

³¹⁾ ZaöRV Bd. 18, S. 706.

³²⁾ Vgl. ZaöRV Bd. 18, S. 706.

³³⁾ Wortlaut in Documents on American Foreign Relations, Vol. 4, S. 209 f.; ferner in ZaöRV Bd. 11, S. 89 f.

gen, die nicht mit den frei zum Ausdruck gebrachten Wünschen der betreffenden Völker übereinstimmen.

Diese Erklärung ist auch von der damaligen Regierung Polens unterschrieben worden³⁴⁾. Das geschah während des Krieges. Wieviel mehr müßte eine polnische Regierung zwölf Jahre nach Abschluß der Kampfhandlungen einsehen, daß die Vertreibung einen Bruch der von der polnischen Regierung unterschriebenen Atlantik-Charta darstellt!

Wer kann die Selbstbestimmung ausüben? Entscheidungsberechtigt sind jene, die nach völkerrechtlichen Grundsätzen rechtmäßige Bewohner der Aussiedlungsgebiete sind oder deren Abkommen, denn Vertreibung und Aussiedlung haben den Status des rechtmäßigen Bewohners nicht berührt. Dieser Status kann weder verjähren noch unterwandert werden. Wir beanspruchen damit kein Sonderrecht für uns, sondern gleiches Recht für alle Völker Osteuropas.

Die Abstimmung des Jahres 1921 in Oberschlesien³⁵⁾ hat das historische vom Völkerbund gebilligte Vorbild geschaffen, daß Menschen, die Jahrzehnte außerhalb ihrer Heimat lebten, an dieser Abstimmung beteiligt wurden und von diesem Recht auch Gebrauch gemacht haben³⁶⁾.

³⁴⁾ Die Londoner Exilregierung Polens unterzeichnete die Washingtoner UN-Erklärung vom 1. 1. 1942, in der sich die unterzeichnenden Regierungen zu den Grundsätzen der Atlantik-Charta bekennen (Documents on American Foreign Relations, Vol. 4, S. 203 ff.).

³⁵⁾ Gemäß Art. 88 des Versailler Vertrags vom 28. 6. 1919 (RGBl. 1919, S. 700 ff., 840) fand am 20. 3. 1921 in Oberschlesien eine Volksabstimmung nach Gemeinden über die künftige staatliche Zugehörigkeit des Landes statt, an der neben Personen, die seit dem 1. 1. 1914 in Oberschlesien wohnhaft waren, auch die dort geborenen Personen stimmberechtigt waren, gleichgültig, ob sie ihren Wohnsitz in Oberschlesien hatten oder nicht (vgl. § 4 b der Anlage zu Art. 88; vgl. ferner das Abstimmungsreglement der Interalliierten Kommission vom 30. 12. 1920 bei S. W a m b a u g h, Plebiscites since the World War, Bd. 2, Washington 1933, S. 207 ff.). Bei der Abstimmung entschieden sich 664 Gemeinden für Deutschland und 597 für Polen (717 122 Stimmen wurden für Deutschland, 483 514 für Polen abgegeben; vgl. W a m b a u g h, a. a. O., Bd. 1, S. 249 ff.). Da sich die Interalliierte Kommission nicht auf eine Grenzziehung unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses und der geographischen und wirtschaftlichen Lage der Ortschaften (vgl. § 5 der Anlage zu Art. 88 des Friedensvertrags) einigen konnte, wurde die Frage an den Völkerbundsrat zur Begutachtung überwiesen. Dieser empfahl auf Grund eines Experten-vorschlags eine zur Teilung Oberschlesiens führende Grenzziehung (vgl. Minutes of the Extraordinary Session of the Council of the League of Nations, held at Geneva from August 29th to October 12th, 1921 to consider the Question of Upper Silesia, S. 16 ff.), die dann die Interalliierte Kommission ihrer Entscheidung vom 20. 10. 1921 (SdN, J. O. 1921, S. 1226 ff.) zugrunde legte. Zur Wahrung der durch die Grenzziehung zerstörten wirtschaftlichen Einheit des oberschlesischen Industriegebiets für eine Dauer von 15 Jahren und zur Regelung anderer durch die Teilung entstandener Fragen wurde am 15. 5. 1922 in Genf ein deutsch-polnisches Abkommen geschlossen (RGBl. 1922 II, S. 238 ff.) und von der deutsche Reichsregierung am 3. 6. 1922 ratifiziert (RGBl. 1922 II, S. 585); zur Anwendung dieses Abkommens vgl. G. K a e c k e n b e e c k, The International Experiment of Upper Silesia (London, New York, Toronto, 1942).

³⁶⁾ Bull. 1957, S. 1728 f. Das Recht auf Heimat und das Selbstbestimmungsrecht der deutschen Ostvertriebenen wurde ferner betont von Staatssekretär N a h m vom Bundesvertriebenenministerium in einer Rede vom 8. 9. 1957 in Berlin (Bull. 1957, S. 1568). Vgl.

Der Anspruch der deutschen Ostvertriebenen auf Rückkehr in ihre Heimat wird im Schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 24. Juni 1957 erörtert; es heißt dort:

»Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten erwartet, daß die Bundesregierung unter Hinweis auf die oben erwähnten Erklärungen des Bundesaußenministers³⁷⁾ auch gegenüber fremden Regierungen den Rechtsanspruch auf die unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete und das Recht aller Vertriebenen auf ihre angestammte Heimat unmißverständlich vertreten wird. Der Ausschuss ist der Meinung, daß das Recht auf die Heimat auch alle politischen Rechte in der Heimat in sich schließt . . .

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten richtet auch an die deutsche Öffentlichkeit den dringenden Appell, die Vertretung des Rechts der Vertriebenen auf ihre angestammte Heimat nicht durch Äußerungen zu erschweren, aus denen auf eine Bereitwilligkeit zum Verzicht auf deutsche Rechtsansprüche geschlossen werden könnte. Im Ausschuss bestand volle Einigkeit darüber, daß die Vertreibung einer eingesessenen Bevölkerung aus ihren angestammten Siedlungsgebieten einen Unrechtstatbestand darstellt, der vom Völkerrecht verurteilt wird.

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ist der Auffassung, daß die Vertretung des Rechtsanspruchs auf die deutschen Vertreibungsgebiete eine Angelegenheit des gesamten deutschen Volkes sei und daß es sich darüber hinaus nicht nur um ein deutsches, sondern um ein europäisches Problem handele. Nur eine Wiederherstellung des Rechts kann nach Ansicht des Ausschusses ein dauerndes freundschaftliches Zusammenleben mit den Völkern Mittel- und Osteuropas ermöglichen und dadurch eine gesamt europäische Verständigung sichern.

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ist der Ansicht, daß auch der Heimatanspruch der Vertriebenen aus Vertreibungsgebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches vom 31. Dezember 1937 die Bundesrepublik nicht unbeteiligt lassen darf. Er bezieht sich hierbei auf die am 14. Juli 1950 vom Präsidenten des Deutschen Bundestages im Namen aller Fraktionen mit Ausnahme der Fraktion der KPD abgegebene feierliche Erklärung zu dem Prager Abkommen

auch die Stuttgarter Rede des Bundesvertriebenenministers auf dem »Sudetendeutschen Tag 1957« (Bull. 1957, S. 986). Die Verwirklichung des Rechts der osteuropäischen Völker auf Selbstbestimmung und Bestimmung ihrer eigenen Regierung wird in der Erklärung der Bundesregierung vom 31. 1. 1957 gefordert (188. Sitzung des Deutschen Bundestages. Sten. Ber., S. 10640 (B) ff., 10642 (A)); diese Erklärung wiederholt die fünf Grundsätze, die der Bundesaußenminister am 13. 12. 1956 vor dem NATO-Ministerrat zur Politik im osteuropäischen Raum entwickelt hat (Wortlaut in Bull. 1957, S. 113; ZaöRV Bd. 18, S. 706).

³⁷⁾ Die Erklärungen der Bundesregierung vom 28. 6. 1956 (155. Sitzung des Bundestages, Sten. Ber., S. 8412 (D) ff., 8423 (A)) und vom 31. 1. 1957 (188. Sitzung des Bundestages, Sten. Ber., S. 10640 (B) ff., 10642 (D)). In ihnen hatte der Bundesaußenminister folgende Grundsätze dargelegt: Das Deutsche Reich besteht in seinen Grenzen vom 31. 12. 1937 fort. Die Oder-Neiße-Grenze kann nicht als gegenwärtige oder künftige Grenze Deutschlands anerkannt werden. Nur eine gesamtdeutsche Regierung und eine vom ganzen Volk frei gewählte Volksvertretung sind legitimiert, eine Entscheidung über die deutschen Ostgrenzen zu treffen.

vom 23. Juni 1950³⁸⁾, in dem die Regierung der sogenannten DDR gegenüber der Regierung der Tschechoslowakei die Austreibung der Sudetendeutschen als endgültig anerkannt hatte. Es heißt in dieser Erklärung³⁹⁾ u. a.:

»Das Prager Abkommen ist nicht vereinbar mit dem unveräußerlichen Anspruch des Menschen auf seine Heimat. Der Deutsche Bundestag erhebt deshalb feierlich Einspruch gegen die Preisgabe des Heimatrechts der in die Obhut der deutschen Bundesrepublik gegebenen Deutschen aus der Tschechoslowakei«⁴⁰⁾.

Herrschaftsbereich des Staates

8. Die Bundesregierung hat in den Jahren 1956 und 1957 mit verschiedenen europäischen Staaten⁴¹⁾ Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. In den Begründungen zu den deutschen Zustimmungsgesetzen zu diesen Abkommen betonte die Bundesregierung das Prinzip der nationalen **Luft hoheit**; in der Regierungsbegründung zum deutsch-dänischen Luftverkehrsabkommen vom 29. Januar 1957 heißt es:

»Alle Bestrebungen, den internationalen Fluglinienverkehr umfassend durch multilaterale Abkommen zu regeln, haben bisher nicht zu einem nennenswerten Erfolg geführt. Nach der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr (BGBl. 1956 II, S. 442)⁴²⁾ ist zwar

³⁸⁾ In der »Gemeinsamen Deklaration der Provisorischen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Tschechoslowakischen Republik« vom 23. 6. 1950 (Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, hrsg. vom Deutschen Institut für Zeitgeschichte, Bd. 1, S. 377 f.; Bd. 4, S. 247 f.) zu Prag wird festgestellt, daß die beiden Staaten keine Gebiets- oder Grenzansprüche haben und daß die durchgeführte Umsiedlung der Deutschen aus der Tschechoslowakei unabänderlich, gerecht und endgültig sei.

³⁹⁾ 75. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages (Sten. Ber., S. 2688 (D) f.); gegen die Warschauer Deklaration der Provisorischen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung Polens, in der die Oder-Neiße-Grenze als unantastbare Friedens- und Freundschaftsgrenze anerkannt wurde (Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. 1, S. 332; ferner Bd. 4, S. 113), protestierte der Alterspräsident des 1. Deutschen Bundestages **L ö b e** namens aller Fraktionen des Bundestages mit Ausnahme der Kommunistischen Fraktion und mit Zustimmung der Bundesregierung und des Bundesrats in einer Erklärung vom 13. 6. 1950 (68. Sitzung des 1. Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 2457 (D) f.).

⁴⁰⁾ 2. BT-DrS. 3655, S. 2.

⁴¹⁾ Belgien: 14. 4. 1956 (BGBl. 1957 II, S. 45); Irland: 12. 6. 1956 (BGBl. 1957 II, S. 53; in Kraft getreten am 5. 7. 1957, a. a. O., S. 700); Schweiz: 2. 5. 1956 (BGBl. 1957 II S. 61; in Kraft getreten am 2. 6. 1957, a. a. O., S. 280); Niederlande: 28. 9. 1956 (BGBl. 1957 II, S. 1413; in Kraft getreten am 28. 4. 1958, BGBl. 1958 II, S. 115); Dänemark: 29. 1. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1420; in Kraft getreten am 28. 4. 1958, BGBl. 1958 II, S. 115); Norwegen: 29. 1. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1427; in Kraft getreten am 28. 4. 1958, BGBl. 1958 II, S. 115); Schweden: 29. 1. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 1435; in Kraft getreten am 28. 4. 1958, BGBl. 1958 II, S. 115).

⁴²⁾ Für die Bundesrepublik Deutschland am 8. 6. 1956 in Kraft getreten (BGBl. 1956 II, S. 934).

den Vertragsstaaten das Recht des Überflugs und das Recht zur Durchführung nichtgewerblicher Landungen gestattet. Nach Artikel 6 des Abkommens von Chicago vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (BGBl. 1956 II, S. 412)⁴³⁾ kann jedoch das wichtige Recht zur Vornahme kommerzieller Landungen im Fluglinienverkehr in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Grundsatz, daß jeder Staat die Lufthoheit über seinem Gebiet besitzt, nur »mit der besonderen Ermächtigung oder mit einer anderweitig erteilten Genehmigung« des Staates, dessen Gebiet berührt wird, durchgeführt werden. Nach allgemeinen internationalen Gepflogenheiten werden diese Rechte grundsätzlich in zweiseitigen Luftverkehrsabkommen eingeräumt«⁴⁴⁾.

9. In der Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 29. Januar 1957 zwischen der Bundesrepublik und Dänemark über den Luftverkehr wird zur Frage der **Kabotage im innerdeutschen Luftverkehr** folgendes festgestellt:

»Artikel 2 Abs. 1 legt die Rechte fest, welche sich die Vertragsstaaten zur Durchführung des Fluglinienverkehrs durch die benannten Unternehmen gegenseitig einräumen. Gewährt werden das Recht des Überflugs (1. Freiheit), das Recht der Landung zu nichtgewerblichen Zwecken (2. Freiheit) und das Recht, Fluggäste, Post und Fracht abzusetzen (3. Freiheit) und aufzunehmen (4. Freiheit), wobei die Beförderung auch von und nach einem dritten Staat vorgenommen werden kann (5. Freiheit). Die Einräumung aller fünf Freiheiten entspricht der anzustrebenden Liberalisierung der Weltluftfahrt. Sie gewährleistet allein die volle Ausnutzung der bereitgestellten Kapazitäten.

Alle Rechte werden nur zur Durchführung internationalen Luftverkehrs eingeräumt. Daraus ergibt sich, daß auf Grund des Abkommens Kabotagerechte nicht beansprucht werden können. Sollen diese ausnahmsweise gewährt werden, bedarf es einer besonderen Genehmigung«⁴⁵⁾.

⁴³⁾ Text ferner in UN Treaty Series, vol. 15, S. 295. Das Abkommen ist für die BRD am 8. 6. 1956 in Kraft getreten (BGBl. 1956 II, S. 934).

⁴⁴⁾ 2. BT-DrS. 3575, S. 3; siehe ferner die Regierungsbegründungen zu den übrigen in Anm. 41 genannten Abkommen, 2. BT-DrS.: 2865, 2866, 2867, 3576, 3577, 3578; § 2 Abs. 7 des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. 12. 1958 (BGBl. I, S. 899) sowie die Pressemitteilung des Bundesverkehrsministers über die noch bestehenden Kabotageprivilegien ausländischer Gesellschaften in der Bundesrepublik (Bull. 1956, S. 781; abgedruckt ZaöRV Bd. 18, S. 710).

⁴⁵⁾ 2. BT-DrS. 3575, S. 4. Vgl. auch die Regierungsbegründungen zu den übrigen in Anm. 41 genannten Abkommen, 2. BT-DrS.: 2865, 2866, 2867, 3576, 3577, 3578. Der Ausschluß des Kabotagerechtes entspricht Art. 7 der Chicago Convention on International Civil Aviation vom 7. 12. 1944 (siehe Anm. 43). Siehe ferner § 11 c des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. 12. 1958 (BGBl. I, S. 899): »Die gewerbsmäßige Beförderung von Personen oder Sachen zwischen Orten des Inlands kann deutschen Luftfahrtunternehmen vorbehalten werden«. Die Voraussetzungen für die Zulassung als deutsche Luftfahrtunternehmer sind festgelegt in § 3 des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. 12. 1958. Zur Frage der Kabotage in der deutschen Küstenschiffahrt vgl. § 2 des Gesetzes über die Küstenschiffahrt vom 26. 7. 1957 (BGBl. II, S. 738) und die Regierungsbegründung zu diesem Gesetz in 2. BT-DrS. 3037 (ZaöRV Bd. 18, S. 709 f.).

10. In seinem schriftlichen Bericht vom 2. April 1957 über den Entwurf eines Gesetzes über Erfindungen von Arbeitnehmern und Beamten ⁴⁶⁾ behandelt der Ausschuß des Deutschen Bundestages für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht im Zusammenhang mit der Bestimmung des Entwurfs, daß das Gesetz nicht im Saarland gelte ⁴⁷⁾, die Frage des **nationalen Geltungsbereiches arbeitsrechtlicher Vorschriften**. Der Bericht stellt dazu fest,

»daß nach dem internationalen Arbeitsrecht für die Anwendung des Gesetzes der Arbeitsplatz des Arbeitnehmers ausschlaggebend ist, daß also Saarländer, die im Saarland arbeiten, aber im übrigen Bundesgebiet wohnen, von diesem Gesetz nicht erfaßt werden, wohl aber jene, die im Saarland wohnen und im übrigen Bundesgebiet arbeiten« ⁴⁸⁾.

Immissionen

11. In einer Kleinen Anfrage vom 22. März 1957 ⁴⁹⁾ wurde die Bundesregierung von Abgeordneten des Bundestages darauf hingewiesen, daß die Bevölkerung der saarländischen Grenzgemeinde Kleinblittersdorf durch **Immissionen (Staubauswurf)** des auf französischer Seite gelegenen Kraftwerks Großblittersdorf behelligt werde. Auf die Frage der Abgeordneten, was zur Beseitigung dieser Mißstände getan werden könne, antwortete der Bundesaußenminister in seinem Schreiben vom 11. April 1957 ^{49a)}:

»Die Bundesregierung hat ... die Regierung des Saarlandes um Mitteilung gebeten, was ihr über die Angelegenheit bekannt und was gegebenenfalls zur Beseitigung bestehender Mißstände bisher veranlaßt worden ist.

Die Bundesregierung wird nach Vorliegen der Stellungnahme der Regierung des Saarlandes die Angelegenheit erneut prüfen und gegebenenfalls mit der französischen Regierung Verhandlungen aufnehmen, damit die genannten Mißstände beseitigt werden.

Falls es nicht gelingen sollte, auf gütlichem Wege eine Einigung über geeignete technische Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Schädigungen zu erreichen, so besteht für die Geschädigten die Möglichkeit der Klage. Hierbei werden sich die Betroffenen zunächst an die zuständigen französischen Gerichte wenden müssen.

Sollte es nicht gelingen, durch eine Einigung auf gütlichem Wege oder, nach

⁴⁶⁾ Gesetz vom 25. 7. 1957 (BGBl. I, S. 756).

⁴⁷⁾ § 48 des Gesetzes; dieser Bestimmung liegt Art. 26 des deutsch-französischen Saarvertrages vom 27. 10. 1956 zugrunde (BGBl. 1956 II, S. 1589; in Kraft getreten am 1. 1. 1957, BGBl. 1957 II, S. 1), demzufolge die bisher im Saarland geltenden Bestimmungen über den gewerblichen Rechtsschutz und das Urheberrecht während der Übergangszeit (Art. 3) nicht geändert werden können.

⁴⁸⁾ *Zu* 2. BT-DrS. 3327, S. 11.

⁴⁹⁾ 2. BT-DrS. 3317.

^{49a)} 2. BT-DrS. 3385.

dem Scheitern solcher Bemühungen, durch die Anrufung der zuständigen französischen Gerichte berechnigte Ansprüche der Geschädigten wirksam geltend zu machen, so besteht für die Bundesregierung die Möglichkeit einer Klage vor dem Internationalen Gerichtshof im Haag«⁵⁰⁾.

Fremdenrecht

12. In der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zu dem deutsch-französischen Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag vom 27. Oktober 1956⁵¹⁾ nimmt die Bundesregierung grundsätzlich zum Prinzip der **Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung** in zwischenstaatlichen Niederlassungsverträgen Stellung. Sie führt dazu aus:

»Die Bundesrepublik Deutschland verfährt bei der Zulassung von Ausländern großzügig und liberal; dies entspricht ihrer allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sie ist grundsätzlich bereit, dem Ausländer die gleiche Behandlung und Rechtsstellung zu geben, wie sie der Inländer genießt. Das Prinzip der Inländergleichbehandlung ist insbesondere in den das Niederlassungswesen regelnden Bestimmungen des deutsch-amerikanischen Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrags vom 29. Oktober 1954 (BGBl. 1956 II, S. 487)⁵²⁾ zur Geltung gekommen. In diesem Vertrag ist es noch durch das Prinzip der Meistbegünstigung ergänzt. Allerdings spielt, wenn schon die Inländerbehandlung Platz greift, der Grundsatz der Meistbegünstigung eine geringere Rolle. Für sich allein erscheint er heute wenig geeignet, die Grundlage einer brauchbaren Regelung des

⁵⁰⁾ Frankreich hat am 18. 2. 1947 die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH unter der Bedingung der Gegenseitigkeit in Übereinstimmung mit Art. 36 des IGH-Statuts (englischer Wortlaut in Documents of the United Nations Conference on International Organization, Vol. 15, 1945, S. 355) anerkannt; davon sind solche Streitigkeiten ausgenommen, die nach einer Vereinbarung der Parteien in einem anderen Verfahren friedlicher Regelung beigelegt werden sollen, die sich auf Tatsachen und Verhältnisse beziehen, die zeitlich vor der Ratifikation dieser Erklärung (1. 3. 1949) liegen oder die nach französischer Auffassung zur nationalen Zuständigkeit gehören (Wortlaut der französischen Erklärung in C. I. J. Annuaire 1957–1958, S. 195). Die Bundesrepublik, die nicht Mitglied des IGH-Statuts ist, hat am 18. 4. 1955 die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH auf der Grundlage der Resolution des UN-Sicherheitsrats vom 15. 10. 1946 (UN-Security Council, Off. Rec., 1st Year, 2nd Ser., No. 19, S. 467 f.) unter der Bedingung der Gegenseitigkeit in allen Streitigkeiten anerkannt, die zwischen ihr und Mitgliedstaaten des Brüsseler Pakts vom 17. 3. 1948 (Cmd. 7599) in der Fassung des Protokolls vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 256; Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A, Bd. 8, S. 3) entstehen; ausgenommen davon sind solche Streitigkeiten, die nach einer Vereinbarung der Parteien in einem anderen Verfahren friedlicher Regelung beigelegt werden sollen, die nach internationalem Recht ausschließlich zur nationalen Zuständigkeit der Staaten gehören oder die sich auf Tatsachen und Verhältnisse beziehen, die zeitlich vor dem Inkrafttreten dieser Deklaration (4. 5. 1955) liegen (Wortlaut der deutschen Erklärung in BGBl. 1956 II, S. 809 f.; ferner C. I. J. Annuaire 1954–1955, S. 211).

⁵¹⁾ Das Zustimmungsgesetz wurde am 29. 10. 1957 verabschiedet (BGBl. II, S. 1661).

⁵²⁾ Der Vertrag ist am 14. 7. 1956 in Kraft getreten (BGBl. 1956 II, S. 763).

Niederlassungswesens im Verhältnis zweier Staaten zu sein, die benachbart und so wie Deutschland und Frankreich auf Zusammenarbeit angewiesen sind«⁵³⁾.

13. Auf die Frage, welche Gründe die zuständigen Stellen der Bundesregierung veranlaßt haben, das **Asylgesuch** des amerikanischen Studenten **Stuart Whitehill Kellogg**⁵⁴⁾ **abzulehnen**, antwortete der Bundesinnenminister am 4. April 1957 in der Fragestunde des Deutschen Bundestages:

»Nach der Asylverordnung vom 6. Januar 1953⁵⁵⁾ entscheiden über Anträge auf Anerkennung als ausländische Flüchtlinge die Ausschüsse der Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg. Die Ausschüsse bestehen aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern und sind an Weisungen nicht gebunden. Sie treffen ihre Entscheidungen nach dem Genfer Flüchtlingsabkommen von 1951⁵⁶⁾. Artikel 1 Ziffer 2 dieses Abkommens bestimmt folgendes:

»Flüchtlinge sind Personen, die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und die den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen.«

Der Anerkennungsausschuß hat den Antrag des amerikanischen Studenten Stuart Kellogg nach mündlicher Verhandlung durch Beschluß vom 12. Februar 1957 abgelehnt. In der Begründung wird u. a. ausgeführt, es habe nicht festgestellt werden können, daß Kellogg wegen seiner politischen Überzeugung eine Verfolgung in den USA zu erwarten habe. Wenn Kellogg wegen Verletzung von Strafvorschriften, die für alle amerikanischen Staatsbürger verbind-

⁵³⁾ 2. BT-DrS. 3521, S. 3; in dem deutsch-französischen Niederlassungs- und Schiffsverkehrsvertrag vom 27. 10. 1956 gewähren sich die Vertragspartner grundsätzlich Inländergleichbehandlung; dieses Prinzip wird jedoch insofern eingeschränkt, als das bestehende nationale Fremdenrecht durch den Vertrag nicht berührt wird und beim Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen die Rechtsstellung der Staatsangehörigen des anderen Vertragsteils auch in Zukunft weiter beschränkt werden kann (Art. 4 des Vertrags).

⁵⁴⁾ Der als Austauschstudent an der Universität Bonn studierende Stuart W. Kellogg hatte sich im November 1956 in einer Uniform der U.S. Army an den ungarischen Freiheitskämpfen beteiligt. Er war daraufhin von der Regierung der USA aufgefordert worden, sofort nach den USA zurückzukehren. Ihm wurde dort u. a. Dienst mit der Waffe für eine fremde Macht und Mißbrauch der amerikanischen Uniform vorgeworfen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 2. 1957).

⁵⁵⁾ BGBl. 1953 I, S. 3.

⁵⁶⁾ Internationale Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. 7. 1951 (BGBl. 1953 II, S. 559; abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 479 ff.); das Abkommen ist am 22. 4. 1954 für die Bundesrepublik in Kraft getreten (BGBl. 1954 II, S. 619); vgl. auch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«.

lich seien, möglicherweise in den USA zur Verantwortung gezogen werde, so sei darin keine Verfolgung wegen seiner politischen Überzeugung zu erblicken.

Gegen den Beschluß des Anerkennungsausschusses hat Kellogg Beschwerde eingelegt. Der Beschwerdeausschuß hat die Beschwerde durch Beschluß vom 22. März dieses Jahres zurückgewiesen⁵⁷⁾. In der Begründung wird u. a. ausgeführt, eine Strafverfolgung könne grundsätzlich nicht als eine Verfolgung im Sinne des Flüchtlingsabkommens angesehen werden, sofern sie in einem Rechtsstaate unter Anwendung ordnungsmäßig zustande gekommener, sich gegen alle Staatsbürger richtender Gesetze durchgeführt werde und die Gewähr dafür biete, daß nach Art und Höhe nur das ordnungswidrige Verhalten und nicht etwa die in ihm zum Ausdruck gekommene politische Überzeugung bestraft werde⁵⁸⁾. Diese Garantien einer Durchführung des Strafverfahrens nach rechtsstaatlichen Grundsätzen seien in den USA gegeben.

Nach Mitteilung des Verwaltungsgerichts in Ansbach hat Kellogg am 1. April 1957 gegen den ablehnenden Beschluß des Beschwerdeausschusses Klage beim Verwaltungsgericht erhoben.

Der Ausgang dieses verwaltungsgerichtlichen Verfahrens wird abgewartet werden müssen⁵⁹⁾.

Allgemeines Vertragsrecht

14. Zur Frage, welche **Wirkungen der Ausbruch des zweiten Weltkrieges auf die bilateralen Abkommen** des Deutschen Reiches mit den damaligen Feindstaaten geäußert habe, heißt es in der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zum deutsch-französischen Niederlassungs- und Schiffsverkehrsvertrag vom 27. Oktober 1956⁶⁰⁾:

»Die letzte vertragliche Regelung des Niederlassungswesens zwischen Deutschland und Frankreich ist in dem Handels-, Niederlassungs- und Schiffsverkehrsvertrag vom 31. Juli 1934 (RGBl. II S. 422) enthalten. Dieser Vertrag ist durch den Krieg hinfällig geworden ...

