# BERICHTE UND URKUNDEN

## Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1994

*Peter-Tobias Stoll**

Übersicht


| | | Seite |
|---|---|---|
| I. | Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen | 1002 |
| II. | Auswärtige Gewalt und Bundesländer | 1005 |
| III. | Staaten und Regierungen | 1007 |
| IV. | Staatsgebiet und Grenzen | 1013 |
| V. | See- und Flußrecht | 1017 |
| | a. Seerecht | 1017 |
| | b. Flußrecht | 1035 |


* Dr. iur., Wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; AKP = Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder; BAnz. = Bundesanzeiger; Bek. = Bekanntmachung; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BMFT = Bundesministerium für Forschung und Technologie; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; BRJ = Bundesrepublik Jugoslawien; BT-Drs. = Drucksache des Bundestages; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; CDU = Christlich Demokratische Union Deutschlands; COCOM = Coordinating Committee for East-West Trade; COPUOS = Committee on the Peaceful Uses of Outer Space; CSCE = Conference on Security and Co-operation in Europe; CSU = Christlich Soziale Union in Bayern; DDR = Deutsche Demokratische Republik; DM = Deutsche Mark; DRK = Deutsches Rotes Kreuz; ECOSOC = Economic and Social Council; ECE = Economic Commission for Europe; EFTA = European Free Trade Association; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; EIS = Europäisches Fahndungssystem; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ESA = European Space Agency; EU = Europäische Union; EuGH = Europäischer Gerichtshof; EURATOM = Europäische Atomgemeinschaft; EUROPOL = Europäische Polizeibehörde; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWR = Europäischer Wirtschaftsraum; FAO = Food and Agriculture Organization; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; FSK = Forum für Sicherheitskooperation (KSZE); GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; GATS = General Agreement on Trade in Services; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; Gbl. = Gesetzblatt;

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

VI. Luft- und Weltraumrecht 1036
a. Luftrecht 1036
b. Weltraumrecht 1037
VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit 1039
a. Staatsangehörigkeit 1039
b. Ausübung diplomatischen Schutzes 1040
VIII. Ausländer 1042
a. Ausländerrecht 1042
b. Asylrecht 1047
c. Flüchtlingsrecht 1048
d. Visarecht 1052
IX. Menschenrechte und Minderheiten 1052
a. Menschenrechtsverträge 1052
b. Praxis im Rahmen der VN-Organe 1056
c. Menschenrechte in einzelnen Staaten 1063
d. Minderheiten 1071
X. Diplomatie und Konsularwesen 1074
XI. Rechtshilfe und Auslieferung 1077
a. Rechtshilfe 1077
b. Auslieferung 1080

---

GG = Grundgesetz; GMBl. = Gemeinsames Ministerialblatt; GM= Gemeinsame Marktordnung; GUS = Gemeinschaft unabhängiger Staaten; GV = Generalversammlung; IAO = Internationale Arbeitsorganisation; IAEO = Internationale Atomenergie-Organisation; ICAO = International Civil Aviation Organisation; ICJ = International Court of Justice; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; ILO = International Labour Organisation; IMO = International Maritime Organization; INF = Intermediate-Range Nuclear Forces; IWF = Internationaler Währungsfonds; JZ = Juristen Zeitung; KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; m.w.N. = mit weiteren Nachweisen; MTCR = Missile Technology Control Regime; NAKR = Nordatlantischer Kooperationsrat; NATO = North Atlantic Treaty Organization; NSG = Nuclear Suppliers Group; NVV = Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen; OAS = Organisation Amerikanischer Staaten; OAU = Organisation für Afrikanische Einheit; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; SFRJ = Sozialistische Förderative Republik Jugoslawien; SIS = Schengener Informationssystem; SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands; SRÜ = Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982; StGB = Strafgesetzbuch; SZ = Süddeutsche Zeitung; TRIMs = Trade-related Investment Measures; TRIPs = Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights; UdSSR = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken; UN Doc. = United Nations Document; UNCITRAL = United Nations Commission on International Trade Law; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UNDP = United Nations Development Programme; UNESCO = United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation; UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees; UNITAR = United Nations Institute for Training and Research; UNO = United Nations Organization; UNOSOM = United Nations Operation in Somalia; UNPROFOR = United Nations Protection Force; US(A) = United States (of America); VN = Vereinte Nationen; VN-SR = Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; VRPr. = Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland; WEU = Westeuropäische Union; WHA = World Health Assembly; WHO = World Health Organization; WTO = World Trade Organization.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

| | | |
|---|---|---|
| XII. | Zusammenarbeit der Staaten | 1082 |
| | a. Politische Zusammenarbeit | 1082 |
| | b. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit | 1085 |
| | c. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit | 1091 |
| | d. Polizeiliche Zusammenarbeit | 1096 |
| | e. Entwicklungs- und Finanzhilfe | 1099 |
| | f. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe | 1103 |
| | g. Grenznachbarliche Zusammenarbeit | 1105 |
| XIII. | Umwelt- und Naturschutz | 1108 |
| | a. Allgemeiner Umweltschutz | 1108 |
| | b. Gewässerschutz | 1112 |
| | c. Luftreinhaltung und Klimaschutz | 1115 |
| | d. Kerntechnische Sicherheit | 1116 |
| | e. Landschafts- und Bodenschutz | 1117 |
| | f. Artenschutz und biologische Vielfalt | 1118 |
| | g. Abfall und gefährliche Güter | 1120 |
| | h. Antarktis | 1122 |
| | i. Tierschutz | 1122 |
| XIV. | Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung | 1122 |
| | a. GATT und WTO | 1122 |
| | b. Außenwirtschaftskontrollrecht | 1132 |
| | c. Einzelfragen | 1137 |
| XV. | Europäische Gemeinschaften | 1141 |
| | a. Europäische Union | 1141 |
| | b. Außenbeziehungen | 1153 |
| | c. Sonstige Entwicklungen | 1158 |
| XVI. | Internationale Organisationen | 1160 |
| | a. Vereinte Nationen | 1160 |
| | b. Militärbündnisse | 1171 |
| | c. Sonstige Organisationen | 1177 |
| XVII. | Friedenssicherung und Kriegsrecht | 1181 |
| | a. Abrüstung und Rüstungskontrolle | 1181 |
| | b. Friedenstruppen Internationaler Organisationen | 1185 |
| | c. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen | 1188 |
| | d. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung | 1190 |
| | e. Humanitäres Völkerrecht | 1190 |
| XVIII. | Rechtsfolgen der Wiedervereinigung | 1191 |
| | a. Ausländische Streitkräfte in Deutschland | 1191 |
| | b. Sukzessionsfolgen | 1195 |
| | c. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen | 1197 |


Survey


| | | Page |
|---|---|---|
| I. | Sources of International Law, Basic Principles of International Relations | 1002 |
| II. | Foreign Relations Power and the German Länder | 1005 |
| III. | States and Governments | 1007 |
| IV. | State Territory and Boundaries | 1013 |
| V. | Law of the Sea and of Waterways | 1017 |
| | a. Law of the Sea | 1017 |
| | b. Law of Waterways | 1035 |


http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

| | | |
|---|---|---|
| VI. | Air and Space Law | 1036 |
| | a. Air Law | 1036 |
| | b. Space Law | 1037 |
| VII. | Sovereignty over Persons and Nationality | 1039 |
| | a. Nationality | 1039 |
| | b. Exercise of Diplomatic Protection | 1040 |
| VIII. | Aliens | 1042 |
| | a. Legislation on Aliens | 1042 |
| | b. Asylum Law | 1047 |
| | c. Refugee Law | 1048 |
| | d. Visa Law | 1052 |
| IX. | Human Rights and Minorities | 1052 |
| | a. International Human Rights Treaties | 1052 |
| | b. Practice within UN Organs | 1056 |
| | c. Human Rights Practices of Other States | 1063 |
| | d. Minorities | 1071 |
| X. | Diplomatic and Consular Relations | 1074 |
| XI. | Legal Assistance and Extradition | 1077 |
| | a. Legal Assistance | 1077 |
| | b. Extradition | 1080 |
| XII. | Co-operation between States | 1082 |
| | a. Political | 1082 |
| | b. Scientific, Technical and Cultural | 1085 |
| | c. Labour Law and Social Security | 1091 |
| | d. Police | 1096 |
| | e. Development and Financial Aid | 1099 |
| | f. Nutrition and Humanitarian Aid | 1103 |
| | g. Local and Transfrontier Co-operation | 1105 |
| XIII. | Environmental Protection | 1108 |
| | a. General Issues | 1108 |
| | b. Protection of Waters | 1112 |
| | c. Air and Climate Protection | 1115 |
| | d. Nuclear Safety | 1116 |
| | e. Conservation of the Countryside and Soil Protection | 1117 |
| | f. Protection of Endangered Species and Biodiversity | 1118 |
| | g. Waste Management, Dangerous Goods and Hazardous Activities | 1120 |
| | h. Antarctica | 1122 |
| | i. Protection of Animals | 1122 |
| XIV. | Foreign Trade and World Trade Order | 1122 |
| | a. GATT and WTO | 1122 |
| | b. Export Controls | 1132 |
| | c. Specific Questions | 1137 |
| XV. | European Communities | 1141 |
| | a. European Union | 1141 |
| | b. External Relations | 1153 |
| | c. Other Matters | 1158 |
| XVI. | International Organisations | 1160 |
| | a. United Nations | 1160 |
| | b. Military Alliances | 1171 |
| | c. Other Organisations | 1177 |


http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

XVII. Peace-keeping Measures and Law of War 1181
a. Arms Reduction and Arms Control 1181
b. Peace-keeping Operations 1185
c. Collective Military and Non-military Measures 1188
d. Self-defence and Other Forms of Use of Force 1190
e. Humanitarian Law 1190
XVIII. Legal Consequences of German Reunification 1191
a. Foreign Military Forces in Germany 1191
b. State Succession 1195
c. Consequences of War, Occupation and Division 1197

## *I. Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen*

1. Für die Europäische Union wies Deutschland in der Generalversammlung auf die Bedeutung von **Menschenrechten und Demokratie** hin:[1]

> "The European Union's position with regard to the interrelated and mutually reinforcing connections between democracy, human rights and development is well-known. We believe that the strengthening of democratic institutions which guarantee the rule of law, the promotion of the values of democracy and respect for human rights is of paramount importance. We think that these principles not only widen the possibilities for citizens to participate in political decisions but will also provide economic impetus to society."[2]

2. Fragen der **Nichteinmischung und Souveränität** spielten im Berichtsjahr verschiedentlich eine Rolle. Im Hinblick gerade auf kleine Staaten betonte Deutschland für die Europäische Union:

---

[1] Die jährlich vom Auswärtigen Amt herausgegebene Sammlung der Redebeiträge der Vertreter Deutschlands in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bzw. ihren Unterorganen erschien 1994 unter dem Titel "Deutschland 1994." Dabei wurden die Äußerungen im Plenum bzw. den Ausschüssen jeweils getrennt paginiert. Seitenangaben werden deswegen jeweils mit Bezug zu dem entsprechenden Ausschuß oder mit dem Vermerk "Plenum" zitiert. Im zweiten Halbjahr 1994 hatte Deutschland die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union inne, siehe unten, Ziff. 256. In dieser Funktion äußerte sich Deutschland in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) bzw. ihren Unterorganen für die Europäische Union und zum Teil zusätzlich für weitere Staaten, insbesondere Staaten, die der Europäischen Union im Berichtsjahr beitreten wollten oder beigetreten sind, s.u. Ziff. 244 ff. Es ist jeweils angegeben, in wessen Namen die Stellungnahmen abgegeben worden sind. Sofern eine solche Angabe fehlt, hat sich Deutschland nur im eigenen Namen geäußert. Für die Europäische Union hat Außenminister Kinkel vor der Generalversammlung am 27.9.1994 das Wort ergriffen. Aus diesem Anlaß wurde ein Memorandum by the European Union at the 49th UN General Assembly verteilt (im folgenden: EU-Bericht). In dem Memorandum wird auf folgendes hingewiesen: "It forms part of that speech. Austria as an acceding State associates itself with this memorandum."

[2] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 158, siehe auch: GA Res. 49/30 vom 22.12.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

" ... we adhere strictly and unequivocally to the principle of sovereignty and territorial integrity of all States, irrespective of their size, as well as all other principles enshrined in the United Nations Charter. It is our firm conviction that these principles apply to all States equally. Accordingly, the United Nations Charter rightly affirms the principle of 'equal rights of nations, large and small'."[3]

Für die Europäische Union und Österreich begrüßte der deutsche Vertreter, daß die Vereinten Nationen den Abzug der ehemals sowjetischen Streitkräfte aus den baltischen Staaten erreicht hätten.[4] Die Europäische Union begrüßte auch das Abkommen zwischen der Republik Moldau und der Russischen Föderation vom 21. Oktober 1994 über den Abzug der 14. Russischen Armee vom Hoheitsgebiet Moldaus und bekräftigte ihre Unterstützung für Moldaus Unabhängigkeit und territoriale Integrität.[5] Der deutsche Außenminister betonte in einer Rede:

"Rußland bleibt ein erstrangiger weltpolitischer Akteur: das belegt schon sein ständiger Sitz im Sicherheitsrat der VN. Jedoch: Altes Denken in Einflußzonen ist heute überholt. Der Begriff des 'nahen Auslands', den wir jetzt gelegentlich aus Moskau hören, ist mißverständlich, er paßt überhaupt nicht in eine Zeit globaler Interdependenz."[6]

Erneut wies Deutschland für die Europäische Union darauf hin, daß die mit dem US-Wirtschafts- und Finanzembargo gegen Kuba verbundene extraterritoriale Anwendung US-amerikanischen Rechts die allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts und die Souveränität unabhängiger Staaten verletze.[7]

Im 3. Ausschuß wandte sich Deutschland für die Europäische Union gegen einen Resolutionsentwurf mit dem Titel "Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes" und führte dazu aus:

"In our opinion, this draft detracts from efforts made by many States throughout the world to genuinely enhance the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections. The European Union is fully committed to the

---

[3] Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 2.

[4] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 46; siehe auch den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/49/419 vom 22.9.1994, GA Res. 48/18 vom 15.11.1993; Christine Langenfeld, VRPr. 1992, ZaöRV 54 (1994), 814–1022, Ziff. 17.

[5] Presseverlautbarung des Vorsitzes vom 28.11.1994, Bull. Nr. 111 vom 30.11.1994, 1020. Der Erklärung haben sich Österreich, Finnland und Schweden angeschlossen.

[6] Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Rede des Bundesaußenministers in Sigmaringen, 29.4.1994, Bull. Nr. 40 vom 5.5.1994, 349.

[7] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 39.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

principles of the Charter, to which the draft resolution refers. The Union objects, however, to any selective use of the Charter to justify the denial to the people of their rights to free and democratic elections."[8]

3. Im Hinblick auf die **Agenda for Development** führte Außenminister Kinkel vor der 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen aus:

"Für die Europäische Union lautet die angemessene Antwort auf diese globalen Herausforderungen:

– Stärkung der VN und des Multilateralismus zur weltweiten Friedenssicherung

– Ausbau der präventiven Diplomatie und der Konfliktverhütung in den VN und in regionalen Institutionen

– Achtung der Menschenrechte in der Welt und Herrschaft des Rechts

– Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit in und zwischen den Regionen."[9]

4. Deutschland hob namens der Europäischen Union weiterhin hervor, daß es eine **klare Beziehung zwischen politischer Stabilität und Entwicklung** gebe. Der deutsche Vertreter führte aus:

"Peace as the foundation, the economy as the engine of progress, the environment as a basis for sustainability, justice as a pillar of society and democracy and good governance, these dimensions are the cornerstones and foundations for development. The respect for human rights including the right to development is a prerequisite for actions taken by governments."[10]

"There is a need to recognize the increasing diversity of the developing world and the growing differentiation among developing countries. Several developing countries are now key actors in the world economy and should play an increased role in development cooperation efforts. There is also a need to recognize the role of new actors in development including non-governmental actors."[11]

Im Namen der Europäischen Union begrüßte der deutsche Vertreter im 2. Ausschuß den Bericht des Generalsekretärs über die "agenda for development" und führte aus:

"We support a broad vision of development encompassing the five dimensions peace, the economy, the environment, justice and democracy."[12]

---

[8] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 56; UN Doc.A/C.3/49/L.34.

[9] Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, Klaus Kinkel, Bundesminister des Auswärtigen, anläßlich der 49. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27.9.1994 in New York.

[10] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 129.

[11] *Ibid.*, 130.

[12] Deutschland 1994 (Anm. 1), 2. Ausschuß, 3.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

5. Im Hinblick auf den **Terrorismus** führte Deutschland für die Europäische Union in der Generalversammlung aus:

"The European Union has emphasized time and again that, no matter how legitimate a cause may be, it can never justify acts of terrorism. What is more, such acts detract from the cause, however just, that the perpetrators claim to be championing. In addition, terrorist acts negatively affect relations among States and thereby endanger the stability of the international order."[13]

"These acts endanger and cause the loss of human lives, undermine human dignity, democracy and the rule of law."[14]

Deutlich widersprach der deutsche Vertreter für die Europäische Union dem Vorschlag, Terrorismus in einer Konvention oder Erklärung zu definieren und zu diesem Zwecke eine Arbeitsgruppe oder Konferenz einzuberufen und führte aus:

"Furthermore, the organization of such a conference might perpetuate the misconception that there is a link between terrorism and the exercise of the right to self-determination." [15]

6. Für die Europäische Union begrüßte Deutschland den erfolgreichen Abschluß des Entwurfs der Völkerrechtskommission zu einem **Statut für einen ständigen internationalen Strafgerichtshof**.[16]

### *II. Auswärtige Gewalt und Bundesländer*

7. Das Auswärtige Amt verbreitete mit einer an die diplomatischen Missionen und anderen Vertretungen in Bonn gerichteten Rundnote vom 17. Februar 1994 einen Vermerk über die **"Vertragsabschlußkompetenzen von Bund und Ländern nach deutschem Staatsrecht"**.[17] In Nr. 1 verweist der Vermerk auf die Bundeszuständigkeit nach Art. 32 GG und auf die mögliche Anhörung eines Bundeslandes durch den Bund, wenn dessen besondere Verhältnisse durch einen Vertrag berührt werden (Art. 32 Abs. 2 GG). Es heißt dort weiter:

"Bei Verträgen, die die ausschließlichen Kompetenzen der Länder berühren (z. B. im Bereich Kultur), haben Bund und Bundesländer ein Verfahren zur Einholung der Zustimmung der Länder vereinbart, das vor Vertragsabschluß durch den Bund durchgeführt wird."

---

13 Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 53.
14 EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 19.
15 Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 57. Siehe auch unten, IX. b., Ziff. 85.
16 EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 22. Siehe im einzelnen unten, unter XVI. a., Ziff. 286.
17 Rundnote vom 17.2.1994, Auswärtiges Amt, 510–510.03 2/94.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In Ziff. 2 wird im Vermerk zur Vertragsabschlußkompetenz der Bundesländer Stellung genommen:

"In bestimmten Fällen können die Bundesländer Verträge mit auswärtigen Staaten schließen. Diese Fälle liegen vor, wenn

– die Länder für die gesamte Vertragsmaterie innerstaatlich zuständig sind (Art. 32 Abs. 3 GG) oder

– Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen werden, soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind (Art. 24 Abs. 1a GG)."

Im Hinblick auf Verhandlungen und die Unterzeichnung eines Vertrages heißt es in Ziff. 3:

"In beiden unter Ziff. 2 genannten Fällen ist eine Bevollmächtigung des Bundeslandes zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen nicht erforderlich. Das Bundesland kann den Vertrag jedoch nur unterzeichnen, wenn es zuvor die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt hat. Die Zustimmung wird im Wege eines Beschlusses des Bundeskabinetts erteilt."

Schließlich wird bei Zweifelsfragen die Kontaktaufnahme mit dem Auswärtigen Amt empfohlen (Ziff. 4). Ausdrücklich heißt es in diesem Zusammenhang:

"Dies gilt auch dann, wenn unklar ist, ob eine ins Auge gefaßte Absprache als völkerrechtlicher Vertrag anzusehen ist."

8. Anläßlich des Beitritts von Finnland, Österreich und Schweden zur Europäischen Union[18] kam es zu einer Kontroverse über die Auslegung des Art. 23 des Grundgesetzes und die sich daraus ergebenden **Beteiligungsrechte des Bundesrates.**[19] Am 29. Juni stimmte der Bundestag dem Vertragsgesetz über den Beitritt zu[20] und stellte darüber hinaus fest, die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ratifizierung sei der Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Durch den Beitritt würden weder Hoheitsrechte übertragen noch Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU und vergleichbare Änderungen vorgenommen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt werde oder solche Änderungen oder Ergänzungen möglich würden. Des weiteren werde ein erneuter Zustimmungsbedarf des Bundesrates auch insofern nicht ausgelöst, als der Vertrag über die EU allen europäischen Staaten den Beitritt eröffnet und diese Perspektive von Bundestag und Bundesrat bereits mit verfassungsändernden Mehrheiten gebilligt worden sei.[21]

---

[18] Siehe dazu unten, unter Ziff. 244 ff.

[19] Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 95.

[20] BT-Drs. 12/7977, Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses, 12/8188.

[21] Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 56.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Eine weitere Kontroverse ergab sich im Hinblick auf die Ratifikation des Protokolls zum Beitritt Griechenlands zum Schengener Übereinkommen.[22] Der Bundesrat vertrat die Ansicht, daß seine Zustimmung zu dem Ratifikationsgesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG erforderlich sei, weil insbesondere die Vorschriften des Schengener Übereinkommens über die polizeiliche Zusammenarbeit, die Rechtshilfe in Strafsachen, die Auslieferung und den Vollzug des Waffenrechts das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden regele und die Regelungen nunmehr erweitert würden.[23] Die Bundesregierung teilte diese Auffassung nicht und führte aus:

"Das Beitritts-Übereinkommen enthält selbst keine Regelung des Verwaltungsverfahrens der Länder im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG; es führt lediglich zu einer Erweiterung des Geltungsbereiches der im Schengener Übereinkommen von 1990 vorgesehenen Verfahrensregelungen auf die beitretende Griechische Republik. Dieser Sachverhalt stellt keinen – eine Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes auslösenden – 'erneuten Einbruch in die Verwaltungszuständigkeit der Länder' dar (BVerfGE 75, 108, 153)."[24]

## *III. Staaten und Regierungen*

9. Zur Frage der **Behandlung der Bundesrepublik Jugoslawien** (BRJ), die durch Zusammenschluß von Serbien und Montenegro – beides ehemalige Republiken der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien – am 27. April 1992 entstanden ist, nahm das Auswärtige Amt in einem Schreiben an die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen und an alle Arbeitseinheiten im Hause am 10. Februar 1994 Stellung.[25] Darin wird der Anspruch der BRJ auf "rechtliche Identität und Kontinuität mit der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien" und die von der BRJ vertretene Position, "daß sie das frühere Jugoslawien – wenn auch territorial verkleinert – fortsetzt ... ", zurückgewiesen. Es heißt dazu:

"Wir können den Kontinuitätsanspruch der BRJ nicht anerkennen, da die SFRJ (Sozialistische Förderative Republik Jugoslawien) nach dem Gutachten der EG-Schiedskommission vom 6.7.1992 durch Dismembration untergegangen ist. Die BRJ ist somit nur einer der gleichberechtigten Rechtsnachfolger der SFRJ. Die BRJ wurde von uns und unseren Partnern in der EU völkerrechtlich

---

[22] Siehe unten, IV, Ziff. 12.

[23] Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 12/8048 Anlage 2.

[24] Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 12/8048 Anlage 3.

[25] Zu den in dem Papier angesprochenen Fragen zur Art und Qualität der diplomatischen Beziehungen siehe unten, unter X, Ziff. 116.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht anerkannt. Voraussetzung wäre die Erfüllung der entsprechenden Anerkennungskriterien der EG vom 16.12.1991 (u. a. Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte entsprechend der VN- und KSZE-Dokumente; Achtung der Unverletzlichkeit der Grenzen; Akzeptanz Kap. II des Carrington-Plans; Unterstützung der Friedensaktivitäten der VN und der Jugoslawienkonferenz)."

Allerdings wird die Staatsqualität der BRJ bejaht:

"Die Staatsqualität und die Völkerrechtssubjektivität der Bundesrepublik Jugoslawien bleiben hiervon unberührt, da die völkerrechtliche Anerkennung insoweit keine konstitutive Bedeutung hat. Die BRJ verfügt über die objektiven Voraussetzungen eines Staates (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt)."

Im Hinblick auf die Bezeichnung wird bemerkt:

"Die Bezeichnung Bundesrepublik Jugoslawien ist von uns nicht bestritten. Da wir auch die Staatsqualität der BRJ nicht in Frage stellen, bedarf der Staatsname keiner Relativierung (also BRJ, nicht 'BRJ'). Bestritten wird von uns allerdings die von Belgrad auch mit dem Staatsnamen zum Ausdruck gebrachte Kontinuitätstheorie. ... Aus diesem Grunde, aber auch, weil wir die Bundesrepublik Jugoslawien völkerrechtlich nicht anerkennen und unterstreichen wollen, daß sie als Nachfolgestaat in der ehemaligen SFRJ nur das Gebiet der beiden ehemaligen jugoslawischen Republiken Serbien und Montenegro repräsentiert, sollte in Texten, wo es um eine Identifizierung des Staates geht, einstweilen von BUNDESREPUBLIK JUGOSLAWIEN (SERBIEN/MONTENEGRO) gesprochen werden."

Es wird darauf hingewiesen, daß dies auch die Bezeichnung im offiziellen Sprachgebrauch der Vereinten Nationen sei. Weiterhin heißt es:

"Die Bezeichnung 'Bundesrepublik Jugoslawien' ist jedoch bei Adressierung von Verbalnoten an Belgrader Regierungsstellen oder Auslandsvertretungen zu vermeiden, um keinen Zweifel daran aufkommen zu lassen, daß wir damit eine völkerrechtliche Anerkennung der BRJ nicht beabsichtigen. Es sollte vielmehr als Empfänger die Bezeichnung der Behörde verwendet werden: 'An das Außenministerium in Belgrad'; bzw.: 'An die Visumabteilung der Botschaft Jugoslawiens in Bonn'."

Weiterhin wird zur Bezeichnung "Jugoslawien" angemerkt:

"Die Übernahme dieser Bezeichnung für einen rein serbisch-montenegrinischen Staat (mit hohem albanischen Bevölkerungsanteil) ist aus historischer Sicht geradezu absurd und dient offenkundig nur dazu, den groß-serbischen Charakter der gegenwärtigen Staatsidee zu verschleiern. Der Begriff 'Jugoslawien' (Südslawien) galt traditionell einem Staat, der zumindest Serben und Kroaten vereinigte und mit dem serbischen und kroatischen Nationalismus überwölbte. Dieses Modell ist gescheitert und damit ist streng genommen auch

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Staatsname obsolet geworden. Seine Beibehaltung stützt nur die Vermutung, daß es Belgrad um eine gewaltsame Veränderung international anerkannter Grenzen geht."

Im Hinblick auf die durch die vormalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge wird ausgeführt, daß diese "für die BRJ im Wege der Rechtsnachfolge und im auf das Gebiet Serbien/Montenegros verkleinerten Wirkungsbereich fort[gelten]."

Im Hinblick auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen heißt es:

"Die Generalversammlung der VN stellte zu Beginn der 47. GV (1992) auf Empfehlung des Sicherheitsrats fest, daß die BRJ die Mitgliedschaft der früheren SFRJ nicht automatisch fortsetzen könne. Mit derselben Resolution wurde die BRJ aufgefordert, die VN-Mitgliedschaft zu beantragen, und von der Arbeit in der Generalversammlung ausgeschlossen. Nach diesem Prinzip verfahren auch andere internationale Organisationen. Wir hätten im Hinblick auf den Untergang des ehemaligen Jugoslawien vorgezogen, wenn die Mitgliedschaft dieses Staates auch formell für erloschen erklärt worden wäre. Dies geschah nicht (trotz der Feststellung des VN-SR in Resolution 777 'the State formally known as the Socialist Federal Republic of Jugoslavia has ceased to exist' befindet sich das Schild 'Jugoslavia' nach wie vor in den Sitzungsräumen). Faktisch wird jedoch die neue BR Jugoslawien durch Beschluß der jeweiligen Konferenz regelmäßig von der Sitzungsteilnahme ausgeschlossen."

Bei Abschluß des Donauschutzübereinkommens[26] einigten sich die Europäische Union und die anderen beteiligten Donaustaaten darauf, Serbien und Montenegro an dem Übereinkommen so lange nicht zu beteiligen, wie diese nicht die volle Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen genießen.[27]

10. Mit einer gemeinsamen Erklärung vom 25. August 1994 kamen Deutschland und die Republik Belarus überein, **Verträge zwischen Deuschland und der ehemaligen UdSSR im Verhältnis zwischen Deutschland und der Republik Belarus** weiter anzuwenden, " ... bis beide Seiten im Einklang mit ihrer Gesetzgebung etwas Abweichendes vereinbaren." In der Erklärung ist auch vorgesehen, daß insoweit Konsultationen aufgenommen werden sollen.[28]

11. In der Diskussion des **Entwurfs der Völkerrechtskommission zu einer Konvention über Staatenimmunität** im 6. Ausschuß der General-

[26] Siehe unten, Ziff. 206.
[27] Umwelt 9/1994, 342.
[28] BGBl. 1994 II, 2533.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

versammlung äußerte sich Deutschland kritisch.[29] Informelle Konsultationen im 6. Ausschuß hätten nicht – wie erhofft – zum Abschluß geführt. Vielmehr bestünden die fundamentalen Meinungsunterschiede fort:

"At present the convening of a codification conference holds no promise of success. Likewise, we do not think that a continuation of the discussion in the Sixth Committee would be useful. This year's discussion has exhausted existing possibilities for compromise. Rather, we think, that to take a new and fresh look at the draft articles in a few years may bring about a more positive outcome ... ."[30]

Im Hinblick auf die Qualifizierung einer Transaktion als "commercial" bzw. "non-commercial" führte der deutsche Vertreter aus:

"In the interest of legal certainty, my Government continues to maintain that only the objective nature of a transaction involving a foreign State and not its subjective purpose can determine whether the State is entitled to immunity. Legal transactions with foreign states would carry a risk impossible to calculate if the purpose of state action were to constitute a criterion."[31]

Er nahm in dieser Hinsicht zu Vorschlägen in den informellen Konsultationen wie folgt Stellung:

" ... Some of these proposals admit a reference to the purpose of a transaction if the purpose is relevant to the invocation of immunity under the national law of the respective state. In our opinion this would make it too difficult for a party involved in a transaction with a foreign state to predict whether it will be able to pursue a claim in court. Furthermore, the question of reciprocity would arise since the granting of state immunity would necessarily differ according to the applicable law. As far as the idea of requiring a general declaration by a state to refer to the criterion of purpose is concerned this would solve none of the problems. It would not ensure a greater measure of certainty. Since such a general declaration would not be able to take into account that law and practice of a state might change, it would remain difficult for the private party to predict in which situations the contracting state could invoke immunity. A specific notification of the state about the potential relevance of the purpose criterion would be preferable to a general declaration. However, in the view of my delegation, this proposal still leaves too much uncertainty since it does not require the consent of the private party. If in addition to nature as the primary criterion, the parties could also expressly agree that a transaction be designated as non-commercial, the granting of immunity would not be left up

---

[29] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 61; Siehe auch Christian Walter, VRPr. 1993, ZaöRV 55 (1995), 1095–1245, Ziff. 19.

[30] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 61.

[31] *Ibid.*, 62.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

to the discretion of a foreign state involved in a transaction. We see merit in this proposal which in cases of doubt would make the objective nature of the transaction the decisive criterion." [32]

Zu den "enforcement measures" führte der deutsche Vertreter aus:

"In the opinion of my Government the problem of state immunity and enforcement measures is an essential component of the draft convention without which it would be robbed of its justification. The provision in article 18 para. 1 (c) of the ILC draft, according to which enforcement measures would be restricted to property with some connection to the claim, constitutes a limitation of the liability of the foreign state that goes too far. It would amount to a limited exemption from financial consequences of commercial transactions engaged in by a state. In our view, the interest of a state party is already sufficiently protected by the remaining limitations contained in articles 18 and 19."[33]

Die vorgesehenen "prejudgement measures" müßten der gleichen Regelung wie "postjudgement measures" unterliegen:

"The exclusion of measures of constraint intended to afford temporary protection could endanger the implementation of judgements against a state party in cases where it does not enjoy immunity."[34]

Zur Haftung von "state agencies or other legal entities connected with a state" führte der deutsche Vertreter aus, es sei wichtig, daß es möglich sei

" ... in certain cases to access the property of the parent state. To exclude the possibility of recourse to the state entirely would enable states to avoid financial liability for commerical transactions by setting up independent entities."[35]

Im Hinblick auf Arbeitsverträge sprach sich der deutsche Vertreter für einen möglichst umfassenden Schutz des Arbeitnehmers aus. Kritik übte der deutsche Vertreter auch an der Vorschrift des Art. 22 Abs. 2, die Staaten bei Aktivprozessen von der Pflicht befreit, Vorschüsse für die Prozeßkosten zu leisten. Er führte aus:

"Since this would constitute an unfair risk for the defendant as far as the cost of the proceedings is concerned my delegation would recommend a change of this provision."[36]

Schließlich wies der deutsche Vertreter darauf hin, daß Deutschland es nach wie vor für wichtig und sinnvoll halte, ein Streitbeilegungsverfahren vorzusehen.[37]

---

[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*, 63.
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*, 64.
[37] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Auf eine Kleine Anfrage hin betonte die Bundesregierung, daß die Annexion Ost-Timors durch Indonesien völkerrechtswidrig gewesen sei.[38] Für die Europäische Union begrüßte Deutschland im 4. Ausschuß die fortdauernden Bemühungen des Generalsekretärs für eine Lösung.[39]

12. Deutliche Kritik übten Bundestag und Bundesregierung an dem Verhalten Griechenlands gegenüber **Mazedonien**. Die griechische Regierung hatte sich in der Befürchtung, daß Mazedonien Ansprüche auf die gleichnamige Region Nordgriechenlands erheben könnte, gegen die von der Europäischen Union ausgesprochene Anerkennung Mazedoniens gewandt und unter anderem beschlossen, keine Warenlieferungen für Mazedonien mehr über den griechischen Hafen Thessaloniki durchzulasssen. Anläßlich des bevorstehenden Beitritts Griechenlands zur Westeuropäischen Union erklärte die Bundesregierung im EG-Ausschuß des Bundestages, das Verhalten der griechischen Ratspräsidentschaft sei unangemessen und könne nicht gebilligt werden.[40]

13. Der Verlauf des Besuches des Bundespräsidenten in Israel am 6. und 7. Dezember 1994 gab Anlaß zu einer klarstellenden Verbalnote, die die deutsche Botschaft dem israelischen Außenministerium übermittelte.[41] Darin wird ausgeführt, daß ein Helikopterflug von West-Jerusalem nach Jerocham und zurück so durchgeführt wurde, daß die Flugroute auf dem Hinflug über Ostjerusalem und auf dem Rückflug über den Mittelteil der Westbank führte. Damit sei eine zwischen der deutschen und der israelischen Seite vor dem Besuch getroffene Vereinbarung nicht eingehalten worden. In der Verbalnote wird festgestellt, daß es sich bei **Ostjerusalem** und der **Westbank** um "von Israel besetztes Gebiet [handelt], das nach internationalem Recht nicht zum Staatsgebiet des Staates Israel gehört." Es wird betont:

> "Die Bundesregierung legt Wert auf die Feststellung, daß dieser Überflug in keiner Weise eine Änderung der Haltung der Bundesregierung zum völkerrechtlichen Status der von Israel besetzten Gebiete (einschließlich Ost-Jerusalems) bedeutet, und hofft, daß in vergleichbaren Fällen in der Zukunft die gegebenen Zusagen von israelischer Seite auch eingehalten werden."

Es wird weiterhin bekräftigt, daß die "Zustimmung zum Besuch in Jerocham ... ausdrücklich auch an Vermeidung ostentativer Überflüge über IBG (israelisch besetzte Gebiete) gebunden gewesen [war]."

---

[38] BT-Drs. 12/7393, Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 93.
[39] Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 38.
[40] BT-Drs. 12/7385; Woche im Bundestag 5/94 vom 9.3.1994, 62, 9/94 vom 4.5.1994, 71.
[41] Vom 8.12.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

14. Zum Rückzug ehemals sowjetischer Truppen vom Territorium benachbarter Staaten der russischen Föderation, siehe oben, Ziff. 2; zu dem Übereinkommen vom 23. Oktober 1991 über **Kambodscha**, siehe unten, Ziff. 129.

### *IV. Staatsgebiet und Grenzen*

15. Wie bereits berichtet[42], trat das **Schengener Übereinkommen** für die Bundesrepublik Deutschland am 1. September 1993 in Kraft. Nach der Bekanntmachung vom 20. April 1994[43] **brachte die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Art. 54** – Verbot der Doppelbestrafung – **einen Vorbehalt an**. Danach fühlt sich Deutschland nicht an Art. 54 gebunden, wenn die Tat[44], die dem ausländischen Urteil zugrundelag, entweder (Buchst. a) ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde oder (Buchst. b) bestimmte, im einzelnen aufgezählte Strafvorschriften erfüllt hat.[45]

16. Zum 1. Januar 1994 übernahm Deutschland den **Vorsitz im Exekutivausschuß der Schengen-Staaten.**[46] Dabei führte die Bundesregierung aus, daß nach den Verfassungsänderungen in Deutschland und Frankreich alle rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengener Übereinkommens gegeben seien.[47] Die Bundesregierung leitete das Ratifikationsverfahren für das Protokoll über den Beitritt Griechenlands zum Schengener Übereinkommen ein.[48]

---

[42] Walter (Anm. 29), Ziff. 22.

[43] BGBl. 1994 II, 631.

[44] Dabei wird zum Begriff "Tat" ausgeführt: "Als Tat wird in Anwendung des Artikels 54 seitens der Bundesrepublik Deutschland derjenige geschichtliche Vorgang verstanden, wie er in dem anzuerkennenden Urteil aufgeführt ist."

[45] Es werden genannt: "aa) Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 StGB) und Aufstacheln zum Angriffskrieg (§ 80a StGB); bb) Hochverrat (§§ 81 bis 83 StGB); cc) Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 90b StGB); dd) Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a StGB); ee) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109 bis 109k StGB); ff) Straftaten nach §§ 129, 129a StGB; gg) die in § 129a Abs. 1 Nr. 1–3 StGB aufgeführten Straftaten, sofern durch die Tat die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet worden ist; hh) Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz; ii) Straftaten nach dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen", BGBl. 1994 II, 633.

[46] Bull. Nr. 2 vom 12.1.1994, 10.

[47] *Ibid.*

[48] BT-Drs. 12/8048, Woche im Bundestag 14/94, 9. Zu den unterschiedlichen Ansichten über die Beteiligungsrechte des Bundesrates, siehe oben unter II Ziff. 8.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

17. Am 26. April 1994 fand in Bonn eine Sitzung des Schengener Exekutivausschusses statt. In dem Abschlußkommuniqué[49] wird erneut die Erklärung von Paris vom 14. Dezember 1993 bekräftigt, wonach "alle **rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengener Übereinkommens** gegeben sind und zum endgültigen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen ein betriebsbereites Schengener Informationssystem die letzte noch verbleibende Voraussetzung ist."[50] Es wird darauf hingewiesen, daß zur Herstellung der Betriebsbereitschaft des Informationssystems ein Krisenstab gebildet worden sei (Ziff. 4) und noch Testreihen abgeschlossen werden müßten (Ziff. 5). Zugleich wurde festgelegt, "... daß die Betriebsbereitschaft des Schengener Informationssytems als Startsignal für den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen gegeben ist, wenn die wesentlichen Personendaten in das System geladen sind" (Ziff. 7). Es wird weiter darauf hingewiesen, daß die Vertragsstaaten sich verpflichtet hätten, ihre nationalen Informationssysteme dem zentralen System in Straßburg anzupassen (Ziff. 8) und daß die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für das Laden und den Betrieb des Systems in den Erstunterzeichnerstaaten Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden sowie in den Beitrittsstaaten Spanien und Portugal vorlägen (Ziff. 10).

Anläßlich der Sitzung wurde ferner das **Protokoll zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll)** unterzeichnet[51], das bestimmt, daß die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Übereinkommens durch die entsprechenden Regelungen des Dubliner Übereinkommens[52] abgelöst werden, sobald dieses in Kraft tritt. Das entsprechende Ratifikationsverfahren leitete die Bundesregierung noch im Berichtszeitraum ein.[53]

18. Die Bundesregierung führte weiterhin aus, daß es im Rahmen der Europäischen Union Überlegungen gebe, auf der Basis des Schengener In-

---

[49] Bull. Nr. 38 vom 29.4.1994, 338.

[50] Ziff. 2 des Kommuniqués; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 22. Zu den Verzögerungen bei der Herstellung der Betriebsbereitschaft des Systems und ihren Ursachen hat die Bundesregierung wiederholt auf Anfragen im Bundestag Stellung genommen, siehe BT-Drs. 12/6856, 11, BT-Drs. 12/6692, 7; Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 15.

[51] Kommuniqué, Ziff. 12.

[52] Siehe unten, Ziff. 61 f.

[53] BT Drs. 13/24. Das Zustimmungsgesetz ist am 11.9.1995 beschlossen worden, BGBl. 1995 II, 738.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

formationssystems (SIS) ein **europäisches Fahndungssystem (EIS)** zu schaffen. Der Fortgang der Beratungen zu einer entsprechenden Konvention hänge allerdings noch von den noch nicht unterzeichneten Abkommen zum Überschreiten der Außengrenzen ab.

19. Am 22. Dember 1994 beschloß der Exekutivausschuß **die unumkehrbare Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens** mit folgenden Maßgaben:[54] Das Durchführungsübereinkommen solle mit all seinen Teilen für die Erstunterzeichnerstaaten[55] sowie die Beitrittsstaaten Spanien und Portugal zum 26. März 1995 in Kraft gesetzt werden. Die Inkraftsetzung beziehe sich auf das Durchführungsübereinkommen selbst, sowie auf die entsprechenden Beschlüsse des Exekutivausschusses über den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, die Einführung und Anwendung des Schengener Regimes auf Verkehrsflughäfen und Landeplätzen, die Durchführung der Außengrenzkontrollen und der Maßnahmen zu einer weiteren Verbesserung der Außengrenzsicherung sowie auf die Beschlüsse zur gemeinsamen Sichtvermerkspolitik. Ferner beziehe sich die Inkraftsetzung auch auf die Regelungen über die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs, die Asylzuständigkeiten sowie die internationale Rechtshilfe. Im Hinblick auf die übrigen, dem Durchführungsübereinkommen beigetretenen Staaten – Italien und Griechenland –, werde später ein Beschluß gefaßt, wenn sie die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Durchführungsabkommens erfüllen. Außerdem wurde beschlossen, die Betriebsbereitschaft des Schengener Informationssystems zum 26. März 1995 zu erklären und das System zu diesem Datum für die direkt abfrageberechtigten Behörden zu öffnen. Schließlich wurden noch Regelungen für die Vorbereitungszeit bis zum 26. März 1995 getroffen.

20. Die Bundesregierung erklärte weiter, daß sie zur **Realisierung des Kontrollstandards nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen** die Kontrollen an den Außengrenzen insbesondere im polnischen und tschechischen Grenzbereich entscheidend verstärkt habe. So seien u. a. zusätzlich 3.000 Kräfte mit der Grenzkontrolle und -überwachung beauftragt worden.[56] Aufgrund der gegenwärtigen Bedingungen teile die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, daß die Kontrollen an den Schengener Binnengrenzen noch nicht vollständig aufgehoben werden könnten. Die eingetretenen Verzögerungen beruhten auf

[54] Dok. SCH/Com-ex (94) 29 rev. 2 vom 22.12.1994.
[55] Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande.
[56] Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6692, 8.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

unterschiedlichen Ursachen, insbesondere aber auf ernsthaften Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Entwicklung der Software, mit der im Juni 1992 ein Konsortium beauftragt worden sei.[57]

21. Im Hinblick auf den Anstieg **illegaler Einwanderungen und Schleusungen an der schleswig-holsteinischen Ost- und Nordseeküste,** insbesondere über den Seeweg, veranlaßte die Bundesregierung eine verstärkte Überwachung. Damit sei ein erheblicher Rückgang der illegalen Einreiseversuche erreicht worden. Darüber hinaus wurden alle Fährunternehmer, die Verkehr zwischen Skandinavien und Deutschland betreiben, veranlaßt, Passagiere bereits am Ausgangsort daraufhin zu überprüfen, ob sie die vorgeschriebenen Grenzübertrittsdokumente mitführen. Schließlich erreichte die Bundesregierung in Verhandlung mit Dänemark eine Intensivierung der dänischen Grenzkontrollen. Es ist darüber hinaus vorgesehen, mit Dänemark ein Abkommen zur Verbesserung der Bekämpfung der Schleuserkriminalität abzuschließen.[58]

22. Mit der Regierung der **Tschechischen Republik** vereinbarte die Bundesregierung am 3. November 1994 ein **Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr auf Wanderwegen und in Touristenzonen sowie über den Grenzübertritt in besonderen Fällen.** In dem Abkommen sind Erleichterungen für den Grenzübertritt und den Aufenthalt von Personen in Grenzzonen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik vorgesehen. Diese Erleichterungen bestehen in der Berechtigung, die gemeinsame Staatsgrenze innerhalb von Touristenzonen und an besonders zugelassenen Stellen zu überschreiten und sich in der Grenzzone des anderen Staates für einen befristeten Zeitraum aufzuhalten. Nach Art. 7 verpflichten sich die zuständigen Behörden der Vertragsparteien, Personen, die aufgrund dieses Abkommens in das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei eingereist sind, zurückzunehmen, sofern diese die Bestimmungen des Abkommens verletzt haben oder ihr Aufenthalt rechtswidrig ist. Von dem Abkommen werden die in den beiden Staaten geltenden Rechtsvorschriften beispielsweise über die Zurückweisung, Zurückschiebung, Ausweisung und Abschiebung, über Flüchtlinge und Asylgewährung und über die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht berührt (Art. 9).[59]

23. Zugleich wurde ein **deutsch-tschechischer Vertrag über die gemeinsame Staatsgrenze** abgeschlossen, der Grundsätze über die Feststel-

---

[57] Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6856, 11.
[58] Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6692, 4.
[59] Bull. Nr. 104 vom 10.11.1994, 955.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

lung des Verlaufs der Grenze in ihren beweglichen und unbeweglichen Teilen, über deren Vermessung und Vermarkung, ihren Schutz und die Sicherheit enthält. Außerdem wurde eine Grenzkommission eingesetzt, die periodisch Verlauf und Sichtbarkeit der Grenze gewährleisten soll.[60]

Zu Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs und seiner Erleichterung, siehe unten XII.g., Ziff. 191, zu Fragen der Rückübernahme VIII.a., Ziff. 52 ff. und zur steuerlichen Behandlung von Grenzgängern XII.c., Ziff. 164 und XIV.c., Ziff. 239.

## *V. See- und Flußrecht*

### a. Seerecht

24. Die Bemühungen, das **Seerechtsübereinkommen** der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ)[61] unter Beteiligung auch derjenigen Staaten, die es bisher nicht gezeichnet hatten, in Kraft zu setzen, wurden im Berichtszeitraum fortgesetzt und erfolgreich abgeschlossen. Das SRÜ trat daraufhin **zum 16. November 1994** insgesamt und unter anderem auch für die Bundesrepublik Deutschland **in Kraft.**[62] Das Übereinkommen war mit der Schlußakte der Seerechtskonferenz auf der Schlußsitzung der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, die vom 6. bis 10. Dezember 1982 in Montego Bay (Jamaika) stattfand, zur Zeichnung aufgelegt worden.[63] Die Schlußakte wurde von 140 Staaten – darunter auch Deutschland – und der Europäischen Gemeinschaft gezeichnet.[64] Davon zu unterscheiden ist die Zeichnung des Abkommens selbst: Bis zum Schluß der Zeichnungsfrist am 9. Dezember 1984 lagen 159 Zeichnungen vor.[65] Eine Reihe von Staaten – unter ihnen auch die Bundesrepublik Deutschland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten – zeichneten jedoch

---

[60] Innenpolitik VI/94, 9.

[61] UN Doc.A/Conf. 62/122 vom 7.10.1982.

[62] BGBl. 1995 II, 602. Siehe dazu insgesamt Symposium on the Entry into Force of the Convention on the Law of the Sea: A Redistribution of Competences Between States and International Organisations in Relation to the Management of the International Commons?, ZaöRV 55 (1995), 273 – 655.

[63] Siehe zur Vorgeschichte: Denkschrift zum Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 und zum Entwurf eines Übereinkommens in der Fassung vom 8.4.1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982; BT-Drs. 12/7829, 229.

[64] *Ibid.*, 231.

[65] Neben der Europäischen Gemeinschaft als solcher haben zehn ihrer Mitgliedstaaten das Übereinkommen gezeichnet: Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Spanien.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

das Übereinkommen nicht.[66] Maßgeblich war dafür insbesondere die Kritik der westlichen Industrieländer an Teil XI des Übereinkommens, der den Tiefseebodenbergbau regelt:

> "Diese [Kritik] bezog sich insbesondere auf die unzureichende Berücksichtigung ... [der] Interessen [der westlichen Industrieländer] an den Entscheidungsverfahren der künftigen internationalen Meeresbodenbehörde sowie den Regelungen zu Abgabelasten, Abbaubeschränkungen, Behördenunternehmen, Technologietransfer und zur Überprüfungskonferenz. Die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie einige Entwicklungsländer haben sich in den letzten Jahren der kritischen Bewertung des SRÜ-Tiefseebergbauteils angeschlossen."[67]

Die Bundesrepublik Deutschland versuchte ihren Standpunkt als Nichtunterzeichnerstaat mit Beobachterstatus in der Vorbereitungskommission geltend zu machen, die in dem SRÜ vorgesehen war und 1983 ihre Arbeit aufnahm. Diese Kommission habe sich aber " ... aus rechtlichen (Mandat) und politischen Gründen (fehlende Teilnahme der USA) zur Lösung der wirtschafts- und finanzpolitisch umstrittenen Kernfragen als ungeeignet" erwiesen.[68]

Ab Juli 1990 wurden "die Bemühungen um Modifikation der SRÜ-Tiefseebodenbergbauregelungen (Teil XI)" in Form eines "Konsultationsprozesses unter Leitung des VN-Generalsekretärs (sog. Dialog)" fortgesetzt.

> "Die Schaffung dieses neuen Forums ermöglichte die Einbeziehung der USA, die nach 1982 den Seerechtsverhandlungen ferngeblieben waren. Ziel war die Erarbeitung von Tiefseebodenbergbauregelungen, die ein Inkrafttreten des SRÜ auf breiter Ebene und unter Einschluß der Industrieländer ermöglichen. Das politische Mandat hierfür konnte nach Überwindung anfänglicher Widerstände eines Teils der Entwicklungsländer in der jährlichen Seerechtsresolution der VN-Generalversammlung verankert werden."[69]

---

[66] Daneben auch Albanien, Ecuador, der Heilige Stuhl, Israel, Jordanien, Kiribati, Peru, San Marino, Syrien, Tonga und die Türkei.

[67] Denkschrift B, Ziff. 1, BT Drs. 12/7829, 327.

[68] *Ibid.*

[69] *Ibid.*, Ziff. 2: Zwischen Juli 1990 und April 1994 tagten 14 Runden, die folgende Problemfelder behandelten: "Kosten für die SRÜ-Mitgliedstaaten (d. h. Strukturen der künftigen internationalen Meeresbodenbehörde); Behördenunternehmen; Entscheidungsverfahren der Organe der Meeresbodenbehörde; Überprüfungskonferenz für den SRÜ-Tiefseebergbauteil; Technologietransfer; Produktionsbeschränkungen beim Tiefseebergbau; Kompensation für Landproduzenten aus Entwicklungsländern; finanzielle Verpflichtungen der Tiefseebergbauunternehmen; Einrichtung eines Finanzausschusses."

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Da aufgrund des Ratifikationsstandes das Inkrafttreten des SRÜ nach dessen Art. 308 Abs. 1 SRÜ zum 16. November 1994 bevorstand[70], verstärkten die Vereinten Nationen im Berichtsjahr ihre Bemühungen, die Bedenken einzelner Staaten gegen das Übereinkommen, die sich insbesondere auf den Teil XI bezogen, auszuräumen und damit diesen Staaten zu ermöglichen, dem Übereinkommen beizutreten.[71]

25. In vier weiteren informellen Konsultationen des Generalsekretärs von November 1993 bis Juni 1994 gelang ein Durchbruch: Die Parteien einigten sich auf einen Entwurf eines **Übereinkommens zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982** (Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 [Durchführungsübereinkommen])[72] und darauf, den Entwurf der Generalversammlung nach Wiederaufnahme der 48. Tagung am 27. und am 28. Juli 1994 zur Beschlußfassung vorzulegen. Ein von der Konsultationsrunde vorgeschlagener Resolutionsentwurf wurde daraufhin mit 121 Stimmen ohne Gegenstimme und bei 7 Enthaltungen als Resolution 48/263 angenommen.[73] Dabei führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union aus:

"On behalf of the European Union we wish to express our very great satisfaction at seeing the efforts made in the consultations organized by the Secretary General terminate in a positive and very tangible outcome. It is a particular privilege for me to be able to announce that the European Community has decided to sign the agreement on the application of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea as soon as that instrument is open for signing. After four years of arduous consultations, crowned by the adoption of the Resolution, the United Nations Convention on the Law of the Sea – together with the Agreement on the application of Part XI thereof is now acceptable to the largest possible number of States. We are pleased to note the elimination of the inadequacies and imperfections of some of the provisions in the

[70] Nach Art. 308 Abs. 1 tritt das Übereinkommen 12 Monate nach Hinterlegung der 60. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

[71] Das bevorstehende Inkrafttreten des Übereinkommens war für die Bundesrepublik Deutschland deswegen von besonderer Bedeutung, weil die Entscheidung der 3. Seerechtskonferenz vom 21.8.1981, Hamburg zum Sitz des Internationalen Seegerichtshofs zu wählen, in der Erwartung getroffen wurde, daß die Bundesrepublik Deutschland bei Inkrafttreten des Übereinkommens Vertragspartei ist und es danach bleibt; Denkschrift, BT-Drs. 12/7829, A, Ziff. 11; einleitende Note zum offiziellen Entwurf des Seerechtsübereinkommens vom 28.8.1981 und Ziff. 38 der Schlußakte, UN Doc.A/Conf 62/L.78.

[72] Anhang zur Resolution 48/263 vom 28.7.1994.

[73] Vom 28.7.1994. Enthalten haben sich Kolumbien, Nicaragua, Panama, Peru, die Russische Föderation, Thailand und Venezuela.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

arrangements relating to the sea-bed, to which the Community drew attention when it signed the Convention on 7 December 1984. Need I point out that during these twelve long years since it was open for signing, universal participation in the United Nations Convention on the Law of the Sea, a real triumph of codification and progressive development of international law, has been to some extent prevented, precisely because of those questions which were the subject of the consultations which have just been concluded? We are convinced, Mr. President, that the texts which this assembly is going to adopt will constitute the lever which will set in motion that accumulation of legal wisdom and ingenuity that is the United Nations Convention on the Law of the Sea, to the great benefit of humanity."[74]

Das Durchführungsübereinkommen trägt nach seiner Präambel den "politischen und wirtschaftlichen Veränderungen, einschließlich marktorientierter Ansätze, die sich auf die Durchführung des Teils XI auswirken"[75] in dem Wunsch Rechnung, "die weltweite Teilnahme am Seerechtsübereinkommen zu erleichtern."[76] Es sieht vor, daß seine Vertragsstaaten Teil XI des Seerechtsübereinkommens im Einklang mit dem Durchführungsübereinkommen anwenden sollen (Art. 1 des Durchführungsübereinkommens, Ziff. 4 der Resolution 48/263).[77] Dementsprechend soll das Durchführungsübereinkommen und Teil XI des Seerechtsübereinkommens zusammen als eine Übereinkunft ausgelegt und angewendet werden. Im Falle eines Widerspruchs zwischen beiden ist das Durchführungsübereinkommen maßgebend (Art. 2 des Durchführungsübereinkommens[78]). Die materiellen Regelungen, die damit zur Anwendung kommen, sind in einer Anlage enthalten, die Bestandteil des Übereinkommens ist (Art. 1 Abs. 2). Darin werden in neun Abschnitten besondere Regelungen getroffen, die sich auf die ursprünglichen

---

[74] Stellungnahme des deutschen Vertreters in der 48. Generalversammlung zu Tagesordnungspunkt 36 vom 27.7.1994.

[75] Präambel, Abs. 5.

[76] Präambel, Abs. 6.

[77] In ihrer Denkschrift führt die Bundesregierung unter B II dazu aus: "Mit der grundlegenden Regelung des Art. 1 werden die Vertragsparteien des Übereinkommens verpflichtet, Teil XI SRÜ nur im Einklang mit diesem Übereinkommen anzuwenden. Die Anlage zum Übereinkommen, die dessen eigentlichen materiellen Regelungsgehalt im Sinne von Änderungen oder einvernehmlichen Interpretationen von Teil XI SRÜ enthält, ist integraler Bestandteil des Übereinkommens."

[78] "Art. 2 stellt eine weitere Verbindung zwischen Teil XI SRÜ und diesem Übereinkommen her, indem es Auslegung und Anwendung von beiden als ein einziges Vertragsinstrument vorschreibt. Bei Unvereinbarkeit der Regelungen haben die des Übereinkommens Vorrang", *ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Bestimmungen des Teil XI des Übereinkommens beziehen.[79] Es werden damit insgesamt nicht nur materielle, sondern auch institutionelle und verfahrensbezogene Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens angesprochen. In dem Bestreben, sicherzustellen, daß das Durchführungsübereinkommen in gleichem Maße Geltung beanspruchen kann wie das Seerechtsübereinkommen, hat die Generalversammlung in der Resolution 48/263, Ziff. 5 ihre Auffassung erklärt,

> " ... daß künftige Ratifikationen oder förmliche Bestätigungen des Seerechtsübereinkommens oder Beitritte dazu gleichzeitig auch die Zustimmung darstellen, durch das Durchführungsübereinkommen gebunden zu sein, und daß ein Staat oder Rechtsträger nicht seine Zustimmung bekunden darf, durch das Durchführungsübereinkommen gebunden zu sein, wenn er nicht zuvor seine Zustimmung bekundet hat oder gleichzeitig bekundet, durch das Seerechtsübereinkommen gebunden zu sein."

In dem Übereinkommen selbst tragen die Art. 4 bis 7 dem Interesse Rechnung, daß sich die Geltung des Seerechtsübereinkommens mit dem des Durchführungsübereinkommens deckt. Nach Art. 4 Abs. 1 soll nach Annahme des Durchführungsübereinkommens jede Ratifikation, jeder Beitritt oder jede förmliche Bestätigung des Seerechtsübereinkommens auch die Zustimmung darstellen, durch das Durchführungsübereinkommen gebunden zu sein. Nach Abs. 3 des Art. 4 werden den Staaten erleichterte Möglichkeiten eingeräumt, ihre Zustimmung zu erklären, durch das Durchführungsübereinkommen gebunden zu sein.[80] Ein vereinfachtes Verfahren ist nach Art. 5 für diejenigen Staaten vorgesehen, die zum Zeitpunkt der Annahme des Durchführungsübereinkommens bereits das Seerechtsübereinkommen ratifiziert hatten, ihm beigetreten waren oder es

---

[79] Sie betreffen die Kosten für die Vertragsstaaten und institutionelle Vereinbarungen (Abschnitt 1), das Unternehmen (Abschnitt 2), die Beschlußfassung in der Meeresbodenbehörde (Abschnitt 3), die in Art. 155 Abs. 1, 3 und 4 vorgesehene Überprüfungskonferenz (Abschnitt 4), den Technologietransfer ("Weitergabe von Technologie", Abschnitt 5) und die Produktionspolitik (Abschnitt 6), sowie die wirtschaftliche Hilfe für Entwicklungsstaaten (Abschnitt 7), die finanziellen Bestimmungen der Verträge (Abschnitt 8) und schließlich den Finanzausschuß (Abschnitt 9).

[80] Zu Art. 4 bemerkt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift (Anm. 63): "In Abs. 3 wird es den Staaten und Internationalen Organisationen (wie der Europäischen Gemeinschaft) freigestellt, ihre Bindung an das Übereinkommen durch Zeichnung, Ratifikation, Beitritt, förmliche Bestätigung oder in einem vereinfachten Verfahren (vgl. Art. 5) herbeizuführen."

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

förmlich bestätigt hatten.[81] Art. 7 sieht schließlich eine vorläufige Anwendung des Durchführungsübereinkommens vor, die dann eingreifen soll, wenn es bis zum Inkrafttreten des Seerechtsübereinkommens am 16. November 1994 noch nicht in Kraft getreten ist. Das Durchführungsübereinkommen wurde am 29. Juli 1994 zur Zeichnung aufgelegt und sogleich von 41 Mitgliedstaaten der VN, darunter allen EU-Staaten und den USA und der EU selbst gezeichnet.

**Deutschland** hinterlegte am 10. Oktober 1994 am Sitze der Vereinten Nationen in New York seine **Beitrittsurkunde.**[82] Dazu erklärte Bundesaußenminister Kinkel:

> "Der heutige Beitritt Deutschlands zum Seerechtsübereinkommen rechtzeitig vor dessen Inkrafttreten demonstriert den aktiven Einsatz der Bundesregierung für die Ziele der Vereinten Nationen. Das Seerechtsübereinkommen schafft eine umfassende Ordnung für den Meeresraum, d. h. für über zwei Drittel der Erdoberfläche. Deutschland, das als einer der ersten großen Industriestaaten Vertragspartei wird, nimmt hier eine Vorreiterrolle ein. Besonders begrüße ich, daß es durch den rechtzeitigen Beitritt gelungen ist, den künftigen Internationalen Seegerichtshof endgültig nach Hamburg zu holen."[83]

Er führte aus, daß aus der Sicht der Bundesregierung mit dem Durchführungsabkommen " ... den Bedenken, die von allen Industrieländern an der ursprünglich im SRÜ enthaltenen Tiefseebergbauregelung geäußert wurden, in zufriedenstellender Weise Rechnung getragen" werde[84] und erläuterte dies im einzelnen wie folgt:

> "– Die Organe der Internationalen Meeresbodenbehörde werden nur insoweit eingerichtet und sie tagen nur, soweit das zur Erledigung der reduzierten Aufgaben erforderlich ist. Ihre Kosten werden bis ein Jahr nach Inkrafttreten des Übereinkommens aus dem VN-Haushalt bestritten und danach durch Beiträge der Mitgliedstaaten, bis sich die Meeresbodenbehörde durch eigene Einnahmen aus dem Tiefseebergbau selbst finanzieren kann. Bis dahin sind die fünf größten Beitragszahler (USA, Japan, Deutschland, Rußland, Frankreich) Mitglieder des Finanzausschusses, der über alle finanziellen Fragen im Konsens entscheidet.

---

[81] Dazu heißt es in der Denkschrift (*ibid.*): "Diese Regelung hat den Zweck, den Staaten, die das SRÜ bereits vor Annahme des Übereinkommens ratifiziert haben, oder ihm beigetreten sind, die Möglichkeit zu eröffnen, die Bindung an das Übereinkommen ohne erneutes Ratifikations- oder Beitrittsverfahren herbeizuführen."

[82] BGBl. 1995 II, 602.

[83] Presseerklärung des Auswärtigen Amtes vom 14.10.1994, 626/94.

[84] Denkschrift, Teil B Ziff. 2.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

– Bei Sachentscheidungen des Rates der Meeresbodenbehörde ist neben einer Zweidrittelmehrheit zum einen auch die Hälfte der Stimmen in den aus jeweils vier Mitgliedern bestehenden drei Gruppen der Importeure und Verbraucher, der acht größten Tiefseebergbaustaaten sowie der Landproduzenten und Exporteure, desweiteren auch die Hälfte der Stimmen der außerhalb dieser drei Gruppen im Rat vertretenen Entwicklungsländer notwendig. Dieses Abstimmungssystem nach Kammern erlaubt es den genannten Gruppen, ihre wichtigen Interessen zu schützen.

– Die Funktionen des Behördenunternehmens werden zunächst vom Sekretariat der Internationalen Meeresbodenbehörde wahrgenommen. Der Rat wird über die Unabhängigkeit des Behördenunternehmens entscheiden, wenn es in der Lage ist, sich auf wirtschaftlicher Basis an einem Joint-Venture zu beteiligen. Es darf seine Operationen nur im Rahmen von Joint-Ventures beginnen, und die Mitgliedstaaten brauchen seine Operationen nicht zu finanzieren.

– Die Vorschriften über die Überprüfungskonferenz und den mandatorischen Technologietransfer werden für unanwendbar erklärt.

– Die Produktionsbegrenzung beim Tiefseebergbau wird aufgegeben und durch eine Antisubventionsregelung auf der Basis des entsprechenden GATT-Kodex bzw. entsprechender Nachfolgeübereinkommen ersetzt.

– Der Kompensationsfonds für negativ vom Tiefseebergbau betroffene Produzentenländer unter den Entwicklungsländern wird durch einen Fonds der wirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen ersetzt, der nur aus den Abgaben der Tiefseebergbauunternehmen an die internationale Meeresbodenbehörde gespeist werden darf, soweit sie nicht zur Deckung der Verwaltungskosten gebraucht werden. Entsprechende Anpassungsmaßnahmen sollen von bestehenden Institutionen (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, IWF) ausgearbeitet werden.

