

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1960

Übersicht*)

Völkerrecht und Landesrecht

1. Art. 26 Abs. 2 GG und Verträge – 2. Art. 16 Abs. 2 GG und Art. VII Abs. 5 Buchst. a NATO-Truppenstatut – 3. Abkommen über Manöver vom 3. August 1959 und Grundgesetz – 4. Art. 3 Abs. 3 GG und Zollverträge – 5. Art. 47 Weltpostvertrag und § 315 StGB-Entwurf.

Auswärtige Gewalt

6. Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu Verträgen – 7. Zuständigkeit in kulturellen Beziehungen zum Ausland – 8. Zuständigkeit im Rundfunkwesen – 9. Verwaltungszuständigkeit im internationalen Luftverkehr – 10. Organisation der Auslandsverwaltung.

Grundrechte der Staaten und Völker

11. Grundsatz der Nichteinmischung – 12. Selbstbestimmung – 13. Recht auf die Heimat.

Menschenrechte (des Einzelnen)

14. Menschenrechte im Völkerrecht – 15. Asylrecht.

Völkerrechtssubjekte, diplomatischer Verkehr

16. Anerkennung neuer Staaten – 17. Aufnahme diplomatischer Beziehungen – 18. Diplomatische Vertreter – 19. Auslieferung.

Verantwortlichkeit der Staaten, völkerrechtliches Delikt

20. Verantwortlichkeit für Angriffe gegen fremde Staaten und Staatshäupter – 21. Strafrechtlicher Schutz fremder Staaten und zwischenstaatlicher Einrichtungen – 22. Immissionen – 23. Beweislast.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

24. Internationale Gerichtsbarkeit – 25. Internationale Untersuchungskommission.

Herrschaftsbereich des Staates

26. Nationale Strafgewalt – 27. Nationale Enteignungsgewalt – 28. Internationales Wehrdienstrecht.

Seerecht und internationale Flüsse

29. Aufbringung deutscher Handelsschiffe auf hoher See – 30. Geltung deutschen Rechts auf den die Bundesflagge führenden Schiffen – 31. Fischerei in deutschen Küstengewässern – 32. Kleine Kabotage auf dem Rhein.

Fremdenrecht und Handel

33. Einreise fremder Staatsangehöriger in die Bundesrepublik – 34. Flaggendiskriminierung – 35. Unterstützung von Heimatvertriebenen in Österreich.

Allgemeines Vertragsrecht

36. Provisorische Verträge, Inkrafttreten und Außerkrafttreten – 37. Verweisung auf multilaterale Verträge in bilateralen Abkommen – 38. Vertragseinheit – 39. Wesen des Zustimmungsgesetzes und Umfang der Vertragsbindung – 40. Meistbegünstigung – 41. Bereicherung – 42. Verträge und Regierungswechsel.

Krieg und Neutralität

43. Atomaufrüstung der Bundesrepublik Deutschland – 44. Soldatenstatus – 45. Kriegswaffenkontrolle – 46. Gültigkeit von Verpflichtungserklärungen von Kriegsgefangenen.

Deutschlands Rechtslage

47. Fortbestand Deutschlands als internationale Einheit – 48. Bindung Gesamtdeutschlands an die Strukturprinzipien der Bundesrepublik – 49. Nichtanerkennung der »DDR« – 50. Notwendigkeit eines Friedensvertrags – 51. Oder-Neiße-Linie – 52. Westgrenzen, Endgültigkeit – 53. Deutsch-niederländische Grenze im Dollart-Gebiet – 54. Rechtslage Berlins.

Überleitung, Bündnisse und Gemeinschaften

55. Alliierte Notstandsvorbehalte – 56. Immunität fremder Streitkräfte – 57. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesrepublik für Handeln fremder Streitkräfte – 58. Deutsche Nachschubbasen in Spanien, Konsultationspflicht, NATO-Mitgliedschaft, Rüstungskontrolle, Aufrüstungspflicht – 59. Stationierungskosten – 60. Beteiligung der EWG-Kommission bei Vertragsverhandlungen – 61. Auslegung des Art. 85 ff. EWG-Vertrag – 62. Beschlüsse des Ministerkomitees des Europarats, Beratungsgeheimnis.

Vorbemerkung

Der folgende Bericht setzt die in ZaöRV Bd. 18, S. 691–763, Bd. 20, S. 88–159 sowie 636–682, und Bd. 21, S. 259–300 für die Jahre 1956–1959 erschienenen Berichte fort und folgt grundsätzlich den bisherigen Prinzipien.

*) Abkürzungen: AHD = Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände; BAnz. = Bundesanzeiger, herausgegeben vom Bundesminister der Justiz; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BGHZ = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen; BR-Drs. = Drucksachen des Bundesrats; BR-Sitz.Ber. = Sitzungsbericht des Bundesrats; 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; DAW = Deutsche Außenwirtschaft; »DDR« = »Deutsche Demokratische Republik«; DVO = Durchführungsverordnung; EA = Europaarchiv; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; J. O. = Journal Officiel de la République Française; Keesing = Keesings Archiv der Gegenwart; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; OEEC = Organization for European Economic Cooperation; RGBL. = Reichsgesetzblatt; Sten.Ber. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode 1957, Stenographische Berichte; WEU = Westeuropäische Union.

Völkerrecht und Landesrecht

1. Zum **Verhältnis des Art. 26 Abs. 2 GG¹⁾ zu vertraglichen Verpflichtungen** der Bundesrepublik Deutschland führte die Regierungsbegründung zu § 28 des Entwurfs eines Kriegswaffengesetzes²⁾ aus:

»Die Vorschrift³⁾ regelt das Verhältnis zwischen Artikel 26 Abs. 2 GG und den Bestimmungen des Kriegswaffengesetzes einerseits sowie den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik andererseits. In Betracht kommen vor allem Verträge, auf Grund derer die Bundesrepublik zur Gewährleistung einer ungehinderten Durchfuhr durch das Bundesgebiet oder eines ungehinderten Verkehrs im Bundesgebiet verpflichtet ist. Derartige Verpflichtungen sind insbesondere enthalten im Artikel 1 und 7 der Rheinschiffsahrtsakte vom 17. Oktober 1868 (Preuß. Gesetzsammlung 1869, S. 798 ff.) und in Artikel 1 Abs. 4 des Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II, S. 253). Um Kollisionen zwischen den Bestimmungen derartiger völkerrechtlicher Verträge und Art. 26 Abs. 2 GG sowie den Vorschriften des Entwurfs zu vermeiden, sieht S. 2 ausdrücklich vor, daß in diesen Fällen die nach Artikel 26 Abs. 2 GG und dem Entwurf erforderlichen Genehmigungen als erteilt gelten«⁴⁾.

2. In ihrer Denkschrift zum NATO-Truppenstatut⁵⁾ ging die Bundesregierung auf das **Verhältnis zwischen Art. 16 Abs. 2 GG und Art. VII Abs. 5 Buchst. a des NATO-Truppenstatuts** ein:

»Die Bundesregierung ist bei den Verhandlungen über die Zusatzvereinbarungen zum NATO-Truppenstatut davon ausgegangen, daß Artikel 16 Abs. 2 des Grundgesetzes⁶⁾ durch einen vorbehaltlosen Beitritt der Bundesrepublik zum NATO-Truppenstatut auch im Hinblick auf dessen Artikel VII Abs. 5 Buchstabe a⁷⁾ nicht berührt wird. Die Regierungen der Entsendestaaten haben,

¹⁾ Art. 26 Abs. 2 GG lautet: »Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das nähere regelt ein Bundesgesetz.«

²⁾ Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. 4. 1961 (BGBl. I, S. 444) mit Erster und Zweiter DVO vom 1. 6. 1961 (BGBl. I, S. 649).

³⁾ § 28 des Kriegswaffengesetzes lautet (wie im Entwurf): »Verpflichtungen der Bundesrepublik auf Grund zwischenstaatlicher Verträge bleiben unberührt. Insoweit gelten die nach Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes und die nach diesem Gesetz erforderlichen Genehmigungen als erteilt.«

⁴⁾ 3. BT-Drs. 1589, 27.

⁵⁾ Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikpaktes vom 16. 9. 1951 über die Rechtsstellung ihrer Truppen und Zusatzvereinbarungen vom 3. 8. 1959 zu diesem Abkommen (BGBl. 1961 II, S. 1183).

⁶⁾ Art. 16 Abs. 2 lautet: »Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.«

⁷⁾ Art. VII Abs. 5 Buchst. a NATO-Truppenstatut lautet: »Die Behörden des Aufnahmestaates und des Entsendestaates unterstützen sich gegenseitig bei einer Festnahme von Mitgliedern einer Truppe oder eines zivilen Gefolges oder von deren Angehörigen im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates und bei der Übergabe dieser Personen an die Behörde, die gemäß den obigen Bestimmungen die Gerichtsbarkeit auszuüben hat«.

als sie das NATO-Truppenstatut ratifiziert haben bzw. ihm beigetreten sind, einen Vorbehalt in bezug auf die genannte Bestimmung des NATO-Truppenstatuts nicht erklärt«⁸⁾.

3. Auf den Einwand des Abgeordneten H a r m (SPD), die Einräumung von Manöverrechten im Naturschutzgebiet Soltau-Lüneburg durch das **Abkommen vom 3. August 1959**⁹⁾ durchbreche § 68 BLG¹⁰⁾ und verletze deshalb das **Rechtsstaatsprinzip**¹¹⁾, antwortete der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes v a n S c h e r p e n b e r g :

»Gewiß sehen einzelne Vertragsbestimmungen gewisse Änderungen bestehender Rechts vor; aber deswegen werden sie ja gerade diesem Hohen Hause vorgelegt, damit auf diesem Wege ein rechtlich voll befriedigender Zustand hergestellt wird. Jedenfalls sollte man nicht übersehen, daß selbst der jetzige¹²⁾, zweifellos höchst unbefriedigende Zustand in rechtlicher Beziehung nicht im Widerspruch zu unseren Gesetzen steht, weil eben das derzeitige Regime noch ein Rest einer Rechtsordnung ist, an deren Schaffung wir nur in sehr beschränktem Maße mitwirken konnten«¹³⁾.

4. Auf Anfrage eines Abgeordneten¹⁴⁾ erklärte der Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums H e t t l a g e zur **Vereinbarkeit auf Männer beschränkter Zollbefreiungen mit dem Gleichheitsgrundsatz**:

»Die Beschränkung der Abgabebefreiung für Tabakwaren auf männliche Grenzgänger beruht nicht auf autonomem deutschem Recht, sondern auf einer Vereinbarung französischer Besatzungsbehörden mit der Schweiz vom 21. November 1945¹⁵⁾. Die Bevorzugung der männlichen Grenzgänger widerspricht auch nach der Auffassung des Bundesfinanzministeriums dem Gleichheitssatz – Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes. Um die Rechtslage in Einklang mit dem

⁸⁾ 3. BT-Drs. 2146, 239.

⁹⁾ Abkommen vom 3. 8. 1959 über die Durchführung von Manövern im Raume Soltau-Lüneburg (BGBl. 1961 II, S. 1362 ff.).

¹⁰⁾ In § 68 des Bundesleistungsgesetzes vom 19. 10. 1956 (BGBl. I, S. 815) heißt es: »(1) Die Truppen dürfen Grundstücke überqueren, vorübergehend besetzen oder zeitweilig sperren.

(2) Ohne eine besondere Einwilligung des Berechtigten dürfen Truppen die ihnen nach Absatz 1 zustehenden Rechte nicht ausüben auf . . . Tier-, Naturschutzgebieten oder Naturdenkmälern«.

¹¹⁾ 3. BT 133. Sitzung vom 17. 11. 1960, Sten.Ber., S. 7597.

¹²⁾ Vgl. Art. 19 des Vertrages über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland vom 26. 5. 1952 (BGBl. 1955 II, S. 321).

¹³⁾ 3. BT 133. Sitzung vom 17. 11. 1960, Sten.Ber., S. 7603. Zur Annäherung besatzungsrechtlicher Positionen an das GG vgl. BVerfGE 4, 157 ff., 168 ff. (Saar-Urteil).

¹⁴⁾ 3. BT-Drs. 1673.

¹⁵⁾ Convention conclue à Berne le 3 Novembre 1945, réglant le trafic frontalier sur la frontière entre la Suisse et la Zone d'Occupation Française en Allemagne (J. O. du Commandant en Chef Français en Allemagne, 1945, S. 103).

Grundgesetz zu bringen, wurde deshalb in dem deutsch-schweizerischen Abkommen vom 5. Februar 1958¹⁶⁾ eine neue Regelung vereinbart, die keine unterschiedliche Behandlung der männlichen und weiblichen Grenzgänger mehr enthält«¹⁷⁾.

5. Die Regierungsbegründung zum **Entwurf eines Strafgesetzbuchs** untersuchte, ob § 315 des Entwurfs die Verpflichtungen aus Art. 47 des Weltpostvertrags¹⁸⁾ erfüllt:

»Durch die Tatbestände der Wertzeichenfälschung¹⁹⁾ erfüllt die Bundesrepublik Deutschland zugleich einen wesentlichen Teil ihrer Verpflichtungen aus Artikel 47 des Weltpostvertrages vom 3. Oktober 1957. . . . Allerdings ist – in gewissem Gegensatz zu dem Inhalt des Abkommens, bewußt darauf verzichtet worden, den Strafschutz des § 315 auch auf solche Postwertzeichen zu erstrecken, die bereits aus dem Verkehr gezogen sind. . . . Im übrigen beruht die Regelung des Entwurfs auf der Vorstellung, daß der Verkehr mit nicht mehr gültigen Wertzeichen im Bereich des kriminellen Strafrechts durch die Strafdrohung gegen Betrug²⁰⁾ ausreichend geschützt ist und daß allenfalls erwogen werden kann, jeden Zweifel an der vollständigen Erfüllung des Weltpostvertrages dadurch auszuräumen, daß gewisse Fälschungshandlungen, die sich auf außer Kurs gesetzte Postwertzeichen beziehen, als Ordnungswidrigkeiten²¹⁾ mit Geldbuße bedroht werden«²²⁾.

¹⁶⁾ BGBl. 1960 II, S. 2161 ff. Im Briefwechsel zwischen den Vorsitzenden der schweizerischen und deutschen Delegation (a. a. O., S. 2180) wurde der Vertrag vom 3. 11. 1945 als gegenstandslos angesehen.

¹⁷⁾ 3. BT 107. Sitzung vom 16. 3. 1960, Sten.Ber., S. 5820.

¹⁸⁾ BGBl. 1960 II, S. 699. In Art. 47 heißt es: »Die Regierungen der Vereinsländer verpflichten sich, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen oder ihren gesetzgebenden Körperschaften vorzuschlagen, um

a) die Fälschung von Postwertzeichen (auch solcher, die bereits aus dem Verkehr gezogen worden sind) . . . zu bestrafen;

b) die Verwendung oder Verbreitung

1. gefälschter (auch aus dem Verkehr gezogener) oder bereits benutzter Postwertzeichen, Freistempel oder Freidrucke,

. . .
zu bestrafen . . .«.

¹⁹⁾ § 315 Entwurf StGB lautet:

»(1) Mit Gefängnis bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer

1. amtliche Wertzeichen in der Absicht nachmacht oder verfälscht, daß sie als echt verwendet oder in Verkehr gebracht werden,
2. falsche amtliche Wertzeichen in dieser Absicht sich oder einem anderen verschafft, einem anderen überläßt oder in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes einführt oder
3. falsche amtliche Wertzeichen als echt verwendet, feilhält oder in Verkehr bringt«.

²⁰⁾ § 252 Entwurf StGB; § 263 StGB.

²¹⁾ Vgl. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. 3. 1952 (BGBl. I, S. 177) in der Fassung der Gesetze vom 26. 7. 1957 (BGBl. I, S. 861) und vom 26. 7. 1957 (BGBl. II, S. 713).

²²⁾ 3. BT-Drs. 2150, 456.

Auswärtige Gewalt

6. Die Bundesregierung hat im Berichtsjahr mehrfach zur **Zustimmungsbedürftigkeit völkerrechtlicher Verträge durch die gesetzgebenden Organe** Stellung genommen: Das NATO-Truppenstatut und seine Zusatzvereinbarungen erforderten ein Zustimmungsgesetz, weil sie sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezögen²³⁾; ebenso der Vertrag mit den Niederlanden »zur Regelung von Grenzfragen und anderen zwischen beiden Ländern bestehenden Problemen« vom 8. April 1960 (Ausgleichsvertrag)²⁴⁾ und der Vertrag vom 11. Juli 1959 mit Luxemburg²⁵⁾, weil diese Verträge die politischen Beziehungen des Bundes zu diesen Ländern regelten.

Insbesondere die Notwendigkeit einer **Zustimmung des Bundesrats** ist oft schwer zu erkennen. Die Begründung zum Gesetz über das Abkommen vom 17. April 1959 mit Italien, in den gegenseitigen Beziehungen das am 19. Juni 1951 in London unterzeichnete Abkommen zwischen den Nordatlantikastaaten über den Status ihrer Streitkräfte anzuwenden, führte hierzu aus:

»Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich aus Artikel 84 Abs. 1 Grundgesetz, da in dem NATO-Truppenstatut an zahlreichen Stellen Regelungen des Verwaltungsverfahrens landeseigener Behörden enthalten sind (z. B. Artikel VII Abs. 3 Buchstabe c, Abs. 5 Buchstaben a und b, Abs. 6 Buchstaben a und b, Abs. 7 Buchstabe b; Artikel VIII Abs. 6 Buchstabe a, Abs. 10; Artikel IX Abs. 2, Artikel XIII Abs. 1)²⁶⁾.

Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich ferner aus Artikel 108 Abs. 3 Satz 2 GG, da auch Landesfinanzbehörden betroffen werden (z. B. Artikel XIII Abs. 1); ferner aus Artikel 105 Abs. 3 GG im Hinblick auf die steuerrechtlichen Regelungen in Artikel X bis XIII, da durch diese auch Steuern erfaßt werden, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern zufließt«²⁷⁾.

In ihrer Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über eine Kreditermächtigung aus Anlaß der Erhöhung des Beitrags an den Europäischen Fonds lehnte die Bundesregierung die Ansicht des Bundesrates ab, jede Änderung eines Gesetzes, welches der Zustimmung des Bundesrats bedurfte, erfordere ebenfalls seine Zustimmung²⁸⁾:

²³⁾ 3. BT-Drs. 2146, 8.

²⁴⁾ 3. BT-Drs. 2341, 3.

²⁵⁾ BR-Drs. 117/60, 35 = 3. BT-Drs. 1831, 36.

²⁶⁾ Aus denselben Gründen hielt die Bundesregierung a. a. O. die Zustimmung des Bundesrats zum NATO-Truppenvertrag und dessen Zusatzvereinbarungen und zum deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag für erforderlich.

²⁷⁾ 3. BT-Drs. 1524, Vorpruch.

²⁸⁾ 3. BT-Drs. 2338, Anlage 2.

»Das Gesetz über das Europäische Währungsabkommen vom 26. März 1959²⁹⁾ war zwar zustimmungsbedürftig. Nach der von der Bundesregierung ständig vertretenen Rechtsauffassung bedürfen jedoch Änderungen eines Gesetzes, das mit Zustimmung des Bundesrats ergangen ist, nur dann ebenfalls der Zustimmung des Bundesrats, wenn sie Gegenstände regeln, die nur mit Zustimmung des Bundesrats geregelt werden können. Bei den Änderungen, die in dem Gesetzentwurf vorgesehen sind, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt«³⁰⁾.

7. Auf der Tagung des Goethe-Instituts vom 22. März 1960 in München führte der bayerische Kultusminister **M a u n z** zur **Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Pflege der kulturellen Auslandsbeziehungen**³¹⁾ aus:

»Unbestritten ist der Bund für die Kulturarbeit im Ausland und für die Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit anderen Staaten auf kulturellem Gebiet zuständig. Er wird in dieser Aufgabe von den Ländern tatkräftig unterstützt, die darin selbstverständliche Akte der Bundestreue sehen. Gegenüber der Weimarer Zeit hat die Kulturzuständigkeit der Länder im Innern auch für die Kulturpolitik im Ausland eine wesentlichere Bedeutung gewonnen. Vielfach setzt heute erst die Mitwirkung der Länder den Bund in stand, auf den verschiedensten Gebieten aktionsfähig zu werden. So ist für das Auswärtige Amt der wichtigste Partner auf diesem Gebiet die Kultusministerkonferenz. Das Ausland geht davon aus, daß die Bundesrepublik in kulturellen Fragen nach außen als Einheit auftritt. Die dadurch notwendige Koordination, die gegenseitige Information, die Abstimmung der Maßnahmen im Innern sind ein besonderer Prüfstein eines funktionsfähigen Föderalismus«³²⁾.

8. Der Abgeordnete **H e c k** (CDU) begründete vor dem Bundestag die **Bundeszuständigkeit für den Auslands- und Deutschlandfunk**:

»Die Deutsche Welle gehört mit Sicherheit zur auswärtigen Kulturpolitik, zu den auswärtigen Angelegenheiten, sie gehört nach Art. 73 Abs. 1 zur ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Es kann auch nicht in Abrede gestellt werden, daß der Deutschlandfunk eine gesamtdeutsche Angelegenheit ist. Es ist hier oft gesagt worden, über gesamtdeutsche Angelegenheiten sei im Grundgesetz nichts geregelt; daraus müsse eigentlich der Schluß gezogen wer-

²⁹⁾ BGBl. 1959 II, S. 293.

³⁰⁾ 3. BT-Drs. 2338, Anlage 3.

³¹⁾ Vgl. hierzu den Bericht über die 77. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder vom 30. 6. bis zum 1. 7. 1960 in Bonn (Bull. S. 1222), die Diskussionen in der 101. Sitzung des Bundestags vom 12. 2. 1960 (Sten.Ber., S. 5449 ff.) und in der 119. Sitzung vom 23. 6. 1960 (Sten.Ber., S. 6869 ff.) über die Großen Anfragen der SPD-Fraktion zum Abkommen zwischen Bund und Ländern über Fragen der Kulturpolitik (3. BT-Drs. 1398) und zur deutschen Kulturarbeit im Ausland (3. BT-Drs. 1555), sowie den Beitrag des Leiters der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt, Ministerialdirektor **S a t t l e r**, Bull. S. 257 ff.

³²⁾ Bull. S. 645 ff. Im folgenden ging der Minister näher auf die Zusammenarbeit auf einzelnen Gebieten ein.

den, daß die Länder zuständig seien³³⁾. In unserer Verfassungswirklichkeit aber sind die gesamtdeutschen Angelegenheiten bisher unwidersprochen ausschließlich vom Bund wahrgenommen worden«³⁴⁾.

Der Hessische Ministerpräsident *Z i n n* lehnte vor dem Bundesrat diese Argumentation ab:

»Ob Auslandsfunk oder Deutschlandfunk: es handelt sich um den Rundfunk als ein kulturelles Phänomen besonderer Art, für dessen Ordnung nach dem Grundgesetz der Bundesgesetzgeber nach meiner Meinung nicht zuständig ist. Mit Recht hat seinerzeit der Bundesrat in dem Streit über den Preußischen Kulturbesitz mit Entschiedenheit betont, daß es im übrigen im innerstaatlichen Bereich kein Monopol des Bundes für die gesamtdeutschen Interessen gibt³⁵⁾. Die Wahrung der gesamtdeutschen Interessen im innerstaatlichen Bereich ist vielmehr ein Anliegen, das jedem Staatsorgan der Bundesrepublik auferlegt ist und von ihm in seinem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verfolgt werden muß. Dort, wo das gesamtdeutsche Interesse in der geistigen Auseinandersetzung, im kulturellen Raum wahrzunehmen ist, sind die Länder zuständig, soweit eine gesetzliche Regelung überhaupt in Betracht kommt. Eine Beteiligung des Bundes ist insoweit nur durch ein vertragliches Übereinkommen zwischen Bund und Ländern möglich«³⁶⁾.

Der Bundesrat hielt, wenn auch nur zögernd, die Bundeszuständigkeit für den Auslandsfunk für gegeben. Zum Deutschlandfunk dagegen führte seine Begründung zum Gegenentwurf aus:

»Da die Wahrnehmung gesamtdeutscher Belange dem Bund und den Ländern in gleichem Maße zusteht, wird eine paritätische Beteiligung der beiden gesetzgebenden Organe des Bundes als erforderlich angesehen«³⁷⁾.

Der hierauf angerufene Vermittlungsausschuß schloß sich der Auffassung der Mehrheit des Bundestags an³⁸⁾. Der Abgeordnete *H o o g e n* (CDU) begründete diese Stellungnahme als Berichterstatter vor dem Bundestag:

»Er³⁹⁾ bejaht die grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Regelung des Rechts der beiden mehrfach genannten Rundfunkanstalten, und zwar aus übergeordneten Gesichtspunkten der auswärtigen und der gesamtdeutschen Politik, für die ausschließlich der Bund zuständig ist«⁴⁰⁾.

³³⁾ Art. 30, 70 GG.

³⁴⁾ 3. BT 121. Sitzung vom 29. 6. 1960, Sten.Ber., S. 7027; vgl. die Ausführungen des Bundesministers des Innern *S c h r ö d e r* und des Abgeordneten *H e c k* in der 97. Sitzung des Bundestags vom 27. 1. 1960 (Sten.Ber., S. 5332, 5335).

³⁵⁾ BR-Sitz.Ber., 140. Sitzung vom 6. 5. 1955, S. 104 ff.

³⁶⁾ BR-Sitz.Ber., 222. Sitzung vom 15. 7. 1960, S. 446 ff., 447.

³⁷⁾ 3. BT-Drs. 2015.

³⁸⁾ 3. BT-Drs. 2141.

³⁹⁾ Gemeint ist der Vermittlungsausschuß.

⁴⁰⁾ 3. BT 129. Sitzung vom 26. 10. 1960, Sten.Ber., S. 7434.

9. Das Grundgesetz überträgt in Art. 73 Nr. 6 dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über den Luftverkehr, regelt aber nicht die **Zuständigkeit für die Luftverkehrsverwaltung**⁴¹⁾. Im Entwurf eines Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Luftverkehrsverwaltung⁴²⁾ wollte die Bundesregierung grundsätzlich eine bundeseigene Verwaltung einführen und den Ländern nur minder wichtige Aufgaben in Auftragsverwaltung übertragen. Angesichts der grundsätzlichen Verwaltungskompetenz der Länder (Art. 83, 30 GG) bestanden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung⁴³⁾. Die Bundesregierung vertrat zwar die Ansicht, daß wegen des Vorbehalts der Besatzungsmächte⁴⁴⁾ das Grundgesetz die Luftverkehrsverwaltung überhaupt nicht regelt oder daß doch die Bundeszuständigkeit wegen der mit den anderen Verkehrsverwaltungen (Art. 87, 89, 90 GG) übereinstimmenden Sachlage aus der Natur der Sache folge⁴⁵⁾. Trotzdem legte sie gleichzeitig mit dem Zuständigkeitsgesetz dem Bundestag ein Verfassungsgesetz vor⁴⁶⁾. Zur Begründung der Bundeszuständigkeit hob sie auf den internationalen und überregionalen Charakter des Flugverkehrs, vor allem aber auf die Tatsache ab, daß die aus völkerrechtlichen Luftverkehrsverträgen folgenden Verpflichtungen der Bundesrepublik nur durch eine zentrale Bundesbehörde erfüllt werden könnten:

»Durch die technische Entwicklung, insbesondere der Reichweiten und Geschwindigkeiten, ist das Luftfahrzeug zu einem Mittel des Weltluftverkehrs geworden. Die Luftverkehrsverwaltung der einzelnen Staaten kann daher nur nach den Erfordernissen des Weltluftverkehrs geführt werden. Hierzu ist die Bundesrepublik in vielfacher Hinsicht rechtlich durch internationale Abkommen und Übereinkommen verpflichtet⁴⁷⁾. Hinzu kommen die Projekte, die Zivilluft-

⁴¹⁾ Die Lücke wurde zunächst durch die Gesetze über die Bundesanstalt für Flugsicherung (vom 23. 3. 1953, BGBl. I, S. 70), über das Luftfahrt-Bundesamt (vom 30. 11. 1954, BGBl. I, S. 354) und durch die Verwaltungsvereinbarung über die Abgrenzung der Verwaltungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der zivilen Luftfahrt (vom 31. 12. 1952, Verkehrsblatt 1955, S. 379) gefüllt.

⁴²⁾ 3. BT-Drs. 1935. Nach kleineren Änderungen als Gesetz vom 8. 2. 1961 (BGBl. I, S. 69) verabschiedet.

⁴³⁾ Hierauf stützte sich der Bundesrat, als er im Gegenentwurf grundsätzlich die Länderzuständigkeit vorsah und nur die Möglichkeit offenhielt, einzelne überregionale Aufgaben dem Bund zuzuweisen (3. BT-Drs. 1534, Anlage 3; 1535, Anlage 2).

⁴⁴⁾ Art. 2 Buchst. b des Besatzungsstatuts vom 10. 4. 1949.

⁴⁵⁾ 3. BT-Drs. 1534, Anlage 3.

⁴⁶⁾ 3. BT-Drs. 1534. Unverändert als Gesetz vom 6. 2. 1961 verabschiedet (BGBl. I, S. 65). Das Gesetz fügte dem GG einen Artikel 87 d ein.

⁴⁷⁾ Im Text genannt werden das Abkommen vom 7. 12. 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (BGBl. 1956 II, S. 411 ff.), die Vereinbarung vom 7. 12. 1944 über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr (BGBl. 1956 II, S. 411 ff.) und Art. 2 des XII. Teils des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen in der Fassung des Protokolls vom 23. 11. 1954 (BGBl. 1955 II, S. 456).

fahrt zeitgemäß, d. h. auf überstaatlicher Ebene hinsichtlich der Flugsicherung in Form der ›EUROCONTROL‹ und hinsichtlich der Luftfahrtunternehmen in Form der ›AIR-UNION‹ zusammenzufassen. Bei dieser Lage muß es dem Bund ermöglicht werden, den Luftverkehr nicht nur durch die Gesetzgebung, sondern auch im Verwaltungswege den überregionalen und internationalen Belangen anzupassen. Hierzu gehört einmal, die Verkehrsströme innerhalb der Bundesrepublik und über ihre Grenzen hinaus mit dem Ziel bester Förderung des Verkehrs aufeinander abzustimmen. Sodann gilt es vor allem, die Sicherheit des Luftverkehrs zu gewährleisten. Im Zeitalter des Düsenluftverkehrs hat die Pflicht des Staates, einen reibungslosen Ablauf des Luftverkehrs sowie die größtmögliche Sicherheit für die Teilnehmer am Luftverkehr und für die Bevölkerung der überflogenen Gebiete zu gewährleisten, außerordentlich an Bedeutung gewonnen. Die in den Sicherheitsvorschriften des Luftrechts enthaltenen Verwaltungsaufgaben bilden ein einheitliches Ganzes, das organisch in eine Hand gehört, d. h. einer zentralen Regelung bedarf, wenn es als Ganzes wirksam werden soll⁴⁸⁾. . . .

Für diese zentrale Regelung spricht auch die Tatsache, daß bereits heute der weit überwiegende Teil der Luftverkehrsverwaltung beim Bund liegt. . . . Nach Artikel 32 des Grundgesetzes hat der Bund schließlich alle Zuständigkeiten, die sich auf einen Verkehr mit dem Ausland erstrecken, also vor allem auf die Genehmigung der Ein- und Ausflüge und den Abschluß multilateraler und bilateraler Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zur Regelung des Luftverkehrs⁴⁹⁾. . . .

Nach Artikel 33 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944⁴⁷⁾ . . . sind die deutschen Luftfahrerscheine in den zur Zeit 74 ICAO-Mitgliedstaaten anzuerkennen. Der Bund, den international die Verpflichtung trifft, dafür zu sorgen, daß diese Scheine nur erteilt werden, wenn die im Anhang 1 zum Chikagoer Abkommen genannten Mindestanforderungen erfüllt sind, muß daher in der Lage sein, auf ihre Erteilung verwaltungsmäßig einzuwirken. Der Bund muß auch in der Lage sein, auf die Entziehung dieser Scheine verwaltungsmäßig einzuwirken, wenn seine Organe bei der Durchführung seiner gesetzlichen Aufgaben z. B. Tatsachen festgestellt haben, die den Scheininhaber als unzuverlässig erscheinen lassen, ein Luftfahrzeug ordnungsgemäß zu führen oder zu bedienen«⁵⁰⁾.

10. Die Organisation der deutschen Auslandsbeziehungen wird in dem Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofs vom 24. Oktober 1959 über seine Tätigkeit als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der

⁴⁸⁾ 3. BT-Drs. 1534, Anlage 1; vgl. Anlage 3 und die Ausführungen des Staatssekretärs im Bundesverkehrsministerium Seiermann (3. BT 97. Sitzung vom 27. 1. 1960, Sten. Ber., S. 5327).

⁴⁹⁾ 3. BT-Drs. 1534, Anlage 3.

⁵⁰⁾ 3. BT-Drs. 1535, Anlage 3.

Verwaltung⁵¹⁾ untersucht⁵²⁾. Das Hauptaugenmerk wurde dabei gerichtet auf die Zusammenarbeit mit internationalen und supranationalen Organisationen und Einrichtungen, insbesondere mit der NATO.

Grundrechte der Staaten und Völker

11. Bundesaußenminister v. Brentano nahm vor dem Bundestag zur Frage eines Abgeordneten⁵³⁾ Stellung, ob die Bundesrepublik die italienische Regierung davon informieren könne, daß es »in der Bundesrepublik einen ausgezeichneten Widerhall finden würde, wenn die italienische Regierung den berechtigten Wünschen der Südtiroler Rechnung tragen würde«:

»Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Behandlung der Südtirol-Frage Österreich und Italien als den Unterzeichnerstaaten des Gruber – Gasperi-Abkommens vom September 1946⁵⁴⁾ vorbehalten. Eine deutsche Initiative, auch in der von ihnen vorgeschlagenen Form, in dieser Richtung würde als **Einnischung in die Angelegenheiten dieser Länder**⁵⁵⁾ aufgefaßt werden. . . . darüber zu entscheiden, wie das Abkommen zu interpretieren ist, ist . . . Sache irgendeiner zuständigen Stelle, sei es . . . , daß . . . die Haager Cour sich damit beschäftigen wird oder daß die UNO sich damit beschäftigt. Ich glaube, es wäre nicht richtig, daß wir eine Interpretation in einer Sache gäben, an der Deutschland nicht unmittelbar beteiligt ist«⁵⁶⁾.