Eine Wiederinkraftsetzung des Vertrages aus dem Jahre 1934 kam nicht in Betracht; sie würde den beiderseits inzwischen stark veränderten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nicht entsprochen haben. Das vorliegende Abkommen stellt daher eine völlige Neuregelung dar«⁶¹⁾.

⁵⁷⁾ Die Beschlüsse des Anerkennungsausschusses sowie des Beschwerdeausschusses werden, soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht oder bekanntgemacht.

⁵⁸⁾ Zur Frage, wer als politisch Verfolgter im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. 7. 1951 und des Art. 16 Abs. 2 GG angesehen werden kann, vgl. die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. 1. 1957 (Deutsches Verwaltungsblatt, 1957, S. 685 ff.).

⁵⁹⁾ 201. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages (Sten. Ber., S. 11393 [D] f.). – Eine Entscheidung des Gerichts ist, soweit ersichtlich, bisher nicht veröffentlicht worden.

⁶⁰⁾ Das Zustimmungsgesetz wurde am 29. 10. 1957 verabschiedet (BGBl. II, S. 1661).

⁶¹⁾ 2. BT-DrS. 3521, S. 3. Vgl. ferner die Regierungsbegründung zum deutsch-griechischen Abkommen vom 28. 6. 1955 über Untersuchung und Überwachung von Wein; danach

Im Jahre 1957 ist im Einverständnis mit den jeweiligen Vertragspartnern eine Reihe von Vorkriegsverträgen des Deutschen Reiches für **wiederanwendbar** erklärt worden ⁶²⁾.

Die Bekanntmachung vom 15. Februar 1957 lautet:

»Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Königlich Niederländischen Regierung ist Einverständnis darüber festgestellt worden daß, der in Berlin am 31. Dezember 1896 unterzeichnete Auslieferungsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und den Niederlanden (Reichsgesetzbl. 1897 S. 731)

im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden mit Wirkung vom 1. Dezember 1956 mit den durch Notenwechsel vom 1. Dezember 1956 vereinbarten Maßgaben gegenseitig wieder angewendet wird.

Der Notenwechsel vom 1. Dezember 1956 wird nachstehend veröffentlicht« ⁶³⁾.

15. In der ersten Hälfte des Jahres 1957 wurde zwischen den Regierungen der Sowjetunion und der Bundesrepublik in einem längeren Notenwechsel **vereinbart, Verhandlungen** über die Entwicklung des deutsch-sowjetischen Handels und die Gewährung von Konsularrechten **aufzunehmen** ⁶⁴⁾. Die beiden Regierungen stimmten ferner darin überein, daß bei den Verhandlungen

ist das deutsch-griechische Abkommen vom 24. 3. 1928 (RGBl. 1928 II, S. 281) als suspendiert anzusehen (3. BT-DrS. 48, S. 21); aus der Unterzeichnung des neuen Abkommens ergibt sich, daß die Vertragspartner nicht beabsichtigen, die alte Vereinbarung wieder in Kraft zu setzen. Das gleiche gilt für das deutsch-italienische Abkommen vom 3. 3. 1932 über Untersuchung und Überwachung von Wein (RGBl. 1932 II, S. 98), 3. BT-DrS. 223.

⁶²⁾ Deutsch-niederländischer Auslieferungsvertrag vom 31. 12. 1896 (RGBl. 1897, S. 731), Bekanntmachung vom 15. 2. 1957 (BGBl. II, S. 22, 212); Internationales Abkommen vom 3. 11. 1923 zur Vereinfachung der Zollförmlichkeiten nebst Protokollen (RGBl. 1925 II, S. 672), Bekanntmachung vom 25. 2. 1957 über die Wiederanwendung im Verhältnis zum Irak (BGBl. II, S. 36); Abkommen vom 22. 11. 1928 über Internationale Ausstellungen nebst Zeichnungsprotokoll (RGBl. 1930 II, S. 727), Bekanntmachung vom 4. 3. 1957 über die Wiederanwendung im Verhältnis zu 18 Staaten (BGBl. II, S. 40); deutsch-niederländischer Vertrag vom 11. 5. 1920 über Kredit und Steinkohlen nebst Protokoll (RGBl. 1921, S. 55), Bekanntmachung vom 9. 3. 1957 (BGBl. II, S. 42); deutsch-finnisches Übereinkommen vom 18. 6. 1927 über Unfallversicherung (RGBl. 1928 II, S. 20), Bekanntmachung vom 7. 10. 1957 (BGBl. II, S. 1675); siehe ferner die einzelnen Bekanntmachungen, wonach eine Reihe von internationalen Konventionen auf die Föderation von Rhodesien und Nyassaland wieder Anwendung finden (BGBl. 1957 II, S. 256 ff., 1276).

⁶³⁾ BGBl. 1957 II, S. 22 (212); der dort veröffentlichte Notenwechsel enthält Erweiterungen, Einschränkungen und Klarstellungen des alten Vertrages vom 31. 12. 1896.

⁶⁴⁾ Vgl. die Botschaften des sowjetischen Ministerpräsidenten **Bulg an in** vom 5. 2. 1957 (inoffizielle Übersetzung in Nachrichten aus der Sowjetunion, vom 11. 2. 1957, S. 1 ff., 5) und vom 18. 3. 1957 (Bull. 1957, S. 493 f.), sowie das Schreiben des Bundeskanzlers vom 27. 2. 1957 (Bull. 1957, S. 353 f.).

gen auch Fragen, die die **Repatriierung der in der Sowjetunion lebenden deutschen Staatsangehörigen** betreffen⁶⁵⁾, behandelt werden sollten⁶⁶⁾.

Die Verhandlungen wurden am 23. Juli 1957 in Moskau eröffnet⁶⁷⁾. Am 30. Juli 1957 vertrat der sowjetische Delegationsleiter den Standpunkt, die Repatriierungsfrage sei gegenstandslos und erledigt, da sich keine deutschen Staatsbürger mehr in der Sowjetunion befänden. Die noch strittige Frage der Staatsangehörigkeit sowie einige andere Einzelfragen müßten auf diplomatischem Wege geregelt werden⁶⁸⁾. Als die sowjetische Delegation auch auf deutsche Vorstellung hin auf ihrem Standpunkt beharrte, wurden die Verhandlungen am 16. August auf unbestimmte Zeit vertagt. Am 26. August 1957 richtete der deutsche Delegationsleiter, Botschafter *L a h r*, an seinen sowjetischen Kollegen, den stellvertretenden Außenminister *S e m j o n o w*, ein Schreiben, in dem er auf **Verpflichtungen** der Verhandlungspartner bei **bilateralen Vertragsverhandlungen** hinwies. In dem Schreiben heißt es:

»Die Bundesregierung hat davon Kenntnis genommen, daß Sie namens der sowjetischen Delegation die Erörterung der mit der Repatriierung zusammenhängenden Fragen als abgeschlossen erklärt und gleichzeitig die einseitige Feststellung getroffen haben, daß dieser Punkt damit von der Tagesordnung abgesetzt sei.

Diese Erklärung steht nicht im Einklang mit dem Schreiben des Ministerpräsidenten der Sowjetunion, Herrn Bulganin, vom 5. Februar 1957⁶⁹⁾ in dem er erklärt, daß die von ihm vorgeschlagenen Verhandlungen die Lösung der mit

⁶⁵⁾ Die sowjetische Regierung hatte am 13. 9. 1955 die Zusage gegeben, deutschen Staatsangehörigen, die auf Grund deutscher Listen aufgefunden werden, die Heimkehr in die Bundesrepublik zu gestatten. Vgl. die Erklärung des Bundeskanzlers vom 14. 9. 1955 vor der Pressekonferenz in Moskau, in der diese Zusage bestätigt wird (Bull. 1955, S. 1445 f.) sowie die Regierungserklärung vom 22. 9. 1955 in der 101. Sitzung des Deutschen Bundestages, (Sten. Ber., S. 5643 ff., 5645 [B]). Bei der Durchführung dieser Vereinbarung kam es in der Folgezeit zu Meinungsverschiedenheiten, da eine große Zahl der in den deutschen Listen als deutsche Staatsangehörige aufgeführten Personen von der sowjetischen Regierung als sowjetische Staatsbürger beansprucht wurden, vgl. dazu im einzelnen die sowjetischen Noten vom 27. 4. 1956 (Nachrichten aus der Sowjetunion vom 10. 5. 1956, S. 8), 29. 5. 1956 (a. a. O., 1. 6. 1956, S. 2) und 30. 10. 1956 (a. a. O., 2. 11. 1956, S. 2) sowie die deutschen Noten vom 21. 8. 1956 (Bull. 1956, S. 1533, Auszug ZaöRV Bd. 18, S. 715), 22. 2. 1957 (Bull. 1957, S. 353 f.) und 8. 6. 1957 (Bull. 1957, S. 965); vgl. zur Repatriierungsfrage ferner die Erklärungen des Bundesvertriebenenministers und des Bundesaußenministers in der 189. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 1. 2. 1957 (Sten. Ber., S. 10749 [B] f.) sowie die am 21. 5. 1957 zwischen den Rotkreuz-Gesellschaften der Bundesrepublik und der Sowjetunion getroffene Vereinbarung über die Rückführung deutscher und sowjetischer Staatsbürger in ihre Heimatländer (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 5. 1957).

⁶⁶⁾ Vgl. das Schreiben des Bundeskanzlers vom 13. 4. 1957 (Bull. 1957, S. 649), die Note der Bundesregierung vom 8. 6. 1957 (Bull. 1957, S. 965) sowie die sowjetische Antwortnote vom 6. 7. 1957 (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 7. 1957).

⁶⁷⁾ Vgl. das deutsch-sowjetische Communiqué vom 23. 7. 1957 (Bull. 1957, S. 1261).

⁶⁸⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 8. 1957.

⁶⁹⁾ Vgl. Nachrichten aus der Sowjetunion vom 11. 2. 1957, S. 1 ff.

der Repatriierung verbundenen Fragen erleichtern werden. Sie steht ebenso wenig im Einklang mit dem vorangegangenen Notenwechsel zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Sowjetunion, in dem die Bundesregierung wiederholt auf die Bedeutung dieser Fragen hingewiesen und ihren Wunsch ausgedrückt hat, sie gleichzeitig mit den Fragen zu behandeln, deren Erörterung die Regierung der Sowjetunion angeregt hat. Die Regierung der Sowjetunion hat sich hiermit zuletzt in ihrer Note vom 6. Juli 1957 einverstanden erklärt ⁷⁰⁾.

Die oben erwähnte Erklärung steht aber weiter auch nicht im Einklang zu der am ersten Verhandlungstag zwischen den beiden Delegationen vereinbarten Tagesordnung.

Die Haltung der Sowjetischen Delegation ist nach Auffassung meiner Regierung schließlich nicht vereinbar mit dem in den vorangegangenen Noten der Sowjetunion angestrebten Ziel, die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern.

In ihrer Note vom 12. August 1957 ⁷¹⁾ hat die Bundesregierung erneut darauf hingewiesen, welche Bedeutung sie der Behandlung des Problems der Repatriierung beilegt. Sie hat in dieser Note unterstrichen, daß es sich nach Auffassung der Bundesregierung nicht um eine Rechtsfrage handele, sondern um ein menschliches Problem, und hat der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß die Regierung der Sowjetunion sich der Erörterung dieses Problems nicht weiter entziehen werde.

Als Leiter der deutschen Delegation habe ich in der gemeinsamen Sitzung vom 16. August 1957 diesen Standpunkt meiner Regierung eingehend erläutert und erneut darum ersucht, der vereinbarten Tagesordnung entsprechend zu verfahren und die auf der Tagesordnung stehenden Punkte gleichzeitig sachlich und leidenschaftslos zu erörtern, um eine gemeinsame Basis für die Lösung dieser Fragen zu finden.

Es ist nicht angängig, bei zweiseitigen Verhandlungen einseitig einen Punkt von der Tagesordnung abzusetzen, wie Sie dies auch in der Sitzung vom 16. August 1957 wieder getan haben. Der Punkt, um den es hierbei geht, ist ein wesentlicher Bestandteil des zwischen uns vereinbarten Verhandlungsprogramms.

Bei dieser Lage der Sache schlage ich Ihnen vor, Ihren Standpunkt über Erledigung der Tagesordnung einer Nachprüfung zu unterziehen und zu diesem Zweck unsere Verhandlungen für kurze Zeit zu unterbrechen ⁷²⁾.

⁷⁰⁾ Deutsche Übersetzung in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 7. 1957, S. 4; in dieser Note heißt es, daß »... einige praktische Fragen bei der Verwirklichung der Maßnahmen zur Repatriierung einzelner deutscher Staatsangehöriger aus der Sowjetunion auftauchen können... und daß diese Fragen Gegenstand einer Erörterung während der bevorstehenden Verhandlungen sein können«.

⁷¹⁾ Bull. 1957, S. 1389.

⁷²⁾ Bull. 1957, S. 1525 f.; vgl. auch das Antwortschreiben des sowjetischen Delegationsleiters vom 3. 9. 1957, in dem die Auffassung vertreten wird, daß der Repatriierungsfrage bei den Verhandlungen bereits genügend Zeit und Beachtung geschenkt worden sei und daß auch dann, wenn man in einer Frage der Tagesordnung nicht zu einer Absprache gelange, die übrigen Fragen der Tagesordnung geregelt werden könnten (Bull. 1957, S. 1526). Nach

16. Am 6. Juli 1956 wurde in Bonn ein Zusatzprotokoll ⁷³⁾ zum deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931 ⁷⁴⁾ unterzeichnet, nach dem insbesondere die in der Bundesrepublik ansässigen schweizerischen Staatsangehörigen mit ihrem in der Schweiz belegenen Vermögen von der deutschen Vermögensabgabe ⁷⁵⁾ freigestellt werden sollen. Diese Behandlung entspricht den Grundsätzen des deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommens von 1931 ⁷⁶⁾. Zur Frage, ob die im Zusatzprotokoll getroffene Regelung auf Grund der im Überleitungsvertrag eingeräumten **Meistbegünstigungsklausel** ⁷⁷⁾ auch den Angehörigen der Vereinten Nationen ⁷⁸⁾ zugute komme, führt die Denkschrift der Bundesregierung zum Zusatzprotokoll vom 6. Juli 1956 aus:

»Die im Zusatzprotokoll getroffene Regelung vermeidet eine Auswirkung auf andere Staaten, mit denen sachlich gleiche Doppelbesteuerungsabkommen wie mit der Schweiz getroffen worden sind. Diese Staaten können sich im Wege der Auslegung auf das mit der Schweiz abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen nicht berufen . . .

Es ist international anerkanntes Recht, daß Vereinbarungen in Doppelbesteuerungsverträgen sowie Vereinbarungen, die klar abgrenzbare eigentümliche Sonderregelungen zum Gegenstande haben, keine Anwendung von Meistbegünstigungsklauseln zur Folge haben (Hinweis auf Rosendorff-Henggeler, Das internationale Steuerrecht des Erdballs – Europa, Band I, Seite De 377; Rennebaum-Zitzlaff, Die deutschen Doppelbesteuerungsverträge, S. 27; Dorn, Das Steuerrecht der Wirtschaft, Steuer und Wirtschaft 1926 Sp. 1399, 1404; Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. I, S. 98). Das Zusatzprotokoll ist nicht nur äußerlich ein Bestandteil des Doppelbesteuerungsabkommens, sondern

einem Zugeständnis der sowjetischen Seite wurden die Verhandlungen am 14. 11. 1957 wieder aufgenommen (vgl. dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 11. 1957 und im April 1958 erfolgreich abgeschlossen (vgl. den Wortlaut des gemeinsamen Abschlußcommuniqués vom 8. 4. 1958 in Bull. 1958, S. 629 f.). Zur Repatriierungsfrage gab der sowjetische Delegationsleiter am 8. 4. 1958 die Versicherung ab, daß – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – allen Personen, die am 21. 6. 1941 die deutsche Staatsangehörigkeit besessen haben, mit ihren Ehegatten und Kindern die Ausreise aus der Sowjetunion gestattet werde (Wortlaut der mündlichen Erklärung in Bull. 1957, S. 630).

⁷³⁾ BGBl. 1957 II, S. 471; das Protokoll ist am 9. 10. 1957 in Kraft getreten (BGBl. 1957 II, S. 2331).

⁷⁴⁾ BGBl. 1934 II, S. 38.

⁷⁵⁾ §§ 16 ff. des Gesetzes über den Lastenausgleich vom 14. 8. 1952 (BGBl. I, S. 446, 451).

⁷⁶⁾ Vgl. Art. 1 des Doppelbesteuerungsabkommens; siehe dazu auch die Denkschrift der Bundesregierung zum Zusatzprotokoll vom 6. 7. 1956 (2.BT-DrS. 3059, S. 5).

⁷⁷⁾ Art. 10 des Teils X des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen in der Fassung des am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland (BGBl. 1955 II, S. 405, 452).

⁷⁸⁾ Zum hier verwendeten Begriff der »Vereinten Nationen« siehe Art. 9 des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (a. a. O.).

sachlich eine zusätzliche Abgrenzung der gegenseitigen Besteuerung zur Regelung einer eigenartigen, nur im Verhältnis zu der Schweiz durch das Abkommen über die Freigabe der deutschen Vermögenswerte und das Mantelgesetz eingetretenen rechtlichen Lage. Es handelt sich um einen im Zusammenhang mit dem Doppelbesteuerungsabkommen und der Freigabe des deutschen Vermögens⁷⁹⁾ in der Schweiz stehenden Sonderfall, der eine Sonderregelung erforderte und von den rechtlichen Zusammenhängen, die zu dieser Regelung geführt haben, nicht losgelöst werden kann. Die deutschen Zugeständnisse in dem Zusatzprotokoll können deshalb nicht verselbständigt werden, sondern stehen im engsten Zusammenhang mit den Zugeständnissen der schweizerischen Seite. Die Regelung in dem Zusatzprotokoll ist demnach eine unteilbare, auf dem Prinzip des »do, ut des« beruhende Einheit. Die für die AVN vorgesehene Meistbegünstigungsklausel kann deshalb nicht zur Wirkung kommen«⁸⁰⁾.

17. Das am 16. November 1951 unterzeichnete **Meistbegünstigungsabkommen** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik **Libanon**⁸¹⁾ sah insbesondere hinsichtlich der Zölle und des Verfahrens bei Ein- und Ausfuhrbewilligungen eine gegenseitige Meistbegünstigung vor. Im Zusammenhang mit der Einfuhr libanesischer Baumwollgarne in die Bundesrepublik entstanden bei der Auslegung der Meistbegünstigungsklausel zwischen den Vertragspartnern Meinungsverschiedenheiten. Die libanesisische Regierung vertrat den Standpunkt, daß ihr die Bundesregierung ein Zollkontingent für Baumwollgarne in gleichem – mengenmäßigem – Umfang einräumen müsse, wie es der Schweiz zugestanden worden sei⁸²⁾. Dagegen ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die libanesisische Regierung die Anwendung des Meistbegünstigungsrechts **nur in dem Maße** für sich beanspruchen könne, **als sie die Modalitäten und Bedingungen des der Schweiz eingeräumten Zollkontingents**⁸³⁾ erfülle⁸⁴⁾. Die Bundesregierung verwies dabei auf

⁷⁹⁾ Siehe dazu das deutsch-schweizerische Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 26. 8. 1952 (BGBl. 1953 II, S. 17), das am 19. 3. 1953 in Kraft getreten ist (BGBl. 1953 II, S. 127).

⁸⁰⁾ 2. BT-DrS. 3059, S. 6 f.; vgl. ferner die Denkschrift zum deutsch-belgischen Vertrag vom 24. 9. 1956 über eine Berichtigung der deutsch-belgischen Grenze und andere die Beziehungen zwischen beiden Ländern betreffende Fragen (BGBl. 1958 II, S. 263), 3. BT-DrS. 315, S. 31.

⁸¹⁾ BGBl. 1953 II, S. 541; das Abkommen, das am 1. 3. 1954 in Kraft getreten war (BGBl. 1954 II, S. 468) wurde am 1. 11. 1956 von der libanesischen Regierung gekündigt. Es ist damit gemäß seinem Art. 5 am 1. 3. 1957 außer Kraft getreten (BGBl. 1957 II, S. 7).

⁸²⁾ Vgl. den deutsch-schweizerischen Zollvertrag vom 20. 12. 1951 (BGBl. 1952 II, S. 406), der am 24. 4. 1952 in Kraft getreten ist (BGBl. 1952 II, S. 516), Anlage A, Teil I, Tarif-Nr. 5504.

⁸³⁾ Gemäß Art. IV in Verbindung mit Anlage A, Teil I (Tarif-Nr. 5504) des Zollvertrags wurde der Schweiz für reine Baumwollgarne ein Zollsatz in Höhe von 8 % zugestanden, jedoch nur bis zu einer Höchstmenge von 120 % der Einfuhrmenge im Kalenderjahr 1950. Der Umfang des schweizerischen Zollkontingents war damit von der im Jahre 1950 tatsächlich eingeführten Menge an Baumwollgarnen abhängig.

das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)⁸⁵, dem allerdings die Republik Libanon nicht angehört. Die Bundesregierung hat sich bereit erklärt, die Streitfrage einem internationalen Schiedsgericht zu unterbreiten⁸⁶).

18. Am 3. Juli 1957 wurde in Washington ein Abkommen zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und der USA über Zusammenarbeit auf dem Gebiet der zivilen Verwendung der Atomenergie unterzeichnet⁸⁷). In dem Abkommen ist unter anderem vorgesehen, daß die Atomenergiekommission der USA Kernmaterial an amerikanische Firmen zur Herstellung von Kernbrennstoffen zugunsten der Bundesrepublik liefert. In einer Mitteilung des Bundesministeriums für Atomenergie und Wasserwirtschaft heißt es zur Frage des **Gefahr- und Haftungsübergangs bei der Lieferung von Kernmaterial:**

»Im Zusammenhang mit Verhandlungen über die Lieferung von Kernreaktoren aus den USA hat auch die Frage eine Rolle gespielt, von welchem Zeitpunkt ab die Haftung der Bundesrepublik in den Vereinigten Staaten von Amerika eintritt. Der Wortlaut des deutsch-amerikanischen Kraftreaktorabkommens vom 3. Juli 1957 ließ sowohl die Auslegung zu, daß Gefahr und Haftung bereits übergehen, wenn die Kernbrennstoffe von der amerikanischen Atomenergiekommission (AEC) an die amerikanische Firma für die Herstellung der Brennstoffe geliefert werden, aber auch die Interpretation, daß dieser Übergang erst bei Verladung in einem amerikanischen Hafen eintritt.

Eine vom Bundesministerium für Atomkernenergie und Wasserwirtschaft veranlaßte Klärung bei der AEC durch die Deutsche Botschaft in Washington hat ergeben, daß unter »Ablieferung« (*delivery*) im Sinne des deutsch-amerikanischen Kraftreaktorabkommens⁸⁸) nicht bereits die Auslieferung an die amerikanische Firma für die Herstellung der Brennstoffe zu verstehen ist, sondern erst die *constructive delivery*, d. h. die Übergabe in einem amerikanischen Hafen, bei der auch das Eigentum an den Kernbrennstoffen auf die Bundesrepublik übertragen wird. Somit ist die Zweifelsfrage in einem für die Bundesrepublik günstigen Sinne geklärt worden. – Eine Haftung der Bundesrepublik

⁸⁴) Ausweislich der Anlage A Teil II des deutsch-schweizerischen Zollvertrags (Bemerkung zu Tarif-Nr. 5504) gehörte auf Grund der deutschen Einfuhrstatistik für das Jahr 1950 die Republik Libanon nicht zu den Lieferländern reiner Baumwollgarne.

⁸⁵) General Agreement on Tariffs and Trade (s. Anm. 170). Auf die Modalitäten einer Kontingenterteilung bezieht sich Art. 13 des Abkommens.

⁸⁶) Die Bundesregierung hat eine entsprechende Verlautbarung in der libanesischen Presse veröffentlichen lassen, vgl. den Korrespondentenbericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 8. 1. 1957; vgl. ferner die Mitteilung des Auswärtigen Amtes vom 8. 11. 1956 (BAZ Nr. 218 vom 8. 11. 1956, S. 3; ZaöRV Bd. 18, S. 276 f.).

⁸⁷) Wortlaut in BAZ Nr. 181 vom 20. 9. 1957, S. 1; das Abkommen ist am 7. 8. 1957 in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 14. 9. 1957, a. a. O.).

⁸⁸) Art. VIII (H).

für nukleare Schäden tritt also nach dem deutsch-amerikanischen Kraftreaktorabkommen nicht ein, solange sich die Kernbrennstoffe in den USA befinden. Falls ein deutsches Unternehmen nicht anderweitige Abmachungen mit seinen amerikanischen Vertragspartnern trifft, kann auch das betreffende Unternehmen insoweit nicht in Anspruch genommen werden«⁸⁹⁾.

19. Zu dem am 27. September 1957 in Peking unterzeichneten **Handelsabkommen zwischen dem Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft⁹⁰⁾ und dem China-Komitee zur Förderung des Internationalen Handels⁹¹⁾** stellte der Bundesminister für Wirtschaft am 22. Oktober 1957 im Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 61/57 fest:

»Der Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft hat am 27. September 1957 in Peking mit dem China-Komitee zur Förderung des Internationalen Handels auf die Dauer eines Jahres befristete privatwirtschaftliche Vereinbarungen dar-

⁸⁹⁾ Bull. 1957, S. 2219.

⁹⁰⁾ Der Ausschuß wurde am 9. 10. 1952 von den Spitzenverbänden der deutschen Industrie gegründet und wird im Rahmen des Bundesverbandes der deutschen Industrie tätig (vgl. Europa-Archiv 1952, S. 5258); zu den Aufgaben des Ostausschusses siehe den Aufsatz von Kroll im Bull. 1952, S. 1447.

⁹¹⁾ Das Abkommen (BAZ Nr. 207 vom 26. 10. 1957, S. 2) enthält u. a. folgende Bestimmungen:

»1. Die Vertragschließenden werden im Rahmen der in beiden Ländern geltenden Außenhandelsbestimmungen geeignete Schritte unternehmen, um die Entwicklung des Handels zwischen den beiden Ländern zu fördern und die reibungslose Durchführung dieses Abkommens zu erleichtern.

Die Vertragschließenden sollen sich darum bemühen, daß die zuständigen Behörden für die Ein- und Ausfuhrwaren schnellmöglichst die erforderlichen Genehmigungen erteilen.

2. Dieses Abkommen bezieht sich auf alle Kontrakte, die innerhalb seiner Gültigkeitsdauer von den Außenhandelsunternehmen der beiden Länder abgeschlossen werden.

3. Der Warenaustausch erfolgt auf der Grundlage der diesem Abkommen beigefügten Warenlisten A und B. Diese Warenlisten sind ein Bestandteil dieses Abkommens.

4. Das Ausfuhrvolumen jedes der beiden Länder soll innerhalb der Gültigkeitsdauer dieses Abkommens etwa 230 Millionen Deutsche Mark betragen . . .

9. Alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit Kontrakten können einer Arbitrage unterworfen werden, falls sie nicht zwischen Käufer und Verkäufer freundschaftlich geregelt werden können. Der Schiedsspruch ist für beide Parteien bindend.

Die Arbitrage findet in Zürich statt, sofern zwischen Käufer und Verkäufer nichts anderes vereinbart wird«.

In Ergänzung zu Ziff. 9 des Abkommens wurde in einem Briefwechsel vom 27. 9. 1957 (Wortlaut a. a. O.) vereinbart:

»Im Falle von Arbitrage bestellt jede Partei einen Arbitrer. Falls eine Partei innerhalb eines Monats nach Aufforderung durch die andere Partei ihren Arbitrer nicht bestellt hat, kann die für den vereinbarten Ort der Arbitrage zuständige Handelskammer durch die andere Partei aufgefordert werden, einen Arbitrer für die Gegenpartei zu bestellen.

Die beiden Arbitrer ernennen einen Obmann. Falls sich die Arbitrer innerhalb eines Monats nach ihrer Bestellung nicht auf die Ernennung eines Obmanns geeinigt haben, kann die für den vereinbarten Ort der Arbitrage zuständige Handelskammer von einer der beiden Parteien aufgefordert werden, einen Obmann zu ernennen«.