– Das komplizierte Abgabensystem wird aufgegeben. Es soll durch ein später auszuarbeitendes System ersetzt werden. Dafür sind Prinzipien festgelegt."

26. Bei Hinterlegung der Beitrittsurkunde gab die **Bundesrepublik Deutschland** eine Reihe von **Erklärungen** ab[85]:

Einleitend wies sie darauf hin, daß für sie "die Verbindung zwischen Teil XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 und dem Übereinkommen vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, wie in Art. 2 Abs. 1 des letztgenannten Übereinkommens vorgesehen, von grundlegender Bedeutung" ist.

Die Bundesrepublik Deutschland nahm gemäß Art. 287 SRÜ zur **Wahl der Mittel für eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten** Stellung. Da-

[85] BGBl. 1995 II, 602.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nach spricht sich Deutschland "in Ermangelung eines anderen friedlichen Mittels" in dieser Reihenfolge für die folgenden Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten aus:

1. den in Übereinstimmung mit Anlage VI errichteten Internationalen Seegerichtshof;
2. ein in Übereinstimmung mit Anlage VIII gebildetes besonderes Schiedsgericht;
3. den Internationalen Gerichtshof.

Ferner wird, "wiederum in Ermangelung jedes anderen friedlichen Mittels ... die Gültigkeit des besonderen Schiedsverfahrens für jede Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung des Seerechtsübereinkommens in bezug auf die Fischerei, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt, die wissenschaftliche Meeresforschung oder die Schiffahrt einschließlich der Verschmutzung durch Schiffe und durch Eindringen" anerkannt.

Wiederum wortgleich mit der Erklärung bei Zeichnung gab Deutschland eine **allgemeine Erklärung zur Rechtswahrung** im Hinblick auf bereits abgegebene oder künftig abzugebende Erklärungen von Staaten bei Zeichnung, Ratifikation oder Beitritt zum Seerechtsübereinkommen ab und bezog sich dabei auf Erklärungen, die die Deutsche Bundesregierung während der dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen abgegeben hat.[86]

Im Hinblick auf "Küstenmeer, Archipelgewässer, Meerengen" heißt es, daß die Bestimmungen über das Küstenmeer einen Ausgleich "zwischen den berechtigten Wünschen der Küstenstaaten nach Schutz ihrer Souveränität und denen der internationalen Gemeinschaften nach Ausübung des Durchfahrtsrechts" schaffen. Weiterhin heißt es:

> "**Das Recht, das Küstenmeer bis auf 12 sm auszudehnen**, wird die Bedeutung des Rechts der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer für alle Schiffe einschließlich Kriegsschiffe, Handelsschiffe und Fischereifahrzeuge beträchtlich verstärken; das ist ein Grundrecht der Völkergemeinschaft. Keine Bestimmung des Übereinkommens, das insoweit geltendes Völkerrecht widerspiegelt, kann als Berechtigung für einen Küstenstaat betrachtet werden, die friedliche Durchfahrt für eine bestimmte Kategorie fremder Schiffe von einer vorherigen Genehmigung oder Benachrichtigung abhängig zu machen."

In diesem Zusammenhang wies Deutschland auf die Regelungen zur Transitpassage hin:

---

[86] Vgl. UN Doc.A/Conf.62/SR.190 und Denkschrift (Anm. 63), A, 231.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Voraussetzung für die Anerkennung des Rechts der Küstenstaaten auf Ausdehnung des Küstenmeers ist das Rechtssystem der Transitdurchfahrt durch Meerengen, die der internationalen Schiffahrt dienen."

Ausdrücklich wird darauf verwiesen, daß Art. 38 "das Recht der Transitdurchfahrt nur in den Fällen ein[schränke], in denen eine Route zur Verfügung steht, die unter navigatorischen und hydrographischen Gesichtspunkten, einschließlich des schiffahrtswirtschaftlichen, ebenso geeignet ist."

Zur Durchfahrt durch Archipelgewässer heißt es:

"Nach dem Übereinkommen ist die Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen nicht von der Bezeichnung bestimmter Schiffahrtswege oder Flugstrecken durch die Archipelstaaten abhängig, soweit bestehende Strecken durch das Archipel vorhanden sind, die normalerweise für die internationale Schiffahrt genutzt werden."

Bei der **ausschließlichen Wirtschaftszone** handele es sich um einen "völkerrechtlich neue[n] Begriff." In dieser Zone würden den Küstenstaaten "genau umrissene Rechte und Hoheitsbefugnisse über die Ressourcen eingeräumt." Hervorgehoben wird, daß "alle übrigen Staaten ... weiterhin die Freiheit der Hohen See in bezug auf Schiffahrt, Überflug sowie jede sonstige völkerrechtlich zulässige Nutzung des Meeres" genießen. "Diese Nutzung wird auf friedliche Weise wahrgenommen, d. h. im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen." Die Ausübung dieser Rechte könne "nicht so ausgelegt werden, als beeinträchtige sie die Sicherheit des Küstenstaates oder seiner Rechte und Pflichten aus dem Völkerrecht":

"Demgemäß kann der Begriff einer 200-Meilen-Zone mit allgemeinen Rechten bzgl. Souveränität und Hoheitsbefugnissen des Küstenstaats weder im allgemeinen Völkerrecht noch aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens als rechtsgültig anerkannt werden."

Zum Verweis der Regelungen der ausschließlichen Wirtschaftszone auf diejenigen der Hohen See heißt es:

"In den Artikeln 56 und 58 wurde ein sorgsam ausbalanciertes prekäres Gleichgewicht zwischen den Belangen der Küstenstaaten und den Freiheiten und Rechten aller übrigen Staaten geschaffen. Dieses Gleichgewicht umfaßt den Hinweis in Art. 58 Abs. 2 auf die Art. 88–115, die für die ausschließliche Wirtschaftszone gelten, sofern sie nicht mit Teil V unvereinbar sind. Keine Bestimmung des Teils V ist unvereinbar mit Art. 89, der Souveränitätsansprüche für ungültig erklärt. Nach dem Übereinkommen hat der Küstenstaat keine übrigen Rechte in der ausschließlichen Wirtschaftszone. Insbesondere schließen die Rechte und Hoheitsbefugnisse des Küstenstaats in dieser Zone

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht das Recht ein, über militärische Übungen oder Manöver benachrichtigt zu werden, oder das Recht, diese zu genehmigen. Außer im Fall künstlicher Inseln hat der Küstenstaat das Recht, in der ausschließlichen Wirtschaftszone nur solche Anlagen und Bauwerke, die wirtschaftlichen Zwecken dienen, zu genehmigen, zu bauen, zu betreiben und zu nutzen."

Zu den Regelungen über die **Hohe See** wird angemerkt, daß die Bundesrepublik Deutschland "als ein geographisch benachteiligter Staat mit gleichwohl bedeutenden Interessen an den herkömmlichen Nutzungen des Meeres ... dem bestehenden Grundsatz der Freiheit der Hohen See verpflichtet [bleibe]".

"Dieser Grundsatz, der jahrhundertelang für alle Nutzungen des Meeres maßgebend war, ist in den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens erneut bekräftigt und in verschiedenen Bereichen neuen Erfordernissen angepaßt worden; diese Bestimmungen müssen daher soweit irgend möglich im Einklang mit jenem traditionellen Grundsatz ausgelegt werden."

Zur **Regelung der Transitfreiheit der Binnenstaaten** heißt es, daß "der Transit durch das Hoheitsgebiet der Transitstaaten die Souveränität dieser Staaten nicht beeinträchtigen" dürfe:

"Nach Art. 125 Abs. 3 beeinträchtigen die in Teil X vorgesehenen Rechte und Erleichterungen in keiner Weise die Souveränität und die berechtigten Interessen der Transitstaaten. Die genaue Bedeutung der Transitfreiheit muß in jedem Einzelfall zwischen dem Transitstaat und dem betreffenden Binnenstaat durch Vereinbarung festgelegt werden."

Soweit keine Vereinbarungen über die Bedingungen und Einzelheiten der Ausübung des Zugangsrechts getroffen worden seien, bestimme sich der Zugang von Personen und Waren für den **"Transit durch das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland"** nur nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften, "insbesondere hinsichtlich der Verkehrsmittel und -wege und der Benutzung der Verkehrsinfrastruktur."

Im Hinblick auf die **wissenschaftliche Meeresforschung** wird festgestellt, daß "die traditionelle Freiheit der Forschung durch das Übereinkommen eine beträchtliche Einengung" erfahren hat, aber dennoch für "Staaten, internationale Organisationen und private Rechtsträger in einigen Meeresgebieten, z. B. dem Meeresboden außerhalb des Festlandsockels und auf der Hohen See" erhalten geblieben ist. Im Hinblick auf die ausschließliche Wirtschaftszone und den Festlandsockel heißt es weiter:

"Die ausschließliche Wirtschaftszone und der Festlandsockel, die für die wissenschaftliche Meeresforschung von besonderem Interesse sind, unterliegen jedoch einem Zustimmungsverfahren, dessen Grundlage die Verpflichtung des

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Küstenstaates nach Art. 246 Abs. 3 ist, unter normalen Umständen seine Zustimmung zu erteilen. In diesem Zusammenhang stellen die Förderung und Schaffung günstiger Bedingungen für die wissenschaftliche Forschung, die in dem Übereinkommen gefordert sind, allgemeine Grundsätze dar, welche die Anwendung und Auslegung aller einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens bestimmen."

Weiterhin heißt es:

"Die Regelung der wissenschaftlichen Meeresforschung auf dem Festlandsockel jenseits von 200 sm spricht dem Küstenstaat die Ermessensfreiheit ab, seine Zustimmung nach Art. 246 Abs. 5 a außerhalb der Gebiete, die er entsprechend den Voraussetzungen nach Art. 246 Abs. 6 öffentlich bezeichnet hat, zu versagen. Die Verpflichtung, im Zusammenhang mit der Bezeichnung Informationen über die Ausbeutung oder über Aufsuchungsarbeiten mitzuteilen, wird in Art. 246 Abs. 6 berücksichtigt, der bei den mitzuteilenden Informationen ausdrücklich Einzelheiten ausschließt."

Schließlich erklärte die Bundesrepublik Deutschland, daß sie als Mitglied der **Europäischen Gemeinschaft** dieser hinsichtlich bestimmter, durch das Übereinkommen geregelter Angelegenheiten Zuständigkeiten übertragen hat und kündigte an, daß "... im Einklang mit Anlage IX des Übereinkommens zu gegebener Zeit eine Erklärung abgegeben werde, in der Art und Umfang der der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeit im einzelnen aufgeführt werden." Eine solche Erklärung gaben die Europäischen Gemeinschaften bei der Zeichnung ab.[87]

27. Der 12. Deutsche Bundestag beschloß am 29. Juni 1994 den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 **(Vertragsgesetz Seerechtsübereinkommen)**.[88] Nach Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes wird dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen zugestimmt. Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 des Zustimmungsgesetzes enthalten eine besondere Regelung im Hinblick auf das Durchführungsübereinkommen, das zum Zeitpunkt der Beschlußfassung über das Gesetz noch nicht endgültig beschlossen und noch

[87] "Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften in bezug auf die durch das Seerechtsübereinkommen geregelten Angelegenheiten (Erklärung nach Anlage IX Artikel 2 des Übereinkommens)" und "Gemeinschaftstexte, die im Bereich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt Anwendung finden und sich unmittelbar auf die durch das Abkommen geregelten Themen beziehen", Denkschrift, Teil A, Anlage 1, BT-Drs. 12/7829, 306, 308, 309.

[88] BGBl. 1994 II, 1798.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nicht zur Zeichnung aufgelegt war. Die Regelung sieht vor, daß die Bundesregierung ermächtigt wird,

> "ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung ein Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (Durchführungsübereinkommen) in Kraft zu setzen, das nach Zielsetzung, Inhalt und Art der Regelung dem Entwurf eines solchen Übereinkommens in der Fassung vom 8. April 1994, BT-Drs.12/ ... [sic]) entspricht."

Damit zusammenhängend schreibt Art. 1 Abs. 2 vor, daß die Beitrittsurkunde zum Seerechtsübereinkommen erst hinterlegt werden darf, wenn die Bundesregierung eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen hat.[89] Zur Begründung dieses Verfahrens verweist die Bundesregierung darauf, daß ein Beitritt zum SRÜ nur zu verantworten sei, "wenn zentrale Bestimmungen des Teils XI des Seerechtsübereinkommens, die den Tiefseebergbau betreffen, geändert werden – Regelungen, die bisher einer Ratifikation des Seerechtsübereinkommens durch die Industriestaaten und andere am Tiefseebergbau interessierte Staaten, wie Rußland, China, Indien, Südkorea entgegenstanden."[90] Der Entwurf des Durchführungsabkommens werde aber "gegenwärtig" noch "in den Hauptstädten geprüft" und erst in einer letzten Konsultationsrunde "endgültig gebilligt und redaktionell überprüft werden." Weiterhin wird ausgeführt:

> "Durch Art. 2 wird sichergestellt, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Bindung an dieses Durchführungsübereinkommen – trotz Beendigung des 12. Deutschen Bundestages – unmittelbar nach seiner Annahme durch die VN-Generalversammlung noch so rechtzeitig herbeiführen kann, daß sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Seerechtsübereinkommens am 16. November 1994 Vertragsstaat des Seerechtsübereinkommens und des Durchführungsübereinkommens ist. Auf diese Weise erfüllt die Bundesrepublik Deutschland die Voraussetzungen, an die die Errichtung des Internationalen Seegerichtshofs in der Freien und Hansestadt Hamburg geknüpft ist."[91]

Die Bundesregierung weist in ihrer Begründung außerdem darauf hin, daß der Entwurf, "... früheren Vorbildern in vergleichbaren Situationen folgt (vgl. z. B. Ermächtigung zu einer Verordnung über Inspektionen nach dem INF-Vertrag – BGBl. 1988 II, 429, 534) ... [und] sehr eng gefaßt" sei:

> "Die Bundesregierung kann nur tätig werden, wenn das endgültige Übereinkommen dem hier vorgelegten Entwurf (vgl. Anhang zur Anlage 5) nach

[89] Siehe dazu unten, Ziff. 28.
[90] Begründung zum Vertragsgesetz, BT-Drs. 12/7829, 7.
[91] Siehe oben, Anm. 71 sowie unten, Ziff. 29.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Zielsetzung Inhalt und Art der Regelung entspricht. Andernfalls ist eine erneute Befassung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich."

28. Aufgrund des Art. 2 des Übertragsgesetzes beschloß die Bundesregierung am 4. Oktober 1994 eine **"Verordnung zu dem Übereinkommen vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982".** Mit ihr wird gemäß Art. 1 das in New York am 28. Juli 1994 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Übereinkommen in Kraft gesetzt.[92]

29. Im Hinblick auf die Schaffung des **Internationalen Seegerichtshofs mit Sitz in Hamburg**[93] führte der deutsche Vertreter in der Diskussion über Resolution 48/263 in der Generalversammlung am 27. Juli 1994 im Namen der Europäischen Union aus[94]:

"The European Union ... attaches great importance, since diverging interests will continue to exist among users of the sea, to the provisions of the Convention setting up a system for compulsory settlement of disputes and establishing the International Tribunal for the Law of the Sea, the operation of which, especially in its initial phase, will have to follow the ... principals of economy."

Als Vorsitzender der deutschen Delegation bemerkte er im Hinblick auf den Seegerichtshof[95]:

"We would like it to be established on a universal basis from the outset. To this end we have undertaken to find a means whereby such participation may be achieved from the start of the tribunal's operation. It goes without saying that we fully share, with the regard to the tribunal although, the desire for economy already expressed on behalf of the Twelve."

Die zur Gründung des Seegerichtshofs erforderlichen Regelungen hat die Vorbereitungskommission nicht fertigstellen können.[96] Sie schlug deshalb vor, eine *ad hoc*-Versammlung der Vertragsstaaten im Jahre 1994 einzuberufen, um Fragen der Organisation des Gerichtshofs zu diskutieren.[97] Der Generalsekretär berief daraufhin eine solche Versammlung der Vertragsstaaten nach Art. 319 Abs. 2 e SRÜ für den 21. und 23. November 1994 ein.[98] Es wurde beschlossen, die erste Wahl von Mitgliedern des

---

92 BGBl. 1994 II, 2565.

93 Siehe Annex VI Art. 1 Abs. 2 SRÜ.

94 Siehe Anm. 74.

95 *Ibid.*

96 UN Doc.A/49/631 vom 16.11.1994, Ziff. 209 ff.

97 UN Doc.LOS/PCN/L.115/Rev.1, Ziff. 43.

98 Siehe UN Doc.SPLOS/1 vom 11.11.1994 und den Bericht in SPLOS/3 vom 28.2.1995.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Seegerichtshofs einmalig auf den 1. August 1996 zu verschieben. Die Nominierung von Kandidaten solle am 16. Mai 1995 beginnen und zum 17. Juni 1996 enden. Nominierungen könnten auch Staaten vornehmen, die im Begriff seien, Vertragsstaaten des Übereinkommens zu werden. Ihre Nominierungen würden aber unberücksichtigt bleiben, sofern die Staaten nicht bis zum 1. Juli 1996 ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunden hinterlegt hätten. Am 5. Juli 1996 solle der Generalsekretär dann eine Liste der Kandidaten zirkulieren lassen. Was den Haushalt des Gerichtshofs anbelangt, so gibt es Überlegungen, diesen in der Anfangsphase aus dem UN-Haushalt zu bestreiten.[99]

30. Zur **innerstaatlichen Umsetzung** nahm die Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von technischen Änderungen mit der "2. Verordnung zur Änderung seeverkehrsrechtlicher Vorschriften (Ausführungsverordnung zum Seerechtsübereinkommen)" vom 7.12.1994[100] vor.

31. Darüber hinaus beschloß die Bundesregierung am 19. Oktober 1994 eine **Proklamation über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres.**[101] Im Hinblick auf die Nordsee heißt es darin, daß die seewärtige Abgrenzung des Küstenmeers der Bundesrepublik Deutschland in einem Abstand von 12 sm, gemessen von der Niedrigwasserlinie und den geraden Basislinien, verlaufe. Die bestehende Tiefwasserreede bleibe Bestandteil des Küstenmeers. Weiterhin heißt es in der Proklamation, daß die Bundesregierung über die seitliche Abgrenzung des Küstenmeers zum Königreich der Niederlande und zum Königreich Dänemark zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden werde. Weiterhin wird ausgeführt:

> "Die in Anlage B § 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung (Ems-Dollart-Vertrag) vom 8. April 1960 (BGBl. 1963 II, S. 602) getroffene Regelung bleibt unberührt."

Im Hinblick auf die Ostsee ergibt sich die seewärtige Abgrenzung des Küstenmeers nach der Proklamation aus einer durch eine Reihe von Punkten bestimmten Linie. Es wird darauf hingewiesen, daß die mit der Proklamation vorgenommene Ausweitung in Teilgebieten der Ostsee hinter dem völkerrechtlich zulässigen Abstand von 12 sm zurückbleibe. Ausdrücklich wird erklärt, daß damit keine Aufgabe des weitergehenden Rechtsanspruches verbunden sei. Im Hinblick auf die seitliche Abgren-

---

[99] Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 99.

[100] BGBl. 1994 I, 3744.

[101] Bekanntmachung der Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeers vom 11.11.1994, BGBl. 1994 I, 3428.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zung des Küstenmeers zum Königreich Dänemark heißt es, daß die Bundesregierung darüber zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden werde. Für die seitliche Abgrenzung zur Republik Polen wird darauf verwiesen, daß diese dem Vertrag vom 14. November 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze[102] entspreche. Zur Begründung der damit vorgesehenen Erweiterungen des Küstenmeers bezieht sich die Bundesregierung auf eine entsprechende Aufforderung des gemeinsamen EG-Sonderrats der Verkehrs- und Umweltminister auf seiner Sitzung am 25. Januar 1993 und auf eine gleichlautende Empfehlung der 3. Internationalen Nordseeschutzkonferenz. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß die Ausdehnung der Verkehrssicherheit und der Verbesserung des Umweltschutzes diene, weil damit ein staatliches Eingreifen – etwa bei Tankerunfällen, aber auch bei der Verfolgung von Straftaten – frühzeitig möglich sei. Außerdem biete sich damit für die Bundesrepublik die Möglichkeit, Regelungen für den Schiffsverkehr sowie für die Erhaltung und den Schutz der Meeresumwelt für diesen Bereich zu erlassen. Außerdem wird darauf hingewiesen, daß mit der Ausdehnung des Küstenmeers nun eine einheitliche Situation an der Küste geschaffen werde, da vor der Küste Mecklenburg-Vorpommerns das Küstenmeer schon zu Zeiten der ehemaligen DDR auf 12 sm ausgedehnt worden sei. Allerdings kann nach den Ausführungen der Bundesregierung die bestehende steuerliche Situation bei der Umsatzbesteuerung von Bordverzehr und Fahrpreisen bei bestimmten Ausflugsfahrten aufgrund des EG-Rechts nicht beibehalten werden. Die Duty-free-Einkaufsmöglichkeiten blieben jedoch in vollem Umfang bestehen.[103] Weiterhin hat die Bundesregierung ausgeführt, daß Deutschland der erste Staat sei, der nach dem Verfahren des Art. 211 SRÜ für seine inneren Gewässer moderne Anlaufbedingungen in Kraft gesetzt habe.[104]

32. Ebenfalls mit Wirkung vom 17. Januar 1995 proklamierte die Bundesrepublik Deutschland am 25. November 1994 die **Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland** in der Nordsee und in der Ostsee.[105] In der Proklamation heißt es unter I., daß die Bundesrepublik Deutschland vom 1. Januar 1995 an in der Nord-

[102] BGBl. 1991 II, 1328.

[103] Innenpolitik VI/1994, 11.

[104] Bull. Nr. 109 vom 25.11.1994, 998.

[105] BGBl. 1994 II, 3769 – Bekanntmachung der Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nordsee und in der Ostsee vom 29.11.1994.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

see und in der Ostsee vor der seewärtigen Grenze ihres Küstenmeeres eine ausschließliche Wirtschaftszone errichtet. Die seewärtige Abgrenzung der ausschließlichen Wirtschaftszone ist für die Nordsee (II.) und für die Ostsee (III.) durch Angabe entsprechender Koordinaten definiert.

Was den genauen Verlauf der Abgrenzung in der Ostsee anbelangt, so wird darauf hingewiesen, daß die Verbindungslinien zwischen einzelnen Punkten jeweils unter dem Vorbehalt vertraglicher Vereinbarungen mit den jeweils betroffenen benachbarten Staaten bestehe. Weiter wird ausgeführt, daß über die endgültige Position besonders genannter Punkte, die für die seitliche Abgrenzung der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland zum Königreich der Niederlande in der Nordsee einerseits und zum Königreich Dänemark in der Nordsee bzw. der Ostsee andererseits sowie über die landwärtige Abgrenzung dieser Punkte nach Konsultationen zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden solle. Im Hinblick auf die Abgrenzung der Seegebiete in der Oderbucht wird ausgeführt, daß die Modalitäten der Anwendung des Art. 5 Abs. 2 des Vertrages vom 22. Mai 1989 zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Volksrepublik Polen einer späteren Regelung nach Konsultationen mit der Republik Polen vorbehalten blieben.

Bei der Errichtung der ausschließlichen Wirtschaftszone hat sich die Bundesrepublik Deutschland von dem Ziel leiten lassen, die Vorschriften zum Schutz der Meeresumwelt, insbesondere auf dem Gebiet der Strafverfolgung, wirksamer durchsetzen zu können.[106] Als erste europäische Staaten hätten damit Deutschland und Frankreich die im SRÜ angelegten Sicherheits- und Umweltschutzbefugnisse der ausschließlichen Wirtschaftszone ausgeschöpft.[107]

33. Erneut[108] wurde im Jahre 1994 die **Vereinbarung vom 26. Januar 1982 über die Hafenstaatkontrolle**[109] geändert. Inhalt der am 3. Mai 1994 angenommenen und am 3. Mai 1994 für alle Vertragsparteien in Kraft getretenen Änderungen[110] ist eine Änderung des Titels der Vereinbarung, die zukünftig "Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle" heißen soll. Daneben wird die Verweisung nach Abs. 1.1 der Anlage 1 der Vereinbarung geändert. In ihr wird statt der IMO-Entschließung A.681 (17) nun auf die IMO-Entschließung A.742 (18) verwiesen.

---

[106] Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage, BT-Drs. 12/6539.
[107] Bull. Nr. 109 vom 25.11.1994, 998.
[108] Siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 28.
[109] BGBl. 1982 II, 585.
[110] BGBl. 1995 II, 260.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

34. Am 27. Mai 1994 stimmte der Bundestag mit Gesetz dem "**2. Zusatzprotokoll vom 17. November 1992 zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Föderativen Republik Brasilien über den Seeverkehr**" zu.[111] Nach diesem Zusatzprotokoll werden in Anbetracht der Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Binnenmarktes und den dazu erlassenen Regelungen, die den internationalen Seeverkehr der Mitgliedstaaten regeln, die in Art. 3 Abs. 2 des Vertrages sowie die in Abschnitt I Abs. 1 des Zusatzprotokolls genannten Rechte auch Schiffen von Seefahrtsunternehmen zugestanden, die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen sind.[112]

35. Das **Abkommen** vom 28. Juni 1992 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Litauen **über die Seeschiffahrt** trat am 24. März 1994 in Kraft.[113] Entsprechenden Abkommen mit der Ukraine[114] und Vietnam[115] stimmte der Bundestag zu. Die im wesentlichen gleichlautenden Abkommen sehen vor, daß die Vertragsparteien die Entwicklung des Seeverkehrs zwischen ihren beiden Ländern fördern sollen (Art. 2 Abs. 1). Ferner sollen die Vertragsparteien "die einschlägigen internationalen Übereinkünfte über Schiffssicherheit, über die sozialen Bedingungen der Seeleute, über den Transport gefährlicher Güter und über den Meeresumweltschutz ratifizieren" (Art. 3 Abs. 2). Art. 4 der Abkommen betrifft die Nichtdiskriminierung und sieht vor, daß die Vertragsparteien "im internationalen Seeverkehr diskriminierende Handlungen jeder Art, die zu einer Benachteiligung der Seeschiffahrtsinteressen der anderen Vertragspartei führen", unterlassen sollen. Im Abkommen mit der Ukraine und Litauen ist ergänzend geregelt, daß die Vertragsparteien auch solche Handlungen unterlassen sollen, die die "freie Auswahl der Seeschiffahrtsunternehmen entgegen den Grundsätzen des freien Wettbewerbs beeinträchtigen" könnten. In den Häfen und Hoheitsgewässern wird auf der Grundlage der Gegenseitigkeit "den Schiffen der anderen Vertragsparteien die gleiche Behandlung wie ihren eigenen im internationalen Verkehr eingesetzten Schiffen" gewährt, Art. 5 Abs. 1. Art. 6 sieht vor, daß die Seeschiffahrtsunternehmen der anderen Vertrags-

---

[111] BGBl. 1994 II, 658.

[112] Das 2. Zusatzprotokoll trat nach seinem Art. 2 Abs. 1 am 25.5.1995 in Kraft, BGBl. 1995 II, 773.

[113] Abkommen vom 28.7.1992, BGBl. 1994 II, 100; Inkrafttreten: BGBl. 1994 II, 2355; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 29.

[114] Vom 10.6.1993, BGBl. 1994 II, 3522; in Kraft getreten am 11.1.1995, BGBl. 1995 II, 270.

[115] Vom 29.6.1993, BGBl. 1994 II, 3518.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

partei das Recht haben, "Einnahmen aus Dienstleistungen der Seeschiffahrt im Hoheitsgebiet der ersten Vertragspartei zu Zahlungen im Zusammenhang mit der Schiffahrt zu verwenden oder sie in frei konvertierbarer Währung ins Ausland zu transferieren. Der Transfer soll auf der Grundlage des amtlichen Wechselkurses und innerhalb der üblichen Fristen vorgenommen werden." Nach Art. 9 sollen "alle erforderlichen Maßnahmen [getroffen werden], um die Beförderung auf dem Seeweg zu erleichtern und zu fördern, um unnötige Verlängerungen der Liegezeiten zu vermeiden und die Erledigung der Zoll- und sonstigen in den Häfen zu beachtenden Formalitäten nach Möglichkeit zu beschleunigen und zu vereinfachen sowie den Gebrauch vorhandener, der Entsorgung dienender Einrichtungen zu erleichtern." Art. 7 der Abkommen betrifft die vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgeschlossenen Bereiche und stellt fest, daß die geltenden Rechtsvorschriften der Vertragsparteien u. a. über "das Vorrecht der eigenen Flagge für die nationale Küstenschiffahrt, Bergungs-, Bugsier-, Lots- und andere Dienste, die den eigenen Seeschiffahrts- oder sonstigen Unternehmen sowie Staatsangehörigen vorbehalten sind", zu beachten sind.

36. Am 4. August 1994 trat das Abkommen vom 20. April 1993 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Norwegen über den Transport von Gas durch eine Rohrleitung vom norwegischen Festlandsockel und anderen Gebieten in die Bundesrepublik Deutschland **(Euro-Pipe-Abkommen)** in Kraft.[116]

37. Im Berichtszeitraum wurden mit zwei Verordnungen **"Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und des Protokolls von 1978 zu diesem Übereinkommen"** in Kraft gesetzt.[117] Die Änderungen betreffen Vorschriften zur Bauart der Schiffe, zum Brandschutz, der Feueranzeige und

[116] Siehe dazu ausführlich Walter (Anm. 29), Ziff. 26; Bek. vom 29.11.1994, BGBl. 1994 II, 3859 – die Ratifikationsurkunden sind am 4.7.1994 ausgetauscht worden.

[117] "5. Verordnung über die Inkraftsetzung von Änderungen des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und des Protokolls von 1978 zu diesem Übereinkommen"( 5. SOLAS-ÄndV) vom 14.12.1993, BGBl. 1994 II, 585 – betrifft die vom Schiffssicherheitsausschuß der Internationalen Seeschiffahrtsorganisationen angenommene Entschließung MSC. 22 (59) vom 23.5.1991 zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See, BGBl. 1979 II, 141, und setzt die Entschließung MSC 19 (58) vom 25.5.1990, BGBl. 1992 II, 58 in Kraft. Die 6. SOLAS-ÄndV vom 20.9.1994, BGBl. 1994 II, 2458 betrifft weitere Entschließungen des Schiffssicherheitsausschusses sowie das am 11.11.1988 von der Internationalen Konferenz über das harmonisierte Besichtigungs- und Zeugniserteilungssystem beschlossene Protokoll von 1988.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Feuerbekämpfung, zu Rettungsmitteln und -vorrichtungen, zur Ladungssicherung und zur Beförderung gefährlicher Güter sowie ein am 11. November 1988 von der Internationalen Konferenz über das harmonisierte Besichtigungs- und Zeugniserteilungssystem beschlossene Protokoll. Diesem Protokoll wurde ferner mit der "2. Verordnung über die Inkraftsetzung von **Änderungen des Internationalen Freibord-Übereinkommens von 1966**" vom 20. September 1994[118] Rechnung getragen.

### b. Flußrecht

38. Neben der **Rheinschiffahrts-Polizeiverordnung**[119] wurde 1994 auch die von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt am 18. Mai 1994 beschlossene **Rheinschiffsuntersuchungordnung** mit Verordnung vom 19. Dezember 1994[120] in Kraft gesetzt.[121] Die Verordnung[122] regelt die Ausführungen der beschlossenen Untersuchungsordnung, die Zuständigkeiten der Schiffsuntersuchungskommissionen (Art. 3), sonstige Behörden (Art. 4), Pflichten des Eigentümers, Ausrüsters und Schiffsführers (Art. 7) und Ordnungswidrigkeiten (Art. 8).[123]

39. Im Berichtszeitraum erging das Ratifikationsgesetz zu dem **Abkommen zwischen Deutschland und der Ukraine über die Binnenschiffahrt**[124], das am 14. Juli 1992 abgeschlossen worden war.[125]

40. Mit Verordnung vom 21. Dezember 1994[126] setzte das Bundesministerium für Verkehr die von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt in Straßburg am 15. Februar, am 17. Mai und am 24. November 1994 beschlossene **Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein** (ADNR) und die von der Moselkommission in Trier am 14. September 1994 beschlossene Verordnung über die Beförderung gefährli-

---

118 BGBl. 1994 II, 2457.

119 Siehe ausführlich Walter (Anm. 29), Ziff. 35, BGBl. 1994 II, 3816.

120 BGBl. 1994 II, 3822.

121 Mit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1.1.1995 tritt die Verordnung zur Einführung der Rheinschiffsuntersuchungsordnung vom 26.3.1976, BGBl. 1976 I, 773, zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung vom 14.4.1992, BGBl. 1992 I, 911, außer Kraft.

122 Verordnung zur Einführung der Rheinschiffsuntersuchungsordnung vom 19.12.1994 (RheinSchUEV).

123 Siehe auch den Anlagenband zum BGBl. 1994 II, Nr. 61.

124 BGBl. 1994 II, 258.

125 Es entspricht inhaltlich weitgehend den Abkommen, die Deutschland insoweit mit anderen Staaten abgeschlossen hat, siehe Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 34; Walter (Anm. 29), Ziff. 37.

126 BGBl. 1994 II, 3830.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

cher Güter auf der Mosel in Kraft. Die Verordnung tritt auf dem Rhein am 1. Januar und auf der Mosel am 1. Juli 1995 in Kraft.[127]

Zu den Protokollen über die Errichtung der internationalen Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar, siehe unten XIII.b., Ziff. 204.

41. Auf ihrer 46. Sitzung schloß die Völkerrechtskommission ihre 1970 begonnene Arbeit[128] zu dem **Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe** mit der Verabschiedung eines Entwurfs mit 33 Artikeln ab und leitete diesen nach Art. 13 Abs. 1a der Charta der Vereinten Nationen der Generalversammlung zu.[129] Diese lud mit Resolution 49/52 vom 9. Dezember 1994 die Staaten zur Stellungnahme ein und entschied, daß zu Beginn der 51. Sitzung der Generalversammlung der 6. Ausschuß eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Rahmenkonvention einsetzen soll, die allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen offen stehen soll.

## *VI. Luft- und Weltraumrecht*

### a. Luftrecht

42. Im Berichtszeitraum wurden **Luftverkehrsabkommen** mit Brunei[130], Georgien[131], Kuba[132] und Lettland[133] ratifiziert.[134] In Kraft traten im Berichtszeitraum Luftverkehrsabkommen mit Albanien[135], mit Georgien[136] und Saudi-Arabien.[137]

---

[127] Art. 2 Abs. 1 und 2 der Verordnung zur Inkraftsetzung der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein und der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Mosel vom 21.12.1994, BGBl. 1994 II, 2383. Zugleich mit dem Inkrafttreten tritt die Gefahrgutverordnung Binnenschiffahrt in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.6.1977, BGBl. 1977 I, 1911 zuletzt geändert durch Verordnung vom 7.4.1992, BGBl. 1992 I, 860.

[128] Das Mandat war bereits in GA Res. 2669 (XXV) vom 8.12.1970 enthalten.

[129] Berichte der Völkerrechtskommission, UN Doc.A/49/10, Ziff. 222 ff.

[130] Vom 7. 9.1993, BGBl. 1994 II, 3670.

[131] Vom 25.6.1993, BGBl. 1994 II, 1238.

[132] Vom 18.6.1993, BGBl. 1994 II, 2448.

[133] Vom 5.4.1993, BGBl. 1994 II, 2438.

[134] Siehe im einzelnen zu den Abkommen Walter (Anm. 29), Ziff. 38.

[135] Vom 22.4.1992, BGBl. 1993 II, 2352; in Kraft getreten am 28.3.1994; Bek. vom 6.12.1994, BGBl. 1995 II, 22.

[136] In Kraft getreten am 27.11.1994; Bek. vom 6.12.1994, BGBl. 1995 II, 25.

[137] Vom 19.9.1973, BGBl. 1978 II, 184; in Kraft getreten am 4.6.1994; Bek. vom 22.8.1994, BGBl. 1994 II, 2356.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

43. Zur **Besteuerung des Mineralöls im internationalen Flugverkehr** und die dadurch mögliche Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Verkehrsträgern erklärte die Bundesregierung, daß nach einem Kabinettsbeschluß vom 10. Juli 1991 bei den Verhandlungen über die Harmonisierung der Verbrauchssteuern in der EU ein Subventionsabbau angestrebt werden soll. Sie habe jedoch nicht die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten zum Abbau der Mineralölsteuerbefreiung für die gewerbliche Luftfahrt in der EU erreichen können. Die EG-Richtlinie 92/81/EWG schreibe in ihrem § 8 Abs. 4 eine Befreiung vor und binde auch die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung habe allerdings erreicht, daß diese Steuerbefreiung spätestens bis zum 31. Dezember 1997 überprüft werde. Demgegenüber habe der Rat der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) in mehreren Resolutionen, so u. a. Doc. 8632-C/968 vom Januar 1994, erneut bekräftigt, daß jegliche Betriebs- und Verbrauchsstoffe im internationalen Luftverkehr von nationalen Zöllen und Steuern befreit bleiben sollten. Die Bundesregierung bemühe sich jedoch weiterhin um die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 10. Juli 1991.[138]

### b. Weltraumrecht

44. Für die Europäische Union erklärte der deutsche Vertreter in der Generalversammlung, daß mit dem Projekt einer **internationalen Raumstation** die Kooperation im Weltraum erneut fortgeschritten sei. An diesem Projekt nähmen die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und Europa, vertreten durch die Europäische Weltraumagentur, teil. Die Europäische Union begrüße, daß die Russische Föderation die Einladung, an dem Projekt teilzunehmen, angenommen habe. Ein weiterer wichtiger Schritt hin zu einer umfassenden Kooperation sei die gerade abgeschlossene **Euro-Mir-Mission.**[139]

45. Im Hinblick auf die Arbeiten des Weltraumausschusses führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union aus, daß die erste Diskussion im wissenschaftlichen und technischen Unterausschuß über den **Weltraumschrott** zu begrüßen sei. Das Problem des Weltraumschrotts stelle eine wachsende Gefahr für die bemannte und unbemannte Raumfahrt dar. Es sei deswegen zu empfehlen, daß der Weltraumausschuß dem wissenschaftlichen und technischen Unterausschuß eine Frist für die Er-

---

[138] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8117, 29.
[139] Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 7.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stellung eines ausführlichen Berichts in der Sache setze.[140] Außerdem komme der Nutzung des Weltraums zur **Beobachtung und** zum **Schutz der Umwelt** große Bedeutung zu:

"Environmental problems are deserving of the full attention of COPUOS. The European Union believes that COPUOS could play a significant role in the application of some of the recommendations of the United Nations Conference on Environment and Development, UNCED."

Weiterhin sprach der deutsche Vertreter im Namen der Europäischen Union die **Erweiterung der Mitgliedschaft im Weltraumausschuß** an. Insofern führte er aus:

"We would prefer such countries to join COPUOS that are already involved in international cooperation in the peaceful users of outer space and can thus contribute in substance to the work of COPUOS. We understand that some potential new members have already been endorsed by their regional groups within the framework of the agreed formula. I should like to mention in particular that three of the members of the European Union, Greece, Spain and Portugal, have already been endorsed by WEOG for full membership in COPUOS."[141]

46. Das **Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Rußland über Trägerdienste für Raumfahrtvorhaben** begrüßte der Bundestag und bezeichnete sein Inkrafttreten als "dringend erforderlich". Das Abkommen sieht vor, daß zwischen dem 1. Januar 1995 und dem 31. Dezember 2000 mit russischen Trägerdiensten nicht mehr als acht Startoperationen für Raumfahrzeuge und vier Startoperationen für Satelliten, die außerhalb Rußlands gebaut und finanziert worden sind, stattfinden dürfen. Damit soll verhindert werden, daß russische Trägerdienste mit Dumpingpreisen die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Trägerdienste, insbesondere unter Einsatz der Ariane-Rakete, verletzen.[142]

---

[140] *Ibid.* Siehe Res. 49/34 vom 30.1.1995 und Walter (Anm. 29), Ziff. 42.

[141] Mit Res. 49/33 vom 30.1.1995 hat die Generalversammlung beschlossen, die Mitgliedschaft im Weltraumausschuß von 53 auf 61 Mitglieder zu erweitern. Sie führte aber aus, daß "not more than two seats for each of the regional groups that have expressed interest in having a greater representation in the Committee" aufgenommen werden sollten.

[142] Empfehlung des Forschungsausschusses, BT-Drs. 12/6378.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

## *VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit*

### a. Staatsangehörigkeit

47. Im Deutschen Bundestag wurden im Berichtszeitraum mehrere Gesetzentwürfe zu einer **Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts** eingebracht, aber letztlich nicht weiter verfolgt. Zwar bestand Einigkeit darin, daß die Staatsangehörigkeit einer Novellierung bedürfe. Doch fand die Absicht des von der SPD-Fraktion vorgelegten Gesetzentwurfes, "möglichst weiten Teilen der ausländischen Bevölkerung" den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen, nicht die Billigung der CDU/CSU-Fraktion.[143]

Die Bundesregierung wies darauf hin, daß es oftmals an den Rechtsvorschriften des jeweiligen Herkunftslandes liege, wenn ein Ausländer 15 Jahre warten müsse, ehe er eingebürgert werde. In dieser Sache gebe es auf Regierungsebene Gespräche zwischen Deutschland und u. a. der Türkei. Es wäre möglicherweise eine Beeinträchtigung der Verhandlungsposition, wenn der Bundestag vorher einer der Gesetzesinitiativen zustimme.[144]

48. Im Hinblick auf die **Vermeidung von doppelten Staatsbürgerschaften** erklärte die Bundesregierung auf Anfrage im Deutschen Bundestag, sie achte darauf, daß Einbürgerungen nur unter Vermeidung von Mehrstaatigkeit vorgenommen würden. Etwas anderes gelte nur, wenn im Einzelfall eine Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar sei:

> "Auch der in den Koalitionsvereinbarungen entwickelte Status einer deutschen Kinderstaatszugehörigkeit für Angehörige der dritten Ausländergeneration führt nicht zur Mehrstaatigkeit, da er erlischt, wenn nicht binnen eines Jahres nach Vollendung des 18. Lebensjahres des Berechtigten der Verlust der weiteren Staatsangehörigkeit nachgewiesen wird. Die Bundesregierung wird dabei in den Herkunftsländern darauf hinwirken, daß den Ausländern die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zugunsten des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit in einem einfacheren Verfahren ermöglicht wird."[145]

49. Im Hinblick auf **deutsche Staatsangehörige, die in Polen leben,** bekräftigte die Bundesregierung aus Anlaß einer Parlamentarischen Anfrage die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. September

---

[143] BT-Drs. 12/4533 (Gesetzentwurf der SPD Fraktion); 12/5684 (Entwurf des Bundesrates); 12/7318 (Beschlußempfehlung des Innenausschusses); 12/7424 (Entschließungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen).

[144] Woche im Bundestag 3/94 vom 9.2.1994, 16.

[145] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/160, 4.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1993[146], wonach der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag keine Regelung enthält, die die deutsche Staatsangehörigkeit beeinträchtigen kann.[147] Im Hinblick auf wiederholte Klagen deutscher Staatsangehöriger über die Kosten bei Aufgabe der polnischen Staatsangehörigkeit erklärte die Bundesregierung auf Anfrage, daß sie bei der polnischen Regierung mehrmals wegen bürokratischer Hindernisse und der hohen Entlassungsgebühren vorstellig geworden sei. Weiterhin erklärte sie:

> "Die Bundesregierung ist darüber hinaus der Auffassung, daß jeder Staat bei der Regelung seiner Staatsangehörigkeiten, wozu die Kosten der Entlassung ebenso zu zählen sind, souverän ist. Dies entspricht den Regeln des Völkerrechts. Die Höhe der Entlassungskosten wird bei Einbürgerungen von der Bundesregierung und den Bundesländern insofern berücksichtigt, als Entlassungsgebühren, die das Bruttogehalt eines Monats übersteigen, grundsätzlich als unzumutbar angesehen werden mit der Folge, daß dann auf eine Entlassung verzichtet und Mehrstaatigkeit hingenommen wird. Auf die Gebühren der Entlassung eines Deutschen, der auch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt, aus dieser zweiten Staatsangehörigkeit kann diese Regelung allerdings keinen Einfluß nehmen."[148]

### b. Ausübung diplomatischen Schutzes

50. Auf eine Parlamentarische Anfrage[149] berichtete die Bundesregierung ausführlich über ihre **Maßnahmen im Zusammenhang mit der Inhaftierung von 23 Personen durch spanische Sicherheitskräfte in Sevilla** am 21. April 1992 während der dort stattfindenden Ausstellung "Expo 92". Die Personen, die allesamt ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland hatten und deutsche, lateinamerikanische bzw. türkische Staatsangehörige waren, waren zunächst inhaftiert und dann später nach Frankreich abgeschoben worden. Im November 1993 hatten spanische Gerichte festgestellt, daß Festnahme und Ausweisung rechtswidrig gewesen seien. Nach den Ausführungen der Bundesregierung haben Botschaft und Konsulat die Verhafteten versorgt und sich für ihre Freilassung eingesetzt sowie Bedenken gegen die Inhaftierung zum Ausdruck gebracht. Deutsche Stellen hätten eine Haftprüfung gefordert und gegen die Form des Vorgehens der Sicherheitskräfte protestiert. Gegen die zusagewidrige Abschiebung in einem Gefangenentransporter mit extra gesicherten Käfigen habe der Ge-

[146] BvR Nr. 2124/92.
[147] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7058, 2.
[148] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/6966, 2.
[149] BT-Drs. 12/6610.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

neralkonsul in scharfer Form protestiert. Er habe erreichen können, daß die Betroffenen an der französischen Grenze freigelassen und nicht – wie vorgesehen – der französischen Polizei zum Weitertransport nach Deutschland übergeben wurden. Bezugnehmend auf die von der Bundesregierung befürwortete engere Zusammenarbeit in den Mitgliedstaaten der EU führte die Bundesregierung aus: "Da die spanischen Gerichte die Unrechtmäßigkeit des Vorgehens der Sicherheitsbehörden feststellten, zeigt der geschilderte Fall, daß deutschen Bürgern und den in Deutschland lebenden Ausländern auch in den Partnerstaaten Rechtsschutz gewährt wird."[150]

51. Im Berichtszeitraum beschäftigte sich die Bundesregierung mit der in § 119 des Bundessozialhilfegesetzes verankerten **Möglichkeit, im Ausland lebenden Deutschen Sozialhilfe zu zahlen.** Das Bundesministerium für Familie und Senioren vertrat am 2. März 1994 im Fachausschuß die Ansicht, daß diese Regelung möglichst bald abgeschafft werden solle. Neben der Mißbrauchsgefahr sei nämlich zu bedenken, daß Sozialhilfezahlungen ins Ausland die Aufgabenstellung der Sozialhilfe, integrierend zu wirken, nicht erreichen könnten. Die Bundesregierung führte aus, daß es ein besonderes Problem im Hinblick auf deutsche Staatsangehörige in Polen gebe. Ihnen werde über das deutsche Rote Kreuz (DRK) geholfen. Bislang seien dort rund 5.000 deutsche Staatsangehörige bekannt, denen geholfen werden müsse. Für 1995 rechne man mit einem Anstieg auf etwa 10.000. Seit 1972 gebe es mit Polen ein pauschaliertes Verfahren, um den Deutschen in diesem Land zu helfen. In Zusammenarbeit mit der Botschaft und anhand von Zahlenangaben polnischer Stellen werde das Existenzminimum für Polen ermittelt. Die Differenz zwischen diesem Existenzminimum und den Zahlungen, die Deutsche von polnischen Stellen erhielten, zahle die Bundesregierung. Werde dieses "verdeckte Verfahren" für Polen durch einen Sozialhilfeanspruch ersetzt, käme es zu einer "Explosion der Leistungen". Dies könne nach Ausführung der Regierung nicht ohne Folgen für das deutsch-polnische Verhältnis bleiben. Die Alternative sei ein Förderprogramm ohne Rechtsanspruch, das lediglich auf Richtlinien basiere. Da lediglich in Litauen eine nennenswerte Zahl deutscher Staatsangehöriger lebe, würden solche Zahlungen für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion (GUS) nicht geleistet. Den Anspruch auf Hilfeleistungen hätten nicht Deutschstämmige, sondern lediglich diejenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nachweisen könnten.[151]

---

[150] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6451; Woche im Bundestag 2/94 vom 26.1.1994, 59.

[151] Woche im Bundestag 5/94 vom 9.3.1994, 60.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

## *VIII. Ausländer*

### a. Ausländerrecht

52. Das **deutsch-schweizerische Rückübernahmeabkommen** vom 20. Dezember 1993 trat am 1. Februar 1994 in Kraft.[152] Zu dem Abkommen führte die Bundesregierung aus, daß die Schweiz nach der Neuregelung des deutschen Asylrechts zu den sicheren Drittstaaten zähle. Das neue Abkommen trage dem Prinzip Rechnung, daß jeder Staat die Verantwortung für diejenigen Ausländer trägt und sie wieder zurückzunehmen hat, die in einen Nachbarstaat weitergereist sind, obwohl sie die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt nicht erfüllen. Außerdem sei in Art. 12 eine enge Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und deutschen Grenzbehörden bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und der illegalen Einreise vereinbart worden.

53. Ein Rückübernahmeabkommen wurde am 9. September 1994 mit der Republik **Bulgarien** abgeschlossen und trat am 15. Januar 1995 einschließlich eines Durchführungsprotokolls in Kraft.[153] Nach Art. 2 werden die bulgarischen Behörden bulgarische Staatsangehörige, wenn sie sich illegal auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, ohne besondere Formalitäten selbst dann übernehmen, wenn sie nicht im Besitz eines gültigen Reisepasses oder Personalausweises sind, sofern nachgewiesen oder glaubhaft gemacht wird, daß diese Personen die bulgarische Staatsangehörigkeit besitzen. Als Nachweise nennt Abs. 2 insbesondere Staatsangehörigkeitsurkunden, Pässe aller Art, Paßersatzdokumente mit Lichtbild, Wehrpässe und Militärausweise. Im Hinblick auf die Glaubhaftmachung verweist Art. 2 Abs. 3 auf andere Dokumente für Militärangehörige, Führerscheine, Geburtsurkunden, Firmenausweise, Versicherungsnachweise, Zeugenaussagen, eigene Angaben des Betroffenen und schließlich die Sprache der Betroffenen.

54. Mit der Regierung der **Tschechischen Republik** unterzeichnete die Bundesregierung am 3. November 1994 in Bonn neben einem Vertrag über die gemeinsame Staatsgrenze[154] und einem Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr[155] auch ein **Rückübernahmeabkommen**[156] und

---

[152] Innenpolitik I/1994, 7 – das Abkommen ersetzt das zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz seit 1954 geltende bilaterale Schubabkommen.

[153] BGBl. 1995 II, 99.

[154] Siehe oben, IV, Ziff. 23.

[155] Siehe oben, IV, Ziff. 22.

[156] Bull. Nr. 104 vom 10.11.1994, 953.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ein **"Abkommen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen".**[157] Das Rückübernahmeabkommen trat einschließlich eines Durchführungsprotokolls am 1. Januar 1995 in Kraft.[158] Das Abkommen sieht in seinem Art. 9 die Einsetzung eines Expertenausschusses vor, der die Anwendung des Abkommens verfolgen, Vorschläge zur Lösung von mit der Anwendung des Abkommens zusammenhängenden Fragen vorlegen und Vorschläge zur Änderung und Ergänzung des Abkommens ausarbeiten soll. Außerdem soll er geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern ausarbeiten und empfehlen. Anläßlich der Unterzeichnung führte Bundesinnenminister Kanther aus:

> "Mit dem Vertrag nehmen die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechische Republik ihre gemeinsame europäische Verantwortung wahr, um die durch die Migrationsbewegung entstehenden Belastungen abzumildern. Beide Staaten anerkennen damit das sich aus dem Grundsatz der guten Nachbarschaft ergebende Prinzip, daß jeder Staat die Verantwortung für diejenigen Ausländer trägt und sie wieder zurückzunehmen hat, die in den Nachbarstaat weitergereist sind, obwohl sie die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt nicht erfüllen."[159]

Das Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen wurde im Hinblick darauf geschlossen, daß das Rückübernahmeabkommen eine vermehrte Rückführung von Personen aus der Bundesrepublik Deutschland in die Tschechische Republik bewirken wird.[160] Es sieht dementsprechend in seinem Art. 2 vor, daß sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Zusammenarbeit an den Kosten beteiligen wird, die der Tschechischen Republik entstehen werden. Erwähnt werden diesbezüglich der Ausbau des technischen Systems der Sicherung der Staatsgrenze der Tschechischen Republik, höhere finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Rückführung der aus der Bundesrepublik Deutschland übernommenen Ausländer, die Erweiterung einer Asylinfrastruktur, die Schaffung und Modernisierung eines zentralen Systems zur Erfassung von Ausländerdaten, die Ausbildung von Angehörigen der Fremden- und Grenzpolizei sowie die Gewinnung und der Austausch von Informationen über die Herkunftsländer der Asylbewerber, der

---

157 Innenpolitik VI/1994, 8.
158 BGBl. 1995 II, 133 ff.
159 Innenpolitik VI/1994, 8; Bull. Nr. 104 vom 10.11.1994, 957.
160 Präambel, Abs. 5 des Abkommens.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Flüchtlinge und der sonstigen schutzsuchenden Ausländer. Art und Umfang der Leistungen ergeben sich aus einem Protokoll zu dem Abkommen. Leistungen erfolgen unter dem Vorbehalt des Nachweises, daß die Gelder für die in dem Abkommen genannten Ziele verwendet wurden. In Art. 3 werden die entsprechenden Sachausgaben genannt. Nach Art. 4 verpflichtet sich das Innenministerium der Tschechischen Republik, die Hälfte der für Sachausgaben vorgesehenen Mittel für die Beschaffung von Erzeugnissen aus deutscher Produktion zu verwenden.

55. Weitere **Rücknahmeabkommen** schloß Deutschland mit **Kroatien**[161] und mit **Bulgarien**[162] ab. Das Abkommen mit Kroatien enthält neben den üblichen Bestimmungen eine Sonderregelung für die Rückführung der in die Bundesrepublik Deutschland eingereisten kroatischen ehemaligen Kriegsflüchtlinge (Art. 5). Danach soll grundsätzlich am 1. Mai 1994 eine phasenweise Rückführung der ehemaligen Kriegsflüchtlinge beginnen. Die Rückführung der Kriegsflüchtlinge, die aus einem Ort gekommen sind, der in den besetzten, umkämpften oder zerstörten Gebieten der Republik Kroatien liegt, sowie der kroatischen Kriegsflüchtlinge aus der Republik Bosnien-Herzegowina soll bis zum Januar 1995 vorläufig ausgesetzt sein, sofern dort nicht zwischenzeitlich ein Waffenstillstand eintritt oder die Republik Kroatien mit der Rückführung von Kriegsflüchtlingen in die Republik Bosnien-Herzegowina beginnt. Ausdrücklich vorgesehen ist eine Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Die erste Phase der Rückführung soll von Mai 1994 bis Ende Oktober 1994 dauern. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland werde sich dabei von den familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen der ehemaligen Kriegsflüchtlinge leiten lassen. Für die erforderliche enge Zusammenarbeit werde ein gemeinsamer Expertenausschuß gebildet.

56. Auf bilateraler Ebene nahm die Bundesregierung im Wege des Austauschs von Verbalnoten mehrfach zur Frage der **völkerrechtlichen Verpflichtung von Staaten zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen** Stellung. Einer Verbalnote an die Republik Makedonien[163] fügte sie ein in englischer Sprache abgefaßtes Papier über "Readmission Obligations Among States" bei, in dem es unter Nr. 1 heißt:

---

[161] Am 25.4.1994.

[162] Vom 9.9.1994, in Kraft getreten am 15.1.1995, BGBl. 1995 II, 99.

[163] Vom 30.11.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Under general international law each State has the sovereign right to decide upon the admission in stay of foreigners in its territory, notwithstanding any international obligations deriving from the Geneva Convention, for example."

In Nr. 2 des Papieres heißt es:

"Each state is correspondingly obliged to readmit its nationals – even against their will – without further preconditions or delay if they do not (or no longer) possess a right to stay in the country concerned. This obligation to readmit is, in particular, independent of formal proof of nationality (e.g. by personal documents) if the nationality of the person involved is beyond doubt between the States concerned. The state whose nationality the person to be repatriated possesses cannot refuse to readmit that person for formal reasons, such as missing personal documents."[164]

Ein Aide Mémoire[165] betrifft die Praxis der äthiopischen Stellen, für die Ausstellung der erforderlichen Heimreisepapiere die Mitwirkung der Betroffenen in der Form zu verlangen, daß sie ihre freiwillige Ausreise bei der Botschaft erklären müssen. Dazu führt das Auswärtige Amt aus:

"Gerade die Tatsache, daß die Betroffenen verpflichtet sind, Deutschland zu verlassen, bedeutet, daß sie Deutschland unfreiwillig verlassen werden; die Anforderungen von äthiopischer Seite, die Erklärung zur freiwilligen Ausreise zu fordern, hat somit zur Folge, daß die äthiopischen Staatsangehörigen Deutschland de facto nicht verlassen, weil es vorstellbar ist, daß die Betreffenden ihre Mitwirkung verweigern und diese Erklärung nicht abgeben, um ihren Aufenthalt in Deutschland zu sichern. ... Dies bedeutet, daß Äthiopien durch das Erfordernis einer Erklärung zur freiwilligen Ausreise seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen, nicht nachkommt. Die Bundesregierung bittet, die äthiopische Regierung von dieser Rechtsauffassung zu unterrichten und bittet um Bestätigung, daß die äthiopische Regierung – im Einklang mit den Regeln des Völkerrechts – ihre eigenen Staatsangehörigen zurücknimmt; ohne Bedingungen, die dies faktisch verhindern."

In einer Verbalnote[166] nahm das Auswärtige Amt gegenüber dem Generalkonsulat der Demokratischen Volksrepublik Algerien zu dessen Praxis Stellung, anläßlich der Ausstellung von Heimreisepapieren die Angabe zu verlangen, ob es sich bei der betreffenden Person um einen Asylbewerber handelt:

"So verständlich das Interesse an derartigen Angaben auch erscheint, ist im Zusammenhang mit dem Abkommen für die Rechtsstellung der Flüchtlinge

---

[164] Aus der Verbalnote ergibt sich, daß es sich bei dem beigefügten Papier um ein auf einem internationalen Forum diskutiertes Papier handelt, das in englischer Sprache vorliegt.

[165] Vom 17.4.1994.

[166] Vom 18.1.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

(Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 überwiegende Meinung in Literatur und Staatenpraxis, daß eine solche Mitteilung gegenüber den Herkunftsstaaten zu unterbleiben hat, sofern der Betroffene nicht damit einverstanden ist."

57. Am 29. September 1994 wurde das **Protokoll über die Festlegung der technischen Bedingungen über die Übergabe von Personen an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen** unterzeichnet, das sich auf die Durchführung des Übereinkommens zwischen den Regierungen der Staaten der Schengen-Gruppe und der Regierung der Republik Polen betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 29. März 1991 und auf das deutsch-polnische Abkommen über die Zusammenarbeit hinsichtlich der Auswirkungen von Wanderungsbewegungen vom 7. Mai 1993 bezieht. Es trat am Tag der Unterzeichnung in Kraft.[167] Das Protokoll betrifft technische Aspekte der Übergaben von Personen an der Grenze und enthält Formblätter zum Antrag auf Übernahme bestimmter Personen und ein Übergabeprotokoll.[168]

58. Initiativen, das Ausländerrecht dergestalt zu ändern, daß es **Ehegatten ein eigenständiges Aufenthaltsrecht** gibt, blieben im Berichtsjahr erfolglos.[169]

59. Mehrfach nahm die Bundesregierung im Berichtsjahr zu der Problematik der ausländischen, überwiegend **vietnamesischen** ehemaligen **Vertragsarbeitnehmer** der DDR Stellung.[170] Sie verwies auf die von der Innenministerkonferenz am 4. Mai 1993 beschlossene Bleiberechtsregelung, nach der diesen Personen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann, sofern sie ihren Lebensunterhalt aus legaler Erwerbstätigkeit bestreiten können.[171] Im Dezember 1994 seien jedoch insgesamt 40.000 Vietnamesen "vollziehbar ausreisepflichtig" gewesen. Dabei habe es sich um abgelehnte Asylbewerber, illegal eingereiste Personen und um etwa 10.000 Personen gehandelt, die nicht die Voraussetzungen für die Erteilung einer

---

[167] Mit dem Inkrafttreten des Protokolls erlischt die Absprache zur technischen Durchführung des Übereinkommens betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Polen vom 11.12.1991, BGBl. 1993 II, 1099, 1103.

[168] BGBl. 1994 II, 3775 ff.

[169] Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, BT-Drs. 12/7014; Antrag der PDS/Linke Liste, BT-Drs. 12/6291 – abgelehnt vom Bundestagsinnenausschuß am 12.1.1994; Woche im Bundestag 1/94 vom 19.1.1994, 15, und Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 13.

[170] Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 14; Antwort auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/81, 6; Antwort auf Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6926.

[171] BT-Drs. 12/6926, 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Aufenthaltsbefugnis aufgrund der Bleiberegelung erfüllt hätten. Die Durchsetzung der Ausreisepflicht sei bislang daran gescheitert, daß sich Vietnam weigere, die eigenen ausreisepflichtigen Staatsangehörigen aufzunehmen. Selbst denjenigen, die freiwillig zurückkehren wollten, werde die Rückkehr in aller Regel nicht gestattet. Die Tatsache, daß Rückführungen derzeit nicht möglich seien, schaffe einen erheblichen Anreiz für Vietnamesen zur illegalen Einreise nach Deutschland. Die weitere deutsch-vietnamesische Zusammenarbeit werde deswegen überprüft. Dabei gehe es auch um eine Neubestimmung des weiteren Ausbaus der bilateralen Zusammenarbeit mit Vietnam, insbesondere in den Bereichen Entwicklungspolitik und wirtschaftliche Zusammenarbeit. [172]

60. Zur **Änderung des Europawahlgesetzes** und dem damit eingeräumten aktiven und passiven Wahlrecht von Unionsbürgern, siehe unten, XV.a., Ziff. 265.

### b. Asylrecht

61. Am 27. Juni 1994 stimmte der Bundestag dem **Dubliner Übereinkommen** vom 15. Juni 1990 zu[173], das Zuständigkeitsregelungen über die Durchführung von Asylverfahren innerhalb der Europäischen Union schafft. Zuvor wurde am 26. April 1994 in Bonn ein **Protokoll zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen** (Bonner Protokoll) verabschiedet.[174] Nach Art. 1 des Übereinkommens finden die Bestimmungen nach Titel II Kapitel 7 des Schengener Durchführungsabkommens sowie die in diesem Abkommen enthaltenen Begriffsbestimmungen "Asylbegehren" und "Behandlung eines Asylbegehrens" entsprechend Art. 1 des Übereinkommens mit dem Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens keine Anwendung mehr.

62. Zur Zusammenarbeit der Staaten im Hinblick auf **Asyl- und Flüchtlingsrecht in gesamteuropäischer Perspektive** führte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage hin aus[175], daß das Dubliner Übereinkommen, das wahrscheinlich im 1. Halbjahr 1995 in Kraft treten könne,

---

[172] BT-Drs. 13/81, 7.

[173] BGBl. 1994 II, 791; BT-Drs. 12/6485; Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 58; Walter (Anm. 29), Ziff. 63.

[174] BGBl. 1995 II, 739.

[175] BT-Drs. 12/8342.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einen ersten Schritt darstelle. In der Europäischen Union würden Verhandlungen über die Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts geführt. Dabei gehe es zum einen um die "Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs des Genfer Abkommens" und andererseits um "Mindestgarantien für Asylverfahren". Ziel der Bundesregierung sei es, langfristig auch die Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, in ein europäisches Asylrechtssystem einzubinden.[176] Im Hinblick auf die Empfehlung zur Einrichtung eines Fonds zur finanziellen und logistischen Unterstützung der neuen Mitgliedstaaten des Europarates angesichts der Zunahme von Asylsuchenden führt die Bundesregierung aus, daß sie für eine europäische Lastenverteilung eintrete. Die Bundesregierung begrüße zwar die Einrichtung eines solchen Fonds, doch sehe sie wegen der bereits erbrachten oder in Aussicht genommenen erheblichen Vorleistungen keine Möglichkeit für einen zusätzlichen Finanzbeitrag.

63. Zu der Empfehlung, das **Recht auf Asyl** entweder in der europäischen Menschenrechtskonvention oder in einem separaten Abkommen mit einer Klarstellung des Status des Asylsuchenden und der Vertriebenen zu verankern sowie Kriterien zur Festlegung des Flüchtlingsstatus zu entwickeln, führte die Bundesregierung aus, daß die Parlamentarische Versammlung des Europarats bereits mit Empfehlung 293 vom 26. September 1961 dem Ministerkomitee die Verankerung eines Rechts auf Asyl im 2. Zusatzprotokoll zur EMRK empfohlen habe. Das Ministerkomitee habe die Empfehlung nicht aufgegriffen, da das Recht, Asyl zu gewähren, dem Ermessen des jeweiligen Staates vorbehalten sein müsse. Ein weiterer Versuch, das Recht auf Asyl **völkervertragsrechtlich zu verankern**, sei mit der Genfer Asylkonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 1977 unternommen worden. Dazu bemerkte die Bundesregierung:

> "Diese Konferenz scheiterte letztlich gerade deshalb, weil die Schaffung eines Individualrechts auf Asyl im internationalen Rahmen nicht konsensfähig gewesen ist. Diese Sachlage gilt auch heute noch."