Der Minister befaßte sich anlässlich des Problems der Familienzusammenführung aus Rumänien mit der Frage der **inneren Angelegenheiten eines fremden Staates**:

»Die Bundesregierung hat sich stets bemüht, die rumänische Regierung über ihre Vertreter in Paris und über die Mitglieder der rumänischen Handelsdelegation zu einer großzügigeren Handhabung der Familienzusammenführung zu veranlassen. Diese Bemühungen haben leider zum Teil einen gegenteiligen Erfolg gehabt, weil die rumänische Regierung diese Interventionen . . . als **Einnischung in die inneren rumänischen Angelegenheiten** ansah. Aus diesem Grunde hat die Bundesregierung das geschaffene Junktim zwischen den Wirtschaftsbeziehungen und der Familienzusammenführung⁵⁷⁾ nicht aufrechterhalten⁵⁸⁾«.

⁵¹⁾ 3. BT-Drs. 1518, 123 ff., 138 ff.

⁵²⁾ Vgl. auch die Ausführungen des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt v. a n S c h e r p e n b e r g zum geplanten neuen Konsulargesetz (3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5266).

⁵³⁾ 3. BT-Drs. 1918.

⁵⁴⁾ Vom 5. 9. 1946, Annex IV des italienischen Friedensvertrags vom 10. 2. 1947.

⁵⁵⁾ Hervorhebung hinzugefügt.

⁵⁶⁾ 3. BT 118. Sitzung vom 22. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6802.

⁵⁷⁾ Vgl. ZaöRV Bd. 21, S. 284.

⁵⁸⁾ 3. BT-Drs. 1584.

In ihrer Note vom 15. Juli 1960 an die UdSSR wies die Bundesregierung den sowjetischen Vorwurf⁵⁹⁾ zurück, den belgischen Truppen in Deutschland Flugplätze für **Interventionen** im Kongo (Léopoldville) zur Verfügung gestellt zu haben:

»Die Bundesregierung weist die Unterstellung entschieden zurück, Maßnahmen gegen die Unabhängigkeit der Republik Kongo unternommen zu haben. Die Bundesregierung hat die Kongoregierung am gleichen Tage, an dem diese ins Leben trat, anerkannt und einen Botschafter bei ihr beglaubigt. Sie hat dabei zum Ausdruck gebracht, daß sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten dem jungen Staat zu helfen bereit ist«⁶⁰⁾.

12. Der Staatssekretär im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen **The dieck** umriß in einer Ansprache vom 19. März 1960 über den Sender RIAS den **Inhalt des Selbstbestimmungsrechts**⁶¹⁾, welches sich als Ausdruck der Demokratisierung der Völkerordnung⁶²⁾ auf die UN-Charta und Art. 21 der allgemeinen Menschenrechtsdeklaration⁶³⁾ gründet⁶⁴⁾:

⁵⁹⁾ Note der UdSSR an die Bundesrepublik Deutschland vom 13. 7. 1960 (Keesing, S. 8514 D, Nr. 7).

⁶⁰⁾ Bull. S. 1293 = Keesing, a. a. O. Nr. 13.

⁶¹⁾ Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker vgl. ferner die Rede des Bundespräsidenten **L ü b k e** vor dem Deutschen Journalistentag in Berlin (Bull. S. 585); das Schreiben des Bundeskanzlers **A d e n a u e r** an den sowjetischen Ministerpräsidenten Chruschtschow vom 8. 1. 1960 (Bull. S. 197 = Keesing, S. 8188 D = EA, D 30), seinen Beitrag im Bulletin (S. 373, 777) sowie seine Ansprachen vor dem National Press Club in Washington (Bull. S. 517) und auf dem Jahrestreffen der deutschen Landsmannschaft Ostpreußen (Bull. S. 1257 = Keesing, S. 8546 D); die Erklärungen des Bundesaußenministers **v. B r e n t a n o** vor dem Bundestag (99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5390 = Bull. S. 267; 122. Sitzung vom 30. 6. 1960, Sten.Ber., S. 7042 = Bull. S. 1173 = Keesing, S. 8493 B Nr. 1) und vor dem Übersee-Club, Hamburg (Bull. S. 145); die Ausführungen des Bundesministers für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder **v. M e r k a t z** vor der Beratenden Versammlung des Europarats vom 27. 4. 1960 (Bull. S. 795); die Rede des Staatssekretärs **The dieck** vor dem Bundestreffen der Landsmannschaft Westpreußen (Bull. S. 1213) und seine Beiträge im Bulletin (S. 685, 2007); die Ansprache des Bundesratspräsidenten **M e y e r s** (BR-Sitz.Ber., 225. Sitzung vom 11. 11. 1960, S. 519 ff., 525); die Erklärung des Berliner Senats vom 12. 5. 1960 (Bull. S. 908); die außenpolitische Entschließung des CDU-Parteitag vom 27. 4. 1960 (Keesing, S. 8365 H); die Ausführungen des SPD-Abgeordneten **W e h n e r** vor dem Bundestag (122. Sitzung vom 30. 6. 1960, Sten.Ber., S. 7052 ff. = Keesing, S. 8493 B Nr. 2) und die Zirkularnote des Beobachters der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen vom 28. 9. 1960 (Bull. S. 1781. Vgl. S. 1853 = Keesing, S. 8722 C Nr. 11).

⁶²⁾ Bundesminister **v. M e r k a t z** auf dem Tag der Pommern am 4. 6. 1960 in Bochum (Bull. S. 1041 f.); vgl. die Erklärungen des Sprechers des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen über den Sender RIAS vom 5. 3. 1960 (Bull. S. 449).

⁶³⁾ Bundespräsident **L ü b k e** beim Empfang für das Kuratorium »Unenteilbares Deutschland« vom 8. 3. 1960 (Bull. S. 465).

⁶⁴⁾ Bundeskanzler **A d e n a u e r** schlug in einer Rede vom 16. 3. 1960 vor dem National Press Club in Washington unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht vor, die Berliner Bevölkerung über das Statut Berlins abstimmen zu lassen (Bull. S. 517). Der Vorschlag wurde vom Berliner Regierenden Bürgermeister **B r a n d t** in einer Rundfunkansprache vom 20. 3. 1960 über den Sender RIAS aufgegriffen (Bull. S. 546).

»Wenn wir fragen, was das Selbstbestimmungsrecht für uns Deutsche gegenüber der bolschewistischen Fremdherrschaft in Mitteldeutschland zu bedeuten hat, so sind verschiedene Bedeutungen des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker zu unterscheiden. Dieser Anspruch umfaßt zunächst das Recht auf Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, d. h. auf freie und völlig unbeeinflusste, staatliche Selbstregierung in den freien Teilen Deutschlands, d. h. in Westdeutschland wie in West-Berlin. Das Selbstbestimmungsrecht umschließt weiter das Recht auf international kontrollierte, demokratische Selbstentscheidung der Bevölkerung über ihr politisches Schicksal in Mitteldeutschland auf dem Wege über freie Wahlen. – Seiner Natur nach ist das Selbstbestimmungsrecht in jeder dieser Formen allein und ausschließlich ein Recht des Volkes. Ein Selbstbestimmungsrecht eines Pankower Machtapparates der ›DDR‹ ist begrifflich ausgeschlossen. Das Selbstbestimmungsrecht als Recht des freien Volkes ist gerade im Gegensatz zu dem nicht durch den freien Volksentscheid legitimierten, staatlichen Machtapparat und zu dessen Souveränitätsanspruch entstanden«⁶⁵).

13. Zum Inhalt des **Heimatrechts**⁶⁶) als Ausfluß des Selbstbestimmungsrechts⁶⁷) führte der Minister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte im Land Baden-Württemberg, **F i e d l e r**, in einer Sendung über den Südwestfunk aus:

»In völkerrechtlicher Beziehung besagt das Recht auf Heimat, daß dem Menschen die Heimat nicht durch staatliche Gewalt entzogen werden darf. Jedem Staat, der sich nicht außerhalb der Völkerrechtsgemeinschaft stellen will, ist es verboten, Menschen aus ihrer Heimat zu vertreiben. Es ist verboten, eine fremde Volksgruppe zwangsweise umzusiedeln oder zu vertreiben. Dieses Recht enthält darüber hinaus auch den Anspruch des einzelnen gegen die Völkerrechtsgemeinschaft auf Schutz gegen Vertreibungsaktionen. Das Menschenrecht auf die Heimat besagt aber auch, daß ein Staat mit Menschen nicht in einer Weise verfährt, daß sie die angestammte Heimat nicht mehr als Heimat empfinden. Beispiele dafür sind uns die Spätaussiedler aus den polnisch verwalteten Ostgebieten. Für aus der Heimat vertriebene Menschen besteht gegen den Staat, der sie vertrieben hat, und gegen die Völkerrechtsgemeinschaft der Anspruch auf Rückkehr in die Heimat«⁶⁸).

⁶⁵) Bull. S. 545, 560. Träger dieses Rechts ist vielmehr das gesamte deutsche Volk (Erklärung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin **B r a n d t** vom 21. 2. 1960; Bull. S. 367; vgl. die Ausführungen des Sprechers des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen und die Zirkularnote des Beobachters bei den Vereinten Nationen, a. a. O.).

⁶⁶) Zum Heimatrecht vgl. auch Bundespräsident **L ü b k e** anlässlich der zehnjährigen Wiederkehr der Verkündung der Charta der deutschen Heimatvertriebenen am 6. 8. 1960 in Stuttgart-Bad Cannstatt (Bull. S. 1485 ff., 1489), Bundesaußenminister v. **B r e n t a n o** vor dem Bundestag (99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5394 = Bull. S. 267 ff.), Bundeswirtschaftsminister **E r h a r d** auf dem Oberschlesier-Tag vom 28. 8. 1960 (Keesing, S. 8596 B) und den Beitrag Staatssekretärs **T h e d i e c k** (Bull. S. 200 ff.).

⁶⁷) Bundesaußenminister v. **B r e n t a n o** a. a. O.

⁶⁸) Bull. S. 254 f.

Menschenrechte (des Einzelnen)

14. Artikel 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozeßordnung beschränkt die Dauer der Untersuchungshaft und erhöht ihre Voraussetzungen und prozessualen Garantien, um Artikel 5 Abs. 3 Satz 2 der **europäischen Menschenrechtskonvention** ⁶⁹⁾ Rechnung zu tragen ⁷⁰⁾.

Nach Ansicht der Bundesregierung verstieß die Massenkollektivierung der Bauern in der Sowjetzone gegen Artikel 17 Abs. 2 (Eigentum), 20 Abs. 2 (negative Koalitionsfreiheit) und 23 (Berufsfreiheit) der **Menschenrechts-erklärung vom 10. Dezember 1948** ⁷¹⁾. Gegen die Deklaration verstieß nach Ansicht der Bundesregierung auch die Entführung des ehemaligen sowjetzonalen Oberleutnants Smolka und dessen Verurteilung zum Tode durch ein Sowjetzonengericht ⁷²⁾.

15. Die deutschen Behörden befaßten sich mehrfach mit den **Grenzen des Asylrechts**. Die Algerische Nationale Befreiungsfront (FLN) unterhielt in der tunesischen Botschaft in Bad Godesberg ein Büro, welches von französischer Seite als Generalstab der geheimen Untergrundorganisation in Frankreich, von algerischer Seite als »soziales Hilfsbüro« bezeichnet wurde ⁷³⁾. Auf wiederholte französische Vorstellungen ersuchte das Auswärtige Amt den tunesischen Botschafter mehrfach, das FLN-Büro aus der Botschaft auszuliefern ⁷⁴⁾. Ein Sprecher des Auswärtigen Amtes begründete diesen Schritt auf einer Pressekonferenz vom 14. März 1960:

»Es liegt auf der Hand, daß ein derartiges Büro in einer diplomatischen Vertretung ständig in die Gefahr kommt, Tätigkeiten auszuüben, die mit dem diplomatischen Status dieser Vertretung nicht vereinbar sind und die auch den Verpflichtungen der in der Bundesrepublik befindlichen Algerier – Verpflichtungen, die aus ihrem Asylrecht hier resultieren – nicht entsprechen. Durch

⁶⁹⁾ Vom 4. 11. 1950, BGBl. 1952 II, S. 686.

⁷⁰⁾ Regierungsbegründung, 3. BT-Drs. 2037, S. 15. Die Rechtsprechung hatte schon vorher die Voraussetzungen und Dauer der Untersuchungshaft dem Art. 5 Abs. 3 Satz 2 angeglichen (vgl. *M o r v a y*, ZaöRV Bd. 21, S. 330 ff.).

⁷¹⁾ Vgl. das Weißbuch der Bundesregierung über die Zwangskollektivierung des freien Bauernstandes in Mitteldeutschland, welches mit einer Begleitnote (Bull. S. 778) an sämtliche Regierungen verteilt wurde, mit welchen die Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhält; Bundeskanzler *A d e n a u e r* vor dem National Press Club in Washington (Bull. S. 517); Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen *L e m m e r* vor der Beratenden Versammlung des Europarats am 29. 4. 1960 (Bull. S. 781; vgl. den Bericht des britischen Abgeordneten *P e t e r K i r k*, Bull. S. 865, 868 und die Resolution des Europarats vom 27. 4. 1960, Bull. S. 793; *K e e s i n g*, S. 8647 A); Bundesminister *L e m m e r* vor dem Bundestag (108. Sitzung vom 6. 4. 1960, Sten.Ber., S. 5889 ff.).

⁷²⁾ Vgl. Bull. S. 1216, 1446.

⁷³⁾ FAZ Nr. 133 vom 9. 6. 1960.

⁷⁴⁾ Nach Meldung der FAZ Nr. 144 vom 23. 6. 1960 hat das FLN-Büro daraufhin ein eigenes Quartier in Bad Godesberg bezogen.

seine Zugehörigkeit zur tunesischen Vertretung genoß dieses Büro aber diplomatische Immunität und Privilegien, also das, was gemeinhin als Exterritorialität zu bezeichnen ist.

Es lag daher im Interesse der deutsch-tunesischen Beziehungen, diesen Zustand zu bereinigen und den deutschen Gesetzen damit zu unterstellen, wenn Sie so wollen. Gegen eine rein soziale und karitative Tätigkeit dieses Büros, gegen eine soziale Betreuung der in der Bundesrepublik befindlichen Algerier hat die Bundesregierung nie etwas einzuwenden gehabt, soweit sie sich im Rahmen der Verpflichtungen bewegt, die sich durch das Asylrecht ergeben. Eine politische Betätigung dieses Büros kann jedoch die Bundesregierung nicht dulden, da sie selbst keine Beziehungen zu der sogenannten FLN-Regierung hat und weil diese politische Betätigung und diese Propaganda in der Bundesrepublik sich zwangsläufig stets gegen einen mit uns befreundeten Staat richten wird«⁷⁵⁾.

Asylberechtigte dürfen sich also, wenn überhaupt, nur beschränkt politisch betätigen⁷⁶⁾. War diese Grenze hier wegen der Interventionen gegen einen dem Aufnahmestaat befreundeten Staat überschritten, so wurde den Ungarnbewegungen der Journalisten Alföldi und Nyerki nach den Ausführungen des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern Ritter v. L e x die nationalsozialistische Zielsetzung vorgeworfen:

»Den Schriftleitern der Zeitschriften ›Hidverök‹ und ›Cel‹ – Alföldi heißt der eine und Nyerki der andere – wurde im Mai 1959 von der zuständigen Behörde untersagt, sich antisemitisch oder sonstwie im Sinne des Nationalsozialismus zu betätigen. Außerdem wurden sie aufgefordert, in einem anderen Staat um Aufnahme nachzusuchen«⁷⁷⁾.

Nach § 4 StGB-Entwurf unterliegen auf deutschen Schiffen oder Luftfahrzeugen begangene Taten dem deutschen Strafrecht. Es läge nahe, hierin eine Bestätigung der Auffassung zu finden, diese Fahrzeuge seien deutsches Hoheitsgebiet, so daß das Asylrecht eingreifen könnte. Die Regierungsbeurteilung führte aus:

»Ob ein Ausländer, der auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug im Ausland eine nach deutschem Recht strafbare Handlung begangen hat, einem ausländischen Staat zur Aburteilung ausgeliefert werden darf, wird durch § 4 nicht entschieden«⁷⁸⁾.

⁷⁵⁾ Bull. S. 499 = Keesing, S. 8278.

⁷⁶⁾ Die Stadt München hat dem Generalsekretär des MNA (Mouvement National Algérien), Mulai M e r b a h, nahegelegt, »im Interesse der Sicherheit seiner Person« sich einen Aufenthaltsort außerhalb der Bundesrepublik zu suchen (FAZ Nr. 112 vom 13. 5. 1960). Vgl. auch Ziffer 33.

⁷⁷⁾ 3. BT 107. Sitzung vom 16. 3. 1960, Sten.Ber., S. 5814 C/D.

⁷⁸⁾ 3. BT-Drs. 2150. Vgl. Ziffer 25.

Völkerrechtssubjekte, diplomatischer Verkehr

16. Die Bundesrepublik hat im Berichtsjahr folgende **neue Staaten anerkannt**: die Republik Kamerun ⁷⁹⁾, die Föderation Mali ⁸⁰⁾, die Republik Madagaskar ⁸¹⁾, die somalische Republik ⁸²⁾, die Republik Kongo (Léopoldville) ⁸³⁾, die Republik Dahomey ⁸⁴⁾, die Republik Niger ⁸⁵⁾, die Republik Elfenbeinküste ⁸⁶⁾, die Republik Tschad ⁸⁷⁾, die Zentralafrikanische Republik ⁸⁸⁾, die Republik Zypern ⁸⁹⁾, die Republik Kongo (Brazzaville) ⁹⁰⁾, die Republik Gabun ⁹¹⁾, die Republik Mali ⁹²⁾, die Republik Senegal ⁹³⁾, die Föderation Nigeria ⁹⁴⁾, die Islamische Republik Mauritien ⁹⁵⁾.

Die Anerkennung wurde durch vom Bundeskanzler an den jeweiligen Ministerpräsidenten oder Staatschef gerichtete, im wesentlichen gleichlautende Glückwunschtelegramme ausgesprochen. Als Beispiel sei das Telegramm an die Föderation Mali ⁸⁰⁾ abgedruckt:

»Exzellenz! Ich beehre mich, Ihnen mitzuteilen, daß die Bundesrepublik Deutschland die Föderation Mali als unabhängigen und souveränen Staat anerkennt. Die Bundesrepublik freut sich, in der Föderation ein wertvolles Mitglied in der Reihe der freien unabhängigen Staaten der Welt begrüßen zu können. Sie ist überzeugt, daß das Wirken Malis in der Gemeinschaft der Völker den Zielen des Friedens und der Freiheit und dem gegenseitigen Verständnis wertvolle Dienste leisten wird. Es wird ihr ein wesentliches Anliegen sein, die Sympathien und die Freundschaft zwischen dem deutschen Volk und dem Volk von Mali auszubauen und zu vertiefen.

Ich beehre mich gleichzeitig, Sie davon zu unterrichten, daß die Bundes-

⁷⁹⁾ Bull. S. 5. Dem deutschen Botschafter wurde etwas später das Agrément erteilt (Bull. S. 35).

⁸⁰⁾ Bull. S. 1108. Dem deutschen Botschafter wurde etwas später das Agrément erteilt (Bull. S. 1164).

⁸¹⁾ Bull. S. 1152. Der deutsche Botschafter übergab etwas später sein Beglaubigungsschreiben (Bull. S. 1224).

⁸²⁾ Bull. S. 1152, 1164. Der deutsche Botschafter übergab am 3. 7. 1960 sein Beglaubigungsschreiben (Bull. S. 1226, 1282).

⁸³⁾ Bull. S. 1165. Dem deutschen Botschafter wurde etwas später das Agrément erteilt (Bull. S. 1216).

⁸⁴⁾ Bull. S. 1408.

⁸⁵⁾ Bull. S. 1410.

⁸⁶⁾ Bull. S. 1445.

⁸⁷⁾ Bull. S. 1466.

⁸⁸⁾ Bull. S. 1491.

⁸⁹⁾ Bull. S. 1498.

⁹⁰⁾ Bull. S. 1499.

⁹¹⁾ Bull. S. 1502.

⁹²⁾ Bull. S. 1752.

⁹³⁾ Bull. S. 1752.

⁹⁴⁾ Bull. S. 1790.

⁹⁵⁾ Bull. S. 2155.

regierung als die frei gewählte und legitime Vertretung des deutschen Volkes beabsichtigt, diplomatische Beziehungen mit der Regierung der Mali-Föderation aufzunehmen.

Nehmen Sie, Herr Präsident, meine und der Bundesregierung beste Wünsche für eine glückliche Zukunft des Volkes von Mali und eine gute und friedliche Entwicklung Ihres Landes entgegen und genehmigen Sie den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.

A d e n a u e r

Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland«.

17. Am 3. Februar 1960 wurden in San Salvador zwischen den Bevollmächtigten der Bundesrepublik und der Republik Honduras Noten ⁹⁶⁾ der Außenministerien ausgetauscht, in denen die Bereitschaft beider Staaten zur **Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen** ⁹⁷⁾ festgestellt wurde ⁹⁸⁾. – Nach Mitteilung eines Sprechers des Auswärtigen Amtes vom 30. Mai 1960 ⁹⁹⁾ erhielt der deutsche Botschafter in Ankara Weisung, der neugebildeten türkischen Regierung ¹⁰⁰⁾ mitzuteilen, daß die diplomatischen Beziehungen der Bundesrepublik mit der Türkei fortgesetzt würden. – Am 27. 4. 1960 hat der deutsche Botschafter dem Ministerpräsidenten von Togo sein Beglaubigungsschreiben überreicht; damit wurden diplomatische Beziehungen zu dem 1960 unabhängig gewordenen Staat ¹⁰¹⁾ aufgenommen ¹⁰²⁾.

18. Die **Tätigkeitsgrenzen diplomatischer Vertreter im Aufnahmestaat** waren mehrfach umstritten ¹⁰³⁾:

⁹⁶⁾ Soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht.

⁹⁷⁾ Die diplomatischen Beziehungen zwischen Honduras und Deutschland waren durch den Eintritt des Kriegszustandes unterbrochen worden (vgl. ZaöRV Bd. 18, S. 746).

⁹⁸⁾ Bull. S. 221. – Die Bundesregierung hat dagegen die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien nicht wieder aufgenommen, weil »die jugoslawische Außenpolitik hierfür keine Ansatzpunkte zeigte« (Staatssekretär im Auswärtigen Amt Carstens, 3. BT 136. Sitzung vom 14. 12. 1960, Sten.Ber., S. 7753 B).

⁹⁹⁾ Bull. S. 1004.

¹⁰⁰⁾ In der Nacht vom 26. auf den 27. 5. 1960 gab Radio Ankara den Sturz der Regierung M e n d e r e s und die Machtübernahme durch ein Komitee der Nationalen Einheit mit General Gürsel an der Spitze bekannt. In der Proklamation General Gürsels wurde versichert, daß die neue Regierung die UN-Charter, die Menschenrechtserklärung, den NATO- und den CENTO-Pakt wie alle von der Türkei unterschriebenen Verträge und Bündnisse einhalten werde (Keesing, S. 8415 A).

¹⁰¹⁾ Keesing, S. 8358 A.

¹⁰²⁾ Bull. S. 772.

¹⁰³⁾ In der Ziffer 15 zitierten Erklärung des Auswärtigen Amtes wurden Existenz und Tätigkeit des sozialen Hilfsbüros einer fremden Aufstandsregierung im Bundesgebiet als Reflex des Asylrechts zugelassen, die politische Tätigkeit aber von der Anerkennung dieser Regierung durch die Bundesrepublik abhängig gemacht. Der personellen und räumlichen Eingliederung des Büros in eine fremde Botschaft wurden dieselben Grenzen gezogen. Deren Überschreitung wurde als Verletzung des Botschaftsstatus gewertet. Selbst die völkerrechtswidrige Eingliederung zieht aber die Immunität von Büro und Mitgliedern nach sich; der Berufung auf diese Immunität steht die *exceptio doli generalis* nicht entgegen.

In einem Vortrag vor der Internationale der Kriegsgegner im April 1960 in München griffen Mitglieder der sowjetischen Botschaft die Bundesregierung an. Der Bundesminister des Auswärtigen v. Brentano hielt nach dem Zusammenhang seiner schriftlichen Erklärungen an den Bundestag zu diesem Vorfall die Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit fremder Diplomaten für eine Ermessensfrage des Aufnahmestaates:

»Zur diplomatischen Tätigkeit im Ausland gehört heute auch ein gewisses Maß an Öffentlichkeitsarbeit. Inhalt und Ausmaß dieser Tätigkeit in der Öffentlichkeit werden weitgehend durch die Regeln des Taktes und der Rücksichtnahme auf die Regierung und die besonderen Verhältnisse des Gastlandes sowie durch die besonderen Gegebenheiten der Beziehungen zwischen den jeweiligen Ländern bestimmt und können daher von Fall zu Fall sehr variieren. Die Frage, wann im einzelnen Fall von einem Mißbrauch dieses Rechts gesprochen werden könnte, wird sich kaum jemals mit absoluter Genauigkeit beantworten lassen. Das allgemeine Völkerrecht, das bei der Beantwortung dieser Frage als Maßstab zu gelten hätte, hat über ganz allgemein gefaßte Grundsätze hinaus noch keine Anhaltspunkte entwickelt, die für die Beurteilung der Grenzen solcher öffentlichen Tätigkeit verbindlich zugrunde gelegt werden könnten.

In den Fällen, in denen die Bundesregierung der Ansicht ist, daß akkreditierte Diplomaten bei der Ausübung ihrer öffentlichen Arbeit die Grenzen in unzulässiger Weise überschritten haben, wird sie den Missionschef in der diplomatisch üblichen Form mit allem Nachdruck darauf hinweisen, daß die in Frage stehende Äußerung bzw. das Verhalten nach Ansicht der Bundesregierung einen Mißbrauch des Rechts auf öffentliche Tätigkeit darstellt. Für den Fall, daß ein solches Verhalten trotz eines derartigen Hinweises wiederholt geübt wird, sieht das Völkerrecht schärfere Formen der Zurückweisung vor, beispielsweise die Erklärung des betreffenden Botschaftsangehörigen als *persona non grata*«¹⁰⁴).

In einem Protest gegenüber dem sowjetischen Botschafter vom 31. Mai 1960 bezeichnete das Auswärtige Amt es als unüblich und über die Wahrnehmung berechtigter Interessen des Entsendestaates hinausgehend, wenn Vertreter einer ausländischen Mission an Veranstaltungen teilnehmen, die als gegen die Grundlagen der Politik der Bundesrepublik gerichtet empfunden werden müßten¹⁰⁵).

Gleichzeitig protestierte das Auswärtige Amt gegen die Spionagetätigkeit des Attachés Levinov beim Besuch des ukrainischen Volkschores in der Bundesrepublik¹⁰⁶). Der sowjetische Botschafter versicherte, daß die Botschaftsmitglieder strenge Weisung hätten, sich jeder nachrichtlichen Tätigkeit zu enthalten¹⁰⁷). In einer Antwortnote protestierte die Sowjetunion

¹⁰⁴) 3. BT-Drs. 1821.

¹⁰⁵) Bull. S. 1001.

¹⁰⁶) Bull. S. 1001; vgl. Keesing, S. 8434 A; EA, Z 78.

¹⁰⁷) Bull. a. a. O.

gegen die angebliche Verleumdung sowjetischer Botschaftsmitglieder¹⁰⁸). Am 2. Juni 1960 veröffentlichte die Botschaft einen Briefwechsel mit dem ehemaligen Sowjetagenten Kapustinski, um darzutun, daß Levinov mit diesem nur über dessen eventuelle Rückkehr in die UdSSR verhandelt habe. Am selben Tag gab ein Sprecher des Auswärtigen Amtes in Bonn bekannt, daß die Bundesregierung diplomatische Schritte unternehmen werde, falls Angehörige der sowjetischen Botschaft weiterhin in die westdeutsche Politik eingreifen werden. Levinov wurde später nach Rußland zurückberufen¹⁰⁹).

Das Außenministerium der UdSSR hatte in einer Note vom 2. April 1960¹¹⁰) die deutsche Botschaft in Moskau beschuldigt, mit der Versendung von Kriegsmedaillen an einen ehemaligen Kriegsverbrecher die Gefühle des Sowjetvolkes verletzt zu haben. In der Antwortnote vom 4. April 1960 erwiderte die Botschaft:

»Es ist der Botschaft unerfindlich, wieso aus der Übersendung der seinerzeitigen Verleihungsurkunde . . . der Schluß gezogen werden könnte, es hätten damit von der Botschaft die Gefühle des Sowjetvolkes verletzt werden sollen. Schon eine oberflächliche Prüfung des Schreibens der Botschaft mußte ergeben, daß nicht etwa eine nachträgliche Aushändigung der Verleihungsurkunde und der Medaille . . . beabsichtigt gewesen sein konnte . . . vielmehr war dem Schreiben einwandfrei zu entnehmen, daß die Übersendung einzig und allein zu dem Zweck erfolgte, dem Adressaten ein Beweismittel dafür in die Hand zu geben, daß er nach deutschem Recht die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatte . . .

Steht damit einwandfrei fest, daß mit der Übersendung von Urkunde und Akzessorium, der Medaille, in keiner Weise eine Verletzung der Gefühle des Sowjetvolkes beabsichtigt war, so kommt weiter folgendes hinzu: Seit der sowjetischen Regierungserklärung über die Repatriierung in die Bundesrepublik Deutschland vom 8. April 1958 fordern die örtlichen sowjetischen Behörden von den Antragstellern zum Nachweis ihrer deutschen Staatsangehörigkeit grundsätzlich deutsche Originalurkunden. Soweit diese in die Zeit der nationalsozialistischen Ära fallen, sind sie zwangsläufig mit dem damaligen »Hoheitszeichen«, also mit dem Hakenkreuz versehen. Tausende solcher Urkunden sind bisher von den zuständigen sowjetischen Milizbehörden ohne Beanstandung entgegengenommen worden«¹¹¹).

¹⁰⁸) EA a. a. O.

¹⁰⁹) Keesing, a. a. O.; vgl. FAZ Nr. 127 vom 1. 6. 1960 und Nr. 130 vom 4. 6. 1960.

¹¹⁰) Keesing, S. 8321 B 1.

¹¹¹) Bull. S. 633 = Keesing, S. 8321 B 3. – Staatssekretär van Scherpenberg führte vor dem Bundestag (3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5265 C) aus, die sowjetischen Behörden lehnten in verstärktem Ausmaß Anträge Deutscher auf Ausreise aus der UdSSR mit der Begründung ab, die deutsche Staatsangehörigkeit sei nicht durch Urkunden nachgewiesen. Der deutsche Botschafter sei wegen dieses ungerechtfertigten und mit der sowjetischen Erklärung vom 8. 4. 1958 nicht zu vereinbarenden Verhaltens wiederholt im sowjetischen Außenministerium vorstellig geworden. Bei der letzten Besprechung

19. Auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion¹¹²⁾ führte Bundesjustizminister Sch ä f f e r zum **Auslieferungsrecht** aus:

»Sollte Israel Eichmann an Argentinien zurückgeben¹¹³⁾, so wird die Bundesregierung Argentinien unverzüglich um die Auslieferung des Eichmann an die Bundesrepublik Deutschland ersuchen¹¹⁴⁾. Mit den internationalen Gepflogenheiten und der Praxis im Auslieferungsverkehr ist es nicht vereinbar, von Argentinien Sicherheiten dafür zu fordern, daß Argentinien Eichmann der deutschen Gerichtsbarkeit nicht vorenthält. Die argentinischen Behörden haben bisher in dem einzigen von ihnen entschiedenen Fall des Dr. Klingenuß¹¹⁵⁾ die Auslieferung abgelehnt. In anderen Fällen waren die Beschuldigten nicht in Argentinien auffindbar¹¹⁶⁾ oder hatten Argentinien vor der Entscheidung der argentinischen Regierung verlassen«¹¹⁷⁾.

Verantwortlichkeit der Staaten, völkerrechtliches Delikt

20. Die **Verpflichtung des Staates, Angriffe gegen einen fremden Staat von seinem Gebiet aus zu unterbinden**, wurde von der Bundesrepublik im Rahmen der Fälle anerkannt, die Interventionen zugunsten der Algerischen Nationalen Befreiungsfront betrafen¹¹⁸⁾. Dieser Grundsatz gilt auch bei Beleidigungen unter Staaten¹¹⁹⁾ und ausländischer Staats- und Regierungschefs¹²⁰⁾. Während seines Staatsbesuchs in Österreich vom 30. Juni bis

im Außenministerium Ende 1959 habe der sowjetische Sprecher erklärt, die sowjetischen Behörden hätten Verständnis dafür, daß die Antragsteller die Urkunden zum Nachweis ihrer deutschen Staatsangehörigkeit im Weltkrieg verloren hätten. Im Fall der Nichtbeibringung irgendeines Nachweises jedoch könnten die Milizbehörden die Ausreise nicht gestatten. – Zur Repatriierung vgl. auch den Brief des Bundeskanzlers A d e n a u e r an Ministerpräsident Chruschtschow, Bull. S. 1930 = Keesing, S. 8711 H.

¹¹²⁾ 3. BT-Drs. 1913.

¹¹³⁾ Zum Eichmann-Fall vgl. Keesing, S. 8414 A, 8448 D, 8462 A, 8474 A, 8538, 8556 D.

¹¹⁴⁾ Vgl. auch Bundesjustizminister Sch ä f f e r vor dem Bundestag (3. BT 117. Sitzung vom 24. 5. 1960, Sten.Ber., S. 6685) und die Erklärung des Sprechers des Auswärtigen Amts vom 24. 5. 1960 (Keesing, S. 8414 A).

¹¹⁵⁾ Die Auslieferung wurde nach der Erklärung des Bundesjustizministers vor dem Bundestag (3. BT 118. Sitzung vom 22. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6796 f.) mangels Strafbarkeit der Tat nach argentinischem Recht abgelehnt.

¹¹⁶⁾ Fall des Dr. Josef Mengele, vgl. die Ausführungen des Bundesjustizministers in 3. BT-Drs. 2026.

¹¹⁷⁾ 3. BT-Drs. 1951. – Zu den deutsch-italienischen Verhandlungen über die Auslieferung des ehemaligen Offenburger Studienrats Zind vgl. FAZ Nr. 179 vom 3. 8. 1960.

¹¹⁸⁾ Vgl. Ziffer 15, 33.