über getroffen, unter welchen Bedingungen im Handelsverkehr mit der Volksrepublik China Geschäfte geschlossen werden sollen . . .

Es dürfte damit zu rechnen sein, daß Einzelverträge nur zu den in den Vereinbarungen vorgesehenen Bedingungen zustande kommen und darüber hinaus diese Bedingungen trotz ihres privaten Charakters als Inhalt jedes Einzelvertrages angesehen werden, auch wenn dies nicht ausdrücklich vereinbart ist. Es erscheint deshalb empfehlenswert, in den Einzelverträgen ausdrücklich festzulegen, ob die Bedingungen der Vereinbarungen oder von diesen abweichende Bedingungen gelten sollen.

Die den Vereinbarungen beigefügten Warenlisten und das in den Vereinbarungen für jede Seite genannte Ausfuhrvolumen dienen als Anhaltspunkte. Der erwähnte Betrag von 230 Millionen Deutsche Mark stellt keine Begrenzung dar. Die in den Warenlisten aufgeführten Waren sind als Hinweise anzusehen . . .«⁹²⁾.

20. Am 22. Februar 1957 ist in Bonn der **Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche** in Deutschland zur Regelung der evangelischen **Militärseelsorge**⁹³⁾ unterzeichnet worden. Der Vertrag soll das Grundrecht der freien religiösen Betätigung der Bundeswehrangehörigen und ihren Anspruch auf Seelsorge verwirklichen. In der Begründung der Bundesregierung zum Militärseelsorgevertrag heißt es:

»Die evangelische Militärseelsorge bedarf einer neuen rechtlichen Grundlage. Sie war zuletzt durch die nicht mehr in Kraft befindliche »Evangelische Militärkirchliche Dienstordnung für das Reichsheer und die Reichsmarine« vom 28. Februar 1929 (RGBl. II S. 141) geregelt. Für die katholische Militärseelsorge gelten noch Artikel 27 des Reichskonkordats von 1933⁹⁴⁾ und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen.

Mit diesem Vertrag soll zum erstenmal auch die evangelische Militärseelsorge durch Vereinbarung zwischen Kirche und Staat geordnet werden. Bislang war diese Aufgabe stets dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten. Die jetzt gewählte Vertragsform trägt der seit 1945 grundlegend geänderten staatskirchenrechtlichen Stellung der Evangelischen Kirche Rechnung.

Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß des Vertrages folgt aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Verteidigung gemäß Artikel 73 Nr. 1 GG . . .

Außerlich ist der Vertrag weitgehend völkerrechtlichen Verträgen angegli-

⁹²⁾ BAZ Nr. 207 vom 26. 10. 1957, S. 2.

⁹³⁾ BGBl. 1957 II, S. 702 (Gesetz über die Militärseelsorge vom 26. 7. 1957); der Vertrag ist nach Austausch der Ratifikationsurkunden am 30. 7. 1957 in Kraft getreten (BGBl. 1957 II, S. 1229).

⁹⁴⁾ Konkordat zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl vom 20. 7. 1933, in Kraft getreten am 10. 9. 1933 (RGBl. 1933 II, S. 679); zur Weitergeltung des Reichskonkordats nach 1945 vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 3. 1957 (BVerfGE 6, S. 309, 336 ff.).

chen. Das zeigt sich besonders in der Präambel und der Ratifikations-Klausel. Der Vertrag folgt hierin den neueren Staatskirchenverträgen⁹⁵⁾ der Evangelischen Kirche . . . «⁹⁶⁾.

Auswärtige Gewalt

21. Bei der ersten Beratung der Gesetzentwürfe über das deutsch-belgische Abkommen vom 15. Mai 1956⁹⁷⁾ und das Europäische Währungsabkommen vom 5. August 1955⁹⁸⁾ hob der Berichterstatter des Rechtsausschusses am 3. Mai 1957 im Bundesrat hervor, daß durch die beiden Abkommen auch Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungsbereich erfaßt werden, die nach dem Grundgesetz zur ausschließlichen **Gesetzgebungszuständigkeit der Länder** gehören⁹⁹⁾. Er stellte fest, daß aus diesem Grunde die beiden Abkommen ohne Einwilligung der Länder nicht in vollem Umfang vollziehbar seien. In diesem Zusammenhang führte der Berichterstatter des Rechtsausschusses zur Frage der **Vertragschließungsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland** aus:

»Die rechtliche Problematik, um die es hierbei geht, darf ich wohl als weitgehend bekannt voraussetzen, da sie in den letzten Jahren immer wieder bei der Beratung von Ratifikationsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen eine Rolle gespielt hat. Es geht kurz gesagt um die Rechtsfrage, ob der Bund auch für diejenigen Sachgebiete, die zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören, das Recht hat, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, also um die Abschlußkompetenz des Bundes, und um die weitere Frage, ob er bejahendenfalls solche Bestimmungen auch ohne Mitwirkung der Länder in innerstaatliches Recht transformieren kann, also um die sogenannte Transformationskompetenz. Die gleiche Problematik taucht aber nicht nur bei den Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung, sondern auch bei dem nicht minder bedeutsamen Bereich der Verwaltungsabkommen auf. Ich brauche hier nur das Stichwort »Kulturabkommen des Bundes« zu nennen. Sedes materiae für die hier in Betracht kommenden Rechtsfragen sind die Artikel 32 und 59 II GG, wobei Artikel 32 GG von der Abschlußkompetenz des Bundes und der Länder

⁹⁵⁾ Siehe z. B. den Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und den Evangelischen Landeskirchen vom 19. 3. 1955 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1955, S. 159), der am 23. 4. 1955 nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden in Kraft getreten ist (a. a. O., S. 181).

⁹⁶⁾ 2. BT-DrS. 3500, S. 9.

⁹⁷⁾ Abkommen vom 15. 5. 1956 über die Errichtung nebeneinanderliegender nationaler Grenzabfertigungsstellen, über die Grenzabfertigung in Zügen während der Fahrt und über die Bestimmung von Gemeinschafts- und Betriebswechselbahnhöfen, im Verkehr über die deutsch-belgische Grenze (BGBl. 1958 II, S. 191, 358).

⁹⁸⁾ Das Zustimmungsgesetz ist noch nicht ergangen; Text des Abkommens in 3. BT-DrS. 541 Anlage 1.

⁹⁹⁾ Vgl. Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 GG.

handelt, Artikel 59 II GG von der Mitwirkung der Bundesorgane beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes.

Der Rechtsausschuß des Bundesrats bzw. ein von ihm eingesetzter Unterausschuß haben sich seit 1955 wiederholt und sehr eingehend mit diesem Fragenkomplex befaßt¹⁰⁰). An den Beratungen hat sich auch das Auswärtige Amt beteiligt, das zunächst schriftlich, später dann auch in den Verhandlungen des Ausschusses seinen Rechtsstandpunkt ausführlich dargelegt hat. Es haben sich im Lauf der Erörterungen folgende drei Ansichten klar herausgestellt.

Erstens die Ansicht des Auswärtigen Amtes, die dahin geht, daß der Bund gemäß Artikel 32 GG die unbeschränkte Abschlußkompetenz hat, daß diese also durch die ausschließlichen Landeskompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung nicht beschränkt ist. Die Abschlußkompetenzen der Länder nach Artikel 32 Abs. 3 GG treten nur konkurrierend neben die des Bundes. Die Abschlußkompetenz decke sich mit der Transformationskompetenz, das heißt also, daß der Bund ohne Einschränkung auch die Möglichkeit zur Transformation völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht hat¹⁰¹). Diese Ansicht wurde nur vom Land Berlin geteilt.

Zweitens die Ansicht, daß der Bund zwar gemäß Artikel 32 Abs. 1 GG die unbeschränkte Abschlußkompetenz habe – er also insoweit nicht etwa durch die Abschlußkompetenz der Länder gemäß Artikel 32 Abs. 3 GG beschränkt ist –, daß er aber hinsichtlich der Transformation in innerstaatliches Recht an die Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz gebunden ist. – Daraus würde sich also die Konsequenz ergeben, daß zwar Verträge – auch vom innerstaatlichen Recht her, nicht nur völkerrechtlich gesehen – ordnungsmäßig zustande gekommen sind, daß sie aber ohne Mitwirkung der Länder nicht in innerstaatliches Recht transformiert werden können. Mit anderen Worten: Die Abschlußkompetenz des Bundes geht hier über seine Transformationskompetenz hinaus. Diese Ansicht wurde von den Ländern Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen geteilt; es ist die sogenannte »norddeutsche Auffassung«.

Drittens existiert die Ansicht, daß dem Bund auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder bereits die Abschlußkompetenz fehlt, insoweit also die Länder die ausschließliche Abschlußkompetenz gemäß Artikel 32 Abs. 3 GG haben. Ein besonderes Problem der Transformationskompetenz stellt sich dann nicht: Abschluß- und Transforma-

¹⁰⁰) Die Protokolle der Verhandlungen der Bundesratsausschüsse werden nicht veröffentlicht.

¹⁰¹) Vgl. auch die Stellungnahme der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zum deutsch-französischen Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag vom 27. 10. 1956, dessen Art. 10 ff. nach Ansicht des Bundesrates auch Materien erfassen, die zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören; in der Stellungnahme der Bundesregierung heißt es: »Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß ihr die Vertragsschließungs- und Inkraftsetzungs-Kompetenz auch dann zusteht, wenn Materien geregelt werden, die zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören« (2. BT-DrS. 3521, S. 26).

tionskompetenz decken sich und richten sich für Bund und Länder nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Diese Meinung vertraten die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und in den Grundzügen auch Rheinland-Pfalz. Diese Ansicht wurde als sogenannte »süddeutsche Auffassung« bezeichnet, wobei das Saarland damals bei der Erörterung noch nicht vertreten war.

Mit dem aufgezeigten Fragenkreis haben sich die Ministerpräsidenten der Länder auf ihren letzten Konferenzen in Bad Pyrmont und in Wiesbaden befaßt. Auf der Pyrmonter Konferenz wurden vier Herren, nämlich die Herren Ministerpräsidenten Hellwege, Dr. Zinn und von Hassel sowie ich, beauftragt, in einer Besprechung mit dem Herrn Bundesaußenminister das Problem zu erörtern und möglichst einer befriedigenden Klärung zuzuführen. Dem Ministerium für Angelegenheiten des Bundesrates sei es gedankt, daß es sich in diesem Zeitpunkt in die Problematik eingeschaltet hat. Am 21. Dezember des letzten Jahres hat eine inoffizielle Besprechung zwischen dem Herrn Bundesminister Dr. von Merkatz, Herrn Staatssekretär Dr. Ripken und Herrn Ministerialdirektor Dr. Berger vom Auswärtigen Amt einerseits, Herrn Staatssekretär Koch und mir andererseits stattgefunden, die zu einem gemeinsamen Lösungsvorschlag führte. Dieser sah vor:

Bei Entwürfen zu Vertragsabkommen mit auswärtigen Staaten soll über Materien, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, insoweit vor Unterzeichnung des Abkommens ein Einverständnis mit den Ländern hergestellt werden.

Das Gremium war der Meinung, daß eine solche Bestimmung unter Umständen in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien aufgenommen werden sollte. Diesem Vorschlag lag der Gedanke zugrunde, zunächst einen modus vivendi zu finden, ohne die verfassungsrechtlichen Streitfragen in diesem Augenblick zu entscheiden.

Die Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Länder in Wiesbaden am 1. März 1957, in der über diesen Sachstand berichtet wurde, hat folgenden Beschluß gefaßt:

Dem Vorschlag des Herrn Bundesministers Dr. v. Merkatz in der Besprechung am 21. Dezember 1956 wird grundsätzlich zugestimmt. Es wird lediglich gebeten, klarzustellen, daß mit Unterzeichnung nicht die Paraphierung, sondern die rechtsverbindliche Unterzeichnung gemeint ist und daß die Länder so frühzeitig als möglich von beabsichtigten und schwebenden Verhandlungen unterrichtet werden, damit ihre Wünsche und Bedenken berücksichtigt werden können.

Gleichzeitig wurde der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz, der Herr hessische Ministerpräsident gebeten, in einer Erörterung mit der Bundesregierung zu einer abschließenden Regelung zu kommen, wobei zunächst Be-

sprechungen zwischen Herrn Bundesminister von Merkatz und mir vorgesehen waren, die jedoch noch nicht stattgefunden haben ¹⁰²⁾.

¹⁰²⁾ Die Verhandlungen zwischen Vertretern der Bundesregierung und dem von der Konferenz der Ministerpräsidenten der Deutschen Länder beauftragten Ausschuß führten im November 1957 zu den sogenannten »Lindauer Beschlüssen«, in denen unter Aufrechterhaltung der divergierenden Rechtsauffassungen die Mitwirkung der Länder bei zwischenstaatlichen Verträgen, die ihre besonderen Interessen berühren, in Form einer praktischen Verfahrensregelung sichergestellt wird (vgl. dazu die Mitteilung des Auswärtigen Amtes vom 16. 11. 1957, Bull. 1957, S. 1966). Auf der Grundlage dieser Beschlüsse wurde im Frühjahr 1958 eine Absprache zwischen dem Bund und den Ländern über das Vertragsschließungsrecht des Bundes getroffen, die nach einer amtlichen Mitteilung des Staatsministeriums von Baden-Württemberg folgenden Wortlaut hat:

1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, fest.
2. Die Länder halten ein Entgegenkommen bei der Anwendung der Artikel 73 Ziff. 1 und 5 und 74 Ziff. 4 des Grundgesetzes für möglich:

Eine Zuständigkeit des Bundes könnte danach z. B. für

- A. Konsularverträge,
- B. Handels- und Schiffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,
- C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

- a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind oder
- b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schiffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluß von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:

»Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.«

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht,

1. die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluß derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,

In den letzten Jahren hat sich der Bundesrat immer wieder, wenn er Ratifikationsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen zu behandeln hatte, bei denen die hier aufgeworfenen Fragen eine Rolle spielen, mit dem Vorbehalt begnügt, daß durch die Zustimmung des Bundesrates dessen endgültige Rechtsauffassung nicht präjudiziert werden dürfe¹⁰³). Der Rechtsausschuß ist der Meinung, daß diese Praxis nicht länger fortgesetzt werden kann. Es kommt hinzu, daß sonst naturgemäß der Satz »von der normativen Kraft des Faktischen« gilt. Im übrigen sind die seit zwei Jahren diskutierten Probleme nunmehr zu einer Lösung reif. Deshalb schlägt Ihnen der Rechtsausschuß vor, nunmehr bei den beiden vorliegenden Verträgen mit aller Klarheit zum Ausdruck zu bringen, daß der Bundesrat schon im Interesse der Rechtsbeständigkeit der Verträge seine Zustimmung nicht in Aussicht stellen kann, wenn nicht ein Einverständnis der Länder vorliegt, das ohne Zweifel von der Bundesregierung in diesem Falle ohne die geringste Schwierigkeit zu erlangen ist«¹⁰⁴).

22. Am 24. September 1956 wurde in Brüssel der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Belgien über eine Berichtigung der deutsch-belgischen Grenze und andere die Beziehungen zwischen beiden Ländern betreffende Fragen unterzeichnet¹⁰⁵). In der Denkschrift der Bundesregierung zu dem Vertrag wird die Frage berührt, welches **innerstaat-**

2. ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,
3. durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen wird die Vereinbarung nach Ziff. 3 nicht berührt.

5. Der Sonderfall des Art. 32 Abs. 2 GG wird durch Ziff. 4 nicht erfaßt.

Zur Auslegung der vorstehenden Absprache vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters des Rechtsausschusses des Bundesrates in der 191. Sitzung am 28. 3. 1958 (BR-Sitz. Ber. Nr. 191, S. 102 [D] f.).

¹⁰³) Vgl. z. B. den Vorbehalt des Bundesrats bei der Zustimmung zum Gesetz vom 7. 5. 1956 zu dem deutsch-amerikanischen Freundschafts-, Handels- und Schiffsvertragsvertrag vom 29. 10. 1954 (BGBl. 1956 II, S. 487; in Kraft getreten am 14. 7. 1956, BGBl. 1956 II, S. 763), BR-Sitz. Ber. Nr. 157, ausgegeben am 23. 4. 1956, S. 138 (A). Diese Vorbehalte sind seitens der Bundesregierung auch anerkannt worden. Am 20. 9. 1957 gab der Bundesjustizminister im Bundesrat die Erklärung ab, daß die Bundesregierung nicht gewillt sei, »aus der Zustimmung für den deutsch-französischen Niederlassungs- und Schiffsvertragsvertrag vom 27. 10. 1956 (BGBl. 1957 II, S. 1661) ein Argument gegen den Rechtsstandpunkt des Bundesrats in der Frage des Vertragschließungsrechts herzuleiten . . .« (BR-Sitz. Ber. Nr. 183, ausgegeben am 24. 9. 1957, S. 797 (B)).

¹⁰⁴) BR-Sitz. Ber. Nr. 176, ausgegeben am 7. 5. 1957, 176. Sitzung des Bundesrats, S. 642 (D), 643 (A) f.. Vgl. auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 3. 1957 (Konkordatsurteil) (BVerfGE 6, S. 309 ff., 340 ff.) zur Frage, inwieweit die deutschen Länder seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes an die in ihre Gesetzgebungszuständigkeit fallenden Schulbestimmungen des Reichskonkordats gebunden sind, das am 20. 7. 1933 von der damaligen deutschen Reichsregierung unterzeichnet und am 10. 9. 1933 in Kraft getreten ist (RGBl. 1933 II, S. 679).

¹⁰⁵) BGBl. 1958 II, S. 263; das Abkommen ist am 28. 8. 1958 in Kraft getreten (BGBl. 1958 II, S. 353).

liche Verfahren das Grundgesetz bei Grenzberichtigungen vorschreibt; es heißt dort:

»Bei dem Schweigen des Grundgesetzes über Grenzberichtigungen kann man in Artikel 78, Absatz 3, Satz 2 der Weimarer Verfassung¹⁰⁶⁾ den Ausdruck einer dem deutschen Verfassungsrecht entsprechenden Rechtsauffassung sehen. Auf Grund dieser Bestimmung bedürfen Grenzberichtigungen bewohnter Gebietsteile eines Reichsgesetzes, Grenzberichtigungen unbewohnter Gebietsteile nicht einmal eines solchen.

Für die nach Deutschland zurückkehrenden Gebietsteile kommt Artikel 23 des Grundgesetzes nicht zum Zuge, da das rechtliche Band zwischen diesen Gebietsteilen und den Ländern Nordrhein-Westfalen bzw. Rheinland-Pfalz nie ganz getrennt war, und es sich um bloße Grenzberichtigungen handelt. Aus diesem Grunde kam für die Bewohner dieser Gebietsteile auch ein Optionsrecht nicht in Betracht; sie sind stets Deutsche geblieben«¹⁰⁷⁾.

Demgegenüber vertrat der Ministerpräsident Niedersachsens Hellwege am 24. Mai 1957 bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs zu dem Grenzberichtigungsabkommen im Bundesrat die Auffassung,

»... daß diese Grenzänderung, um wirksam vollzogen werden zu können, der Zustimmung der beteiligten Länder bedarf. Das Grundgesetz schweigt über Grenzberichtigungen. Aber auch die Bundesregierung nimmt in der vorliegenden Drucksache Seite 31 auf Art. 78 Abs. 3 der Weimarer Verfassung Bezug und sagt dazu wörtlich, daß dieses Schweigen als Ausdruck einer dem deutschen Verfassungsrecht entsprechenden Rechtsauffassung angesehen werden könne. Die niedersächsische Landesregierung ist der Meinung, daß es ein besonderes Anliegen des Bundesrates als des föderalen Organs im Rahmen der Bundesgesetzgebung sein sollte, für die Achtung der Rechte der Länder durch den Bund Sorge zu tragen. Die Bundesregierung wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Zustimmung der beteiligten Länder beizubringen oder zu versichern haben, daß sie den Vertrag nicht ohne Zustimmung der beteiligten Länder ratifizieren wird«¹⁰⁸⁾.

23. Die Bundesregierung hat am 29. Mai 1956 das Übereinkommen über

¹⁰⁶⁾ Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (RGBl. 1919, S. 1383); sie wurde zuletzt durch Gesetz vom 17. 12. 1932 (RGBl. I, S. 547) geändert.

¹⁰⁷⁾ Anlage zu BR-DrS. 191/57, S. 31; ferner 3. BT-DrS. 315, S. 31.

¹⁰⁸⁾ BR-Sitz. Ber. Nr. 177, ausgegeben am 27. 5. 1957, 177. Sitzung, S. 659 (B). Der Gesetzentwurf zum deutsch-belgischen Grenzberichtigungsabkommen vom 24. 5. 1957 wurde am 28. 3. 1958 in der 191. Sitzung des Bundesrats erneut im ersten Durchgang beraten, da der 2. Bundestag den Gesetzentwurf vor dem Ende der Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet hatte. Dabei teilte der Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen im Bundesrat mit, daß das Land Nordrhein-Westfalen als das Land, dessen Grenze in erster Linie betroffen ist, während der deutsch-belgischen Verhandlungen laufend konsultiert worden sei und daß das Land Nordrhein-Westfalen sich mit dem Ergebnis der Verhandlungen einverstanden erklärt habe (BR-Sitz. Ber. Nr. 191, S. 104 (A)).

den Status der Organisation des Nordatlantikvertrages, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals (NATO-Statut) vom 20. September 1951 unterzeichnet¹⁰⁹⁾. Am 16. September legte sie dem Bundesrat mit der Bitte um Zustimmung eine Verordnung vor, durch die das **NATO-Statut in innerstaatliches Recht transformiert** werden sollte. Die Bundesregierung beabsichtigte, die Ratifikationsurkunde nach Erlaß der Verordnung zu hinterlegen. Bei der Beratung der Verordnung im Bundesrat erörterte der Berichterstatter des Rechtsausschusses am 29. November 1957 die Frage der Transformation eines zwischenstaatlichen Abkommens **durch Rechtsverordnung**; in dem Bericht heißt es:

»Für den Rechtsausschuß stellte sich zunächst die grundsätzliche Frage, ob sich bei Verträgen die Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 GG erübrigt, wenn für die im Vertrag geregelten Gegenstände ausreichende Ermächtigungen zur Umwandlung in innerstaatliches Recht durch Rechtsverordnung vorliegen¹¹⁰⁾. Diese Frage hat der Rechtsausschuß in seiner Mehrheit bejaht. Er ging dabei in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon aus, daß ein Vertragsinhalt nur dann Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist, wenn zur Vollziehung des Vertrages ein Bundesgesetz erforderlich ist^{110a)}. Dies ist der Fall, wenn der Bund durch den Vertrag Verpflichtungen übernimmt, deren Erfüllung allein durch Erlass eines Bundesgesetzes möglich ist. Das in Art. 59 Abs. 2 GG normierte Zustimmungserfordernis soll lediglich verhindern, daß die Regierung ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, die sie nicht in eigener Kompetenz ohne ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfüllen kann, da die Erfüllung der ohne Zustimmung der Legislative übernommenen völkerrechtlichen Pflichten in Frage gestellt wäre.

Aus dieser Auffassung folgt, daß in völkerrechtlichen Verträgen ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 GG Regelungen getroffen werden können, die durch Rechtsverordnung ohne Mitwirkung des Gesetzgebers in innerstaatliches Recht transformiert werden können. Bei

¹⁰⁹⁾ BGBl. 1958 II, S. 118; das Abkommen ist nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 25. 7. 1958 in Kraft getreten (BGBl. 1958 II, S. 350).

¹¹⁰⁾ Nach Art. 3 des Gesetzes vom 22. 6. 1954 über den Beitritt der Bundesrepublik zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. 11. 1947 und über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen (BGBl. 1954 II, S. 639) in der Fassung des Gesetzes vom 3. 6. 1957 (BGBl. II, S. 469) ist die Bundesregierung ermächtigt, im Interesse der Pflege der zwischenstaatlichen Beziehungen der Bundesrepublik die Bestimmungen des Abkommens vom 21. 11. 1947 oder eines nach Art. 2 Abs. 2 veröffentlichten Anhangs auf amtliche zwischenstaatliche Organisationen, die nicht UN-Sonderorganisationen sind, ganz oder teilweise anzuwenden oder, soweit dies erforderlich erscheint, solchen Organisationen diplomatische Vorrechte und Befreiungen zu gewähren.

^{110a)} Vgl. BVerfGE Bd. 1, S. 372, 388 ff.

Verträgen, die Regelungen der letzten Art enthalten, handelt es sich nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses nicht um Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, sondern um Verträge, die sich auf Gegenstände des Verwaltungsrechts der Bundesregierung beziehen.

Im vorliegenden Falle kann ein Zustimmungserfordernis auch nicht aus der ersten Alternative des Art. 59 Abs. 2 GG hergeleitet werden, da es sich nicht um einen Vertrag handelt, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Das Übereinkommen regelt lediglich Auswirkungen und technische Details eines bereits ratifizierten politischen Vertrags, nämlich des Vertrags über den Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikvertrag¹¹¹⁾.

Deutschlands Rechtslage

24. Die völkerrechtliche Pflicht der vier Siegermächte zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands¹¹²⁾ wurde betont vom Staatssekretär im Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen *The Dieck* in einem Vortrag im Rahmen des Internationalen Diplomatenseminars in Salzburg am 10. August 1957; es heißt dort:

»[Es] ist festzustellen, daß die vier ehemaligen Besatzungsmächte nicht aus ihrer Verantwortung für ein vereinheitlichtes Deutschland entlassen sind. Ihre Verantwortung kann man aus der Erklärung der Alliierten anlässlich der Übernahme der obersten Gewalt in Deutschland vom 5. Juni 1945¹¹³⁾ und aus dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945¹¹⁴⁾ folgern, wengleich es auch von staatsrechtlicher Seite angezweifelt wird (Ulrich Scheuner, Voraussetzungen und Verfahren der Wiedervereinigung Deutschlands. In: *Europa-Archiv*, 10. Jahrgang, Folge 16 vom 20. August 1955, S. 8071). Eindeutiger ist die Direktive der Genfer Konferenz vom 23. Juli 1955¹¹⁵⁾ für die in Aussicht genommene Tagung

¹¹¹⁾ BR-Sitz. Ber. Nr. 185, ausgegeben am 3. 12. 1957, S. 842 (B) f.

¹¹²⁾ Vgl. dazu den Bericht über die völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1956 in *ZaöRV* Bd. 18, S. 732.

¹¹³⁾ Vgl. Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7 ff.; *British and Foreign State Papers*, vol. 145 (1943–1945), S. 796 ff.; Cmd. 6648.

¹¹⁴⁾ Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference, Berlin, August 2, 1945 (Wortlaut in Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Erg.-Blatt Nr. 1, S. 13 ff.; *British and Foreign State Papers*, vol. 145, 1943–1945, S. 852 ff.; Cmd. 7087; "Germany 1947–1949", Dept. of State Publication 3556, S. 47 ff.).

¹¹⁵⁾ Dept. of State Bull. vom 1. 8. 1955, S. 176; Bull. 1955, S. 1154. Die Verpflichtung zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands wurde seitens der Sowjetunion erneut anerkannt bei den Verhandlungen einer deutschen Regierungsdelegation im September 1955 in Moskau (vgl. die Erklärung des Bundeskanzlers vom 22. 9. 1955 in der 101. Sitzung des Deutschen Bundestages (Sten.Ber., S. 5643 (A) ff.; 5645 (D)); vgl. auch die Note der Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA an die Regierung der Sowjetunion vom 3. 10. 1955; die drei Regierungen erklären darin, daß die Moskauer Vereinbarungen vom 20. 9. 1955, in denen die Sowjetunion die volle Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik anerkennt, die auf früheren Viermächte-Abkommen beruhenden Verpflichtungen der Sowjetunion in der Deutschlandfrage nicht beeinträchtigen könnten (Wortlaut der

der Außenminister. In dieser Direktive kamen die vier Regierungschefs »im Bewußtsein ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Lösung des deutschen Problems und die Wiedervereinigung Deutschlands« überein, daß diese Fragen durch freie Wahlen im Einklang mit den nationalen Interessen des deutschen Volkes und auch im Interesse der europäischen Staaten gelöst werden sollen. Der britische Premierminister hakte hier ein, als er die Sowjetregierung am 14. Juni 1957 um Auskunft ersuchte, ob sie die in der Genfer Direktive festgestellte Verantwortlichkeit weiterhin anerkenne¹¹⁶⁾. Eine sowjetische Antwort steht noch aus«¹¹⁷⁾.