### c. Flüchtlingsrecht

64. Am 30. September 1994 beschloß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Ratifikationsgesetz zu dem europäischen **Übereinkommen vom 16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwor-**

---

[176] Siehe auch: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6819 und Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik 14/1994 vom 24.6.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**tung für Flüchtlinge.**[177] Anlaß für das Abkommen war die unterschiedliche Auslegung des Art. 28 der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über den Status von Flüchtlingen und die Bestimmungen der §§ 6 und 11 des Anhangs zu der Konvention. Die sich dadurch ergebenden praktischen Probleme sollen durch eine einheitliche Regelung über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge mit dem Abkommen ausgeräumt werden. Im Hinblick auf die erst spät in Angriff genommene Ratifikation des Übereinkommens erklärte die Bundesregierung:[178]

> "In den 13 Jahren seit der Unterzeichnung konnten in der Bundesrepublik Deutschland wesentliche Novellen des Asylverfahrens- und des Ausländerrechts durchgeführt werden. Etwaige Unstimmigkeiten mit künftigen Gesetzgebungsvorhaben sind nunmehr nicht zu erwarten."

Das Übereinkommen sieht im Kern vier in Art. 2 geregelte Übergangstatbestände vor. Danach geht die Verantwortung bei dauerndem Aufenthalt des Flüchtlings im Zweitstaat mit Billigung durch dessen Behörden bzw. mit Gestattung sowie ferner dann über, wenn der Zweitstaat zwar keinen dauernden Aufenthalt aber den Verbleib über Gültigkeitsdauer des Reiseausweises hinaus gestattet. Schließlich ist ein Übergang dann vorgesehen, wenn der Zweitstaat nicht mehr nach einer in Art. 4 vorgesehenen Regelung gegenüber dem Erststaat die Wiederaufnahme beantragen kann. Dies ist nach der in Art. 4 vorgesehenen Frist grundsätzlich sechs Monate nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises des Flüchtlings der Fall. Die Art. 3 ff. regeln die Rechtsfolgen des Übergangs der Verantwortung. Art. 3 bestimmt, daß der Erststaat vor einem Übergang der Verantwortung für die Verlängerung des Reiseausweises des Flüchtlings zuständig bleibt. Art. 4 bestätigt die Pflicht des Erststaates nach § 13 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention, den Flüchtling wieder aufzunehmen, solange nicht die Verantwortung auf den Zweitstaat übergegangen ist. Nach Art. 5 geht mit dem Übergang der Verantwortung auch die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises des Flüchtlings über. Art. 6 bestimmt, daß es nach dem Übergang Sache des Zweitstaates ist, im Interesse der Familienzusammenführung und aus humanitären Gründen die

---

[177] BGBl. 1994 II, 2645, in Kraft getreten am 1.3.1995, BGBl. 1995 II, 540. Das Übereinkommen gründet sich auf die Empfehlung 775, die auf Vorschlag des Ausschusses für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen von der beratenden Versammlung des Europarats am 27.1.1976 angenommen wurde. Das daraufhin im Entwurf erarbeitete Übereinkommen hat das Ministerkomitee anläßlich seiner 67. Sitzung am 16.10.1980 angenommen und zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates aufgelegt.

[178] Gesetzentwurf und Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6852, Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 9.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Aufnahme des Ehegatten sowie der minderjährigen oder abhängigen Kinder zu erleichtern.

Deutschland machte von der nach Nr. 1 und Nr. 2 der Anlage zu dem Übereinkommen eröffneten Möglichkeit Gebrauch und brachte im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 des Übereinkommens zwei Vorbehalte an. Diese beziehen sich zum einen auf den Nichtübergang der Verantwortung bei verlängerten Studien- und Ausbildungsaufenthalten von Flüchtlingen und zum anderen auf den Übergang der Verantwortung in Fällen, in denen sich der Flüchtling ohne Wissen der Behörden des Zweitstaates in dessen Hoheitsgebiet aufhält.

65. Zu Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, einen **europäischen Flüchtlingsausschuß** als kompetente Koordinierungsstelle mit weitreichenden Befugnissen im Rahmen des Europarats zu bilden, erklärte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union der Einrichtung einer neuen Institution ablehnend gegenüberstünden. Dies sei im vergangenen Jahr bei der Diskussion einer dänischen Initiative, eine "Europäische Flüchtlingskommission" einzurichten, deutlich geworden. Es bestünden bereits zahlreiche Foren, die sich mit Fragen der Ausländer-, Flüchtlings- und Asylpolitik befaßten. Sie äußerte sich auch ablehnend zu der vorgeschlagenen Ernennung eines europäischen Hohen Kommissars für Flüchtlinge zur Unterstützung des Mandats des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Angesichts des globalen Charakters der Migrationspolitik sei es nicht sinnvoll, Einrichtungen zu schaffen, die sich ausschließlich der europäischen Flüchtlingssituation widmeten.[179]

66. Im Hinblick auf die empfohlene Schaffung eines Rechtsinstruments zum Schutz der **de facto-Flüchtlinge** führte die Bundesregierung aus, daß die Staaten Europas langfristig eine abgestimmte Haltung zu dieser Frage anstreben sollten. Im Arbeitsprogramm 1994 der Europäischen Union sei vorgesehen, die "Lage von Personen, die aus dem einen oder anderen Grund nicht zurückgeführt werden können", zu prüfen. [180]

67. Auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte der deutsche Vertreter für die **Europäische Union**, Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden:

> "The European Union and the acceding States are hosting hundreds of thousands of refugees ... In addition to our obligations in the international instruments, we have provided protection to considerable number of victims of

[179] BT-Drs. 12/8342.
[180] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

armed conflicts ... With the entry into force of the Treaty on the European Union, our aim is now to harmonize our asylum policies and legislation in order to improve the procedures for the examination of asylum claims and to safeguard the institution of asylum from misuse, in particular through a clear distinction between refugees and economic migrants. The Convention of Dublin will, upon its entry into force, provide for common rules on the examination of asylum applications within the EU as well as the safeguards as individual requests for asylum are considered effectively and in a timely manner."[181]

68. Im Hinblick auf die **Bürgerkriegsflüchtlinge aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien** beschloß der Bundestag, daß sie sich nur so lange im Bundesgebiet aufhalten dürfen, "bis die für die Gewährung des Schutzes ursächlichen Voraussetzungen entfallen sind."[182] Hinsichtlich der bosnischen Flüchtlinge bestehe eine besondere Schutzbedürftigkeit für die mißhandelten Frauen. Für die Flüchtlinge aus den übrigen Nachfolgestaaten sei die Grundlage für ein allgemeines, umfassendes Bleiberecht nicht gegeben. Die Regelung der Rückkehr müsse aber äußerst differenziert und behutsam erfolgen und eine Koordination mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen sei anzustreben.[183] Auf Anfrage erklärte die Bundesregierung am 21. Januar 1994, daß nach dem Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom Herbst 1993 der Abschiebestopp für bis zum 22. Mai 1992 eingereiste kroatische Bürgerkriegsflüchtlinge im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern letztmalig bis zum 31. Januar verlängert worden sei, mit der Maßgabe, daß die Rückführung am 30. April 1994 beginnen solle. Es sei zu erwarten, daß ein erheblicher Teil der Betroffenen rechtzeitig freiwillig seiner Ausreisepflicht nachkomme. Nach einer Rückkehr in die von der kroatischen Regierung kontrollierten Landesteile sei eine Gefahr für kroatische Staatsangehörige nicht zu erwarten. Die Bundesregierung gehe davon aus, daß auch kroatische Staatsangehörige serbischer Volkszugehörigkeit nicht der Gefahr einer Verfolgung ausgesetzt seien. Fürchte ein Betroffener, im Einzelfall gleichwohl einer Gefahr ausgesetzt zu sein, so könne er dies im Asylverfahren geltend machen.[184]

---

[181] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 34.

[182] Beschluß des Bundestages, BT-Drs. 12/8096, Woche im Bundestag 15/94 vom 14.9.1994, 12.

[183] *Ibid.*

[184] BT-Drs. 12/6692.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

### d. Visarecht

69. Zu den Zielsetzungen der Bundesregierung für die **EU-Präsidentschaft** gehörte auch eine gemeinsame Visapolitik:

"Vorrangig für die innenpolitische Zusammenarbeit ist die Harmonisierung des materiellen und formellen Asylrechts ... sowie die Annahme des Außengrenzabkommens, verbunden mit einer gemeinsamen Visapolitik gegenüber Drittstaaten. Vordringlich für die Visapolitik in einem ersten Schritt ist die Herbeiführung des Einvernehmens über die Drittstaaten, die visapflichtig sein sollen sowie Maßnahmen zur einheitlichen Visagestaltung."[185]

70. Gesteigerte Anstrengungen verwendete die Bundesregierung im Berichtszeitraum darauf, dem **Bedarf an Visa für die Einreise nach Deutschland,** der aufgrund der neugewonnenen Reisefreiheit **in den Ländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas** sprunghaft gestiegen war, Rechnung zu tragen.[186]

## *IX. Menschenrechte und Minderheiten*

### a. Menschenrechtsverträge

71. Der Bundestag stimmte am 19. April 1994 dem **Protokoll Nr. 9 vom 6. November 1990** sowie dem **Protokoll Nr. 10 vom 25. März 1992 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** zu.[187] Das Protokoll Nr. 9 trat am 1. November 1994 für Deutschland in Kraft.[188]

72. Darüber hinaus zeichnete Deutschland am 11. Mai 1994 das **Protokoll Nr. 11 zur EMRK**. Mit diesem Protokoll wird ein Ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen. Bei Individualbeschwerden tritt dieser Gerichtshof an die Stelle von Kommission, Gerichtshof und Ministerkomitee. Die Zuständigkeit des Ministerkomitees wird künftig auf die Kontrolle der Einhaltung der Urteile beschränkt. Der Vertreter der Bundesregierung erklärte anläßlich der Unterzeichnung:

"Die Errichtung eines Ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sichert und verbessert das bewährte und beispielhafte System internationaler Menschenrechtskontrolle, wie es in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist. Im Individualbeschwerdeverfahren wird es künftig

---

185 Ziele und Schwerpunkte (Anm. 176), 25.
186 BT-Drs. 12/6893, 2, 3; Woche im Bundestag 8/94 vom 27.4.1994, 79.
187 BGBl. 1994 II, 490.
188 BGBl. 1994 II, 3623.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einfacher und schneller zu Entscheidungen kommen, denn ein ständig tagender Gerichtshof kann wirksamer als ein nur zeitweise tagender Gerichtshof arbeiten. Von wesentlicher Bedeutung bei der Entscheidung für einen Ständigen Menschenrechtsgerichtshof waren die deutschen Erfahrungen mit dem Bundesverfassungsgericht. ... Der Ständige Gerichtshof wird zu einem verbesserten Schutz führen, denn gegenwärtig müssen Bürger, die sich in ihren Menschenrechten verletzt fühlen, ihre Beschwerde zunächst bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte einlegen, die solche Beschwerden in einem vertraulichen Verfahren prüft. Für zulässig erklärte Beschwerden werden dann entweder von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder von dem Ministerkomitee des Europarates behandelt. Dieses System ist unübersichtlich und entspricht nicht immer den Anforderungen an ein Gerichtsverfahren. Die Kommission und der Gerichtshof sind durch Beschwerden überlastet. Das System ist in einem Europarat mit immer mehr Mitgliedstaaten nicht mehr geeignet. Deswegen wird eine Vereinfachung des Systems und eine Beschleunigung der Verfahren dringend notwendig."[189]

73. Im Hinblick auf einen **Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EMRK** wies die Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage am 11. Februar 1994 darauf hin, daß diese Frage aufgrund der Mitteilung der Kommission von 1990 im 2. Halbjahr 1993 in einer *ad hoc*-Gruppe des Rates intensiv geprüft worden sei. Dabei habe sich gezeigt, daß die Delegationen nach wie vor unterschiedlicher Auffassung sind. Der Beitritt, der nach dem Vorschlag der Kommission auf Art. 235 des EG-Vertrages gestützt werden solle, verlange jedoch Einstimmigkeit. Das Europäische Parlament habe zuletzt in seiner Entschließung vom 18. Januar 1994 einen Beitritt befürwortet. Im Hinblick auf die in den Beratungen der *ad hoc*-Gruppe zu Tage getretenen Rechtsfragen sei am 30. November 1993 vom Rat der Justiz- und Innenminister beschlossen worden, ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs gemäß Art. 228 Abs. 6 des EG-Vertrages einzuholen. Das Ersuchen solle in der *ad hoc*-Gruppe ausgearbeitet und dann vom Rat dem Gerichtshof vorgelegt werden. Die sachlich-politische Diskussion solle zwischen den Vertretern der Mitgliedstaaten dann wieder aufgegriffen werden, wenn das Gutachten des Gerichtshofs vorliegt. Weiter führte die Bundesregierung aus:

"Die Bundesregierung hat sich an den Beratungen auf Gruppen- und Ratsebene mit einer positiven Haltung zum Beitritt beteiligt. Durch den Beitritt soll insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden, daß Betroffene wegen Handlungen der Europäischen Gemeinschaften den Europäischen Menschenrechts-

[189] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 3/1994, 48.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gerichtshof anrufen und dieser solche Handlungen überprüfen kann. Damit würden sie hinsichtlich der Kontrolle den Handlungen der Mitgliedstaaten und Entscheidungen ihrer Gerichte gleichgestellt."[190] [191]

74. Gegenstand einer Schriftlichen Anfrage war im Berichtszeitraum die Ermöglichung der **Individualbeschwerde nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**. In ihrer Antwort vom 11. Februar 1994[192] führte die Bundesregierung unter Verweis auf die sehr weitgehende internationale Kontrolle, der sich die Bundesrepublik Deutschland im menschenrechtlichen Bereich unterworfen habe, aus:

"Die Bundesregierung hat Zweifel, ob es zum jetzigen Zeitpunkt ratsam ist, darüber hinaus Individualbeschwerden nach Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu ermöglichen. Eine solche weitere Beschwerdemöglichkeit wird angesichts der geschilderten internationalen Kontrollmöglichkeiten kaum zu einer wesentlichen Verbesserung des Menschenrechtsschutzes führen, im Gegenteil, wegen der Vielfalt der verschiedenen internationalen Beschwerdewege die Gefahr mit sich bringen, daß der internationale Rechtsschutz unübersichtlich wird. Dabei ist in Erwägung zu ziehen, daß das Kontrollsystem nach dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung verhältnismäßig schwach ist und das Verfahren Besonderheiten aufweist. Das Recht auf Individualbeschwerden ist auch von den anderen 136 Vertragsstaaten nur zurückhaltend, nämlich von 18 Staaten (nach dem Stand von Juni 1993) anerkannt worden."

75. Die Bundesregierung unterstützt aktiv die Arbeiten für ein **Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984**[193], das den präventiven Schutz vor Folter noch wirksamer gestalten soll. Im 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung wird dazu ausgeführt:

"Der am 22. Januar 1991 von Costa Rica vorgelegte Entwurf ist noch Gegenstand weiterer Erörterungen in der eigens gebildeten Arbeitsgruppe. Die Bundesregierung sieht in den Arbeiten an diesem Zusatzprotokoll einen wertvollen Beitrag zur Verhütung von Folter in Gebieten, in denen der Schutz nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmensch-

---

[190] BT-Drs. 12/6856, 16; siehe auch BT-Drs. 12/7772 (Entschließung zum Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte).

[191] Siehe auch unten, unter XV. a., Ziff. 261.

[192] BT-Drs. 12/6856, 13.

[193] BGBl. 1990 II, 246, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland seit 31.10.1990, BGBl. 1993 II, 715.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

licher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 nicht besteht." [194]

76. Mehrfach sprachen deutsche Vertreter im eigenen Namen und für die Europäische Union die Frage von **Vorbehalten** an. Im 6. Ausschuß hob der deutsche Vertreter für Deutschland hervor:

"Anyone concerned with the law of treaties knows how important the subject of reservations is. At the same time, he will realize that the rules of Articles 19 to 23 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which have essentially just been repeated in subsequent UN conventions, have at any rate not removed all the difficulties, as can be clearly seen from the behavior of States. In particular, a reservation which is incompatible with the object and purpose of the treaty or which several parties to the treaty regard as incompatible, and which therefore ought not to be formulated in the first place, poses many questions as to its legal effects if it is in fact nevertheless formulated. We all know that these questions arise again and again, especially in relation to the United Nations human rights conventions. But we all know, also, that to adopt too strict a line on such reservations could lead to some States declining altogether to become party to those treaties. This would detract from these treaties' claim to universality and would thus be an undesirable outcome."[195]

Im Hinblick auf die Konvention über die Eliminierung aller Formen der Diskriminierung von Frauen nahm der deutsche Vertreter im 3. Ausschuß für die Europäische Union zu den von den Staaten angebrachten Vorbehalten wie folgt Stellung:

"We are concerned about reservations that are so general and extensive in nature that they raise doubts as to whether they are incompatible with the object and purpose of the Convention. According to Art. 28 of the Convention, reservations incompatible with the object and purpose of the Convention shall not be permitted. In this context I should also like to recall the recommendation issued by the Vienna Conference on Human Rights which encourages States to consider limiting the extent of reservations, to formulate any reservation as precisely and narrowly as possible and to ensure that none is incompatible with the object in purpose of the relevant treaty." [196]

77. Die Bundesregierung wies darauf hin, daß sie sich für einen **vorübergehenden Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte in den Nichtmitgliedstaaten des Europarates** einsetze. Sie verwies insoweit auf die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung 1204 (1993) des Ministerkomitees des Europarats vom 19. März 1993. Danach sei ein be-

[194] 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6330.
[195] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 28.
[196] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 23.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ratender Menschenrechtsausschuß für eine Übergangszeit von zunächst vier Jahren vorgesehen, der auf Ersuchen von Staaten, die noch nicht Mitgliedstaaten des Europarates sind, vom Ministerkomitee ermächtigt werden kann, Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen entgegenzunehmen.[197]

78. Unter Bezugnahme auf Art. 10 der EMRK vereinbarte die vierte Europäische Ministerkonferenz des Europarats über Massenmedienpolitik am 7. und 8. Dezember in Prag in ihrer Entschließung Nr. 2 **Grundsätze über die "journalistischen Freiheiten und Menschenrechte".**[198]

### b. Praxis im Rahmen der VN-Organe

79. Die **Beschlüsse der Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien im Juni 1993 und ihre Umsetzung** beschäftigten im Berichtszeitraum den Deutschen Bundestag.[199] Sie waren auch Gegenstand der umfangreichen Stellungnahmen, die deutsche Vertreter für die Europäische Union in der Generalversammlung abgaben.

So führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union im 3. Ausschuß aus, daß von den vielen Gesichtspunkten, die auf der Wiener Menschenrechtskonferenz behandelt worden seien, die folgenden für die Europäische Union von besonderer Bedeutung seien:

> "Freedom from torture, prevention of enforced disappearances, no arbitrary detention and no summary executions as well as no impunity for grave violations of human rights, combating of racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of intolerance, improvement of the rights of the child, equal status and human rights of women, the promotion and protection of economic, social and cultural rights, the interrelationship between human rights, democracy and development, the international decade of the world indigenous people, human rights education, the elimination of religious intolerance, the role of national human rights institutions and last but not least the acknowledgment of the vital role of non-governmental organizations and the media."[200]

Er nahm Bezug auf Art. I 4 der Schlußakte der Wiener Konferenz und die darin enthaltene Aussage:

---

[197] BT-Drs. 12/6816.

[198] Bull. Nr. 122 vom 28.12.1994, 1129.

[199] BT-Drs. 12/7773; Woche im Bundestag 13/94 vom 29.6.1994, 83; Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6330.

[200] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 59.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"The promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms must be considered as a priority objective of the United Nations in accordance with its purposes and principles, in particular the purpose of international cooperation."

und bemerkte dazu:

"The UN has not yet achieved this. The efforts undertaken to promote respect for human rights do not indicate that this is one of its three paramount aims."[201]

80. Am 21. November 1994 nahm der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich zur **Todesstrafe** Stellung:

" ... The United Nations advocate three principles:

– the defense of the right to life, as expressed in Art. 3 of the Universal Declaration on Human Rights and in Art. 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights which refers to the abolition of the death penalty in terms that suggest that abolition is desirable;

– the call for restrictions in the application of the death penalty limiting it to most serious crimes and exempting persons under the age of 18, pregnant women, new mothers and insane persons from its application. This is expressed in Art. 6 para. 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in Art. 37 para. (a) of the Convention on the Rights of the Child and in ECOSOC-Resolution 1984/50;

– the establishment of safeguards, notably in Art. 6 of the International Covenant of Civil and Political Rights and in ECOSOC-Resolution 1984/50 and the Annex attached to it.

The European Union welcomes the framework established by these documents and urges the full implementation by all States concerned. It strongly endorses the tenet that capital punishment, where it is applied, should be limited to the most serious crimes, should exempt the persons specified in the abovementioned documents, and should only be imposed for crimes that were subject by law to the death penalty at the time of commission. The European Union is also concerned about circumstances where the death penalty is applied in a generalized way, or based on political, racial, religious, gender or other bias, or as a form of revanche. Furthermore, the European Union attaches great importance to the observance of the established safeguards, in particular the right to due process, including the right to effective legal assistance and to a public procedure before the competent court, obeying to the rules of fair trial, the right to appeal to a court of higher jurisdiction and the right to seek pardon or commutation of the sentence." [202]

---

[201] *Ibid.*, 60.

[202] *Ibid.*, 64.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

81. Zu dem Protokoll zur **Folterkonvention** bemerkte der Vertreter:

"The European Union further welcomes the innovative approach to treaty monitoring outlined in the Draft Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In future negotiations it will be essential, in our view, not to burden the envisaged procedure with restrictions or preconditions that would diminish its preventive and deterrent effect."[203]

82. Für die Europäische Union begrüßte der deutsche Vertreter die Überwindung der Apartheid in Südafrika. Er führte weiter aus:

"The struggle against apartheid has now been won, yet **racism and racial discrimination** live on world wide, taking many forms. The European Union has always been, and continues to be vehemently opposed to all forms of racism and racial discrimination. The equality and dignity of every human being, without distinction of any kind on grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin, are at the very foundation of our legal order; the violation of these principles is in clear contradiction to our basic beliefs."

Er führte weiter aus:

"In some countries, manifestations of racial discrimination, intolerance, xenophobia and racially motivated violence may occur not as a government policy, but as the deeds of individuals or groups of individuals. In recent years this has been the case also in our own countries, often as a result of deep, and deeply felt social changes. This fills us, and the vast majority of people in our states with horror and shame. It is the responsibility of governments to work to eliminate such behaviour. Combating discrimination in all its forms is essential for the preservation and promotion of the European Union as a community of states governed by the rule of law. The European Union has therefore not hesitated to take resolute action."[204]

In diesem Zusammenhang verwies der deutsche Vertreter auf den Beschluß der Tagung des Europäischen Rates in Korfu vom 24. und 25. Juni 1994, eine gemeinsame Strategie der Europäischen Union zur Abwehr rassistischer und xenophobischer Akte der Gewalt zu schaffen.[205]

83. Zum **Recht auf Selbstbestimmung** führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich aus[206]:

"We consider the denial of this right a human rights violation and endeavor to vote towards its universal and peaceful implementation. The exercise of this

---

[203] *Ibid.*, 43.
[204] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 3.
[205] *Ibid.*
[206] *Ibid.*, 5.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

right is an ongoing process, not a single event, and can be implemented in a variety of ways, appropriate to the situation. The exercise of the right to self-determination is intrinsically linked to the enjoyment of other human rights, notably the right to freedom of expression and the freedom of peaceful assembly and association. To be able to determine effectively their destiny, everybody must be able to take part in the conduct of public affairs, to have access to public service and to vote and be elected at genuine periodic elections by universal and equal suffrage in accordance with the provisions of the relevant international legal instruments. In this context, we recall that democratic and representative political structures as well as the respect for human rights, including a special sensitivity to the rights of persons belonging to minorities, can be of paramount importance to ward off any potential conflict between the right to self-determination and the territorial integrity of sovereign and independent States."

84. Die Europäische Union votierte gegen den Resolutionsentwurf "Respect for the principles of **national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes.**"[207] Der deutsche Vertreter führte im Namen der Europäischen Union, Österreichs, Finnlands und Schwedens aus[208]:

"In our opinion, this draft detracts from efforts made by many states throughout the world to genuinely enhance the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections. The European Union is fully committed to the principles of the Charter, to which the draft resolution refers. The Union objects, however, to any selective use of the Charter to justify the denial to the people of their rights to free and democratic elections. As in all cases related to the promotion and protection of human rights by the United Nations, these principles should be considered in conjunction with Art. 55 and 56 of the Charter under which all states pledged themselves to take joint and separate action to promote the universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion."

85. Eine andere Erklärung betraf den Resolutionsentwurf mit dem Titel **"human rights and terrorism".**[209] Der deutsche Vertreter führte aus, die Europäische Union sei befriedigt darüber gewesen, daß am 9. Dezember 1994 ein Resolutionsentwurf des 6. Ausschusses mit dem Titel "Declaration on measures to eliminate international terrorism" im Konsens verabschiedet werden konnte. Er machte darauf aufmerksam, daß die

---

207 UN Dok.A/C.3/49/L34.
208 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 160.
209 UN Dok.A/C.3/49/L.4.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Europäische Union in demselben Geist auch den Konsens für den vorliegenden Resolutionsentwurf getragen habe, obwohl ernsthafte Vorbehalte bestünden:

"While there can be no doubt about the European Union's condemnation of terrorism as a serious obstacle to the enjoyment of human rights and about our support for all efforts to combat terrorism which are in conformity with international law, human rights standards and the rule of law, we are of the opinion that a careful distinction has to be made between acts attributable to states and criminal acts which are not. Strictly speaking, only acts attributable to states should be considered as human rights violations. ... The fact that the resolution speaks about human rights violations being perpetrated by terrorist groups does not, in our view, confer on terrorists any status under international law. ... While it is only natural that human rights bodies keep the general context in mind when examining a country's human rights situation, the existence of terrorism cannot justify human rights violations by the state. They must remain the focus of attention of the human rights mechanisms."[210]

86. Mehrfach nahmen die deutschen Vertreter zu der Frage des **Zusammenhangs zwischen der Gewährleistung der Menschenrechte und der Entwicklung** Stellung. So führte Deutschland für die Europäische Union aus:

"Indeed, the Vienna Declaration, the Secretary General's report on the 'Agenda for Development' and the deliberations of the Working Group on the Right to Development have consistently pointed to the interrelatedness of development, human rights and democracy. The central role is assigned to the human person and the development process must find its expression in development policies being focused on sustainable human development, which fully integrates the environmental and social dimension, and in people's participation in the decision-making processes which affect their lives. These basic tenets of development can only be achieved when democracy and the enjoyment of human rights are ensured.[211]

The promotion of human rights supports development. Human rights activities are a part of, not an alternative to, development activities. People are the center of development; their personal dignity and their well-being the ultimate goal of development. Development requires a framework of democracy, transparency and good governance as the main elements, as well as the rule of law and respect for, recognition of and enforcement of human rights."[212]

---

[210] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 57.
[211] *Ibid.*, 48.
[212] *Ibid.*, 48.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Im Hinblick auf die geforderte stärkere Finanzierung von Menschenrechtsaufgaben innerhalb der Vereinten Nationen und ihr Verhältnis zu den Mitteln der multilateralen Entwicklungshilfe hieß es:

"It is hard to understand the argument that the financing of human rights activities might divert resources from developmental activities. If we look at the figures, one can only wonder how the activities of the Center for Human Rights and of the High Commissioner, which only represent 1,3 % of the regular UN budget and correspond to approximately 2 % of the UNDP programs, could possibly prejudice any developmental activity. More importantly, human rights activities, not least those of a preventive nature, are an essential part of, not alternative to developmental activities.[213]

The European Union is therefore convinced that the financing of human rights activities should not be seen as diverting resources from development activities, but as an important practical contribution to development."[214]

87. Ausführlich nahm der deutsche Vertreter außerdem zur Förderung und zum Schutz der **Rechte von Kindern** Stellung. Er hob die schwierigen Umstände, die Kinder in bewaffneten Konflikten zu ertragen hätten, das Los der "street children", "the sale of children, child prostitution and child pornography", "traffic in children" und Kinderarbeit hervor.[215]

88. Zur Frage der **Förderung von Frauen** nahm im Namen der Europäischen Union ein deutscher Vertreter ausführlich Stellung.[216] Im Hinblick auf die Weltfrauenkonferenz in Peking führte er aus, daß sich die Europäische Union an dem regionalen Vorbereitungstreffen der ECE in Wien im Oktober 1994 beteiligt habe. Dabei sei eine "Regional platform for action – Women in a changing world" verabschiedet worden, die u. a. folgende Punkte enthalte:

"d. promote equal treatment between women and men workers and the harmonization of work and family responsibilities;

e. promote full participation of women in public life; ... ."

89. Im Hinblick auf die "**International Conference on Families**" führte die deutsche Vertreterin für die Europäische Union am 18. Oktober 1994 u. a. aus:

" ... I have mentioned earlier that the form and concept of the family can vary from one state to another. But whatever form it takes in a given country and whatever the religious and ethical values, cultural backgrounds and philosophical convictions of its people, the European Union believes that relations

---

[213] *Ibid.*, 47.
[214] *Ibid.*, 59.
[215] *Ibid.*, 61.
[216] *Ibid.*, 23.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

within the family must be based on respect for the rights and dignity of each of its members."[217]

90. Im Hinblick auf die bevorstehende **Weltbevölkerungskonferenz** in Kairo legte die Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage ihre Haltung zu Fragen der Abtreibung und das Recht dar, frei von staatlicher Bevormundung oder gar staatlichem Druck über die Zahl ihrer Kinder selbst zu entscheiden:

" ... die Bundesregierung [hat] ... darauf hingewirkt, daß ein konsensfähiger, auch mit der deutschen Rechtslage in Einklang stehender Text erstellt wird. ... Die Bundesregierung lehnt dabei wie bisher Abtreibung als Mittel der Bevölkerungspolitik bzw. Familienplanung ab. Dies bedeutet, daß sie keinem Text zustimmen kann und wird, der ohne Rücksicht auf die Rechtslage in den einzelnen Staaten ein Individualrecht auf Abtreibung festschreibt. ... Der Grundsatz, daß 'allen Individuen und Paaren das Grundrecht auf freie und verantwortliche Entscheidung über Anzahl und zeitliche Abfolge ihrer Kinder' (Prinzip 7) zusteht, ist im Entwurfstext des Schlußdokumentes ausdrücklich enthalten."[218]

91. Mehrfach begrüßte Deutschland für die Europäische Union die **Einsetzung eines Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte**[219] und setzte sich für eine bessere Finanzausstattung der mit dem Menschenrechtsschutz befaßten Institutionen der Vereinten Nationen, für eine wirtschaftlichere Mittelverwendung und allgemein für eine besser abgestimmte Zusammenarbeit der entsprechenden UN-Organe untereinander ein.[220]

92. Weiterhin führte Deutschland für die Europäische Union aus, daß es die Pflicht der Internationalen Gemeinschaft sei, den **Schutz der Menschenrechte durch die Überwachung der Umsetzung der verschiedenen Menschenrechtsverträge** zu verwirklichen.[221] Weiter heißt es:

"The monitoring bodies established under these instruments must be seen as a part of an all-encompassing system ... whose need for further strengthening has been underlined by the Vienna Declaration and Prgramme of Action. We will defend the consensus reached at Vienna against any attempts to retrench the existing mechanisms or to interfere with the independent execution of their mandate. We welcome the current campaign ... for universal adherence to the

---

[217] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 136.
[218] BT-Drs. 12/8430, 22.
[219] *Ibid.*
[220] *Ibid.*, 60.
[221] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 41.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

human rights instruments. We also call on states which have made reservations contrary to the spirit of these instruments to consider withdrawing them."

Weiter heißt es:

"The European Union rejects anybody's claim to be exempt from monitoring. We believe in particular that historical, cultural or religious particularities offer no exemption from criticism. As a Union comprising a multitude of ethnical, cultural and religious groups, the European Union is well aware of the significance of these particularities but maintains that they cannot be invoked to justify either the abridgement of internationally recognized human rights standards or the refusal to cooperate with the United Nations monitoring mechanisms. We urge all Governments to extend to these mechanisms their full cooperation and assistance, including by providing all information requested, by facilitating visits to their countries and by giving adequate follow-up to their recommendations."

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen UN-Organen und Organisationen hob der deutsche Vertreter für die Europäische Union hervor, daß die Zusammenarbeit mit dem UNHCR besondere Bedeutung habe, da große Flüchtlingsströme oft auch mit "gross violation of human rights including in armed conflicts" zusammenhängen würden.[222]

### c. Menschenrechte in einzelnen Staaten

93. Die Bundesregierung nahm im Berichtszeitraum zu einer Reihe von Einzelfragen im Menschenrechtsbereich Stellung und gab insbesondere für die Europäische Union in den Vereinten Nationen Stellungnahmen ab.

Im Hinblick auf den andauernden **Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien** bezog sich der deutsche Vertreter im Namen der Europäischen Union vor der Generalversammlung auf den Bericht des Sonderberichterstatters zur Situation der Menschenrechte im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, Mazowiecki:

" ... We are extremely concerned at his findings of a dramatic resurgence of ethnic cleansing in areas under the control of Bosnian-Serb forces, the largest since the summer of 1992. Also the situation in the 'safe areas' continues to give cause for concern, since their inviolability continues to be only partially implemented. ... The European Union strongly believes that all those who perpetrate or authorize human rights violations or grave breaches of international humanitarian law should be held individually responsible. We welcome the be-

222 *Ibid.*, 35.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ginning of the proceedings of the international tribunal on the former Yugoslavia."[223]

Ausdrücklich verurteilte die Bundesregierung "das von den serbischen Belagerern Sarajewos unter der Zivilbevölkerung angerichtete Blutbad. ... Dieser brutale Überfall auf unschuldige Frauen, Männer und Kinder zeugt von einer unbegreiflichen, menschenverachtenden Haltung der dafür Verantwortlichen."[224] Auch der Bundestag verurteilte die serbischen Angriffe auf die VN-Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina.[225]

94. Die Europäische Union begrüßte die Abhaltung der **ersten demokratischen Wahlen in Südafrika** im April 1994, die der "degrading practice of apartheid" ein Ende gesetzt hätten. Die Europäische Union habe die Wahlen durch Entsendung von Wahlbeobachtern unterstützt.[226]

95. Die **Fortschritte im Friedensprozeß im Nahen Osten** begrüßte die Europäische Union, insbesondere den Abschluß des Gaza-Jericho-Abkommens und die Gründung der "Palestinian Authority in Jericho". Ebenso begrüßte sie die Fortschritte bei den Verhandlungen zwischen Jordanien und Israel mit der Zeichnung der Erklärung von Washington am 25. Juli 1994. Im Hinblick auf den Bericht des "special committee to investigate Israeli practices effecting the human rights of the Palestinian people and other Arabs of the occupied territories" führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union, Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden aus:

"The European Union reaffirms its attachment to adjust, durable and comprehensive settlement of the Palestinian question and the entire Arab-Israeli-Conflict on the basis of security council resolutions 242, 338 and 425 and within the agreed framework of the principles of international law. ..." [227]

In anderem Zusammenhang führte der deutsche Vertreter für die Union und Österreich aus, daß der Nahost-Friedensprozeß

"for the first time in history, opens the perspective for the realization of both the right to self-determination for the Palestinian people and the right of Israel to an existence in peace within secure and recognized borders. The European Union hopes that the remaining differences between the Israeli and Palestinian sides on the modalities of the first democratic elections in the Palestinian terri-

---

[223] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 48; EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 4.5. Eine ähnliche Erklärung wurde auf der 11. EU-ASEAN-Ministertagung abgegeben, Bull. Nr. 87 vom 28.9.1994, 814.

[224] Erklärung der Bundesregierung vom 6.2.1994, Bull. Nr. 13 vom 8.2.1994, 119.

[225] BT-Drs. 12/7255.

[226] EU-Bericht (Anm. 1),Ziff. 13.4.; Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 50.

[227] Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 24.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

tories can be resolved soon. As a testimony of its commitment to this process, the European Union contributes substantially to the preparation of these elections through community and bilateral funds."[228]

96. Zur Situation in **Haiti** führte Deutschland für die Europäische Union aus:

"The European Union condemned the provisional investiture of Emile Jonassaint, President of the Supreme Court of Haiti, as President of the Republic by affection in the Haitian senate, as an unconstitutional act. The EU also condemned all measures taken by the *de facto*-authorities aimed at restricting public freedoms or ensuring the impunity of those responsible for the violation of human rights, as well as the expulsion of the international staff of the international civilian mission (MICIVEH)."[229]

Die Rückkehr des demokratischen Präsidenten Aristide am 15. Oktober 1994 wurde von der Europäischen Union, Österreich und Schweden begrüßt. Dabei wurde insbesondere auch die Rolle der OAS hervorgehoben:

"The international civilian mission jointly undertaken by the United Nations and the OAS underlines the commitment of the OAS to solving Haiti's grave problems. ... The European Union, Austria and Sweden support the efforts by the government of Haiti to establish an environment conductive to the organization of free and fair legislative elections to be monitored by the United Nations in co-operation with the OAS. We are prepared to assist the government in organizing these elections. ... The restoration of the constitutional order, the return of the legitimate authorities and the return of MICIVEH open the way for improving the human rights situation. In this respect we welcome the recommendation by the Secretary-General, reflected in this draft resolution to broaden the responsibilities of MICIVEH in order to contribute to strengthening of democratic institutions. ... The democratic government of Haiti now faces the difficult tasks of working for national reconciliation and of rebuilding a nation devastated by the abuses of its military rulers."[230]

An anderer Stelle führte der deutsche Vertreter für die EU aus:

"Against the global trend towards democratization, we are deeply concerned about instances in which the right to self-determination is denied through dictatorship, through electoral fraud, through lack of respect for electoral results or through the refusal to hold elections. We welcome that in Haiti, after three painful years of disregard of the democratically expressed wish of its people, the restoration of the constitutional order and the return of the legitimate au-

228 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 6.
229 EU-Bericht (Anm. 1), Ziff., 14.6.
230 Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 65.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

thorities is now imminent. Thereupon, the European Union will assist Haiti in its difficult task of rebuilding civil life and the economy."[231]

97. Im Hinblick auf **Ruanda** erklärte der deutsche Vertreter für die Europäische Union:

"In Rwanda, the European Union is extremely concerned about the gross violations of human rights which have occurred especially since the outbreak of civil war after the tragic events of 6 April 1994. The Union strongly condemns the genocide, the crimes against humanity and against international humanitarian law perpetrated in that country. It is imperative that those accused of such crimes be brought to justice swiftly. We welcome the establishment by Security Council Resolution 955, of the International Tribunal on Rwanda. ... At the same time we appeal to the new Government in Rwanda to take further appropriate measures conductive to national reconciliation, including full respect for human rights."[232]

Weiter heißt es anderer Stelle:

"The EU takes note of the formation of a new government of Rwanda that has announced its intention to work for national reconciliation, the rebuilding of the economy and the reintegration of refugees and displaced persons as well as for the establishment of peace and a democratic society in Rwanda. ... It is of importance that the government of Rwanda be truly representative of the whole of the population ... ."[233]

98. Im Hinblick auf **Burundi** bedauerte die Europäische Union die tragischen Ereignisse vom Oktober 1993 und führte aus:

"The European Union has called upon those bearing responsibility in Burundi to do everything needed to stabilize the situation, first of all through settling the question of the democratic succession of the late President. .... To this end, the EU fully supports the regional initiatives aiming at restoring peace and stability in Burundi. The European Union welcomes the meeting in Arusha of the Heads of State on 16 August 1994 and a possible enlargement of the OAU human rights monitoring team in Burundi."[234]

An anderer Stelle hob ein deutscher Vertreter für die Europäische Union hervor, daß diese es begrüße, daß der Hochkommissar für Menschenrechte ein Büro in Burundi errichtet habe.[235] Auf Anfrage des Deutschen Bundestages erklärte die Bundesregierung, daß sie als konkreten Beitrag zu den Bemühungen des Hochkommissars für Menschenrechte

[231] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 6.
[232] *Ibid.*, 51; siehe auch Europabericht Nr. 13.1.
[233] Europabericht Nr. 13.1.
[234] Europabericht Nr. 13.2.
[235] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 51.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zur Konfliktprävention in Burundi die Unterstützung des vom Hochkommissar am 25. Mai 1994 aufgelegten Burundi-Programms der beratenden Dienste des VN-Menschenrechtszentrums mit 70.000 DM zugesagt habe. Weiter erklärte die Bundesregierung:

"Die Bundesregierung beabsichtigt in ihrem entwicklungspolitischen Programm in Burundi, sich schwerpunktmäßig bei der Förderung der Menschenrechte zu engagieren. Ausgangspunkt dafür könnte das 'centre des droits de l'homme' in Bujumbura werden, dessen Aktivitäten bisher mit 1,1 Millionen DM gefördert wurden."[236]

99. Die Situation im **Sudan** erfüllt die Europäische Union nach den Worten des deutschen Vertreters mit tiefer Besorgnis:

"Grave and widespread violations, including extrajudicial killings, summary executions, religious intolerance, enforced or involuntary disappearances, arbitrary arrest, torture, violations and abuses committed against women and children continue to take place according to the report of the Special Rapporteur... . In particular we call upon the Sudanese government to cease the deliberate and indiscriminate aerial bombing of civilian targets generating a flow of displaced persons within the Sudan and of refugees into neighboring countries."[237]

Außerdem verurteilte die Europäische Union die "obstruction of humanitarian aid."[238]

100. Besorgt bleibt die Europäische Union nach den Worten des deutschen Vertreters in der Generalversammlung über die Menschenrechtssituation in **China**:

"Our concern includes the administration of justice in China, notably the denial of rights to defendants, the extensive use of reeducation through labor camps, detention without trial for long periods and the arbitrary application and widespread use of the death penalty. The European Union urges the Government of the People's Republic of China to become a party to both International Covenants at the earliest opportunity and to protect internationally recognized individual human rights, such as the freedom of thought, conscience, expression and religion as well as the right to a due legal process. We believe that an effective guarantee of the civil rights to hold peaceful demonstrations and establish independent workers' representations would lead to a broader degree of participation of all in the political and economic decision-making process, which contributes to social stability."[239]

---

236 BT-Drs. 12/8387, 3.

237 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 50; Europabericht Nr. 13.12.

238 *Ibid.*

239 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 54.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Außerdem zeigte sich die Europäische Union nach Aussagen ihres deutschen Vertreters besorgt über die Situation in Tibet, "where a large number of citizens have been imprisoned because of their participation in peaceful demonstrations". Weiterhin heißt es: "We urge the Chinese authorities to refrain from policies that will threaten the cultural, religious and ethnic identity of Tibetans."[240]

Ähnlich äußerte sich die Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage.[241] Außerdem führte die Bundesregierung aus, daß bei zahlreichen Besuchen und Kontakten die Menschenrechtslage stets auf der Tagesordnung stehe.[242]

101. Im Hinblick auf die **Operationen russischer Einheiten in Tschetschenien** legte die Bundesregierung am 11. Dezember 1994 ihre Position wie folgt fest:

> "Tschetschenien ist integraler Bestandteil der Russischen Föderation. Die Russische Föderation nimmt ihr souveränes Recht in Anspruch, auf ihrem gesamten Hoheitsgebiet die verfassungsmäßige Ordnung aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß bei dem Vorgehen der Moskauer Zentrale die Menschen- und Minderheitenrechte respektiert sowie die Verhältnismäßigkeit der Mittel gewahrt werden."[243]

Die Bundesregierung führte weiter aus, daß sie bei verschiedenen Gelegenheiten mit der russischen Regierung die Tschetschenien-Problematik erörtert habe.[244] Im Hinblick auf die Auswirkungen der Situation in Tschetschenien auf die in Aussicht genommene Aufnahme Rußlands in den Europarat führte die Bundesregierung aus:

> "Der Bundesminister des Auswärtigen hält grundsätzlich an der Auffassung fest, daß die Russische Föderation in den Europarat aufgenommen werden muß. Zum Zeitpunkt der Entscheidung müssen freilich alle Kriterien erfüllt sein, die der Europarat für die Mitgliedschaft festgelegt hat. Auf dem Höhepunkt des Tschetschenien-Konfliktes ist dies nicht der Fall."[245]

102. Die Bundesregierung nahm auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag auch zu einem **Gesetzesbeschluß der Staatsduma der Russi-**

---

[240] *Ibid.*

[241] BT-Drs. 12/7991, 4.

[242] Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7493, 1; siehe auch Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 3/94, 43 (Besuch des Justizministers der Volksrepublik China bei der Bundesjustizministerin); Woche im Bundestag 2/94 vom 26.1.1994, 71 (Besuch des Präsidenten des Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China bei der Bundestagspräsidentin).

[243] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 13/718.

[244] *Ibid.*, 4.

[245] *Ibid.*, 7.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**schen Föderation** Stellung, nach dem sich im Hinblick auf bestimmte Berufe Russen und **bei der Einreise alle Ausländer zwangsweise einem HIV-Antikörpertest unterziehen müssen.** Die Bundesregierung wies darauf hin, daß der Gesetzentwurf noch nicht in Kraft sei. Sie machte deutlich, daß, in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der WHO, Reihen-Zwangstests als unwirksam abzulehnen seien. Sie führte weiterhin – auch im Hinblick auf die Respektierung der Menschenrechte von Menschen mit HIV-Infektion oder Aids – aus:

"Aufgrund einer Absprache im Rahmen der Europäischen Union hat der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Moskau, zugleich im Namen der Europäischen Union, auf hoher Ebene im russischen Außenministerium, im russischen Gesundheitsministerium sowie im Föderationsrat demarchiert und unsere Einwände und Gesichtspunkte vorgetragen."[246]

103. Im Hinblick auf die Lage der **Menschenrechte in der Türkei** erklärte der deutsche Vertreter für die Europäische Union in der Generalversammlung:

"The European Union believes that in Turkey, notwithstanding efforts undertaken by the authorities, the human rights situation continues to give cause for concern, in particular with regard to the lack of freedom of the press, cases of torture and limitations on Trade Unions. However, we take note with interest of the democratization program which the government has presented on 18 May 1994 and believe that early implementation of its positive proposals to improve the respect for human rights, as well as granting access to a CSCE human rights mission and to certain human rights organizations would constitute important steps. The European Union acknowledges the difficult situation in the South East of Turkey and calls for political and peaceful solution. We have repeatedly condemned terrorist acts but insist that the fight against terrorism should be conducted with due regard to the rule of law and with full respect for international human rights standards."[247]

In einer Erklärung stellte die Europäische Union am 31. März 1994 fest, daß sich die Lage in der Türkei verschlechtert hat. Anlaß zu der Erklärung war die Aufhebung der Immunität und die Verhaftung kurdischer Abgeordneter des türkischen Parlaments Anfang März 1994. Die Bundesregierung wies unmittelbar nach Bestätigung der ersten Meldungen darauf hin, daß "Maßnahmen gegen frei gewählte Mitglieder des türkischen Parlaments den Eindruck erwecken müssen, als solle die Stimme der kurdi-

246 BT-Drs. 13/147.
247 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 49.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

schen Bevölkerungsgruppe in der Türkei zum Verstummen gebracht werden."[248]

Auf eine Kleine Anfrage im Bundestag hin erklärte die Bundesregierung:

> "Die Bundesregierung reagiert angesichts der gemeinsamen Erkenntnis, daß die Pressefreiheit Teil der Menschenrechte ist, auf Einschränkungen dieser Freiheit im Rahmen ihrer Menschenrechtsinitiativen. ... Die Bundesregierung setzt sich gegenüber der türkischen Regierung im allgemeinen, aber auch in besonderen Einzelfällen mit Nachdruck dafür ein, daß deutsche Medienvertreter in der Türkei frei und umgehend dort arbeiten können."

Im Hinblick auf die Verhaftung des Gewerkschaftsführers Ceylan erklärte sie weiter:

> "Das in der Frage angesprochene Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Der Betroffene hat Berufung eingelegt. Die Bundesregierung hat daher keine Möglichkeit, insbesondere zugunsten eines ausländischen Staatsangehörigen in ein noch laufendes Gerichtsverfahren einzugreifen."[249]

Die Bundesregierung betonte, daß sie bei ihren Bemühungen, gemeinsam mit der Europäischen Union, dem Atlantischen Bündnis, dem Europarat und der KSZE, auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei hinzuweisen, auch mit Nicht-Regierungsorganisationen wie Amnesty International zusammenarbeite. Dabei habe der Generalsekretär dieser Organisation erklärt, daß keineswegs alle Aktionen der Bundesrepublik wirkungslos gewesen seien.[250]

104. Im eigenen Namen und für die Europäische Union nahm die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus zur **Menschenrechtssituation in zahlreichen anderen Ländern** Stellung.[251]

---

[248] Erklärung der Bundesregierung zu den deutsch-türkischen Beziehungen, Bull. Nr. 33 vom 15.4.1994, 293.

[249] BT-Drs. 12/6828.

[250] BT-Drs. 12/7826 und BT-Drs. 12/8232, 6.

[251] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 48 ff.: Afghanistan; Albanien; El Salvador; Guatemala; Indien – insbesondere im Hinblick auf die Lage in Kashmir (siehe auch: Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 106 und BT-Drs. 12/7025 [Kleine Anfrage]); Iran; Irak (siehe auch Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 58); Kolumbien; Kuba; Libanon; Liberia; Myanmar (Birma) (siehe auch Woche im Bundestag 16/94 vom 28.9.1994, 40 und BT-Drs. 12/840); Nigeria; Peru; Syrien; Zaire und Zypern. Außerdem hat der deutsche Vertreter für die EU zur Lage in West-Sahara, zu den bevorstehenden Wahlen in Mozambique und zur Ost-Timor-Frage Stellung genommen, Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 5. Im Bundestag ist weiterhin – überwiegend auf Parlamentarische Anfragen hin – die Menschenrechtslage in Ägypten (BT-Drs. 12/7991, 3); in Bangladesh, betreffend die Verfolgung der Schriftstellerin Taslima Nasreen (BT-Drs. 12/8387, 1); in Chile (Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 94) und in Nigeria (BT-Drs. 12/8326) angesprochen worden.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

105. Hervorzuheben ist, daß sich Deutschland, auch im Namen der Europäischen Union, für **Einzelpersonen** einsetzte, die der Verfolgung ausgesetzt waren. Insoweit sind die Verhaftung des Gewerkschaftsführers und Politikers Häuptling Abiola in Nigeria[252], die Nobelpreisträgerin und Oppositionelle Daw Aung San Suu Kyi in Birma[253], das Verfahren gegen den verhafteten Politiker Xanana Gusmâo in Ost-Timor[254] sowie die Verfolgung der Schriftstellerin Taslima Nasreen in Bangladesh[255] zu nennen. Die gegen Salman Rushdie im Iran ausgesprochene *Fatwa*, wurde als "flagrant breach of human rights and international law" bezeichnet. Weiterhin heißt es, sie begründe "an intolerable threat to him, but also to the publishers, translaters and others associated to his work".[256]

### d. Minderheiten

106. Zu den **Beratungen über ein Zusatzprotokoll zur EMRK in bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten** und zu der **Erarbeitung einer Rahmenkonvention von Minderheiten** erklärte die Bundesregierung, daß sie die Position der Parlamentarischen Versammlung des Europarates teile, die empfohlen habe, die Rechte nationaler Minderheiten in einem Zusatzprotokoll zur EMRK festzulegen. Demgegenüber wollten die Staats- und Regierungschefs lediglich die kulturellen Minderheitenrechte in einem entsprechenden Protokoll festhalten, die politischen Rechte dagegen in einer unverbindlichen Rahmenkonvention. Es bestehe jedoch Konsens darüber, daß ein ausreichender Kontrollmechanismus vorhanden sein müsse.[257]

107. Im Hinblick auf die **Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen** wies die Bundesregierung darauf hin, daß sie sich bereit erklärt habe, den Schutz der niederdeutschen Sprache gemäß Teil II der Charta zu notifizieren. Zu einer möglichen Einstufung des Niederdeutschen nach Teil III der Charta führte die Bundesregierung aus, daß die entsprechenden Schutz- und Fördermaßnahmen überwiegend in die Zuständigkeit der betroffenen Länder fallen und diese finanziell belasten würden. Die Bundesregierung könne daher eine endgültige Entscheidung

---

252 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 51.
253 *Ibid.*, 55.
254 *Ibid.*
255 Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT Drs. 12/8387, 1.
256 Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 54.
257 Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 73.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

darüber, welche Sprachen neben Dänisch und Sorbisch zu Teil III der Charta angemeldet werden sollten, erst dann treffen, wenn hierzu ein abgestimmtes Votum der Länder vorliege.[258] Im Hinblick auf das von den deutschen Sinti und Roma gesprochene Romanes erklärte die Bundesregierung auf Anfrage im Deutschen Bundestag, daß sie mit den beteiligten Länderregierungen gemeinsam der Auffassung sei, daß es sich dabei um eine traditionell in Deutschland gesprochene Minderheitensprache entsprechend der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen handele. In Übereinstimmung mit der ständigen Vertragskommission der Länder habe die Bundesregierung den Schutz des Romanes nach Kapitel II (Art. 7 Abs. 5) als Sprache ohne Sprachterritorium ins Auge gefaßt. Der Zentralrat deutscher Sinti und Roma habe demgegenüber einen Schutz gemäß Kapitel III gefordert. Die Erfüllung eines solchen Schutzes liege jedoch überwiegend in der Zuständigkeit der Länder. Es bedürfe eines abgestimmten Votums der Länder, welche Verpflichtungen zum Schutz des von deutschen Sinti und Roma gesprochenen Romanes eingegangen werden können. Diese Entscheidung zur Vorbereitung des Ratifizierungsverfahrens stehe noch aus.[259]

108. Auf die **Lage der Minderheitengesetzgebung in Polen, in der Slowakischen Republik und in der Tschechischen Republik** ging die Bundesregierung auf Parlamentarische Anfrage ausführlich ein. Sie hob im Hinblick auf die Tschechische Republik und die Slowakische Republik ausdrücklich hervor, daß die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Minderheitenstandards der KSZE-Dokumente im Vertrag vom 27. Februar 1992 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSFR über gute nachbarschaftliche und freundschaftliche Zusammenarbeit ausdrücklich festgeschrieben sei, in den sowohl die Tschechische Republik als auch die Slowakische Republik eingetreten seien.[260]

109. Gegenstand einer Parlamentarischen Anfrage war auch **das am 9. Juni 1994 vom Parlament der Republik Lettland in zweiter Lesung verabschiedete Staatsbürgerschaftsgesetz.** Danach können Anwohner ohne lettische Staatsangehörigkeit, die nach der Annexion Lettlands durch Rußland (1940) ins Land kamen, und deren Nachkommen unter bestimmten Bedingungen die lettische Staatsangehörigkeit erwerben. Betroffen davon sind nach Schätzungen etwa 600.000 zumeist russischstämmige Personen. Das Gesetz erlaubt eine sofortige Einbürgerung nur für be-

[258] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7991, 5.
[259] BT-Drs. 12/7822, 5.
[260] BT-Drs. 12/7202, 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stimmte Gruppen von Personen, etwa Ehepartner von lettischen Staatsbürgern. Diejenigen Personen nicht-lettischer Volkszugehörigkeit, die in Lettland geboren sind, sollen bis zum Jahr 2000 eingebürgert werden. Nach dem Jahr 2000 gilt jedoch eine Naturalisierungsquote von 0,1 % der Anzahl der lettischen Staatsbürger im jeweiligen Vorjahr. Nach lettischen Schätzungen könnten bis zu 250.000 Personen von dieser Quotenregelung betroffen sein. Die Bundesregierung hat ausgeführt, daß sie gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, zusammen mit dem Europarat und der KSZE Teile des Gesetzes und insbesondere die Quotenregelung kritisch kommentiert und Empfehlungen ausgesprochen habe. Sie habe die lettische Regierung dazu aufgerufen, alles zu tun, um die Voraussetzungen für eine Integration der bleibewilligen russischsprachigen Bevölkerung zu schaffen. Weiterhin heißt es:

"Die Bundesregierung hat gemeinsam mit ihren EU-Partnern in einer EU-Troikademarche vom 20. Juni 1994 die lettische Regierung sowie das lettische Parlament aufgerufen, die Empfehlungen von KSZE und Europarat bei der dritten Lesung des Gesetzes zu berücksichtigen."[261]

110. Die **Lage der deutschen Minderheiten in den osteuropäischen Staaten** war mehrfach Gegenstand parlamentarischer Erörterungen. Im Hinblick auf den Gebrauch und die Vermittlung der deutschen Sprache an Angehörige der deutschen Minderheit in der Republik Polen hat die Bundesregierung auf Anfrage ausgeführt: "Der Erlaß von Lehrplänen für das nationale Schulwesen fällt in die Souveränität eines jeden Staates." Sie hat aber darauf hingewiesen, daß das polnische Erziehungsministerium seit längerem die Arbeit an Richtlinien für das Fach Deutsch als Muttersprache veranlaßt habe. Weiterhin wurde ausgeführt, daß die Bundesrepublik Deutschland den Deutschunterricht in Polen in vielfältiger Form fördere.[262]

111. Im März fand in Bonn die V. **Sitzung der deutsch-russischen Regierungskommission für die Angelegenheiten der Rußlanddeutschen** statt. In dem abschließenden Kommuniqué heißt es:

"Beide Seiten begrüßen die Idee zur Selbstorganisation der Deutschen Rußlands, die auf die Bestätigung von deren nationaler und kultureller Identität gerichtet ist."[263]

---

261 BT-Drs. 12/8253, 8.

262 Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/178, 2 und BT-Drs. 12/6692, 3.

263 Kommuniqué der V. Sitzung der deutsch-russischen Regierungskommission für die Angelegenheiten der Rußlanddeutschen vom 9.-11.3.1994 in Bonn, Bull. Nr. 25 vom 16.3.1994, 230.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Weiterhin wurde deutlich gemacht:

"Beide Seiten sehen die Schaffung nationaler Gemeinderäte und Organe der Selbstverwaltung im Rayon Kamyschin, Gebiet Wolgograd, und im Rayon Engels, Gebiet Saratow, als ersten praktischen Schritt zur Erfüllung des Erlasses des Präsidenten der Russischen Föderation 'Über Sofortmaßnahmen zur Rehabilitierung der Rußlanddeutschen' an."[264]

112. Auf Anfrage im Bundestag führte die Bundesregierung zu **Konfiskationen von Eigentum** aufgrund der Benes-Dekrete in der **Tschechoslowakei** und ihre Bedeutung für die dort lebende deutsche Minderheit aus:

"Die Tschechische Republik hat als zeitliche Grenze für die Anerkennung von Restitutions- oder Entschädigungsansprüchen das Datum des Antritts der ersten kommunistischen Regierung (25. Februar 1948) gesetzlich festgelegt. In der Folge werden Ansprüche von Deutschen, Ungarn, Tschechen, Slowaken und allen weiteren von der Enteignung durch Benes-Dekrete Betroffenen nicht berücksichtigt. Von einer Diskriminierung der deutschen Minderheit kann insofern keine Rede sein. Die tschechische Seite ist nie im Unklaren gelassen worden, daß die Bundesregierung die Vertreibung und entschädigungslose Enteignung der Sudetendeutschen – ungeachtet des historischen Kontextes – als Unrecht betrachtet."[265]

## *X. Diplomatie und Konsularwesen*

113. Im Hinblick auf **Schutz und Sicherheit der diplomatischen und konsularischen Missionen und Repräsentanten** erklärte der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich im 6. Ausschuß der Generalversammlung:

"We ... wish to underline our concern about violations of States' obligations in respect of diplomatic and consular privileges and immunities. It is essential that States scrupulously fulfill all their obligations regarding the immunities, protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives, under general international law as well as the relevant international conventions. ... Privileges and immunities are not granted for the personal benefit of individuals. But in order to ensure the smooth and effective exercise of diplomatic and consular functions, for the benefit of international relations as a whole. Sending states have the right to expect that their diplomatic and consular representatives will be adequately protected and their privileges and im-

[264] Ziff. 5 des Kommuniqués.
[265] BT-Drs. 13/160, 2.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

munities strictly observed. At the same time, abuses of missions or representatives of their privileges and immunities must be avoided. Respect for the laws of the receiving state is essential. The European Union and Austria will continue to cooperate on measures to deal with such abuses, which tend to undermine public acceptance of diplomatic privileges and immunities and may have serious effect on international relations. On the other hand, abuses by a few must not lead to a general restriction of diplomatic immunities."[266]

114. Mit Notenwechsel vom 1. Dezember 1994 schloß Deutschland mit der **Russischen Föderation** eine Vereinbarung über den **Verzicht auf eine Quotenregelung des Personalbestands der diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen,** die am selben Tage in Kraft trat.[267] Die Vereinbarung hat zum Inhalt, daß unter Berücksichtigung von Art. 11 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen und Art. 20 des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen beide Seiten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit auf zahlenmäßige Quoten für das Personal der diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen verzichten.

115. Am 17. Juli 1994 wurde eine Vereinbarung mit **Usbekistan** über die **unbeschränkte Reisefreiheit** paraphiert, die aufgrund eines Notenwechsels bis zu ihrem Inkrafttreten vom Zeitpunkt der Paraphierung an vorläufig angewandt werden soll.[268] Das Übereinkommen gewährleistet, bezugnehmend auf Art. 26 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen, die unbeschränkte Reisefreiheit der Mitglieder der diplomatischen Missionen beider Vertragsparteien auf dem Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei (Art. 1 Abs. 1). Nach Art. 1 Abs. 4 sollen für andere Staatsangehörige der jeweiligen Staaten Aufenthaltsgenehmigungen für das gesamte Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei erteilt werden. Darüber hinaus ist nach Art. 2 vorgesehen, daß eine Begrenzung des Personalbestands der jeweiligen diplomatischen Missionen nicht vorgeschrieben werden soll.

116. Im Hinblick auf die Qualität der **diplomatischen Beziehungen** der **Bundesrepublik Deutschland zur Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)** führte das Auswärtige Amt in einem Schreiben an die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen und alle Arbeits-

[266] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 8; siehe auch GA Res. 49/49 vom 9.12.1994.

[267] BGBl. 1995 II, 269.

[268] Bull. Nr. 74 vom 17.8.1994, 697.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

einheiten im Hause vom 10. Februar 1994[269] aus, daß die "diplomatischen Beziehungen zu Belgrad" mit der Gründung der BRJ "aus politischen und praktischen Gründen nicht abgebrochen" wurden. Die Botschaften seien nicht geschlossen, die Intensität des diplomatischen Kontakts aber erheblich vermindert, das diplomatische Personal ausgedünnt und die Kontakte zur Regierung auf ein Mindestmaß beschränkt worden. Im Hinblick auf die Botschaft heißt es weiter, daß diese "derzeit als ein Restbestand unserer Botschaft in der SFRJ fortbesteht". Weiterhin wird ausgeführt:

> "Bei unserer Vertretung in Belgrad handelt es sich somit weiterhin um eine Botschaft, wobei der Botschafter auf Grundlagen eines EG-Beschlusses vom 11. Mai 1992 zur Berichterstattung zurückgerufen ist."

Dazu wird grundsätzlich bemerkt:

> "Diese Situation ist insofern einmalig, als wir eine Vertretung in einem Staat unterhalten, den wir (noch) nicht förmlich anerkannt haben. Sie läßt sich außer mit praktischen Erwägungen auch durch die Überlegung rechtfertigen, daß eine fortgesetzte Präsenz in Belgrad der Suche nach einer einvernehmlichen und umfassenden Lösung für die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien dient."

Weiterhin heißt es:

> "Entsprechend verhält es sich mit der Botschaft der Bundesrepublik Jugoslawien in Bonn. Sie wird gegenwärtig in der Liste der diplomatischen Missionen unter 'andere Vertretungen' geführt."

Es wird deutlich gemacht, daß "volle diplomatische Beziehungen ... erst nach einer völkerrechtlichen Anerkennung der BRJ hergestellt werden [können]". Erst dann könne auch die Vertretung in Belgrad, "die derzeit als ein Restbestand unserer Botschaft in der SFRJ fortbesteht, zur Botschaft in der BRJ umgewidmet werden". Einstweilen könne jedoch "an offiziellen Veranstaltungen, die von Behörden und Vertretungen der BRJ gegeben werden, ... nicht teilgenommen werden. Informelle Arbeitskontakte sind davon nicht betroffen."

117. Am 1. Januar 1994 nahm die "**Ständige Vertretung** der Bundesrepublik Deutschland **bei der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit** in Europa in Wien" ihre Tätigkeit auf.[270]

---

[269] Zu den anderen in dem Schreiben angesprochenen Fragen, siehe oben, unter III., Ziff. 9.