¹¹⁹⁾ In einer unveröffentlichten Note an die kubanische Regierung vom 20. 11. 1960 protestierte die Bundesregierung dagegen, daß die sowjetzonale Staatsflagge auf einer Landwirtschaftsausstellung in Havanna gezeigt und die Bundesrepublik durch Bilder verunglimpft worden war (FAZ Nr. 272 vom 27. 11. 1960).

¹²⁰⁾ So fühlte sich das Auswärtige Amt veranlaßt, Bull. S. 1766, beleidigende Äußerungen deutscher Zeitungen gegen den griechischen Ministerpräsidenten und Minister des

8. Juli 1960 behauptete der Vorsitzende des Ministerrats der UdSSR, Chruschtschow, in mehreren Reden¹²¹⁾, die USA seien mit ihren »Piratenflugzeugen U 2« für die Torpedierung der Gipfelkonferenz verantwortlich, spielte auf den Militarismus der USA, Italiens und der Bundesrepublik an und verglich auf einer Pressekonferenz vom 8. Juli¹²²⁾ den Bundeskanzler Adenauer mit Hitler. Der deutsche Botschafter in Wien unternahm hiergegen am 6. Juli 1960 beim österreichischen Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten eine Demarche und bezeichnete es als ungewöhnlich, daß der sowjetische Ministerpräsident in Anwesenheit österreichischer Minister die Bundesrepublik Deutschland und ihre Regierung beschimpft habe. Am selben Tage protestierte auch der amerikanische Botschafter gegen die verleumderischen Angriffe, machte auf das Versäumnis der österreichischen Regierung aufmerksam, sich von diesen Angriffen zu distanzieren, und ersuchte um Aufklärung, welche Schritte die österreichische Regierung unternehmen wolle. Die Bundesregierung wies am 8. Juli den deutschen Botschafter an, noch einmal im österreichischen Außenministerium zu protestieren. Am 9. Juli 1960 erhoben die Botschafter der USA und der Bundesrepublik erneuten Protest¹²³⁾. Der österreichische Bundeskanzler Raab distanzierte sich bei der Abschiedsrede und in einer Rundfunkansprache vom 10. Juli 1960 von den Äußerungen Chruschtschows. Am 12. Juli 1960 wurde in der Wiener Zeitung folgende offizielle Stellungnahme veröffentlicht:

»Der Ministerrat ermächtigte den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, den beiden Botschaftern mitzuteilen, daß die österreichische Bundesregierung keine Ingerenz auf den Inhalt der Reden gehabt hatte, die Ministerpräsident Chruschtschow auf österreichischem Boden hielt.

Was die Äußerungen des sowjetischen Ministerpräsidenten auf der Pressekonferenz betrifft, muß festgestellt werden, daß nirgends in der Welt eine Regierung für den Inhalt von Reden auf Pressekonferenzen, die nicht von ihr selbst veranstaltet sind, verantwortlich gemacht werden kann. Dasselbe gilt für die sowjetisch-österreichische Gesellschaft, die ein privater Verein ist. Die Anwesenheit des Bundeskanzlers bei der Veranstaltung der Sowjetisch-österreichischen Gesellschaft war lediglich als Höflichkeitsakt dem Gast gegenüber anzusehen«¹²⁴⁾.

Innern richtig zu stellen. Die Bundesregierung fand sich andererseits damit ab, daß die Regierungen der USA und Kanadas keine rechtliche Handhabe zur Verhinderung anti-deutscher Filmsendungen haben (3. BT-Drs. 1609; Staatssekretär des Auswärtigen Amts van Scherpenberg, 3. BT 102. Sitzung vom 17. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5485 C).

¹²¹⁾ Vgl. im einzelnen Keesing, S. 8502 B; EA, Z 105 f., D 207 ff.

¹²²⁾ Keesing, S. 8504 B; EA, D 220.

¹²³⁾ Keesing, S. 8506 A.

¹²⁴⁾ Keesing, S. 8512 B; EA, D 212.

21. Der Strafgesetzentwurf mußte auch die **Straftaten gegen ausländische Staaten und gegen über- und zwischenstaatliche Einrichtungen** neu fassen. Die Regierungsbegründung führt dazu aus:

»Der Titel umfaßt etwa die gleichen Tatbestände wie der ihm entsprechende 4. Abschnitt des Besonderen Teils im geltenden Strafgesetzbuch ...¹²⁵⁾. Über dessen Rahmen hinaus wird lediglich der Tatbestand der öffentlichen Erörterung von Privatangelegenheiten ausländischer Staatsoberhäupter (§ 482) eingefügt. Der Anwendungsbereich des Titels ist jedoch gegenüber dem geltenden Recht dadurch erweitert, daß der Strafschutz auch auf Organe, Flaggen und Hoheitszeichen der über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen erstreckt wird. Damit trägt der Entwurf der zunehmenden Verflechtung der Staaten im internationalen Bereich und der daraus folgenden Entwicklung selbständiger Einrichtungen Rechnung, denen überwiegend große politische Bedeutung zukommt und die teils als zwischenstaatliche und teils als überstaatliche Einrichtungen organisiert sind. Es darf etwa auf die NATO, den Europarat, das Internationale Arbeitsamt, die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft hingewiesen werden. Soweit die Bundesrepublik an Einrichtungen dieser Art beteiligt ist, empfiehlt es sich, deren leitenden Organen denselben Strafschutz zu gewähren wie den führenden Staatsmännern ausländischer Staaten«¹²⁶⁾.

Die Strafschutzerweiterung auf internationale Organisationen stellt das Problem, welche Organisationen und welche Organe geschützt werden sollen. Der Entwurf entscheidet sich für internationale Organisationen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist¹²⁷⁾, und schützt den Träger des obersten Amtes einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder den Vorsitzenden eines ihrer leitenden Organe¹²⁸⁾. Hierzu erklärte die Bundesregierung:

»Den erhöhten Strafschutz, der den Funktionsträgern über- und zwischenstaatlicher Einrichtungen gewährt wird, sucht der Entwurf auf solche Personen zu beschränken, die ihrem Rang und ihrer politischen Bedeutung nach den Mitgliedern ausländischer Regierungen vergleichbar sind. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich hier daraus, daß die in Frage kommenden Einrichtungen nicht nach einheitlichen Grundsätzen organisiert sind, sondern in ihrer Struktur mannigfache und zum Teil tiefgreifende Unterschiede aufweisen. Gemeinsam

¹²⁵⁾ Der zweite Titel regelt Angriffe gegen Organe ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen (§ 480), Beleidigung von Organen ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen (§ 481); öffentliche Erörterung von Privatangelegenheiten ausländischer Staatsoberhäupter (§ 482); Verletzung von Flaggen und Hoheitszeichen ausländischer Staaten und über- oder zwischenstaatlicher Einrichtungen (§ 483); Voraussetzungen der Bestrafung (§ 483).

¹²⁶⁾ 3. BT-Drs. 2150, S. 626.

¹²⁷⁾ § 484 Abs. II.

¹²⁸⁾ Vgl. §§ 480-482.

ist ihnen jedoch in der Regel, daß sie in verschiedene verfassungsmäßige Organe gegliedert sind; bei den zwischenstaatlichen Einrichtungen ist im allgemeinen auch die Leitung der Verwaltungsgeschäfte einem obersten Amtsträger anvertraut. Hieran knüpft der Entwurf an. Er bezieht in den Tatbestand die Träger des obersten Amtes der über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen ein und erfaßt damit beispielsweise die Generalsekretäre der NATO und des Europarates sowie den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes. Außerdem gewährt er den Vorsitzenden der leitenden Organe Strafschutz. Unter ›leitenden Organen‹ sind dabei diejenigen Gremien zu verstehen, die nach der jeweiligen Verfassung oder Satzung der Einrichtung dazu berufen sind, als deren Repräsentanten zu handeln und deren Aufgaben allgemein oder in einem Teilbereich zu erfüllen: richterliche oder nur beratende Tätigkeit reicht dazu nicht aus. Als solche Gremien kommen z. B. die Hohe Behörde der Montanunion und die Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften in Frage¹²⁹⁾.

... Für Straftaten gegen über- oder zwischenstaatliche Einrichtungen und deren Organe setzt der Entwurf in Absatz 2 als objektive Bedingung der Strafbarkeit voraus, daß die Bundesrepublik Deutschland an der Einrichtung beteiligt ist. Dazu ist nicht unbedingt eine Beteiligung als Mitglied erforderlich. Denn es gibt einerseits eine Anzahl von Einrichtungen dieser Art, bei denen schon nach ihrer Struktur von einer ›Mitgliedschaft‹ der beteiligten Staaten nicht gesprochen werden kann. Andererseits ist die Bundesrepublik Deutschland an den Vereinten Nationen nicht als Mitglied beteiligt; gleichwohl bestehen mit Rücksicht auf ihre gleichberechtigte Mitarbeit in zahlreichen Ausschüssen dieser Einrichtung keine Bedenken gegen die Annahme, daß sie immerhin beteiligt ist¹³⁰⁾.

22. Auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten¹³¹⁾ erwiderte der Bundesminister für Verkehr *Seeborn*, das Fischsterben in der Mosel vom 20. Juni 1960 sei wahrscheinlich auf **Immissionen** eines französischen Industriebetriebes oder auf das Entleeren einer Haltung des Moselerzkanals im Gebiet von Thionville oder Metz zurückzuführen:

»Im konkreten Fall hat die Bundesregierung unverzüglich nach Bekanntwerden des Fischsterbens die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Paris telegraphisch angewiesen, bei den französischen Behörden mit der Bitte vorstellig zu werden, festzustellen, wer der Verursacher der Verunreinigung gewesen sei, und für Ersatz des entstandenen Schadens zu sorgen, schließlich auch Maßnahmen zu treffen, um jede weitere Verunreinigung der Mosel zu vermeiden. Die Botschaft ist sofort bei der französischen Regierung unter Überreichung einer Note¹³²⁾ vorstellig geworden. Die französische Regierung hat zugesagt,

¹²⁹⁾ A. a. O. S. 626 f.

¹³⁰⁾ A. a. O. S. 629.

¹³¹⁾ 3. BT-Drs. 1981.

¹³²⁾ Nicht veröffentlicht.

sich unverzüglich der Angelegenheit annehmen zu wollen. Sie hat dabei – wie auch schon bei früheren Gelegenheiten – zum Ausdruck gebracht, daß sie Wert auf einen baldigen Zusammentritt der Kommissionen für Saar und Mosel und die unverzügliche Aufnahme der Arbeiten lege«¹³³⁾.

23. Guinea hatte die Bundesrepublik beschuldigt, an der Herstellung französischer Atomwaffen und am Algerien-Krieg beteiligt zu sein¹³⁴⁾. Ein Sprecher des Auswärtigen Amtes erklärte zur Frage der **Beweislast**:

»Auf einer Pressekonferenz in New York hat der UN-Vertreter Guineas bezüglich der Beweisfrage gesagt: die Frage des Beweises stelle sich nicht für den, der die Behauptung führt, sondern für den, der beschuldigt sei¹³⁵⁾. Auch dieses Vorgehen – wie gesagt, es ist nicht Teil der Note, sondern es sind Ausführungen auf einer Pressekonferenz gewesen, die damit vielleicht nicht so unmittelbar Teil der internationalen Diplomatie sind – muß zumindest aber auch in hohem Maße als unüblich bezeichnet werden«¹³⁶⁾.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten

24. In der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zu dem **Europäischen Übereinkommen vom 29. April 1957 zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten** ging die Bundesregierung auf mehrere Probleme der internationalen Gerichtsbarkeit ein:

»Nach Absatz a¹³⁷⁾ ist maßgeblich für die Anwendbarkeit des Übereinkommens auf zurückliegende Streitursachen der Zeitpunkt, an dem die streitenden Parteien das Übereinkommen ratifiziert haben. Jeder Streitfall wird zwar eine in gewissem Umfang zurückreichende Ursachenkette haben, bei der Beurteilung des Zeitpunktes kann es aber nur auf die dem Streit unmittelbar zugrunde liegenden Tatsachen ankommen¹³⁸⁾. . . .

Artikel 28¹³⁹⁾ regelt das Verhältnis zu anderen Verträgen, die ebenfalls die friedliche Beilegung von Streitigkeiten betreffen. Diese sollen grundsätzlich den Vorrang haben, auch wenn sie später abgeschlossen werden. Das Übereinkommen verfolgt lediglich den Zweck, bei allen Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats eine Verpflichtung zur Unterwerfung der Streitigkeiten unter ein Gerichts-, Schieds- oder Vergleichsverfahren zu begründen. Falls bestehende Schieds- und Vergleichsverträge, wie das nicht selten der Fall

¹³³⁾ 3. BT-Drs. 2011.

¹³⁴⁾ Schreiben des Ministerpräsidenten Sékou Touré an den Generalsekretär der UNO (vgl. Keesing, S. 8274 C).

¹³⁵⁾ Vgl. EA, Z 41.

¹³⁶⁾ Bull. S. 441.

¹³⁷⁾ Art. 27 Buchst. a des Abkommens lautet: »Dieses Abkommen findet keine Anwendung a) auf Streitigkeiten, die Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens zwischen den am Streit beteiligten Parteien betreffen.«

¹³⁸⁾ 3. BT-Drs. 2081, S. 19.

ist, ebenfalls nur subsidiäre Anwendbarkeit beanspruchen, so haben die streitenden Parteien die Wahl, nach welchem Vertrag sie den Streitfall behandeln wollen. Können sie sich nicht einigen, so findet das Übereinkommen Anwendung, da dann die Voraussetzung von Absatz 1 Satz 1 nicht vorliegt...

Absatz 2, welcher der europäischen Menschenrechtskonvention den Vorrang einräumt, ist nicht nur ein Anwendungsfall der in Absatz 1 aufgestellten Regeln. Für Staaten, die weder die Jurisdiktion der Europäischen Kommission für Menschenrechte noch die des Gerichtshofes für Menschenrechte anerkannt haben, eröffnet die Konvention nur ein Verfahren nach Artikel 24. Da der Streit darüber, ob ein Staat die Menschenrechtskonvention verletzt hat, immer ein völkerrechtlicher ist, würde nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 des Übereinkommens hilfsweise der Internationale Gerichtshof hierüber zu entscheiden haben, wenn dies nicht durch Absatz 2 ausdrücklich ausgeschlossen wäre. Das Übereinkommen berücksichtigt damit Artikel 62 der Menschenrechtskonvention, demzufolge alle Streitfragen, die die Anwendung dieser Konvention betreffen, nur den dort vorgesehenen Verfahren unterworfen werden dürfen¹³⁸). ...

Artikel 29¹⁴⁰) entspricht dem völkerrechtlichen Grundsatz, demzufolge gewisse Ansprüche nicht geltend gemacht werden können, ehe nicht alle wegen der angeblichen Verletzung in dem Verletzterstaate zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden sind¹³⁸). ...

Artikel 30¹⁴¹) ... enthält ebenfalls einen allgemein anerkannten Satz des internationalen Rechts. Ist von einer internationalen Instanz die Verletzung des Völkerrechts oder ein sonstiges unrechtmäßiges Verhalten festgestellt worden, so ist der verantwortliche Staat grundsätzlich zur Herstellung des recht-

¹³⁹) Art. 28 lautet:

»(1) Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung auf Streitigkeiten, die auf Grund einer zwischen den Parteien getroffenen oder in der Folge zu treffenden Vereinbarung einem anderen Verfahren zur friedlichen Beilegung zu unterwerfen sind. Hinsichtlich der in Artikel 1 bezeichneten Streitigkeiten verzichten jedoch die Hohen Vertragschließenden Parteien darauf, sich untereinander auf Vereinbarungen zu berufen, die kein zu einer verbindlichen Entscheidung führendes Verfahren vorsehen.

(2) Durch dieses Übereinkommen wird die Anwendung der am 4. November 1950 unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und des am 20. März 1952 unterzeichneten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention nicht berührt.«

¹⁴⁰) Art. 29 Abs. 1 lautet: »Fällt der Gegenstand einer Streitigkeit nach dem innerstaatlichen Recht einer Partei in die Zuständigkeit ihrer Gerichts- oder Verwaltungsbehörden, so kann diese Partei Widerspruch dagegen erheben, daß die Streitigkeit einem in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verfahren unterworfen wird, bevor die zuständige Behörde innerhalb einer angemessenen Frist eine endgültige Entscheidung getroffen hat.«

¹⁴¹) Art. 30 lautet: »Steht der Durchführung einer gerichtlichen Entscheidung oder eines Schiedsspruchs eine von einem Gericht oder einer anderen Behörde einer am Streit beteiligten Partei getroffene Entscheidung oder Verfügung entgegen und können nach dem innerstaatlichen Recht dieser Partei die Folgen dieser Entscheidung oder Verfügung nicht oder nur unvollkommen beseitigt werden, so hat der Internationale Gerichtshof oder das Schiedsgericht nötigenfalls der geschädigten Partei eine angemessene Genugtuung zuzuerkennen.«

mäßigen Zustandes verpflichtet. Ist das aber nach seiner Verfassung nicht möglich, z. B. wegen der Rechtskraft der Entscheidungen seiner Gerichte, so tritt an die Stelle der Naturalrestitution eine Entschädigung in Geld«¹⁴³⁾.

25. Schnelle und erfolgreiche **Aufklärung** über den Anschein eines **völkerrechtlichen Delikts** durch eine gemeinsame Untersuchungskommission wurde in folgendem Fall erzielt: Am 25. Oktober 1960 wurde der Comet des Transportkommandos der Royal Air Force, in dem die englische Königin von Kopenhagen nach London reiste, von dem deutschen Jagdflugzeug 2 F 86 nahe angefliegen. Auf Anfrage eines Abgeordneten¹⁴²⁾ führte hierzu der Staatssekretär im Bundesministerium für Verteidigung H o p f vor dem Bundestag aus:

»... Der Vorfall wurde dem Bundesministerium für Verteidigung am 25. Oktober 1960 um 16.15 bekannt. Es wurde unverzüglich mit der Botschaft des Vereinigten Königreichs Fühlung aufgenommen, um den Sachverhalt zu erfahren. Gleichzeitig wurde befohlen, daß die deutschen militärischen Dienststellen die vorläufige Untersuchung einleiten. Mit den englischen Dienststellen wurde vereinbart, daß die endgültige Untersuchung durch eine gemeinsame Kommission durchgeführt wird. Die deutschen Voruntersuchungen wurden am Nachmittag und in der Nacht durchgeführt. Am 26. Oktober 1960 morgens wurden die mit der Untersuchung beauftragten deutschen Offiziere mit dem vorläufigen Untersuchungsergebnis nach England entsandt, um an der Sitzung der gemeinsamen Kommission teilzunehmen. Die gemeinsame Kommission hat die Ermittlungen zunächst in England durchgeführt und befindet sich zur Zeit in der Bundesrepublik. Die Ermittlungen sind noch nicht abgeschlossen«¹⁴³⁾.

Am 27. Oktober 1960 drückte der Bundesminister für Verteidigung **S t r a u ß** sein Bedauern über den Vorfall aus und stellte die Bestrafung des Schuldigen in Aussicht¹⁴⁴⁾. In der gemeinsamen Bekanntmachung des britischen Luftfahrtministeriums und des deutschen Verteidigungsministeriums vom 10. November 1960¹⁴⁵⁾ wurde als Ergebnis der Untersuchungen dargelegt, daß die englische Maschine nicht gefährdet worden war.

Herrschaftsbereich des Staates

26. Nach dem Entwurf eines Strafgesetzbuches¹⁴⁶⁾ richtet sich die **Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts** grundsätzlich nach dem **Territorial-**

¹⁴²⁾ 3. BT-Drs. 2157.

¹⁴³⁾ 3. BT 130. Sitzung vom 28. 10. 1960, Sten.Ber., S. 7483.

¹⁴⁴⁾ Bull. S. 1951.

¹⁴⁵⁾ Bull. S. 2038.

¹⁴⁶⁾ 3. BT-Drs. 2150.

tätsprinzip ¹⁴⁷⁾). In der Regierungsbegründung wurde dargelegt, warum der **Staatsangehörigkeitsgrundsatz** aufgegeben wurde:

»... Dieser Grundsatz widerspricht zwar rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht; er findet sich auch in verschiedenen ausländischen Rechtsordnungen. Seine Einführung im Jahre 1940 kam aber nationalsozialistischen Lehren entgegen und eignete sich im besonderen Maße dazu, deren machtpolitische und rassische Ziele durchzusetzen. Die Abkehr vom Staatsangehörigkeitsgrundsatz liegt im Zuge der Rechtsentwicklung. Die geschichtlichen Vorbilder, die bei der Verfolgung und Ahndung von Straftaten an die Staatsangehörigkeit des Täters anknüpfen, haben heute keine Geltung mehr. Bei dem gegenwärtigen Verhältnis der Kulturstaaten zueinander wird ein Anspruch des Staates, dem Staatsangehörigen überall hin in die Welt mit dem heimischen Strafrecht zu folgen, fragwürdig. Einem deutschen Staatsangehörigen, der sich im Ausland aufhält und dort seinen Wohnsitz hat, muß es unbenommen bleiben, nach der Rechtsordnung des Gastlandes zu leben. Auch die meisten ausländischen Rechte, namentlich im westeuropäischen und angelsächsischen Raum, folgen dieser Auffassung« ¹⁴⁸⁾.

Der Gebietsgrundsatz wurde allerdings mehrfach durchbrochen:

Das deutsche Strafrecht wird zunächst auf Taten angewendet, die auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen begangen wurden (§ 4) ¹⁴⁹⁾. Zur Begründung und Abgrenzung führte die Bundesregierung aus:

»... Wer sich einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug anvertraut, muß überall unter dem Schutz der deutschen Strafgesetze stehen. Ausländische Staaten schreiten überdies vielfach nicht ein, wenn eine Tat an Bord eines fremden Schiffes in ihren Küstengewässern oder Häfen begangen wird und die eigenen Rechtsgüter dieses Staates nicht berührt. Hierdurch könnten Verfehlungen im Ausland ungeahndet bleiben. Hinzu kommt, daß der Ort der Tat oft schwer festzustellen sein wird, wenn die Tat unterwegs begangen worden ist.

Taten, die auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen im Inland begangen werden, unterstellt der Entwurf allerdings schon in § 3 dem deutschen Strafrecht. § 4 bestimmt zusätzlich, daß das auch gilt, wenn die auf deutschen Schiffen

¹⁴⁷⁾ »Art. 3 Geltung für Inlandstaaten. Das deutsche Strafrecht gilt für Taten, die im Inland begangen werden«. Damit wird der vom nationalsozialistischen Gesetzgeber mit der Verordnung vom 6. 5. 1940 (RGBl. I, S. 754) eingeführte und vom 3. Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. 8. 1953 (BGBl. I, S. 735) im § 3 Abs. 1 StGB aufrechterhaltene Staatsangehörigkeitsgrundsatz aufgegeben. Zu beachten ist aber, daß das deutsche Recht auf die Taten Deutscher im Ausland anwendbar bleibt, die im Inland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 5 Abs. II; vgl. auch § 6 Abs. II Nr. 1), und daß § 8 für den Begehungsort auf Handlung und Erfolg abstellt.

¹⁴⁸⁾ 3. BT-Drs. 2150, S. 99.

¹⁴⁹⁾ »§ 4. Geltung für Taten auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen. Das deutsche Strafrecht gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, für Taten, die auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug im Ausland begangen werden«. Zur Geltung deutschen Rechts für deutsche Schiffe vgl. auch Ziff. 30.

und Luftfahrzeugen begangenen Taten im Ausland begangen werden. Es kommt also nicht darauf an, ob das Schiff sich auf hoher See, in fremden Küstengewässern oder in einem fremden Hafen befindet und ob das Luftfahrzeug fremdes Gebiet überfliegt oder in einem ausländischen Flughafen gelandet ist. Die Bestimmung umfaßt abweichend von früheren Entwürfen nicht nur Seeschiffe, sondern auch Binnenschiffe. Dadurch sollen bei Taten, die auf einem auf Grenzflüssen verkehrenden Binnenschiff begangen sind, Unklarheiten über das anzuwendende Recht vermieden werden«¹⁵⁰⁾.

Weitere Durchbrechungen des Gebietsgrundsatzes sind im **Weltrechts-** bzw. im **Schutzgrundsatz** begründet¹⁵¹⁾. § 5 Abs. 2 Nummer 7¹⁵²⁾ enthält für das Weltrechtsprinzip eine Generalklausel:

»... Neben den oben angeführten Nummern 2 bis 5, nach zwischenstaatlichen Abkommen dem Weltrechtsgrundsatz zu unterstellenden Taten [*sic*] erklärt der Entwurf das deutsche Strafrecht auch auf alle übrigen Auslandstaten für anwendbar, deren Verfolgung die Bundesrepublik Deutschland durch zwischenstaatliche Abkommen verbindlich übernommen hat oder künftig übernehmen wird. Er füllt hier eine Lücke des geltenden Rechts aus und ermöglicht es, völkerrechtlichen Verpflichtungen dieser Art nach der Ratifikation des betreffenden Abkommens nachzukommen, ohne daß das Strafgesetzbuch geändert werden muß. Für die Bundesrepublik besteht eine solche völkerrechtliche Verpflichtung zur Verfolgung von Taten, die gegen die von Deutschland ratifizierten vier Rotkreuzabkommen von 1949 (Bundesgesetzbl. 1954 II, S. 783, 813, 838, 917) verstoßen. Dasselbe gilt z. B. von Meineiden, die vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) geleistet werden (vgl. Artikel 45 des Gesetzes vom 29. April 1952 betreffend den Vertrag vom 18. April 1951 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Bundesgesetzbl. II, S. 445, in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 4 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs, Bundesgesetzbl. 1952 II, S. 482)«¹⁵³⁾.

Der Gebietsgrundsatz wird schließlich durch den **passiven Personalgrundsatz**¹⁵⁴⁾ und den **Grundsatz der stellvertretenden Strafrechts-**

¹⁵⁰⁾ A. a. O. S. 103. Ausführungen zur Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts auf Schiffe und Luftfahrzeuge finden sich auch in der Begründung des § 349 betreffend die Gefährdung von Schiffen und Luftfahrzeugen durch Bannware (a. a. O. S. 495).

¹⁵¹⁾ § 5 Abs. 1 des Entwurfs.

¹⁵²⁾ »§ 5. Geltung für Auslandstaten unabhängig vom Recht des Tatorts. (1) Das deutsche Strafrecht gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, für folgende Taten, die im Ausland begangen werden: . . . 7. Taten, die auf Grund eines für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen zwischenstaatlichen Abkommens auch dann zu verfolgen sind, wenn sie im Ausland begangen werden«.

¹⁵³⁾ A. a. O. S. 104.

¹⁵⁴⁾ »§ 6 Abs. 1. Das deutsche Strafrecht gilt für Taten, die im Ausland gegen einen Deutschen begangen werden, wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt«.

pflege¹⁵⁵⁾ durchbrochen. Zum passiven Staatsangehörigkeitsprinzip führte die Bundesregierung aus:

»Der Schutz, den die Bundesrepublik Deutschland ihren im Ausland sich aufhaltenden Staatsangehörigen schuldet, kann auf strafrechtlichem Gebiet am besten dadurch gewährleistet werden, daß dem deutschen Strafrecht Taten unterworfen werden, die im Ausland gegen einen deutschen Staatsangehörigen begangen worden sind. Das kann allerdings aus rechtsstaatlichen Gründen nur mit der Einschränkung geschehen, daß die Tat auch am Tatort mit Strafe bedroht ist oder daß der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt. Die Berücksichtigung des Tatortrechts ist eine notwendige Sicherung, um eine Überspannung zu vermeiden, die sich sonst aus der Geltung deutschen Strafrechts bei solchen Auslandstaten ergeben könnte. Sie setzt allerdings ihrem Grundgedanken nach voraus, daß das ausländische Staatsrecht den elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht. Sollte das Strafrecht eines totalitären Regimes willkürliche Rechtfertigungs- oder Entschuldigungsgründe etwa bei Handeln auf Befehl kennen, die den von den zivilisierten Völkern anerkannten Rechtsgrundsätzen widersprechen, so wird eine Strafdrohung, die nach dem Tatortrecht auf die Tat anwendbar ist, nicht unter Berufung auf solche willkürliche Ausnahmenormen von der Anwendung ausgeschaltet werden können«¹⁵⁶⁾.

27. Die Regierungsbegründung zum deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag vom 8. April 1960 nahm zur **territorialen Beschränkung der Enteignungsakte** Stellung:

»Artikel 9¹⁵⁷⁾ stellt klar, daß Forderungen deutscher Gläubiger gegenüber niederländischen Schuldern und die zu ihrer Sicherung auf in der Bundesrepublik Deutschland belegenen Grundstücken eingetragenen Grundpfandrechte nicht mehr als feindliches Vermögen in Anspruch genommen werden. Die niederländische Feindvermögensverwaltung hatte die betreffenden Forderungen und Grundpfandrechte bisher unter dem Gesichtspunkt beansprucht, daß die Forderungen gegen die in den Niederlanden ansässigen Schuldner in den Niederlanden belegen seien und daß demgemäß die Grundpfandrechte wegen ihrer

¹⁵⁵⁾ »§ 6 Abs. 2. Für andere Taten, die im Ausland begangen werden, gilt das deutsche Strafrecht, wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder der Tatort keiner Strafgewalt unterliegt und wenn der Täter . . . 2. zur Zeit der Tat Ausländer war, im Inland betroffen und, obwohl das Auslieferungsgesetz seine Auslieferung nach der Tat zuließe, nicht ausgeliefert wird, weil ein Auslieferungsersuchen nicht gestellt oder abgelehnt wird oder die Auslieferung nicht ausführbar ist«.

¹⁵⁶⁾ A. a. O. 106.

¹⁵⁷⁾ Finanzvertrag, Art. 9 (1): »Das Königreich der Niederlande wird Forderungen deutscher Gläubiger, die durch Grundpfandrechte an in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin belegenen Grundstücken niederländischer Eigentümer gesichert sind, nicht auf Grund des »Besluit Vijandelijk Vermogen« in Anspruch nehmen. Das Königreich der Niederlande wird in Anspruch genommene Beträge dem Schuldner auf seinen Antrag wieder zur Verfügung stellen, sofern das Grundpfandrecht noch nicht gelöscht oder eine rechtswirksame Löschungsbewilligung noch nicht erteilt worden ist«.

Akzessorietät gleichfalls dem niederländischen Zugriff unterlägen. Obwohl sich die deutsche Rechtsprechung der niederländischen Auffassung nicht anschloß¹⁵⁸⁾, ergab sich durch die Inanspruchnahme der Forderungen und Grundpfandrechte bei rund 1100 Fällen doch eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Die Niederlande erkennen zwar den deutschen Rechtsstandpunkt nicht an, sind aber bereit, in Zukunft von der Erfassung abzusehen und vereinnahmte Beträge wieder herauszugeben, sofern das Grundpfandrecht nicht inzwischen gelöscht oder eine wirksame Löschungsbewilligung erteilt wurde.

Bei der Anwendung der niederländischen Feindvermögensgesetzgebung ergab sich die weitere Frage, ob die Beschlagnahme von deutschen Anteilen an niederländischen Aktiengesellschaften und sonstigen „rechtspersonen“ im Sinne der niederländischen Feindvermögensgesetzgebung auch Wirkung für das außerhalb der Niederlande belegene Vermögen der „rechtsperson“ hat. Nach deutscher Ansicht ist die Wirkung der Beschlagnahme auf die im Gebiet der Niederlande belegenen Vermögensgegenstände der „rechtsperson“ beschränkt¹⁵⁹⁾, so daß durch die Beschlagnahme der Anteile die Berechtigung der ehemaligen deutschen Gesellschafter an dem außerhalb der Niederlanden belegenen Bestandteilen des Gesellschaftsvermögens nicht berührt worden wäre. Die niederländische Seite teilt diese Auffassung nicht¹⁶⁰⁾.

28. Das **internationale Wehrdienstrecht** der Bundesrepublik wurde im Berichtsjahr infolge des weiteren Ausbaus der Verteidigungsorganisation wesentlich ergänzt.

Wenn auch die **Wehrdienstleistung deutscher Staatsangehöriger im Ausland** weiter grundsätzlich verboten ist, hatte doch schon § 8 des Wehrpflichtgesetzes¹⁶¹⁾ die Lage der Doppelstaater und die wachsende Verteidigungsintegration des Westens berücksichtigt, indem es die Wehrdienstpflicht im Aufenthaltsstaat ausnahm, eine generelle Erlaubnismöglichkeit offenhielt und die Anrechnung des fremden Wehrdienstes auf den deutschen Wehrdienst vorsah. Art. 4 des Entwurfs zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes¹⁶²⁾ verfolgte dieselbe liberale Richtung. Die Bundesregierung führte in der Begründung aus:

¹⁵⁸⁾ OLG Celle, Urt. v. 22. 12. 1959, NJW 1960, S. 1350.

¹⁵⁹⁾ Vgl. M ü n c h., ZaöRV Bd. 20, S. 213; BGHZ 32, 256 = NJW 1960, S. 1569.

¹⁶⁰⁾ 3. BT-Drs. 2341, 205 f.

¹⁶¹⁾ Wehrpflichtgesetz vom 21. 7. 1956 (BGBl. I, S. 651).

¹⁶²⁾ 3. BT-Drs. 1423. Art. 4 lautet: »Änderung des Paßgesetzes. § 7 Abs. 1 Buchstabe e des Gesetzes über das Paßwesen vom 4. März 1952 (Bundesgesetzbl. I, S. 290) in der Fassung des Gesetzes vom 24. Mai 1956 (Bundesgesetzbl. I, S. 435) wird wie folgt gefaßt: »e) der Paßbewerber unbefugt in fremde Heeresdienste eintreten will«.

Art. 4 wurde ohne textliche Änderungen zum Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Paßgesetzes, des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes und zur Aufhebung des Gesetzes über die Meldepflicht der deutschen Staatsangehörigen im Ausland vom 30. 8. 1960 (BGBl. I, S. 721). Dem zunächst einheitlichen Entwurf zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes wurden

»Diese Regelung¹⁶³⁾ läßt sich mit § 7 Abs. 1 Buchstabe e des Paßgesetzes¹⁶²⁾, in dem gesagt ist, daß der Paß zu versagen ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Bewerber in fremde Heeresdienste eintreten will, schwer vereinbaren. Die paßgesetzlichen Vorschriften machen keinen Unterschied zwischen unbefugtem und befugtem Eintritt in fremde Heeresdienste. Beantragt also ein deutscher Paßbewerber die Ausstellung eines Reisepasses, weil er in fremde Heeresdienste eintreten will, so muß ihm die Ausstellung auch versagt werden, wenn der Bundesminister für Verteidigung seiner Absicht zugestimmt hat. Es kann weiter der Fall eintreten, daß ein im Ausland – etwa in den Vereinigten Staaten – lebender Deutscher die Verlängerung seines Passes verlangt, weil er in die dortigen Streitkräfte eintreten will oder muß. Einem derartigen Begehren könnte nach der derzeitigen Rechtslage nicht stattgegeben werden. Um derartige unerwünschte Ergebnisse zu vermeiden, ergänzt der Entwurf den § 7 Abs. 1 Buchstabe e des Paßgesetzes um das Wort »unbefugt«¹⁶⁴⁾.