Am 21. September 1957 trat der Hamburger Senator P l a t e mit einem Vorschlag an die Öffentlichkeit, in dem er Verhandlungen über die Wiedervereinigung Deutschlands zwischen Delegierten der Länder der Bundesrepublik und Vertretern der in der sowjetischen Besatzungszone gelegenen Länder anregt¹¹⁸⁾. In einem Schreiben vom 28. September 1957 an die Redaktion der Hamburger Tageszeitung »Die Welt« weist der Staatssekretär im Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen T h e d i e c k den Plan des Hamburger Senators mit der Begründung zurück, daß nach dem geltenden Ver-

amerikanischen Note in Dept. of State Bull. vom 17. 10. 1955, S. 616); in ihrer Antwortnote vom 18. 10. 1955 stellt die Sowjetregierung fest, "... that, in concluding the above-mentioned treaty, the Governments of the Soviet Union and the German Democratic Republic took into consideration the obligations which both have under existing international agreements relating to Germany as a whole" (Dept. of State Bull. vom 7. 11. 1955, S. 734).

¹¹⁶⁾ Cmnd. 380, S. 10 ff., 13; auszugsweise deutsche Übersetzung in Bull. 1957, S. 1009 f.

¹¹⁷⁾ Bull. 1957, S. 1424; die Verantwortlichkeit der Siegermächte für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands wurde ferner hervorgehoben in der Berliner Erklärung der Regierungen der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der BRD vom 29. 7. 1957; darin heißt es: »2. Die Wiedervereinigung Deutschlands bleibt gemeinsame Verantwortlichkeit der Vier Mächte, die 1945 die oberste Gewalt in Deutschland übernahmen – eine Verantwortlichkeit, die in der Direktive der vier Regierungschefs in Genf im Juli 1955 erneut bekräftigt wurde. Gleichzeitig erfordert die deutsche Wiedervereinigung die aktive Mitarbeit des gesamten deutschen Volkes, unter solchen Bedingungen, die die Freiheit seiner Willensäußerung gewährleisten« (Bull. 1957, S. 1301). Vgl. ferner das Memorandum der Bundesregierung zur Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands vom 20. 5. 1957 (Bull. 1957, S. 873 ff., 876); das Schreiben des Bundeskanzlers an den sowjetischen Ministerpräsidenten Bulganin vom 22. 2. 1957 (Bull. 1957, S. 353); die Erklärung der Bundesregierung vom 29. 10. 1957 vor dem Deutschen Bundestag (3. Sitzung, Sten. Ber., S. 24 (B)); das Communiqué vom 5. 12. 1957 zum Abschluß der Besprechungen zwischen Bundesaußenminister v. Brentano und Mitgliedern der britischen Regierung (Bull. 1957, S. 2093); das gemeinsame Communiqué vom 19. 12. 1957 zum Abschluß der Pariser NATO-Konferenz (Bull. 1957, S. 2190). Die Verpflichtung der Siegermächte zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands wird ferner bejaht in den Feststellungen, die der Verfassungsausschuß des »Königsteiner Kreises« unter Mitwirkung von Vertretern des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen auf einer Tagung am 25. und 26. 10. 1957 getroffen hat (Wortlaut in »Deutschland im Wiederaufbau«, 1957, S. 414).

¹¹⁸⁾ Siehe »Die Welt« vom 21. 9. 1957, ferner Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 9. 1957.

tragsrecht die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands **den ehemaligen vier Besatzungsmächten vorbehalten** sei und daß ferner die **Länder der Bundesrepublik** nach dem Grundgesetz zu Verhandlungen über die Wiedervereinigung **nicht zuständig** seien. In dem Schreiben heißt es:

»2. Plate berücksichtigt die rechtliche Lage Deutschlands nicht. Nach dem Deutschland-Vertrag (betr. Westdeutschland)¹¹⁹⁾ wie den sowjetischen Rechtsregelungen (betr. Mitteldeutschland)¹²⁰⁾ haben die vier ehemaligen Besatzungsmächte sich die Regelung der Wiedervereinigung Deutschlands vorbehalten. Sie sind weder berechtigt noch verpflichtet, sich mit der (– von Plate vorgesehenen –) nachträglichen Sanktionierung deutscher Abmachungen zufrieden zu geben. Deutschland unterliegt hinsichtlich der Wiedervereinigung nach wie vor nicht allein dem allgemeinen Völkerrecht, noch allein dem deutschen Recht, sondern zuerst dem geltenden Vertragsrecht.

3. Plate berücksichtigt die innerstaatliche Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland nicht:

a) Die Rechtsentwicklung, die seit 1945 über Gemeinden, Kreise, Länder und Zonen zur Neuorganisation des Deutschen Reiches in der Bundesrepublik Deutschland geführt hat, kann weder politisch noch rechtlich zurückgeschraubt werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist staats- und völkerrechtlich eine Realität.

b) Die Bundesrepublik ist keine »Vereinigung von Ländern«, sondern ein Staat nach eigenem Recht.

c) Nach der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung der Bundesrepublik

¹¹⁹⁾ In Art. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 306) heißt es: »Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung . . .«. Siehe dazu auch das Schreiben der 3 Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26. 5. 1952 betr. die Ausübung des von den Drei Mächten vorbehaltenen Rechtes in Bezug auf Deutschland als Ganzes in der Fassung des Briefes X vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 503).

¹²⁰⁾ In der Präambel des am 20. 9. 1955 unterzeichneten und am 6. 10. 1955 in Kraft getretenen Vertrags über die Beziehungen der Deutschen Demokratischen Republik und der UdSSR (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, 1955 I, S. 918) heißt es: »Der Präsident der Deutschen Demokratischen Republik und das Präsidium des Obersten Sowjets der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken haben . . . unter Berücksichtigung der Verpflichtungen, die die Deutsche Demokratische Republik und die Sowjetunion gemäß den bestehenden internationalen Abkommen, die Deutschland als Ganzes betreffen, haben, beschlossen, den vorliegenden Vertrag zu schließen . . .«; siehe aber auch Art. 1 des gleichen Vertrages, wonach » . . . die Deutsche Demokratische Republik frei [ist] in der Entscheidung über Fragen ihrer Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur Deutschen Bundesrepublik, sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten«. In Art. 5 ist ferner von gemeinsamen Anstrengungen für die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands die Rede.

Deutschland (z. B. Artikel 32 des Grundgesetzes)¹²¹⁾ ist allein und ausschließlich der Bund berechtigt und verpflichtet, im deutschen Rechtsbereich über Wiedervereinigungsfragen zu verhandeln. Den Ländern kann diese Aufgabe vom Bund weder ausdrücklich übertragen noch stillschweigend überlassen werden. Es ist dem Bund nicht gestattet, abzudanken (»nicht mitzuwirken«).

d) Verhandlungen einer neu zu bildenden »Konferenz der Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder« mit der sogenannten »Deutschen Demokratischen Republik«, »Ost-Berlin« oder »wieder ins Leben zu rufenden föderalistischen Staaten« in Mitteldeutschland sind verfassungsmäßig unzulässig. »Die Ministerpräsidenten handeln« bei Wiedervereinungsverhandlungen (– entgegen Plates Annahme –) nicht »aus dem eigenen Recht der von ihnen vertretenen Länder«.

e) Das Grundgesetz gilt bis zur Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 146 des Grundgesetzes¹²²⁾. Es kann weder teilweise noch zeitweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden; es sei denn, in den verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen. (Die sogenannte Verfassung der »DDR« hat keine Möglichkeit vorgesehen, zu »erlöschen«.)

4. Plate berücksichtigt die derzeitige außenpolitische Zielsetzung der Sowjetunion und der SBZ-Regierung nicht. Die Sowjetunion propagiert unter eindeutiger Ablehnung gesamtdeutscher freier Wahlen »Konföderationspläne zweier deutschen Staaten«¹²³⁾, die nach Völkerrecht auf paritätischer Ebene (im Verhältnis 1 : 1) verhandelt werden müßten. Plates »Gesamtdeutscher Rat« dagegen müßte – entsprechend dem Parlamentarischen Rat – nach demokratischen Regeln proportional (z. B. im Verhältnis Westdeutschland: Sowjetzone = 3 : 1) zusammengesetzt sein.

5. Plate berücksichtigt die Verhältnisse in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands nicht.

a) Die sogenannte »Länderkammer« der »DDR« kann als Gesetzgebungsorgan weder verhandeln, noch als Exekutive handeln.

b) Was ist denn überhaupt die Länderkammer in der SBZ? Es gibt in dieser Scheindemokratie keine Institution, die ein so ausgeprägtes Scheindasein führt

¹²¹⁾ Art. 32 GG vom 23. 5. 1949 (BGBl. 1949, S. 1) lautet: »(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes. (2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören. (3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen«.

¹²²⁾ Art. 146 GG lautet: »Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist«.

¹²³⁾ Vgl. den Vorschlag des »Ministerpräsidenten der DDR«, Grotewohl, vom 27. 7. 1957 sowie die sowjetische Note vom 7. 9. 1957 (s. Anm. 126). Der Plan einer Konföderation zweier deutscher Staaten wurde von der Bundesregierung auch in ihrer Erklärung vom 23. 1. 1958 vor dem Deutschen Bundestag zurückgewiesen (9. Sitzung, Sten. Ber., S. 302 (A)).

wie die Länderkammer. Seit 1952 gibt es in der SBZ keine Länder mehr¹²⁴). Die Länderkammer wird seitdem künstlich mit Abgesandten der Bezirkstage aufgefüllt. Bei diesen »Abgeordneten« fehlt selbst der Schein einer demokratischen Legitimation ...«¹²⁵).

25. Die sowjetische Regierung hat im Jahre 1957 wiederholt die Auffassung vertreten, daß man bei der Lösung der Deutschlandfrage von der Tatsache des Bestehens zweier deutscher Staaten ausgehen müsse¹²⁶). Diese sowjetische These ist von der **Bundesregierung** stets zurückgewiesen worden. Sie nimmt für sich in Anspruch, **die einzig legitime deutsche Regierung zu sein**¹²⁷). In der Regierungserklärung vom 29. Oktober 1957 führte Bundeskanzler **A d e n a u e r** vor dem Deutschen Bundestag aus:

»Die deutsche Bundesregierung hält daran fest, daß sie allein die Sprecherin der 18 Millionen Deutschen in der Sowjetzone ist ...; [sie ist] allein legitimiert, die deutschen Interessen im Ausland zu vertreten¹²⁸), da nur sie eine demokratisch gewählte Volksvertretung und Regierung besitzt«¹²⁹).

¹²⁴) Vgl. das Gesetz vom 23. 7. 1952 über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der »DDR« (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1952, S. 613 f.).

¹²⁵) Bull. 1957, S. 1677 f.; siehe aber auch die Stellungnahme des hessischen Ministerpräsidenten **Z i n n**, nach dem die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands nicht eine völkerrechtliche, sondern eine staatsrechtliche Frage sei. Zinn läßt jedoch das verfassungsrechtliche Problem der Zuständigkeit der Länder zu Verhandlungen über die Wiedervereinigung offen (Bull. 1957, S. 1678).

¹²⁶) Vgl. das Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten **B u l g a n i n** vom 18. 3. 1957 (Bull. 1957, S. 493 f.) sowie die sowjetischen Noten vom 5. 2. 1957 (Nachrichten aus der Sowjetunion vom 11. 2. 1957, S. 1 ff., 4), 27. 6. 1957 (Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 177 vom 30. 6. 1957) und 7. 9. 1957 (Nachrichten aus der Sowjetunion vom 9. 9. 1957, S. 1 ff., 5). Das Bestehen zweier deutscher Staaten wurde ferner in der Gemeinsamen Belgrader Erklärung des jugoslawischen Staatspräsidenten **T i t o** und des Sekretärs der Kommunistischen Partei Polens **G o m u l k a** vom 16. 9. 1957 anerkannt (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 9. 1957). Vgl. ferner die Note der Regierung der »DDR« an die österreichische Regierung vom 17. 4. 1957, in der sie mit dem Hinweis auf das Bestehen zweier deutscher Staaten Verhandlungen mit diesen beiden Staaten über die Regelung des deutschen Eigentums in Österreich verlangt (vgl. zum Inhalt der Note Dokumentation der Zeit, 1957, Nr. 142, Sp. 104). Die Existenz zweier deutscher Staaten ist auch der Ausgangspunkt für den Vorschlag des »Ministerpräsidenten der DDR«, **Grotewohl**, vom 27. 7. 1957, in dem die Wiedervereinigung im Wege eines völkerrechtlichen Konföderationsvertrages empfohlen wird (Dokumentation der Zeit, 1957, Nr. 149, Sp. 1 ff.). Dieser Vorschlag, der auch von der sowjetischen Regierung in ihre Note vom 7. 9. 1957 aufgenommen wurde, ist von der Bundesregierung insbesondere in ihrer Erklärung vom 23. 1. 1958 vor dem Deutschen Bundestag zurückgewiesen worden (9. Sitzung, Sten. Ber., S. 302 (A)).

¹²⁷) Vgl. dazu den Bericht über die völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik im Jahre 1956, ZaöRV Bd. 18, S. 733 ff.

¹²⁸) Aus diesem Grunde hat die Bundesregierung die Erklärung der jugoslawischen Regierung vom 15. 10. 1957, sie werde mit der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik diplomatische Beziehungen aufnehmen, ihrerseits mit dem Abbruch diplomatischer Beziehungen beantwortet (vgl. dazu diesen Bericht oben S. 93).

¹²⁹) 3. Sitzung des 3. Deutschen Bundestages vom 29. 10. 1957 (Sten. Ber., S. 24 [B] f.).

Am 13. Februar 1957 erklärte der Bundeskanzler im bayerischen Rundfunk zur Rechtslage der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands:

»Es gibt keine zwei deutschen Staaten, es gibt nur einen deutschen Staat. Die sogenannte DDR ist kein Staat, sie ist nach allen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Begriffen eine unter sowjetrussischer Herrschaft stehende Besatzungszone, deren Bevölkerung die volle Freiheit zurückgegeben werden muß«¹³⁰⁾.

In der Zeit vom 14. August bis zum 3. Oktober 1957 nahm eine deutsche Delegation unter Leitung des Staatssekretärs im Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Steinmetz, am 14. Weltpostkongreß in Ottawa teil¹³¹⁾. Unmittelbar nach Eröffnung der Konferenz brachte die Delegation der tschechoslowakischen Republik einen **Entschließungsantrag** ein, nach dem die sogenannte **Deutsche Demokratische Republik in den Weltpostverein** aufgenommen werden sollte. In der anschließenden Debatte führte der Leiter der deutschen Delegation vor den Delegierten des Weltpostkongresses aus:

»Die Bundesrepublik nimmt in Anspruch, Gesamtdeutschland zu repräsentieren. Sie besitzt eine durch freie Wahlen zustande gekommene Regierung. Diese ist somit nach den im Weltpostverein geltenden rechtlichen und demokratischen Gesichtspunkten¹³²⁾ die einzige Regierung, die berechtigt ist, für ganz Deutschland zu sprechen, mag auch die Ausübung der Staatsgewalt auf einen gewissen Teil des deutschen Staatsgebiets durch besondere Umstände zur Zeit

¹³⁰⁾ Bull. 1957, S. 266. Vgl. auch das Memorandum der Bundesregierung vom 20. 5. 1957 zur Frage der Wiederherstellung der deutschen Einheit; die Bundesregierung betont darin die »völkerrechtlich und im Bewußtsein der Bevölkerung noch vorhandene Einheit« Deutschlands und lehnt zugleich eine Wiedervereinigung auf dem Wege von Verhandlungen zwischen den zwei angeblich bestehenden deutschen Staaten u. a. mit der Begründung ab, daß mit einem solchen Verfahren beiden Teilen ein Vetorecht gegen die Wiedervereinigung eingeräumt würde (Bull. 1957, S. 873). Die sowjetische These vom Bestehen zweier deutscher Staaten wurde ferner zurückgewiesen im Schreiben des Bundeskanzlers an den sowjetischen Ministerpräsidenten, das am 27. 2. 1957 in Moskau überreicht worden ist (Bull. 1957, S. 353); vgl. ferner das Schreiben des Bundeskanzlers an den sowjetischen Ministerpräsidenten vom 13. 4. 1957 (Bull. 1957, S. 649); die Rede des Bundesaußenministers vom 6. 3. 1957 in Washington (Bull. 1957, S. 377, 380); das Interview, das der Bundesaußenminister Anfang Juni 1957 einem Korrespondenten der Basler Nationalzeitung gewährte (Bull. 1957, S. 933); sowie ZaöRV Bd. 18, S. 731 ff.

¹³¹⁾ Zur Wiederaufnahme Deutschlands in die Weltpostunion nach dem zweiten Weltkrieg. Vgl. unten S. 134 (Nr. 31).

¹³²⁾ Vgl. Art. 3 der Convention Postale Universelle in der Fassung vom 11. 7. 1952 (Union Postale Universelle. Documents du Congrès de Bruxelles 1952, Tome 3, S. 11 ff.; Treaty Series No. 28 [1954], Cmd. 9190, S. 10; BGBl. 1954 II, S. 1217 ff.); ferner Art. XIX des Protocole Final à la Convention Postale Universelle vom 11. 7. 1952 (a. a. O., S. 46 ff., 49; Cmd. 9190, S. 84 ff., 92 f.; BGBl. 1954 II, S. 1251 ff., 1255); die Konvention und das Schlußprotokoll wurden zuletzt auf dem XIV. Weltpostkongreß in Ottawa am 3. 10. 1957 geändert (vgl. Union Postale Universelle. Documents du Congrès d'Ottawa 1957, Tome 3, S. 11 ff.).

behindert sein. Die Bundesrepublik zahlt 100 v. H. der für die Mitgliedschaft im Weltpostverein erforderlichen Beiträge für das gesamte Deutschland«¹³³).

26. In einem Interview mit der Wochenzeitung »Echo der Zeit« erklärte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, L e m m e r , zum **Status Berlins**¹³⁴):

¹³³) Bull. 1957, S. 1430; in geheimer Abstimmung wurde der tschechoslowakische Antrag mit 62 gegen 19 Stimmen bei 8 Enthaltungen abgelehnt.

Nach Deutsche Außenpolitik (Jg. 3, 1958, S. 578 ff.) hatte die »Regierung der DDR« bereits mit einem Schreiben vom 21. 2. 1955 an die Depositarmacht Belgien (a. a. O., S. 620) ihren Beitritt zum Weltpostvertrag 1952 erklärt. Dem gleichen Bericht zufolge hat die belgische Regierung in ihrer Eigenschaft als Depositarmacht diese Beitrittserklärung im Oktober/November 1957, also nach Beendigung des Weltpostkongresses zu Ottawa, den übrigen Mitgliedstaaten notifiziert. Im Dezember 1957 übermittelte sie indessen den Mitgliedstaaten des Weltpostvertrages eine weitere Note, in der sie erklärt, daß die Notifizierung des Beitritts der »DDR« als »Information ohne rechtliche Wirkung« zu beachten sei.

Auf der 12. Tagung der ECE brachte der Delegierte der Tschechoslowakischen Republik einen Entschließungsantrag ein, nach dem Vertreter der »Deutschen Demokratischen Republik« eingeladen werden sollten, als Beobachter oder in beratender Eigenschaft an der Tagung teilzunehmen. Dieser Vorschlag wurde von dem Delegierten der Bundesrepublik mit der Begründung zurückgewiesen, daß sich die sogenannte DDR trotz einiger verwaltungstechnischer Änderungen nach wie vor unter der Kontrolle einer auswärtigen Macht befinde und daher nicht als ein souveräner Staat angesehen werden könne. Er verwies dabei auf § 10 der »terms of reference der ECE« (UN Economic and Social Council (ECOSOC), Off. Rec., 24th Sess., Supp. No. 6, S. 75), wonach die Verbindungen der Kommission zu den besetzten Gebieten über die Alliierten Behörden aufgenommen werden sollen. Im Anschluß an die Debatte wurde Übereinstimmung erzielt, daß an Stelle einer Abstimmung die Erklärungen der einzelnen Delegierten in den Sitzungsbericht sowie in den Bericht der Kommission an den Wirtschafts- und Sozialrat der UN aufzunehmen seien (ECE Annual Report, 22. 4. 1956–15. 5. 1957; ECOSOC, Off. Rec., 24th Sess., Supp. No. 6, S. 27 f.); die Frage einer Teilnahme der sowjetischen Besatzungszone an den Arbeiten der ECE war bereits auf der 10. und 11. Tagung der ECE abgelehnt worden (vgl. ECOSOC, Off. Rec., 20th Sess., Supp. No. 3, S. 19 f.; 22th Sess., Supp. No. 6, S. 23 f.).

¹³⁴) Vgl. zum Status Berlins »Ausgewählte Dokumente zum Viermächte-Status Berlins« und »Neue Dokumente zur Berliner Frage« (hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Frankfurt a. M. 1958); ZaöRV Bd. 18, S. 741 ff.; den Beschluß des BVerfG vom 21. 5. 1957 (BVerfGE 7, S. 1 ff.): danach ist Berlin »ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz gilt in und für Berlin, soweit nicht aus der Besatzungszeit stammende und noch heute aufrechterhaltene Maßnahmen der Drei Mächte seine Anwendung beschränken. Durch den Vorbehalt der Militärgouverneure bei der Genehmigung des Grundgesetzes ist ausgeschlossen, daß Bundesorgane unmittelbar Staatsgewalt im weitesten Sinne, einschließlich Gerichtsbarkeit über Berlin ausüben, soweit die Drei Mächte dies nicht inzwischen für einzelne Bereiche zugelassen haben« (Leitsätze).

Der Viermächtestatus Berlins geht zurück auf das Londoner Protokoll vom 12. 9. 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung Berlins, dem die französische Republik am 26. 7. 1945 beigetreten ist (Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conferences of Malta and Yalta, 1945, S. 118 ff.; United States Treaties and Other International Agreements, Vol. 5 Part II, S. 2079 ff.), sowie auf Art. 7 des Londoner Abkommens über die Kontrollorgane in Deutschland vom 14. 11. 1944 in der Fassung vom 1. 5. 1945 (Foreign Relations of the United States, a. a. O., S. 124 ff., 126; United States Treaties and Other International Agreements, Vol. 5, Part. II, S. 2063 ff.; deutsche Über-

»An dem Kontrollratssystem sollte vor der Wiedervereinigung nicht gerüttelt werden. Für die Bundesrepublik ist es geschichtlich längst überholt. Für Berlin aber hängt an dieser Fiktion der die Sicherheit dieser Stadt verbürgende Viermächtestatus . . . , wenn auch der Kontrollrat jede praktische Bedeutung endgültig verloren hat und der Viermächtestatus nur noch eine rechtliche Basis für die westlichen Verbündeten Deutschlands in der geteilten Stadt ist«¹³⁵⁾.

Zur Frage des **Berlin-Verkehrs der Deutschen Lufthansa-AG**¹³⁶⁾ führte

setzung in Europa-Archiv Jahr 10, 1955, S. 7376); vgl. ferner die »Feststellung seitens der Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken sowie der Provisorischen Regierung der Französischen Republik über die Besatzungszonen in Deutschland« (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Erg.-Bl. Nr. 1, S. 11; Cmd. 6648; British and Foreign State Papers, vol. 145, S. 802).

Bei der Einführung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland machten die damaligen Besatzungsmächte den ausdrücklichen Vorbehalt, daß Berlin nicht durch den Bund regiert werde und daß die von Berlin in den Bundestag und Bundesrat zu entsendenden Vertreter kein Stimmrecht erhalten würden (vgl. das Genehmigungsschreiben der drei Militärgouverneure zum GG vom 12. 5. 1949 in Verordnungsblatt für die Britische Zone, Nr. 50 vom 7. 9. 1949, S. 416). Auch bei der Beendigung des Besatzungsregimes in der BRD behielten sich die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin vor. Vgl. das Schreiben der 3 Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26. 5. 1952 betr. die Ausübung des von den Drei Mächten vorbehaltenen Rechtes in Bezug auf Berlin in der Fassung des Briefes X vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 500) in Verbindung mit Art. 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 305).

Beim Abschluß des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Deutschen Demokratischen Republik vom 20. 9. 1955 (Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1955 I, S. 918 f.) behielt sich die Sowjetregierung die Kontrolle über den Transport von Militärpersonal und Frachten der in West-Berlin stationierten Garnisonen Großbritanniens, Frankreichs und der USA zwischen der Bundesrepublik und Westberlin vor. Vgl. den Briefwechsel zwischen dem »Minister für Auswärtige Angelegenheiten der DDR« Bolz und dem stellvertretenden Außenminister der UdSSR Sorin vom 20. 9. 1955 (Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der DDR, Bd. 3, S. 283 f.); ferner den Notenwechsel zwischen den Regierungen der drei Westmächte und der UdSSR vom 3. und 18. 10. 1955 (Dept. of State Bull. vom 17. 10. und 7. 11. 1955, S. 616, 734).

In ihrer Note vom 27. 11. 1958 an die Regierung der USA (New York Times vom 27. 11. 1958) erklärte die sowjetische Regierung mit dem Hinweis auf Verletzungen des Potsdamer Abkommens durch die Westmächte die den Viermächte-Status begründenden Vereinbarungen vom 12. 9. 1944 und 14. 11. 1944 (bzw. 1. 5. 1945) für null und nichtig. Diese Feststellungen sind von den Westmächten zurückgewiesen worden (vgl. das Pariser Vier-Mächte-Communiqué vom 14. 12. 1958, Bull. 1958, S. 2301).

¹³⁵⁾ Bull. 1957, S. 365 f. Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Viermächtestatus der Stadt Berlin wurde auch von einem Vertreter des Auswärtigen Amtes vor dem Bundestagsausschuß für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen betont (vgl. den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen v. 29. 1. 1957, zu 2. BT-DrS. 3116, S. 2; ferner die Rede des sozialdemokratischen Abgeordneten Brandt vom 6. 2. 1957 in der 190. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 10814 [A] ff., 10816 [D]).

¹³⁶⁾ Die Frage des Berlin-Verkehrs der Deutschen Lufthansa AG. wurde bereits am

der Bundesverkehrsminister *Seebom* in einem Schreiben an den Bundestagsausschuß für Verkehrswesen aus:

»Die Planungen für den Wiederaufbau eines deutschen Luftverkehrs, insbesondere seitdem die neue Deutsche Lufthansa AG ihren Flugbetrieb aufnehmen konnte, haben stets die Möglichkeit einer Einschaltung des deutschen Unternehmens in den Luftverkehr mit Berlin verfolgt. Die mit dem besonderen Status Berlins zusammenhängenden rechtlichen Schwierigkeiten standen jedoch dem Wunsch entgegen, schon zu Beginn in die Flugpläne der Deutschen Lufthansa-Strecken nach Berlin einzufügen. Die Benutzung der Luftkorridore zwischen Berlin und dem Bundesgebiet beruht im wesentlichen auf Viermächteabmachungen von 1945 und 1949¹³⁷⁾. In Artikel 1 des Zwölften Teils – Zivile Luftfahrt – des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen in der Fassung des Protokolls vom 23. Oktober 1954 (BGBl. II vom 30. März 1955 S. 456) erhielt die Bundesrepublik Deutschland »die volle Verantwortung für den Bereich der zivilen Luftfahrt im Bundesgebiet«. Der Verkehr von und nach Berlin wurde jedoch durch die nachstehende Regelung des Artikels 5 ausdrücklich ausgenommen:

»Bei der Ausübung ihrer Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin werden die Drei Mächte weiterhin jeden Luftverkehr nach und von den Berliner Luftschneisen regeln, die von der Alliierten Kontrollbehörde festgelegt wurden. Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, diesen Verkehr in jeder Weise auf einer Grundlage zu erleichtern und zu unterstützen, die nicht ungünstiger ist als die beim Inkrafttreten dieses Vertrags bestehende Grundlage ...«.

11. 10. 1956 vom Bundesverkehrsminister vor dem Deutschen Bundestag erörtert (164. Sitzung, Sten. Ber., S. 9082 [B]; Auszug ZaöRV Bd. 18, S. 743 f.).