[270] GMBl. 1994, 58 – gleichzeitig stellten die Delegationen beim KSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK-Delegation) und für die Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE-Delegation) ihre Tätigkeit ein.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

118. **In Jericho** wurde am 8. August 1994 ein "**Vertretungsbüro der Bundesrepublik Deutschland**" eröffnet.[271]

119. Am 1. Dezember 1994 wurden deutsche **Generalkonsulate** in Nowosibirsk und Saratow **eröffnet**.[272]

120. Im Berichtzeitraum sind **Botschaften** in Maseru[273] und – vorübergehend – in Port au Prince[274] geschlossen worden. Geschlossen wurden auch **Generalkonsulate** in Edmonton und Durban.[275] [276]

## *XI. Rechtshilfe und Auslieferung*

### a. Rechtshilfe

121. Im Berichtsjahr trat das Übereinkommen über den Beitritt Spaniens und Portugals zum **Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung rechtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen** der EWG (Brüsseler Übereinkommen) und dem Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof in Kraft.[277] Mit Gesetz vom 30. September 1994 stimmte der Bundestag darüber hinaus dem **Übereinkommen vom 16. September 1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen** (Lugano-Abkommen) zu,[278] das sich inhaltlich stark an das Brüsseler Übereinkommen vom 27. September 1968 anlehnt und einheitliche Regelungen auf dem Gebiet der Zuständigkeit und der Vollstreckung von Urteilen im Verhältnis auch zu den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) schafft. Das Abkommen bestimmt für alle Streitigkeiten mit Auslandsbeziehungen in vermögensrechtlichen Angelegenheiten einheitlich die Zuständigkeit der Gerichte. Das Übereinkommen vereinfacht und vereinheitlicht ferner das Verfahren für die Anerkennung und Vollstreckbarerklärung von gerichtli-

---

271 Bull. Nr. 75 vom 25.8.1991, 710, GMBl. 1994, 979 – als Amtsbezirk ist "Palästinensisches Autonomiegebiet" angegeben.

272 GMBl. 1995, 42.

273 GMBl. 1994, 1240. Aufgaben werden u. a. von der Botschaft Pretoria übernommen.

274 Ab 31.3.1994, GMBl. 1994, 434.

275 GMBl. 1994, 1062 bzw. 1240.

276 Siehe allgemein: Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland, Stand: November 1994, BAnz 46, Nr. 225 vom 1.12.1994.

277 Beitrittsübereinkommen vom 26.5.1989, BGBl. 1994 II, 518; Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/5841; Woche im Bundestag 2/94 vom 26.1.1994, 6; in Kraft getreten am 1.12.1994, BGBl. 1994 II, 3707.

278 BGBl. 1994 II, 2658 ff.; BT-Drs. 12/6838.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

chen Entscheidungen, die in einem anderen Vertragsstaat erlassen worden sind. Das Übereinkommen trat am 1. März 1995 in Kraft. Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 14. Dezember 1994 hat Deutschland den in Art. IV Abs. 2 des Protokolls Nr. 1 zum Übereinkommen vorgesehenen Widerspruch erklärt.[279]

122. Am 23. Juni 1994 trat der **deutsch-marokkanische Vertrag über die Rechtshilfe und Rechtsauskunft in Zivil- und Handelssachen** in Kraft.[280]

123. Ebenfalls in Kraft trat das **Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen.**[281]

124. Gegenstand einer Parlamentarische Anfrage war im Berichtsjahr auch die Problematik **internationaler Kindesentführungen** ("legal kidnapping"). Die Bundesregierung führte aus, daß Grundlage der Rechtshilfe in diesem Bereich das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (Haager Übereinkommen)[282] und das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses (Europäisches Übereinkommen) sind.[283] Auf der Grundlage dieser beiden Übereinkommen habe der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof insgesamt 75 Ersuche gestellt, von denen 71 Anträge Rückführungsverlangen nach dem Haager Übereinkommen und vier Fälle ein Ersuchen um Unterstützung bei der Durchsetzung des Umgangsrechts betrafen.[284] Außerhalb des Geltungsbereichs der genannten Übereinkommen hätten sich Beteiligte – im Jahre 1994 insgesamt in 20 Fällen – an das Auswärtige Amt gewandt. Im Ausland durchzuführende Anerkennungs-

---

[279] BGBl. 1995 II, 221. – Der Widerspruch bezieht sich auf die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates.

[280] Vom 29.10.1985, BGBl. 1988 II, 1054, Inkrafttreten: BGBl. 1994 II, 1192.

[281] BGBl. 1993 II, 1137, gemäß Art. 7 Abs. 1 des entsprechenden Ausführungsgesetzes – BGBl. 1993 I, 1407 – in Kraft getreten am 28.2.1994, BGBl. 1994 I, 342.

[282] In Kraft seit 1.12.1990, BGBl. 1990 II, 206, 220.

[283] In Kraft seit 1.2.1991, BGBl. 1991 II, 329, 392.

[284] Nach Angaben des Generalbundesanwalts sei in 16 Fällen die Rückführung des Kindes nach Deutschland angeordnet, in 12 Fällen seien die Kinder freiwillig zurückgegeben worden. In fünf Fällen hätten die Behörden der ersuchten Staaten den Rückführungsantrag gemäß Art. 27 des Haager Übereinkommens wegen offensichtlicher Unbegründetheit zurückgewiesen. Abgelehnt worden sei die Rückführung in einem einzigen Fall. Drei Fälle hätten sich durch Antragsrücknahme und sechs durch Vergleich erledigt. Ein Fall sei anderweitig erledigt und 25 Fälle seien bisher noch nicht abgeschlossen worden. In zwei Fällen lägen keine Informationen vor, BT-Drs. 13/160, 18.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

und Vollstreckungsverfahren für deutsche Sorgerechtsentscheidungen seien regelmäßig zeit- und kostenaufwendig und verliefen, ebenso wie dort neu in Gang gebrachte Sorgerechtsverfahren, vor allem in Ländern mit anderer rechtlicher und kultureller Prägung häufig zum Nachteil des deutschen Staatsangehörigen. Entsprechend gering seien die Erfolge bei den Rückführungsbemühungen. Diese Situation könne nur verbessert werden, wenn die Staaten dazu bewegt werden könnten, das Haager Übereinkommen zu ratifizieren oder sonstige entsprechende Übereinkünfte im Sinne von Art. 11 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989[285] zu schließen. Im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen habe die Bundesregierung darauf hingewirkt, daß die EG-Mitgliedstaaten ihre grundsätzliche Bereitschaft erklären, sich an das Haager und das Europäische Übereinkommen zu binden. Bis auf Italien und Belgien hätten die jetzigen und künftigen EU-Staaten inzwischen auch beide Übereinkommen ratifiziert. Auch im Europarat sei eine entsprechende Ratifikationsempfehlung erarbeitet worden. Im übrigen habe die deutsche Präsidentschaft in der EU eine Initiative gegenüber den Staaten ergriffen, für die bislang die Übereinkommen nicht wirksam geworden sind. Die deutschen Botschaften in den betreffenden Staaten seien am 12. Dezember 1994 angewiesen worden, entsprechende Demarchen an die jeweiligen Außenministerien zu richten.[286]

125. Zur **Bekämpfung der Kinderprostitution** komme der Abschluß bilateraler Rechtshilfeverträge nach der Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage nur dann in Frage, wenn der potentielle Vertragsstaat nicht in der Lage sei, auf vertragsloser Basis Rechtshilfe zu leisten, wenn die Zahl der auftretenden Fälle den mit dem Abschluß eines bilateralen Vertrages verbundenen Arbeitsaufwand nebst parlamentarischer Befassung rechtfertigt und das Rechtssystem im potentiellen Vertragsstaat in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht menschenrechtlichen Mindestanforderungen Rechnung trägt.[287] Weiter heißt es:

> "Hinsichtlich der letztgenannten Voraussetzung ist in jedem einzelnen Fall eine gründliche Prüfung erforderlich, um nicht durch Abschluß von Verträgen Verpflichtungen auch für die deutsche Seite zu begründen, deren Erfüllung rechtlich nicht vertretbar wäre, deren Nichterfüllung die Bundesregierung aber vor erhebliche politische Probleme stellte."

---

[285] BGBl. 1992 II, 121, 990.
[286] Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 13/160, 17.
[287] BT-Drs. 12/6585, 6.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Für die osteuropäischen Staaten sei auf das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 hinzuweisen, dem mittlerweile Ungarn sowie die Tschechische und Slowakische Republik beigetreten seien. Damit würden im Verhältnis zu diesen Staaten bilaterale Rechtshilfeverträge entbehrlich.[288] Im Hinblick auf den sog. "Kindersextourismus" hätten die Botschaften in den Zielländern Weisung erhalten, gegenüber den jeweiligen Regierungen im Wege der Demarche auf die Verschärfung des deutschen Strafrechts in diesem Bereich hinzuweisen und um Mitteilung derartiger Straftaten und der vorliegenden Beweismittel zu bitten. Erkenntnisse darüber, ob die Änderung des deutschen Strafrechts (§ 5 Nr. 8 StGB) bereits zu einschlägigen Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland geführt haben, lägen der Bundesregierung noch nicht vor. Zum Abschluß bilateraler Rechtshilfeverträge für diese Fälle führte die Bundesregierung weiter aus:

"Die Bundesregierung bevorzugt die Zusammenarbeit mit den betroffenen Zielländern im Rahmen des vertragslosen Rechtshilfeverkehrs. Sie vollzieht sich auf der Grundlage der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen, die in fast allen Staaten die Stellung und Erledigung strafrechtlicher Rechtshilfeersuchen auch ohne den Abschluß eines bilateralen Rechtshilfeabkommens erlauben. Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen sind die ausländischen Staaten, deren Mithilfe für eine erfolgreiche Strafverfolgung dort begangener Taten erforderlich ist, zu einer Zusammenarbeit im vertragslosen Verkehr willens und in der Lage."[289]

Außerdem führte die Bundesregierung aus:

"Die Teilnahme deutscher Beamter an Ermittlungen in den betroffenen Zielländern im Rahmen der Durchführung von Rechtshilfeersuchen deutscher Ermittlungsbehörden oder auf Ersuchen des jeweiligen Staates wird von der Bundesregierung grundsätzlich befürwortet und in Einzelfällen auch mit Erfolg praktiziert."[290]

### b. Auslieferung

126. Im Hinblick auf das **Steuerstrafverfahren** gegen den in die Schweiz geflüchteten Eduard Zwick führte die Bundesregierung auf Anfrage aus, daß eine Auslieferung aus der Schweiz nicht in Frage komme.

---

[288] *Ibid.*; Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 1/94, 20.

[289] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 5/94, 91; Woche im Bundestag 8/94 vom 27.4.1994, 66; BT-Drs. 12/6585, 6.

[290] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 1/94, 20.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Eine Auslieferung auf der Grundlage des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 komme nicht in Betracht, weil nach Art. 5 des Übereinkommens vor Auslieferungen in Abgaben-, Steuer-, Zoll- und Devisenstrafsachen eine Vereinbarung erforderlich sei, die mit der Schweiz nicht bestehe, weil nach schweizerischem Recht einem Ersuchen in der internationalen Rechtshilfe nicht entsprochen werden könne, wenn Gegenstand des ausländischen Verfahrens eine Verkürzung fiskalischer Abgaben sei. Das 2. Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen beziehe zwar fiskalische Straftaten ein; insoweit habe die Schweiz jedoch – wie eine Reihe anderer Staaten auch – einen Vorbehalt angebracht. Die Bundesregierung verfolge das Ziel, zur Erleichterung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen in weitestmöglichem Umfang Vereinbarungen zu schließen, die eine Auslieferung auch wegen fiskalischer Delikte vorsehen. Von Deutschland abgeschlossene bilaterale Auslieferungsverträge, insbesondere mit den USA, Kanada und Australien, bezögen solche fiskalischen Straftaten ein.[291]

127. Im Hinblick auf die **Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und der organisierten Kriminalität** führte die Bundesjustizministerin im Rechts- und Innenausschuß des Europäischen Parlaments aus, daß Bemühungen unternommen würden, auf europäischer Ebene Übereinstimmung über eine schnelle Auslieferung von Straftätern als wichtiges Element im Kampf gegen die organisierte Kriminalität zu erreichen.[292]

128. In einem Bericht über den **Vollzug des Überstellungsausführungsgesetzes vom 21. März 1983**[293], das der Umsetzung des Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen[294] dient[295], führte die Bundesregierung aus, daß von dem Übereinkommen insgesamt nur zögerlich Gebrauch gemacht worden sei.[296] Maßgeblich für die geringe Anwendung des Übereinkommens in Deutschland sei u. a. das bestehende Mißtrauen der Strafvollstreckungsbehörden in die Vollstreckungspraxis der anderen Mitgliedstaaten. Die

---

[291] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 4/94, 72.

[292] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 5/94, 75.

[293] BGBl. 1991 I, 1954.

[294] BGBl. 1991 II, 1006.

[295] Es ist zusammen mit dem Übereinkommen am 1.2.1992 in Kraft getreten, BGBl. 1991 I, 1232.

[296] BT-Drs. 12/7177. Nach dem Bericht sind seit dem Inkrafttreten nur zehn Überstellungen nach Deutschland sowie 23 Überstellungen aus Deutschland ins Ausland erfolgt. 17 Fälle davon hätten die Niederlande, weitere Fälle Dänemark, Schweden, Österreich, die Schweiz, Großbritannien und die Tschechische Republik betroffen.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Bundesregierung sei im Rahmen des Möglichen bestrebt, eine verstärkte Anwendung des Übereinkommens zu erreichen. Die mit dem Überstellungsausführungsgesetz neu eingeführte Festhalteanordnung sei im Berichtszeitraum lediglich in acht Fällen erlassen, aber in keinem Fall vollstreckt worden. Die Festhalteanordnung erlaubt es, verurteilte Personen, die nach ihrer Überstellung in ihren Heimatstaat in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Zeitpunkt angetroffen werden können, zu dem im Hinblick auf die Höhe der noch zu verbüßenden Sanktionen Grund zu der Annahme besteht, daß sie sich der Vollstreckung der Sanktion im Heimatstaat durch Flucht entzogen haben, für die Dauer von maximal 18 Tagen zu inhaftieren. Sie dient dem Ziel, während dieser Zeit durch geeignete Nachforschungen im Vollstreckungsstaat festzustellen, ob die Vollstreckung nach dessen Recht ausnahmsweise als beendet anzusehen ist und somit auch der deutsche Strafvollstreckungsanspruch erloschen ist.[297]

## *XII. Zusammenarbeit der Staaten*

### a. Politische Zusammenarbeit

129. Mit Gesetz vom 28. April 1994 ratifizierte Deutschland das **Übereinkommen vom 23. Oktober 1991 über Kambodscha.**[298] Nach Art. 1 des Ratifikationsgesetzes umfaßt die Zustimmung des Bundestages das Übereinkommen vom 23. Oktober 1991 über eine umfassende politische Regelung des Kambodscha-Konflikts und das Übereinkommen vom gleichen Tag über die Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Unversehrtheit, Unverletzlichkeit, Neutralität und nationale Einheit Kambodschas.

130. Im Berichtszeitraum wurden die Bemühungen um einen **"Stabilitätspakt für Europa"** vorangetrieben. Diese Bemühungen sehen auf einer ersten Ebene den Abschluß jeweils bilateraler Nachbarschaftsverträge vor, in denen auch Grenz- und Minderheitenfragen angesprochen werden sollen. Anschließend sollen diese bilateralen Verträge in einen gesamteuropäischen multilateralen Rahmen unter dem Dach der KSZE überführt werden. Anläßlich der Eröffnungskonferenz in Paris führten der deutsche Bundeskanzler und der französische Außenminister in einem gemeinsamen Zeitungsbeitrag aus:

"Deutschland und Frankreich werden ab dem 1. Juli dieses Jahres nacheinander die Präsidentschaft in der Europäischen Union übernehmen. ... Die

---

[297] *Ibid.*

[298] BGBl. 1994 II, 542; Walter (Anm. 29), Ziff. 114.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Zwölf haben auf dem Gipfel in Kopenhagen im Juni 1993 einen langfristigen Prozeß der Erweiterung nach Osten in die Wege geleitet, in dem sie jenen Ländern eine konkrete Beitrittsperspektive eröffnet haben, die der Europäischen Union durch Europaabkommen verbunden sind. ... Daher regen wir gemeinsam an, die Staats- und Regierungschefs der beitrittswilligen Länder einmal im Jahr zu einem Europäischen Rat einzuladen, damit sie mit den Zwölf und demnächst den Sechzehn Fragen gemeinsamen Interesses erörtern und auf diese Weise unsere Zusammenkunft vertiefen. ... [Nicht nur im ehemaligen Jugoslawien, sondern] auch in anderen Regionen Europas gibt es latente Spannungen, die sich vor allem aus ungeklärten Grenz- und Minderheitenfragen ergeben. ... Hier steht die Europäische Union in einer besonderen Verantwortung. Daher hat der Europäische Rat in Brüssel im letzten Dezember dem Vorschlag ... zugestimmt, eine Eröffnungskonferenz einzuberufen, die zum Abschluß eines Stabilitätspakts in Europa führen soll. Die Initiative der Zwölf für einen Stabilitätspakt zielt darauf ab, die Unterzeichnung von Vereinbarungen über gute Nachbarschaft zwischen allen mittel-, ost- und südosteuropäischen Ländern zu fördern. Selbstverständlich können solche Vereinbarungen nicht auf einmal sämtliche Grenz- und Minderheitenprobleme lösen, ... sie sollen vielmehr ein Klima des Vertrauens sowie Verfahren zur Zusammenarbeit schaffen, die im Falle von Schwierigkeiten die einvernehmliche Lösung von Problemen ermöglichen. ... Die Zwölf bieten ihren Partnern in Mittel-, Ost- und Südosteuropa mit dieser Initiative einen europäischen Rahmen für vertrauensvolle Verhandlungen zur Ausgestaltung eines gutnachbarschaftlichen Verhältnisses an und unterstützen dieses mit dem wirtschaftlichen und politischen Gewicht der Europäischen Union. ... Für den Erfolg des Stabilitätspakts ist darüber hinaus die volle Einbeziehung der KSZE unerläßlich. Deutschland und Frankreich sind gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union entschlossen, diese erste Aktion im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zum Erfolg zu führen. ... Unser Ziel ist eine Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt in einem Jahr oder später, zu der die mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder ein Netzwerk bilateraler Vereinbarungen über gute Nachbarschaft einbringen."[299]

Die Eröffnungskonferenz richtete zwei Regionalkonferenzen, nämlich eine für die baltischen Staaten und eine für Mittel- und Osteuropa, ein. Die baltische Regionalkonferenz soll sich mit der Eingliederung fremder Bevölkerungsgruppen und nationaler Minderheiten, mit grenzüberschreitenden Aktivitäten und der Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten befassen. Damit sind vor allem die russischen Bevölkerungsgruppen und die russischen Militärstützpunkte in den baltischen Republiken gemeint.

[299] FAZ vom 27.5.1994, 3.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

131. Am 24. und 25. Mai 1994 tagte in Tallinn das **dritte Treffen des Rates der Ostseestaaten.**[300] Auf der Sitzung wurde insbesondere das Amt eines Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, geschaffen.

132. Zwischen Deutschland, Frankreich und Polen fanden im Berichtszeitraum **trilaterale Treffen der Außenminister**[301] **und der Verteidigungsminister**[302] statt. Letztere kamen insbesondere überein, eine trilaterale Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu entwickeln. Das Außenministertreffen diente insbesondere dazu, Polens Beitritt zur EU zu unterstützen und zu fördern.

133. Auf einer Botschafterkonferenz Asien-Pazifik wurden **zehn Punkte zur deutschen Asienpolitik** formuliert. Darin heißt es u. a.:

> "Wo erwünscht, können wir zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaat unsere spezifischen Erfahrungen in den Bereichen bundesstaatlicher Verfassungsordnung, Wahlrecht, Justizreform, Dezentralisierung, kommunaler Selbstverwaltung, wirksamer und gerechter Steuersysteme u. a. anbieten. In diesem Bereich haben die politischen Stiftungen eine besondere Aufgabe."

Im Hinblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft wurden eine Reihe von Zielen für die Asienpolitik genannt. Dazu gehören ein weiterer Ausbau der Zusammenarbeit des Dialogs mit ASEAN auf der Basis des bestehenden Kooperationsabkommens sowie Fortschritte hin zu einem erweiterten Abkommen der "dritten Generation". Im Hinblick auf Indien wird eine Intensivierung der Kooperation im Rahmen des neuen Kooperationsabkommens angestrebt. Mit Sri Lanka, Vietnam und Nepal sollen solche Abkommen abgeschlossen werden. Ein Abschluß eines solchen Abkommens mit der Republik Korea sei zu prüfen."[303]

134. Die von der Botschafterkonferenz Zentralamerika/Karibik 1994 erarbeiteten **Leitlinien zur deutschen Zentralamerikapolitik** sehen unter 4. vor:

> "Wir sind, wenn gewünscht, bereit, im Rahmen der Vereinten Nationen oder der Organisation amerikanischer Staaten bei der Erarbeitung demokratischer Wahlverfahren beratend zur Seite zu stehen und bei der Beobachtung der Wahlen selbst mitzuwirken."[304]

---

[300] Bull. Nr. 70 vom 26.7.1994, 660.

[301] Bull. Nr. 85 vom 20.9.1994, 796.

[302] Bull. Nr. 22 vom 7.3.1994, 208.

[303] Leitlinien zur deutschen Asienpolitik, Botschafterkonferenz Asien-Pazifik, Bull. Nr. 9 vom 28.1.1994, 69; siehe auch Woche im Bundestag 14/94 vom 6.6.1994, 58.

[304] Bull. Nr. 23 vom 9.3.1994, 211.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

135. Auf Anfrage im Deutschen Bundestag nahm die Bundesregierung ausführlich zur **Entwicklung des deutsch-tschechischen Verhältnisses seit Abschluß des deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrages** vom 27.2.1992 Stellung.[305]

136. Die **Grundlage der Beziehung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Belarus** wurde aufgrund einer neuen gemeinsamen Erklärung neu gestaltet.[306]

### b. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit

137. Im Berichtszeitraum traten Abkommen über **wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit** mit Weißrußland[307], Honduras[308] und Sao Tomé und Príncipe[309] in Kraft.

138. Der deutsch-niederländisch-englisch und amerikanischen **"Vereinbarung vom 24. Juli 1992 über die Errichtung, den Bau und den Betrieb einer Urananreicherungsanlage in den Vereinigten Staaten von Amerika"** stimmte der Bundestag zu.[310] Sie gründet sich auf das am 4. März 1970 von den beteiligten Staaten abgeschlossene Übereinkommen über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gaszentrifugenverfahrens zur Herstellung angereicherten Urans (Übereinkommen von Almelo). Dieses verfolgt das Ziel, einen zwischenstaatlichen Rahmen für ein Gemeinschaftsunternehmen in den Vereinigten Staaten unter Verwendung des in den drei europäischen Ländern entwickelten Verfahrens zur Herstellung angereicherten Urans für ausschließlich friedliche, nicht explosive Zwecke zu schaffen. Die Vereinbarung regelt die Weitergabe von Zentrifugentechnologie an das Gemeinschaftsunternehmen in den Vereinigten Staaten seitens der drei europäischen Regierungen (Art. 2 a) und im Hinblick auf die Regierung der Vereinigten Staaten (b). Es regelt auch, unter welchen Bedingungen den drei europäischen Regierungen und dem Gemeinschaftsunternehmen selbst Zugang zu den in der Anlage entstehenden Daten gestattet wird, sofern es sich um geschützte Daten handelt (c und Anhang). Es wurde darüber hinaus vereinbart, unter welchen Bedingungen die drei europäischen Regierungen und das Ge-

---

305 BT-Drs. 12/8440; Woche im Bundestag 15/94 vom 14.9.1994, 76.
306 Bull. Nr. 77 vom 5.9.1994, 723.
307 Vom 2.4.1993, in Kraft getreten am 9.11.1993, BGBl. 1994 II, 46.
308 Vom 29.2.1993, in Kraft getreten am 8.3.1994, BGBl. 1994 II, 3514.
309 Vom 30.7.1991, in Kraft getreten am 7.12.1993, BGBl. 1994 II, 3758.
310 BGBl. 1994 II, 3576, in Kraft getreten am 1.2.1995, BGBl. 1996 II, 146.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

meinschaftsunternehmen Zugang zu den auf die Anlage anwendbaren, als "United States National Security Information" bezeichneten Informationen gestattet wird, soweit sie sich auf Sicherungsmaßnahmen und Sicherungssysteme beziehen. Art. 3 der Vereinbarung betrifft die friedliche Nutzung, Art. 4 die Anwendung internationaler Sicherungsmaßnahmen. Ausdrücklich ist in Art. 5 der physische Schutz der Anlage und des Kernmaterials geregelt. Art. 6 betrifft die Weitergabe des Kernmaterials, Art. 8 ff. den Schutz geheimhaltungsbedürftiger und rechtlich geschützter Informationen. Nach Art. 12 lassen die in der Vereinbarung enthaltenen Verpflichtungen die Verpflichtungen der drei europäischen Regierungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft unberührt.

139. Am 7. März 1994 wurde in Bonn die **"Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Forschung und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und der National Science Foundation der Vereinigten Staaten über die Zusammenarbeit in der geo-wissenschaftlichen Forschung"** unterzeichnet und trat zugleich in Kraft.[311] Nach Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung arbeiten die Vertragsparteien als gleichberechtigte Partner bei der Erforschung der Meere, der Atmosphäre und der Erde zusammen, um zu einem besseren Verständnis des Aufbaus, der Zusammensetzung und der Entwicklung der Erde zu gelangen. Nach Art. 1 Abs. 2 ist ein vollständiger und offener Austausch sowie die allgemeine Veröffentlichung und Verbreitung der aus ihrer gemeinsamen Forschungsarbeit hervorgehenden wissenschaftlichen Informationen vorgesehen. Die Zusammenarbeit soll sich nach Art. 2 auf die Planung, Ausarbeitung und Realisierung von gemeinsamen geo-wissenschaftlichen Forschungsprogrammen und Projekten, von Beobachtungssystemen und von Datensystemen erstrecken. Miteingeschlossen sind die gemeinsame Nutzung von Forschungsanlagen, einschließlich Schiffen, Fluggeräten, Fahrzeugen, Großgeräten und Laboratorien. Ausdrücklich ist auch ein Austausch von Daten und Informationen, der Wissenschaftleraustausch und die gemeinsame Durchführung von Veranstaltungen vorgesehen. Die Überwachung der Zusammenarbeit obliegt nach Art. 4 einem gemeinsamen "BMFT/NSF-Ausschuß", der in der Regel jährlich zusammentreten soll. Jede Partei soll daneben einen Koordinator für die Durchführung der Zusammenarbeit zwischen den Sitzungen des gemeinsamen Ausschusses benennen (Art. 4 Abs. 3).

---

311 BGBl. 1994 II, 418.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

140. Am 23. November 1994 wurde die "**Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie der Bundesrepublik Deutschland und dem Department of Energy der Vereinigten Staaten von Amerika über den Austausch von Informationen auf dem Energiegebiet**" geschlossen und trat am selben Tag in Kraft.[312] Zum Gegenstand der Vereinbarung heißt es in Art. 1:

> "Die Vertragsparteien richten im Rahmen dieser Vereinbarung zum beiderseitigen Nutzen und zur Ergänzung ihrer Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Energiesektor einen Austausch von Informationen auf dem Energiegebiet ein."

Der Austausch soll öffentlich zugängliche wissenschaftlich-technische Informationen über abgeschlossene Energieforschungs- und Entwicklungsvorhaben, laufende Energieforschungs- und Entwicklungsvorhaben, einschlägige Fakten und Zahlen sowie informationstechnische Forschung umfassen. Die Überwachung der Durchführung der Vereinbarung obliegt nach Art. 8 zwei Koordinatoren, nämlich dem Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Informationen einerseits und dem Office of Scientific and Technical Information andererseits. Diese und die vorgenannte Vereinbarung enthalten als Anlage eine im wesentlichen gleichlautende Erklärung zum geistigen Eigentum.

141. Mit Gesetz vom 5. Juli 1994 stimmte der Bundestag der **Änderung des Übereinkommens zur Gründung einer europäischen Organisation für die Nutzung von meteorologischen Satelliten** ("Eumetsat") vom 24. Mai 1983 zu.[313] Mit den Änderungen wird insbesondere der Aufgabenkatalog für den Betrieb meteorologischer Satelliten auf den Bereich der Klimaüberwachung und die Erfassung weltweiter Klimaveränderungen ausgedehnt.[314]

142. Auf der Botschafterkonferenz Asien-Pazifik wurde hervorgehoben, daß die Bundesrepublik in Singapur, Malaysia und Thailand **Technologieinstitute** unterstützt und diesen Modellcharakter beimißt.[315]

143. Im Hinblick auf den **Euro-Pipeline-Vertrag** sei auf V.a., Ziff. 36 verwiesen.

---

[312] BGBl. 1995 II, 18.

[313] BGBl. 1994 II, 1037.

[314] Woche im Bundestag 2/94 vom 26.1.1994, 42.

[315] Leitlinien zur deutschen Asienpolitik, Botschafterkonferenz Asien-Pazifik, Bull. Nr. 9 vom 28.1.1994, 69; siehe oben Ziff. 133.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

144. Im übrigen unterstützte Deutschland im Berichtszeitraum die **Bekämpfung von Aids in den Entwicklungsländern** mit erheblichen Mitteln.[316]

145. Am 1. Juni 1994 trat das Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen **Doping** in Kraft.[317]

146. Das **Europäische Übereinkommen vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen**[318] trat für Deutschland am 1. November 1984 in Kraft.[319] Im Zusammenhang mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gab Deutschland die folgende Erklärung ab:

> "Vor dem Bundesverfassungsgericht ist derzeit ein Rechtsstreit anhängig, in dem möglicherweise die Frage von Bedeutung ist, ob die Europäischen Gemeinschaften zum Erlaß der Fernsehrichtlinie berechtigt waren. Die Bundesregierung stellt ausdrücklich klar, daß die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu dem Übereinkommen nicht zugleich ihre Zustimmung zu einem Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu dem Übereinkommen präjudiziert."[320]

147. Am 20. Oktober 1994 stimmte der Bundestag dem Europäischen **Übereinkommen vom 2. Oktober 1992 über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen** zu.[321]

148. Im Berichtszeitraum schloß Deutschland jeweils mit Ungarn[322], Weißrußland[323] und Kroatien[324] **Kulturabkommen** ab. In Kraft traten Kulturabkommen mit Lettland (über die gegenseitige Errichtung und die Tätigkeit von Kultur- und Informationszentren)[325], Namibia[326], Slowenien[327] und Paraguay.[328]

---

316 Bull. Nr. 114 vom 9.12.1994.

317 BGBl. 1994 II, 334; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 128.

318 BGBl. 1994 II, 638.

319 BGBl. 1994 II, 3627. Siehe auch Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 104.

320 BGBl. 1994 II, 3627.

321 BGBl. 1994 II, 3566, siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 131; das Übereinkommen ist nach seinem Art. 17 für Deutschland am 1.7.1995 in Kraft getreten.

322 1.3.1994, Bull. Nr. 22 vom 7.3.1994, 199.

323 3.3.1994, Bull. Nr. 22 vom 7.3.1994, 203.

324 26.8.1994, Bull. Nr. 78 vom 6.9.1994, 737.

325 5.4.1994, BGBl. 1994 II, 1233.

326 Vom 5.6.1991; in Kraft getreten am 28.1.1994, BGBl. 1994 II, 1229.

327 Vom 18.6.1993; in Kraft getreten am 28.6.1994, BGBl. 1994 II, 2464; gemäß Protokoll vom 18.6.1993 tritt im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Slowenien mit dem Inkrafttreten des Abkommens nach seinem Art. 16 das Abkommen vom 28.7.1969 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über kulturelle Zusammenarbeit außer Kraft, BGBl. 1994 II, 2468.

328 Vom 23.6.1993; in Kraft getreten am 19.8.1994, BGBl. 1995 II, 23.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

149. Fragen der **auswärtigen Kulturpolitik** und insbesondere der Finanzierung der Goetheinstitute waren mehrfach Gegenstand parlamentarischer Diskussionen.[329] Gegenstand parlamentarischer Diskussionen waren auch das deutsch-amerikanische akademische Konzil[330], die Bildungszusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa[331], die Forderungen der deutsch-tschechischen und der deutsch-slowakischen Historikerkommissionen[332] und die Fördermöglichkeit für den Besuch von ausländischen Jugendlichen durch den Bund.[333]

150. Am 16. Dezember 1994 trat die **"Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Frauen und Jugend der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Kultur und Bildung der Republik Estland über jugendpolitische Zusammenarbeit"** vom 25. November 1993 in Kraft.[334] Eine entsprechende Vereinbarung schloß das Bundesministerium mit dem Ministerium für Erziehung, Kultur und Bildung der Republik Lettland am 3. Juni 1994.[335]

151. Im Berichtsjahr wurde auf der dritten Ministertagung der Außenminister der Ostseestaaten im Mai 1994 eine Europafakultät gegründet. Die Minister billigten eine Erklärung zur **Europafakultät** sowie deren Satzung und regten die Ausarbeitung einer Übereinkunft über die Rechtsstellung der Europafakultät an.[336] Dem Übereinkommen vom 18. Juni 1992 zur Revision des Übereinkommens über die Gründung eines **europäischen Hochschulinstituts** stimmte der Bundestag am 8. Juni 1994 zu.[337]

152. Im Berichtszeitraum trat das **Übereinkommen über die Anerkennung von Studien, Diplomen und Graden im Hochschulbereich in den Staaten der europäischen Region** in Kraft.[338] Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde brachte Deutschland folgenden Vorbehalt an:

---

329 Woche im Bundestag 1/94 vom 19.1.1994, 85; Woche im Bundestag 11/94 vom 1.6.1994, 31; Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 97.

330 Woche im Bundestag 13/94 vom 29.6.1994, 72 und Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 36.

331 Woche im Bundestag 8/94 vom 27.4.1994, 61.

332 Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7058, 1.

333 Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8360, 20.

334 BGBl. 1995 II, 190.

335 BGBl. 1995 II, 1005; in Kraft getreten am 25.9.1995.

336 Bull. Nr. 70 vom 26.7.1994, 660.

337 BGBl. 1994 II, 715.

338 Vom 21.12.1979, BGBl. 1994 II, 2321, in Kraft getreten am 8.1.1995, BGBl. 1995 II, 338.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Im akademischen Bereich: Die Bundesrepublik Deutschland wird Zeugnisse, Diplome und Grade, die unter dieses Übereinkommen fallen, nur insoweit als gleichwertig anerkennen, als die Anforderungen der ausländischen Prüfungen mit den Prüfungsanforderungen in der Bundesrepublik Deutschland gleichwertig sind. Die Bundesrepublik Deutschland wird bei der Anwendung dieses Übereinkommens nur Abschlüsse solcher ausländischer Hochschuleinrichtungen anerkennen, die den jeweiligen Hochschuleinrichtungen im Geltungsbereich des Hochschulrahmengesetzes entsprechen. Die Anwendung der Bestimmungen der Art. 8 und 9 wird den nach der Gesetzgebung zuständigen Stellen in der Bundesrepublik Deutschland obliegen.

Zu Art. 1 Abs. 1b des Übereinkommens: Für die Zulassung zu einem reglementierten Beruf und für seine Ausübung müssen die in ihrem Hoheitsgebiet geltenden Vorschriften und Verfahren sowie die sonstigen von den zuständigen staatlichen und berufständigen Stellen für die Ausübung des betreffenden Berufes festgelegten Bedingungen erfüllt sein. Dies gilt auch für die Zulassung zu einem Vorbereitungsdienst für einen reglementierten Beruf".[339]

153. Ebenfalls in Kraft trat das **"Europäische Übereinkommen über die allgemeine Gleichwertigkeit der Studienzeiten an Universitäten".**[340] Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde gab Deutschland folgende Erklärung ab:

"Die Bundesrepublik Deutschland geht davon aus, daß Anerkennungen nach diesem Übereinkommen sich nur auf den akademischen Bereich beziehen und nicht auf den Zugang zum Beruf. Die Bundesrepublik Deutschland wird deshalb bei der Zulassung zu Prüfungen, die auch den Zugang zu einem durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften reglementierten Beruf eröffnen oder vor

---

[339] In der Bekanntmachung über das Inkrafttreten wird darauf hingewiesen, daß das Übereinkommen bereits für die ehemalige Deutsche Demokratische Republik am 19.2.1982 in Kraft getreten war. Ferner wird darauf aufmerksam gemacht, daß die ehemalige Deutsche Demokratische Republik bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die folgende Erklärung abgegeben hatte: "Die Deutsche Demokratische Republik vertritt die Auffassung, daß Art. 16 des o.g. Übereinkommens in Widerspruch zu dem Grundsatz steht, daß jeder Staat, dessen Politik sich von den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen leiten läßt, das Recht hat, Vertragspartei jedes Übereinkommens zu werden, das die Interessen aller Staaten berührt.", BGBl. 1995 II, 338. Art. 16, auf den die Erklärung der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik Bezug nimmt, betrifft den Beitritt weiterer Staaten zu dem Übereinkommen und macht ihn von einer Ermächtigung abhängig. Das Ersuchen auf eine derartige Ermächtigung ist an den Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur übermitteln, der es spätestens 3 Monate vor der Sitzung des in Abs. 3 genannten *ad hoc*-Ausschusses an die Vertragsstaaten weiterleitet. Dieser *ad hoc*-Ausschuß aus entsprechend ermächtigten Staatenvertretern entscheidet dann mit Zweidrittelmehrheit.

[340] Vom 6.11.1990, BGBl. 1994 II, 3606, in Kraft getreten am 1.3.1995, BGBl. 1995 II, 413.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dem Zugang zu einem solchen Beruf abzulegen sind, Anerkennungen nach dem Übereinkommen nur insoweit vornehmen, als sie den Anforderungen in den Prüfungsordnungen der Bundesrepublik Deutschland entsprechen."[341]

154. Am 31. Mai 1994 unterzeichnete die Bundesregierung mit der Regierung der Französischen Republik ein **Abkommen über den gleichzeitigen Erwerb der deutschen allgemeinen Hochschulreife und des französischen** *Baccalauréat*, das am selben Tage in Kraft trat.[342] Mit dem Abkommen soll eine normale und unbefristete Möglichkeit des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung für beide Länder geschaffen werden, die bisher nur versuchsweise und mit zeitlicher Befristung offen stand. Außerdem streben die Vertragsparteien eine Ausdehnung dieser Möglichkeit auf weitere vergleichbare Schulen in der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik an. Dieser gleichzeitige Erwerb soll sich in einem gemeinsamen pädagogischen Rahmen vollziehen, der darauf angelegt ist, die Fähigkeit zu verbessern, im Partnerland zu studieren. Er soll durch gemeinsame Abstimmung und Festlegung der Lerninhalte und Anforderungen im Zusammenwirken der zuständigen Behörden beider Seiten bei der Gestaltung des Unterrichts und der Abschlußprüfungen geschaffen werden. Dafür sieht das Abkommen in Art. 4 verschiedene Durchführungsgrundsätze vor. Für Koordinierungsfragen ist die deutsch-französische Expertenkommission für die Zusammenarbeit im allgemeinbildenden Schulwesen zuständig.

155. Im Berichtszeitraum traten **Abkommen über die Entsendung von deutschen Lehrern an ausländische Schulen** mit der Republik Estland[343], mit Lettland[344] und mit der Ukraine[345] in Kraft.

### c. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit

156. Im Berichtszeitraum traten zahlreiche **Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation** für Deutschland in Kraft oder wurden ratifiziert.[346] Dazu gehören das Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest (Nr. 162)[347], über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufsgefahren in Folge von Luftverunreinigung, Lärm und Vibra-

---

341 BGBl. 1995 II, 413.
342 BGBl. 1994 II, 1293.
343 Vom 29.4.1993; in Kraft getreten am 21.3.1994, BGBl. 1994 II, 1144.
344 Vom 18.9.1993; in Kraft getreten am 4.10.1994, BGBl. 1995 II, 1994.
345 Vom 10.6.1993; in Kraft getreten am 24.3.1994, BGBl. 1994 II, 2431.
346 Siehe auch Walter (Anm. 29), Ziff. 136; vgl. unten Anm. 365.
347 BGBl. 1993 II, 83; in Kraft getreten am 18.11.1994, BGBl. 1994 II, 3761.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

tionen an den Arbeitsplätzen (Nr. 148)[348], über den Arbeitsschutz im Bauwesen (Nr. 167)[349], über den Gesundheitsschutz und die medizinische Betreuung der Seeleute (Nr. 164)[350], sowie über die betriebsärztlichen Dienste (Nr. 161).[351]

157. Im Berichtszeitraum wurde darüber hinaus bekanntgemacht, daß das Übereinkommen Nr. 96 über Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung in der Neufassung von 1949 nach Kündigung für Deutschland **außer Kraft** getreten ist.[352]

158. Das Übereinkommen Nr. 166 über die Heimschaffung der Seeleute[353] und das Übereinkommen Nr. 163 über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen[354] sollen nach dem Willen der Bundesregierung **nicht ratifiziert** werden.[355] Zur Begründung führte die Bundesregierung aus, daß das Übereinkommen Nr. 166 über die Heimschaffung der Seeleute nicht mit Bundesrecht vereinbar sei. Das Übereinkommen Nr. 163 über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen könne nicht ratifiziert werden, weil die soziale Betreuung der Seeleute primär Angelegenheit der Länder sei.[356]

159. Auf der **81. Internationalen Arbeitskonferenz** nahm in der allgemeinen Aussprache im Plenum der Bundesarbeitsminister Stellung zur Normensetzung innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation. Er führte aus, daß die Normen der Organisation modernisiert werden müßten und setzte sich für eine gezielte Auswahl der Themen für neue Normen ein.

160. Im Hinblick auf die Thematik der **"Sozialklauseln"**, die im Rahmen der Welthandelsorganisation diskutiert würden, führte er aus, daß auch die Internationale Arbeitsorganisation sich damit befassen müsse und ihre Dreigliedrigkeit nutzen solle. Dabei solle weniger der Sanktionsgedanke in den Vordergrund gerückt, als vielmehr die Überzeugung gefördert werden, daß Normen nötig sind. Der deutsche Arbeitgeberdele-

---

348 BGBl. 1993 II, 74; in Kraft getreten am 18.11.1994, BGBl. 1994 II, 3869.

349 BGBl. 1993 II, 94; in Kraft getreten am 18.11.1994, BGBl. 1994 II, 3862.

350 BGBl. 1994 II, 1207; in Kraft getreten am 17.10.1995, BGBl. 1995 II, 167.

351 BGBl. 1994 II, 1198; in Kraft getreten am 17.10.1995, BGBl. 1995 II, 184.

352 Übereinkommen vom 1.7.1949, BGBl. 1954 II, 456; von Deutschland gekündigt am 10.7.1992; nach Art. 20 Abs. 1 am 10.7.1993 außer Kraft getreten, BGBl. 1994 II, 387.

353 BT-Drs. 12/6680.

354 BT-Drs. 12/6681.

355 Siehe die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Übereinkommen Nr. 166, BT-Drs. 12/6680, 10 und zu dem Übereinkommen Nr. 163, BT-Drs. 12/6681, 7; Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 18.

356 BT-Drs., *ibid.*, Woche im Bundestag, *ibid.* und 10/94 vom 25.5.1994, 23.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gierte bemerkte, daß es angemessen sei, wenn die Internationale Arbeitsorganisation zum Thema Sozialklauseln ihre Position bestimme. Es bedürfe aber nicht der Einführung irgendwelcher Überwachungs- und Kontrollmechanismen. Der Arbeitnehmerdelegierte erklärte, daß die Forderung nach Sozialklauseln keineswegs dem Protektionismus dienen solle, sondern dem absolut grundlegenden Schutz der Arbeitnehmer und ihrer sozialen Menschenrechte.[357]

161. Die Konferenz nahm ein **Übereinkommen über Teilzeitarbeit** (Ü 175) an. Dem Übereinkommen stimmte die deutsche Delegation zu, nachdem durch den Rechtsberater der IAO klargestellt worden war, daß einzelne Gruppen von Teilzeitbeschäftigten, z. B. die geringfügig Beschäftigten (wie in Deutschland), vom System der sozialen Sicherung ausgenommen werden können. Diese Interpretation wurde von deutscher Seite auch in einer Erklärung im Plenum zum Ausschußbericht festgehalten.[358]

162. In der allgemeinen Aussprache im Normanwendungsausschuß betonte der deutsche Regierungsvertreter, daß trotz der Nichterwähnung im Übereinkommen Nr. 87 das Streikrecht grundsätzlich daraus hergeleitet werden könne. Er machte aber deutlich, daß die seit 1987 vom Sachverständigenausschuß vertretene Ansicht, daß das **Beamtenstreikverbot** mit dem Übereinkommen Nr. 87 nicht vereinbar sei, für die Bundesregierung problematisch sei. Der Normenanwendungsausschuß befaßte sich auch mit insgesamt 28 Einzelfällen. Darunter fand sich erstmalig auch die mögliche Verletzung des Übereinkommens Nr. 87 wegen des deutschen Beamtenstreikverbots. In diesem Zusammenhang wies der deutsche Regierungsvertreter darauf hin, daß bei der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87 im Jahre 1957 nicht denkbar gewesen sei, daß das Beamtenstreikverbot mit dem Übereinkommen nicht vereinbar sein könne. Es finde sich demgegenüber in den Materialien zum Übereinkommen Nr. 87 eine Passage, wonach durch die Gewährung des Vereinigungsrechts für öffentliche Bedienstete die Gewährung des Streikrechts nicht präjudiziert werde. Er hob hervor, daß nicht die Einbeziehung des im Übereinkommen Nr. 87 nicht erwähnten Streikrechts als solches in die vom Übereinkommen geschützte Vereinigungsfreiheit durch den Sachverständigenausschuß Bedenken begegne, sondern dessen weltweit uniforme Detailausgestaltung. So gehe es nicht an, für die Aufrechterhaltung und die Mindestversorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen im Streikfall nur das funktionsbezogene Prinzip der *essential services* zuzulassen, statusbezogene

[357] BABl. 12/1994, 19.
[358] BABl. 12/1994, 21 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Streikrechtseinschränkungen wie in Deutschland jedoch zu verwerfen. Er hob ferner hervor, daß Streiks im Öffentlichen Dienst in Deutschland durch das Beamtenstreikverbot nicht unzulässig erschwert seien. Mit der Privatisierung in diesen Bereichen werde sich das Problem bei Post und Bahn ohnehin nicht mehr stellen. Schließlich erfolge die Verbeamtung nicht gegen den Willen der Betroffenen, sondern werde von ihnen angestrebt.[359]

163. Bundesregierung und Bundestag lehnten den von der Europäischen Kommission vorgelegten **Vorschlag der Kommission für einen Beschluß des Rates über die Wahrnehmung der auswärtigen Zuständigkeit der Europäischen Union im Rahmen internationaler Arbeitskonferenzen** bei gemeinsamer Zuständigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten[360] entschieden ab.[361] Wie im Bundestag ausgeführt wurde, ist bereits seit Ende der 70er Jahre zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission streitig, ob und gegebenenfalls wie die Gemeinschaft bei normsetzenden Vorhaben der ILO mit EG-rechtlicher Berührung tätig werden kann. Das Vorhaben der Kommission, der Gemeinschaft eine zentrale Rolle bei den internationalen Arbeitskonferenzen beizumessen und die Mitgliedstaaten an einen zuvor festzulegenden gemeinsamen Standpunkt zu binden, begegnete deutlicher Kritik. Es müsse vermieden werden, daß über diesen Weg die Rechte der nationalen Parlamente, wie sie die ILO-Verfassung vorsehe, ausgehöhlt werden. Bei Nicht-Ratifizierung durch die EU hätten die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit mehr, Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation national umzusetzen. Auch bleibe das im jetzigen Verfahren gesicherte Mitspracherecht der Sozialpartner auf der Strecke.[362]

164. Am 1. August 1994 trat nach Zustimmung des Bundestages ein **Zusatzabkommen zu dem deutsch-schweizerischen Abkommen über Arbeitslosenversicherung** in Kraft.[363] Mit dem Zusatzabkommen wer-

---

[359] *Ibid.*

[360] Ratsdokument Nr. 4255/94.

[361] Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 19; 14/94 vom 6.7.1994, 14 – entsprechend der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 12/8002; Kommissionsvorschlag in BT-Drs. 12/7064 (mit ablehnendem Votum der Bundesregierung).

[362] Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 19; Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 14.

[363] Zusatzabkommen vom 22.12.1992 zum Abkommen vom 20.10.1992 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Arbeitslosenversicherung, BGBl. 1994 II, 430; Zustimmungsgesetz vom 31.3.1994; Bek. des Inkrafttretens, BGBl. 1994 II, 1193.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

den alle Grenzgänger, die nicht die Staatsangehörigkeit der Vertragsstaaten besitzen, in das Abkommen einbezogen. Damit wird der soziale Schutz für den Fall der Arbeitslosigkeit auch für Drittstaatsangehörige, die in dem einen Vertragsstaat wohnen und im anderen Vertragsstaat arbeiten, verbessert.[364] [365]

165. Durch Notenwechsel wurden die deutsch-litauische und die deutsch-polnische **Gastarbeitnehmer**-Vereinbarung geändert.[366] Ebenfalls durch Notenwechsel wurde die deutsch-bulgarische Vereinbarung zur Änderung der Vereinbarung über die Beschäftigung von Arbeitnehmern bulgarischer Unternehmen zur Ausführung von **Werkverträgen** geändert.[367]

166. Die Bundesregierung schloß mit der Republik Polen am 7. September 1993 eine **Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Familien- und Seniorenpolitik sowie der Sozialhilfe**, die am 14. Juni 1994 in Kraft trat.[368] Das Übereinkommen stützt sich auf den zwischen beiden Staaten am 17. Juni 1991 geschlossenen Vertrag über Gute Nachbarschaft und Freundschaftliche Zusammenarbeit und den dort in Art. 3 vorgesehenen regelmäßigen Kontakt der Fachminister sowie den in Art. 14 vorgesehenen Ausbau und die Vertiefung der sozialpolitischen Zusammenarbeit. Nach Art. 2 der Vereinbarung gehört zu den Elementen der Zusammenarbeit der Informationsaustausch, die Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen der Sozialhilfe, die Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen Organisationen, der Austausch von Fachkräften und Multiplikatoren und die Begegnung von älteren Menschen und Gruppen. Einbezogen werden sollen ein Meinungsaustausch über die wirtschaftspolitischen Fragestellungen der Familien- und Seniorenpolitik, eine Erörterung vergleichbarer sozio-demographischer Entwicklungen und der damit verbundenen politischen Herausforderungen sowie die Probleme behinderter Menschen. Die Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen nichtstaatlichen Mitgliedsorganisationen in den internationalen Organisationen sowie in internationalen Verbänden soll gefördert werden (Art. 3).

---

[364] Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6436; Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 12/6634; Woche im Bundestag 3/94 vom 9.2.1994, 25.

[365] Zu den auf dem Gebiet der Sozialversicherung geltenden überstaatlichen Regelungen sowie den von der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Sozialversicherungsabkommen siehe die Dokumentation in BArbBl. 2/1994, 20.

[366] BGBl. 1994 II, 1249 bzw. 127.

[367] BGBl. 1994 II, 90.

[368] BGBl. 1994 II, 2459.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

d. Polizeiliche Zusammenarbeit

167. Für die Europäische Union nannte der deutsche Vertreter in der Generalversammlung folgende Prioritäten im Hinblick auf die **Bekämpfung der Kriminalität:**

"International cooperation and technical assistance in the field of crime prevention and criminal justice, the fight against transnational organized crime, the control of the proceeds of crime, violence against women, violence against children, including the international traffic of minors, the role of criminal law in the protection of the environment, the prevention of urban crime ... the organized smuggling of illegal migrants across national borders."[369]

Er erwähnte außerdem die Problematik der Geldwäsche und hob hervor, daß der Europarat erwäge, eine "convention on environmental crime" zu erarbeiten.[370]

Im Hinblick auf die internationale **Drogenbekämpfung** führte die Bundesregierung für die Europäische Union aus:

"In this context a typical misunderstanding should be avoided: In our view, a more forceful and determined joint action against drugs does not necessarily divert resources from other development activities. Quite to the contrary: The concept of alternative development, for instance, not only aims at supply reduction, but at creating the economic, administrative and cultural structures for a generally secure and legal way of early incomes for those who could, hitherto, earn their living only through drug plant cultivation – in short, for sustainable development instead of a drug-based economy with all its well-known adverse effects. ... It remains a high priority to promote universal accession to the existing international instruments and to help states that so request devise the necessary legislative and institutional arrangements for the application at the national level ... ."[371]

In beiden Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, daß die Europäische Union im Begriff ist, eine Europäische Polizeibehörde (EUROPOL) zu schaffen.

168. Auf Initiative der Vereinten Nationen fand im November in Neapel eine **"World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime"** statt. Dort nahm die Bundesregierung für die Europäische Union zu deren Bemühungen um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität wie folgt Stellung:

---

[369] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 16, 18.
[370] *Ibid.*
[371] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 31.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit, insbesondere die Auslieferung von Straftätern und die sonstige Unterstützung von im Ausland anhängigen Strafverfahren, würde selbstverständlich erheblich vereinfacht werden, wenn es einen gemeinsamen Straftatbestand zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens gäbe. Da es aber schon an einer gemeinsamen Definition des Phänomens der organisierten Kriminalität fehlt, ist es aufgrund der erheblichen Unterschiede in den Rechtsordnungen der einzelnen Staaten erst recht kaum vorstellbar, einen gemeinsamen Straftatbestand zu schaffen. Als zweckmäßig und vorrangig wurde es deshalb angesehen zu prüfen, ob eine Erleichterung der Bedingungen für die justitielle Zusammenarbeit im Bereich des internationalen organisierten Verbrechens eine befriedigende Lösung zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten in diesem Bereich darstellen könnte. Als weiteren Schwerpunkt bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität haben die Staaten der Europäischen Union erkannt, daß die Aussagebereitschaft von Zeugen in größtmöglichem Maße erhöht werden muß. Eine Überführung der Täter vor Gericht aufgrund von Zeugenaussagen setzt voraus, daß Zeugen in jeder Phase der strafrechtlichen Ermittlungen möglichst frei von Angst für sich und ihre Angehörigen sein müssen. Polizeiliche Zeugenschutzmaßnahmen und gerichtliche Verfahrensvorschriften, die dem Zeugen unter Wahrung des Grundsatzes des *fair trial* den größtmöglichen Schutz bieten, sind daher von immenser Bedeutung."[372]

169. Am 8. September 1994 fand in Berlin auf Einladung der deutschen Präsidentschaft der EU eine **Konferenz über die regionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität** statt, an der neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die mittel- und osteuropäischen Staaten Bulgarien, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik und Ungarn sowie die Beitrittsländer Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden teilnahmen. Dabei ging es u. a. um die illegale Herstellung und den illegalen Handel mit Rauschgift und psychotropen Stoffen und die Kriminalität im Zusammenhang mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, den Menschenhandel, die Schleuserkriminalität, die Kraftfahrzeugverschiebung und die mit diesen Kriminalitätsformen zusammenhängende Geldwäschekriminalität. Die Konferenz sprach sich insbesondere für eine Intensivierung der operativen Zusammenarbeit, des Informationsaustausches und der Koordination der Beratungs-, Ausstattungs- und Ausbildungshilfe aus.[373]

170. Auf einer Sitzung der Innen- und Justizminister der EU zog der Bundesinnenminister am 1. Dezember 1994 über die bisher geleistete Ar-

[372] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 6/94, 94 (95).
[373] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

beit der **deutschen Präsidentschaft Bilanz.** Er hob hervor, daß unter deutschem Vorsitz ein vollständiger Entwurf der EUROPOL-Konvention ausgearbeitet und eingehend beraten worden sei. Dabei habe man über eine Vielzahl von Punkten Einigung erzielt, wobei allerdings noch nicht alle Probleme gelöst seien. Offen seien die Fragen der Ausgestaltung der Datenverarbeitungssysteme im Rahmen von EUROPOL, der parlamentarischen Kontrolle, des Rechtsweges und der Rechnungsprüfung. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Schleuserkriminalität sei während der Präsidentschaft ein Mustertext für ein bilaterales Rückübernahmeabkommen mit einem einheitlichen Heimreisedokument erarbeitet worden. Durch eine einheitliche Visumsmarke der Mitgliedstaaten solle künftig ein weiterer Schritt hin zu einem gleich hohen Standard bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung getan werden.[374] Weiterhin sei in dieser Hinsicht der Um- und Ausbau des bisher lediglich als Arbeitsgruppe bestehenden Informations-, Reflektions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen (CIREFI) zu einem operativen Instrument zu nennen. Eine ständige Konferenz von Experten der Mitgliedstaaten, unterstützt durch einen logistischen Unterbau beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union werde künftig monatlich die einschlägigen Informationen zusammenführen und einer Analyse unterziehen.[375]

171. Am 28. Februar 1994 trat das **Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen** für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 30. November 1993 gab Deutschland die folgende Erklärung ab:

"Nach dem Verständnis der Bundesrepublik Deutschland können die in Art. 3 Abs. 2 genannten Grundzüge der Rechtsordnung einem Wandel unterliegen."[376]

172. Ebenfalls in Kraft trat das **Deutsch-Bulgarische Abkommen** über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität.[377]

---

[374] Siehe oben, Ziff. 69.

[375] Innenpolitik VI/94, 2 f.

[376] Zustimmungsgesetz vom 22.7.1993, BGBl. 1993 II, 1136; Inkrafttreten: BGBl. 1994 II, 496. Art. 3 Abs. 2 des Übereinkommens, auf den sich die deutsche Erklärung bezieht, lautet: "Jede Vertragspartei trifft vorbehaltlich ihrer Verfassungsgrundsätze und der Grundzüge ihrer Rechtsordnung die notwendigen Maßnahmen, um nach ihrem innerstaatlichen Recht den Besitz, den Kauf oder den Anbau von Suchtstoffen oder Psychodrogenstoffen für den persönlichen Verbrauch ..., wenn vorsätzlich begangen, als Straftat zu umschreiben." Für die EG ist das Abkommen bereits am 31.3.1991 in Kraft getreten.

[377] Abkommen vom 14.9.1992; in Kraft getreten am 11.4.1994, BGBl. 1994 II, 1025.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

173. Im Berichtszeitraum stimmte der Bundestag dem **Übereinkommen vom 15. Juli 1993 über den Rechtsstatus des Internationalen Suchdienstes in Arolsen** zu.[378]

174. Zur **Rheinschiffsuntersuchungsordnung** und zur **Rheinschifffahrtspolizeiverordnung**[379] siehe oben, V.b., Ziff. 38; zum Einsatz deutscher Ermittler im Ausland im Hinblick auf die Bekämpfung der Kinderprostitution, siehe oben, XI.a., Ziff. 125.

175. Im Hinblick auf das Abkommen von **Schengen** wird auf die Ausführungen oben unter IV., Ziff. 15 verwiesen. Zu der Frage, ob der Abzug der Zollbeamten zu einer Zunahme der Kriminalität geführt habe, teilte die Bundesregierung mit, daß die bisherigen Erfahrungen nur bedingte Schlußfolgerungen zuließen.[380] Zum Umfang der **Schlepperkriminalität** und die dagegen vorgenommenen Maßnahmen nahm die Bundesregierung auf Anfrage ausführlich Stellung.[381]

### e. Entwicklungs- und Finanzhilfe

176. **Fragen der Entwicklungs- und Finanzhilfe** wurden von deutschen Vertretern im Namen der Europäischen Union **im Rahmen der Vereinten Nationen** verschiedentlich angesprochen. Davon wurden insbesondere die Bezüge zu Fragen der Menschenrechte, zu Fragen der humanitären Hilfe und Aufbauhilfe, zur politischen Zusammenarbeit und im Hinblick auf Umweltfragen deutlich gemacht. So heißt es z. B.:

> "The European Union continues to give strong support to the development efforts, particularly of the poorer countries. We remain committed to the Rio-Agreements. The EU is a main contributor to development cooperation and will maintain this position despite the budgetary constraints."[382]
>
> "The highly successful International Conference on Population in Development has emphasized the central importance of an integrated approach to population issues. The international community has moved from the previous emphasis on democracy and population control to a focus on sustainable development, consumption and production patterns, individual responsibility, women's rights and their freedom to choose with regard to child spacing and reproductive health." [383]

---

[378] Gesetz vom 7.10.1994, BGBl. 1994 II, 2750; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 147.
[379] BGBl. 1994 II, 3822 bzw. 3816.
[380] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7528, 10.
[381] BT-Drs. 12/8342, 3 ff.
[382] Deutschland 1994 (Anm. 1), 2. Ausschuß, 15.
[383] *Ibid.*, 17.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"The improvement of the human condition has become the center of all approaches to development. Democracy and human rights are closely linked with development, especially of human resources. Sound economic policies must therefore be accompanied by positive approaches that promote respect for human rights and encourage democracy."[384]

177. Gegenstand von Stellungnahmen der deutschen Vertreter in den Vereinten Nationen waren auch Fragen der **Verschuldung der Entwicklungsländer**. Für die Europäische Union wies der deutsche Vertreter darauf hin, daß eine Reihe von Entschuldungsmaßnahmen bereits ergriffen worden seien. Er führte aus:

"It is increasingly recognized that a durable solution of the debt problem of some low income countries calls for even more favorable terms of debt forgiveness, including a reduction of the stock of debt."[385]

178. Die Bundesregierung hat im Jahre 1994 im Rahmen der United Nations Pledging Conference for Development Activities **Beiträge zur multilateralen Entwicklungshilfe** zugesagt.[386] Im Rahmen des sog. Nominal-Null-Konzepts, zu dem der Haushaltsausschuß die Bundesregierung verpflichtet hat, bemüht sich das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Anteil multilateraler Zusammenarbeit im Etat des Ressorts auf höchstens 30 % zurückzuführen. Das Ministerium will dieses Ziel dadurch erreichen, daß Verpflichtungen im multilateralen Bereich zwar erfüllt, die Leistungen gegenüber den letzten Zusagen aber nicht mehr gesteigert werden. Auf diese Weise sollen die jährlichen multilateralen Leistungen auf Dauer sinken. Die Bundesregierung hat aber andererseits darauf hingewiesen, daß bei zunehmender Globalisierung die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit zu einem wichtigen Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik geworden sei. Nur mit Hilfe leistungsfähiger internationaler Organisationen sei eine faire Lastenverteilung unter den Geberländern abzusichern und seien Programme zu verwirklichen, die über die Leistungsfähigkeit einzelner Länder hinausgehen. Nur so könne auch privates Kapital mobilisiert werden, das die von den Regierungen eingezahlten Summen oft erheblich übersteige.[387]

179. Die Bundesregierung führte in einer Unterrichtung über den Bericht "Globale Umweltveränderungen" aus:

---

[384] *Ibid.*
[385] Deutschland 1994 (Anm. 1), 2. Ausschuß, 20.
[386] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 182.
[387] Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 34.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Als Maß für die entwicklungspolitische Handlungsbereitschaft von Regierungen wird seit dem Beschluß der 'Welthandels- und Entwicklungskonferenz I' (UNCTAD) 1964 in Genf für die offizielle Entwicklungshilfe ein **Anteil von 0,7 % am jeweiligen Bruttosozialprodukt** herangezogen. Auf der UNCTAD in Rio hat die Bundesregierung dieses Ziel als für sie verbindlich bekräftigt, ohne jedoch ein Zeitziel zu nennen. In eine Gesamtbilanz müßten dann auch die Leistungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas aufgenommen werden. ... Auch der deutsche Beitrag zur Global Environment Facility (GEF) der Vereinten Nationen ist ein Element der weltweiten deutschen Entwicklungs- und Umweltpolitik. Auch die Schuldenerlasse der Bundesregierung aus Krediten der Entwicklungshilfe in Höhe von 9,4 Milliarden DM seit 1978 sind Maßnahmen, um die Selbsthilfekräfte der Entwicklungsländer zu stärken und deren Möglichkeiten für eine möglichst umweltverträgliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu erweitern. Deshalb wird sich die Bundesregierung international für weitere Schuldenerleichterungen aktiv einsetzen und auch selbst zu weiteren Erlassen bereit sein." [388]

180. Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung führte anläßlich eines Vortrages aus, daß sich Art und Umfang der deutschen **Entwicklungszusammenarbeit** an fünf **Kriterien** orientierte:

"Die Beachtung der Menschenrechte, die Teilhabe der Bevölkerung am politischen Prozeß, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, die Errichtung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns in unseren Partnerländern."[389]

Er hob hervor, daß der Erfolg entscheidend davon abhänge, daß die Entwicklungsländer ihre Ressourcen effizient und nachhaltig zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung einsetzten. In diesem Zusammenhang ging er insbesondere auf Militärausgaben ein. Dazu heißt es weiter:

"Das BMZ analysiert deshalb die Rüstungs- und Sicherheitspolitik unserer Partnerländer und richtet die Entwicklungszusammenarbeit daran aus. Zur Bestimmung von Überrüstung dient uns dabei ein zusammen mit Fachwissenschaftlern und Konfliktforschern entwickelter Kriterienkatalog, der einem zweistufigen Ansatz folgt. ... Das BMZ hat maßgeblich daran mitgewirkt, daß in den letzten Jahren eine internationale Debatte über Abrüstung, Sicherheit und Entwicklung in Gang gekommen ist. ... Obwohl sich dieser Bereich deutscher Entwicklungszusammenarbeit erst im Aufbau befindet, ist das Thema Abrüstung bereits ein wesentlicher Bestandteil unserer Konsultationen mit den

388 BT-Drs. 12/7144.
389 Bull. Nr. 18 vom 25.2.1994, 165.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Regierungen der Entwicklungsländer. In verschiedenen Fällen hat sich das Rüstungskriterium schon bei der Festlegung der Größenordnung unserer Entwicklungszusammenarbeit ausgewirkt. In Pakistan und einzelnen afrikanischen Staaten beispielsweise werden die finanziellen Zuwendungen wegen überzogener Rüstungsetats heruntergefahren. In Uganda, Äthiopien, Nicaragua und El Salvador unterstützen wir mit konkreten Projekten wie z. B. gezielten Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, Ausbildungsprogrammen und Gewerbeförderung die Demilitarisierung und Eingliederung ehemaliger Soldaten. Weitere neue Projekte oder Projektkomponenten mit vergleichbarer Zielsetzung in Mosambique und Vietnam werden demnächst anlaufen."[390]

181. Im Deutschen **Bundestag** wurden Fragen der Entwicklungszusammenarbeit im Berichtszeitraum ausführlich behandelt. Dabei ging es um den 9. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung[391], den Vorrang der Eigenverantwortung und des Subsidiaritätsprinzips[392], die Entwicklung und den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in den Entwicklungsländern[393], die Förderung von Frauen in Entwicklungsländern[394] und um ein Gesetz zur Entwicklungspolitik.[395]

182. Ihre Ausfuhrgarantien in Form von staatlichen Deckungszusagen **(Hermes-Bürgschaften)** hat die Bundesregierung vom 1. Juli an nach Länderrisiken differenziert. Sie hat dazu fünf Kategorien gebildet, wobei die Entgelte für Geschäfte mit risikoreichen Ländern in den Kategorien vier und fünf verteuert und solche für risikoärmere Länder in Kategorien eins und zwei verbilligt werden sollen. Es ist allerdings nicht vorgesehen, daß eine Länderliste als Ganzes veröffentlicht werden soll.[396] Zu Fragen der Hermes-Bürgschaften der Bundesregierung für Rüstungsexporte nahm die Bundesregierung ausführlich Stellung.[397]

183. Die **Forderungen der Bundesrepublik aus finanzieller Zusammenarbeit, Bürgschaften und Garantien** beliefen sich im Berichtszeit-

---

[390] *Ibid.*

[391] BT-Drs. 12/409; Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BT-Drs. 12/6659; Walter (Anm. 29), Ziff. 154.