Die Wehrdienstanzrechnung löst die Problematik bei **Doppelstaatern** nicht restlos. Wie aus den folgenden Ausführungen des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt v a n S c h e r p e n b e r g hervorgeht, war die Bundesrepublik um weitere Erleichterungen bemüht:

»... ein deutsch-französischer Doppelstaater hat mit der Ableistung des Wehrdienstes von 12 Monaten in der Bundeswehr seine französische Wehrpflicht von gegenwärtig 18 Monaten¹⁶⁵⁾ für einen Zeitraum von 6 Monaten noch nicht erfüllt, da nach Art. 99 a des französischen Gesetzes über die Rekrutierung der Armee vom 31. März 1928 Befreiung von der französischen Wehrpflicht für Mehrstaater der NATO-Staaten insoweit nicht gewährt wird, als der Wehrdienst in dem betreffenden NATO-Staat von kürzerer Dauer ist als der französische¹⁶⁶⁾. Einem deutsch-französischen Doppelstaater kann daher nicht ga-

vom Ausschuß für Verteidigung (3. BT-Drs. 1893, 1894) die in der Überschrift des Gesetzes bezeichneten Vorschriften entnommen und in einem neuen Entwurf zusammengefaßt. Im Gegensatz zum Wehrpflichtgesetz bestanden hier nämlich keine Hindernisse gegen die Beifügung einer Berlin-Klausel (§ 4 des Gesetzes). Die restlichen Artikel des Regierungsentwurfs wurden im Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes vom 28. 11. 1960 (BGBl. I, S. 853) zusammengefaßt.

¹⁶³⁾ Gemeint ist § 8 Wehrpflichtgesetz.

¹⁶⁴⁾ 3. BT-Drs. 1423, S. 23.

¹⁶⁵⁾ Loi n° 50 – 1478 du 30 novembre 1950 portant à dix-huit mois la durée du service militaire actif (J. O. 1^{er} décembre 1950, S. 12151); vgl. Loi n° 53 – 1081 du 4 novembre 1953 complétant les articles 7 et 9 de la loi n° 50 – 1478 du 30 novembre 1950 (J. O. 5 novembre 1953).

¹⁶⁶⁾ Gemeint ist Art. 99^{bis}, welcher dem Gesetz vom 31. 3. 1928 durch die Loi n° 56–1127 du 13 novembre 1956 dispensant du service militaire en France, en temps de paix, les jeunes Français ayant satisfait à la loi militaire d'un pays de l'O.T.A.N., non lié à la France par un accord de réciprocité (J. O. du 13 novembre 1956, S. 10879) eingefügt wurde. Art. 99^{bis} lautet:

«Les jeunes gens qui, nonobstant les dispositions des articles 98 et 99 ci-dessus, se trouveraient astreints à accomplir, en temps de paix, leurs obligations de service actif

rantiert werden, daß ihm nach Ableistung des Wehrdienstes in der Bundeswehr bei einem späteren Besuch in Frankreich keine Schwierigkeiten entstehen. Er kann vielmehr in Frankreich noch für 6 Monate zum Wehrdienst eingezogen werden.

Die Bundesregierung steht mit der französischen Regierung in Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens über den Wehrdienst der Doppelstaater. Diese Verhandlungen sollen demnächst fortgesetzt werden. Sie sind schon seit längerer Zeit im Gange, konnten aber nicht abgeschlossen werden, weil sich Schwierigkeiten durch den Wunsch der französischen Regierung ergaben, eine Lösung auf dem Optionswege zu finden; und zwar ohne Beeinträchtigung der Staatsangehörigkeit nur auf dem Weg der Option für den Wehrdienst des einen oder anderen Landes. Dies hätte für uns zu verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten im Hinblick auf § 1 Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes vom 21. Juli 1956¹⁶⁷⁾ geführt ... Wir bewegen uns in einer Richtung, die ungefähr dem nahekommmt, was der Herr Abgeordnete Faller angedeutet hat: eine Option bezüglich der Staatsangehörigkeit, nicht bezüglich des Wehrdienstes ... Die Verhandlungen werden seit dem Jahre 1958 geführt. Ich möchte aber erwähnen, daß die rechtlichen Fragen, die sich gerade bei der Doppelstaatlichkeit ergeben, außerordentlich verwickelt sind und völkerrechtlich allgemein immer Anlaß zu großen Schwierigkeiten geben. ... meines Wissens ist auch jetzt kein einziger Fall zu verzeichnen, in dem es wirklich zu ernsthaften Schwierigkeiten gekommen wäre, weil die Fälle, in denen die Wehrpflichtvoraussetzungen nicht erfüllt waren, immer auf dem Verhandlungswege ohne Schaden für die Betroffenen bereinigt werden konnten«¹⁶⁸⁾.

Die internationale Verteidigungsintegration führte auch zu einer Einengung der Auslegung der Vorschriften über die **strafbare Anwerbung für fremden Wehrdienst**. Zwar ist der alte § 109 h¹⁶⁹⁾ StGB unverändert als § 416¹⁷⁰⁾ in den Entwurf eines Strafgesetzbuchs aufgenommen worden, doch führt die Begründung der Bundesregierung hierzu aus:

»Geschützt werden deutsche Staatsangehörige gegen das Anwerben zugunsten einer ausländischen Macht, d. h. eines Staates oder eines zwischen- und

dans l'armée française, en seront cependant définitivement dispensés s'ils prouvent par la production d'un document officiel, qu'ils ont dû se soumettre obligatoirement à la loi militaire d'un pays étranger membre de l'O.T.A.N., qu'ils soient ressortissants de cet Etat ou établis sur son territoire, dès lors que cet établissement remonte à une date antérieure au début des opérations de revision de leur classe d'âge.

Dans l'hypothèse où ils auraient accompli, dans l'armée de l'Etat considéré, une durée de service actif inférieure à celle prévue par la loi française, la dispense visée à l'alinéa précédent ne jouerait que pour la durée du service effectivement accompli».

¹⁶⁷⁾ § 1 Abs. II Wehrpflichtgesetz lautet: »Die Wehrpflicht ruht bei Deutschen, die ihren ständigen Aufenthalt und ihre Lebensgrundlage außerhalb Deutschlands haben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie beabsichtigen, ihren ständigen Aufenthalt im Ausland beizubehalten. Das gilt insbesondere für Deutsche, die zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzen«.

¹⁶⁸⁾ 3. BT 127. Sitzung vom 5. 10. 1960, Sten.Ber., S. 7297.

überstaatlichen Machtsystems außerhalb des Inlands. Die Anwerbung zugunsten einer zwischenstaatlichen Einrichtung, an der die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, der sie Hoheitsrechte übertragen oder zu deren Gunsten sie Hoheitsrechte eingeschränkt hat (Artikel 24 GG), ist nicht strafbar; ein Absatz, der das klarstellen sollte, ist bei der Beratung des 2. Strafrechtsänderungsgesetzes als überflüssig gestrichen worden (Niederschrift über die 249. Sitzung des Deutschen Bundestags am 4. Februar 1953 S. 11 917 C¹⁷¹).

Dagegen dauert der Widerstand gegen eine **Wehrdienstleistung in der Fremdenlegion** an. Um die nach § 8 Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes theoretisch mögliche Anrechnung dieser Dienstzeit auszuschließen, brachte die SPD-Fraktion einen Änderungsvorschlag zu diesem Artikel ein¹⁷²), um »jeden Irrtum der zukünftigen Fremdenlegionäre hierüber zu vermeiden«¹⁷³). Der Antrag wurde abgelehnt. Der Abgeordnete Kliesing (CDU/CSU) führte hierzu aus:

»... Im Verteidigungsausschuß hat der Herr Verteidigungsminister nicht nur erklärt, daß er bisher in keinem Fall den Dienst in der Fremdenlegion angerechnet hat, sondern darüber hinaus auch die bindende Erklärung abgegeben, daß er nicht beabsichtige, dies in irgendeinem Falle künftig zu tun. Somit kommt dem Antrag keine praktische Bedeutung zu. Auf der anderen Seite aber könnten Außenstehende versucht sein, in dem Tenor dieses Antrags eine polemische Note zu entdecken. Das würden wir aus außenpolitischen Gründen für schädlich und bedauerlich halten«¹⁷⁴).

¹⁶⁹) Die Vorschrift hat Vorgänger in den früheren §§ 141 und 141 a StGB (1871/1935). Sie entspricht dem § 141 StGB, der durch das 2. Strafrechtsänderungsgesetz vom 6. 3. 1953 (BGBl. I, S. 42) eingefügt und durch das 4. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. 6. 1957 (BGBl. I, S. 597) als § 109 h in den Abschnitt »Vergehen gegen die Landesverteidigung« eingestellt worden ist.

¹⁷⁰) § 416 StGB-Entwurf lautet:

»(1) Wer im Inland oder als Deutscher im Ausland zugunsten einer ausländischen Macht einen Deutschen zum Wehrdienst in einer militärischen oder militärähnlichen Einrichtung anwirbt oder ihren Werbem oder dem Wehrdienst einer solchen Einrichtung zuführt, wird mit Gefängnis von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar«.

¹⁷¹) 3. BT-Drs. 2150, 559.

¹⁷²) Umdruck 668, Anlage 2 zu 3. BT 119. Sitzung vom 23. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6918: »§ 8 Abs. 2 erhält folgende Fassung: Der Bundesminister für Verteidigung kann im Einzelfall Wehrdienst, der in fremden Streitkräften vor dem 31. Dezember 1945 geleistet wurde, auf den Wehrdienst nach diesem Gesetz ganz oder zum Teil anrechnen. Der Bundesminister für Verteidigung soll Wehrdienst, der in fremden Streitkräften nach dem 31. Dezember 1945 geleistet wurde, auf den Wehrdienst nach diesem Gesetz anrechnen, wenn der Wehrdienst auf Grund gesetzlicher Vorschrift geleistet wurde oder wenn der Bundesminister für Verteidigung ihm vorher zugestimmt hat«. Dieser Vorschlag wurde als »Fremdenlegionsparagraf« bezeichnet.

¹⁷³) Abgeordneter Merten (SPD), 3. BT 119. Sitzung vom 23. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6898.

¹⁷⁴) 3. BT 119. Sitzung, a. a. O., S. 6899.

Auch das Problem der **Minderjährigen in der Fremdenlegion** fand noch keine Lösung¹⁷⁵⁾. Der Bericht des Ausschusses für Petitionen über seine Tätigkeit gemäß § 113 Abs. 1, Satz 2 GeschO führt aus:

»Wiederholt wandten sich Eltern, deren noch minderjährige Söhne ohne ihre Zustimmung in die Fremdenlegion eingetreten waren, um Hilfe an den Ausschuß. Leider sind die bisherigen Bemühungen des Ausschusses und der Bundesregierung, die französische Regierung zu einer Haltung im Sinne des deutschen Rechtsstandpunktes zu bewegen, Einstellungsverträge Minderjähriger in die Fremdenlegion nur dann vorzunehmen, wenn die Einwilligung des gesetzlichen Vertreters vorliegt, an der kompromißlosen Haltung der französischen Regierung gescheitert. Der Ausschuß bittet daher die Bundesregierung, ihre Bemühungen in dieser Richtung fortzusetzen«¹⁷⁶⁾.

In Anlehnung an § 1 Abs. 1 Wehrpflichtgesetz unterwirft § 1 Abs. 1 des Entwurfs eines Notdienstgesetzes¹⁷⁷⁾ **In- und Ausländer**, welche in der Bundesrepublik ihren ständigen Wohnsitz haben, der **Dienstplicht**. Ausländer werden hiervon nur ausgenommen, sofern für sie nach Staatsverträgen oder allgemeinen Regeln des Völkerrechts Befreiungen bestehen¹⁷⁸⁾. Nach § 8 Abs. 1 Satz 4 kann durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats für die Heranziehung notdienstpflichtiger Deutscher im Ausland die Zuständigkeit der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Bundesrepublik begründet werden. Hierzu führt die Regierungsbegründung aus:

»Ferner ermächtigt Satz 4 zu einer Rechtsverordnung, welche die deutschen Auslandsvertretungen im Rahmen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts und der für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen internationalen Vereinbarungen für zuständig erklären kann, Deutsche bei Vorliegen der Voraussetzungen des Gesetzes auch im Ausland heranzuziehen«¹⁷⁹⁾.

¹⁷⁵⁾ Vgl. ZaöRV Bd. 21, S. 277 f.

¹⁷⁶⁾ 3. BT 128. Sitzung vom 21. 10. 1960, Sten.Ber., S. 7403 B. Der auf Antrag der SPD-Fraktion (3. BT-Drs. 1463) in seiner 95. Sitzung vom 20. 1. 1960 (Sten.Ber., S. 5285 C) gefaßte Beschluß des Bundestags zielt in dieselbe Richtung. – Nach den Ausführungen des Staatssekretärs im Verteidigungsministerium H o p f (3. BT 107. Sitzung vom 16. 3. 1960, Sten.Ber., S. 5825 B) besteht keine rechtliche Möglichkeit, von Frankreich die Auslieferung eines desertierten ehemaligen Offiziers der Bundeswehr zu verlangen, wenn dieser in die Fremdenlegion eingetreten ist.

¹⁷⁷⁾ 3. BT-Drs. 1806. § 1 Abs. 1 lautet: »Personen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes ihren ständigen Aufenthalt haben, sind nach Maßgabe dieses Gesetzes verpflichtet, Notdienst zu leisten«.

¹⁷⁸⁾ § 7 Abs. 2 des Entwurfs: »Ausländische Staatsangehörige sind zum Notdienst nicht verpflichtet, soweit für sie nach Staatsverträgen oder allgemeinen Regeln des Völkerrechts Befreiungen bestehen«.

¹⁷⁹⁾ 3. BT-Drs. 1806, 21. Vgl. auch die Regierungsbegründung zum Entwurf einer RVO über Anforderungsbehörden und Bedarfsträger nach dem Bundesleistungsgesetz (vom

Nach § 2 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz können Staatenlose durch Rechtsverordnung der Wehrpflicht unterworfen werden, wenn sie ihren ständigen Aufenthaltsort in der Bundesrepublik haben. Durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes vom 28. 11. 1960¹⁸⁰⁾ wurde den **Staatenlosen, welche ihren Wehrdienst abgeleistet haben, ein Einbürgerungsanspruch** verliehen.

Andererseits wurde durch § 3 des Gesetzes zur Änderung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes¹⁸¹⁾ **die Entlassung von Soldaten und Wehrpflichtigen aus der Staatsangehörigkeit** erschwert.

Seerecht und internationale Flüsse

29. Im September und Dezember 1960¹⁸²⁾ hielt die **französische Kriegsmarine im Mittelmeer auf hoher See die deutschen¹⁸³⁾ Handelsschiffe** Las Palmas¹⁸⁴⁾, Morsum, Erika, Weißesee, Alcyone¹⁸⁵⁾, R. C. Rickmers¹⁸⁶⁾, Archsum, Syrte¹⁸⁷⁾ und Paul Rickmers¹⁸⁸⁾ an. Ein Prisenskommando untersuchte auf hoher See die Ladungspapiere. Die Archsum und die Syrte konnten ihre Fahrt fortsetzen¹⁸⁷⁾, die übrigen Schiffe wurden – teils unter

1. 10. 1961, BGBl. I, 1786), §§ 2 Abs. 1 Satz 2, 5 Abs. 1 Satz 2 (3. BT-Drs. 2045, 30). Die Meldepflicht der Deutschen im Ausland ist durch Art. 2 des Gesetzes vom 30. 8. 1960 (BGBl. I, S. 721) aufgehoben worden.

¹⁸⁰⁾ BGBl. I, S. 853. Durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes wurde dem § 2 Abs. 2 Wehrpflichtgesetz folgender Satz angehängt: »Hat ein staatenloser Wehrpflichtiger seinen Grundwehrdienst abgeleistet, so hat er einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn er seinen dauernden Aufenthalt im Inland hat«.

¹⁸¹⁾ Gesetz zur Änderung des Paßgesetzes, des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes und zur Aufhebung des Gesetzes über die Meldepflicht der deutschen Staatsangehörigen im Ausland vom 30. 8. 1960 (BGBl. I, S. 721). Durch Art. 3 des Gesetzes wurde dem § 22 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. 7. 1913 (RGBl. S. 583) folgende Fassung gegeben:

»(1) Die Entlassung darf nicht erteilt werden

1. Beamten, Richtern, Soldaten der Bundeswehr und sonstigen Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnis stehen, solange ihr Dienst oder Amtsverhältnis nicht beendet ist, mit Ausnahme der ehrenamtlich tätigen Personen.
2. Wehrpflichtigen, solange nicht der Bundesminister für Verteidigung oder die von ihm bezeichnete Stelle erklärt hat, daß gegen die Entlassung Bedenken nicht bestehen.

(2) Aus anderen als den in Absatz 1 genannten Gründen darf die Entlassung nicht verweigert werden«.

¹⁸²⁾ Für vorausgegangene Fälle vgl. ZaöRV Bd. 21, S. 275 f.

¹⁸³⁾ In der Berichtsperiode wurden ferner rumänische, jugoslawische und bulgarische Schiffe aufgebracht (FAZ Nr. 296 vom 19. 12. 1960; Le Monde Nr. 4955 vom 24. 11. 1960), was zu entsprechenden Protesten führte. Die Aufbringungen werden laufend in der dem französischen Marineministerium nahestehenden «Revue Maritime» veröffentlicht.

¹⁸⁴⁾ Keesing, S. 8631 E.

¹⁸⁵⁾ FAZ Nr. 289 vom 10. 12. 1960; Keesing, S. 8808 C.

¹⁸⁶⁾ FAZ Nr. 293 vom 15. 12. 1960.

¹⁸⁷⁾ FAZ Nr. 295 vom 17. 12. 1960.

Zwangsanwendung¹⁸⁹⁾ – in den algerischen Kriegshafen Mers-el-Kebir zur Durchsuchung verbracht und erst nach einigen Tagen mit ihrer Ladung freigegeben¹⁹⁰⁾. Die Ladung der Las Palmas wurde zunächst als verdächtig zurückbehalten¹⁹¹⁾.

Die Bundesregierung hat hiergegen durch ihre Botschaft in Paris und gegenüber dem französischen Botschafter in Bonn mehrfach protestiert. Sie unterstrich hierbei die Völkerrechtswidrigkeit der »Aufbringungen«, verlangte die unverzügliche Freigabe von Schiff und Ladung und die Abstellung ähnlicher Maßnahmen und behielt sich Schadensersatzforderungen vor¹⁹²⁾. Die französische Regierung berief sich demgegenüber auf das Selbsterhaltungsrecht. Der Kampf gegen die algerischen Aufständischen sei für Frankreich lebenswichtig. Die besonderen Verhältnisse zwingen die französischen Militärbehörden, jedem Verdacht nachzugehen, um die Zufuhr von Waffen für die Aufständischen zu verhindern¹⁹³⁾. Die Bundesregierung hat zwar bedauert, daß im Falle der »Las Palmas« berechnete Anhaltspunkte für einen Waffenschmuggel vorlagen¹⁹⁴⁾, und sich in Übereinstimmung mit der französischen Regierung im Kriegswaffengesetz Kontrollmöglichkeiten geschaffen¹⁹⁵⁾, diesen Rechtfertigungsgrund aber nicht anerkannt, wie sich klar aus der Antwort des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Carstens auf eine Frage des Abgeordneten Bucher ergibt:

Bucher (FDP): »Herr Staatssekretär, Sie legen großen Wert darauf, daß deutsche Schiffe keine Kriegswaffen befördern. Ich teile diese Ansicht. Ist es aber nicht so, daß ein Schiff in friedlichen Zeiten auf hoher See nur aufgebracht werden darf, wenn Verdacht besteht, es betreibe Seeräuberei oder Sklavenhandel?«

Staatssekretär Carstens: »Herr Abgeordneter, ich habe in meinen Aus-

¹⁸⁸⁾ Keesing, S. 8832 E; FAZ Nr. 298 vom 21. 12. 1960.

¹⁸⁹⁾ Vgl. die Schilderung des Kapitäns der Las Palmas in der NZZ Nr. 340 vom 10. 12. 1960.

¹⁹⁰⁾ Vgl. Anm. 183) bis 189).

¹⁹¹⁾ FAZ Nr. 293 vom 15. 12. 1960.

¹⁹²⁾ Vgl. die Antwort des Bundesministers des Auswärtigen v. Brentano (3. BT-Drs. 2153) auf eine Kleine Anfrage der FDP (3. BT-Drs. 2102), seine Ausführungen vor dem Bundestag (3. BT 134. Sitzung vom 7. 12. 1960, Sten.Ber., S. 7617 B = Bulletin, S. 2336) und die Erklärungen des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Carstens vor dem Bundestag (3. BT 136. Sitzung vom 14. 12. 1960, Sten.Ber., S. 7753 C).

¹⁹³⁾ Vgl. die Antwort des Bundesministers des Auswärtigen a. a. O.; Keesing, S. 8808 C. Zum Selbsterhaltungsrecht als Rechtfertigungsgrund der Schiffsaufbringung vgl. Bleckmann, »Virginus-Fall«, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, 1960, S. 595 f.

¹⁹⁴⁾ Vgl. die Ausführungen des Bundesaußenministers und seines Staatssekretärs vor dem Bundestag a. a. O. sowie die Erklärungen des Sprechers des Auswärtigen Amtes (Keesing, S. 8808 C).

¹⁹⁵⁾ Vgl. die schriftliche Antwort des Bundesaußenministers und die Ausführungen des Staatssekretärs Carstens (a. a. O.).

fürungen keinen Zweifel darüber gelassen, daß die Bundesregierung die Aufbringung dieser Schiffe auf hoher See als nicht mit den Regeln des Völkerrechts im Einklang stehend ansieht¹⁹⁶⁾.

30. § 4 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Kriegswaffengesetz)¹⁹⁷⁾ erstreckt die Genehmigungspflichtigkeit einer Kriegswaffenbeförderung auf den Verkehr zwischen ausländischen Staaten auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen. Die Regierungsbegründung führte zur Geltung des deutschen Rechts auf deutschen Schiffen aus:

»Das deutsche Recht und insbesondere das Grundgesetz gilt auch an Bord von Seeschiffen, die die Bundesflagge führen – gleichgültig, ob sie sich auf hoher See oder in den Küstengewässern eines anderen Staates befinden –, und an Bord von Luftfahrzeugen, die in die Luftfahrzeugrolle der Bundesrepublik eingetragen sind. Die Beförderung von Kriegswaffen außerhalb des Bundesgebietes bedarf daher der in Artikel 26 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Genehmigung, sofern sie mit den genannten deutschen Schiffen oder Luftfahrzeugen durchgeführt wird. Der Geltungsbereich des Artikels 26 Abs. 2 GG ist jedoch bei der außerdeutschen Beförderung auf diese Fälle beschränkt. Ein deutscher Staatsangehöriger, der im Ausland Kriegswaffen befördert, ohne sich dabei deutscher Seeschiffe oder Flugzeuge zu bedienen, bedarf keiner Genehmigung nach diesem Gesetz«¹⁹⁸⁾.

31. Die Regierungsbegründung zu § 285 des Entwurfs eines Strafgesetzbuchs¹⁹⁹⁾ geht auf die **Fischerei in deutschen Küstengewässern** ein:

»Die Vorschrift sichert die einheimische Fischerei in den deutschen Küstengewässern, die nach völkerrechtlichen Grundsätzen den deutschen Staatsangehörigen vorbehalten werden darf, gegen unberechtigte ausländische Übergriffe.

¹⁹⁶⁾ 3. BT 136. Sitzung a. a. O., S. 7755 D. Im Bundestag wurde angeregt, deutsche Handelsschiffe unter Staatsflagge fahren zu lassen, um – wie bei sowjetischen Schiffen (vgl. FAZ Nr. 301 vom 24. 12. 1960) – eine Beschlagnahme zu verhindern. Staatssekretär Carstens behielt sich wegen der schwierigen Rechtsfragen eine Äußerung vor.

¹⁹⁷⁾ Vom 20. 4. 1961 (BGBl. I, S. 444). § 4 lautet: »(1) Wer Kriegswaffen, die außerhalb des Bundesgebietes ein- und ausgeladen und durch das Bundesgebiet nicht durchgeführt werden, mit Seeschiffen, die die Bundesflagge führen, oder mit Luftfahrzeugen, die in die Luftfahrzeugrolle der Bundesrepublik eingetragen sind, befördern will, bedarf der Genehmigung. Die Genehmigung kann einem Antragsteller ohne Beschränkung auf eine einzelne Beförderung für eine bestimmte Zeitdauer erteilt werden.

(2) Für die Beförderung von Kriegswaffen im Sinne des Absatzes 1 in und nach bestimmten Gebieten kann auch eine Allgemeine Genehmigung erteilt werden.«

¹⁹⁸⁾ 3. BT-Drs. 1589, S. 16. Zur Anwendbarkeit deutschen Rechts auf Schiffe und Luftfahrzeuge vgl. auch Ziffer 26.

¹⁹⁹⁾ In § 285 heißt es: »(1) Ein Ausländer, der im deutschen Küstenmeer oder in den deutschen Eigengewässern unbefugt fischt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Straffhaft bestraft.

(2) Ebenso wird ein Deutscher bestraft, der im deutschen Küstenmeer oder in den deutschen Eigengewässern für einen Ausländer auf einem ausländischen Schiff unbefugt fischt.«

Im geltenden Recht richtet sich § 296 a StGB nur gegen Ausländer, die unbefugt und vorsätzlich in deutschen Küstengewässern fischen. Dieser Schutz ist unzureichend. Der Entwurf erweitert und vervollkommenet ihn daher. Für die Fischerei in den Küstengewässern der Nordsee enthält nähere Bestimmungen der Internationale Vertrag vom 6. Mai 1882 (Reichsgesetzbl. 1884, S. 25), der zuletzt durch das Abkommen vom 3. Juni 1955, in der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert durch das Gesetz vom 28. April 1957 (Bundesgesetzbl. II, S. 213), ergänzt worden ist. Deutsche Ausführungsbestimmungen zu diesem Vertrag enthält das Gesetz vom 30. April 1884 (Reichsgesetzbl. S. 48).

Absatz 1 stimmt sachlich mit § 296 a Abs. 1 StGB überein. Es dient lediglich der Verdeutlichung, wenn im Entwurf statt von ›deutschen Küstengewässern‹ vom ›deutschen Küstenmeer‹ oder den ›deutschen Eigengewässern‹ die Rede ist. Das Küstenmeer ist eine vom Festland bei Niedrigwasserstand errechnete Zone des Meeres, deren Breite sich nach Völkerrecht bemißt. Zu den deutschen Eigengewässern gehören vor allem die Wasserflächen der Seehäfen. Der Begriff ›unbefugt‹ enthält nach dem Sprachgebrauch des Entwurfs kein Tatbestandsmerkmal, sondern lediglich einen gesetzlichen Hinweis auf denkbare Rechtfertigungsgründe, die sich insbesondere aus behördlicher Erlaubnis oder aus internationalen Verträgen ergeben können²⁰⁰⁾.

32. Die Denkschrift der Bundesregierung zum deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag führt zur **Rheinschifffahrt** aus:

»Zwischen der Bundesrepublik und den Niederlanden bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie die Mannheimer Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868²⁰¹⁾ hinsichtlich des Begriffs und des Umfangs der Schifffahrtswirtschaft auszulegen ist. Hauptsächlich geht es um zwei Fragen. Nach deutscher Auffassung fällt die Beförderung von Personen und Gütern zwischen deutschen Rheinhäfen (kleine Kabotage) nicht unter die Bestimmungen der Akte, wenngleich auf Grund innerdeutschen Rechts zur Zeit ausländischen Binnenschiffern die Teilnahme am innerdeutschen Rheinverkehr gestattet wird; die Niederlande glauben, hierauf einen vertraglichen Anspruch zu haben. Weiter besteht Streit darüber, wieweit Deutschland auf Grund seiner Territorialhoheit als Uferstaat Maßnahmen zur Ordnung des Verkehrs treffen darf.

Um die bestehenden und etwaige künftige Streitfragen zu klären, haben die Vertragsparteien auf niederländischen Wunsch vereinbart, sich der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs im Haag zu unterwerfen. Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Mannheimer Akte können sowohl gemeinsam als auch von einer einzelnen Regierung dem Gericht vorgelegt werden. Nach der bisherigen Rechtslage wäre die Bundesrepublik nicht

²⁰⁰⁾ 3. BT-Drs. 2150, S. 421.

²⁰¹⁾ Martens, Nouveau Recueil Général, Bd. 20, S. 355 ff.

verpflichtet, sich auf ein Verfahren vor der Haager Cour hinsichtlich vor dem Jahr 1955 liegender Tatsachen einzulassen.

Zunächst ist jedoch mit weiteren Aussprachen über die einschlägigen Fragen zu rechnen«²⁰²⁾.

Fremdenrecht^{202a)} und Handel

33. Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes v a n S c h e r p e n b e r g erklärte auf die Frage eines Abgeordneten²⁰³⁾, warum die Bundesregierung dem Ministerpräsidenten der Provisorischen Algerischen Regierung (GPRA), Herrn Ferhat Abbas, die **Einreise in die Bundesrepublik** verweigert und ihn am Verlassen des Flughafens Frankfurt gehindert habe:

»... Die Bundesregierung hat die Provisorische Algerische Regierung nicht anerkannt. Sie mußte damit rechnen, daß Herr Ferhat Abbas sich während seines Aufenthaltes in der Bundesrepublik politisch betätigen würde, was mit der Tatsache der Nichtanerkennung der Provisorischen Algerischen Regierung nicht zu vereinbaren gewesen wäre.

... Die Bundesregierung ist bereit, die Frage der Gestattung der Einreise des Vorgenannten in die Bundesrepublik zum Zwecke der Behandlung durch deutsche Spezialärzte unter der Voraussetzung zu prüfen, daß sichergestellt wird, daß Herr Ferhat Abbas sich während seines Aufenthaltes im Bundesgebiet jeder politischen Tätigkeit enthält«²⁰⁴⁾.

Der SPD-Abgeordnete K a l b i t z e r stellte darauf die Frage:

»... War es nicht so ..., daß Herr Ferhat Abbas einen gültigen tunesischen Paß hatte, den die Bundesregierung nach den Verabredungen mit Tunesien²⁰⁵⁾ nicht zu visieren hatte, die Frage seiner eventuellen politischen Tätigkeit also gar nicht zur Diskussion stand, sondern daß einfach das Paßabkommen mit Tunesien verletzt worden ist?«

Staatssekretär v a n S c h e r p e n b e r g antwortete:

»... Die Bundesregierung ist nicht verpflichtet, jeden Inhaber eines gültigen Passes in die Bundesrepublik einreisen zu lassen. Im übrigen beruht die Ent-

²⁰²⁾ 3. BT-Drs. 2341, S. 207. Nach Meldung der NZZ Nr. 218 vom 9. 8. 1960 hatte die Schweiz in einer Verordnung der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Duisburg-Ruhrort vom 8. 7. 1959, welche eine 25%ige Mitbeschäftigung deutscher Einzelschiffer bei der Vergebung innerdeutscher Baustofftransporte auf Wasserstraßen verfügte, einen Verstoß gegen die Mannheimer Akte gesehen. Die Verordnung wurde unter Hinweis auf die Veränderung der Beschäftigungslage der deutschen Schiffer wieder aufgehoben.

^{202a)} Vgl. auch oben Ziffer 28.

²⁰³⁾ 3. BT-Drs. 1536.

²⁰⁴⁾ 3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5264 C.

²⁰⁵⁾ Ein solches Abkommen könnte bei den deutsch-tunesischen Verhandlungen über ein Handelsabkommen (vgl. BAnz. 1958 I Nr. 69, S. 1) abgeschlossen worden sein.

scheidung, die getroffen worden ist, auf § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Buchstabe a der Ausländerpolizeiverordnung²⁰⁶⁾.

34. Auch im Berichtsjahr²⁰⁷⁾ war die **Flaggendiskriminierung** Verhandlungsgegenstand im Bundestag. Der Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium **Seiermann** führte hierzu aus:

»... Es handelt sich für uns nicht darum, der deutschen Seeschifffahrt etwa eine ähnliche Stellung vertragsmäßig einzuräumen, wie sie andere schiffahrt-treibende Länder der Welt durch die sogenannte 50:50-Klausel²⁰⁸⁾ oder eine andere prozentuale Klausel ihrer Flagge zusichern. Für uns geht es darum, in den Handelsverträgen, in den Schifffahrtsverträgen zu vermeiden, daß die deutsche Flagge durch protektionistische Maßnahmen der Vertragsstaaten diskriminiert wird²⁰⁹⁾. Wir wollen also vermeiden, daß z. B. ein Land, mit dem wir Handelsverträge abschließen, eine grundsätzliche Weisung an die Kaufleute dieses Landes gibt, Importe aus Deutschland oder Exporte nach Deutschland nur mit der Flagge des eigenen Landes durchzuführen. Wir wollen also eine möglichst weitgehende Liberalisierung und Freiheit der Seeschifffahrt, nicht einen Protektionismus der deutschen Flagge²¹⁰⁾.

²⁰⁶⁾ In § 5 Abs. 1, § 8 Abs. 1 der Ausländerpolizeiverordnung vom 22. 8. 1938 (RGBl. I, S. 1053), abgedruckt ZaöRV Bd. 8, S. 793 ff., heißt es:

»§ 5 (1) ... Ein Aufenthaltsverbot kann insbesondere gegen einen Ausländer erlassen werden, a) dessen Verhalten geeignet ist, wichtige Belange des Reichs oder der Volksgemeinschaft zu gefährden ...

§ 8 (1) ... Ein Ausländer kann an der Reichsgrenze zurückgewiesen werden, wenn der Grenzpolizeibehörde bekannt ist, daß bei dem Ausländer die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsverbot vorliegen«.