¹³⁷⁾ Der freie Zugang der Westalliierten nach Berlin wurde in einem telegraphischen Briefwechsel zwischen Präsident *Truman* und Marschall *Stalin* vom 14./16. 6. 1945 (Keesing's Archiv der Gegenwart, 1945, S. 275) im Grundsatz vereinbart und am 29. 6. 1945 in einer Sitzung der vier Militärgouverneure im Rahmen des Alliierten Kontrollrats für Deutschland im einzelnen festgelegt (vgl. zum Inhalt dieser Vereinbarung *Lucius D. Clay*, Decision in Germany, 1950, S. 26; ferner die Ausführungen des amerikanischen UN-Delegierten *Jessup* in der 363. Sitzung des Sicherheitsrats vom 6. 10. 1948, UN-Security Council Off. Rec., 3rd Year, No. 115, S. 1 ff., 8); diese Einzelfestlegungen, die in der Folgezeit noch verschiedentlich geändert bzw. erweitert wurden, sind, soweit ersichtlich, bisher nicht veröffentlicht worden.

Im Juni 1948 ergriff die sowjetische Besatzungsmacht Maßnahmen, die zu einer praktisch vollkommenen Sperre des Landverkehrs zwischen den westlichen Besatzungszonen und Berlin führten (Berliner Blockade). Gegen diese Maßnahmen protestierten die Westmächte am 6. 7. 1948 in inhaltlich übereinstimmenden Noten unter Berufung auf ihr Recht auf freien Zugang nach Berlin (Cmd. 7534, S. 47 ff.; "Germany 1947-1949", a. a. O., S. 205 f.). Erst am 4. 5. 1949 gelang es jedoch, eine Aufhebung der Blockademaßnahmen zu erreichen (vgl. Communiqué vom 5. 5. 1949 in Dept. of State Bull. 1949, S. 631; UN-Doc. S/1316). Auf der Pariser Außenministerkonferenz vom 23. 5.–20. 6. 1949 verpflichteten sich die Vier Mächte, alle notwendigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Sicherung der Verbindungswege nach Berlin zu ergreifen (Communiqué des Rats der Außenminister vom 20. 6. 1949, "Germany 1947-1949", a. a. O., S. 69 f.; Dept. of State Bull. 1949, S. 857 f.).

Auch in der letzten Bekanntmachung des Civil Aviation Board vom 5. Mai 1955, Nachrichten für Luftfahrer Teil A, Notam A 20/55, welche die Wiederherstellung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der zivilen Luftfahrt betraf, sind die planmäßigen und außerplanmäßigen Flüge nach Berlin aus den auf den Bundesminister für Verkehr übergehenden Befugnissen ausgenommen.

Als praktische Folge ergab sich hierdurch, daß der Luftverkehr zwischen dem Bundesgebiet und Berlin-Tempelhof weiterhin durch Gesellschaften der 3 Westmächte durchgeführt wird . . .

Die Sonderregelung, die für den Berlin-Verkehr getroffen wurde, schließt nach deutscher Auffassung deutsche Luftfahrzeuge keineswegs dauernd vom Luftverkehr nach Berlin aus. Ein Verkehr deutscher Luftfahrzeuge nach und von Berlin – insbesondere ein Fluglinienverkehr der Deutschen Lufthansa – müßte jedoch durch die 3 Mächte im Einvernehmen mit den für Berlin zuständigen Stellen der Sowjetunion zugelassen werden, wobei sich bereits im Jahre 1956 die Frage ergab, ob sich diese Stellen selbst noch als zuständig ansahen.

Im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt sind die zivilen Luftfahrt-Attachés der 3 westlichen Botschaften im Juni 1956 von meinem Haus gebeten worden, durch Fühlungnahme mit der Kommandantura Berlin die Haltung der Sowjetunion zu einem Antrag auf Zulassung der Deutschen Lufthansa zum Berlin-Verkehr zu klären. In den Vorbesprechungen mit den Attachés ergab sich deren Zustimmung zu dem deutscherseits beabsichtigten Vorgehen. Es wurde hierbei eindeutig festgestellt, daß die Bundesrepublik Deutschland jede Gegenleistung für die Gewährung von Flugrechten nach Berlin ablehnt, da für sie der Anflug von Berlin-Tempelhof durch die deutsche Luftverkehrsgesellschaft als innerdeutscher Verkehr selbstverständlich ist. Außerdem sollte bei etwaigen Verhandlungen die sowjetzonale Lufthansa als Organ der sogenannten DDR nicht eingeschaltet werden . . .

Der bereits im August 1956 gefaßte Plan, mit einer Verbalnote an die Botschaften der 3 Mächte heranzutreten, wurde zurückgestellt, weil es zweckmäßig erschien, zunächst durch bereits bestehende Kontakte des Berliner Senats zu den sowjetischen Behörden deren Einstellung zu dem beabsichtigten Schritt zu ermitteln. Die sowjetischen Vertreter gaben jedoch unmißverständlich zu verstehen, daß sie die Regierung der sogenannten DDR als den zuständigen Adressaten für ein Ersuchen um Zustimmung zum Anflug Berlins durch die Deutsche Lufthansa ansehen. Die damals bereits bestehenden Vereinbarungen zwischen der Sowjetunion und der sowjetzonalen Regierung (Briefwechsel zwischen dem stellvertretenden Außenminister der UdSSR, Sorin, und dem sogenannten Minister für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Bolz, vom 20. September 1955) enthielten allerdings eine derartige Zuständigkeit der sowjetzonalen Regierung nicht¹³⁸⁾. Inzwischen dürfte es jedoch so gut wie sicher sein, daß die sowjetischen

¹³⁸⁾ »Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik«, Bd. 3, S. 283 f.

Vertreter für Berlin auf die Moskauer Vereinbarung vom 7. Januar 1957 verweisen werden, mit der die Sowjetregierung glaubt, die Zuständigkeit für alle Berlin vom Westen her anfliegenden Luftfahrzeuge außer denen der 3 Westmächte auf die sogenannte Regierung der DDR übertragen zu haben¹³⁹). Sowohl mein Haus als auch das Auswärtige Amt sind zur Zeit mit Überlegungen befaßt, welcher Weg zur Erlangung der erforderlichen Überfluggenehmigung von östlicher Seite beschritten werden kann, ohne es hierbei zu offiziellen Kontakten zur Pankow-Regierung kommen zu lassen«¹⁴⁰).

27. Zur Frage der **deutschen Ostgrenzen**¹⁴¹) erklärte Bundesaußenminister v. Brentano am 31. Januar 1957 in der 188. Sitzung des Deutschen Bundestages:

»Mit ihren Bündnispartnern ist [die Bundesregierung] darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland aufgeschoben werden muß. Nur eine gesamtdeutsche Regierung und eine vom ganzen Volk gewählte Volksvertretung sind legitimiert, diese Entscheidung über die künftigen deutschen Ostgrenzen zu treffen.

Die Bundesregierung hält daran fest, daß die Verhandlungen hierüber keinen Zweifel daran lassen dürfen, daß für den völkerrechtlichen Gebietsstand Deutschlands die Grenzen des Deutschen Reiches am 31. Dezember 1937 maßgeblich sind und daß das deutsche Volk die Oder-Neiße-Linie nicht als gegenwärtige oder künftige Grenze Deutschlands akzeptieren kann. Sie hält aber auch daran fest, ... daß eine Lösung der Grenzfrage nur auf dem Verhandlungswege denkbar ist und ohne jede Androhung oder gar Anwendung von Gewalt erfolgen muß«¹⁴²).

¹³⁹) Gemeinsame Erklärung der Regierungen der DDR und der UdSSR vom 7. 1. 1957 (Dokumentation der Zeit, 1957, N. 135, Sp. 1 ff.), darin heißt es: »Beide Seiten stimmen überein, daß die bestehenden Viermächteabkommen über die Benutzung von Luftkorridoren durch Flugzeuge der USA, Englands und Frankreichs zwischen Berlin und Westdeutschland vorübergehenden und begrenzten Charakter haben und das Prinzip der Anerkennung der Lufthoheit der DDR nicht berühren« (a. a. O., Sp. 6).

¹⁴⁰) Das Schreiben ist abgedruckt in 2. BT-DrS. 3676, S. 4 f.; vgl. auch den Bericht des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen zum Berlin-Verkehr der Deutschen Lufthansa AG. (a. a. O., S. 1 ff.).

¹⁴¹) Siehe dazu auch die Rede des Bundesaußenministers vom 1. 7. 1956 in Bochum (Bull. 1956, S. 1201 ff.; Auszug ZaöRV Bd. 18, S. 737 ff.).

¹⁴²) Sten. Ber., S. 10640 (B) ff., 10642 (D). Aus Anlaß des Besuchs einer polnischen Partei- und Staatsdelegation in Belgrad erklärte der jugoslawische Staatspräsident Tito am 10. 9. 1957, daß die Oder-Neiße-Grenze als die endgültige deutsch-polnische Grenze angesehen werden müsse (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 9. 1957). Gegen diese Erklärung protestierte der Staatssekretär des Äußeren Hallstein in einer Unterredung mit dem jugoslawischen Geschäftsträger in Bonn, wobei er darauf hinwies, daß die endgültige Festsetzung der Grenze zwischen Polen und Deutschland auf Grund des Potsdamer Abkommens dem Friedensvertrag vorbehalten sei (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 9. 1957). Auch der Ministerpräsident der Volksrepublik China, Tschou En-lai, hat, dem Beispiel der anderen kommunistischen

28. In der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 27. Juni 1957¹⁴³⁾ wird die Bundesregierung gefragt, ob die **deutschen Einwohner in den unter vorläufiger niederländischer Verwaltung stehenden Grenzgebieten**¹⁴⁴⁾ an den Bundestagswahlen teilzunehmen berechtigt seien. Ferner wird die Bundesregierung um Auskunft darüber ersucht, welche Maßnahmen sie ergriffen habe, um den deutschen Bauern im Selfkant **Rechtsschutz gegen** die vom holländischen Landdrosten in Tüddern eingeleiteten **Enteignungsmaßnahmen**¹⁴⁵⁾ zu gewähren. In der Antwort des Bundesaußenministers vom 18. Juli 1957 heißt es:

»Die Frage der Beteiligung der deutschen Bewohner der noch unter nieder-

Staaten folgend, anlässlich eines Besuches in Warschau die Oder-Neiße-Linie als die Friedensgrenze zwischen Deutschland und Polen bezeichnet (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 1. 1957). Von der Regierung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands ist die Oder-Neiße-Grenze bereits in dem »Abkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Polen über die Markierung der festgelegten und der bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze vom 6. 7. 1950« (GBl. d. Deutschen Demokr. Republik 1950, S. 1205) als endgültig anerkannt worden. Dagegen ist lt. Geschäftsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1957 die derzeitige Oder-Neiße-Grenze von den nicht-kommunistischen Staaten bisher nicht anerkannt worden (vgl. »Deutschland im Wiederaufbau«, 1957, S. 427). Zur Auffassung der Bundesregierung, daß die Oder-Neiße-Grenze ein Provisorium darstelle, vgl. ferner die Note der Bundesregierung an die Regierung der UdSSR vom 22. 5. 1957 (Bull. 1957, S. 865 f.), den Vortrag des Bundesaußenministers vom 25. 4. 1957 in Berlin (Bull. 1957, S. 696 ff., 700) sowie die Rede des Bundesvertriebenenministers vom 6. 10. 1957 in Stuttgart (Bull. 1957, S. 1728).

¹⁴³⁾ 2. BT-DrS. 3687.

¹⁴⁴⁾ Im März 1949 waren die Regierungen Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens, Luxemburgs, der Niederlande und der USA übereingekommen, vorläufige Änderungen kleineren Umfangs an Deutschlands Westgrenze vorzunehmen, wobei die endgültige Festlegung der deutschen Grenzen jedoch dem Friedensvertrag vorbehalten worden war (Londoner Communiqué vom 26. 3. 1949 in Dept. of State Bulletin 1949, S. 427; deutsche Übersetzung, die als Datum irrig den 28. 3. 1949 angibt, bei K r a u s - H e i n z e, Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung seit 1945, Bonn 1953). Auf der Grundlage dieser Sechs-Mächte-Vereinbarung wurde am 23. 4. 1949 eine Reihe deutscher Grenzgebiete, darunter auch das Selfkant-Gebiet mit dem Mittelpunkt Tüddern, unter niederländische Verwaltung gestellt (vgl. die Neue Zeitung vom 23. und 26. 4. 1949); zur Rechtsstellung der Bewohner dieser Gebiete vgl. die holländische Verordnung vom 22. 4. 1949 (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1949, No. J 181) in Verbindung mit dem Gesetz vom 21. 4. 1949 (a. a. O., J 180); in Art. 1 der Verordnung vom 22. 4. 1949 heißt es: «De gebieden, bedoeld in boven-vermeld protocol, ... worden ... geacht te behoren tot het grondgebied van het Rijk». Am 5. 4. 1957 begannen in Bonn deutsch-niederländische Verhandlungen über Grenzfragen, die später im Haag fortgesetzt wurden. Die Bundesregierung wünschte, daß die 1949 zugunsten der Niederlande erfolgten Grenzveränderungen rückgängig gemacht würden, während die niederländische Regierung eine Grenzkorrektur im Dollart-Ems-Gebiet anstrebte. Die Verhandlungen, die mehrfach unterbrochen und später auch mit anderen Fragen verbunden wurden, dauern noch an (vgl. dazu Hintergrund 1958, Nr. 839, S. 10 ff.).

¹⁴⁵⁾ In der Kleinen Anfrage (siehe oben Anm. 143) heißt es, daß diese Maßnahmen ergriffen wurden, um einen Straßenbau quer durch den Selfkant zu führen; die FDP befürchtet, daß dadurch die künftige Grenzziehung zugunsten Hollands präjudiziert werden könne.

ländischer Verwaltung stehenden Grenzgebiete an den Bundestagswahlen am 15. September 1957 ist von der Bundesregierung eingehend geprüft worden. Da das Bundeswahlgesetz in diesen Gebieten nicht anwendbar ist¹⁴⁶⁾, ist die Teilnahme ihrer Bewohner an den Bundestagswahlen zur Zeit nicht möglich.

Die von den niederländischen Behörden im Selfkant eingeleiteten Enteignungsmaßnahmen erfolgen auf Grund der Tatsache, daß dieses Gebiet noch unter der von den Besatzungsmächten eingerichteten vorläufigen niederländischen Verwaltung steht und daß vorläufig die Niederlande die Gesetzgebung und Rechtsprechung im Selfkant wahrnehmen. Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Den-Haag ist im Auftrag des Auswärtigen Amts wiederholt beim niederländischen Außenministerium vorstellig geworden, um eine Aussetzung der Enteignungsmaßnahmen bis zum Abschluß der deutsch-niederländischen Ausgleichsverhandlungen zu erreichen«¹⁴⁷⁾.

29. Die Frage der Verbindlichkeit von **Grenzberichtigungen vor Abschluß eines gesamtdeutschen Friedensvertrages** wird in der Denkschrift der Bundesregierung zu dem deutsch-belgischen Vertrag vom 24. September 1956 über eine Berichtigung der deutsch-belgischen Grenze und andere die Beziehungen zwischen beiden Ländern betreffende Fragen¹⁴⁸⁾ erörtert; es heißt dort:

»Der in dem Verträge vereinbarte Grenzverlauf soll nach dem Schlußprotokoll »für die Hohen Vertragschließenden Teile endgültig« sein. Ein Vorbehalt des Friedensvertrages gemäß Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 des Deutschlandvertrages¹⁴⁹⁾ war jedoch nicht erforderlich, weil in dem Vertrag keine eigentlichen Grenzänderungen, sondern nur Grenzberichtigungen vereinbart worden sind«¹⁵⁰⁾.

30. Bei den Verhandlungen über die Gründung einer **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**¹⁵¹⁾ und einer **Europäischen Atomgemeinschaft**¹⁵²⁾ gab der Leiter der deutschen Delegation am 28. Februar 1957 eine Erklärung ab, in der es heißt:

¹⁴⁶⁾ Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes vom 7. 5. 1956 (BGBl. I, S. 383).

¹⁴⁷⁾ 2. BT-DrS. 3746.

¹⁴⁸⁾ BGBl. 1958 II, S. 263; das Abkommen ist am 28. 8. 1958 in Kraft getreten (BGBl. 1958 II, S. 353).

¹⁴⁹⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in der Fassung vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 305 ff., 309); Art. 7 Abs. 1 Satz 2 hat folgenden Wortlaut: Die »[Unterzeichnerstaaten] ... sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu [einer friedensvertraglichen] Regelung aufgeschoben werden muß«.

¹⁵⁰⁾ Anlage zu BR-DrS. 191/57 S. 31; ferner BT-DrS. 315, S. 31.

¹⁵¹⁾ Vgl. den Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957 (BGBl. 1957 II, S. 766, 1678), in Kraft getreten am 1. 1. 1958 (BGBl. 1958 II, S. 1).

¹⁵²⁾ Vgl. den Vertrag über die Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft (BGBl. 1957 II, S. 1014, 1678), in Kraft getreten am 1. 1. 1958 (BGBl. 1958 II, S. 1).

»Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet«¹⁵³).

Unter Berufung auf diese Erklärung führte Staatssekretär **Hallstein** am 21. März 1957 zur Frage einer **Bindung Gesamtdeutschlands an die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Verträge** vor dem Deutschen Bundestag aus:

»Die Formulierung ›Überprüfung der Verträge‹ ist absichtlich gewählt, um alle Möglichkeiten zu decken, die sich im Falle der Wiedervereinigung ergeben können. Außer den beiden extremen Möglichkeiten einer Beteiligung oder Nichtbeteiligung des wiedervereinigten Deutschland an den Verträgen kommt ja eine dritte Möglichkeit in Betracht – und das ist vielleicht die wahrscheinlichste –, nämlich die, daß das wiedervereinigte Deutschland sich an der Gemeinschaft zu beteiligen wünscht, aber eine Anpassung der Verträge an die neu entstandene Lage erbitten muß.

Die Bundesregierung hat damit ihre bekannte Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß ein wiedervereinigtes Deutschland volle politische Handlungsfreiheit in bezug auf vorher für einen Teil Deutschlands abgeschlossene völkerrechtliche Verträge haben muß. Das Risiko für unsere politischen Freunde ist wahrhaftig nicht groß, daß ein wiedervereinigtes Deutschland eine mit dem Geist der europäischen Einigung im Widerspruch stehende Haltung einnehmen wird. Wir wollen und können aber dem wiedervereinigten Deutschland keine formellen Bindungen auferlegen.

Ich darf hinzufügen, daß, als der deutsche Delegationsleiter in Brüssel jene Erklärung abgab, dagegen nicht nur keinerlei Widerspruch laut wurde, sondern im Gegenteil von unseren Verhandlungspartnern zum Ausdruck gebracht wurde, daß die deutsche Erklärung etwas ausspreche, was an sich schon selbstverständlich sei.

Unsere Erklärung als ausdrückliche Bestimmung in den Vertrag aufzunehmen, bestand in dieser Lage keine Notwendigkeit. Es gibt sogar gute Gründe, die eine solche Vertragsbestimmung nicht als zweckmäßig erscheinen lassen. Wie Sie wissen, stehen nicht nur die Bundesregierung, sondern auch ihre Vertragspartner auf dem Standpunkt, daß ein wiedervereinigtes Deutschland auch in bezug auf andere große politische Verträge, die für die Bundesrepublik geschlossen sind, Handlungsfreiheit hat, und zwar obwohl in diesen Verträgen – außer dem Deutschlandvertrag, der eine Sonderstellung einnimmt¹⁵⁴) – keine beson-

¹⁵³) Wörtliche Wiedergabe in der Regierungserklärung vom 21. 3. 1957 (200. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 11332 [A]).

¹⁵⁴) Vgl. Art. 10 und in Verbindung damit auch Art. 7 Abs. 2 des Vertrags über die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (a. a. O., S. 306 ff., 309, 311); zum Problem der Bindung eines wiedervereinigten Deutschland im Zusammenhang mit dem Deutschlandvertrag vgl. insbesondere den eine Mehrheits- und eine Minderheitsauffassung enthaltenden Besonderen Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 11. 2. 1955 (2. BT-DrS. 1200, S. 30 ff., 35).

deren vertraglichen Bestimmungen dieser Art getroffen worden sind. Nehmen wir in den vorliegenden Vertrag, und nur in ihn, eine ausdrückliche Vertragsbestimmung auf, so riskieren wir, was der Jurist ein *argumentum e contrario* nennt: daß nämlich das Fehlen dieser Klausel in den anderen Verträgen zu Zweifeln darüber führt, ob auch für sie die Handlungsfreiheit gilt«¹⁵⁵).

31. In einer Pressemitteilung des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen heißt es zur Frage der **Mitgliedschaft Deutschlands im Weltpostverein**¹⁵⁶):

»Auf den beiden Weltpostkongressen, die nach dem zweiten Weltkrieg stattgefunden haben – XII. Kongreß Paris (1947) und XIII. Kongreß Brüssel (1952) – war Deutschland auf Grund der politischen Verhältnisse nicht vertreten. In den Präambeln der Verträge, die auf beiden Kongressen geschlossen wurden, wurde aber Deutschland weiterhin als Mitgliedsland aufgeführt¹⁵⁷). Die Vor-

¹⁵⁵) 200. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 11327 (D) ff., 11332 (A); vgl. ferner den Schriftlichen Bericht des 3. Sonderausschusses (Gemeinsamer Markt, Euratom) über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. 3. 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft nebst Ergänzung vom 28. 6. 1957, 2. BT-DrS. 3660, S. 11. Die Handlungsfreiheit eines wiedervereinigten Deutschland wurde im Zusammenhang mit der Brüsseler Erklärung des deutschen Delegationsleiters ferner betont vom Berichterstatter des Rechtsausschusses in der 176. Sitzung des Bundesrates vom 3. 5. 1957; dabei führte dieser aus: »... Auch ohne daß diese Erklärung ausdrücklich im Vertrag aufgenommen ist, gleicht sie einer rechtlichen Bedingung, unter der die Bundesrepublik den Verträgen beitrifft, von deren Wirkung um so mehr ausgegangen werden kann, als die übrigen Vertragspartner keinerlei sachliche Einwendungen gegen sie erhoben haben. Der Inhalt der Erklärung ist sehr weitgehend und allgemein gehalten. So weitgehend, daß er für Deutschland im Falle der Wiedervereinigung alle Möglichkeiten offen läßt und keine vertragliche Festlegung des wiedervereinigten Deutschland bedeutet...« (BR-Sitz.Ber. Nr. 176, ausgegeben am 7. Mai 1957, S. 611 C). Vgl. auch die Ausführungen des hessischen Ministerpräsidenten *Zinn*, wonach eine grundsätzliche Veränderung der Situation durch eine deutsche Wiedervereinigung die völkerrechtliche Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* ermögliche (BR-Sitz.Ber. Nr. 176, S. 617 [A]). Auch der Deutsche Bundestag nahm in seiner 224. Sitzung am 5. 7. 1957 mit den Stimmen der Regierungskoalition eine EntschlieÙung an, in der es heißt: »Der Deutsche Bundestag ... unterstreicht, daß diese [europäischen] Verträge die Entscheidungsfreiheit eines wiedervereinigten Deutschland nicht beeinträchtigen« (Sten. Ber., S. 13349 (D) in Verbindung mit 13464 (B)). Vgl. auch die Formulierung der mit den Stimmen der sozialdemokratischen Opposition bei Stimmenthaltung der Regierungskoalition gleichfalls angenommenen EntschlieÙung des Bundestages vom gleichen Tage, in der es heißt: »Der Deutsche Bundestag ... unterstreicht, daß diese Verträge, wie andere, die durch die Bundesregierung geschlossen wurden oder noch werden, die künftige Regierung eines wiedervereinigten Deutschland nicht binden« (Sten. Ber., S. 13349 (D), 13463 (C)). Zur Frage der Bindung Gesamtdeutschlands an die europäischen Verträge vgl. ferner die Ausführungen des CDU-Abgeordneten *Furler* vom 9. 5. 1957 in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages (Sten. Ber., S. 12006 (A)).

¹⁵⁶) Vgl. dazu auch oben S. 125.

¹⁵⁷) Convention Postale Universelle, signée à Paris le 5 juillet 1947 (Union Postale Universelle. Documents du Congrès de Paris, 1947, T. 3, S. 7); Convention Postale Universelle, signée à Bruxelles le 11 juillet 1952 (siehe Anm. 132).

schriften der Weltpostvereinsverträge wurden auch, soweit die entsprechenden Dienste wahrgenommen wurden, angewandt. Die Mitgliedschaft Deutschlands im Weltpostverein war daher nicht erloschen; sie ruhte nur. Dieser Tatsache trugen auch der Artikel XVII Nr. 4 der Schlußniederschrift zum Weltpostvertrag von Paris (1947)¹⁵⁸⁾ und der Artikel XIX der Schlußniederschrift zum Weltpostvertrag von Brüssel (1952)¹⁵⁹⁾ Rechnung. In beiden Vorschriften heißt es, daß Deutschland »zur Zeit verhindert« ist, den »Weltpostvereinsverträgen« beizutreten. Die gleichen Vorschriften ermöglichten Deutschland einen vereinfachten Beitritt, d. h. ohne Antrag und Abstimmung, »sobald die verantwortliche Behörde den Zeitpunkt für geeignet hält«; der Beitritt »mußte durch die in Betracht kommende Regierung« auf diplomatischem Wege der Regierung – nach dem Weltpostvertrag von Brüssel (1952) – Belgiens und von dieser den Regierungen der anderen Vereinsländer angezeigt werden.

Die Alliierte Hohe Kommission als die – bis zur Erlangung der Souveränität am 5. Mai 1955¹⁶⁰⁾ – für die Bundesrepublik »verantwortliche Behörde« im Sinne des Artikels XIX des Weltpostvertrags hat die in dieser Vorschrift vorgesehene Erklärung am 14. September 1954 gegenüber der belgischen Regierung abgegeben und in dieser Erklärung gleichzeitig mitgeteilt, daß der Beitritt von der Bundesregierung auf diplomatischem Wege mitgeteilt werde. Das ist nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Verträgen des Weltpostvereins vom 11. Juli 1952¹⁶¹⁾ durch die vom Bundespräsidenten unterzeichnete Beitrittserklärung vom 28. Februar 1955 geschehen. Die Beitrittserklärung ist am 21. März 1955 bei der belgischen Regierung hinterlegt und die Tatsache der Hinterlegung von der belgischen Regierung den Regierungen der Mitgliedsländer angezeigt worden. Damit waren die Voraussetzungen des Artikels XIX der Schlußniederschrift zum Weltpostvertrag vom 11. Juli 1952 erfüllt und der Beitritt Deutschlands zu den Verträgen des Weltpostvereins Brüssel (1952) mit Wirkung vom 21. März 1955 vollzogen. Zum gleichen Zeitpunkt sind die Verträge des Weltpostvereins für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten¹⁶²⁾.

Durch den Beitritt der Bundesrepublik zu den Weltpostvereinsverträgen ist die Mitgliedschaft Deutschlands im Weltpostverein mit allen Rechten und Pflichten

¹⁵⁸⁾ Art. 17 Ziff. 2 des Protocole Final à la Convention Postale Universelle, 1947, (a. a. O., S. 42 ff., 45).

¹⁵⁹⁾ A. a. O., S. 46 ff., 49; BGBl. 1954 II, S. 1251 ff., 1255; Art. 19 Ziff. 1 lautet: «L'Allemagne, momentanément empêchée d'adhérer à la Convention et aux arrangements, pourra, sans se soumettre aux formalités prévues à l'art. 3, adhérer à ces Actes au moment jugé opportun par l'autorité responsable».

¹⁶⁰⁾ Am 5. 5. 1955 ist das Pariser Protokoll vom 23. 10. 1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in Deutschland (BGBl. 1955 II, S. 215) in Verbindung mit dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (a. a. O., S. 306) in Kraft getreten (BGBl. 1955 II, S. 628).

¹⁶¹⁾ BGBl. 1954 II, S. 1211.

¹⁶²⁾ BGBl. 1956 II, S. 653.

ten wiederaufgelebt. Hierzu gehört auch das Recht, an dem XIV. Weltkongreß in Ottawa teilzunehmen«¹⁶³).