[392] BT-Drs. 12/7619.

[393] BT-Drs. 12/7616; Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 75.

[394] BT-Drs. 12/7628.

[395] BT-Drs. 12/7603.

[396] Woche im Bundestag 8/94 vom 27.4.1994, 43; siehe auch Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 60.

[397] BT-Drs. 12/6865; Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 50.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

raum auf 121 Milliarden DM.[398] Die Bundesregierung habe in zahlreichen Fällen einen Schuldenerlaß ausgehandelt.[399]

184. Im Berichtsjahr sind zahlreiche **bilaterale Abkommen über Finanz- und Kapitalhilfe und finanzielle Zusammenarbeit** geschlossen worden.[400] Daneben hat die Bundesregierung zu entwicklungspolitischen Fragen im Hinblick auf bestimmte Länder bzw. Ländergruppen Stellung genommen.[401] So hat die Bundesregierung ihre Entwicklungshilfe für Ruanda angesichts der innenpolitischen Lage vorläufig eingefroren.[402] Im Bundestag wurde die Entwicklungshilfe für die Staaten Libanon[403], die Republik Jemen[404], Nicaragua[405] und Somalia[406] behandelt. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Hilfe an osteuropäische Staaten.[407]

### f. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe

185. Die Europäische Union setzte im Berichtsjahr ihre **humanitäre Hilfe für Bosnien-Herzegowina** fort.[408] Von den erheblichen Beträgen, die die Bundesregierung im Haushaltsjahr 1994 für humanitäre Sofort- und Katastrophenhilfe im Ausland vorgesehen hat, sind etwa die

---

398 Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8580.

399 Woche im Bundestag 17/94 vom 17.11.1994, 49. Siehe z. B. auch den Vertrag mit Kambodscha über den Schuldenerlaß im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit, BGBl. 1994 II, 1035.

400 Vgl. dazu im einzelnen BGBl. 1995 II, Fundstellennachweis B.

401 Siehe auch oben Ziff. 180 ff. im Hinblick auf eine Begrenzung der Entwicklungshilfe im Falle einer vermuteten Überrüstung der Empfängerländer bzw. bestimmte Konversions- und Abrüstungsprogramme.

402 Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 117.

403 BT-Drs. 12/8611, 32.

404 BT-Drs. 12/8578.

405 BT-Drs. 12/8326, 33 (Paraphierung eines bilateralen Umschuldungsabkommens am 6.7.1994), 34.

406 BT-Drs. 12/7058, 61.

407 Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994; Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 41; BT-Drs. 12/7063.

408 Beschlüsse des Rates aufgrund von Art. J 3 des Vertrages über die Europäische Union; grundlegend: Beschluß des Rates vom 8.11.1993, 93/603/GASP, ABl. Nr. L 286 vom 20.11.1993, 1, verlängert mit Beschluß des Rats vom 7.3.1994, ABl. Nr. L 70 vom 12.3.1994, 1; Beschluß des Rats vom 16.5.1994, ABl. Nr. L 134 vom 30.5.1994, 1; Beschluß des Rates vom 27.7.1994, ABl. Nr. L 205 vom 8.8.1994, 3; Beschluß des Rates vom 12.12.1994, ABl. Nr. L 326 vom 17.12.1994, 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Hälfte für Hilfsmaßnahmen im ehemaligen Jugoslawien eingesetzt worden.[409]

186. Am 19. Oktober 1994 stimmte der Bundestag mit Gesetz dem **Deutsch-Russischen Abkommen vom 16. Dezember 1992 über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen** zu.[410] Das Abkommen regelt die Formen des Hilfeersuchens (Art. 4), Fragen der Einreise und des Aufenthalts von Hilfsmannschaften (Art. 3, 5) sowie die Einfuhr von Hilfsgütern und Ausrüstungsgegenständen (Art. 6). Art. 8 stellt klar, daß die Koordination und Gesamtleitung des Hilfseinsatzes dem ersuchenden Staat obliegt. Art. 10 regelt Haftungs- und Entschädigungsansprüche.

187. Am 3. März 1994 vereinbarte Deutschland mit der Republik Weißrußland ein "Memorandum of Understanding" zur Förderung der Zusammenarbeit bei der Linderung der Folgen des Kernreaktorunfalls von Tschernobyl **(Tschernobyl-Hilfe)**.[411]

188. Am 30. Mai 1994 legte die Bundesregierung einen **Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1990 bis 1993** vor.[412] Die Bundesregierung unterstützte darüber hinaus private Initiativen, die sich der Aufbauhilfe und humanitären Hilfe für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas widmen, bei Transportproblemen und im Hinblick auf die Einreise und Begleitdokumente.[413]

189. In umfangreicher Weise leistete Deutschland im Berichtsjahr humanitäre Hilfe unter anderem in **Ruanda**.[414] Weiterhin engagierte sich Deutschland mit humanitärer Hilfe in der Republik **Jemen**, wobei insbesondere die Evakuierung ausländischer Arbeiter aus dem Bürgerkriegsgebiet durch die International Migration Organization der Vereinten Nationen unterstützt wurde. Hinzuweisen ist schließlich auf die humanitäre Hilfe für **Kuba**.[415]

190. Anläßlich der "1994 United Nations Pledging Conference for World Food Program" sagte der deutsche Vertreter Geldleistungen und Getreidelieferungen zu. Im Hinblick auf letztere betonte er, daß diese Ge-

---

[409] BT-Drs. 12/6817. Siehe auch: Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 73; Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/59, 1; Woche im Bundestag 5/94 vom 9.3.1994, 35.

[410] BGBl. 1994 II, 3542.

[411] Bull. Nr. 22 vom 7.3.1994, 206.

[412] BT-Drs. 12/7737.

[413] BT-Drs. 12/8253, 1 ff.

[414] "Solidarität und Partnerschaft mit Afrika", Rede des Bundesaußenministers, Bull. Nr. 55 vom 8.6.1994, 517 ff.; Woche im Bundestag 11/94 vom 1.6.1994, 71.

[415] BT-Drs. 12/8536, 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

genstand des **neu abzuschließenden bzw. auszuweitenden bestehenden Nahrungsmittelhilfeabkommens** seien.[416]

### g. Grenznachbarliche Zusammenarbeit

191. Im Hinblick auf die **Grenzabfertigung und den Grenzverkehr** wurden im Berichtszeitraum zahlreiche Abkommen abgeschlossen und ratifiziert bzw. traten in Kraft. Die Abkommen mit Polen über Erleichterungen der Grenzabfertigung[417], über die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen[418], sowie über den Autobahnzusammenschluß und den Bau von Grenzabfertigungsanlagen für den neuen Grenzübergang im Raum Görlitz und Zgorcelec[419] traten in Kraft. Nach Auskunft der Bundesregierung sind weitere Grenzabfertigungsanlagen geplant oder schon im Bau befindlich.[420] Über den Kleinen Grenzverkehr wurde ein deutsch-tschechisches Abkommen abgeschlossen.[421] Mit Österreich wurde ebenfalls eine Regelung über die Grenzabfertigung getroffen.[422] Mit dem Großherzogtum Luxemburg schloß Deutschland am 18. April 1994 ein Abkommen über den Autobahnzusammenschluß und den Bau einer Grenzbrücke über die Mosel im Raum Perl und Schengen ab.[423]

192. Am 6. Januar stimmte der Bundestag dem Deutsch-Polnischen Vertrag vom 19. Mai 1992 über die **Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern** zu.[424] Anläßlich der Unter-

---

[416] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 187 – Stellungnahme auf der "1994 United Nations Pledging Conference for the World Food Programme"; siehe zur Verlängerung des Weizenhandels-Übereinkommens von 1986 und des Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens von 1986: BGBl. 1995 II, 596 und zum Abschluß des neuen Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens von 1995: BGBl. 1996 II, 136.

[417] Vom 29.7.1992, BGBl. 1994 II, 265; in Kraft getreten am 4.8.1994, BGBl. 1994 II, 1258.

[418] Vom 29.7.1992, BGBl. 1994 II, 93; in Kraft getreten am 10.9.1994, BGBl. 1994 II, 2435.

[419] Vom 29.7.1993, BGBl. 1994 II, 67; in Kraft getreten am 1.6.1994, BGBl. 1994 II, 1148.

[420] Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/7357, 14: Pomellen Autobahn – Kolbitzow (Kolbaskowo), Frankfurt/Oder Autobahn – Schwetig (Swiecko), Forst Autobahn – Erlenholz (Olszyna), Görlitz – Görlitz (Zgorzelec).

[421] Siehe oben, Ziff. 22.

[422] Verordnung zu der Deutsch-Österreichischen Vereinbarung vom 26.11.1993/10.1.1994 über die zeitweilige Grenzabfertigung an bestimmten Grenzübergängen auf deutschem und auf österreichischem Gebiet, BGBl. 1994 II, 125.

[423] BGBl. 1996 II, 215.

[424] BGBl. 1994 II, 59.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zeichnung des Vertrages hatten beide Seiten eine gemeinsame Erklärung abgegeben, in der es heißt:

> "Im Zusammenhang mit Art. 12 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern gehen die beiden Vertragsparteien davon aus, daß durch diese Regelung keine rückwirkende Bezugnahme auf früher geschlossene Verträge, insbesondere solche zwischen der Volksrepublik Polen und der Deutschen Demokratischen Republik, vereinbart worden ist."[425]

Besonders rege war die grenznachbarliche Zusammenarbeit im Berichtsjahr mit Polen und der Tschechischen Republik im Hinblick auf den **Umweltschutz**.[426] Mit Polen vereinbarte Deutschland die Durchführung eines gemeinsamen Umweltschutz-Pilotprojekts **"Kläranlage Swinemünde"**.[427] Grundlage des Projekts ist ein interministerielles Abkommen über die Durchführung des gemeinsamen Projekts[428] und eine gemeinsame Erklärung zur Durchführung eines Ausbildungsprogramms für das künftige Personal der Kläranlage.[429] Jeweils gesondert wurden zur Durchführung des Abkommens und der gemeinsamen Erklärung Zuwendungsverträge – jeweils direkt zwischen dem deutschen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und der Stadt Swinemünde, vertreten durch den Präsidenten der Stadt – abgeschlossen.[430] Das Pilotprojekt gründet sich auf den oben erwähnten Deutsch-Polnischen Vertrag für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern und sieht vor, daß in Swinemünde eine Kläranlage mit dem Einsatz von Abwasserreinigungstechnologie des neuesten Standes der Technik errichtet wird, an die auch deutsche Gemeinden angeschlossen werden (Art. 1 Abs. 1 des Abkommens). Ziel des Projekts ist eine deutliche Entlastung des durch kommunale und industrielle Abwässer hochbelasteten Mündungsbereichs der Swine und damit auch die Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastungen (Art. 1 Abs. 2 des Abkommens). In Art. 2 ist der von deutscher Seite aufzubringende In-

---

[425] BGBl. 1994 II, 66. Art. 12 des Abkommens, auf den sich die gemeinsame Erklärung bezieht, lautet: "Die Bedingungen für das Überqueren der Grenze durch Personen sowie für das Verbringen von Materialien, Geräten, Werkzeugen und Transportmitteln werden, insbesondere für Gefahrensituationen, in gesonderten Verträgen geregelt."

[426] Siehe zu dem deutsch-polnischen Umweltabkommen, unten, unter XIII a, Ziff. 197.

[427] Walter (Anm. 29), Ziff. 162.

[428] BGBl. 1994 II, 766; nach Art. 4 am 21.4.1994 in Kraft getreten.

[429] Vom 30.12.1993/21.1.1994, BGBl. 1994 II, 771.

[430] BGBl. 1994 II, 768 bzw. 772.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

vestitionszuschuß und der Abschluß eines entsprechenden Zuwendungsvertrags direkt mit der Stadt geregelt. Nach Art. 3 des Abkommens übernimmt es die Republik Polen, die Erfüllung der aus dem Zuwendungsvertrag erwachsenden Verpflichtungen der Stadt Swinemünde sicherzustellen, falls diese aufgrund ökonomischer, rechtlicher oder politischer Umstände dazu nicht in der Lage sein sollte. Dazu heißt es:

> "Sofern die ... Verpflichtung von der Stadt Swinemünde nicht eingehalten wird, tritt [der Minister für Umweltschutz, natürliche Ressourcen und Forstwesen der Republik Polen] hilfsweise in diese Verpflichtung ein ... ."

Nach Maßgabe der gemeinsamen Erklärung soll das künftig auf der "Kläranlage Swinemünde" eingesetzte polnische Personal bis zur Inbetriebnahme der Anlage umfassend auf seine künftigen Aufgaben vorbereitet werden. Dies soll durch Schulungen sowie durch praktische Ausbildung auf Kläranlagen des in Swinemünde eingesetzten Typs erfolgen. In Zukunft soll die Infrastruktur in Swinemünde und das abwassertechnische Wissen des dort tätigen Personals für die Aus- und Weiterbildung weiteren polnischen Kläranlagenpersonals genutzt werden. Das Bundesministerium erklärt sich bereit, alle für Ausbildungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland anfallenden Kosten zu übernehmen. Dagegen verpflichtet sich die Stadt Swinemünde, die für Ausbildungsmaßnahmen in Polen anfallenden Kosten aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Von deutscher Seite her sollen drei Gemeinden, die unmittelbar in der Nähe der deutsch-polnischen Grenze gelegen sind, an die Kläranlage angebunden werden. Nach Verhandlungen zwischen dem deutschen Zweckverband "Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung der Insel Usedom" (AZVU) und der Stadt Swinemünde haben die Kommunen im November 1993 die wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte ihrer Zusammenarbeit in einem Anbindungsvertrag geregelt.[431]

Ähnliche Projekte wurden mit der Tschechischen Republik bzw. ihren Verwaltungseinheiten abgeschlossen und sind im Berichtszeitraum in Kraft getreten.[432] Entsprechend dem deutsch-polnischen Pilotprojekt hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit dem Ministerium für Umwelt der Tschechischen Republik ein Abkommen über die Durchführung des gemeinsamen Umweltschutz-Pilotprojekts "Kommunale Abwasserbehandlungsanlagen Nord-Böhmen" abgeschlossen.[433] Es betrifft die Errichtung von kommunalen Abwasserbe-

[431] Umwelt 7 – 8/1994, 269.
[432] BGBl. 1995 II, 52.
[433] BGBl. 1995 II, 53.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

handlungsanlagen in Roudnice nad Labem (Raudnitz an der Elbe) und in Ceska Kamenice (Böhmisch Kamnitz). Der entsprechende Zuwendungsvertrag wurde mit der Severoceska vodarenska spolencnost a.s. (SVS a.s.) abgeschlossen. Er enthält in Ziff. 21 eine Schiedsklausel, nach der Streitigkeiten, die sich aus der Interpretation oder Durchführung des Vertrages ergeben, auf Verlangen einer der beiden Vertragsparteien einem aus drei Schiedsrichtern bestehenden Schiedsgericht zu unterbreiten sind. Art. 3 des zugehörigen interministeriellen Abkommens sieht vor, daß das Ministerium für Umwelt der Tschechischen Republik im Rahmen seiner Möglichkeiten für die Erfüllung der Pflichten der SVS a.s. sorgt, sofern diese aufgrund ökonomischer, rechtlicher oder politischer Umstände dazu nicht in der Lage ist. Nach Art. 3 tritt das Ministerium für Umwelt der Tschechischen Republik erforderlichenfalls hilfsweise auch in die Verpflichtungen der SVS a.s. als Zuwendungsempfängerin nach Nr. 20 des Zuwendungsvertrages ein.

Ein weiteres **deutsch-tschechisches Abkommen** betrifft die **Durchführung von gemeinsamen Umweltschutz-Pilotprojekten zur Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastungen.**[434] Das Abkommen betrifft die Nachrüstung zweier Kraftwerke nach dem neuesten Stand der Technik im Hinblick auf Luftverunreinigungen. Auf seiner Grundlage wurden Zuwendungsverträge mit der CEZ a.s. (Kraftwerk Tisova) und mit der Chemopetrol Litvinov a.s. betreffend das Kraftwerk T 700 Chemopetrol Litvinov abgeschlossen.[435]

Im Hinblick auf das **Euro-Pipe Abkommen** zwischen Deutschland und Norwegen sei auf die Ausführungen oben V.a., Ziff. 36 verwiesen.

## *XIII. Umwelt- und Naturschutz*

### a. Allgemeiner Umweltschutz

193. Auf der **2. Sitzung der Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung** (UN-Commission on Sustainable Development – CSD) wurde der deutsche Bundesminister für Umwelt, Prof. Dr. Töpfer, zum Vorsitzenden gewählt.[436] Er bezeichnete die CSD als "zentralen politischen Motor für die neue globale Umwelt- und Entwicklungspartnerschaft zwischen Nord und Süd."[437] Weiter führte er aus:

[434] BGBl. 1995 II, 59.
[435] BGBl. 1995 II, 61 bzw. 64.
[436] Umwelt 7 – 8/1994, 261, siehe auch Umwelt 5/1994, 176.
[437] Umwelt 7 – 8/1994, 261.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Die 'Agenda für Entwicklung' ist insofern eine logische und notwendige Ergänzung der 'Agenda für Frieden'."[438]

Weiter begrüßte er die Umstrukturierung und Wiederauffüllung der Globalen Umweltfazilität (GEF)[439] und führte aus:

"Zusätzliche Anstrengungen sind notwendig, damit in bezug auf die offiziellen Entwicklungshilfebeträge so bald als möglich das durch die Agenda 21 bekräftigte Ziel von 0,7 % erreicht werden kann."[440]

Die Bundesregierung begrüßte im Namen der Europäischen Union auch das Inkrafttreten der Konventionen über den Schutz des Klimas und der biologischen Vielfalt, die Zeichnung der Wüsten-Konvention[441], das auf der Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung kleiner Inselstaaten verabschiedete Aktionsprogramm[442] und die Initiative für eine Konvention über den globalen Schutz des Waldes.[443]

194. Zusammen mit 85 weiteren Staaten zeichnete Deutschland am 15. Oktober 1994 die **"Internationale Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den Ländern, die durch Dürre und/oder Wüstenbildung gefährdet sind, insbesondere in Afrika".** Die Konvention geht auf einen Beschluß der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro zurück und soll die beiden globalen Umweltkonventionen zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität ergänzen. Nach der Konvention verpflichten sich die betroffenen Entwicklungsländer, dem Kampf gegen die Wüstenbildung Priorität im Rahmen ihrer Programme zur nachhaltigen Entwicklung einzuräumen. Umgekehrt verpflichten sich die Industrieländer, diese Programme durch substantielle finanzielle Leistungen im Rahmen der bestehenden bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen. Die Konvention sieht vor, daß auf nationaler und regionaler Ebene Aktionspläne mit Schwerpunkt in den Trockenzonen Afrikas erarbeitet werden, die dem Ziel dienen sollen, die zunehmende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen durch Maßnahmen in allen relevanten Bereichen aufzuhalten.[444]

---

438 Bull. Nr. 191 vom 3.11.1994, 925.

439 *Ibid.* und EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 31.

440 Rede des Bundesumweltministers vor dem 2. Ausschuß am 20.10.1994, Bull. Nr. 101 vom 3.11.1994, 925.

441 EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 31; Rede des Bundesumweltministers *ibid.*, Deutschland 1994 (Anm. 1), 2. Ausschuß, siehe auch *ibid.*, 34 ff.

442 Rede des Bundesumweltministers *ibid.*; Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 123.

443 EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 31.

444 Umwelt 12/1994, 450.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

195. Auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse der Rio-Konferenz traf Deutschland **Grundsatzvereinbarungen mit einer Reihe von Staaten**, die der Ent- bzw. Umschuldung dieser Staaten und dem Umweltschutz dadurch dienen sollen, daß **bestimmte Maßnahmen zum Umweltschutz mit einem teilweisen Forderungsverzicht verknüpft** werden. Entsprechende Vereinbarungen hat Deutschland im Jahre 1993 mit Honduras, Jordanien und Vietnam und im Jahre 1994 mit Peru getroffen.[445]

196. Am 5. Oktober 1994 fand ein **Treffen des EU-Umweltrates mit den Umweltministern der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas** statt, das einen "strukturierten Dialog" in Gang setzen sollte. In den Schlußfolgerungen dieses Treffens wird betont, daß die zahlreichen internationalen Umweltübereinkommen, insbesondere die VN-Klimarahmen-Konvention, schnellstmöglich ratifiziert und umgesetzt werden sollen.[446]

197. Im Berichtszeitraum wurde ein **deutsch-polnisches Umweltabkommen** abgeschlossen.[447] Das Abkommen sieht eine umfassende Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes auf der Grundlage der Gleichberechtigung, der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Nutzens vor (Art. 1 Abs. 1). Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind insbesondere der Erfahrungsaustausch in Fragen der Umweltrechtsetzung und der Umweltverwaltung, die Erhebung und die Analyse von Daten über den Zustand der Umwelt und der auf sie einwirkenden Faktoren sowie der Austausch dieser Informationen, außerdem ein Erfahrungsaustausch bei der Einführung umweltfreundlicher Technologien sowie die Erleichterung ihrer Anwendung und ihres Austausches (Art. 2 Abs. 2). Eine abgestimmte grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes soll eine umweltverträgliche Entwicklung der grenznahen Gebiete gewährleisten (Art. 3 Abs. 1). Insoweit ist die unmittelbare nachbarschaftliche Zusammenarbeit der zuständigen kommunalen und staatlichen Behörden vorgesehen (Art. 4 Abs. 2).

Nach Art. 5 Abs. 2 ist vorgesehen, daß die Vertragspartei, auf deren Hoheitsgebiet eine Tätigkeit mit erheblichen grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen beabsichtigt ist, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführt. Dabei sollen auch die möglichen Beeinträchtigungen der Umwelt der anderen Vertragspartei geprüft werden. Spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem die eigene Öffentlichkeit unterrichtet wird, soll die

---

[445] Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage, BT-Drs. 12/7608, 13.
[446] Umwelt 12/1994, 447.
[447] Am 7.4.1994, Umwelt 6/1994, 223 ff.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

entsprechende Vertragspartei die andere Vertragspartei über das Vorhaben benachrichtigen, die erforderlichen Angaben übermitteln und sachgemäße Konsultationen anbieten (Art. 5 Abs. 2). Im Hinblick auf die Einzelheiten verweist das Abkommen auf das Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung in grenzüberschreitendem Rahmen. Es soll in größtmöglichem Umfang und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorläufig angewendet werden, bis es für beide Vertragsparteien in Kraft tritt (Art. 5 Abs. 3).[448]

Art. 6 regelt die Zusammenarbeit in Fällen "grenzüberschreitender außergewöhnlicher Verunreinigungen der Umwelt, sofern die Sorge besteht, daß diese Verunreinigungen eine Gefährdung für die Gesundheit und das Leben von Menschen oder für die natürliche Umwelt der anderen Vertragspartei darstellen." Danach hat zunächst jeder Staat die Pflicht, "unverzüglich wirksame Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen und zur Begrenzung der Auswirkungen eines Störfalls oder eines anderen unvorhergesehenen Vorfalls" einzuleiten und die andere Vertragspartei darüber zu informieren (Art. 6 Abs. 2). Unter Beteiligung der örtlich zuständigen Behörden soll ein gegenseitiges Warn- und Informationssystem für Fälle grenzüberschreitender außergewöhnlicher Verunreinigungen entwickelt werden (Abs. 3). Außerdem ist eine Zusammenarbeit bei der Beseitigung der Verunreinigungen und ihrer Folgen vorgesehen. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsparteien unter Beachtung einschlägiger internationaler Regelungen, die für beide Vertragsparteien verbindlich sind, besondere Vereinbarungen schließen. Dabei wird insbesondere auf das Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen hingewiesen (Abs. 4). Im Hinblick auf die Haftung für grenzüberschreitende Umwelteinwirkungen heißt es in Art. 7 Abs. 1:

> "Die Haftung für Schäden, die als Folge einer grenzüberschreitenden Umwelteinwirkung entstehen, richtet sich nach dem jeweils geltenden Recht der Vertragsparteien."

Art. 7 Abs. 2 bestimmt:

> "Die Vertragsparteien gewährleisten hierzu den Staatsangehörigen in der jeweils anderen Vertragspartei den ungehinderten und gleichen Zugang zu ihren Gerichten nach Maßgabe ihres jeweils geltenden Rechts einschließlich der für sie verbindlichen internationalen Übereinkünfte."

Nach Art. 8 werden die Vertragsparteien "dem Export und Import von Abfällen und umweltgefährdenden Stoffen, soweit er dem Recht einer der Vertragsparteien widerspricht, entschieden entgegenwirken."

---

448 *Ibid.*



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Weiterhin sieht das Übereinkommen vor, Kontakte und die Zusammenarbeit mit "nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen, die im Bereich des Umweltschutzes tätig sind", zu fördern und herzustellen (Art. 11). Nach Art. 12 können die Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen die Ergebnisse ihrer Zusammenarbeit Dritten übermitteln.[449]

198. Am 26. September 1994 wurde ein **Umweltabkommen mit der Volksrepublik China** unterzeichnet.[450] Das Abkommen sieht eine umfassende Zusammenarbeit auf allen Gebieten des Umweltschutzes zwischen dem Bundesumweltministerium und der in der Volksrepublik China zuständigen National Environmental Protection Agency (NEPA) vor. Schwerpunkte sind die Kooperation in den Bereichen Luft- und Wasserreinhaltung sowie Abfallmanagement. Das Abkommen soll vor allem zum Transfer von Umwelttechnologien und zur Vermittlung von *Know-how* im Umweltschutz beitragen.

199. In erheblichem Umfang suchte Deutschland im Berichtszeitraum den **Meinungsaustausch und die technische Zusammenarbeit in Umweltfragen mit anderen Staaten und Staatengruppen.** Hier sind insbesondere die mittel- und osteuropäischen Staaten[451], vor allem Projekte im Dreiländereck Deutschland/Tschechische Republik/Polen[452] und der Gedankenaustausch zwischen deutschen und russischen Umweltverbänden zum Schutz des Baikalsees zu nennen.[453] Ferner kam es zum Meinungsaustausch mit der Türkei[454], mit dem Libanon[455] und mit Singapur, wo seit 1991 eine deutsch-singapurische Umwelttechnologie-Agentur eingerichtet worden ist.[456]

### b. Gewässerschutz

200. Mit Gesetz vom 23. August 1994 stimmte der Bundestag drei völkerrechtlichen Vereinbarungen über den Schutz der **Meeresumwelt des Ostseegebietes bzw. des Nord-Ost-Atlantiks** zu[457]: Erstens stimmte er

---

[449] *Ibid.*

[450] Umwelt 12/1994, 449; Bull. Nr. 89 vom 30.10.1994, 832.

[451] Umwelt 10/1994, 387.

[452] Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage, BT-Drs. 12/7357, 7, 19.

[453] Umwelt 12/1994, 453.

[454] Umwelt 3/1994, 92.

[455] Umwelt 3/1994, 91.

[456] Umwelt 2/1994, 52.

[457] BGBl. 1994 II, 1355; siehe zum Ganzen auch Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 124, und Walter (Anm. 29), Ziff. 174.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dem Protokoll zur Änderung des Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Eindringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge zu.[458] Weiterhin betrifft das Zustimmungsgesetz das am 22. September 1992 in Paris abgeschlossene und von Deutschland unterzeichnete Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nord-Ost-Atlantiks.[459] Schließlich stimmte der Bundestag dem am 9. April 1992 abgeschlossenen und von Deutschland gezeichneten Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes zu.[460]

201. Das Internationale Übereinkommen 1990 über **Vorsorge, Bekämpfung** und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der **Ölverschmutzung** setzte das Bundesverkehrsministerium mit Verordnung mit Wirkung ab 13. Mai 1994 in Kraft.[461]

202. Einer Erhöhung der Höchstbeträge der zivilrechtlichen **Haftung** für **Ölverschmutzungsschäden** und dem internationalen Fonds zur **Entschädigung** für Ölverschmutzungsschäden stimmte der Bundestag zu.[462] Nach Erläuterungen der Bundesregierung war eine Anhebung der Höchstbeträge für Haftung und Entschädigung im Hinblick auf die große Zahl von Tankerunfällen in den Jahren 1991 bis 1993 erforderlich geworden.[463] Hinsichtlich einer möglichen Inanspruchnahme deutscher Reeder für Ölverschmutzungsschäden aus Havarien ihrer Schiffe in ausländischen Gewässern erklärte die Bundesregierung auf Anfrage, daß im Rahmen der

---

458 Sog. Oslo-Übereinkommen vom 15.2.1972, BGBl. 1977 II, 165; geändert durch Protokoll vom 2.3.1983, BGBl. 1986 II, 998. Das jetzige Änderungsprotokoll war am 15.12.1989 in Oslo beschlossen und sogleich von Deutschland unterzeichnet worden.

459 BGBl. 1994 II, 1360.

460 BGBl. 1994 II, 1397.

461 VO vom 14.12.1994, BGBl. 1994 II, 3798. Die Verordnungsermächtigung ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 4, Abs. 2 Satz 1 Nr.1 des Seeaufgabengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.1.1987 (BGBl. 1987 I, 541), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.7.1994 (BGBl. 1994 I, 1554). Das Übereinkommen ist damit am 15.5.1995 in Kraft getreten (BGBl. 1995 II, 570).

462 BGBl. 1994 II, 1150; Änderungsprotokolle vom 27.11.1992 zu dem Internationalen Übereinkommen von 1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden (BGBl. 1975 II, 301, 305) und Internationales Übereinkommen von 1971 über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden (BGBl. 1975 II, 301, 320). Deutschland hat die entsprechenden Ratifikationsurkunden zu den Änderungsprotokollen am 29.9.1994 hinterlegt. Die Protokolle traten zum 30.5.1996 in Kraft, BGBl. 1995 II, 974 bzw. 972.

463 Gesetzesentwurf der Bundesregierung und Denkschrift BT-Drs. 12/6364, Woche im Bundestag 1I/94 vom 19.1.1994, 5, sowie Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 10. Mit Gesetz vom 25.7.1994 ist das Ölschadengesetz entsprechend angepaßt worden, BGBl. 1994 I, 1802. Siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Fragen im Bundestag, BT-Drs. 12/8472, 7 und 8, insbesondere zur Rechtsentwicklung im Vereinigten Königreich und in den USA.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Reform des deutschen Internationalen Privatrechts zu prüfen sei, ob solche Ansprüche auf die in den geänderten Übereinkommen vorgesehenen Höchstgrenzen beschränkt werden können.[464]

203. Außerdem ratifizierte Deutschland das Zusatzprotokoll vom 25. September 1991 zum **Chloridübereinkommen/Rhein**, das am 1. November 1994 in Kraft getreten ist.[465] Zweck der Vereinbarung ist es, das bestehende Chloridübereinkommen den veränderten Bedingungen anzupassen. So sind Rückhaltemaßnahmen in Frankreich und Umleitungsmaßnahmen in den Niederlanden vorgesehen, die die Salzbelastung des Rheins bzw. des Ijsselmeeres verringern sollen.[466]

204. Im Berichtszeitraum ratifizierte Deutschland das Zusatzprotokoll Nr. 2 vom 13. November 1992 zu den Protokollen vom 20. Dezember 1961 über die **Errichtung der internationalen Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar gegen Verunreinigung** und dem ergänzenden Protokoll vom 22. März 1990 zu diesen beiden Protokollen. Das Zusatzprotokoll ist am 13. August 1994 in Kraft getreten.[467] Mit dem Zusatzprotokoll werden den internationalen Kommissionen zum Schutz der Mosel bzw. der Saar gegen Verunreinigung Rechts- und Geschäftsfähigkeit nach dem am Amtssitz ihres Sekretariats geltenden Recht zugebilligt. Ferner wird ihnen das Recht zugesprochen, über Einstellung und Entlassung von Personal zu entscheiden und rechtsgeschäftlich tätig zu werden (Art. 3).[468]

205. Der Bundestag stimmte dem **Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung der grenzüberschreitenden Wasserläufe und internationalen Seen** zu.[469] Das Übereinkommen geht auf das KSZE-Umweltfolgetreffen 1989 in Sofia zurück und wurde 1992 in Helsinki von der Europäischen Gemeinschaft und 25 weiteren Staaten, darunter den baltischen Republiken, den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Russischen Föderation unterzeichnet. Das Übereinkommen legt verbindliche Vorschriften zum Schutz grenzüberschreitender Gewässer in Europa fest. Es sieht vor, daß Wasserressourcen nach dem Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie zum Schutz zukünftiger Generationen zu

---

[464] Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8472, 8.

[465] BGBl. 1994 II, 1302 und BGBl. 1996 II, 8.

[466] BT-Drs. 12/6971, 12/7465 und Woche im Bundestag 10/94 – V/308 vom 25.5.1994, 34.

[467] BGBl. 1994 II, 578 und 1323.

[468] Siehe auch Woche im Bundestag 3/94 – V/278 vom 9.2.1994, 34 und BT-Drs. 12/5446 und 12/6617; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 34.

[469] BGBl. 1994 II, 2333; siehe Umwelt 4/1994, 148.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

bewirtschaften sind, daß für Abwassereinleitungen eine Genehmigungspflicht eingeführt werden muß und daß für gefährliche Stoffe eine Reinigung nach dem Stand der Technik vorzuschreiben ist. Außerdem zielt es auf eine Reduzierung der Nährstoffe (Phosphate und Stickstoff) im Hinblick auf Industrie und Kommunen, fordert die Festlegung von branchenspezifischen Einleitungsgrenzwerten und sieht schließlich die Einführung von Qualitätszielen für die Gewässer vor.

206. Am 29. Juni 1994 wurde in Sofia ein **internationales Donauschutzübereinkommen** abgeschlossen und von Deutschland gezeichnet. Beteiligt sind alle Staaten in dem Einzugsgebiet der Donau – neben Deutschland: Österreich, Ungarn, Rumänien, Slowenien, Kroatien, Tschechien, die Slowakei, die Ukraine, Moldavien und Bulgarien.[470] Das Übereinkommen geht auf das KSZE-Umweltfolgetreffen von Sofia im Jahre 1989 zurück und sieht einen modernen Gewässerschutz vor. Es enthält u. a. das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie das Verbot, Verschmutzungen in andere Umweltmedien als Wasser zu verlagern. Außerdem enthält es einen Ansatz zur branchenbezogenen Emissionsbegrenzung bei gefährlichen Stoffen nach dem Stand der Technik.[471]

207. In umfangreichem Maße engagierte Deutschland sich im Berichtszeitraum im Bereich der **technischen Kooperation für den Gewässerschutz**. Hier sind insbesondere die Projekte mit grenzüberschreitendem Bezug und solche der generellen Umweltschutzkooperation zu nennen.[472]

### c. Luftreinhaltung und Klimaschutz

208. Im Berichtszeitraum trat das **Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen** in Kraft.[473] Ebenfalls in Kraft traten die in Kopenhagen im November 1992 beschlos-

---

[470] Diese Staaten und die Europäische Union haben sich darauf geeinigt, Serbien und Montenegro an dem Übereinkommen so lange nicht zu beteiligen, wie diese nicht die vollen Mitgliedsrechte in den Vereinten Nationen genießen, s.o. Ziff. 9.

[471] Umwelt 9/1994, 342.

[472] Siehe oben XII.g., Ziff. 192, sowie z. B. Umwelt 3/1994, 111: Bundeshilfe für die Sanierung der Abwasserbeseitigung in St. Petersburg.

[473] BGBl. 1993 II, 1783; in Kraft getreten am 21.3.1994, BGBl. 1995 II, 316; siehe ausführlich Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 130 und Walter (Anm. 29), Ziff. 176. Siehe auch Umwelt 3/1994, 89; 4/1994, 134.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

senen **Änderungen des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen.**[474]

209. Dem **Protokoll vom 19. November 1991** zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend **die Bekämpfung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen und ihres grenzüberschreitenden Flusses** stimmte der Bundestag zu.[475] Das Protokoll sieht eine deutliche Verringerung der jährlichen nationalen Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen vor. Außerdem sind Maßnahmen festgeschrieben, die die Parteien durchführen müssen, um ihre Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen zu begrenzen. Die Bundesregierung führte aus, daß Deutschland den Verpflichtungen aus dem Protokoll durch den Vollzug der geltenden emissionsschutzrechtlichen Vorschriften, der Straßenverkehrszulassungsordnung, der Verordnung über die Beschaffenheit und die Auszeichnung der Qualitäten von Otto-Kraftstoffen und des Chemikaliengesetzes erfüllt.[476]

### d. Kerntechnische Sicherheit

210. Auf einer diplomatischen Konferenz vom 14. bis 17. Juni 1994 wurde die **nukleare Sicherheitskonvention** angenommen, die wesentlich auf deutsche Initiative zurückgeht und von Deutschland zusammen mit fast 40 anderen Staaten gezeichnet worden ist. Die Konvention enthält Sicherheitsvorschriften für die Standortfrage, die Auslegung und den Betrieb von zivilen landverbundenen Leistungsreaktoren. Sie verpflichtet die Staaten zur Umsetzung von technischen Sicherheitsstandards in nationales Recht, zur Abgabe von Berichten über die Umsetzung und zur Nachrüstung bzw. Stillegung von Anlagen, die den Konventionsanforderungen nicht entsprechen. Das Berichtssystem der Konvention ist so gestaltet, daß die Staatenberichte über die Umsetzung auf Vertragsstaatenkonferenzen geprüft werden.[477]

211. Große Bedeutung nahm im Berichtsjahr die **Sicherheit der kerntechnischen Anlagen in Mittel- und Osteuropa** ein. Sowohl der

---

[474] BGBl. 1994 II, 3689; in Kraft getreten am 14.6.1994; Zustimmungsgesetz vom 6.12.1993, BGBl. 1993 II, 2182; Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 130, Walter (Anm. 29), Ziff. 176; Umwelt 7 – 8/1994, 267.

[475] BGBl. 1994 II, 2358, BT-Drs. 12/7846, Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 33.

[476] BT-Drs. 12/7846, 2.

[477] Umwelt 12/1994, 469.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

deutsch-französische Umweltrat[478] als auch der Weltwirtschaftsgipfel in Neapel[479] setzten sich für eine baldige Schließung der besonders risikoreichen Reaktoren und insbesondere für eine Schließung des Kernkraftwerks Tschernobyl ein. Der ukrainischen Regierung soll demnach ein Aktionsplan vorgeschlagen werden, der Maßnahmen der ukrainischen Behörden und finanzielle Beiträge seitens der Völkergemeinschaft vorsieht.[480] Das gleiche Thema wurde auf der 3. Ministertagung der Außenminister der Ostseestaaten behandelt, die sich für den Abschluß eines regionalen Übereinkommens über Frühwarnung bei nuklearen Zwischenfällen einsetzte.[481] Mit Rußland unterzeichnete Deutschland ein Abkommen zur Überwachung der Umweltradioaktivität im Umkreis von Kernkraftwerken. Im Rahmen des Abkommens soll das in Deutschland für diese Zwecke aufgebaute Meßsystem für zwei russische Kernkraftwerke adaptiert werden. Langfristig ist geplant, auf dieser Grundlage ein großflächiges Meß- und Frühwarnsystem einzurichten.[482] Daneben engagierte sich die Bundesregierung im Rahmen der technischen Zusammenarbeit für die kerntechnische Sicherheit in Mittel- und Osteuropa.[483]

### e. Landschafts- und Bodenschutz

212. Am 5. Dezember 1994 hinterlegte Deutschland als dritter Staat nach Österreich und Liechtenstein die Ratifikationsurkunde für das Übereinkommen zum Schutz der Alpen **(Alpen-Konvention)**.[484] Dabei handelt es sich um eine Rahmenkonvention, die eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten und unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen bei Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips sicherstellen soll.[485] Anläßlich der 3. Internationalen Alpenkonferenz am 20. Dezember 1994 in Chambéry sind die ersten drei Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention angenommen und von Deutschland gezeichnet worden. Die Pro-

[478] Umwelt 7 – 8/1994, 268.
[479] Bull. Nr. 67 vom 15.7.1994, 635.
[480] Siehe auch Umwelt 7 – 8/1994, 291.
[481] Bull. Nr. 70 vom 26.7.1994, 660.
[482] Umwelt 3/1994, 119.
[483] Umwelt 10/1994, 387; Woche im Bundestag 14/94 – V/330 vom 6.7.1994, 19 (Modernisierung des Energiesystems in Litauen).
[484] Vom 7.11.1991, BGBl. 1994 II, 2539. Die Konvention trat am 6.3.1995 in Kraft, Umwelt 2/1995, 57.
[485] Art. 2 Abs. 1 der Alpenkonvention.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

tokolle betreffen die Bereiche "Naturschutz und Landschaftspflege", "Raumplanung und nachhaltige Entwicklung" und "Berglandwirtschaft".[486]

### f. Artenschutz und biologische Vielfalt

213. Zu dem am 21. März 1994 für Deutschland in Kraft getretenen **Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt**[487] erklärte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, daß die Umsetzung der Naturschutzbestimmungen des Übereinkommens in die Zuständigkeit der Länder falle.[488] Dort könne das Übereinkommen neue Impulse für die Verstärkung von Naturschutzmaßnahmen geben. Die von der Konvention geforderte nationale Strategie zum Schutz der biologischen Vielfalt in Deutschland werde zur Zeit vorbereitet.[489] Die Bundesregierung habe sich intensiv für die Zeichnung und Ratifikation der Übereinkommen auch innerhalb der Europäischen Union eingesetzt und unterstütze ihre Umsetzung u. a. durch Finanzbeiträge und auch durch die Bereitschaft, die 4. internationale technische Konferenz der FAO über Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen in Deutschland auszurichten.[490] Der Begriff der "nachhaltigen Nutzung" bedeute nach der Begriffsbestimmung in Art. 2 des Übereinkommens "die Nutzung der biologischen Vielfalt in einer Weise und in einem Ausmaß, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führt, wodurch ihr Potential erhalten bleibt, die Bedürfnisse und Wünsche heutiger und künftiger Generationen zu erfüllen." Dazu führte die Bundesregierung aus:

> "Diese Zielsetzung kann nach Auffassung der Bundesregierung nur erreicht werden, wenn ein ausreichend großer Anteil natürlicher und naturnaher Lebensräume in Form von Schutzgebieten erhalten bzw. wieder hergestellt wird und außerhalb der Schutzgebiete grundsätzlich alle Nutzungen nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit erfolgen, d. h. die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen nicht beeinträchtigen."[491]

---

[486] Umwelt 2/1995, 57.

[487] BGBl. 1992 II, 1741, BGBl. 1995 II, 350; siehe Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 140, Walter (Anm. 29), Ziff. 185; Umwelt 2/1994, 56.

[488] BT-Drs. 12/6568.

[489] *Ibid.*, 5.

[490] *Ibid.*, 6.

[491] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Zu den in Art. 15 des Übereinkommens statuierten souveränen Rechten der Staaten in bezug auf ihre natürlichen Ressourcen und zu der ihnen zugewiesenen Kompetenz, den Zugang zu den genetischen Ressourcen zu regeln, führte die Bundesregierung auf Parlamentarische Anfrage aus:

"Nach Auffassung der Bundesregierung sind in der Bundesrepublik Deutschland keine Maßnahmen erforderlich, um die im Übereinkommen über die biologische Vielfalt geforderte Sicherung der souveränen Rechte der Staaten in bezug auch auf ihre natürlichen Ressourcen durchzusetzen oder den Zugang zu genetischen Ressourcen zu regeln. Im Rahmen des für das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechts ist der Zugang zu genetischen Ressourcen grundsätzlich für jedermann frei, soweit nicht durch individuellere Eigentumsrechte (u. a. auch Sortenschutz, Patentrechte) Nutzungsbeschränkungen bestehen. Weitere Nutzungsbeschränkungen ergeben sich vor allem aus dem Naturschutzrecht, um die Erhaltung der biologischen Vielfalt generell zu gewährleisten; dabei wären besonders gefährdete Tier- und Pflanzenarten vor allem durch die Bundesartenschutzverordnung geschützt und unterliegen damit Nutzungsbeschränkungen. Die bestehenden Rechtsvorschriften werden bei Bedarf neuen Erkenntnissen angepaßt."[492]

Für andere Vertragsparteien bestehe die Möglichkeit, in Ausübung ihrer souveränen Rechte in bezug auf ihre natürlichen Ressourcen nationale Regelungen zu treffen oder weiterzuentwickeln, um eine umweltverträgliche Nutzung zu gewährleisten.[493] Im Hinblick auf Art. 19 Abs. 3 des Übereinkommens und das darin vorgesehene Protokoll über geeignete Verfahren im Bereich der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden Organismen erklärte die Bundesregierung auf Anfrage, daß sie sich auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz zu dem Übereinkommen für eine Prüfung einsetzen werde, ob, mit welchem Regelungsinhalt und mit welcher Regelungsdichte entsprechende Vorschriften als Protokoll des Übereinkommens ausgearbeitet werden können oder sollen.[494]

214. Im Hinblick auf den internationalen Artenschutz wurde im Bundestag ein besserer **Schutz von Tropenhölzern** diskutiert.[495] Im Vorfeld der Vertragsstaatenkonferenz zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen haben Deutschland und andere EG-Mitgliedstaaten Änderungsanträge zu den Anhängen I und II des Übereinkommens vorbereitet. Die Bundesregierung prüfte gemeinsam mit den betroffenen Ursprungslän-

492 BT-Drs. 13/59, 20.
493 BT-Drs. 13/59, 23.
494 *Ibid.*, 19.
495 Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 34.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dern, ob die Aufnahme bestimmter Arten in Anhang II des Übereinkommens beantragt werden soll, wobei es vor allem um verschiedene Tropenholzarten ging.[496]

215. Das Abkommen vom 31. März 1992 zur Erhaltung der **Kleinwale in der Nord- und Ostsee** trat für Deutschland am 29. März 1994 in Kraft.[497] Auf Parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung, daß sie im Hinblick auf das Übereinkommen ein Forschungsvorhaben durchgeführt habe, mit dem u. a. auch ein System freiwilliger Meldungen von Fischern zur Erfassung von Beifängen eingerichtet worden sei. Daneben sei geplant, ein wissenschaftliches Beobachtungsprogramm für die deutsche Fischerei durchzuführen. Die Problematik der Beifänge werde von der Bundesregierung als eine entscheidende Gefährdungsursache für die Bestände von Kleinwalen angesehen. Auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz des Abkommens werde sich daher die Bundesregierung dafür einsetzen, daß über die bestehenden Meldesysteme hinaus bei den Vertragspartnern Beobachterprogramme zur wissenschaftlichen Erfassung von Beifängen eingerichtet werden, um die Gefährdung der Kleinwale durch bestimmte Fangarten genauer zu untersuchen.[498]

216. Auf der **4. Vertragsstaatenkonferenz zur Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten** im Juni 1994 wurden 54 Arten neu in die Anhänge der Konvention aufgenommen. Darunter befinden sich 50 Wasservogelarten, deren Aufnahme auf Antrag der Bundesrepublik Deutschland erfolgte.[499]

### g. Abfall und gefährliche Güter

217. Dem **Baseler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung** stimmte der Bundestag mit Gesetz vom 30. September 1994 zu.[500] Am selben Tag beschloß der Bundestag ein entsprechendes Ausführungsgesetz.[501] Mit dem Ausführungsgesetz wurden nicht nur die Vorgaben des Baseler Übereinkommens in deutsches Recht umge-

---

[496] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6568; siehe auch BT-Drs. 12/7825.

[497] BGBl. 1993 II, 1113; BGBl. 1994 II, 662.

[498] BT-Drs. 13/160, 84.

[499] Umwelt 9/1994, 327.

[500] BGBl. 1994 II, 2703. Das Übereinkommen ist für Deutschland am 20.7.1995 in Kraft getreten, BGBl. 1995 II, 696.

[501] BGBl. 1994 I, 277; in Kraft getreten am 14.10.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

setzt; vielmehr dient das Gesetz auch dazu, das deutsche Recht der seit dem 6. Mai 1994 unmittelbar geltenden EG-Abfallverbringungsverordnung anzupassen.[502] Das Gesetz regelt insbesondere eine Wiedereinfuhrpflicht (§ 6) für gescheiterte oder illegale Exporte von Abfällen oder Sekundärrohstoffen. Die Kosten dafür hat vorrangig der Verursacher zu tragen. Außerdem bestimmt § 13 das Umweltbundesamt zur Anlaufstelle i.S.d. Art. 5 Abs. 1 des Baseler Übereinkommens und i.S.d. Art. 36 Satz 2 und 37 der EG-Abfallverbringungsverordnung.[503]

218. Im Rahmen einer "humanitären Hilfsaktion" ordnete die Bundesregierung im Berichtszeitraum die **Rückführung und Entsorgung von 460 t Pflanzenschutzmittel aus Albanien** an, die ursprünglich von einer niedersächsischen Firma geliefert worden waren, aber in Albanien keinerlei Verwendung gefunden hatten. Das Bundesumweltministerium führte dazu aus:

> "Nach allen dem Bundesumweltministerium vorliegenden Erkenntnissen erfolgte die Ausfuhr jedoch legal, so daß eine Rücknahmepflicht der Bundesrepublik Deutschland nicht bestand."

Seine Entscheidung, dennoch eine Rückholung zu veranlassen, begründete das Bundesumweltministerium wie folgt:

> "Insbesondere zwei Aspekte spielten für diese Entscheidung eine ausschlaggebende Rolle: zum einen die erfolglos gebliebenen Bemühungen der Bundesregierung, die Pflanzenschutzmittel im Rahmen einer konzertierten Aktion gemeinsam mit der Europäischen Union und der Weltbank umweltverträglich zu verwerten bzw. ordnungsgemäß zu beseitigen, zum anderen die dringend gebotene Abwendung drohenden Schadens für das außen- und innenpolitische Ansehen der Bundesrepublik Deutschland."

Weiterhin wies das Ministerium darauf hin, daß das Gesamtproblem mit der Rückführung der genannten deutschen Pflanzenschutzmittellieferungen keinesfalls gelöst sei. In Albanien lägen ca. 3200 t weiterer Pflanzenschutzmittel, zum Teil geliefert im Rahmen von EG- und Weltbank-Hilfsprogrammen, ohne daß Aussicht auf irgendeine Nutzung bestehe. Dazu führte das Bundesumweltministerium aus:

> "Deshalb hat das Bundesumweltministerium die Europäische Union aufgefordert, Albanien nicht nur bei der Verwertung und Entsorgung dieser Pflanzenschutzmittel Hilfestellung zu leisten, sondern so lange auf neue Exporte zu-

---

[502] VO (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1.2.1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 30, 1; siehe Umwelt 12/1994, 464.

[503] Umwelt 5/1994, 193; Woche im Bundestag 6/94 vom 16.3.1994, 29.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

mindest aus der EU zu verzichten, bis die in Albanien lagernden Produkte entweder verwertet oder ordnungsgemäß entsorgt sind."[504]

### h. Antarktis

219. Mit Gesetz vom 22. September 1994 stimmte der Bundestag dem **Umweltschutzprotokoll vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag** zu.[505] Am gleichen Tag beschloß der Bundestag ein Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls, mit dem die Vorgaben des Umweltschutzprotokolls in deutsches Recht umgesetzt werden sollen. Es tritt nach seinem § 42 grundsätzlich an dem Tage in Kraft, an dem das Umweltschutzprotokoll für Deutschland in Kraft tritt. Bereits am 31. September 1994 traten jedoch zwei Verordnungsermächtigungen des Gesetzes in Kraft, die das Einleiten schädlicher flüssiger Stoffe, das Einbringen von Abfall und das Einleiten von Abwässern (§ 5 Abs. 7 des Gesetzes) und die Zusammensetzung, Berufung und das Verfahren einer Kommission unabhängiger wissenschaftlicher Sachverständiger betreffen, die über die Genehmigung von Forschungstätigkeiten entscheiden soll (§ 6 Abs. 5 des Gesetzes).[506]

### i. Tierschutz

220. Am 23. August 1994 stimmte der Bundestag mit Gesetz dem **Änderungsprotokoll** vom 6. Februar 1992 zu dem Europäischen **Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen** zu.[507]

## *XIV. Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung*

### a. GATT und WTO

221. Auf einer Ministerkonferenz des GATT in Marrakesch unterzeichnete Deutschland am 15. April 1994 die **Schlußakte der am 15. Dezember 1993 erfolgreich abgeschlossenen Uruguay-Runde sowie das Über-**

---

[504] Umwelt 12/1994, 465.

[505] BGBl. 1992 II, 2478; Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 103; Umwelt 10/1994, 365; Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 146; Walter (Anm. 29), Ziff. 191.

[506] BGBl. 1994 I, 2593.

[507] BGBl. 1994 II, 1350; siehe Walter (Anm. 29), Ziff. 192; Woche im Bundestag II/94 vom 26.1.1994, 25; Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 40.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**einkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.**[508] Die Bundesregierung führte dazu aus:

> "Das bisherige, aus dem Jahre 1947 stammende GATT ist mit seinen zahlreichen Unterabkommen und Einzelentscheidungen ein nur provisorisch angewandtes Vertragswerk und hatte keine eigene Rechtsfähigkeit. Zum Abschluß der GATT-Uruguay-Runde wurde die Errichtung einer völkerrechtlich selbständigen Welthandelsorganisation beschlossen. Das WTO-Übereinkommen schaffte einen umfassenden vertraglichen und institutionellen Rahmen für die Gestaltung der Handelsbeziehungen seiner Mitglieder. Es umfaßt das alte GATT 1947 mit seinen Unterabkommen und Entscheidungen sowie alle Ergebnisse der Uruguay-Runde."[509]

Die Schlußakte enthält das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation mit Anhängen sowie Entscheidungen und Erklärungen der Ministerkonferenz. Die Anhänge zum WTO-Übereinkommen enthalten vollständig die Ergebnisse der Uruguay-Runde. In Anhang 1 finden sich in einer ersten Untergruppe unter dem Titel "Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994" als Interpretationsregelungen gefaßte Abkommen zu einzelnen Artikeln des GATT.[510] Außerdem enthält der erste Anhang zum WTO-Übereinkommen das Protokoll von Marrakesch zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen von 1994, das die Konzessionslisten[511] enthält sowie insgesamt zwölf vertragliche Regelungen über einzelne Bereiche des Welthandels[512], Investitionsmaßnahmen[513]

---

[508] BT-Drs. 12/7655 (neu); siehe Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 154; Walter (Anm. 29), Ziff. 193; siehe zum Ganzen auch Peter-Tobias Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, ZaöRV 54 (1994), 241–339.

[509] Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 12/7655 (neu), 337.

[510] Sie betreffen die Einbeziehung von nicht tarifären Handelshemmnissen in die Zugeständnislisten (Understanding on the Interpretation of Art. II: 1 (b) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); Staatshandelsunternehmen (Understanding on the Interpretation of Art. XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); Importbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen (Understanding on the Balance of Payments Provision of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 – Art. XII, XVIII: B); Freihandelszonen und Zollunionen (Understanding on the Interpretation of Art. XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); *Waiver* (Ausnahmen) (Understanding in Respect of Waivers of Obligations under Art. XXV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); die Abänderung von Zugeständnissen (Understanding on the Interpretation of Art. XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994).

[511] Siehe BT-Drs. 12/755 (neu), 200 und BGBl. 1994 II, 1453 (englisch) bzw. 1631 (deutsch).

[512] Agreement on Agriculture, Agreement on Textiles and Clothing.

[513] Agreement on Trade-Related Investment Measures.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

und verschiedene andere Themen.[514] Als Anhang 1 B ist dem WTO-Übereinkommen das Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen beigefügt.[515] Dazu gehört eine besondere Zugeständnisliste[516] sowie eine Liste, mit der bestimmte Bereiche von der Geltung des in dem Übereinkommen vorgesehenen Meistbegünstigungsgrundsatzes ausgenommen sind.[517] In Anhang 1 C zu dem WTO-Übereinkommen findet sich das Übereinkommen über die handelsrelevanten Aspekte des geistigen Eigentums.[518] Anhang 2 enthält eine Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten und einen Ministerbeschluß.[519] Schließlich enthält die Schlußakte noch vier sog. plurilaterale Handelsabkommen, bei denen es sich um neu gefaßte GATT-Kodizes handelt, die nur für den Kreis der Signatarstaaten verbindlich sind. Der Bundeswirtschaftsminister hob im Hinblick auf die Gründung der WTO hervor[520]:

"Sie wird dazu beitragen, daß der mit der Uruguay-Runde zunächst zum Abschluß gebrachte Prozeß der Handelserleichterungen, der Zollsenkungen, der Verbesserungen bei Dienstleistungen, permanent in dieser Organisation vorangebracht werden kann und vollzogen wird. Noch wichtiger ist: Wir werden mit dieser Welthandelsorganisation erstmals auch ein funktionierendes Schlichtungsinstrument schaffen. Es wird im Welthandel dann weniger nach dem Motto 'Auge um Auge, Zahn um Zahn' gehen. Wenn man tatsächlich oder mutmaßlich Handelsprobleme und Maßnahmen eines Landes hat hinnehmen müssen, reagiert man eben nicht mit Vergeltungsmaßnahmen. Vielmehr sollen in dieser internationalen Schlichtungseinrichtung die Dinge möglichst in die

---

514 Gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures); technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade); Dumping- und Anti-Dumpingzölle (Agreement on Implementation of Art. VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); Zollwertfestsetzungen (Agreement on Implementation of Art. VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994); Pre-Shipment Inspection (Agreement on Pre-Shipment Inspection); Ursprungsregelungen (Agreement on Rules of Origin); Importlizenzen (Agreement on Import Licencing Procedures); Subventionen und Ausgleichszölle (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) sowie Schutzmaßnahmen (Agreement on Safeguards).

515 BGBl. 1992 II, 1473 (englisch) bzw. 1643 (deutsch).

516 Liste der spezifischen Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zum allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, BGBl. 1994 II, 1521 (englisch) bzw. 1678 (deutsch).

517 Endgültige Liste der Ausnahmen zu Art. II (Meistbegünstigung) der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten zum allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, BGBl. 1994 II, 1560 (englisch) bzw. 1723 (deutsch).

518 BGBl. 1994 II, 1565 (englisch) bzw. 1730 (deutsch).

519 BGBl. 1994 II, 1598 (englisch) bzw. 1749 (deutsch).

520 Bull. Nr. 36 vom 26.4.1994, 318.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Reihe gebracht werden. Das ist ein ganz großer Fortschritt; das ist ein Durchbruch im Welthandel."[521]

Zum **Stand der Liberalisierung in Einzelbereichen** erklärte der Bundeswirtschaftsminister:

"Nachverhandlungen sind notwendig, und zwar in erster Linie bei Dienstleistungen, hier insbesondere bei den Finanzdienstleistungen, aber auch im Seeverkehr. Der audiovisuelle Bereich ist nicht abschließend geregelt. Wir werden uns über ein multilaterales Abkommen über Zivilflugzeuge und auch eine multilaterale Regelung für Stahl unterhalten müssen." [522]

Im Hinblick auf die mit der WTO angestrebte **Vertiefung der Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem** legte der Bundeswirtschaftsminister dar:

"Außerdem haben wir in Marrakesch gegenüber den Entwicklungsländern eine Verpflichtungserklärung abgegeben: 'Wir werden die Auswirkungen der Uruguay-Runde mit Blick darauf überprüfen, daß positive Maßnahmen zur Erreichung ihrer Entwicklungsziele unterstützt werden.'"[523]

Weiter begrüßte der Bundeswirtschaftsminister, daß eine **große Zahl von Ländern einen Antrag auf Mitgliedschaft im GATT bzw. der WTO gestellt** habe. Er führte dazu aus:

"Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß diese Beitrittsverhandlungen jetzt aufgeschlossen und zügig vorankommen. Gerade die Länder des ehemaligen Ostblocks müssen eine Beitrittsperspektive haben. Ihre Mitgliedschaft wird wesentlich zum Gelingen des strukturellen Reformprozesses beitragen." [524]

Der Zeichnung war ein Streit mit der EG-Kommission vorausgegangen, in dem diese für das gesamte Übereinkommen die Abschlußkompetenz der EG beanspruchte.[525] Auf einer Sitzung des Rats der EG am 7. März 1994 wurde jedoch entschieden, daß die Schlußakte und das WTO-Übereinkommen sowohl von der Gemeinschaft als auch von den Mitgliedstaaten der EG unterzeichnet werden sollten.[526] Zu dem Streit führte die Bundesregierung aus:

"Die Bundesregierung und die übrigen EG-Mitgliedstaaten sind ... der Auffassung, daß die Verhandlungsergebnisse neben unstreitigen EG-Kompetenzen

---

[521] *Ibid.*
[522] *Ibid.*
[523] *Ibid.*
[524] *Ibid.*
[525] Meinhard Hilf, EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.
[526] Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 12/7655 (neu), 335 (337).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

auch nationale Kompetenzbereiche berühren. Dies gilt insbesondere für die Zollzugeständnisliste der EG zum Marrakesch-Protokoll 1994 hinsichtlich der Waren, die unter den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS – fallen, für das neue Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen – GATS – für das ebenfalls neue Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums – TRIPs – sowie hinsichtlich der Vereinbarung zur Streitbeilegung. Da alle diese Übereinkommen von der Schlußakte umfaßt werden und zur Arbeitsmaterie der neuen Welthandelsorganisation gehören, sind nach Auffassung der Bundesregierung auch die Schlußakte und das WTO-Übereinkommen ratifizierungsbedürftig. Die in Marrakesch vorgenommenen Unterzeichnungen präjudizieren die zwischen der EG-Kommission und den EG-Mitgliedstaaten offene Rechtsfrage nicht."[527]

In diesem Streit beantragte am 6. April 1994 die Kommission beim Europäischen Gerichtshof ein Gutachten zu der Frage, wem die Abschlußkompetenz zukomme. Dieses Gutachten erstattete der EuGH am 15. November 1994.[528] Er kommt darin zu der Auffassung, daß die Gemeinschaft gemäß Art. 113 EGV für den Abschluß der multilateralen Handelsübereinkünfte allein zuständig sei. Die Zuständigkeit für den Abschluß des GATS sei jedoch zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten geteilt. Ebenso geteilt sei die Zuständigkeit für den Abschluß des TRIPS.

222. Mit dem **Gesetz zu dem Übereinkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation und zur Änderung anderer Gesetze** vom 30. August 1994 stimmte der Bundestag dem WTO-Übereinkommen zu. Weiterhin finden sich in dem Gesetz Regelungen zur Umsetzung der sich aus dem Übereinkommen für Deutschland ergebenden Verpflichtungen. Zur Welthandelsorganisation heißt es in der Denkschrift:

"Die Welthandelsorganisation besitzt eigene Rechtspersönlichkeit, hat aber zugleich einen deutlich kontraktuellen Charakter. ... Die Verfahrensregeln zur Beschlußfassung waren lange strittig und folgen nach schwierigem Kompromiß im Grundsatz dem für das GATT typischen Konsensprinzip (Art. IX). Abweichend hiervon können nach Art. X und genau definierten Kriterien Änderungen einzelner Bestimmungen des WTO-Übereinkommens und der in Annex I aufgeführten Übereinkommen, die nicht den Kernbereich der Verpflichtungen (Meistbegünstigungsprinzip) betreffen, durch Mehrheitsvoten durchgesetzt

[527] *Ibid.*, 337.