Der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, **Ritter v. Lex** (3. BT. 107. Sitzung vom 16. 3. 1960, Sten.Ber., S. 5813) und der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, **van Scherpenberg**, (3. BT 109. Sitzung vom 7. 4. 1960, S. 5987 f.) gingen auf Anfragen des Abgeordneten **Arndt** (3. BT-Drs. 1673 und 1774) auf Zweck und gesetzliche Grundlage der bei der Einreise israelischer Staatsangehöriger geforderten Sicherheitsleistungen und auf die Erteilung von Sichtvermerken für diese Personen ein. Der Bundesminister des Innern, **Schröder**, nahm zum selben Problem bei der Einreise von Fremdenpaßinhabern Stellung (3. BT 131. Sitzung vom 9. 11. 1960, Sten.Ber., S. 7517).

²⁰⁷⁾ Vgl. ZaöRV Bd. 21, S. 280. Die türkische Diskriminierung konnte noch nicht beseitigt werden (DAW H. 3, S. 14).

²⁰⁸⁾ So neuerdings der polnisch-brasilianische und der brasilianisch-burmesische Handelsvertrag (DAW H. 49, S. 12).

²⁰⁹⁾ Vgl. den deutsch-tunesischen Wirtschaftsvertrag vom 29. 1. 1960 (Bull. S. 197, 258); den deutsch-griechischen Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag vom 18. 3. 1960 (Keesing, S. 8293); den deutsch-marokkanischen Briefwechsel vom 28. 3. 1960 (Bull. S. 1140 = BAnz. Nr. 117 vom 22. 6. 1960, S. 1); das deutsch-togolesische Protokoll zum Handelsabkommen vom 20. 7. 1960 (Bull. S. 1352). Auch der Aktionsausschuß der OEEC befaßte sich mit dieser Frage (DAW H. 18, S. 9).

²¹⁰⁾ 3. BT 110. Sitzung vom 8. 4. 1960, Sten.Ber., S. 6101; vgl. Abgeordneter **Rademacher** (FDP), 3. BT 109. Sitzung vom 7. 4. 1960, Sten.Ber., S. 6077. Nach § 1 Abs. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland (3. BT-Drs. 1579) kann bei Flaggendiskriminierungen die Bundesgewährleistung für Kredite an das betreffende Land allgemein abgelehnt werden.

Der Staatssekretär befaßte sich weiter mit dem Grundsatz der **Reziprozität der Luftverkehrsrechte:**

»... Es handelt sich bei den derzeitigen Verhandlungen, die auf der Regierungsebene mit den drei skandinavischen Staaten geführt werden, keineswegs darum, der Deutschen Lufthansa irgendeine Vorzugsstellung einzuräumen. Es handelt sich darum, dem Grundsatz der Reziprozität der Luftverkehrsrechte – einem Grundsatz, der auf weltweiten internationalen Abkommen beruht – auch im Verkehr zwischen Deutschland und den übrigen Luftfahrttreibenden Ländern – im vorliegenden Fall den skandinavischen Ländern – wieder Geltung zu verschaffen. Es geht also nicht um Sonderrechte für die Lufthansa, sondern um den schrittweisen Abbau der Sonderstellung, die sich einige ausländische Luftverkehrsgesellschaften vor Wiederaufbau und Wiederzulassung einer deutschen Luftfahrt in Deutschland verschaffen konnten« ²¹⁰).

35. Zur **Verpflichtung der Bundesrepublik, für in Österreich lebende Heimatvertriebene und Umsiedler aufzukommen**, führte der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium **Hettlage** auf Frage eines Abgeordneten ²¹¹) vor dem Bundestag aus:

»Beim Abschluß des Vermögensvertrags mit Österreich ²¹²) hat die Bundesregierung in einem Schriftwechsel auf dringenden Wunsch der österreichischen Seite zugesagt, das Problem der in Österreich lebenden Heimatvertriebenen und Umsiedler mit Vertretern der österreichischen Regierung zu besprechen. Bei Übergabe des entsprechenden deutschen Schreibens ist eindeutig erklärt worden, daß man deutscherseits keine Hoffnungen auf ein positives Ergebnis dieser Besprechungen machen könne, und zwar im wesentlichen aus Rechtsgründen. Diese Besprechungen werden seit Sommer 1958 zwischen Delegierten und Sachverständigen der beiden Regierungen geführt. Die deutsche Seite hat bei diesen Erörterungen niemals einen Zweifel darüber gelassen, daß sie die Sorge für die in Österreich lebenden Heimatvertriebenen und Umsiedler und deren Eingliederung nicht als eine Aufgabe der Bundesrepublik ansehe. Angebliche Rechtsansprüche der österreichischen Seite wurden und mußten abgelehnt werden. Unbeschadet dieses Rechtsstandpunktes wird von deutscher Seite erwogen, auf freiwilliger Grundlage zu einer Lösung des Problems der in Österreich lebenden Vertriebenen beizutragen. Im Rahmen solcher Überlegungen hat die Bundesregierung der österreichischen Delegation einen Diskussionsvorschlag unterbreitet, für dessen Bemessung die Zahl der deutschen Staatsangehörigen unter diesen Vertriebenen in Österreich maßgebend sein sollte. Dieser Vorschlag wurde von der österreichischen Seite abgelehnt. Ein österreichischer Gegenvorschlag ist bisher nicht gemacht worden« ²¹³).

²¹¹) 3. BT-Drs. 1536.

²¹²) Vertrag vom 15. 6. 1957 zur Regelung vermögensrechtlicher Beziehungen (BGBl. II, S. 129).

²¹³) 3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5271. Vgl. auch FAZ Nr. 291 vom 13. 12. 1960.

Allgemeines Vertragsrecht

36. Um den in Italien stationierten deutschen Truppen dieselbe Rechtsstellung zu verleihen wie den Truppen anderer NATO-Staaten²¹⁴⁾, kamen die deutsche und die italienische Regierung in einem Abkommen vom 17. April 1959²¹⁵⁾ überein, das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 bis zum Beitritt der Bundesrepublik zu diesem Statut in den gegenseitigen Beziehungen vorläufig anzuwenden. Der **provisorische Charakter dieser Regelung** rechtfertigte es, einerseits auf eine Ratifikation zu verzichten und andererseits den Vertrag automatisch außer Kraft treten zu lassen. Die Rechte der parlamentarischen Organe wurden dadurch gewahrt, daß das **Inkrafttreten** vom Austausch der Erklärung abhängig gemacht wurde, das verfassungsmäßige Verfahren sei durchgeführt²¹⁶⁾. Im Memorandum der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland vom 15. November 1958 an das italienische Außenministerium wird das **Außerkrafttreten** des Vertrages geregelt:

»... 1. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist der Auffassung, daß das im Entwurf vorliegende deutsch-italienische Abkommen über den Status der beiderseitigen Streitkräfte im Gebiet des Vertragspartners in dem Augenblick gegenstandslos wird, in dem die Bundesrepublik Deutschland dem Abkommen zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes über die Rechtsstellung ihrer Truppen vom 19. Juni 1951 rechtswirksam beigetreten sein wird. Sollte eine Überprüfung der Rechtslage nach dem erfolgten Beitritt der Bundesrepublik zu dem obengenannten Abkommen ergeben, daß die Feststellung des Außerkrafttretens des deutsch-italienischen Abkommens über die Rechtsstellung der Streitkräfte noch eines besonderen Aktes bedarf, werden die beiden Regierungen deswegen miteinander Verbindung aufnehmen«²¹⁷⁾.

37. Die **Übernahme eines multilateralen Vertrages in das bilaterale Verhältnis** eines Mitgliedstaates zu einem Nichtmitgliedstaat kann aber zu rechtlichen Schwierigkeiten führen. Das zeigte sich bei der Übernahme des Art. VIII Abs. V Buchstabe e Ziffer ii und iii des NATO-Truppenvertrags, welcher die Verteilung des Schadens auf mehrere verantwortliche Entsendestaaten und den Aufnahmestaat regelt. Die Regierungsbegründung führte hierzu aus:

²¹⁴⁾ Vgl. die Regierungsbegründung, 3. BT-Drs. 1524, S. 33.

²¹⁵⁾ BGBl. 1960, II, S. 1961.

²¹⁶⁾ Abs. 3 Satz 2 des Abkommens lautet: »Es wird in Kraft treten an dem Tage, an dem die beiden Parteien sich gegenseitig die Durchführung der jeweiligen verfassungsmäßigen Verfahren angezeigt haben«.

²¹⁷⁾ 3. BT-Drs. 1524, S. 38 f. Das italienische Außenministerium hat sich hiermit einverstanden erklärt.

»Wenn mehr als ein Staat für den Schaden verantwortlich sind, wird der zuerkannte Betrag gleichmäßig auf sie aufgeteilt. Ist der Aufnahmestaat nicht unter den verantwortlichen Staaten, so beträgt sein Anteil lediglich die Hälfte des Anteils eines Entsendestaates. Aus der bilateral vereinbarten Anwendung des NATO-Truppenstatuts im Verhältnis zwischen Deutschland und Italien können sich allerdings für andere Entsendestaaten keine Verpflichtungen ergeben. Für die beiden Entsendestaaten folgt aber aus der genannten Bestimmung das Recht bzw. die Pflicht, den nach der vorgesehenen Berechnung auf sie entfallenden Anteil zu verlangen bzw. zu bezahlen«²¹⁸⁾.

38. Die Regierungsdankschrift zum deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag befaßte sich mit der **rechtlichen Einheit oder Mehrheit von in mehreren Urkunden niedergelegten Verträgen:**

»Mit dem Mantelvertrag²¹⁹⁾ werden die auf den einzelnen Verhandlungsgebieten getroffenen Vereinbarungen²²⁰⁾ zusammengefaßt. Diese Zusammenfassung und namentlich die Präambel des Mantelvertrags bringen zum Ausdruck, daß das Vertragswerk trotz der Verschiedenartigkeit und des fehlenden sachlichen Zusammenhangs seiner einzelnen Teile als Einheit und als politischer Akt zu verstehen ist. Das bilaterale und das multilaterale politische Ziel des Vertragsschlusses werden in der Präambel herausgestellt«²²¹⁾.

39. Der **Umfang der Vertragsbindung und der Charakter des Zustimmungsgesetzes** wurden Gegenstand einer Erörterung im Bundestag. Im Art. 11 des deutsch-schweizerischen Abkommens über den Grenz- und Durchgangsverkehr vom 5. Februar 1958²²²⁾ ist vorgesehen, daß Grenzgänger zweimal monatlich 125 g Kaffee und 50 g Tee zollfrei nach Deutschland einführen können. Der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium *Hettlage* gab auf Frage eines Abgeordneten²²³⁾ zwar zu, daß diese Klausel allein auf deutsche Initiative hin aufgenommen wurde und nur die Bundesrepublik an ihrer Durchführung interessiert sei, hielt aber eine Änderung durch Verwaltungserlaß nicht für möglich, weil die Bundesrepu-

²¹⁸⁾ 3. BT-Drs. 1524, S. 35.

²¹⁹⁾ = Ausgleichsvertrag, 3. BT-Drs. 2341, S. 6 f.

²²⁰⁾ Nämlich der Grenzvertrag, der Ems-Dollart-Vertrag, der Finanzvertrag, die Vereinbarung über die Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs betreffend die Auslegung oder Anwendung der Revidierten Rheinschiffsakts von 1868 und das Kriegsgräberabkommen.

²²¹⁾ 3. BT-Drs. 2341, S. 197; vgl. auch die Ausführungen der Abgeordneten *Harm* (SPD) und *Dahlgrün* (FDP) sowie des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt *van Scherpenberg* zur Frage, ob das Abkommen vom 3. 8. 1959 über die Durchführung von Manövern im Raume Soltau-Lüneburg vom übrigen Vertragswerk über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum NATO-Truppenstatut abgetrennt und nicht ratifiziert werden kann (3. BT 133. Sitzung vom 17. 11. 1960, Sten.Ber., S. 7598, 7602 ff.).

²²²⁾ BGBl. 1960 II, S. 2161.

²²³⁾ 3. BT-Drs. 2301 Nr. III Ziffer 1.

blik völkerrechtlich gebunden und die Materie durch das Zustimmungsgesetz gesetzlich geregelt sei ²²⁴).

40. Die Regierungsbegründung zum Gesetz zu dem Vertrag vom 11. Juli 1959 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg sieht in der in Teil III geregelten Befreiung von der Lastenausgleichsabgabe eine Doppelbesteuerungsvereinbarung, die von **Meistbegünstigungsklauseln** nicht erfaßt werde:

»Doppelbesteuerungsvereinbarungen haben nach international anerkanntem Recht keine Anwendung von Meistbegünstigungsklauseln zur Folge. Die mit Luxemburg hinsichtlich der Vermögensabgabe getroffene Regelung wird somit von der Meistbegünstigung, die den Angehörigen der Vereinten Nationen in Artikel 10 des Zehnten Teils des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Bundesgesetzbl. 1955 II, S. 405) auch auf dem Gebiet des Lastenausgleichs eingeräumt worden ist, nicht erfaßt« ²²⁵).

41. Im Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Türkischen Republik über eine Finanzhilfe vom 29. November 1958 ²²⁶) findet sich eine **vertragliche Bereicherungsklausel**. Die Bundesrepublik gewährte der Türkei ein Darlehen von 210 Millionen DM in drei Raten. Die erste Rate von 105 Millionen DM war unverzüglich nach Unterzeichnung, die beiden Restraten waren fällig, wenn der Rat der OEEC in Ausführung der Entschließung vom 29. Juli 1958 ²²⁷) entsprechende Beschlüsse angenommen hatte. Artikel 5 Absatz 1 sieht eine Vertragsratifizierung vor, Absatz 2 bindet das Inkrafttreten an den Austausch der Ratifikationsurkunden. Artikel 5 Absatz 3 lautet:

»... Sofern dieser Vertrag nicht ratifiziert werden sollte, werden die auf Grund dieses Vertrages geleisteten Beträge entsprechend der schriftlichen Anforderung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zur Rückzahlung fällig«.

42. Der **Regierungswechsel** in der Türkei ¹⁰⁰) warf die Frage auf, ob die der gestürzten Regierung gewährten Finanzkredite weitergelten. Bundesaußenminister v. B r e n t a n o erklärte hierzu vor dem Bundestag:

²²⁴) 3. BT 136. Sitzung vom 14. 12. 1960, Sten.Ber., S. 7757 f. Vgl. auch die Ausführungen des Staatssekretärs im Bundesverkehrsministerium Seiermann (3. BT 110. Sitzung vom 8. 4. 1960, Sten.Ber., S. 6091 f.).

²²⁵) BR-Drs. 117/60, S. 34. Vgl. auch die deutsch-kolumbischen und deutsch-kubanischen Streitigkeiten über die Auslegung der Meistbegünstigungsklauseln in den entsprechenden Handelsverträgen (AHD Nr. 30, S. 7; Nr. 33, S. 9; Nr. 39, S. 9; DAW Nr. 30, S. 12; Nr. 32, S. 4; Nr. 33, S. 6).

²²⁶) BGBl. 1960 II, S. 422.

²²⁷) Nr. 120 (Doc. N° C [58] 210).

»... Sie fragten nach der letzten Kreditgewährung²²⁸⁾ an die Türkei. Ich darf Sie versichern, . . . , daß wir diese Kredite dem Land, nicht der Regierung gegeben haben. Es bestanden keine besonderen Beziehungen und Bindungen zu der damaligen Regierung, von der ich nichts Negatives zu sagen habe. Wir glaubten aber, dem Land in seiner wirtschaftlichen und politischen Situation helfen zu müssen. Damals war von einer innenpolitischen Krise in diesem Ausmaß überhaupt noch nichts bekannt. Ich glaube auch, daß die Hilfeleistung, die wir gegeben haben, von der jetzigen Regierung durchaus nicht mißverstanden worden ist. Im Gegenteil, man hat . . . sehr viel Verständnis dafür gehabt, daß wir in einem kritischen Zeitpunkt noch einmal versucht haben, der Türkei zu helfen. Diese Hilfe ist nicht einer Regierung, sondern dem ganzen türkischen Volk zugute gekommen, und so soll es in Zukunft auch sein«²²⁹⁾.

Krieg und Neutralität

43. Die Bundeswehr wurde 1960 im Rahmen der NATO-Planung mit Mehrzweckwaffen ausgerüstet, die auch den Abschluß von Atomsprengköpfen zulassen. Die Atommunition blieb unter amerikanischem Verschuß, ihr Einsatz liegt bei der USA-Regierung²³⁰⁾. Der amerikanische Plan, die NATO²³¹⁾ und damit auch die Bundeswehr²³²⁾ mit Polaris-Raketen und Polaris-U-Booten auszustatten²³³⁾ und die Entscheidungsbefugnis über den Einsatz dieser Waffen auf die NATO zu übertragen²³⁴⁾, führte zu einem umfangreichen Notenwechsel zwischen den Westmächten und der

²²⁸⁾ Gemeint ist wahrscheinlich das Abkommen vom 27. 11. 1958 über eine Finanzhilfe an die Türkei (BGBl. 1960 II, S. 422). Am 19. 4. 1960 wurde ein deutsch-türkisches Finanzabkommen (Rahmenabkommen) geschlossen, welches in Deutschland nicht veröffentlicht wurde (das türkische Ratifikationsgesetz vom 8. 9. 1960 wurde laut AHD Nr. 36, S. 15, am 8. 9. 1960 veröffentlicht). Vgl. zu allem Staatssekretär van Scherpenberg, 3. BT 121. Sitzung vom 29. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6950.

²²⁹⁾ 3. BT 118. Sitzung vom 22. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6820 f.

²³⁰⁾ Vgl. die Erklärungen des Bundesverteidigungsministers *S t r a u ß* in der 108. Sitzung des 3. Bundestags vom 8. 4. 1960 (Sten.Ber., S. 6137) und vor dem Parlament der Westeuropäischen Union am 31. 5. 1960 in Paris (Bull. S. 1031).

²³¹⁾ Vgl. Bull. S. 461; Keesing, S. 8700 B, 8823 A.

²³²⁾ Vgl. die Erklärung des Bundeskanzlers vom 17. 11. 1960 vor dem CDU-Führungsgremium (Keesing, S. 8764 A).

²³³⁾ Dieser Plan gab zu heftigen Diskussionen zwischen der Bundesregierung und der CDU/CSU einerseits, der SPD andererseits Anlaß. Die Bundesregierung sprach sich für (vgl. Bull. S. 1527, 1539, 1571, 1954; Keesing, S. 8735 A), die SPD (Keesing, S. 8379 A, 8471 A, 8534 B, 8747 A) ebenso wie die britische Labour-Party (Keesing, S. 8471 A) gegen die Atombewaffnung aus.

²³⁴⁾ Dafür waren Bundeskanzler *A d e n a u e r* (Erklärung vom 31. 10. 1960 vor dem deutsch-britischen Journalistentreffen in Bonn, Bull. S. 2005) und *S t r a u ß* (Bull. S. 2223). Gleichzeitig sollte die Entscheidung über den Einsatz der französischen Atombomben auf die NATO übertragen werden (EA, Z 166 f., Z 185, Z 194; WEU-Vollversammlung, 6. Sitzungsperiode vom 31. 5.–3. 6. 1960, Bull. S. 1111).

UdSSR ²³⁵). Die UdSSR beschuldigte die Bundesrepublik erneut, einen **Angriffskrieg** zum Zwecke der Vernichtung des Sowjetzonenregimes und der Wiedererlangung der Ostgebiete vorzubereiten. Durch diese **Aufrüstung** verletze die Bundesrepublik den **Akt der bedingungslosen Kapitulation** ²³⁶) und **das Potsdamer Abkommen** ²³⁷), welche die restlose Entmilitarisierung Deutschlands und die Ausschaltung einer Wiederbelebung des deutschen Militarismus vorsähen ²³⁸). Auch die Westmächte verletzten ihre Verpflichtungen aus den alliierten Abkommen ²³⁹). Die Einbeziehung der Bundesrepublik in die NATO ändere hieran nichts, weil die Bundesrepublik nur unter dem Deckmantel der NATO handle und dieser ihre Forderungen diktiere und weil die Westmächte sich durch ein Abkommen mit der Bundesrepublik von ihren Verpflichtungen nicht lösen könnten ²⁴⁰). Die bedingungslose Kapitulation Deutschlands räume den Alliierten das Recht ein, alle Maßnahmen zu ergreifen, die sie für notwendig erachteten, die bedingungslose Erreichung

²³⁵) Die Note der UdSSR an die Bundesrepublik vom 14. 12. 1959 (Keesing, S. 8111 B) wurde am 12. 4. 1960 beantwortet (Bull. S. 697 = Keesing, S. 8334 D = EA, D 135). Die UdSSR protestierte in Noten vom 19. 7. 1960 an die USA (Keesing, S. 8531 A, Ziff. 1) und an die Bundesrepublik (Keesing, S. 8531 A, Ziff. 2) gegen die Atombewaffnung der Bundesrepublik. Das State Department nahm hierzu am 20. 7. 1960 Stellung (Bull. S. 1348 = Keesing, S. 8531 A, Ziff. 3) und antwortete in einer Note vom 8. 8. 1960 (Bull. S. 1465 = Keesing, S. 8570 E), die Bundesregierung am 17. 8. 1960 (Bull. S. 1509 = Keesing, S. 8583 A). Auf die deutsche Note erwiderte die UdSSR am 4. 9. 1960 (Keesing, S. 8611), auf die amerikanische Note am 6. 10. 1960 (Keesing, S. 8695 A). Hierzu nahm das State Department am 7. 10. 1960 Stellung (Keesing, S. 8695 A). Die Sowjetzonenregierung protestierte am 9. 9. 1960 gegenüber den drei Westmächten (Keesing, S. 8618 B); mit einer Note an die Sowjetzonenregierung vom 26. 9. 1960 (Keesing, S. 8649 C) unterstützte Polen diesen Schritt. – Die tschechoslowakische und die polnische Regierung griffen die Bundesrepublik mit denselben Beschuldigungen am 26. und 27. 9. 1960 vor der 15. Vollversammlung der UN an (Keesing, S. 8622 E, Ziff. 3, 7). Hierauf antworteten die belgische, niederländische und britische Regierung (Keesing, S. 8622 E, Ziff. 13) und mit zwei Denkschriften vom 28. 9. und vom 19. 10. 1960 der Beobachter der Bundesrepublik bei der UNO, K n a p p s t e i n (Keesing, S. 8622 E, Ziff. 11, S. 8722 C, Ziff. 11). Auf eine weitere gemeinsame Erklärung der Sowjetzone, Polens, der UdSSR und der Tschechoslowakei vom 10. 10. (Keesing, S. 8698 D) nahmen die USA und Frankreich am 28. 11. 1960 (Keesing, S. 8787 B) Stellung.

²³⁶) Act of Military Surrender of the German High Command, unterzeichnet am 7. 5. 1945 in Reims, sowie Act of Military Surrender of the German High Command, unterzeichnet am 8. 5. 1945 in Berlin (Documents on American Foreign Relations, Bd. 7, S. 185 ff.).

²³⁷) Protocol of Proceedings of the Berlin Conference (17. 7.–2. 8. 1945) (Documents on American Foreign Relations, Bd. 8, S. 925 ff.).

²³⁸) Vgl. die sowjetische Note an die Bundesrepublik vom 19. 7. 1960, die Note der Sowjetzonenregierung an die Westmächte vom 9. 9. 1960 und Polens an die Sowjetzonenregierung vom 26. 9. 1960, sowie die Erklärungen der tschechoslowakischen und der polnischen Regierung vor der UN-Vollversammlung.

²³⁹) Note der UdSSR an die USA vom 19. 7. 1960.

²⁴⁰) Note der UdSSR an die USA vom 6. 10. 1960.

der Ziele der Deklaration über die Niederlage Deutschlands zu gewährleisten²⁴¹⁾.

Hierauf antworteten die Westmächte, die Bundesrepublik Deutschland rüste nur zu Verteidigungszwecken auf. Sie habe auf jede Gewaltanwendung in der deutschen Frage verzichtet. Sie habe sich Rüstungsbeschränkungen auferlegt, einer Kontrolle dieser Beschränkungen unterworfen²⁴²⁾ und sei in der Verteidigungszwecken dienenden NATO integriert²⁴³⁾. Die Bundesregierung wies ferner darauf hin, daß sie stets für die allgemeine Abrüstung eingetreten sei und erklärte im voraus, einem eventuellen Abrüstungsabkommen beitreten zu wollen²⁴⁴⁾. Solange ein solches Abkommen aber nicht existiere, sei sie wie jeder andere souveräne Staat berechtigt, zu Verteidigungszwecken aufzurüsten²⁴⁵⁾. Die UdSSR erklärte, dieses Recht sei durch die Kapitulation und die interalliierten Verträge eingeschränkt²⁴⁶⁾.

44. Das Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes²⁴⁷⁾ fügte diesem einen neuen Artikel 47 c ein, welcher die **Erfassung und Musterung** aller Männer vom 18. bis zum vollendeten 60. Lebensjahr vorsieht, die wegen ihrer beruflichen Ausbildung oder Tätigkeit im Verwendungsfall für Aufgaben verwendet werden sollen, die der Herstellung oder der Sicherung der Operationsfreiheit der Streitkräfte dienen. Die Regierungsbegründung²⁴⁸⁾ läßt erkennen, daß hiermit den zivilen Arbeitskräften innerhalb der Bundeswehr oder bei Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte ein Verlassen der Arbeitsstelle im Verteidigungsfall unmöglich gemacht werden sollte. In seiner mündlichen Begründung vor dem Bundestag führte der Bundesminister für Verteidigung **S t r a u ß** als weiteren Grund die Verleihung des Soldatenstatus an:

»Der § 47 c räumt deshalb die Möglichkeit ein, diese Personen bis zum vollendeten 60. Lebensjahr zu Soldaten zu machen, soweit sie im Verband der

²⁴¹⁾ Note der UdSSR an die Bundesrepublik vom 19. 7. und vom 4. 9. 1960.

²⁴²⁾ Am 22. 9. 1960 wurde dem Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 14. 12. 1957 über Rüstungskontrollmaßnahmen der Westeuropäischen Union (3. BT-Drs. 2071) zugeleitet.

²⁴³⁾ Noten der USA und der Bundesrepublik an die UdSSR vom 9. 8. und 17. 8. 1960; Stellungnahme des State Department vom 20. 7. 1960, der USA und Frankreichs vom 28. 11. 1960; Memoranden des Beobachters der Bundesrepublik vom 28. 9. und vom 19. 10. 1960; Großbritanniens Vertreter vor der UN-Vollversammlung am 27. 9. 1960.

²⁴⁴⁾ Note an die UdSSR vom 12. 4. 1960; Memorandum an die UN vom 19. 10. 1960. Zur Abrüstungsfrage nahm die Bundesregierung auch in einer Note an die UdSSR vom 23. 7. 1960 (Keesing, S. 8541 B) Stellung.

²⁴⁵⁾ Note an die UdSSR vom 17. 8. 1960. Die »Außenpolitischen Grundsätze« der FDP begründen die Aufrüstung mit dem Notwehrrecht der Staaten (Keesing, S. 8470 C).

²⁴⁶⁾ Note an die Bundesrepublik vom 4. 9. 1960.

²⁴⁷⁾ Vom 28. 11. 1960, BGBl. I, S. 853.

²⁴⁸⁾ 3. BT-Drs. 1423, S. 22.

Streitkräfte tätig sind, und zwar auch, was nicht zu übersehen ist, zu ihrem eigenen völkerrechtlichen Schutz. Diese Männer sollen jedoch nicht als Infanteristen, Panzerjäger oder Panzerschützen Dienst tun, sondern sie sollen lediglich in Spannungszeiten und im Verteidigungsfall an der Stelle arbeiten, an der sie jetzt tätig sind. Sie sollen nichts anderes tun als die Arbeit fortsetzen, die sie als Zivilbedienstete jahrelang ausgeübt haben²⁴⁹⁾.

Es ist aber allgemeine Überzeugung und aus der Natur der Sache heraus notwendig, daß im Verteidigungsfall diejenigen Zivilisten, die für die Aufrechterhaltung der Verwendungsfähigkeit der Streitkräfte unentbehrlich sind, auch aus Gründen des Völkerrechts – ihrer Anerkennung als Kombattanten – in den militärischen Status überführt werden. Das gilt in der Hauptsache für diejenigen, die heute bereits als Zivilisten im Bereich der Streitkräfte Dienst tun, das gilt wahrscheinlich auch für solche, die einmal dort Dienst getan haben, und für eine kleine Zahl derer, die auf Grund ihrer Berufserfahrung oder ihrer Berufsausbildung – denken Sie beispielsweise an die Flugzeugindustrie und verwandte Gebiete – für eine Tätigkeit dieser Art in Betracht kommen. Denn die industrielle Produktion wird ja bei uns in diesem Falle nicht mehr so weitergehen, wie man es aus vergangenen Maßstäben heraus gewöhnt ist«²⁵⁰⁾.

45. In ihrer Begründung zum Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 26 Absatz 2 des Grundgesetzes¹⁾ (**Kriegswaffengesetz**) gibt die Bundesregierung eine Definition dieses Grundgesetzartikels:

»Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 26 Abs. 2, aus seinem Wortlaut und aus seiner Stellung innerhalb des Grundgesetzes ergibt sich, daß er in erster Linie der Sicherung des Friedens dienen soll. Er ergänzt damit die allgemeine Vorschrift des Artikels 26 Abs. 1 GG, die alle friedensstörenden Handlungen, insbesondere die Vorbereitung eines Angriffskrieges, für verfassungswidrig und verboten erklärt. Zu diesem Zweck der Friedenssicherung schreibt Artikel 26 Abs. 2 GG vor, daß Waffen, die zur Kriegführung bestimmt sind, nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden dürfen ...

Allein eine Auslegung des grundgesetzlichen Begriffs der »zur Kriegführung bestimmten Waffen« nach objektiven Merkmalen ergibt die erforderliche feste Grundlage für eine gesetzliche Regelung. Nach objektiver Betrachtungsweise sind Waffen dann »zur Kriegführung bestimmt«, wenn sie nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen, technischen und militärischen Erkenntnisse zur Kriegführung geeignet sind ... Der Gesetzentwurf verzichtet aus praktischen Gründen auf eine Definition des Kriegswaffenbegriffs. Statt dessen wird in Absatz 1 bestimmt, daß Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes alle Gegen-

²⁴⁹⁾ 3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5245 f.

²⁵⁰⁾ 3. BT 119. Sitzung vom 23. 6. 1960, Sten.Ber., S. 6907.

stände, Stoffe und Organismen sind, die in der als Anlage zum Gesetz beigefügten Liste als Kriegswaffen aufgeführt sind²⁵¹).

... Bestimmte Gründe sind als so schwerwiegend anzusehen, daß bei ihrem Vorhandensein eine Kriegswaffengenehmigung nicht erteilt werden darf. Diese in Absatz 3²⁵²) aufgeführten zwingenden Versagungsgründe ergeben sich unmittelbar aus dem Sinn und Zweck des Art. 26 Abs. 2 GG. Durch Nr. 1 soll gewährleistet werden, daß gerade bei dem Kriegswaffen-Genehmigungsverfahren nicht gegen das in Artikel 26 Abs. 1 GG aufgestellte Verbot der friedensstörenden Handlung verstoßen wird. Nach Nr. 2 darf eine Kriegswaffengenehmigung nicht erteilt werden, wenn dadurch völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verletzt würden. Derartige Verpflichtungen sind insbesondere die Vorschriften des Pariser Protokolls Nr. 3²⁵³) über die Rüstungskontrolle²⁵⁴).

46. Zum **Kriegsgefangenenrecht** führte der Abgeordnete Seffrin (CDU/CSU) auf den Antrag der SPD-Fraktion, die Bundesregierung möge von der Erfassung und Musterung des Jahrgangs 1922 Abstand nehmen²⁵⁵), aus:

»Sie haben darauf aufmerksam gemacht²⁵⁶), daß unter den Angehörigen

²⁵¹) 3. BT-Drs. 1589, S. 12 f.

²⁵²) In § 6 des Kriegswaffengesetzes heißt es:

»(1) Auf die Erteilung einer Genehmigung besteht kein Anspruch.

(2) Die Genehmigung kann insbesondere versagt werden, wenn

1. Grund zu der Annahme besteht, daß ihre Erteilung dem Interesse der Bundesrepublik an der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu anderen Ländern zuwiderlaufen würde,
2. a) der Antragsteller, sein gesetzlicher Vertreter, der Leiter eines Betriebes oder eines Betriebsteiles des Antragstellers, bei juristischen Personen ein Mitglied des zur gesetzlichen Vertretung berufenen Organs, bei Personenhandelsgesellschaften ein vertretungsberechtigter Gesellschafter oder
b) derjenige, der Kriegswaffen befördert, nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebietes hat,

3. ...

(3) Die Genehmigung ist zu versagen, wenn

1. Die Gefahr besteht, daß die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, verwendet werden,
2. Grund zu der Annahme besteht, daß die Erteilung der Genehmigung völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verletzen oder deren Erfüllung gefährden würde,
3. Grund zu der Annahme besteht, daß eine der in Abs. 2 Nr. 2 genannten Personen die für die beabsichtigte Handlung erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.

²⁵³) Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle zu dem Vertrag über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung vom 17. 3. 1948 in der Fassung des am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokolls und der weiteren hierzu am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokolle und Anlagen (BGBl. 1955 II, S. 256).

²⁵⁴) A. a. O., S. 17.

des Jahrgangs 1922 Leute seien, die bei der Entlassung aus der Kriegsgefangenschaft eine Verpflichtung unterschrieben hätten, daß sie nicht wieder irgendwie in soldatischer Weise auftreten würden. Ich glaube, daß wir für die Angehörigen des Jahrgangs 1922, die sich persönlich durch eine solche Verpflichtung irgendwie gebunden fühlen, Verständnis haben sollten. Aber ich bin nicht der Meinung, daß wir in diesem Hause es einfach hinnehmen sollten, daß eine solche abgegebene Erklärung einen deutschen Menschen rechtlich, politisch irgendwie bindet. Wir haben die Verpflichtung ... darauf hinzuweisen, was einen Angehörigen der Bundesrepublik überhaupt binden kann. Denn völkerrechtlich sind solche Erklärungen, wenn sie unterschrieben wurden, nicht bindend, da sie nicht vom freien Willen des Kriegsgefangenen bestimmt waren ... Die Gewahrsamsmacht ist nämlich verpflichtet, die Gefangenen nach Beendigung der Feindseligkeiten nach Hause zu schicken. Macht sie die Entlassung abhängig von derartigen Erklärungen, ... dann verstößt die Gewahrsamsmacht gegen die anerkannten Grundsätze des Völkerrechts. ... Weiter muß festgestellt werden, daß eine solche Erklärung, die von einem Kriegsgefangenen abgegeben worden ist, für den Heimatstaat des Kriegsgefangenen nur dann bindend ist, wenn dieser Heimatstaat die Abgabe der Erklärung gestattet hat«²⁵⁷).