32. Nach der deutschen Kapitulation vom 8. Mai 1945 sind im Kreis Kehl und anderen südbadischen Kreisen beträchtliche **Viehverluste infolge von Räumungen und Entnahmen durch die Besatzungsmächte** entstanden. Auf die Kleine Anfrage¹⁶⁴), wie die Betroffenen entschädigt werden könnten, antwortete Bundesfinanzminister Sch ä f f e r mit dem Schreiben vom 24. Juni 1957, in dem es heißt:

»Soweit Verluste durch ordnungsgemäße Requisitionsmaßnahmen der ehemaligen Besatzungsmächte entstanden sind, war ein Anspruch auf Vergütung der Leistung gegen die ehemaligen Besatzungsmächte gegeben. Soweit Viehverluste durch sogenannte irreguläre Requisitionen der ehemaligen Besatzungsmächte eingetreten sein sollten, ist zu unterscheiden, ob die irregulären Requisitionen vor oder nach dem 1. August 1945 vorgenommen worden sind. Im ersteren Falle sind die durch die irregulären Requisitionen entstandenen Schäden als Kriegssachschäden anzusehen, für die bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen Ausgleichsansprüche nach dem Lastenausgleichsgesetz¹⁶⁵) in Betracht kommen können. Soweit irreguläre Requisitionen nach dem 31. Juli 1945 vorgenommen worden sind, stellen sie Besatzungsschäden dar, für die nach den von den ehemaligen Besatzungsmächten erlassenen Vorschriften eine Entschädigung gewährt werden konnte¹⁶⁶). An die Stelle der besatzungsrechtlichen Entschädigungsvorschriften ist das Gesetz über die Abgeltung von Besatzungsschäden vom 1. Dezember 1955 (BGBl. I, S. 734) getreten ...«¹⁶⁷).

Internationale Organisationen

33. Die Bundesrepublik ist mit Wirkung vom 1. Oktober 1957 Mitglied der **Internationalen Atomenergie-Behörde**¹⁶⁸) geworden¹⁶⁹).

¹⁶³) Bull. 1957, S. 1337. Zur Teilnahme einer Delegation der Bundesrepublik am Weltpostkongreß 1957 in Ottawa, vgl. Bull. 1957, S. 1430 (siehe auch oben S. 125).

¹⁶⁴) Kleine Anfrage 361 (2. BT-DrS. 3568).

¹⁶⁵) Vgl. § 13 des Lastenausgleichsgesetzes vom 14. 8. 1952 (BGBl. I, S. 446 ff., 450).

¹⁶⁶) Vgl. die in Art. 61 des Gesetzes über die Abgeltung von Besatzungsschäden vom 1. 12. 1955 aufgeführten Rechtsvorschriften.

¹⁶⁷) 2. BT-DrS. 3693.

¹⁶⁸) Satzung in BGBl. 1957 II, S. 1358. Die Internationale Atomenergie-Behörde ist keine UN-Spezialorganisation; in Art. III Abs. B Ziff. 4 der Satzung ist jedoch vorgesehen, daß die Behörde alljährlich der UN-Generalversammlung und gegebenenfalls dem Sicherheitsrat Berichte über ihre Tätigkeit unterbreitet. Zum Inhalt der mit den UN abzuschließenden Vereinbarung vgl. ferner Art. XVI Abs. B der Satzung.

¹⁶⁹) Die Bundesregierung hat die Satzung bereits am 26. 10. 1956 in New York unterzeichnet. Nachdem das deutsche Zustimmungsgesetz am 27. 9. 1957 ergangen ist (BGBl. 1957 II, S. 1357), hat die Bundesregierung am 1. 10. 1957 die deutsche Ratifikationsurkunde bei der Regierung der USA als Depositarmacht hinterlegt. Die Satzung der Internationalen Atomenergie-Behörde ist damit am 1. 10. 1957 für die Bundesrepublik in Kraft getreten

34. Nach Art. XII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)¹⁷⁰⁾ dürfen mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen nur zum Schutz der Zahlungsbilanz aufrecht erhalten werden. Auf der 12. Vollversammlung der Vertragsstaaten des GATT (17. Oktober bis zum 30. November 1957 in Genf) wurde die Bundesregierung aufgefordert, die insbesondere im Agrarsektor noch bestehenden **Einfuhrrestriktionen aufzuheben**, da sie sich im Hinblick auf eine Stellungnahme des Internationalen Währungsfonds¹⁷¹⁾ nicht mehr auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten berufen könne¹⁷²⁾. Dazu erklärte der Vertreter der Bundesrepublik vor den Delegierten der GATT-Vollversammlung:

“Moreover, I would like to make some further remarks regarding the questions of agriculture. The Federal Republic is maintaining a number of import restrictions in this field. These are, on the one hand, the import controls concerning products subject to the German Marketing Laws (cereals, meat, fat and sugar)¹⁷³⁾. These import controls are applied by the Federal Republic by virtue of the Torquay Protocol and under the reservation made by the Federal Republic in respect of the application of Parts II and III of the revised General Agreement¹⁷⁴⁾. The Federal Government regrets that it is not able to make a change

(BGBl. 1958 II, S. 2). Damit ist die Bundesrepublik gemäß Art. IV Abs. A ursprüngliches Mitglied der Behörde.

¹⁷⁰⁾ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vom 30. 10. 1947 (BGBl. 1951 II, Anlagenband 1, S. 4) in der durch das Protokoll vom 3. 12. 1955 berichtigten Fassung der drei Änderungsprotokolle vom 10. 3. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 606). Von der Bundesrepublik wird das GATT seit dem 1. 10. 1951 in dem durch das Protokoll von Torquay vom 21. 4. 1951 (BGBl. 1951 II, Anlagenband 3, S. 1984) festgelegten Ausmaß angewendet (BGBl. 1951 II, S. 200).

¹⁷¹⁾ Vgl. »Deutschland im Wiederaufbau 1957«, S. 110 f.

¹⁷²⁾ Vgl. GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 6th Suppl. 1958, S. 56 ff.

¹⁷³⁾ Zum Mechanismus der Einfuhrlenkung im Bereich landwirtschaftlicher Produkte vgl. insbesondere § 9 des Gesetzes über den Verkehr mit Zucker vom 5. 1. 1951 in der Fassung vom 3. 10. 1951 (BGBl. I, S. 47, 852); § 17 des Gesetzes über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 25. 4. 1951 (BGBl. I, S. 272); § 8 des Gesetzes über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln in der Fassung vom 24. 11. 1951 (BGBl. I, S. 901) sowie § 16 des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten in der Fassung vom 10. 12. 1952 (BGBl. I, S. 811). Nach diesen Bestimmungen ist allen Importeuren eine Anbiertungspflicht an die staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen auferlegt. Diese sind nicht verpflichtet, die Angebote der Importeure anzunehmen. Lehnen sie ab, so darf die Ware nicht in den Verkehr in der Bundesrepublik gebracht werden. Zum System der deutschen Einfuhrrestriktionen vgl. auch Basic Instruments and Selected Documents, 5th Suppl. 1957, S. 75 f.

¹⁷⁴⁾ In Ziff. 1 (a) (ii) und 1 (b) des Protokolls von Torquay (s. Anm. 170) ist vorgesehen, daß Teil II und bestimmte in Ziff. 1 (b) aufgeführte Bestimmungen des Teils I des GATT nur insoweit vorläufig anzuwenden sind, als dies mit der an dem Datum des vorliegenden Protokolls in Kraft befindlichen Gesetzgebung im eigenen Lande vereinbar ist; dieser Vorbehalt wurde von der Bundesrepublik ausdrücklich bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu den Änderungsprotokollen vom 10. 3. 1955 aufrechterhalten (vgl. GATT, Status of Multilateral Protocols vom 1. 1. 1959 [Prot./1], S. 11).

in the present state of things. On the other hand, a number of import restrictions still exists in respect of agricultural products, which are of importance preponderantly for the trade of the European countries. The present problems of the European economy do not permit us, for the time being, to take any decisions in this respect. I should like to refer here to the Decision of the Council of Ministers of the Organisation for European Economic Co-operation of 17 October 1957¹⁷⁵⁾, which has been reproduced in document L/745 and was the subject of discussion at the plenary meeting of 16 November 1957.

However, it seems to me to be of interest to take into account also the general situation of agriculture in Europe and in many other countries of the world. The paramount importance of agriculture for the different national economies has, in most cases, led to the formation of agrarian systems the purpose of which is to secure the existence of agriculture and to maintain the stability of the markets in the interest of the whole national economy. These problems have been particularly pointed out on pages 32 and 238 of the annual report of GATT – International Trade 1956¹⁷⁶⁾. All these agrarian systems involve the problem of their consistency with the provisions of the General Agreement. The measures of the different countries are partly consistent with the rules of the General Agreement – in particular where a subsidization of producers is concerned – and partly waivers and special arrangements have been provided for in the General Agreement for this purpose. However, the economic effect of these systems is in all cases the same, namely the preservation of national agriculture and its protection against entirely different conditions of production and competition abroad. I believe that it has been more and more recognized that the pertinent provisions of the General Agreement relating to this important field are no longer realistic and need to be revised. Considering the present world situation, it appears more and more doubtful whether the import policy in the field of agriculture should be considered mainly from the point of view of the balance of payments, as is done under the rules of the General Agreement. Indeed, in most cases there is no intrinsic connexion between the balance of payments and the situation of agriculture. Everybody will recognize this when considering the situation in his own country.

As has turned out in the meantime, the review of the General Agreement carried through two years ago¹⁷⁷⁾ did not sufficiently take into account the development in the world.

¹⁷⁵⁾ BAZ Nr. 218 vom 12. 11. 1957.

¹⁷⁶⁾ Erschienen im Juni 1957 in Genf.

¹⁷⁷⁾ Siehe das Protokoll zur Änderung des Teils I und der Art. XXIX und XXX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 10. 3. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 610); das Protokoll zur Änderung der Präambel und der Teile II und III des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 10. 3. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 621); das Protokoll über organisatorische Änderungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 10. 3. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 671) sowie das Berichtigungsprotokoll zu den vorgenannten Änderungsprotokollen vom 3. 12. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 694).

I should like still to point out here another important question. As regards the subsidies granted for the exportation of agricultural products, the review of the General Agreement has not brought about a satisfactory solution¹⁷⁸⁾. But the very fact of the world-wide application of export subsidies of all kinds to agricultural products is one of the reasons why, in the Federal Republic and in many other countries, import controls are necessary in order to avoid prejudicial disturbances in the markets. The suggestions submitted by the Australian delegation in connexion with the discussion about the European Economic Community, to the effect that the pertinent provisions of the General Agreement should be revised, seem to me to be a symptom of the fact that the new situation is no longer consistent with the basic rules of our Agreement«¹⁷⁹⁾.

Europäische Gemeinschaften

35. In dem Schriftlichen Bericht des 3. Sonderausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 1957 über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹⁸⁰⁾ und der Europäischen Atomgemeinschaft¹⁸¹⁾ heißt es zur Frage der **parlamentarischen Kontrolle der Europäischen Institutionen**:

»Bei den Beratungen im Bundestag und im Ausschuß wurde von Sprechern aller Fraktionen an diesen Bestimmungen des Vertrages¹⁸²⁾ heftigste Kritik ge-

¹⁷⁸⁾ Siehe lit. L (betr. Art. XVI) des Protokolls zur Änderung von Präambel und Teil II und III des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 10. 3. 1955 (a. a. O.).

¹⁷⁹⁾ GATT, Basic Instruments and Selected Documents. 6th Supplement, 1958, S. 65 f. Vgl. dazu auch »Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände« 1957 Nr. 50. Auf der 13. Vollversammlung der GATT-Staaten im Oktober und November 1958 wurde die Bundesrepublik erneut aufgefordert, die noch bestehenden Einfuhrrestriktionen aufzuheben, da sie sich nicht mehr auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten berufen könne. Auf die Ankündigung der Bundesrepublik hin, weitere Liberalisierungsmaßnahmen zu ergreifen, wurde jedoch vereinbart, die Frage zunächst in Konsultationen zwischen den speziell interessierten GATT-Staaten und der Bundesrepublik zu verhandeln. Bei diesen Besprechungen soll auch die Frage einer zeitweiligen Ausnahmegenehmigung (*waiver*) diskutiert werden (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 11. 1958, S. 11).

¹⁸⁰⁾ EWG-Vertrag; BGBl. 1957 II, S. 766, 1678, in Kraft getreten am 1. 1. 1958 (BGBl. 1958 II, S. 1).

¹⁸¹⁾ Euratom-Vertrag; BGBl. 1957 II, S. 1014, 1678; in Kraft getreten am 1. 1. 1958 (BGBl. 1958 II, S. 1).

¹⁸²⁾ Damit sind jene Bestimmungen der beiden Verträge angesprochen, die die Kompetenzen der Gemeinsamen Versammlung regeln; diese bestehen einmal in der Erörterung der jährlichen Gesamtberichte, die ihr von den Kommissionen (bzw. der Hohen Behörde) der drei Gemeinschaften zugeleitet werden (Art. 24 Abs. I EGKS-Vertrag; Art. 143 EWG-Vertrag; Art. 113 Euratom-Vertrag). Die Versammlung kann ferner den Kommissionen mündliche und schriftliche Fragen stellen (Art. 23 Abs. III EGKS-Vertrag; Art. 140 Abs. III EWG-Vertrag; Art. 110, Abs. III Euratom-Vertrag). Als Zensurmaßnahme kann sie mit Zweidrittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, die mindestens die Mehrheit der Mitglieder der Versammlung darstellen müssen, den Kommissionen (bzw. der Hohen Behörde)

übt, weil sie nicht nur dem europäischen Parlament eine schwache Position gegenüber dem mächtigen föderativen Organ, dem Rat, einräumen, sondern auch einem Grundsatz nicht Rechnung tragen, der in den Beratungen im Bundestag wie auch in den Europäischen Versammlungen immer wieder aufgestellt wurde: Rechte, die dem nationalen Parlament durch Zustimmung zur Schaffung übernationaler Instanzen entzogen werden, müssen [sich] in dem internat. Parlament bei diesen Instanzen wiederfinden¹⁸³). In den Verträgen über die drei Gemeinschaften ist dies sicher nicht der Fall. Der aus den Vertretern der Regierungen bestehende Rat erhält die Vollmacht, durch Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen bindendes Recht für die Mitgliedstaaten zu setzen, d. h. Gesetze zu machen, ohne daß die europäische Versammlung dabei anders als – günstigenfalls – durch Anhörung mitgewirkt hätte. Es ist bei der Ausschlußberatung darauf hingewiesen worden, daß in unserem Staatsrecht weniger als in demjenigen anderer beteiligter Staaten die Möglichkeit bestehe, den Regierungsvertreter im Rat zu kontrollieren und gegebenenfalls zu stürzen. Es wurde die Verfassungsmäßigkeit der in den Verträgen ungenügend vorgesehenen Gewaltenteilung bezweifelt. Der Artikel 24 des Grundgesetzes gibt in klarer Form das Recht zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Es wurde jedoch dazu bemerkt, daß bei solcher Übertragung elementare Verfassungsgrundsätze wie derjenige der Gewaltenteilung und der Stellung der Volksvertretung zu wahren seien. Dem wurde von Regierungsseite entgegengehalten, daß der

das Mißtrauen aussprechen, worauf diese geschlossen zurücktreten müssen (Art. 24 Abs. II und III EGKS-Vertrag; Art. 144 EWG-Vertrag; Art. 114 Euratom-Vertrag). In zahlreichen Fällen ist sodann eine Konsultation der Versammlung zwingend vorgeschrieben (vgl. z. B. die Art. 7, 63, 238 EWG-Vertrag und Art. 206 Euratom-Vertrag). Bei der Aufstellung der Haushaltspläne der EWG und der Euratom kann die Versammlung dem Rat Änderungen der Entwürfe der Haushaltspläne vorschlagen, über die dann der Ministerrat nach Beratung mit Kommission endgültig entscheidet (Art. 203 EWG-Vertrag; Art. 177 Euratom-Vertrag). Demgegenüber sind der Gemeinsamen Versammlung in Art. 95 Abs. IV EGKS-Vertrag echte gesetzgeberische Befugnisse übertragen worden, indem hier unter den Voraussetzungen des Art. 95 Abs. II eine Anpassung der die Befugnisse der Hohen Behörde regelnden Vorschriften nur mit Zustimmung von mindestens zwei Drittel der Mitglieder der Versammlung erfolgen kann.

¹⁸³) Schon der sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete Veit hatte bei der Beratung des EGKS-Vertrags vom 18. 4. 1951 (BGBl. 1952 II, S. 448) zur Frage der parlamentarischen Kontrolle der Europäischen Institutionen ausgeführt: »Der demokratische Charakter der Bundesrepublik ist in Art. 20 des Grundgesetzes verankert, er ist durch Art. 79 des Grundgesetzes sogar der Verfassungsänderung entzogen. Selbst wenn man einmal unterstellt, daß die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 an übernationale oder zwischenstaatliche Einrichtungen zulässig ist, ist eine solche Übertragung nach dem unabänderlichen Grundsatz der demokratischen Gestaltung der Bundesrepublik doch nur an eine zwischenstaatliche demokratische Einrichtung zulässig. Die Organe der Montan-Union sind aber, wie ich glaube nachgewiesen zu haben, auch bei weitester Auslegung des Begriffs nicht als demokratisch zu bezeichnen« (183. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. 1. 1952, 1. Wahlperiode 1949, Sten. Ber., S. 7728 (D) f.). Vgl. ferner die Ausführungen der Abgeordneten Arndt und Margulies vom 21. 3. 1957 in der 200. Sitzung des Deutschen Bundestages (Sten. Ber., S. 11370 (D) f. und 11352 (D) f.).

Artikel 24 des Grundgesetzes totor Buchstabe bleiben müsse, wenn man es mit solchen Prinzipien sehr streng nähme. Die Partnerstaaten seien nicht bereit, in diesem Anfangsstadium der Entwicklung übernationaler Organe etwa dem europäischen Parlament und der europäischen Exekutive so viel Macht zu übertragen wie diese Organe in der nationalen Verfassungsstruktur besäßen. Nur widerstrebend und Stück für Stück gäben sie Souveränitätsrechte aus der Hand, was zu der überstarken Stellung des Ministerrates führe. Es sei Aufgabe der Entwicklung, zu der Ausgewogenheit der Kompetenzverteilung zu kommen, die der nationalen Verfassungsstruktur entspreche.

Wie schon angedeutet, entspricht in der Tat der schwachen Stellung der europäischen Legislative eine schwache Stellung der europäischen Exekutive, der Kommission. In der Vorberatung der Verträge äußerte sich der verstorbene Abgeordnete Dr. Lenz (Godesberg) zu dem Mißtrauensvotum der Versammlung gegen die Kommission¹⁸⁴⁾ «... frage ich mich, was eigentlich das Mißtrauensvotum gegen die Kommission bedeuten soll. Die Kommission hat praktisch keine eigenen Befugnisse, sondern ist mehr oder weniger darauf angewiesen, daß der Ministerrat das akzeptiert, was sie vorschlägt. Man richtet hier also das Mißtrauensvotum gegen den Falschen – man schlägt den Sack und meint den Esel. Mir scheint diese Konstruktion des Mißtrauensvotums sehr künstlich zu sein, aber vielleicht irre ich mich«. – Der Vertreter der Bundesregierung antwortete darauf, der Einwand sei theoretisch berechtigt, man könne aber erwarten, daß in der Praxis die Gewichte sich verschieben würden, weil in der Kommission in stärkerem Maße als im Ministerrat die Gesamtinteressen der Gemeinschaft vertreten würden, weil sich weiter die Kommission in stärkerem Maße als der Ministerrat einen Apparat von Sachverständigen und Hilfskräften zulegen würde, die ihr Gewicht steigern würden. Weiter werde die Stellung der Kommission durch die Bestimmung über die Behandlung ihrer Vorschläge im Rat¹⁸⁵⁾ gestärkt: Sie könnten vom Rat bei Zwei-Drittel-Mehrheit nur unverändert angenommen werden. Eine Änderung oder eine Ablehnung der Vorschläge ist dem Rat nur bei Einstimmigkeit möglich¹⁸⁶⁾.

¹⁸⁴⁾ Vgl. Art. 144 EWG-Vertrag, Art. 114 Euratom-Vertrag.

¹⁸⁵⁾ Vgl. Art. 149 EWG-Vertrag, Art. 119 Euratom-Vertrag.

¹⁸⁶⁾ 2. BT-DrS. 3660, S. 15 f. Siehe ferner die Ausführungen des hessischen Ministerpräsidenten Zinn vom 3. 5. 1957, der darauf hinwies, das Vertragswerk trage die Gefahr einer Entparlamentarisierung in sich, mit der eine sehr starke Stellung der neu entstehenden europäischen Bürokratie verbunden wäre (BR-Sitz. Ber., 176. Sitzung, S. 618 (A)). Vgl. auch die Rede des FDP-Abgeordneten Margulies vom 9. 5. 1957 in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages (Sten. Ber., S. 12015 (C)). Am 21. 3. 1957 gab der Staatssekretär des Auswärtigen im Bundestag eine Erklärung der Bundesregierung ab, in der es heißt: »Wir sind der Überzeugung, daß die Versammlung der Gemeinschaft sich erst im Anfang ihres Entwicklungsstadiums befindet. Ihre Ausgestaltung und die Erweiterung ihrer Befugnisse liegen ganz in unserem Sinne. Das Ziel für die Europäische parlamentarische Versammlung muß die Herstellung einer echten parlamentarischen Kontrolle durch ein in direkten Wahlen frei gewähltes europäisches Parlament sein« (200. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 11333 (D)). Der Deutsche Bundestag nahm am 5. 7. 1957

36. Der Berichterstatter des Sonderausschusses für die Verträge vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft erörterte am 3. Mai 1957 im Bundesrat die Frage der **Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen**¹⁸⁷⁾:

»Die Verträge basieren darauf, daß Artikel 24 des Grundgesetzes die Übertragung von hoheitsrechtlichen Befugnissen auf zwischenstaatliche Institutionen ermöglicht. Es handelt sich hierbei sicherlich um Hoheitsrechte, die dem Bund zustehen. Der Sonderausschuß hat die Frage geprüft, ob der Bund durch Vertrag auch hoheitliche Rechte der Länder auf zwischenstaatliche Institutionen übertragen kann. Die Frage ist im Sonderausschuß nicht ausdiskutiert worden. Der Ausschuß war jedoch der Überzeugung, daß die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf jeden Fall eine Grenze in den unabänderlichen Grundsätzen des Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes findet. Es dürfen weiterhin sicherlich die Hoheitsrechte der Länder nicht über den Artikel 24 des Grundgesetzes ausgehöhlt werden, so daß etwa eine Veränderung in der föderalen Grundstruktur des Bundes einträte. Schließlich war sich der Sonderausschuß darüber einig, daß die Bundestreue, die nicht nur die Länder gegenüber dem Bund verpflichtet, sondern auch den Bund gegenüber den Ländern, gewisse Schranken auferlegt«¹⁸⁸⁾.

Die Auffassung, daß viele Entscheidungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften in den Hoheitsbereich der Länder eingreifen¹⁸⁹⁾, führte im

in seiner 224. Sitzung eine EntschlieÙung an, in der es heißt: »Bei der Zustimmung zu den Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft geht der Deutsche Bundestag von der Erwartung aus, daß die Bundesregierung in diesen Gemeinschaften darauf hinwirkt, daß ... die Stellung der europäischen Versammlung stetig gestärkt und vor allem so entwickelt wird, daß alle parlamentarischen Rechte, auf welche die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten durch die Ratifikation der Verträge verzichten, auf das Europäische Parlament übergehen und die Stärkung der Kontrollbefugnisse der Versammlung verbunden wird mit einer Weiterentwicklung der Kompetenzen der Kommissionen« (Sten. Ber., S. 13349 (D) in Verbindung mit S. 14464 (B)).

¹⁸⁷⁾ Diese Frage wurde schon bei der Beratung des EGKS-Vertrags im Bundesrat erörtert. Vgl. dazu die Ausführungen des damaligen Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen *Arnold* in der 61. Sitzung des Bundesrates am 27. 6. 1951; als Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses zum EGKS-Vertrag wies er auf die Gefahr hin, daß der Bund über Art. 24 Abs. 1 GG die Rechte der Länder beschneide, und forderte daher einen Einfluß der Länder auf die deutschen Vertreter im Ministerrat (BR-Sitz. Ber., S. 440 (A) ff., 446 (A)). Vgl. auch die Ausführungen des nordrhein-westfälischen Landesministers *Spieker* in der 66. Sitzung des Bundesrates am 6. 9. 1951 (BR-Sitz. Ber., S. 608 (B) ff., 609 (C)).

¹⁸⁸⁾ BR-Sitz. Ber., 176. Sitzung, ausgegeben am 7. 5. 1957, S. 615 (A).

¹⁸⁹⁾ Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters des Sonderausschusses vom 3. 5. 1957 in der 176. Sitzung des Bundesrates: »Die Beschlüsse des Ministerrats der neuen Gemeinschaften können unmittelbares Recht werden und sind alsdann durch die Verwaltungen der Länder auszuführen. Das europäische Parlament übernimmt bis zu einem gewissen Grade Aufgaben, die bislang dem Bundestag und dem Bundesrat in der Gesetzgebung und die dem Bundesrat insbesondere in der Bundesverwaltung z. Z. zustehen. Ohne Mitwirkung der deutschen Bundesländer werden die Verträge nicht durchzuführen sein« (BR-Sitz. Ber., S. 615 (B)).

Bundesrat zu der Forderung, die Länder an den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften zu beteiligen. Und zwar sollte die Mitwirkung der Länder darin bestehen, daß Mitglieder des Bundesrates in die Gemeinsame Versammlung der Gemeinschaft entsandt werden¹⁹⁰⁾ und daß ferner der Bundesrat über die Weisungen, die von der Bundesrepublik an die deutschen Vertreter im Ministerrat gegeben werden, informiert werde¹⁹¹⁾. Zu dieser Forderung führte der Berichterstatter des Sonderausschusses am 19. Juli 1957 im Bundesrat aus:

»Beide Anliegen des Bundesrates haben ihre gemeinsame Wurzel, Interessen und Rechte der deutschen Bundesländer werden durch die Gründung der europäischen Gemeinschaften im hohen Maße tangiert. Die vielen Entscheidungen des legislativen und exekutiven Bereiches, die innerhalb dieser Gemeinschaften ergehen werden, haben Auswirkungen unmittelbar auf den hoheitsrechtlichen und auf den territorialen Bereich der Länder. Die integrierenden Verträge wollen nämlich wirtschaftspolitische Zielsetzungen dadurch erreichen, daß gemeinschaftliche Organe hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben. In eben demselben Ausmaß, in dem das geschieht, werden die Befugnisse der Vertragsstaaten geschmälert. Bei zentralistischen Staaten, d. h. bei allen Vertragspartnern dieser Verträge außer der Bundesrepublik, bedeutet das, daß allein der Zentralstaat als Träger der Souveränität Rechte abgeben muß. Die Frage, welche Organe des Zentralstaates davon mehr oder weniger betroffen werden, ist von durchaus zweitrangiger Bedeutung.

In einem Bundesstaat aber wie der Bundesrepublik ist die Situation eine andere. Neben dem Bund sind die Länder Träger von Souveränitätsrechten. Die Rechte, die die Bundesrepublik jetzt auf die europäischen Gemeinschaften überträgt, entstammen dabei aus beiden Bereichen. Nicht nur der Bund gibt Rechte ab, sondern auch die Länder müssen sich zahlreicher Hoheitsrechte, die sie selbst oder im Bundesrat ausüben, entäußern. Das bedeutet, daß die Länder Einflußmöglichkeiten auf Gebiete verlieren, die für ihre Existenz und die Erfüllung ihrer

¹⁹⁰⁾ Auch die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften entsenden Mitglieder beider Kammern ihres Parlaments in die Gemeinsame Versammlung; vgl. z. B. das französische Gesetz No. 58-239 vom 8. 3. 1958, concernant la désignation des membres français de l'assemblée unique des Communautés européennes (J. O. 1958, S. 2383); ferner Art. 3 des italienischen Ratifikationsgesetzes zu den Europäischen Verträgen vom 25. 3. 1957 (Gazetta Ufficiale 1957 N. 317 suppl., S. 2).