[528] EuGH, Gutachten vom 15.11.1994 –1/94, EuZW 1995, 210; siehe auch Hilf (Anm. 525).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

werden. Ob hierdurch im Einzelfall deutsche Rechtsnormen betroffen werden können, ist derzeit völlig unvorhersehbar. Eine antizipierte Zustimmungsregelung erscheint daher insoweit nicht angebracht. Im übrigen stünde der Bundesrepublik Deutschland für den – sehr unwahrscheinlichen – Fall inakzeptabler Mehrheitsbeschlüsse als äußerste Möglichkeit der Austritt aus der WTO offen."[529]

Im Hinblick auf die **Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft an dem WTO-Abkommen** führt die Denkschrift aus:

"Originäre Mitglieder der Welthandelsorganisationen werden alle bisherigen GATT-Mitglieder (d. h. auch die Bundesrepublik Deutschland) sowie die Europäischen Gemeinschaften, die das WTO-Abkommen akzeptieren und für die Listen von Zollzugeständnissen und Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungshandel vorliegen. ... Alle Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation sind ... auch Mitglieder der Ministerkonferenz und aller Räte. Bei Abstimmungen hat die EG aber nur so viele Stimmen wie die Zahl ihrer Mitgliedstaaten. Einzelheiten der EG-internen Aufgabenverteilung bei der künftigen mitgliedschaftlichen Mitwirkung in der Welthandelsorganisation (z. B. Außenvertretung in Handelsverhandlungen und Streitschlichtungsverfahren, Rede- und Antragsrecht in den Ausschüssen) müssen noch EG-intern geklärt werden, wobei Kohärenz nach außen und Solidarität im Innenverhältnis zu wahren sind. Die endgültige EG-interne Regelung dieser Fragen ist voraussichtlich erst möglich, wenn die Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und der EG-Kommission über die Kompetenzverteilung geklärt sind."[530]

Ausdrücklich ausgewiesen sind in der Denkschrift diejenigen **Abkommen, die der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften unterliegen** und deshalb nicht ratifiziert werden. Dazu gehören das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1994, die Vereinbarung zur Auslegung von Art. II: 1 (b) und die zur Auslegung von Art. XVII, diejenige über Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT und über die Auslegung von Art. XXIV bzw. XXV und XXVIII. Weiterhin gehört dazu das Marrakesch-Protokoll zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994, soweit es Warenbereiche außer der EGKS betrifft. Weiterhin wird in diesem Zusammenhang das Agrarabkommen genannt, wobei ausführlich die Auswirkungen auf die gemeinsame Agrarpolitik geschildert werden. Außerdem gehörten dazu die Entscheidung über Maßnahmen hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen des Reformprogramms auf am

529 BT-Drs. 12/7655 (neu), 337.
530 BT-Drs. 12/7655 (neu), 339 f.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

wenigsten entwickelte Länder und Nettoimporteure von Nahrungsmitteln unter Entwicklungsländern, das Übereinkommen über Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen, das Übereinkommen über Textilien und Bekleidung, über technische Handelshemmnisse, über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMS), zur Durchführung von Art. VI GATT (Anti-Dumping), das Übereinkommen zur Durchführung von Art. VII GATT (Zollwert), dasjenige über Exportpreisprüfung bzw. Ursprungsregelungen, über Einfuhrlizenzen, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Schutzmaßnahmen sowie das beschlossene Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken. Ferner gehören hierzu die in Anhang 4 aufgeführten plurilateralen Handelsübereinkommen, die aus ehemaligen GATT-Kodizes entstanden sind und nur für die jeweiligen Signatarstaaten verbindlich sind. Dies sind die Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen, über öffentliches Beschaffungswesen, über Milcherzeugnisse und über Rindfleisch. Außerdem erwähnt die Denkschrift in diesem Zusammenhang die Ministerentscheidung über Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder.[531] [532]

223. Im Hinblick auf die in der Schlußakte enthaltenen "gemischten" Übereinkommen führt die Bundesregierung in ihrer Denkschrift aus:

> "Die in den oben erwähnten 'gemischten' Übereinkommen enthaltenen Regelungen entsprechen ganz überwiegend der in Deutschland geltenden Rechts- und Gesetzeslage. Zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen sind daher **Änderungen des innerstaatlichen deutschen Rechts** nur in geringem Umfang erforderlich; zudem ist ein Teil der Vertragsbestimmungen, jedenfalls aus dem Übereinkommen über die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Ei-

---

[531] BT-Drs. 12/7655 (neu), 348.

[532] Im Entwurf des Zustimmungsgesetzes heißt es im Hinblick auf die Veröffentlichung der Texte der Schlußakte: "Die Veröffentlichung erfolgt nur bezüglich derjenigen Übereinkommen, bei denen eine – zumindest teilweise – nationale Gesetzgebungskompetenz besteht: Marrakesch-Protokoll zum allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994 und ... Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und ... Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs), Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung. Die übrigen Übereinkommen werden im Amtsblatt der EG veröffentlicht. Die Zollzugeständnislisten sowie die Listen der Verpflichtungen und Meistbegünstigungsausnahmen im Dienstleistungshandel der übrigen Mitglieder der Welthandelsorganisation können beim Sekretariat dieser Organisation in Genf eingesehen werden.", BT-Drs. 12/7655 (neu), 5, Anm. 1. Nach Fertigstellung der deutschen Übersetzung durch die Europäische Kommission machte die Bundesregierung diejenigen multilateralen Übereinkommen der GATT-Uruguay-Runde, die nicht unter die nationale Gesetzgebungszuständigkeit fallen, in dieser Übersetzung bekannt, BT-Drs. 12/7968 zu BT-Drs. 12/7655 (neu).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gentums, innerstaatlich unmittelbar anwendbar. Im einzelnen sind gesetzliche Änderungen erforderlich

- aufgrund des allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen:
  - der Bundesrechtsanwaltsordnung
  - des Rechtsanwaltsgesetzes
  - des Rechtsberatungsgesetzes
  - der Wirtschaftsprüferordnung
- aufgrund des Übereinkommens über die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums:
  - des Erstreckungsgesetzes hinsichtlich der Patentdauer."

224. Die erforderliche **Änderung der Bundesrechtsanwaltsordnung** wird mit Art. 2 des Zustimmungsgesetzes vorgenommen. Sie sieht vor, daß § 206 Abs. 2 neu gefaßt wird. Damit entfällt die im bisherigen Recht geforderte Verbürgung der Gegenseitigkeit als Voraussetzung für die Aufnahme eines ausländischen Mitglieds der Rechtsanwaltskammer. Darüber hinaus wird die bislang vorgesehene Befugnis zur Rechtsbesorgung im Recht des Herkunftsstaates für diesen Personenkreis um das Völkerrecht erweitert. Die Neuregelung des Abs. 2 sieht für Angehörige von Vertragsstaaten des GATS von der Gegenseitigkeit ab.[533]

225. Mit Art. 5 des Vertragsgesetzes wird § 5 des **Erstreckungsgesetzes geändert**. Nach diesem § 5 war auf Patente mit Ursprung in der ehemaligen DDR das Recht der ehemaligen DDR anwendbar, das eine Patentlaufzeit von 18 Jahren ab dem Anmeldetag vorsah. Die Änderung mußte erfolgen, weil Art. 33 des TRIPS-Abkommens eine Patentlaufzeit von mindestens 20 Jahren vorsieht und nach Art. 70 Abs. 2 des Abkommens auch auf Patente anwendbar ist, die bereits angemeldet worden sind.[534]

226. Art. 6 des Vertragsgesetzes betrifft eine **Änderung** des § 10 Abs. 2 Nr. 3 **der Wirtschaftsprüferordnung**, nach der bisher die Zulassung zur Prüfung als Wirtschaftsprüfer versagt werden konnte, sofern der Bewerber nicht Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum war und die Gegenseitigkeit nicht gewährleistet war. Diese Reziprozitätsvoraussetzung widerspricht der Meistbegünstigungspflicht nach Art. II Abs. 1 des GATS. Zu dieser Änderung führt die Bundesregierung in ihrer Begründung zu dem Vertragsgesetz aus:

---

533 Begründung zum Vertragsgesetz, BT-Drs. 12/7655 (neu), 7.
534 *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Die Europäische Union hat am Schluß der Verhandlungen der Uruguay-Runde auf eine ganze Reihe derartiger Gegenseitigkeitserfordernisse der Union und vieler Mitgliedstaaten für verschiedene Dienstleistungssektoren wie Banken, Versicherungen und freie Berufe verzichtet, weil insgesamt ein befriedigendes Niveau spezifischer Liberalisierungsverpflichtungen auf Meistbegünstigungsbasis erreicht wurde, besonders auch im Bereich Wirtschaftsprüfung seitens einer Reihe wichtiger Staaten einschließlich vieler US-Staaten. Das Gegenseitigkeitserfordernis in § 10 Abs. 2 Nr. 3 WPO ist deshalb zu streichen."[535]

227. **Deutschland hinterlegte** am 30. Dezember 1994 beim Generaldirektor der Vertragsparteien des GATT (1947) die **Annahmeurkunde** für das WTO-Abkommen. Dieses trat für Deutschland am 1. Januar 1995 in Kraft.[536]

228. Zu der während der Uruguay-Runde mehrfach angesprochenen Thematik der **Arbeits- und Sozialstandards in der Welthandelsordnung**, die der Bundesrat aufgegriffen hatte[537], bemerkte die Bundesregierung, daß vor deren Behandlung in der WTO – wozu es spezifischer Ministerentscheidungen im Einvernehmen der Mitglieder bedarf – "eine gründliche Analyse in den dafür zuständigen und geeigneten Organisationen, vor allem in der OECD und den Vereinten Nationen (ELO und ECOSOC)" erforderlich sei.[538] Der Bundeswirtschaftsminister äußerte sich dazu folgendermaßen:

" ... spannungsgeladen und politisch hochsensibel ist der ... Themenkomplex Arbeits- und Sozialstandard ... niemand kann ausbeutende Kinderarbeit, Gefangenenarbeit und Zwangsarbeit akzeptieren. Wir müssen entschlossen darauf hinwirken, daß diese unerträglichen Zustände in der Welt überwunden werden. Dazu brauchen wir Konsens, wir brauchen Kooperation, wenn notwendig, auch politischen Druck. Aber ... wir wollen keine neuen Barrieren schaffen, die den Kreislauf von Armut, Arbeitslosigkeit und Kinderarbeit weiter verstärken. Wir wollen eine Diskussion im multilateralen Rahmen, in die alle Beteiligten ihre Beiträge einbringen. Ganz wichtig ist, daß diese Diskussion in den richtigen Gremien – in den Gremien der Vereinten Nationen und der

---

[535] *Ibid.*

[536] BGBl. 1995 II, 456.

[537] In seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf führte der Bundesrat aus: "Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß der Themenbereich 'Handel und soziale Normen' Gegenstand des Arbeitsprogramms an der Welthandelsorganisation wird. Allerdings darf das nicht zum Vorwand für protektionistische Absichten im Welthandel werden. Diese Fragen sollen in einem konstruktiven Dialog mit den betroffenen Ländern behandelt werden", BT-Drs. 12/7984, 3.

[538] Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundestags, *ibid.*, 5.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ILO, der Weltarbeitsorganisation – stattfindet. Diese Diskussion wird sicher auch die WTO beschäftigen. Sie darf aber nicht die zuständige Arbeit der WTO dominieren oder gar lähmen. Und eines muß klar sein: Weder Umweltschutz noch Arbeits- und Sozialstandards dürfen zum Vehikel von Handelsbeschränkungen gemacht werden. Einige warten nur darauf, daß sie mit diesem Vehikel den Protektionismus der Welt neu beleben können. Wir würden alle daran Schaden nehmen, und gerade diejenigen würden Schaden nehmen, die die Umwelt- und Sozialstandards in der Welt verbessern wollen."[539]

Zum Themenkomplex **Handel- und Umwelt**, der auf der Konferenz in Marrakesch in Form einer Ministerentscheidung Berücksichtigung gefunden hatte, mit der ein besonderer Ausschuß für Handel und Umwelt eingerichtet wurde[540], führte der Bundeswirtschaftsminister aus:

"Zahlreiche neue Komplexe und kontroverse Themenbereiche werden in Kürze auf der Agenda handelspolitischer Gremien stehen. Hierzu gehört das Spannungsverhältnis zwischen Handel und Umwelt. Handels- und Umweltpolitik sind eng miteinander verknüpft. So lassen sich viele Produkte weltweit kaum produzieren oder transportieren, ohne daß dies Auswirkungen auf die Umwelt hat. Umgekehrt kann nationale Weltpolitik den internationalen Handel beeinflussen; denken wir an unterschiedliche Standards, die sich auf die Produktionskosten vor Ort auswirken. Das wird von einigen als Bedrohung empfunden. Sie sprechen sogar von Umweltdumping. Und nun wird mit der Einsetzung eines Ausschusses in der WTO – in Marrakesch so beschlossen – die Frage eines global wirksamen Umweltschutzes einen entscheidenden Schritt vorwärts machen. Wir haben dies so vereinbart und sehen in diesem Gremium eine geeignete Institution, um diese wichtigen Zusammenhänge zu diskutieren."[541]

Außerdem machte der Bundeswirtschaftsminister auf folgendes aufmerksam:

"Ein drittes wichtiges Thema betrifft die **Schnittstelle zwischen Handel und Wettbewerbspolitik**. Grenzüberschreitende Investitionen sowie weltumspannende Aktivitäten von multinationalen Unternehmen entziehen sich oft der Kontrolle herkömmlicher Wettbewerbsvorschriften, obwohl sie häufig wettbewerbsverzerrende oder handelsbeschränkende Wirkungen haben. Wir können beobachten, daß der politische Druck wächst, auf diese Verzerrungen mit handelspolitischen Maßnahmen zu reagieren. Eine solche Entwicklung könnte die neuen GATT-Vereinbarungen und Konzessionen konterkarieren

539 Bull. Nr. 36 vom 26.4.1994, 317, 319.
540 Umwelt 7 – 8/1994, 264 (265).
541 Bull. Nr. 36 vom 26.4.1994, 318.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

und entwerten. Deshalb sollte über das Ob und das Wie einer internationalen Wettbewerbsordnung bald gesprochen werden."[542]

229. Die Botschafterkonferenz Asien-Pazifik, die unter der Leitung des Bundesaußenministers im Januar 1994 stattfand, setzte sich nachdrücklich für die **Aufnahme Chinas und Taiwans in das GATT** bzw. die WTO und für die **Aufnahme weiterer Mitglieder aus dem Kreise der dynamischen Volkswirtschaften Asiens in die OECD** ein.

### b. Außenwirtschaftskontrollrecht

230. Im Berichtszeitraum wurde das deutsche Außenwirtschaftskontrollrecht mehrfach geändert. Die zunächst für Ende 1994 befristete Ermächtigung im **Außenwirtschaftsgesetz**, zur Verhinderung schwerer Kriegswaffen- und Ausfuhrdelikte das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zu beschränken, wurde bis zum 31. Dezember 1996 verlängert.[543] Außerdem wurden im **Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen** insbesondere mit § 12 a neue besondere Meldepflichten geschaffen.[544] Danach kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung anordnen, daß dem Bundesausfuhramt die Einfuhr und Ausfuhr von Kriegswaffen des Teils B der Kriegswaffenliste zu melden ist, soweit die Bundesregierung diese Daten benötigt, um internationale Vereinbarungen über die Übermittlung von Angaben über die Einfuhr und Ausfuhr von Kriegswaffen zu erfüllen. Es ist ausdrücklich vorgesehen, daß das Bundesausfuhramt diese Daten mit anderen bei ihm gespeicherten Daten abgleichen darf. Die erhobenen Daten können nach dieser neuen Vorschrift des § 12 a Abs. 2 zusammengefaßt und ohne Nennung von Empfängern und Lieferanten zu den genannten Zwecken an internationale Organisationen oder zur Unterrichtung des deutschen Bundestages übermittelt oder veröffentlicht werden. Ausdrücklich heißt es in der Vorschrift weiter: "Das gilt auch dann, wenn die Daten in Einzelfällen den betroffenen Unternehmen zugeordnet werden können, sofern das Interesse an der Übermittlung oder Veröffentlichung das Interesse des betroffenen Unternehmens an der Geheimhaltung erheblich überwiegt".

Außerdem wurde die Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr geändert.[545] Im § 1 Abs. 1 wurde ein neuer

---

[542] *Ibid.*, 319.
[543] BGBl. 1994 I, 2068; Woche im Bundestag, 12/94 vom 22.6.1994, 63.
[544] BGBl. 1994 I, 2068.
[545] BGBl. 1994 I, 1090, BT Drs. 7987, 12/8491.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Satz 3 eingeführt, demzufolge das Bundesausfuhramt im Bereich des Waren- und Dienstleistungsverkehrs auch für Erteilung von Genehmigungen aufgrund von Rechtsverordnungen nach § 5 des Außenwirtschaftsgesetzes zuständig ist, soweit diese der Umsetzung von Verpflichtungen aus Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen bzw. gemeinsamen Standpunkten oder gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind, oder Sofortmaßnahmen nach Art. 228 a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft dienen. Insgesamt bezwecken die Änderungen auch, Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die in der Europäischen Union vorbereitete Harmonisierung der Exportkontrolle von zivil- und militärisch verwendbaren Gütern (*dual use*) umgesetzt werden kann. Insbesondere sehen die Änderungen vor, daß die Bundesregierung das Bundesausfuhramt zum Erteilen von Genehmigungen nach einer EU-Verordnung, über die im Berichtszeitraum verhandelt wurde, ermächtigt.[546]

231. Im Hinblick auf die **beabsichtigte gemeinschaftsweite Regelung des Exports von *Dual-Use*-Gütern** heißt es:

> "The legislation will also help to ensure that the European Union and its Member States honor their international commitments, particularly with regard to non-proliferation. Provision is made for a Regulation which will in particular determine the authorization requirements, coordination procedures and mutual recognition of authorization decisions taken by national authorities. An essential component of an effective monitoring system will be common lists of dual-use-goods, intended destinations and guidelines for authorization decisions. Decisions on the content of these lists will be the subject of joint action within the meaning of Art. J 3 of the Treaty on European Union. This system will represent a first step towards a complete and consistent common system of export controls on dual-use-goods. The adoption of common control standards establishes a condition to ensure free movement of goods with the completion of the internal market. It will also simplify the administration of trade between the European Union, on the one hand, and countries outside the EU on the other."[547]

---

[546] Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/6911; Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 12/7115, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drs. 12/7793; Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 63.

[547] EU-Bericht (Anm. 1) Ziff. 33, 53.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

232. Außerdem wurde **Teil I der Ausfuhrliste** (Embargowaren) geändert und damit an die Beschlüsse des COCOM, des Missile Technology Control Regime (MTCR), der Nuclear Suppliers Group (NSG) und die Australische Gruppe angepaßt.[548] Mit der Verordnung wird auch der Tatsache Rechnung getragen, daß das Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM) seine Auflösung zum 31. März 1994 beschlossen hat. Die aktuellen Kontrollisten werden von den Mitgliedstaaten bis zur Gründung eines Nachfolgeregimes beibehalten.[549]

233. Im Berichtszeitraum paßte die Bundesregierung die **Warnhinweise bezüglich unabsichtlicher Weitergabe von biologischen Agenzien, Materialien, biotechnischen Anlagen und Anlagenteilen oder Kenntnissen zur Herstellung biologischer Waffen**[550] an die Beschlüsse der "australischen Gruppe" an.[551]

234. Im Hinblick auf die **Außenwirtschaftskontrolle gegenüber einzelnen Staaten** ergaben sich im Berichtszeitraum zahlreiche Änderungen. Entsprechend der Resolution 943 des Sicherheitsrats setzte Deutschland einige Beschränkungen des Handels mit Serbien und Montenegro aus.[552] Durch Verordnung (EG) Nr. 2471/94 des Rates vom 10. Oktober 1994 wurden hingegen die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen mit den von den bosnisch-serbischen Streitkräften kontrollierten Gebieten der Republik Bosnien-Herzegowina weiter eingeschränkt. Dem lag ein Beschluß des Rates im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Artikel J.2 des Maastrichter Vertrages zugrunde.[553] Der Aufhebung des Waffenembargos gegen Südafrika durch den Sicherheitsrat[554] und der handelsbeschränkenden Maßnahmen der EU[555] entsprach Deutschland durch entsprechende Änderungen der

---

[548] 86. VO zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung –, BAnz Nr. 143a vom 2.8.1994, BT Drs. 12/8364, 12/8493.

[549] Siehe BAnz Nr. 86 vom 6.5.1994, 4858.

[550] Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 22/91 vom 19.11.1991, BAnz. Nr. 222 vom 30.11.1991, 7730.

[551] Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 19/94 vom 29.8.1994, BAnz Nr. 179 vom 21.9.1994, 10249.

[552] VO (EG) 2472/94 des Rates vom 10.10.1994, ABl. EG Nr. L 266, 8; 35. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 27.10.1944, BAnz. Nr. 207 vom 3.11.1994, 11161. Die Erleichterungen betreffen hauptsächlich den Flug- und Fährverkehr.

[553] Beschluß 94/672/GASP vom 10.10.1994.

[554] UN Doc.S/Res/919 vom 25.5.1994.

[555] Aufhebung des EPZ-Ratsbeschlusses vom 10.9.1985 durch Erklärung des Vorsitzes des Rates vom 27.5.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Außenwirtschaftsverordnung[556], der Ausfuhrliste[557] und der Einfuhrliste[558] zum Außenwirtschaftsgesetz.[559] Brasilien wurde von der Länderliste H gestrichen, nachdem es Sicherungsmaßnahmen des IAEA akzeptiert und sich verpflichtet hat, im Bereich der Raketentechnik die Ausfuhrregeln des internationalen Trägertechnologie-Kontrollregimes (MTCR) anzuwenden.[560] Die Haiti betreffenden Sicherheitsratsresolutionen 841 und 873 vom 14. April 1994 wurden umgesetzt und der Kapital- und Zahlungsverkehr beschränkt.[561] Mit der Verordnung wurden Verfügungen über Konten und Depots bei Kreditinstituten in Deutschland und vermögenswerte Ansprüche der "*de facto*-Regierung" Haitis, ihrer Amtsträger und Behörden sowie der von ihnen beherrschten Stellen einer Genehmigungspflicht unterworfen. Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn die Zwecke der Resolutionen nicht gefährdet werden. Genehmigungspflichtig sind nach der Verordnung darüber hinaus Zahlungen von in Deutschland Ansässigen an Stellen, Personen, Personenhandelsgesellschaften und Einrichtungen in Haiti. Das Einfrieren von Vermögenswerten der Regierung von Haiti sollte sicherstellen, daß diese weder direkt noch indirekt dem Land zur Verfügung stehen.[562] Entsprechend der Resolution des Sicherheitsrates 944 vom 29. September 1994 wurden die Beschränkungen mit Wirkung zum 5. Oktober 1994 wieder aufgehoben.[563] Im Hinblick auf Libyen wurden Sicherheitsratsresolutionen 748 (1992) und 883 (1993) umgesetzt sowie der in VO (EWG) 3274/93 vorgesehenen Strafbewehrung Rechnung getragen.[564] Dabei handelt es sich vor allem um zusätzliche Beschränkungen für die libysche Luftverkehrsgesellschaft, die Warenausfuhr, Dienstleistungen,

---

556 34. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, BAnz Nr. 163 vom 30.8.1994, 9441; BT Drs. 12/8443, 12/8495.

557 87. VO zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung –, BAnz Nr. 163 vom 30.8.1994, 9441, BT Drs. 12/8444.

558 126. VO zur Änderung der Einfuhrliste – Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz –, BAnz Nr. 163 vom 30.8.1994, 9441, BT Drs. 12/8442 und 12/8494.

559 Woche im Bundestag 16/94 vom 28.9.1994, 30.

560 Woche im Bundestag 16/94 vom 28.9.1994, 30; 34. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, s.o. Anm. 556.

561 32. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 25.3.1994, BAnz. Nr. 62 vom 30.3.1994, 3593, BT-Drs. 12/7187, 12/7789, 12/7794; Woche im Bundestag 13/94 vom 29.6.1994, 60, siehe auch unten, XV.b., Ziff. 268.

562 Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 78.

563 35. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 27.10.1994, BAnz. Nr. 207 vom 3.7.1994, 11161.

564 31. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, BAnz Nr. 239 vom 21.12.1993, 10937; BT-Drs. 12/6543.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

den Abschluß von Rechtsgeschäften und den Kapital- und Zahlungsverkehr.[565] Gegen den Sudan wurde ein Waffenembargo verhängt.[566]

235. Im Berichtszeitraum präzisierte die Bundesregierung ihre "**Exportpolitischen Grundsätze**" aus dem Jahre 1982[567], um die Kooperationsfähigkeit deutscher Unternehmen des Rüstungssektors zu verbessern.[568] Im Hinblick auf private Kooperationen seien Voraussetzungen festgelegt worden, unter denen die Zusammenarbeit regierungsamtlichen Kooperationen gleichgestellt werden könne. Notwendig sei, daß ein Bündnisinteresse an der Entwicklung oder Herstellung des betreffenden Produkts bestehe. Weitere Kriterien seien beispielsweise Arbeitsteilung im Rahmen der Produktion oder Lastenteilung bei Entwicklung und Vertrieb. Lägen die Voraussetzung vor, so gehe die Bundesregierung von der Genehmigungsfähigkeit aus. Diese Vermutung könne im Einzelfall nur durch eine anderslautende Entscheidung des Bundessicherheitsrates widerlegt werden. Die Genehmigungsfähigkeit werde ebenfalls bei Zulieferungen an ausländische Rüstungsproduzenten in Ländern der OECD vermutet, wenn der Wert der deutschen Zulieferung nicht etwa 20 Prozent des Wertes des Fertigproduktes übersteige. Nach Angaben der Bundesregierung beruhe dieser Grundsatz auf der Überlegung, daß der Export des Fertigproduktes in der politischen Verantwortung des Partnerstaates liege. Eine reine Zulieferung sei immer dann zu bejahen, wenn abgesehen von einem Kaufvertrag weitere Beziehungen nicht bestünden. Bei Dienstleistungen sei eine Genehmigungsfähigkeit zu unterstellen, wenn die Rüstungsgüter früher direkt aus Deutschland geliefert wurden und wenn das deutsche Unternehmen eine Verpflichtung zur Reparatur, zu Garantieleistungen oder ähnlichem eingegangen sei. Diese "Vermutungsgrundsätze" würden nicht für atomare, biologische und chemische Waffen und die Trägertechnologien sowie bei Lieferungen gelten, die selbst Kriegswaffen sind. Hier bleibe es bei Einzelfallentscheidungen. Außerdem setzten sie eine Einigung mit den Partnerländern über eine Liste generell nicht belieferungsfähiger Länder voraus.

---

565 Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 68.

566 BT Drs. 12/7392, Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 95.

567 Abgedruckt bei Alexander Reuter, Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht Deutschland/EU, München 1995, 478.

568 Woche im Bundestag 13/94 vom 29.6.1994, 59.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

c. Einzelfragen

236. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung begrüßte der deutsche Vertreter den **Bericht der United Nations Commission on International Trade Law**. Er würdigte die Rolle, "UNCITRAL plays as the primary institution for the development and implementation of international commercial law within the international community." Insbesondere hob er das Projekt "Case Law on UNCITRAL Texts" (CLOUT) hervor, bei dem es sich um eine Sammlung von Inhaltsangaben, Gerichtsentscheidungen und Schiedssprüchen handelt, die UNCITRAL-Konventionen oder Modellgesetze betreffen. Er sprach sich dafür aus, das Sekretariat in die Lage zu versetzen, das Projekt dauerhaft und ohne Vernachlässigung anderer Pflichten zu betreiben. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel seien freizustellen.[569]

237. **Handels- und Wirtschaftsabkommen**

Mit Notenwechsel wurden das deutsch-ägyptische Handelsabkommen sowie das deutsch-ägyptische Abkommen über den Warenverkehr geändert und damit dem geltenden Gemeinschaftsrecht angepaßt.[570] Ebenfalls geändert wurden Wirtschaftsabkommen mit Kenia[571], Niger[572] und Sambia.[573] Außerdem wurde das deutsch-tunesische Handelsabkommen durch Notenwechsel außer Kraft gesetzt.[574]

238. **Zollrecht**

Im Berichtszeitraum wurde mehrfach das Zollrecht geändert. Mit Verordnung vom 12. April 1994 wurden die Änderungen des Zollabkommens

---

[569] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 31.

[570] BGBl. 1994 II, 3763, Notenwechsel vom 5.5.1992/27.3.1994. Die Änderungen betreffen das Handelsabkommen vom 21.4.1951 – Außenhandels-Rundschreiben Nr. 24/51 vom 8.6.1951, BAnz Nr. 113 vom 15.6.1951 (Streichung der Art. 1 und 2) – sowie das Abkommen über den Warenverkehr vom 18.2.1956 – Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 28/56 vom 15.5.1956, BAnz. Nr. 110 vom 9. 6.1956, 1 (Streichung der Art. 1, 2, 4, 9 und 10). Die Vereinbarung ist am 27.3.1994 in Kraft getreten. Siehe auch Walter (Anm. 29), Ziff. 197.

[571] BGBl. 1994 II, 1792, Notenwechsel vom 22.2.1993/25.2.1993 betreffend Änderungen des Handels- und Wirtschaftsabkommens vom 4.12.1964 – Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 26/66 vom 22.6.1966, BAnz. Nr. 165 vom 3.9.1966, 1 (Streichung von Art. 1 Abs. 2 c, Art. 2 und Art. 4 und Änderung von Art. 5) –, in Kraft getreten am 25.2.1993.

[572] BGBl. 1994 II, 382, Notenwechsel vom 14.1.1992/1.12.1993 betreffend das deutsch-nigrische Wirtschaftsabkommen vom 14.6.1961 – Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 42/61 vom 29.8.1961, BAnz. Nr. 195 vom 10.10.1961, 1 (Streichung der Art. 3 und 6) –, in Kraft getreten am 1.12.1993.

[573] BGBl. 1994 II, 2019, Notenwechsel vom 16.5.1994/22.7.1994 betreffend das Wirtschaftsabkommen vom 10.12.1966 – Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 12/67 vom 3.2.1967, BAnz. Nr. 51 vom 14.3.1967, 1 (Streichung des Art. 2) –, in Kraft getreten zum 22.6.1994.

[574] BGBl. 1994 II, 1318.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

über die vorübergehende Einfuhr gewerblicher Straßenfahrzeuge in Kraft gesetzt.[575] Ebenso wurden die Änderungen zu dem Zollabkommen über die vorübergehende Einfuhr privater Straßenfahrzeuge in Kraft gesetzt.[576] Insgesamt siebenmal wurde die Zolltarifverordnung im Verordnungswege geändert.[577] Das 1992 mit Polen geschlossene Abkommen über die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen wurde im Berichtszeitraum ratifiziert und trat in Kraft.[578] Einem entsprechenden Abkommen mit der Russischen Föderation stimmte der Bundestag zu.[579]

239. **Steuerfragen**

Am 28. April 1994 erließ der Bundestag ein "Gesetz zur einkommensteuerlichen Entlastung von Grenzpendlern und anderen beschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen und zur Änderung anderer gesetzlicher Vorschriften"[580], mit dem hauptsächlich Personen mit Wohnsitz in den Nachbarstaaten Deutschlands steuerlich entlastet werden, sofern sie nicht schon unter die Grenzgängerregelungen mit Belgien, Frankreich, der Schweiz, Österreich und den Niederlanden fallen.[581]

Im Berichtszeitraum traten Doppelbesteuerungsabkommen mit Mexiko, Österreich, Schweden und der Schweiz in Kraft.[582] Entsprechenden Abkommen mit Namibia und Bolivien stimmte der Bundestag im Be-

---

[575] BGBl. 1994 II, 446, die Verordnung ist zum 1.1.1994 in Kraft getreten.

[576] Verordnung vom 11.6.1994, BGBl. 1994 II, 1105, die Verordnung ist mit Wirkung zum 1.1.1994 in Kraft getreten.

[577] BGBl. 1994 II, 283 (besondere Zollsätze 1993 gegenüber Bulgarien – EGKS); 288 (besondere Zollsätze 1994 gegenüber Bulgarien – EGKS); 374 (Zollpräferenzen 1994 gegenüber Entwicklungsländern – EGKS); 3529 (besondere Zollsätze 1995 gegenüber Rumänien – EGKS); 3548 (besondere Zollsätze 1995 gegenüber Bulgarien – EGKS); 3774 – (Zollpräferenzen 2. Halbjahr 1994 gegenüber Entwicklungsländern – EGKS); 3553 (besondere Zollsätze 1995 gegenüber Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik – EGKS).

[578] BGBl. 1994 II, 93, 2435.

[579] BGBl. 1994 II, 1052.

[580] BGBl. 1994 I, 1395, 3856.

[581] Woche im Bundestag 9/94 – VIII/210 vom 4.5.1994, 39.

[582] Mexiko: Abkommen vom 23.2.1993 (BGBl. 1993 II, 1966) mit dazugehörigem Protokoll und Notenwechsel, in Kraft getreten am 30.12.1993 (BGBl. 1994 II, 617); Österreich: Abkommen vom 8.7.1992 zur Änderung des Abkommens vom 4.10.1954 (BGBl. 1994 II, 122), in Kraft getreten am 1.7.1994 (BGBl. 1994 II, 1147); Schweden: Abkommen vom 14.7.1992 (BGBl. 1994 II, 686), in Kraft getreten am 13.10.1994 (BGBl. 1995 II, 29); Schweiz: Protokoll zum deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 2.12.1993 (BGBl. 1993 II, 1886), in Kraft getreten am 29.12.1993 (BGBl. 1994 II, 21).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

richtszeitraum zu.[583] Mit der Mongolei und Pakistan wurden entsprechende Abkommen abgeschlossen.[584] Außerdem wurde im Berichtszeitraum bekannt gemacht, daß das Übereinkommen vom 23. Juli 1990 über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen am 1. Januar 1995 in Kraft tritt.[585]

240. Gegenstand Parlamentarischer Anfragen war im Berichtszeitraum die Praxis von **Bosnien-Herzegowina**, über ihre in Deutschland belegenen Auslandsvertretungen eine **Pflichtabgabe** in Höhe von 10 % der monatlich erzielten Nettoeinkünfte zu verlangen.[586] Die bosnischen Auslandsvertretungen machten die konsularische Betreuung der in Deutschland lebenden Bosnier von der Vorlage von Zahlungsnachweisen abhängig und händigten weder Reisedokumente noch etwa Eingangsbestätigungen ihrer Ausbürgerungsanträge aus, wenn die betreffenden Personen die Zahlung der Abgabe verweigerten.[587] Dazu führte die Bundesregierung aus:

"Nach Klärung dieser Sachlage hat die Bundesregierung ein Verständigungsverfahren nach Art. 26 des Abkommens vom 26. März 1987 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, das nach dem Notenwechsel vom 13. November 1992 bis auf weiteres im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Bosnien und Herzegowina anzuwenden ist, eingeleitet. Hierbei wurde der sofortige Verzicht auf die Erhebung der Erneuerungsabgabe der Republik Bosnien und Herzegowina gefordert. Am 9. September 1994 wurde dem bosnischen Botschafter im Auswärtigen Amt die Forderung erneut nachdrücklich vorgetragen, daß Bosnien die fragliche Steuer für Deutschland aufheben sowie jeglichen Druck einstellen möge."[588]

Weiterhin teilte die Bundesregierung mit:

"Mit Note vom 14. September 1994 teilte das Außenministerium der Republik Bosnien und Herzegowina mit, daß Bosnien kurzfristig 'die Gesetzesbe-

---

[583] Namibia: Abkommen vom 2.12.1993 (BGBl. 1994 II, 1262), in Kraft getreten am 26.7.1995 (BGBl. 1995 II, 770); Bolivien: Abkommen vom 30.9.1992 (BGBl. 1994 II, 1086), in Kraft getreten am 12.7.1995 (BGBl. 1995 II, 907).

[584] Mongolei: Abkommen vom 22.8.1994 (BGBl. 1995 II, 818); Pakistan: Abkommen vom 14.7.1994 (BGBl. 1995 II, 836).

[585] BGBl. 1993 II, 1308; BGBl. 1995 II, 84.

[586] Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8563, 1 und Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/8577 – "bosnische Kriegssteuer."

[587] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/8577.

[588] *Ibid.*, 2.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stimmungen, welche die Pflicht der Steuerzahlung bestimmen, redefinieren (wird) und die Steuerzahlungen auf freiwilliger Basis erfolgen' werden. Den bosnischen Konsulaten werde die Anweisung erteilt, auf die Bedingung der Steuerzahlung vor Erbringen von konsularischen Dienstleistungen zu verzichten. Ferner werde Flüchtlingen und anderen sozial Schwachen die übliche Paßgebühr erlassen."[589]

Außerdem erklärte die Bundesregierung:

"Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Erhebung der Erneuerungsabgabe der Republik Bosnien und Herzegowina gegen das Abkommen vom 26. März 1987 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen verstößt, und daß auch die Durchsetzung der entsprechenden Abgabenpflicht durch die bosnischen Auslandsvertretungen in Deutschland nicht rechtmäßig ist."[590]

241. Im Berichtszeitraum wurden **Abkommen zum Schutz von Investitionen und Kapitalanlagen bzw. zur Investitionsförderung** ratifiziert bzw. abgeschlossen und traten in Kraft mit Guyana[591], Kap Verde[592], Albanien[593] und Kasachstan.[594]

242. Im Hinblick auf das **öffentliche Auftragswesen** ist auf den Abschluß des GATT-Abkommens zu diesem Fragenkreis zu verweisen. Zu dem 1993 von der UNCITRAL beschlossenen Modellgesetz über öffentliche Beschaffung und seine Erweiterung im Hinblick auf Dienstleistungen führte der deutsche Vertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung aus:

"We are pleased to note that several countries have expressed their desire to adopt the model law. They have already initiated the necessary changes in their procurement practice."[595]

---

589 *Ibid.*

590 *Ibid.*

591 Investitionsförderungsvertrag vom 6.12.1989, BGBl. 1993 II, 938, in Kraft getreten am 9.3.1994, BGBl. 1994 II, 614.

592 Vertrag vom 18.1.1990, BGBl. 1993 II, 947, in Kraft getreten am 15.12.1993, BGBl. 1994 II, 56.

593 Vertrag vom 31.10.1991 und Zustimmungsgesetz, BGBl. 1994 II, 3720, in Kraft getreten am 18.8.1995, BGBl. 1995 II, 903.

594 Vertrag vom 22.9.1992 und Zustimmungsgesetz, BGBl. 1994 II, 3730, in Kraft getreten am 7.5.1995, BGBl. 1995 II, 695.

595 Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 32.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

243. Im Berichtszeitraum hat die Bundesrepublik **Abkommen zum See-**[596]**, Straßen-**[597]**, und Luftverkehr**[598]abgeschlossen und ratifiziert bzw. in Kraft gesetzt.[599]

## *XV. Europäische Gemeinschaften*

### a. Europäische Union

244. Am 24. Juni wurde in Korfu im Rahmen einer Konferenz der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem Königreich Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden der **Vertrag über den Beitritt von Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden zur Europäischen Union** unterzeichnet. Außerdem nahmen die Staatenvertreter neun gemeinsame Erklärungen an. Daneben sind der Schlußakte vierzig weitere Erklärungen beigefügt, die Belange der einzelnen Beitrittsländer betreffen. Schließlich enthält die Schlußakte einen Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und den Beitrittsstaaten über ein Informations- und Konsultationsverfahren für die Annahme bestimmter Beschlüsse und sonstige Maßnahmen in der Zeit vor dem Beitritt und außerdem neun Protokolle.[600]

245. Der eigentliche **Beitrittsvertrag** enthält nur drei Artikel, in denen insbesondere festgelegt wird, daß er der Ratifikation bedarf und daß die Ratifikationsurkunden bis spätestens zum 31. Dezember 1994 bei der Regierung der italienischen Republik hinterlegt werden sollen, damit der Vertrag am 1.1.1995 in Kraft treten kann.[601]

246. Im übrigen verweist der Vertrag auf die Akte über die Bedingungen des Beitritts, die nach seinem Art. 1 Abs. 2 Bestandteil des Vertrages ist. In dieser **Beitrittsakte**[602] sind in einem ersten Teil Grundsätze festgelegt. Demnach sind ab dem Beitritt die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich (Art. 2). In den folgenden Artikeln ist im einzelnen das Verbindlichwerden des bestehenden Unionsrechts und des "ac-

---

596 Siehe oben, V. a., Ziff. 34 ff..

597 Das am 25. Juni 1993 geschlossene deutsch-georgische Abkommen über den grenzüberschreitenden Straßenverkehr ist am 7.4.1994 in Kraft getreten, BGBl. 1994 II, 3694.

598 Siehe oben, VI. a., Ziff. 42.

599 Siehe auch IV., Ziff. 22, XII.g., Ziff. 191.

600 Siehe BGBl. 1994 II, 2024.

601 Art. 2 Abs. 1 und 2 des Vertrages, BGBl. 1994 II, 2028.

602 BGBl. 1994 II, 2031.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

quis communautaire" geregelt.[603] Der zweite und dritte Teil der Akte betreffen Anpassungen der Verträge und der Rechtsakte der Organe und der vierte Teil besondere Übergangsmaßnahmen.

247. Bestandteil der Beitrittsakte sind auch neun **Protokolle**.[604] Protokoll Nr. 2 betrifft die **Aland-Inseln** und soll deren völkerrechtlichem Sonderstatus Rechnung tragen. Nach Art. 1 des Protokolls sind "in nicht diskriminierender Weise anzuwendende – Beschränkungen des Grunderwerbs und des Grundbesitzes, der Niederlassung und der Erbringung von Dienstleistungen" zugelassen. Art. 2 bezieht sich auf das Steuerrecht.[605]

248. Protokoll Nr. 3 betrifft die **Samen** und dient der Berücksichtigung der Verpflichtungen und Zusagen Norwegens, Schwedens und Finnlands gegenüber den Samen im Rahmen des innerstaatlichen und internationalen Rechts.[606] Das Protokoll billigt in Art. 1 den Samen ausschließliche Rechte zur Rentierhaltung innerhalb ihrer traditionellen Gebiete und ungeachtet der Bestimmungen des EG-Vertrages zu. Art. 2 sieht vor, daß das Protokoll erweitert werden kann, um einer weiteren Entfaltung ausschließlicher Rechte der Samen i.V.m. mit ihren traditionellen Lebensgrundlagen Rechnung zu tragen.

249. Protokoll Nr. 4 betrifft den Erdölsektor in **Norwegen**, Protokoll Nr. 7 die Sonderstellung von **Swalbart** im Hinblick auf den Beitritt Norwegens zur Union.[607]

250. Protokoll Nr. 9 hat den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten **Verkehr** in **Österreich** zum Gegenstand.[608]

251. Protokoll Nr. 8 regelt die Frage der **Wahlen zum Europäischen Parlament in einigen neuen Mitgliedstaaten während der Interimszeit**.[609] Nach Art. 1 des Protokolls i.V.m. Art. 31 Abs. 3 der Beitrittsakte steht es jedem neuen Mitgliedstaat während der Zeit zwischen der Unterzeichnung der Beitrittsakte und ihrem Inkrafttreten für den jeweiligen Staat frei, Wahlen zum Europäischen Parlament durchzuführen. Dabei gelten nach Art. 2 die einschlägigen Bestimmungen der Verträge und

---

[603] Siehe z. B. Art. 3: Übereinkommen und Instrumente in den Bereichen Justiz und Inneres, Art. 4 Abs. 1: Beschlüsse und Vereinbarungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 3: Erklärungen, Entschließungen oder sonstige Stellungnahmen des Europäischen Rates oder des Rates, Art. 5: Abkommen mit Drittstaaten.

[604] BGBl. 1994 II, 2293.

[605] BGBl. 1994 II, 2294.

[606] Erwägungsgrund 1 des Protokolls.

[607] BGBl. 1994 II, 2298.

[608] BGBl. 1994 II, 2301.

[609] BGBl. 1994 II, 2299.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Rechtsakte entsprechend. Nach Art. 3 wird das Ergebnis solchermaßen durchgeführter Wahlen aber erst zu dem Zeitpunkt wirksam, zu dem der Beitrittsvertrag in Kraft tritt.

252. Von den neun abgegebenen **gemeinsamen Erklärungen**[610] betrifft die erste die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**. Darin heißt es, daß die Union zur Kenntnis nimmt, daß die Beitrittsstaaten bestätigen,

> "daß sie die mit der Union und ihrem institutionellen Rahmen verbundenen Rechte und Pflichten, d. h. den sog. gemeinschaftlichen Besitzstand, wie er für die derzeitigen Mitgliedstaaten gilt, in vollem Umfang akzeptieren. Dies umfaßt insbesondere den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge einschließlich des Vertrages über die Europäische Union."

Im Hinblick auf die sich aus dem Vertrag über die Europäische Union ergebenden mitgliedstaatlichen Verpflichtungen zur Verwirklichung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union wird nach Nr. 2 der gemeinsamen Erklärung davon ausgegangen,

> "daß die rechtlichen Rahmenbedingungen in den beitretenden Ländern am Tag ihres Beitritts mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in Einklang stehen werden." [611]

253. Die vierte gemeinsame Erklärung betrifft die **Anwendung des Euratom-Vertrages** und hat zum Inhalt, daß die Vertragsparteien anerkennen, daß die Vertragsparteien als Mitgliedstaaten des Euratom-Vertrages "die Entscheidung über die Erzeugung von Kernenergie entsprechend ihren eigenen politischen Ausrichtungen treffen." Weiterhin heißt es:

> "Was die Entsorgung beim Kernbrennstoffkreislauf betrifft, so ist jeder Mitgliedstaat für die Festlegung seiner eigenen Politik verantwortlich."[612]

254. Die sechste gemeinsame Erklärung **betrifft Normen im Bereich Umweltschutz, Gesundheitsschutz und Produktsicherheit**. Darin wird die große Bedeutung der Förderung eines hohen Schutzniveaus unterstrichen. Weiterhin wird betont:

> "Die Vertragsparteien sind sich bewußt, daß die neuen Mitgliedstaaten großen Wert auf die Beibehaltung ihrer Normen legen, die sie insbesondere aufgrund ihrer besonderen geographischen und klimatischen Verhältnisse in bestimmten Bereichen eingeführt haben."[613]

Die Bundesregierung begrüßte die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu dem Beitritt sowie die Referenden in Österreich, Finnland und

---

610 BGBl. 1994 II, 2309.
611 BGBl. 1994 II, 2309.
612 BGBl. 1994 II, 2310.
613 *Ibid.*



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Schweden und bedauerte den negativen Ausgang des Referendums in Norwegen.[614]

255. Am 29. Juni **stimmte der Bundestag** dem Vertragsgesetz über den **Beitritt zu.**[615] Dem war eine Kontroverse über die Auslegung des Art. 23 des Grundgesetzes und die sich daraus ergebenden Beteiligungsrechte des Bundesrates vorausgegangen, die der Bundestag zum Anlaß nahm, seiner Zustimmung die Feststellung hinzuzufügen, daß die Ratifizierung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes erfolge.[616]

256. Am 1. Juli 1994 übernahm **Deutschland die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union.**[617] Für die Präsidentschaft legte die Bundesregierung folgende Ziele und Schwerpunkte fest:

"– Erhaltung und Festigung von Frieden in Freiheit und Stabilität in ganz Europa durch Heranführung der Nachbarn in Mittel- und Osteuropa und die Herstellung besonders enger partnerschaftlicher Beziehungen zu Rußland, der Ukraine und den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie unter besonderer Berücksichtigung der Nachbarregionen im Mittelmeerraum und im Nahen Osten,

– Bekämpfung des internationalen Verbrechens, des Terrorismus und des Drogenhandels,

– eine wirksame Asyl- und Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union und

– die konsequente Anwendung und Umsetzung der neuen Instrumente und Mechanismen des Vertrages über die Europäische Union in die Praxis zur Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit ihrer Institutionen und unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips."[618]

257. Zu dem **Maastricht**-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993[619] nahm die Bundesjustizministerin ausführlich Stellung.[620] Sie sah die deutsche Europapolitik durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Sie hob hervor, daß das Gericht mehrfach die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes unterstrichen habe, wie sie seit

---

[614] Bull. Nr. 98 vom 19.10.1994, 908 bzw. Nr. 109 vom 25.11.1994, 1000 und Nr. 111 vom 30.11.1994, 1020.

[615] BT-Drs. 12/7977; Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses, BT-Drs. 12/8188.

[616] Siehe oben II., Ziff. 8.

[617] Siehe die Erklärungen des Außenministers, Bull. Nr. 63 vom 30.6.1994, 596; Bull. Nr. 75 vom 17.7.1994, 615; Bilanz des deutschen Ratsvorsitzes, Rede des Bundesaußenministers, Bull. Nr. 119 vom 20.12.1994, 1091 bzw. Bull. Nr. 122 vom 28.12.1994, 1131.

[618] Ziele und Schwerpunkte (Anm. 176).

[619] BVerfGE 89, 155.

[620] Bull. Nr. 13 vom 8.2.1994, 112.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1949 bestanden habe und sich jetzt aus Art. 23 ergebe. Sie forderte die deutsche Staatsrechtslehre auf, verstärkt über den Spielraum, den der neue Art. 23 des Grundgesetzes für eine Vertiefung der Gemeinschaft, insbesondere für Konzepte einer Unionsverfassung eröffnet habe, nachzudenken. Sie wies darauf hin, daß Art. 23 mit den Worten "zur Verwirklichung eines vereinten Europas ... " eingeleitet werde. Weiter führte sie aus, daß das Bundesverfassungsgericht von einem gegenwärtigen Zwischenzustand des "Staatenverbundes" gesprochen habe. Dazu führte sie aus:

"Damit meint es präziser das Stadium der europäischen Integration, in dem die demokratische Legitimation der Union von den einzelnen Völkern der Mitgliedstaaten und damit vorrangig den nationalen Parlamenten ausgeht. Für diese Phase beschreibt es Grenzen der Integration, an die wir noch nicht stoßen. Damit läßt das Bundesverfassungsgericht für die fernere Zukunft, wenn die entsprechenden vorrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, Raum für eine alternative Konzeption, in der die demokratische Legitimation unmittelbar von einem Volk der Union ausgeht."[621]

Weiter heißt es:

"Der zweite Senat hat ausdrücklich festgehalten, daß sich die Frage, ob das Grundgesetz eine deutsche Mitgliedschaft in einem europäischen Bundesstaat erlaubt und ausschließt, nicht stellt. Zu den Möglichkeiten einer europäischen Staatswerdung hat Karlsruhe somit keine Aussagen getroffen."[622]

Außerdem legte sie dar:

"In Art. 23 Abs. 3 und im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag sind neue Beteiligungsrechte für das Parlament festgeschrieben worden. Für die Praxis erscheint mir wichtig, daß Art. 45 GG die Einrichtung eines Unionsausschusses vorsieht, der ermächtigt werden kann, gegenüber der Bundesregierung die Beteiligungsrechte des Parlaments wahrzunehmen. ... Im übrigen wird es darauf ankommen, daß die Länder die Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte so organisieren, daß die Bundesregierung nicht zu einem schwer beweglichen Großtanker wird, der nicht schnell genug manövrieren und nur hinter dem Geleitzug hertreiben kann. Die Länder dürfen über der Anhäufung von Rechten gegenüber dem Bund nicht die Wahrnehmung der deutschen Interessen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergessen. Ganz schlecht fände ich es, wenn selbst verursachte Schwerfälligkeit den europäischen Institutionen angelastet und in öffentliche Vorwürfe gegenüber Brüssel umgemünzt würde."[623]

621 *Ibid.*, 114.
622 *Ibid.*
623 *Ibid.*, 115.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage erklärte die Bundesregierung im Hinblick auf das *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, die Bundesregierung teile die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur "lebendigen Demokratie".[624] Sie halte es mit dem Bundesverfassungsgericht für entscheidend, "daß die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt." Sie habe bereits bei den Verhandlungen über die einheitliche Europäische Akte und über den Unionsvertrag weiterreichende Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments gefordert, die jedoch von den Mitgliedstaaten nicht akzeptiert worden seien. Sie werde erneut auf der für 1996 vorgesehenen Regierungskonferenz mit Nachdruck eine weitere Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments anstreben. Ebenso habe sie sich für eine Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsverfahren der Gemeinschaftsorgane und der jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen eingesetzt. Dementsprechend würden künftig Orientierungsdebatten des Rates der Europäischen Union über das Arbeitsprogramm einer neuen Präsidentschaft und anderer Ratsdebatten öffentlich übertragen sowie Abstimmungsprotokolle über die Entscheidungen im Rat veröffentlicht.[625] Die Bundesregierung werde mit den Unionsorganen bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eng zusammenarbeiten und damit der Aufforderung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden, "ihren Einfluß zugunsten einer strikten Handhabung des Art. 3 b Abs. 2 EG-Vertrag geltend zu machen und damit die ihr durch Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG auferlegte Verfassungspflicht zu erfüllen."[626]

Die Bundesregierung hob in ihrer Antwort auch hervor, daß sie nicht die Auffassung teile, den Leitsätzen des Urteils sei zu entnehmen, daß weder die EG jetzt noch die Europäische Union in der Zukunft über eine Steuerhoheit verfüge bzw. verfügen werde.[627]

Zu den vom Bundesverfassungsgericht behandelten Fragen der Vereinbarkeit der im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Regelungen zur **Europäischen Währungsunion** mit dem Grundgesetz führte die Bundesregierung aus, daß sie wie das Bundesverfassungsgericht der Auffassung sei, daß die Entwicklung der Währungsunion auch nach Ein-

---

[624] BT-Drs. 12/6520, 2, siehe auch Woche im Bundestag 1/94 vom 19.1.1994, 82.
[625] BT-Drs. 12/6520, 3.
[626] *Ibid.*, 5.
[627] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

tritt in die dritte Stufe voraussehbar normiert und insoweit parlamentarisch verantwortbar sei. Die Bundesregierung nahm auch zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts Stellung, wonach der Vertrag Vorgaben enthalte, die das Stabilitätsziel zum Maßstab der Währungsunion machen, institutionelle Vorkehrungen zu seiner Verwirklichung enthalten und letztlich – als *ultima ratio* – bei Scheitern der Stabilitätsgemeinschaft auch einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen. Insoweit führte die Bundesregierung aus:

"Nach Auffassung der Bundesregierung bedeutet dies, daß zunächst alle gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Verfahren auszuschöpfen und Vertragsverhandlungen zu führen sind und notfalls der Europäische Gerichtshof anzurufen ist."[628]

258. Fragen der **institutionellen Struktur der Union** wurden im Berichtszeitraum von Bundestag und Bundesregierung im Anschluß an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und im Hinblick auf die Erweiterung der EU ausführlich erörtert. Dies geschah auch im Hinblick auf die für 1996 vorgesehene Revisionskonferenz. Die Justizministerin wies auf die notwendige Vergrößerung von Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof hin und führte aus, daß diese die Funktionsfähigkeit des Systems zweifelsohne auf eine harte Probe stelle. Deswegen müsse bei der Revisionskonferenz von 1996 auch über die Reform der Institutionen gesprochen werden.[629]

Die Bundesregierung wies darauf hin, daß dazu eine bürgernahe Ausgestaltung der Union und die Stärkung der demokratischen Strukturen gehöre. Sie führte weiterhin aus, daß mehr Transparenz und konkrete Fortschritte bei der Verwirklichung des Europas der Bürger dazu beitragen sollen, daß die Bürger von den Vorteilen und der Unverzichtbarkeit der europäischen Einigung überzeugt werden und sich mit ihr identifizieren. Dazu sei auch eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Union wichtig. In diesem Zusammenhang legte die Bundesregierung dar:

"Die öffentliche Diskussion um den Vertrag über die Europäische Union hat Defizite in der Union und Kritik an den vorgegebenen Strukturen zutage gefördert. Es ist ein wesentliches Anliegen der deutschen Präsidentschaft, Ängste vor Demokratiedefizit, Zentralismus und Bürgerferne abzubauen. Die Akzeptanz der Union bei ihren Bürgerinnen und Bürgern muß verbessert werden. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde eine Unionsbürgerschaft

---

628 *Ibid.*, 6.

629 Bull. Nr. 13 vom 8.2.1994, 116.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

eingeführt. Eine Maßnahme zu ihrer Ausgestaltung ist das Kommunalwahlrecht. Unter deutscher Präsidentschaft muß die Richtlinie über die Modalitäten des Kommunalwahlrechts für die Unionsbürger verabschiedet werden, damit das kommunale Wahlrecht zum 1.1.1996 in den Mitgliedstaaten eingeführt werden kann."[630]

259. Auch die Bundesjustizministerin forderte eine **Stärkung des Europäischen Parlaments**. Dafür sei mit dem Unionsvertrag und dem dort vorgesehenen Mitentscheidungsverfahren ein wichtiger Schritt getan worden. Gerade die Regierungszusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, wie sie in dem Vertrag angelegt sei, zeige aber, daß dies nicht genug sei. Art. K.6 sehe nämlich nur eine regelmäßige Unterrichtung über die durchgeführten Arbeiten und eine Anhörung zu den wichtigsten Aspekten der geplanten Tätigkeiten vor. Gerade wenn auf europäischer Ebene neue selbständige Einrichtungen wie z. B. "Europol" geschaffen würden, könne sich das Europäische Parlament aber nicht mit bloßen Informationsrechten begnügen. Die Bundesregierung habe sich bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht für weitergehende Befugnisse des Europäischen Parlaments eingesetzt. Diese seien auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts entscheidend, damit die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden können. Es sei deshalb notwendig, bei der Revisionskonferenz im Jahre 1996 für substantielle Demokratisierungsfortschritte einzutreten. Dazu bemerkte sie:

"Durch die Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft haben die nationalen Parlamente Entscheidungsmacht verloren, ohne daß diese auf Unionsebene in die Hand des Europäischen Parlaments überging. Durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber müssen wir eine Reparlamentarisierung erreichen. Damit alle Bürger der Union die Entscheidungen des Parlaments voll für und gegen sich anerkennen, muß es aber repräsentativer werden. Wir werden daher die Diskussion um einen annähernd gleichen Erfolgswert der Stimmen jeder Nationalität zu führen haben."[631]

Am 12. April 1994 legte die Bundesregierung einen **Bericht zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments** vor. Darin verwies die Bundesregierung auf die im Vertrag von Maastricht erweiterten Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments. Sie nannte in diesem Zusammenhang vor allem die Regelungen über das Verfahren der

---

630 Ziele und Schwerpunkte (Anm. 176).
631 *Ibid.*, 115.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Mitentscheidung (Kodezision) und die Ausweitung der bestehenden Mitwirkungsverfahren auf weitere Bereiche, die nicht ständigen Untersuchungsausschüsse und die Einführung eines Bürgerbeauftragten (Ombudsmann). Diese Regelungen seien durch eine Reihe von interinstitutionellen Vereinbarungen konkretisiert worden, die in Luxemburg am 25. Oktober 1993 auf einer interinstitutionellen Konferenz ausgehandelt worden seien. Außerdem seien mit dem Unionsvertrag die Rechte des Europäischen Parlaments bei der Ernennung der Kommission erheblich ausgeweitet worden.[632]

Im Hinblick auf die gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments verwies die Bundesregierung auf die interinstitutionelle Vereinbarung im Rahmen der Kodezision. Den Vorstellungen des Europäischen Parlaments sei mit der interinstitutionellen Vereinbarung zum Vermittlungsverfahren im Rahmen des Art. 189 b des EG-Vertrages in wesentlichen Punkten Rechnung getragen worden. Das Parlament stehe in diesem Verfahren gleichberechtigt neben dem Rat. Damit sei nach Ansicht der Bundesregierung eine geeignete operative Basis für die Arbeit des Vermittlungsausschusses geschaffen worden. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der Kodezision sei ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, das im Zusammenhang mit der Forderung nach stärkerer demokratischer Legitimität gemeinschaftlicher Vorhaben zu sehen sei. Es gelte, Erfahrungen mit der Anwendung des Vermittlungsverfahrens zu sammeln, bevor im Lichte dieser Erfahrungen auf der Regierungskonferenz 1996 die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Kodezision behandelt werde.[633]

Im übrigen verwies die Bundesregierung auf den Petitionsausschuß des Europäischen Parlaments und auf die Institution des Bürgerbeauftragten. Weiterhin befaßt sich der Bericht mit den nicht ständigen Untersuchungsausschüssen nach Art. 138 c des EG-Vertrages. Der Bericht führt aus, daß die weiteren Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts, insbesondere der Arbeitsweise nicht ständiger Untersuchungsausschüsse, auf der Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung geregelt werden sollten. Dabei sei noch offen, inwieweit die Behörden der Mitgliedstaaten gegenüber den Untersuchungsausschüssen zur Vorlage von Dokumenten bzw. zur Auskunft verpflichtet sind. Es heißt dann:

---

632 BT-Drs. 12/7214, Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 56.
633 *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"Nach Auffassung der Bundesregierung könnte sich die Lösung dieser Frage an dem Modell des dem Deutschen Bundestag vorliegenden Entwurfs eines deutschen Gesetzes über Untersuchungsausschüsse orientieren."[634]

Der Bundestag nahm den Bericht zustimmend zur Kenntnis und forderte die Bundesregierung auf, auf eine unverzügliche Verabschiedung der interinstitutionellen Vereinbarungen innerhalb der Europäischen Union zu drängen.[635]

260. Im Hinblick auf den **Subsidiaritäts**grundsatz hob die Bundesjustizministerin hervor, daß es sich dabei um einen Rechtsgrundsatz handele. Es komme entscheidend darauf an, diesen Gesichtspunkt der Subsidiarität in den Prozeß der Rechtsetzung einzubringen. Bei der Durchsetzung des Prinzips hätten vielleicht die festgelegten verfahrensmäßigen Vorkehrungen den größten Erfolg, nach denen die Kommission künftig substantiiert begründen muß, daß ein Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Ein großes Problem sei es, daß es unter den Mitgliedstaaten bei der Kommission und dem Europäischen Parlament kein einheitliches Verständnis von Subsidiarität gebe. Weiterhin führte sie aus:

"Das Subsidiaritätsprinzip ist für mich nicht nur juristische Kompetenzausübungsgrenze, sondern zugleich politische Leitidee. In diesem Sinne hat sie insbesondere auch für künftige Kompetenzübertragungen Bedeutung."

Die Bundesregierung hob hervor, daß das Subsidiaritätsprinzip ein wesentliches Element in der Fortentwicklung der weiteren europäischen Integration sei. Dazu heißt es:

"Die Prüfung von EG-Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 3 b Abs. 2 und 3 EG-Vertrag bezieht sich nicht nur darauf, auf welcher Ebene – auf derjenigen der Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene – Maßnahmen getroffen werden sollen, sondern auch auf die Frage, welche Rechtsform und Intensität Maßnahmen der Gemeinschaft haben sollen. Das Subsidiaritätsprinzip ist auch bei Durchführungsregelungen der Union zu berücksichtigen und nicht nur auf künftige Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch auf das bestehende Gemeinschaftsrecht anzuwenden. Die deutsche Präsidentschaft wird der Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip besondere Aufmerksamkeit widmen und sich für eine rasche Prüfung der Vorschläge einsetzen, die die Kommission zur Umsetzung ihres Subsidiaritätsberichts vom November 1993 vorlegen wird."[636]

---

634 *Ibid.*

635 *Ibid.* Siehe auch Woche im Bundestag 12/94 vom 22.6.1994, 100.

636 Ziele und Schwerpunkte (Anm. 176).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Ministerin ging auch auf Urteile des **Europäischen Gerichtshof** ein, in denen er gegenüber seiner bisherigen Rechtsprechung zum Warenverkehr seine Kontrolle merklich zurückgenommen habe.[637] Parallel dazu habe der Gerichtshof in seinem Urteil zur Tariffestsetzung nach dem deutschen Güterkraftverkehrsgesetz stärker als in der Vergangenheit den Staaten für ihre eigenen Vorschriften Gestaltungsspielraum zuerkannt. Sie bemerkte zu dieser Rechtsprechung:

"Ich sehe diese Urteile nicht nur als eine Form von richterlicher Zurückhaltung, sondern zugleich als Ausdruck eines weiter gewachsenen Bewußtseins des Gerichtshofs von seiner Rolle als Verfassungsgericht der Gemeinschaft, das das institutionelle Gleichgewicht gerade auch im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu wahren hat."[638]

Im Sinne einer Entlastung des Gerichtshof sei im Vorfeld der Revisionskonferenz von 1996 zu überlegen, ob nicht für bestimmte, in der Rechtsprechung bereits gefestigte, sehr technische Gebiete auch die Zuständigkeit für Vorabentscheidungsersuchen dem Gericht erster Instanz gegeben werden sollte, das dann jedoch kein "bloßes Gericht erster Instanz" mehr bliebe.