Deutschlands Rechtslage

47. Nach Ansicht der Bundesregierung **besteht Deutschland als internationale Einheit weiter**²⁵⁸). Zu den Implikationen dieser These – Einheit von Volk, Gebiet und Regierung – finden sich im Berichtsjahr wieder eine Anzahl Stellungnahmen: Die Einheit des Volkes²⁵⁹) oder der Nation²⁶⁰) beruht in dem auf einen einzigen deutschen Staat gerichteten Willen der Bevölkerung. Die Bundesrepublik, nicht aber die sogenannte Deutsche Demokratische Republik²⁶¹) wird von diesem Staatswillen getragen²⁶²). Des-

²⁵⁵) 3. BT-Drs. 1280.

²⁵⁶) Gemeint ist die mündliche Begründung des SPD-Abgeordneten *Wienand* (3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5237).

²⁵⁷) 3. BT 95. Sitzung a. a. O., S. 5254.

²⁵⁸) Vgl. *ZaöRV* Bd. 21, S. 286 f.

²⁵⁹) Vgl. Abgeordneter *Achenbach* (FDP) in der 99. Sitzung des 3. Bundestags vom 10. 2. 1960 (Sten.Ber., S. 5381).

²⁶⁰) Bundesminister für Angelegenheiten der Länder und des Bundesrats *Merckatz* auf dem Tag der Pommern am 4. 6. 1960 in Bochum (Bull. S. 1041 f.).

²⁶¹) Vgl. das Schreiben des Bundeskanzlers *Adenauer* an Chruschtschow vom 8. 1. 1960 (Keesing, S. 8188 Nr. 1), die Erklärung des Bundesaußenministers *Brentano* in der 99. Sitzung des 3. Bundestags vom 10. 2. 1960 (Sten.Ber., S. 5388 ff., 5390 = Bull. S. 267 ff.), sowie den Beitrag des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt *Carstens*, Bull. S. 1849 f.; vgl. auch die Erklärung des amerikanischen Unterstaatssekretärs *C. Douglas Dillon* am 20. 4. 1960 vor der weltpolitischen Konferenz des amerikanischen Gewerkschaftsverbandes AFL/CFIO (Keesing, S. 8342 E) und des Sprechers des State Department vom 2. 8. 1960 (Keesing, S. 8555 A).

halb ist die Bundesregierung als einzige deutsche Regierung Sprecher des gesamten deutschen Volkes²⁶³), und deshalb erscheint die Zwangsgründung der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik durch die UdSSR als Einmischung in die innerdeutschen Angelegenheiten²⁶⁴) und als Verletzung des Selbstbestimmungsrechts²⁶⁵). Der Grundsatz des einheitlichen Staatsgebiets verbietet, die Zonendemarkationslinie als Staatsgrenze zu behandeln²⁶⁶). In den Bundesratsausschüssen bestanden deshalb Bedenken gegen den Entwurf eines Gesetzes über Einreise und Ausreise²⁶⁷). Berichterstatter **D u f h u e s** führt dazu aus:

»Unter *verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten* wurde in erster Linie erwo- gen, ob der Entwurf gegen Verfassungsgrundsätze verstoße, die zwar nicht in einzelnen Artikeln des Grundgesetzes niedergelegt seien, jedoch zu den Grundlagen des Grundgesetzes gehörten. Es wurde in diesem Zusammenhang geltend gemacht, zu den Grundgedanken des Grundgesetzes gehöre die Existenz eines gesamtdeutschen Staatsvolkes und eines gesamtdeutschen Staatsgebietes; gegen diese Grundgedanken werde aber verstoßen, wenn Deutsche aus West-Berlin, Ost-Berlin und der sowjetischen Besatzungszone bei der Einreise nach Westdeutschland wie Ausländer behandelt würden und wenn die

²⁶²) Vgl. Abgeordneter **K a n k a** (CDU/CSU) in der 124. Sitzung des 3. Bundestags vom 28. 9. 1960 (Sten.Ber., S. 7187).

²⁶³) Die Bundesregierung hob in allen Noten, worin sie die neuen Staaten anerkannte (s. o. Ziff. 16), darauf ab, daß sie »als die frei gewählte und legitime Vertretung des Deutschen Volkes beabsichtigt, diplomatische Beziehungen mit der Regierung . . . aufzunehmen«. Gestützt auf diesen Rechtstitel, hat die Bundesregierung gegen die Bauernenteignungen in der Sowjetzone protestiert (Note an die Mächte, Bull. S. 778; Bundesminister für gesamtdeutsche und Berliner Fragen, **L e m m e r**, in der 108. Sitzung des 3. Bundestags vom 6. 4. 1960, Sten.Ber., S. 5889 = Bull. S. 643). – Der Abgeordnete **A c h e n b a c h** (FDP) versuchte vor dem Bundestag (a. a. O.), diese Stellung der Bundesregierung davon abhängig zu machen, daß alle im Bundestag vertretenen freiheitlichen und rechtsstaatlichen Parteien der Bundesregierung in konkreten außenpolitischen Fragen zustimmen, um dadurch der Forderung nach einer gemeinsamen Außenpolitik Gewicht zu schaffen – Bundesminister v. **M e r k a t z** sprach auf dem Pommerntag (a. a. O.) das Problem der Repräsentation der deutschen Ostgebiete durch die Landsmannschaften an. – Auch die Ostzone vertrat, unbekümmert um die Zweistaatentheorie, den Anspruch, Gesamtdeutschland zu repräsentieren (Memorandum vom 1. 8. 1960 an die Staaten der Anti-Hitler-Koalition, **K e e s i n g**, S. 8555 A).

²⁶⁴) Bundesaußenminister v. **B r e n t a n o** a. a. O.; **A c h e n b a c h** a. a. O.

²⁶⁵) Bundesaußenminister v. **B r e n t a n o** a. a. O.; Note des Beobachters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen **K n a p p s t e i n** an die Mitgliedstaaten der UNO vom 19. 10. 1960 (Bull. S. 1017 f.).

²⁶⁶) Vgl. das Schreiben des Bundeskanzlers **A d e n a u e r** an den Hauptvorstand der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden zur Eröffnung des 5. ordentlichen Gewerkschaftstages der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden in Hannover, vom 15. 8. 1960 (Bull. S. 1511); die Erklärung des Sprechers des Bundesinnenministers vom 8. 8. 1960 über den Sender RIAS (Bull. S. 1475).

²⁶⁷) BR-Drs. 372/60 = 3. BT-Drs. 2372.

Ausreise nach den genannten Gebieten den gleichen Vorschriften wie die Ausreise in das Ausland unterworfen werde«²⁶⁸).

Der Vertreter des Landes Hessen, H e m s a t h , erklärte:

»Dagegen wird der Entwurf der Bundesregierung, wenn er Gesetz werden sollte, nach unserer festen Überzeugung unabsehbaren politischen Schaden anrichten. Denn alle gegenteiligen Beteuerungen der beteiligten Bundesstellen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieser Gesetzentwurf erstmalig, von der Bundesrepublik aus, die *Zonengrenze* zur *Staatsgrenze* macht. Das Gebiet der Sowjetzone, ja sogar West-Berlin werden als Ausland behandelt, und die in diesen Gebieten wohnenden Deutschen werden gegenüber den Deutschen in der Bundesrepublik eindeutig diskriminiert«²⁶⁹).

48. Der Staatswille des deutschen Volkes erstreckt sich nach Ansicht der Bundesregierung auch auf die **Strukturprinzipien und die internationalen Verflechtungen der Bundesrepublik**²⁷⁰), die sich bei einer **Wiedervereinigung**²⁷¹) auf **Gesamtdeutschland** zu erstrecken hätten. Zu demselben Ergebnis kommt die These, diese Prinzipien seien dem Verfassungsgeber des Grundgesetzes und damit auch dem Verfassungsgeber Gesamtdeutschlands »vorgegeben« gewesen. Diese Gedanken spielten bei den Diskussionen im Bundestag über den »provisorischen Charakter«²⁷²) der Bundesrepublik eine entscheidende Rolle. So führte der Bundesaußenminister v. B r e n t a n o aus:

»Wir sollten uns aber auch hüten, wenn wir von der Bundesrepublik sprechen, immer wieder das bedenkliche Wort vom Provisorium zu gebrauchen. Wir alle sind uns der Verantwortung bewußt, die wir für das ganze deutsche Volk tragen. Die Präambel des Grundgesetzes verpflichtet uns, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Die Bundesrepublik ist deshalb mehr als ein Provisorium. Sie soll nicht über kurz oder lang aufgelöst oder zu Grabe getragen werden. Die Grundzüge unseres Ver-

²⁶⁸) BR-Sitz.Ber., 227. Sitzung vom 22. 12. 1960, S. 560 ff., 562.

²⁶⁹) A. a. O., S. 563 ff., 564. – Dagegen sah Bundesinnenminister S c h r ö d e r in den Reiseerschwerungen mangels Forderung eines Sichtvermerks keine Anerkennung der Zonengrenze (Bull. S. 2146).

²⁷⁰) Vgl. die Ausführungen des Bundesaußenministers v. B r e n t a n o vor dem CDU-Parteitag in seinem Referat »Vor der Gipfelkonferenz« (Bull. S. 769; Keesing, S. 8365 H). Die SPD bezog den gegenteiligen Standpunkt, vgl. die Ausführungen des Abgeordneten E r l e r vor dem Bundestag (3. BT 108. Sitzung vom 6. 4. 1960, Sten.Ber., S. 5929).

²⁷¹) Die Verpflichtung der vier Mächte, die Wiedervereinigung Deutschlands herbeizuführen, wurde von Bundesaußenminister v. B r e n t a n o (3. BT 99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5891 = Bull. S. 267 ff.), Bundesminister v. M e r k a t z (vor der Beratenden Versammlung des Europarats vom 27. 4. 1960, Bull. S. 795 f.) und vom Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen L e m m e r (Bull. S. 397) unterstrichen.

²⁷²) Vgl. dazu auch die Erklärungen des Abgeordneten K a n k a (CDU/CSU), 3. BT 124. Sitzung vom 28. 9. 1960, Sten.Ber., S. 7187.

fassungsrechts sind gültig in sich selbst und müssen Gültigkeit auch für ein wiedervereinigtes Deutschland besitzen. Der Verfassungsgesetzgeber hat sie nicht erfunden; er hat sich zu ihnen bekannt und sie darum kodifiziert. Das Ziel der deutschen Politik kann und darf also nur darin bestehen, daß diese Grundsätze in freier Selbstbestimmung anerkannt und bestätigt werden. Darum haben wir ja auch in der Präambel²⁷³⁾ ausgesprochen, daß wir auch für jene Deutschen gehandelt haben, denen mitzuwirken versagt war.

In der Bundesrepublik erhalten und verteidigen wir nicht eine zufällige staatliche Ordnungsform, sondern den endgültigen Ausdruck des staatlichen Ordnungsdenkens des deutschen Volkes²⁷⁴⁾.

49. Aus diesen Prämissen folgt die Politik der **Nichtanerkennung der »Deutschen Demokratischen Republik«** (»DDR«). Die Bundesregierung wandte sich gegen die vielfältigen Versuche der Sowjetzonenregierung²⁷⁵⁾,

²⁷³⁾ Des Grundgesetzes.

²⁷⁴⁾ 3. BT 122. Sitzung vom 30. 6. 1960, Sten.Ber., S. 7045; derselbe, 3. BT 99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5389 f. = Bull. S. 267 ff.; derselben Ansicht war der Abgeordnete M e n d e (FDP) (3. BT 122. Sitzung, a. a. O., S. 7067). Die Strukturänderungen in der Sowjetzone entsprechen dagegen nicht dem staatlichen Ordnungsdenken des deutschen Volkes und sind deshalb ungültig: Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen L e m m e r (3. BT 108. Sitzung vom 6. 4. 1960, S. 5889 = Bull. S. 643). Vgl. auch Art. 7 Abs. II des Deutschlandvertrages (BGBl. 1955 II, S. 305).

²⁷⁵⁾ Der sowjetische Oberkommandierende in der Sowjetzone stellte am 29. 1. 1960 neue Pässe für die bei ihm akkreditierten westlichen Militärmissionen aus. Hierbei verwendete er nicht mehr die Bezeichnung »Sowjetische Besatzungszone«, sondern die Bezeichnung »Deutsche Demokratische Republik« und vermerkte, daß die Paßinhaber beim Innenministerium der Sowjetzonenregierung registriert seien. Die drei westlichen Oberkommandierenden in der Bundesrepublik wiesen am 19. 2. 1960 die ihnen damit zugemutete »indirekte Anerkennung« der »Deutschen Demokratischen Republik« zurück und schränkten als Gegenmaßnahme die Bewegungsfreiheit der bei ihnen akkreditierten sowjetischen Militärmissionen ein. Daraufhin wurden die sowjetischen Maßnahmen am 14. 3. 1960 zurückgezogen (Keesing, S. 8281 A). – Das olympische Protokoll sieht die Führung von Nationalflaggen zwingend vor. Der Deutsche Turn- und Sportbund der Sowjetzone bestand auf der Führung einer gesonderten Flagge mit Hammer und Sichel. Der Streit wurde durch Schaffung einer gesamtdeutschen Olympiaflagge (Schwarz-rot-gold mit den Olympiaringen) beigelegt (Pressereferent des Deutschen Sportbundes, Bull. S. 59; Bundesinnenminister S c h r ö d e r, 3. BT 95. Sitzung vom 20. 1. 1960, Sten.Ber., S. 5268). Die Sowjetzonenregierung versuchte später, bei Sportveranstaltungen in der Bundesrepublik die sowjetzonale Flagge führen zu lassen (Schreiben des Präsidenten des Deutschen Sportbundes an den sowjetzonalen Sportbund, Bull. S. 1922). Die Bundesregierung protestierte gegen das Zeigen der sowjetzonalen Flagge auf der Landwirtschaftlichen Ausstellung in Havanna (FAZ Nr. 272 vom 21. 11. 1960). – Der Vorstoß des Ostblocks, die gleichberechtigte Teilnahme der »Deutschen Demokratischen Republik« an den Arbeiten der UN-Wirtschaftskommission für Europa durchzusetzen, wurde in der 15. Sitzung der Kommission abgewiesen (vgl. "Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the German Democratic Republic on the question of the co-operation of the German Democratic Republic in the ECE", Doc. ECE (XV) MISC/1; Debatte: E/ECE/SR 15/2, S. 2–8). – Dem Apostolischen Nuntius in Deutschland, Erzbischof Dr. Corrado Bafile wurde am 16. 9. 1960 das Betreten Ostberlins mit der Begründung verboten, daß dieser nur bei der Bundesregierung akkre-

fremde Staaten zur Anerkennung der »Deutschen Demokratischen Republik« zu bewegen²⁷⁶). Sie wandte sich gegen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch Guinea²⁷⁷) und Kuba²⁷⁸) mit der Drohung, die diplomatischen Beziehungen zu diesen Staaten abubrechen, hielt die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien mangels Änderung der jugoslawischen Politik zur Sowjetzonenregierung für inopportun⁹⁸), sah aber in der Errichtung von Generalkonsulaten in Birma²⁷⁹) und Indonesien²⁸⁰) keine Anerkennung der »DDR«²⁸¹).

50. In seinem Antwortschreiben²⁸²) an den sowjetischen Ministerpräsi-

diert sei (Keesing, S. 8636 B). – Nach Kündigung des Interzonenabkommens (hierzu: Bull. S. 1784, 1793 ff., 1912, 2194; Keesing, S. 8665 A, 8704 D, 8715 A) verlangte der sowjetzonale Außenminister R a u in einem Interview der Deutschen Zeitung (Köln) vom 21. 10. 1960, die Bundesregierung müsse offiziell den Wunsch der Wiederaufnahme von Verhandlungen zum Ausdruck bringen (Keesing, S. 8718 A).

²⁷⁶) Zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit »Satellitenstaaten« der UdSSR, welche die »Deutsche Demokratische Republik« anerkannt haben, vgl. Abgeordneter R a s n e r (CDU/CSU), 3. BT 108. Sitzung vom 6. 4. 1960, Sten.Ber., S. 5921.

²⁷⁷) Die Sowjetzonenpresse berichtete am 6. 3. 1960 (Keesing, S. 8274 C), daß Guinea und die Sowjetzone die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbart hätten. Die Bundesregierung versuchte, über den Botschafter in Conakry und den guinesischen Botschafter in Bonn Einzelheiten zu erfahren (Bull. S. 459, 526, 534; Keesing, S. 8174, 8275). Am 9. 3. 1960 wurde der Bundesaußenminister zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Guinea ermächtigt, sofern die guinesische Regierung nicht unmißverständlich feststellen sollte, daß sie keine diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetzone aufgenommen habe (Bull. S. 459). Der deutsche Sonderbotschafter v. E t z d o r f besprach am 3. 4. 1960 die Angelegenheit mit Ministerpräsident Sékou Touré. Dieser dementierte in einer über das guinesische amtliche Nachrichten-Bulletin und über den Sender Conakry am 7. 4. 1960 veröffentlichten Erklärung die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetzonenregierung (vgl. Bull. S. 607, 649 f., 677; Bundesaußenminister v. B r e n t a n o vor dem Bundestag, 3. BT 110. Sitzung vom 8. 4. 1960, Sten.Ber. S. 6122 ff. = Bull. S. 661 = Keesing, S. 8321 A).

²⁷⁸) Während der Besprechungen über den Abschluß eines Handelsvertrages zwischen Kuba und der Sowjetzone (AHD, Nr. 51, S. 17) bestand die Gefahr der Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Ein Sprecher des Auswärtigen Amtes erklärte, daß die Bundesrepublik in einem solchen Falle ihre Beziehungen zu Kuba abbrechen würde, was natürlich auch die Wirtschaftsbeziehungen beeinträchtigen müsse (AHD, Nr. 51, S. 15; EA 61, Z 12). Die Sowjetzone vereinbarte am 16. 3. 1960 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Demokratischen Republik Vietnam (Nord) (EA, Z 41).

²⁷⁹) AHD, Nr. 35, S. 9.

²⁸⁰) AHD, Nr. 34, S. 8.

²⁸¹) Schon wegen der mangelnden Völkerrechtssubjektivität der »DDR« kommt nach Ansicht der Bundesregierung eine Verhandlung mit der Sowjetzonenregierung über die Deutschlandfrage nicht in Betracht (Bundesaußenminister v. B r e n t a n o, 3. BT 99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5392 = Bull. S. 267 ff.; Schreiben des Bundeskanzlers an Chruschtschow vom 8. 1. 1960, Keesing, S. 8188 Nr. 2; Bundesminister v. M e r k a t z vor der Beratenden Versammlung des Europarats, Bull. S. 795 f.; vgl. auch die Ausführungen des Berliner Regierenden Bürgermeisters B r a n d t vor dem Berliner Abgeordnetenhaus vom 12. 5. 1960, Bull. S. 908).

²⁸²) Vgl. das Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten an Bundeskanzler Adenauer vom 25. 10. 1959 (Keesing, S. 8116 C) und das Antwortschreiben Chruschtschows vom 28. 1. 1960 (Keesing, S. 8188 D Nr. 2).

denten Chruschtschow vom 8. Januar 1960 führte Bundeskanzler **A d e n - a u e r** zur **Kriegsbeendigung** ²⁸³⁾ aus:

»Das Fehlen eines förmlichen Friedensvertrages nach nahezu 15 Jahren seit Kriegsende ist schmerzlich, aber nicht unerträglich, denn der Kriegszustand ist unter allen Beteiligten längst beendet, die Beziehungen sind weitgehend normalisiert ... Selbstverständlich wäre es sehr wünschenswert, mit einem Friedensvertrag einen endgültigen Schlußstrich unter den vergangenen Krieg zu ziehen« ²⁸⁴⁾.

51. Die Bundesregierung hat ferner an ihrem Standpunkt festgehalten, daß die **Oder-Neiße-Linie** nicht die endgültige deutsche Ostgrenze sei, deren Regelung vielmehr einem Friedensvertrag vorbehalten bleibe ²⁸⁵⁾. Die Oder-Neiße-Linie sei auch nicht durch das Görlitzer Abkommen vom 6. Juli 1950 zwischen der Sowjetzone und Polen sowie der Tschechoslowakei ²⁸⁶⁾ anerkannt worden ²⁸⁷⁾. Denn selbst wenn die »DDR« Völkerrechtssubjekt und

²⁸³⁾ Die Sowjetregierung drohte im Berichtsjahr mehrfach mit dem Abschluß eines separaten Friedensvertrages mit der »DDR« für den Fall, daß die Westmächte auf ihr Angebot eines deutschen Friedensvertrages nicht eingehen würden. Nach sowjetischer Auffassung würde ein separater Friedensvertrag die aus den Kriegsverhältnissen entstandenen Besatzungsrechte in Westberlin einschließlich der Zufahrtsrechte zum Erlöschen bringen, vgl. das Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten an den Bundeskanzler vom 28. 1. 1960 (Keesing, S. 8188 D Nr. 2) und an den englischen Ministerpräsidenten Macmillan vom 4. 8. 1960 (Keesing, S. 8565 A), seine Reden in Baku (vom 25. 4. 1960, Keesing, S. 8356 A), in Ostberlin (vom 20. 5. 1960, Keesing, S. 8408 B) und beim Empfang in der Botschaft der Tschechoslowakei in Moskau (vom 9. 5. 1960, Keesing, S. 8382 B) sowie seine Pressekonferenzen in Paris (vom 25. 3. 1960, Keesing, S. 8313 D Nr. 4; vom 2. 4. 1960, Keesing, S. 8313 D Nr. 6; vom 18. 5. 1960, Keesing, S. 8400 B Nr. 15) und in Moskau (vom 3. 6. 1960, Keesing, S. 8443 A Nr. 3). Vgl. auch die Erklärung der »DDR«, der Polnischen Volksrepublik, der UdSSR und der CSSR vom 10. 10. 1960 (Keesing, S. 8698 D). Hiergegen nahmen das US State Department am 2. 4. 1960 (Keesing, S. 8131 D Nr. 9) und am 12. 10. 1960 (Keesing, S. 8698 D) sowie der Regierende Bürgermeister von Berlin, **B r a n d t**, am 21. 2. 1960 (Bull. S. 367) Stellung.

²⁸⁴⁾ Bull. S. 197 = Keesing, S. 8188 D = EA, D 30.

²⁸⁵⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen des Bundesaußenministers **v. Brentano** (3. BT 99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5394), des Bundespräsidenten **L ü b k e** in seiner Rede anlässlich der zehnjährigen Wiederkehr der Verkündung der Charta der deutschen Heimatvertriebenen vom 6. 8. 1960 in Stuttgart-Bad Cannstatt (Bull. S. 1485, 1488), die Zirkularnote des Beobachters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafters **K n a p p s t e i n**, vom 19. 10. 1960 (Bull. S. 1917 f.) und den Beitrag vom Staatssekretär im Ministerium für gesamtdeutsche Fragen **T h e d i e c k**, Bull. S. 2007 ff. Vgl. zur Oder-Neiße-Grenze auch den Notenwechsel zwischen der polnischen Regierung und den Regierungen der NATO-Staaten (EA, D 315 ff.). – Auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (3. BT-Drs. 2230) erklärte der Bundesaußenminister am 1. 12. 1960 (3. BT-Drs. 2264), daß das Auswärtige Amt beim »Times«-Verlag und bei der deutschen Vertriebsfirma gegen die Verwendung polnischer und russischer Namen für deutsche Orte in den Ostgebieten vorgegangen sei und bestimmte Änderungen durchgesetzt habe.

²⁸⁶⁾ Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. I, S. 341.

²⁸⁷⁾ Bundespräsident **L ü b k e** erklärte a. a. O., daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der UdSSR nach deutscher Auffassung diesen Vertrag nicht anerkannt hat.

handlungsfähig wäre, fehle ihr doch nach dem Beitrag des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Carstens vom 11. Oktober 1960 die Verfügungsmacht über die Ostgebiete:

»Selbst wenn man der These der sowjetischen Regierung folgen sollte, wonach in Deutschland zwei Staaten entstanden seien, wäre das Regime der sowjetischen Besatzungszone nicht in der Lage, über die Gebiete ostwärts der Oder-Neiße-Linie rechtswirksam zu verfügen. Diese Gebiete sind nämlich seinerzeit durch das Potsdamer Abkommen ausdrücklich aus der sowjetischen Besatzungszone ... ausgegliedert worden.«²⁸⁸⁾

52. Dagegen sind nach der Begründung der Bundesregierung zum deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrag vom 8. April 1960²⁸⁹⁾ und zum deutsch-luxemburgischen Vertrag vom 11. Juli 1959²⁹⁰⁾ die mit diesen Ländern vereinbarten **Grenzberichtigungen**²⁹¹⁾ endgültig:

»In dem vorliegenden Vertrag verzichtet Luxemburg auf die ihm im Gebiet des Kammerwaldes übertragenen²⁹²⁾ Rechte. Für das Gebiet des Kammerwaldes kommt Artikel 23²⁹³⁾ nicht zum Zuge, da das rechtliche Band zwischen diesem Gebietsteil und dem Lande Rheinland-Pfalz nie ganz getrennt war und es sich im übrigen lediglich um eine im Rahmen einer Grenzberichtigung vorgenommene Rückgliederung eines unbewohnten Gebietsteiles handelt. Im Hinblick darauf war es auch nicht erforderlich, einen Vorbehalt des Friedensvertrages gemäß Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 des Deutschlandvertrages²⁹⁴⁾ in den Vertragstext aufzunehmen²⁹⁰⁾.

Ein Vorbehalt des Friedensvertrages gemäß Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 des Deutschland-Vertrages war nicht erforderlich, weil in dem Vertrag keine Grenzänderungen im eigentlichen Sinne, sondern Grenzberichtigungen vereinbart worden sind.«²⁸⁹⁾²⁹⁰⁾

²⁸⁸⁾ Bull. S. 1849.

²⁸⁹⁾ 3. BT-Drs. 2341, S. 198.

²⁹⁰⁾ BR-Drs. 117/60, S. 34.

²⁹¹⁾ Am 6. 9. 1960 wurde in Aachen das Schlußprotokoll zum deutsch-belgischen Vertrag vom 24. 9. 1956 (BGBl. 1958 II, S. 262) unterzeichnet. Es enthält ebenfalls Grenzberichtigungen (FAZ Nr. 209 vom 7. 9. 1960).

²⁹²⁾ Vgl. Communiqué Issued by the Governments of Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom, and the United States, Regarding the Provisional Rectification of the Western Boundaries of Germany, vom März 1949 (Documents on American Foreign Relations, Vol. 11, 1949, S. 161 ff.).

²⁹³⁾ Art. 23 GG lautet: »Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.«

²⁹⁴⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. 5. 1952 in der gemäß Liste I zu dem am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung (BGBl. 1955 II, S. 301, 305). Art. 7 Abs. I, S. 2, lautet: »Sie« (die Unterzeichnerstaaten) »sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß«.

53. Die Denkschrift zum Ausgleichsvertrag geht ferner auf die **Grenze im Dollart-Gebiet ein:**

»Im Dollart-Gebiet ist die deutsch-niederländische Grenze durch den niederländisch-hannoverschen Grenzkontrakt von 1824²⁹⁵⁾, den sogenannten Meppener Vertrag, festgelegt. Unterhalb des Dollart von Emden bis zur See ist die Grenze strittig. Die Bundesrepublik steht auf dem Standpunkt, daß die gesamte Ems-Mündung zum deutschen Hoheitsgebiet gehört. Sie beruft sich darauf, daß Preußen, Hannover, dann wieder Preußen, das Deutsche Reich und die Bundesrepublik in jahrhundertelanger, ununterbrochener Folge die Hoheit im gesamten Ems-Mündungsgebiet, wie sie insbesondere in der Durchführung der Wasserbauarbeiten und dem Legen der Seezeichen zum Ausdruck kam, ausgeübt haben. Die Wiener Schlußakte vom 29. Mai 1815²⁹⁶⁾, der die Niederlande am 20. Oktober 1815 beigetreten sind, und der Meppener Vertrag bestätigen nach ihrer Auffassung, daß die Ems-Mündung zu Preußen bzw. zu Hannover gehörte. Die niederländische Regierung ist der Ansicht, daß die Grenze in der Mitte des Schifffahrtsweges, im sogenannten Talweg des Fahrwassers verläuft, was bedeuten würde, daß etwa zwei Drittel der Ems-Mündung zu den Niederlanden gehören würden.

Eine Einigung über den Verlauf der Staatsgrenze konnte nicht herbeigeführt werden. Beide Regierungen kamen deshalb überein, die Frage der Staatsgrenze aus dem Vertrag auszuklammern und eine praktische Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Ems-Mündungsgebiet zu vereinbaren. In Artikel 46²⁹⁷⁾ ist deshalb bestimmt, daß der Vertrag die Frage der Staatsgrenze nicht berührt und jede Vertragspartei sich insoweit ihren Rechtsstandpunkt vorbehält. Jede der beiden Regierungen kann, wenn sie es für nötig hält, die Frage der Staatsgrenze dem Internationalen Gerichtshof oder einem deutsch-niederländischen Schiedsgericht zur Entscheidung vorlegen. Der vorliegende Vertrag soll jedoch vom Ausgang eines solchen Verfahrens weitgehend unberührt bleiben«²⁹⁸⁾.

54. Die Regierungen der UdSSR²⁹⁹⁾ und der Sowjetzone³⁰⁰⁾ vertraten im Berichtsjahr weiterhin die Ansicht, **Berlin** gehöre wegen seiner geogra-

²⁹⁵⁾ Vom 2. 7. 1824, Martens, Nouveau Recueil de Traités, Bd. VII, 2: 1824–1828 incl. (1830), Nr. 80, S. 379 ff.

²⁹⁶⁾ Gemeint ist der «Traité de cession et d'échange entre S.M. le Roi de Prusse et S.M. le Roi du royaume uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande Roi d'Hannovre, signé à Vienne le 29 Mai 1815» (Martens a. a. O. Bd. II: 1814–1815 incl. (1818), Nr. 35, S. 316 ff.).

²⁹⁷⁾ Art. 1, 46 f. des Vertrages über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollartvertrag) (3. BT-Drs. 2341, S. 146 ff.).

²⁹⁸⁾ 3. BT-Drs. 2341, S. 200.

²⁹⁹⁾ Diese Auffassung kam in der Mitteilung des Botschafters der UdSSR in Bonn, *Smirnow*, an die SPD-Fraktionsvertreter Ollenhauer und Wehner vom 13. 1. 1960 (Keesing, S. 8230 D) zum Ausdruck und wurde vom sowjetischen Ministerpräsidenten *Chruschtschow* auf den Pressekonferenzen in Djakarta (vom 29. 2. 1960, Keesing, S. 8255 A), in Moskau (vom 3. 6. 1960, Keesing, S. 8443 A Nr. 3) und in Wien (vom 8. 7. 1960, Keesing, S. 8502 B), in Reden in Baku (vom 25. 4. 1960, Keesing, S. 8356 A = EA, D 127) und in Ostberlin (vom 20. 5. 1960, Keesing, S. 8408 B) und im Schreiben

phischen Lage als deren Hauptstadt³⁰¹⁾ zum Territorium der Sowjetzone. Nachdem das Viermächtestatut Berlins durch die Entwicklung überholt gewesen sei³⁰²⁾, besitze die Sowjetzonenregierung auf Grund des Vertrages vom 20. September 1955 zwischen der UdSSR und der Sowjetzone³⁰³⁾ volle Souveränität auch über diesen Teil ihres Territoriums einschließlich der Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland³⁰⁴⁾. Hierauf beruhe ihr Recht, die Einreise Westdeutscher³⁰⁵⁾ und des Apostolischen Nuntius in der Bundesrepublik³⁰⁶⁾ nach Ostberlin zu beschränken und die Einreise der Alliiert-

an die drei Westmächte vom 27. 9. 1960 (Keesing, S. 8650 G Nr. 2) sowie an den Bundeskanzler Adenauer vom 28. 1. 1960 (Keesing, S. 8188 D) aufgenommen.

³⁰⁰⁾ Vgl. Note an die drei Westmächte vom 28. 1. 1960 (Neues Deutschland vom 2. 2. 1960), Erklärung des Ministerpräsidenten Grotewohl vom 10. 2. 1960 (Keesing, S. 8212 A), Regierungserklärung vom 30. 8. 1960 zur fünftägigen Einreisesperre für Bürger der Bundesrepublik Deutschland in Ostberlin (Keesing, S. 8605 A). Zur näheren Begründung der sowjetzonalen Rechtsauffassung vgl. Kröger, Deutsche Außenpolitik 1958, S. 10 ff.; 1959, S. 14 ff.; Steiniger, Westberlin. Ein Handbuch zur westberliner Frage. Kultusverlag 1959, S. 44 ff.

³⁰¹⁾ Vgl. die zitierte Regierungserklärung vom 30. 8. 1960 zur Einreisesperre, § 2 der Anordnung vom 29. 8. und § 1 der Anordnung vom 8. 9. 1960 betreffend Einreisesperre (Keesing, S. 8605 A, 8622 A). Hiergegen wandten sich die Erklärung der drei Botschafter in Bonn vom 3. 9. 1960 (Keesing, S. 8605 Nr. 7 = Bull. S. 1620) und die Note der USA an die UdSSR vom 27. 10. 1960 (Bull. S. 1973).

³⁰²⁾ Note der UdSSR an die drei Westmächte vom 27. 9. 1960 a. a. O.; Sowjetzonen-Außenminister Bolz in einer Ansprache vom 20. 9. 1960 anlässlich des 5. Jahrestages der Verträge mit der UdSSR (Keesing, S. 8633 E); Ulbricht vor der 11. Tagung des Zentralkomitees vom 15.–17. 12. 1960 (Keesing, S. 8826 B). – Dagegen vertrat die Sowjetzonenregierung in ihrem Memorandum an die Staaten der Anti-Hitler-Koalition aus Anlaß des 15. Jahrestages des Potsdamer Abkommens noch den Standpunkt, das Recht der westlichen Truppenstationierung habe auf dem Potsdamer Abkommen beruht, welches durch die dauernde Verletzung seitens der Westmächte außer Kraft getreten sei. Ein Sprecher des U.S. State Department wiederholte am 2. 8. 1960 die amerikanische Auffassung, daß das Besatzungsrecht nicht auf dem Potsdamer Abkommen, sondern auf der totalen Niederlage des Dritten Reichs und der anschließenden Übernahme der obersten Gewalt in Berlin durch die vier Mächte beruhe (Keesing, S. 8555 A, vgl. Bull. S. 1422, 1654). Ebenso Bundeskanzler Adenauer am 16. 3. 1960 vor dem National Press Club in Washington (Bull. S. 517 f.).

³⁰³⁾ Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. 3, S. 94).

³⁰⁴⁾ Note des sowjetischen Stadtkommandanten, General M. V. Sacharow, an die drei westlichen Militärkommandanten vom 12. 9. 1960 (Keesing, S. 8628 B Nr. 1); Schreiben der UdSSR an die drei Westmächte vom 27. 9. 1960 (a. a. O.).

³⁰⁵⁾ Die Anordnung des Ministeriums des Innern vom 29. 8. 1960 verbot Bürgern der Bundesrepublik Deutschland, in der Zeit vom 31. 8. 1960 bis zum 4. 9. 1960 den Ostsektor Berlins ohne sowjetzonale Aufenthaltsgenehmigung zu betreten (Keesing, S. 8605 A); mit der Anordnung vom 8. 9. 1960 wurde das Verbot mit Wirkung ab 9. 9. 1960 aufrechterhalten (Keesing, S. 8622 A). Als Gegenmaßnahme sperrte das Allied Travel Board die Reisedokumente von Bewohnern der Ostzone und Ostberlins (Bull. S. 1650).

³⁰⁶⁾ ADN im Neuen Deutschland vom 20. und 21. 9. 1960, vgl. Keesing, S. 8636 B.

ten Hohen Kommissare nach Berlin zu kontrollieren³⁰⁷). Da Westberlin andererseits nicht zur Bundesrepublik gehöre³⁰⁸), habe diese keine völkerrechtliche Vertragsschlußkompetenz für Westberlin³⁰⁹) und dürften dort Bundesorgane keine Zuständigkeiten entfalten³¹⁰).

Diese Auffassung stieß auf scharfen Protest der westlichen Alliierten, die daran festhielten, daß Berlin nicht Teil der Sowjetzone sei³¹¹). Die Bundesregierung führte hierzu aus:

³⁰⁷) ADN im Neuen Deutschland vom 23. 9. 1960, vgl. Keesing, S. 8650 G Nr. 1.

³⁰⁸) Mitteilung des sowjetischen Botschafters an die Fraktionsvertreter der SPD, Ollenhauer und Wehner, vom 13. 1. 1960 (Keesing, S. 8230 D); Erklärung des sowjetzonalen Ministerpräsidenten Grotewohl vom 10. 2. 1960 (Keesing, S. 8212 A); Note der UdSSR an die drei Westmächte vom 27. 9. 1960 (Keesing, S. 8650 G Nr. 2).

³⁰⁹) Hierauf beruhten die Schwierigkeiten bei den deutsch-sowjetischen Handelsvertragsverhandlungen (vgl. Außenminister Gromykos Rede vom 23. 12. 1960 vor dem Obersten Sowjet, Keesing, S. 8834 Nr. 3). Das Abkommen vom 25. 4. 1958 über allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt (BGBl. 1959 II, S. 221) und das Abkommen vom 23. 4. 1958 über den Waren- und Zahlungsverkehr (BANz. 1958 II, Nr. 85, vom 6. 5. 1958, S. 1) liefen am 30. 12. 1960 ab. Nachdem am 12. 12. 1960 die Wirtschaftsverhandlungen abgeschlossen waren, forderte die Bundesregierung die Aufnahme einer Berlin-Klausel, da die frühere Ausdehnung der Verträge auf Westberlin wegen der neuen sowjetischen Haltung zur Rechtsstellung Westberlins unsicher geworden sei, wollte sich später aber damit begnügen, den deutschen Standpunkt in einer bei Unterzeichnung zu überreichenden Note darzulegen. Die Verhandlungen wurden unterbrochen und erst am 31. 12. 1960 wieder aufgenommen. Der deutsche Verfahrensvorschlag wurde angenommen. In ihrem (unveröffentlichten) Schreiben erklärte die Bundesregierung, daß sich bei der praktischen Durchführung der Abkommen vom 25. 4. 1958 keine Meinungsverschiedenheiten ergeben hätten und daß die Bundesregierung daher davon ausgehe, daß der Anwendungsbereich der neuen bzw. verlängerten Abkommen keine Änderung erfahre (Bull. S. 2246, 2369; vgl. Keesing, S. 8814 C; 8842 D). – Der Westberliner Senat forderte am 18. 10. 1960 die Bundesregierung auf, künftig bei Abschluß internationaler Verträge Westberlin in die Vertragsbeziehungen einzubeziehen, soweit diese Westberlin direkt oder indirekt betreffen (Keesing, S. 8711 E).

³¹⁰) Aus diesem Grund erkannten die Ostzonenregierung (ADN im Neuen Deutschland vom 13. 9. 1960 = Keesing, S. 8628 A Nr. 3), Polen, die Tschechoslowakei (Keesing, S. 8628 Nr. 3), die UdSSR (Keesing, S. 8650 G Nr. 4) und die Volksrepublik China (AHD Nr. 50, S. 18) die für Westberliner ausgestellten Reisepässe der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr an, sondern nur noch Berliner Personalausweise. – In ihren Noten vom 11./13. 11. 1959 an die Westmächte und die Bundesregierung (EA, D 322 ff.) protestierte die sowjetische Regierung aus demselben Grunde gegen den im § 17 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs eines Rundfunkgesetzes (3. BT-Drs. 1434) vorgesehenen Sitz des Deutschlandfunks in Westberlin. In ihrer Antwortnote vom 8. 9. 1960 (Bull. S. 1654) wandten die Vereinigten Staaten die entsprechenden Zustände in Ostberlin ein; vgl. die Noten der Bundesrepublik vom 15. 12. 1959 und der UdSSR vom 28. 7. 1960 (EA, D 324 ff.). – Die UdSSR protestierte am 16. 5. 1960 mit einer Note an die Westmächte gegen das Berliner Wassergesetz vom 23. 2. 1960 (GVBl. Westberlin 1960, S. 133), weil dieses Kontrollbefugnisse über Westberliner Wasserstraßen auf die Bundesrepublik übertrage. Die USA antworteten, das Gesetz übertrage derartige Kontrollbefugnisse nicht (Bull. S. 1654). Vgl. auch die Note der UdSSR an die drei Westmächte vom 30. 6. 1960 und die amerikanische Antwortnote vom 12. 8. 1960 betreffend Betätigung der Bundeswehr (EA, D 327 ff.).

³¹¹) Erklärung des US State Department vom 25. 3. 1960 (Keesing, S. 8303 C); Rede des US-Unterstaatssekretärs C. Douglas Dillon vor der weltpolitischen Konferenz des

»Ebenso absurd ist die ständig wiederkehrende Behauptung Pankows, Berlin liege auf dem Territorium der Sowjetzone. Es ist bekannt, daß dies im Widerspruch zu den bei Kriegsende zwischen den vier Mächten abgeschlossenen Vereinbarungen steht. Die amerikanische, britische und französische Regierung haben diesen Anspruch auch auf der Genfer Außenministerkonferenz 1959 mit allem Nachdruck als unbegründet zurückgewiesen; die amerikanische Regierung hat noch im vergangenen März die einschlägigen Dokumente in der Originalfassung veröffentlicht³¹²⁾, welche völlig klar den westlichen Standpunkt erhärten«³¹³⁾.

In Übereinstimmung mit den Westmächten³¹⁴⁾ hielt die Bundesregierung die sowjetische Theorie des Übergangs aller Berlin betreffenden Zuständigkeiten der UdSSR auf die Sowjetzonenregierung nicht für stichhaltig:

»Was die bestehenden Rechte über die Benutzung der Luftkorridore anlangt, so hat keine Stelle, die nicht beim Abschluß der Vereinbarung beteiligt war, eine Befugnis, in diese Rechte einzugreifen; dies gilt insbesondere für die sowjetzonalen Machthaber³¹⁵⁾. Die von Pankow getroffenen Maßnahmen³¹⁶⁾ sind

amerikanischen Gewerkschaftsverbandes AFL-CFIO vom 20. 4. 1960 (Keesing, S. 8342 E = EA, D 124); Noten der drei Westmächte vom 12. 8. 1960 an die UdSSR (Keesing, S. 8573 E); Erklärung des US State Department vom 30. 8. 1960 (Keesing, S. 8605 A Nr. 3); Erklärung der Botschafter der drei Westmächte in Bonn vom 3. 9. 1960 (Keesing, S. 8605 A Nr. 7 = Bull. S. 1620); Note der USA an die UdSSR vom 27. 10. 1960 (Bull. S. 1973); und vom 8. 9. 1960 (Bull. S. 1654); Note der drei westlichen Stadtkommandanten von Berlin an den sowjetischen Kommandanten vom 27. 9. 1960 (Bull. S. 1761).

³¹²⁾ In der Erklärung des US State Department vom 24. 3. 1960 (Department of State, Press Release No. 150, 24. 3. 1960 = Bull. S. 569 f. = Keesing, S. 8303 C = EA, D 99) wird darauf verwiesen, daß die Abkommen vom 12. 9. 1944, 14. 11. 1944 und 26. 7. 1945 Berlin als von den Besatzungszonen getrenntes Gebiet bezeichnen, das gemeinsam zu besetzen sei. Das Berlin-Abkommen vom 26. 7. 1945 (Germany. Zones of Occupation and Administration of "Great Berlin Area") wurde in Treaties and other international Acts, Series No. 3071, Dep. of State Publication 5729, veröffentlicht.

³¹³⁾ Bull. S. 1585 = Keesing, S. 8605 A Nr. 4.

³¹⁴⁾ Vgl. den Protest der drei westlichen Kommandanten von Berlin vom 30. 8. 1960 gegen die Einreisebeschränkungen durch die Sowjetzonenregierung (Keesing, S. 8605 A Nr. 2); Erklärung des US State Department vom 30. 8. 1960 (Keesing, S. 8605 A Nr. 3); Erklärung der Botschafter der drei Westmächte in Bonn vom 3. 9. 1960 (Bull. S. 1620 = Keesing, S. 8605 A Nr. 7); Erklärung des US State Department vom 9. 9. 1960 (Bull. S. 1650 = Keesing, S. 8622 A); Erklärung des Foreign Office vom 14. 9. 1960 (Bull. S. 1681); Note der drei westlichen Kommandanten in Berlin an den sowjetischen Kommandanten vom 27. 9. 1960 (Bull. S. 1761 = Keesing, S. 8650 G Nr. 3); Noten der USA vom 12. 9. (Bull. S. 1973) und vom 27. 10. 1960 (Keesing, S. 8722 D Nr. 1, 2). Vgl. auch »Der Status von Berlin«, Bull. S. 856.

³¹⁵⁾ Die Sowjetzonenregierung hatte versucht, die Benutzung der Luftkorridore durch die Westmächte auf die Versorgung der in Westberlin stationierten Truppen und auf Höhenflüge unter 3000 m zu beschränken (Erklärung vom 30. 8. 1960, Keesing, S. 8605 A; vgl. Note des sowjetischen Kommandanten an die drei westlichen Kommandanten vom 30. 8. 1960, Keesing, S. 8628 B Nr. 1). Hiergegen wandten sich die Westmächte in der Erklärung der Botschafter vom 3. 9. 1960, der drei Stadtkommandanten vom 27. 9. 1960 und

rechtswidrig, weil sie den bestehenden Vier-Mächte-Status von Berlin verletzen, insbesondere auch das New Yorker Jessup-Malik Abkommen vom 4. Mai 1949 über die Aufhebung der Berliner Blockade³¹⁷⁾ sowie die Vier-Mächte-Vereinbarung vom 20. Juni 1949³¹⁸⁾.

Darüber hinaus wurde in einer Anzahl offizieller Stellungnahmen die Einheit Westberlins und der Bundesrepublik unterstrichen³¹⁹⁾ ³²⁰⁾. So sprach der Bundesminister des Auswärtigen v. B r e n t a n o vor dem Bundestag von Westberlin als einem »integralen Bestandteil der Bundesrepublik«³²¹⁾; der Bundesminister für Wirtschaft E r h a r d in einer Rede zur Eröffnung der 4. Deutschen Industrie-Ausstellung in Berlin vom 10. September 1960, er »stehe hier auf dem Boden der Bundesrepublik«³²²⁾, und der Regierende Bürgermeister von Berlin, B r a n d t, führte am 11. Januar 1960 vor dem Berliner Abgeordnetenhaus aus:

die USA in ihrer Note vom 27. 10. 1960; vgl. auch die Erklärung des Sprechers des Foreign Office vom 14. 9. 1960 (Bull. S. 1681).

³¹⁶⁾ Vgl. Anm. 305.

³¹⁷⁾ Department of State, Bull., Bd. XX, 1949, S. 631.

³¹⁸⁾ Communiqué Issued by the Sixth Session of the Council of Foreign Ministers (Department of State Press Release, June 21, 1949, S. 857 = Documents on American Foreign Relations, Vol. XI, 1949, S. 103).

³¹⁹⁾ Soweit nicht das Sonderstatut Berlins entgegensteht. Hierzu gehört insbesondere, daß Westberlin nicht in die Verteidigungsorganisation der Bundesrepublik einbezogen werden darf (vgl. den Notenwechsel zwischen den drei Mächten und der UdSSR betr. Rekrutierung der Bundeswehr und Herstellung militärischer Güter in Berlin: Note der UdSSR vom 30. 6. 1960 (Keesing, S. 8495 A), Antwortnote der Westmächte vom 12. 8. 1960 (Bull. S. 1496 = Keesing, S. 8573 E); Note der Sowjetzonenregierung vom 10. 6. 1960 an die Westmächte und an die Bundesrepublik und die Antwort des Sprechers der Bundesregierung vom 11. 6. (Keesing, S. 8455 A); Rundfunkinterview des Bevollmächtigten der Bundesregierung in Berlin, V o c k e l, vom 18. 8. 1960 (Bull. S. 1534); vgl. auch die Note der UdSSR an die drei Westmächte vom 5. 11. 1960 gegen die Aufstellung einer westberliner Polizeireserve (Keesing, S. 8743 B). So wurden auch die neuen Wehr- und Notdienstgesetze sowie das NATO-Truppenstatut nicht auf Westberlin ausgedehnt. – Zum Einspruch der Westmächte gegen die Übernahme von Bundesgesetzen durch Westberlin vgl. FAZ Nr. 170 vom 23. 7. 1960. Diese Beschränkungen gelten aber auch für Ostberlin (vgl. Protesterhebung der drei westlichen Stadtkommandanten vom 1. 5. 1960 gegen militärische Aufmärsche bei den Maifeiern, Bull. S. 819; Erklärung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin vom 21. 2. 1960, Bull. S. 367). – Nach der Erklärung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen vor dem 3. Bundestag, 135. Sitzung vom 9. 12. 1960 (Sten.Ber., S. 7707) wurde erwogen, ob der Aufdruck »Bundesrepublik Deutschland« statt »Deutsche Bundespost« für das Bundesgebiet und »Deutsche Bundespost Berlin« für das Land Berlin auf Briefmarken gesetzt werden kann.

³²⁰⁾ Bull. S. 1585 = Keesing, S. 8605 A Nr. 4. Vgl. auch die Erklärung des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen, L e m m e r, vom 9. 9. 1960 (Bull. S. 1641 = Keesing, S. 8622 A) und die Mitteilung der Bundesregierung über die Kabinettsitzungen vom 12. 9. (Bull. S. 1649 = Keesing, S. 8628 B Nr. 2) und vom 14. 9. 1960 (Bull. S. 1681 = Keesing, S. 8628 B Nr. 4).

³²¹⁾ 3. BT 99. Sitzung vom 10. 2. 1960, Sten.Ber., S. 5388 ff. = Bull. S. 267 ff.

³²²⁾ Bull. S. 1657.

»Jedes Kind weiß ... daß Berlin zu Deutschland gehört und seine Hauptstadt ist, die Hauptstadt³²³⁾ des völkerrechtlich nicht untergegangenen deutschen Staates, nicht jenes *quasi*-staatlichen Gebildes, das weder deutsch, noch demokratisch, noch eine Republik genannt werden dürfte. Solange jedoch die Spaltung Deutschlands andauert, solange muß Berlin ... ein integrierender Bestandteil des freien Deutschlands bleiben bei voller Respektierung und Wahrung der Verantwortlichkeiten, die die Alliierten hier übernommen haben. So ergibt es sich aus dem Grundgesetz und aus der Verfassung von Berlin, aus den Beschlüssen des Bundestags und dieses Hohen Hauses, und so entspricht es dem Willen der Berliner und des deutschen Volkes.

Darum ist es die natürlichste Sache der Welt, daß Behörden und Gerichte des Bundes in Berlin vertreten sind ... Unsere Zugehörigkeit zur rechtlichen und politischen Ordnung, zum Währungs-, Finanz- und Wirtschaftssystem des Bundes, unsere völkerrechtliche Mitvertretung durch den Bund, unsere Stellung, wenn man es so nehmen will, als Bundesland besonderer Art, das alles hat sich entwickelt unter dem Dach der alliierten Oberverantwortlichkeit von Berlin. Das alles hat sich auch entwickelt mit Wissen der Regierung der Sowjetunion. – Die innerdeutsche Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Land gilt auch für Berlin. Aus internationalen Vereinbarungen ergeben sich darüber hinaus Bereiche, in denen der Bund in Berlin nicht tätig wird und nicht tätig werden kann. Daraus haben sich andererseits für die Vertretung dieser Stadt Aufgaben und Pflichten ergeben, die über das hinausreichen, womit sich ein Land normalerweise zu befassen hat«³²⁴⁾.

Nachdem die Westmächte mehrmals als Inhalt des Viermächtestatuts auch die Einheit Gesamtberlins angesehen hatten³²⁵⁾, griff ein Sprecher des Westberliner Senats diesen Gedanken auf:

»Die neuen Maßnahmen der Zonenbehörden sind illegal. Sie verletzen den freien Personenverkehr innerhalb Berlins und stellen eine Amtsanmaßung der für Berlin nicht zuständigen Zonenbehörden dar. Sie sind ein weiterer Akt bei dem Versuch, durch Klassifizierung die Bindungen und die Rechtsgleichheit zwischen Westdeutschland und West-Berlin aufzulösen und den Viermächte-Status Berlins auszuhöhlen«³²⁶⁾.

³²³⁾ Vgl. hierzu auch das Schreiben Bundeskanzler A d e n a u e r s an den sowjetischen Ministerpräsidenten Chruschtschow vom 8. 1. 1960 (Bull. S. 197 = Keesing, S. 8188 D Nr. 1 = EA, D 30).

³²⁴⁾ Bull. S. 68 f. = Keesing, S. 8151 A Nr. 2; vgl. auch die Erklärung B r a n d t s vom 21. 2. 1960 (Bull. S. 367) und vom 10. 7. 1960 (Bull. S. 1280 f.).

³²⁵⁾ Vgl. die Erklärungen der drei westlichen Kommandanten in Berlin vom 30. 8. und vom 27. 9. 1960 a. a. O. sowie die Note der USA an die UdSSR vom 12. 9. 1960 (Bull. S. 1974).

³²⁶⁾ Erklärung vom 9. 9. 1960, Bull. S. 1641 = Keesing, S. 8622 A. Vgl. auch die Erklärung des Regierenden Bürgermeisters vor dem Berliner Senat vom 8. 9. 1960 (Bull. S. 1653). Um die Einheit Berlins und die Gesamtzuständigkeit der rechtmäßigen Organe Berlins zu unterstreichen, beschloß der Berliner Senat, künftig die Schreibweise »West-Berlin« oder »Berlin (West)« nur zu benutzen, falls dies im Interesse der Deutlichkeit erforderlich ist (FAZ Nr. 145 vom 24. 6. 1960).

Überleitung, Bündnisse und Gemeinschaften

55. Umfang und Ablösung der den **Alliierten** in Artikel 5³²⁷⁾ des Deutschlandvertrages **vorbehaltenen Rechte** nahmen wegen des im Berichtsjahr eingebrachten Notstandsgesetzesentwurfs³²⁸⁾ einen besonderen Platz ein. Auf eine Anfrage des Abgeordneten **Menzel** (SPD)³²⁹⁾ zog der Staatssekretär im Auswärtigen Amt **van Scherpenberg** zumindest teilweise das sogenannte innere Notstandsrecht in den Vorbehalt ein:

»Die Befugnis der Drei Mächte zur Abhörung von Ferngesprächen beruht auf Art. 5 Abs. 2 des Vertrages über die Beziehungen der Bundesrepublik und den Drei Mächten, dem sogenannten Deutschland-Vertrag«³³⁰⁾.

Menzel richtete deshalb eine zweite Anfrage an den Bundesminister des Auswärtigen³³¹⁾. Dieser erklärte vor dem Bundestag:

»Der Artikel begründet ein Vorbehaltsrecht der drei Westmächte, das in dem Bericht des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Herrn Professor Dr. Furler³³²⁾, ... zutreffend definiert worden ist. Erlauben Sie mir, daß ich die entscheidenden Sätze verlese:

Die Ausübung von Notstandsrechten setzt weiterhin voraus, daß die Bundesregierung mit den drei Mächten darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern. Hierin liegt eine sehr entscheidende Begrenzung. Es zeigt sich die Tendenz, den ganzen Komplex des Notstandsrechts in die Zuständigkeit der deutschen Regierung zu verlagern.

Es wird ausdrücklich ausgesprochen, daß sich im übrigen, also von den aus der Notlage zwingend sich ergebenden, ganz außergewöhnlichen Maßnahmen abgesehen, der Schutz der Sicherheit der Streitkräfte nach den Vorschriften des Truppenvertrags und nach deutschem Recht bestimmt. Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Frankreich legen es durch den Satz 1 des neuen Abs. 2 des Art. 5 in die ausschließliche Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers der Bundesrepublik, das ganze Notstandsrecht endgültig und umfassend aufzuheben. Diese alliierten Rechte erlöschen, sobald die zuständige deutsche Behörde durch den Gesetzgeber besondere Voll-

³²⁷⁾ Artikel 5 Abs. II, Satz 1 lautet: »Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in den Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen«.

³²⁸⁾ 3. BT-Drs. 1800 = Bull. S. 97 ff. = Keesing, S. 8165. Stellungnahme des Bundesrats: 3. BT-Drs. 1800, Anl. 2.

³²⁹⁾ 3. BT-Drs. 1774.

³³⁰⁾ 3. BT 109. Sitzung vom 7. 4. 1960, Sten.Ber., S. 5985 f.

³³¹⁾ 3. BT-Drs. 1810 I; zur Auffassung der SPD vgl. die Ausführungen des Hess. Ministerpräsidenten **Zinn**, BR-Sitz.Ber., S. 307 ff., 309.

³³²⁾ 2. BT-Drs. 1000, S. 10.

machten erhalten hat. Art und Inhalt der hier vorausgesetzten gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben sich nicht ausschließlich aus Art. 5, sondern auch aus einer besonderen Erklärung, die die drei Mächte der Bundesregierung zur Interpretation des ersten Satzes des Abs. 2 des Art. 5 schriftlich abgegeben haben³³³). Die Bundesregierung hat den Auswärtigen Ausschuß und den Rechtsausschuß hierüber umfassend unterrichtet. Der Auswärtige Ausschuß ist daher berechtigt, bei seiner Beurteilung der hier in Betracht kommenden Fragen von folgender Lage auszugehen:

Die Vollmachten müssen die zu ermächtigende Behörde in den Stand setzen, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der Streitkräfte zu treffen. Dies setzt voraus, daß diese Behörde die Fähigkeit hat, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Es wird aber von den drei Mächten nur verlangt, diese Vollmacht für Fälle zu geben, in denen die öffentliche Ordnung und Sicherheit und damit die Sicherheit der ausländischen Streitkräfte auf Grund eines Angriffs oder einer äußeren Bedrohung der Bundesrepublik gefährdet ist. Besondere Situationen, die ihre Ursache in Vorgängen innerhalb der Bundesrepublik haben, brauchen nicht von der hier gesetzgeberisch zu erteilenden Ermächtigung erfaßt zu sein, so Notlagen, die durch innere Unruhen, Streiks, Wassergefahr, Seuchen etc. entstehen können. Daneben wird gefordert, daß militärische Notwendigkeiten bei der Überwachung des Post- und Fernmeldewesens berücksichtigt werden.

Diese Darstellung stimmt überein mit den Ausführungen des damaligen Ministerialdirektors Dr. G r e w e³³⁴) . . . und auch mit den Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers in der 61. Sitzung des 2. Bundestags³³⁵). – Der Berichterstatter hat damals mit Recht darauf hingewiesen, daß das Vorbehaltsrecht der Alliierten im Wege der innerdeutschen Gesetzgebung abgelöst werden kann . . . Der Berichterstatter hat aber zutreffend unter Hinweis auf die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß und im Rechtsausschuß seinerzeit . . . darauf hingewiesen, daß militärische Notwendigkeiten bei der Überwachung des Post- und Fernmeldewesens berücksichtigt werden müssen. Jede Art der Postüberprüfung und Überwachung von Fernmeldeverbindungen bedarf ebenfalls eines Gesetzes, und zwar eines Gesetzes gemäß Art. 10 GG³³⁶). Ein solches Gesetz befindet sich in Vorbereitung. . . Diese meine Feststellung steht auch nicht im Gegensatz zu den Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers, der ausdrücklich darauf hingewiesen hat, daß es sich in erster Linie um Vollmachten für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik von außen oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik handle, die im Wege der innerdeutschen Gesetzgebung der Bundesregierung gegeben werden müssen.

³³³) Soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht.

³³⁴) Bull. vom 10. 11. 1954, S. 1920.

³³⁵) Vom 15. 12. 1954, Sten.Ber., S. 3120 ff.

³³⁶) Art. 10 GG lautet: »Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden«.

Die Notwendigkeit, die Überprüfung des Fernmeldewesens durch ein besonderes Gesetz zu ermöglichen – eine Gesetzgebung übrigens, die es wohl in jedem Lande der Welt gibt – besteht daneben fort. Solange ein deutsches Gesetz nicht besteht, sind die drei Westmächte auf Grund des Art. 5 berechtigt, auf diesem Gebiet in eigener Zuständigkeit die zum Schutz der Sicherheit ihrer hier stationierten Streitkräfte nach ihrem Ermessen erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Auch auf diesen Gesichtspunkt, nämlich darauf, daß Art. 5 auch Vorbehaltsrechte enthält, deren Ausübung der Sicherheit der hier stationierten alliierten Truppen dient, hat der Herr Bundeskanzler ausdrücklich hingewiesen³³⁷⁾.

Der Notstandsentswurf der Bundesregierung umfaßte auch den inneren Notstand³³⁸⁾. Die Bundesregierung begründete dies aber weniger mit der Notwendigkeit einer Ablösung der alliierten Rechte als aus dem Gedanken des Staatsschutzes³³⁹⁾.

56. Aus dem engen Kontakt der in Deutschland stationierten fremden Truppen mit der deutschen Zivilbevölkerung entstehen Rechtsstreitigkeiten der verschiedensten Art. Bei der Verfolgung ihrer Rechtsansprüche gegen die Truppen und die diesen angeschlossenen Organisationen³⁴⁰⁾ stoßen Privatpersonen auf deren Immunität, wie die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Gesetz zum NATO-Truppenstatut festgestellt hat:

»Die Ausübung von Gerichtsbarkeit über die Truppen der Entsendestaaten selbst richtet sich nach den allgemeinen Sätzen des Völkerrechts, d. h. in der Regel sind die ausländischen Streitkräfte exemt³⁴¹⁾.

Wenn nun auch die Angehörigen dieser Truppen weitgehend der deutschen Gerichtsbarkeit unterstehen, ist doch eine Zwangsvollstreckung in ihre Haupteinnahmequelle – das von den Streitkräften bezogene Gehalt – wegen deren Immunität nicht möglich:

»Nach den Grundsätzen des Völkerrechts ist die Pfändung von Ansprüchen, die sich gegen fremde Staaten richten, wegen der Exemption dieser Staaten von der deutschen Gerichtsbarkeit im allgemeinen nur mit ihrer Zustimmung möglich³⁴²⁾.

³³⁷⁾ 3. BT 113. Sitzung vom 6. 5. 1960, Sten.Ber., S. 6381.

³³⁸⁾ Der Entwurf wollte dem GG folgenden Abschnitt X a, Art. 115 (a) Abs. 1 Satz 1 einfügen: »Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Art. 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Bundestag den Ausnahmezustand beschließen«.

³³⁹⁾ Vgl. 3. BT-Drs. 1800, S. 3; Bundesinnenminister Schröder, 3. BT 124. Sitzung vom 28. 9. 1960 (Sten.Ber., S. 7175) und Bundesrat, 215. Sitzung vom 26. 2. 1960 (BR-Sitz.Ber., S. 305 ff., 311 ff., 317 ff.).

³⁴⁰⁾ Vgl. Art. 41 Abs. VII, 71 Abs. II des Zusatzabkommens vom 3. 8. 1959 zum NATO-Truppenvertrag vom 19. 6. 1951; Unterzeichnungsprotokoll zu Art. 71 II und Art. 41 VIII (BGBl. 1961 II, S. 1183).

³⁴¹⁾ 3. BT-Drs. 2146, Anl. IV zu Art. VIII, S. 228; vgl. auch Art. 40 des Zusatzabkommens.

³⁴²⁾ Denkschrift a. a. O. zu Art. 35, S. 242.

Dem versucht Art. 35 der Zusatzvereinbarung³⁴³⁾ abzuhelpfen. Dazu führt die Denkschrift aus:

»Artikel 35, der im Truppenvertrag³⁴⁴⁾ kein Vorbild hat, gestattet nunmehr durch eine Sonderregelung mit den Entsendestaaten den Zugriff auf Ansprüche in einem großen Teil der Fälle ... Der Zugriff ist immer möglich, wenn die Zahlung durch Vermittlung einer deutschen Behörde geleistet wird (Buchstabe a). An die Stelle der Pfändung und Überweisung nach der Zivilprozeßordnung³⁴⁵⁾ tritt wegen der Exemtion der Entsendestaaten das Ersuchen des Vollstreckungsorgans, Zahlung an den Pfändungsgläubiger zu leisten. Zahlen die Behörden des Entsendestaates unmittelbar, so hinterlegen sie, soweit ihr Heimatrecht dies zuläßt, die von ihnen anerkannte Schuldsomme mit der Wirkung, daß sich der Gläubiger aus diesem hinterlegten Betrag befriedigen kann (Buchstabe b). Läßt das Heimatrecht die Hinterlegung nicht zu, so sind die Behörden des Entsendestaates zur Mithilfe bei der Durchsetzung des Vollstreckungstitels verpflichtet«³⁴⁶⁾.

Die Befriedigung der Truppengläubiger dagegen konnte nur durch die Einschlebung der Bundesrepublik zwischen die unmittelbar Beteiligten oder durch ein Schiedsverfahren erreicht werden. Schon im NATO-Truppenstatut³⁴⁷⁾ war für unerlaubte Handlungen der Streitkräfte der erste Weg eingeschlagen worden. Dieser Vertrag ließ aber offen, ob die Bundesrepublik

³⁴³⁾ Art. 35 lautet: »Soll aus einem vollstreckbaren Titel deutscher Gerichte und Behörden gegen einen Schuldner vollstreckt werden, dem aus der Beschäftigung bei einer Truppe oder einem zivilen Gefolge gemäß Artikel 56 oder aus unmittelbaren Lieferungen oder sonstigen Leistungen an eine Truppe oder ein ziviles Gefolge ein Zahlungsanspruch zusteht, so gilt folgendes:

(a) Erfolgt die Zahlung durch Vermittlung einer deutschen Behörde und wird diese von einem Vollstreckungsorgan ersucht, nicht an den Schuldner, sondern an den Pfändungsgläubiger zu zahlen, so ist die deutsche Behörde berechtigt, diesem Ersuchen im Rahmen der Vorschriften des deutschen Rechts zu entsprechen.

(b) (i) Erfolgt die Zahlung nicht durch Vermittlung einer deutschen Behörde, so hinterlegen die Behörden der Truppe oder des zivilen Gefolges auf Ersuchen eines Vollstreckungsorgans von der Summe, die sie anerkennen, dem Vollstreckungsschuldner zu schulden, den in dem Ersuchen genannten Betrag bei der zuständigen Stelle, soweit das Recht des betroffenen Entsendestaates dies zuläßt. Die Hinterlegung befreit die Truppe oder das zivile Gefolge in Höhe des hinterlegten Betrages von ihrer Schuld gegenüber dem Schuldner.

(ii) Soweit das Recht des betroffenen Entsendestaates das unter Ziffer (i) vorgeschriebene Verfahren nicht zuläßt, treffen die Behörden der Truppe und des zivilen Gefolges alle geeigneten Maßnahmen, um das Vollstreckungsorgan bei der Durchsetzung des in Frage stehenden Vollstreckungstitels zu unterstützen«.

³⁴⁴⁾ Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland in der gemäß Liste II zu dem am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland geänderten Fassung (BGBl. 1955 II, S. 321).

³⁴⁵⁾ §§ 828 ff. ZPO.

³⁴⁶⁾ Denkschrift a. a. O. zu Art. 35, S. 242.

³⁴⁷⁾ Art. VIII Abs. 5 des Vertrages.

selbst Schuldner werden oder den Rechtsstreit im eigenen Namen, aber im Interesse des fremden Staates, der selbst Schuldner bleibt, führen sollte. Art. 11, 26 des Gesetzes zum NATO-Statut³⁴⁸⁾ wählte die zweite Alternative. Die Bundesregierung führte hierzu aus:

»Ohne die Vorschrift des Artikels 11 konnte eine Klage wegen eines Anspruchs der im Artikel VIII Abs. 5 des NATO-Truppenstatuts genannten Art gegen die Bundesrepublik nicht erhoben werden, da sie nicht Schuldner dieser Ersatzansprüche gegen die Entsendestaaten ist. Es ist daher notwendig, wie es für das jetzt geltende Recht der Stationierungsschäden in Artikel 8 Abs. 10 des Finanzvertrages³⁴⁹⁾ geschehen ist, durch Gesetz die Klagemöglichkeit gegen die Bundesrepublik zu eröffnen.

Mit der Übernahme der Beklagtenrolle in solchen Rechtsstreitigkeiten wird die Bundesrepublik nicht zum Schuldner der Ansprüche. Sie tritt vielmehr in Prozeßstandschaft für die Entsendestaaten auf. Im Absatz 2 ist deshalb ausdrücklich ausgesprochen, daß die Bundesrepublik den Rechtsstreit zwar im eigenen Namen, jedoch für den Entsendestaat führt, gegen den sich der Anspruch richtet«³⁵⁰⁾.

Mit den unerlaubten Handlungen war aber nur ein Bruchteil der möglichen Rechtsstreitigkeiten erfaßt. Offen blieben die vertraglichen Beziehungen der Truppen zu deutschen Privatpersonen, insbesondere zu den beiden großen Gruppen der Unternehmer und der Arbeitnehmer. Hierzu führte die Bundesregierung aus:

»Lieferungen und Leistungen für die fremden Streitkräfte können auf zwei Wegen bewirkt werden: Bei der ›indirekten Beschaffung‹ sind die deutschen Behörden zwar Vertragspartner des deutschen Auftragnehmers, Empfänger der Lieferungen und Leistungen sind aber die Streitkräfte³⁵¹⁾. Bei der ›direkten

³⁴⁸⁾ Art. 11 Abs. 1 und 2 lauten: »(1) Hat die Behörde einen geltend gemachten Anspruch nicht oder nicht in vollem Umfang anerkannt, so kann der Antragsteller Klage vor den ordentlichen Gerichten gegen die Bundesrepublik Deutschland erheben.

(2) Die Bundesrepublik Deutschland führt den Rechtsstreit im eigenen Namen für den Entsendestaat, gegen den sich der Anspruch richtet«.

Art. 26 lautet: »Ergeht in einem gerichtlichen Verfahren, in dem die Klage oder der Antrag nach dem Zusatzabkommen in Verbindung mit dem NATO-Truppenstatut und der zur Ergänzung des Zusatzabkommens geschlossenen zweiseitigen Abkommen über die Beilegung von Streitigkeiten bei Direktbeschaffungen sowie des Artikels 11 dieses Gesetzes gegen die Bundesrepublik Deutschland an Stelle eines Entsendestaates zu richten oder die Bundesrepublik Deutschland an Stelle eines Entsendestaates sonstwie beteiligt ist, eine Entscheidung über eine Leistung, so ist auszusprechen, daß die Bundesrepublik für den Entsendestaat zu leisten hat, dem die Leistung obliegt«.

³⁴⁹⁾ Finanzvertrag vom 26. 5. 1952 in der gemäß Liste III zu dem am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichneten Protokoll geänderten Fassung (BGBl. 1955 II, S. 381).

³⁵⁰⁾ Denkschrift a. a. O., Anl. II zu Art. 11, S. 10.

³⁵¹⁾ Art. 44 Abs. I des Zusatzabkommens spricht von »Verträgen, die von den deutschen Behörden für Rechnung der Behörden einer Truppe oder eines zivilen Gefolges geschlossen sind«.

Beschaffung; treffen die Behörden der Streitkräfte die notwendigen Vereinbarungen mit dem einheimischen Unternehmer selbst³⁵²). Außer auf dem Gebiet der Bauleistungen haben die Streitkräfte ihren Bedarf bisher nur im Wege der direkten Beschaffung gedeckt.

Entstehen Streitigkeiten, so bedarf es bei indirekten Beschaffungen einer Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Auftragnehmer und der deutschen Behörde nicht. Da die Streitkräfte jedoch wirtschaftlich gesehen von dem Ausgang des Streitfalles allein betroffen werden, sind Bestimmungen über ihre Beteiligung bei der Erledigung der Streitigkeit notwendig³⁵³). Bei der direkten Beschaffung ist eine Entscheidung von Streitigkeiten im Inland nur möglich, wenn besondere Vereinbarungen getroffen werden, da die deutschen Gerichte wegen der auf dem Völkerrecht beruhenden Exemption ausländischer Staaten grundsätzlich keine Gerichtsbarkeit über die Streitkräfte besitzen . . .

Absatz 6³⁵⁴) bildet die Grundlage für die Beilegung von Streitigkeiten bei Direktbeschaffungen. Für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes zugunsten der deutschen Unternehmer kamen drei Möglichkeiten in Betracht:

1. Die Klage vor deutschen Gerichten, wobei die Bundesrepublik für die Entsendestaaten die Prozeßstandschaft übernimmt . . .³⁵⁵),
2. die Vereinbarung eines unabhängigen Schiedsgerichts³⁵⁶),
3. die Errichtung von Schlichtungsausschüssen³⁵⁷).

Auch bei den Streitigkeiten aus dem Arbeits- oder Sozialversicherungsverhältnis der zivilen Arbeitskräfte bei einer Truppe oder einem zivilen Gefolge schließlich tritt die Bundesrepublik in Prozeßstandschaft auf³⁵⁸).

³⁵²) In Art. 44 Abs. VI Buchst. a heißt es: »Lieferungen oder Leistungen, welche die Behörden einer Truppe oder eines zivilen Gefolges im Bundesgebiet unmittelbar beschaffen«.

³⁵³) Die Zusammenarbeit wird durch Verwaltungsabkommen geregelt (Art. 44 Abs. I, S. 3 Zusatzabkommen), welche die in Art. 44 Abs. II und III festgehaltenen Grundsätze beachten müssen; die Wirkung des Urteils für und gegen die Truppen wird in Art. 44 Abs. V geregelt.

³⁵⁴) In Art. 44 Abs. 6 des Zusatzabkommens heißt es: »(a) Streitigkeiten aus Lieferungen oder sonstigen Leistungen, welche die Behörden einer Truppe oder eines zivilen Gefolges im Bundesgebiet unmittelbar beschaffen, werden durch deutsche Gerichte oder ein unabhängiges Schiedsgericht beigelegt. Entscheiden die deutschen Gerichte, so ist die Klage gegen die Bundesrepublik zu richten, die den Rechtsstreit im Interesse des Entsendestaates in ihrem eigenen Namen führt . . .

(b) Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und einem Entsendestaat gehen jedoch dem Buchstaben (a) vor«.

³⁵⁵) Vgl. Art. 3 Abs. I des deutsch-belgischen Abkommens über die Beilegung von Streitigkeiten bei Direktbeschaffungen (Anl. III, S. 199); Art. 3 des deutsch-kanadischen Abkommens (S. 203); Art. 3-5 des deutsch-französischen Abkommens (S. 207), Art. 3 Abs. 2 des deutsch-amerikanischen Abkommens (S. 217).

³⁵⁶) Vgl. Art. 3 ff. des deutsch-britischen Abkommens (Anl. III, S. 211), Art. 8 des deutsch-belgischen Abkommens, Art. 6 des deutsch-kanadischen Abkommens, Art. 6 des deutsch-französischen Abkommens.

³⁵⁷) Art. 4 des deutsch-amerikanischen Abkommens.

³⁵⁸) Art. 56 Abs. 8 Zusatzabkommen; vgl. Denkschrift Anl. II zu Art. 26, S. 16.

57. Zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Bundesrepublik für Handlungen fremder Streitkräfte auf ihrem Territorium führt die Denkschrift zum NATO-Truppenstatut aus:

»Im Hinblick auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesrepublik werden durch Absatz 8 Buchstabe a³⁵⁹⁾ die Streitkräfte erstmalig verpflichtet, alle die Bundesrepublik auf dem Gebiet des Fernmeldewesens bindenden internationalen Abmachungen zu berücksichtigen, jedoch insoweit nicht (Buchstabe b), als auch die Bundeswehr befreit ist. Die Bestimmungen des internationalen Fernmeldevertrags³⁶⁰⁾ gestatten der Bundesrepublik, den Streitkräften solche Befreiungen einzuräumen. Die sonstigen einschlägigen Übereinkünfte sehen jedoch keine Befreiungsmöglichkeit für die Bundeswehr vor, so daß z. Z. insoweit auch für die Streitkräfte keine Befreiungen in Betracht kommen können«³⁶¹⁾.

Dagegen ist nach den Darlegungen des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, C a r s t e n s, vor dem Bundestag die Bundesrepublik für die Handlungen deutscher Beschäftigter bei den fremden Streitkräften nicht verantwortlich:

»Deutsche Stellen sind für die Beschäftigung ziviler Arbeitnehmer bei den amerikanischen Streitkräften nicht verantwortlich. Ungeachtet dessen hat die Bundesregierung sofort Erhebungen über den von Lord Russel (Daily Telegraph vom 26. und 27. 7. 1960) berichteten Vorfall³⁶²⁾ eingeleitet. Sollten diese Erhebungen die von Lord Russel gegebene Darstellung bestätigen, so wird die Bundesregierung alsbald im Benehmen mit den amerikanischen Dienststellen prüfen, welche Maßnahmen gegen den Betroffenen ergriffen werden können«³⁶³⁾.

58. Die deutsche Regierung schlug Ende Dezember dem spanischen Außenminister Castiella bei seinem Besuch in Bonn vor, zwecks späterer

³⁵⁹⁾ Art. 60 Abs. VIII lautet: »(a) Eine Truppe berücksichtigt bei der Errichtung und beim Betrieb von Fernmeldeanlagen die Bestimmungen des Internationalen Fernmeldevertrages von Buenos Aires 1952 oder einer an seine Stelle tretenden Übereinkunft und die sonstigen, die Bundesrepublik auf dem Gebiet des Fernmeldewesens bindenden internationalen Übereinkünfte.

(b) Eine Truppe ist an die unter Buchstabe (a) genannten Bestimmungen jedoch insoweit nicht gebunden, als die Bundeswehr nach innerdeutschen Vorschriften davon befreit ist.

(c) Bei dem Abschluß künftiger internationaler Übereinkünfte berücksichtigen die deutschen Behörden nach Konsultation einer Truppe die Fernmeldebedürfnisse der Truppe angemessen«.

³⁶⁰⁾ Art. 48 des Internationalen Fernmeldevertrages vom 31. 12. 1952 (BGBl. 1955 II, S. 10).

³⁶¹⁾ Denkschrift, a. a. O. zu Art. 60 des Zusatzabkommens, S. 263.

³⁶²⁾ Russel berichtete, ein bei den amerikanischen Streitkräften beschäftigter ehemaliger deutscher General habe behauptet, eine Gaskammer habe im KZ Dachau nicht existiert, sie sei erst von deutschen Gefangenen nach dem Kriege erbaut worden.

³⁶³⁾ 3. BT 124. Sitzung vom 28. 9. 1960, Sten.Ber., S. 7170.

Verhandlungen über **deutsche Nachschubbasen auf spanischem Gebiet** zur Aufklärung der spanischen Regierung über die deutschen Bedürfnisse deutsche Sachverständige zu entsenden; nachdem die spanische Regierung sich etwas später hiermit einverstanden erklärt hatte, fanden die vorgesehenen Gespräche Mitte Januar 1960 in Madrid statt ³⁶⁴). Der Bundesregierung wurde in westlichen Parlamenten und Zeitungen vorgeworfen, das NATO- und das WEU-Abkommen verletzt zu haben ³⁶⁵).

a) Der Bundesregierung wurde in erster Linie eine Verletzung der **Konsultationspflicht des NATO-Paktes** ³⁶⁶) vorgeworfen. Nach den Ausführungen des Bundesministers des Auswärtigen, v. B r e n t a n o , vor dem Bundestag ³⁶⁷) hatte die Bundesregierung vor der Bonner Abrede mit Spanien den westlichen Alliierten die deutschen Pläne nicht mitgeteilt, eine solche Unterrichtung mit dem spanischen Außenminister aber vereinbart, sobald es zu einem ersten vorbereitenden Gespräch kommen sollte. Nach der Annahme des deutschen Angebots durch Spanien informierte die Bundesregierung die USA, Großbritannien und Frankreich sowie den Oberbefehlshaber der Alliierten Streitkräfte in Europa, General Norstad. Die westlichen Alliierten rieten der Bundesrepublik von der Entsendung von Sachverständigen ab ³⁶⁸).

Die Bundesregierung erkannte an, daß die Konsultationspflicht sich auch auf Verhandlungen über den Abschluß von Verträgen militärischen Inhalts mit einem Nichtmitglied der NATO bezieht. Schon in ihrer ersten Stellungnahme im Bulletin vom 25. 2. 1960 führte sie aus:

»Sollte die Bundesregierung sich dazu entschließen, entsprechende Verhandlungen einzuleiten, so würde dies selbstverständlich in enger Fühlungnahme

³⁶⁴) Vgl. die Ausführungen des Bundesaußenministers v. B r e n t a n o in der 108. Sitzung des 3. Bundestags vom 6. 4. 1960 (Sten.Ber., S. 5896 ff.); zu den einzelnen Vorgängen auch Keesing, S. 8236 D, 8260 A, 8269 D. Auch mit Portugal hatte die Bundesregierung Gespräche über eine Zusammenarbeit im Rahmen des Art. 3 des NATO-Paktes (Bull. S. 99). Besprechungen mit Griechenland oder anderen Staaten, die der NATO nicht angehörten, wurden vom Bundesverteidigungsminister S t r a u ß demütiert (Bull. S. 533).

³⁶⁵) Die Sowjetunion protestierte gegen eine Verletzung der »vorbehaltlosen Kapitulation Deutschlands sowie der interalliierten Abkommen« (Note an die Bundesrepublik vom 4. 3. 1960, Keesing, S. 8269 D). Ein Sprecher der Bundesregierung bezeichnete am 5. 3. 1960 die Sowjetnote als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik (Keesing, a. a. O.).

³⁶⁶) Die anfänglich auf den Fall der Bedrohung der territorialen Integrität, der politischen Unabhängigkeit und der Sicherheit einer Partei beschränkte Konsultationspflicht des Art. 4 wurde in vielen Sitzungen des Rates ständig ausgeweitet (vgl. F. W. E n g e l , Handbuch der NATO, 1957, S. 108 ff.).

³⁶⁷) A. a. O. S. 5898, vgl. Keesing, S. 8236 D.

³⁶⁸) Keesing, S. 8236 D.

mit der NATO erfolgen, da solche logistischen Einrichtungen ausschließlich der gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der NATO dienen würden«³⁶⁹),

und im Bulletin vom 2. März 1960 wiederholte sie:

»Die Bundesregierung wird, wie sie das bisher getan hat, bei allen Erörterungen militärpolitischer Fragen nur in engstem Einvernehmen mit der NATO handeln«³⁷⁰).

Der Bundesminister des Auswärtigen schließlich erklärte vor dem Bundestag:

»Wir haben die Konsultationspflicht innerhalb der NATO, auf die wir selber größten Wert legen, zu keiner Zeit mißachtet oder vernachlässigt. Wir haben auch innerhalb der NATO und gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten keinen Zweifel gelassen, daß wir uns an die Konsultationspflicht gebunden fühlen«³⁷¹).

Nach Ansicht der Bundesregierung greift die Konsultationspflicht aber erst nach dem Beschluß ein, in die eigentlichen Verhandlungen einzutreten, nicht schon bei den diesen vorhergehenden informatorischen Gesprächen. Diese vom Bundesverteidigungsminister *S t r a u ß* schon am 4. März 1960 vertretene Auffassung³⁷²) wurde vom Bundesaußenminister vor dem Bundestag folgendermaßen begründet:

»Die Bundesregierung war sich im klaren darüber, daß vor jeder offiziellen Unterrichtung der NATO bzw. wesentlicher NATO-Partner die spanische Seite auf diese Frage einer informativen Unterredung angesprochen werden mußte. Es wäre ein im internationalen Verkehr nicht übliches Verfahren, ja, ich möchte sagen, es wäre ungehörig gewesen, wenn die Bundesregierung mit ihren Verbündeten Angelegenheiten besprochen hätte, die in erster Linie die spanische Regierung selbst betreffen, ohne daß diese davon auch nur unterrichtet worden wäre.

Außerdem erschien es sinnlos, die Möglichkeit von logistischen Einrichtungen in Spanien auch nur zur Diskussion zu stellen, bevor die Bundesregierung wußte, ob überhaupt eine Aussicht bestand, daß die spanische Regierung bereit war, ein informatives Gespräch zu führen und die von der Bundesregierung vorgelegten oder vorzulegenden Fragen zu prüfen ...

Die Bundesregierung hat weder damals noch heute irgendeinen Beschluß gefaßt, der Gegenstand solcher Beratungen (in NATO und Bundestagsausschüssen) sein konnte. Wir befanden uns in einem Stadium, das jeder internationalen Verhandlung vorausgeht, nämlich bei der Prüfung, ob der mögliche Verhandlungspartner überhaupt zu Verhandlungen bereit sei«³⁷³).

³⁶⁹) S. 279 = Keesing, S. 8236 D.

³⁷⁰) S. 398 = Keesing, S. 8236 D; vgl. die Ansprache des Bundesverteidigungsministers im bayerischen Rundfunk vom 2. 3. 1960, Bull. S. 421 = Keesing, S. 8261 A.

³⁷¹) A. a. O., S. 5898.

³⁷²) Bull. S. 424.

³⁷³) A. a. O., S. 5897 f.

Die Alliierten schlossen sich der Auffassung der Bundesregierung an ³⁷⁴⁾. Die SPD-Fraktion hielt dagegen die Konsultation der NATO (wie der zuständigen Bundestagsausschüsse) für erforderlich, nachdem die Bundesregierung den Entschluß faßte, überhaupt mit Spanien in Kontakt zu treten ³⁷⁵⁾.

b) Ebenso wie die nordischen Staaten ³⁷⁶⁾ nahm die SPD-Fraktion an, daß die CDU/CSU mit den Verhandlungen über die geplanten Militärverträge **Spaniens Beitritt zur NATO** habe vorbereiten wollen. Da nach Ansicht der SPD Spanien keine freiheitliche Demokratie darstellt, die NATO aber als Verband freier Nationen zum Schutz der Freiheit in der Welt geschaffen wurde ³⁷⁷⁾, verstoße die Aufnahme Spaniens in die NATO ebenso wie deren Vorbereitung oder auch nur ein Militärvertrag gegen den **Geist des NATO-Vertrages** ³⁷⁸⁾. Der Bundesaußenminister ging auf die Frage, ob die NATO ihrem Geist nach auch nichtdemokratische Staaten umfassen könne, ebensowenig ein wie auf die innerstaatliche Ordnung Spaniens, da er die Erörterung der zweiten Frage als unzulässig ansah:

»Es ist nicht die Aufgabe der Bundesregierung, ein Werturteil über die *inneren Verhältnisse* in Spanien abzugeben ... Die Bundesregierung ist aus den angeführten Gründen nicht bereit und in der Lage, eine Antwort auf die letzte Frage zu geben, da sie, wie gesagt, nicht die Absicht hat, sich mit den innerpolitischen Verhältnissen eines befreundeten Volkes zu beschäftigen. Die gewünschte und erwartete Antwort würde obendrein eine Kritik an der Haltung anderer verbündeter und befreundeter Regierungen enthalten, die wie die Vereinigten Staaten seit geraumer Zeit im Abwehrkampf gegen die Welteroberungstendenz des Kommunismus eine enge Zusammenarbeit mit Spanien pflegen« ³⁷⁹⁾.

³⁷⁴⁾ Das US State Department erklärte am 27. 2. 1960: »Das Problem und die Wege, es zu überwinden, waren zu seiner Zeit« (nämlich bei den ersten Kontakten mit Spanien) »und sind auch weiterhin im frühesten und noch sehr abwägenden Stadium der Erörterungen. Wir haben der deutschen Regierung vorgeschlagen, daß die Angelegenheit in dem angemessenen NATO-Rahmen voll geprüft werde, ehe irgendein Entschluß gefaßt wird ...« (Keesing, S. 8236 D), und der Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte in Europa, General Nordstad, erklärte: »Aber ich bin überzeugt davon, daß alle Schritte, die unternommen wurden, rein informatorischer Art sind, und ich vertraue darauf, daß jedes Vorgehen und jeder Vorschlag, der die NATO angeht, im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen der NATO erfolgt (Keesing, S. 8236 D; vgl. Keesing, S. 8260 A Ziff. 2). – Die Hervorhebungen stammen vom Verfasser.

³⁷⁵⁾ Abgeordneter Erl er, 3. BT 108. Sitzung vom 6. 4. 1960, S. 5899 f.

³⁷⁶⁾ Vgl. NZZ vom 28. 2. 1960; Keesing, S. 8236 D.

³⁷⁷⁾ Vgl. die Präambel des NATO-Paktes.

³⁷⁸⁾ Vgl. die Äußerungen der SPD-Abgeordneten Schmidt, Erl er und Heine mann in der 108. Bundestagsitzung, a. a. O.

³⁷⁹⁾ 3. BT 108. Sitzung vom 6. 4. 1960, S. 5899.

Die Ansicht der Bundesregierung wurde auch von der Fraktion der CDU/CSU³⁸⁰⁾ geteilt, von der Fraktion der DP jedenfalls soweit,

»als nicht eklatant und eindeutig bewiesen ist, daß dort nicht Ansätze zu freiheitlichen Grundsätzen vorhanden sind«³⁸¹⁾.

Die Vertreter beider Fraktionen gingen trotzdem auf die innerstaatliche Struktur Spaniens ein. Die SPD-Fraktion³⁸²⁾ hielt die Grenze der inneren Angelegenheiten überhaupt nur dann für gültig, wenn es sich um allgemeine diplomatische oder wirtschaftliche Beziehungen, nicht aber, wenn es sich um die Einbeziehung eines solchen Regimes in ein Bündnis handle.

Der Abgeordnete J a e g e r (CDU/CSU) sah einerseits den Hauptzweck der NATO in der Verteidigung der freien Welt; dieser Zweck schloße die Teilnahme nichtdemokratischer Staaten nicht aus³⁸³⁾; zum anderen stelle Spanien keinen totalitären, sondern einen autoritären Staat mit Ansätzen zur konstitutionellen Monarchie³⁸⁴⁾ dar.

c) Die Bundesregierung wurde ferner verdächtigt, wie seinerzeit die Weimarer Republik die **internationale Kontrolle der Aufrüstung** umgehen zu wollen. Dazu führte der SPD-Abgeordnete E r l e r aus:

»Ich habe zu meiner Überraschung gesehen, daß selbst im Parlament der Westeuropäischen Union, in dem es in Verteidigungsfragen immer eine außerordentlich erfreuliche Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten und auch über die Parteigrenzen hinweg gegeben hat, eine Reihe von britischen Abgeordneten dem Ministerrat eine Anzahl besorgter Fragen gestellt haben³⁸⁵⁾. Die Antwort liegt noch nicht vor³⁸⁶⁾. Die Fragen beziehen sich erstens darauf, ob der Rat verständigt worden ist, zweitens darauf, ob die deutsche Regierung die Tatsache anerkennt, daß sich solche Basen auf dem europäischen Kontinent befinden würden und infolgedessen durch Art. 9 des Protokolls 4 des geänderten Brüsseler Vertrags³⁸⁷⁾ gedeckt würden. Die Frage ist von dem Herrn Außenminister vorhin bejaht worden, d. h. die Basen würden unter der Kontrolle der Westeuropäischen Union stehen. Der dritte Punkt: Die Westeuropäische Union hat doch in Spanien nichts zu sagen. Es geht nämlich um die Frage, ob unter

³⁸⁰⁾ Abg. J a e g e r, a. a. O., S. 5914 f.

³⁸¹⁾ Abg. S c h n e i d e r (Bremerhaven), a. a. O., S. 5905.

³⁸²⁾ Abg. E r l e r, a. a. O., S. 5901; Abg. H e i n e m a n n, a. a. O., S. 5914.

³⁸³⁾ A. a. O., S. 5908 f. In seinem Vortrag zum »Geist der NATO« (Bull. S. 205) vertrat J a e g e r einen anderen Standpunkt.

³⁸⁴⁾ A. a. O., S. 5909 f.

³⁸⁵⁾ Questions No. 33–37, Assembly of Western European Union, Proceedings, Sixth Ordinary Session, First Part, June 1960 I Assembly Documents, Annexe.

³⁸⁶⁾ Die Antwort ist mit den Fragen a. a. O. veröffentlicht worden.

³⁸⁷⁾ BGBl. 1955 II, S. 274. Art. 9 lautet: »Die Tätigkeit des Amtes beschränkt sich auf das europäische Festland«. Am 22. 9. 1960 legte die Bundesregierung dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 14. 12. 1957 über die Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union vor (3. BT-Drs. 2071).

diesen Umständen die deutsche Regierung der spanischen Regierung mitgeteilt hat, daß solche Einrichtungen der Inspektion durch das Rüstungskontrollamt der Westeuropäischen Union geöffnet werden müßten. Angesichts der Nichtzugehörigkeit Spaniens zur Westeuropäischen Union und seines Stolzes auf die unbedingte Souveränität ist es doch einigermaßen zweifelhaft, ob Spanien zu einer solchen Inspektion bereit wäre. Die vierte Frage lautet, ob die spanische Regierung bereit wäre, solche Bedingungen zu erfüllen und die fünfte Frage, ob der Ministerrat nicht der Meinung sei, daß die Einrichtung solcher Basen in Spanien durch Deutschland oder einen anderen Mitgliedstaat der Westeuropäischen Union eine wörtliche und auch dem Geist widersprechende Verletzung der Brüsseler Verträge wäre«³⁸⁸).

Bundesaußenminister v. B r e n t a n o hatte klargestellt:

»Der Vorwurf, daß die Bundesrepublik sich damit den Verpflichtungen oder Beschränkungen des WEU-Vertrages zu entziehen versuche, ist falsch; denn es handelt sich bei allen logistischen Einrichtungen der Bundesrepublik im In- und Ausland um Anlagen, die gemäß NATO-Planung und NATO-Verpflichtung der Bundesrepublik zu erstellen sind«³⁸⁹).

d) Die Bundesregierung verteidigte ihr Vorgehen schließlich mit der aus dem NATO-Vertrag fließenden Pflicht (Art. 3) und damit ihrem Recht, für die Deckung der deutschen logistischen Bedürfnisse Sorge zu tragen. Da der deutsche Bereich hierfür nicht ausreiche, müsse und dürfe sie – solange diese Zuständigkeit nicht der NATO überwiesen sei – selbst innerhalb des NATO-Bereichs und an dessen Peripherie liegende Möglichkeiten erforschen³⁹⁰). Für die Deckung des deutschen Bedarfs gebe es drei Möglichkeiten: die Integration der Logistik im Rahmen der NATO, die von jedem Mitgliedstaat angemessene Leistungen erwirken könne; bilaterale Abkommen mit NATO-Staaten oder Verträge mit Nicht-NATO-Staaten³⁹¹). Die Bundesregierung habe sich stets für die Integrierung der Logistik in der NATO ausgesprochen³⁹²). Da dies, ebenso wie der Versuch, Abkommen mit NATO-Staaten zu schließen, fehlgeschlagen sei, wäre nur der letzte Weg offen geblieben. Der amerikanische Botschafter in Bonn, Walther C. D o w l i n g, erkannte am 3. März 1960 das Recht der Bundesrepublik auf Errichtung von Versorgungsbasen in Spanien an³⁹³). Der britische Außenminister Selwyn L l o y d erklärte am 29. Februar 1960 vor dem britischen Unterhaus, die NATO sei verpflichtet, für solche Einrichtungen

³⁸⁸) A. a. O., S. 5902.

³⁸⁹) A. a. O., S. 5897.

³⁹⁰) Bundesaußenminister v. B r e n t a n o, a. a. O., S. 5896; Bundesverteidigungsminister S t r a u ß, a. a. O., S. 424 f.

³⁹¹) S t r a u ß, a. a. O.

³⁹²) v. B r e n t a n o, a. a. O.; S t r a u ß, a. a. O.; Bundesregierung im Bull. S. 398.

³⁹³) Keesing, S. 8260 A, Ziff. 4.

Sorge zu tragen ³⁹⁴). Auf der Sitzung der Verteidigungsminister der NATO am 1. April 1960 wurden logistische Probleme besprochen ³⁹⁵). In der Folgezeit wurden mit mehreren NATO-Staaten Verträge über Nachschubbasen und Übungsplätze geschlossen ³⁹⁶).

59. Die Krise der amerikanischen Zahlungsbilanz im zweiten Berichtshalbjahr führte zu Versuchen der amerikanischen Regierung, die amerikanischen Ausgaben für die Entwicklungshilfe und für die Stationierungstruppen in Europa teilweise auf die westlichen Verbündeten abzuwälzen ³⁹⁷). In diesem Zusammenhang kam es wegen der starken Zahlungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik vom 19. bis zum 23. November 1960 in Bonn zu Finanzgesprächen mit der Bundesregierung ³⁹⁸). Diese erkannte ihre Verantwortlichkeit für die Finanzverfassung der westlichen Welt ³⁹⁹) und ihre Pflicht, entsprechend dem Buchstaben ⁴⁰⁰) und dem Geist des NATO-Paktes den USA Beistand zu leisten ⁴⁰¹), grundsätzlich an. Sie hatte es aber stets abgelehnt, eine Verpflichtung zur Zahlung von **Stationierungskosten** an die USA ⁴⁰²) und Großbritannien ⁴⁰³) anzuerkennen. Das dahingehende Verlangen der amerikanischen Regierung ⁴⁰⁴) wurde erneut abgewiesen ⁴⁰⁵), eine Hilfe vielmehr über das Eintreten in amerikanische Entwicklungshilfe-Verpflichtungen, über Erleichterungen des amerikanischen Außenhandels, Vorauszahlungen für Rüstungsaufträge und von Schulden und die Erhöhung des deutschen Beitrags zur NATO ⁴⁰⁶) gesucht.

³⁹⁴) Keesing, S. 8260 A, Ziff. 1.

³⁹⁵) EA, Z 60; vgl. Bundesaußenminister v. Brentano, a. a. O., S. 5897.

³⁹⁶) Abkommen mit Frankreich, Besprechungen am 3. 5. 1960 (Bull. S. 830 = Keesing, S. 8368 E), Vertrag vom 25. 10. 1960 (Bull. S. 1969 = Keesing, S. 8720 A); mit Dänemark vom 25. 3. 1960 (Keesing, S. 8299 A); mit Belgien vom 27. 3. 1960 (Keesing, S. 8303 F).

³⁹⁷) Vgl. die Eisenhower-Direktive vom 16. 11. 1960 zur Verbesserung der amerikanischen Zahlungsbilanz (EA, D 358 ff.).

³⁹⁸) Bull. S. 2100, 2110; Keesing, S. 8770 D.

³⁹⁹) Vgl. das gemeinsame Abschlußcommuniqué vom 23. 11. 1960 (Bull. S. 2121 = EA, D 364 = Keesing, S. 8770 D); die Erklärung des Präsidenten Eisenhower vom 28. 11. 1960 (Bull. S. 2172 = EA, D 366); die gemeinsame Erklärung des amerikanischen Finanzministers Anderson und des Unterstaatssekretärs Dillon vom 26. 11. 1960 (EA, D 365).

⁴⁰⁰) Art. 3 NATO-Pakt.

⁴⁰¹) Bull. S. 2027.

⁴⁰²) Vgl. Bundesverteidigungsminister Strauß, 3. BT 110. Sitzung vom 8. 4. 1960 (Sten.Ber., S. 6141 f.).

⁴⁰³) Vgl. ZaöRV, Bd. 21, S. 298.

⁴⁰⁴) Keesing, S. 8770 D.

⁴⁰⁵) Bundeswirtschaftsminister Erhard (Bull. S. 2137 f.); Erklärung Eisenhower, a. a. O.; Staatssekretär im Wirtschaftsministerium Westrick in The Times vom 23. 11. 1960 (Keesing, S. 8770 D).

⁴⁰⁶) Vgl. Rat des Nordatlantikpaktes, Sitzung vom 16.–18. 12. 1960 in Paris (Keesing, S. 8823 A).

60. In einem Fernseh-Interview vom 12. August 1960 erklärte der Bundesaußenminister v. Brentano zur Vertragsschlußkompetenz der EWG-Kommission:

»Die Kommission der EWG hat bestimmte Aufgaben und Zuständigkeiten, die wir in keiner Weise tangieren wollen. Aber die Frage, ob wir zwischen den Ländern der EWG und den sieben Ländern der EFTA zu einer politischen Verständigung kommen, ist eine Frage, die in der alleinigen Zuständigkeit der Regierung liegt und liegen muß. Das sind also politische Verhandlungen, die auf Regierungsebene geführt werden müssen, wobei selbstverständlich in alle Fragen technischer Art⁴⁰⁷⁾ zum rechten Zeitpunkt auch die Kommission eingeschaltet werden muß«⁴⁰⁸⁾.

61. Der Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1959 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet (§ 50 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) geht eingehend auf eine Reihe von Auslegungsfragen zu **Art. 85 ff. EWG-Vertrag** ein⁴⁰⁹⁾.

62. Auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten⁴¹⁰⁾ nach den Gründen der Ablehnung der Empfehlung 225 der Beratenden Versammlung betr. Verfahrensordnung beim Abschluß von Teilabkommen durch das Ministerkomitee des Europarates⁴¹¹⁾ berief sich der Bundesminister des Auswärtigen in seiner schriftlichen Antwort auf das Beratungsgeheimnis, hielt es damit aber für vereinbar, die Stellungnahme der deutschen Delegation zu offenbaren:

»Das Ministerkomitee hat nicht dargelegt, welche politischen Gründe es im einzelnen meint. Das Ministerkomitee ist ein Organ des Europarates, die Verhandlungen sind vertraulich, so daß die Bundesregierung darüber nichts aussagen kann. Ich kann jedoch hier darauf hinweisen, daß in der Diskussion zum Ausdruck kam, das Verfahren gemäß der Entschließung (51) 62 habe bisher noch niemals den Abschluß eines Teilabkommens verhindert.

Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im Ministerkomitee hat sich auf Weisung des Auswärtigen Amtes für die Empfehlung 225 ausgesprochen«⁴¹²⁾.

Albert B l e c k m a n n

⁴⁰⁷⁾ Der Bundesaußenminister führte die gemeinsame Handels- und Konjunkturpolitik auf.

⁴⁰⁸⁾ Bull. S. 1501. Das Interview sollte Auslegungsfragen zum Abschlußcommuniqué vom 11. 8. 1960 nach dem Besuch des englischen Premierministers Macmillan in Bonn (Bull. S. 1474) klarstellen.

⁴⁰⁹⁾ 3. BT-Drs. 1795, S. 45, 54 ff.

⁴¹⁰⁾ 3. BT-Drs. 2122.

⁴¹¹⁾ 11. Statutarischer Bericht des Ministerkomitees vom 10. 4. 1960 (Drs. Nr. 1114).

⁴¹²⁾ 3. BT-Drs. 2158.