¹⁹¹⁾ Art. 2 a und Art. 2 b des vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungsentwurfs zum Zustimmungsgesetz zu den Europäischen Verträgen vom 25. 3. 1957 (Wortlaut des Änderungsentwurfs in 2. BT-DrS. 3440, S. II).

Bereits bei der Behandlung des EGKS-Vertrages im Deutschen Bundestag hatte die Fraktion der CDU/CSU einen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem die Bundesregierung die Weisungen an den deutschen Vertreter im Rat der Gemeinschaft grundsätzlich erst nach Beratung mit einem Ausschuß von Ländervertretern erteilen sollte (1. BT-DrS. 2951). Der Gesetzentwurf wurde jedoch abgelehnt (183. Sitzung des Deutschen Bundestages, am 10. 1. 1952, 1. Wahlperiode 1949, Sten. Ber., S. 7780 (A)).

Aufgaben wesentlich sind. Die Länder widerstreben dem Verlust ihrer Rechte grundsätzlich nicht, denn die Übertragung dieser Hoheitsrechte hält sich im Rahmen der politischen Grundentscheidung unserer Verfassung, nach der Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden können und sogar übertragen werden sollen, wenn die Übertragung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa dient. Die Bedenken der Länder richten sich lediglich dagegen, daß sie hinfort von der Beteiligung an der Ausübung ihrer bisher eigenen Rechte und in mannigfacher Weise von der Willensbildung der Organe der europäischen Gemeinschaft ausgeschlossen werden. So ernennen die Regierungen der Staaten – und damit die Bundesregierung – die Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofes und ihre Vertreter im Ministerrat, denen sie Anweisungen geben, so entsenden die gesetzgebenden Körperschaften der Mitgliedstaaten ihre Mitglieder in die Gemeinsame Versammlung. Welche Instanz im einzelnen diese Mitwirkungsrechte ausübt, regelt der innerstaatliche Gesetzgeber.

Folgt man dieser Konzeption, so heißt das, daß der Bund zwar Hoheitsrechte aufgibt, aber dafür die Möglichkeit erhält, sich an der Ausübung dieser Hoheitsrechte zu beteiligen. Die Länder aber geben Hoheitsrechte ab, ohne irgendein Beteiligungsrecht zu erhalten. Im Gegenteil, der Bund wird sogar an der Ausübung von Landeshoheitsrechten beteiligt, die vorher völlig seiner Einflußnahme entzogen waren.

Unter diesem Gesichtspunkt erhalten die Wünsche des Bundesrates als des föderativen Organs des Bundes bezüglich seiner Mitwirkung an den Organen der europäischen Gemeinschaften eine besondere Bedeutung, an der die öffentliche Diskussion über dieses Anliegen nicht vorbeigegangen ist.

Es geht bei der Beurteilung dieses Anliegens nicht darum, ob es mehr oder weniger praktisch ist, die Weisungen an den deutschen Vertreter im Ministerrat mit oder ohne Information des Bundesrates zu erteilen, und auch nicht darum, ob Mitglieder des Bundesrates oder des Bundestages besser geeignet erscheinen, die deutschen Anliegen in der Gemeinsamen Versammlung zu vertreten. Der Kern des Anliegens des Bundesrates ist vielmehr das Postulat, daß unbeschadet der Einfügung der Bundesrepublik in europäische Integrationen der bundesstaatliche Charakter Deutschlands in der Ausgewogenheit, die das Grundgesetz ihm gegeben hat, erhalten bleibt.

Wollte man versuchen, den Bundesrat grundsätzlich von der Mitwirkung an europäischen Gemeinschaften fernzuhalten, so würde das eine nicht unerhebliche Verschiebung im föderalen System der Bundesrepublik bedeuten . . .

Im Bundestag ist [gegen die Entsendung von Mitgliedern des Bundesrats in die Gemeinsame Versammlung] eingewendet worden, daß der Bundesrat gar nicht berechtigt sei, Mitglieder in die Versammlung zu entsenden, weil er nicht entsendungsberechtigtes »Parlament« im Sinne der Vertragsbestimmungen¹⁹²⁾ sei. Darüber hinaus ist im Bundestag darauf hingewiesen worden, daß Bundesrats-Mitglieder grundsätzlich an die Weisungen ihrer Länderregierungen gebun-

¹⁹²⁾ Art. 21 EGKS-Vertrag; Art. 138 EWG-Vertrag; Art. 108 Euratom-Vertrag.

den seien und daß das für die Mitglieder der Gemeinsamen Versammlung nicht zulässig sei. Schließlich hat man auch im Bundestag bezweifelt, daß Bundesrats-Mitglieder überhaupt zeitlich in der Lage seien, an den Arbeiten der Gemeinsamen Versammlung teilzunehmen. Über alle diese Thesen ist schon bei der Behandlung dieser Verträge so viel gesagt, und die Einwendungen des Bundestages insoweit sind von Angehörigen des Bundesrates, wie mir scheint, ... eindeutig widerlegt worden ... «¹⁹³⁾.

Der Bundestag ist den Forderungen des Bundesrats zunächst nur teilweise nachgekommen. Durch Einfügung eines neuen Art. 2 in das Zustimmungsgesetz zu den Europäischen Verträgen vom 25. März 1957 wurde die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluß eines Ministerrats innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung erfolgen¹⁹⁴⁾. Dagegen wurde die Wahl der deutschen Vertreter für die Gemeinsame Versammlung der drei Europäischen Gemeinschaften einer besonderen Gesetzgebung vorbehalten¹⁹⁵⁾.

37. In den Erläuterungen der Bundesregierung zu der zwischen den Mitgliedstaaten der Montanunion am 16. Juli 1955/28. Februar 1956 geschlosse-

¹⁹³⁾ BR-Sitz.Ber., 181. Sitzung, ausgegeben am 22. 7. 1957, S. 743 (A), 744 (A); der Anspruch des Bundesrates auf Mitwirkung an den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften wurde ferner betont von dem Berichterstatter des Sonderausschusses in der 176. Sitzung des Bundesrates (BR-Sitz.Ber., S. 615 [C]); vgl. auch die Begründung des Bundesrats zu den Art. 2 a und 2 b seines Änderungsentwurfs (2. BT-DrS. 3440, S. II f.).

¹⁹⁴⁾ BGBl. 1957 II, S. 753, 1678.

¹⁹⁵⁾ Die Bundesregierung hat am 29. 11. 1957 im Bundesrat einen Gesetzentwurf (3. BT-DrS. 130) vorgelegt, nach dem 6 der insgesamt 36 von der Bundesrepublik in die Gemeinsame Versammlung zu entsendenden Vertreter vom Bundesrat aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode des Bundestages gewählt werden sollen (§ 2 Abs. 1 Satz 1). Diese Mitglieder des Bundesrates sind an Weisungen nicht gebunden (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Vgl. zu diesem Gesetzentwurf die Begründung der Bundesregierung: »Die Beteiligung von Mitgliedern des Bundesrats an der parlamentarischen Arbeit der neuen Europäischen Gemeinschaften erscheint wünschenswert, da gesetzgeberische Kompetenzen auf die Europäischen Gemeinschaften übergehen und die Bestimmungen, namentlich des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, unmittelbaren Einfluß auch auf den Bereich der Zuständigkeit der Länder ausüben ... « (3. BT-DrS. 130, S. 3). Die Bundesregierung wies in Übereinstimmung mit dem Bundesrat ferner darauf hin, daß sich die Entsendung von Mitgliedern des Bundesrates in die Gemeinsame Versammlung im Rahmen des Art. 138 EWG-Vertrag und des Art. 108 Euratom-Vertrag hält (a. a. O., S. 4); vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters des Auswärtigen Ausschusses des Bundesrates in der 186. Sitzung des Bundesrates vom 20. 12. 1957 (BR-Sitz.Ber., S. 855 [C] f.). Der Bundesrat hat am 20. 12. 1957 beschlossen, gemäß Art. 76 Abs. 2 GG gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben (BR-Sitz.Ber., 186. Sitzung, S. 857 [C]). Der Bundestag hat den Gesetzentwurf am 13. 2. 1958 ohne Aussprache an die zuständigen Ausschüsse überwiesen (11. Sitzung, Sten. Ber., S. 531 [D]).

nen Vereinbarung zur Durchführung des Beschlusses betreffend die Anwendung des Art. 69 des EGKS-Vertrages¹⁹⁶⁾ wird zu Form und Inhalt der genannten Vereinbarung ausgeführt:

»In dem durch Bundesgesetz vom 30. Mai 1956 (BGBl. II, S. 599) ratifizierten Beschluß betreffend die Anwendung des Artikels 69 des Montanunion-Vertrages¹⁹⁷⁾ wird in den Artikeln 8, 13, 17 und 32 die Regelung bestimmter, vorwiegend technischer und verfahrensmäßiger Fragen zur Durchführung des Beschlusses einer Vereinbarung der Regierungen der Mitgliedstaaten vorbehalten. Diese Durchführungsvereinbarung wurde auf Sachverständigenkonferenzen entworfen und nach abschließender Behandlung im Koordinierungsausschuß des Besonderen Ministerrates in der vorliegenden Form von den im Besonderen Ministerrat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten am 16. Juli 1955 und am 28. Februar 1956 zum Beschluß erhoben.

Die Vereinbarung war von Anfang an als eine zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten in einfacher Form abzuschließende Verwaltungsvereinbarung gedacht, durch die lediglich die Anwendung des durch den ratifizierten Beschluß geschaffenen Rechts technisch, d. h. verwaltungs- und verfahrensmäßig, erleichtert und gesichert werden sollte. Da der Wortlaut einiger Bestimmungen es für den deutschen Rechtsbereich zweifelhaft erscheinen läßt, ob durch sie nicht neues materielles Recht gesetzt würde, hat die Bundesregierung im Rahmen des Koordinierungsausschusses des Ministerrates in seiner Sitzung am 17. Dezember 1955 den Vertretern der übrigen Regierungen ihre Auffassung über den Inhalt der Vereinbarung offiziell in folgender Form bekanntgegeben:

»Die Bundesrepublik Deutschland versteht den Inhalt der Durchführungsvereinbarung dahin, daß durch sie keine über den Beschluß zu Artikel 69 hinausgehenden normativen Bestimmungen begründet werden.«

Die Erklärung ist ohne Widerspruch entgegengenommen worden. Es wird demnach keine Bestimmung der Durchführungsvereinbarung als Rechtsvorschrift ausgelegt werden dürfen, auch wenn es der Wortlaut zuließe oder sogar anböte.

Für den innerstaatlichen Bereich hat die Durchführungsvereinbarung, soweit ihre Bestimmungen das Aufgabengebiet der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung betreffen, den Charakter einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift im Sinne des Artikels 86 des Grundgesetzes.

Lediglich Artikel 31 der Vereinbarung, der das Verfahren für die Erstattung der Kosten für eine etwaige Rückführung von Inhabern der Arbeitskarte regelt, enthält Verwaltungsvorschriften für die örtlichen Behörden der Länder (Ausländerpolizei) und bedarf insoweit der Zustimmung des Bundesrates gemäß Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes«¹⁹⁸⁾.

¹⁹⁶⁾ BGBl. 1957 II, S. 1302; die Vereinbarung, die die Freizügigkeit der Kohle- und Stahlfacharbeiter zum Gegenstand hat, ist am 1. 9. 1957 in Kraft getreten.

¹⁹⁷⁾ Der Beschluß ist am 1. 9. 1957 in Kraft getreten (BGBl. 1957, S. 1275).

¹⁹⁸⁾ BR-DrS. Nr. 186/57 vom 26. 4. 1957.

38. In den Erläuterungen der Bundesregierung vom 4. Mai 1957 zu den Europäischen Verträgen vom 25. März 1957 wird zur Frage der **Rechtsnatur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** ausgeführt ¹⁹⁹⁾:

»Der Kern des Vertrages liegt in der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als einer mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestatteten übernationalen Gemeinschaft. Der Vertrag regelt nicht nur wie ein Wirtschafts- und Handelsabkommen Rechte und Pflichten der beteiligten Staaten untereinander; eine derartige Regelung hätte weder dem politischen noch dem wirtschaftlichen Ziel genügt, das die vertragschließenden Staaten anstrebten. Der Vertrag ruft vielmehr ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung ins Leben. Hoheitsfunktionen auf dem Gebiet der Wirtschaft werden aus der Zuständigkeit der Vertragsstaaten ausgegliedert und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übertragen« ²⁰⁰⁾.

Im Bundesrat erklärte der Berichterstatter des Sonderausschusses für die Europäischen Verträge vom 25. März 1957 am 3. Mai 1957:

»Beide Verträge sind ausdrücklich auf unbegrenzte Zeit geschlossen worden. Sie sind daher, abgesehen vom Fall der deutschen Wiedervereinigung, nur nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts lösbar ²⁰¹⁾. Das bedeutet eine sehr feste

¹⁹⁹⁾ Zur Rechtsnatur der EGKS vgl. die Begründung der Bundesregierung zum Gesetz betreffend den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951: »Durch den Vertrag begründen die sechs Unterzeichnerstaaten eine übernationale Gemeinschaft, die den Zweck hat, durch eine Zusammenlegung von Hoheitsrechten in bezug auf die Grundstoffindustrie einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl zu bilden ...« (1. BT-DrS. 2401, S. 3).

²⁰⁰⁾ 2. BT-DrS. 3440, S. 108; zur Rechtsnatur der Euratom heißt es in dem gleichen Bericht: »Die Europäische Atomgemeinschaft hat Züge überstaatlichen, wie solche zwischenstaatlichen Charakters. Die Europäische Atomgemeinschaft ist mit eigenen Hoheitsbefugnissen ausgestattet worden. Sie hat eigene Organe und einen eigenen Haushalt. Sie wendet sich mit diesen Befugnissen nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch unmittelbar an die Bürger dieser Mitgliedstaaten. Andererseits war zu berücksichtigen, daß der begrenzte sachliche Bereich der Europäischen Atomgemeinschaft, auch bei Zuerkennung eigener Hoheitsbefugnisse an die Gemeinschaft, nur in gleichzeitigem engen Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden kann« (2. BT-DrS. 3440, S. 169).

Der Schriftliche Bericht des 3. Sonderausschusses des Bundestages für die Europäischen Verträge vom 25. 3. 1957 führte zur Frage des Rechtscharakters der Gemeinschaften aus: »Aus dem Budgetrecht erhellt, daß beide Gemeinschaften nicht den Charakter von Staaten haben. Wohl aber sind sie Träger delegierter Souveränitätsrechte von Mitgliedstaaten. Auf der Tatsache, daß sie – von zunächst geringen Ausnahmen abgesehen – nicht über eigene Einnahmen verfügen, sondern auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen sind, die im Ausschuß mit Matrikularbeiträgen verglichen wurden, beruht nach Auffassung der Bundesregierung der Charakter der beiden Gemeinschaften« (2. BT-DrS. 3660, S. 31). Vgl. ferner die Erklärung der Bundesregierung vom 21. 3. 1957 in der 200. Sitzung des Deutschen Bundestages (Sten. Ber. S. 11328 [C] f.) sowie den Bericht des Sonderausschusses des Bundesrates vom 3. 5. 1957 (BR-Sitz.-Ber., 176. Sitzung, S. 614 [B]).

²⁰¹⁾ Auch Staatssekretär Hallstein hob in der Regierungserklärung vom 21. 3. 1957 vor dem Deutschen Bundestag hervor, daß die Mitglieder der EWG kein Rücktrittsrecht haben (200. Sitzung, Sten. Ber., S. 11329 [D]).

Bindung an die Verträge, von der nicht übersehen werden kann, ob und welchen Mitgliedstaaten sie eines Tages Vor- oder Nachteile bringt. Derartige feste Bindungen entsprechen zwar nicht der allgemeinen Praxis beim Abschluß von Staatsverträgen, jedoch folgen sie letztlich aus dem Wesen von Integrationsverträgen. Die Zielsetzung eines Integrationsvertrages, die die dauernde Verschmelzung der Institutionen mehrerer Staaten erstrebt, würde im unauflöshchen Widerspruch zu einer zeitlichen Begrenzung der Verträge stehen. So gilt für diese Verträge über die europäischen Gemeinschaften auch das, was Treitschke bezüglich der Zoll-Union schon frühzeitig erkannte, wenn er sagte: »Wer einmal in dieser Zoll-Union steht, gehört ihr für immer an.«²⁰²⁾

39. Eine Reihe von Vertragsstaaten des GATT haben verschiedentlich ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht, daß gewisse **Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Verpflichtungen aus dem GATT widersprechen**²⁰³⁾. Zu dieser Frage erklärte Staatssekretär Hallstein am 28. Oktober 1957 vor der GATT-Vollversammlung:

„... the political and economic objectives of this Community go far beyond the scope of those questions which are settled by GATT.

Consequently, the European Economic Community is much more than a mere Customs Union. It is a union of the constituent nations on the basis of common political considerations and aims. Even in the economic field the Community goes far beyond the scope of a Customs Union as envisaged by GATT...²⁰⁴⁾

Questions concerning commercial policy treated in the provisions of GATT thus constitute only one, and not even the major, part of the Treaty establishing the European Economic Community. But as far as these questions of commercial policy are concerned, the Economic Community does not conflict with the prin-

²⁰²⁾ BR-Sitz. Ber., 176: Sitzung, ausgegeben am 7. 5. 1957, S. 616 (A).

²⁰³⁾ Dies betrifft vor allem das Zollabbauverfahren und den Kontingentabbau, die allgemeine Handelspolitik und die Agrarpolitik der Sechs, die Maßnahmen einzelner Mitglieder der Gemeinschaft bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und schließlich die Frage der Assoziierung der überseeischen Gebiete. Vgl. dazu im einzelnen Neue Zürcher Zeitung vom 3. 11. 1957 (Fernausgabe), S. 11. Zur Überprüfung dieser Bestimmungen an den Verpflichtungen des GATT wurde auf der 12. GATT-Vollversammlung ein besonderes Komitee mit 4 Arbeitsgruppen gebildet; vgl. die Berichte der Arbeitsgruppen in GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 6th Supp. 1958, S. 70 ff.

Als Mitgliedstaaten der EGKS wurden die sechs Staaten schon 1952 auf der Grundlage des Art. XXV des GATT ermächtigt, Zollsenkungen und andere Handelserleichterungen auf dem Gebiet von Kohle und Stahl einseitig gegenüber den anderen Mitgliedern der Gemeinschaft vorzunehmen (Resolution vom 10. 11. 1952 in GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 1st Supp. 1953, S. 17 ff.).

²⁰⁴⁾ Vgl. den durch das Protokoll vom 24. 3. 1948 geänderten Art. XXIV des GATT (BGBl. 1951 II Anlagenband 2, S. 1241) in der Fassung vom 10. 3. 1955 (BGBl. 1957 II, S. 643).

ciples laid down in GATT. In accordance with these principles the Community intends to serve the purpose of expanding international trade . . .

Moreover, the expansion of world trade is one of the main objectives of the community. This objective is laid down in the Treaty as a binding principle for the Member States . . . ²⁰⁵⁾

It goes without saying that the rights and obligations resulting from previous bilateral or multilateral agreements with third countries will not be affected by our Treaty. This means that the Community *inter alia* will maintain its rights and fulfill its obligations resulting from the General Agreement on Tariffs and Trade. Moreover, any European state is free to accede ²⁰⁶⁾ and any non-European State may associate itself with the Community ²⁰⁷⁾, provided they approve of its objectives. All this implies that the Six Governments are willing to continue their friendly collaboration on a multilateral basis . . .

The attention of the Contracting-Parties of GATT has been repeatedly – either in documents or in discussions – directed to the common view of the Six Governments that the Treaty, as far as any questions are concerned that fall within the scope of GATT, is fully consistent with its provisions. This applies in particular to the stipulations regarding the establishment of a Customs Union ²⁰⁸⁾.

First of all, I wish to point out that the provisions of the Treaty establishing the Community contain a permanent agreement on the progressive realization of a Customs Union within a specified period. The Treaty has been concluded for an unlimited period and there is no procedure provided for its abrogation by Member States.

As far as I can see, two major objections have been raised against the Rome Treaty. One of these is the Common Customs Tariff, which is causing some con-

²⁰⁵⁾ Der Staatssekretär verwies im folgenden seiner Rede auf die Präambel, in der der Wunsch der Mitgliedstaaten ausgedrückt ist, » . . . durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen . . .«, sowie auf die Art. 18 und 110 des EWG-Vertrags.

²⁰⁶⁾ Für den Beitritt eines europäischen Staates zur EWG (oder Euratom) ist zunächst ein einstimmiger Beschluß des Ministerrats erforderlich; die Aufnahmebedingungen sowie die durch den Beitritt notwendig werdenden Anpassungen des Vertrags werden durch ein Abkommen festgelegt, das von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden muß (vgl. Art. 237 EWG-Vertrag bzw. Art. 205 Euratom-Vertrag).

²⁰⁷⁾ Vgl. Art. 238 EWG-Vertrag (Art. 206 Euratom-Vertrag).

²⁰⁸⁾ Nach Art. XXIV Ziff. 5 (siehe Anm. 204) sind die Mitgliedstaaten des GATT zur Errichtung einer Zollunion nur unter der Voraussetzung berechtigt, daß die Zölle und Außenhandelsregulierungen der Union gegenüber den außenstehenden Vertragsstaaten des GATT in ihrer Gesamtheit keine höhere allgemeine Belastung darstellen bzw. einschneidender sind als diejenigen Zölle und Außenhandelsregulierungen, die vor der Bildung der Zollunion anwendbar waren; ferner muß jedes Abkommen zur Bildung einer Zollunion einen festgelegten Plan und ein Programm für die binnen einer angemessenen Frist durchzuführenden Maßnahmen zur Bildung der Union enthalten. Zur Frage, inwieweit der EWG-Vertrag den Vorschriften des Art. XXIV entspricht, vgl. auch GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 6th Supp. 1958, S. 70 ff.

cern among the Contracting Parties of GATT. I should like to comment on these apprehensions as follows:

The Six Governments are firmly convinced that the Common Customs Tariff will be in full conformity with the provisions of Article XXIV. The Community is, however, prepared to examine this Tariff jointly with the Contracting Parties of GATT, as soon as it has been definitely established. The comments which the Contracting Parties of GATT may make on the Tariff will be closely examined.

It might be of interest to the Contracting Parties to take note of the result of some calculations we have made in Brussels. According to calculations based on 60 per cent of the imports effected by the Six Governments from third countries, the application of the Common Tariff of the European Economic Community, submitted to the Contracting Parties as the Specimen Tariff, would lead to a decrease in the customs revenue of about \$ 30 to 60 million.

The second major objection is the arrangement concerning the association of overseas countries and territories²⁰⁹), which represents also a permanent agreement. For specific reasons, which have been set forth before the Contracting Parties, it has been envisaged to begin with a transitional stage in the form of a free-trade area in lieu of a Customs Union.

The position of the Six Member States is that the association of the overseas territories cannot be separated from the establishment of the Common Market in Europe.

The special form provided by the Rome Treaties for the association of the overseas territories is a result of the desire of the Six Member States to comply with the provisions of the United Nations Charter and to further the prosperity of these overseas territories in accordance with those provisions, as explicitly stated in the Preamble to the Treaty establishing the European Economic Community. Thus the main purpose of association is to bring advantages to these countries and territories . . .

The same consideration justifies the provision of the Treaty according to which the overseas territories maintain certain customs duties and charges—that is to say, to a negligible extent only—within the free-trade area, in order not to impair their economic development. This too corresponds to the necessity itself of furthering the prosperity of the overseas territories. This provision has been included in the Treaty exclusively for the purpose of taking care of the special interests of the overseas territories and inevitably results from the overruling principle which has been laid down in the United Nations Charter and applies also to GATT. According to this principle, the promotion of the well-being of the overseas territories is the paramount and foremost aim to be achieved²¹⁰).

²⁰⁹) Vgl. die Art. 131 ff. des EWG-Vertrags.

²¹⁰) Press Release GATT/347 vom 30. 10. 1957 (Hrsg. European Office of the United Nations. Information Service. Geneva); vgl. ferner die von Staatssekretär Hallstein am

40. Nach Art. 94 lit. b des Vertrags zur Gründung der **Europäischen Atomgemeinschaft** vom 25. März 1957 werden die **Außentarife** für gewisse Erzeugnisse gemeinsam von den Mitgliedstaaten vereinbart oder, falls es nicht zu einer Einigung kommen sollte, auf Vorschlag der Kommission vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit festgesetzt. In den Erläuterungen der Bundesregierung vom 4. Mai 1957 zu den Europäischen Verträgen wird dazu festgestellt, daß bei diesen Verhandlungen die Mitgliedstaaten ebenso wie der Ministerrat **an die Bestimmungen des GATT**, dem sämtliche Mitgliedstaaten angehören, **gebunden** sind²¹¹).

41. Zur Frage, ob die **Vorteile und Vergünstigungen**, die sich die Mitgliedstaaten der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** durch den Vertrag vom 25. März 1957 gegenseitig einräumen, von außenstehenden Staaten auf Grund einer **Meistbegünstigungsklausel** geltend gemacht werden können, wird in den Erläuterungen der Bundesregierung zu den Europäischen Verträgen ausgeführt:

»Die Mitgliedstaaten sind durch zahlreiche zwei- oder mehrseitige Abkommen mit dritten Staaten gebunden. Die sich daraus ergebenden Verpflichtungen können durch den vorliegenden Vertrag nicht geändert werden. Da sie aber zum Teil in Widerspruch zu seinen Bestimmungen stehen, ist es notwendig, festzustellen, daß erstens diese Verpflichtungen unberührt bleiben und zweitens die Mitgliedstaaten sich bemühen werden, ihre früheren Verpflichtungen in Einklang mit dem vorliegenden Vertrag zu bringen. Die Mitgliedstaaten sind dadurch verpflichtet, Verhandlungen über eine entsprechende Änderung dieser Verträge mit ihren Vertragspartnern zu führen und, soweit erforderlich und möglich, die Verträge zu kündigen. Um den Verhandlungen über eine Änderung den notwendigen Nachdruck zu verleihen, kommen die Mitgliedstaaten überein, sich gegenseitig Hilfe zu leisten. Diese Hilfeleistung kann besonders in einem gemeinsamen Vorgehen bestehen.

Bei der Anwendung der früher mit dritten Staaten geschlossenen Verträge, die sehr oft eine Meistbegünstigungsklausel enthalten, werden sich alle Mitgliedstaaten auf den Standpunkt stellen, daß die nach diesem Vertrag gewährten Vorteile und Vergünstigungen nicht unter die Meistbegünstigung fallen. Mit

21. 3. 1957 vor dem Deutschen Bundestag verlesene Regierungserklärung (200. Sitzung, Sten. Ber., S. 11333 [B]).

Das Verhältnis zwischen der EWG und den übrigen Vertragsstaaten des GATT wurde erneut auf der 13. GATT-Vollversammlung in Genf, 16. 10. bis zum 22. 11. 1958, behandelt. Dabei wurde beschlossen, eine endgültige Entscheidung über den Status der EWG im Rahmen des GATT zu vertagen. Die Vertragsparteien kamen überein, daß ohne Präjudiz für die Rechtsfragen zunächst multilaterale Konsultationen gemäß Art. XXII des GATT zwischen den Mitgliedern der EWG und denjenigen Vertragsstaaten des GATT stattfinden sollen, die der Auffassung sind, daß ihre Handelsinteressen durch die Maßnahmen der EWG nachteilig beeinflusst werden (Press Release GATT/433 vom 28. 11. 1958, S. 4).

²¹¹) Vgl. 2. BT-DrS. 3440, S. 188.

der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entsteht eine neue Wirtschaftseinheit mit eigenen Organen und Hoheitsbefugnissen. Ein solcher konstitutiver Akt ist nicht mit anderen völkerrechtlichen Verträgen zu vergleichen, auf die sich die Meistbegünstigungsklausel bezieht«²¹²⁾.

42. Bei der parlamentarischen Behandlung der Europäischen Verträge vom 25. März 1957 nahm der Deutsche Bundestag am 5. Juli eine Entschlie-ßung an, in der es zur Frage der **Assoziierung der überseeischen Gebiete**²¹³⁾ **an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft** heißt:

»Bei der Zustimmung zu den Verträgen über die Europäische Wirtschafts-gemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft geht der Bundestag von der Erwartung aus, daß die Bundesregierung in diesen Gemeinschaften darauf hin-wirkt, daß . . . die Beiträge der Bundesregierung zu dem Fonds der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für die überseeischen Gebiete entsprechend den Grund-sätzen der Charta der Vereinten Nationen²¹⁴⁾ nicht nur der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Gebiete dienen, sondern daß auch die Entwick-lung zur politischen Entscheidungsfreiheit der Völker dieser Gebiete im beson-deren auch hinsichtlich ihrer Beziehungen zur Europäischen Wirtschaftsgemein-schaft gefördert wird«²¹⁵⁾.

43. Der Schriftliche Bericht des Bundestagsausschusses für Wirtschafts-politik vom 29. Juni 1957 über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wett-bewerbsbeschränkungen²¹⁶⁾ führt zur Frage der rechtlichen Bedeutung der in den **Art. 85 und 86 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirt-schaftsgemeinschaft niedergelegten Wettbewerbsregeln** aus:

»Die in den Artikeln 85 und 86 niedergelegten Grundsätze stellen nur einen Rahmen dar, der nach Inkrafttreten des Vertrages mit konkreten Rechtsnormen insbesondere im Hinblick auf ihre Anwendung und ihre Durchsetzung mit Hilfe von Geldbußen und Zwangsgeldern auszufüllen ist.

²¹²⁾ 2. BT-DrS. 3440, S. 157.

²¹³⁾ Vgl. Art. 131 ff. EWG-Vertrag.

²¹⁴⁾ Vgl. die Präambel sowie Art. 1 Ziff. 2 und 3, Art. 55 und 73 UN-Charter.

²¹⁵⁾ 224. Sitzung, Sten. Ber., S. 13349 (D), 13464 (B); vgl. auch die mit den Stimmen der Opposition bei Stimmenthaltung der Regierungsparteien gleichfalls angenommene Entschlie-ßung des Bundestages vom 5. 7. 1957, nach der die Unabhängigkeit der überseeischen Gebiete gefördert und die Assoziierung nur dann fortgesetzt werden soll, wenn die betref-fenden Völker diesen Wunsch selbst äußern (Sten. Ber., S. 13349 (D), 13463 (C) f.). Die Beachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Zusammenhang mit der Assoziierung der überseeischen Gebiete wurde ferner betont im Bericht des 3. Sonderausschusses des Bun-destages über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. 3. 1957; der Bericht-erstätter vertritt die Auffassung, daß über die Präambel in Verbindung mit Art. 131 EWG-Vertrag die UN-Charter Bestandteil des EWG-Vertrags geworden sei (2. BT-DrS. 3660, S. 56 f.); vgl. auch die Ausführungen des SPD-Abg. Metzger in der 224. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. 7. 1957 (Sten. Ber., S. 13344 [B]).

²¹⁶⁾ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. 7. 1957 (BGBl. 1957 I, S. 1081).

Schon während der Übergangszeit, in welcher nationale Behörden über die Zulässigkeit von Kartellen und über die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt im Einklang mit ihren eigenen Rechtsvorschriften und den Bestimmungen der Artikel 85 und 86 zu entscheiden haben, überwacht die Europäische Kommission die Anwendung der in Artikel 85 und 86 festgelegten Grundsätze«²¹⁷⁾.

Zur Frage der **Abgrenzung** der Wettbewerbsregeln im EWG-Vertrag von den Vorschriften des nationalen **deutschen Kartellrechts** führt der Bericht aus:

»Während der Entwurf des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bestimmt²¹⁸⁾, daß seine Vorschriften keine Anwendung finden, soweit der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl besondere Vorschriften enthält²¹⁹⁾, ist in ihm bezüglich der Abgrenzung gegenüber den Wettbewerbsregeln im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bewußt nichts gesagt. Die Abgrenzung des nationalen deutschen Kartellrechts gegenüber den Artikeln 85 ff. des EWG-Vertrages ergibt sich aus dem Wortlaut des EWG-Vertrages. Unter seine Bestimmung fallen alle Vereinbarungen, die geeignet sind, den Handel innerhalb des Gemeinsamen Marktes (zwischen den Mitgliedsstaaten) zu beeinträchtigen, wenn sie zum Vertragsgegenstand ein Gut (Dienstleistung) haben, das seiner Natur gemäß Verkehrsgut des Gemeinsamen Marktes ist.

Danach haben die nationalen Kartellnormen so lange Bedeutung, als sie gemäß Artikel 88 EWG-Vertrag von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zwecks Entscheidung über die Zulässigkeit von Vereinbarungen usw. anzuwenden sind. Mit dem Inkrafttreten der gemäß Artikel 87 zu erlassenden Vorschriften wären dann diese und die in Artikel 85 und 86 niedergelegten Grundsätze anzuwenden. Nationale Kartellvorschriften würden dann nur noch auf die Vereinbarungen Anwendung finden, die den Gemeinsamen Markt nicht berühren«²²⁰⁾.

²¹⁷⁾ Zu 2. BT-DrS. 3644, S. 10. Vgl. auch die Stellungnahme der EWG-Kommission, nach der die in den Art. 85 ff. des EWG-Vertrages enthaltenen Vorschriften unmittelbar anwendbares Recht in allen Mitgliedstaaten sind (1. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 17. 9. 1958, S. 62 ff., 66). Zum gleichen Ergebnis gelangten die Regierungssachverständigen der sechs Mitgliedstaaten für Kartellfragen auf einer Konferenz in Brüssel (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 1. 1959, S. 9). Dagegen hat das niederländische Landgericht in Zytphen in einem – noch nicht rechtskräftigen – Urteil vom 11. 7. 1958 die unmittelbare Anwendbarkeit des in Art. 85 EWG-Vertrag niedergelegten Kartellverbots abgelehnt (vgl. »Europäische Wirtschaftsgemeinschaft«, Jg. 1, 1958, S. 340); im gleichen Sinne hat sich auch der niederländische Wirtschaftsminister Zijlstra in einer Antwort vom 10. 9. 1958 auf die Frage eines Parlamentsabgeordneten ausgesprochen (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, a. a. O., S. 392).

²¹⁸⁾ Art. 101 Ziff. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

²¹⁹⁾ Art. 60 ff. und Art. 65 ff. EGKS-Vertrag.

²²⁰⁾ Zu 2. BT-DrS. 3644, S. 10.

Teil VII des Berichts über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 28. Juni 1957 behandelt die Frage, ob der **EGKS-Vertrag** in dem von ihm geregelten Bereich eine **weitergehende** nationale Regelung auf dem Gebiet der **Wettbewerbsordnung zulasse**:

»Der Ausschuß hat sich . . . der Regierungsvorlage angeschlossen, wonach die Unternehmen der Montan-Industrie nur insoweit von dem Kartellgesetz freigestellt werden, als die besonderen Vorschriften des Montanvertrages dem deutschen Gesetz vorgehen. Eine Streichung der Nr. 3 ²²¹⁾ kam nicht in Betracht, da diese einen Grund zu der Annahme bieten könne, das Kartellgesetz solle auf dem Gebiet von Kohle und Stahl überhaupt keine Anwendung finden. Es mußte vielmehr zum Ausdruck gebracht werden, daß die Bundesrepublik nur insoweit in ihrer Gesetzgebung völkerrechtlich gebunden ist, als im Montanvertrag auf dem Gebiet der Wettbewerbsordnung materielle Vorschriften enthalten und Zuständigkeiten geregelt sind. Deshalb heißt es in der Nr. 3 zutreffend, daß dieses Gesetz keine Anwendung findet, soweit der Montanvertrag besondere Vorschriften enthält. Außerhalb dieser Bindung ist der deutsche Gesetzgeber frei, Wettbewerbsvorschriften auch für den Montanbereich zu schaffen. Wo die genauen Grenzen zwischen der Zuständigkeit der Montanunion auf der einen und des nationalen Gesetzgebers auf der anderen Seite liegen, wird im einzelnen Falle der Rechtsprechung überlassen bleiben müssen« ²²²⁾.

44. Der Euratom-Vertrag geht davon aus, daß Kenntnisse, die für die Entwicklung der Atomwirtschaft und Atomwissenschaft von Bedeutung sind, grundsätzlich allen Interessenten auf gutlichem Wege zugänglich gemacht werden sollen ²²³⁾. Für den Fall, daß ein gütlicher Austausch nicht zustande kommt, sieht der Vertrag die Erteilung von Zwangslizenzen vor ²²⁴⁾. Zur Frage, ob die **Europäische Atomgemeinschaft** befugt ist, **Zwangslizenzen auch über Patente oder sonstige gewerbliche Rechte der CERN** ²²⁵⁾ zu verhängen, heißt es im Schriftlichen Bericht des 3. Sonderausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 1957 über den Entwurf eines Gesetzes zu den Europäischen Verträgen vom 25. März 1957:

»Auf die Frage, ob es EURATOM möglich sei, Zwangslizenzen über Patente oder sonstige gewerbliche Rechte der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) zu verhängen, erwiderte der Vertreter des AA, dies sei grund-

²²¹⁾ Art. 101 Ziff. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

²²²⁾ Zu 2. BT-DrS. 3644, S. 45.

²²³⁾ Vgl. Art. 14 Euratom-Vertrag.

²²⁴⁾ Vgl. Art. 17 ff. Euratom-Vertrag.

²²⁵⁾ Die Europäische Organisation für Kernphysikalische Forschung wurde errichtet durch das Abkommen vom 1. 7. 1953 zwischen der Bundesrepublik, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Norwegen, den Niederlanden, Großbritannien, der Schweiz und Jugoslawien (BGBl. 1954 II, S. 1014), für die Bundesrepublik in Kraft getreten am 29. 9. 1954 (BGBl. 1954 II, S. 1132).

sätzlich nur mit Zustimmung dieser zwischenstaatlichen Organisation möglich. Einmal sei die EURATOM-Kommission verpflichtet (Artikel 199 Abs. 2), Beziehungen zu allen internationalen Organisationen zu unterhalten. Die Verwirklichung dieses Prinzips gegenüber CERN, auf dessen Mitarbeit die Forschungseinrichtungen der Europäischen Atomgemeinschaft nicht verzichten können, werde erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht, wenn ein Mitgliedstaat oder EURATOM gegen den Willen der Genfer Organisation eine Lizenz an deren Immaterialgüterrechten erwerbe. Zum anderen ergebe sich aus Artikel 105, daß bei Kollisionen zwischen dem EURATOM-Vertrag und vorher abgeschlossenen Übereinkünften von Privatpersonen im Gebiet der Gemeinschaft und von Mitgliedstaaten mit internationalen Organisationen, die vor Inkrafttreten des EURATOM-Vertrags zustande gekommenen Übereinkünfte vorgingen. Die einzige formelle Voraussetzung für diesen Vorrang der vor Inkrafttreten des EURATOM-Vertrags abgeschlossenen Übereinkünfte sei deren Mitteilung an die Kommission binnen 30 Tagen nach Inkrafttreten des EURATOM-Vertrags. Im Hinblick auf Artikel 105 Abs. 1 sei daher EURATOM nicht befugt, die Ausführung von Verträgen mit internationalen Organisationen zu unterbinden, die, wie etwa Anstellungsverträge deutscher Wissenschaftler mit CERN, das alleinige Verfügungsrecht dieser Organisation über Erfindungen solcher Wissenschaftler vorsehe«²²⁶⁾.

45. Nach Art. 3 lit. c des EGKS-Vertrags gehört es zu den Aufgaben der **Hohen Behörde**, im Rahmen ihrer Befugnisse für die **Festsetzung niedrigster Preise** Sorge zu tragen. Zur Frage, welche rechtliche Bedeutung dieser Vorschrift zukommt, führte Bundeswirtschaftsminister **Erhard** am 8. November 1957 in Rom vor der Gemeinsamen Versammlung aus:

»Wenn ... die Hohe Behörde den Tendenzen steigender Preise bei Stahlerzeugnissen Aufmerksamkeit unter Beachtung von Artikel 3 c widmen soll, d. h. »für Festsetzung niedrigster Preise Sorge zu tragen«, so ist zu berücksichtigen, daß Artikel 3 c im Rahmen des gesamten Artikels 3 verstanden werden muß. Dieser aber ist in seinen einzelnen Zielen innerlich nicht ohne Widerspruch und scheint mir darum praktisch kaum brauchbare Anwendungsmöglichkeiten zu bieten. Welches objektive Kriterium für ein Eingreifen bei den Stahlpreisen sollte der Hohen Behörde zur Verfügung stehen, da doch auch hier die Elemente für die Tendenzen der Stahlpreisentwicklung nur aus dem engen, funktionellen Zusammenhang mit der gesamten wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung der einzelnen Länder verstanden und beurteilt werden können«²²⁷⁾.

46. Art. 46 Abs. 3 Ziff. 3 des EGKS-Vertrags weist die **Hohe Behörde** an, in regelmäßigen Zeitabständen »allgemeine Ziele für die Modernisierung, die Orientierung der Fabrikation auf lange Sicht und die Ausweitung

²²⁶⁾ 2. BT-DrS. 3660, S. 22 f.

²²⁷⁾ Bull. 1957, S. 2011 ff., 2012 f.

der Produktionskapazität« anzugeben. Zur rechtlichen Bedeutung dieser **Richtlinien** erklärte Bundeswirtschaftsminister Erhard am 8. November 1957 in einer Rede in Rom vor der Gemeinsamen Versammlung:

»Die Hohe Behörde hat allgemeine Ziele für Kohle und Stahl in der Gemeinschaft bis 1965 und darüber hinaus bis 1975 verkündet, das heißt, sie hat fundierte Vorausschätzungen über den Kohle- und Stahlbedarf der Gemeinschaft aufgestellt und damit Richtlinien für die Entwicklung der Produktionskapazitäten gegeben. Ich halte diese Arbeit besonders auch im Hinblick auf die Wirtschafts- und Investitionspolitik der Regierungen für außerordentlich wertvoll, aber die allgemeinen Ziele sollten m. E. wirklich nur die Bedeutung haben, die ihnen auch der Vertrag zulegt, nämlich Hinweise für die Beteiligten zu geben. Sonst könnte daraus die Gefahr erwachsen, daß solche allgemeinen Ziele für Kohle und Stahl ein gewissermaßen frei im Raume schwebendes Eigenleben entwickeln, daß sich die Interessenten darauf berufen, es müsse dies und jenes getan werden oder an Hilfe gewährt werden, um jene Ziele zu verwirklichen. Damit könnte diesen nur zu leicht ein planerischer Inhalt im Sinne eines Plan-Solls gegeben werden.

Eine solche Auslegung möchte ich vermieden sehen, und ich glaube auch nicht, daß die Worte, die Herr Präsident Mayer hierzu vor der Gemeinsamen Versammlung am 7. Mai d. J. äußerte, so zu verstehen sind, wenn er sagte, daß die Hohe Behörde sich technisch und moralisch an diese allgemeinen Ziele gebunden fühle²²⁸⁾. Ich fand es sehr bemerkenswert, was der Herr Abgeordnete de Menthon in der Gemeinsamen Versammlung in seiner Berichterstattung²²⁹⁾ hierzu geäußert hat. Er meint, 'daß den Thesen der allgemeinen Ziele immer etwas Unverbindliches anhaften müsse, solange sie isoliert von der allgemeinen Wirtschaftspolitik der einzelnen Regierungen im Raume stehen. Damit ist gesagt – und ich teile diese Auffassung vollkommen –, daß die Entwicklung der Produktion von Kohle und Stahl nur in engem Zusammenhang mit den Voraussetzungen der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik gesehen werden muß, wie sie in den einzelnen Ländern gegeben sind'²³⁰⁾.

47. Art. 52 des Euratom-Vertrags sieht vor, daß die Versorgung der Verbraucher mit den für die friedliche Nutzung der Atomkraft erforderlichen Kernbrennstoffen Aufgabe einer zentralen Agentur ist. Diese Agentur besitzt das ausschließliche Recht zur Belieferung der Verbraucher. Bei dem Bezug der Kernbrennstoffe sind die Verbraucher verpflichtet, den Verwendungszweck des von ihnen gewünschten Materials anzugeben²³¹⁾. Zur Frage, in

²²⁸⁾ Vgl. auch die Stellungnahme des Präsidenten der Hohen Behörde vom 14. 2. 1957 vor der Gemeinsamen Versammlung (Sitzungsbericht Nr. 16, S. 334).

²²⁹⁾ Vgl. EGKS, Gemeinsame Versammlung, Sitzungsbericht Nr. 16 (Sitzung vom 14. 2. 1957), S. 276 ff.; ferner EGKS, Gem. Vers., Dok. Nr. 12 (1956/57), S. 9 ff.

²³⁰⁾ Bull. 1957, S. 2011 ff., 2012.

²³¹⁾ Vgl. Art. 60 Abs. 1 Euratom-Vertrag.

welchem Maße die Verbraucher zur Einhaltung des der Agentur angegebenen Verwendungszwecks verpflichtet sind, führt der Schriftliche Bericht des 3. Sonderausschusses vom 28. Juni 1957 über den Entwurf eines Gesetzes zu den Europäischen Verträgen vom 25. März 1957 aus:

»Der Vertreter des AA vertrat die Auffassung, die Erklärung der Verbraucher gegenüber der Agentur über den Verwendungszweck der Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe (Artikel 60) gelte auch für die Erzeugnisse, die aus dem von der Agentur gelieferten Material gewonnen würden. Habe ein Verbraucher der Agentur mitgeteilt, Ausgangsstoffe und Rohstoffe würden für friedliche Zwecke verwandt, so binde diese Erklärung den Verbraucher auch hinsichtlich der Nutzung der aus diesen Ausgangsstoffen und Erzen gewonnenen Kernbrennstoffe. Es sei also etwa nicht möglich, daß Kernbrennstoffe, die in einer deutschen Anlage (Karlsruhe) aus von der Agentur zugeteilten Erzen und Ausgangsstoffen gewonnen werden, einem anderen Mitgliedstaat zum Zwecke militärischer Verwendung überlassen würden. Insoweit sei der deutsche Verbraucher durch seine Erklärung gegenüber der Agentur gebunden, daß die von ihr gelieferten Erze und Ausgangsstoffe nur friedliche Verwendung finden sollten.

Auf die Frage, ob dies auch für spaltbares Material gelte, das nur zu kriegerischen Zwecken Verwendung finden könne, vertrat der Vertreter des Auswärtigen Amtes die Ansicht, die von dem Verbraucher angegebene Zielsetzung erstreckte sich auch hierauf. Ein anderes Verfahren sei auch deshalb nicht möglich, weil der Entwurf des deutschen Atomgesetzes in der Fassung der Drucksache 3502 (Ausschußfassung) vom 9. Mai 1957 nach seiner Überschrift lediglich die friedliche Verwendung der Kernenergie vorsehe²³²). Verbraucher im Bundesgebiet seien daher gehalten, im gesamten Verwendungszyklus, der von den Erzen über die Ausgangsstoffe bis zum spaltbaren Material führe, die Verpflichtung zur nichtmilitärischen Verwendung zu beachten«²³³).

Bündnisverträge

48. In einem Notenwechsel vom 7. Juni 1957 mit den Regierungen der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Dänemarks und der Niederlande sowie in einem weiteren Notenwechsel vom 9. Juli 1957 mit der Regierung Belgiens²³⁴) erklärt sich die Bundesregierung bereit, den genannten Staaten

²³²) Dieser erste Entwurf eines Atomgesetzes scheiterte, weil die vorgesehene Ergänzung des GG, auf der der Entwurf basierte, nicht die erforderliche Mehrheit fand. Die Bundesregierung hat dann in der 3. Legislaturperiode einen neuen umgearbeiteten Gesetzentwurf über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vorgelegt, der jedoch noch nicht verabschiedet worden ist (Atomgesetzentwurf nebst Begründung in 3. BT-DrS. 759).

²³³) 2. BT-DrS. 3660, S. 24.

²³⁴) Das Zustimmungsgesetz zu den Notenwechseln (3. BT-DrS. 47, S. 7) ist vom

einen finanziellen Beitrag in Höhe von insgesamt 1200 Millionen Deutsche Mark zu den Kosten zu leisten, die sich aus der **Stationierung ihrer Truppen** in der Bundesrepublik ²³⁵⁾ ergeben ²³⁶⁾. In der Denkschrift der Bundesregierung vom 30. November 1957 zu diesen Notenwechseln wird die Frage der **Rechtsgrundlage der deutschen Zahlungen** behandelt:

»Es bestand mit den Entsendestaaten Übereinstimmung darüber, daß die speziellen Bindungen, die in früheren Jahren die Zahlung von Stationierungskosten zum Gegenstand hatten, nicht mehr bestehen ²³⁷⁾. Wohl aber waren die politischen Grundsätze des Nordatlantik-Paktes ²³⁸⁾ in Betracht zu ziehen, insbesondere dessen Artikel 3, der besagt, daß die Vertragspartner »einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln werden«. Zu einer gegenseitigen Unterstützung im Sinne dieses Artikels gehören, wie das Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika und Kanadas zeigt ²³⁹⁾, auch finanzielle Leistungen. . . .

Bundestag am 22. 1. 1959 angenommen worden (56. Sitzung, Sten. Ber., S. 3123 (C) ff., 3130 (D)).

²³⁵⁾ Die Stationierung ausländischer Truppen in der Bundesrepublik beruht auf dem Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik vom 23. 10. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 253), der am 6. 5. 1955 in Kraft getreten ist (BGBl. 1955 II, S. 630).

²³⁶⁾ Die Bundesrepublik erklärte sich schon im Jahre 1956 in Verhandlungen auf Grund des Art. 4 Abs. 4 des Finanzvertrages (BGBl. 1955 II, S. 382) bereit, den Mitgliedstaaten des Nordatlantikpaktes, die Streitkräfte in der Bundesrepublik zu unterhalten, Stationierungskosten in Höhe von 1455 Millionen DM zu zahlen (Aide-Mémoires vom 6. 6. und 29. 6. 1956, Bull. 1956, S. 1216 f.; vgl. auch ZaöRV Bd. 18, S. 760 f.). Zur Frage der Rechtsgrundlage dieser Vereinbarung vgl. die Regierungserklärung vom 28. 6. 1956 (155. Sitzung des Deutschen Bundestages, Sten. Ber., S. 8412 (D) ff., 8416 (A); Auszug ZaöRV Bd. 18, S. 761 ff.).

²³⁷⁾ Die frühere Verpflichtung der Bundesrepublik zur Zahlung von Besatzungskosten geht zurück auf Ziff. 2 (e) des Besatzungsstatuts vom 10. 4. 1949 (Verordnungsblatt für die Britische Zone 1949, Nr. 50, S. 399; abgedruckt in der Fassung vom 6. 3. 1951 ZaöRV Bd. 14, S. 156), wonach sich die Besatzungsmächte alle Befugnisse vorbehalten hatten, die die Deckung ihrer Besatzungskosten betreffen. Nach Beendigung des Besatzungsregimes gemäß Art. 1 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (a. a. O.) war die Bundesrepublik nach Art. 4 Abs. 1 des Finanzvertrages (a. a. O.) bis zum Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag (6. 5. 1955) verpflichtet, monatlich durchschnittlich 600 Millionen DM für den Unterhalt der Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Für die ersten 12 Monate gab die Bundesrepublik die Zusage, einen Gesamtbetrag von 3200 Millionen DM als Stationierungskosten zu zahlen (Art. 4 Abs. 2 des Finanzvertrages). Nach diesem Zeitpunkt blieb sie lediglich gemäß Art. 4 Abs. 4 des Finanzvertrages verpflichtet, mit den anderen NATO-Staaten, die Truppen in der Bundesrepublik stationiert haben, in Verhandlungen über Fragen des Unterhalts dieser Truppen zu treten (siehe auch Anm. 236).

²³⁸⁾ North Atlantic Treaty, vom 4. 4. 1949 (NATO-Vertrag). Die Bundesrepublik ist dem Vertrag in der Fassung vom 17. 10. 1951 beigetreten (BGBl. 1955 II, S. 256, 289); der Vertrag ist für die Bundesrepublik am 6. 5. 1955 in Kraft getreten (BGBl. 1955 II, S. 630).

²³⁹⁾ Vgl. den Notenwechsel vom 26. 10. 1950 über wirtschaftliche Zusammenarbeit im

1. Die in den »Notenwechseln« vorgesehenen Zahlungen sind einmaliger Natur. Daß sie nicht zum Anlaß späterer Forderungen genommen werden können, ergibt sich einmal daraus, daß ihr nichtpräjudizieller Charakter ausdrücklich festgelegt ist. In der gleichen Richtung wirkt der Hinweis, daß die vereinbarten Maßnahmen auf der gegenwärtigen Lage der vertragschließenden Länder beruhen. Die Zahlungen sind auch nicht, wie es ursprünglich von einigen Verhandlungspartnern gewünscht worden war, auf einen bestimmten Zeitraum abgestellt, so daß der Eindruck der Periodizität vermieden wird. Schließlich wird die Eigenschaft der Freiwilligkeit, die den finanziellen Leistungen im Geiste des Artikels 3 des Nordatlantik-Paktes im allgemeinen zuerkannt wird, ausdrücklich hervorgehoben.

Es hätte mit dem Sinn des Artikels 3 des Nordatlantik-Paktes nicht im Einklang gestanden, eine Wiederholung der Zahlungen ausdrücklich auszuschließen. Die Bundesregierung hat sich daher auch, einer amerikanischen Bitte entsprechend, bereit gefunden, die sich aus Artikel 3 ergebende Möglichkeit späterer Gespräche zu bestätigen. Wenn jedoch die deutsche Wiederbewaffnung die vorgesehene Entwicklung nimmt, werden die Überlegungen, die jetzt zur Bejahung einer beschränkten deutschen Zahlungsfähigkeit geführt haben, später zu einer negativen Feststellung führen.

2. Die Gegenseitigkeit der Hilfe, von der Artikel 3 des Nordatlantik-Paktes spricht, liegt in erster Linie in dem Schutze, der uns durch die westliche Verteidigungsgemeinschaft zuteil wird. Daneben sind in den »Ergänzungen zum Notenwechsel« und den »Protokollen« einige Vereinbarungen getroffen worden, in denen bisher von den Entsendestaaten abgelehnte deutsche Wünsche eine für uns günstige Behandlung erfahren²⁴⁰⁾ . . . Die Bundesregierung hat schließlich bei der Unterzeichnung der einzelnen Abkommen zum Ausdruck gebracht, daß sie von ihrer Bereitschaft, eine freiwillige Leistung im Geiste des Artikels 3 des Nordatlantik-Vertrages zu erbringen, einen beschleunigten und befriedigenden Abschluß der Arbeiten der Truppenvertragskonferenz erwarte«²⁴¹⁾.

(Abgeschlossen am 31. Dezember 1958)

Hans-Otto Bräutigam

Bereich der Verteidigung (U.S. Treaties and other International Agreements, Vol. 1, 1950, S. 716).

²⁴⁰⁾ Diese Vereinbarungen betreffen im wesentlichen finanzielle Fragen, die aus dem Aufenthalt fremder Truppen in der Bundesrepublik entstanden sind (vgl. die »Ergänzungen zu den Notenwechseln« in 3. BT-DrS. 47, S. 9, 13, 19, 23, 26, 29).

²⁴¹⁾ 3. BT-DrS. 47, S. 3, 4. Vgl. auch die Ausführungen des Berichterstatters des Bundsratsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 12. 7. 1957 in der 180. Sitzung des Bundesrats (BR-Sitz. Ber., S. 728 (A)). Im Mai 1958 verpflichtete sich die Bundesrepublik erneut, im Rahmen der sich aus Art. 3 des NATO-Vertrags ergebenden gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen eine jährliche Devisenhilfe an Großbritannien in Höhe von 12 Millionen Pfund Sterling in den Jahren 1958–1960 zu leisten, ein zinsfreies Regierungskonto in Großbritannien, aus dem die Verpflichtungen aus deutschen Rüstungsaufträgen gedeckt werden sollen, zu errichten und die Rückzahlungsraten der Jahre 1962–1964 aus der Nachkriegswirtschaftshilfe Großbritanniens vorzeitig zu tilgen (vgl. die Mitteilung des Auswärtigen Amtes vom 31. 5. 1958, Bull. 1958, S. 989).