261. Im Hinblick auf **Grundrechte** erklärte die Justizministerin:

"Ihre volle Wahrung ist Voraussetzung für die deutsche Mitwirkung an der Verwirklichung eines vereinten Europas. Art. F.2 des Vertrages von Maastricht hat die Union erstmals vertraglich in allgemeiner Form auf die Grundrechte verpflichtet. Der materielle Schutz steht nun aufgrund der langjährigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs außer Zweifel. Für eine vollständige europäische Verfassung brauchen wir jedoch einen förmlichen Grundrechtskatalog. Im Interesse eines lückenlosen Schutzes der Menschenrechte ist im übrigen ein baldiger Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention für Menschenrechte wünschenswert, damit ein Betroffener auch vor dem Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg sein Recht suchen kann."[639]

262. Im Hinblick auf das **Vorhaben, für den Bereich der Europäischen Union einen gesonderten Menschenrechtskatalog zu schaffen,** führte die Bundesregierung aus:

"Ein speziell auf die Europäische Union zugeschnittener Grundrechtskatalog wäre ein bedeutsamer Schritt zur Vertiefung der Europäischen Einigung, dem die Bundesregierung positiv gegenübersteht. Ein solches Vorhaben könnte Gegenstand einer Fortentwicklung der Verträge sein, wie sie durch Art. N des

637 Bull. Nr. 133 vom 8.2.1994, 117.
638 *Ibid.*
639 *Ibid.*, 116.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Vertrages über die Europäische Union 1996 vorgesehen ist. Im Rahmen dieser Erörterung wäre dann auch die Ausgestaltung im Verhältnis zum Katalog der Europäischen Menschenrechtskonvention näher zu prüfen, wie sie vom Europäischen Parlament angeregt wird."[640]

263. Die Bundesregierung erklärte auf Anfrage, daß sie bei Beratungen auf Gruppen- und Ratsebene eine positive Haltung zu einem **Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten** gezeigt habe. Die Bundesregierung verwies jedoch auch darauf, daß zur Frage des Beitritts unterschiedliche Auffassungen in einer zu dieser Frage eingesetzten *ad hoc*-Gruppe des Rates geäußert worden seien. Vom Rat der Justiz- und Innenminister sei am 30. November 1993 beschlossen worden, zu den angeschnittenen Rechtsfragen ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs gem. Art. 228 Abs. 6 EG-Vertrag einzuholen; erst danach sollten die Diskussionen fortgeführt werden.[641]

264. Im Hinblick auf einen Entwurf eines Entschließungspapiers des EG-Ministerrats, das den **Umgang der Behörden mit "Verschlußsachen"** regeln soll, erklärte die Bundesregierung auf Anfrage, daß dieses Vorhaben mit der Verwirklichung und Festigung des Grundsatzes der Transparenz beim Handeln europäischer Institutionen vereinbar sei und insbesondere nicht im Widerspruch zu der Erklärung der Schlußakte des EU-Vertrages zum Recht auf Zugang zu Informationen stehe. Die von der Europäischen Union erfaßten neuen Politikbereiche in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres beträfen Informationen und Kenntnisse, die als sicherheitsempfindlich zu gelten hätten und damit besonders schutzbedürftig seien. Das Vorhaben, eine Regelung für Verschlußsachen zu treffen, stehe im Einklang mit dem Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten vom 6. Dezember 1993 sowie mit dem Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten.[642]

265. Am 8. März 1994 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das **3. Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes** beschlossen.[643] Damit wird nach dem neugefaßten § 6 Abs. 3 auch den "Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft

---

[640] Antwort auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/7785, 3.
[641] Siehe oben, unter IX. a., Ziff. 73.
[642] BT-Drs. 12/696, 3.
[643] BGBl. 1994 I, 419, 423.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

(Unionsbürger), die in der Bundesrepublik eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten" die Wahlberechtigung zuerkannt. Nach dem neu eingefügten § 6 b Abs. 3 genießen diese Unionsbürger auch das passive Wahlrecht. Am 1. Mai 1994 trat die Änderung des Direktwahlakts[644] für Deutschland in Kraft.[645] Am 12. Juni 1994 fanden **Wahlen im Europäischen Parlament** statt. Die Bundesregierung hat mit verschiedenen Maßnahmen Informationen über die Wahlen verbreitet mit dem Ziel, eine hohe Wahlbeteiligung zu erreichen.[646]

### b. Außenbeziehungen

266. Zum 1. Januar 1994 trat das **Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum** (EWR-Abkommen) in der durch das Anpassungsprotokoll vom 17. März 1993 geänderten Fassung für Deutschland in Kraft.[647] Im Hinblick auf die Beitrittsstaaten Finnland, Österreich und Schweden sind im Beitrittsvertrag entsprechende Übergangsregelungen vorgesehen.[648]

267. Zum 1. Juni 1994 traten die **Assoziierungsabkommen** mit Ungarn und Polen in Kraft.[649] Am 17. Oktober 1994 ergingen Zustimmungsgesetze zu dem Assoziierungsabkommen mit Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Tschechien.[650] Mit den baltischen Staaten wurden entsprechende Verhandlungen aufgenommen.[651]

268. Im Rahmen der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** beschloß der Rat aufgrund von Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union mehrere **gemeinsame Aktionen**. So wurde der Beschluß

---

644 Beschluß 93/81/Euratom, EGKS, EWG – des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 1.2.1993 zur Änderung des dem Beschluß – 76/787/EGKS, EWG, Euratom – des Rates vom 20.9.1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

645 Änderung des Direktwahlakts, BGBl. 1993 II, 1242, Inkrafttreten, BGBl. 1994 II, 619.

646 Siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6986.

647 Abkommen: BGBl. 1993 II, 266; Anpassungsprotokoll: BGBl. 1993 II, 1294; in Kraft getreten am 1.1.1994: BGBl. 1994 II, 515; siehe Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 178; Walter (Anm. 29), Ziff. 210.

648 Siehe z. B. Art. 67 f., 82 f., 110 f., 135 f. der Beitrittsakte, siehe oben, Ziff. 246 und Anm. 602.

649 BGBl. 1994 II, 803 bzw. 804; siehe Thilo Marauhn, VRPr. 1991, ZaöRV 53 (1993), Ziff. 168; Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 179; Walter (Anm. 29), Ziff. 212.

650 BGBl. 1994 II, 2753 bzw. 2957 bzw. 3126 bzw. 3320, Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 102; 12/94 vom 22.6.1994, 60.

651 Bull. Nr. 121 vom 27.12.1994, 1123.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

93/603/GASP zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina verlängert[652] und erweitert[653] und wiederum verlängert.[654] Weitere Beschlüsse zu gemeinsamen Aktionen betrafen die Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten[655], die Eröffnungskonferenz für einen Stabilitätspakt in Europa[656], die Vorbereitung der für 1995 geplanten Konferenz der Vertragsparteien des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen[657], die weitere Unterstützung der Verwaltung der Stadt Mostar durch die Europäische Union[658], sowie die Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck.[659]

Auf der Grundlage von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union definierte der Rat im Berichtszeitraum im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik außerdem mehrfach einen **gemeinsamen Standpunkt**. Diese gemeinsamen Standpunkte hatten die Verhängung eines Embargos für Waffen, Munition und militärische Ausrüstung gegen den Sudan[660], die Einschränkung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Haiti[661], die Resolution Nr. 757 (1992) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen[662], die Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu den von bosnisch-serbischen Streitkräften kontrollierten Gebieten der Republik Bosnien-Herzegowina[663], die Aussetzung einiger Einschränkungen des Handels mit der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)[664], die Aufhebung der Einschränkungen der wirt-

---

652 Beschluß des Rates vom 7.3.1994, 94/158/GASP, ABl. Nr. 70, 1 vom 12.3.1994; Beschluß vom 16.5.1994, 94/308/GASP, ABl. Nr. 134, 1 vom 30.5.1994, siehe auch oben unter XII. f., Ziff. 185.

653 Beschluß vom 27.6.1994, 94/510/GASP, ABl. Nr. 205, 3 vom 8.8.1994.

654 Beschluß vom 12.12.1994, 94/789/GASP, ABl. Nr. 326, 1 vom 17.12.1994.

655 Beschluß vom 19.4.1994, 94/276/GASP, ABl. Nr. 119, 1 vom 7.5.1994.

656 Beschluß vom 15.6.1994, 94/367/GASP, ABl. Nr. 165, 2 vom 1.7.1994, siehe oben, unter XII. a., Ziff. 130.

657 Beschluß vom 25.7.1994, 94/509/GASP, ABl. Nr. 205, 1 vom 8.8.1994, siehe unten, unter XVII. a., Ziff. 308.

658 Beschluß vom 12.12.1994, 94/790/GASP, ABl. Nr. 326, 2 vom 17.12.1994.

659 Beschluß vom 19.12.1994, 94/942/GASP, ABl. Nr. 367, 8 vom 31.12.1994, siehe oben, unter XIV. b., Ziff. 230 f.

660 Beschluß vom 15.3.1994, 94/165/GASP, ABl. Nr. 75, 1 vom 17.3.1994.

661 Beschluß vom 30.5.1994, 94/315/GASP, ABl. Nr. 139, 10 vom 2.6.1994, siehe oben, unter XIV. b., Ziff. 234.

662 Beschluß vom 13.6.1994, 94/366/GASP, ABl. Nr. 165, 1 vom 1.7.1994.

663 Beschluß vom 10.10.1994, ABl. 94/672/GASP, ABl. Nr. 266, 10 vom 15.10.1994, siehe oben, unter XIV. b., Ziff. 234.

664 Beschluß vom 10.10.1994, 94/673/GASP, ABl. Nr. 266, 11 vom 15.10.1994, siehe oben, unter XIV. b., Ziff. 234.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

schaftlichen Beziehungen zu Haiti[665] und Ziele und Prioritäten der Europäischen Union in bezug auf Ruanda[666] und die Ukraine[667] zum Gegenstand.

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gab die Europäische Union eine Reihe von **Stellungnahmen** ab. So verurteilte sie die Suspendierung der Verfassung in Lesotho sowie die Auflösung des Parlaments und der Regierung von Lesotho und forderte den König und die Streitkräfte auf, die Bestimmungen der Verfassung einzuhalten und die demokratisch gewählte Regierung von Lesotho zu achten. Sie verurteilte ferner, daß am 17. August 1994 am königlichen Palast auf Demonstranten geschossen wurde. Ferner wird in der Verlautbarung ausgeführt:

> "Wird die verfassungsmäßige Ordnung nicht sofort wiederhergestellt und die angeblich erfolgte Absetzung der demokratisch gewählten Regierung nicht rückgängig gemacht, so wird die Europäische Union die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lesotho, einschließlich der Programme für Entwicklungszusammenarbeit überprüfen."[668]

Außerdem nahm der Vorsitz im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die Europäische Union zur Hilfe für die Palästinenser[669], zu Ruanda[670], zur Unterzeichnung des Menschenrechtsabkommens von Mexiko durch die Regierung von Guatemala und die nationalrevolutionäre guatemaltekische Einheit (URNG)[671], zum Friedensprozeß im Nahen Osten[672] und zur Lage der Republik Moldau Stellung.[673] Weiterhin nahm der Vorsitz im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zum Abschluß des Friedensvertrages zwischen Israel und Jordanien Stellung[674], kritisierte die Absicht der Oppositionspartei RENAMO in Mozambique, sich an den bevorstehenden

---

665 Beschluß vom 14.10.1994, 94/681/GASP, ABl. Nr. 271, 3 vom 21.10.1994.

666 Beschluß vom 24.10.1994, 94/697/GASP, ABl. Nr. 283, 1 vom 29.10.1994.

667 Gemeinsamer Standpunkt vom 28.11.1994, 94/779/GASP, ABl. 313, 1 vom 6.12.1994.

668 Presseverlautbarung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zu Lesotho, Bonn, 24.8.1994, Bull. Nr. 78 vom 6.9.1994, 737.

669 Bull. Nr. 112 vom 1.12.1994, 1027.

670 Bull. Nr. 73 vom 4.8.1994, 690, Schlußfolgerungen des Vorsitzes der Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU vom 24. und 25.7.1994, siehe auch Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 61 (Entschließung des Europäischen Parlaments), auch BT-Drs. 12/8560.

671 Bull. Nr. 47 vom 24.5.1994, 424.

672 Bull. Nr. 73 vom 4.8.1994, 690 – Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Anm. 670).

673 Siehe oben I, Ziff. 2.

674 Bull. Nr. 102 vom 7.11.1994, 936.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wahlen nicht zu beteiligen[675] und begrüßte das am 9. Oktober 1994 in Ouagadougou (Niger) abgeschlossene Friedensabkommen.[676] Im Berichtszeitraum verabschiedete das Europäische Parlament Entschließungen zu außenpolitischen Fragen, so u. a. zur Lage in Bosnien-Herzegowina[677], zu Menschenrechtsverletzungen in Marokko und der Westsahara[678], zur Lage in Ruanda[679], zu Kaliningrad (Königsberg)[680] sowie zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.[681] Außerdem behandelte das Europäische Parlament in einer Entschließung das Recht auf Intervention aus humanitären Gründen.[682]

269. Eine weitere ausführliche Entschließung des Europäischen Parlaments befaßt sich mit der **Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP). Das Parlament spricht sich für die Finanzierung gemeinsamer Aktionen im Bereich der GASP aus dem Haushalt der Europäischen Union aus und weist insoweit auf seine Beteiligungsrechte hin. Das Parlament macht weiter darauf aufmerksam, daß die finanzielle Vorausschau im Anhang zur institutionellen Vereinbarung vom 29. Oktober 1990 keine ausreichenden Mittel für die derzeit geplanten gemeinsamen Aktionen im Bereich GASP enthält. Es fordert insoweit eine Änderung der finanziellen Vorausschau und macht einige Vorschläge im Hinblick auf die zukünftige Aufgliederung der Ausgaben im Bereich der GASP. Es legt außerdem seine Auffassung dar, daß gemeinsame Aktionen im Bereich der GASP – einschließlich der bereits in die Wege geleiteten humanitären Aktionen in Mostar – als solche im Haushaltsplan der Europäischen Union beschrieben werden sollten, um sie von anderen politischen Aktionen im Rahmen der Außenbeziehungen und der humanitären Hilfe zu unterscheiden. [683]

270. Auf der Agenda der beiden **Tagungen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union** am 24. und 25. Juni 1994 auf Korfu sowie am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen standen vielfältige Fragen

675 *Ibid.*
676 *Ibid.*
677 Siehe BT-Drs. 12/7077.
678 BT-Drs. 12/7075.
679 BT-Drs. 12/8560.
680 BT-Drs. 12/7070.
681 BT-Drs. 12/7359.
682 BT-Drs. 12/7513, siehe unten, unter XVII. e., Ziff. 329.
683 BT-Drs. 13/44.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspoltik.[684] Der Rat nahm u. a. mit einer gesonderten Erklärung zur Lage im ehemaligen Jugoslawien[685], zu der Entwicklung in Südafrika[686], zu den Beziehungen zu den AKP-Staaten[687], zum Friedensprozeß im Nahen Osten[688], zu seiner Politik im Hinblick auf die Staaten Mittel- und Osteuropas und zu anderen Bereichen Stellung. Insbesondere befaßte er sich mit den Beziehungen zu den Ländern des Mittelmeerraums.[689] Insoweit setzte sich der Rat vor allem für den Abschluß von Verhandlungen mit Marokko, Tunesien und Israel über neue Kooperationsabkommen ein.[690]

271. Mehrfach stellte die Bundesregierung ihre **Position zu den Außenbeziehungen der Europäischen Union** auf Parlamentarische Anfragen klar: Im Hinblick auf den fortdauernden **Krieg in Angola** führte die Bundesregierung aus, daß sie eine eigene EU-Initiative zur Beendigung des Bürgerkrieges nicht für angebracht halte, da unter Vermittlung der Vereinten Nationen Friedensgespräche in Lusaka zwischen der angolanischen Regierung und der UNITA stattfänden.[691]

272. Zu den **Beziehungen zwischen dem Europarat und der Europäischen Union** führte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage hin aus, daß jede Form der politischen Abstimmung und praktischen Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen angesichts ihrer gemeinsamen Ziele willkommen und unterstützenswert sei. Die Vereinbarung zwischen dem Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und dem Generalsekretär des Europarats für die gegenseitigen Beziehungen der beiden Organisationen vom 16. Juni 1987 stellten unverändert die Grundlage der Zusammenarbeit dar. Eine Aktualisierung und Ausdehnung dieser Vereinbarung könne nur von den beiden Parteien gemeinsam vorgenommen werden; die Bundesregierung würde solche Initiativen begrüßen und sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen. Ein Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Europarat stehe jedoch nicht zur Diskussion, da die Satzung des Europarates nur Staaten eine solche Möglichkeit einräume. Zwar prüfe die Europäische Kommission die Frage ei-

---

[684] Europäischer Rat auf Korfu, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bull. Nr. 73 vom 4.8.1994, 685; Europäischer Rat in Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bull. Nr. 118 vom 19.12.1994, 1069.

[685] Rat in Essen, *ibid.*, 1084.

[686] Rat auf Korfu, *ibid.*, 691.

[687] *Ibid.*

[688] *Ibid.*, 690.

[689] Siehe insbes. Anhang V zum Rat in Essen 1994 (Anm. 684), 1083.

[690] *Ibid.*

[691] BT-Drs. 12/8253, 9.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nes solchen Beitritts, doch beabsichtige der Rat der Europäischen Union zumindest derzeit nicht, einen solchen Beitritt zu vollziehen. Im Hinblick auf einen Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention verwies die Bundesregierung auf das mit Ratsbeschluß vom 18. April 1994 beantragte Gutachten beim Europäischen Gerichtshof über die Vereinbarkeit eines Beitritts mit dem EG-Vertrag.[692]

Zu dem **Vorschlag der Kommission für einen Beschluß des Rates über die Wahrnehmung der auswärtigen Zuständigkeit der Europäischen Union im Rahmen internationaler Arbeitskonferenzen** bei gemeinsamer Zuständigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten und der ablehnenden Haltung von Bundesregierung und Bundestag, s.o. unter XII. c., Ziff. 163.

### c. Sonstige Entwicklungen

273. Die **Änderung des Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank** wurde mit Rechtsakt vom 25. März 1993 von Deutschland ratifiziert und trat im Berichtszeitraum in Kraft.[693] Mit der Änderung wird der Satzung der Europäischen Investitionsbank ein Art. 30 angefügt, mit dem der Rat der Gouverneure der Bank ermächtigt wird, einen europäischen Investitionsfonds zu errichten.

274. Das **Abkommen vom 9. Oktober 1992 zwischen Deutschland und den Europäischen Gemeinschaften über die Durchführung des Art. 11 des Anhangs VIII des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften** wurde im Berichtszeitraum ratifiziert und trat in Kraft.[694] Das Abkommen betrifft Rechte von Beamten oder Bediensteten auf Zeit der Gemeinschaften und dient dazu, die in Art. 11 des in Anhang VIII des Statuts enthaltenen Regelungen so durchzuführen, daß die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden können, den Rechten dieser Personengruppe im Hinblick auf die Rentenversicherung Rechnung zu tragen.

275. Gestützt auf Art. K.3 Abs. 2 b des Vertrages über die Europäische Union beschloß der Rat am 30. November 1994 gemeinsame **Maßnah-**

---

[692] Siehe oben, Ziff. 262 ff., 73.

[693] Zustimmungsgesetz vom 13.1.1994, BGBl. 1994 II, 90, in Kraft getreten am 1.5.1994, BGBl. 1994 II, 802.

[694] Zustimmungsgesetz vom 11.5.1994, BGBl. 1994 II, 622, in Kraft getreten am 1.10.1994, BGBl. 1995 II, 51.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**men über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat.**[695]

276. Zu den Zielen und Schwerpunkten der deutschen Präsidentschaft gehörte auch eine Ratsentscheidung über die **Einrichtung europäischer Betriebsräte** und Entscheidungen zu den Richtlinien über die Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse.[696]

277. Das **Grünbuch der Kommission über die europäische Sozialpolitik** – Weichenstellung für die Europäische Union[697] – wurde intensiv im Bundestag diskutiert. Der Bundestag nahm eine Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 15. April an.[698] Darin wird der Überzeugung Ausdruck gegeben, daß ein Sockel von gemeinschaftsweit verbindlichen Mindeststandards in sozialen Kernbereichen Ziel einer europäischen Sozialpolitik ist. Mindeststandards seien das geeignete Instrument, um stufenweise, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedstaaten, wirtschaftliche und soziale Konvergenz i.S. des Fortschritts zu verwirklichen. Weiterhin tritt der Bundestag dafür ein, daß sozialpolitische Entscheidungen soweit wie möglich von allen 12 Mitgliedstaaten gemeinsam getroffen werden und fordert dazu auf, das Abkommen der Elf über die Sozialpolitik voll anzuwenden, wenn ein Konsens trotz intensiver Bemühungen nicht zustande kommt. Ferner appelliert der Bundestag an Großbritannien, dem Sozialabkommen doch noch beizutreten.[699]

278. Eine wichtige Rolle spielte im Berichtszeitraum die **EG-Bananenmarktordnung.**[700] Die Bananenmarktordnung war ursprünglich in die Einfuhrliste – Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz – übernommen worden.[701] Am 3. Februar 1994 beschloß der Deutsche Bundestag jedoch auf Empfehlung des Wirtschaftsausschusses, die Aufhebung der Vorschriften der 122. Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste zu verlangen, durch die die EG-Bananenmarktordnung in die Einfuhrliste übernommen worden war. Dem entsprach die Bundesregierung mit Erlaß der 124. Verord-

695 94/795/JI ABl. Nr. 327, 1 vom 19.12.1994.

696 Ziele und Schwerpunkte (Anm. 176), 15.

697 KOM (93), 551 endg. -Rats-Dok. Nr. 10401/93 vom 3.1.1994, siehe auch BT-Drs. 12/7243.

698 BT-Drs. 12/7243.

699 Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 28, 30 und 31.

700 Verordnung (EWG) Nr. 404/93 vom 13.2.1993.

701 Einfuhrlisten in der Fassung der Verordnung vom 22.12.1993, BAnz. Nr. 246 vom 31.12.1993 – Beilage, 11153.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nung zur Änderung der Einfuhrliste vom 18. März 1994.[702] Zur Begründung führt die Bundesregierung aus[703]:

"Durch Aufhebung der Einfuhrliste hinsichtlich der EG-Bananenmarktordnung wird weder deren Geltung noch ihre Bußgeldbewehrung berührt. Als vorrangiges Gemeinschaftsrecht gilt die EG-Bananenmarktordnung bis zu ihrer Aufhebung durch eine Änderung der Verordnung ... durch den Rat der Europäischen Gemeinschaft oder durch ein entsprechendes Urteil des EuGH fort. Solange die EG-Bananenmarktordnung fortgilt, sind der Zoll und andere deutsche Behörden verpflichtet, die Beachtung der EG-Bananenmarktordnung sicherzustellen."[704]

Auf eine Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung ausführlich zu den Auswirkungen der EG-Bananenmarktordnung Stellung:

"Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß sich die Gemeinsame Marktorganisation für Bananen (GMO) sowohl für die Erzeuger von Bananen und den Außenhandel der lateinamerikanischen und karibischen Staaten als auch für die Verbraucher und den Handel mit Bananen in der Bundesrepublik Deutschland nachteilig auswirkt. Die Bundesregierung hat deshalb vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen den Außenhandelsteil der GMO erhoben. Mit einer Entscheidung über diese Klage ist jedoch nicht vor Mitte 1994 zu rechnen. Die Bundesregierung hat daher bereits im Oktober 1993 bei der Europäischen Kommission eine Erhöhung des Bananenzollkontingents beantragt. Die Kommission der EU hat jedoch mehrfach erklärt, daß sich für die Behandlung des deutschen Antrags keine Mehrheit finden lasse. ... Sie sieht sich in dieser Haltung bestärkt durch den GATT-Panel-Spruch vom 11. Februar 1994, der ergeben hat, daß wichtige Elemente der GMO (allgemeine Zollregelung, Null-Zollsatz für AKP-Bananen, Verteilungsregelung der Importlizenzen auf traditionelle Dollar-Bananenhändler und EG-/AKP-Bananenhändler) nicht mit dem GATT vereinbar sind."[705]

## *XVI. Internationale Organisationen*

### a. Vereinte Nationen

279. Erneut bekräftigte Deutschland der Generalversammlung der Vereinten Nationen, daß die **Feindstaatenklauseln** der Charta (Art. 53 und

---

[702] BT-Drs. 12/7155, verkündet am 23.3.1994 im BAnz. Nr. 57 vom 23.3.1994, 3054.
[703] BT-Drs. 12/7155, 4.
[704] Siehe auch Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 72 und Woche im Bundestag 10/94 vom 25.5.1994, 64.
[705] BT-Drs. 12/7230; Woche im Bundestag 8/94 vom 27.4.1994, 27.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

107) obsolet und nicht länger anwendbar seien. Der deutsche Vertreter begrüßte die Bemerkungen des Außenministers von Polen in dieser Hinsicht und den von Polen eingereichten Resolutionsentwurf A/CZ/49/L.3 vom 12. Oktober:

"My country is very grateful indeed for this Polish gesture of reconciliation which in our view is also proof of the long way all Europeans have to come towards cooperation and good neighbourhood."[706]

280. Regen Anteil nahm Deutschland im Berichtszeitraum an Diskussionen über die **Struktur des Sicherheitsrates**. In der dafür eingesetzten "Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council" führte der deutsche Vertreter aus, daß entscheidend für die Effektivität des Sicherheitsrats die Frage der Glaubwürdigkeit ("credibility") sei. Sie beruhe weitgehend auf dem repräsentativen Charakter des Sicherheitsrates und darauf, daß die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen entsprechend Art. 24 der Charta das Gefühl hätten, daß der Sicherheitsrat in ihrem Interesse handele.[707]

In der Generalversammlung legte Deutschland seine Position wie folgt dar:

"Four key elements appear to be essential, plausible and necessary to any Security Council reform:

1. All world regions should be equitably represented on the Security Council; particularly the regions of Africa, Asia and Latin America need a stronger representation.

2. Countries which are able and willing to contribute on a global scale to the maintenance of peace and security and who are already shouldering a large responsibility regarding international development and UN activities should be permanently represented on the Council.

3. The general membership of the United Nations should have the possibility to be represented on the Council more often.

4. The Security Council's work must be carried out in an open and transparent manner to enable non-members to receive all information they require. Also, all member states should have a better opportunity to provide input to the Council's work."[708]

---

[706] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 47.

[707] Stellungnahme des deutschen Vertreters in der Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on an Increase in the Membership of the Security Council, 16.3.1994, 1 f.

[708] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 60 f.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

281. Im Hinblick auf eine **Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrates** führte der deutsche Vertreter aus:

" ... we therefore support an increase in the permanent and the non-permanent membership of the Security Council to allow both a better representation of the regions which are presently underrepresented and a more adequate representation of countries which shoulder a large share of the United Nation's overall burden. Germany would support proposals to create additional permanent seats for countries from the regions of Africa, Asia and Latin America."[709]

Wenn über diesen Vorschlag keine Einigung erzielt werde könne, so sollten mindestens zwei weitere ständige Mitglieder vorgesehen werden:

" ... in order to enable the largest contributors to the UN system, which share global responsibilities and which – together with the United States – carry more than 50 % of all expenditures, to participate in the Council's work, two permanent seats should be added to the Security Council."[710]

282. Außerdem unterstütze Deutschland für diesen Fall den Vorschlag, eine **Wiederwahl von nicht-ständigen Mitgliedern zuzulassen:**

"With regard to obvious under-representation and until now limited influence of the regions mentioned before, we favor a concept which will provide the regions with the greatest possible autonomy and freedom of choice whom they want to send to the Security Council. If, as it seems to be the case, these regions find it difficult to agree on which of their states should become permanent members of the Security Council, the removal of the ban to reelect non-permanent members would provide for a way out. Consequently, we support the proposal that the ban to reelect non-permanent members as specified in Art. 23 para. 2 of the Charter should be removed. Together with an increased number of seats in the Security Council this would give to Africa, Asia and Latin America a full range of options which member states they want to send for how long to the Security Council as their representative. On the basis of regional consent, a member state could serve on the council for a regular two-year period or more than once, even on a *de facto* permanent basis."[711]

Die Einführung eines neuen Status von "**semi-permanent seats**" könne dagegen nicht unterstützt werden. Sie vergrößere den Abstand zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern und mindere den Einfluß der Mehrheit der anderen VN-Mitgliedstaaten.[712]

---

[709] *Ibid.*, 61.

[710] *Ibid.*, 62.

[711] Stellungnahme des deutschen Vertreters in der Open-ended Working Group vom 17.4.1994, 2.

[712] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 62.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

283. Im Hinblick auf einen **ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat** führte er aus:

"As far as we are concerned, we have repeatedly made it clear in the past and we state again today that we are willing and prepared to shoulder the special responsibilities deriving from permanent membership. In this context, it appears essential to us that all permanent members have not only equal responsibilities but also equal rights."[713]

Den letztgenannten Gesichtspunkt präzisierte der deutsche Vertreter in der Working Group:

"A word on the right to veto: Since the meeting of this working group on May 3 we all know that a consensus to abolish the veto is out of reach. Germany, for its part, can accept any reason or procedure with regard to a decision-making in the Security Council. The right to veto is not an objective for us. But our bottom-line is clear: If Germany, as it was suggested, shall become permanent member of the Security Council this has to be on an equal footing with the other permanent members without discrimination, i.e. with the same rights and the same obligations. With respect to existing European permanent members and in comparison to their status any different position for Germany could not be politically explained, let alone justified vis-à-vis the public of our country which is the third largest contributor to the United Nation's budget."[714]

284. Notwendig sei darüber hinaus ein **besserer Informationsfluß zwischen Mitgliedern des Sicherheitsrates und den anderen Mitgliedern** der Vereinten Nationen:

"My delegation understands and shares the frustration of non-members of the Security Council, who often feel uninformed about and locked out of Council decisions."[715]

Nichtmitglieder des Sicherheitsrates müßten ausreichenden ("sufficient") Zugang zu Informationen über die Arbeit des Sicherheitsrates haben. Der deutsche Vertreter führte dazu aus:

"'Sufficient', in this context, means a degree of information which satisfies the needs of individual member states. It is natural that, depending on the item under discussion, member states will have a different degree of interest. Geographic vicinity to a conflict, historic or economic ties, or the fact that troops were contributed to a specific peace-keeping operation, are factors which will

---

[713] *Ibid.*, 61.

[714] Stellungnahme des deutschen Vertreters in der Open-ended Working Group vom 17.4.1994, 4.

[715] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 62.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

most likely increase a member state's need to know in detail and without delay what is being discussed and decided."[716]

Außerdem forderte er, daß Nichtmitglieder des Sicherheitsrates eine Möglichkeit haben sollen, ihren Standpunkt und Informationen beizutragen.[717]

Er begrüßte, daß der Sicherheitsrat insoweit schon Maßnahmen ergriffen habe, um die Situation zu verbessern. In diesem Zusammenhang führte er aus:

"My delegation, for instance, highly appreciates the publication of the agenda of informal meetings in the UN-Journal, and the briefings about informal Security Council Meetings, established last week by the Council's Presidency on a trial basis."

Außerdem begrüßte er die Bemühungen, den Bericht des Sicherheitsrates an die Generalversammlung zu verbessern. Er führte weiter aus:

"However, more steps still need to be taken. A majority of member states seem to agree that a certain number of closed informal meetings are necessary for the Council's efficient and effective functioning. At the same time, we agree with the representative of France who ... expressed support for an enhanced dialogue between the Security Council and the general membership in formal meetings. For the remaining informal meetings it should be assured that non-members of the Council can follow the events."[718]

285. Besonders hob der deutsche Vertreter die **Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und denjenigen Staaten hervor, die Truppen bereitstellen**. Er erklärte:

"Germany therefore clearly supports proposals to establish a mechanism for a coordination between the Security Council and troop contributing countries. ... We hope that such mechanisms can be introduced as part of an overall reform package on equitable representation on and increase in the membership of the Security Council."[719]

Zur **finanziellen Situation der Organisation** führte der deutsche Vertreter für die Europäische Union, Österreich und Ungarn aus, daß die Beitragsrückstände insbesondere Auswirkungen auf die Friedenssicherungsaufgaben der Organisation hätten:

"This situation puts an unfair burden on contributing countries, particularly on those who have a record of prompt, full and unconditional payment. In ef-

---

[716] *Ibid.*, 13.
[717] *Ibid.*
[718] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 14.
[719] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

fect, as the Secretary-General pointed out, the member states who wait for payment from the United Nations are financing the late payment by other member states."[720]

Darüber hinaus bemerkte der deutsche Vertreter:

"For the time being, Art. 19 of the Charter is the only sanction to enforce member states to pay. We believe that the time has come to apply it more rigorously. Furthermore we have to consider our instruments that might induce member states to fulfill their obligations under the Charter to pay in time, in full and without conditions."[721]

Weiterhin heißt es:

"For peace-keeping engagements the special responsibility of the permanent members of the Security Council must be taken into account. The financial obligations arising from this special responsibility must be applied on an equitable basis."[722]

286. Im Hinblick auf den **Internationalen Strafgerichtshof für die Verfolgung von Völkermord und anderer Kriegsgreuel im ehemaligen Jugoslawien** begrüßte die Bundesregierung, daß die Finanzierung gesichert scheine und die organisatorischen Vorbereitungen vorangingen. Sie berichtete, daß der Generalbundesanwalt derzeit Ermittlungsverfahren gegen 43 bekannte Beschuldigte und eine Vielzahl unbekannter Beschuldigter führe. Sobald die volle Arbeitsfähigkeit des UN-Tribunals hergestellt sei, könnten auf dessen Anforderung diese Verfahren dorthin abgegeben werden.[723]

287. Auf eine Kleine Anfrage hin nahm die Bundesregierung ausführlich zu der Frage eines **Ständigen Internationalen Kriegsverbrechertribunals** Stellung.[724] Sie wies darauf hin, daß die Einrichtung des sog. Jugoslawien-Strafgerichtshofs auf eine deutsche Initiative zurückgehe und daß sich die Bundesregierung seit langem für die Errichtung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes mit allgemeiner Zuständigkeit eingesetzt habe.[725] Sie erklärte dazu:

"Ziel auch der Bundesregierung ist es, eine sich auf möglichst alle Staaten erstreckende Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes zu ermögli-

720 *Ibid.*, 4.
721 *Ibid.*, 5.
722 *Ibid.*, 6.
723 Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 3/94, 47.
724 BT Drs. 12/6816.
725 *Ibid.*, 2.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

chen. In die dann weltweite Zuständigkeit dieses Strafgerichtshofes würden u. a. auch schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht fallen."[726]

Die Bundesregierung sei grundsätzlich auch bereit, die Idee der Einrichtung regionaler Kammern innerhalb eines Internationalen Strafgerichtshofs in die künftigen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen zu diesem Strafgerichtshof einzubeziehen. Im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Kammer im Rahmen des Europarates verwies die Bundesregierung auf den Beschluß des Komitees der Ministerbeauftragten des Europarats auf seiner 506. Sitzung vom 10.-14. Januar 1994, diese Frage dem *ad hoc*-Ausschuß der Völkerrechtsberater und dem Lenkungsausschuß Strafrecht zur Befassung vorzulegen.[727]

Die Bundesregierung halte aber an ihrer Haltung fest, das Europäische Übereinkommen über die Unverjährbarkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vom 25. Januar 1974 aus den bereits 1992 angegebenen Gründen nicht zu zeichnen.[728]

288. Im 6. Ausschuß sprach der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich die Frage der **wirtschaftlichen Auswirkungen von Sanktionen nach Kapitel 7 der UN-Charta** an. Er verwies auf Art. 50 und führte aus:

"In our view, the most productive approach does not necessarily lie in the creation of new institutions or mechanisms. The discussion in the Charter Committee shows that many countries share our view."[729]

Nach Ansicht der Europäischen Union müßten wirksame Lösungen von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der besonderen Situation gefunden werden. Der deutsche Vertreter legte außerdem dar:

"The European Union does not consider the establishment of a trust fund to constitute an appropriate response to the problem. ... As to the use of trade instruments as remedy for the special negative impacts of sanctions, the European Union will continue to consider measures to facilitate the exports of affected countries on a case-basis. Any generalized approach should be avoided since it would contravene the principle of non-discrimination and might lead to additional trade restrictions."[730]

289. Ebenfalls im 6. Ausschuß nahm der deutsche Vertreter zur Frage des **Beobachterstatus in der Generalversammlung im Hinblick auf Nichtregierungs-Organisationen** Stellung. Er führte aus, daß eine stei-

[726] *Ibid.*
[727] *Ibid.*, 2 f.
[728] Unterrichtung der Bundesregierung vom 29.1.1992, BT-Drs. 12/2015.
[729] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 42.
[730] *Ibid.*, 44.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

gende Zahl von Nichtregierungs-Organisationen Interesse daran geäußert hätten, einen Beobachterstatus in der Generalversammlung zu erhalten. Allerdings zeige Art. 4 der Charta, daß die Vereinten Nationen eine Organisation von Staaten sind und bleiben. Die Mitgliedschaft in der Generalversammlung sei auf Staaten beschränkt. Dazu bemerkte er:

"The instrument of the status of observer in the General Assembly of non-member states is a result of the principle of the universality enshrined in the Charter and of its Art. 2 para. 6 and Art. 35 para. 2. The main purpose of the observer status with regard to non-member states was to enable them to actively take part in and contribute to the decision-making of the General Assembly. The transitory status of some non-member states seeking admission to the United Nations as well as of certain national liberation movements was to be alleviated by the granting of observer status in the General Assembly."[731]

Er führte weiter aus, daß seit den Anfängen der Vereinten Nationen auch internationale Organisationen den Beobachterstatus zugesprochen bekommen hätten. In diesem Zusammenhang betonte er:

"Their status reflects the importance of these institutions for the international community as a whole and is a result of their vital contribution to the maintenance of international peace and security."[732]

Im Hinblick auf Nichtregierungs-Organisationen erklärte der deutsche Vertreter:

"With regard to non-governmental organizations Art. 71 of the Charter provides that they cooperate with the United Nations in the framework of another important United Nations organ, the Economic and Social Council. This clear devision of labor between ECOSOC and the General Assembly avoids duplication of work. It must not be diluted. For this very reason the General Assembly has so far not been a forum for non-governmental organizations and a contribution to the United Nations system. The observer status is not a means in itself. It serves the purpose of a functioning United Nations system. The precarious balance of the different organs of the United Nations as laid down in the Charter should not be jeopardized by a proliferation of observers to the General Assembly."[733]

290. Für die Europäische Union und Österreich begüßte der deutsche Vertreter den Abschluß einer **"Draft Declaration on the Enhancement of Cooperation between Regional Arrangements and Agencies and the United Nations"** durch das Charter Committee:

---

731 Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 66.
732 *Ibid.*, 67.
733 *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"We welcome the Charter Committee's success in subsuming useful principles of cooperation in a declaration. The European Union hopes for an unanimous adoption of this declaration, which provides helpful guidance for a strengthening of collaboration between entities of both the international and regional level."[734]

Weiterhin bemerkte der deutsche Vertreter im Hinblick auf die Kooperation:

"The European Union believes that such cooperation must be guided by certain basic principles. The Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Regional efforts must be in conformity with the Charter, especially with its Chapter VIII. Although, the scope of cooperation between the UN and regional organizations should be flexible so as to allow for the particular circumstances of each specific situation."[735]

Daran anschließend nannte der deutsche Vertreter im einzelnen die gemeinsamen Aktionen der Europäischen Union unter Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union, die in Kooperation mit den Vereinten Nationen ausgeführt worden seien. Er hob dabei insbesondere die Wahlhilfe der Europäischen Union und die fortdauernde Kooperation zwischen UNPROFOR und der EU-Administration in Mostar hervor.[736]

291. Zur **Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit bestimmten regionalen Organisationen** nahmen deutsche Vertreter für die Europäische Union und die Beitrittsstaaten ausführlich Stellung. Im Hinblick auf die **Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der KSZE** führte der deutsche Vertreter aus:

"At the Helsinki summit of 1992, the CSCE participating states first declared their understanding that the CSCE is a regional arrangement in the sense of chapter VIII of the UN-Charter. In its Resolution 47/10 of 28 October 1992, the General Assembly welcomed this Declaration. The Helsinki summit marked a turning point. Since then, the CSCE has constantly developed its capacity for taking effective action." [737]

Weiterhin führte er aus:

"In particular, the EU proposed the strengthening of the CSCE as an 'instrument of first choice' for conflict prevention in crisis management, including peace-keeping. Our approach calls for the participating states to make every effort to achieve pacific settlement of local disputes by availing themselves of the

---

[734] Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 40.
[735] *Ibid.*
[736] *Ibid.*, 40 ff.
[737] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 49.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

CSCE before turning to the Security Council of the United Nations. If the means of the CSCE are exhausted the participating states should be able jointly to refer the matter to the Security Council. If necessary, participating states should be in the position to go ahead without the consent of states involved. CSCE participating states will, of course, retain the right as set out in the UN-Charter to take a dispute to the Security Council at any stage."[738]

Im Hinblick auf die **Zusammenarbeit der Vereinen Nationen mit der Organisation für Afrikanische Einheit** stellte der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich dar, daß die OAU eine wichtige Rolle i.S.d. Art. 52 der UNO-Charta spiele. Er führte dann aus:

"The difficulties both missions [d. h. Ruanda und Liberia] have encountered also make it clear, however, that the problems posed by the lack of resources available to most African troop contributors remain to be solved. A broad-based concept for conflict resolution and peace-keeping is needed that takes into account in particular the strengths and weaknesses of the various countries and institutions involved. An institutional framework for this task could comprise an early warning mechanism, a system of effective mediation in the early stages before the outbreak of a conflict, as well as logistical preparations for a speedy response if an armed conflict arises. This could include improved training for peace-keeping forces and assistance to enable their rapid deployment."[739]

292. Ausführlich äußerte sich der deutsche Vertreter für die Europäische Union und Österreich im 6. Ausschuß über die Erarbeitung einer **"International Convention Dealing with the Safety and Security of United Nations and Associated Personnel".**[740] Er hob hervor, daß die steigende Anzahl von Angriffen gegen Personal der Vereinten Nationen Besorgnis errege und daß entschiedene Schritte erforderlich seien, um diejenigen zu schützen, die an Operationen der UN teilnehmen. Er begrüße deshalb, daß es einer Arbeitsgruppe gelungen sei, den Entwurf einer entsprechenden Konvention zur Beschlußfassung durch den 6. Ausschuß fertigzustellen. Der jetzige Entwurf sei ein "fair and balanced text". Insbesondere trage er mit seinem Art. 9 der besonderen Bedeutung der individuellen Verantwortlichkeit für Verletzungen der Vorschriften der Konvention Rechnung. Der deutsche Vertreter erklärte:

"Attacks on United Nations personnel are criminal acts. The Convention obliges all parties to establish jurisdiction over the crimes defined in Art. 9 of

738 *Ibid.*, 51.
739 *Ibid.*, 57.
740 Deutschland 1994 (Anm. 1), 6. Ausschuß, 48.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

the Draft. Individual responsibility is further secured by the principle of 'prosecuted or extradited' which is already found in a number of widely accepted international treaties. This principle ensures that perpetrators do not escape justice."[741]

Er hob weiterhin hervor:

"The protection of UN- and associated personnel is further guaranteed by the duty of states to ensure the safety and security of such personnel. In this regard, the Convention obliges governments to take practical measures, including mutual information, cooperation and assistance."[742]

Das schwierigste Problem sei gewesen, den Anwendungsbereich der Konvention zu bestimmen. Die Europäische Union und Österreich begrüßten, daß die Konvention nicht nur das Personal der UN, sondern auch "associated personnel including that of intergovernmental and humanitarian non-governmental organizations whenever they carry out activities in support of a United Nations operation as defined in the Convention" schütze. Weiterhin führte er aus:

"Since all individuals with an assignment from the United Nations organs or specialized agencies put their lives at risk when participating in such operations they should enjoy the Convention's protection. As to the existence of this risk we favored a less stringent decision-making requirement by UN organs, but in the spirit of compromise we can accept the present language. Persons deployed or engaged by an organization under agreement with the United Nations or a specialized agency are covered as well as those engaged or deployed by the United Nations."[743]

Zum Problem des Verhältnisses zwischen der Konvention und dem humanitären Völkerrecht machte der deutsche Vertreter deutlich:

"It is important that widely accepted principles of humanitarian law should not be undercut by the future Convention. The European Union and Austria are, therefore, pleased that the working group has found a formula that draws a clear line between the application of the future Convention and the law of international armed conflicts. The Convention does not apply to enforcement actions under Chapter VII of the Charter in which the personnel is engaged as combatants and to which the law of international armed conflicts applies."[744]

Zur Zustimmung des Gaststaates führte er aus:

"An adequate solution has been found for the concern of states that wanted the provisions of the Draft Convention to include the requirement of the host

[741] *Ibid.*, 49.
[742] *Ibid.*
[743] *Ibid.*, 50.
[744] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

country's consent. The saving clause in Art. 20 reiterates that by itself the future Convention does not authorize UN operations and thus cannot replace the consent of the host country whenever necessary under international law."[745]

293. Im 3. Ausschuß äußerte sich der deutsche Vertreter für die Europäische Union und die Beitrittsstaaten Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden zu einer **Resolution über die Vergrößerung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.** Anläßlich des zustimmenden Votums zur Vergrößerung des Ausschusses gab er folgende Stellungnahme ab:

"In view of the role of the executive committee in developing the general policies under which the UNHCR plans, develops and administers refugee projects and programs, we are of the opinion that the states that are members of that committee bear a particular responsibility for enabling UNHCR to effectively carry out its important mandate and functions. Therefore the membership in the executive committee is open only for those states which have, and here I quote from General Assembly Resolution 1166 (XII) by which the ExCom was established, 'a demonstrated interest in, and devotion to, the solution of the refugee problem'. One criterion to establish this 'demonstrated interest in and devotion to, the solution of the refugee problem' could in our view be the ratification of the 1951 Convention or the 1967 Protocol on the status of refugees. We therefore strongly encourage, and indeed expect, current and future members of the ExCom that have not yet done so to exceed to the relevant international instruments in this field, and in practice facilitate the work of UNHCR."[746]

### b. Militärbündnisse

294. Im Januar 1994 fand in Brüssel ein NATO-Gipfel statt, auf dem beschlossen wurde, eine Initiative für eine **Partnerschaft für den Frieden** einzuleiten.[747] Diese Initiative richtet sich an die "demokratischen Staaten im Osten" bzw. an Staaten, die dem Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) bzw. der KSZE angehören. Die Partnerschaft soll eine wichtige Rolle im "evolutionären Prozeß der NATO-Erweiterung spielen."[748] Die Initiative stützt sich auf eine entsprechende Einladung und ein Rahmen-

---

[745] *Ibid.*

[746] Deutschland 1994 (Anm. 1), 3. Ausschuß, 40.

[747] Bull. Nr. 3 vom 17.1.1994, 17.

[748] Erklärung der Staats- und Regierungschefs, NATO-Gipfelkonferenz in Brüssel, 10. und 11.1.1994, Bull. Nr. 3 vom 17.1.1994, 21.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dokument.[749] In der Einladung sprechen sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz dafür aus, Sicherheit und Stabilität in ganz Europa zu stärken. Sie bekräftigen, daß die Allianz, wie in Art. 10 des Washingtoner Vertrages vorgesehen, für eine Mitgliedschaft anderer Europäischer Staaten offen bleibt, soweit sie in der Lage sind, die Grundsätze des Vertrages zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen. Die Partnerschaft gehe über Dialog und Kooperation hinaus und begründe eine wirkliche Partnerschaft. Sie diene dazu, neue Sicherheitsbeziehungen zwischen der Nordatlantischen Allianz und ihren Partnern zu knüpfen.[750]

295. Grundlagen und Einzelheiten der Partnerschaft für den Frieden sind in einem **Rahmendokument** beschrieben, das von den Partnerstaaten unterzeichnet werden soll.[751] Es geht von der gemeinsamen Überzeugung aus, daß Stabilität und Sicherheit im euro-atlantischen Gebiet nur durch Zusammenarbeit im gemeinsamen Handeln erreicht werden können:

> "Der Schutz und die Förderung der Grundfreiheiten und Menschenrechte und die Sicherung von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden durch Demokratie sind gemeinsame Werte, die der Partnerschaft zugrunde liegen. Mit der Teilnahme an der Partnerschaft erinnern die Mitgliedstaaten der Nordatlantischen Allianz und die anderen unterzeichnenden Staaten dieses Dokuments daran, daß sie der Bewahrung demokratischer Gesellschaften, ihrer Freiheit von Zwang und Einschüchterung und der Wahrung der Prinzipien des Völkerrechts verpflichtet sind. Sie bekräftigen, daß sie dafür eintreten, die Verpflichtungen der Charta der Vereinten Nationen und die Grundsätze der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nach Treu und Glauben zu erfüllen ...."

Weiterhin bezieht sich das Rahmendokument auf die Schlußakte von Helsinki und alle nachfolgenden KSZE-Dokumente. Es sieht schließlich folgende Ziele vor:

> "a) Förderung von Transparenz nationaler Verteidigungsplanung und Haushaltsverfahren;
>
> b) Gewährleistung demokratischer Kontrolle über die Verteidigungskräfte;
>
> c) Aufrechterhaltung der Fähigkeit und Bereitschaft, zu Einsätzen unter der Autorität der VN und/oder Verantwortung der KSZE beizutragen, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Erwägungen;
>
> d) Entwicklung kooperativer militärischer Beziehungen zur NATO mit dem Ziel gemeinsamer Planung, Ausbildung und Übungen, um ihre Fähigkeit für

[749] Siehe *ibid.*, 23.
[750] *Ibid.*
[751] *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Aufgaben auf dem Gebiet der Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst, humanitäre Operationen und anderer eventuell noch zu vereinbarender Aufgaben zu stärken;

e) auf längere Sicht Entwicklung von Streitkräften, die mit denen der Mitgliedstaaten der Nordatlantischen Allianz besser gemeinsam operieren können."

Das Rahmendokument enthält darüber hinaus Regelungen über die politische und militärische Zusammenarbeit.

In Ziff. 8 wird versichert, daß die NATO Konsultationen "mit jedem aktiven Teilnehmer der Partnerschaft ... aufnehmen [wird], der eine direkte Bedrohung seiner territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit sieht."

Im Berichtszeitraum schlossen sich mehr als zwanzig, überwiegend osteuropäische Staaten, aber auch zum Beispiel Schweden und Finnland, der Partnerschaft an.[752]

296. Am 22. Juni 1994 unterzeichnete auch **die Russische Föderation** das Rahmendokument der "Partnerschaft für den Frieden". Dabei hieß es:

"Die Allianz und Rußland sind übereinkommen, ein umfassendes individuelles Partnerschaftsprogramm zu entwickeln, das der Größe, der Bedeutung und den Fähigkeiten Rußlands entspricht."[753]

Die NATO bekräftigte ihr Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit den eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen, u. a. auch dadurch, daß Ressourcen und Fachwissen der Allianz zur Verfügung gestellt werden. Es wurde hervorgehoben, daß die Teilnahme an solchen Operationen oder Aufträgen den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihrer jeweiligen nationalen Verfassung vorbehalten bleibe.[754]

297. Mehrfach nahm die NATO zu ihrem **Verhältnis zur Westeuropäischen Union** Stellung. So hieß es auf dem NATO-Gipfel im Januar

---

[752] Albanien, FAZ vom 24.2.1994, 4; Aserbaidschan, FAZ vom 5.5.1994, 7; Finnland, FAZ vom 10.5.1994, 4; Georgien, FAZ vom 24.3.1994, 4; Kasachstan, FAZ vom 28.5.1994, 6; Kirgistan, FAZ vom 3.6.1994, 6; Litauen, FAZ vom 28.1.1994, 2; Moldavien, FAZ vom 17.3.1994, 5; Polen, FAZ vom 29.1.1994, 5; Schweden, FAZ vom 10.5.1994, 4; Slowakei, FAZ vom 10.2.1994, 3; Slowenien, FAZ vom 31.3.1994, 4; Turkmenistan, FAZ vom 11.5.1994, 7; Ukraine, FAZ vom 8.2.1994, 2; Ungarn, FAZ vom 9.2.1994, 3; Weißrußland, FAZ vom 24.3.1994, 5; siehe auch: Bull. Nr. 58 vom 16.6.1994, 551.

[753] Zusammenfassung der Ergebnisse der Gespräche zwischen dem Nordatlantikrat und dem russischen Außenminister vom 22.6.1994, Bull. Nr. 61 vom 24.6.1994, 584, Ziff. 2; siehe auch FAZ vom 6.4.1994, 1 und vom 23.6.1994, 6.

[754] NATO-Gipfel in Brüssel, Januar 1994, Bull. Nr. 3 vom 17.1.1994, 20, Ziff. 7.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1994, daß die NATO die Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz durch die Westeuropäische Union unterstütze, die zur Zeit als die Verteidigungskomponente der Europäischen Union ausgebaut werde. Begrüßt wurde die enge und wachsende Zusammenarbeit zwischen NATO und WEU, die auf der Grundlage vereinbarter Prinzipien der Komplementarität und Transparenz erzielt worden sei. Es heißt weiter:

"In künftigen Krisenlagen werden NATO und die WEU sich beraten, soweit erforderlich auch durch gemeinsame Ratstreffen, um zu klären, wie solche Krisenlagen anzugehen sind."[755]

Außerdem wurde erklärt:

"Wir sind daher bereit, auf der Grundlage von Konsultationen im Nordatlantik-Rat kollektive Ressourcen des Bündnisses für WEU-Operationen zur Verfügung zu stellen, die von den europäischen Bündnispartnern in der Verfolgung ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen werden. Wir unterstützen die Entwicklung trennbarer, jedoch nicht getrennter Fähigkeiten, die den europäischen Bedürfnissen gerecht werden und zur Sicherheit der Allianz beitragen können."[756]

Darüber hinaus begrüßte die NATO die Entscheidung des WEU-Rats, einen Assoziierungsstatus für die mitteleuropäischen Konsultationspartner der WEU zu schaffen.[757]

298. Die NATO hob auch die **Bedeutung der KSZE zur Förderung von Sicherheit und Menschenrechten** hervor. Sie begrüßte die Entscheidungen des KSZE-Rates, die Rolle der KSZE in der Konfliktverhütung und Krisenbeherrschung operativer zu gestalten. Insbesondere bekräftigte die NATO ihre Bereitschaft, die Funktion der KSZE auch im Hinblick auf die Frühwarnung zu stärken. Weiterhin heißt es:

"Wir bejahen die Arbeit, die im KSZE-Forum für Sicherheitskooperation geleistet wird und treten für weitere und rasche Fortschritte ein, besonders in bezug auf den Verhaltenskodex, die Harmonisierung, regionale Rüstungskontrolle, auch auf dem Balkan, die Nichtverbreitung und den weltweiten Austausch militärischer Informationen."[758]

Weiter unterstrich die Ministertagung des Nordatlantik-Rates vom Dezember, daß der KSZE als regionaler Abmachung nach Kapitel VIII der

---

[755] *Ibid.*, Ziff. 5.

[756] *Ibid.*, Ziff. 6; siehe auch Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 9.6.1994, Ziff. 21, Bull. Nr. 58 vom 16.6.1994, 546.

[757] Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats, *ibid.*, Ziff. 22; siehe auch Erklärung der Ministertagung des Nordatlantischen Kooperationsrats vom 10.6.1994 in Istanbul, Bull. Nr. 58 vom 16.6.1994, 551, Ziff. 10, siehe auch unten, Ziff. 302.

[758] Erklärung der Ministertagung des Nordatlantischen Kooperationsrats, *ibid.*, Ziff. 11.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Charta der Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zur Konfliktverhütung sowie Krisenbeherrschung und -beilegung zukomme. Gemäß Art. 52 der Charta sollen die KSZE-Teilnehmerstaaten zunächst jede Bemühung unternehmen, um örtliche Streitigkeiten durch die KSZE friedlich beizulegen, bevor sie sie an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen herantragen. Im Hinblick auf den bevorstehenden KSZE-Gipfel sprach sich die NATO für die Annahme substantieller Vereinbarungen, die im Forum für Sicherheitskooperation erreicht worden waren, aus. Dazu zähle der Verhaltenskodex in Sicherheitsangelegenheiten, die Vereinbarung über weltweiten Austausch militärischer Informationen, eine noch stärkere Konzentration auf Fragen der Nichtverbreitung, die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments über vertrauensbildende Maßnahmen und u. a. auch die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung.[759]

299. Auf der Tagung des Ministerrats der WEU wurde der Beschluß der NATO begrüßt, wonach "kollektive Ressourcen und Fähigkeiten des Bündnisses für WEU-Operationen zur Verfügung gestellt werden können, um die **WEU als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als Instrument zur Stärkung des europäische Pfeilers der Allianz** zu stärken."[760] Weiter wurde erklärt:

> "Die Minister unterstrichen, wie wichtig eine Abstimmung mit dem Bündnis über die Umsetzung des Konzepts Alliierter Streitkräftekommandos und die Entwicklung trennbarer, jedoch nicht getrennter militärischer Fähigkeiten ist, um ggf. ihren effektiven Einsatz durch die WEU und in diesem Fall unter ihrem Kommando zu gewährleisten."

Die WEU sei in vollem Umfang bereit, ihre Rolle in Übereinstimmung mit dem Vertrag über die Europäische Union sowie der Erklärung von Maastricht wahrzunehmen und Ersuchen der Europäischen Union hinsichtlich ihrer Beschlüsse und Maßnahmen, die sich auf die Verteidigung auswirken, zu entsprechen. In diesem Zusammenhang bekräftigte die WEU ihre Bereitschaft, im Rahmen der künftigen Verwaltung der Stadt Mostar durch die Europäische Union Unterstützung anzubieten.

300. Im Hinblick auf die **militärische Struktur** begrüßten die Minister, daß gemeinsame Erklärungen über Bedingungen für den Einsatz der belgisch-deutsch-niederländisch-britischen multinationalen Division und des amphibischen Verbands des Vereinigten Königreichs und der Niederlande

---

[759] Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom Dezember 1994, Bull. Nr. 114 vom 9.12.1994, 1037.

[760] S.o. Ziff. 297.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

im Rahmen der WEU verabschiedet werden konnten. Die Entscheidung Luxemburgs, sich dem Eurokorps anzuschließen, wurde begrüßt. Ebenso billigten die Minister den WEU-Operationsplan "Combined Endeavour" für die Zusammenstellung eines WEU-Marineverbands. Sie begrüßten die im Rahmen der Durchführung der Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Serbien und Montenegro ausgeführte gemeinsame Operation "Sharp Guard" der WEU und der NATO in der Adria sowie die Polizei- und Zolloperationen auf der Donau, die in enger Zusammenarbeit mit Bulgarien, Rumänien und Ungarn erfolgen.[761]

301. Mit Gesetz vom 27. Juni 1994 stimmte der Bundestag dem am 20. November 1992 unterzeichneten Protokoll über den **Beitritt der Griechischen Republik** zur Westeuropäischen Union sowie dem am 20. November 1992 unterzeichneten Dokument zur **assoziierten Mitgliedschaft** der Republik **Island**, des Königreichs **Norwegen** und der Republik **Türkei** zu.[762] Dabei wurde deutliche Kritik an der Haltung Griechenlands gegenüber Makedonien deutlich.[763]

302. Außerdem verabschiedeten die Minister ein "Dokument über einen **assoziierten Status in der WEU**".[764] Das Dokument bezieht sich auf einen assoziierten Status von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik und Ungarn in der WEU. In dem Dokument ist vorgesehen, daß die genannten Staaten unter bestimmten Bedingungen an den Tagungen des Rates teilnehmen können, daß sie über die Aktivitäten der Arbeitsgruppen des Rates unterrichtet und im Einzelfall zur Teilnahme eingeladen werden können sowie, daß sie sich Beschlüssen der Mitgliedstaaten anschließen können, die sich auf die in Abschnitt II Nr. 4 der Petersberg-Erklärung vorgesehenen Aufgaben, d. h. humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens beziehen können. Sie können außerdem Streitkräfte für spezifische Operationen anbieten. Soweit sie durch Bereitstellung von Streitkräften an solchen WEU-Operationen teilnehmen, sollen diese Staaten dieselben Pflichten wie die anderen Teilnehmer und das Recht haben, an den Kommandostrukturen und dem Entscheidungsprozeß des Rates beteiligt zu sein. In einer Folgeerklärung zu diesem Dokument ist die Vereinbarung

---

[761] Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union, Tagung des Ministerrats der WEU am 9.5.1994, Bull. Nr. 46 vom 20.5.1994, 405.

[762] BGBl. 1994 II, 782; BT-Drs. 12/5439; Woche im Bundestag 9/94 vom 4.5.1994, 71.

[763] Siehe auch oben, Ziff. 12.

[764] Bull. Nr. 46 vom 20.5.1994, 408.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

des WEU-Ministerrates festgelegt, wonach die assoziierten Mitglieder in vollem Umfang berechtigt sind, der WEU zugeordnete militärische Einheiten zu stellen.

### c. Sonstige Organisationen

303. Auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der **KSZE** am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest wurde das **Budapester Dokument 1994** verabschiedet, mit dem eine deutliche strukturelle Weiterentwicklung eingeleitet wird, die mit einer Umbenennung der KSZE in OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) betont wird.[765] Die strukturellen Aussagen der Budapester Konferenz sind in den Beschlüssen[766] unter I. – Stärkung der KSZE – zusammengefaßt. Danach soll die KSZE künftig als umfassendes Forum für Konsultation, Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit in Europa dienen und ihre Fähigkeit zur vorbeugenden Diplomatie weiter stärken. Ihre Möglichkeiten zur Konfliktlösung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung sowie zur Rehabilitation in der Zeit nach Konflikten sollen weiterentwickelt werden. Die KSZE-Teilnehmerstaaten werden als Teilnehmer an einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen alle erdenklichen Bemühungen unternehmen, um örtlich begrenzte Streitigkeiten einer friedlichen Regelung zuzuführen, bevor sie den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen damit befassen.[767] Als umfassende Rahmenstruktur für die Sicherheit soll sich die KSZE bereithalten, als Sammelstelle für frei ausgehandelte bilaterale und multilaterale Vereinbarungen und Übereinkünfte zu fungieren sowie deren Umsetzung, falls von den Parteien gewünscht, zu verfolgen.[768]

304. In **institutioneller Hinsicht** soll der Ministerrat – vormals der Rat der KSZE – als das zentrale beschlußfassende und lenkende Gremium der KSZE wirken und auf Außenministerebene regelmäßig gegen Ende der Amtsperiode jedes Vorsitzenden zusammentreten. Der Hohe Rat – bisher: Ausschuß Hoher Beamter – soll mindestens zweimal jährlich in Prag und zusätzlich vor dem Treffen des Ministerrats tagen. Er soll grundsatzpolitische und allgemeine haushaltspolitische Richtlinien erörtern und vorge-

---

[765] Bull. Nr. 120 vom 23.12.1994, 1097, Ziff. 3 der Gipfelerklärung, Budapester Dokument, Ziff. I.1. der Beschlüsse von Budapest, 1100. Danach gilt der Namenswechsel vom 1.1.1995.

[766] *Ibid.*, 1100.

[767] *Ibid.*, Beschlüsse, I.26.

[768] *Ibid.*, Beschlüsse, I.27.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ben. Reguläres, für politische Konsultationen und Entscheidungsfindung zuständiges Gremium soll der Ständige Rat – vormals der Ständige Ausschuß – sein, der auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden kann.[769] Für exekutive Maßnahmen wird weiterhin der amtierende Vorsitzende die übergreifende Verantwortung tragen, wobei er von einer Troika unterstützt wird. Seine Amtszeit soll normalerweise ein Kalenderjahr betragen.[770]

305. Auch das KSZE-**Forum für Sicherheitskooperation** (FSK) wird in dem Dokument deutlich aufgewertet. Es soll einen Rahmen für die Rüstungskontrolle entwickeln, einschließlich von Zielen und Methoden für die Schaffung, die Wahrung und die Verbesserung von Stabilität und Sicherheit in der KSZE-Region.[771] Unter Beibehaltung seiner Autonomie und Beschlußfähigkeit soll das FSK in die KSZE-Aktivitäten in den Bereichen Politik, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einbezogen werden, um eine praktische Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat bei der Behandlung aktueller, die militärische Sicherheit betreffender Fragen zu ermöglichen.[772]

Neben diesen institutionellen Fragen wurden auf dem Gipfel in Budapest auch inhaltliche Fragen erörtert und Beschlüsse gefaßt. Das Gipfeldokument enthält eine Erklärung zum 50. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkrieges, eine Erklärung zu Fragen der baltischen Region und Beschlüsse zu regionalen Fragen (Konflikt in Berg Karabach, Situation in Georgien und Moldau), Aussagen zur "menschlichen Dimension" (u. a. Rechtsstaatlichkeit, Todesstrafe, Folter, Minderheiten, Roma und Sinti, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Wanderarbeitnehmer, Migration und humanitäres Völkerrecht) sowie Grundsätze der Politik im Hinblick auf den Mittelmeerraum.

Besondere Bedeutung hat die Verabschiedung eines **Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit.**[773] Dabei handelt es sich, wie Ziff. 39 des Kodexes selbst bestimmt, um ein lediglich politisch bindendes Instrument. Es soll zum 1. Januar 1995 in Kraft treten und enthält die Aussage, daß die Teilnehmerstaaten bestrebt sein werden, zu gewährleisten, daß die Verpflichtungen aus dem Kodex in ihre einschlägigen innerstaatlichen Dokumente und Verfahren und ggf. in ihre Rechtsdoku-

769 *Ibid.*, Beschlüsse, I.16–18.
770 *Ibid.*, Beschlüsse, I.16–19.
771 *Ibid.*, Beschlüsse, V.4.
772 *Ibid.*, Beschlüsse, V.7.
773 *Ibid.*, Beschlüsse, IV.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

mente Eingang finden.[774] Unter Bezugnahme auf die bisherigen Prinzipien und Grundsätze der KSZE sind in dem Dokument zahlreiche weitere Aussagen enthalten. Ziff. 5 des Kodexes sieht vor, daß bei Verletzung von KSZE-Normen und -Verpflichtungen die Mitgliedstaaten solidarisch vorgehen und aufeinander abgestimmt reagieren sollen, falls sie sich in der Folge sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenüber sehen. Weiterhin heißt es:

> "Sie werden gemeinsam die Art der Bedrohung beurteilen und mögliche Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte erforderlich sind."[775]

Der Kodex bekräftigt "das in der Charta der Vereinten Nationen anerkannte naturgegebene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung" (Ziff. 9) und unterstreicht, daß die Teilnehmerstaaten das Recht haben, "in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und mit den Verpflichtungen hinsichtlich der Prinzipien und Ziele der KSZE [ihre] eigenen Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen" (Ziff. 10). Weiterhin heißt es, daß alle Teilnehmerstaaten das souveräne Recht haben, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören und Partei bilateraler oder multilateraler Verträge und Bündnisse zu sein. Außerdem wird das Recht auf Neutralität erwähnt (Ziff. 11).

Bedeutung hat die Aussage in Ziff. 12, wonach "jeder Teilnehmerstaat ... unter Berücksichtigung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten [wird], die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind." Weiter heißt es:

> "Ziff. 13: Jeder Teilnehmerstaat wird seine militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festlegen und dabei die legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten sowie die Notwendigkeit eines Beitrags zur internationalen Sicherheit und Stabilität berücksichtigen. Kein Teilnehmerstaat wird den Versuch unternehmen, einen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren.
>
> 14. Ein Teilnehmerstaat kann seine Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates aufgrund eines freiwillig eingegangenen Abkommens zwischen den betroffenen Staaten sowie im Einklang mit dem Völkerrecht stationieren."

306. Mit Gesetz vom 23. August 1994 stimmte der Bundestag dem **Übereinkommen vom 15. Dezember 1992 über Vergleichs- und**

---

[774] Ziff. 39 und 41 des Kodexes.
[775] Ziff. 5 des Kodexes.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

**Schiedsverfahren innerhalb der KSZE** sowie dem zugehörigen Finanzprotokoll zu.[776] Das Übereinkommen sieht die Errichtung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes mit Sitz in Genf vor.[777] Aufgabe des Gerichtshofes ist es, Streitigkeiten durch Vergleich oder ein Schiedsgericht beizulegen.[778] Der Gerichtshof bzw. die in seinem Rahmen eingesetzten Vergleichskommissionen bzw. Schiedsgerichte sind für alle Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten des Übereinkommens zuständig, wobei Art. 19 das Verhältnis zu anderen Institutionen und Verfahren der friedlichen Streitbeilegung regelt. Danach werden eine Vergleichskommission bzw. ein Schiedsgericht nicht weiter tätig, wenn eine andere Instanz bereits eine Sachentscheidung getroffen hat oder wenn die Sache bereits einem Gerichtshof oder einem Schiedsgericht vorgelegt worden war, dessen Zuständigkeit in der Streitigkeit die beteiligten Parteien anzuerkennen rechtlich verpflichtet sind (Art. 19 Abs. 1 a). Das gleiche gilt, wenn die Streitparteien im voraus die ausschließliche Zuständigkeit eines anderen Rechtsprechungsorgans anerkannt haben, oder wenn sie übereingekommen sind, die Beilegung der Streitigkeit ausschließlich mit anderen Mitteln anzustreben (Art. 19 Abs. 1 b). Ist einer Vergleichskommission bzw. einem Schiedsgericht nach dem Übereinkommen bereits eine Streitigkeit unterbreitet, so werden sie dennoch nicht tätig, wenn eine oder alle Parteien die Streitigkeit noch einem Gerichtshof oder Schiedsgericht vorlegen, dessen Zuständigkeit die Beteiligten anzuerkennen rechtlich verpflichtet sind (Abs. 2). Im Falle des Vergleichsverfahrens wird das Verfahren aufgesetzt, wenn die Streitigkeit einem anderen Organ vorgelegt worden ist, das die Zuständigkeit hat, Vorschläge zu derselben Streitigkeit abzugeben. Wenn dort die Streitigkeit nicht beigelegt werden kann, nimmt die Vergleichskommission nach diesem Übereinkommen ihre Arbeit wieder auf (Abs. 3). Nach Abs. 4 des Art. 19 sind Vorbehalte möglich, um die Vereinbarkeit des Übereinkommens mit anderen Mitteln der Streitbeilegung sicherzustellen, die sich aus internationalen Verpflichtungen ergeben, die auf den entsprechenden Staat anwendbar sind. Kapitel III des Übereinkommens regelt das Vergleichsverfahren, das nach Art. 20 Abs. 1 auf Antrag eines jeden Vertragsstaats eingeleitet werden kann. Das Schiedsverfahren ist in Kapitel IV des Übereinkommens geregelt. Es kann nach Art. 26 Abs. 1 jederzeit durch Ersuchen aufgrund einer Vereinba-

---

[776] BGBl. 1994 II, 1326. Das Übereinkommen sowie das Finanzprotokoll sind für Deutschland am 5.12.1994 in Kraft getreten, BGBl. 1995 II, 442; siehe auch Langenfeld (Anm. 4), Ziff. 205.

[777] Art. 1 und 10 des Übereinkommens.

[778] Art. 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

rung zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten des Übereinkommens oder zwischen einem oder mehreren Vertragsstaaten des Übereinkommens und einem oder mehreren anderen KSZE-Teilnehmerstaaten eingeleitet werden.[779]

## *XVII. Friedenssicherung und Kriegsrecht*

### a. Abrüstung und Rüstungskontrolle

307. Im Hinblick auf die **Abrüstung im Bereich nuklearer Waffen** begrüßte Deutschland für die Europäische Union das Übereinkommen zwischen den USA, der Russischen Föderation und der **Ukraine** vom 14. Januar 1994 über die Entfernung aller Kernwaffen aus dem ukrainischen Hoheitsgebiet[780] und den Beitritt des Landes zum Nichtverbreitungs-Vertrag (NVV).[781]

308. Auf dem Europäischen Rat in Korfu bekräftigte die Europäische Union ihr Eintreten für die **Universalität und die unbefristete und unkonditionierte Weitergeltung des NVV**. Zur Vorbereitung der NVV-Konferenz im Jahre 1995 beschloß sie eine gemeinsame Aktion[782], der sich die mittel- und osteuropäischen Staaten angeschlossen haben.[783]

309. Der innerhalb der **VN-Abrüstungskonferenz** eingesetzte *ad hoc*-Ausschuß für einen nuklearen Teststop hat im September 1994 einen ersten umfassenden Vertragsentwurf beschlossen, der zunächst im Plenum der Abrüstungskonferenz verabschiedet und dann von der Generalversammlung angenommen wurde.[784] Für die Europäische Union erklärte dazu der deutsche Vertreter in der Generalversammlung:

> "We welcome the progress being made in other important fields of arms control and non-proliferation, such as a 'Comprehensive Test Ban Treaty'. Furthermore, we hope that in the near future negotiations on a convention on a ban on the production of fissile material for nuclear weapons or other nuclear explosive devices, known as 'cut-off', will be initiated. ... Furthermore, the European Union welcomes the progress achieved towards the establishment of

---

[779] Siehe zum Ganzen auch: Woche im Bundestag 11/94 vom 1.6.1994, 68; BT-Drs. 12/7137.

[780] Kommuniqué der Präsidentschaft der Europäischen Union vom 17.1.1994, Bull. Nr. 6 vom 21.1.1994, 47.

[781] Stellungnahme des deutschen Vertreters für die Europäische Union, Österreich, Finnland und Schweden, Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 118.

[782] Siehe Bull. Nr. 118 vom 19.12.1994, 1075.

[783] Jahresabrüstungsbericht 1994, BT-Drs. 13/1126, 12.

[784] *Ibid.*, 20; Res. UN Doc.A/Res/49/70 vom 9.1.1995.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

a nuclear-weapons-free zone in Africa as an encouraging sign of the increasing commitment in the region to non-proliferation principles."[785]

310. Für die EU kritisierte Deutschland mehrfach die Bestrebungen der **Volksrepublik Korea**, ihren Verpflichtungen aus dem NVV nicht mehr nachzukommen.[786] Die NATO führte aus:

"Die Weigerung der Demokratischen Volksrepublik Korea, alle von ihr übernommenen Verpflichtungen des NVV und die Vereinbarung mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) über Sicherungsmaßnahmen zu erfüllen, ihre wiederholte Androhung, aus dem Vertrag ganz auszutreten und ihre nachweisliche Ausfuhr von ballistischen Flugkörpern und Waffentechnologien in Krisenregionen stellen eine ernsthafte Gefährdung für Frieden und Stabilität im Fernen Osten und der ganzen Welt dar. Dies stellt die gesamte Völkergemeinschaft vor ein ernstes und beispielloses Problem."[787]

Später begrüßte die NATO die Vereinbarung eines Rahmendokuments zwischen den Vereinigten Staaten und der Demokratischen Volksrepublik Korea als einen wichtigen Schritt, um dieses Land in volle Übereinstimmung mit seinen Verpflichtungen sowohl aus dem NVV als auch aus der Vereinbarung über Sicherungsmaßnahmen mit der Internationalen Atomorganisation zu bringen und sicherzustellen, daß die Halbinsel Korea frei von Kernwaffen ist.[788]

311. Auch im Namen der EU wandte sich Deutschland vergeblich gegen das Ansinnen der Generalversammlung, den IGH nach Art. 96 Abs. 1 der Charta mit einem Gutachten zu der Frage zu befassen: "Is the **threat or use of nuclear weapons** in any circumstance **permitted under international law**?"[789] Zur Begründung bezog sich Deutschland auf eine ähnliche Gutachtenanfrage der WHO an den IGH und führte aus:

"Progress with the WHA [World Health Assembly] request is such that the International Court of Justice is now examining submissions passed by at least 27 states. Any further initiative in the First Committee to ask a similar question of the Court could be viewed as an attempt to prejudice the view of the Court on the WHA request. A resolution at the UN would do nothing to help the ongoing consideration of the question by the ICJ, and might adversely affect

---

[785] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 22; zu dem "cut-off" siehe auch Jahresabrüstungsbericht 1994 (Anm. 783), 22.

[786] EU-Bericht (Anm. 1), Ziff. 17.4; Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 20.

[787] Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der nuklearen Planungsgruppe, 24.5.1994, Bull. Nr. 55 vom 8.6.1994, 521, Ziff. 19.

[788] Kommuniqué der Ministertagung des Verteidigungsplanungsausschusses und der nuklearen Planungsgruppe, 14./15.12.1994, Bull. Nr. 117 vom 17.12.1994, 1064, Ziff. 23.

[789] Einen entsprechenden Gutachtenantrag beschloß die Generalversammlung mit Res. 49/75 K am 15.12.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

both the standing of the First Committee and the Court itself. It could also have adverse implications on non-proliferation goals which we all share."[790]

312. Mit Gesetz vom 5. Juli 1994 stimmte der Bundestag dem **Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen** (Chemiewaffen-Übereinkommen) zu.[791]

313. Auf der Ministertagung des Nordatlantik-Rates im Juni 1994 wurde ein "**politischer Rahmen des Bündnisses zum Problem der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen**" verabschiedet. Darin heißt es:

> "Die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten betonten auf dem Gipfel in Brüssel 1994, daß die Verbreitung von MVW (Massenvernichtungswaffen) und ihrer Trägermittel eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstelle und für die Allianz ein Grund zur Sorge sei."

Die wichtigsten Verträge in dieser Hinsicht seien der NVV, das Chemiewaffen-Übereinkommen und das Übereinkommen über biologische Waffen und Toxinwaffen. Die genannten Verträge würden auf der Angebotsseite durch die Gruppe der Nuklearlieferländer, den Zangger-Ausschuß, die australische Gruppe und das Träger-Technologie-Regime ergänzt.[792] Diese Regimes sollten durch den Beitritt möglichst vieler Länder und die Verbesserung ihrer Wirksamkeit gestärkt werden. Hinzukommen müßten weitere Verträge, so insbesondere über einen nuklearen Teststop sowie über ein mögliches Übereinkommen über das Verbot der Herstellung von waffenfähigem Spaltmaterial zum Zwecke von Kernsprengungen. Weiterhin verweist das Rahmendokument auf die politische Dimension und die Verteidigungsdimension dieser Problematik.[793]

314. Große Bedeutung hatte im Berichtszeitraum auch die Problematik der **Landminen**. In ihrem Jahresabrüstungsbericht 1994 führte die Bundesregierung aus, daß der Einsatz von Landminen nach dem Völkerrecht grundsätzlich zulässig sei, wobei das Minenprotokoll (Protokoll II) zum VN-Waffen-Übereinkommen jedoch Schutzbestimmungen für die Zivilbevölkerung vorsehe. Das Protokoll stelle eine Weiterentwicklung von Normen des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts dar und habe rüstungskontrollpolitische Bedeutung. Doch sei der Geltungsbereich des Minenprotokolls stark eingeschränkt, da es nur

---

[790] Deutschland 1994 (Anm. 1), 1. Ausschuß, 15.

[791] BGBl. 1994 II, 806; Bull. Nr. 74 vom 17.8.1994, 703; BT-Drs. 12/7206, 12/7207; Woche im Bundestag 11/94 vom 1.6.1994, 67; BT-Drs. 12/7617.

[792] Siehe auch oben, XIV.b., Ziff. 232 f.

[793] Bull. Nr. 58 vom 16.6.1994, 549.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

41 Vertragsstaaten zähle und auf innerstaatliche Konflikte bisher keine Anwendung fände, die aber den größten Teil des weltweiten Minenproblems ausmachten. Es fehlten überdies ein Verifikationsmechanismus und eine befriedigende Regelung der Minenräumung. Im Hinblick auf die von Frankreich bereits 1993 angestrebte Überprüfung des Übereinkommens strebt die Bundesregierung folgende Ergänzungen bzw. Verbesserungen an:

a) Verbot des Einsatzes von fernverlegten Minen ohne Selbstzerstörungsmechanismus und von metallosen Minen;

b) besondere Einsatzbeschränkungen und -verbote für Minen ohne Selbstzerstörungsmechanismus;

c) Exportbeschränkungen für Minen;

d) Geltung des Protokolls II auch bei innerstaatlichen Konflikten;

e) Schaffung eines Verifikationsmechanismus."[794]

Am 8. Juni 1994 beschloß die Bundesregierung ein zunächst auf drei Jahre befristetes Exportmoratorium für Antipersonenminen und entsprach damit einer Empfehlung der VN-Generalversammlung.[795]

Auf deutsche Initiative hin beschloß die Generalversammlung die Einrichtung eines VN-Fonds zur Minenräumung.[796]

315. Erhebliche Anstrengungen unternahm Deutschland im Berichtszeitraum im Hinblick auf die **Abrüstungshilfe**, insbesondere gegenüber der Russischen Föderation in den Bereichen Nuklearwaffen und Chemiewaffen. Diese Hilfe beruht auf dem Deutsch-Russischen Regierungsabkommen vom 16. Dezember 1992 über Hilfeleistung für die Russische Föderation bei der Eliminierung der von ihr zu reduzierenden nuklearen und chemischen Waffen sowie auf dem am 22. Oktober 1993 unterzeichneten Projektabkommen über deutsch-russische Zusammenarbeit bei der Chemiewaffenabrüstung. Am 13. Oktober 1994 wurde in Kiew ein Projektabkommen zur gemeinsamen Erprobung von Technologien zur umweltverträglichen Zerstörung von Raketenstartvorrichtungen abgeschlossen.[797]

316. Zum Bau des **Forschungsreaktors München II (FRM II)** in Garching bei München, der mit hochangereichertem Uran betrieben werden soll, erklärte die Bundesregierung auf Anfrage im Hinblick auf die dagegen erhobenen außen- und sicherheitspolitischen Bedenken, daß Bau und

---

[794] Jahresabrüstungsbericht 1994 (Anm. 783), 27.

[795] *Ibid.*, 28; UN Doc.A/Res.48/75 K bzw. 49/75 D.

[796] Deutschland 1994 (Anm. 1), Plenum, 28 und 34.

[797] Jahresabrüstungsbericht 1994 (Anm. 783), 10 f.; Woche im Bundestag 7/94 vom 20.4.1994, 50.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Betrieb der Anlage in Einklang mit den Bestimmungen des NVV ständen. Das einzusetzende Spaltmaterial werde entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtungen den lückenlosen Sicherungsmaßnahmen der internationalen Atomenergie-Organisation und EURATOM unterliegen. Zwar unterstütze die Bundesregierung aus nichtverbreitungspolitischen Gründen das von den USA initiierte RERTR-Programm (Reduced Enrichment on Test Reactors) zur Umstellung von Forschungsreaktoren auf niedrig angereichertes Uran. In Deutschland sei entsprechend der Forschungsreaktor in Geesthacht umgestellt worden. Auch der alte Münchner Forschungsreaktor befinde sich in der Umstellung. Es sei jedoch in den Empfehlungen der INFCE (International Fuel Cycle Evaluation)-Konferenz anerkannt gewesen, daß trotz der wünschenswerten Reduzierung des Anreicherungsgrades bestimmte Verwendungen von Forschungsreaktoren gegeben sein könnten, die nur mit hochangereichertem Uran erreicht werden könnten.[798]

317. Im Hinblick auf die **Rüstungslieferungen an die Türkei** im Rahmen der militärischen Zusammenarbeit erklärte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, daß diese mit den Bestimmungen des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) vereinbar seien.[799]

### b. Friedenstruppen Internationaler Organisationen

318. Für die Europäische Union und Österreich erörterte der deutsche Vertreter im 4. Ausschuß unter Bezugnahme auf einen entsprechenden Bericht des Generalsekretärs[800] ausführlich Fragen des "peace keeping".[801] Er hob die Bedeutung der **präventiven Stationierung** von Truppen hervor und bemerkte:

"We are encouraged by the successful work of the preventive deployment of UNPROFOR in the Former Yugoslavia Republic of Macedonia."[802]

Zunehmende Bedeutung habe auch die "**civilian police function**".[803]

319. Die Initiative zum Abschluß von "**stand-by arrangements**" zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedstaaten sei zu unterstüt-

---

798 Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 12/8117, 2.

799 BT-Drs. 12/7183, 1. Siehe auch Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/8458, 9.

800 UN Doc.A/48/403.

801 Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 25.

802 *Ibid.*, 26.

803 *Ibid.*

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

zen, weil sie den Zeitraum zwischen der Entscheidung für eine "peace-keeping operation" und ihrer Umsetzung verkürze.[804]

320. Er hob weiter hervor:

> "Furthermore, it is essential that a clear, well-defined and unified command and control structure be established for peace-keeping operations. This structure should clearly define the responsibilities of the head quarters in New York and in the field. The European Union and Austria reiterate their view of that, as a leading principle, United Nations peace-keeping operations should be under the **operational control of the United Nations.**"[805]

321. Ausführlich ging der deutsche Vertreter auf Fragen der **Ausbildung, Bewegungsfreiheit und Sicherheit** der Truppen ein. In diesem Zusammenhang führte er aus:

> "We call upon receiving states to guarantee the freedom of movement of United Nations personnel and to conclude the relevant memorandum of understanding with the United Nations."[806]

Er begrüßte den Entwurf zu einer "International Convention on the Safety and Security of the United Nations and Associated Personnel".[807] Die Hauptverantwortung für die Sicherheit und den Schutz des Personals liege aber weiterhin bei dem Empfängerstaat:

> "Noting the increasing importance of humanitarian activities in support of United Nations peace-keeping operations, we urge member states receiving personnel involved in such activities to take necessary measures, including bilateral agreements between the member states concerned, to provide legal protection for such personnel."

322. Abschließend wies er darauf hin, daß die **Finanzkrise** der Vereinten Nationen Auswirkungen auf die Operationen hätten. Langfristig würden Mitgliedstaaten bei der Entsendung von Truppen zurückhaltend werden, wenn die Vereinten Nationen nicht die von ihnen eingegangenen Kosten ersetzen könnten.[808]

323. Am 12. Juli 1994 erging das **Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen in Systemen kollektiver Sicherheit.** Es betraf die Mitwirkungsrechte des deutschen Bundestages und von Bundestagsabgeordneten bei der Entscheidung über den Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von Aktionen der NATO und der Westeuropäischen Union zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicher-

---

804 *Ibid.*, 27.
805 *Ibid.*
806 *Ibid.*, 28.
807 Siehe oben, XVI.a., Ziff. 292.
808 Deutschland 1994 (Anm. 1), 4. Ausschuß, 28.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

heitsrats der Vereinten Nationen, aber auch die Beteiligung deutscher Streitkräfte an von den Vereinten Nationen aufgestellten Friedenstruppen.[809] Die Bundesjustizministerin begrüßte das Urteil, da damit für die Teilnahme der Bundeswehr an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen zusammen mit anderen Ländern jetzt eine klare verfassungsrechtliche Grundlage bestehe. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, daß militärische Einsätze der Bundeswehr unter einem Parlamentsvorbehalt stünden, sei von großer Bedeutung, weil darin eine zu begrüßende Stärkung der Demokratie und des parlamentarischen Systems liege. Es sei nun wichtig, durch klare gesetzliche Regelungen die Einzelheiten von Entscheidungsprozessen über Einsätze festzulegen.[810]

324. Im Anschluß an das Urteil erklärte der Bundesaußenminister im Bundestag, daß die **Entscheidungen über den Einsatz** der Bundeswehr nicht nach einem vorgegebenen Raster getroffen werden könnten, sondern nur nach Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls.[811] Er fuhr fort:

> "Wie auch bei unseren Partnern gibt es eine Reihe von Parametern, die in einem bestimmten Fall für oder gegen eine deutsche Beteiligung sprechen können:
>
> – Eine Beteiligung an einer internationalen Friedensmission kommt für uns nur in Frage, wenn sie völkerrechtlich eindeutig zulässig ist.
>
> – Je höher das Risiko unserer Soldaten, um so höher muß die Meßlatte sein. Je mehr es in Richtung Kampfeinsätze geht, um so zwingender müssen die Gründe für eine deutsche Beteiligung sein.
>
> – Klares Mandat für den Einsatz, Erfüllbarkeit des militärischen Auftrages, Einbettung der militärischen Komponente in ein überzeugendes politisches Lösungskonzept.
>
> Auf all diese Erfordernisse wird es ankommen. Die Somalia-Mission war hier in mancher Hinsicht ein Fingerzeig."[812]

325. Bei dem Einsatz deutscher **Soldaten im Rahmen der VN-Mission in Somalia** (UNOSOM II) kam es am 21. Januar 1994 zu einem Zwischenfall, bei dem Soldaten des deutschen Unterstützungsverbandes Somalia einen Eindringling somalischer Staatsangehörigkeit in unmittelbarer Nähe des Betriebsstoff- und Munitionslagers durch Schüsse tödlich verletzten. Nach Auskunft der Bundesregierung handelten die deutschen

---

[809] BVerfGE 90, 286.
[810] Recht, Informationen des Bundesministeriums der Justiz, 4/94, 66.
[811] Bull. Nr. 70 vom 26.7.1994, 657.
[812] *Ibid.*, 658.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Wachsoldaten in Übereinstimmung zu den mit der VN abgestimmten Verhaltensregeln für den Waffengebrauch. Von dem Zwischenfall wurden sowohl somalische Stellen (District und Regional Council, Polizei Belet Uen und Clanchefs) als auch das Hauptquartier UNOSOM II in Mogadischu, die vorgesetzten deutschen militärischen Dienststellen sowie schließlich die Staatsanwaltschaft in Koblenz unterrichtet. Die Ermittlungen des Unterstützungsverbandes seien mit dem Ergebnis abgeschlossen worden, daß eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung der beteiligten Soldaten nicht festzustellen sei. Die Bundesregierung hat den Tod des somalischen Bürgers bedauert, eine Schadensausgleichspflicht des Bundes in Anbetracht des Sachverhalts jedoch verneint. Als soziale Hilfeleistung gegenüber den Angehörigen wurde im gegenseitigen Einvernehmen eine einmalige finanzielle und materielle Zuwendung vereinbart.[813]

### c. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen

326. Mehrfach bekräftigte der NATO-Rat im Berichtszeitraum seine Entschlossenheit, **mit militärischen Aktionen in den Krieg in Bosnien-Herzegowina einzugreifen,** und ermächtigte seine militärischen Kommandostrukturen entsprechend. Er beschloß NATO-Schläge aus der Luft gegen schwere Waffen, aber auch militärische Einrichtungen innerhalb[814] und außerhalb der Sperrzone Sarajewos[815], zur Abwendung von Übergriffen auf die Schutzzone Gorazde[816], Bihac, Srebrenica, Tuzla und Cepa.[817]

327. In seiner Erklärung zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994[818] erklärte der Bundesaußenminister, daß nun kein erkennbarer Grund mehr bestehe, an den seinerzeit beschlossenen Einsatzbeschränkungen bei den **Adria- und AWACS-Operationen** festzuhalten. Er führte aus:

> "Das heißt: In Zukunft sollten sich die deutschen Schiffe auch an der Aufbringung von Embargobrechern beteiligen und die dafür vorgesehenen Einsatzregeln anwenden können. Zur Durchsetzung des Flugverbotes sollten

---

[813] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 12/6989.

[814] Beschluß des NATO-Rates vom 9.2.1994, Ziff. 10, Bull. Nr. 16 vom 22.2.1994, 152.

[815] *Ibid.*, Ziff. 11.

[816] Entscheidung des NATO-Rates vom 22.4.1994 zu Gorazde, Bull. Nr. 39 vom 2.5.1994, 346.

[817] Beschluß des NATO-Rates vom 22.4.1994 zum Schutz der VN-Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina, Bull. Nr. 39 vom 2.5.1994, 347.

[818] Siehe soeben oben, Ziff. 323 f.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

deutsche Soldaten im Rahmen des NATO-AWACS-Verbandes auch bei Flügen außerhalb des NATO-Territoriums mitfliegen können."[819]

Am 19. Juli 1994 stellte die Bundesregierung entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Bundestag einen Antrag im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an Maßnahmen von NATO und WEU zur Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Adria-Embargo und Flugverbot über Bosnien-Herzegowina.[820] In dem Antrag führte die Bundesregierung aus, sie habe am 15. Juli 1994 beschlossen, den Deutschen Bundestag um möglichst baldige Zustimmung zur deutschen Beteiligung an den beiden Operationen entsprechend des Kabinettsbeschlusses zu bitten. Der Kabinettsbeschluß sieht vor, daß sich deutsche Schiffseinheiten und Flugzeuge an der Durchsetzung des Adria-Embargos einschließlich der Zwangsmaßnahmen ("Stop and Search") und mit den deutschen Anteilen an der Durchsetzung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina im Rahmen des NATO-AWACS-Verbandes beteiligen. Damit erteile die Bundesregierung den deutschen Streitkräften die Erlaubnis, an den Maßnahmen von NATO und WEU zur Durchsetzung des Adria-Embargos und des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina unter Nutzung der gesamten Gebiete der NATO/WEU-Operationsplanung teilzunehmen. Weiterhin heißt es in dem Antrag:

"Durch den Kabinettsbeschluß vom 15. Juli 1994 hat die Bundesregierung beschlossen, die bisherige Teilnahme an den beiden Operationen bis zur Erteilung der konstitutiven parlamentarischen Zustimmung im bisherigen Rahmen vorläufig fortzuführen. Gleichzeitig hat das Bundeskabinett beschlossen, die deutsche Beteiligung an den beiden Operationen ab Zustimmung des Deutschen Bundestages an die für die übrigen Bündnispartner gültigen Einsatzpläne der NATO und WEU anzupassen."

Auf einer Sondersitzung am 22. Juli 1994 stimmte der Bundestag dem Antrag der Bundesregierung zu.[821]

328. Zu **nicht-militärischen kollektiven Maßnahmen**, u. a. gegen Haiti und den Sudan, s.o. Ziff. 234, 268.

---

819 Bull. Nr. 70 vom 26.7.1994, 657.

820 BT-Drs. 12/8303.

821 Woche im Bundestag 15/94 vom 14.12.1994, 74.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

### d. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung

329. Ausführlich behandelte das Europäische Parlament in einer Entschließung das Recht auf **Intervention aus humanitären Gründen.**[822] Darin vertritt das Parlament die Auffassung, "daß das derzeit geltende Völkerrecht der Anerkennung des Rechts auf humanitäre Intervention nicht im Wege stehen muß."[823] Außerdem vertritt es die Auffassung, "daß der Schutz der Menschenrechte humanitäre Interventionen mit oder ohne Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen kann, wenn alle anderen Mittel versagt haben."[824] Es führt dann insgesamt neun Kriterien an, die im Hinblick auf eine humanitäre Intervention beachtet werden müssen.[825]

### e. Humanitäres Völkerrecht

330. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung begrüßte der deutsche Vertreter, daß die **"Fact Finding Commission"** nach Art. 90 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte im Jahre 1991 schließlich eingesetzt werden konnte. Auf der Konferenz in Bern im September des Jahres 1994 sei ein neuer Finanzierungsmechanismus beschlossen worden. Deutschland werde ab 1. Januar 1995 mit 22 % des Haushalts den größten Beitrag übernehmen.[826]

331. Auf eine Kleine Anfrage erklärte die Bundesregierung im Bundestag zu dem **Kurdistan-Konflikt**, daß das IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung) auf den Konflikt im Verhältnis zwischen der Türkei und der PKK nicht anwendbar sei, da nach Art. 2 des Abkommens, der sog. Allbeteiligungsklausel, seine Bestimmungen nur zwischen den Vertragsmächten Anwendung fänden und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien seien. Darüber hinaus lägen der Bundesregierung keine Anhaltspunkte vor, die dann, wenn die Bestimmungen auf den Kurdenkonflikt anwendbar wären, Verstöße der Türkei gegen diese kriegsvölkerrechtlichen Bestimmungen darstellen würden.[827]

---

[822] BT-Drs. 12/7513.
[823] *Ibid.*, Ziff. 2.
[824] *Ibid.*, Ziff. 4.
[825] *Ibid.*, Ziff. 10 a-i.
[826] Stellungnahme des deutschen Vertreters im 6. Ausschuß zu TOP 134 vom 5.10.1994.
[827] BT-Drs. 12/8458, 3.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

332. Zur Frage des Verbots von **Landminen** und zur **Minenräumung**, siehe oben, XVII.a., Ziff. 314.

## *XVIII. Rechtsfolgen der Wiedervereinigung*

### a. Ausländische Streitkräfte in Deutschland

333. Am 31. August 1994 wurden in Berlin die **russischen Streitkräfte** mit offiziellen Feierlichkeiten aus Deutschland verabschiedet.[828] Bei dieser Gelegenheit führte der Bundeskanzler aus:

> "Der Abzug der Westgruppe der Streitkräfte ist damit nicht nur vertragsgemäß abgeschlossen, er erfolgt sogar früher als im Zwei-Plus-Vier-Vertrag vom 14. September 1990 vereinbart."[829]

Am 8. September 1994 wurden in Berlin die **Alliierten Truppen** feierlich verabschiedet.[830] Bereits am 12. Juli 1994 war die Amerikanische Berlin-Brigade außer Dienst gestellt worden.[831]

334. Der Bundestag stimmte mit Gesetz vom 3. Januar 1994 insgesamt vier Übereinkünften zu, die **die Rechtsstellung der in Deutschland stationierten verbündeten Streitkräfte und bestimmte Fragen in bezug auf Berlin** regeln.[832] Dabei handelt es sich um einen Notenwechsel vom 25. September 1990 über das NATO-Truppenstatut,[833] Notenwechsel über den befristeten Verbleib französischer, englischer und amerikanischer (25. September 1990)[834] bzw. Besuche belgischer, kanadischer und niederländischer Truppen (23. September 1991)[835] in Berlin sowie um ein Berlin betreffendes Übereinkommen vom 25. September 1990.[836] Die Übereinkünfte dienen dem Ziel, den Verbleib der amerikanischen, britischen und französischen Streitkräfte in Berlin und die Rechtsstellung von Streitkräf-

---

828 Bull. Nr. 78 vom 6.9.1994, 733.

829 *Ibid.*

830 Bull. Nr. 83 vom 14.9.1994, 777.

831 Bull. Nr. 69 vom 25.7.1994, 653.

832 BGBl. 1994 II, 26; BT-Drs. 12/4021; BT-Drs. 12/5307; Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 62. Siehe auch Dieter Fleck, Zur Neuordnung des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte in Deutschland, ZaöRV 56 (1996), 389 – 405.

833 Notenwechsel zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen vom 19. Juni 1951 und zu dem Zusatzabkommen zu diesem Abkommen vom 3. August 1959 nebst zugehörigen Übereinkünften, BGBl. 1994 II, 29.

834 BGBl. 1994 II, 34.

835 BGBl. 1994 II, 32.

836 Übereinkommen zur Regelung bestimmter Fragen in bezug auf Berlin, BGBl. 1994 II, 40.



http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ten westlicher Entsendestaaten in den neuen Bundesländern und in Berlin nach Herstellung der deutschen Einheit und Suspendierung der Vier-Mächte-Rechte und Verantwortlichkeiten am 3. Oktober 1990 zu regeln. Sie waren zum Teil mit Rechtsverordnungen vom 28. September 1990 vorläufig für die Zeit ab dem 3. Oktober 1990 in Kraft gesetzt worden, weil die für ein Gesetz erforderlichen Verfahrensmodalitäten und Fristen bis zum 3. Oktober 1990 nicht einzuhalten gewesen wären.[837] Die Regelung der Nr. 4 c des Notenwechsels vom 25. September 1990 zum NATO-Truppenstatut und der darauf gestützte ergänzende Notenwechsel vom 23. September 1991 über Besuche belgischer, kanadischer und niederländischer Streitkräfte in Berlin soll mit dem Zustimmungsgesetz erstmalig in Kraft gesetzt werden.[838]

335. Der **Notenwechsel vom 25. September 1990 zum NATO-Truppenstatut** sah eine Überprüfung vor,[839] aufgrund derer mit Notenwechsel vom 12. September 1994 **Änderungen** vorgenommen worden sind, denen der Bundestag mit Gesetz vom 23. November 1994 zugestimmt hat.[840]

336. Der Notenwechsel vom 25. September 1990 in der Fassung vom 12. September 1994 zum **NATO-Truppen-Statut** bestimmt in Nr. 1, daß das Statut mit seinen Zusatzvereinbarungen **weiter gilt**, aber **in seinem räumlichen Geltungsbereich nicht auf die neuen Bundesländer und Berlin ausgedehnt wird**. Insoweit entspricht der Notenwechsel Art. 11 des Einigungsvertrages in Verbindung mit dessen Anlage I[841] und dem Zwei-plus-Vier-Vertrag.[842] Außerdem regelt er den Status der Streitkräfte verbündeter Entsendestaaten im bisherigen DDR-Gebiet.

337. Nach Nr. 4 des Notenwechsels bedürfen die Truppen der Entsendestaaten und ihre Angehörigen für **dienstliche Tätigkeiten in den neuen Bundesländern und Berlin** der Zustimmung der Bundesregierung.[843] Eine Protokollnotiz[844] bestimmt, daß die deutschen Behörden einen möglichst großzügigen Maßstab anlegen und, soweit möglich, die technischen

---

[837] Begründung zum Zustimmungsgesetz, BT-Drs. 12/4021, 7.

[838] *Ibid.*, 1.

[839] Nr. 4 e.

[840] BGBl. 1994 II, 3714.

[841] Denkschrift der Bundesregierung, *ibid.*, 27.

[842] Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12.9.1990, BGBl. 1990 II, 1317; Fleck (Anm. 832), 391.

[843] Nr. 4 Buchst. a S. 1 des Notenwechsels vom 25.9.1990 zum NATO-Truppenstatut in der durch Nr. 3 des Notenwechsels vom 12.9.1994 (Anm. 833) geänderten Fassung.

[844] Protokollnotiz zu Nummer 3 des Notenwechsels vom 12.9.1994 (Anm. 843), siehe Anm. 840, BGBl. 1994 II, 3719.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Verfahren entsprechend anwenden sollen, die für die alten Bundesländer gelten.

338. Die Truppen der Entsendestaaten, ihre zivilen Gefolge, Mitglieder und Angehörigen haben **in den neuen Bundesländern die gleiche Rechtsstellung** wie in den alten Bundesländern.

Art. 6 des Zustimmungsgesetzes stellt klar, daß Art. 3 und 5 des Gesetzes zum NATO-Truppen-Statut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 18. August 1961[845] auch in den fünf neuen Bundesländern gelten. Damit wird u. a. sichergestellt, daß ebenso wie in den alten Bundesländern auch in den neuen und in Berlin die Staatsanwaltschaft für Erklärungen zur Ausübung der Gerichtsbarkeit zuständig ist. Art. 7 des Zustimmungsgesetzes enthält verfahrensrechtliche Regelungen zu der Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten nach dem NATO-Truppenstatut.

339. Der Notenwechsel vom 25. September 1990 über den **befristeten Verbleib französischer, englischer und amerikanischer Streitkräfte in Berlin** schafft die vertragliche Grundlage für den Verbleib und bestimmt, daß die verbündeten Streitkräfte in Berlin oder auf dem Weg zwischen Berlin und den alten Bundesländern nunmehr den gleichen Status wie im alten Bundesgebiet haben und sich daher ihre Rechtsstellung materiell nach den dort geltenden Bestimmungen richtet (Nr. 3). Art. 5 des Zustimmungsgesetzes stellt klar, daß dies auch für die zivilen Arbeitskräfte und andere Personen, die mit der Truppe, ihren zivilen Gefolgen oder ihren Mitgliedern und Angehörigen rechtliche Beziehungen unterhalten, gelten. Nr. 5 des Notenwechsels sieht eine Verpflichtung der Streitkräfte vor, alle Aktivitäten eng mit den zuständigen deutschen Behörden abzustimmen.

340. Nach dem Notenwechsel vom 23. September 1991 über Besuche **belgischer, niederländischer und kanadischer Streitkräfte in Berlin** gilt, daß sich bis zu vier Personen der jeweiligen Streitkräfte ohne ausdrückliche Genehmigung der deutschen Behörden zu dienstlichen Tätigkeiten in Berlin aufhalten dürfen.[846] Während vor der Herstellung der deutschen Einheit in Berlin (West) keine Genehmigungspflicht bestand, soll sich damit nun in ganz Berlin die Präsenz von Angehörigen der genannten Streitkräfte in einem durch die praktischen Bedürfnisse vorgegebenen überschaubaren Rahmen halten.[847]

---

[845] BGBl. 1961 II, 1183.

[846] Mit dem Notenwechsel wird einem Regelungsvorbehalt in Nr. 4 Buchst. c des Notenwechsels vom 25.9.1990 zum NATO-Truppenstatut in seiner ursprünglichen Fassung entsprochen.

[847] Denkschrift (Anm. 841).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

341. Das **Übereinkommen vom 25. September 1990 zur Regelung bestimmter Fragen in bezug auf Berlin** knüpft an die Erfahrungen aus dem Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen vom 23. Oktober 1954 (Überleitungsvertrag) an.[848] Art. 2 sieht den Fortbestand von Rechten und Verpflichtungen, die durch alliierte Maßnahmen begründet und festgestellt wurden, vor, unterwirft sie aber für die Zukunft dem deutschen Recht. Nach Art. 3 sind grundsätzlich deutsche Behörden und Gerichte für Handlungen und Unterlassungen zuständig, die vor dem 3. Oktober 1990 stattfanden, aber erst danach zum Gegenstand von behördlichen und/oder gerichtlichen Verfahren wurden. Ferner sind in dem Artikel Ausnahmen vorgesehen, in denen die Zuständigkeit deutscher Behörden und Gerichte für vor dem 3. Oktober 1990 liegende Sachverhalte ausgeschlossen ist. Art. 4 regelt die Rechtskraft alliierter Urteile und Entscheidungen und unterwirft sie für die Zukunft dem deutschen Prozeßrecht. Art. 7 betrifft die Abwicklung anhängiger Verfahren vor nichtmilitärischen französischen Gerichten in Berlin.[849]

342. Art. 6 behandelt die **Rückgabe beweglicher oder unbeweglicher Vermögensgegenstände**, die bisher der besatzungsrechtlichen Nutzung unterlagen, und regelt den künftigen Abschluß von Kauf-, Tausch- oder Mietverträgen über Liegenschaften. Art. 4 des Zustimmungsgesetzes sichert die weitere Nutzung der von den amerikanischen, britischen und französischen Streitkräften und Dienststellen in Anspruch genommenen Grundstücke.

343. Für **Besatzungsschäden** übernimmt nach Art. 5 des Übereinkommens zur Regelung bestimmter Fragen in bezug auf Berlin die Bundesrepublik Deutschland die Verantwortlichkeit. Gleichzeitig stellt die Regelung die drei Staaten sowie Institutionen und Personen, die in ihrem Namen oder Auftrag gehandelt haben, fortwährend von der Haftung für Ansprüche aus der Zeit vor dem 3. Oktober 1990 frei. Art. 2 des Zustimmungsgesetzes enthält eine entsprechende Durchführungsregelung. Danach werden die in der Zeit vom 5. Mai 1955 bis einschließlich 2. Oktober 1990 verursachten Besatzungsschäden abgegolten, soweit sie nicht bereits auf der besatzungsrechtlichen Grundlage der Militärregierungsverordnung Nr. 508 vom 21. Mai 1951 reguliert worden sind.[850] Für die frühere Zeit ist eine abschließende Regelung bereits durch das auch in Berlin geltende Gesetz über die Abgeltung von Besatzungsschäden vom

---

[848] *Ibid.*, 28

[849] Siehe die Denkschrift, *ibid.*, 29.

[850] Begründung zum Zustimmungsgesetz (Anm. 837).

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

1. Dezember 1955 getroffen worden. In gleicher Weise wie dieses Gesetz räumt Art. 2 den Geschädigten öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Mit Art. 2 Abs. 6 werden auch solche Schäden abgegolten, die von den drei westlichen Besatzungsmächten in Ostberlin oder auf den Transitwegen von und nach Berlin verursacht worden sind. Da diese Schäden durch das Gesetz zur Abgeltung von Besatzungsschäden nicht geregelt worden waren, ist damit auch der Zeitraum vom 1. August 1948 bis zum 5. Mai 1955 erfaßt.[851]

344. Art. 3 enthält eine Verfahrensregelung für die Abgeltung von Schäden, die nach dem 2. Oktober 1990 von amerikanischen, belgischen, britischen, französischen, kanadischen oder niederländischen Streitkräften **im Gebiet der neuen Bundesländer** verursacht wurden und für die nach dem Notenwechsel vom 25. September 1990 zum NATO-Truppenstatut nebst Zusatzvereinbarungen das Truppenstatut gilt.

345. Mit Gesetz vom 28. September 1994 stimmte der Bundestag dem **Abkommen vom 18. März 1993 zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut und weiteren Übereinkünften** zu.[852] Mit dem Zustimmungsgesetz ist zugleich das Gesetz zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 18. August 1961[853] geändert worden.[854]

### b. Sukzessionsfolgen

346. Aufgrund von Konsultationen nach Art. 12 des Einigungsvertrages[855] wurde das **Erlöschen bilateraler völkerrechtlicher Verträge der ehemaligen DDR** mit zahlreichen Staaten festgestellt. Dabei handelte es sich um Ägypten[856], Albanien[857], Algerien[858], Angola[859], Äthiopien[860],

---

[851] *Ibid.*

[852] BGBl. 1994 II, 2594; BT-Drs. 6477; Woche im Bundestag 3/94 vom 9.2.1994, 74 und 12/94 vom 22.6.1994, 98; siehe zum ganzen ausführlich Walter (Anm. 29), Ziff. 267 f.

[853] BGBl. 1961 II, 1183, geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 29.11.1966 (BGBl. 1966 I, 653).

[854] BGBl. 1994 II, 2594.

[855] BGBl. 1990 II, 889.

[856] Bek. vom 9.11.1994, BGBl. 1994 II, 3762.

[857] Bek. vom 26.11.1993, BGBl. 1994 II, 15.

[858] Bek. vom 29.8.1994, BGBl. 1994 II, 2654.

[859] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 729.

[860] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 799.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Bulgarien[861] [862], Chile[863], Dänemark[864], Frankreich[865], Guinea[866], Guyana[867], Indonesien[868], Irak[869], Jemen[870], Jugoslawien[871], Kambodscha[872], Kap Verde[873], Laos[874], Libanon[875], Libyen[876], die Niederlande[877], Norwegen[878], Polen[879], Rumänien[880], Sambia[881], Schweden[882], Simbabwe[883], die ehemalige Sowjetunion[884], Sudan[885], Syrien[886], Tansania[887], Tschechoslowakei[888], Ungarn[889], die Vereinigten Staaten[890], Vietnam[891] und Zaire.[892]

---

[861] Bek. vom 13.4.1994, BGBl. 1994 II, 721.
[862] Bek. vom 27.1.1994, BGBl. 1994 II, 3749.
[863] Bek. vom 28.3.1994, BGBl. 1994 II, 480.
[864] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 798.
[865] Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 615.
[866] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3751.
[867] Bek. vom 2.3.1994, BGBl. 1994 II, 396.
[868] Bek. vom 6.12.1994, BGBl. 1994 II, 27.
[869] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 730.
[870] Bek. vom 26.10.1994, BGBl. 1994 II, 3745.
[871] Bek. vom 15.6.1994, BGBl. 1994 II, 1030.
[872] Bek. vom 10.1.1994, BGBl. 1994 II, 125.
[873] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 730.
[874] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3750.
[875] Bek. vom 24.5.1994, BGBl. 1994 II, 729.
[876] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3752.
[877] Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 616.
[878] Bek. vom 25.10.1994, BGBl. 1994 II, 3708.
[879] Bek. vom 16.12.1993, BGBl. 1994 II, 249 mit Berichtigung: Bek. vom 25.1.1994, BGBl. 1994 II, 319 sowie Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 725.
[880] Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 723 und Bek. vom 18.10.1994, BGBl. 1994 II, 3700.
[881] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3751.
[882] Bek. vom 19.5.1994, BGBl. 1994 II, 728.
[883] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3753. Die Bekanntmachung bezieht sich auf den Vertrag vom 24.5.1960 zwischen der DDR und der UdSSR über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Sozialwesens, DDR GBl. 1960 I 453 und führt im einzelnen an, für welche Staaten das festgestellte Erlöschen des Abkommens gilt. Dabei handelt es sich um die baltischen Staaten und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wobei darauf verwiesen wird, daß mit letzteren jeweils entsprechende Konsultationen geführt worden sind.
[884] Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 722.
[885] Bek. vom 19.5.1994, BGBl. 1994 II, 727.
[886] Bek. vom 7.11.1994, BGBl. 1994 II, 3754.
[887] Bek. vom 31.10.1994, BGBl. 1994 II, 3752.
[888] Bek. vom 28.4.1994, BGBl. 1994 II, 726 und Bek. vom 13.10.1994, BGBl. 1994 II, 3698.
[889] Bek. vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, 724 und Bek. vom 26.10.1994, BGBl. 1994 II, 3744.
[890] Bek. vom 27.10.1994, BGBl. 1994 II, 3748.
[891] Bek. vom 29.8.1994, BGBl. 1994 II, 2475.
[892] Bek. vom 28.3.1994, BGBl. 1994 II, 481.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

347. Auf eine Kleine Anfrage wies die Bundesregierung darauf hin, daß sie gegenüber Äthiopien auf **Forderungen der ehemaligen DDR** in Höhe von rund 20,3 Millionen US $ **verzichtet** habe.[893]

### c. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen

348. Am 10. Oktober veröffentlichte die Bundesregierung im Bundestag einen **Bericht über die Ausgaben des Fonds für Wiedergutmachungsleistungen an jüdische Verfolgte**, den sie aufgrund einer Vereinbarung mit der jüdischen "Claims Conference" 1992 eingerichtet hatte und der 975 Millionen DM umfaßt. Die Mittel sind insbesondere für Menschen vorgesehen, die nach den gesetzlichen Vorschriften der Bundesrepublik bisher keine oder nur geringfügige Entschädigungen erhalten haben. Sie werden allein von der Claims Conference auf der Basis der vereinbarten Bewilligungsvoraussetzungen vergeben.[894]

349. Im Hinblick auf die **Entschädigung der Opfer nationalsozialistischen Unrechts in den baltischen Staaten** begrüßte der Bundestag, daß die Bundesregierung den baltischen Staaten Vorschläge zur Finanzierung einer humanitären Geste in der Form einer Leistung für Opfer nationalsozialistischen Unrechts angeboten hat. Der Bundestag bemerkte positiv, daß damit für die Opfer in den baltischen Staaten eine eigenständige Regelung vorgenommen werde und ein Weg gefunden werden könne, um zu vermeiden, daß die Opfer in den baltischen Staaten an eine der Stiftungen "Verständigung und Aussöhnung" in den drei GUS-Staaten verwiesen werden müßten. Damit werde den gegebenen historischen und politischen Verhältnissen in Lettland, Estland und Litauen Rechnung getragen. Der Bundestag forderte die Bundesregierung auf, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, daß diese Lösung den individuellen Bedürfnissen der Opfer nationalsozialistischer Unrechtsmaßnahmen nahekomme.[895]

350. In diesem Zusammenhang erging ein Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit vom 2. Mai 1994, in dem darauf hingewiesen wird, daß deutschsprachige Juden aus den Ostgebieten bzw. Ost- und Südosteuropa sowie Verfolgte des Nationalsozialismus und Kontingentflüchtlinge, sofern sie ihren Wehrdienst in einer fremden Armee, insbe-

---

[893] Woche im Bundestag 17/94 vom 17.11.1994, 49.

[894] BT-Drs. 12/8542; Woche im Bundestag 17/94 vom 17.11.1994, 47; siehe auch Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 9.

[895] BT-Drs. 12/7467; Woche im Bundestag 14/94 vom 6.7.1994, 9; Beschluß des Bundestages vom 29.6.1994.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

sondere der Roten Armee abgeleistet haben bzw. Gesundheitsschäden durch unmittelbare Kriegseinwirkung im deutsch besetzten Gebiet erlitten haben, **Ansprüche nach dem Bundesversorgungsgesetz** (BVG) auch dann geltend machen können, wenn sie durch die Ansiedlung in Deutschland bzw. den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit Ansprüche auf Kriegsopferversorgung gegen ihr Herkunftsland verloren haben.[896]

351. Im Hinblick auf **Entschädigungsansprüche tschechischer NS-Opfer** erklärte die Bundesregierung auf Anfrage im Bundestag, daß grundsätzlich Einvernehmen über eine humanitäre Geste gegenüber den tschechischen Opfern nationalsozialistischer Gewalt bestehe. Die Bundesregierung werde so bald wie möglich entsprechende Schritte einleiten.[897]

352. Die Bundesregierung wies darauf hin, daß die **Vertreibung und entschädigungslose Enteignung der Sudetendeutschen** – ungeachtet des historischen Kontextes – als Unrecht betrachtet werde.[898] Im Hinblick auf die Versteigerungen sudetendeutschen Eigentums in der Tschechischen Republik führte die Bundesregierung aus, daß nach tschechischen Angaben diese sogenannte "kleine Privatisierung" inzwischen bis auf wenige hundert Objekte abgeschlossen sei. Über das weitere Verfahren bezüglich der nicht versteigerten Objekte lägen keine Informationen vor.[899]

353. Der Bundeskanzler führte mit dem früheren sowjetischen Staatspräsident Michail Gorbatschow am 17. Dezember 1994 ein Gespräch, bei dem es auch um die **Enteignungen in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone in der Zeit von 1945–1949** ging. In dem Gespräch bestätigte den Angaben nach der frühere sowjetische Staatspräsident die von dem früheren Außenminister Genscher abgegebene Erklärung. Danach sei die Frage der Umkehrbarkeit der Bodenreform in der ehemaligen DDR auf mehreren Regierungsebenen erörtert und geregelt worden. Der damalige Außenminister Genscher und der damalige Ministerpräsident der DDR, zugleich Außenminister, hätten die gemeinsam eingenommene Position in einem Brief an den damaligen sowjetischen Außenminister niedergelegt. Da die Angelegenheit auf mehreren Regierungsebenen erörtert und entschieden worden sei, habe kein Bedarf mehr dafür bestanden, diese Sache auch noch mit dem Bundeskanzler zu erörtern. Der frühere sowjetische Staatspräsident wies darauf hin, daß die damalige sowjetische Regierung den Standpunkt vertreten habe, daß die Enteignungen unum-

[896] Bundesarbeitsblatt 6/1994, 69.

[897] Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage vom 5.12.1994, BT-Drs. 13/81, 1.

[898] *Ibid.*

[899] BT-Drs. 12/6585, 1.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

kehrbar seien. Auch im Rückblick und aus größerem Abstand betrachtet sei diese Entscheidung richtig gewesen, um die demokratische Entwicklung in der früheren DDR zu fördern.[900]

354. Im Hinblick auf die **Rückgabe deutscher Kulturgüter**, die während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg von russischen Truppen nach Moskau geschafft worden sind, erklärte die Bundesregierung, daß mit dem Abschluß des Deutsch-Sowjetischen Nachbarschaftsvertrages von 1990 und des Deutsch-Russischen Abkommens über Kulturelle Zusammenarbeit von 1992 die politischen und vertragsrechtlichen Voraussetzungen für die Rückführung deutscher Kulturgüter geschaffen worden seien. Auf dieser Grundlage verhandle die Bundesregierung seit 1993 mit der Regierung der Russischen Föderation über die Rückführung. Die ersten drei Verhandlungsrunden hätten jedoch nicht zu substantiellen Rückgaben geführt. Die Bundesregierung führte aus:

> "Vor dem Hintergrund der schwierigen innenpolitischen Verhältnisse in Rußland und angesichts der dort bestehenden Unklarheiten hinsichtlich innerstaatlicher Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen lassen sich z.Z. keine sicheren Angaben darüber machen, wann die bilateralen Rückführungsverhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden können."

Im Hinblick auf Bedingungen, die von russischer Seite an die Rückgabe der Kulturgüter geknüpft werden, erklärte die Bundesregierung:

> "Die Bundesregierung verhandelt mit Rußland über die Rückführung von Kulturgütern auf der Grundlage der ... Art. 16 Abs. 2 des Deutsch-Sowjetischen Nachbarschaftsvertrages bzw. Art. 15 des Deutsch-Russischen Kulturabkommens[901]. In beiden Verträgen sind keinerlei Gegenleistungen für die Rück-

---

[900] Bull. Nr. 81 vom 9.9.1994, 768.

[901] Art. 16 des Vertrages über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 9.11.1990, BGBl. 1991 II, 702, lautet:

"Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich für die Erhaltung der in ihrem Gebiet befindlichen Kulturgüter der anderen Seite einsetzen.

Sie stimmen darin überein, daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze, die sich auf ihrem Territorium befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden."

Art. 15 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Russischen Föderation über kulturelle Zusammenarbeit vom 16.12.1992, BGBl. 1993 II, 1256, lautet:

"Die Vertragsparteien stimmen darin überein, daß verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden."

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

führung von kriegsbedingt verlagerten Kulturgütern vorgesehen. An diesem Grundsatz wird sich die Bundesregierung aus vertrags- und völkerrechtlichen Gründen auch in den weiteren Verhandlungen orientieren. Die russische Seite hat in den bisherigen Regierungsverhandlungen keine konkreten Forderungen bzgl. der Rückgabe deutscher Kulturgüter erhoben oder irgendwelche konkreten Bedingungen in die Verhandlungen eingeführt. Sie hat behauptet, daß sich die von den damaligen sowjetischen Militärbehörden beschlagnahmten und in die Sowjetunion verbrachten deutschen Kulturgüter rechtmäßig in ihrem Besitz befinden. Dieser Behauptung hat die Bundesregierung unter Hinweis auf die klaren Rückgabebestimmungen in den bilateralen Verträgen entschieden widersprochen."[902]

Auf der zweiten Sitzung der gemeinsamen deutsch-russischen Regierungskommission am 29. und 30. Juni 1994 in Bonn sei der russischen Delegation eine Zusammenstellung aller bisher bekannten Kulturgüter übergeben worden, die nach Auffassung der Bundesregierung Gegenstand der deutschen Rückführungsansprüche sind.[903] Im Hinblick auf die Sichtung bekannter Geheimdepots durch deutsche Wissenschaftler führte die Bundesregierung aus:

"In dem gemeinsamen Protokoll über die deutsch-russischen Regierungsverhandlungen vom 24.-25. März 1994 in Moskau wurde vereinbart, daß beide Seiten ihren Experten freien Zugang zu den sich auf ihrem Territorium befindlichen Aufbewahrungsorten der Kulturgüter zwecks Durchführung einer gemeinsamen Identifizierung und spezialisierter Expertisen gewähren. Die russische Seite hat sich bisher allerdings leider nur teilweise an diese Protokollvereinbarungen gehalten."[904]

In einer Stellungnahme zu den Rechtsfragen wies die Bundesregierung 1994 darauf hin, daß:

"9. [Ü]ber den vom nationalsozialistischen Deutschland in der Sowjetunion verübten Kunstraub und den Verbleib der Beute ... rechtlich eindeutige und faktisch weitgehende Klarheit [besteht]. ... Dieser Kunstraub war nicht nur völkerrechtswidrig; er war – und sollte dies nach der Ideologie des nationalsozialistischen Eroberungskrieges gegen die UdSSR auch sein – ein direkter Angriff auf die kulturelle Identität der Völker der Sowjetunion."

Zu den Bestimmungen des Art. 16 Abs. 2 des Nachbarschaftsvertrages bzw. Art. 15 des Kulturabkommens[905] wird grundsätzlich bemerkt:

---

[902] Antwort der Bundesregierung auf Schriftliche Anfrage, BT-Drs. 13/386, 2.

[903] Dabei handelt es sich um ca. 200.000 Museumsgüter, 2 Mio. Bücher und 3 km Archivgut, Antwort der Bundesregierung vom 30.1.1995, *ibid.*, 3.

[904] *Ibid.*

[905] Siehe Anm. 901.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

"14. ... Mit der Wortwahl 'verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter' wollten die Vertragsparteien offenkundig zum Ausdruck bringen, daß es um zwei unterschiedliche Kategorien von Kulturgütern geht – verschollene Kulturgüter einerseits, unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter andererseits – und daß jede dieser beiden Kategorien für sich betrachtet der Rückgabepflicht unterliegt."[906]

Zum Begriff der verschollenen Kulturgüter heißt es:

"15. ... [D]as Wort verschollen hat im allgemeinen Sprachgebrauch eine klare Bedeutung: so bezeichnet man Dinge, deren Verbleib unbekannt ist. Auf wessen Wahrnehmung kommt es an? Im Kontext der Rückführungsartikel konnte es sinnvollerweise nur die jeweilige Wahrnehmung der Seite sein, die Kulturgüter vermißte. Als verschollen mußten daher die Kulturgüter bezeichnet werden, deren Verbleib dem Berechtigten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unbekannt war. Falls irgendwelche staatlichen Stellen über Kenntnisse verfügten, die der anderen Seite nicht zugänglich waren, ändert das an der Verschollenheit im Sinne der Verträge nichts. Dabei ist als Hintergrund wesentlich, daß die Sowjetunion bis 1989 bestritten hatte, noch deutsche Kulturgüter in Besitz zu haben.

16. Verschollene Kulturgüter können natürlich erst dann Gegenstand weiterer Befassung sein, wenn sie wieder auftauchen. Demgemäß besteht auch Einvernehmen über die Notwendigkeit des Austauschs relevanter Informationen. ...

17. Wenn verschollene Kulturgüter aber wieder aufgetaucht sind, so bedarf ihr rechtlicher Status keiner weiteren Klärung: der Wortlaut der ... vertraglichen Rückführungsvereinbarung konstatiert ohne Wenn und Aber die Übereinstimmung, daß 'verschollene ... Kulturgüter ... zurückgegeben werden.' Die beiderseitige Verpflichtung zur Rückgabe verschollener Kulturgüter ist eindeutig."

Zum Begriff der unrechtmäßig verbrachten Kulturgüter heißt es:

"18. Ebenfalls der Rückgabepflicht unterliegen gemäß Nachbarschaftsvertrag und Kulturabkommen unrechtmäßig verbrachte Kulturgüter. Bei dieser Kategorie scheint es heute besonders schwierig, wieder an den ursprünglichen gemeinsamen Willen der beiden Vertragspartner anzuknüpfen. Manchmal hat es den Anschein, als würden diese Worte nur benutzt, um die Wunden einer schmerzlichen Vergangenheit neu aufzureißen. Eben dies wollten die Verfasser des Nachbarschaftsvertrages aber gerade verhindern, wie der zweite Absatz der Präambel besonders deutlich macht: 'In dem Wunsch, mit der Vergangenheit endgültig abzuschließen und durch Verständigung und Versöhnung einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung der Trennung Europas zu leisten ... .'

---

[906] Hervorhebungen im Original.

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

19. Die Vertragspartner wollten also eine zukunftsorientierte, abschließende Regelung treffen. Dabei war ihnen bewußt, daß in der Frage der kriegsbedingt verbrachten Kulturgüter tiefgehende, aus der Vergangenheit herrührende Meinungsunterschiede bestanden: Während die Rechtswidrigkeit des Raubes von Kulturgütern aus der Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg von der Bundesrepublik Deutschland nie bestritten worden ist, waren die Rechtsauffassungen über die Situation der 1945 und später aus Deutschland in die Sowjetunion verbrachten Kulturgüter höchst unterschiedlich. Es kann aber nicht der Wille der Vertragspartner gewesen sein, mit den Worten unrechtmäßig verbracht lediglich auf ungelöste Kontroversen über die Vergangenheit zu verweisen, da man mit der Vergangenheit erklärtermaßen abschließen wollte.

20. Der scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man die Auslegungsregel des Artikel 31 des 'Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge' anwendet: Es gilt, neben dem Ziel und Zweck des Vertrags auch den systematischen Kontext anderer Vertragsbestimmungen in Rechnung zu stellen. ... Hierbei kommt Artikel 1 Absatz 6 des Nachbarschaftsvertrages wesentliche Bedeutung zu:

'Sie [die Vertragsparteien] gewährleisten den Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts in der Innen- und internationalen Politik und bekräftigen ihre Entschlossenheit, ihre vertraglichen Verpflichtungen gewissenhaft zu erfüllen.'

21. Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, deren Vorrang hier verbindlich bekräftigt wurde, sind Kulturgüter gegen Beschlagnahme und Verbringung im Kriege besonders geschützt.

...

22. Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge tritt der Wille der Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses klar zutage: Sie wollten ihre Achtung vor dem völkerrechtlich geschützten kulturellen Erbe des Partners zum Ausdruck bringen und sich im Interesse des historischen Neubeginns ihrer Zusammenarbeit von den Lasten der Vergangenheit befreien. So sind die Worte 'unrechtmäßig verbracht' als ein auf die gemeinsame Auffassung im Jahre 1990 bezogener Begriff zu verstehen, der die Auseinandersetzung um die Ereignisse 1945 und danach vermeiden will. 1990 und 1992 bestätigten sich die Sowjetunion bzw. Rußland und Deutschland, daß sie gegenseitig ohne Einschränkung ihre kulturelle Identität respektieren, daß deshalb die Fortdauer der einseitigen Verlagerung von Kulturgütern nach ihrer jetzigen gemeinsamen Auffassung einen unrechtmäßigen Zustand bedeutet, daß somit die einseitig verlagerten Kulturgüter heute als unrechtmäßig verbracht anzusehen sind und zurückgegeben werden müssen.

...

24. Das hier dargelegte Verständnis der Rückführungsvereinbarungen folgt den vom Völkerrecht vorgegebenen Grundsätzen der systematischen und te-

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

leologischen Auslegung und ist zukunftsorientiert. Selbst wenn man dem nicht folgen und bei einer auf die Vergangenheit bezogenen, isolierten Betrachtung der Rückführungsvereinbarungen verharren wollte, würde dies am Ergebnis nichts ändern: für die ausschließlich auf den Zeitpunkt der Verbringung bezogene Bewertung der völkerrechtlichen Rechtslage ist die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907 maßgeblich, insbesondere Artikel 46 Absatz 2 und Artikel 56. Danach sind 'Werke der Kunst und Wissenschaft' und 'der Kunst und der Wissenschaft gewidmete Anstalten' auf besetztem Gebiet vor Beschlagnahme geschützt, und zwar unabhängig davon, ob sie sich in privatem oder öffentlichen Eigentum befinden. Ein vom Völkerrecht losgelöstes 'Siegerrecht', das jegliche Art von Beschlagnahmungen und Beutenahmen erlaubt, gibt es heute nicht und gab es auch 1945 nicht.

25. Eine auf die Vergangenheit bezogene Bewertung könnte allerdings zu dem Ergebnis kommen, daß die einseitige Verbringung von Kulturgütern etwa zum Zwecke der Sicherung und Aufbewahrung zeitweilig gerechtfertigt sein konnte. Auf ein solches Verständnis der Rechtslage scheint auch das Verhalten der Sowjetunion hinzudeuten. Die Sowjetunion hat sich offenbar nie als Eigentümer der in Frage stehenden deutschen Kulturgüter verstanden, da sie diese großenteils über 40 Jahre lang auf ihrem Territorium verbarg und geheimhielt. In den Fällen, in denen sie sich als Besitzer bekannte, d. h. anläßlich der Rückgabe deutscher Kulturgüter an die DDR, sprach sie von der 'vorübergehenden Aufbewahrung'. Würde Rußland heute das Eigentum an den einseitig verlagerten deutschen Kulturgütern beanspruchen, so wäre dies rechtlich ein *venire contra factum proprium*, also mit dem Prinzip des Vertrauensschutzes im Völkerrecht schwerlich in Einklang zu bringen."

http://www.zaoerv.de
© 1996, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht