

# Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1997

*Roland Bank\**

## Übersicht

I.	Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen	1136
II.	Auswärtige Gewalt und Bundesländer	1139
III.	Staaten und Regierungen	1143
IV.	Staatsgebiet und Grenzen, extraterritoriale Jurisdiktion	1145
V.	See- und Flußrecht	1147
	1. Seerecht	1147
	2. Flußrecht	1147
VI.	Luft- und Weltraumrecht	1147
	1. Luftrecht	1147
	2. Weltraumrecht	1149

\* Dr. iur., Wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; AsylVfG = Asylverfahrensgesetz; AWW = Außenwirtschaftsverordnung; BAnz. = Bundesanzeiger; Bek. = Bekanntmachung; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BMBF = Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; BMF = Bundesministerium für Finanzen; BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; BT-Drs. = Drucksache des Bundestages; BT-PIPr. = Plenarprotokolle der Sitzungen des Bundestages; BR-Drs. = Drucksache des Bundesrates; Bull. = Bull. des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung; CSD = Commission on Sustainable Development; DDR = Deutsche Demokratische Republik; EAG-Vertrag = Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft; ECU = European Currency Unit; EG = Europäische Gemeinschaft(en); EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; EIB = Europäische Investitionsbank; EMRK = Europäische Menschenrechtskonvention; ESA = European Space Agency; EU = Europäische Union; EuGH = Europäischer Gerichtshof; EURATOM = Europäische Atomgemeinschaft; EUROPOL = Europäische Polizeibehörde; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWI = Europäisches Währungsinstitut; EWR = Europäischer Wirtschaftsraum; GASP = Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GG = Grundgesetz; GMBL. = Gemeinsames Ministerialblatt; GUS = Gemeinschaft Unabhängiger Staaten; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; IAEO = Internationale Atomenergie-Organisation; IAO = Internationale Arbeitsorganisation; IFOR = Implementation Force (zur Durchsetzung und Überwachung der Vereinbarungen von Dayton); IGH = Internationaler Gerichtshof; IKRK = Internationales Komitee vom Roten Kreuz; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; ILO = International Labour Organisation; INMARSAT = International Maritime Satellite Organisation; INTELSAT = International Telecommunications Satellite Consortium; IPF = Intergovernmental Panel on Forests; IPTF = International Police Task Force; IRG = Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen; IWF = Internationaler Währungsfonds; KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; MAI = Multilateral Agreement on Investments; MICIVIH = Mission Civile Internationale en Haiti; NAFO = Northwest Atlantic Fisheries Organization; NAKR = Nordatlantischer Kooperationsrat; NATO = North Atlantic Treaty Organization; NPT = Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; NUS = Neue Unabhängige Staaten; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; OPCW = Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons; OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; PKA = Partnerschafts- und Kooperationsabkommen; PKK = Kurdische Arbeiterpartei; PLO = Palestinian Liberation Organization; SFOR = Stabilization Force; SIS = Schengener In-

VII.	Personalhoheit und Staatsangehörigkeit	1150
	1. Staatsangehörigkeit	1150
	2. Ausübung diplomatischen Schutzes	1152
VIII.	Ausländer	1152
	1. Ausländerrecht	1152
	2. Asyl- und Flüchtlingsrecht	1159
	3. Visarecht	1168
IX.	Menschenrechte und Minderheiten	1169
	1. Menschenrechtsverträge und internationale Konferenzen	1169
	2. Praxis im Rahmen der VN-Organe	1176
	3. Praxis auf europäischer Ebene (im Rahmen der Europäischen Union, des Europarates und der OSZE)	1181
	4. Menschenrechte in einzelnen Staaten	1182
	5. Minderheiten	1191
X.	Diplomatie und Konsularwesen	1195
XI.	Rechtshilfe und Auslieferung	1197
	1. Rechtshilfe	1197
	2. Auslieferung	1199
XII.	Zusammenarbeit der Staaten	1201
	1. Politische Zusammenarbeit	1201
	2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit	1202
	3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit	1207
	4. Polizeiliche Zusammenarbeit	1207
	5. Entwicklungs- und Finanzhilfe	1211
	6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe	1215
	7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit	1215
XIII.	Umwelt- und Naturschutz	1217
	1. Allgemeiner Umweltschutz	1217
	2. Gewässerschutz	1222
	3. Luftreinhaltung und Klimaschutz	1223
	4. Kerntechnische Sicherheit	1226
	5. Landschafts- und Bodenschutz	1228
	6. Artenschutz und biologische Vielfalt	1232
	7. Tierschutz	1232
	8. Biotechnologie	1234
XIV.	Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung	1236
	1. GATT und WTO	1236
	2. Außenwirtschaftskontrollrecht	1239
	3. Sonstige Einzelfragen	1241
XV.	Europäische Union und Europäische Gemeinschaften	1244
	1. Verträge	1244
	2. Außenbeziehungen	1257
	3. Sonstige Entwicklungen	1260

formationssystem; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UN Doc. = United Nations Document; UNEP = United Nations Environmental Programme; UNESCO = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation; UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees; UNIDO = United Nations Industrial Development Organization; UNO = United Nations Organization; UNPROFOR = United Nations Protection Force; UNSCOM = Abrüstungskommission der Vereinten Nationen für den Irak; VN = Vereinte Nationen; VRPr. = Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland; WEU = Westeuropäische Union; WHO = World Health Organisation; WIB = Woche im Bundestag; WTO = World Trade Organization; ZAR = Zeitschrift für Ausländerrecht.

XVI.	Internationale Organisationen	1263
	1. Vereinte Nationen	1263
	2. Militärbündnisse	1284
	3. Sonstige Organisationen	1288
XVII.	Friedenssicherung und Kriegsrecht	1290
	1. Abrüstung und Rüstungskontrolle	1290
	2. Friedenstruppen internationaler Organisationen	1293
	3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen	1295
	4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung	1298
	5. Humanitäres Völkerrecht	1301
XVIII.	Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen	1304
	1. Kriegs- und Besatzungsfolgen	1304
	2. Sukzessionsfolgen	1309

## Survey

I.	Sources of International Law, Basic Principles of International Relations	1136
II.	Foreign Relations Power and the German <i>Länder</i>	1139
III.	States and Governments	1143
IV.	State Territory and Boundaries, Extraterritorial Jurisdiction	1145
V.	Law of the Sea and Waterways	1147
	1. Law of the Sea	1147
	2. Law of Waterways	1147
VI.	Air and Space Law	1147
	1. Air Law	1147
	2. Space Law	1149
VII.	Sovereignty over Persons and Nationality	1150
	1. Nationality	1150
	2. Exercise of Diplomatic Protection	1152
VIII.	Aliens	1152
	1. Legislation on Aliens	1152
	2. Asylum and Refugee Law	1159
	3. Visa Law	1168
IX.	Human Rights and Minorities	1169
	1. International Human Rights Treaties and International Conferences	1169
	2. Practice within UN Organs	1176
	3. Practice with European Institutions (EU, Council of Europe, OSCE)	1181
	4. Human Rights Practices of Individual States	1182
	5. Minorities	1191
X.	Diplomatic and Consular Relations	1195
XI.	Legal Assistance and Extradition	1197
	1. Legal Assistance	1197
	2. Extradition	1199
XII.	Co-operation between States	1201
	1. Political Co-operation	1201
	2. Scientific, Technical and Cultural Co-operation	1202
	3. Labour Law and Social Security	1207
	4. Police Co-operation	1207
	5. Development and Financial Aid	1211
	6. Nutrition and Humanitarian Aid	1215
	7. Local Transfrontier Co-operation	1215
XIII.	Environmental Protection	1217
	1. General Issues	1217
	2. Protection of Waters	1222
	3. Air and Climate Protection	1223

4.	Nuclear Safety	1226
5.	Conservation of the Countryside and Soil Protection	1228
6.	Protection of Endangered Species and Biodiversity	1232
7.	Protection of Animals	1232
8.	Biotechnology	1234
XIV.	Foreign Trade and World Trade Order	1236
1.	GATT and WTO	1236
2.	Export Controls	1239
3.	Specific Questions	1241
XV.	European Union and European Communities	1244
1.	Treaties	1244
2.	External Relations	1257
3.	Other Matters	1260
XVI.	International Organisations	1263
1.	United Nations	1263
2.	Military Alliances	1284
3.	Other Organisations	1288
XVII.	Peace-Keeping Measures and Law of War	1290
1.	Arms Reduction and Arms Control	1290
2.	Peace-Keeping Operations	1293
3.	Collective Military and Non-Military Measures	1295
4.	Self-Defence and Other Forms of Use of Force	1298
5.	Humanitarian Law	1301
XVIII.	Consequences of War, Occupation and Division	1304
1.	Consequences of War and Occupation	1304
2.	Consequences of Succession	1309

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

1. Auch im Jahre 1997 waren Fragen der **Souveränität und der Nichteinmischung** wiederholt Gegenstand von Stellungnahmen.<sup>1</sup> Zu dem vom Kammergericht Berlin am 10. April 1997 verkündeten sogenannten **Mykonos-Urteil** äußerte sich Außenminister Kinkel in einer Debatte des Bundestages zur Iran-Politik der Bundesregierung:

“Ausgehend von den Feststellungen des Kammergerichts Berlin erkläre ich für die Bundesregierung, daß die Beteiligung staatlicher iranischer Stellen an dem Anschlag einen inakzeptablen, eklatanten Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt. Die Bundesregierung kann und wird ein derartiges Vorgehen im Bereich der internationalen Beziehungen nicht hinnehmen. Als Konsequenz daraus haben wir gegenüber unseren Partnern nachdrücklich darauf gedrungen und auch durchgesetzt, den ‘kritischen Dialog’ auszusetzen, den die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union 1992 unter britischer Präsidentschaft in Edinburgh beschlossen haben.

... Die Bundesregierung hat ihre Haltung wenige Stunden nach der Urteilsverkündung der iranischen Seite auch auf diplomatischer Ebene zur Kenntnis gebracht und

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Rainer Grote, VRPr. 1995, ZaöRV 57 (1997), 923–1163, Ziff. 3; Volker Röben, VRPr. 1996, ZaöRV 58 (1998), 907–1083, Ziff. 3.

deutlich gemacht, daß wir nach einem so elementaren Verstoß gegen das Völkerrecht nicht einfach zur Tagesordnung übergehen.“<sup>2</sup>

Mit der türkischen Regierung kam es zu außenpolitischen Verstimmungen, nachdem ein Richter des Landgerichts Frankfurt der türkischen Außenministerin Tansu Ciller eine Verwicklung in den internationalen Heroinhandel vorgeworfen hatte. Auf eine parlamentarische Anfrage führte die Bundesregierung hierzu aus:

“Das türkische Außenministerium hat mit einer an die deutsche Botschaft Ankara adressierten Verbalnote vom 22. Januar 1997 sein Mißfallen über die Äußerungen des vorsitzenden Richters der 17. Strafkammer des Landgerichts Frankfurt/Main, die in der Presse wiedergegeben worden waren, ausgedrückt und um Übermittlung der Informationen gebeten, auf denen die Äußerungen des vorsitzenden Richters beruhen. Gleiche Petita waren auch Gegenstand von Briefen des türkischen Botschafters sowie einer Verbalnote der türkischen Botschaft in Bonn.

Die Bundesregierung hat darauf in mehreren Gesprächen mit türkischen Amtsträgern in Bonn und Ankara auf die in Deutschland verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unabhängigkeit hingewiesen. Gleichzeitig hat sie ihre volle Unterstützung bei der Erfüllung des verständlichen Wunsches nach möglichst rascher und umfassender Information zugesichert.“<sup>3</sup>

2. Im Berichtszeitraum forderte die Bundesregierung erneut nachdrücklich die Schaffung eines **Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs** zur Verfolgung von völkerrechtlichen Verbrechen. Der Bundesaußenminister führte dazu in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus:

“Wir brauchen einen internationalen Strafgerichtshof. Im Sommer 1998 wollen wir in Rom eine Satzung ausarbeiten. Bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen des Angriffskrieges muß der Gerichtshof tätig werden können. Und zwar immer, wenn nationale Gerichte nicht vorhanden oder nicht fähig bzw. nicht bereit sind, eine dieser Straftaten zu verfolgen. Ruanda und Srebrenica sind Mahnung: Solche Kardinalverbrechen dürfen nicht ungesühnt bleiben!“<sup>4</sup>

Zu den Diskussionen über die Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofes führte der deutsche Vertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung aus:

“For the court to be effective, there were four requirements: the principle of complementarity, which meant that the court would be able to act only when national courts were unable or unwilling to prosecute; limitation of the court’s jurisdiction to four universally punishable core crimes, namely, genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression; the power of the court’s prosecutor to initiate investigations ex officio; and protection of the court’s independence against political influence, by states or by the Security Council, while fully respecting the Security Council’s responsibilities under the Charter.“<sup>5</sup>

<sup>2</sup> BT-PlPr., 169. Sitzung, 15275.

<sup>3</sup> BT-Drs. 13/7770 vom 30.5.1997, 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 908.

<sup>5</sup> UN Doc. A/C.6/52/SR.14, 9.

Weiterhin wies der deutsche Vertreter auf die Initiative Deutschlands zur Aufnahme des Verbrechens der Aggression in das Statut über den internationalen Strafgerichtshof hin:

“Germany was encouraged by the broad support for its initiative for the inclusion of the crime of aggression in the statute, and would pursue its efforts in that direction. It recognized the Preparatory Committee’s concerns about achieving a balance between the need for the court to be unimpaired by political influence and the responsibilities of the Security Council.”<sup>6</sup>

3. In der Aussprache über den Bericht des **Internationalen Gerichts zur Verfolgung der Verantwortlichen für die seit 1991 im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien** begangenen Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht hob der deutsche Botschafter Gerhard Henze in der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Bedeutung der Arbeit des Gerichts für den Frieden in der Region hervor:

“In my government’s view, a stable and lasting peace on the Balkans can only come about if justice is done and war criminals, of whatever nationality or ethnic identity, are duly prosecuted. At the end of our century, which has seen the most frightful atrocities, it cannot be tolerated that systematic killings for the purpose of ‘ethnic cleansing’ go unpunished. Germany is extremely grateful to the Tribunal for the pioneer role it has assumed in this important context.”<sup>7</sup>

4. Im Rahmen der Neuregelung der Beziehungen zur **Tschechischen Republik** setzte sich die Bundesregierung auch im Jahre 1997 mit den **Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen zwischen benachbarten Staaten** auseinander.<sup>8</sup> Am 21. Januar 1997 unterzeichneten Bundeskanzler Kohl und der tschechische Ministerpräsident Klaus die ‘Deutsch-tschechische Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung’.<sup>9</sup> Bundeskanzler Kohl hebt in seiner Regierungserklärung hierzu insbesondere hervor, daß der Text der Erklärung in einigen wichtigen Fragen weiterführe als etwa der Nachbarschaftsvertrag von 1992:

“Die tschechische Seite bezeichnet erstmals Vertreibung, Enteignungen und Ausbürgerung als Unrecht. Der kollektive Charakter der Schuldzuweisung an die Sudetendeutschen wird ebenso bedauert wie das Gesetz Nr.115 vom 8. Mai 1946, das bei uns in Deutschland als ‘Amnestiegesetz’ bekannt ist.”<sup>10</sup>

Weiter hebt Kohl die Bedeutung der Erklärung für den Frieden in Europa hervor:

“Unsere gemeinsame Erklärung dient deshalb nicht nur dem bilateralen Verhältnis. Sie ebnet zugleich den Weg für unsere gemeinsame europäische Zukunft. Ein vereintes

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Statements and speeches: Statement by Ambassador Gerhard Henze the acting permanent representative of Germany, United Nations General Assembly 52<sup>nd</sup> session, Permanent Mission of Germany to the United Nations, 4.11.1997.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Röben (Anm. 1), Ziff. 2.

<sup>9</sup> Im Wortlaut abgedruckt in Bull. Nr.7 vom 24.1.1997, 61 ff.; Röben (Anm. 1), Ziff. 2.

<sup>10</sup> Bull. Nr.11 vom 4.2.1997, 102.

Europa wird es nur geben, wenn dieses Europa von den Menschen getragen wird. Nationale Institutionen – Regierung und Parlamente – und zwischenstaatliche Einrichtungen können ihren Beitrag leisten, um den Frieden zu sichern.”<sup>11</sup>

Der deutsche Bundestag hat am 30. Januar der deutsch-tschechischen Erklärung mit breiter Mehrheit zugestimmt.<sup>12</sup>

5. Zur Frage der Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen und ihrer Untersuchung durch die Völkerrechtskommission im Rahmen des Beratungsgegenstandes “**reservations to treaties**” nahm der deutsche Vertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung Stellung. Er betonte, daß das System der Wiener Vertragsrechtskonvention im wesentlichen unverändert anwendbar bleiben müsse, räumte jedoch ein, daß den zur Überwachung der Umsetzung von Menschenrechtsverträgen eingesetzten Ausschüssen in der Beurteilung von Vorbehalten eine besondere Rolle zukomme:

“... The Vienna regime should remain basically unchanged, since it had been designed to be applied to all treaties. ...

While it was true, where human rights treaties were concerned, that the Vienna regime had not envisaged the extensive role currently assigned to some monitoring bodies, such as the Human Rights Committee, his delegation believed that such bodies had the competence to examine the significance of reservations in so far as that was necessary for them to carry out the functions assigned to them under the respective treaties.”<sup>13</sup>

Im Hinblick auf die Konsequenzen der Unzulässigkeit eines Vorbehalts führt der deutsche Vertreter folgendes aus:

“... the incompatibility of a reservation with the object and purpose of a multilateral treaty and the consequences resulting therefrom must be objective. However clearly that principle had been stated, its application in practice created difficulties. The absence of a body or system that would objectively decide on the compatibility of a reservation with the object and purpose of a treaty left the matter in the hands of state parties. However, practice in that field differed considerably from state to state, ranging from the formulation of objections to complete indifference, even in the presence of far-reaching reservations.”<sup>14</sup>

Er fordert daher die Völkerrechtskommission auf, diese Lücke und Unge-  
wißheit in dem gegenwärtigen System zu schließen.

## II. Auswärtige Gewalt und Bundesländer

6. Zu gewissen Meinungsverschiedenheiten kam es zwischen der Bundesregierung und den Ländern im Rahmen des **Gesetzgebungsverfahrens hinsichtlich des Ratifikationsgesetzes zum Amsterdamer Vertrag**. Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme den Vertrag grundsätzlich und stellte fest, daß wesentliche Forderungen der deutschen Länder durchgesetzt werden konnten. Moniert wird

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> WIB 2/97, 51.

<sup>13</sup> UN Doc. A/C.6/52/SR.21, 42, 44.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 46.

jedoch, daß die von den deutschen Ländern geforderte vertragliche Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, eine verbesserte Kompetenzabgrenzung und die Beschränkung der Bindungswirkung des für die dritte Säule vereinbarten Rahmenbeschlusses auf die Regierungen nicht erreicht werden konnten. Der Bundesrat bedauert diese Tatsache und fordert die Bundesregierung auf, bei den künftigen Regierungsverhandlungen zur Fortentwicklung des Vertrages über die Europäische Union deutliche Fortschritte zur Erreichung dieser Ziele herbeizuführen.<sup>15</sup>

Der Bundesrat stellte die Zustimmung zum Vertragsgesetz in Aussicht, wenn in bestimmten Fragen zufriedenstellende Lösungen gefunden würden.

“Der Bundesrat weist darauf hin, daß durch das in Artikel 34 Abs.2 Buchstabe b EU-Vertrag (revidierte Fassung) niedergelegte neue Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in seine bestehenden Rechte eingegriffen wird. Obwohl die betroffenen Materien mit dem Amsterdamer Vertrag nicht in die Gemeinschaftszuständigkeit überführt worden sind, sind derartige Rahmenbeschlüsse für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Zur Wahrung seiner Mitwirkungsrechte ist eine innerstaatliche Regelung erforderlich, die eine Zustimmung des Bundesrates beim Zustandekommen derartiger Rahmenbeschlüsse vorsieht, wenn die Zustimmung auch innerstaatlich erforderlich wäre.”

Der Bundesrat fordert daher, einen Artikel in das Vertragsgesetz einzufügen, mit dem das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG)<sup>16</sup> entsprechend geändert wird. Außerdem stellt er folgende Forderungen:

“2. Weiterhin sollte in geeigneter Form klargestellt werden, daß das Verfahren für die Zustimmung im Rat gemäß §5 Abs.3 und 4 EuZBLG auch auf den Fall der Stimmenthaltung dem Zustandekommen eines einstimmigen Beschlusses im Rat nicht entgegensteht.

3. Zwischen Bund und Ländern wird klargestellt, daß die Übertragung der Verhandlungsführung im Rat auf einen Länderminister auch die Mitwirkung in Vermittlungsverfahren mit dem Europäischen Parlament entsprechend Artikel 189 b Abs.4 EG-Vertrag (zukünftiger Artikel 251 Abs.4 EG-Vertrag) umfaßt.

4. Im Bereich der EU-Forschungspolitik, wo künftig Entscheidungen im EU-Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, sollten – entsprechend der innerstaatlichen Regelung von Artikel 91 b GG – Bund und Länder auch auf europäischer Ebene gemeinsam vorgehen.

5. Im Hinblick auf die rechtsstaatlich gebotene Mitwirkung der Parlamente verpflichtet sich die Bundesregierung, entsprechend den vertraglichen Vorgaben von Artikel 23 Abs.2 GG den Bundesrat möglichst frühzeitig über die beabsichtigte Benennung von Richtern und Generalanwälten beim EuGH und beim Gericht erster Instanz zu informieren.”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> BT-Drs. 13/9339 vom 3.12.1997, 165 f.

<sup>16</sup> BGBl. 1993 I, 313.

<sup>17</sup> BT-Drs. 13/9339 vom 3.12.1997, 168.

Die Bundesregierung vertritt in ihrer Gegenäußerung die Auffassung, daß im Hinblick auf das neue Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses die Mitwirkung des Bundestages und des Bundesrates abschließend in Art. 23 GG geregelt sei:

“Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung des EuZL BG durch eine Regelung, die eine Zustimmung des Bundesrates beim Zustandekommen der Rahmenbeschlüsse vorsieht, wenn dessen Zustimmung auch innerstaatlich erforderlich wäre, geht über Artikel 23 GG hinaus. Nach Art. 23 Abs. 5 GG sind Stellungnahmen des Bundesrates zu berücksichtigen oder – unter engen Voraussetzungen – maßgeblich zu berücksichtigen. Das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates käme einer maßgeblichen Berücksichtigung seiner Stellungnahmen auch in solchen Fällen gleich, in denen die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren nicht ‘im Schwerpunkt’, sondern nur am Rande betroffen sind. Gemäß Artikel 23 Abs. 5 GG ist für solche Fälle nur eine Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrates vorgesehen.”<sup>18</sup>

Zu den übrigen Änderungswünschen des Bundesrates nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

“Insgeamt trägt der Vertrag aus Sicht der Bundesregierung den Länderbelangen Rechnung. Die Bundesregierung hat die Länder an der Erarbeitung der deutschen Verhandlungsposition und unmittelbar an den Beratungen der Regierungskonferenz beteiligt. Die Vorstellungen der Länder konnten weitgehend durchgesetzt werden.”<sup>19</sup>

7. Im Gesetzgebungsverfahren zum **Zustimmungsgesetz zum Europaabkommen mit Slowenien** brachte der Bundesrat erneut – gestützt auf seine Stellungnahme vom 17. Dezember 1993<sup>20</sup> – seine Ansicht zum Ausdruck, daß das Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland erst ratifiziert werden könne, wenn sämtliche Länder ihr Einverständnis erklärt haben.<sup>21</sup>

Die Bundesregierung nahm hierzu wie folgt Stellung:

“Nach Auffassung der Bundesregierung findet bei Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten die Beteiligung der Länder nach den Vorschriften des Art. 23 GG sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union statt. Dies gilt ausdrücklich auch dann, wenn ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Für die Beachtung der Lindauer Absprache ist daneben kein Raum, sofern für die in dem Abkommen geregelten Materien eine Rechtsgrundlage im Vertrag über die Europäische Union besteht oder soweit sie als Gegenstände des gemeinsamen Interesses angesprochen oder als Gegenstände der Zusammenarbeit vorgesehen sind.

Die in den Europa-Abkommen enthaltenen Kooperationsklauseln, in denen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in allgemeiner Form und unter Berücksichtigung der Prinzipien von Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zur Zusammenarbeit verpflichten, halten sich in dem vom Vertrag über die Europäische Union vorgezeichneten Rahmen. Die fraglichen Teile der Abkommen begründen im übrigen

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> BR-Drs. 799/93 vom 18.12.1993.

<sup>21</sup> BT-Drs. 13/7447 vom 17.4.1997, 148.

auch keine unmittelbar wirksamen völkerrechtlichen Verbindlichkeiten für die Mitgliedstaaten und damit für die Länder.

Die Voraussetzungen für eine Beachtung der Lindauer Absprache liegen somit nicht vor; die Bundesregierung verweist daher auf die in Art. 23 GG vorgesehenen Verfahren.

Das Europa-Abkommen mit Slowenien soll den Transformationsprozeß in Slowenien fördern und als Beitrag zur Vorbereitung des angestrebten Beitritts zur EU dienen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte eine zügige Durchführung der Ratifizierung dieses Abkommens erfolgen, damit Slowenien so schnell wie möglich den übrigen assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern vertraglich gleichgestellt wird.<sup>22</sup>

8. Im Verfahren zum Erlaß eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 aufgrund von Art. K. 3 des Vertrages über die Europäische Union über die Errichtung eines europäischen Polizeiamtes (**Europol-Gesetz**) vertrat der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, daß das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfe:

“Das Gesetz bedarf nach Art. 84 Abs.1 GG der Zustimmung des Bundesrates, da es z. B. in Art. 2 und §2 Abs. 1, 2, 4 Satz 2, §3 Abs. 1 und 2 sowie §5 Verwaltungszuständigkeiten und das Verwaltungsverfahren der Länder regelt und weil das Übereinkommen auch Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Landeskriminalämter bei der Verarbeitung personenbezogener Daten enthält.

Der Bundesrat vermag der von der Bundesregierung vertretenen Ansicht, Art. 84 Abs.1 GG sei in den Fällen, in denen Gesetze nach Art. 73 Abs. 10 GG zustande kommen, präkludiert, nicht zu folgen. (...)

Wegen der haftungsrechtlichen Vorschriften ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit aus Art. 74 Abs.2 und Art. 104a Abs.5 Satz 2 GG.<sup>23</sup>

Die Bundesregierung weist diese Ansicht zurück:

“Die dem Vertragsgesetz zugrunde gelegte Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Nr.10 GG erstreckt sich auch auf Regelungen des Verwaltungsverfahrens, mit dem die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Sicherheitsbereich koordiniert werden soll, und schließt in ihrem Anwendungsbereich einen Rückgriff auf Art. 84 Abs.1 GG aus (...). Nur soweit der Bund mit einer auf Art. 73 Nr.10 GG gestützten Verfahrensvorschrift die thematische Ausrichtung seines Koordinierungsrechts mißachtet, indem er die Zuständigkeit von Behörden regelt, die nicht unmittelbar mit Aufgaben in den dort genannten Bereichen betraut sind, oder den Ländern Vorgaben für die Ausführung des auf anderer Kompetenzgrundlage verabschiedeten Bundesrechts erteilt, kann Art. 84 Abs.1 GG im Einzelfall die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen. Ein derartiger Regelungsansatz kann dem vorliegenden Gesetzentwurf indessen nicht entnommen werden.

Auch auf Art. 74 Abs.2 i. v. m. Art. 74 Abs.1 Nr.25 GG kann die Zustimmungsbedürftigkeit nicht gestützt werden.

Art. 2 §6 Abs.5 Satz 2 stellt kein Ausführungsgesetz i.S.v. Art. 104 a Abs.5 Satz 2 GG dar und löst deshalb nicht die Zustimmungsbedürftigkeit aus.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> BT-Drs. 13/7391 vom 10.4.97, 54.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 58.

Daneben hatte der Bundesrat darauf gedrängt, das Übereinkommen erst zu ratifizieren, wenn nach Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung sämtliche Länder ihr Einverständnis mit dem Übereinkommen erklärt haben. Der Bundesrat habe bereits zu früherer Gelegenheit darauf hingewiesen, daß auch bei dem vorliegenden Übereinkommen als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse gem. Art. K. 1 EUV bei der Ratifizierung die Lindauer Vereinbarung zu beachten sei. Da die Regelungsgegenstände der Europol-Konvention über den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes für die internationale Verbrechensbekämpfung nach Art. 73 Nr.10 GG hinausgingen und teilweise in die Kompetenz der Länder fielen, sei die Zustimmung sämtlicher Länder nach Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung erforderlich.<sup>25</sup>

Auch dieser Einwand des Bundesrates wird von der Bundesregierung zurückgewiesen:

“Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, daß in Angelegenheiten der Europäischen Union die Beteiligung der Länder nach den Vorschriften des Art. 23 GG erfolgt und daneben für die Beachtung der Lindauer Absprache kein Raum ist. Bereits deshalb liegen die Voraussetzungen für die Beachtung der Lindauer Absprache in Bezug auf das Europol-Übereinkommen nicht vor, das der Rat nach Art. K.3 Abs.2, 2. Anstrich, Buchst. c EUV ausgearbeitet und den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen hat. Im übrigen trifft das Übereinkommen auch keine Regelungen im Sinne der Ziff. 3 der Lindauer Absprache.”<sup>26</sup>

### *III. Staaten und Regierungen*

9. Zur Lage auf **Zypern** nahm die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage Stellung. Die Bundesregierung verdeutlichte, daß sie in Übereinstimmung mit einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen den derzeitigen Status quo auf Zypern als “nicht akzeptabel” betrachte.<sup>27</sup> Sie nutze jede Gelegenheit, um sich in bilateralen Kontakten gegenüber den beteiligten Parteien auf der Mittelmeerinsel und gegenüber der Türkei und Griechenland für eine “flexible und konstruktive Haltung” einzusetzen, welche die Wiederaufnahme und erfolgreiche Durchführung von Lösungsverhandlungen im UNO-Rahmen ermöglicht. Sie habe ihr diesbezügliches Engagement durch die zum 15. Februar 1997 erfolgte Bestellung eines Zypern-Beauftragten des Auswärtigen Amtes noch verstärkt. Aufgabe dieses Beamten sei es, die Anstrengungen der Weltorganisation in Gesprächen mit den Beteiligten aktiv zu unterstützen und deutsche Bemühungen mit denen anderer Partner zu koordinieren.<sup>28</sup>

10. Die Europäische Union bekräftigte erneut ihre Bedingungen für eine vollwertige Integration der **Bundesrepublik Jugoslawien** in die Völkergemeinschaft:

<sup>25</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 58.

<sup>27</sup> BT-Drs. 13/7461 vom 17.4.1997, 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*

“Unter Hinweis auf ihre Erklärung vom 9. April 1996, in der unter anderem die Bedingungen für die Entwicklung guter Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien genannt wurden, bekräftigt die Europäische Union ihren Standpunkt, daß die gegenwärtigen Probleme nur dann gelöst werden und die völlige Integration der Bundesrepublik Jugoslawien in die Völkergemeinschaft möglich ist, wenn im Dialog mit der Opposition Reformen in Richtung einer völligen Demokratisierung und Liberalisierung des politischen und wirtschaftlichen Systems durchgeführt und die Menschenrechte und Rechte der Minderheiten geachtet werden.”<sup>29</sup>

11. Anlässlich des Beschlusses der israelischen Regierung zur Billigung von Bauvorhaben in den besetzten Gebieten äußerte sich die EU in einer Erklärung zum **Friedensprozeß im Nahen Osten**:

“Die Europäische Union bedauert zutiefst den Beschluß der israelischen Regierung, die Bauvorhaben für Har Homa/Jabal Abu Ghneim, das im Westjordanland auf dem Gebiet Jerusalems liegt, zu bewilligen. Die Europäische Union hat immer darauf hingewiesen, daß Siedlungen in den besetzten Gebieten völkerrechtswidrig sind und ein beträchtliches Hindernis für den Frieden darstellen.

Die Europäische Union bekräftigt erneut ihre Politik zum Status von Jerusalem. Für Ostjerusalem gelten die in der Resolution 242 des UN-Sicherheitsrates festgelegten Grundsätze, insbesondere die Unzulässigkeit der gewaltsamen Aneignung von Territorien, und folglich untersteht Ostjerusalem nicht der israelischen Hoheitsgewalt. Die Europäische Union ist der Auffassung, daß Ostjerusalem sowie alle anderen besetzten Gebiete vollständig unter das Vierte Genfer Abkommen fallen.

Die Europäische Union fordert Israel auf, seine Verpflichtungen gemäß dem Völkerrecht einzuhalten und von Maßnahmen abzusehen, die das Vertrauen untergraben, das für die weitere Umsetzung der Abkommen erforderlich ist, und die das Ergebnis der Verhandlungen über den dauerhaften Status präjudizieren würden. Der Beschluß ist um so bedauerlicher, als die Unterzeichnung des Protokolls über Hebron eine positive Entwicklung darstellte, die dem Friedensprozeß einen neuen Impuls verlieh und die Hoffnung auf weitere konstruktive Schritte in diesem Prozeß verstärkte.”<sup>30</sup>

12. Zum **Putsch in Sierra Leone** gab die Europäische Union folgende Erklärung ab:

“Die Europäische Union bedauert den Versuch eines Umsturzes der demokratisch gewählten Regierung von Sierra Leone und fordert nachdrücklich die Wiedereinsetzung einer demokratischen und aus Zivilisten bestehenden Regierung. Die Europäische Union ist zutiefst besorgt über das Ausmaß der gewalttätigen Ausschreitungen gegenüber ortsansässigen Gemeinschaften wie auch gegenüber Ausländern. ...”<sup>31</sup>

13. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm ein Vertreter der Bundesrepublik Deutschland Stellung zu Fragen der **Staatsangehörigkeit in Fällen der Staatensukzession**, vgl. hierzu unten VII.1. Ziff. 26.

<sup>29</sup> Bull. Nr. 5 vom 16.1.1997, 48.

<sup>30</sup> Bull. Nr. 19 vom 5.3.1997, 215.

<sup>31</sup> Bull. Nr. 49 vom 13.6.1997, 572.

#### IV. Staatsgebiet und Grenzen, extraterritoriale Jurisdiktion

14. Der Vertrag vom 23. November 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet, sog. **Bü-singer-Staatsvertrag**<sup>32</sup>, ist mit dem Abkommen vom 19. März 1997 abgeändert worden.<sup>33</sup> Mit dem Änderungsabkommen soll die Gemeinde Büsingen am Hochrhein vollständig in das schweizerische Wirtschafts- und Zollgebiet integriert werden. Das ursprüngliche Abkommen wird in vier Punkten (Einbeziehung der Agrarstatistik, Berücksichtigung der neuen schweizerischen Gesetze zur Mehrwertsteuer und zur Mineralölsteuer, Aufhebung des Heilpraktikerverbots<sup>34</sup>) den veränderten Bedingungen, insbesondere der neuen Gesetzeslage auf schweizerischer Seite, angepaßt.

15. In einer schriftlichen parlamentarischen Anfrage war nach der Position der Bundesregierung im Rahmen der auf OECD-Ebene laufenden Verhandlungen über das **Multilateral Agreement on Investments (MAI)** zur Aufnahme einer **Vorschrift zum Schutz völkerrechtswidrig enteigneten Vermögens** gefragt worden. Die Bundesregierung führte hierzu folgendes aus:

“Die Bundesregierung unterstützt die derzeitigen Bemühungen, gemäß dem ‘memorandum of understanding’ zwischen den USA und der EG-Kommission vom vergangenen April bis zum 15. Oktober 1997 Vorschläge für eine MAI-Vorschrift zum Schutz von völkerrechtswidrig enteignetem Vermögen auszuarbeiten. Dabei geht es um Bestimmungen, welche es Investoren künftig erschweren, Vermögensgegenstände zu erwerben, die völkerrechtswidrig enteignet worden sind.”<sup>35</sup>

Die Arbeiten am MAI im Rahmen der OECD konnten im Berichtszeitraum nicht abgeschlossen werden.

16. Die Maßnahmen gegen die **Embargogesetze der Vereinigten Staaten** gegenüber Kuba, dem Iran und Libyen, die **exterritoriale Auswirkungen** haben, wurden durch die Bundesregierung im Berichtszeitraum verschärft. Durch eine Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung werden Verstöße gegen die Anti-Boycott-Verordnung der EG mit Bußgeld bedroht. In der Begründung der Verordnung bezeichnet die Bundesregierung die exterritoriale Anwendung von Maßnahmen als völkerrechtswidrig:

“Die ausländischen Maßnahmen verletzen durch ihre extraterritoriale Anwendung das Völkerrecht und behindern die Verwirklichung des Ziels eines freien Kapitalverkehrs zwischen den EG-Mitgliedstaaten und dritten Ländern. Um die Interessen der Gemeinschaft dagegen zu schützen, ist es erforderlich, die Durchsetzung der ausländischen Rechtsakte in der Gemeinschaft zu blockieren.”<sup>36</sup>

<sup>32</sup> BGBl. 1967 II, 2029.

<sup>33</sup> Das Zustimmungsgesetz erging am 23.6.1998, BGBl. 1998 II, 1130.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu bereits R ö b e n (Annm. 4), Ziff. 7.

<sup>35</sup> BT-Drs. 13/8396 vom 15.8.1997, 18.

<sup>36</sup> BT-Drs. 13/7916, 3.

17. Am 3. März 1997 erging das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 3. November 1994 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Tschechischen Republik** über die **gemeinsame Staatsgrenze**<sup>37</sup>, der am 1. September 1997 in Kraft getreten ist.<sup>38</sup> Der Verlauf der Grenze bestimmt sich demnach im Teil der Grenze des Freistaates Sachsen durch die Grenzdokumentation zu dem Vertrag aus dem Jahre 1980 zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über die gemeinsame Staatsgrenze. Im Teil der Grenze des Freistaates Bayern bestimmt sich die Grenze durch ein Grenzurkundenwerk aus dem Jahre 1937, das allerdings durch eine bereits durchgeführte neue Vermessung zu ersetzen ist. Auch die Grenzdokumentation im Bereich der sächsischen Grenze ist zu aktualisieren. Das damit entstehende aktuelle Grenzurkundenwerk der deutsch-tschechischen Staatsgrenze wird in einem selbständigen Vertrag zu bestätigen sein (vgl. Art. 2 des Vertrages).

Das in Prag am 18. November 1996 unterzeichnete Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen Republik über Grenzübergänge an der gemeinsamen Staatsgrenze ist am 28. Februar 1997 in Kraft getreten.<sup>39</sup>

18. Am 11. November 1997 wurde vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 21. Dezember 1993 zwischen der **Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über den Durchgangsverkehr von Exekutivorganen und die Durchbeförderung von Häftlingen** verabschiedet. Infolge diese Abkommens dürfen die Exekutivorgane der beiden Vertragsstaaten (auf deutscher Seite Polizeibeamte und Zollbeamte, auf österreichischer Seite Organe der Bundesgendarmerie, Bundespolizei, Justizwache, Zollwache und der Gemeindefürsorgeeinrichtungen) festgelegte Durchgangsstrecken im Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates benutzen, um das eigene Dienstgebiet zur Dienstverrichtung zu erreichen. Exekutivorgane der Grenzaufsicht dürfen auch Grenzpfade auf dem Hoheitsgebiet des anderen Staates benutzen (Art. 1). Die Durchbeförderung von Häftlingen ist ebenfalls auf den gesondert festzulegenden Durchgangsstrecken möglich, wenn die Häftlinge nicht nach Ansicht des Durchgangsstaates seine Staatsangehörigen sind oder dies nicht ausgeschlossen werden kann oder wegen einer nach Ansicht des Durchgangsstaates politischen Straftat verfolgt werden (Art. 2). Zudem werden Benachrichtigungspflichten geregelt und bestimmte Überflugmöglichkeiten eingeräumt (Art. 5–7 und 8).<sup>40</sup>

<sup>37</sup> BGBl. 1997 II, 566.

<sup>38</sup> BGBl. 1997 II, 1542.

<sup>39</sup> BGBl. 1997 II, 1385.

<sup>40</sup> BGBl. 1997 II, 1814.

### V. See- und Flußrecht

#### 1. Seerecht

19. Am 19. Februar 1997 hat der Bundesverkehrsminister mit einer Verordnung das **Übereinkommen vom 28. Februar 1996 über die besonderen Stabilitätsanforderungen an Ro-Ro-Fahrgastschiffe**, die regelmäßig und planmäßig in der Auslandsfahrt zwischen, nach oder von bestimmten Häfen in Nordwesteuropa und der Ostsee verkehren, in Kraft gesetzt.<sup>41</sup> Mit dem Übereinkommen wird das Ziel verfolgt, in Anbetracht der oftmals vorherrschenden schwierigen Wetterverhältnisse und der Notwendigkeit, Ro-Ro-Fahrgastdienste aufrechtzuerhalten, über die Festlegung bestimmter Stabilitätsanforderungen, die Sicherheit des menschlichen Lebens auf See zu fördern (Präambel des Übereinkommens).

#### 2. Flußrecht

20. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zu dem **Straßburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt (CLNI)** ein. Das Übereinkommen stellt das Ergebnis lang andauernder internationaler Bestrebungen zur internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Haftungsbeschränkung in der Binnenschifffahrt dar. Das Straßburger Übereinkommen lehnt sich eng an das für die Bundesrepublik Deutschland am 1. September 1987 in Kraft getretene<sup>42</sup> Übereinkommen von 1976 über die Beschränkung der Haftung für Seeforderungen an. Ebenso wie dieses baut es auf dem Prinzip der summenmäßig beschränkten, persönlichen Haftung des Schiffseigentümers sowie des Bergers und Retters auf. Durch das Übereinkommen wird die Vielfalt der nationalen Beschränkungssysteme, die derzeit in der Binnenschifffahrt gelten, auf einen modernen, international einheitlichen Stand gebracht. Weiterhin sorgt das Übereinkommen dafür, daß Seehandelsrecht und Binnenschifffahrtsrecht einander wieder mehr angeglichen und die aufgrund unterschiedlicher Haftungsbeschränkungsregime bestehenden Wettbewerbsnachteile eines Verkehrsträgers abgebaut werden.<sup>43</sup>

### VI. Luft- und Weltraumrecht

#### 1. Luftrecht

21. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage weist die Bundesregierung Mutmaßungen zurück, daß es im Zuge der **Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs** zu Sicherheitseinbußen durch sog. "Ausflagen" komme:

<sup>41</sup> BGBl. 1997 II, 540.

<sup>42</sup> BGBl. 1987 II, 407.

<sup>43</sup> So die Begründung der Bundesregierung zum Zustimmungsgesetz, BT-Drs. 13/8220 vom 15.7.1997, 22.

“Eine Ausflagung deutscher Luftverkehrsunternehmen in Billigflaggenländer wie bei der Seeschifffahrt gibt es nicht. Nach internationalen Regeln müssen Eigentum und Kontrolle an Luftfahrtunternehmen den Staatsangehörigen des Registerstaates – in Europa Angehörigen der EU – zustehen. Luftfahrzeuge müssen in der Luftfahrzeugrolle des Heimatstaates eingetragen sein. Ihr Betrieb unterliegt dessen Sicherheitsanforderung und dessen Arbeitsrecht.”<sup>44</sup>

Auf die Frage nach Bestrebungen zum Abbau von steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen zwischen Flug- und Schienenverkehr weist die Bundesregierung auf den begrenzten Handlungsspielraum angesichts bestehender bilateraler Abkommen hin:

“Die heutige Mineralölsteuerbefreiung nach Artikel 8 MinöStG ist bilateral in dem jeweiligen Luftverkehrsabkommen geregelt. Die Befreiung von der Mineralölsteuer kann nur dann aufgehoben werden, wenn die jeweiligen Vertragsstaaten dem zustimmen. Es ist zu bezweifeln, ob dies bei z.Z. 120 Luftverkehrsabkommen gelingen wird. Wenn die Erhebung der Mineralölsteuer im Luftverkehr weltweit nicht durchgesetzt werden kann, dann ist aus Sicht der Bundesregierung eine EG-Lösung vorzuziehen, weil im gemeinsamen Binnenmarkt eine wettbewerbsgerechte Lösung gefunden werden kann.”<sup>45</sup>

22. Im Berichtszeitraum wurde das Gesetzgebungsverfahren für ein Gesetz zur Sicherung des Nachweises der Eigentümerstellung und der Kontrolle von Luftfahrtunternehmen für die Aufrechterhaltung der Luftverkehrsbetriebsgenehmigung und der Luftverkehrsrechte eingeleitet. In der Gesetzesbegründung geht die Bundesregierung auch auf die Bedeutung der EG- und völkerrechtlichen Verpflichtungen ein:

“Diese Anforderungen bewirken, daß ein Luftfahrtunternehmen zur Aufrechterhaltung der Luftverkehrsbetriebsgenehmigung gemäß der genannten EWG-Verordnung<sup>46</sup> sowie zur weiteren Nutzung der Luftverkehrsrechte nach Maßgabe der bilateralen Luftverkehrsabkommen zum Zwecke des jederzeitigen Nachweises der geforderten Mehrheits- und Kontrollbesitzverhältnisse jederzeitige Kenntnis über seine Anteilseigner und insbesondere deren Staatsangehörigkeit haben muß. Ferner bewirken diese Anforderungen, daß das Unternehmen zur Erhaltung der für den Fortbestand des Unternehmens essentiell wichtigen Betriebsgenehmigung und Verkehrsrechte Abwehrbefugnisse zur Vermeidung von solchem Mehrheitsbesitz, im vorstellbaren Ausnahmefall als *Ultima ratio* auch Eingriffsbefugnisse zur Beseitigung solcher entstandener Kontrollbesitzverhältnisse haben muß, die der Erfüllung der Anforderungen nach der genannten EWG-Verordnung und nach den bilateralen Luftverkehrsabkommen entgegenstehen.”<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> BT-Drs. 13/8183 vom 8.7.1997, 1f.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>46</sup> Verordnung (EWG) Nr.2407/92 des Rates über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen vom 23.7.1992, Abl. L 240, 1.

<sup>47</sup> BT-Drs. 13/7246 vom 19.3.1997, 7.

## 2. Weltraumrecht

23. In der Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zur **Atomenergienutzung in der Raumfahrt** weist die Bundesregierung darauf hin, daß zwar eine Technologie für Radio-Thermoelektrische Generatoren (RTGs) in den ESA-Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung stehe, sie jedoch nicht auf internationaler Ebene für ein Verbot der Nutzung von RTGs in der Raumfahrt eintreten werde, da es bei Missionen zu sonnenfernen Zielen zur Zeit keine technischen Alternativen zum Einsatz von RTGs gebe. Auf die Frage, ob die Bundesregierung auf internationaler Ebene darauf drängen werde, daß in Zukunft auf den Einsatz von Atomgeneratoren bei Weltraummissionen verzichtet werde, führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die Bundesregierung hält den Einsatz von RTGs bei Weltraummissionen ... für einzelne ausgewählte Missionen für vertretbar. Da international der Einsatz aufgrund von souveränen Entscheidungen anderer Länder erfolgt, erscheint es der Bundesregierung vordringlich, weitreichende einheitliche Regelungen zu schaffen. Sie hat sich daher maßgeblich an der Ausarbeitung des durch die VN-Generalversammlung 1992 verabschiedeten Prinzipienkatalogs zum Einsatz nuklearer Energiequellen im Weltraum beteiligt. Sie ist der Überzeugung, daß bei Anwendung dieser Prinzipien vom Einsatz von RTGs keine Gefahren ausgehen.”<sup>48</sup>

24. Am 24. Februar 1997 hat der Bundestag ein Gesetz zu der Änderung vom 31. August 1995 des Übereinkommens sowie des Betriebsübereinkommens über die Internationale Fernmeldesatellitenorganisation “INTELSAT” beschlossen. Die Änderung des Abkommens bezieht sich auf das Inkrafttreten von Vertragsänderungen. Dem geänderten Betriebsübereinkommen zufolge kann jeder Unterzeichner bei der INTELSAT beantragen, daß ihm ein niedrigerer Investitionsanteil zugeteilt wird.<sup>49</sup>

25. Am 26. Juni 1997 ist für die Bundesrepublik Deutschland und alle übrigen Vertragsparteien die Änderung vom 19. Januar 1989 des Übereinkommens und der Betriebsvereinbarung über die Internationale Seefunksatelliten-Organisation (INMARSAT) in Kraft getreten.<sup>50</sup> Die Änderung bezweckt, den Aufgabenbereich der INMARSAT-Organisation – weltweiter Seefunk und Flugfunk über Satelliten – um den mobilen Landfunk über Satelliten zu erweitern. Die Änderungen im Übereinkommen beziehen sich weitgehend auf die Ergänzung der auf die See- und Luftfahrt bezogenen Begriffe um den entsprechenden Begriff für den Einsatz an Land. Die Benutzung des INMARSAT-Weltraumsegments durch mobile Erdfunkstellen in einem Land hängt den Änderungen zufolge von dessen funkrechtlichen Regelungen ab; außerdem darf sie nicht gegen die Sicherheit des Staates gerichtet sein.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> BT-Drs. 13/6811 vom 27.1.1997, 5.

<sup>49</sup> BGBl. 1997 II, 537.

<sup>50</sup> BGBl. II 1998, 1567. Das Zustimmungsgesetz war am 20.2.1991 ergangen, BGBl. II 1991, 450.

<sup>51</sup> BT-Drs. 11/6554 vom 1.3.1990, 10ff.

## VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit

### 1. Staatsangehörigkeit

26. Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im 6. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm anlässlich der Aussprache über die Arbeit der ILC zur **Auswirkung von Fragen der Staatensukzession auf die Staatsangehörigkeit** von natürlichen und juristischen Personen Stellung. Er unterstrich dabei die Berechtigung der zwei Hauptanliegen, wie sie in der Arbeit der ILC zum Ausdruck gekommen waren: Beachtung der Menschenrechte und die Vermeidung von Staatenlosigkeit. Allgemein wird hervorgehoben, daß sich auch das Staatsangehörigkeitsrecht im Rahmen des Völkerrechts bewegen müsse.<sup>52</sup> Zur Frage der Vermeidung von Staatenlosigkeit führt der deutsche Vertreter aus:

“The obligation to avoid cases of statelessness in the event of the succession of states was set out in Art. 10 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, and also in the recent European Convention on Nationality adopted by the Council of Europe. Art. 1 of the Commission’s draft declaration did not set out an obligation of result but rather one of conduct. Indeed, in case of state succession where there was more than one successor state, an obligation of result would lead to situations of dual or multiple nationality on a large scale.”<sup>53</sup>

Auch die Frage nach einem Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit wird in den Kontext der Vermeidung einer doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit gestellt:

“The question whether there was a right to particular nationality had been much debated. As well known, Art. 15 of the Universal Declaration of Human Rights had been the subject of various interpretations in that regard. However, when there was succession of states it was possible to determine more precisely which state or states should grant nationality. Art. 1 of the draft declaration, which gave every individual directly affected by succession of states ‘the right to the nationality of at least one of these states concerned’, thus mirrored that reality. In that connection, the German Government had noted that even though the Commission recognized the possibility of dual or multiple nationality, as the words ‘at least’ showed, nevertheless it was not its intention to encourage it. Like other governments, the German Government pursued a policy of avoiding cases of dual or multiple nationality in accordance with a number of international obligations.”<sup>54</sup>

27. Auf eine schriftliche Parlamentarische Anfrage hin nahm die Bundesregierung Stellung zur Frage der **Einbürgerung von iranischen Staatsangehörigen**:

“Nach Nr.II des Schlußprotokolls zum deutsch-iranischen Niederlassungsabkommen vom 17. Februar 1929 – NAK – bedarf die Einbürgerung iranischer Staatsangehöriger der Zustimmung der iranischen Regierung. Wie das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Urteilen festgestellt hat, ist diese völkervertragliche Regelung nach wie vor

<sup>52</sup> UN Doc. A/C.6/52/SR.18, 47.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 48.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 49.

geltendes Recht. Die deutschen Behörden sind nicht befugt, im Ermessenswege von ihrer Anwendung abzusehen. Das Zustimmungserfordernis gemäß Nr.II NAK gilt allerdings nicht für Einbürgerungsansprüche, wie sie z.B. in §§ 85 ff. Ausländergesetz zur erleichterten Einbürgerung von Ausländern vorgesehen sind. Bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ... kommt eine Einbürgerung ohne vorherige Entlassung aus der iranischen Staatsangehörigkeit in Betracht, wenn ein formgerechter Entlassungsantrag abgelehnt oder nicht in angemessener Zeit beschieden worden ist oder wenn die Forderung nach Entlassung unzumutbar ist. So sind in den Jahren 1994 und 1995 ... 710 bzw. 718 Einbürgerungen iranischer Staatsangehöriger unter Hinnahme von Mehrstaatlichkeit vollzogen worden.”<sup>55</sup>

28. Im Rahmen der Diskussion um eine **Reform des Staatsangehörigkeitsrechts** brachte der Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes ein. Der Gesetzentwurf des Bundesrates sah eine erleichterte Einbürgerung für jugendliche Ausländer sowie einen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland vor, wenn bereits ein Elternteil in Deutschland geboren wurde. Die Bundesregierung lehnte eine solche Teilreform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf ab. Kritisiert wurde insbesondere die erweiterte Hinnahme von Mehrstaatigkeit sowie die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch Deutsche im Ausland. Darüber hinaus ginge der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt wesentlich weiter als die lediglich leichtere Einbürgerung jugendlicher Ausländer in dem Entwurf, obgleich bei den Einbürgerungsvoraussetzungen geringere Anforderungen gestellt würden. Diese Fragen könnten nur im Rahmen einer Gesamtreform abgewogen und in eine “überzeugende Konzeption” eingebunden werden, betont die Bundesregierung.<sup>56</sup>

29. Im Familienausschuß des Bundestages kündigte die Bundesregierung an, daß die **Deutschkenntnisse der Aussiedler** künftig bereits in den Herkunftsländern getestet werden sollen. Diese Tests sollten den Deutschen in Osteuropa helfen, da mangelnde Sprachkenntnisse, die nach der Aussiedlung in der Bundesrepublik festgestellt werden, Entzug des Aufnahmebescheids und Abschiebung als Ausländer bedeuten könnten. Dies müsse im Interesse der Betroffenen vermieden werden.<sup>57</sup>

30. In der Antwort auf eine schriftliche Anfrage zu dem Vorgehen von neueingebürgerten Deutschen, die sich bei den Konsulaten ihres Herkunftslandes ihr alten Paß wieder aushändigen lassen und so zu einer **doppelten Staatsbürgerschaft** kommen, nahm die Bundesregierung wie folgt Stellung:

“Die Bundesregierung verfolgt Hinweise auf die geschilderten Vorgehensweisen von Eingebürgerten, wie sie insbesondere von ehemals türkischen Staatsangehörigen bzw. türkischen Auslandsvertretungen bekannt ist, mit Aufmerksamkeit und ist bestrebt, dem entgegenzuwirken.

<sup>55</sup> BT-Drs. 13/9118 vom 21.11.1997, 6.

<sup>56</sup> WIB 13/97, 12.

<sup>57</sup> WIB 8/97, 41.

Nach der in §25 Abs.1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) getroffenen Regelung geht die deutsche Staatsangehörigkeit durch den auf Antrag erfolgenden Erwerb bzw. Wiedererwerb einer ausländischen nur verloren, wenn der Antragsteller weder Wohnsitz noch dauernden Aufenthalt im Inland hat. Um die in Rede stehende Vorgehensweise künftig zu unterbinden, kommt daher eine Aufhebung dieser 'Inlandsklausel' in Betracht.

Die Bundesregierung hat gegenüber ausländischen Politikern und Stellen bei gegebenem Anlaß verdeutlicht, daß eine solche Wiedereinbürgerungspraxis den Integrationsbemühungen der Bundesregierung nicht förderlich ist. – Letztlich wird man das Problem aber nur durch eine Änderung von §25 Abs.1 RuStAG lösen können.<sup>58</sup>

In der Antwort auf eine weitere schriftliche Anfrage wurde festgestellt, daß der besagten Praxis nicht mit einem zwangsweisen Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit begegnet werden könne. Dies ergebe sich aus Art. 16 Abs.1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes.<sup>59</sup>

## 2. Ausübung diplomatischen Schutzes

31. Auf eine Kleine Anfrage teilte die Bundesregierung Einzelheiten zur **Auszahlung von Sozialhilfe an Deutsche im Ausland** mit. Ein Durchschnittswert für im Ausland geleistete Sozialhilfe lasse sich nicht ermitteln, da der Umfang der Hilfe vom Bedarf im Einzelfall hänge. Hierbei würden auch die besonderen Verhältnisse im jeweiligen Aufenthaltsland berücksichtigt. Für einige Länder seien allerdings aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung Regelsätze festgesetzt worden, mit denen entsprechend der in Deutschland geltenden Vorschrift eine Staffelung nach der Zahl der Haushaltsangehörigen vorgesehen wird. Die Festlegung und Anpassung dieser Regelsätze obliege dem für das jeweilige Land zuständigen überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Dabei wirke die deutsche Botschaft in dem betreffenden Staat mit.<sup>60</sup>

## VIII. Ausländer

### 1. Ausländerrecht

32. Auf eine Kleine Anfrage zur **Umsetzung des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommens** vom 21. Juli 1995 hat die Bundesregierung Auskunft über die bisherige Vertragspraxis bis Anfang Juli 1997 gegeben. Danach wurden aufgrund des Rückführungsabkommens 3518 Personen und außerdem 105 Straftäter aufgrund der Vereinbarung vom 9. August 1995 nach Vietnam abgeschoben. Mit Unterstützung durch die International Organisation of Migration (IOM) haben Deutschland 743 Personen verlassen. Von 17207 Aufnahmege-

<sup>58</sup> BT-Drs. 13/7690 vom 16.5.1997, 3.

<sup>59</sup> BT-Drs. 13/7605 vom 9.5.1997, 4.

<sup>60</sup> WIB 2/97, 14.

suchen der Bundesregierung wurden 7252 von der vietnamesischen Seite auf die Staatsangehörigkeit hin geprüft und akzeptiert. Die Aufnahme von 3692 Personen wurde mit der Begründung abgelehnt, die Überprüfung habe wegen ungenauer Angaben zu Namen, Vornamen und Wohnanschrift keinen Erfolg gehabt. Der Bundesregierung ist kein Fall bekannt, in dem die Rückübernahme trotz zweifelsfreier Klärung der Staatsangehörigkeit abgelehnt wurde.

Nach Angaben der Bundesregierung sind derzeit 19571 Ersuche nach Rücknahme registriert. Ihre Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr im Sinne des Abkommens hätten die Betroffenen gegenüber der Ausländerbehörde in etwa 6000 Fällen erklärt. Bei 1122 Personen sei die Übernahme ohne Begründung im Einzelfall abgelehnt worden, obwohl sie als freiwillige Rückkehrer bezeichnet gewesen seien. Freiwilligen Rückkehrern würden Reisebeihilfen im Rahmen des "Reintegration and Migration Programme for Asylumseekers in Germany" (ReAG) gewährt. Bisher seien Darlehen für die wirtschaftliche Eingliederung von Rückkehrern aus dem Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau über 10 Millionen noch nicht gezahlt worden, weil der Vertrag auf Wunsch der vietnamesischen Seite erst im Oktober 1997 unterzeichnet werden sollte.

Zu Fragen über Maßnahmen des vietnamesischen Staates gegen Rückkehrer führte die Bundesregierung aus, daß ihr keine Erkenntnisse über die Verfolgung von Rückkehrern wegen früherer Fluchtversuche oder wegen einer politischen Betätigung im Ausland vorlägen. Die bislang bekanntgewordenen Verhaftungen stünden im Zusammenhang mit vor der Ausreise aus Vietnam begangenen Straftaten. Anfang des Jahres 1997 sei einem deutschen Staatsangehörigen vietnamesischer Abstammung – es handle sich um ein Mitglied der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, der mit einem Touristenvisum einreisen wollte – von den vietnamesischen Behörden am Flughafen die Einreise verweigert worden. Der Bundesregierung seien keine Fälle bekannt, in denen Rückkehrer aus Deutschland über Erpressungsversuche am Flughafen, Schikanen durch vietnamesische Beamte oder Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Familienregistrierkarte und des Personalausweises berichtet hätten.<sup>61</sup>

In einer Stellungnahme im Innenausschuß bezeichnete die Bundesregierung die Umsetzung des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeübereinkommens als nicht zufriedenstellend. Problematisch sei insbesondere, daß die vietnamesische Seite in einer großen Zahl von Fällen die vertraglich vereinbarten Prüfungsfristen nicht einhalte. Hierfür seien in dem Durchführungsprotokoll bei freiwilligen Rückkehrern und Straftätern Fristen von 6 Wochen oder in anderen Fällen von 3 Monaten vorgesehen. Von den derzeit dem vietnamesischen Innenministerium vorliegenden Rückübernahmeersuchen seien bereits weit über die Hälfte der Anträge verfristet.

---

<sup>61</sup> BT-Drs. 13/8230 vom 15.7.1997, 2–7.

Darüber hinaus würden seitens Hanoi in einer größeren Zahl Übernahmeversuchen zurückgegeben, ohne daß zu erkennen sei, aus welchen Gründen den Ersuchen nicht stattgegeben werde.<sup>62</sup>

33. Mehrfach nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum Stellung zu Fragen der Rückführung von **Flüchtlingen im Libanon**. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage erklärte die Bundesregierung ihre Absicht, in absehbarer Zeit Verhandlungen mit der libanesischen Regierung über ein Abkommen zur Rückübernahme in Deutschland lebender, aus dem vorderasiatischen Land kommender Flüchtlinge zu beginnen.<sup>63</sup>

In ihrer Antwort auf eine weitere parlamentarische Anfrage räumt die Bundesregierung Probleme im Hinblick auf die menschenrechtliche Situation der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon ein, betont jedoch, daß diese Situation von der Rückführung ausreisepflichtiger Personen aus Deutschland zu differenzieren sei:

“Die Bundesregierung teilt die Ansicht, daß die rechtliche Behandlung als Ausländer für die Flüchtlinge im Libanon zu Härten u. a. im wirtschaftlichen Bereich führt. Sie unterstützt die zuständigen internationalen Einrichtungen, vor allem das VN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge UNRWA, in ihrem Bemühen um eine Verbesserung der Gesamtsituation der Flüchtlinge. Eine wirkliche Lösung ist jedoch nur im Rahmen einer umfassenden Friedensregelung für die Region zu erwarten.

... Die Bundesregierung vermag keinen Zusammenhang zwischen der allgemeinen Situation der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon und der Rückführung ausreisepflichtiger Personen aus Deutschland zu erkennen. Auch bei Abschluß einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Libanon wird die Rückführung der ausreisepflichtigen Personen mit Augenmaß erfolgen, Massenabschiebungen wird es nicht geben. Eine allgemeine Gefahr von Eingriffen in Leib, Leben oder Freiheit besteht bei der Rückkehr in den Libanon nicht. Konkrete und individuelle Gefahren für einzelne Personen werden bei der jeweiligen Abschiebungsentscheidung durch die zuständigen Ausländerbehörden berücksichtigt, deren Entscheidungen einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegen.”<sup>64</sup>

34. Das **Rückübernahmeabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien** vom 10. Oktober 1996 war mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung. Auf eine Anfrage zu Berichten über Verhöre, Inhaftierungen und Mißhandlungen, insbesondere von in die Bundesrepublik Jugoslawien zurückkehrenden Kosovo-Albanern, führte die Bundesregierung folgendes aus:

“Der Bundesregierung ist bekannt, daß sich die Bundesrepublik Jugoslawien in einigen Einzelfällen der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nach dem bilateralen Rückübernahmeabkommen vom 10. Oktober 1996 nicht entsprechend Art. 2 Abs. 2 des Abkommens – Rückübernahme unter voller Achtung der Menschenrechte und der Würde der rückkehrenden Personen – verhalten hat. Die deutsche Botschaft in Belgrad ist diesen Einzelfällen umgehend in Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen vor Ort nachgegangen. Sie wurden zudem in dem durch das Abkommen begründeten

<sup>62</sup> WIB 11/97, 9.

<sup>63</sup> BT-Drs. 13/8192 vom 10.7.1997, 1.

<sup>64</sup> BT-Drs. 13/8770 vom 14.10.1997, 3.

deutsch-jugoslawischen Expertenausschuß angesprochen. Die jugoslawische Regierung hat der Bundesregierung zugesagt, daß sie die Vorwürfe überprüfen und zu ihnen Stellung nehmen wird. Sie hat versichert, sich an ihre menschenrechtliche Verpflichtungen halten zu wollen.“<sup>65</sup>

In ihrer Antwort auf eine weitere Anfrage zu diesem Thema gab die Bundesregierung bekannt, daß seit dem Inkrafttreten des Abkommens am 1. Dezember 1996 bis zum Juni 1997 laut Auskunft der jugoslawischen Seite ca. 20000 Rückübernahmeersuchen beim Bundesinnenministerium Jugoslawiens eingegangen seien. Die Bundesregierung bestätigt Berichte, daß die jugoslawischen Behörden darauf bestünden, daß eine Person, nach dem für sie ein Rückübernahmeersuchen gestellt worden sei, das Verfahren des Rückübernahmeabkommens durchlaufen müsse, auch wenn sich diese Person im Laufe des Verfahrens entschlossen habe, freiwillig auszureisen. Die Bundesregierung versuche in Gesprächen mit der jugoslawischen Seite, sie zur Aufgabe dieser Position zu bewegen und die freiwillige Ausreise der Betroffenen zu ermöglichen – bisher allerdings ohne Erfolg. Zu der Frage nach den Gründen für die Herausnahme von abgelehnten Asylbewerbern aus der Bundesrepublik Jugoslawien aus der sogenannten Härtefallregelung der Innenministerkonferenz von 1996 nahm die Bundesregierung wie folgt Stellung:

“Die Herausnahme Staatsangehöriger der Bundesrepublik Jugoslawien aus der Härtefallregelung ist darin begründet, daß nur besondere, in der Person des Antragstellers begründete Härten, nicht aber rechtswidriges Verhalten des Heimatstaates wie z.B. die völkerrechtswidrige Zurückweisung eigener Staatsangehöriger einen Anspruch auf Aufenthalt eröffnen sollen.

Sofern im Einzelfall andere Gründe der Abschiebung entgegenstehen, unterfallen ausreisepflichtige Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien der Härtefallregelung.“<sup>66</sup>

Berichte von Menschenrechtsorganisationen über Mißhandlungen von Rückkehrern konnten nach Recherchen der Botschaft in Belgrad nur in wenigen Einzelfällen belegt werden. Wegen dieser Fälle habe die Bundesregierung gegenüber der jugoslawischen Seite nachdrücklich protestiert. Zu der Frage, ob die Bundesregierung prinzipiell bereit sei, bei Verletzungen der Menschenrechte von Rückkehrern durch den Vertragspartner ein Rückübernahmeabkommen auszusetzen, führte die Bundesregierung folgendes aus:

“Entsprechend §54 Ausländergesetz können die obersten Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, daß die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmten Staaten für die Dauer von längstens 6 Monaten ausgesetzt wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Inneren, wenn die Abschiebung länger als 6 Monate ausgesetzt werden soll.

---

<sup>65</sup> BT-Drs. 13/8596 vom 26.9.1997, 1.

<sup>66</sup> BT-Drs. 13/8784 vom 15.10.1997, 4.

Mit diesem Verfahren wird ein ausreichender Schutz der Betroffenen gewährleistet. Die Aussetzung von Rückübernahmeabkommen würde dagegen u. U. auch die Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen (z. B. Straftäter) behindern. Es erscheint daher wenig sinnvoll, das Instrument der Aussetzung eines Rückübernahmeabkommens für solche Fallkonstellationen anzuwenden.”<sup>67</sup>

35. Am 1. Dezember 1997 wurde in Budapest ein Abkommen zwischen **Ungarn** und der Bundesrepublik Deutschland zur **Rückübernahme von Personen an der Grenze** unterzeichnet. Wichtige Bestandteile des Abkommens sind nicht nur die Rückübernahmeverpflichtung der jeweils eigenen Staatsangehörigen, sondern vor allem auch die Gestattung der Durchbeförderung von Drittstaatsangehörigen durch das jeweils andere Hoheitsgebiet (Art. 6) und die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in die Rückübernahmeverpflichtung, die in einem der beiden Vertragsstaaten über einen Aufenthaltstitel verfügen und unerlaubt in den anderen Vertragsstaat eingereist sind oder deren Aufenthalt dort nach erlaubter Einreise unerlaubt geworden ist (Art. 4).<sup>68</sup>

36. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung Stellung zu der Frage der **Rückführung** von Ausländern, bei denen sich das **Verfahren aufgrund ungeklärter Staatsangehörigkeit bzw. fehlender Reisedokumente verzögert**. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß grundsätzlich die Rückführung von Ausländern eine Angelegenheit sei, die dem Zuständigkeitsbereich der Länder obliege, was gegebenenfalls die Beschaffung der notwendigen Heimreisedokumente und die Klärung der Staatsangehörigkeit einschließe. Im Rahmen des § 43 b des Asylverfahrensgesetzes sei eine Modifizierung für Asylbewerber geschaffen worden, die im Rahmen des Asylverfahrens verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. In derartigen Fällen habe das Bundesministerium des Innern im Wege der Amtshilfe für die Paßbeschaffung zu sorgen. Darüber hinaus habe es die Grenzschutzdirektion im Rahmen des Möglichen übernommen, auch bei der Beschaffung von Reisedokumenten über den genannten Personenkreis hinaus behilflich zu sein. Konkrete Probleme gebe es vor allen Dingen mit ausreisepflichtigen Personen aus den zentralafrikanischen Staaten, da diese Personen in aller Regel über keinerlei Ausweispapiere verfügten und ihre Herkunft verschleierten.

“Zur Lösung dieses Problems hat die Bundesregierung bereits seit geraumer Zeit ihre Anstrengungen verstärkt, gegenüber den Ländern unterstützend tätig zu werden. Dies geschieht sowohl auf diplomatischem Wege, indem das Auswärtige Amt durch Verbalnoten und Einbestellungen von Botschaftern der betroffenen Länder allgemein oder einzelfallbezogen interveniert. Geprüft wird derzeit auch, die wirtschafts-, entwicklungs- und asylopolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland stärker als bisher zu bündeln und miteinander zu verknüpfen, wie es bereits im Rahmen der schwierigen Rückübernahmeverhandlungen mit Vietnam im Jahre 1995 erfolgreich geschehen ist. Als Ansatzpunkt wird außerdem das im Jahre 2000 auslaufende Lomé IV-Abkommen der EG und ihrer Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen, dem sämtliche der einschlägigen Problemstaaten angehören. So tritt das Bundesministerium des Innern dafür ein, in die

<sup>67</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>68</sup> Bull. Nr. 97 vom 5.12.1997, 1260.

Novelle des genannten Abkommens eine Rückübernahmeklausel einzustellen, die es erlaubt, ein Junktim zwischen den nach dem Abkommen gewährten Vergünstigungen (finanzielle Hilfen oder weitere Liberalisierungen im Dienstleistungs- oder Niederlassungsbereich) mit der Erfüllung der Rückübernahmepflicht herzustellen. Eine solche Muster-Rückübernahmeklausel ist bereits im vergangenen Jahr vom Rat der Europäischen Union für – wie hier – gemischte Abkommen verabschiedet worden.”<sup>69</sup>

Darüber hinaus werde die Möglichkeit geprüft, mit den betreffenden zentralafrikanischen Staaten Rücknahmeübereinkommen abzuschließen.<sup>70</sup>

37. Am 22. Oktober 1997 trat das **deutsch-kroatische Rückübernahmeabkommen** vom 25. April 1994 in Kraft.<sup>71</sup> Das **deutsch-bosnisch-herzegowinische Rückübernahmeabkommen** vom 20. November 1996 trat am 14. Januar 1997 in Kraft.<sup>72</sup> Weiterhin wurde am 16. Dezember 1997 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesregierung der **Republik Österreich ein Rückübernahmeabkommen** unterzeichnet.<sup>73</sup>

38. Zur Frage der **Sicherheitsbegleitungen bei Rückführungen auf dem Luftwege** führt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage aus:

“Generell ist aber festzustellen, daß die jeweiligen Begleitpersonen – BGS-Beamte, Beamte der Länderpolizeien oder von den jeweiligen Luftverkehrsunternehmen eingesetztes Sicherheitspersonal ihres Herkunftsstaates – uneingeschränkt der Bindung an Recht und Gesetz unterliegen; dies gilt insbesondere für die Ausübung unmittelbaren Zwangs. Soweit staatliche Sicherheitskräfte der anderen Vertragspartei zur Flugbegleitung eingesetzt werden, besitzen diese während des Übergabeverfahrens auf dem deutschen Flughafen lediglich ein durch das Rückübernahmeabkommen eingeräumtes Anwesenheitsrecht. Sie üben auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland keine Hoheitsgewalt aus, hierzu sind nur die deutschen Sicherheitskräfte befugt. Dies gilt insbesondere für die Ausübung unmittelbaren Zwangs, Festnahmen, den Gebrauch von Schußwaffen oder förmliche Vernehmungen der abzuschiebenden Person. Ergänzend ist ferner darauf hinzuweisen, daß die Entscheidungsgewalt in Sicherheitsfragen an Bord des Flugzeuges nach Völkervertragsrecht ausschließlich dem jeweiligen Flugkapitän zusteht.”<sup>74</sup>

39. Im Juli 1997 hat die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage Auskunft über Zukunft und Finanzierung der **Ausbildung Jugendlicher ausländischer Herkunft** gegeben. Nach Angaben der Bundesregierung zeigen die jüngsten Ergebnisse des Berufsbildungsberichts, daß die Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der beruflichen Ausbildung seit 1995 nachgelassen hat. Seit 2 Jahren stiegen auch die Zahlen der zum 30. September nicht vermittelten Bewerber ausländischer Herkunft an. Zur Unterstützung der Ausbildungsbereitschaft dieser Jugendlichen habe die Bundesregierung seit 1989 mit Griechenland, Italien, Spa-

<sup>69</sup> BT-Drs. 13/8097 vom 27.6.1997, 2f.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> BGBl. 1998 II, 9.

<sup>72</sup> BGBl. 1997 II, 742.

<sup>73</sup> Das Abkommen trat am 15.1.1998 in Kraft. BGBl. 1998 II, 80.

<sup>74</sup> BT-Drs. 13/8470 vom 5.9.1997, 6.

nien, Portugal und der Türkei binationale Ausbildungsprojekte vereinbart. Deren Ziel sei es, neben der Stärkung der Ausbildungsbeteiligung die Befähigung im zusammenwachsenden Europa für 2 Arbeitsmärkte zu erlangen und die Mehr- bzw. natürliche Zweisprachigkeit dieser Jugendlichen zu unterstützen. Es sei mit allen Partnerländern vereinbart, daß die in Deutschland erworbenen beruflichen Abschlüsse und zertifizierten Zusatzqualifikationen dort anerkannt würden.<sup>75</sup>

40. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage ging die Bundesregierung auf Fragen der Aussetzung der **Werkvertragsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten** (MOE-Staaten) ein. Nach Angaben der Bundesregierung ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Auffassung, die bilateralen Vereinbarungen über die Beschäftigung ausländischer Werkvertragsarbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland verletze die im EG-Vertrag garantierte Dienstleistungsfreiheit, da nach den Vereinbarungen nur Unternehmen, die in Deutschland ihren Sitz haben, auf der Grundlage von Werkverträgen mit Unternehmen aus den MOE-Staaten zusammenarbeiten können. Die EU-Kommission verlange, auch solchen Unternehmen einen Zugriff auf die bilateral ausgehandelten Beschäftigungskontingente zu ermöglichen, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU haben. Zu ihrer eigenen Position in dieser Frage führte die Bundesregierung aus:

“Die Bundesregierung hat die EG-Kommission demgegenüber darauf hingewiesen, daß beim Abschluß der Vereinbarungen die Vermittlung von know-how und von technischen Kooperationskenntnissen an die in Deutschland tätigen Unternehmen aus den betreffenden MOE-Ländern sowie die Vermittlung von beruflichen Fachkenntnissen an die Arbeitnehmer der Unternehmen im Vordergrund stand. Die Werkvertragsvereinbarungen erfüllen insoweit auch eine wichtige Funktion im Integrationsprozeß dieser Länder in Richtung der EU. Dies ist auch der Grund, weshalb die Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten und den MOE-Ländern den Abschluß solcher Vereinbarungen ausdrücklich gutheißen und an andere EU-Mitgliedstaaten appellieren, den Abschluß entsprechender Vereinbarungen wohlwollend zu prüfen. Allerdings hat bisher allein die Bundesrepublik Deutschland derartige Abkommen abgeschlossen.”<sup>76</sup>

Der Antwort ist ferner zu entnehmen, daß die Regierung eine Kündigung der Werkvertragsvereinbarungen in Erwägung zieht, falls die EU-Kommission im weiteren Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens die Bundesrepublik wegen Verletzung des EG-Vertrages verklagen würde.

41. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zur **Untersagung der Einreise für Ausländer, die zu Zwecken der Teilnahme an politischen Kundgebungen** Einreise begehren. Anlaß war die Einreiseverweigerung für Teilnehmer des “Europäischen Friedenszuges MUSANTER” durch den Bundesminister des Inneren. Hierzu führt die Bundesregierung folgendes aus:

<sup>75</sup> BT-Drs. 13/8225 vom 15.7.1997, 2.

<sup>76</sup> BT-Drs. 13/8839 vom 27.10.1997, 2.

“Die Bundesregierung hat im November 1993 aus Anlaß mehrerer massiver, von der PKK zu verantwortender Gewaltwellen gegen die Organisation ein Betätigungsverbot verhängt. Untersagt ist der PKK jegliches Tätigwerden im Bundesgebiet. Auch Dritte dürfen Aktivitäten der PKK nicht unterstützen. Verstöße gegen dieses Betätigungsverbot sind nach §20 Vereinsgesetz zu ahndende Straftaten. Nachdem Anfang Mai 1997 – später auch durch eine Verbalnote der türkischen Botschaft vom 9. Juli 1997 – bekannt geworden war, daß Ende August ein sogenannter Friedenszug von Brüssel nach Diyarbakir stattfinden sollte, erhielt die Bundesregierung einige Tage vor dem Abfahrtstermin Kenntnis vom PKK-Hintergrund dieser Aktion.”<sup>77</sup>

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß eine Zurückweisung dann geboten sei, wenn aus den Umständen des Einzelfalles deutlich werde, daß der Ausländer einen Ausweisungsgrund erfüllen werde – insbesondere durch die Beeinträchtigung von erheblichen Interessen Deutschlands –, der im Inland zu seiner Ausweisung führen müßte:

“Im vorliegenden Fall beeinträchtigt die erkennbare Unterstützung einer Veranstaltung, die nach Auffassung der zuständigen Behörden einer verbotenen Vereinigung zuzurechnen ist, somit die Interessen Deutschlands in erheblichem Maße. Dabei entspricht es dem allgemeinen Rechtsgedanken, daß einem Ausländer dann bereits die Einreise zu verweigern ist, wenn zu erwarten ist, daß er während seines Aufenthaltes einen Ausweisungsgrund erfüllen wird. Dieser allgemeine Rechtsgedanke ist im übrigen keine deutsche Besonderheit, sondern allgemeiner internationaler Standard.”<sup>78</sup>

## 2. Asyl- und Flüchtlingsrecht

42. Im Berichtszeitraum wurden Einschnitte bei den **Leistungen für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge** vorgenommen. Aufgrund einer Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge nunmehr für drei Jahre statt bislang für nur ein Jahr um etwa 20 % geringere Sozialhilfeleistungen als Deutsche. Im Gegenzug sollen die Länder, in denen auf die Verabschiedung des Gesetzes folgenden fünf Jahren 750 Mio. DM in einen Fonds einzahlen, aus dem der Bau und die Renovierung von Wohnungen in Bosnien-Herzegowina finanziert wird.<sup>79</sup>

43. Weitere Einschnitte in die soziale Situation von Asylbewerbern wurden in arbeitsrechtlicher Hinsicht vorgenommen. Die Bundesanstalt für Arbeit hat mit Schnellbrief vom 6. Juni 1997 angeordnet, die **Arbeitserlaubnis** für die erstmalige Beschäftigung von **Asylbewerbern und geduldeten Ausländern**, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist sind, grundsätzlich abzulehnen. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, daß angesichts der Massenflucht von Albanern zu befürchten sei, daß ein nicht unerheblicher Teil dieser Bürgerkriegsflüchtlinge versuchen werde, nach Deutschland zu gelangen. Die viel zu hohe Arbeitslosigkeit mache es uner-

<sup>77</sup> BT-Drs. 13/8670 vom 1.10.1997, 2.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>79</sup> BGBl. 1997 I, 1130.

läßlich, die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten solchen Ausländern zur Verfügung zu stellen, die bereits dem inländischen Arbeitsmarkt angehörten oder aber – wie Arbeitnehmer aus den EU-Staaten – ein gesichertes Zugangsrecht hätten. Dagegen seien darüber hinausgehende Zugänge von Ausländern, insbesondere von solchen, deren Aufenthalt rechtlich nicht auf Dauer angelegt sei, nicht mehr zu verkraften. Deshalb sei es bei der Entscheidung über die Arbeitserlaubnis für albanische Bürgerkriegsflüchtlinge angesichts der extrem hohen Arbeitslosigkeit vertretbar, ohne Prüfung des Einzelfalls generell davon auszugehen, daß bevorrechtigte Arbeitssuchende für eine Vermittlung zur Verfügung stehen. Zur Vermeidung unterschiedlicher Behandlung vergleichbarer Gruppen solle bei der arbeitsmarktabhängigen Arbeitserlaubnis für die eingangs bezeichneten Ausländer bis auf weiteres ebenso verfahren werden.<sup>80</sup>

Obwohl es nicht zu der erwarteten Massenflucht aus Albanien in die Bundesrepublik Deutschland gekommen ist, wurde die Anweisung der Bundesanstalt für Arbeit nicht zurückgenommen oder geändert. Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage weiter darlegt, sei der Anlaß für die Weisung die "anhaltend unbefriedigende Arbeitsmarktlage". Sie habe die Kritik zahlreicher Verbände, Einzelpersonen und der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer zur Kenntnis genommen und werde in Abhängigkeit von der Entwicklung der Arbeitsmarktlage "laufend überprüfen", inwieweit die Weisung vom Juni 1997 weiter aufrechterhalten bleiben müsse. Den Angaben zufolge haben von Januar bis August 1997 767 Personen aus Albanien in der Bundesrepublik Asyl beantragt.<sup>81</sup>

44. Die Bundesregierung setzt sich nach eigenen Angaben in einer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zu dem auf Ebene der EU diskutierten Gemeinsamen Standpunkt betreffend die Bedingungen für **unbegleitete minderjährige Asylsuchende** "mit Nachdruck" dafür ein, daß die betroffenen Personen den im Hinblick auf ihr Alter erforderlichen Schutz erhalten. Wie weiter aus der Antwort hervorgeht, ist die Regierung der Auffassung, unbegleiteten Minderjährigen dürfe nicht allein aufgrund der Tatsache, daß diese Asyl suchten, die Freiheit entzogen werden. Außerdem müßten solche Personen im Rahmen der Prüfung ihres Asylantrages von mit der Befragung Minderjähriger erfahrenen Einzelentscheidern angehört werden. Dies bedinge eine angemessene Schulung des Personals<sup>82</sup>.

Weiterhin ging die Bundesregierung auf die Kritik des nach der VN-Kinderkonvention eingerichteten Ausschusses für die Rechte des Kindes ein, der in der Diskussion zum Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland festgestellt hatte, die Verfahren für asylsuchende Kinder, besonders in Bezug auf die Familienzusammenführung, die Ausweisung von Kindern in sichere Drittländer und die Flughafenregelung, gäben Anlaß zur Besorgnis und verletzten verschiedene in

---

<sup>80</sup> ZAR aktuell Nr. 4 vom 10.9.1997, 3.

<sup>81</sup> BT-Drs. 13/8611 vom 25.9.1997, 2f.

<sup>82</sup> BT-Drs. 13/7222 vom 13.3.1997, 4.

Übereinkommen verankerte Garantien. Dieser Kritik begegnet die Bundesregierung wie folgt:

“Die vom Ausschuß zum Ausdruck gebrachte Besorgnis ist nicht begründet. Im übrigen ist sie auch schwer nachvollziehbar, da sie nicht näher erläutert worden ist.

Der Ausschuß geht bei seinen Überlegungen offenkundig von dem nicht zutreffenden Sachverhalt aus, daß das Flughafenverfahren (§ 18a AsylVG) generell auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende angewandt wird und diese Personen in nicht kindgerechten Räumlichkeiten untergebracht sind. Tatsächlich wird derzeit das Flughafenverfahren nicht auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende unter 16 Jahren angewandt, da die für eine kindgerechte Unterbringung erforderlichen Räumlichkeiten auf Flughäfen bislang noch nicht geschaffen worden sind. Die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, in den bereits bestehenden Räumlichkeiten entspricht den Vorgaben der VN-Kinderkonvention. Hinsichtlich der Intensität des Schutzes dieser Altersgruppe ist bei der Auslegung der VN-Kinderkonvention zu berücksichtigen, daß die Konvention den Kriegsdienst von Kindern über 15 Jahre ausdrücklich zuläßt (Art. 38 der VN-Kinderkonvention).<sup>83</sup>

Zu ihrer Auslegung von Art. 22 der VN-Kinderkonvention, der die Mitgliedstaaten zu Schutz und humanitärer Hilfe für Kinder verpflichtet, die die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehren, erklärt die Bundesregierung:

“Zu den aus Art. 22 der VN-Kinderkonvention sich ergebenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten gehört es nicht, Kindern, die unbegleitet einreisen wollen, um dort die Rechtsstellung eines Flüchtlings zu begehren, die Einreise zu erleichtern oder zu ermöglichen, da das Übereinkommen die innerstaatlichen Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern unberührt läßt und somit insbesondere auch nicht der Geltung eines Sichtvermerkszwangs für Kinder entgegensteht. Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in einer von ihr abgegebenen Erklärung eine diesbezügliche Klarstellung hinsichtlich der Auslegung des Übereinkommens vorgenommen<sup>84</sup> ... Sie wollte hiermit u. a. bekräftigen, daß eine widerrechtliche Einreise oder ein widerrechtlicher Aufenthalt von ausländischen Minderjährigen nicht als erlaubt angesehen werden kann. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, die seinerzeit abgegebene Erklärung zurückzunehmen.”<sup>85</sup>

45. In ihrer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage zur Situation im asylrechtlichen “**Flughafenverfahren**” betont die Bundesregierung, daß es sich bei der Begrenzung des Aufenthalts von Asylsuchenden während des Verfahrens nach § 18a AsylVG auf die für ihre Unterbringung vorgesehenen Räumlichkeiten im Transitbereich des Flughafens nicht um eine Freiheitsentziehung handele. Im Hinblick auf die gelegentliche Überschreitung der zulässigen Höchstdauer eines Zurückhaltens von Personen im Transitbereich des Flughafens – auf dem Flughafen Frankfurt/Main haben sich 1996 199 Personen länger als 23 Tage sowie 225 Personen länger als 19 Tage im Transitbereich des Flughafens aufgehalten – verweist die Bundesregierung auf das Verhalten der Betroffenen:

<sup>83</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>84</sup> Vgl. BGBl 1992 II, 990, Nr. IV.

<sup>85</sup> BT-Drs. 13/7222 vom 13.3.1997, 6f.

“Die Verzögerungen beim Vollzug der Zurückweisung und der damit in Zusammenhang stehende längere Aufenthalt der Ausländer beruhen in der Regel auf dem Verhalten der Betroffenen selbst, die durch Paßvernichtung, mangelnde Mitwirkung bei der Paßbeschaffung bzw. willkürlicher Herbeiführung der Fluguntauglichkeit eine schnelle Rückführung verhindern.”<sup>86</sup>

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß die betroffenen Personen im eigenen Interesse freiwillig im Transitbereich verbleiben können:

“Den ausländischen Staatsangehörigen werden weder Vordrucke noch sonstige Schriftstücke vorgelegt, in denen sie die Bereitschaft zum freiwilligen Verbleib im Transitbereich erklären können. Um ihrer persönliche Interessenlage jedoch entgegenzukommen, wird selbstverfaßten schriftlichen Bitten dieser Art entsprochen.”<sup>87</sup>

46. In ihrer Antwort auf eine Große Parlamentarische Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu **Asylrelevanz von weiblichen Beschneidungen**:

“In der Bundesrepublik Deutschland genießt Asylrecht gemäß Art. 16a Abs.1 GG, wer politisch verfolgt wird. Die Bundesregierung hat bereits mehrfach die Forderung zurückgewiesen, daß Asylrecht generell auf ‘geschlechtsspezifische Verfolgung’, der die weibliche Beschneidung unterfällt, auszudehnen .... Bereits nach der geltenden Rechtslage führen Menschenrechtsverletzungen an Frauen zur Asylberechtigung, wenn sie Ausdruck politischer Verfolgung sind. Politische Verfolgung ist grundsätzlich staatliche Verfolgung. Dies bedeutet, daß die Verfolgungshandlungen zumindest dem Staat zurechenbar sein müssen. Gewalt gegen Frauen kann daher nur dann als Asylgrund in Betracht kommen, wenn sie vom Staat oder von Dritten, gegen die der Staat die ihm an sich verfügbaren Mittel nicht einsetzt, als Mittel politischer Verfolgung ausgeübt wird. ...

Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß schwere Verletzungen der Menschenwürde im Rahmen des Asylverfahrens keine Berücksichtigung finden. Liegen die Voraussetzungen einer politischen Verfolgung (Art. 16a Abs.1 GG, §51 Abs.1 AuslG) nicht vor, so ist Menschenrechtsverletzungen an Frauen im Rahmen der Prüfung von Abschiebungshindernissen gemäß §53 AuslG Rechnung zu tragen.”<sup>88</sup>

47. In mehreren Antworten auf parlamentarische Anfragen nahm die Bundesregierung Stellung zu Fragen des **Abschiebungsschutzes** für Personen, die in bestimmte Ländern mit einer besonders prekären Sicherheitssituation abgeschoben werden sollen.

48. Hinsichtlich der Gefährdung von **Personen ruandischer Abstammung** (insbesondere Tutsi), die **nach Zaire** zurückkehren, weist die Bundesregierung darauf hin, daß in dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes über die asyl- und abschiebungsrelevante Situation in Zaire vom 12. November 1996 eine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben festgestellt werde. Diese Lageberichte würden dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, den Innenministern und -senatoren der Länder sowie den mit Asylsachen und Auslieferungsverfahren befaßten Gerichten übermittelt und flößen somit in die Entscheidungen der zuständigen Behörden ein. Weiter führt die Bundesregierung aus:

<sup>86</sup> BT-Drs. 13/8386 vom 11.8.1997, 2f.

<sup>87</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>88</sup> BT-Drs. 13/8281 vom 23.7.1997, 12.

“Für die Anordnung genereller Abschiebestops sind nach §54 des Ausländergesetzes die Obersten Landesbehörden zuständig. Solche Anordnungen bedürfen zum Zweck der Wahrung der Bundeseinheitlichkeit des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern, wenn die Abschiebungen für länger als sechs Monate ausgesetzt werden sollen.

Allerdings haben Bund und Länder vereinbart, daß die Sechsmontatsregelung des §54 Satz 1 des Ausländergesetzes nur als Ausnahmetatbestand für kurze Zeit und nach vorheriger Konsultation mit dem Bundesministerium des Innern und den Innenministerien der anderen Länder angewandt wird.

Schleswig-Holstein hat dieses Konsultationsverfahren bezüglich einer Aussetzung der Abschiebung von Personen ruandischer Abstammung, vor allem Tutsi, nach Zaire eingeleitet.”<sup>89</sup>

49. Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es aus menschenrechtspolitischen Gesichtspunkten grundsätzlich keine Bedenken, in Deutschland abgelehnte Asylbewerber in den **Libanon** abzuschieben.

“Der Bürgerkrieg im Libanon ist seit über sieben Jahren vorbei. Die Lebensumstände insbesondere in den Flüchtlingslagern sind schwierig, doch vermag dieser Umstand allein nach allgemeiner Ansicht weder einen Flüchtlingsstatus noch einen Daueraufenthalt in Deutschland zu begründen. Allenfalls in besonders gelagerten Einzelfällen kann ausnahmsweise ein Bleiberecht aufgrund ausländerrechtlich relevanter humanitärer Gesichtspunkte in Betracht kommen.”<sup>90</sup>

50. Die Regierung sieht auch keine Notwendigkeit bei einem generellen Abschiebestop von Asylbewerbern nach **Algerien**:

“Der Bundesregierung ist bekannt, daß der UNHCR eine Aussetzung der Abschiebung algerischer Staatsangehöriger fordert, insbesondere wenn sie bestimmten Personengruppen angehören, die in besonderem Maße durch Aktionen fundamental-islamistischer Gruppierungen in Algerien bedroht seien, wie z. B. politisch engagierte Frauen oder Gewerkschaftler. Der Bundesregierung ist des weiteren bekannt, daß durch den Terror fundamental-islamistischer Gruppierungen Teile der algerischen Bevölkerung in besonderem Maße betroffen sind. Soweit in Deutschland aufhältigen Personen dieser Gruppen bei der Rückkehr in ihr Heimatland eine individuell-konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht, kann aus humanitären Gründen von einer Abschiebung abgesehen werden. Neben den weiteren allgemeinen ausländer- und asylrechtlichen Bestimmungen, die betroffene Ausländer umfassend und ausreichend vor einer Abschiebung schützen, sieht die Bundesregierung keine Notwendigkeit für einen generellen Abschiebestop, wie er vom UNHCR gefordert wird.”<sup>91</sup>

51. Auf eine parlamentarische Anfrage hin nahm die Bundesregierung Stellung zur Praxis von **Abschiebungen in die Türkei** im Rahmen der deutsch-türkischen Absprache vom 10. März 1995 über die Abschiebung von türkischen Staatsangehörigen in die Türkei, die sich an Straftaten im Zusammenhang mit der PKK und anderen verbotenen Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland be-

<sup>89</sup> BT-Drs. 13/6665 vom 3.1.1997, 8f.

<sup>90</sup> BT-Drs. 13/8470 vom 5.9.1997, 12.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 8.

teilt haben. Auf eine Frage nach möglicher Mißhandlung von in die Türkei abgeschobenen türkischen Staatsangehörigen führt die Bundesregierung aus, ihr lägen bestätigte Hinweise vor, daß ein aus Deutschland in die Türkei Abgeschobener in Polizeigewahrsam mißhandelt worden sei. In zwei weiteren Fällen lägen Hinweise vor, denen die Bundesregierung nachgehe. Weiter weist die Bundesregierung darauf hin, daß sie nicht an der Zusicherung der türkischen Behörden zweifle, die im Rahmen der deutsch-türkischen Absprache abgegeben worden sei und mit der zugesichert werde, daß keiner der Abgeschobenen nach einer Befragung am Flughafen in eine Abteilung zur Bekämpfung des Terrorismus verbracht worden sei sowie, daß keiner der im Rahmen der Absprache abgeschobenen Personen eine Strafverfolgung drohe.

“Die deutsch-türkische Absprache verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland dazu, türkische Staatsangehörige in die Türkei abzuschicken. Türkische Staatsangehörige werden jedoch im Rahmen der deutsch-türkischen Absprache abgeschoben, soweit sie ausreisepflichtig sind und ihnen weder ein Anspruch auf Asyl gemäß Art. 16a GG noch Abschiebungsschutz nach den §§51, 53 AuslG zusteht. Darüber hinaus hält die türkische Regierung nach den der Bundesregierung vorliegenden Erkenntnissen die in der Absprache abgegebenen Verfahrensgarantien ein.”<sup>92</sup>

52. Mehrfach nahm die Bundesregierung Stellung zur Frage eines **Schutzes von desertierten Militärangehörigen der ehemaligen sowjetischen bzw. russischen Westgruppe**. Zur Frage nach den Gründen für das Festhalten an einer Einzelfallprüfung anstelle einer Gruppenregelung nach §32 bzw. nach §54 AuslG führt die Bundesregierung aus:

“Das im Beschluß der Innenministerkonferenz vom 17. April 1997 niedergelegte Verfahren war nach Auffassung der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder das geeignete Vorgehen, um individuell den betroffenen Deserteuren der ehemaligen Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte auch nach rechtskräftiger Ablehnung ihres Asylantrages Schutz vor einer Abschiebung in ihren Heimatstaat zu gewähren, soweit ihnen dort unangemessene Haftstrafen wegen ihrer Fahnenflucht und des durch die Befragung durch westliche Geheimdienste entstandenen Verdachts auf Geheimnisverrat drohen könnten. Den entsprechenden Weg hatten zuvor schon in einer Reihe von Einzelfällen die Gerichte beschritten. Aufgrund der beabsichtigten Entscheidungsanweisung durch das Bundesministerium des Innern wird sichergestellt, daß die Betroffenen vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ein Abschiebungshindernis nach §53 Abs.4 oder 6 AuslG zuerkannt bekommen, soweit sie zum Kreis der Begünstigten zählen.

Eine Gruppenregelung nach §32 AuslG oder ein pauschaler Abschiebungsstop nach §54 AuslG, der anschließend immer wieder hätte verlängert werden müssen, erschien deshalb zur Problemlösung ungeeignet.”<sup>93</sup>

Nach Auffassung der Bundesregierung solle sich die beabsichtigte Regelung auf Deserteure der ehemaligen Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte erstrecken, die entweder inzwischen staatenlos sind oder die Staatsangehörigkeit eines der

<sup>92</sup> BT-Drs. 13/7398 vom 10.4.1997, 9.

<sup>93</sup> BT-Drs. 13/8018 vom 24.6.1997, 2.

Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der drei baltischen Staaten besäßen. Im Hinblick auf die letzteren bestünden nach Angaben des Auswärtigen Amtes keinerlei Gefährdungen.<sup>94</sup> Es treffe jedoch nicht zu, daß diejenigen Deserteure geringe Chancen auf einen weiteren Aufenthalt hätten, die sich dem Bundesnachrichtendienst nicht offenbart hätten. Bei der Einschätzung einer Gefährdung der Deserteure in ihren Herkunftsländern komme es entscheidend auf die Wahrnehmung der dortigen Behörden an, ob eine Person zu westlichen Geheimdiensten Kontakt gehabt habe, und weniger darauf, ob oder wie intensiv die betreffende Person sich tatsächlich offenbart habe.<sup>95</sup>

53. Im Berichtszeitraum äußerte sich die Bundesregierung mehrfach zu verschiedenen Aspekten der **Rückführung bosnischer Flüchtlinge**.

Die Bundesregierung hat im Juni 1997 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage Auskunft über die **Rückkehrbedingungen** für bosnische Flüchtlinge gegeben. Sie betont, daß angesichts einer Zahl von insgesamt ca. 270 bis dahin erfolgten Abschiebungen nach Bosnien und Herzegowina von Massenabschiebungen keine Rede sein könne. Die Bundesregierung gehe davon aus, daß die Länder das Instrument der Abschiebung auch künftig mit Augenmaß einsetzen würden. Zum Problem der Rückführung von Personen, die aus ethnisch gesäuberten Gebieten stammen, führt die Bundesregierung aus:

“Die Rahmenbedingungen für ethnische Minderheiten in Bosnien und Herzegowina sind weiterhin schwierig; es gibt jedoch regional große Unterschiede. Angesichts der besonderen Situation von aus der Republica Srpska stammenden Nicht-Serben begrüßt die Bundesregierung die Feststellung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, daß die Rückführung der aus der Republica Srpska stammenden Flüchtlingen bosnischer und kroatischer Volkszugehörigkeit besondere Sensibilität erfordert und derzeit Abschiebungen dieser Personen im Grundsatz als nachrangig anzusehen sind. Konkrete und individuelle Gefahren für einzelne Flüchtlinge werden bei der jeweiligen Abschiebungsentscheidung durch die zuständigen Ausländerbehörden berücksichtigt, deren Entscheidungen der verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegen.”<sup>96</sup>

Die Bundesregierung hält die Verweigerung der Rückkehr an den Herkunftsort, soweit sie gewünscht wird, für einen Verstoß gegen das Dayton-Abkommen. Die besondere Situation für **Angehörige gemischt-ethnischer Ehen** in allen Teilen Bosnien-Herzegowinas beurteilt die Bundesregierung wie folgt:

“Eine generelle Aussage über die Situation gemischt-ethnischer Ehen in Bosnien und Herzegowina ist nicht möglich. Auch generelle Rückschlüsse zur Rückführung dieses Personenkreises sind daher nicht möglich. Die Möglichkeit zur Rückkehr und die damit verbundene Reintegration hängt vielfach von der sozialen Struktur und dem sozialen Umfeld der einzelnen Familie ab. Für das Gebiet der Föderation gilt, daß eine Rückkehr in städtische Gebiete grundsätzlich möglich erscheint, ohne Übergriffe oder Verfolgung befürchten zu müssen.

<sup>94</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>95</sup> WIB 12/97, 10.

<sup>96</sup> BT-Drs. 13/7994 vom 18.6.1997, 2.

In ländlichen oder 'ethnisch-geäuberten' Gebieten können Probleme bei der Reintegration auftreten. Für die Republica Srpska gilt, daß Angehörige einer gemischt-ethnischen Ehe bzw. Familie mit starken Diskriminierungen rechnen müssen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lebt die überwiegende Mehrheit von gemischt-ethnischen Ehepaaren außerhalb der serbischen Entität.<sup>97</sup>

Zu dem **Wiederaufbauhilfeprogramm der EU-Kommission** führt die Bundesregierung aus, die Hilfen kämen sowohl Rückkehrern als auch intern Vertriebenen und in der Heimatregion Verbliebenen zugute. Die flüchtlingsbezogenen EU-Programme würden gegenwärtig im wesentlichen über Nichtregierungsorganisationen abgewickelt. Sie konzentrierten sich auf Eigentümer und Wohnberechtigte. Dies sei sinnvoll, weil der größte Teil des Wohnraums in Bosnien und Herzegowina vor dem Krieg entweder im Eigentum der jeweiligen Bewohner gestanden habe oder mit einem dauerhaften Wohnrecht belegt gewesen sei.

Angesichts der Vielzahl der in den Bereichen Wiederaufbau/Flüchtlingsrückkehr tätigen Akteure sei eine ständige Abstimmung, insbesondere im Hinblick auf die reibungslose Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, unabdingbar. Um die Abstimmung zwischen deutschen und internationalen Anstrengungen weiter zu verbessern, hält die Bundesregierung es ferner für sinnvoll, einen deutschen Beauftragten für die Flüchtlingsrückkehr zu berufen, der in Sarajewo tätig sein wird.

Besonderen Wert legt die Bundesregierung auf die schnelle Entwicklung von Aufbauprojekten im Präsenzbereich der deutsch-französischen Brigade und deren Verbindung mit der Rückkehr von Flüchtlingen aus Deutschland. Hierfür solle beim deutschen SFOR Kontingent eine Stelle für die zivil-militärische Zusammenarbeit geschaffen werden.

Insgesamt betont die Bundesregierung, daß die Verantwortung für die vollständige **Umsetzung des Vertrages von Dayton** ausschließlich bei den politischen Führern der ehemaligen Konfliktparteien liege. Bei dem Ministertreffen des Lenkungsausschusses des Friedensimplementierungsrates habe Einigkeit bestanden, daß die Abkommenstreue aller Parteien in Bosnien und Herzegowina – wenn auch in unterschiedlichem Maße – unbefriedigend sei. Der Lenkungsausschuß hat die Verantwortlichen aufgefordert, die Implementierung der Friedensvereinbarung von Dayton zu beschleunigen. Infolge der bislang mangelhaften Zusammenarbeit könne nicht erwartet werden, daß die internationale Gemeinschaft fortgesetzte Obstruktion durch Wiederaufbauhilfe honoriere. Dies habe der Bundesaußenminister Kinkel bei den Verantwortlichen in Bosnien und Herzegowina bereits wiederholt deutlich gemacht. Für die Bundesregierung gelte das Prinzip der Konditionierung der Hilfe zum Wiederaufbau, wie es in den Schlußfolgerungen der Londoner PIC-Konferenz im Dezember 1996 bekräftigt wurde.<sup>98</sup>

Auf die Frage nach besonderer Berücksichtigung **traumatisierter Personen** für eine **Rückstellung der Rückführung** führt die Bundesregierung aus:

<sup>97</sup> *Ibid.*, 2f.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 7.

“Traumatisierte Personen, die deswegen mindestens seit dem 16. Dezember 1995 in ständiger (fach)ärztlicher Behandlung stehen, sind nach den einschlägigen Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder von der ersten Rückführungsphase ausgenommen und sollen erst am Ende der – zeitlich offenen – zweiten Phase zurückgeführt werden, soweit die Behandlung noch nicht abgeschlossen ist. Voraussetzung ist insoweit also der Nachweis über die fortdauernde ärztliche Behandlung.”<sup>99</sup>

Im übrigen betont die Bundesregierung, daß die bosnischen Behörden ihre Verpflichtungen aus dem am 14. Januar in Kraft getretenen Rücknahmeabkommen zur Aufnahme, Verteilung und Weiterleitung von rückgeführten Personen nicht immer in befriedigender Weise wahrnehmen.<sup>100</sup>

Wie die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage ausführt, haben die Ausländerbehörden die **Volks- und Religionszugehörigkeit der bosnischen Kriegsflüchtlinge** nur zum Teil erfaßt. Ebenso sei der **letzte Wohnort im Heimatland** nicht durchgängig in Akten festgehalten worden. Dennoch ist die Bundesregierung der Ansicht, daß die konkreten Herkunftsgebiete im Rückführungsprozeß Berücksichtigung finden könnten. So soll nach dem Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 19. September 1996 im Rahmen der ersten Rückführungsphase in einem ersten Schritt die Rückführung zunächst jedenfalls die Kriegsflüchtlinge erfassen, die aus den für eine Rückkehr geeigneten Gebieten stammen. Angehörige gemischt-ethnischer Ehen seien in den Beschlüssen der Innenministerkonferenz nicht von der Rückführung ausgenommen worden. Nach dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes lebten im Föderationsgebiet in den großen Ballungszentren zahlreiche gemischt-ethnische Ehepaare, die in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle keine Diskriminierungen befürchten müßten, die als Verfolgungsmaßnahmen einzustufen seien.<sup>101</sup>

Auf eine schriftliche Anfrage wies die Bundesregierung darauf hin, daß einzelne besonders gelagerte Fallgruppen bis auf weiteres **von der Rückführung ausgenommen** seien. Dazu gehörten Personen, die als Zeugen vor dem Internationalen Jugoslawien-Gerichtshof in Den Haag im Rahmen eines Kriegsverbrecherprozesses geladen werden und bereit sind, dort auszusagen.<sup>102</sup>

Zu Berichten über das Einfordern von erheblichen **Gebühren** seitens der bosnischen Botschaft in Bonn von rückkehrwilligen Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina nahm die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine schriftliche Anfrage Stellung:

“Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Botschaft der Republik Bosnien-Herzegowina in Bonn hohe Paßgebühren von ihren sich in Deutschland aufhaltenden Staatsangehörigen verlangt. Bereits seit geraumer Zeit drängt sie die Botschaft, bei der Kostenerhebung die soziale und wirtschaftliche Lage der Antragsteller zu berücksichti-

<sup>99</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>100</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>101</sup> BT-Drs. 13/7111 vom 27.2.1997, 3.

<sup>102</sup> BT-Drs. 13/7582 vom 2.5.1997, 7.

gen und die Gebühren für Sozialhilfeempfänger deutlich zu reduzieren. Es ist nicht akzeptabel, daß für die Ausstellung von Pässen an bosnische Flüchtlinge, die Empfänger deutscher öffentlicher Sozialleistungen sind, hohe Gebühren verlangt werden, für die letztlich der Steuerzahler in Deutschland aufkommen muß.

Eine zufriedenstellende Lösung konnte bisher nicht erreicht werden. Die Botschaft verweist zur Rechtfertigung der Gebühren auf den hohen Aufwand für die erforderliche Überprüfung der Identität und Staatsbürgerschaft der aus dem früheren Jugoslawien geflüchteten Antragsteller. Davon seien alle Personen betroffen, die zum ersten Mal einen bosnischen Nationalpaß beantragen und bislang lediglich im Besitz eines alten jugoslawischen Nationalpasses, eines kroatischen Nationalpasses oder eines alten Personalausweises sind. Die Gebühr für Sozialhilfeempfänger wurde bereits ermäßigt, allerdings noch nicht in gewünschtem Umfang. So betragen die Gebühren für die Erstaussstellung eines Passes 326 DM (für Sozialhilfeempfänger 236 DM), für eine Verlängerung oder Ausstellung eines zweiten Passes nach Verlust 210 DM (für Sozialhilfeempfänger 150). Dabei wird nicht zwischen Antragstellern mit Bleiberecht in Deutschland und Rückkehrern unterschieden.<sup>103</sup>

Spezielle Maßnahmen zur Stärkung der **Leistungsfähigkeit der bosnisch-herzegowinischen Behörden** für die Aufnahme von rückkehrenden Kriegsflüchtlingen aus Deutschland hält die Bundesregierung nicht für erforderlich, wie sie in der Antwort auf eine weitere schriftliche parlamentarische Anfrage erklärt:

“Bei den bisherigen Rückführungen ... hat es auch nach Aussage der bosnisch-herzegowinischen Behörden keine größeren Probleme hinsichtlich der Aufnahme der Zurückgeführten gegeben.

Hinsichtlich der freiwilligen Rückkehr ist festzuhalten, daß diese ganz überwiegend durch die Rückkehrer so vorbereitet wird, daß eine Aufnahme/Unterbringung am Zielort gewährleistet ist. Auch UNHCR hat festgestellt, daß es bei über 101 000 Rückkehrern aus dem Ausland (davon ca. 85 000 aus Deutschland) nur eine verschwindend geringe Anzahl von Nachfragen nach unmittelbarer Nothilfe bei den UNHCR Büros in Bosnien und Herzegowina gegeben hat.“<sup>104</sup>

### 3. Visarecht

54. Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nach der Bewertung der sogenannten **Bonitätsprüfung**, die vorgenommen wird, wenn ein Besucher aus einem visumpflichtigen Staat die Finanzierung des beabsichtigten Aufenthaltes nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann, jedoch eine Verpflichtungserklärung eines Dritten vorlegen kann, führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Eine Beeinträchtigung oder Diskriminierung kann in dieser Vorgehensweise nicht gesehen werden. Die Bonitätsprüfung wird von Teilen der Rechtsprechung gefordert, um den sich Verpflichtenden vor unüberschaubaren Kosten zu schützen, und sichert das Interesse der für die Ausführung der ausländerrechtlichen Bestimmungen zuständigen

<sup>103</sup> BT-Drs. 13/7149 vom 7.3.1997, 1f.

<sup>104</sup> BT-Drs. 13/9118 vom 21.11.1997, 7.

Bundesländer, nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel für ungenügend abgesicherte Besuchsaufenthalte haften zu müssen.“<sup>105</sup>

55. Für die Erteilung eines Visums nach dem **Schengener Übereinkommen** sind aufgrund der Verabschiedung eines Gesetzentwurfes der Bundesregierung, mit dem ein Beschluß des Schengener Exekutiv-Ausschusses in nationales Recht umgesetzt wird, für alle Vertragsstaaten **einheitliche Gebühren** eingeführt worden.<sup>106</sup> Der im Exekutiv-Ausschuß ausgehandelte Gebührenrahmen stelle einen Kompromiß zwischen Vertragsstaaten mit hohen und solchen mit niedrigen Gebühren dar, heißt es in der Begründung zu dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetzentwurf. Eine Harmonisierung sei erforderlich, weil ungleiche Gebühren zu Verzerrungen bei Visa-Anträgen führten.<sup>107</sup>

56. Im Januar 1997 hat der Bundesinnenminister eine Verordnung erlassen, derzufolge **jugendliche Ausländer aus dem früheren Jugoslawien, der Türkei, Marokko und Tunesien** in Deutschland ein **Visum** für die Einreise und eine Aufenthaltsgenehmigung benötigen. In dem vom Parlament mehrheitlich gebilligten Entschließungsantrag der Regierungskoalition<sup>108</sup> heißt es:

“Die Einführung der Visumpflicht zum 15. Januar 1997 für Kinder und Jugendliche aus den ehemaligen Anwerberstaaten durch Eilverordnung des Bundesministers des Innern war veranlaßt durch den steigenden Mißbrauch der Einschleusung von Kindern und Jugendlichen aus diesen Staaten. Die gleichzeitige Einführung einer Aufenthaltsgenehmigungspflicht für hier aufgewachsene Kinder und Jugendliche ist Folge der Visumpflicht. Die betroffenen Kinder und Jugendlichen sollen aber wissen, daß sie uns willkommen und Teil unserer Gesellschaft sind. Deshalb darf die Einführung der Visumpflicht zu keinen unnötigen Erschwerungen für die hier aufgewachsenen Kinder und Jugendlichen führen.“<sup>109</sup>

## *IX. Menschenrechte und Minderheiten*

### 1. Menschenrechtsverträge und internationale Konferenzen

57. Die Bundesregierung hat dem Ausschuß nach Art. 8 des internationalen **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)** im Sommer 1996 ihren 13./14. **Staatenbericht** vorgelegt, der mit dem CERD-Ausschuß Anfang März 1997 erörtert wurde. Der Ausschuß hat positiv den Rückgang rassistisch motivierter Straftaten und der Zahl von Angehörigen extremistischer Organisationen, die fremdenfreundliche öffentliche Meinung, die Bemühungen im Strafrecht, die schulische Menschenrechtserziehung und die deutsche Beteiligung an internationalen Bemühungen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gewürdigt. Probleme hat er aus seiner Sicht unter anderem im

<sup>105</sup> BT-Drs. 13/8895 vom 31.10.1997, 2.

<sup>106</sup> WIB 7/97, 11.

<sup>107</sup> BT-Drs. 13/6671 vom 6.1.1997, 5.

<sup>108</sup> BT-Drs. 13/7195 vom 12.3.1997.

<sup>109</sup> *Ibid.*, 1.

Fehlen einer Anti-Diskriminierungsgesetzgebung und entsprechender öffentlicher Einrichtungen, in anhaltenden rassistischen und fremdenfeindlichen Aktivitäten, im Verhalten der Polizei gegenüber Fremden, in der Versagung von Opferentschädigung an illegal eingereiste Ausländer sowie im Fehlen von Informationen über Maßnahmen gegen "de-facto-Segregation" gesehen. Im übrigen kritisiert der Ausschuss das Fehlen besonderer Maßnahmen zugunsten von Volksgruppen, die nicht den Status von nationalen Minderheiten besitzen.<sup>110</sup>

58. Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage hin nahm die Bundesregierung dazu Stellung, wie sie die Forderung des **VN-Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung** nach einer Verbesserung der Ausbildung und strengeren Disziplinarmaßnahmen gegen **Polizisten**, die gegenüber Ausländern brutal vorgegangen waren, umzusetzen gedenke. Die Bundesregierung verweist zunächst auf einen von der Polizei-Führungsakademie Münster verfaßten Bericht über Ursachen und Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit innerhalb der Polizei. Dieser Bericht zeige, daß in den letzten Jahren eine Vielzahl von Initiativen in der Aus- und Fortbildung entstanden seien, um Polizeibeamte besser auf den Umgang mit Bürgern ausländischer Herkunft vorzubereiten. Neben der theoretischen und praktischen Schulung in der Ausbildung für alle Laufbahngruppen im Hinblick auf die Achtung und Wahrung der Menschenrechte sowie den toleranten Umgang mit Bürgern deutscher und nicht-deutscher Herkunft würden vor allem psychologische Ausbildungsmaßnahmen wie spezielles Kommunikations- und Verhaltenstraining sowie der Stress- und Konfliktbewältigung in verstärktem Umfang durchgeführt. Darüber hinaus würden zum Thema "Polizei und Fremde" spezielle Seminare durchgeführt, in denen vor allem Verständnis für Wertsysteme und Verhaltensweisen anderer Kulturen vermittelt werde.

Weiter führt die Bundesregierung aus:

"Das Verständnis deutscher Polizeibeamter gegenüber anderen – insbesondere außereuropäischen – Kulturen wird durch die Einstellung von Ausländern in den deutschen Polizeidienst zusätzlich gefördert.

Im Rahmen der polizeilichen EU-Kooperation beteiligt sich die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus aktiv an Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Zur Aufklärung tatsächlicher oder behaupteter Übergriffe von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gegen Ausländerinnen und Ausländer werden die Maßnahmen getroffen, die auch sonst bei Anhaltspunkten für das Vorliegen eines Fehlverhaltens üblicherweise getroffen werden. Bekannt gewordene Verfehlungen werden mit den gebotenen straf- und disziplinarrechtlichen Maßnahmen verfolgt."<sup>111</sup>

59. In ihrer Antwort auf eine weitere schriftliche parlamentarische Anfrage zur **Umsetzung des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** führt die Bundesregierung aus, sie habe ihren Ver-

<sup>110</sup> Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 4. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, 89f.

<sup>111</sup> BT-Drs. 13/8821 vom 24.10.1997, 6f.

pflichtungen durch eine große Zahl von gesetzgeberischen Regelungen und praktischen Maßnahmen Rechnung getragen und werde auch neuen Konfliktfeldern mit geeigneten Instrumenten begegnen. Sie habe dem Ausschuß für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, der die Einhaltung der Verpflichtungen nach der CERD-Konvention überwacht, folgendes berichtet:

“Die Bundesregierung hat auf Anregung des Ausschusses erneut geprüft, ob ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz zweckmäßig ist, um die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu verbessern. Entsprechende politische Diskussionen, die noch nicht abgeschlossen sind, gibt es im Bund und in einigen Ländern.

Die deutsche Regierung ist nachhaltig darum bemüht, Rassendiskriminierungen durch gesetzliche Maßnahmen vorbeugend zu begegnen. Diese Aufgabe wird in weitem Umfang durch die unmittelbar anwendbaren und durchsetzbaren Vorschriften der Verfassung über die Gleichbehandlung, durch detaillierte strafrechtliche Vorschriften, verwaltungsrechtliche Regelungen und durch die allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften sowie durch den in Deutschland zur Verfügung stehenden umfassenden Rechtsschutz erfüllt. Bei der Bekämpfung von Diskriminierungen durch Privatpersonen im zivilrechtlichen Bereich stellen sich zum Teil Fragen nach dem Verhältnis zur verfassungsrechtlich gesicherten Privatautonomie und Vertragsfreiheit. Auch bei der Beweisführung, ob eine Ungleichbehandlung aus rassistischen oder ähnlichen Gründen vorgenommen worden ist, ergeben sich besondere Probleme.”<sup>112</sup>

Diese Einschätzung sei am 20. März 1997 mit dem Ausschuß erörtert worden und habe sich seitdem nicht geändert.

60. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage geht die Bundesregierung auf Fragen im Zusammenhang mit der **Europäischen Konvention zur Bio-Medizin** des Europarates sowie zu fremdnützigen Eingriffen an einwilligungsunfähigen Menschen ein.

Hinsichtlich einer Entschließung des Deutschen Ärztetages, in der gefordert wird, daß die Konvention im Hinblick auf die Art. 6, 13, 14, 17, 18 und 20 nur mit einem Vorbehalt ratifiziert werden solle, weist die Bundesregierung darauf hin, daß die besagten Regelungen der Konvention entweder einen niedrigeren Schutzstandard als das deutsche Recht aufwiesen oder dem deutschen Recht entsprächen. Die Einlegung eines Vorbehalts sei jedoch nach Art. 36 Abs. 1 der Konvention nur dann möglich, wenn die Konvention einen höheren Schutzstandard als das nationale Recht enthalte und dieser höhere Standard nicht in das nationale Recht übernommen werden solle. Da somit ein entsprechender Vorbehalt nicht möglich sei, geht die Bundesregierung davon aus, daß die Verfasser der Entschließung des Deutschen Ärztetages für eine Ratifizierung unter Wahrung des bestehenden deutschen Schutzstandards eintreten wollten. Dies sei nach Art. 27 der Konvention uneingeschränkt möglich.<sup>113</sup>

Dort, wo der Schutzstandard der nationalen Gesetzgebung hinter dem Schutzstandard der Konvention zurückbleibe, kündigt die Bundesregierung für den Fall

<sup>112</sup> BT-Drs. 13/8895 vom 31.10.1997, 5.

<sup>113</sup> BT-Drs. 13/8469 vom 5.9.1997, 2.

der Einleitung eines Ratifikationsverfahrens eine entsprechende Gesetzesänderung an.<sup>114</sup>

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß beim Europarat weitere Protokolle zu Fragen der Organtransplantation, zur medizinischen Forschung, zum Schutz menschlicher Embryonen und Föten sowie zur Humangenetik erarbeitet würden. Ein weiteres Zusatzprotokoll zum Verbot des Klonens von Menschen, das ein generelles Verbot des Klonens von Menschen unabhängig von der Methode und dem Zweck des Klonens ausspricht, sei vom Lenkungsausschuß für Bioethik im Juni 1997 erarbeitet und vom Komitee der Ministerbeauftragten der parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Stellungnahme übermittelt worden. Bei den Zusatzprotokollen handele es sich um eigenständige völkerrechtliche Verträge, welche die Grundprinzipien der Konvention ergänzen oder ausformen sollen. Sie müssten gesondert unterzeichnet und ratifiziert werden, um innerstaatlich Wirkung zu entfalten. Dies setze nach Art. 31 des Übereinkommens die vorherige oder gleichzeitige Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens voraus.<sup>115</sup>

61. Für ein **Verbot des Klonens von Menschen** hat sich die Bundesregierung auch im Rahmen einer Regierungsexpertenkonferenz im Juli 1997 eingesetzt, bei der der von der UNESCO vorbereitete Entwurf einer "Allgemeinen Erklärung zum menschlichen Genom und den Menschenrechten" beraten worden ist:

"Die deutsche Delegation hat sich bei den Verhandlungen erfolgreich dafür eingesetzt, daß

- das Klonen von Menschen zu Reproduktionszwecken als eine unzulässige, menschenunwürdige Praktik bezeichnet wird,
- sich die Staaten über weitere Techniken verständigen sollen, die ebenfalls gegen die Menschenwürde verstoßen könnten, wie Eingriffe in die menschliche Keimbahn,
- das menschliche Genom in seinem natürlichen Zustand nicht Gegenstand kommerzieller Interessen sein darf,
- die Rechte einwilligungsunfähiger Menschen im Bereich der gentechnisch-medizinischen Forschung deutlich gestärkt wurden und
- das menschliche Genom lediglich in einem symbolischen Sinne als Erbe der Menschheit bezeichnet wird und somit vor einem auf gesellschaftliche Ansprüche gründenden Zugriff geschützt bleibt."<sup>116</sup>

Bereits zuvor hatte die Bundesregierung der UNESCO eine schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf der "Allgemeinen Erklärung zum menschlichen Genom und den Menschenrechten" übermittelt. In einer dazu am 16. Mai 1997 abgegebenen Erklärung unterstrich die Bundesregierung ihre feste Überzeugung, daß dem Prinzip der Achtung der Menschenwürde gegenüber allen anderen Erwägungen Vorrang eingeräumt werden müsse. Weiter führt die Bundesregierung aus:

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>115</sup> BT-Drs. 13/8469 vom 5.9.1997, 7.

<sup>116</sup> *Ibid.*, 7f.

“Die Bundesregierung unterstützt die Auffassung, daß die Form einer politischen Erklärung die angemessene Form ist, eine weltweite Verständigung über zentrale Grundprinzipien hinsichtlich der humangenetischen Forschung und deren Anwendung zu erreichen. Die Bundesregierung begrüßt, daß durch die Deklaration ein Beitrag zur weltweiten Diskussion über ethische Fragen der Humangenomforschung geleistet werden soll. Die Bundesregierung hofft, daß die Deklaration zur Schaffung oder Ergänzung von entsprechenden Rechtsvorschriften in den beteiligten Staaten beitragen wird.”<sup>117</sup>

Für die Bundesregierung sei es das zentrale Anliegen der Deklaration, die Wahrung der Menschenwürde und der Menschenrechte in einem Gebiet zu sichern, das bislang von keinem Menschenrechtsdokument im Rahmen der Vereinten Nationen ausreichend erfaßt sei. Vor diesem Hintergrund äußert die Bundesregierung Bedenken dagegen, die Erklärung in den Kontext des Prinzips des gemeinsamen Menschheitserbes zu stellen:

“Aus der Sicht der Bundesregierung ist der vom Deklarationsentwurf hergestellte Bezug zum Prinzip des gemeinsamen Menschheitserbes deshalb in diesem Zusammenhang problematisch. Aus der Sicht der Bundesregierung sollte der Schutz des individuellen Genoms durch keine übergeordneten oder gleichwertigen allgemeinen Schutzinteressen relativiert werden.”<sup>118</sup>

62. Auch auf der Ebene der EU widmeten sich auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam am 16./17. Juni 1997 die Regierungen mit der **“Erklärung des Europäischen Rates zum Verbot des Klonens von Menschen”** diesem Thema. In dieser Erklärung fordert der Europäische Rat den Rat und die Kommission auf, bei der Festlegung der Gemeinschaftspolitik insbesondere in den Bereichen Forschung und geistiges Eigentum sowie bei der Durchführung bestehender Programme zu prüfen, wie das Klonen von Menschen verhindert werden kann.<sup>119</sup>

63. Am 10. Dezember 1997 berichtete die Bundesregierung im Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die **Internationale Konferenz über Kinderarbeit**, die vom 27. bis 30. Oktober 1997 in Oslo abgehalten wurde. Dort seien die Regierungen aufgefordert worden, zeitgebundene nationale Aktionsprogramme aufzustellen und mit Unterstützung von Geberländern umzusetzen. Die entwicklungspolitische Dimension des Themas habe bei der Konferenz im Vordergrund gestanden.

Das am Ende der Konferenz in Konsens verabschiedete Aktionsprogramm enthalte sowohl politische Grundsätze als auch Vorschläge für praktische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Kernaussagen des Programms seien, daß Investitionen in die Entwicklung des Kindes ein ethisches, soziales und ökonomisches Gebot für alle Gesellschaften sei, die Hauptursache von Kinderarbeit in der Armut liege und Kinderarbeit das Wirtschaftswachstum sowie die soziale Entwicklung verlangsame. Bei der Bekämpfung der Kinderarbeit werde vor

<sup>117</sup> Bull. Nr.39 vom 21.5.1997, 418.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Bull. Nr.66 vom 6.8.1997, 797.

allem auf freiwillige Verhaltenskodizes gesetzt. Dem Bericht der Regierung zufolge ist der Vorschlag, auch die Einführung von Kennzeichnungssystemen für Güter, die ohne Kinderarbeit hergestellt werden, im Aktionsprogramm zu verankern, am "verbissenen Widerstand" der asiatischen Entwicklungsländer gescheitert.

Die Bundesregierung habe bei der Tagung in Oslo betont, sie gebe Maßnahmen, die an den Ursachen ansetzen, also die Armut bekämpfen, den Vorzug gegenüber Aktivitäten, die sich an den Symptomen ausrichten.<sup>120</sup>

64. In einer erst im Januar 1997 vorgelegten Unterrichtung über die **Weltfrauenkonferenz** im September 1995 in Peking berichtet die Bundesregierung, daß neben allen Formen der Gewalt gegen Frauen von der Weltfrauenkonferenz außerdem auch Pornographie und Praktiken der genitalen Verstümmelung klar verurteilt worden seien. Die Regierung betont, daß es das erste Mal sei, daß Gewalt gegen Frauen in ihrem ganzen Ausmaß in einem internationalen Dokument so umfassend beschrieben und so vehement verurteilt werde. Die Botschaft an die Staaten sei eindeutig: Sie würden aufgefordert, diese Verbrechen, ob im privaten oder öffentlichen Bereich, zu verurteilen, zu verbieten, zu verhindern und zu bestrafen. Auf internationaler Ebene gehöre dazu die Bekämpfung des Menschenhandels und des Mißbrauchs Minderjähriger zu Zwecken der Prostitution. Als weitere wichtige Themen bei der Pekinger Zusammenkunft werden die Überwindung der Armut von Frauen, die Förderung der Familie, die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit, sowie der bessere Zugang von Frauen zu wirtschaftlichen Ressourcen genannt. In diesen Bereichen habe die 4. Weltfrauenkonferenz neue Perspektiven eröffnet.

Weiter betont die Bundesregierung die besondere Prägung der Konferenz durch Nichtregierungsorganisationen, denen neben den offiziellen Regierungsdelegationen eine wichtige Rolle in bislang nicht gekanntem Umfang zugekommen sei. Insgesamt bewertete die Bundesregierung die Weltfrauenkonferenz als einen Erfolg:

"Aus der Sicht der Bundesregierung stellt die Weltfrauenkonferenz selbst unter Einbeziehung der gegebenen lokalen Rahmenbedingungen insgesamt einen Erfolg dar. So ist es gelungen, die auf früheren Weltkonferenzen erreichten Verhandlungsergebnisse zu bekräftigen, obwohl es insbesondere im Kapitel Menschenrechte und im Bereich reproduktive Rechte Aufweichungsbestrebungen gab.

Es ist außerdem gelungen, die Aufmerksamkeit der ganzen Welt auf die Bedürfnisse und Interessen von Frauen zu richten, die immer noch bestehende Diskriminierung von Frauen, ihre Armut und ihre Unterdrückung in vielen Teilen dieser Welt sichtbar zu machen. Vieles, was auf früheren Konferenzen beschlossen wurde, konnte in Peking auf die spezifische Situation von Frauen und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern ausgerichtet werden."<sup>121</sup>

Die Forderungen der Aktionsplattform von Peking zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frau und Mann sind nach Ansicht der Bundesregierung in der

<sup>120</sup> WIB 21/97, 59.

<sup>121</sup> BT-Drs. 13/6736 vom 14.1.1997, 3.

Bundesrepublik Deutschland weitgehend erfüllt oder sind bereits Bestandteil der Gleichberechtigungspolitik. Dennoch solle mit einer Kampagne unter dem Titel "Gleichberechtigung – Teilhabe – Partnerschaft" 1997 die nationalen Strategien an möglichst breite Bevölkerungskreise herangetragen werden, um den Umsetzungsprozeß der Ergebnisse der 4. Weltfrauenkonferenz in die deutsche Gesellschaft insgesamt zu tragen.<sup>122</sup>

65. Mit dem Schreiben vom 17. Januar 1997 hat die Bundesrepublik Deutschland die Anerkennung der **Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte** zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen eines Vertragsstaates nach Art. 41 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (Staatenbeschwerdeverfahren) für weiter fünf Jahre verlängert. Die Erklärung wurde mit der Maßgabe abgegeben, daß der beschwerdeführende Vertragsstaat für sich selbst die Zuständigkeit des Ausschusses anerkannt haben muß, und von der Bundesrepublik Deutschland und dem betreffenden Vertragsstaat entsprechende materielle Verpflichtungen aus dem Pakt übernommen worden sind.<sup>123</sup>

66. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur Welternährungskonferenz in Rom äußerte die Bundesregierung ihre Bedenken gegenüber einem **Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**:

"Die Bundesregierung steht einem Fakultativprotokoll zum Sozialpakt reserviert gegenüber. Nach Ansicht der Bundesregierung und einer Reihe weiterer Staaten besteht ein grundsätzliches Problem darin, daß im Gegensatz zum Zivilpakt mit seinen Abwehrrechten gegen staatliche Maßnahmen der Sozialpakt Rechte enthält, deren praktische Durchsetzbarkeit in erster Linie von den durch die Politik der einzelnen Staaten geschaffenen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen abhängt, deren rechtliche Durchsetzbarkeit hingegen in aller Regel nicht gegeben ist."<sup>124</sup>

Zur Verwirklichung des Rechts auf ausreichende Ernährung setzte sich die Bundesregierung im Verbund mit ihren Partnern der Europäischen Union für alle geeigneten Maßnahmen ein, wobei man sich nach den Abschlußdokumenten der VN-Konferenzen der letzten Jahre richte. Die Europäische Union habe entsprechende Vorschläge in die Verhandlungen über die Abschlußdokumente des Welternährungsgipfels eingebracht. Diese zielten insbesondere auf die Aktivierung der Überwachungsfunktion des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ab, der sich auch mit dem Aktionsplan des Welternährungsgipfels beschäftigen solle.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> *Ibid.*, 23 f.

<sup>123</sup> Schreiben des Botschafters Eitel an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, vom 17.1.1997.

<sup>124</sup> BT-Drs. 13/6792 vom 20.1.1997, 5.

<sup>125</sup> *Ibid.*

## 2. Praxis im Rahmen der VN-Organen

67. Wie die Bundesregierung in ihrem 4. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen betont, mißt sie einer aktiven Mitarbeit in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen eine herausgehobene Bedeutung bei. Dabei komme der Mitgliedschaft Deutschlands im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie in der Menschenrechtskommission (MRK) als funktionalem Ausschuß des Wirtschafts- und Sozialrates eine Schlüsselstellung zu. Die kontinuierliche deutsche Mitgliedschaft in der MRK seit 1975 (mit einjähriger Unterbrechung im Jahre 1978) habe sichergestellt, daß Deutschland an allen wichtigen Entscheidungen und Beschlüssen im Menschenrechtsbereich aktiv mitwirken konnte. Im Rahmen des sogenannten gruppenübergreifenden Dialogs bemüht sich der Leiter der deutschen Delegation in der MRK, Bundesminister a.D. Baum, zwischen den Tagungen mit Unterstützung durch den Arbeitsstab Menschenrechte und die ständigen Vertretungen in Genf und New York, Delegationen aus anderen Regionalgruppen für die Förderung wichtiger Menschenrechtsvorhaben zu gewinnen. Die Rückkehr zum Konsens bei der Behandlung des Rechts auf Entwicklung und eine tendenzielle Versachlichung der Diskussion einer Reihe sehr schwieriger Themen (z.B. Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger, MRK-Grundsatzdiskussion zum Prinzip Einstimmigkeit versus Mehrheitsentscheidung) und Fortschritte bei der Einrichtung von Menschenrechtsfeldoperationen bestätigten nach Einschätzung der Bundesregierung die Richtigkeit des Ansatzes. Seit der 53. Sitzung der MRK 1997 hat Deutschland den Vorsitz in der westlichen Gruppe ("Western Human Rights Group") übernommen, was zu einer weiteren Stärkung des Profils der Bundesrepublik im multilateralen Menschenrechtsbereich beigetragen habe.

In der Kommission für die Rechtstellung der Frau ist Deutschland seit 1997 für vier Jahre erneut Mitglied (bereits Mitglied von 1976 bis 1990) geworden. In diesem Rahmen wirkt die Bundesregierung nach eigenen Angaben aktiv an der Umsetzung der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz mit.<sup>126</sup>

68. Die deutsche Delegation auf der 53. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission 1997 unter der Leitung von Bundesminister a.D. Baum setzte sich mit Nachdruck dafür ein, daß die Arbeiten an dem neuen **Deklarationsentwurf zu den Menschenrechtsverteidigern** zügig weitergeführt werden, wobei eine Verabschiedung der Erklärung möglichst bis Dezember 1998 von der Bundesregierung angestrebt wurde. Wie die Bundesregierung in ihrem 4. Bericht über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen erläutert, sei es in über 10jährigen Verhandlungen nicht gelungen, Einigung über den Entwurf zu erzielen. Dies sei bis 1996 vor allem darauf zurückzuführen gewesen, daß gerade die für die Arbeit der Menschenrechtsverteidiger wesentlichen Rechte nicht konsensfähig waren. Während vor allem die westlichen Länder den Status und die Rechte der Menschenrechtsverteidiger möglichst weit ausgestalten wollten, ging es einigen

<sup>126</sup> *Ibid.*, 12f.

anderen Staaten (u. a. Kuba, China) darum, möglichst enge Voraussetzungen für deren Tätigwerden festzulegen und die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland zu kontrollieren. Anfang 1997 sei auf Initiative der westlichen Länder mit einem überarbeiteten, in höherem Maße konsensfähigen Deklarationstext über die Rechte von Menschenrechtsaktivisten der ins Stocken geratene Verhandlungsprozeß wieder in Schwung gebracht worden.<sup>127</sup>

69. Die Erarbeitung eines **Zusatzprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** vom 10. Dezember 1984, das den präventiven Schutz vor Folter noch wirksamer gestalten soll, wird von der Bundesregierung den Angaben im Menschenrechtsbericht zufolge aktiv unterstützt. Ergänzend zu den materiellen Bestimmungen des Übereinkommens sehe der derzeit diskutierte Entwurf die Schaffung eines Unterausschusses des bestehenden Anti-Folterausschusses vor, der durch Besuche von Orten, an denen Menschen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist (Gefängnisse, psychiatrische Anstalten usw.), präventiven Schutz vor Folter gewährleisten soll.<sup>128</sup>

70. Der **Sonderberichterstatter** der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zur Umsetzung der Deklaration über die **Abschaffung aller Formen religiöser Intoleranz und auf Religion und Glauben beruhender Diskriminierung**, Prof. Dr. A m o r (Tunesien) hat Deutschland auf Einladung der Bundesregierung vom 17. bis 28. September 1997 besucht. Hintergrund des Besuches war das Anliegen des Sonderberichterstatters, sich einen Überblick über den Stand der Verwirklichung des Menschenrechts auf Freiheit der Religion, des Glaubens und des Gewissens in Deutschland zu verschaffen. Während seines Besuches hatte der Sonderberichterstatter Gelegenheit, sich im Rahmen eines umfangreichen Programmes über die Situation in Deutschland in bezug auf die Gewährleistung des Menschenrechtes auf Freiheit des Glaubens und des religiösen Bekenntnisses zu informieren. In über 50 Gesprächsterminen traf Prof. A m o r u. a. mit Vertretern des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung, von Landesregierungen, der christlichen Kirchen und einer Vielzahl weiterer Religionsgemeinschaften, sowie Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, der Wissenschaft und mit persönlich Betroffenen zusammen. Der Bericht wurde der Menschenrechtskommission am 22. Dezember 1997 vorgelegt.<sup>129</sup> Untersucht wurden vom Sonderberichterstatter die Gesetzeslage bezüglich der Toleranz und Nichtdiskriminierung im Bereich von Religion und Glauben, insbesondere im Hinblick auf allgemeine verfassungsrechtliche Garantien der Religions- und Glaubensfreiheit, zum Verhältnis von Staat, Religion und Glauben sowie von verfassungsrechtlichen Garantien, die sich auf Sekten und Kulte beziehen. Weiterhin wurde die tatsächliche Situation bei der Umsetzung dieser Garantien untersucht sowie die Situation von religiösen Minderheiten beleuchtet. Ein eigenes Kapitel ist der "Church of Scientology" gewidmet.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 25 f.

<sup>128</sup> *Ibid.*, 20.

<sup>129</sup> UN Doc. E/CN.4/1998/6/Add.2.

Während die verfassungsmäßige Rechtslage zum Schutz von Religions- und Glaubensfreiheit sowie die ausgewogene Balance zwischen Religion und Politik vom Sonderberichtersteller gelobt werden, schlägt er im Hinblick auf die praktische Umsetzung kritischere Töne an. Im Hinblick auf die Situation nicht-christlicher Glaubensgemeinschaften, insbesondere muslimischen Glaubens, in Deutschland wird insbesondere kritisiert, daß ihnen die Rechtspersönlichkeit und Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts verweigert werde:

“In conformity with article 140 of the Constitution and with German case law, the Muslim community satisfies the criteria regarding its statute, the size of its membership, the guarantee of permanence and respect for the legal order of the State. In view of the pragmatic approach to this issue shown by German officials during the Special Rapporteur’s visit, and as it is not possible to treat Islam in the same way as a Christian Church or for it to be represented by an authority, the Special Rapporteur believes that it would be useful to hold broad consultations with Muslim organizations with a view to granting the status of legal person in public law to those that agree to cooperate with the State.”<sup>130</sup>

Neben der Ausweitung der rechtlichen Anerkennung von Glaubensgemeinschaften hält der Sonderberichtersteller die Einführung von Gesetzen für wertvoll, “which makes punishable any writings or statements fomenting hatred, particularly in the press”.<sup>131</sup>

71. Der luxemburgische Vertreter im 2. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßte im Namen der Europäischen Union den Bericht des VN-Generalsekretärs zur Umsetzung des Aktionsplans, wie er auf der **Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung** beschlossen worden war. Es sei ermutigend festzustellen, daß zahlreiche Länder ihre Gesundheitsversorgung reorganisiert hätten, indem sie Aktivitäten im Bereich Familienplanung zusammen mit anderen Aktivitäten im Hinblick auf die reproduktive Gesundheit zusammengeführt hätten. Es sei zentral, in diesem Bereich Bildungsmaßnahmen zu verfolgen, um die Müttersterblichkeit zu reduzieren, Teenager-Schwangerschaften zu minimieren und sexuell übertragbare Krankheiten zu verhindern. Die Europäische Union sei der vom Generalsekretär vorgebrachten Idee einer Überprüfung und Würdigung der Umsetzung des Aktionsplans gegenüber positiv eingestellt. Hierfür wird ein hochrangiges Treffen von zwei Tagen vorgeschlagen, das im Rahmen der Generalversammlung abgehalten werden könnte und weitere Beteiligung durch Nichtregierungsorganisationen und parlamentarische Gruppen einschließen sollte.<sup>132</sup>

72. Nachdrücklich setzte sich der Vertreter der Europäischen Union im 2. Ausschuß der Generalversammlung für eine Intensivierung der Bemühungen zur **Förderung der Gleichheit der Geschlechter** sowie auch Zugang von Frauen zu Produktionsressourcen ein. Er unterstrich, daß die Gleichstellung der Frau einen zen-

<sup>130</sup> UN Doc. E/CN.4/1998/6/Add.2, Rn. 90.

<sup>131</sup> *Ibid.*, Rn. 104.

<sup>132</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.23, 17–21.

tralen Faktor im Kampf gegen die Armut darstelle. In diesem Zusammenhang wurde der Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialrates, die Gleichberechtigungaspekte in allen Programmen der Vereinten Nationen zu einem Hauptanliegen zu machen, begrüßt. Nach Ansicht der Europäischen Union müsse der Grundschul-erziehung sowie der grundlegenden Gesundheitsversorgung die größte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es sei bedauerlich zu sehen, daß Frauen zwei Drittel aller Analphabeten in der Welt ausmachten.<sup>133</sup>

73. In ihrer Antwort auf eine Große Parlamentarische Anfrage hat die Bundesregierung die **Beschneidung der weiblichen Genitalien**, wie sie in verschiedenen afrikanischen und einigen asiatischen Staaten (wie auch in ausländischen Bevölkerungsgruppen in Europa, Kanada, Australien und in den USA) vorgenommen werde, nachdrücklich als schwere Menschenrechtsverletzung verurteilt und sich verpflichtet, Anstrengungen zur Bekämpfung derartiger Praktiken zu unterstützen. Während für die Bekämpfung von derartigen Praktiken in der Bundesrepublik Deutschland auf das deutsche Strafrecht verwiesen wird, befürwortet die Bundesregierung in asiatischen und afrikanischen Ländern Aufklärungsarbeit als die richtige Strategie.

“Die Faktoren, die in den entsprechenden Ländern zum Fortbestand des Brauches beitragen, sind sehr vielfältig und tief in der jeweiligen Gesellschaft verwurzelt. Versuche, durch Einfluß von außen das Beschneidungsritual in Frage zu stellen, werden oftmals als Einmischung in die Tradition und als Diktat westlicher Lebensweisen und Anschauungen abgelehnt – gerade auch von den einheimischen Frauen. Dies muß bei der Bekämpfung der Beschneidung von Mädchen und Frauen in afrikanischen und asiatischen Ländern berücksichtigt werden. Im Mittelpunkt muß daher die Unterstützung einheimischer Gruppen und Organisationen stehen, die in den betroffenen Ländern durch Aufklärungsarbeit ein entsprechendes Bewußtsein und eine Verhaltensänderung in der Bevölkerung fördern. Daneben sind Aufklärungsaktionen internationaler Organisationen, wie z. B. der WHO und UNICEF, wichtig und erfolgversprechend.”<sup>134</sup>

74. Zu Fragen der **Bekämpfung von Rassismus** äußerte sich der luxemburgische Vertreter für die Europäische Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Im Hinblick auf die Vorbereitung einer Weltkonferenz zur Bekämpfung des Rassismus, die von der Europäischen Union befürwortet werde, fordert der Vertreter Luxemburgs einen Ansatz der auf eine praktische Problemlösung orientiert ist. Weiterhin fordert er alle Regierungen auf, Rassismus entschieden entgegenzutreten:

“It was incumbent upon every government to take a firm stand against any manifestation of racism or xenophobia in its territory. All states must hear the warning of the Secretary-General in his report on the work of the organization against identity politics, which could lead to the vilification of ‘the other’. Human rights education was essential in that regard, since racism and xenophobia were born of fear. The police and the judicial system should be central to efforts to combat those phenomena.”<sup>135</sup>

<sup>133</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.27, 13–15.

<sup>134</sup> BT-Drs. 13/8281 vom 23.7.1997, 2.

<sup>135</sup> UN Doc. A/C.3/52/SR.27, 19–21.

75. Die Vertreterin Luxemburgs begrüßte im 3. Ausschuß der Generalversammlung im Namen der Europäischen Union die Entscheidung, dem **Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** eine zweite Jahresitzung zu genehmigen. Dies werde helfen, den Verfahrensstand in diesem Ausschuß zu reduzieren. Weiterhin begrüßte die Vertreterin Luxemburgs die wachsende Zahl von Beitritten zur Konvention, bemängelte jedoch, daß die von einigen Vertragsparteien erklärten Vorbehalte gegen den Geist der Konvention verstießen.<sup>136</sup>

76. Auch im Hinblick auf die **Konvention über die Rechte des Kindes** rügte die Vertreterin Luxemburgs im Namen der Europäischen Union die Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten, die gegen deren Ziele und Prinzipien verstießen und einen Willen zur Umsetzung der Konvention zweifelhaft erscheinen ließen. Sie forderte jene Mitgliedstaaten auf, ihre Vorbehalte zurückzuziehen. Weiterhin brachte sie die Unterstützung der Europäischen Union für die Fertigstellung eines Fakultativprotokolls zur Bekämpfung des Verkaufs von Kindern, der Kinderprostitution und Kinderpornographie zum Ausdruck. In diesem Zusammenhang forderte sie Nichtregierungsorganisationen auf, auf Regierungen Druck auszuüben, die existierenden Instrumente anzuwenden. Um die Kinderarbeit wirksamer zu bekämpfen, forderte die Vertreterin die Einführung einer Schulpflicht in der Primärerziehung, die kostenlosen und allgemeinen Zugang gewährleistet. Außerdem mahnte sie eine größere politische Bereitschaft zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten an. Insgesamt räumte sie ein, daß das gewachsene Interesse an den Rechten der Kinder wenig spürbare Auswirkungen auf das tägliche Leben der meisten Kinder in der Welt habe. Insofern sei es nicht genug, entsprechende Gesetze zu schaffen, vielmehr müßten Bedingungen geschaffen werden, die einen Genuß dieser Rechte erlaubten.<sup>137</sup>

77. Gegenüber Forderungen nach Einführung einer **Rechenschaftspflicht von internationalen Finanzinstitutionen vor Menschenrechtsremien der VN** äußert sich die Bundesregierung ablehnend:

“Die Forderung, daß die internationalen Finanzinstitutionen einer Berichts- und Rechenschaftspflicht gegenüber den VN-Menschenrechtsremien unterstellt werden müßten, wird traditionell von den Entwicklungsländern und deutschen Nichtregierungsorganisationen erhoben. Zu den wesentlichen Voraussetzungen für die effiziente Arbeit des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank gehört deren Unabhängigkeit von politischen Zielsetzungen. Mit diesem Grundsatz ist eine Berichtspflicht von IWF und Weltbank gegenüber VN-Gremien nicht vereinbar. Gegen eine stärkere Einbindung spricht beim IWF schon die im übrigen auch von den Empfängerländern aus guten Gründen geforderte Vertraulichkeit der Verhandlungen und Vereinbarungen. Die Programme des IWF werden im Exekutivdirektorium ausführlich diskutiert. Hier sind Industrie und Entwicklungsländer gleichermaßen vertreten, was den Entwicklungsländern die Möglichkeit gibt, ihre Vorstellungen über die IWF-Politik zur Diskussion zu stellen. Eine Verlagerung dieser Diskussion aus dem IWF hinaus in fachfremde Foren

<sup>136</sup> UN Doc. A/C.3/52/SR.7, 15.

<sup>137</sup> UN Doc. A/C.3/52/SR.19, 30–38.

birgt die Gefahr in sich, aus wohlgemeinten (sozial-)politischen Gesichtspunkten unumgängliche Anpassungsprozesse zu verzögern. Damit wird die Anpassung jedoch teurer und der Verteilungsspielraum geringer.“<sup>138</sup>

### 3. Praxis auf europäischer Ebene (im Rahmen der Europäischen Union, des Europarates und der OSZE)

78. In der **Europäischen Union** hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Beratungen des Amsterdamer Vertrages für die weitere **Stärkung des Grundrechtsschutzes** eingesetzt. Im Bereich der Außenbeziehungen spielte die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Katalysatorrolle, wobei ein kohärentes Auftreten der EU in allen Institutionen und bei allen menschenrechtsrelevanten Fragen angestrebt werde, wie die Bundesregierung in ihrem Bericht über die Menschenrechtspolitik betont. Die Bundesregierung bemühe sich insbesondere um engere Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern in der GASP und der Kommission, die zum Beispiel – für Menschenrechtsforderungen sehr relevant – für die Entwicklungshilfe der EU zuständig sei. Sie setze sich dafür ein, die Menschenrechtsarbeitsgruppe der GASP als Koordinierungsinstrument für dieses Ziel zu nutzen. Ein gemeinsames Auftreten der EU-Mitgliedstaaten in menschenrechtlichen Fragen biete am ehesten die Möglichkeit, Einfluß auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Problemland zu nehmen sowie in den öffentlichkeitswirksamen und politisch relevanten Sitzungen der MRK den vorgetragenen Äußerungen Nachdruck zu verleihen.<sup>139</sup>

79. In seiner Rede zur Eröffnung des **“Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997”** in Den Haag, das 1996 auf deutsch-französische Initiative als gemeinsame Maßnahme verabschiedet worden war, hob Bundesaußenminister Kinkel hervor, daß damit die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auch auf europäischer Ebene als politische Priorität etabliert werde. Er betont, daß zwar die Zahl der Straftaten mit fremdenfeindlichen Motiven in Deutschland rückläufig sei, fremdenfeindliche Aktionen jedoch unabhängig von den jeweils aktuellen statistischen Entwicklungen eine ständige Wachsamkeit erforderten.<sup>140</sup>

Im Rahmen des **“Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997”** sind verschiedene Bundesministerien Träger einer großen Anzahl von entsprechenden Projekten, insbesondere von Aufklärungskampagnen gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit sowie von Projekten zur Integration von jungen Ausländerinnen und Ausländern.<sup>141</sup>

80. Die zukünftige Effektivität des Menschenrechtsschutzes des **Europarates** werde durch die geplante **Einsetzung eines Ständigen Menschenrechtsgerichtshofes** gestärkt und auf Dauer gewährleistet, erklärt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage. In der EMRK, den verschiedenen Zusatzproto-

<sup>138</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>139</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>140</sup> Bull. Nr. 15 vom 18.2.1997, 153.

<sup>141</sup> BT-Drs. 13/6860 vom 31.1.1997, 8.

kollen dazu und der “Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe” sieht die Bundesregierung die Instrumente, welche den Europarat in die Lage versetzen, zu einem Raum demokratischer Stabilität und Sicherheit auf diesem Kontinent beizutragen. In diesem Zusammenhang wird die baldige Ratifizierung dieser Konvention durch die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa befürwortet<sup>142</sup>.

81. Mit Blick auf zu vermeidende **Überschneidungen der Arbeit des Europarates mit der anderer zwischenstaatlicher Organisationen** unterstützt die Bundesregierung Bemühungen, ein ins Auge gefaßtes sogenanntes ‘Memorandum of Understanding’ zwischen der OSZE und dem Europarat zu verabschieden, das die Richtlinien für die Kooperation beider Organisationen definiert. Dem Ziel einer möglichst effizienten Zusammenarbeit dienen ferner die regelmäßigen Treffen zwischen Vertretern des Europarates, der Europäischen Union und der OSZE<sup>143</sup>.

82. Nach Ansicht der Bundesregierung ist eine **Beteiligung der parlamentarischen Versammlung** bei der Ausarbeitung von Konventionstexten im **Europarat** “in hohem Maße” gegeben. Allerdings räumt die Bundesregierung ein, daß eine stärkere Beteiligung der parlamentarischen Versammlung bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms wünschenswert sei. Im übrigen würde eine eigenständigere Rolle der parlamentarischen Versammlung in bezug auf die übrigen Organe des Europarates eine Änderung von dessen Statuten voraussetzen.<sup>144</sup>

83. Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu dem von der finnischen Präsidentschaft im Europarat eingebrachten Vorschlag, zur Komplettierung der existierenden Mechanismen des gesamteuropäischen Menschenrechtsschutzes, die Institution eines **“Hochkommissars für Menschenrechte” des Europarates** zu schaffen:

“Die Bundesregierung setzt sich für eine ständige Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes im Europarat ein. In diesem Zusammenhang hat sie den finnischen Vorschlag über Einrichtung eines Kommissars für Menschenrechte des Europarates grundsätzlich positiv aufgenommen. Die Bundesregierung begrüßt insbesondere die Absicht, eine bessere Informationsverbreitung über das System des Menschenrechtsschutzes im Europarat in den neuen Mitgliedstaaten zu erreichen.

Der Vorschlag wird derzeit in den zuständigen Gremien des Europarates diskutiert. Bei der weiteren Debatte spielt die Frage der Abgrenzung der Funktion dieses Kommissars mit den Aufgaben des ... zukünftigen ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg eine wichtige Rolle.”<sup>145</sup>

#### 4. Menschenrechte in einzelnen Staaten

84. Die **Menschenrechtssituation in der Türkei** war im Berichtszeitraum mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung. In ihrer Antwort

<sup>142</sup> BT-Drs. 13/8129 vom 1.7.1997, 1 f.

<sup>143</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>144</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>145</sup> BT-Drs. 13/7690 vom 16.5.1997, 2.

auf eine Kleine Anfrage weist die Bundesregierung darauf hin, sie nutze alle sich bietenden Gelegenheiten, um bilateral oder gemeinsam mit verbündeten Staaten auf die Türkei im Sinne der Wahrung der Menschenrechte einzuwirken, wie es zuletzt auch durch Bundesaußenminister Kinkel bei seinem Besuch in der Türkei vom 25. bis 27. März 1997 geschehen sei. Die Bundesregierung führt weiter aus:

“Erkenntnisse der Bundesregierung legen den Schluß nahe, daß die Menschenrechtspraxis in der Türkei vor allem unter einer unzureichenden Beachtung geltenden Rechts durch Sicherheitskräfte leide. Die Bundesregierung drängt deshalb die türkische Regierung, die Menschenrechtspraxis mit dem in der Türkei geltenden Recht in Einklang zu bringen.”<sup>146</sup>

Keine Mehrheit fand am 15. Januar 1997 im Auswärtigen Ausschuß ein Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, in dem eine aktive Außenpolitik der Bundesregierung zum Schutz der Menschenrechte in der Türkei verlangt wurde. Die Abgeordneten hatten gefordert, auf bilateraler Ebene Druck auf die Regierung in Ankara auszuüben, die Empfehlungen des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe umzusetzen. Mit der Mehrheit der Koalition wurde abgelehnt, sich dafür auszusprechen, daß Beobachter der Vereinten Nationen die türkische Politik in Menschenrechtsfragen vor Ort überprüfen sollten.<sup>147</sup>

In ihrem 4. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik betont die Bundesregierung, sie habe neben dem Einsatz in konkreten Einzelfällen sich für eine generelle Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Türkei eingesetzt und dabei auch auf entsprechende Reformen von Verfassung und Gesetzgebung gedrängt. Sie habe sich insbesondere auch für das Recht auf freie Meinungsäußerung eingesetzt und die Forderung nach gesichertem Anwaltszugang auch in den ersten vier Tagen der Polizeihaft unterstützt. Die Bundesregierung habe die Türkei aufgefordert, den Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zur Folter sowie einen persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzenden einzuladen und die ungehinderte Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zu ermöglichen.

Der Einsatz der Bundesregierung in Einzelfällen habe vor allem Folterwürfe, Fälle von Verschwindenlassen und Strafverfahren aufgrund von Meinungsäußerungen betroffen. In diesem Zusammenhang habe die Bundesregierung die Türkei immer wieder auf die Einhaltung der Verpflichtungen hingewiesen, die sie in internationalen Abkommen eingegangen sei, und hat sich für die konsequente Aufklärung von nach türkischem Recht strafbaren Menschenrechtsverletzungen eingesetzt. Insgesamt betonte die Bundesregierung, daß viele Menschenrechtsverletzungen auch nach türkischem Recht strafbar seien, d. h. es bestehe vor allem ein Problem der Rechtspraxis.<sup>148</sup>

85. Wie die Bundesregierung in einer Unterrichtung über die Entwicklung in Nigeria seit März 1996 mitteilt, ist ohne ein “substantielles Entgegenkommen”

<sup>146</sup> BT-Drs. 13/7525 vom 23.4.1997, 4.

<sup>147</sup> WIB 1/97, 63.

<sup>148</sup> 4. Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik (Anm. 124), 63.

des nigerianischen Regimes im Menschenrechtsbereich für die Bundesregierung nach eigenen Angaben eine positive Entwicklung der Beziehung zu Nigeria nicht denkbar. Sie werde weiterhin zusammen mit ihren europäischen Partnern, den Vereinten Nationen, dem Commonwealth und den afrikanischen Staaten nichts unversucht lassen, eine solche Verbesserung der Situation zu erreichen.<sup>149</sup> Insbesondere weist die Bundesregierung darauf hin, daß im EU-Rahmen die Sanktionen in enger Koordination mit den Vereinten Nationen, den USA und dem Commonwealth aufrechterhalten wurden. Die Bundesregierung lehnt es ab, einseitige Aktionen durchzuführen, etwa durch Sperrung der Auslandskonten von Angehörigen des nigerianischen Regimes:

“Artikel 73 Abs.2 des EG-Vertrages sieht zwar ausnahmsweise auch die Möglichkeit einseitiger zusätzlicher Sanktionen vor, wenn schwerwiegende politische Umstände aus nationalen Gründen der Dringlichkeit dies erfordern. Solche Umstände liegen hier nach Ansicht der Bundesregierung nicht vor. Entscheidend ist aber darüber hinaus die gemeinsame Haltung der EU gegenüber dem Land; ein deutscher Alleingang würde dem in dem Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages geforderten Hinwirken auf eine enge Koordination zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie den VN, den USA und dem Commonwealth widersprechen.”<sup>150</sup>

Besonderen Anlaß zur Sorge gebe die Situation an den Universitäten in Nigeria. Der innere und äußere Verfall der einst angesehenen Universitäten Nigerias gehe unaufhaltsam mit Störungen mißliebiger Seminare durch “Elemente in Zivil”, Gewalt gegen Studentenführer, vorauseilenden Gehorsam der Institutsleitung, massive Einflußnahme bei Wahlen und Besetzung von Posten im Universitätsbereich mit regimetreuen traditionellen Führern weiter. Die Bundesregierung werde sich weiterhin zusammen mit ihren europäischen Partnern um eine Verbesserung der Situation in diesem Bereich bemühen, u. a. durch Unterstützung von Einladungen kritischer Hochschulprofessoren zu Konferenzen in Deutschland.<sup>151</sup>

86. Der Vertreter Luxemburgs äußerte vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Namen der Europäischen Union die Besorgnis über die Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten in **Haiti**:

“... we note with concern that the Secretary-General’s report states that the political situation in Haiti has deteriorated, that the economy is stagnating and that this situation is engendering a profound sense of insecurity in the country.

The European Union has also taken note of the postponement *sine die* of the second round of partial elections, announced on 12 June 1997, and of the resignation of the prime minister, Mr. Rosny Smarth, on 9 June 1997. ...

Concerned by the climate in which the electoral process has taken place, the European Union expresses its firm hope that the Haitian People will be able as soon as possible to express its will in free, honest and transparent elections, held in accordance

<sup>149</sup> BT-Drs. 13/7322 vom 21.3.1997, 4.

<sup>150</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>151</sup> *Ibid.*, 4.

with roots and procedures accepted by all, in which citizens have the widest possible range of options and choices.”<sup>152</sup>

Der Vertreter Luxemburgs betont, daß in diesem kritischen Moment der Internationalen Zivilmission in Haiti (MICIVIH) weiterhin eine zentrale Rolle für die Konsolidierung der Demokratie im Land zukomme, nachdem sie bereits im großen Maßstab zu der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit in Haiti durch Beobachtung der Menschenrechtssituation, technische Hilfe an die Regierung, sowie Unterstützung für die Konsolidierung ziviler Institutionen in Haiti beigetragen hat. Weiterhin weist er darauf hin, daß die Situation im Hinblick auf die Beachtung der Menschenrechte fragil bleibe. Insbesondere hätten die Polizeikräfte bisher nicht alles Erforderliche getan, um ihre menschenrechtliche Bilanz zu verbessern. Hoffnungen setze die Europäische Union insbesondere in die neue Kommission zur Rechts- und Justizreform, die von der Europäischen Union finanziert werde.<sup>153</sup>

87. In der VN-Generalversammlung äußerte sich der Vertreter der Niederlande im Namen der Europäischen Union zu Fragen der **“United Nations Mission for the Verification of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala”** (MINUGUA). Die Europäische Union heißt den Beginn der Überprüfung des Waffenstillstands im März 1997 willkommen und ermutigt die beteiligten Parteien, weiterhin voll mit MINUGUA zu kooperieren und ihre Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen. Die Europäische Union unterstütze die Ansicht, daß weiterhin internationale Überprüfungsmaßnahmen notwendig seien, um die Konsolidierung des Friedens und der Demokratie in Guatemala zu gewährleisten. Dabei wird betont, daß die alleinige Verantwortlichkeit für die erfolgreiche Umsetzung des Friedensprozesses bei den beteiligten Parteien selbst liege, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung einer fairen Beteiligung der Bürger, insbesondere der indigenen Bevölkerung. Die Bemühungen der Regierung von Präsident Arzu zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte wird begrüßt. Die Europäische Union gehe im übrigen davon aus, daß die in dem **“Comprehensive Agreement on Human Rights”** vorgesehenen Maßnahmen zur Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen bis zu dem in der Friedensvereinbarung vom 29. Dezember 1996 vorgesehenen Zeitpunkt (15. April 1997) festgelegt würden.<sup>154</sup>

88. Im zweiten Halbjahr des Berichtszeitraums nahm der Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union Stellung zu der Situation in **Guatemala**. Vor der VN-Generalversammlung äußerte er die Besorgnis über die weiterhin zu häufig vorkommenden Menschenrechtsverletzungen und begrüßte in diesem Kontext nachdrücklich die bevorstehende Aufnahme der Tätigkeit der **“Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that Have Caused the**

---

<sup>152</sup> UN Doc. A/51/PV.105, 3.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> UN Doc. A/51/PV.94, 12.

Guatemalan Population to Suffer”, die durch die Osloer Vereinbarung von 1994 eingerichtet worden sei:

“It is only by facing up to its past that the country will be able to begin the necessary process of reconciliation and national reconstruction.”<sup>155</sup>

Ein weiterer Aspekt, der Anlaß zur Sorge gebe sei die Schwäche der Institutionen in Guatemala. Die Europäische Union unterstütze daher ohne Vorbehalte die Aktivitäten von MINUGUA im Bereich des Rechtssystems, der öffentlichen Sicherheit, der Förderung eines multikulturellen Staates, der Unterrichtung der Bevölkerung über das Friedensabkommen sowie der Schaffung eines Klimas der Beachtung von Menschenrechten.<sup>156</sup>

89. Die Situation in **El Salvador** wird vom Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen dahin gehend kommentiert, daß es wichtige Fortschritte im Friedensprozeß gegeben habe, die Umsetzung des Friedensabkommens in manchen Bereichen jedoch noch unvollständig sei. Weitere Reformen seien nötig im Bereich der öffentlichen Sicherheit; insbesondere in der institutionellen Entwicklung der Polizei und der nationalen Akademie für öffentliche Sicherheit, die von der Europäischen Union mit technischen und finanziellen Mitteln unterstützt würden. Besonders betont wird, daß weitere Anstrengungen nötig seien, um das Wahlsystem zu reformieren. In diesem Zusammenhang wird bedauert, daß Vorschläge zu einer Reform nicht rechtzeitig umgesetzt wurden, um für die Parlaments- und Kommunalwahlen im März 1997 angewendet zu werden. Die Umsetzung der Wahlreform sei nun zwingend, insbesondere während der Vorbereitungen für die Präsidentschaftswahlen im Jahre 1999.<sup>157</sup>

90. Zur Menschenrechtssituation im **Irak** führte die Vertreterin Luxemburgs im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen folgendes aus:

“The situation of human rights in Iraq remained a source of great concern since repression, torture and summary and arbitrary executions persisted. Iraq must abide by all its obligations under the international instruments to which it was a party and put an end to human rights violations. It must allow a Special Rapporteur to visit the country, put an end to the forced displacement of persons, co-operate with the tripartite commission to determine the fate of missing persons, co-operate in the implementation of Security Council resolutions 986 (1995) and 1111 (1997), and continue to facilitate the work of United Nations humanitarian personnel.”<sup>158</sup>

91. Ähnlich kritisch äußerte sich die Vertreterin Luxemburgs im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Menschenrechtssituation im **Iran**:

“The human rights situation in the Islamic Republic of Iran continued to give rise to serious concern because violations of human rights such as torture, cruel inhuman and

<sup>155</sup> UN Doc. A/51/PV.105, 8.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> UN Doc. A/C.3/52/SR.46, 5.

degrading treatment or punishment, including stoning, amputation and public executions, continued to occur in spite of international norms. Religious minorities were still subjected to serious human rights violations; severe restrictions had been placed on the freedom to assemble peacefully and the freedom of expression. Cases of violence against Iranian citizens living abroad were particularly disturbing, and her delegation invited the Iranian Government to refrain from committing such acts, to co-operate fully with the authorities of other countries to investigate any offences brought to its attention, and to prosecute those responsible. The delegation also invited the Iranian Government to take effective measures to eliminate violations of the fundamental rights of women and all forms of discrimination against them.”<sup>159</sup>

92. Anlässlich einer Kleinen Parlamentarische Anfrage ging auch die Bundesregierung auf **Einzelfragen der Menschenrechtssituation im Iran** ein. Sie weist darauf hin, daß die Deutsche Botschaft in Teheran regelmäßig über Entwicklungen und Vorgänge im Iran an die Bundesregierung berichte. Im Hinblick auf das Schicksal des verschwundenen Schriftstellers Faradj Sarkuhi hebt die Bundesregierung hervor, daß die deutsche Botschaft in Teheran wie die anderen Botschaften von EU-Mitgliedstaaten das Schicksal des Schriftstellers mit größter Aufmerksamkeit verfolgten und bei dem erwarteten Prozeß alle Möglichkeiten der Beobachtung wahrnehmen würden. Über Ort und Zeit des Verfahrens habe sie keine genauen Kenntnisse. Der Generalsekretär der islamischen Menschenrechtskommission habe am 15. Juli 1997 erklärt, daß der Prozeß demnächst öffentlich und mit einem Rechtsbeistand für den Schriftsteller stattfinden werde. Nach öffentlichen Aussagen des iranischen Justizchefs Yazdi von Ende Juni 1997 soll die Anklage auf Spionage zugunsten des Auslandes und auf Versuch der illegalen Ausreise aus dem Iran lauten. Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, daß der Generalsekretär der islamischen Menschenrechtskommission in der oben genannten Erklärung vom 15. Juli 1997 diese Anklagepunkte nicht mehr wiederholt habe.<sup>160</sup>

Die Bundesregierung betont, daß der deutsche Botschafter lediglich zur Berichterstattung zurückgerufen worden sei, ohne daß die diplomatischen Beziehungen zum Iran unterbrochen worden seien. Insofern könne es auch keine Überlegungen zur Wiederaufnahme von Beziehungen geben. Im übrigen setze sich die Bundesregierung gemeinsam mit ihren europäischen Partnern weiterhin für Salman Rushdie ein. Sie betrachte jedoch die Frage der Rückkehr der Botschafter als davon unabhängig.<sup>161</sup>

93. In ihrer Antwort auf eine schriftliche Anfrage beurteilte die Bundesregierung die Menschenrechtslage in **Mauretanien**. Nach Ansicht der Bundesregierung seien in Mauretanien in den letzten Jahren beträchtliche Verbesserungen in der Menschenrechtslage erreicht worden. Die grundlegenden Menschenrechte seien in der Verfassung verankert worden, es gebe keine politischen Gefangenen, die pri-

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> BT-Drs. 13/8352 vom 6.8.1997, 3.

<sup>161</sup> *Ibid.*

vate Presse genieße trotz gelegentlicher Eingriffe eine beträchtliche Freiheit, die Verfassung von 1991 erwähne weder Scharia noch Todesstrafe und Hinrichtungen oder Amputationen seien seit 1984 nicht mehr erfolgt. Ebenfalls positiv gewürdigt wird das Sonderprogramm der nationalen Aussöhnung zugunsten der Opfer der Unruhen von 1990. Defizite sieht die Bundesregierung dagegen etwa im Bereich des Rechtsschutzes: Die Unabhängigkeit der Gerichte sei trotz eines "konstitutionellen Rates" bei Streitfällen mit ethnischen Bezügen nicht gewährleistet. Die Lage der mauretanischen Flüchtlinge im Senegal und in Mali wird von der Bundesregierung als erträglich bewertet. Sie würden vom UNHCR angemessen betreut und seien keinen Diskriminierungen ausgesetzt.<sup>162</sup>

94. In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage skizziert die Bundesregierung ihr Verhalten in Reaktion auf ein in **Rußland** geplantes **Religionsgesetz**, demzufolge der Katholizismus von den traditionellen Religionen ausgenommen werden sollte, die unter dem Schutz des Staates stehen:

"Die Bundesregierung hat unmittelbar nach Verabschiedung des Entwurfs des 'Gesetzes über Gewissensfreiheit und religiöse Vereinigung' durch Duma und Föderationsrat und bevor Staatspräsident Boris Jelzin sein Veto am 22. Juli 1997 gegen den Gesetzentwurf einlegte, gemeinsam mit den Partnern der EU durch die Troika der EU-Botschafter vor Ort demarchiert. Sie hat ferner bei den Feststellungen des Europarats, daß der Gesetzentwurf nicht mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vereinbar ist, mitgewirkt.

Außerdem nutzt die Botschaft ihre Gesprächskontakte, um auf eine Änderung des Gesetzestextes im Sinne des Anliegens der katholischen sowie auch der evangelischen Kirche hinzuwirken.

Staatspräsident Boris Jelzin hat inzwischen einen Vermittlungsausschuß, bestehend aus Mitgliedern des Parlaments und der Regierung sowie Angehörigen des Präsidialamts, eingesetzt, der den Gesetzentwurf überarbeiten soll unter Berücksichtigung der Anliegen auch unserer Kirchen und um den Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskommission gerecht zu werden."<sup>163</sup>

95. In ihrem 4. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen gibt die Bundesregierung eine Einschätzung der Menschenrechtssituation in **Bosnien und Herzegowina** ab. Die Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich seien auch fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des Dayton Abkommens noch weit von der Umsetzung entfernt. Zwar gebe es keine Hinweise mehr auf Massenerschießungen oder systematische Vergewaltigungen. Es komme jedoch weiterhin aus ethnischen Gründen insbesondere zu Diskriminierungen von Minderheiten, zu Zerstörungen von Häusern und zu Vertreibungen.

Die Bundesregierung habe sich bilateral und gemeinsam mit ihren Partnern in der EU, in der Bosnien-Kontaktgruppe und im Friedensimplementierungsrat intensiv für die Umsetzung der Friedensvereinbarungen von Dayton und insbesondere die Beachtung der Menschenrechte eingesetzt. Sie knüpfe die Vergabe von

<sup>162</sup> BT-Drs. 13/8409 vom 22.8.1997, 2f.

<sup>163</sup> *Ibid.*, 4.

Wiederaufbaugeldern konsequent an die Bereitschaft der Verantwortlichen, ihren Verpflichtungen aus dem Dayton Abkommen nachzukommen.

Das von der Bundesregierung beschlossene vorübergehende Einfrieren von Hilfsgeldern für den Ort Jajce habe im August 1997 dazu beigetragen, daß vertriebene Rückkehrer wieder in ihre Häuser zurückkehren konnten. Von den ursprünglich rund 345 000 Kriegsflüchtlingen (einschließlich Asylbewerbern) hätten rund 65 000 Deutschland bis Juli 1997 wieder verlassen. Zur Unterstützung und Koordinierung der Flüchtlingsrückkehr habe die Bundesregierung Minister a.D. Dietmar Schlee zum Beauftragten für Flüchtlingsrückkehr und rückkehrbegleitenden Wiederaufbau ernannt.<sup>164</sup>

96. Auch bei der 53. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission 1997 habe die Bundesregierung eine Resolution zur Lage der Menschenrechte im **früheren Jugoslawien** mit eingebracht. Demnach sei das Mandat der Sonderberichterstatterin Elisabeth Rehn (Finnland) erneuert worden und alle Parteien aufgefordert worden, die Bedingungen für eine gesicherte Flüchtlingsrückkehr zu schaffen und die Rechte von Minderheiten zu wahren. Besonders hervorgehoben wird von der Bundesregierung auch die in der Resolution enthaltene Aufforderung an die Parteien, mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zusammenzuarbeiten, mutmaßliche Kriegsverbrecher festzunehmen und auszuliefern.

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß sich unter den 12 internationalen Menschenrechtsbeobachtern, aus denen sich die Feldoperation des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (HKMR) im ehemaligen Jugoslawien zusammensetze, auch ein von der Bundesregierung mitfinanzierter deutscher Richter befinde.<sup>165</sup>

97. In demselben Bericht geht die Bundesregierung auch auf die Menschenrechtssituation im **Kosovo** ein. Sie weist darauf hin, daß die nicht-serbischen Bevölkerungsgruppen faktisch in allen Lebensbereichen diskriminiert seien und unter dem Vorwurf secessionistischer Bestrebungen unterdrückt würden. Menschenrechtsverletzungen seien dabei an der Tagesordnung. Die serbische Staatsmacht bleibe dort bemüht, die Lage durch eine Mischung aus ebenso willkürlicher wie subtiler Repression und Diskriminierung unter Kontrolle zu halten. Hierdurch werde ein so hoher Grad an Unsicherheit und Vertreibungsdruck aufrechterhalten, daß zahlreiche Angehörige von Minderheiten in den letzten Jahren das Land verlassen hätten. Der Bundesrepublik Jugoslawien sei von der Europäischen Union und der internationalen Staatengemeinschaft immer wieder klar gemacht worden, daß die internationale Integration Jugoslawiens und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der Europäischen Union auch von einer Lösung der Minderheitenprobleme abhängen würden.<sup>166</sup>

98. Die von Präsident Lukaschenko nach dem umstrittenen Verfassungsreferendum vom November 1996 und im Widerspruch zu den auch **Weißrußland**

<sup>164</sup> 4. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (Anm. 124), 60f.

<sup>165</sup> *Ibid.*, 61f.

<sup>166</sup> *Ibid.*, 61f.

bindenden OSZE-Prinzipien durchgesetzte Umstrukturierung des politischen Systems in eine autoritäre Präsidentialherrschaft und die damit verbundene Beeinträchtigung der Menschenrechtssituation in Weißrußland habe die Bundesregierung gemeinsam mit ihren Partnern in der EU zum Anlaß für eine kritische Bestandsaufnahme der Beziehungen zu Weißrußland genommen. Auf Initiative der Bundesregierung habe der Rat der Europäischen Union am 24. Februar 1997 einen Beschluß gefaßt, in dem von Weißrußland konkrete Schritte zur Wiederherstellung von parlamentarischer Demokratie, Gewaltenteilung und Medienfreiheit gefordert und aktive Hilfestellung der EU bei der Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen angeboten werde. Gleichzeitig sei bis zur Umsetzung der Forderungen eine Einschränkung der Beziehungen einschließlich der bisherigen Unterstützungsmaßnahmen angekündigt worden.<sup>167</sup>

99. Die kritische Einschätzung der Menschenrechtssituation in **China** durch alle EU-Mitgliedstaaten sei in der Erklärung der EU-Präsidentschaft zur 53. MRK 1997 ('Menschenrechtssituationen weltweit') deutlich zum Ausdruck gekommen. Der Bundesregierung bereite vor allem Sorge die Beschränkung friedlicher Meinungsäußerung, die unzureichende Verankerung und Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze, das nach wie vor praktizierte System der "Umerziehung durch Arbeit", die Menschenrechtslage in Tibet sowie die exzessive Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe. Anders als in den Vorjahren sei 1997 kein EU-Beschluß, einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtssituation in China im Rahmen der VN-Menschenrechtskommission einzubringen, mehr zustande gekommen. Grund hierfür sei die Tatsache, daß China die Behandlung eines entsprechenden Resolutionsentwurfs in den Vorjahren zumeist durch das prozedurale Mittel eines sogenannten Nichtbefassungsantrags habe abwenden können.<sup>168</sup>

100. Eine Untersuchung der Menschenrechtssituation in **Myanmar**, die im Oktober 1986 zu einem gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union geführt hatte, hat nach Einschätzung der Bundesregierung keine Verbesserung der Lage erkennen lassen. Dies habe im April 1997 dazu geführt, daß die im gemeinsamen Standpunkt festgelegten Maßnahmen um weitere sechs Monate verlängert worden seien. Die Bundesregierung habe sich schließlich dafür eingesetzt, daß Myanmar im März 1997 wegen des systematischen und organisierten Einsatzes von Zwangsarbeit die Präferenzen im Rahmen des allgemeinen Zollpräferenzsystems der EU entzogen wurden.<sup>169</sup>

101. Nach eigener Einschätzung hat die Bundesregierung dazu beigetragen, daß die G8-Gipfelerklärung der Außenminister von Denver (21. Juni 1997) wie auch der Europäische Rat von Amsterdam (16./17. Juni 1997) klare Forderungen an die Regierung in der **Demokratischen Republik Kongo** (Ex-Zaire) enthalten. Demnach werde die Bereitschaft der westlichen Regierungen, beim Wiederaufbau des Landes zu helfen, davon abhängig gemacht, daß die neuen Funktionsträger ihre

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, 64.

<sup>168</sup> *Ibid.*, 68.

<sup>169</sup> *Ibid.*, 70.

Ernsthaftigkeit hinsichtlich demokratischer und wirtschaftlicher Reformen, der Achtung der Menschenrechte und dem Schutz von Flüchtlingen unter Beweis stellen. Die EU hatte bereits mit Erklärung vom 22. Mai 1997 den Machtwechsel begrüßt sowie Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte und den Schutz der Flüchtlinge gefordert. In einer gemeinsamen Démarche der EU, der USA und Kanadas bei Kabila am 5. Juni 1997 und am Rande des OAE-Gipfels in Harare vom 2. bis 4. Juni 1997 bei den Präsidenten von Burundi, Äthiopien und Kenia, sowie den Außenministern von Angola, Südafrika, Tansania und Simbabwe sei die Besorgnis über andauernde Menschenrechtsverletzungen geäußert sowie freier Zugang der Hilfsorganisationen zu den Flüchtlingen und Sicherheit für die Helfer gefordert worden. Die EU habe im Juni 1997 den Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfragen, Körner, nach Kongo entsandt und das Mandat für den Sonderbeauftragten der EU für die Region der Großen Seen Afrikas, Ajello, um ein Jahr verlängert. Die Bundesregierung sei an einem raschen Aufbau tragfähiger Beziehungen zu Kongo interessiert, die ihr auch die Möglichkeit geben sollten, auf die Schaffung demokratischer Grundvoraussetzungen und die Achtung der Menschenrechte hinzuwirken.<sup>170</sup>

#### 5. Minderheiten

102. Der deutsche Bundestag hat am 12. Juni 1997 dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetz zur Ratifizierung des **Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten** zugestimmt.

Das 1993 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats initiierte und 1995 verabschiedete Rahmenübereinkommen enthält verbindliche Grundsätze zum Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten ihrer Angehörigen, ohne den Minderheiten oder ihren Mitgliedern direkte Rechte einzuräumen. Es verbietet jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie die Assimilierung von Angehörigen nationaler Minderheiten gegen deren Willen. Der Begriff der nationalen Minderheit ist im Übereinkommen nicht definiert. Bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär des Europarats am 10. September 1997 hat die Bundesrepublik Deutschland folgende Erklärung abgegeben:

“Das Rahmenübereinkommen enthält keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheiten. Es ist deshalb Sache der einzelnen Vertragsstaaten zu bestimmen, auf welche Gruppen es nach der Ratifizierung Anwendung findet. Nationale Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.”<sup>171</sup>

<sup>170</sup> *Ibid.*, 80.

<sup>171</sup> BGBl. 1998 II, 57.

Zur Ausführung des Art. 11 Abs.1 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, der das Recht zur Führung eines Names in der Minderheitensprache betrifft, wurde ein Gesetz beschlossen. Aufgrund dieses sogenannten Minderheiten- Namensänderungs-Gesetzes können Personen, auf die sowohl das Rahmenübereinkommen, als auch deutsches Namensrecht Anwendung finden, ihren Namen in die Minderheitensprache übersetzen oder phonetisch angleichen lassen bzw. einen früher in der Sprache der nationalen Minderheit oder Volksgruppe geführten Namen annehmen.<sup>172</sup>

In ihrer Denkschrift zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten würdigt die Bundesregierung die allgemeine Bedeutung des Abkommens wie folgt:

“Der Schutz nationaler Minderheiten und ihrer Rechte und Freiheiten ist für das friedliche und gedeihliche Zusammenleben der Völker von grundlegender Bedeutung. Angehörigen nationaler Minderheiten muß es möglich sein, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln und dabei wirklich gleichberechtigt am Gemeinschaftsleben teilzunehmen. Ein wirksamer Schutz der Rechte und Freiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten ist unverzichtbare Voraussetzung eines dauerhaften inneren und äußeren Friedens. Die tiefgreifenden Umwälzungen der letzten Jahre in den Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas haben diese historische Erfahrung ebenso eindringlich bestätigt wie die ethnischen Konflikte zwischen den verschiedenen Völkern und Volksgruppen in Teilen des ehemaligen Jugoslawiens. Daher kommt dem Schutz nationaler Minderheiten im innerstaatlichen Recht und im Verwaltungshandeln besondere Bedeutung zu.

Die Fortentwicklung des allgemeinen Menschenrechtsschutzes ist ebenfalls ein wichtiger Beitrag zum Schutz nationaler Minderheiten. Ein wirksamer Schutz nationaler Minderheiten und der Rechte und Freiheiten ihrer Angehörigen erfordert allerdings zugleich spezifische Maßnahmen, die der besonderen Situation der nationalen Minderheiten und ihrer Angehörigen Rechnung tragen.”<sup>173</sup>

Im Hinblick auf die Durchführung des Übereinkommens weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Vertragsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum hätten. Individuelle Rechte enthalte das Rahmenübereinkommen – entsprechend dem Mandat des Wiener Gipfels – nicht.<sup>174</sup>

Zum Anwendungsbereich des Abkommens in Deutschland führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die Bundesregierung sieht als nationale Minderheiten Gruppen der Bevölkerung an, die folgenden fünf Kriterien entsprechen:

- ihre Angehörigen sind deutsche Staatsangehörige,
- sie unterscheiden sich vom Mehrheitsvolk durch eigene Sprache, Kultur und Geschichte, also eigene Identität,

---

<sup>172</sup> BGBl. 1997 II, 1406.

<sup>173</sup> BT-Drs. 13/6912 vom 11.2.1997, 19.

<sup>174</sup> *Ibid.*, 21.

- sie wollen diese Identität bewahren,
- sie sind traditionell in Deutschland heimisch,
- sie leben hier in angestammten Siedlungsgebieten.“<sup>175</sup>

Diese Kriterien würden von der dänischen Minderheit ebenso wie vom sorbischen Volk erfüllt. Die Tatsache, daß Friesen und Sinti und Roma nicht unter den Begriff der nationalen Minderheit subsumiert werden, wird von der Bundesregierung mit einer Differenzierung zwischen den Begriffen der “Volksgruppe” und der “nationalen Minderheit” begründet:

“Die Friesen im Nordwesten der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen leben ebenso wie die Dänen und Sorben in angestammten Siedlungsgebieten. Die Mehrheit der Friesen betrachtet sich nicht als nationale Minderheit, sondern als Volksgruppe im deutschen Volk mit besonderer Sprache, Herkunft und Kultur. Die deutschen Sinti und Roma sind ebenso eine Volksgruppe, die traditionell in Deutschland heimisch ist. Sie leben aber nicht in einem oder mehreren angestammten Siedlungsgebieten, sondern nahezu in ganz Deutschland, meist in kleinerer Zahl. Wie die Dänen und Sorben wollen auch diese Volksgruppen ihre eigene Identität erhalten. Sie erwarten und erhalten hierfür staatlichen Schutz und staatliche Förderung.

Das besondere Konzept des Rahmenübereinkommens, das den Staaten einen breiten Gestaltungsspielraum beläßt, ermöglicht es, das Übereinkommen auf alle diese vier traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen anzuwenden. Damit ist zugleich die Anwendung auf sämtliche in Deutschland heimischen Volksgruppen sichergestellt.“<sup>176</sup>

Abschließend würdigt die Bundesregierung das Übereinkommen als einen wichtigen Beitrag zu Frieden, Stabilität und demokratischer Sicherheit in Europa. Die Grundsätze und Prinzipien des Rahmenübereinkommens seien in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen bereits erfüllt. Neben dem Grundrechtsschutz enthalte das deutsche Recht außerdem verfassungs- und einfachrechtliche Vorschriften, die ganz spezifisch dem Schutz der nationalen Minderheiten und traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen dienen. Nicht zuletzt komme dem Rahmenübereinkommen mit Blick auf die deutschen Minderheiten in den Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas Bedeutung zu, deren Schutz bislang – neben dem nationalen Recht der Wohnsitzstaaten und überwiegend auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention – meist durch bilaterale Verträge gewährleistet sei.<sup>177</sup>

103. Auf eine Kleine Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zum Zentrum für Minderheitsfragen. Das “European Centre for Minority Issues” (ECMI), das in Flensburg ansässige Europäische Zentrum für Minderheitsfragen, soll nach Auskunft der Bundesregierung zur friedlichen Koexistenz von Mehrheitsvölkern und Minderheiten in Europa beitragen. Die Bundesregierung weist die Auffassung zurück, daß die Beschränkung der Arbeit des ECMI auf “nationale Minderheiten” und “traditionelle (autochtone) Volksgruppen” geeignet sei, ökonomische, soziale, kulturelle oder religiöse Konflikte innerhalb einer Gesellschaft zu ethnisieren.

<sup>175</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>176</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>177</sup> *Ibid.*, 29.

Wegen der von ethnischen Konflikten in Teilen Europas ausgehenden Gefahren für den Frieden hätten Maßnahmen zur Konfliktschärfung und -bewältigung "besondere Bedeutung".<sup>178</sup>

Aufgabe des ECMI sei es unter anderem, durch seine wissenschaftliche Arbeit zu solchen Konfliktlösungen beizutragen. Sie trage auch dadurch zum Schutz nationaler Minderheiten und traditioneller Volksgruppen bei, indem Projekte der "Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen" (FUEV) gefördert würden. Hierbei handele es sich um einen Dachverband von nahezu 100 Minderheitenorganisationen in 29 Staaten. Der Verband sei demokratisch verfaßt und strebe entsprechend seiner Satzung "das harmonische und gutnachbarschaftliche Zusammenleben von Mehrheitsvolk und Minderheit" an.<sup>179</sup>

104. Das in Kiew am 3. September 1996 unterzeichnete **Abkommen** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über die **Zusammenarbeit in Angelegenheiten der in der Ukraine lebenden Personen deutscher Abstammung**, welches durch Austausch gleichlautender Noten zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Ukraine am 30. Juli 1997 ergänzt wurde, ist am 1. August 1997 in Kraft getreten.<sup>180</sup>

Das Abkommen bezieht sich auf ukrainische Staatsangehörige, die ihren ständigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Ukraine haben und sich nach ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Kriterien der deutschen nationalen Minderheit zuordnen, sowie Personen deutscher Abstammung, die entweder in den Jahren 1992 bis 1995 in die Ukraine zur ständigen Wohnsitznahme zugesiedelt sind oder die aus dem heutigen Hoheitsgebiet der Ukraine zwangsweise umgesiedelt wurden, und deren Nachkommen, die während der Geltungsdauer dieses Abkommens dorthin zurückkehren (Art. 1).

Unter ausdrücklicher Anerkennung der in den OSZE-Dokumenten niedergelegten Standards zum Schutz nationaler Minderheiten (Art. 3) werden im Hinblick auf die durch das Abkommen geschützten Personen folgende Rechte anerkannt: das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Mitgliedern ihrer Gruppe ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und weiter zu entwickeln (Art. 4); sich privat und in der Öffentlichkeit ihrer Muttersprache frei zu bedienen, in ihr Informationen auszutauschen und zu verbreiten sowie dazu Zugang zu haben (Art. 5); ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechend den allgemein anerkannten internationalen Standards im Bereich der Menschenrechte unter geltender Gesetzgebung der Ukraine voll und wirksam auszuüben (Art. 6). Die Ukraine verpflichtet sich, den Personen deutscher Abstammung, die aus dem heutigen Hoheitsgebiet der Ukraine zwangsweise umgesiedelt wurden und die nunmehr zurückkehren möchten, die Wiederansiedlung und die Wiedereingliederung in alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen und zu fördern. Weiterhin verpflichtet

<sup>178</sup> BT-Drs. 13/7598 vom 7.5.1997, 4.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> BGBl. 1998 II, 87.

sich die Ukraine, den deutschstämmigen Personen, die in den Geltungsbereich des Abkommens fallen, den zügigen Erwerb der ukrainischen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen (Art. 7). Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die Ansiedlung und die Integration der genannten Personen durch wirtschaftliche und finanzielle Hilfeleistung, kulturelle Maßnahmen sowie die Beteiligung an Infrastrukturmaßnahmen zu unterstützen (Art. 8).

In den zum Abkommen ausgetauschten Verbalnoten stellen die Regierungen der beiden Staaten fest, daß die gegenwärtige Lage der in den Jahren 1992 bis 1995 in die Ukraine zugesiedelten Deutschen, insbesondere derjenigen, die bislang noch nicht im Besitz der ukrainischen Staatsbürgerschaft sind, zusätzlicher Anstrengungen zur beschleunigten Integration in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens bedarf. Insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, zum Beispiel bei Pacht und Erwerb von Grund und Boden sowie der Gründung wirtschaftlicher Unternehmen gibt es offenbar rechtliche Defizite zu Lasten der deutschstämmigen Personen die nicht die ukrainische Staatsangehörigkeit besitzen.<sup>181</sup>

105. Für die **Hilfen zugunsten der Deutschen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)** standen nach Angaben der Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Jahr 1997 rund 100 Mio. DM zur Verfügung. Bei den Hilfen handele es sich vor allem um gemeinschaftsfördernde und soziale Maßnahmen, um wirtschafts- und landwirtschaftsbezogene Hilfen, um Baumaßnahmen und zum Teil um infrastrukturelle Hilfen. Die Unterstützung erfolge grundsätzlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Staat. Die Bundesregierung erläutert weiter, die seit 1990 durchgeführten Hilfsmaßnahmen hätten das Ziel, den Angehörigen der jeweiligen deutschen Minderheit eine Zukunftsperspektive für das Leben in der jetzigen Heimat aufzuzeigen und ihnen eine Alternative zur Aussiedlung nach Deutschland zu geben.<sup>182</sup>

### *X. Diplomatie und Konsularwesen*

106. Das Auswärtige Amt hat durch die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) am 4. September 1997 in Brüssel eine Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zur Befreiung der NATO von Sozialabgaben abgegeben. Die Erklärung bezieht sich auf die **Verordnung über die Gewährung diplomatischer Vorrechte und Immunitäten im Bereich der sozialen Sicherheit an durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geschaffene Organisationen**<sup>183</sup>. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erklärt darin, daß die Befreiung der Nordatlantikvertrags-Organisation und ihrer im Geltungsbereich der Verordnung beschäftigten Bediensteten von den deutschen Rechtsvorschriften über die Ver-

<sup>181</sup> Bull. Nr.71 vom 10.9.1997, 854f.

<sup>182</sup> BT-Drs. 13/8104 vom 26.6.1997, 3.

<sup>183</sup> BGBl 1985 II, 961.

sicherungs- und Umlagepflicht in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung nach § 1 Abs. 1 der o.g. Verordnung gerechtfertigt sei.<sup>184</sup>

107. Am 27. Mai 1997 erging das Zustimmungsgesetz zu dem **Abkommen** vom 20. Juni 1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinten Nationen und dem Sekretariat des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen** über den **Sitz des Sekretariats** des Übereinkommens. In dem Abkommen wird eine entsprechende Anwendung des Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und der Bundesrepublik Deutschland über den Sitz des Freiwilligen-Programms der Vereinten Nationen (UNV) vereinbart.<sup>185</sup> Unbeschadet der diesbezüglichen Bestimmungen des UNV-Sitzabkommens genießen alle in amtlicher Eigenschaft zur Teilnahme an den Tätigkeiten des Übereinkommens eingeladenen Personen Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer mündlichen oder schriftlichen Äußerungen und hinsichtlich aller ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen. Diese Immunität bleibt auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit bestehen. Ihnen wird auch Unverletzlichkeit aller Papiere und Schriftstücke gewährt (Art. 5).<sup>186</sup>

108. Am 5. Februar 1997 erging das Zustimmungsgesetz zu dem **Übereinkommen vom 15. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal**. Das Übereinkommen verfolgt insbesondere das Ziel, angemessene und wirksame Maßnahmen zur Verhütung von Angriffen gegen Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetes Personal und zur Bestrafung derjenigen, die solche Angriffe durchgeführt haben, zu treffen. Es enthält eine Verpflichtung zur Gewährleistung der Sicherheit des Personals (Art. 7) sowie die Verpflichtung, vorsätzliche Angriffe auf die Person oder Freiheit sowie auf Diensträume, die Privatwohnung oder die Beförderungsmittel eines Angehörigen des Personals der Vereinten Nationen oder des beigeordneten Personals mit Strafe zu bedrohen (Art. 9) und die Gerichtsbarkeit für derartige Straftaten zu begründen (Art. 10). Verdächtige sind entweder auszuliefern oder zu verfolgen (Art. 14). Zudem verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle durchführbaren Maßnahmen zu treffen, um die Begehung von Straftaten innerhalb ihres Hoheitsgebietes zu verhindern (Art. 11).<sup>187</sup>

109. Seit dem Urteil im Berliner *Mykonos*-Prozeß im April 1997, in dem die Verstrickung der iranischen Regierung in die Ermordung von iranischen Oppositionellen in der Bundesrepublik festgestellt worden war, war das **Verhältnis der gesamten Europäischen Union zum Iran** belastet. Der deutsche Botschafter im Iran wurde als unerwünscht bezeichnet; er und die Botschafter aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union verließen Teheran. Die iranische Regierung ließ später wissen, die Botschafter könnten zurück kommen, nur der deutsche Botschafter müsse der letzte sein. Auch die nach der Wahl des Staatspräsidenten *Hatami* intensivierten Bemühungen der EU um eine Normalisierung der Beziehungen

<sup>184</sup> BAnz. vom 4.11.1997, Nr. 205, 13337.

<sup>185</sup> Siehe dazu *Grote* (Anm. 1), Ziff. 132.

<sup>186</sup> BGBl. 1997 II, 1054 ff.

<sup>187</sup> BGBl. 1997 II, 230 ff.

blieben einstweilen erfolglos, nachdem die iranischen Behörden dem luxemburgischen Vertreter der EU mitgeteilt hatten, daß sie weiterhin darauf bestünden, daß der deutsche Botschafter als letzter zurückkehre.<sup>188</sup>

110. Zum **Streit über die Immunität von Repräsentanten der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen** hinsichtlich von Strafzetteln bei falschem Parken äußerte sich der Vertreter der Niederlande im 6. Komitee der Generalversammlung im Namen der Europäischen Union:

“[The European Union] acknowledged the steps which the United States Government had taken to establish a revised diplomatic parking programme, although the present situation was not entirely satisfactory. The number of parking fines issued to diplomatic vehicles was reported to have decreased significantly for the past six months. It was important that sufficient parking spaces be provided for diplomatic vehicles. However, the European Union was troubled by the accounts of discriminatory treatment of diplomatic vehicles mentioned in the Report. In that connection he recalled the importance of Arts. IV and V of the Headquarters Agreement of 1947 and of Arts. 29 to 31 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, concerning inviolability and immunity from criminal, civil and administrative jurisdiction in the receiving state. He expressed the hope that the host country would continue to help meet the concerns of the diplomatic community by bringing such cases to the attention of New York City officials in order to promote compliance with international legal norms concerning diplomatic privileges and immunities.

The European Union endorsed the legal opinion presented by the legal council and reiterated the fundamental principle of Art. 24 of the Vienna Convention that all persons enjoying diplomatic privileges and immunities must respect the laws and regulations of the host country. At no time should entitlement to diplomatic privileges and immunities, exemptions and facilities be perceived as permission to disregard the laws and regulations of the host country. Accordingly, diplomats should pay their parking fines when tickets were legally issued. At the same time procedures for the payment of parking fines should be entirely voluntary and must not include measures of enforcement.”<sup>189</sup>

## *XI. Rechtshilfe und Auslieferung*

### 1. Rechtshilfe

111. Im Berichtszeitraum brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die **Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgerichtshof für Ruanda** (Ruanda-Strafgerichtshof-Gesetz) in den Bundestag ein. In der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf heißt es, daß das deutsche Recht – in gleicher Weise wie dies im Hinblick auf die Errichtung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes geschehen sei – so ergänzt werden müsse, daß es mit den Regelungen des vom Sicherheitsrat verabschiedeten Statutes des Internationalen Gerichts-

<sup>188</sup> FAZ vom 9.9.1997, 1.

<sup>189</sup> UN Doc. Nr. A/C.6/52/SR.32, 2.

hofes für Ruanda in Einklang stehe, insbesondere im Hinblick auf die vom Gerichtshof erlassenen Anordnungen betreffend die Leistung von Rechtshilfe, Überstellung von Personen und Duldung von Verfahrenshandlungen des Gerichtshofes auf dem nationalen Territorium.<sup>190</sup>

Ferner zielt der Gesetzentwurf darauf ab, das deutsche Recht mit den im Statut getroffenen Regelungen über das Verhältnis der Jurisdiktion des Gerichtshofes zu nationalen Gerichtsbarkeiten und über die Vollstreckung der vom Gerichtshof verhängten Freiheitsstrafen in Staaten, die ihre Bereitschaft hierzu erklärt haben, zu regeln. Das Gesetz regelt damit die sich für die Bundesrepublik Deutschland ergebenden Verpflichtungen zur Zusammenarbeit aus der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschlossenen Resolution 955 (1994).

Das Gesetz schreibt vor, daß auf Ersuchen des Gerichtshofes Strafverfahren, soweit sie Straftaten betreffen, die einer Gerichtsbarkeit unterliegen, in jedem Stadium des Verfahrens auf den Gerichtshof übergeleitet werden (§2). War in dem übergeleiteten Verfahren bereits rechtskräftig auf eine Strafe erkannt worden, so ist von der weiteren Vollstreckung dieser Strafe abzusehen, sobald der Verurteilte dem Gerichtshof überstellt worden ist. Gemäß §3 des Gesetzes werden Personen auf Ersuchen des Gerichtshofes zur Verfolgung wegen einer der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes unterliegenden Straftat oder zur Vollstreckung einer wegen einer solchen Straftat verhängten Sanktion in Haft genommen und an den Gerichtshof oder an den Staat, der die Vollstreckung übernommen hat, überstellt. Die sonstige Rechtshilfe wird in §4 geregelt, wobei laut dessen Abs.2 das Erscheinen von Zeugen mit denselben Ordnungsmitteln durchgesetzt werden kann, die im Falle der Ladung durch ein deutsches Gericht oder eine deutsche Staatsanwaltschaft angeordnet werden könnten. Dabei soll Angehörigen und Bevollmächtigten des Gerichtshofes und sonst am Verfahren beteiligten Personen auf Ersuchen die Anwesenheit bei der Vornahme von Rechtshilfehandlungen gestattet werden. Auf besonderes Ersuchen können Angehörige und Bevollmächtigte des Gerichtshofes in Absprache mit den zuständigen deutschen Behörden Vernehmungen, Augenscheinseinnahmen und ähnliche Beweiserhebungen im Geltungsbereich des Gesetzes selbständig vornehmen. Im Hinblick auf die Rechtshilfe durch Vollstreckung erklärt das Gesetz die Vorschriften des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) zur Vollstreckungshilfe für entsprechend anwendbar (§5). Wie die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung ausführt, lasse sich dem Statut des Gerichtshofes nicht mit letzter Sicherheit entnehmen, wo die Grenze zwischen Entscheidungen im Rahmen der Vollstreckung und Entscheidungen über die "Abänderung" der Strafe zu ziehen sei. Während erstere nach dem Recht des ersuchten Staates, wenn auch unter der "Aufsicht" des Gerichtshofes, getroffen werden könnten, behalte sich für letztere der Gerichtshof eine eigene Entscheidung vor. Der Entwurf entscheide sich dafür, in den Kreis der erstgenannten Entscheidungen auch solche nach §57 Abs.2 IRG (Aussetzung des

---

<sup>190</sup> BT-Drs. 13/7953 vom 12.6.1997, 6.

Strafrestes zur Bewährung) aufzunehmen, hinsichtlich all dieser Entscheidungen aber eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Gerichtshof über den Stand des Vollzuges vorzusehen, um die Aufsicht des Gerichtshofes über die Vollstreckung zu ermöglichen.<sup>191</sup>

112. In seiner Stellungnahme vor der 52. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen der Aussprache über den Bericht des **Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien** betonte Botschafter Henze in seiner Funktion als "Acting Permanent Representative of Germany", daß die deutschen Behörden umfassend mit dem Gerichtshof zusammenarbeiten:

"German law enforcement authorities co-operate closely with the Tribunal in order to assure an effective and transnational prosecution of violations of humanitarian law. These efforts include special protection for those of the many refugees from Bosnia and Herzegovina on German territory who are required by the Tribunal as witnesses.

Due to the principle of legal universality introduced by the 1995 Statute, German authorities investigate violations of humanitarian law committed in the former Yugoslavia regardless of the citizenship or residence of the suspects. On two accounts, German courts have pronounced imprisonment sentences in connection with violations committed in Bosnia and Herzegovina. The International Criminal Tribunal in The Hague had been kept informed about the trials and chose not to exercise its right to request extradition. At present, German law enforcement authorities are investigating further cases, again in close co-operation with the Tribunal."<sup>192</sup>

## 2. Auslieferung

113. Wie schon in Zusammenhang mit den Beratungen über das Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz wurde auch im Hinblick auf das **Ruanda-Strafgerichtshof-Gesetz** die Notwendigkeit einer **Änderung des Auslieferungsverbots** für deutsche Staatsangehörige in Art. 16 Abs.2 GG erörtert, um die Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an den Gerichtshof zu ermöglichen.<sup>193</sup> In ihrer Begründung zum Gesetzentwurf führt die Bundesregierung aus:

"Insbesondere kann an der Pflicht, ggf. auch eigene Staatsangehörige an den Gerichtshof zu überstellen, angesichts der Entstehungsgeschichte der Resolution und des Wortlauts des Statuts kein Zweifel bestehen. Daher bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes, das Überstellungen Deutscher an den Gerichtshof von dem sich aus Art. 16 Abs.2 GG ergebenden Verbot ausnimmt."<sup>194</sup>

Diese Grundgesetzbestimmung steht auch einer Durchbeförderung von Deutschen zur Vollstreckung an das Ausland entgegen, wie die Bundesregierung einräumt. In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage führt die Bundesregierung hierzu aus:

<sup>191</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>192</sup> United Nations General Assembly 52<sup>nd</sup> Session, Statement by Ambassador Gerhard Henze, the Acting Permanent Representative of Germany, Agenda Item 49, 4.11.1997.

<sup>193</sup> Vgl. hierzu Grote (Anm. 1), Ziff. 139.

<sup>194</sup> BT-Drs. 13/7953 vom 12.6.1997, 8.

“Die Bundesregierung ist sich der völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den beiden genannten internationalen Strafgerichtshöfen bewußt. Die Beratungen zur Frage der Einbringung eines Gesetzentwurfes zur Änderung des Grundgesetzes sind noch nicht abgeschlossen. Dabei wird auch geprüft, ob eine Verfassungsänderung auch die Überstellung Deutscher an den geplanten Ständigen Internationalen Gerichtshof und die Auslieferung an Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermöglichen sollte.”<sup>195</sup>

114. Im Rahmen der Besprechung des Berichts des **Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien** vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen führte Botschafter **Henze** folgendes zur Frage der Auslieferung aus:

“The co-operation of German authorities with the Tribunal is regulated in a statute passed by parliament in April 1995. My government extradited two men charged with war crimes to the Tribunal. The extradition of Dusko Tadic by Germany to The Hague was the very first extradition to the Tribunal by a member state. Germany has also declared its readiness to execute sentences handed down by the Tribunal.”<sup>196</sup>

115. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zum Thema des **“Abkommens über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union”** betont die Bundesregierung, daß in einem Rechtsraum mit übereinstimmenden ethnischen Wertmaßstäben und demokratisch legitimierten, der Wahrung der Menschenrechte verpflichteten Regierungen aus deutscher Sicht kein Bedürfnis für die generelle Beibehaltung des Spezialitätsgrundsatzes zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehe.<sup>197</sup> Im Hinblick auf die in der Konvention vorgesehene Durchbrechung des Prinzips der gegenseitigen Strafbarkeit weist die Bundesregierung auf Schwierigkeiten hin, die sich in der Praxis ergeben hätten, wenn kontinentaleuropäische Staaten, die den Straftatbestand der “kriminellen Vereinigung” kennen, um die Auslieferung aus dem Vereinigten Königreich ersucht haben. Vergleichbare Schwierigkeiten in Deutschland sowohl als ersuchender als auch als ersuchter Staat seien der Bundesregierung bisher aber nicht bekannt geworden.<sup>198</sup> Hinsichtlich des weiteren Reformbedarfs weist die Bundesregierung darauf hin, sie teile die Ansichten der Generalbundesanwaltschaft insoweit, als von dieser kritisiert werde, daß die Gerichte angelsächsischer Rechtstradition bei der Prüfung der Zulässigkeit der Auslieferung Anforderungen stellten, die über das geltende Auslieferungsübereinkommen hinausgingen.<sup>199</sup>

116. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung Stellung zu Fragen von **Auslieferungen in die Türkei**. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage betont die Bundesregierung, sie prüfe vor der Bewilligung einer Auslieferung stets, ob nach den Umständen des Einzelfalls die Gefahr politischer Verfolgung naheliege oder ob eine derartige Gefahr auszuschließen sei.<sup>200</sup>

<sup>195</sup> BT-Drs. 13/9353 vom 5.12.1997, 5.

<sup>196</sup> United Nations General Assembly 52<sup>nd</sup> Session, Statement by Ambassador Gerhard Henze, the Acting Permanent Representative of Germany, Agenda Item 49, 4.11.1997.

<sup>197</sup> BT-Drs. 13/6676 vom 2.1.1997, 3.

<sup>198</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>199</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>200</sup> BT-Drs. 13/8421 vom 26.8.1997, 3.

*XII. Zusammenarbeit der Staaten*

## 1. Politische Zusammenarbeit

117. Auf dem **6. Treffen des Rates der Ostseestaaten** am 2. und 3. Juli 1997 in Riga brachten die beteiligten Außenminister ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß eine Stärkung der Zusammenarbeit im gesamten Ostseeraum einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines stabilen, demokratischen, wirtschaftlich gesunden und ungeteilten Europas leisten werde. In dem abschließenden Kommuniqué identifizieren die Minister den Transformationsprozeß in den Bereichen Infrastruktur, Energie, umweltrechtliche und institutionelle Rahmenwerke und Bekämpfung des organisierten Verbrechens als die zentralen Herausforderungen für die Ostseestaaten. In diesem Zusammenhang würdigte der Rat insbesondere die Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens durch einen zu diesem Zweck eingesetzten Arbeitsstab, der eindrucksvolle operationelle Ergebnisse in den vier Hauptarbeitsbereichen (verbesserter Informationsaustausch, gemeinsame operative Maßnahmen, Zusammenarbeit der Justiz, Ausbildung und Seminare) erzielt habe.<sup>201</sup>

118. In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigten die Außenminister **Deutschlands** und **Frankreichs** ihre Absicht, die **außenpolitische Zusammenarbeit** der beiden Staaten weiter zu verstärken. Zu diesem Zweck wurde u. a. vereinbart, zukünftig gemeinsame Reisen auf Ministerebene in Drittstaaten zu unternehmen, sowie noch engere Verbindungen zwischen den deutschen und französischen Einheiten in den Außenministerien zu schaffen. Um neue Wege der Zusammenarbeit zu etablieren, wurde insbesondere vereinbart, einen deutschen Diplomaten an die französische Botschaft in Bonn sowie einen französischen Diplomaten an die deutsche Botschaft in Paris zu entsenden. Auch die bereits bewährte Verwaltungszusammenarbeit zwischen den deutschen und französischen Auslandsvertretungen in Drittstaaten soll fortgesetzt und weiter ausgebaut werden.<sup>202</sup>

119. Anlässlich des **5. Jahrestages des deutsch-rumänischen Vertrages über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa** betonte Bundesaußenminister Kinkel vor dem rumänischen Parlament in Bukarest die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, Rumänien auf dem Weg in die euro-atlantischen Institutionen zu unterstützen:

“Deutschland ist und bleibt der Anwalt der Mittel- und Osteuropäer und damit natürlich auch der Rumänen bei ihrer Heranführung an die euro-atlantischen Organisationen. (...) Das ist nicht nur eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Wohlstand in ganz Europa liegen in unserem eigenen vitalen Interesse.”<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Bull. Nr. 61 vom 17.7.1997, 729 ff.

<sup>202</sup> Bull. Nr. 59 vom 10.7.1997, 684 f.

<sup>203</sup> Bull. Nr. 37 vom 14.5.1997, 393 f.

## 2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit

120. Zum Abschluß der **70. deutsch-französischen Konsultationen** in Weimar am 19. September 1997 veröffentlichten die Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame Erklärung, in der die Kultur als einer der Kernbereiche der deutsch-französischen Zusammenarbeit und Freundschaft bezeichnet wird. Im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung der Zusammenarbeit in diesem Bereich wird angekündigt, deutsch-französische Ausbildungsgänge einzurichten, die von der Grundschule bis zum Eintritt ins Berufsleben reichen. Im Hochschulbereich wurde eine Regierungsvereinbarung zur Gründung einer deutsch-französischen Hochschule unterzeichnet. Auch ein Zentrum für Deutschland-Studien in Frankreich sowie eine deutsch-französische Akademie sollen der Erklärung zufolge gegründet werden. Der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grenzregion wird eine besondere Rolle bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes eingeräumt. Die Zusammenarbeit soll hier durch ein Bündel konkreter Maßnahmen im Rahmen einer Mobilitätsinitiative verbessert werden. Ein weiteres Thema, das in der Erklärung aufgegriffen wird, betrifft die Buchpreisbindung in den zusammenhängenden europäischen Sprachräumen, deren Prüfung im Zeitpunkt der Erklärung bei der Europäischen Kommission anstand. Die Regierungen wollen sich dafür einsetzen, daß die Hindernisse, die der Einführung eines festen Ladenpreises für Bücher in den zusammenhängenden Sprachräumen der Europäischen Union entgegenstehen, durch die Gestattung von grenzüberschreitenden Vereinbarungen in diesem Bereich beseitigt werden können.<sup>204</sup>

121. In ihrer Antwort auf eine Kleine parlamentarische Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu der Einschätzung des **Welterbekomitees der UNESCO** während dessen 20. ordentlicher Sitzung im Dezember 1996, daß die Potsdamer Weltkulturerbestätte durch verschiedene Stadtentwicklungsprojekte, insbesondere das geplante "Quartier am Bahnhof" (ehemals "Potsdam-Center"), ernsthaft bedroht und in Gefahr sei. Auf eindringliche Aufforderung der deutschen Behörden hatte sich das Welterbekomitee bereit erklärt, die Potsdamer Weltkulturerbestätte nicht in die rote Liste des gefährdeten Erbes der Welt aufzunehmen. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die Bundesrepublik Deutschland am 15. April 1997 der UNESCO den 2. Bericht über den Erhaltungszustand der Weltkulturerbestätte "Schlösser und Gärten von Potsdam und Berlin" überreicht habe. Das Welterbekomitee habe sich in seiner Sitzung vom 23. bis 28. Juni 1997 mit dem Bericht befaßt. Das Büro habe in besonderer Weise die Offenheit begrüßt, in der sich die deutschen Behörden mit den Forderungen der UNESCO zum Potsdam-Center auseinandersetzen, und die Bemühungen gewürdigt, Kompromißlösungen zu suchen. Die Bundesregierung habe darauf hingewirkt, daß im Rahmen der Revision der geplanten Bauprojekte die Beschlüsse des Welterbekomitees berücksichtigt werden.<sup>205</sup>

<sup>204</sup> Bull. Nr.85 vom 29.10.1997, 983 f.

<sup>205</sup> BT-Drs. 13/8322 vom 31.7.1997, 1 f.

In seiner Reaktion auf einen weiteren Bericht der Bundesregierung, der bis zum 15. Oktober 1997 vorzulegen war, würdigt das Welterbekomitee die Bemühungen der deutschen Behörden dahin gehend, daß zwar Fortschritte zu verzeichnen seien, Gefahren aber fortbeständen:

“According to the recommendation of the bureau made at its 21<sup>st</sup> Session, the Committee examined if the threats to the world heritage site still persist. The Committee concluded that although considerable improvements have been made, threats were still persisting. Therefore, the Committee decided to defer the discussion whether or not Potsdam should be inscribed on the list of world heritage in danger until its next session.”<sup>206</sup>

122. Auf der Botschafterkonferenz zur auswärtigen Kulturpolitik am 10. und 11. März 1997 in Bonn stellte Bundesaußenminister Kinkel **zehn Thesen zur auswärtigen Kulturpolitik** der Bundesregierung vor. Demnach müsse die auswärtige Kulturpolitik sich mit einem geschlossenen außen- und außenkulturpolitischen Gesamtkonzept auf die fundamentalen Veränderungen der Gegenwart insbesondere Systemumbrüche im Osten, europäische Integration, globalisierte Märkte, den Aufstieg Asiens und das neue Selbstbewußtsein der islamischen Welt, einstellen. Die knapperen Ressourcen machten allerdings die Konzentration auf Prioritäten notwendig, wobei operative Auslandskulturarbeit Vorrang habe vor institutionellen Strukturen. Auch die durch außenpolitische Interessen bedingte Schwerpunktsetzung auf Staaten Mittel- und Osteuropas, die GUS-Region sowie die Wachstumsregionen Asiens und Lateinamerikas bedürfe einer Konzentration auf Schwerpunktländer mit regionaler Ausstrahlung. Dagegen ließen sich in Regionen, in denen ein dichtes und selbsttragendes Netz kultureller Beziehungen vorhanden sei, staatliche Aktivitäten reduzieren. Sektoral müßten die Schwerpunkte auf den Erhalt und Ausbau des Auslandsschulnetzes, die Sprachförderung mit regional differenzierten Konzepten, Stipendienprogramme und Wissenschaftlertausch sowie Werbung für deutsche Hochschulen konzentriert werden. Im Interesse einer aktiven Standortsicherung müßten Staat und Wirtschaft in der auswärtigen Kulturpolitik enger zusammenarbeiten, insbesondere durch eine finanzielle Beteiligung der Außenwirtschaft an integrierten Programmen der auswärtigen Kulturpolitik. Die neuen Medien und ihre Möglichkeiten sollten zu einem integralen Bestandteil der auswärtigen Kulturpolitik werden – mit innovativen Konzepten und Produkten auf allen Programm- und Arbeitsebenen. Es sei die Aufgabe von Botschaften und Generalkonsulaten, die Koordination und Information vor Ort sicherzustellen und die dort tätigen deutschen Institutionen zusammenzuführen, so daß ein einheitliches Profil der Auslandskulturpolitik entstehe. Gleichzeitig müßten Botschaften und Generalkonsulate sich in diesem Bereich als länderspezifische und regionale Frühwarnsysteme verstehen, um außenkulturpolitische Defizite rechtzeitig erkennen und korrigieren zu können.<sup>207</sup>

<sup>206</sup> WHC-97/Conf.208/17, VII.47.6 (Report of the World Heritage Committee, 21<sup>st</sup> Session, Naples, Italy, 1–6 December 1997).

<sup>207</sup> Bull. Nr. 24 vom 20.3.1997, 271.

123. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zur **wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit den Staaten des Maghreb** (Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko, Mauretanien) nimmt die Bundesregierung zu Berichten über zunehmende Behinderungen der wissenschaftlichen Arbeit in bestimmten Staaten dahin gehend Stellung, daß es keine wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit diesen Staaten gebe, auch nicht auf Ebene der EU.<sup>208</sup>

124. Eine ähnliche Anfrage bezog sich auf die **wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und Zentralasiens**. Die Abkommen über die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit sind nach Angaben der Bundesregierung unter der Voraussetzung der Wissenschaftsfreiheit in den Partnerländern abgeschlossen worden. Gesonderte Regelungen hierfür seien in den Abkommen nicht enthalten. Bei schwerwiegenden Einschränkungen in der Ausübung von Wissenschaft und Forschung im Rahmen der vereinbarten Zusammenarbeit ziehe die Bundesregierung die notwendigen Konsequenzen. Daher finde derzeit eine Kooperation mit Irak, Iran und Pakistan nicht statt. Während im Hinblick auf die Länder, mit denen eine Zusammenarbeit stattfinde, vielfältige alltägliche Behinderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art die Zusammenarbeit insgesamt kennzeichneten, seien politisch gezielte Eingriffe nicht nachweisbar. Auch konkrete Hinweise auf bewußte oder generell eingreifende Einschränkungen der wissenschaftlichen Freiheit seien bei diesen Ländern nicht bekannt.<sup>209</sup> Die fachlichen Schwerpunkte entwickelten sich im Hinblick auf die wissenschaftlich-technologische Leistungsfähigkeit, die klimatischen und geographischen Verhältnisse der einzelnen Länder auch in Zukunft unterschiedlich. Im Hinblick auf die aktuelle finanzpolitische Situation sei davon auszugehen, daß die bisher eingesetzten Mittel nicht gesteigert werden könnten.<sup>210</sup>

125. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zum in der **deutsch-tschechischen Regierungserklärung** vereinbarten **“Zukunftsfonds”** wies die Bundesregierung darauf hin, daß im Text der deutsch-tschechischen Erklärung und des zugehörigen Briefwechsels festgehalten sei, daß die “aus dem Fonds zur Verfügung gestellten Mittel zu einem überwiegenden Teil für Projekte zugunsten von Opfern nationalsozialistischer Gewalt zu verwenden” seien. Daneben könne jedermann Projekte, die mit der Zielsetzung des Zukunftsfonds übereinstimmen, zur Förderung vorschlagen. Gemäß Ziff. VII der deutsch-tschechischen Erklärung seien dies Projekte von gemeinsamem Interesse wie Jugendbegegnung, Altenfürsorge, Sanatorienbau und -betrieb, Pflege und Renovierung von Baudenkmalern und Grabstätten, Minderheitenförderung, Partnerschaftsprojekte, deutsch-tschechische Gesprächsforen, gemeinsame wissenschaftliche und ökologische Projekte, Sprachunterricht sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Über konkrete Projekte werde der Verwaltungsrat des Zukunftsfonds nach dessen Errichtung zu entscheiden haben. Das Mandat der Regierungen beziehe sich

<sup>208</sup> BT-Drs. 13/8154 vom 2.7.1997, 1f.

<sup>209</sup> BT-Drs. 13/7688 vom 15.5.1997, 2f.

<sup>210</sup> *Ibid.*, 6.

gemäß der Erklärung auf die Errichtung des Zukunftsfonds und auf die Ausstattung mit Finanzmitteln.<sup>211</sup> Durch den Austausch gleichlautender Noten zwischen der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Prag und dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Tschechischen Republik am 29. Dezember 1997 ist zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen Republik eine Vereinbarung über die Errichtung eines deutsch-tschechischen Zukunftsfonds geschlossen worden, die mit Vollzug des Notenwechsels am 29. Dezember 1997 in Kraft getreten ist.<sup>212</sup>

126. Durch den Austausch gleichlautender Noten ist zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der **Russischen Föderation** eine Vereinbarung über Aufgaben, Arbeitsbedingungen und Arbeitsweise der **gemeinsamen Kommission zur Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen** geschlossen worden, die mit Vollzug des Notenwechsels am 20. August 1997 in Kraft getreten ist.<sup>213</sup>

Ziel der Arbeitskommission ist es, eine umfassende wissenschaftliche Erforschung der deutsch-russischen bzw. deutsch-sowjetischen Beziehungen im 20. Jahrhundert durch die Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Erörterungen von wichtigen historischen Themen, Beratung und Unterstützung interessierter Wissenschaftler und Einrichtungen auf deren Anfrage sowie die Prüfung der Möglichkeit gemeinsamer Veröffentlichungen von wissenschaftlichen Untersuchungen und Materialien zu unterstützen. Der Vereinbarung zufolge soll die Arbeit der Kommission in einem Geist von Offenheit und Objektivität mit dem Ziel der Festigung des gegenseitigen Vertrauens und des partnerschaftlichen Verhältnisses durchgeführt werden. Der Kommission sollen je neun deutsche und russische Wissenschaftler sowie je drei leitende Vertreter der beiderseitigen Archivverwaltungen angehören.<sup>214</sup>

127. Auf eine parlamentarische Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu verschiedenen Aspekten sogenannter **binationaler Ausbildungsprojekte mit Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und der Türkei**. Nach Einschätzung der Bundesregierung sei in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnerländern ein erfolgreiches Instrument entwickelt worden, um die Bereitschaft in Deutschland lebender ausländischer Jugendlicher zur Aufnahme einer beruflichen Ausbildung zu fördern. Die Jugendlichen könnten in diesen Projekten ihre besonderen Stärken (Zwei-/Mehrsprachigkeit und bikulturelle Kompetenzen) in hohem Maße einbringen und entwickeln. Die Bundesregierung sieht die binationalen Projekte, denen sie auch künftig einen hohen Stellenwert beimesse, als wichtigen deutschen Beitrag zu einer zeitgemäßen und anforderungsgerechten beruflichen Bildung. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die Jugendlichen mit den Abschlußprüfungen vor den zuständigen deutschen Kammern einen in der Bundes-

<sup>211</sup> BT-Drs. 13/8911 vom 3.11.1997, 2f.

<sup>212</sup> BGBl. 1998 II, 117.

<sup>213</sup> BGBl. 1998 II, 99.

<sup>214</sup> *Ibid.*, 100.

republik Deutschland anerkannten Berufsabschluß erhalten sowie ein binational ausgestelltes Abschlußzertifikat über die Teilnahme am muttersprachlichen Fachunterricht und am Betriebspraktikum im Herkunftsland erhielten. Abschlußzeugnis und Zertifikat würden auch in den Herkunftsländern anerkannt.<sup>215</sup> Auf Fragen nach der finanziellen Zukunft der bilateralen Programme mit der Türkei und die Möglichkeit, EG-Haushaltsmittel dafür zu erhalten, führt die Bundesregierung aus, eine mögliche Beteiligung der Türkei an den EG-Förderprogrammen würde seitens der Bundesregierung begrüßt. Zur Zeit stünden dieser Beteiligung jedoch die Positionen des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Menschenrechtssituation und Demokratisierung in der Türkei sowie die Haltung Griechenlands entgegen. Weiter führt die Bundesregierung hierzu aus:

“Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Öffnung der EG-Bildungsprogramme für die Türkei. Bei der allgemeinen und beruflichen Bildung handelt es sich um einen Bereich, in dem sich die Dimensionen des kulturellen und menschlichen Austausches und der Vermittlung menschlicher und demokratischer Grundwerte positiv auswirken könne. Die Einbeziehung der Türkei in die Programme gebe den Jugendlichen der EU-Mitgliedstaaten und der Türkei die Möglichkeit zur Intensivierung vielfältiger Kontakte. Zur Stärkung der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte in der Türkei würde ein wichtiger Beitrag geleistet werden.”<sup>216</sup>

128. Auf eine parlamentarische Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu der **Förderung von Aktivitäten deutscher Unternehmen im Energiesektor der Türkei**. Die Bundesregierung weist darauf hin, die deutsche Außenwirtschaftsförderung zielen nicht allein darauf ab, die deutschen Exportchancen zu stärken und damit Arbeitsplätze zu sichern, sondern sei auch darauf ausgerichtet, ähnlich wie die mit Entwicklungshilfemitteln unterstützte Entwicklungszusammenarbeit, das wirtschaftliche Wachstum im Partnerland zu fundieren und dadurch dort zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen. Das gelte auch für die deutsch-türkischen Außenwirtschaftsbeziehungen.<sup>217</sup> Die Bundesregierung habe Kooperationen deutscher Unternehmen mit der Türkei im Bereich der Kernenergie bisher weder unterstützt noch diesbezügliche Zusagen gemacht. Ihr sei das Interesse eines deutschen Kraftwerkbauers an einer staatlichen Förderung im Zusammenhang mit dem Bau eines Kernkraftwerkes in der Türkei bekannt. In jüngerer Vergangenheit seien jedoch keinerlei Gespräche zu diesem Vorhaben geführt worden. Es sei allerdings auf Anfrage eines deutschen Unternehmens eine Befassung des Interministeriellen Ausschusses für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften erfolgt.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> BT-Drs. 13/8225 vom 15.7.1997, 2f.

<sup>216</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>217</sup> BT-Drs. 13/7603 vom 7.5.1997, 2.

<sup>218</sup> *Ibid.*, 4.

### 3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit

129. Im Berichtszeitraum wurden die Gesetzgebungsverfahren zu Zustimmungsgesetzen zu **Abkommen über die soziale Sicherheit** mit Finnland<sup>219</sup> und Österreich<sup>220</sup> eingeleitet. Die Abkommen sollen die Beziehungen zwischen den jeweiligen Staaten und Deutschland im Bereich der sozialen Sicherheit regeln, soweit die seit dem 1. Januar 1994 zwischen den jeweiligen Vertragsstaaten geltenden Regelungen der Europäischen Union über soziale Sicherheit keine Anwendung finden. Dies betrifft insbesondere Personen, die nicht unter die EU-Regelungen fallen und nach dem bislang geltenden bilateralen Abkommen über soziale Sicherheit geschützt sind.

### 4. Polizeiliche Zusammenarbeit

130. Am 9. Oktober 1997 hat die Bundesregierung mit der **französischen Regierung** ein Abkommen über die **Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in Grenzgebieten** abgeschlossen.<sup>221</sup> Das Abkommen verfolgt das Ziel, die Zusammenarbeit zu verbessern um ein höheres Maß an gemeinsamer Sicherheit in den Grenzgebieten zu erreichen sowie im Sinne des Schengener Übereinkommens vom 14. Juni 1985 grenzüberschreitende Freizügigkeit ohne Sicherheitseinbußen herbeizuführen. Darüber hinaus soll der illegalen Zuwanderung und grenzüberschreitenden Kriminalität entgegengewirkt, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von grenzüberschreitenden Gefahren und Störungen und insbesondere eine wirksame Verbrechensbekämpfung – z.B. im Bereich der Rauschgiftkriminalität, der Schleuserkriminalität und der Verschiebung von Kraftfahrzeugen – gewährleistet. Zur Umsetzung sollen im Grenzgebiet gemeinsame Zentren für den Informationsaustausch und die Koordinierung zwischen den beteiligten Behörden beider Vertragsparteien eingerichtet werden (Art. 4). Den gemeinsamen Zentren obliegt nicht die selbständige Durchführung operativer Einsätze. Die Koordinierungsfunktion umfaßt insbesondere die Abstimmung von Aufklärungs- und Überwachungsmaßnahmen in den Grenzgebieten, die Abstimmung von Einsätzen sowie von grenzüberschreitenden Fahndungsmaßnahmen, unterstützende Aktivitäten bei der technischen Durchführung grenzüberschreitender Observations- und Nacheilehandlungen sowie die Vorbereitung und Mitwirkung bei der Überstellung von Ausländern auf der Grundlage von zwischen den Vertragsparteien geltenden Übereinkünften (Art. 6).

Die Bediensteten in den gemeinsamen Zentren unterstehen der Weisungs- und Disziplinargewalt ihrer jeweiligen nationalen Behörden, während die Organisation in den gemeinsamen Zentren durch dazu bestimmte Bedienstete der Vertragsparteien gemeinsam geregelt wird (Art. 7). Die unmittelbare Zusammenarbeit ist in den Art. 9–11 geregelt und sieht vor allem Maßnahmen zur Vertiefung der

<sup>219</sup> BT-Drs. 13/8817 vom 23.10.1997.

<sup>220</sup> BT-Drs. 13/8818 vom 23.10.1997.

<sup>221</sup> Das Zustimmungsgesetz erging am 14.9.1998, BGBl. 1998 II, 2479.

<http://www.zaoerv.de>

Zusammenarbeit durch verbesserte Kooperation bei Einsätzen sowie einer Intensivierung des Informationsaustausches im Rahmen des Schengener Durchführungsabkommens und den Ausbau der behördlichen Kontakte und Aktivitäten auf dem Felde der dezentralen Aus- und Fortbildung vor. Im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen für die Zusammenarbeit (Art. 12–19) ist festgelegt, daß Bedienstete einer Vertragspartei, die im Rahmen dieses Abkommens ihren Dienst auf dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ausüben, in Bezug auf die Straftaten, denen sie zum Opfer fallen oder die sie begehen würden, den Bediensteten des Nachbarstaates gleichgestellt seien. Bedienstete, die ihren Dienst auf dem Territorium des Nachbarstaates ausüben, können dort ihre nationale Dienstkleidung tragen und ihre Dienstwaffe mitführen, die sie aber nur im Falle der Notwehr gebrauchen dürfen (Art. 12).

Weitere Vorschriften ordnen die Anwendung des Schengener Durchführungsübereinkommens für bestimmte Bereiche an (Art. 13–16). Bei der Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation oder Nacheile unterliegen Polizei- und Zollbeamte des Nachbarstaates denselben verkehrsrechtlichen Bestimmungen wie diejenigen der Vertragspartei, auf deren Territorium die Maßnahme durchgeführt wird. Art. 20–25 des Abkommens enthalten die Durchführungs- und Schlußbestimmungen.<sup>222</sup>

131. Die Vereinbarung zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Innenminister sowie dem Justizminister der **Niederlande** über die **polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet** zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, die am 17. April 1996 unterzeichnet worden war, ist am 1. Februar 1997 in Kraft getreten.<sup>223</sup>

132. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zu “Abkommen” zur **polizeilichen Zusammenarbeit zwischen Bundesländern und ausländischen Staaten** weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Vereinbarungen von Bundesländern mit ausländischen Staaten vielfältige Bezeichnungen tragen und vielfältigen Inhalts seien. Soweit es sich um polizeiliche Angelegenheiten handle, gehe es um den Informationsaustausch im wissenschaftlich-technischen Bereich und über Methoden der Kriminalitätsbekämpfung, den Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, die Überlassung von Fachliteratur und den Austausch von Statistiken, den Austausch von Ermittlungsbeamten bei konkreten Straftaten und die Bildung gemeinsamer Arbeits- oder Ermittlungsgruppen, die Verbesserung der grenzüberschreitenden Kommunikation und die Benennung von Ansprechpartnern für den Informationsaustausch, die Zusammenarbeit im Rahmen der Aus- und Fortbildung und bei der Ausbildung von Spezialisten sowie schließlich um Informationsbesuche.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> Zustimmungsgesetz vom 14.9.1998, BGBl. 1998 II, 2479.

<sup>223</sup> BGBl. 1997 II, 702. Zum Inhalt vgl. Rößen (Anm. 1), Ziff. 113.

<sup>224</sup> BT-Drs. 13/8416 vom 22.8.1997 1f.

133. Zum **Bericht über die grenzpolizeiliche Entwicklung 1996** in den Bereichen illegale Einreise und Schleuserkriminalität erklärte Bundesinnenminister Kanther am 25. Februar 1997:

“Die innere Sicherheit in Deutschland und Europa kann nur durch eine intensive polizeiliche Zusammenarbeit sowohl der EU- und Schengener Partnerstaaten als auch mit den mittel- und osteuropäischen Staaten gewährleistet werden. Sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen gilt es, die Ursachen der Kriminalität zu bekämpfen und die Hürden für einen illegalen, staatenübergreifenden Transit so hoch wie möglich zu gestalten. Die Grenzsicherung im heutigen Europa erfordert zwischenstaatliche und supranationale Kooperation auf allen sicherheitsrelevanten Gebieten.”<sup>225</sup>

In diesem Zusammenhang wird auf die von der Bundesregierung bereits geschlossenen Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verwiesen. Auch mit der Schweiz seien Verhandlungen über die Errichtung eines kooperativen Sicherheitssystems an der gemeinsamen Grenze aufgenommen worden.

134. Auf eine Kleine Anfrage zu **Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus** nahm die Bundesregierung Stellung zu Fragen einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den G7/P8-Staaten, die an einem Treffen zu diesem Thema beteiligt waren. Die Bundesregierung erklärt, die Vertreter hätten die Notwendigkeit zur Intensivierung der Zusammenarbeit betont und ferner beschlossen, daß zur Verbesserung des Informationsaustausches verstärkt auf Verbindungsbeamte zurückgegriffen werden solle. Darüber hinaus solle geprüft werden, in welcher Weise die an dem auf EU-Ebene stattfindenden Informationsaustausch bislang nicht beteiligte G7/P8-Staaten in die Kommunikation einbezogen werden könnten. Es sei insbesondere vereinbart worden, direkte Kontakte zwischen den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Dienststellen einschließlich der für die Tatortarbeit, Kriminaltechnik oder die Auswertung elektronischer Medien zuständigen Spezialdienststellen zu ermöglichen und entsprechende Kommunikationsstränge einzurichten.<sup>226</sup>

135. Auf eine schriftliche Anfrage hin nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum Stellung zu dem **Europol-“Immunitätenprotokoll”** und damit verbundenen Befürchtungen der Privilegierung des Europol-Personals sowie einer Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Die Bundesregierung führt dazu folgendes aus:

“Nach dem Regelungsgehalt von Art. 8 Abs. 1a des Europol-Immunitätsprotokolls vom 19. Juni 1997 (...) <sup>227</sup> wird den Mitgliedern der Organe und des Personals von Europol die Freistellung von der Gerichtsbarkeit nicht schrankenlos, sondern nur für in Ausübung des Amtes vorgenommene Äußerungen und Handlungen gewährt. Die Mitglieder der Organe und des Personals von Europol genießen Immunität von der Gerichtsbarkeit nur ‘unbeschadet des Art. 32’ des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995. Damit gilt die – im übrigen aufhebbare – Immunität für Europol-Bedienstete bei der Verletzung von Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungspflichten in Ausübung des Amtes von vornherein nicht. Die Betroffenen können sich nach den in Art. 2 § 8 des

<sup>225</sup> Bull. Nr. 18 vom 3.3.1997, 187.

<sup>226</sup> BT-Drs. 13/6795 vom 22.1.1997, 7.

<sup>227</sup> ABl. EG Nr. C 221, 1.

Europol-Gesetzes genannten Vorschriften strafbar machen, das sind die Verletzung von Privatgeheimnissen (...), die Verwendung fremder Geheimnisse (...) sowie die Verletzung des Dienstgeheimnisses (...). Da Europol nach der Konzeption des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 im wesentlichen auf die zentrale Verarbeitung personenbezogener Daten beschränkt ist, ist damit ein wesentlicher Bereich der strafrechtlich relevanten Fälle von der Immunität ausgenommen.

Gerade im Hinblick auf die Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist zu erwähnen, daß die im Europol-Übereinkommen enthaltenen datenschutzrechtlichen Sicherungen, insbesondere die Prüfungs- und Kontrollbefugnisse der gemeinsamen Kontrollinstanz, vom Immunitätenprotokoll nicht berührt werden.<sup>228</sup>

136. Die Antwort auf die schriftliche parlamentarische Anfrage über die **albanischen Sicherheitsbehörden gewährte Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe** stellt die Bundesregierung in den Kontext der für Albanien nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in allen Bereichen erforderlichen internationalen Unterstützung. Es liege in dem Interesse der Bundesrepublik, die Demokratisierung und den Reformprozeß in einem Land zu unterstützen, das von großer Bedeutung für die politische Stabilität des südlichen Balkans sei. Im Zuge der Demokratisierungshilfe habe Deutschland zusammen mit anderen Staaten auch Beratungshilfe bei der Reform im militärischen Bereich geleistet. Auf der Grundlage der 1995 geschlossenen bilateralen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im militärischen Bereich seien bisher 33 Fach- und Expertengespräche unter anderem zu Fragen des Wehrrechts und der Wehrverwaltung, der Einbindung von Streitkräften in die Demokratie, des Sanitätsdienstes und zur Ausbildung im Rahmen der bilateralen Jahresprogramme durchgeführt worden. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit habe bisher bei der Unterstützung des Aufbaus einer Militärakademie (Konzeption der Ausbildung nach deutschen Lehrinhalten, z.B. innere Führung/Menschenführung) und des Militärhospitals in Tirana gelegen.

137. Im Rahmen der **internationalen Friedenseinsätze in Bosnien-Herzegowina** sind nach Angaben der Bundesregierung **albanische Sicherheitszüge** in die deutschen Kontingente sowohl der IFOR als auch der SFOR eingegliedert worden. Die betreffenden Soldaten seien vor ihrem Einsatz in Deutschland ausgebildet worden. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sei Albanien 1993 mit einem einmaligen Sofortprogramm in Höhe von 500 000 DM unterstützt worden. Anfang 1997 sei ein Ressortabkommen über die Gewährung von polizeilicher Ausstattungshilfe unterzeichnet worden. Die Umsetzung des Abkommens sei noch nicht begonnen worden und sei bis auf weiteres ausgesetzt, da die erforderlichen rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen, d.h. innenpolitische Stabilität, polizeiliches Handeln auf gesetzlichen Grundlagen unter Beachtung der Menschenrechte, in Albanien derzeit noch nicht vorhanden seien. Das Abkommen schließe die Lieferung von Waffen, Munition und Material zur Ausübung unmittelbaren Zwanges ausdrücklich aus.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> BT-Drs. 13/8792 vom 17.10.1997, 7.

<sup>229</sup> BT-Drs. 13/7403 vom 11.4.1997, 9f.

## 5. Entwicklungs- und Finanzhilfe

138. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zur **multilateralen Schuldeninitiative der Bretton Woods Institutionen**, wie sie von IWF und Weltbank auf der Herbsttagung 1996 bestätigt worden sei, hebt die Bundesregierung die zentrale Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Bereich des Schuldenerlasses hervor. Deutschland trage als zweitgrößter Gläubiger des Pariser Klubs gegenüber den ärmsten Ländern einen großen Teil der Kosten dieser Schuldenerleichterungen. Insgesamt seien im Rahmen von bilateralen Umschuldungsabkommen mit Entwicklungsländern (einschließlich Ägypten) bisher Vereinbarungen über Erlasse von Tilgungs- und Zinsforderungen aus Handelsschulden über einen Gesamtbetrag von 2,6 Mrd. DM getroffen worden. Darüber hinaus habe Deutschland einseitig gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern auf Forderungen aus der finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von mehr als 9 Mrd. DM verzichtet bzw. den Verzicht in Aussicht gestellt. Dies sei auch weiterhin die Politik der Bundesregierung, jedoch nur soweit die Erleichterungen mit Maßnahmen in den betroffenen Ländern einhergehen, die dauerhafte Verbesserungen versprechen:

“Die Bundesregierung wird auch in Zukunft die ärmsten und hochverschuldeten Länder bei der Bewältigung ihrer wirtschaftlichen Probleme unterstützen und ist bereit, die bestehenden Konditionen für Schuldenerleichterungen zügig umzusetzen. Schuldenerleichterungen werden jedoch nur dann zu einer spürbaren und dauerhaften Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den Entwicklungsländern führen, wenn zugleich die notwendigen Wirtschaftsreformen konsequent durchgeführt und die Regierungen dieser Länder ihrer Verantwortung für gute Wirtschafts- und Finanzpolitik gerecht werden (‘good governance’).”<sup>230</sup>

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß die Mittel des “Treuhandsfonds” im wesentlichen dazu dienen, die Schuldendienstverpflichtungen zugangsberechtigter Länder gegenüber der Weltbank und anderen multilateralen Gläubigern zu übernehmen. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß die dazu benötigten Mittel in erster Linie durch die multilateralen Gläubiger selbst, z. B. aus erwirtschafteten Überschüssen, aufgebracht werden müßten.<sup>231</sup> Der bilaterale deutsche Beitrag werde über die Anhebung der Erlaßquote für Handelsforderungen im Pariser Klub auf bis zu 80 % geleistet.<sup>232</sup>

139. Auf eine parlamentarische Kleine Anfrage hin nahm die Bundesregierung Stellung zur **deutsch-palästinensischen Entwicklungszusammenarbeit**. Von den Behinderungen und Beschränkungen der Reise- und Personenbewegungsmöglichkeiten und des freien Warenflusses als Reaktion auf Terrorakte radikaler Palästinenser seien auch die Entwicklungszusammenarbeit aller Geberländer mit den palästinensischen Gebieten negativ betroffen. Allerdings sei der gebremste Fluß von finanziellen Mitteln in die palästinensischen Gebiete vor allem durch die Veränderung der Ausrichtung auf projektgebundene Mittel zurückzuführen:

<sup>230</sup> BT-Drs. 13/7524 vom 23.4.1997, 2.

<sup>231</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>232</sup> *Ibid.*, 4.

“Der von 1995 auf 1996 verlangsamte Abfluß der international bereitgestellten Finanzmittel ist nur z.T. auf die Abriegelung der palästinensischen Gebiete zurückzuführen. Der Hauptgrund liegt in der Änderung der Zweckbestimmung und Qualität der bereitgestellten Mittel. Während 1994/1995 internationale Finanzmittel in beträchtlicher Höhe als Budgetzuschüsse gewährt wurden, handelte es sich 1996 vorwiegend um projektgebundene Kreditzusagen, darunter allein um 250 Mio. ECU EIB-Mittel, von denen bisher kein ECU abfließen konnte. Dieser Grund erklärt auch, warum von der von Deutschland bilateral gewährten FZ nur ein vergleichsweise kleiner Betrag per Ende 1996 abgeflossen war, denn die bilaterale FZ wurde von vornherein in Form von Projekthilfe geleistet.”<sup>233</sup>

Wie aus der Antwort der Bundesregierung weiter hervorgeht, sollen aus einem 1996 geschaffenen Fonds für palästinensische Nichtregierungsorganisationen neben Menschenrechts- und Umwelt- besonders Frauenprojekte gefördert werden.<sup>234</sup> Die Bundesregierung betont, sie habe sich wiederholt für den freien Personen- und Güterverkehr über Transitwege zwischen der Westbank und dem Gaza-Streifen eingesetzt. Wichtig sei die Umsetzung der in den Interimsabkommen dazu getroffenen Vereinbarungen. Weiterhin wird darauf hingewiesen, daß der Versorgung mit Trinkwasser und der Verbesserung der Trinkwasserqualität in den palästinensischen eine besondere Priorität in der Entwicklungszusammenarbeit eingeräumt werde, eine Lösung der Problems jedoch weitere Vereinbarungen zwischen Israel und Palästinensern voraussetze:

“Eine durchgreifende und nachhaltige Verbesserung dieser miserablen Situation setzt aber voraus, daß die palästinensischen Behörden die unkontrollierte und übermäßige Grundwasserentnahme im Gaza-Streifen gesetzlich und faktisch untersagten und eine Absprache zwischen israelischer Regierung und Palästinensern zur Abgabe von Trinkwasser aus der israelischen ‘nationalen Wasserleitung’, die bereits bis zum Gaza-Streifen reicht, getroffen wird.”<sup>235</sup>

140. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu den **Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Kuba:**

“Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die kubanische Regierung substantielle Schritte zur Schaffung entwicklungsfördernder Rahmenbedingungen einschließlich der Gewährung größerer politischer Freiheiten, der Beachtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien sowie einschneidende Wirtschaftsreformen einleiten muß, damit eine Aufnahme entwicklungspolitischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kuba zu rechtfertigen ist. Für die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen trägt in erster Linie die kubanische Regierung, in deren Hand die dazu erforderliche Schaffung geeigneter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen liegt, die Verantwortung.”<sup>236</sup>

<sup>233</sup> BT-Drs. 13/7692 vom 16.5.1997, 2.

<sup>234</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>235</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>236</sup> BT-Drs. 13/8452 vom 3.9.1997, 2.

Der am 30. April 1996 unterzeichnete Investitionsförderungs- und -schutzvertrag mit Kuba hat nach Auskunft der Bundesregierung zum Ziel, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten zu vertiefen und den Wohlstand beider Völker zu mehren. Mit diesen Zielen seien umweltgefährdende oder -zerstörende Projekte nicht zu vereinbaren.

Zur Situation der sozialen Menschenrechte in Kuba äußerte sich die Bundesregierung wie folgt:

“Das Recht auf Bildung und das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit gehören zu den grundlegenden sozialen Menschenrechten. Sie sind u. a. im internationalen VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) geregelt, und die Vertragsstaaten dieses Paktes haben sich entsprechend zu ihrer Einhaltung verpflichtet. Kuba selbst gehört nicht zu den Vertragsstaaten des Sozialpaktes. Zur aktuellen Lage stellt der unabhängige Sonderberichterstatter zur Menschenrechtslage in Kuba in seinem letzten Bericht vom 7. Februar 1997 (E/CN.4/1996/60) fest, daß die von der kubanischen Führung gewährten wirtschaftlichen Mittel zur Realisierung eines hohen Niveaus in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und soziale Sicherheit nicht effektiv erscheinen. Auch zur Lage im kubanischen Gesundheitssektor berichtet er von erheblichen Defiziten.”<sup>237</sup>

Unabhängig von der Bewertung des politischen Systems in Kuba gewähre die Bundesregierung und die EU umfangreiche humanitäre Hilfe, die vor allem auch der Unterstützung des Gesundheitssystems in Kuba diene. Die Bundesregierung ist im übrigen der Meinung, daß für die Aufrechterhaltung der Standards im Erziehungs- und Gesundheitswesen umfassende Reformen durch den kubanischen Staat erforderlich seien.<sup>238</sup>

Die Bundesregierung bestätigt Berichte über Behinderungen der sogenannten Nachkontaktpflege mit Kubanern von kubanischer Seite, die sich im Rahmen von Kooperationsbeziehungen in Deutschland aufgehalten haben. Gesellschaftliche Zusammentreffen seien nur unter Einbeziehung staatlicher Stellen möglich. Gründungen von Vereinen ehemaliger Stipendiaten werden vom kubanischen Staat nicht gewünscht. Die Bundesregierung führt diese Haltung der kubanischen Seite auf das dort herrschende politische System zurück.<sup>239</sup>

141. Im Berichtszeitraum legte die Bundesregierung ihre Politik zur Zusammenarbeit mit den Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten) im Rahmen des sogenannten **Lomé-Abkommens** der EG dar. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Große Anfrage betonte die Bundesrepublik die historischen Wurzeln zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den heutigen AKP-Staaten, die den Sonderweg der EU in der Entwicklungspolitik und in handelspolitischen Regelungen mit den AKP-Staaten im Vergleich zu den anderen Entwicklungsländern erklärten. Die Bundesregierung betrachte das Lomé-Abkommen als Modell für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und

<sup>237</sup> *Ibid.*, 4f.

<sup>238</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>239</sup> *Ibid.*, 7.

Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechtere und ausgewogenere Weltwirtschaftsordnung. Bei der Änderung des Lomé-IV-Abkommens im Rahmen der Halbzeitrevision habe auf Initiative der Bundesregierung erreicht werden können, daß die Wahrung der Menschenrechte und die Beachtung von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien als wesentliche Bestandteile des Abkommens zur verpflichtenden Grundlage für die Zusammenarbeit erhoben wurden. Für die zukünftige Gestaltung der EU-AKP-Zusammenarbeit strebe die Bundesregierung eine verstärkte Einführung von entwicklungspolitischen Kriterien für die Mittelvergabe an, u. a. den Selbsthilfewillen, die Eigenanstrengungen und die Reformbereitschaft.<sup>240</sup>

Ein Vertreter der Europäischen Union wies in einer Stellungnahme vor dem 2. Ausschuß der VN-Generalversammlung allerdings darauf hin, daß das System günstiger Marktzugangsbedingungen ab 1.1.1998 auch auf solche "least developed countries" ausgedehnt werde, die nicht zu den AKP Staaten gehören.<sup>241</sup>

142. Auf ihre Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zu Fragen des internationalen Tourismus geht die Bundesregierung auf die **Berücksichtigung von Umweltaspekten in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit** ein:

"Projekte, die Tourismuskomponenten enthalten, werden wie alle Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen. Das vom BMZ in diesem Zusammenhang herausgegebene Umwelthandbuch, das Arbeitsmaterialien zur Erfassung und Bewertung von Umweltwirkungen enthält, befaßt sich in einem Kapitel speziell mit den für den Tourismussektor typischen Aktivitätsfeldern und deren möglichen Wirkungen auf die natürliche und soziale Umwelt. Eine weitere Arbeitshilfe für die Planung und Prüfung tourismusrelevanter Projekte oder Komponenten von Naturschutzvorhaben bietet das im Auftrag des BMZ erstellte Forschungsgutachten 'Ökotourismus' als Instrument des Naturschutzes.

Im übrigen unterstützt die Bundesregierung die Entwicklung von Kriterien für einen umweltverträglichen Tourismus in Zusammenarbeit mit den Dachverbänden der verschiedenen touristischen Leistungsträger (...) und fördert den Informationsaustausch über Umweltkriterien- und Auszeichnungen im Tourismus (...).

(...) Die Bundesregierung hat praktische Konsequenzen aus den in der Agenda 21 formulierten Zielen in Bezug auf die Tourismusförderung gezogen (...). Auch auf europäischer und internationaler Ebene setzt sie sich dafür ein, daß die Ziele der Agenda 21 auch im Tourismussektor verstärkt Berücksichtigung finden. So werden z. B. im Ergebnis der auf Initiative des Bundesumweltministeriums vom 6. bis 8. März 1997 in Berlin veranstalteten internationalen Konferenz globale Absprachen für eine nachhaltige Tourismusentwicklung im Rahmen des 'Übereinkommens über die biologische Vielfalt' angestrebt."<sup>242</sup>

<sup>240</sup> BT-Drs. 13/8628 vom 30.9.1997, 1f.

<sup>241</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.34, 5.

<sup>242</sup> BT-Drs. 13/7321 vom 24.3.97, 12.

## 6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe

143. Mit der Republik **Polen** wurde am 10. April 1997 ein **Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen** abgeschlossen. Mit dem Abkommen soll die rechtliche Grundlage für eine – bereits seit Jahren praktizierte – wirksame grenzüberschreitende Hilfe zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden, wie es in der Denkschrift zum Abkommen heißt. Ziel des Abkommens sei es, die Voraussetzungen für gegenseitige rasche und unbürokratische Hilfe im Katastrophen- und Unglücksfall zu schaffen, indem es die Ansprech- und Kontaktstellen festlegt, Erleichterungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen und Sachen regelt, einen umfassenden Kostenverzicht des hilfeleistenden Vertragsstaates ausspricht, einen Haftungsausschluß bei fahrlässig herbeigeführten Personen- und Sachschäden sowie einen umfassenden Informations- und Erfahrungsaustausch der beiden Vertragsstaaten vorsieht.<sup>243</sup>

Nach Rußland und Litauen ist Polen das dritte Land Osteuropas, mit dem die Bundesrepublik gegenseitige Hilfe im Katastrophen- und Unglücksfall vereinbart. Ein weiteres Abkommen dieser Art wurde am 9. Juni 1997 mit der Republik **Ungarn** geschlossen.<sup>244</sup>

## 7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit

144. Zu Fragen des **Verkehrs zwischen Tschechien und Deutschland** nahm die Bundesregierung auf eine parlamentarische Kleine Anfrage hin Stellung. Sie betont, der wirtschaftliche Aufschwung der ehemaligen Ostblockländer nach der Grenzöffnung habe (bedingt durch den erforderlichen Warenaustausch) auch eine Zunahme des Grenzverkehrs mit sich gebracht. Es sei das Ziel der Bundesregierung, die damit verbundene Belastung dadurch zu minimieren, daß möglichst emissionsarme Fahrzeuge nach dem Stand der Technik eingesetzt würden und ein möglichst großer Anteil des Verkehrs auf die Bahn und die Wasserstraße verlegt werde. Diskriminierende Maßnahmen zur Begrenzung des Grenzverkehrs zu Lasten ausländischer Transporteure lehnt die Bundesregierung ab.<sup>245</sup>

Weiter weist die Bundesregierung darauf hin, daß es im Rahmen der Vereinbarung bilateraler Genehmigungskontingente für den Straßengüterverkehr dem Bundesministerium für Verkehr gelungen sei, eine ganze Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten dazu zu verpflichten, daß ihre Unternehmer zunehmend moderne Lastkraftwagen mit hohem Umwelt- und Sicherheitsstandard einsetzen müssen. So sei für das Jahr 1996 erreicht worden, den Anteil an sogenannten "grünen" Genehmigungen um 30 % zu erhöhen. Nach Polen sei Tschechien damit der Staat mit dem zweitgrößten "grünen" Genehmigungskontingent. Die Umweltaus-

<sup>243</sup> BT-Drs. 13/9529 vom 22.12.1997, 17. Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag mit Polen erging am 7.7.1998, BGBl. 1998 II, 1178.

<sup>244</sup> Zustimmungsgesetz erging am 7.7.1998, BGBl. 1998 II, 1189.

<sup>245</sup> BT-Drs. 13/7187 vom 12.3.1997, 8.

wirkungen beim Verkehr zwischen Tschechien und Deutschland würden demnach bereits jetzt in erheblicher Weise minimiert.<sup>246</sup>

145. Am 24. April 1997 erging das Zustimmungsgesetz zum Vertrag vom 12. Dezember 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der tschechischen Republik über die **Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern**.<sup>247</sup>

146. Am 16. September 1997 wurde zwischen der Kreisfreien Stadt Flensburg, dem Kreis Nordfriesland, dem Kreis Schleswig-Flensburg – auf der deutschen Seite – sowie Sönderjylland – auf der dänischen Seite – eine Vereinbarung zur Errichtung der **Region Schleswig/Sönderjylland** abgeschlossen. Damit bilden die Parteien der Vereinbarung eine europäische Region, die die Grundlage für eine intensive und langfristige Zusammenarbeit zu dem Zweck bildet, die Entwicklung in der gemeinsamen Grenzregion zu fördern sowie die Region im europäischen Beziehungsrahmen und im Verhältnis zu den angrenzenden Regionen zu stärken, wie es in der Präambel zu der Vereinbarung heißt. Beschlüsse in der Organisation müssen grundsätzlich in Übereinstimmung gefaßt werden.<sup>248</sup>

147. Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage zu nicht beitreibbaren **Gebührenauffällen aus geleisteten Rettungsdiensten und Feuerwehreinsätzen gegenüber Bürgern aus nicht-EU-Ländern** unterrichtet die Bundesregierung über ihr vom Innenministerium Brandenburg übermittelte Informationen, wonach nicht beitreibbare Gebührenauffälle überwiegend aus dem Bereich des Rettungsdienstes bekanntgeworden seien. Weiter weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Bundesrepublik mit einer Reihe von Staaten Sozialversicherungsabkommen geschlossen habe, die u. a. einen Anspruch auf Sachleistungen für sofort notwendige Leistungen bei akut in der Bundesrepublik Deutschland eingetretenen Erkrankungen beinhalten. Das deutsch-polnische Abkommen über soziale Sicherheit vom 8. Dezember 1990 (in Kraft seit 1. Januar 1991) sehe allerdings bei Aufenthalt in dem Staat, in dem eine Versicherung nicht bestehe, einen Anspruch auf Sachleistungen nur für entsandte Arbeitnehmer, Grenzgänger und im anderen Staat wohnende Familienangehörige von Grenzgängern und sonstigen Arbeitnehmern vor. Touristen seien in das Abkommen nicht einbezogen, so daß polnische Touristen Leistungen der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung bei Aufenthalt in Deutschland nicht zur Verfügung gestellt werden könnten. Bei den Verhandlungen über das deutsch-polnische Abkommen vom 8. Dezember 1990 habe sich die polnische Seite aus finanziellen Erwägungen nicht in der Lage gesehen, eine weitergehende Sachleistungsaushilfe über die im Abkommen genannten Personen hinaus (z. B. für Touristen) zu vereinbaren. Dabei sei zu sehen, daß die für die polnische Seite vergleichsweise hohen Kosten der medizinischen Behandlung in der Bundesrepublik Deutschland von den polnischen Stellen in vollem Umfang zu erstatten seien.<sup>249</sup>

<sup>246</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>247</sup> BGBl. 1997 II, 924. Der Vertrag ist am 25.10.1997 in Kraft getreten, BGBl. 1998 II, 1237.

<sup>248</sup> Vereinbarung zur Errichtung der Region Schleswig/Sönderjylland vom 16.9.1997.

<sup>249</sup> BT-Drs. 13/8162 vom 4.7.1997, 3–5.

148. Am 23. Juni 1997 erging das Zustimmungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 23. Januar 1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der französischen Republik, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen**.<sup>250</sup>

### *XIII. Umwelt- und Naturschutz*

#### 1. Allgemeiner Umweltschutz

149. Bundeskanzler Kohl hielt anlässlich der **Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen "5 Jahre nach Rio"** am 23. Juni 1997 in New York eine Rede, in der er einräumte, daß bis heute noch keine Umkehr der globalen Umweltbelastung erreicht werden konnte. Auf folgenden zentralen Handlungsfeldern sieht er die Notwendigkeit und die Chance, einen wichtigen Schritt voranzukommen:

“Erstens: Auf der Berliner Klimakonferenz im April 1995 wurde das Fundament für eine weltweite Vereinbarung zum Schutz des Klimas geschaffen. Die Sondergeneralversammlung sollte die Klimakonferenz Ende dieses Jahres in Kyoto auffordern, international eine deutliche Verminderung der Emission von Treibhausgasen zu vereinbaren. Die Industrieländer sollten sich dem erklärten Ziel der Europäischen Union anschließen, bis zum Jahre 2010 die Emissionen wichtiger Treibhausgase um 15% zu vermindern.

Zweitens: Die Zerstörung der Wälder, insbesondere der lebenswichtigen tropischen Regenwälder, geht weiter. Deshalb brauchen wir international verbindliche Vereinbarungen, die den Schutz und die schonende Nutzung der Wälder regeln.

Drittens: Globaler Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung brauchen bei den Vereinten Nationen eine klare und laut vernehmbare Stimme. Ich halte es daher für wichtig, kurzfristig die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Umweltorganisationen nachdrücklich zu verbessern. Mittelfristig sollte dies in die Gründung einer globalen Dachorganisation für Umweltfragen münden, die sich auf das Umweltprogramm der Vereinten Nationen als einen ihrer Hauptpfeiler stützt.

Viertens: Das Ziel einer weltumspannenden Umweltpartnerschaft im kommenden Jahrhundert sollte auch in der Charta der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen.”<sup>251</sup>

Gemeinsam mit den Staats- und Regierungschefs Brasiliens, Singapurs und Südafrikas hatte Bundeskanzler Kohl eine gemeinsame Initiative als Beitrag zur Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in die Wege geleitet. In dieser Initiative fordern die besagten Staats- und Regierungschefs verschiedene Reformen im Bereich der umweltbezogenen Aktivitäten der Vereinten Nationen:

<sup>250</sup> BGBI. 1997 II, 1158. Zum Inhalt vgl. R ö b e n (Anm. 1), Ziff. 126.

<sup>251</sup> Bull. Nr. 56 vom 3.7.1997, 641 f.

“Die Charta der Vereinten Nationen sollte dahin gehend geändert werden, daß nachhaltige Entwicklung und in diesem Zusammenhang der Schutz der Umwelt als zwei weitere Ziele der Vereinten Nationen aufgenommen werden.

Kurzfristig sollte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen reformiert und gestärkt werden, damit es die Funktion eines internationalen ‘Umweltgewissens’ übernehmen kann. Mittelfristig sollte die Gründung einer globalen VN-Dachorganisation für Umweltfragen, die sich auf UNEP als einen ihrer Hauptpfeiler stützt, in Betracht gezogen werden.

Wir unterstützen den Vorschlag, daß die Kommission für nachhaltige Entwicklung auch künftig das führende Gremium für den Prozeß von Rio sein sollte. Der Generalsekretär sollte die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung bei seinen Bemühungen um die Umstrukturierung des VN-Sekretariats ebenfalls gebührend berücksichtigen.”<sup>252</sup>

Weiter werden die Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen aufgefordert, auf ihrer 3. Konferenz im Dezember 1997 in Kyoto ihre Verhandlungen über ein Protokoll zum Abschluß zu bringen, das zur Verringerung der Treibhausgasemissionen führe. Von der Sondergeneralversammlung erwarten die Regierungschefs eine diesbezügliche Aufforderung an die Konferenz:

“Wir erwarten, daß die Sondergeneralversammlung die klare Aufforderung an die Konferenz richtet, ein Protokoll zu verabschieden, das die Industrieländer in rechtsverbindlicher Form verpflichtet, die Emissionen bestimmter Treibhausgase (Kohlendioxyd, Methan, Stickstoffoxyd) gemeinsam um 15 % bis zum Jahr 2010 und um 10 % bis 2005 gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren.”<sup>253</sup>

150. Im Hinblick auf den **Schutz der biologischen Vielfalt** fordern die Staats- und Regierungschefs die Ratifikation des diesbezüglichen Übereinkommens durch eine größere Anzahl von Staaten und seine uneingeschränkte Durchführung. Ferner müsse ein Netzwerk von Schutzgebieten aufgebaut werden, in denen die biologische Vielfalt besonders hoch sei. Zur Sicherung der Artenvielfalt sollten sich Schutz und nachhaltige Nutzung wechselseitig ergänzen.

151. Im Hinblick auf den **Schutz der Wälder** wird die Sondergeneralversammlung aufgefordert, weitere internationale Maßnahmen einschließlich der Ausarbeitung einer globalen Waldkonvention zu diskutieren.

152. Neben der Aufforderung, vermehrt **erneuerbare Energiequellen** einzuführen, was sich auch in den Programmen der Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen niederschlagen sollte, empfehlen die Staats- und Regierungschefs, die Jahre 2000 bis 2010 zur “Dekade der nachhaltigen Erzeugung und Nutzung von Energie” zu erklären. Weitere Forderungen betreffen die Ausrichtung einer Konferenz für nachhaltige Stadtentwicklung, die Verringerung von verkehrsbedingten Emissionen durch verstärkte Verschmutzung von umweltverträglichen Transportmöglichkeiten, sowie die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung in allen weiteren Bereichen.<sup>254</sup>

<sup>252</sup> *Ibid.*, 642.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*, 643.

153. In der **Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Amsterdam sowie zum Weltwirtschaftsgipfel in Denver und zur Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York** verwies Bundeskanzler Kohl darauf, daß in Amsterdam beim Europäischen Rat eine Reduktion der Treibhausgase in den Industrieländern bis zum Jahre 2010 um 15 % gegenüber 1990 beschlossen worden sei. Obwohl er sich mit seinen europäischen Kollegen in Denver dafür eingesetzt habe, daß sich auch alle Staaten der G 8 hierzu verpflichteten, sei es nicht gelungen, die Vereinigten Staaten und Japan hierfür zu gewinnen. Weiter führt der Bundeskanzler aus:

“Entscheidend für den Erfolg einer globalen Strategie zum Schutz der Umwelt ist die Einbeziehung der Entwicklungs- und Schwellenländer. Fehlende Anwendung fehlender Technik führt dort zu hohen Umweltbelastungen. Mit Recht wurde deshalb auf der Sonderversammlung der Vereinten Nationen in New York der Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung bekräftigt.”<sup>255</sup>

154. Im Vorfeld der **VN-Sondergeneralversammlung** ist auch eine große Anzahl von parlamentarischen Kleinen Anfragen an die Bundesregierung gerichtet worden, die einige der Punkte, wie sie in der Erklärung von Bundeskanzler Kohl sowie in der gemeinsamen Initiative der Staats- und Regierungschefs genannt sind, aufgreifen. Im übrigen weist die Bundesregierung jedoch in Anbetracht der hohen Anzahl von Einzelfragen (144) und der kurzen Beantwortungsfrist von zwei Wochen für Kleine Anfragen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine detaillierte Beantwortung der Anfragen zurück. Die Bundesregierung betont, sie halte es aus staatspolitischer Sicht im Interesse der Bundesrepublik Deutschland für absolut unvertretbar, die Vorbereitungsaktivitäten der mit der VN-Sondergeneralversammlung befaßten, sehr begrenzten personellen Kapazitäten der Bundesministerien zu unterbrechen und diese für eine Detailbearbeitung der Kleinen Anfragen einzusetzen.<sup>256</sup>

155. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage nimmt die Bundesregierung Stellung zu Fragen des Umweltschutzes im Rahmen der sog. **“neuen Konzeption” zur technischen Harmonisierung und Normung in Europa**. Nach dieser “neuen Konzeption” beschränkt sich der europäische Gesetzgeber seit 1985 auf die Festlegung allgemeiner Güte-, Sicherheits- und Umweltschutzanforderungen an Produkte in den Richtlinien und verweist zu deren Konkretisierung auf technische Normen, die von europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC nach Vorlagen der nationalen Normungsorganisationen in eigener Verantwortung erarbeitet werden. Die Bundesregierung hält die Rahmenbedingungen für die Normenarbeit, wie sie im Ratsbeschluß zur “neuen Konzeption” und den diesbezüglichen “Allgemeinen Leitsätzen für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission, der EG und den europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC” vom 13. November 1984 festgelegt wurden, für grundsätzlich geeignet, in der Normung auch die Ziele des Umweltschutzes aus-

<sup>255</sup> Bull. Nr. 55 vom 1.7.1997, 631.

<sup>256</sup> BT-Drs. 13/7779 vom 2.6.97, 6.

reichend sicherzustellen. Zu weiteren Aspekten zur Berücksichtigung von Umweltschutzgesichtspunkten in der internationalen Normungsarbeit führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die europäische und internationale Normungsarbeit hat vor dem Hintergrund der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen und des wachsenden internationalen Handels einen entscheidenden Stellenwert bekommen. Es gilt daher, Umweltschutzgesichtspunkte so früh wie möglich, d. h. systematisch und konsequent, bereits im Stadium der Erarbeitung von Produktnormen, zu integrieren. Ebenso muß dafür Sorge getragen werden, daß fortschrittliche deutsche Umweltstandards über die europäische und internationale Normung nicht aufgeweicht werden.”<sup>257</sup>

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, seien die Koordinierungsstelle Umweltschutz sowie der neu gegründete Normenausschuß “Grundlagen des Umweltschutzes” (NAGUS) in den Normungsprozeß einbezogen worden. Aufgabe der Koordinierungsstelle Umweltschutz sei es, die Interessen des Umweltschutzes in die nationale, europäische und internationale Normung einzubringen, insbesondere durch die Überprüfung von allen Normen und Normenentwürfen auf umweltrelevante Festlegungen. Im NAGUS werde jeweils die deutsche Position für die europäische und internationale Arbeit festgelegt.<sup>258</sup>

Die Bundesregierung befürwortet institutionelle Vorkehrungen in den europäischen Normungsgremien – etwa in Form einer Koordinierungsstelle Umweltschutz –, um Umweltaspekte systematisch in europäischen Normen zu berücksichtigen.<sup>259</sup>

Zu der Möglichkeit, in den Fällen, in denen es nicht gelingt, ein hohes Umweltschutzniveau in Richtlinien oder europäischen Normen durchzusetzen, Regelungen in einem nationalen Alleingang zu treffen, äußert sich die Bundesregierung positiv:

“Die Bundesregierung hat bereits in der Vergangenheit in zwei Fällen aus dem Umweltbereich erfolgreich von der Schutzklausel nach Art. 100a Abs.4 EG-Vertrag Gebrauch gemacht. Sie wird erforderlichenfalls auch künftig so verfahren. Grundsätzlich stimmen die Mitgliedstaaten darin überein, daß im Interesse des freien Warenverkehrs von der Schutzklausel des Art. 100a Abs.4 EG-Vertrag zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte.

Die Bundesregierung hat sich bei der gerade abgeschlossenen Regierungskonferenz zur Reform des gemeinschaftlichen Vertragswerks dafür eingesetzt, die Möglichkeiten der nationalen Schutzverstärkung auszuweiten. Es konnte u. a. durchgesetzt werden, daß ein Mitgliedstaat bei der Anwendung des Art. 100a Abs.4 EG-Vertrag nicht zuvor gegen eine gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme stimmen muß, die möglicherweise bereits in die richtige Richtung geht, dies aber noch nicht weit genug. Ferner wurde die Möglichkeit zu nationalen Schutzverstärkungen auf die im Rahmen der Komitologie ergangenen Rechtssätze erstreckt. Der Kommission wird nun ein kurze, effektive Frist für die Bestätigung der nationalen Maßnahme gesetzt. Schließlich ist expli-

---

<sup>257</sup> BT-Drs. 13/8332 vom 1.8.97, 4.

<sup>258</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>259</sup> *Ibid.*, 6.

zit die allerdings an einige einschränkende Voraussetzungen gebundene Möglichkeit vorgesehen, weitergehend nationale Vorschriften auch noch nach Erlass einer gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahme zu erlassen.“<sup>260</sup>

156. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zu Aspekten des **internationalen Tourismus** hebt die Bundesregierung hervor, daß sie in den mit der Entwicklungszusammenarbeit befaßten internationalen Institutionen im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht über diese Institutionen durch das BMZ in den zuständigen Gremien, (Direktorien, Verwaltungsräten, Projektausschüssen) auf die Anwendung der Ziele der Agenda 21 achtet:

“Bei Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken wirkt die Bundesregierung über die Deutschland vertretenden Exekutivdirektoren und deren deutsche Mitarbeiter sowie über vielfältige Arbeitskontakte bei der Politikformulierung und -umsetzung mit. Leitlinien hierfür sind entwicklungspolitische Ziele und Grundsätze der Bundesregierung.

In der Europäischen Union ist die Bundesregierung durch ihre Mitarbeit in Projektausschüssen in der Lage, auf die Entscheidungsfindung durch Kommission und EIB Einfluß zu nehmen. In der Praxis hat sich insbesondere die Mitwirkung bei der Erarbeitung von Sektorkonzepten als wirkungsvoll erwiesen. Die Kommission hat hier eine Reihe von Anregungen der Bundesregierung hinsichtlich Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit übernommen.

Die Bundesregierung begrüßt, daß sich das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, UNEP-IE (Industry and Environment), Paris, verstärkt mit Fragen einer nachhaltigen Tourismusentwicklung befaßt. Mit dieser Organisation besteht ein reger Informationsaustausch im Hinblick auf die Entwicklung von Umweltkriterienkatalogen und ökologischer ‘Codes of Conduct’ für die Tourismusindustrie.“<sup>261</sup>

157. Am 14. Juli 1997 wurde ein **deutsch-slowakisches Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes** unterzeichnet, das am selben Tag in Kraft trat. Die Zusammenarbeit soll sich insbesondere auf die Untersuchung schädlicher Einwirkungen auf die Umwelt und auf gemeinsame Ausarbeitung von Lösungen konzentrieren. Das Abkommen sieht deshalb eine projektbezogene Kooperation in vielen Bereichen vor. Darüber hinaus soll auch eine enge Abstimmung in internationalen Fragen der Umweltpolitik erfolgen.<sup>262</sup>

158. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung ferner das Gesetzgebungsverfahren zum Beschluß eines **Zustimmungsgesetzes zu dem Abkommen vom 7. April 1994 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes** ein. Das Abkommen regelt die Grundlage der Zusammenarbeit beider Länder im Bereich des Umweltschutzes. Sein Schwerpunkt liegt im Bereich der Zusammenarbeit in den grenznahen Gebieten. In diesen Gebieten sollen Umweltbelastungen erfaßt, bewertet und verringert sowie grenzüberschreitende erhebliche Umweltbeeinträchtigungen verhütet werden. Insbesondere sollen Umweltverträglichkeitsprüfungen für Tätigkeiten mit erheblichen grenzüberschreitenden Umwelteinwirkun-

<sup>260</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>261</sup> BT-Drs. 13/7321 vom 24.3.97, 16.

<sup>262</sup> Umwelt Nr. 11/1997, 450.

gen durchgeführt werden sowie ein gegenseitiges Warn- und Informationssystem für Störfälle entwickelt werden.<sup>263</sup>

## 2. Gewässerschutz

159. Am 12. September 1997 beschloß der Bundestag das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag vom 11. April 1996 über die internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (**Vertrag über die Oderschutzkommission**).<sup>264</sup>

Zweck dieses Vertrages ist es, zu einem effektiven modernen Gewässerschutz im gesamten Einzugsgebiet der Oder beizutragen. Vertragspartner Deutschlands sind Polen, Tschechien und die Europäische Gemeinschaft. Der am 11. April 1996 in Breslau unterzeichnete Vertrag soll die Grundlage für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gewässerschutzes im gesamten Einzugsgebiet der Oder nach dem Vorbild der Zusammenarbeit an Elbe, Rhein und Donau bilden. Die Zusammenarbeit der Vertragsparteien erfolgt in der internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung mit Sitz in Breslau, der ein ständiges Sekretariat zur Seite gestellt wird. Zentrale Ziele der Zusammenarbeit sind insbesondere die Bestandsaufnahme von Verunreinigungsquellen, die Erarbeitung von Grenzwerten für eingeleitete Abwässer, die Festlegung von Qualitätszielen für Gewässer unter Berücksichtigung der Ansprüche an die Gewässernutzung sowie ökologischer Faktoren, sowie verschiedene Maßnahmen zur Reduzierung der Verunreinigung und zur Vorbeugung und Bekämpfung außergewöhnlicher Gewässerbelastungen.

160. Ein weiteres Zustimmungsgesetz betraf das ergänzende Protokoll vom 22. August 1996 zum Ems-Dollart-Vertrag zur Regelung der Zusammenarbeit zum Gewässer- und Naturschutz in der Emsmündung (**Ems-Dollart-Umweltprotokoll**) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande.<sup>265</sup>

Dieses Umweltprotokoll dient vor allem dem Zweck, die Wassergüte und die Natur sowie die ökologischen Funktionen in dem genannten Bereich zu bewahren und zu verbessern. Es stellt ein ergänzendes Protokoll zu dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande am 8. April 1960 unterzeichneten Vertrag über die Regelung der Zusammenarbeit in der Emsmündung dar und soll künftig die erforderliche Rechtsgrundlage für den Gewässer- und Naturschutz in der Emsmündung bilden. Die wesentlichen Ziele des Protokolls sind, die Wassergüte und Natur in der Emsmündung zu bewahren und zu verbessern, die Qualität der Sedimente so zu verbessern, daß sie dem Ökosystem nicht schaden, die ökologischen Funktionen in der Emsmündung zu bewahren, wiederherzustellen und zu verbessern sowie im litoralen Bereich die natürliche

<sup>263</sup> BT-Drs. 13/7556 vom 28.4.97, 11.

<sup>264</sup> BGBl. 1997 II, 1707.

<sup>265</sup> BGBl. 1997 II, 1702.

oder naturnahe Vegetation sowie die trockenfallenden Platen zu schützen und zu pflegen (Art. 4). Durch das Protokoll setzt die deutsch-niederländische Grenzgewässerkommission einen neuen Unterausschuß Ems-Dollart ein. Die Zusammenarbeit der Vertragsparteien erfolgt ferner durch direkte Kontakte der zuständigen Behörden und Einrichtungen.

161. Die Bundesrepublik Deutschland hat am 12. September 1997 in London das **Protokoll vom 7. November 1996 zum Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Eindringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972** unterzeichnet. Aus der allgemeinen Erlaubnis zur Abfallentsorgung auf See mit Verbotsmöglichkeit wird durch die neuen Bestimmungen ein allgemeines Verbot mit begrenzten Ausnahmen. Auf deutsche Initiative wurde überdies ein generelles weltweites Verbot der Abfallverbrennung auf See erreicht, das ausnahmslos gilt. Nicht von dem Übereinkommen erfaßt sind vorerst bestimmte Abfälle, wie z. B. Baggergut, Fischereiabfälle, Schiffe, Plattformen und sonstige auf See errichtete Bauwerke. In Deutschland ist allerdings seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nur noch die Einbringung von Baggergut erlaubt. Bundesumweltministerin Merkel erklärte dazu anläßlich der Kabinettsentscheidung über die Zeichnung:

“Deutschland konnte sich bei einem generellen Einbringungsverbot für Schiffe und Plattformen nicht durchsetzen. Trotzdem sind die Ergebnisse eine entscheidende Verbesserung der bisherigen weltweiten Vereinbarungen. Wir werden uns weiterhin für Fortschritte in diesem Bereich einsetzen. Am ehesten komme wir voran, wenn wir entsprechende Entsorgungsalternativen aufzeigen können.”<sup>266</sup>

### 3. Luftreinhaltung und Klimaschutz

162. Bundeskanzler Kohl gab gemeinsam mit dem Präsidenten der Föderativen Republik Brasilien, dem Vizepräsidenten der Republik Südafrika und dem Premierminister der Republik Singapur vor der **Klimakonferenz in Kyoto eine gemeinsame Erklärung zum Klimaschutz** ab, in der sie rechtsverbindliche Verpflichtungen für Industrieländer zur Verminderung der Treibhausgasemissionen sowie wirksame Regeln für die Überprüfung der Einhaltung fordern:

“Aufgrund unserer gemeinsamen Sorge um dringend notwendigen Schutz des Klimas und angesichts der noch immer sehr schwierigen Verhandlungssituation richten wir die dringende Bitte an die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention, bei der unmittelbar bevorstehenden dritten Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto ein Protokoll oder ein anderes rechtsverbindliches Instrument zu verabschieden, das der großen Bedeutung des weltweiten Klimaschutzes für die gesamte Menschheit Rechnung trägt.

Dieses Dokument muß rechtsverbindliche Verpflichtungen für die Industrieländer enthalten, die Treibhausgasemissionen deutlich zu vermindern. Dazu verweisen wir auf den von unseren Ländern unterstützten Vorschlag, wonach die Industrieländer einzeln oder gemeinsam die Emissionen der drei wichtigsten Treibhausgase (Kohlendioxid,

<sup>266</sup> Umwelt Nr. 11/1997, 470.

Methan, Distickstoffoxid), zusammen um mindestens 7,5 % bis 2005 und um 15 % bis 2010 gegenüber 1990 reduzieren müssen.

(...) Rechtsverbindliche Ziele in einem Klimaprotokoll sind vor allem dann glaubwürdig, wenn es wirksame Regeln für die Überprüfung ihrer Einhaltung gibt. In diesem Zusammenhang könnte der Vorschlag, daß diejenigen, die sich nicht an die im Protokoll genannten Ziele halten, entsprechend ihrer Zielverfehlung Mittel für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung stellen, ein Beitrag für die Durchsetzung der Regeln sein.<sup>267</sup>

Im Hinblick auf die Rolle der Entwicklungsländer wird anerkannt, daß nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum in diesen Ländern notwendig sei und Fortschritte beim Technologiezugang und finanzielle Hilfen zu prüfen seien, um die Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen.

163. Im zweiten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen sicherte der Vertreter der Europäischen Union zu, daß die Europäische Union bereit sei, ihre **Treibhausgasemissionen** im Vergleich zu dem Niveau von 1990 um 15 % bis ins Jahr 2010 zu reduzieren.<sup>268</sup> Er betonte weiterhin, daß mit der zunehmenden Geschwindigkeit der Entwicklung auch Entwicklungsländer ihren Teil der Verantwortung zur Begrenzung der Emissionen tragen müßten.<sup>269</sup>

164. Das Bundeskabinett hat am 16. April 1997 den **zweiten Nationalbericht Deutschlands nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen** verabschiedet. In diesem Bericht wird die aktuelle Emissionssituation in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt, der Stand der Umsetzung des nationalen Klimaschutzprogramms berichtet und ein erster Ausblick auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland bis zu den Jahren 2005, 2010 und 2020 vorgenommen.<sup>270</sup>

165. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Große Anfrage zur **Umsetzung der Selbstverpflichtungserklärung deutscher Wirtschafts- und Industrieverbände zum Klimaschutz** ordnet die Bundesregierung die nationalen Maßnahmen in einen internationalen Kontext ein:

“Angesichts der Dimension der Klimaproblematik und des Beitrags Deutschlands zu den weltweiten anthropogenen Kohlendioxidemissionen von rd. 4 % muß die anspruchsvolle deutsche Klimaschutzpolitik in die parallel entwickelte europäische Strategie und das auf der Klimarahmenkonvention basierende weltweite Konzept eingebracht werden. Die Bundesregierung will durch konsequentes eigenes Handeln die internationale Entwicklung anstoßen und fortentwickeln. Dies impliziert auch, daß politische Entscheidungen in Deutschland nicht zu einer Verlagerung von Weltwirtschaftsaktivitäten zu deutlich geringeren Umweltkonditionen jenseits der deutschen Grenzen führen dürfen. Die Auswirkungen auf Beschäftigung, Wirtschaftswachstum, außenwirtschaft-

<sup>267</sup> Bull. Nr. 96 vom 3.12.1997, 1240.

<sup>268</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.29.

<sup>269</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.31, 5.

<sup>270</sup> Eine Zusammenfassung des Berichts findet sich in Umwelt Nr. 5/1997, Sonderteil: Zweiter Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderung (2. Nationalbericht).

<http://www.zaoerv.de>

liches Gleichgewicht und Preisniveaustabilität müssen deshalb berücksichtigt werden.“<sup>271</sup>

166. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zum **internationalen Tourismus und damit verbundene Klimabeeinträchtigung durch Flugverkehrsemissionen** äußert sich die Bundesregierung zu der Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer:

“Die Bundesregierung wird sich im Zuge der bis 31. Dezember 1997 vorgesehenen Überprüfung der Steuerbefreiungen des Art. 8 der EU-Richtlinie 92/81/EWG zur Harmonisierung der Gebrauchssteuern und bei den diesbezüglichen Beratungen im EU-Rat und im Europäischen Parlament für die Abschaffung der Steuerbefreiung der Luftfahrtbetriebsstoffe für die gewerbliche Luftfahrt einsetzen. Sie setzt sich weiterhin in der EU und international dafür ein, eine breitere Basis für die umweltpolitisch gebotene Besteuerung des Flugtreibstoffes zu erreichen. So haben sich auf Initiative des Bundesumweltministeriums (BMU) die europäischen Minister auf der Ministerkonferenz ‘Umwelt für Europa’ in Sofia im Oktober 1995 mit Beschluß für die Einführung einer Steuer für den Flugtreibstoff auf internationaler Ebene ausgesprochen und dies in ihr Umweltprogramm für Europa aufgenommen.“<sup>272</sup>

Die Bundesregierung räumt allerdings ein, daß die Haltung der Mitgliedstaaten zur Besteuerung der Luftfahrt Betriebsstoffe derzeit noch nicht einheitlich sei.

Der Idee der Einführung einer Kerosinsteuer als “internationale Steuer” zugunsten der VN steht die Bundesregierung reserviert gegenüber:

“Die Einführung einer Kerosinsteuer als eine ‘internationale Steuer’ mit der Maßgabe, daß das Aufkommen einer derartigen Steuer den Vereinten Nationen zufließt, hält die Bundesregierung verfassungs- und steuerhoheitsrechtlich für problematisch.

Eine weitere Schwierigkeit zur Einführung einer internationalen Steuer besteht darin, daß die derzeitigen Regelungen des Chicagoer Abkommens über die zivile Luftfahrt eine Besteuerungs- und Abgabefreiheit für Kraftstoffe und Öle im grenzüberschreitenden Verkehr vorsehen. Darüber hinaus bestehen 120 bilaterale Luftverkehrsabkommen, die gleiches vorsehen und nicht einseitig gekündigt werden können. Da eine globale Lösung auf internationaler Ebene vorerst schwer erreichbar ist, setzt sich die Bundesregierung verstärkt für eine EU-weite Abschaffung der Mineralölsteuerbefreiung für den Luftfahrtbetriebsstoff ein.“<sup>273</sup>

167. Am 29. September 1997 trat für die Bundesrepublik Deutschland wie für 15 weitere Vertragsstaaten das **Protokoll von 1991 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betr. die Bekämpfung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses** in Kraft. Bei der Unterzeichnung am 19. November 1991 hatte die Bundesrepublik Deutschland folgende Erklärung abgegeben:

<sup>271</sup> BT-Drs. 13/6704 vom 14.1.97, 2.

<sup>272</sup> BT-Drs. 13/7321 vom 24.3.97, 5.

<sup>273</sup> *Ibid.*, 5f.

“Deutschland gibt bei der Unterzeichnung an, daß es nach Art. 2 Abs.2 A seine jährlichen nationalen Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen bis 1999 um mind. 30 v. H. verringern wird, wobei es das Niveau von 1988 zugrunde legt.”<sup>274</sup>

168. Im Berichtszeitraum wurde weiterhin das Gesetzgebungsverfahren zur Zustimmung zu dem **Protokoll betreffend die weitere Verringerung von Schwefelemissionen** eingeleitet, durch das das Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung erneut ergänzt werden soll.<sup>275</sup>

Die Vertragsparteien übernehmen die völkerrechtliche Verpflichtung, ihre Schwefelemissionen zu reduzieren. Ziel ist langfristig die Einhaltung der kritischen Belastungswerte, die in einem Annex zum Protokoll angegeben werden, soweit wie möglich zu erreichen (Art. 2 Abs.1). Hierzu werden landesspezifische Obergrenzen der Gesamt-Schwefelemissionen für die Jahre 2000, 2005, 2010 verbindlich festgelegt (Art. 2 Abs.2 I. V. mit Annex II). Nach Einschätzung der Bundesregierung in ihrer Begründung zum Entwurf eines Zustimmungsgesetzes wird die übernommene Reduktionsverpflichtung durch den Vollzug des geltenden Luftreinhalterechts, insbesondere der Großfeuerungsanlagenverordnung, erfüllt, voraussichtlich sogar übertroffen.<sup>276</sup>

169. Am 9. Juli 1997 unterzeichnete die Bundesregierung in Prag das Abkommen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Umwelt der Tschechischen Republik über die Durchführung des gemeinsamen Umweltschutzpilotprojektes **“Umweltfreundliche Wärme- und Stromversorgung Cheb/Eger”**. Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit der Vertragsparteien bei dem genannten Umweltschutzprojekt, dem Modellcharakter zukommt. Mit dem Projekt sollen die Umweltbelastungen in Deutschland und der Tschechischen Republik vermindert werden, indem veraltete braunkohlegefeuerte Kraftwerke durch moderne umweltfreundliche Technologien ersetzt werden.<sup>277</sup>

#### 4. Kerntechnische Sicherheit

170. Im Berichtszeitraum ist die Bundesrepublik Deutschland dem **Übereinkommen vom 20. September 1994 über nukleare Sicherheit** beigetreten, das für Deutschland am 20. April 1997 in Kraft getreten ist.<sup>278</sup>

Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit legt erstmals völkerrechtlich verbindliche Sicherheitsstandards für zivile Leistungsreaktoren fest. Bisher haben über 80 Staaten das Abkommen gezeichnet und mehr als 30 Staaten haben es bereits ratifiziert. Es enthält u.a. Pflichten zur Umsetzung von technischen Sicherheitsstandards in nationales Recht sowie zur Nachbesserung oder Stilllegung von Anlagen, die den Konventionsanforderungen nicht entsprechen. Daneben werden

<sup>274</sup> BGBl. 1998 II, 224.

<sup>275</sup> BT-Drs. 13/7557 vom 28.4.97.

<sup>276</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>277</sup> BGBl. 1997 II, 1526.

<sup>278</sup> BGBl. 1997 II, 796. Das Vertragsgesetz erging am 7.1.1997, BGBl. 1997 II, 130.  
<http://www.zaoerv.de>

für alle Vertragsparteien Grundsätze für die Gewährleistung nuklearer Sicherheit festgelegt, wie z.B. der Vorrang der kerntechnischen Sicherheit vor wirtschaftlichen Überlegungen beim Betrieb von Anlagen, die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und qualifiziertem Personal zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, die Einführung von Qualitätssicherungsprogrammen oder die Erstellung von Notfallschutz-Vorsorgeplänen. Für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens ist ein genaues Verfahren festgelegt. Demnach werden die Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung im nationalen Bereich auf internationalen Konferenzen unter Teilnahme aller Vertragsstaaten eingehend beraten. Derartige Überprüfungskonferenzen sollen mindestens alle drei Jahre stattfinden. Durch die ausführliche Behandlung der nationalen Berichte unter Berücksichtigung von sonstigen Erkenntnissen soll Druck auf diejenigen Staaten ausgeübt werden, die noch keinen ausreichenden Sicherheitszustand im Nuklearbereich erreicht haben.

Bundesumweltministerin **M e r k e l** führte hierzu aus:

“Das Übereinkommen geht auf eine deutsche Initiative zurück und wurde auch ganz wesentlich von Deutschland geprägt. Es zielt darauf ab, weltweit die Sicherheit der in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke auf ein gleichmäßiges hohes Niveau zu heben. Es soll damit vor allem auch ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Kernkraftwerke sowjetischer Bauart in Mittel- und Osteuropa leisten. Für die Durchsetzung der Anforderungen des Abkommens kommt es jetzt darauf an, daß der internationale Überprüfungsprozeß schnell in Gang gesetzt wird und auch die anderen Zeichnerstaaten des Übereinkommens so rasch wie möglich beitreten.”<sup>279</sup>

171. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Große Anfrage zu den Folgen der Atomenergienutzung am Beispiel der russischen Nordflotte unterrichtet die Bundesregierung über ihre **Aktivitäten im Rahmen von bilateralen und multilateralen Projekten im Bereich des Umweltschutzes, insbesondere der kerntechnischen Sicherheit, in den Nachfolgestaaten der UdSSR:**

“Die Bundesregierung beteiligt sich mit verschiedenen bilateralen und multilateralen Projekten an der Unterstützung der Nachfolgestaaten der UdSSR bei der Lösung der diversen Umweltprobleme. Auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit sind vor allem die Unterstützung bei der Verbesserung von Sicherheit von Kernkraftwerken sowjetischer Bauart zu nennen sowie umfangreiche Hilfsmaßnahmen nach dem Tschernobyl-Unfall, u. a. Meßkampagnen des Bundesamtes für Strahlenschutz in der Region Tscheljabinsk in den Jahren 1992/93, der Aufbau des integrierten Meß- und Informationssystems Iris zur Überwachung der Umweltradioaktivität in den verschiedenen GUS- und MOE-Staaten. Darüber hinaus beteiligt sich die Bundesrepublik an dem Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrum (IWTZ) Moskau, das Arbeitsmöglichkeiten in Forschungsprojekten anbietet und damit die Abwanderung von Nuklearwissenschaftlern, Kernwaffenexperten und Fachpersonal verhindern soll. Deutsche Experten arbeiten im Rahmen der IAEO und der NATO, um zu einer wissenschaftlich fundierten Bewertung der Situation in den Nordmeeren und deren Umgebung beizutragen. Als eine Folge der Entsorgungsprobleme in der Russischen Föderation ist die ‘Konvention zur sicheren Behand-

<sup>279</sup> Umwelt Nr.3/1997,119.

lung radioaktiver Abfälle' zu sehen, die zur Zeit von den Mitgliedstaaten der IAEO in Wien verhandelt wird. Die Konvention soll gewährleisten, daß international gültige hohe Sicherheitsstandards beim Umgang und der Beseitigung radioaktiver Abfälle Anwendung finden. Weiterhin fördert die Bundesregierung Forschungsprojekte zu der Frage des möglichen Transports von radioaktiv kontaminiertem Wasser oder Sediment aus der Barents- und Karasee durch Meeresströmungen sowie Untersuchungen über die mögliche Entsorgung von in der Karasee eingebrachten radioaktiven Abfällen.

Der militärische Komplex in Rußland unterliegt weiterhin strenger Geheimhaltung. Aus diesem Grunde sieht die Bundesregierung wenig Möglichkeiten, in diesem Bereich Einfluß auf die russische Regierung zu nehmen. Vielmehr steht diese als Verursacher primär in der Verantwortung, die Probleme zu lösen."<sup>280</sup>

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß Abrüstungsmaßnahmen nicht auf Kosten der Umwelt vorgenommen werden dürften:

“Die Bundesregierung begrüßt die Außerdienststellung von U-Booten im Zuge der von Rußland übernommenen Abrüstungsverpflichtungen unter den START-Verträgen. Die russische Regierung muß allerdings Sorge dafür tragen, daß durch die Verminderung des – sicherheitspolitischen – Risikos keine neuen – ökologischen – Risiken entstehen. In den eigentlichen Abrüstungs- und Außerdienststellungsprozeß, der auf bilateralen Verträgen zwischen den beiden Nuklearmächten USA und Rußland beruht, kann und will die Bundesregierung nicht eingreifen. Sie arbeitet aber mit Rußland auf verschiedene Weise zusammen, um die Sicherheit von Nuklearanlagen in Rußland generell zu verbessern.”<sup>281</sup>

## 5. Landschafts- und Bodenschutz

172. Im Namen der Europäischen Union begrüßte der Vertreter Luxemburgs im zweiten Komitee der VN-Generalversammlung die Ergebnisse der ersten Sitzung der **Konferenz der Vertragsparteien zum Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung**, insbesondere den im Hinblick auf den weltweiten Mechanismus sowie die Etablierung des permanenten Sekretariats erreichten Konsens. Auch die Tatsache, daß einige Staaten, insbesondere in Afrika bereits mit nationalen Aktionsprogrammen zur Bekämpfung der Wüstenbildung begonnen hätten, wird begrüßt. Der Vertreter Luxemburgs kündigt an, daß auch die Europäische Gemeinschaft selbst die Konvention ratifizieren werde. Weiterhin führte der Vertreter Luxemburgs aus:

“Progress achieved in combating desertification had contributed to poverty eradication and food security. In that context, the European Union welcomed the Convention's special focus on draught and desertification in Africa, where most of the poorest countries were located. It supported the 'bottom-up' approach proposed by the Convention, since the participation of local communities and, in particular, women, was crucial at every stage of its implementation. The Union was also extremely pleased that a Euro-

<sup>280</sup> BT-Drs. 13/7301 vom 21.3.97, 3f.

<sup>281</sup> *Ibid.*, 10.

pean city had been chosen to host the Conventions' permanent Secretariat, reflecting the European Unions commitment to combating desertification. Co-operation by the Convention's Secretariat with the Secretariats for the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Convention on Biological Diversity should be increased with a view to taking an integrated approach to the three closely related issues.

The proliferation of natural disasters, particularly water-related disasters, highlighted the importance of international co-operation in that area. The European Union was pleased that, within the framework of the international decade for natural disaster reduction, the United Nations was actively assisting countries to integrate disaster prevention and emergency preparedness into their overall development programs. It attached great importance to the elaboration and strengthening of the early-warning systems outlined in the General Assembly resolutions 49/22 B and 50/117 B and a regional and a subregional framework for natural disaster prevention."<sup>282</sup>

173. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage weist die Bundesregierung Forderungen zurück, bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein ständiges **Sekretariat zur Umsetzung der Alpenkonvention** einzurichten. Vielmehr sollten zunächst in der Sache weitere Fortschritte erzielt werden, insbesondere durch die Ratifizierung der Konvention durch alle Mitgliedstaaten, das Inkrafttreten der bisher von der Alpenkonferenz angenommenen Durchführungsprotokolle sowie die Annahme weiterer wichtiger Protokolle, z. B. zu den Bereichen Verkehr, Bodenschutz und Energie. Die Wahrnehmung der Sekretariatsaufgaben durch das jeweilige Vorsitzland hält die Bundesregierung den bisher zu erledigenden Aufgaben angemessen.

Im Hinblick auf die Frage nach Umsetzungsmaßnahmen verweist die Bundesregierung darauf, daß die Maßnahmen zur Umsetzung der Alpenkonvention in Deutschland in der Zuständigkeit des Freistaates Bayern lägen. Für Raumplanung im Alpenraum habe sich die Bundesregierung mit Österreich und Italien darauf verständigt, ein gemeinsames Pilotaktions-Programm im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung durchzuführen. Damit werde in den Ostalpen ein Beitrag zur pilotartigen Umsetzung des Protokolls "Raumplanung und nachhaltige Entwicklung" der Alpenkonvention geleistet. Deutschland habe u. a. zwei Projekte in die Pilotaktion eingebracht, die sich ausdrücklich auf die Alpenkonvention bezögen: Zum einen soll an Fallbeispielen die Raumverträglichkeitsprüfung für überörtlich bedeutsame Projekte im Sinne des Art. 10 in Verbindung mit Art. 12 (3) des Protokolls erprobt werden, zum anderen sei vorgesehen, innerhalb der Pilotaktion das Gemeindenetzwerk "Allianz in den Alpen" zu vertiefen. Ziel dieses Netzwerks sei es, einen Informations- und Erfahrungsaustausch der Gemeinden zu fördern, die bereit sind, ihre zukünftige Entwicklung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit auszurichten, wie sie in der Alpenkonvention festgelegt sind. Nach dem derzeitigen Stand des Verfahrens zeichne sich ab, daß einer begrenzten Zahl alpiner Modellgemeinden des bayrischen Alpenraums mit Kofinanzierung der Europäischen Union sowie finanzieller Unterstützung von Land

<sup>282</sup> UN Doc. A/C. 2/52/SR. 40, 4.

und Bund eine aus Sicht der Alpenkonvention fachkundige Beratung und Betreuung angeboten werden könne. Die Einzelheiten des Verfahrens würden derzeit im Zusammenwirken der beteiligten Regierung mit der Europäischen Kommission abgestimmt.<sup>283</sup>

174. Auf die Frage nach eventuell noch zu erwartenden substantiellen Änderungen im Entwurf eines **Protokolls zum Bodenschutz** bringt die Bundesregierung ihre Erwartung zum Ausdruck, daß die Inhalte des Entwurfs des Bodenschutzprotokolls vom 12. Juli 1996 erhalten werden könnten. Restriktivere Formulierungen, die in der Fassung von 1994 enthalten und für die Bundesregierung wie für Umweltschutzgruppen wünschenswert gewesen seien, hätten sich nicht als konsensfähig erwiesen. Im Anbetracht der von Seiten der Schweiz, Österreichs und Italiens im ständigen Ausschuß der Alpenkonferenz eingebrachten Einwendungen gegen den Protokolltext werde die Bundesregierung sich in den bevorstehenden Verhandlungen mit Nachdruck dafür einsetzen, daß die Regelungen des Entwurfs vom Juli 1996 nicht abgeschwächt werden.

175. Weiter führt die Bundesregierung aus, daß im **Protokoll "Bergwald"** die Ziele der Alpenkonvention für den wichtigen Bereich des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung des Bergwaldes konkretisiert würden. Das Protokoll verpflichtet die Alpenstaaten und die Europäische Gemeinschaft, den Bergwald als naturnahen Lebensraum zu erhalten, erforderlichenfalls zu entwickeln oder zu vermehren und seine Stabilität zu verbessern. Gleichzeitig verpflichteten sich die Vertragspartner, die zur Erbringung der vielfachen Funktionen des Bergwaldes erforderliche pflegliche, naturnahe und nachhaltig betriebene Forstwirtschaft im Berggebiet zu fördern. Die Bundesregierung würdigt dies als den ersten Fall, in dem die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes in einem internationalen Abkommen geregelt würden. Das Protokoll "Bergwald" könnte damit zum Vorbild für andere internationale Vereinbarungen zum Schutz der Wälder werden. Zur Lösung von eventuellen Interessenkonflikten zwischen der Erhaltung von Wäldern und der Neuerschließung von Gebieten zu Tourismuszwecken führt die Bundesregierung folgendes aus:

"Die Lösung von Zielkonflikten muß im Rahmen einer umfassenden Interessensabwägung erfolgen. Die Alpenkonvention und ihre Protokolle tragen dazu bei, der Erhaltung und der nachhaltigen Entwicklung der empfindlichen Gebirgsökosysteme bei der Abwägung mit anderen Interessen größeres Gewicht zu verleihen. So verpflichten sich die Vertragsparteien in Art. 2 des Protokolls 'Bergwald', die Ziele dieses Protokolls auch in ihren anderen Politikbereichen zu berücksichtigen; in Art. 2 b wird ausdrücklich die Erholungsnutzung genannt."<sup>284</sup>

176. Auch ihre Auffassungen zum **Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention**, das im Entwurf vorliege, teilt die Bundesregierung in ihrer Antwort mit:

"Strittig ist nach wie vor die Forderung Österreichs, daß neue, hochrangige alpenquerende Straßen, die den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Vertragspar-

<sup>283</sup> BT-Drs. 13/7351 vom 27.3.97, 2f.

<sup>284</sup> *Ibid.*, 10.

teien merklich erhöhen, nur gebaut werden dürfen, wenn dem Projekt von keiner Vertragspartei, auf die es sich auswirken kann, begründet widersprochen wird. Aus grundsätzlichen Erwägungen ist die Bundesregierung nicht bereit, der Einführung eines Vetorechts im Verkehrsprotokoll zuzustimmen, unabhängig davon, daß in Deutschland nicht geplant ist, neue hochrangige alpenquerende Straßen zu bauen.

Die deutsche Delegation hat statt dessen vorgeschlagen, ein Konsultationsverfahren zur Erstellung des Konsenses in der Planungsphase eines Straßenbauprojekts im Verkehrsprotokoll zu regeln. Für die Fälle, in denen kein Konsens erzielt werden kann, sollte die Alpenkonvention entsprechend der Praxis im internationalen Völkervertragsrecht um Streitbeilegungsklauseln mit Wirkung für alle Durchführungsprotokolle ergänzt werden.

(...) Der Entwurf des Verkehrsprotokolls entspricht der Verkehrspolitik der Bundesregierung, den Personen- und Güterverkehr soweit wie möglich auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu verlagern.<sup>285</sup>

177. Im Juni 1997 legte die Bundesregierung ihren **5. Tropenwaldbericht** vor, in dem sie betont, daß Lösungsansätze vor allem das Interesse der Tropenwaldländer an der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung ihrer Wälder wecken müßten, da es dabei auch um ihre eigenen langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten gehe. Die Bundesregierung habe im Berichtszeitraum mit nationalen, bi- und multilateralen Maßnahmen sowie Maßnahmen im Rahmen der EU weiter aktiv zu solchen Lösungsansätzen beigetragen. Um eine nachhaltige Waldbewirtschaftung in den Tropen durch marktwirtschaftliche Anreize zu fördern, unterstütze die Bundesregierung seit 1994 ein von ihr initiiertes und vom internationalen Forstforschungszentrum CIFOR koordiniertes überregionales Projekt zur Entwicklung eines Rahmens weltweit anwendbarer Kriterien und Indikatoren nachhaltiger Waldbewirtschaftung als Hilfestellung für die weltweit laufenden Zertifizierungsinitiativen auf freiwilliger Basis. Hierzu seien erste Ergebnisse vorgelegt worden.

Auch an multilateralen Maßnahmen, die direkt oder indirekt der Tropenwalderhaltung dienen, habe sich die Bundesregierung weiterhin konzeptionell und finanziell beteiligt, so z. B. am Pilotprogramm zur Erhaltung der brasilianischen Regenwälder, an der globalen Umweltfazilität (GEF), an der Entwicklung des Konzeptes nationaler Forstprogramme zur Förderung einer geschlossenen Politik, zur Erhaltung der Tropenwälder in den Entwicklungsländern, in Fortführung des Tropenwalds-Aktionsprogrammes der FAO, am Programm "Capacity 21" von UNDP sowie an Aktivitäten der UNESCO im Bereich des Managements natürlicher Ressourcen.

Zudem habe die Bundesregierung an einer weiteren Verbesserung der Konditionen für international koordinierte Schuldenerleichterungen mitgewirkt und gewähre einer Reihe hochverschuldeter, armer Entwicklungsländer Schuldenerlasse in Form von Schuldenumwandlungen für Umweltschutzmaßnahmen.

Das neue internationale Tropenholzübereinkommen (ITTA) sei zum 1. Januar 1997 in Kraft getreten. Die Bundesregierung sei dem Übereinkommen im August

<sup>285</sup> *Ibid.*, 11.

1995 beigetreten. Hier komme es weiter prioritär darauf an, zu erreichen, daß vom Jahr 2000 an nur noch Tropenholz aus nachhaltig und umweltfreundlich bewirtschafteten Wäldern in den internationalen Handel gelange (ITTO-Ziel "2000").<sup>286</sup>

Umstritten bleibe weiter die Frage nach der Erforderlichkeit neuer Rechtsinstrumente. Die Bundesregierung werde sich weiter für die Aufnahme von Verhandlungen über eine internationale Waldkonvention als ein Instrument zur völkerrechtlich verbindlichen Festlegung genereller Grundsätze, Leitlinien, Verpflichtungen oder Standards für die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder weltweit einsetzen. Dabei solle die Schaffung neuer und eigener Mechanismen zur Finanzierung und operativen Umsetzung waldbbezogener Maßnahmen in Entwicklungsländern angesichts der bereits hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente vermieden werden.<sup>287</sup>

## 6. Artenschutz und biologische Vielfalt

178. Im zweiten Ausschuß der VN-Generalversammlung nahm der Vertreter Luxemburgs für die Europäische Union Stellung zu Fragen der biologischen Vielfalt:

"With regard to the implementation of the **Convention on Biological Diversity**, the European Union believed that the design and implementation of national strategies, plans and programs in accordance with Art. 6 of the Convention, continued to be of particular importance. At the 1996 Conference of the Parties, it had been decided that such national strategies should include conservation of biological diversity *in situ* and *ex situ*, integration of biodiversity in relevant sector policies and equitable distribution of the benefits derived from the use of genetic resources. The European Union would participate actively in implementing the multi-year program aimed at mitigating the negative effects of agriculture on biodiversity."<sup>288</sup>

## 7. Tierschutz

179. Mit Schreiben vom 25. Februar 1997 leitete die Bundesregierung dem Bundestag ihren **Tierschutzbericht 1997** zu. Neben nationalen Maßnahmen wird in diesem Bericht auch auf die Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen internationaler Organisationen eingegangen. So weist die Bundesregierung darauf hin, daß beim Europarat im Rahmen des europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen eine völkerrechtlich verbindliche Tierschutzempfehlung für die Masthühnerhaltung verabschiedet worden sei. Diese sei mit der bereits 1986 verabschiedeten Empfehlung für das Halten von Legehennen zusammengefaßt worden. Die Bundesregierung betont, daß sie angesichts der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes auch künftig mit Nachdruck für

<sup>286</sup> BT-Drs. 12/8100 vom 25.6.97, 3.

<sup>287</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>288</sup> UN Doc. A/C. 2/52/SR.31, 5.

EU-weite und internationale Tierschutzregelungen eintreten werde. Nur so könne auf Dauer ein wirksamer Schutz der Tiere und eine Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden.<sup>289</sup>

Weiter führte die Bundesregierung zu den Aktivitäten auf EG-Ebene folgendes aus:

“Während der Rat im Dezember 1991 in Maastricht den hohen Stellenwert des Tierschutzes herausgestellt hat, wurde im Dezember 1992 beim Rat in Edinburgh die Kommission beauftragt, Richtlinien und Verordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsgrundsatz zu überprüfen. Dies führte zum Teil zu einer erheblichen Verzögerung der in Arbeit befindlichen EG-Rechtsetzungsvorhaben.

Die Bundesregierung hat daraufhin immer wieder deutlich gemacht, daß aus ihrer Sicht eine EU-weite Tierschutzpolitik weiterhin unverzichtbar ist. Einmal, weil der Tierschutz aus deutscher Sicht einen hohen Stellenwert einnimmt und wir auf diesem Gebiet auch für die Zukunft einen großen Handlungsbedarf sehen, zum anderen auch, weil es aus Wettbewerbsgründen angesichts des Binnenmarkts besonders notwendig ist, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht zunehmend auseinanderlaufen, sondern – wo immer dies möglich ist – harmonisiert werden.

Die Regierungskonferenz 1996/97, die im Juni 1997 in Amsterdam beendet werden soll, bietet die rechtliche Möglichkeit, den Tierschutz als Gemeinschaftsziel im EG-Vertrag zu verankern. Dies wird von der Bundesregierung angestrebt.

Im Rahmen der Diskussion über Reformen des EG-Vertrages wurde das Thema Tierschutz insbesondere von der deutschen Delegation angesprochen. Die Beauftragten der Außenminister für die Regierungskonferenz haben bereits mehrfach die hierzu vorgelegten Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten diskutiert. Dabei hat der deutsche Vertreter wiederholt auf die Notwendigkeit der Verankerung des Tierschutzes im EG-Vertrag hingewiesen, um so die Verantwortung der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten für das Wohlergehen der Tiere gemeinschaftsrechtlich zu verfestigen.”<sup>290</sup>

In ihrem Ausblick hebt die Bundesregierung erneut hervor, daß nur durch EU-weit geltende Tierschutzregelungen die Verlagerung von Tierschutzproblemen in andere Mitgliedstaaten, die weniger strenge Vorschriften haben, verhindert werden könne. Weiter führt die Bundesregierung hierzu aus:

“Die Verhandlungen zu entsprechenden EG-Richtlinien sind schwierig und langwierig, zumal die beteiligten Staaten dem Tierschutzanliegen in unterschiedlichem Ausmaß Bedeutung beimessen. Dies kann dazu führen, daß bestimmte Regelungen zunächst auf nationaler Ebene erlassen werden müssen. Dennoch wird sich die Bundesregierung auch weiterhin mit Nachdruck für EU-weit gültige Bestimmungen einsetzen, die dem Wohl der Tiere dienen, so z. B. für eine Begrenzung der Gesamtdauer von Schlachtiertransporten, auch wenn sie dafür bisher wenig Unterstützung der anderen EU-Staaten erhalten hat. Gleichfalls wird sie bei weiteren EG-Rechtsetzungsvorhaben auf möglichst hohe tierschutzrechtliche Mindestanforderungen drängen. Bei den Anforderungen an die Kälberhaltung konnte inzwischen eine weitgehende Anpassung des EG-Rechts an

<sup>289</sup> BT-Drs. 13/7016 vom 27.2.97, 7.

<sup>290</sup> *Ibid.*, 10.

die Anforderungen unserer Kälberhaltungsverordnung durchgesetzt werden. Dieses Ziel wird auch in anderen Tierschutzbereichen verfolgt.

Auch im Bereich der Tierversuche sind völkerrechtliche Regelungen und Vorgaben der EG, z. B. was den Umfang der vorgeschriebenen Tierversuche und die Anerkennung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden anbetrifft, unabdingbare Voraussetzung für deren Begrenzung und Verminderung. Die Bundesregierung wird sich weiterhin in diesem Sinne engagieren. Neben fortgesetzten Bemühungen, Tierversuche durch anerkannte Alternativmethoden zu ersetzen, wird auch der Haltung der Tiere, die in Versuchen eingesetzt werden, stärkeres Augenmerk gewidmet. Die Bundesregierung wird auch hier weiterhin bei der Beratung inter- und supranationaler Vorschriften mitwirken und sich für den höchstmöglichen Standard in der Haltung der Tiere einsetzen.“<sup>291</sup>

## 8. Biotechnologie

180. Anlässlich einer parlamentarischen Kleinen Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu ungenehmigten Importen von gentechnisch veränderten Pflanzen. Zu dem Verdacht, daß gentechnisch veränderter Mais der Firma Ciba-Geigy ohne Genehmigung in die EU eingeführt worden sei, führte die Bundesregierung folgendes aus:

“Während des Treffens der zuständigen Behörden für die Richtlinie 90/220/EWG am 21. November 1996 hat die Europäische Kommission mitgeteilt, daß der aus den USA importierte Mais aus der Ernte des Jahres 1996 stammt und damit gerechnet werden muß, daß er einen Anteil noch nicht zum Inverkehrbringen in der EU genehmigten gegen den Maiszünsler resistenten Mais (sog. Bt-Mais) enthalten könnte. Die Bundesregierung hat daraufhin unverzüglich die für die Überwachung zuständigen Länder informiert. Die Länder haben am 6. Dezember 1996 im Robert-Koch-Institut gemeinsam die Möglichkeit und Notwendigkeit von Maßnahmen beraten. Nachweisverfahren für den Bt-Mais wurden entwickelt. Mit der Veröffentlichung der Genehmigung durch die zuständige Behörde Frankreichs am 5. Februar 1997 wurde die Genehmigung rechtskräftig.“<sup>292</sup>

Die Bundesregierung führt weiter aus, daß zur Zeit geprüft werde, wie kurzfristig auch durch internationale Vereinbarung, Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung der Vorschriften zum Inverkehrbringen von Produkten mit gentechnisch veränderten Organismen gelöst werden könnten. Solche Lösungen müßten vor allem auf EU-Ebene gefunden werden. Im Rahmen der Vorbereitung der EU auf die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Protokolls zur biologischen Sicherheit werde gegenwärtig auf EU-Ebene auch geprüft, ob und gegebenenfalls wie dieses Instrument für die Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten beim grenzüberschreitenden Verkehr mit gentechnisch veränderten Produkten nutzbar gemacht werden könnte.<sup>293</sup>

<sup>291</sup> *Ibid.*, 94.

<sup>292</sup> BT-Drs. 13/7138 vom 5.3.97, 2.

<sup>293</sup> *Ibid.*, 4.

Zum Verhältnis zwischen dem diesbezüglichen Umwelt- und Verbraucherschutz und den WTO-Vereinbarungen führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Unter Bezug auf Art. XX GATT dürfen ‘Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen’ angewendet werden, wenn sie nicht zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Entsprechend dieser Regelung sind Maßnahmen zur Beschränkung oder gar zum Verbot der Einfuhr nur zulässig, soweit sie notwendig sind und hierfür ein begründeter Nachweis für mögliche Risiken für Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen gegeben ist.

Maßnahmen zur verpflichtenden Kennzeichnung müssen entsprechend dem WTO-Übereinkommen über die ‘Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen’ (sog. SPS-Abkommen) ausdrücklich auf ‘wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen’.

Werden im Falle einer Beschränkung bzw. des Verbots der Einfuhr oder einer verpflichtenden Kennzeichnung die oben genannten Voraussetzungen nicht hinreichend berücksichtigt, so können durch betroffene Drittparteien im Wege der WTO-Streit-schlichtung diese Maßnahmen als eine ungerechtfertigte Beschränkung des Handels angegriffen werden.”<sup>294</sup>

181. Anlässlich einer parlamentarischen Kleinen Anfrage ging die Bundesregierung auf die **Zulässigkeit vereinfachter Verfahren bei der absichtlichen Freisetzung gentechnisch manipulierter Organismen nach der EG-Freisetzungsrichtlinie 90/22/EWG** ein. Die Bundesregierung weist vorab darauf hin, daß vereinfachte Verfahren in der genannten Richtlinie von Anfang an vorgesehen seien, nicht um sie auszuhöhlen, sondern um nötige Differenzierung und Flexibilität zu ermöglichen. Auch das nationale Gentechnikrecht sehe vereinfachte Verfahren vor. Daß Möglichkeiten des vereinfachten Verfahrens vorgesehen und genutzt würden, verstoße weder gegen demokratische noch rechtsstaatliche Prinzipien, sondern entspreche im Gegenteil dem verfassungsmäßig gebotenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Bundesregierung werde sich deshalb auf EG-Ebene für den weiteren Ausbau des vereinfachten Verfahrens einsetzen.<sup>295</sup>

Die Bundesregierung stellt weiterhin klar, daß weder das Bundesministerium für Gesundheit noch das Robert-Koch-Institut sich für eine allgemeine unterschiedslose Geltung von vereinfachten Verfahren von Freisetzungsgenehmigungen gentechnisch veränderter Pflanzen ausgesprochen habe. Für die Sicherheitsbewertung seien die Eigenschaften der Empfängerpflanzen und die Art der gentechnischen Veränderung maßgeblich. Diese müßten ausreichend beurteilbar sein. Die Bundesregierung strebe weiterhin an, eine Liste zu erarbeiten, welche diejenigen gentechnisch veränderten Pflanzen und ihre Genkonstrukte bestimme, für die Anträge nach vereinfachten Verfahren eingereicht werden könnten.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>295</sup> BT-Drs. 13/6812 vom 27.1.97, 2.

<sup>296</sup> *Ibid.*, 5f.

Auf Fragen nach den Informationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit weist die Bundesregierung darauf hin, daß jeder Antrag auf Genehmigung von Freisetzung vor der Entscheidung der Öffentlichkeit bekannt gemacht werde und u. a. im Robert-Koch-Institut ausgelegt werde. Die auszulegenden Unterlagen enthielten Angaben über Ort, Umfang und Dauer der Freisetzungen. Erfolge der Antrag gem. der Entscheidung der Kommission 94/730/EG zu vereinfachten Verfahren, so müsse er auch Angaben über das gesamte Arbeitsprogramm enthalten, bei dessen Durchführung die Nachmeldung weiterer Standorte vorgesehen ist. Ebenso sei bereits zu Beginn der Zeitraum des gesamten Arbeitsprogramms festzulegen. Darüber hinaus mache das Robert-Koch-Institut Informationen über die Orte von Freisetzungen der Öffentlichkeit in geeigneter Form (z. B. durch Pressemitteilungen, Internet-Informationen o. ä.) zugänglich.<sup>297</sup>

#### *XIV. Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung*

##### 1. GATT und WTO

182. Der Bundestag hat am 9. Oktober 1997 den **Geszentwurf der Bundesregierung zu dem 4. Protokoll vom 15. April 1997 zu dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen** angenommen. Dieses Protokoll enthält als Anhang die Listen der spezifischen Verpflichtungen der betreffenden WTO-Mitgliedstaaten zur Liberalisierung der Basis-Telekommunikationsdienstleistungen. Dazu gehört auch die Liste der spezifischen Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtungen werden durch die Annahme des Protokolls gem. dessen Absatz 1 völkerrechtlich verbindlich. Die Bundesregierung weist in ihrer Begründung zum Vertragsgesetz darauf hin, daß das innerstaatliche Recht bereits voll den Verhandlungsergebnissen entspreche.<sup>298</sup>

Künftige Streitigkeiten werden dem Protokoll zufolge im Rahmen des multilateralen Streitbeilegungsverfahrens der WTO geregelt. Mit dem Protokoll haben sich die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten (die 15 Mitgliedstaaten haben auf Basis des Art. 113 EGV eine gemeinschaftliche Verpflichtungsliste vorgelegt) gegenüber allen WTO-Mitgliedstaaten zur vollständigen Liberalisierung aller Telekommunikationsdienstleistungen verpflichtet. Wie es weiter in der Denkschrift zum Vertragsentwurf der Bundesregierung heißt, betreffen Ausnahmen eine zeitlich etwas verzögerte Öffnung des portugiesischen, irischen, griechischen und spanischen Telekommunikationsmarkts sowie bestimmte Investitionsbeschränkungen für Firmen aus Drittländern in Portugal und Frankreich. Vollständige Liberalisierung bedeute die Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung bei Orts-, Fern- und grenzüberschreitenden Telekommunikationsdienstleistungen. Demnach können ausländische Anbieter künftig selbst

<sup>297</sup> *Ibid.*, 11 f.

<sup>298</sup> BT-Drs. 13/8215 vom 14.7.97, 6.

entscheiden, ob sie Netzkapazitäten von anderen Betreibern anmieten oder eigene Netze aufbauen wollen. Zur vollständigen Liberalisierung gehöre auch die Verpflichtung der EG-Mitgliedstaaten, daß Telekommunikationsfirmen aus Ländern außerhalb der EG ihr Dienstleistungsangebot "technologieneutral", d. h. auf Kabel-, Funk- und Satelliten-Systemen erbringen können. Darüber hinaus verpflichten sich die beteiligten Länder zur Einhaltung regulatorischer Prinzipien, die die Verpflichtung zum Marktzugang untermauern. Gleichzeitig werden die Vertragsparteien verpflichtet, wettbewerbswidrige Praktiken marktbeherrschender Anbieter zu verhindern. Der marktbeherrschende Anbieter von öffentlichen Telekommunikationsnetzen oder -dienstleistungen muß die Zusammenschaltung mit seinem Netz an jedem technisch durchführbaren Punkt sicherstellen, und dies zu Bedingungen, die nicht diskriminierend und nicht ungünstiger sind als die Bedingungen, die er sich selbst einräumt. Im Hinblick auf die Wettbewerbssituation in Deutschland weist die Bundesregierung darauf hin, daß diese durch die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen nicht zusätzlich beeinflusst werde. Deutschland habe bereits vor Abschluß der WTO-Verhandlungen im Rahmen der EG die Liberalisierung seiner Telekommunikationsmärkte ab 1. Januar 1998 beschlossen und sich mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes verpflichtet, "jedermann" Zugang zum deutschen Markt zu gewähren.<sup>299</sup>

183. Im Wirtschaftsausschuß des Bundestages erklärte die Bundesregierung, sie wolle sich in der EU dafür einsetzen, daß die **EG-Bananenmarktordnung** bald wieder mit den **Regeln der WTO und des GATT** übereinstimme.<sup>300</sup>

184. Bundeswirtschaftsminister Rexroth berichtete im Wirtschaftsausschuß über die Ergebnisse der **ersten Ministerkonferenz der WTO vom 9. bis 13. Dezember 1996** in Singapur. Der Minister räumte ein, daß beim Thema "Handel und Sozialstandard" keine Fortschritte erzielt werden konnten, betont jedoch, daß das Thema in der WTO bestehen bleibe. Der Minister betonte, die Bundesrepublik habe ein Interesse daran, daß die Sozialstandards in den Entwicklungs- und Schwellenländern verbessert werden. Dabei gehe es vor allem um das Verbot der Kinderarbeit und um die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Ob aus der Verletzung von Sozialstandards Handelssanktionen abgeleitet werden können, solle in erster Linie im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) erörtert werden. Das Thema bleibe aber auch in der WTO auf der Tagesordnung. Die Entwicklungs- und Schwellenländer haben sich nach Angaben des Ministers bei der Erörterung dieser Thematik "massiv" gesperrt.

Deutschland habe bei der Konferenz einen weiteren Zollabbau angestrebt, aber nicht durchsetzen können. Der Zollabbau solle aber spätestens vom Jahr 2000 an in Gang gesetzt werden, wobei vor allen Dingen in den Bereichen Investition, Wettbewerb und Umweltschutz für die folgenden Treffen Fortschritte erwartet würden. Bei den Sozialnormen werde es wohl längere Zeit erfordern, die Widerstände in den Entwicklungsländern zu überwinden, so der Minister.

<sup>299</sup> *Ibid.*, 19f.

<sup>300</sup> WIB 21/97, 36.

Wie der Minister berichtet, kam es in Singapur zu einem Abkommen über den Zollabbau bei Informationstechnik-Produkten. Die Teilnehmerstaaten an diesem Abkommen vereinigten 80 % des Welthandelsvolumens in diesem Bereich auf sich. Durch die Zollsenkungen werde das Welthandelsvolumen und damit auch die Beschäftigung gesteigert. Im Bereich "Welthandel und Investitionen" gehe es darum, Marktzugangsbedingungen zu schaffen, um investieren zu können. Die Schwellen- und Entwicklungsländer seien zwar an ausländischen Investitionen interessiert, wollten sich aber häufig vorbehalten, wer wo und worin investieren dürfe. Deutschland strebe dagegen einen freien Zugang bei den Auslandsinvestitionen in Drittländern an. Zu diesem Thema sei eine Arbeitsgruppe gegründet worden. Eine weitere Arbeitsgruppe werde sich mit dem Bereich "Handel und Wettbewerb" beschäftigen, um in der WTO feste Wettbewerbsregeln zu entwickeln.

Erhebliche Widerstände habe es beim Themenkomplex "Handel und Umwelt" gegeben, wie der Minister weiter berichtet. Insbesondere sei weiterhin erörterungsbedürftig, ob bei der Verletzung von Umweltstandards Handelsbeschränkungen vorgenommen werden dürfen.<sup>301</sup>

185. Auch in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zum Thema des internationalen Tourismus nahm die Bundesregierung zum **Verhältnis von Handels- und Umweltpolitik** Stellung. Die Bundesregierung betont, sich ausdrücklich dafür einzusetzen, daß beide Politikbereiche sich gegenseitig unterstützen und eine nachhaltige Entwicklung gemäß der Agenda 21 fördern, auch im Hinblick auf den Handel mit Dienstleistungen. Die Bundesregierung habe erfolgreich darauf hingewirkt, daß beim Abschluß der Uruguay-Runde die Bedeutung von Umweltbelangen in der WTO gestärkt worden und ein eigener "Ausschuß für Handel und Umwelt" eingerichtet wurde. Zur Arbeit dieses Ausschusses führt die Bundesregierung aus:

"In den Arbeiten dieses WTO-Ausschusses kommt der Frage der Kompatibilität von Handelsmaßnahmen aufgrund multilateraler Umweltabkommen (MEAs) mit den bestehenden Handelsregeln besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung setzt sich dabei (im Rahmen der EU) dafür ein, daß unter bestimmten Voraussetzungen Handelsmaßnahmen auf der Grundlage von MEAs eine gewisse präferenzielle handelspolitische Behandlung erfahren. Dabei ist jedoch sicherzustellen, daß derartige umweltpolitisch bedingte Maßnahmen nicht leichtfertig ergriffen und für protektionistische Zwecke mißbraucht werden."<sup>302</sup>

186. Besondere Bedeutung und aktuelle Relevanz mißt die Bundesregierung dem Öko-Labeling zu. Zentrales Ziel der Arbeiten in der WTO müsse es sein, ökologische Aspekte weiter in das multilaterale Handelssystem zu integrieren, ohne die handelspolitischen Grundprinzipien des GATT zu untergraben (Offenheit, Nichtdiskriminierung, Unterlassung verdeckter Handelsbeschränkungen, geringstmöglicher handelspolitischer Eingriff, Proportionalität, Transparenz).<sup>303</sup>

<sup>301</sup> WIB 1/97, 33.

<sup>302</sup> BT-Drs. 13/7321 vom 24.3.97, 21.

<sup>303</sup> *Ibid.*, 22.

187. Im Rahmen der Antwort auf die genannte Anfrage geht die Bundesregierung ebenfalls auf das **Verhältnis von handelspolitischen Maßnahmen und Sozialstandards** ein:

“Negative handelspolitische Maßnahmen zur Durchsetzung von Sozialstandards, vor allem solche, die auf Importverbot hinauslaufen, hält die Bundesregierung grundsätzlich für ungeeignet. Sie tritt für eine Politik ein, die im Dialog mit den betroffenen Ländern auf eine breit angelegte Verbesserung der Rahmenbedingungen abzielt und die Umsetzung und die Einhaltung von Normen, die soziale Mindeststandards festlegen, gewährleistet.”<sup>304</sup>

188. Zum **Verhältnis von EG-Agrarbereich und GATT- und WTO-Verhandlungen** führt die Bundesregierung folgenden aus:

“Bei den WTO-Verhandlungen über die Fortsetzung der Schaffung eines fairen und marktorientierten Agrarhandelssystems, die im Jahr 1999/2000 beginnen sollen, sind zu berücksichtigten:

- die bis dahin gewonnen Erfahrungen bei der Durchführung der Agrarverpflichtungen,
- die Auswirkungen dieser Verpflichtungen auf den Welthandel,
- nicht handelsbezogene Anliegen; dies betrifft die besondere Behandlung der Entwicklungsländer, aber auch Fragen der Ernährungssicherung und des Umweltschutzes.

Vor diesem Hintergrund wird zu klären sein, ob und ggf. welche weiteren Abbauverpflichtungen notwendig sind. In diesem Zusammenhang wird sich die Bundesregierung weiterhin für einen ausreichenden Außenschutz für die europäische Landwirtschaft einsetzen.”<sup>305</sup>

## 2. Außenwirtschaftskontrollrecht

189. Durch die aufhebende 93. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung – werden die **Ausfuhrkontrollen gegenüber den Ländern Bosnien–Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien** weiter aufrecht erhalten, nicht aber gegenüber den beiden anderen Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, Slowenien und Mazedonien. Die Verordnung geht insoweit auf den vom Rat der Europäischen Union beschlossenen gemeinsamen Standpunkt vom 26. Februar 1996, betreffend Waffenexporte in das ehemalige Jugoslawien,<sup>306</sup> zurück, der auch nach der Aufhebung des VN-Sicherheitsrats-Embargos gegen Serbien und Montenegro weiter gilt.<sup>307</sup>

190. Weiterhin ergingen im Berichtszeitraum folgende **Rechtsakte**:

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 7/97 betreffend I: Ausfuhr von Gütern, Erteilung von Sammelausfuhrgenehmigungen vom 25. April 1997;<sup>308</sup>

<sup>304</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>305</sup> BT-Drs. 13/6792 vom 20.1.97, 11.

<sup>306</sup> ABl. EG L 5, 1.

<sup>307</sup> BT-Drs. 13/8516 vom 15.9.97.

<sup>308</sup> BAnz Nr. 92 vom 22.5.97.

- Bundesministerium für Wirtschaft, 135. Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste – Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz – vom 3. Juli 1997;<sup>309</sup>
- Bundesministerium für Wirtschaft, 92. Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste – Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung – vom 18. April 1997;<sup>310</sup>
- Bundesministerium für Wirtschaft, 39. Verordnung zur Veränderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 27. Mai 1997;<sup>311</sup>
- Bundesministerium für Wirtschaft, 40. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 11. Dezember 1997.<sup>312</sup>

Ziel der 39. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung ist es, eine Strafbewehrung für die Verletzung von Rechtspflichten aus Art. 5 Abs.1 der Verordnung (EG) Nr.2271/96 des Rates vom 22. November 1996 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen<sup>313</sup> einzuführen.<sup>314</sup>

Auch mit der 40. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung werden Anpassungen an Änderungen im internationalen Bereich sowie die Vereinfachung von Verfahrens-, Form- und Meldevorschriften vorgenommen. Die Vorschriften zum Irak-Embargo mußten aufgrund der eingetretenen Änderung im Sanktionsregime, wie sie insbesondere in der Verordnung (EG) Nr.2465/96 des Rates vom 17. Dezember 1996 über die Unterbrechung der wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Irak<sup>315</sup> zum Ausdruck kommen, neu gefaßt werden. Weitere Änderungen betrafen das Embargoregime gegen die Staaten des ehemaligen Jugoslawien, den Wegfall des COCOM sowie IWF-Richtlinien zur Erstellung der Zahlungsbilanz.<sup>316</sup>

191. Der Wirtschaftsausschuß des Bundestages hat am 15. Januar 1997 darauf verzichtet, dem Bundestag die Aufhebung einer Verordnung der Bundesregierung zu empfehlen, mit der die **Ausfuhrliste zur Außenwirtschaftsverordnung**<sup>317</sup> geändert wurde. Durch die Verordnung hat die Regierung den ersten Teil der Ausfuhrliste an die gemeinsame Liste der EG für Güter mit doppelten Verwendungszweck, die bei der Ausfuhr aus der EG der Kontrolle unterliegen, angepaßt. Die gemeinsame Ausfuhrliste beinhaltet eine grundlegende Harmonisierung der Exportkontrollen für *dual use*-Güter, die zivil wie militärisch verwendet werden können, in allen EG-Mitgliedstaaten. Die Ausfuhr der darin genannten Waren wird nach EG-weit einheitlichen Verfahren kontrolliert, um für die Exporteure berechenbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Nach Regierungsangaben wird

<sup>309</sup> BAnz Nr.133 vom 22.7.1997.

<sup>310</sup> BAnz Nr.79 vom 26.4.1997.

<sup>311</sup> BAnz Nr.100 vom 5.6.1997.

<sup>312</sup> BAnz Nr.242 a vom 30.12.1997.

<sup>313</sup> ABl. EG L 309, 1.

<sup>314</sup> BT-Drs. 13/7916 vom 11.6.97.

<sup>315</sup> ABl. EG L 337, 1.

<sup>316</sup> BAnz Nr.242 a vom 30.12.1997.

<sup>317</sup> BT-Drs. 13/5946.

die Änderung der Ausfuhrlistenpositionen den Warenumfang, der von Ausfuhr-genehmigungspflichten betroffen ist, eher verringern.<sup>318</sup>

### 3. Sonstige Einzelfragen

192. Im zweiten Ausschuß der VN-Generalversammlung nahm der Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union Stellung zu einem **Resolutionsentwurf mit dem Titel "Unilateral economic measures used as a means of political and economical coercion against developing countries."**<sup>319</sup> Die Stimm-enthaltung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union begründete der Vertreter Luxemburgs wie folgt:

"Economic measures must be in keeping with the principles of international law, as laid down in the United Nations Charter, and with the broadest interpretation of the principles of the multilateral trading system set up by the World Trade Organisation. Unilateral coercive economic measures that violated international law must not be taken against any member of the International Community; such measures were not acceptable. It was regrettable that the draft resolution focused almost entirely on the adoption of such measures against developing countries; it was to be hoped that if a new text was submitted at the 45<sup>th</sup> Session of the General Assembly the debate under the corresponding item would lead to inclusion of those points."<sup>320</sup>

193. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung mehrfach Stellung zu Fragen der auf Ebene der OECD laufenden Verhandlungen zu einem **Multilateral Agreement on Investments (MAI)**. Im Hinblick auf die begrenzte Freistellung von regionalen Wirtschaftszonen vom Diskriminierungsverbot (sog. REIO-Klausel) führt die Bundesregierung aus, daß mit der besagten Klausel sichergestellt werden solle, daß der weitere Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft durch das MAI nicht behindert werde. Zu diesem Zwecke sehe die REIO-Klausel vor, daß die Mitglieder einer regionalen Wirtschaftsorganisation nicht dazu verpflichtet sind, über die MAI-Meistbegünstigungsklausel sämtliche internen Liberalisierungsvorteile an Nichtmitglieder der Organisation weiterzugeben. Die Bundesregierung trage diesen Grundsatz mit. Gleichzeitig gibt die Bundesregierung an, sie setze sich dafür ein, daß die REIO-Klausel einen möglichst engen Anwendungsbereich erhalte und nur solche Liberalisierungsmaßnahmen erfasse, die tatsächlich integrationsbedingt seien.

Weiter führt die Bundesregierung aus, sie lehne eine allgemeine Ausnahmeklausel für kulturelle Angelegenheiten ab. Investitionen im kulturellen Bereich sollten vom MAI nicht in geringerem Umfang geschützt werden als Investitionen in anderen Sektoren. Allerdings wäre es grundsätzlich hinnehmbar, wenn einzelne Vertragspartner für den Kulturbereich länderspezifische Ausnahmen von den MAI-Verpflichtungen anmelden. Auf die Frage nach einer möglichen Vorschrift zum

<sup>318</sup> WIB 1/97, 34.

<sup>319</sup> UN Doc. A/C.2/52/L.23/REV. 1.

<sup>320</sup> UN Doc. A/C.2/52/SR.47,3.

Schutz völkerrechtswidrig enteigneten Vermögens („Helms-Burton-Thematik“) bringt die Bundesregierung ihre Unterstützung von derzeitigen Bemühungen zum Ausdruck, gem. dem „Memorandum of Understanding“ zwischen den USA und der EG-Kommission Vorschläge für eine MAI-Vorschrift zum Schutz von völkerrechtswidrig enteignetem Vermögen auszuarbeiten. Dabei gehe es um Bestimmungen, welche es Investoren künftig erschweren, Vermögensgegenstände zu erwerben, die völkerrechtswidrig enteignet worden sind.<sup>321</sup>

Nach Einschätzung der Bundesregierung könne es realistischerweise nicht erwartet werden, daß es bereits im Rahmen der laufenden MAI-Verhandlungen zu einem umfassenden Abbau der derzeit in den einzelnen OECD-Staaten noch bestehenden Diskriminierungen bei der Zulassung von ausländischen Investoren komme. Die Bundesregierung betrachte dies vielmehr als einen längerfristigen Prozeß, der durch das MAI angestoßen und zu einer ständigen Aufgabe gemacht werden sollte. Dies gelte vor allem für sektorspezifische Ausnahmen wie z. B. im Banken- oder Transportwesen. Dagegen sollten nach Auffassung der Bundesregierung funktionale Ausnahmen, wie etwa bei Privatisierungen oder Demonopolisierungen, möglichst unterbleiben. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es nicht sinnvoll, parallel zu den derzeit im Rahmen der WTO laufenden Verhandlungen über die Liberalisierung des Marktes für Finanzdienstleistungen, in deren Rahmen von den USA, der EU, Japan und Ungarn Angebote vorgelegt worden sind, parallel MAI-Verhandlungen zu demselben Thema durchzuführen. Nach Abschluß der WTO-Verhandlungen werde zu prüfen sein, ob es genüge, das Ergebnis in das MAI zu übernehmen oder ob im letzteren noch weitergehende Liberalisierungsschritte realisierbar erscheinen.<sup>322</sup>

Nach Auskunft der Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage ist es Ziel der Verhandlungen, verlässliche Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen auf der Grundlage von Inländerbehandlung und Meistbegünstigung zu schaffen. Zu diesem Zweck sehe das MAI ein Diskriminierungsverbot bei der Zulassung ausländischer Investoren sowie Regeln zum Schutz niedergelassener Investoren vor. Letztere lehnten sich weitestgehend an den Inhalt einer Vielzahl seit langem bestehender bilateraler Investitionsförderungs- und -schutzverträge an. Danach enthalte das MAI Vorschriften zum Schutz vor Enteignungen, zur Sicherung des freien Kapitaltransfers, zur Entschädigung bei Kriegs- und Bürgerkriegsschäden sowie Regeln für einen verbindlichen Streit-schlichtungsmechanismus. Das MAI sei weder eine „Verfassung“ noch eine „Charta der Rechte und Freiheiten“ für transnationale Unternehmen, sondern fördere und schütze die Auslandsengagements gerade auch von kleinen und mittleren Unternehmen.<sup>323</sup>

Das MAI werde interessierten Nicht-OECD-Mitgliedstaaten zum Beitritt offenstehen und stelle einen ersten Schritt zu einem weltweiten „GATT für Investi-

---

<sup>321</sup> BT-Drs. 13/8396 vom 15.8.97, 18.

<sup>322</sup> *Ibid.*, 19f.

<sup>323</sup> BT-Drs. 13/9549 vom 29.12.97, 4.

tionen" dar. Nach Auffassung der Bundesregierung kann das MAI als Modell für ein die Handelsregeln ergänzendes globales Investitionsabkommen im Rahmen der WTO gelten.<sup>324</sup>

Die Bundesregierung betont, daß das MAI kein Einfallstor für die Senkung von Sozial- und Umweltstandards darstelle:

"Die im Ausland tätigen Unternehmen unterliegen auch künftig im vollen Umfang der nationalen Gesetzgebung. Insbesondere haben die Unternehmen die im Gastland geltenden Sozial- und Umweltstandards zu beachten. Das MAI gibt ihnen kein Recht, eine Absenkung der jeweiligen nationalen Sozial- und Umweltvorschriften zu fordern. Im Gegenteil: Das MAI untersagt den Gaststaaten, ihre Sozial- und Umweltstandards zu senken, um hierdurch gezielt ausländische Investitionen anzulocken."<sup>325</sup>

Den Mitgliedstaaten werde insofern lediglich untersagt, ausländische Investoren weniger günstig als inländische Unternehmen zu behandeln, sowie ihre nationalen Umwelt- und Sozialstandards zum Zwecke der Anwerbung ausländischer Investitionen abzusenken. Auch bei Beschäftigung und Verbraucherschutz unterlägen die Unternehmen dem Recht des jeweiligen Gaststaates.

194. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren für ein Zustimmungsgesetz zu dem **Unidroit-Übereinkommen vom 28. Mai 1988 über das internationale Factoring** ein. Damit soll der immer stärker werdenden Bedeutung des internationalen Factoring Rechnung getragen werden und der Behinderung der Durchführung von internationalen Factoring-Verträgen durch die Unterschiedlichkeit insbesondere des Rechts der Forderungsabtretung entgegengewirkt werden. Durch die Annahme des Unidroit-Übereinkommens sollen einheitlich rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die auch das Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Parteien eines Factoring-Vertrages wahren.<sup>326</sup>

195. Über die Schwierigkeiten, eine **Datenschutzklausel in Doppelbesteuerungsabkommen** mit bestimmten anderen Staaten unterzubringen, informierte die Bundesregierung am 15. Januar 1997 den Finanzausschuß. Demnach soll für künftige Vertragsverhandlungen zu Doppelbesteuerungsabkommen weiterhin an der bisherigen Musterklausel der OECD festgehalten werden, insbesondere im Hinblick auf die Regelungen zur Zweckbindung der Daten. Nach Auskunft der Bundesregierung gelte dies entsprechend für weitere Übermittlungen von Daten an andere Stellen. Mit Umsetzung der EG-Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr in das nationale Recht ergebe sich ab 1999 eine neue Situation. Für den Verkehr mit anderen EU-Mitgliedstaaten könnten dann Forderungen, die über den Stand der Richtlinie hinausgingen, nicht mehr gestellt werden. Im Hinblick auf andere Staaten müsse an der OECD-Musterklausel festgehalten werden. Nach der europäischen Richtlinie seien Übermittlungen personenbezogener Daten an

<sup>324</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>325</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>326</sup> BT-Drs. 13/8690 vom 7.10.1997, 16.

Nicht-EU-Staaten grundsätzlich nur dann zulässig, wenn ein angemessenes Datenschutzniveau im Empfängerland vorliege. Davon könne im Einzelfall abgesehen werden, wenn ein "besonders wichtiges öffentliches Interesse" einen Datenaustausch gebiete. Generell sei es schon jetzt möglich, auch die modifizierte Musterklausel je nach Datenschutzniveau des betroffenen Verhandlungspartners und mit Rücksicht auf die Bedeutung des Abkommens im Einzelfall hinsichtlich einzelner Regelungen zu ändern.<sup>327</sup>

## *XV. Europäische Union und Europäische Gemeinschaften*

### 1. Verträge

#### 196. Vertrag von Amsterdam

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam hat die Regierungskonferenz zur Revision des EU- und des EG-Vertrages mit einer vollständigen Einigung über einen Vertragsentwurf ihren erfolgreichen Abschluß gefunden. Im Verlauf der Verhandlungen nahm die Bundesregierung mehrfach Stellung zu den einzelnen von ihr vertretenen Positionen.

Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage äußerte sich die Bundesregierung zu Vorschlägen der irischen Präsidentschaft im Dezember 96 zur **Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern im EG-Vertrag**. Die Bundesregierung signalisierte ihre grundsätzliche Unterstützung für die Vorschläge der Präsidentschaft zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern, wies aber darauf hin, daß sie zum Teil über diese hinausgehen wolle bzw. Anpassungen für wünschenswert halte. Die Bundesregierung stimme dem Vorschlag der Präsidentschaft zu, in den Artikeln 2 und 3 EGV Aufgaben und Zielbestimmungen betreffend die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu verankern. Sie halte es aber zusätzlich für notwendig, auch in der übergreifenden Zielbestimmung des Art. B EUV die Gleichberechtigung festzuschreiben. Die Bundesregierung trete dafür ein, daß sich der konkrete Text der genannten Bestimmung an der entsprechenden Formulierung von Art. 3 Abs.2 Satz 2 des Grundgesetzes orientiert ("Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung"), werde sich aber anderen sachdienlichen Formulierungsvorschlägen nicht verschließen. Auch die vorgeschlagene Klarstellung, daß Männer und Frauen gleiches Entgelt für gleiche oder gleichwertige Arbeit erhalten sollen, unterstütze die Bundesregierung.

Weiterhin setzte sich die Bundesregierung dafür ein, das Sozialabkommen in den EG-Vertrag zu überführen. Durch Anwendung von Art. 6 Abs.3 des Sozialabkommens würde damit im EG-Vertrag festgeschrieben, daß die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert seien, zur Erleichterung der Berufstätigkeit der Frauen oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in ihrer beruflichen Laufbahn spezifische Begünstigungen beizubehalten oder zu beschließen. Insofern

<sup>327</sup> WIB 1/97, 32.

sollte zumindest der Inhalt dieses Artikels in den EG-Vertrag übernommen werden, sollte die Einbeziehung des Sozialabkommens auf der Regierungskonferenz nicht gelingen. Die Bundesregierung könne die vom Vorsitz vorgeschlagene Ergänzung von Art. 119 EGV ähnlichen Inhalts jedoch ebenfalls mittragen. Der Vorschlag, die Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache für das gesamte Vertragswerk einzuführen, sei von der Präsidentschaft inzwischen zurückgenommen worden, da er allgemein als kaum praktikabel angesehen worden sei.<sup>328</sup>

Auf eine weitere schriftliche parlamentarische Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu den **Verhandlungen über eine Anti-Diskriminierungsklausel**. Die Bundesregierung sei auf der Regierungskonferenz mit Nachdruck dafür eingetreten, im Anwendungsbereich des Vertrags ein allgemeines Diskriminierungsverbot mit Bindungswirkung für die EU-Organe festzuschreiben. Den Ansatz der niederländischen Präsidentschaft, eine Gemeinschaftskompetenz ohne Direktwirkung in den Mitgliedstaaten zu begründen, könne die Bundesregierung im Grundsatz ebenfalls mittragen. Sie gehe davon aus, daß die Vorschrift dazu beitragen werde, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken und daß besondere Leistungen und Hilfen zugunsten behinderter Menschen (sog. positive Diskriminierung) weiterhin möglich blieben.<sup>329</sup>

In einer Anhörung des Europaausschusses des Bundestages wies Bundesaußenminister **Kinkel** Vorschläge zurück, die Regierungskonferenz zu verlängern, für den Fall, daß sich ein gravierender Konflikt zwischen der britischen Regierung und den anderen EU-Mitgliedstaaten abzeichnen sollte. Der Minister betonte, daß vor allem mit Blick auf die anstehende Erweiterung der EU um Staaten Mittel- und Osteuropas es wichtig sei, wie vereinbart im Juni 1997 in Amsterdam zu einem inhaltlich zufriedenstellenden Abschluß zu kommen. Daneben wies der Minister darauf hin, daß den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten der EU im Zuge der anstehenden Entscheidungen das Gefühl gegeben werden müsse, einbezogen zu sein. Dies gelte vor allem für institutionelle Fragen wie etwa die künftige Zusammensetzung der EU-Kommission.<sup>330</sup>

In einem Vortrag bei dem niedersächsischen Rat der Europäischen Bewegung am 28. Januar 1997 in Hannover skizzierte der Staatsminister im Auswärtigen Amt **Heuer** die **deutschen Positionen in zahlreichen weiteren Aspekten, die Gegenstand der Beratungen der Regierungskonferenz waren**. Im Rahmen der inneren europäischen Sicherheitspolitik strebe die Bundesregierung nach Angaben des Staatsministers an, EUROPOL Schritt für Schritt zu einer wirksamen Polizeibehörde mit operativen Befugnissen auszubauen. Außerdem solle die Schengen-Zusammenarbeit in den EU-Rahmen überführt werden und eine gemeinschaftliche Asyl- und Visapolitik, Zollzusammenarbeit, Außengrenzenregelungen und Einwanderungspolitik begründet werden. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nennt der Staatsminister als wichtigstes Ziel, das Einstim-

<sup>328</sup> BT-Drs. 13/7582 vom 2.5.97, 3f.

<sup>329</sup> BT-Drs. 13/8005 vom 20.6.97, 1.

<sup>330</sup> WIB 5/97, 59.

migkeitsprinzip aufzuheben. Weiterhin sollte die Stelle eines GASP-Generalsekretärs geschaffen werden und die Sicherheits- und Verteidigungsunion im Rahmen der Europäischen Union ausgebaut werden.<sup>331</sup>

Daneben trete die Bundesregierung auf der Regierungskonferenz mit Nachdruck dafür ein, die Rechte des Einzelnen zu stärken. Dies heiÙe konkret: besserer Grundrechtsschutz gegenüber EU-Organen, Ausbau der Unionsbürgerschaft, mehr Transparenz, lesbare Verträge und verständlichere Entscheidungsverfahren. Auch das Bekenntnis zur Sozialunion und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen müsse klar erkennbar sein. Im Hinblick auf die institutionelle Effizienz träten Deutschland und Frankreich dafür ein, wo immer möglich mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen, um aus der Sackgasse des Vetos herauszukommen. Damit Entscheidungen des Rates nicht ihre Legitimationsgrundlage verlören, könnte künftig hinter einer Ratsentscheidung die doppelte Mehrheit von gewichtigen Stimmen und Bevölkerungszahl stehen. Von dem Prinzip "ein Land/ein Kommissar" müsse Abschied genommen werden. Weiterhin drängten nach Angaben des Staatsministers Deutschland und Frankreich darauf, einen Rahmen für flexible Lösungen zu schaffen, wo ein gemeinsames Vorgehen aller Mitgliedstaaten nicht möglich ist. Flexible Lösungen seien aber nicht möglich bei bestehenden Regelungen des Binnenmarktes oder im binnenmarktnahen Bereich.<sup>332</sup>

Zum Stand der Verhandlungen gab Bundesaußenminister Kinkel vor dem deutschen Bundestag am 1. Juni 1997 zur **Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam am 16./17. Juni 1997 eine Erklärung der Bundesregierung** ab. Der Außenminister gibt in seiner Rede einen Überblick über die deutschen Positionen in den noch offenen Fragen. Zu Fragen der Außenpolitik weist er darauf hin, daß noch zwei Fragen offen seien:

"Erstens: Wir wollen, daß die Außenpolitik aus der Zwangsjacke der Einstimmigkeit herauskommt. Es darf nicht weiterhin so sein, vor allem, wenn wir in Zukunft eine vergrößerte Union haben, daß ein einzelner Mitgliedstaat eine Entscheidung praktisch verhindern kann. Zumindest muß die Hürde für eine solche Blockademöglichkeit möglichst hoch angesetzt werden. Das wird bis zum Schluß ein nicht ganz einfacher Punkt sein. Aber die Einsicht wächst, auch bei den Partnern: Wer stur an der Einstimmigkeit festhält, nimmt die außenpolitische Ohnmacht der Europäischen Union dadurch praktisch in Kauf. Das kann nicht richtig sein.

Zweitens: Deutschland und 10 weitere Staaten wollen einen deutlichen Schritt auch in Richtung gemeinsame Verteidigungspolitik machen. Der Weg dorthin führt über eine Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auch für die WEU und über die schrittweise Integration der WEU in die Europäische Union. Hier geht es um die Weichenstellung für eine künftige europäische Verteidigungsidentität. Deshalb brauchen wir in diesem Punkt in Amsterdam eine klare Aussage."<sup>333</sup>

Als zentrales Element im Bauplan der Union und als besonderes Anliegen der Bundesländer hebt der Bundesaußenminister das Prinzip der Subsidiarität hervor.

<sup>331</sup> Bull. Nr.9 vom 30.1.1997, 90.

<sup>332</sup> *Ibid.*, 91f.

<sup>333</sup> Bull. Nr.50 vom 16.6.1997, 574.

Die Bundesregierung habe sich bei den Verhandlungen bereits massiv für die Verwirklichung dieses Prinzips eingesetzt und werde sich auch bei den abschließenden Verhandlungen weiterhin massiv dafür einsetzen. Es gehe dabei nicht um Re-Nationalisierung, sondern um die Funktionsfähigkeit und die Bürgernähe der Europäischen Union. Es werde um so mehr auf das Prinzip der Arbeitsteilung ankommen, je größer die Union werde.<sup>334</sup>

Im Hinblick auf die institutionelle Reform betont Kinkel, daß die heutigen Entscheidungsverfahren und -organe nicht für 15 und schon gar nicht für 20 oder mehr Mitglieder ausgelegt seien. Die Bundesregierung sei unter gewissen Voraussetzungen bereit, künftig auf einen der beiden deutschen Kommissare zu verzichten. Die deutschen Vorschläge zur Stärkung des Kommissionspräsidenten fänden viel Unterstützung. Insbesondere werde die Bestätigung des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament ihm zusätzliche Legitimation verschaffen. Als weitere Eckpunkte für die deutsche Position in institutionellen Fragen nennt der Außenminister die künftige Begrenzung der Kommission auf 20 Kommissare und die Gewährleistung, daß auch künftig bei Entscheidungen des Rates die demokratischen Verhältnisse in der Europäischen Union angemessen berücksichtigt würden. Das heiße, daß auch weiterhin hinter einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit etwa 60 % der Bevölkerung stehen müßten.<sup>335</sup>

Offen war weiterhin vor der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam die Frage des Auslösemechanismus für eine flexible Zusammenarbeit. Nach Ansicht der Bundesregierung würde Einstimmigkeit bei diesem Auslösemechanismus im Zweifelsfall nicht über den Status quo hinausführen. Der Einstieg in die flexible Zusammenarbeit müsse deshalb mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.<sup>336</sup>

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam hat die Regierungskonferenz, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammengetreten ist, Einvernehmen über den Entwurf des Vertrags von Amsterdam erzielt. Die notwendige endgültige rechtliche Überarbeitung und Harmonisierung der Texte wurde rechtzeitig abgeschlossen, so daß der Vertrag am 2. Oktober 1997 im Amsterdam endgültig unterzeichnet werden konnte. Am 3. Dezember 1997 leitete die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren für ein **Vertragsgesetz** ein, um die von Deutschland erforderlichen Voraussetzungen des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages zu schaffen. In der Begründung zum Vertragsgesetz werden die einzelnen **Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren** dargelegt:

“Der Vertrag von Amsterdam einschließlich der ihm beigegeführten 13 Protokolle bedarf nach Art. 59 Abs.2 Satz 1 GG der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da er die politischen Beziehungen des Bundes regelt und sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Das Vertragsgesetz bedarf nach Art. 23 Abs.1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs.2 GG der Zustimmung von 2/3 der Mitglieder des Bundestages und 2/3 der Stimmen des Bundes-

<sup>334</sup> *Ibid.*, 577.

<sup>335</sup> *Ibid.*

<sup>336</sup> *Ibid.*

rates, da der Vertrag von Amsterdam in einzelnen Regelungen auch eine Übertragung von Hoheitsrechten vorsieht, die als verfassungsrelevante Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist. Dies gilt jedenfalls für das neue Instrument des Rahmenbeschlusses in den Bereichen der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Die der Schlußakte beigefügten, von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten angenommenen Erklärungen entfalten rechtliche Wirkungen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam, so daß sie in das Zustimmungsverfahren einzubeziehen sind.<sup>337</sup>

Ferner wird in der Begründung zum Vertragsgesetz betont, daß das in Amsterdam beschlossene Vertragswerk auch Fortschritte in umweltpolitischer und frauenpolitischer Hinsicht gebracht habe.

In der Denkschrift zum Vertrag von Amsterdam zieht die Bundesregierung eine **positive Bilanz der Regierungskonferenz**:

„Der Vertrag von Amsterdam schließt sich an die durch die einheitliche europäische Akte 1986 und den Vertrag von Maastricht 1992 vorgenommene Fortentwicklung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften an. In enger Abstimmung insbesondere mit Frankreich hat die Bundesregierung wesentliche Verhandlungsziele durchsetzen können. Mit dem Vertrag von Amsterdam stärkt die Europäische Union die innere und äußere Handlungsfähigkeit und macht den Weg frei für einen pünktlichen Beginn von Beitrittsverhandlungen Anfang 1998.“<sup>338</sup>

Weiter betont die Bundesregierung in der Denkschrift, daß sie die **Länder an der Erarbeitung der deutschen Verhandlungsposition und unmittelbar an den Beratungen der Regierungskonferenz beteiligt** habe. Bundestag und Bundesrat seien laufend unterrichtet worden, ihre Entschlüsse haben der deutschen Delegation als wichtige Verhandlungsgrundlage gedient.<sup>339</sup>

Der Bundesrat begrüßt in seiner Stellungnahme vom 28. November 1997 den Vertrag. Wesentliche Forderungen der deutschen Länder hätten durchgesetzt werden können. Die Länderkammer bezieht sich dabei auch auf die in einem Protokoll zum EG-Vertrag grundsätzlich als zulässig bezeichnete Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Mitgliedstaaten und Kenntnisnahme einer Würdigung der Rolle der Sparkassen bei der „kreditwirtschaftlichen Versorgung bei breiter Bevölkerungskreise“ durch die Europäische Kommission. Der Bundesrat stellt in der Stellungnahme seine Zustimmung zum Vertragsgesetz in Aussicht, macht diese jedoch u. a. davon abhängig, daß seine Mitwirkung an Rahmenbeschlüssen der EU zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf EU-Ebene explizit gesetzlich geregelt werde. Die Bundesregierung teilt in ihrer Gegenäußerung diese Auffassung nicht. Die Mitwirkung des Bundesrates in solchen Fragen sei bereits jetzt abschließend im Grundgesetz (Art. 23) geregelt.<sup>340</sup>

<sup>337</sup> BT-Drs. 13/9339 vom 3.12.1997, 6.

<sup>338</sup> *Ibid.*, 140.

<sup>339</sup> *Ibid.*, 142.

<sup>340</sup> WIB 21/97, 55. Vgl. im einzelnen oben unter II.

Der Bundestag hat am 8. April 1998 mit Zustimmung des Bundesrates das Gesetz zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 beschlossen.<sup>341</sup>

### 197. Erweiterung der Union

Im Vorfeld des Europäischen Rates in Luxemburg am 12./13. Dezember 1997 stellte Bundesaußenminister Kinkel in einer Regierungserklärung vor dem deutschen Bundestag **Kriterien für ein Beitrittsszenario** auf:

“Erstens: Es muß klar sein, daß es sich um einen Erweiterungsprozeß handelt, an dessen Ende für alle Teilnehmer der Beitritt steht, wenn sie die – für jeden gleichen – Kriterien erfüllen. Damit ist klar festgelegt: es wird keiner abgehängt.

Zweitens: Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im juristischen Sinne erfolgt zunächst nur mit den am weitesten fortgeschrittenen Ländern, gemäß den Empfehlungen der Kommission.

Drittens: Die Verhandlungsreife der übrigen Kandidaten wird regelmäßig überprüft. Beitrittsverhandlungen werden aufgenommen, sobald ein Land die für alle gleichen Maßstäbe und Kriterien erfüllt, wobei es sicher ist, daß die Latte nicht im nachhinein angehoben oder abgesenkt wird.

Viertens: Es gilt also der Grundsatz individueller bilateraler Verhandlungen, die zu unterschiedlichen Terminen beginnen und anschließen können.

Fünftens: Es muß für alle, die später beginnen, klar sein, daß es eine Überholspur gibt, und auf diese Überholspur muß freie Durchfahrt möglich sein.”<sup>342</sup>

Im Hinblick auf eine mögliche **Beitrittsperspektive der Türkei** weist der Außenminister darauf hin, daß die Bundesregierung das Ziel einer späteren Mitgliedschaft der Türkei unterstütze. Deshalb wirke man daran mit, die für die Europäische Union und die Türkei so wichtigen Beziehungen intensiv weiterzuentwickeln und in Form einer Annäherungsstrategie mit Substanz zu füllen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, daß weder das Freizügigkeitsproblem verschwiegen werden dürfe noch die großen Probleme, wie die Menschenrechtslage oder die Kurdenfrage, zu deren Überwindung vor allem die Türkei selber aufrufen sei, damit sie die hierfür notwendigen Voraussetzungen schaffe.<sup>343</sup>

Weiter weist Kinkel darauf hin, daß die **Reform der Gemeinschaftspolitiken und des Finanzrahmens 2000 bis 2006** noch nicht abschließend zu regeln seien. Vielmehr werde zunächst die Kommission detaillierte Vorschläge und Berichte zur Agrarpolitik und zur strikten Strukturreform im Laufe des Jahres 1998 vorlegen. Bei den danach zu erwartenden intensiven Beratungen müssen die Grundsätze von Solidarität und fairer Lastenverteilung berücksichtigt werden, worauf die Bundesregierung drängen werde.<sup>344</sup>

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage geht die **Bundesregierung auf ihre Haltung zum Beitritt Zyperns** in die Europäische Union ein:

“Die Bundesregierung wirkt mit Blick auf die zyprische EU-Beitrittsperspektive im Rahmen der Europäischen Union daran mit, die Bemühungen des Generalsekretärs der

<sup>341</sup> BGBl. 1998 II, 386.

<sup>342</sup> Bull. Nr. 100 vom 15.12.1997, 1291.

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

Vereinten Nationen um eine friedliche Lösung des Zypernproblems zu unterstützen. Die Europäische Union beschäftigt sich im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit der Zypernfrage, auf Ebene der Außenminister zuletzt bei den allgemeinen Räten vom 20. Januar und 24./25. Februar 1997 und beim informellen Außenministertreffen in Appeldorn am 15./16. März 1997. Auf der Ebene der politischen Direktoren im politischen Komitee und auf Expertenebene in den Arbeitsgruppen werden die aktuellen Entwicklungen auf Zypern, die Beziehungen EU-Zypern und die Möglichkeiten für eine friedliche Lösung des Zypernkonflikts behandelt. Das verstärkte Engagement der Europäischen Union zur Unterstützung der VN-Vermittlungsbemühungen findet seinen Ausdruck auch in der Benennung von Zypernbeauftragten der jeweiligen Präsidentschaft seit Anfang 1996.<sup>345</sup>

Weiter führt die Bundesregierung aus, sie setze sich in der Europäischen Union dafür ein, daß die EU-Beitrittsperspektive Zyperns als Anreiz für beide Seiten genutzt werde, in der Zypernfrage Fortschritte zu erzielen. Sie unterstütze Bemühungen der Kommission, die türkisch-zyprische Seite über die Chancen einer EU-Mitgliedschaft ganz Zyperns zu informieren und diesbezügliche Besorgnisse abzubauen.<sup>346</sup> Die Regierung weist auf das Dilemma hin, daß einerseits ein Beitritt Zyperns nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht wünschenswert sei, jedoch verhindert werden müsse, daß die Türkei durch eine Blockierung der Zypernlösung den Beitritt verhindere:

“Es besteht prinzipiell Übereinstimmung zwischen den EU-Mitgliedstaaten, daß ein EU-Beitritt Zyperns in seiner gegenwärtigen Lage nicht wünschenswert wäre. Dies würde bedeuten, daß der EU-Vertrag praktisch nur in einem Teil der Insel angewendet werden könnte und die EU mit dem aus der faktischen Teilung der Insel resultierenden Problemen belastet würde. Die Bundesregierung will in Übereinstimmung mit der überwiegenden Mehrheit ihrer Partner in der EU erreichen, daß durch die Beitrittsperspektive beide Seiten im Zypernkonflikt ermuntert werden, ihre Anstrengungen für eine Lösung zu verstärken. Sie vertritt deshalb die Auffassung, daß der Erfolg von Beitrittsverhandlungen mit Zypern ohne eine Lösung des Zypernproblems nicht gewährleistet werden kann. Gleichzeitig kann der türkischen Seite doch auch nicht zugestanden werden, daß sie durch Blockierung einer Zypernlösung den Beitritt verhindert. Die Bundesregierung nutzt deshalb alle Gespräche mit den Parteien in der Zypernfrage, um sie zu einer konstruktiven Haltung zu bewegen.”<sup>347</sup>

In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Große Anfrage zur Osterweiterung der Europäischen Union weist die Bundesregierung darauf hin, daß der Beitritt zur Europäischen Union die **Bereitschaft zur Übernahme des umfangreichen gemeinschaftlichen Besitzstandes** in allen seinen Teilen voraussetze. Anders als bei der letzten Beitrittsrunde (Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen waren bereits EWR-Mitglieder) dürften nach Einschätzung der Bundesregierung diesmal die Regelungen zum Binnenmarkt sehr viel intensivere Verhandlungen erforderlich machen. Weiter betont die Bundesregierung, daß von einem Verhand-

<sup>345</sup> BT-Drs. 13/7461 vom 17.4.97, 4.

<sup>346</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>347</sup> *Ibid.*, 9.

lungsprozeß auszugehen sei, bei dem die individuelle Situation und Möglichkeiten jedes einzelnen Kandidaten berücksichtigt würde, um den in der kommenden Erweiterungsrunde besonders unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Kandidaten gerecht zu werden und den Beitritt der besser vorbereiteten Länder zu früheren Zeitpunkten zu ermöglichen. Es komme darauf an, daß bei Aufnahme konkreter Verhandlungen sämtliche Voraussetzungen für sichtbare und kontinuierliche Fortschritte erfüllt seien und innerhalb eines überschaubaren Zeitraums ein erfolgreicher Verhandlungsabschluß, d.h. ein Beitrittsabkommen zu realistischen Bedingungen möglich und abschbar werde.<sup>348</sup>

Im Hinblick auf die **Freizügigkeit für Personen im Zuge der Osterweiterung** weist die Bundesregierung darauf hin, daß eine vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer der osteuropäischen Länder erst nach Ablauf von Übergangsfristen hergestellt werden könnte. Die Dauer dieser Übergangsfristen werde wichtiges Element der Beitrittsverhandlungen sein und vor allem von der wirtschaftlichen und sozialen Situation sowie der Lage auf dem Arbeitsmarkt sowohl in den Beitrittsstaaten als auch in den EU-Mitgliedstaaten abhängen. Die Bundesregierung weist weiter darauf hin, daß die mit den mittel- und osteuropäischen Ländern bestehenden Assoziationsverträge alle Mitgliedstaaten aufforderten, den Zugang von Arbeitnehmern aus den Beitrittsstaaten auch über Vertragsarbeitnehmer- und Gastarbeitnehmer Vereinbarungen zu ermöglichen. Im nennenswerten Umfang habe dies bislang allerdings nur Deutschland getan.<sup>349</sup> Die Bundesregierung habe im Rat der Europäischen Union den verstärkten Abschluß ähnlicher bilateraler Regelungen anderer Mitgliedstaaten mit den mittel- und osteuropäischen Staaten angeregt.

Im Hinblick auf die **Sozialpolitik** betont die Bundesregierung, daß das seit Jahren in der europäischen Sozialpolitik verfolgte Konzept des Ausbaus eines Sockels verbindlicher und einklagbarer sozialer Mindeststandards, das auf die unterschiedliche Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten Rücksicht nehme, durch die geplante Erweiterung nicht in Frage gestellt werden dürfe.<sup>350</sup>

Die Heranführungsstrategie der Europäischen Union und die bilateralen Hilfen der Mitgliedstaaten sind nach Auskunft der Bundesregierung darauf ausgerichtet, die jeweiligen Beitrittskandidaten ebenso wie den Prozeß insgesamt zu unterstützen. Regionale Prioritäten verfolge die Europäische Union nicht. Dies entspreche auch der Politik der Bundesregierung. Die assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa werden der Europäischen Union beitreten können, sobald sie objektiv nachvollziehbare Kriterien der Beitrittsfähigkeit erfüllten. Bei der Fortentwicklung der Heranführungsstrategie sei darauf zu achten, daß eventuelle zeitliche Unterschiede zwischen den Fortschritten der einzelnen Beitrittskandidaten im Integrationsprozeß die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive für jedes der assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder nicht beeinträchtige.<sup>351</sup>

<sup>348</sup> BT-Drs. 13/7293 vom 20.3.97, 3.

<sup>349</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>350</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>351</sup> *Ibid.*, 10.

Die Bundesregierung betont die Wichtigkeit **institutioneller Reformen** und hebt die Rolle des Europäischen Parlaments, das im gesamten Verlauf der Beibrittsverfahren intensiv zu beteiligen sei, im Sinne einer "Brückenfunktion" hervor.<sup>352</sup>

Zusammenfassend betont die Bundesregierung, daß eine Teilmitgliedschaft in der Europäischen Union nicht vertraglich zulässig sei und für die Bundesregierung politisch nicht akzeptabel sei. Ausnahmen von der vollen Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes der Europäischen Union kämen daher nur in Form befristeter Übergangsregelungen in eng begrenzten und klar spezifizierten Bereichen in Frage.<sup>353</sup>

### 198. Währungsunion

Im Hinblick auf die erforderlichen Maßnahmen beim Übergang zur dritten Stufe der Währungsunion haben Bundesfinanzminister Waigel und der Präsident der Deutschen Bundesbank Tietmeyer am 19. Juni 1997 eine gemeinsame Erklärung abgegeben. Sie fordern darin den Bundesgesetzgeber zu folgenden Maßnahmen auf:

"Erstens: Die Kapitalstruktur der Deutschen Bundesbank wird mit dem Übergang in die Drittstufe der Währungsunion auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Das Grundkapital wird substantiell erhöht und die gesetzliche Rücklage auf einen gleich hohen Betrag festgelegt.

Zweitens: Ebenfalls mit dem Übergang in die dritte Stufe der Währungsunion wird der für die Bilanzierung der deutschen Bundesbank bestehende gesetzliche Rahmen umgestaltet. Er wird es der Deutschen Bundesbank ermöglichen, ihre Bilanzierung an die Rechnungslegungsgrundsätze anzupassen, die für die Europäische Zentralbank gelten werden. Die Deutsche Bundesbank hat die Absicht, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Die Anpassung ermöglicht nach dem Grundsatzbeschuß des Europäischen Währungsinstituts eine marktnahe Bewertung der Währungsreserven und die Einstellung der aufgedeckten stillen Reserven in eine Neubewertungsrücklage, die dem Ausgleich von Währungsrisiken und Bewertungsschwankungen dient.

Drittens: Im Hinblick auf den vorgesehenen Übergang in die dritte Stufe der Währungsunion beabsichtigt die Deutsche Bundesbank in der Bilanz für das Geschäftsjahr 1997 Bewertungsspielräume zu nutzen, die sich aus den geltenden Rechnungslegungsvorschriften ergeben. Diese ermöglichen unter Beibehaltung des Niederstwertprinzips eine marknähere Bewertung der Devisenreserven."<sup>354</sup>

Zum Thema "Einführung des Euro in Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung" hat der Arbeitsstab Europäische Wirtschafts- und Währungsunion des Bundesministeriums der Finanzen am 28. April 1997 einen Zwischenbericht vorgelegt.<sup>355</sup>

<sup>352</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>353</sup> *Ibid.*, 38.

<sup>354</sup> Bull. Nr. 53 vom 23.6.1997, 615.

<sup>355</sup> BT-Drs. 13/7727 vom 6.5.97.

### 199. Europol

Der Bundestag hat mit Gesetz vom 16. Dezember 1997 dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 aufgrund von Art. K. 3 des Vertrages über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts zugestimmt (**Europol-Gesetz**).<sup>356</sup> Mit Gesetz vom 17. Dezember 1997 hat er auch dem Protokoll vom 24. Juli 1996 aufgrund von Art. K. 3 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung zugestimmt (**Europol-Auslegungsprotokollgesetz**).<sup>357</sup>

Die Bundesregierung sieht in dem Europol-Übereinkommen vom 26. Juli 1995 nach dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 einen weiteren bedeutenden Baustein auf dem Weg zur Europäischen Einheit bei gleichzeitiger Gewährleistung der inneren Sicherheit.<sup>358</sup>

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, Europol habe zur Aufgabe, die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Leistungsfähigkeit ihrer Behörden zu verbessern. Wesentliche Elemente dieser Zusammenarbeit seien die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Zusammenführung polizeilicher Informationen und Erkenntnisse aus den Mitgliedstaaten zu einem einheitlichen Datenbestand zwecks gemeinschaftlicher Analyse, die sich sowohl auf allgemeine Verbrechensphänomene als auch auf konkrete Straftaten erstrecke. Da Europol hoheitliche Befugnisse nicht eingeräumt würden, sei der innerstaatliche Regelungsbedarf zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vereinbarungen des Übereinkommens gering. Der Entwurf lasse offen, ob neben dem Übereinkommen auch einzelne Durchführungsbestimmungen zum Übereinkommen, deren Annahme durch den Rat Voraussetzung für die Tätigkeitsaufnahme von Europol sei, gesetzlichen Regelungsbedarf auslösten, da die Verhandlungen insoweit auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen seien. Das Inkrafttreten des Übereinkommens werde hiervon nicht berührt.<sup>359</sup>

Mit dem Übereinkommen werden die Rechtsgrundlagen für die Errichtung von Europol geschaffen. Es regelt die Ziele und Aufgaben von Europol (Art. 2 und 3 sowie Anhang), die Stellung und Aufgaben der nationalen Stellen einschließlich der zu entsendenden nationalen Verbindungsbeamten (Art. 4 und 5), die Ausgestaltung des bei Europol einzurichtenden Datenverarbeitungssystems und der Zugriffsmöglichkeiten auf dieses System durch die Behörden der Mitgliedstaaten und durch die nationalen Verbindungsbeamten (Art. 6 bis 12), die datenschutzrechtlichen Anforderungen an den Umgang mit den von Europol zu sammelnden und weiterzuleitenden Daten (Art. 14 bis 25), Haftung und gerichtliche Kontrolle der Handlungen von Europol (Art. 38 bis 40) sowie institutionelle Fragen der Errich-

<sup>356</sup> BGBl. 1997 II, 2150.

<sup>357</sup> BGBl. 1997 II, 2170.

<sup>358</sup> BT-Drs. 13/7391 vom 10.4.97, 1.

<sup>359</sup> *Ibid.*, 7.

tung einer gemeinsamen Behörde aller EU-Mitgliedstaaten ( Art. 26 bis 37, 41 bis 47). Wie die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Abkommen betont, entspricht ihrer Ansicht nach der im Übereinkommen enthaltene Datenschutzstandard in wesentlichen Teilen dem deutschen Datenschutzrecht. So seien als allgemeine Grundsätze des deutschen Datenschutzrechts im Übereinkommen enthalten: die Sicherung eines allgemeinen Mindeststandards, wie die strikte Ausrichtung am Erforderlichkeitsgrundsatz bei der Datenverarbeitung und Nutzung, eine generelle Bestimmung der zu speichernden Datenarten, eine Eingrenzung des zum Zugriff auf die Daten befugten Personenkreises, präzise Verwendungsregeln, Vorkehrungen zur physischen Datensicherheit, Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsansprüche für den einzelnen Bürger, die Einrichtung einer gemeinsamen Datenschutzkontrollinstanz sowie effektiver Rechtsschutz.<sup>360</sup>

Zu der Frage, inwieweit der Bundesrat am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen war, vergleiche oben II. Ziff. 8.

Der **Bundesrat** hat in seiner Stellungnahme zum Vertragsgesetz **Nachbesserungen im Bereich des Datenschutzes** gefordert. Soweit in Europol Daten aus anhängigen Ermittlungs- oder Strafverfahren gespeichert sind, sollten nach Ansicht des Bundesrates Auskünfte innerstaatlich daran gebunden werden, daß die zuständige Staatsanwaltschaft bzw. das zuständige Gericht die Zustimmung erteilt (und nicht nur das LKA). Dies sollte auch dann gelten, wenn die Daten nicht von der Staatsanwaltschaft bzw. dem Gericht übermittelt wurden.<sup>361</sup> Die Bundesregierung verwirft diesen Vorschlag in ihrer Gegenäußerung. Der hier einschlägige Art. 19 des Übereinkommens finde, so die Bundesregierung, soweit es um die Verweigerung von Anträgen auf Auskunftserteilung gehe, seine Entsprechung im innerstaatlichen Recht (vgl. § 19 Abs. 4 des Bundesdatenschutzgesetzes). Ansprechpartner für das Bundeskriminalamt im Rahmen der Mitwirkung bei der Entscheidung über die Auskunftserteilung könne nur die Stelle sein, die innerstaatlich gemäß Art. 2 § 2 Abs. 2 des Europol-Gesetzes die datenschutzrechtliche Verantwortung trage. Eine gesetzliche Regelung, die generell vorschreibe, daß die eingebende oder übermittelnde Stelle sich stets mit der Staatsanwaltschaft in Verbindung zu setzen habe, sei nicht erforderlich.<sup>362</sup>

Weiterhin fordert der Bundesrat die Bundesregierung in seiner Stellungnahme dazu auf, in den Verhandlungen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten darauf hinzuwirken, daß in den "Durchführungsbestimmungen für die Arbeitsdateien zu Analysezwecken" der Umfang der Datenverarbeitung unter sorgfältiger Abwägung zwischen den Belangen des Datenschutzes und den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit an einem Schutz vor Verbrechen soweit wie möglich beschränkt werde. Insbesondere sei sicherzustellen, daß besonders sensible Daten wie etwa Rasse oder Sexualverhalten nur dann aufgenommen würden, wenn dies für die polizeiliche Fahndung unbedingt erforderlich sei. Der Erlaß von Durchführungsbe-

---

<sup>360</sup> *Ibid.*, 44.

<sup>361</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>362</sup> *Ibid.*, 58.

stimmungen zu den Analysedateien sei für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von entscheidender Bedeutung. Im übrigen sei die Auffassung der Länder durch die Bundesregierung bei der Beratung über die Durchführungsbestimmungen maßgeblich zu berücksichtigen, da die Masse der in das Informationssystem von Europol einzustellenden Daten von den Länderpolizeien erhoben werde.<sup>363</sup> Die Bundesregierung teilt die Bewertung des Bundesrates hinsichtlich der besonderen Schutzbedürftigkeit sensibler Daten. Nach Ansicht der Bundesregierung werde bereits durch Art. 10 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Übereinkommens dieser Schutzbedürftigkeit Rechnung getragen.<sup>364</sup>

Das Protokoll vom 24. Juli 1996 aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (**Europol-Auslegungsprotokollgesetz**) ergänzt das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 aufgrund von Art. K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts. Nach dem Europol-Übereinkommen können der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei der Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und das Gericht 1. Instanz der Europäischen Gemeinschaften von Europol-Bediensteten bei Personalstreitigkeiten angerufen werden (Art. 40). Zur Entscheidung über Ansprüche des Bürgers gegen den jeweiligen Mitgliedsstaat nach Art. 38 des Übereinkommens und über die Ansprüche gegen Europol nach Art. 39 sind die nationalen Gerichte berufen. Um eine einheitliche Auslegung des Übereinkommens durch die nationalen Gerichte in diesen und anderen Fällen sicherzustellen, ergänzt das Protokoll insoweit die Regelungen des Europol-Übereinkommens, wie es in der Denkschrift zum Protokoll heißt. Das Protokoll enthält hierzu unter Zugrundelegung der Rechtsgedanken des Art. 177 EGV und in Verbindung mit den jeweiligen Erklärungen der Mitgliedstaaten eine differenzierte Regelung der Vorabentscheidungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs. Die Zustimmung des Bundesrates war nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG erforderlich, da dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Befugnis übertragen wird, Fragen der Auslegung des Europol-Übereinkommens für die deutschen Gerichte verbindlich zu entscheiden.<sup>365</sup>

In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nach möglicherweise notwendigen **Verbesserungen der parlamentarischen, justiziellen und verwaltungstechnischen Kontrolle** insbesondere bei einer Erweiterung der Befugnisse von Europol weist die Bundesregierung darauf hin, daß nach ihrer Ansicht das Europol-Übereinkommen vom 26. Juli 1995 umfangreiche Bestimmungen zur Fach- und Dienstaufsicht, zur Datenschutzkontrolle sowie zum gerichtlichen Rechtsschutz enthalte. Die parlamentarische Verantwortung werde über die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ministerrat gegenüber den nationalen Parlamenten wahrgenommen. Darüber hinaus übermittle der jeweilige Ratsvorsitzende dem

<sup>363</sup> *Ibid.*, 57.

<sup>364</sup> *Ibid.*, 59.

<sup>365</sup> BT-Drs. 13/7555 vom 28.4.1997, 6, 10.

Europäischen Parlament jährlich einen Sonderbericht über die von Europol durchgeführten Arbeiten. Bei einer Erweiterung der Europol-Befugnisse werde die Notwendigkeit von Anpassungen der genannten Regelungen neu zu prüfen sein. Welche Änderungen notwendig werden könnten sei jedoch derzeit noch nicht absehbar.<sup>366</sup> Im Hinblick auf die erforderlichen Ausführungsbestimmungen weist die Bundesregierung darauf hin, daß das Ratifikationsverfahren in bezug auf die Europol-Konvention formal nicht verknüpft sei mit dem Fortgang der Arbeiten an derartigen Ausfuhrbestimmungen. Allerdings könne Europol seine Tätigkeit erst dann aufnehmen, wenn alle nach Art. 45 Abs.4 des Europol-Übereinkommens notwendigen Rechtsakte in Kraft getreten seien.<sup>367</sup>

Weiterhin leitete die Bundesregierung im Berichtszeitraum das Gesetzgebungsverfahren für ein Zustimmungsgesetz zu dem Protokoll vom 19. Juni 1997 aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union und von Art. 41 Abs.3 des Europol-Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol (**Europol-Immunitätenprotokollgesetz**) ein.<sup>368</sup>

Die Bundesregierung weist in ihrer Denkschrift zum Protokoll darauf hin, daß die Gewährung von Immunität für internationale Organisationen und deren Bedienstete allgemeine völkerrechtliche Praxis sei. Der Sinn der Gewährung von Immunität sei es, die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der internationalen Organisationen, ihrer Mitglieder und ihrer Organe zu gewährleisten. Es gelte der Grundsatz, daß die Vorrechte und Immunitäten nicht zum persönlichen Vorteil, sondern zur Sicherung der Funktionen der Organisationen eingeräumt seien. Es seien deshalb keine bedeutenden internationalen Organisationen bekannt, die keine Immunität besäßen. Weiter führt die Bundesregierung aus:

“Europol und alle Personen, die diese Vorrechte und Immunitäten genießen, sind verpflichtet, die Gesetze und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten einzuhalten. Mit den gewährten Vorrechten und Immunitäten sollen die Organisationen und ihre Mitarbeiter nicht der Anwendung des geltenden Rechts entzogen werden. Deshalb wird ein geordnetes Verfahren vorgesehen, an dessen Ende die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität steht (vgl. im einzelnen Art. 12). Für den Streitfall sieht Art. 13 ein Streitbeilegungsverfahren vor.

Da Europol sich gegenwärtig im wesentlichen auf die Informationsverarbeitung beschränkt und keine exekutiven Funktionen erfüllt, sind seine Aufgaben nicht mit denen der Polizeien des Bundes und der Länder identisch, die derartige Vorrechte und Immunitäten nicht besitzen. Im Hinblick auf künftige erweiterte Befugnisse ist in Art. 17 Abs.2 eine ausdrückliche Regelung aufgenommen worden, die die Immunität der Bediensteten für Amtshandlungen von der Gerichtsbarkeit auf die im Europol-Übereinkommen in der am 26. Juli 1995 unterzeichneten Fassung enthaltenen Befugnisse be-

---

<sup>366</sup> BT-Drs. 13/7690 vom 16.5.1997, 8.

<sup>367</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>368</sup> BT-Drs. 13/9084 vom 17.11.1997. Das Gesetz erging am 19.5.1998, BGBl. 1998 II, 974.

schränkt. Vor jeder Änderung oder Ergänzung der Aufgaben von Europol hat eine Überprüfung der im Protokoll gewährten Immunität zu erfolgen.“<sup>369</sup>

Die Bestimmung zur Überprüfung des Protokolls (Art. 17) sei auf ausdrücklichen Wunsch Deutschlands aufgenommen worden.<sup>370</sup>

## 2. Außenbeziehungen

200. Die Bundesregierung brachte auch 1997 wieder Entwürfe für Ratifikationsgesetze zu **gemischten Abkommen** in den Bundestag ein.

Mit dem Abschluß eines **Europa-Abkommens mit der Republik Slowenien** wurde der Prozeß der Assoziierung von mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Gemeinschaft abgeschlossen. Das Zustimmungsgesetz hierzu wurde vom Bundestag am 26. Juni 1997 beschlossen. Da es sich bei dem genannten Abkommen mit der Republik Slowenien, das sich nach dem gleichen Modell wie die Europa-Abkommen der Gemeinschaft mit anderen assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern gestaltet, um ein Abkommen handelt, das neben Materien mit Gemeinschaftskompetenz auch Materien regelt, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind (sog. gemischte Abkommen), bedurfte es der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Gegenüber dem bisherigen Kooperationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Republik Slowenien vom 5. April 1993 enthält das Assoziierungsabkommen eine Reihe qualitativ neuer Elemente, die teilweise auf Initiativen und Vorschläge der Bundesregierung beruhen. Dabei handelt es sich um eine Institutionalisierung eines Mechanismus für den politischen Dialog auf hoher Ebene, die Errichtung einer Freihandelszone zwischen der Republik Slowenien und der Gemeinschaft, die Beachtung demokratischer Grundprinzipien, der Menschen- und Minderheitenrechte und die Verwirklichung der Grundsätze der Marktwirtschaft, Bestimmungen über industrielle, technische, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit, Bestimmungen über die Rechtsangleichung und gemeinsame Regeln über Wettbewerb, Dumping und staatliche Beihilfen sowie Bestimmungen über die finanzielle Zusammenarbeit. Besonders bemerkenswert ist, daß in der Präambel das Ziel Sloweniens anerkannt wird, der Europäischen Union beizutreten. Das Assoziierungsabkommen soll einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten.<sup>371</sup>

201. Im Berichtszeitraum hat die Bundesregierung mehrere Gesetzgebungsverfahren für Zustimmungsgesetze zu **Abkommen über die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR andererseits** eingeleitet. Die Entwürfe betrafen die Zusammenarbeit mit Kasachstan,<sup>372</sup> Aserbaidschan,<sup>373</sup> Usbekistan,<sup>374</sup>

<sup>369</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>370</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>371</sup> BT-Drs. 13/7447 vom 17.4.1997, 139.

<sup>372</sup> BT-Drs. 13/8457 vom 5.9.1997.

<sup>373</sup> BT-Drs. 13/8695 vom 7.10.1997.

<sup>374</sup> BT-Drs. 13/8696 vom 7.10.1997.

Republik Moldau,<sup>375</sup> Georgien<sup>376</sup> und Armenien<sup>377</sup>. Mit diesen gemischten Abkommen soll das am 18. Dezember 1989 unterzeichnete Abkommen über Handel und handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EWG, der EAG und der ehemaligen UdSSR ersetzt werden. Gegenüber dem zu ersetzenden Abkommen enthält das neue Abkommen im wesentlichen folgende neue Elemente, die nach Angaben der Bundesregierung in ihrer Denkschrift zum Abkommen teilweise auf ihren Initiativen und Vorschlägen beruhen: die Institutionalisierung eines Mechanismus für den politischen Dialog; weitgehende Bestimmungen über industrielle, technische, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit; Bestimmungen über Rechtsangleichung, Wettbewerb und ein Verbot von Beihilfen; Bestimmungen über die finanzielle Zusammenarbeit. Im Abkommen mit der Republik Moldau ist über die genannten Faktoren hinaus die Möglichkeit erwähnt, im Rahmen des Abkommens ab 1998 Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone zu beginnen.<sup>378</sup>

202. Mit Gesetz vom 24. Februar 1997 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates dem **Europa-Mittelmeer-Abkommen vom 17. Juli 1995 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits** zugestimmt.<sup>379</sup>

203. In den **Schlußfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat in Amsterdam** am 16. und 17. Juni 1997 sind Stellungnahmen des Europäischen Rates zu Handelsfragen, den Beziehungen zwischen der EU und den USA, dem Mittelmeerraum, Rußland, Albanien, Südafrika, Kongo, Hongkong und Macau, das geplante EU-Gipfeltreffen mit Lateinamerika, der Karibik und Afrika sowie zur Kontroll von Rüstungsausfuhren enthalten. Außerdem geht der Europäische Rat darin auf die Situation im ehemaligen Jugoslawien ein. Er äußert darin seine Besorgnis über die nur langsamen Fortschritte bei der Festigung von Bosnien und Herzegowina als einheitlichem Staat in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen von Dayton. Die Bundesrepublik Jugoslawien wird daran erinnert, daß die weitere Entwicklung ihrer Beziehungen zur EU von der vollständigen Umsetzung des González-Berichts sowie von Fortschritten in der Situation der Menschenrechte und der Einräumung von Autonomie im Kosovo abhängen. Auch im Hinblick auf Kroatien wird betont, daß eine Verbesserung der Beziehungen zur EU von einer strikten Beachtung von Menschen- und Minderheitenrechten abhängen.

204. Auf dem Amsterdamer Gipfel verabschiedete der Europäische Rat einen **„Aufruf der Europäischen Union für Frieden im Nahen Osten“**, in dem die Grundlagen für den Frieden unterstrichen werden:

“(…) das Recht aller Staaten und Völker in der Region auf ein Leben in Frieden innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen; Achtung des legitimen Wunsches des

<sup>375</sup> BT-Drs. 13/8697 vom 7.10.1997.

<sup>376</sup> BT-Drs. 13/9343 vom 3.12.1997.

<sup>377</sup> BT-Drs. 13/9512 vom 18.12.1997.

<sup>378</sup> BT-Drs. 13/8697 vom 7.10.1997, 38.

<sup>379</sup> BGBl. 1997 II, 342.

palästinensischen Volkes, über seine Zukunft selbst zu bestimmen; Anwendung des Grundsatzes Land gegen Frieden; keine Hinnahme gewaltsamer Gebietsaneignung; Achtung der Menschenrechte; Ablehnung jeder Form des Terrorismus; gutnachbarliche Beziehungen; Erfüllung bestehender Vereinbarungen und Ablehnung kontraproduktiver einseitiger Initiativen. In diesem Zusammenhang erinnert die Union an ihre Ablehnung der Siedlungspolitik und an ihr Eintreten für die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen.“<sup>380</sup>

205. Im Hinblick auf die Situation in **Albanien** verabschiedete der Rat am 2. Juni 1997 einen **Gemeinsamen Standpunkt** (97/357/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Juni 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend Albanien) in dem festgelegt wird, daß die EU Albanien im Rahmen der Koordination durch die OSZE bei der Förderung des Demokratieprozesses und der Rückkehr zu Stabilität unterstützen werde. Neben den bereits stattfindenden humanitären Hilfslieferungen und der Unterstützung von ökonomischen Reformen sowie von Beiträgen zur Initiative von WEU und Europarat für ein “Multinational Advisory Police Element” erklärt sich die EU in dem Gemeinsamen Standpunkt dazu bereit, die Ausrichtung von freien und fairen Parlamentswahlen zu unterstützen, insbesondere durch Wahlbeobachtung.<sup>381</sup>

206. Ein weiterer Gemeinsamer Standpunkt bezog sich auf die **Konfliktverhütung und Konfliktlösung in Afrika** (97/356/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Juni 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend Konfliktverhütung und Konfliktlösung in Afrika). Die Union erklärt in diesem Dokument die Absicht, die Verbindung zwischen ihren eigenen Bemühungen und denen der Afrikaner zu verbessern und die verschiedenen verfügbaren Instrumente kohärent anzuwenden (Art. 3). Außerdem sollen die Mitgliedstaaten sich vermehrt um die Bekämpfung von illegalem Export von Waffen kümmern (Art. 4). Schließlich wird angekündigt, im Fall von verteidigungstechnischen Implikationen des weiteren Vorgehens in diesem Bereich die WEU mit der Ausarbeitung und Durchführung von entsprechenden Initiativen, insbesondere hinsichtlich des Einsatzes militärischer Mittel, zu beauftragen.<sup>382</sup>

207. **Gemeinsame Standpunkte wurden außerdem zu folgenden Themen beschlossen:** 97/193/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 17. März 1997 – vom Rat auf der Grundlage von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – zu restriktiven Maßnahmen gegenüber den Personen, die während der Vorfälle in Mostar am 10. Februar 1997 Gewalttaten begangen haben;<sup>383</sup> 97/759/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 30. Oktober 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäischen Union festgelegt – betreffend Angola, um die União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) aufzufordern, ihren Verpflichtungen im Friedensprozeß nachzukommen.<sup>384</sup>

<sup>380</sup> Bull. Nr.66 vom 6.8.1997, 797.

<sup>381</sup> ABl. EG L 153, 4.

<sup>382</sup> ABl. EG L 153, 1.

<sup>383</sup> ABl. EG L 81, 1.

<sup>384</sup> ABl. EG L 309, 8.

208. Als **Gemeinsame Aktionen** wurden beschlossen: 97/817/GASP: Gemeinsame Aktion vom 28. November 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union beschlossen – über Antipersonenminen;<sup>385</sup> 97/288/GASP: Gemeinsame Aktion vom 29. April 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend den Beitrag der Europäischen Union zu stärkerer Transparenz bei Ausfuhrkontrollen im Zusammenhang mit Kernmaterial;<sup>386</sup> 97/289/GASP: Gemeinsame Aktion vom 29. April 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – über ein Hilfsprogramm der Europäischen Union zur Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten, die von den unter ihrer Kontrolle stehenden Gebieten ausgehen;<sup>387</sup>

209. **Ergänzende Akte** hierzu und zu früheren Gemeinsamen Standpunkten und Aktionen waren: 97/224/GASP: Beschluß des Rates vom 24. März 1997 zur Ergänzung der Gemeinsamen Aktion 96/406/GASP betreffend Massnahmen der Union zur Unterstützung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina;<sup>388</sup> 97/689/GASP: Beschluß des Rates vom 20. Oktober 1997 zur Ergänzung der Gemeinsamen Aktion 96/406/GASP betreffend Massnahmen der Union zur Unterstützung der Wahlen in Bosnien- Herzegowina;<sup>389</sup> 97/690/GASP: Beschluß des Rates vom 20. Oktober 1997 über die Durchführung des vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Gemeinsamen Standpunkts 97/356/GASP betreffend Konfliktverhütung und Konfliktlösung in Afrika;<sup>390</sup> 97/818/GASP: Beschluß des Rates vom 28. November 1997 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 96/588/GASP über Antipersonenminen, um zur Finanzierung der Sonderaufufe des IKRK beizutragen;<sup>391</sup> 97/819/GASP: Beschluß des Rates vom 28. November 1997 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 96/588/GASP über Antipersonenminen, um zur Finanzierung bestimmter Programme der SADC und des IKRK beizutragen;<sup>392</sup> 97/820/GASP: Beschluß des Rates vom 28. November 1997 über die Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 95/544/GASP betreffend Nigeria.<sup>393</sup>

### 3. Sonstige Entwicklungen

210. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage berichtet die Bundesregierung darüber, daß die Europäische Kommission seit der deutschen

---

<sup>385</sup> ABl. EG L 338, 1.

<sup>386</sup> ABl. EG L 120, 1.

<sup>387</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>388</sup> ABl. EG L 90, 1.

<sup>389</sup> ABl. EG L 293, 2.

<sup>390</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>391</sup> ABl. EG L 338, 5.

<sup>392</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>393</sup> *Ibid.*, 7.

Vereinigung die **Beihilfen zur Umstrukturierung der Wirtschaft in den Neuen Bundesländern** im wesentlichen in dem Umfang genehmigt habe, in dem sie von der Bundesregierung angezeigt worden seien. Die Bundesregierung habe gegenüber der Kommission stets die Rechtsauffassung vertreten, nach der Art. 92 Abs. 2c EGV die zutreffende Rechtsgrundlage zur Genehmigung von Beihilfen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau in den Neuen Bundesländern sei. Dies sei sowohl für einzelne Beihilfefälle als auch für Förderprogramme geschehen. Die Kommission habe es allerdings bisher trotz wiederholter politischer Initiativen zur Unterstützung und Durchsetzung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung bisher vermieden, für die Beihilfevorhaben in den Neuen Bundesländern die Bestimmung des Art. 92 Abs. 2c EGV zugunsten der Bundesrepublik anzuwenden. Sie habe allerdings den deutschen Beihilfeanträgen letztlich unter Heranziehung der Rechtsgrundlage des Art. 92 Abs. 3a und c EGV zugestimmt. Die Bundesregierung weist darauf hin, sie habe in den Maastricht-I-Verhandlungen sicher gestellt, daß Art. 92 Abs. 2c EGV sowohl in den Vertrag über die Europäische Union unverändert übernommen als auch wortgleich in das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum eingefügt worden sei.<sup>394</sup>

211. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß dringender Handlungsbedarf bestehe, um den **Besoldungsabstand zwischen EG-Besoldung und nationaler Besoldung** wieder in eine vernünftige Relation zu bringen, wie sie in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage betont. Sie setze sich dafür ein, daß das Verfahren der nominalen Nettoanpassung der EG-Bezüge und der Automatismus des Gehaltsanpassungsverfahrens spätestens mit Verabschiedung der neuen Methode im Jahr 2001 grundlegend geändert werde und der Rat wieder einen größeren Entscheidungsspielraum bei der Gehaltspolitik erhalte. Weiter weist sie darauf hin, daß die Versorgungsregelungen ein besonderes Problem darstellten, da aufgrund der Altersstruktur der EG-Bediensteten eine Verdoppelung der Versorgungskosten innerhalb der nächsten 10 Jahre eintreten werde. Die mangelnde Durchsetzbarkeit der Forderungen der Bundesregierung nach notwendigen Einschnitten bei den finanziellen Leistungen führt die Bundesregierung darauf zurück, daß Vorschläge zur Änderung der bestehenden Verordnungen nur die Kommission machen könne.<sup>395</sup>

212. Im Berichtszeitraum leitete die Bundesregierung das Verfahren zum Beschluß eines Ratifizierungsgesetzes zu dem **Übereinkommen vom 25. Mai 1987 zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung** ein. Mit dem Übereinkommen wird das Ziel verfolgt, den Grundsatz "ne bis in idem" auf ausländische Urteile zu erstrecken. Das Verbot der Doppelbestrafung, das in Art. 103 Abs. 3 des Grundgesetzes geregelt ist, galt bis zur Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens nur, wenn ein Gericht der Bundesrepublik Deutschland entschieden hat, während ausländische Urteile die Strafklage nicht verbrauchten. Im Rahmen des

<sup>394</sup> BT-Drs. 13/6809 vom 27.1.1997, 2–5.

<sup>395</sup> BT-Drs. 13/7624 vom 9.5.1997, 13 f.

Schengener Durchführungsübereinkommens war von der Bundesrepublik Deutschland erstmals die Erstreckung des Grundsatzes "ne bis in idem" auf ausländische Urteile vorgenommen worden. Die Art. 54–58 des genannten Übereinkommens stimmen wörtlich mit dem Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung überein, welches darauf abzielt, den Grundsatz "ne bis in idem" über die Schengener Vertragsstaaten hinaus auf weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erstrecken. Die Bundesregierung führt in ihrer Denkschrift zu dem Übereinkommen anlässlich der Vorlage des Gesetzentwurfes aus:

"Dem Übereinkommen kommt insoweit europa- und justizpolitische Bedeutung zu.

Bei der Zunahme des internationalen Personenverkehrs, der wachsenden Zahl ausländischer Arbeitskräfte und der damit verbundenen erheblichen Erweiterung der Zahl von Straftaten, an denen Ausländer beteiligt oder von denen Ausländer betroffen sind, bestehen derzeit noch zahlreiche Überschneidungen der Strafverfolgungskompetenzen verschiedener Staaten, die durch die Ratifikation des Übereinkommens verringert werden können. Der damit verbundene Souveränitätsverlust des einzelnen Staates darf in Anbetracht der erlangten Vorteile nicht überbewertet werden. Um den rechtspolitischen und rechtsdogmatischen Belangen Rechnung zu tragen, beabsichtigt die Bundesregierung, bei der Ratifikation des Übereinkommens gemäß Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens zu erklären, daß die Bundesrepublik Deutschland durch Art. 1 nicht gebunden ist, wenn

a) die Tat, die dem ausländischen Urteil zugrunde lag, ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde;

b) die Tat, die dem ausländischen Urteil zugrunde lag, eine der folgenden Strafvorschriften erfüllt hat:

aa) Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 StGB) und Aufstacheln zum Angriffskrieg (§ 80a StGB);

bb) Hochverrat (§§ 81–83 StGB);

cc) Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84–90b StGB);

dd) Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94–100a StGB);

ee) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109–109h 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.

Die Bundesregierung beabsichtigt, insoweit außerdem zu erklären, daß in Anwendung des Übereinkommens als Tat seitens der Bundesrepublik Deutschland derjenige geschichtliche Vorgang ohne Beschränkung auf seine rechtliche Qualifikation verstanden wird, wie er in dem anzuerkennenden Urteil aufgeführt ist. Mit letzterer Erklärung wird versucht, dem in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlichen Tatbegriff Rechnung zu tragen. Vergleichbare Erklärungen wurden bereits zum Schengener Durchführungsübereinkommen abgegeben.<sup>396</sup>

<sup>396</sup> BT-Drs. 13/8195 vom 10.7.1997, 9f.

*XVI. Internationale Organisationen*

## 1. Vereinte Nationen

213. Die Bundesregierung sowie Vertreter der Europäischen Union nahmen im **Sicherheitsrat** mehrfach zu den dort verhandelten Fragen Stellung. Die Beratungsgegenstände des Sicherheitsrates waren konkrete Lagen in bestimmten Staaten oder Regionen. Dabei wurde zu zahlreichen völkerrechtlichen Fragen Stellung genommen. Wegen des Sachzusammenhangs der Befassung des Sicherheitsrates mit einer Lage werden die Stellungnahmen im folgenden zusammenhängend und in weitgehenden Zitaten aus den Verbalprotokollen der Sitzungen berichtet.

214. Im Namen der Europäischen Union nahm der Vertreter der Niederlande Stellung zur Situation in **Angola**:

“The European Union attaches paramount importance to preserving the spirit of Lusaka and is firmly committed to a long and lasting peace in Angola. The ultimate responsibility for the restoration of peace in Angola, however, rests with the Angolans themselves. In order to ensure the continued involvement of the international community in the peace process, it is imperative for the parties, in particular UNITA, to take urgent and decisive steps to fulfil their commitments. The European Union shares the view of the international community that continued pressure should be applied until compliance with the commitments undertaken in the Lusaka Protocol is assured. We therefore fully endorse the decision of the Security Council to extend the mandate of UNAVEM III by only one month, until 31 March 1997, and we support the readiness of the Council to consider the imposition of appropriate measures, should the government of national unity and reconciliation not have been formed by that day.”<sup>397</sup>

Der Vertreter der Niederlande begrüßte im Namen der Europäischen Union die Einsetzung der neuen Regierung Angolas (“a government of unity and national reconciliation”) am 11. April 1997 als einen der wichtigsten Schritte im Friedensprozeß. Er verlangt schnelle Fortschritte bei der Inkorporierung der UNITA-Truppen in die angolansische Armee und die nationale Polizei sowie bei dem vorgesehenen Demobilisierungsprogramm. Zur weiteren Rolle der VN-Truppen in Angola führt er folgendes aus:

“We have taken note of the Secretary-General’s intention to complete the phased drawdown of UNAVEM’s military units by the end of August of this year. At the same time, we feel that the United Nations still has a role to play in support of the peace process. Accordingly, we concur with the Secretary-General’s recommendation to extend the mandate of UNAVEM III until 30 June 1997, on the understanding that the operation would gradually proceed with the transition towards a United Nations observer mission in Angola to be formally established on 1 July 1997. In addition to the completion of the remaining military tasks, the observer mission would focus on political, police and human rights aspects, as well as on humanitarian and public information programmes aimed at consolidating the national reconciliation process. We attach particular importance to the deployment of human rights officers and of police observers, who

<sup>397</sup> SR 3743 27.2.1997, 24.

would monitor compliance with the peace accords, including freedom of movement throughout the country.”<sup>398</sup>

215. Der Vertreter der Niederlande nahm im Namen der Europäischen Union im Sicherheitsrat Stellung zum **Friedensprozeß im Nahen Osten**. Er bringt die Hoffnung zum Ausdruck, daß das Hebron-Protokoll zu den Osloer Friedensvereinbarungen die Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens stärken würde. Er führt jedoch weiter aus:

“The European Union deeply deplores the decision of the Israeli Government to approve construction plans for the Jabal Abu Ghneim/Har Homa on the West Bank in the Jerusalem Area. This decision poses a threat to these positive developments. The European Union has repeatedly stated that settlements in the occupied territories contravene international law and pose a major obstacle to peace.

The European Union again reaffirms its policy on the status of Jerusalem. East Jerusalem is subject to the principle set out in the Security Council Resolution 242 (1967), notably the inadmissibility of the acquisition of territory by force, and is therefore not under Israeli sovereignty. The European Union considers that the 4<sup>th</sup> Geneva Convention is fully applicable to East Jerusalem, as it is to other territories under occupation.

(...) The European Union remains firmly of the view that the peace process is the only path to security and peace for the Palestinians as well as for Israel and the neighbouring States. The European Union calls upon Israel to respect its obligations under international law and once again appeals to the Israeli Government to refrain from building the new settlement in Har Homa and to respect the rights of the Palestinians. To do otherwise would not be conducive to a climate in which rapid and substantial progress in the peace process can be achieved.”<sup>399</sup>

216. Zur Lage in **Liberia** nahm der Vertreter der Niederlande im Namen der Europäischen Union wie folgt Stellung:

“The European Union (...) fully supports the electoral process as defined by the Liberians and the Economic Community of West African States (ECOWAS) on the basis of the recommendations of the ECOWAS Committee of Nine. (...) We welcome the fact that the military component of UNOMIL has now finally reached its full, though small, authorized strength and we support the Secretary General’s proposal that UNOMIL’s electoral unit be strengthened. Every effort should be made to enable as many Liberian refugees as possible to be registered and to vote. The Union notes in this respect the need for voluntary repatriation in the shortest possible time.

... At this critical juncture, strict adherence to the agreed timetable – the enactment of the electoral law and regulations by the end of March, voter registration in April, and the election campaign in May – is of the utmost importance. Provided the timetable is respected, the European Union confirms its willingness to provide financial and technical assistance to the electoral process.”<sup>400</sup>

217. Zur Lage in **Afghanistan** gab der Vertreter der Niederlande im Namen der Europäischen Union folgende Einschätzungen ab:

<sup>398</sup> SR 3769 16.4.1997, 11.

<sup>399</sup> SR 3745 6.3.1997, 19f.

<sup>400</sup> SR 3757 27.3.1997, 4.

“Furthermore, harmful influence by countries in the region continues. In this context, the European Union wishes to reaffirm its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan. The European Union strongly urges third parties to refrain from interfering in the conflicts and from supplying arms to the warring factions. On 17 December 1996 the European Union established an arms embargo concerning Afghanistan, under which no European member State will deliver arms to any of the warring parties in that country. The associated countries have aligned themselves with this embargo. The European Union encourages all States to follow a similar policy of restraint.

(...) The already serious situation in Afghanistan is compounded by grave persistent human rights violations and breaches of humanitarian law. Of particular concern to the European Union is the deteriorating situation of women and girls, who are increasingly deprived of their human rights, particularly in areas controlled by the Taliban. The European Union is also concerned about the situation of displaced persons in Afghanistan, in particular those from villages north of Kabul. The European Union urgently appeals to all Afghan parties involved to respect all human rights and fundamental freedoms.”<sup>401</sup>

Der Vertreter Deutschlands schloß sich den Ausführungen der Niederlande im Namen der Europäischen Union an. Daneben betonte er die zentrale Bedeutung der Special Mission der Vereinten Nationen unter der Leitung des Deutschen Norbert Holl:

“So far, the parties have decided to continue fighting. But Norbert Holl and his dedicated staff have been successful in keeping channels open, to the extent where, as experience has shown, the Special Mission is currently the only institution that can bring together all parties for talks. So long as we do not want to give up hope that we may see the Afghan conflict solved peacefully, the task of the Special Mission will remain of crucial importance.”<sup>402</sup>

218. Der Vertreter der Niederlande begrüßte im Namen der Europäischen Union die Bemühungen verschiedener Staaten aus der Region, aber auch von außerhalb der Region, um eine Friedensvereinbarung für **Somalia**. Weiter führte er hierzu aus:

“Unfortunately the results of these efforts have so far not been altogether inclusive, as in every case one or more important players have refused to participate. This points to the need for coordinating various regional peace efforts and integrating them into one comprehensive political settlement for Somalia as a whole. We should like to reiterate, however, the ultimate responsibility for achieving national reconciliation and for restoring peace lies with the Somali people themselves. The European Union therefore calls upon all Somali factions immediately to cease all hostilities, and to cooperate with the efforts for peace and national reconciliation in Somalia. We are encouraged in this regard by the recent meeting of the National Salvation Council and by the establishment of the joint committee on Mogadishu, aimed at reaching a political settlement in Mogadishu that could give impetus to the current momentum for dialogue and compromise.”<sup>403</sup>

---

<sup>401</sup> SR 3765 15.4.1997, 2.

<sup>402</sup> SR 3765 15.4.1997, 10.

<sup>403</sup> SR 3770 23.4.1997, 16.

219. Der Vertreter der Niederlande nahm im Namen der Europäischen Union Stellung zu Fragen des **Schutzes von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie zu dem Verhältnis von humanitärer Hilfe und friedenserhaltenden Maßnahmen:**

“The presence of United Nations Peacekeeping Forces whose mission is largely to support humanitarian assistance has in several cases helped to establish more secure conditions. In some cases they prepared the way for a peace-settlement by demonstrating the readiness of the international community to assist and monitor such an outcome. Nevertheless, it remains important to differentiate clearly between peacekeeping and humanitarian assistance, since too close a link between humanitarian aid delivery and a military operation could, in some cases, endanger the perception of impartiality associated with humanitarian aid.

We increasingly face security situations which hamper the delivery of humanitarian assistance. The following issues should be given further attention to address this situation.

The Council should insist that in concrete situations safe and unimpeded access for international humanitarian organizations, such as UNHCR, to refugees in and outside camps is ensured. Refugee camps should never be misused as military bases. All parties involved in a conflict should ensure the safety of humanitarian personnel and human rights monitors. The Council should emphasise, whenever appropriate, the responsibilities of host States and parties concerned in this respect. No attempt should be made by warring parties to use humanitarian assistance for political objectives that would endanger the impartiality of the humanitarian assistance. The mandates and nature of specific operations also need to be clearly explained to local populations and to the international media through a pro-active and coordinated public information strategy, including through the deployment of United Nations radio stations.

(...) Respect for human rights and international humanitarian law is a basic precondition for the effective protection of humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations. Greater cooperation between peacekeeping and the humanitarian community is required. Peacekeeping should focus primarily on contributing to the creation of secure environment, while humanitarian organizations should concentrate on the effective delivery of humanitarian relief assistance and the protection of human rights and humanitarian law. When the provision of humanitarian relief assistance is envisaged to be provided within the context of a peacekeeping operation, it must be based on a clear and feasible mandate from the Security Council, and the international community should provide the necessary resources for the successful completion of that mandate.”<sup>404</sup>

Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland weist in seiner Stellungnahme vor dem Sicherheitsrat darauf hin, daß humanitäre Hilfe und friedenserhaltende Maßnahmen grundsätzlich zu trennen seien, dies in der Praxis jedoch nicht immer vollständig durchzuhalten sei:

“When the neutrality of a humanitarian operation is questioned by the parties to a conflict, when humanitarian organizations are arbitrarily denied access to refugees and displaced persons or access is prevented due to the security situation in the area, and

<sup>404</sup> SR 3778 21.5.1997, 17f.

peoples lives are put at risk because of a lack of food or shelter, then the Security Council is asked to take action.

(...) Obviously, humanitarian assistance, as a rule, should not be done by peacekeepers. But, on the other hand, there may often be a reason for some kind of dual role, both military and civilian, for peacekeepers as well. In any event, it seems doubtful whether there really is a clear-cut fault line between peacekeeping and humanitarian assistance in a conflict environment. Even humanitarian assistance as such will be drawn, in one way or another, into the conflict's own very specific logic. A mandate in an international operation must take this into account, or else it will fail."<sup>405</sup>

220. Zur Situation in der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** sowie zu Fragen der Verlängerung des Mandats der United Nations Preventive Deployment Force (**UNPREDEP**) nahm der Vertreter der Bundesrepublik im Sicherheitsrat Stellung:

"With preventive missions – and UNPREDEP is a model in this regard – it is always particularly difficult to gauge the degree of success. It is similarly difficult to decide when a preventive mission has satisfactorily completed its task and is no longer necessary. This is due to the fact that the lack of negative events, that is, the forestalling of destabilisation, is the goal to be achieved, but there can never be absolute certainty that the preservation of stability is really due to the presence of the mission, or perhaps would have been possible even without it. Nevertheless, there seems to be general agreement that UNPREDEP has been a success story that the United Nations and the Council can claim full credit for, and we entirely share this assessment. Germany also believes that we should take no chances by ending the international military presence in the Former Yugoslav Republic of Macedonia before a sufficient degree of stability is achieved throughout the surrounding region.

In view of this situation, Germany supports the draft resolution before the Council today, which foresees an extension of UNPREDEP's mandate for nine months."<sup>406</sup>

221. Zur Situation in **Bosnien und Herzegowina** nahm der Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union Stellung.

"One of the most delicate areas, which remains a determining factor for the return to normality in Bosnia and Herzegowina, is the training of police forces. Indeed, a great many refugees and displaced persons, including those from regions in which they were members of minority groups, has still not returned home for fear of acts of intimidation and violence. Administrative and legal measures must be taken immediately to put an end to such acts. If these measures are to be implemented promptly and without discrimination, action by police force imbued with democratic principles is essential.

The European Union welcomes the progress made in the two entities in restructuring the police thanks to the tireless activities of the International Police Task Force. In particular, we wish to welcome the disbandment of the special units, the re-entry into the regular civilian police of some qualified members of those units and the creation of mixed police patrols. Furthermore, we wish to underline the importance of organising in the territory of both entities courses on respect for human dignity and the role of the

<sup>405</sup> SR 3778 21.5.1997, 19.

<sup>406</sup> SR 3839 4.12.1997, 3 f.

police in a democratic society, as well as the importance of reopening and developing police academies to ensure the training of police in accordance with democratic principles.

Improved cooperation between the IPTF and the local police, in the context of promoting freedom of movement between and within the entities, and with the assistance of the stabilization force, has enabled many illegal checkpoints to be dismantled. The number of checkpoints has been considerably reduced, and we wish to welcome this positive development.

(...) It is true that the results achieved will remain fragile if further progress is not made soon. It is obvious that much more could have been achieved had the authorities in Bosnia and Herzegovina contributed fully to the construction of the civic and democratic society in the country. As we enter the third year of implementation of the peace agreement and the last phase of the consolidation period, major efforts are still needed to ensure the functioning of viable structures in Bosnia and Herzegovina and its two entities. The European Union is concerned about the fact that the central government in Bosnia and Herzegovina operates without any organic law, secretariat or fixed headquarters. The assembly has met only five times since its election last year. The central budget is not funded by the entities, which withhold customs revenues or do not collect them. Large sums are been managed without the necessary transparency and outside the legal process. Bosnia and Herzegovina still has neither a flag nor a common currency.”<sup>407</sup>

222. Der Vertreter der Bundesrepublik nahm zum selben Thema wie folgt Stellung:

“UNMIBH and IPTF cannot operate in Bosnia and Herzegovina without the necessary security arrangements. At present, a secure environment for the United Nations personnel can be guaranteed only by the International Military Force. In our opinion, the current distribution of responsibilities between IPTF and SFOR has been effective and has met the challenges. The civilian and military international engagement are mutually reinforcing. Only a successful civilian implementation under the protection of the military forces can lead to a self-sustaining peace that may finally make an international military presence unnecessary.

Germany welcomes the arrest of two more persons indicted for war crimes by members of SFOR on Thursday 9. The operation *in vitez* underlines once more the resolve of the international community to bring the indicted persons to trial in The Hague. If justice is not brought to Bosnia and Herzegovina, peace and reconciliation will remain a distant goal.”<sup>408</sup>

223. Der Vertreter Luxemburgs nahm im Namen der Europäischen Union vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen Stellung zum **Jahresbericht des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda:**

“We are also concerned that, according to the Report of President Kama, ten accused people have been detained without trial for more than one year, and in certain cases for more than two years. Such slowness is hardly compatible with justice that seeks to be

<sup>407</sup> SR 3842 19.12.1997, 11 f.

<sup>408</sup> SR 3842 19.12.1997, 15.

exemplary, and recall for this situation to be remedied quickly. In this framework, we welcome the fact that since the Report was issued, a second courtroom was opened in Arusha in September 1997. The European Union reaffirms that, in order to carry out its tasks with impartiality, the Tribunal must conduct its activities in a way that is totally independent of political powers of any kind. The European Union, which has been providing substantial legal and logistical cooperation to the Tribunal, will therefore refrain from commenting on the cases before the Tribunal.

The International Criminal Tribunal for Rwanda, like the International Tribunal for the former Yugoslavia, constitutes an important precedent for setting up an international criminal court. The practice and experience of the International Criminal Tribunal for Rwanda will constitute a valuable source for finalising rules making it possible to prosecute and punish, at international level, serious violations of international humanitarian law, irrespective of where they have been committed or the identity of those responsible for such acts.”<sup>409</sup>

224. Bei den **Verhandlungen** im Rahmen der Vereinten Nationen über die **Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ICC)** nahm der Leiter der deutschen Delegation, Hans-Peter Kaul, am 4. August 1997 zu Fragen der Komplementarität und des auslösenden Mechanismus wie folgt Stellung:

“We are all conscious of the fact that the various draft articles on complementarity and trigger mechanism have a certain peculiarity:

To a large extent they are interrelated, interdependent. You can say that, to a large extent, the draft articles on complementarity and trigger mechanism build upon each other. If you accept, or if you want to change a certain building block a certain provision with the specific regulatory content, quite often this is bound to have consequences for other provisions of the draft statute, even for the functioning of the future court in general. What is the reason for this, why is this so? In our view when we discuss, when we devise the draft articles on complementarity and trigger mechanism, we are indeed laying the fundamentals for the institutions to be built, the very fundamentals of the court to be established.

We all agree – at least in principle – that the ICC should be an effective and functioning complement to national criminal justice systems in cases where such trial procedures are not available or ineffective. Now, when we want such an effective and functioning International Criminal Court, we have to do the fundamentals of the court right, with building blocks as solid and effective as possible.

(...) With regard to the systematic built-up of the draft articles on complementarity and trigger mechanism, Germany continues to support the use of four specific building blocks in the Statute:

No. 1: The Court should have inherent (automatic) jurisdiction over the three core crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes, so that the Court can exercise, if necessary, concurrent jurisdiction with regard to the crime of aggression once the Security Council – in accordance with the principle contained in Art. 23 para. 2 of the ILC Draft Statute – has first determined that a State has committed an act of aggression.

<sup>409</sup> General Assembly 52<sup>nd</sup> Session, 66 Plenary Meeting, 8.12.1997, 5.

Building-block No. 2: The Court itself should have the power to determine whether in a given situation national trial procedures are not available or may be ineffective.

Building-block No. 3: The prosecutor of the Court should have the competence to initiate investigations *ex officio*, on his or her own initiative, in any case where the Court has jurisdiction. Such a regulation – in line with the Statutes of the International Tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda – is in our view not only a meaningful but a necessary supplement to the ILC Draft Statute whereby hitherto only complaints by a state party and referrals by the Security Council can initiate an investigation.

Building-block No. 4: We support the ILC proposal that the Statute should give to the Security Council the explicit competence to submit to the Court situations involving threats to or breaches of international peace and security and acts of aggression. But it would be in our view quite inappropriate if the Security Council could submit individual cases or prevent investigation and prosecution of cases involving such situations.

(...) This concludes my brief remarks on the four specific building blocks that we deem essential, even decisive or proper functioning of the court.

With regard to the concrete form in which these principles are built into the draft statute we remain quite flexible. We are open for any reasonable text proposal that safeguards these principles.”<sup>410</sup>

Zur Rolle des Sicherheitsrats im geplanten Statut für einen Internationalen Strafgerichtshof führte der Leiter der deutschen Delegation weiter folgendes aus:

“Let me now explain our position in more detail by analysing paragraph by paragraph Art. 23 of the ILC-Draft.

First we are in favour of retaining Art. 23 para. 1 of the ILC-Draft according to which the Security Council, acting under Chapter VII, may refer a matter to the Court. We believe this is a useful and even necessary part of the Statute. The creation of the two *ad hoc* tribunals demonstrates in a certain context that the Security Council indeed has the power to endow judicial organs with criminal jurisdiction, a view that was confirmed by the Yugoslavia Tribunal itself in the *Tadic* case. We do not see any reason why the Security Council should not be able to – instead of creating separate *ad hoc* tribunals – make use of any already existing international criminal court under similar conditions.

Even more important, we have to envisage the case that the crimes we are considering are committed by nationals and on the territory of a state which is not party to the Statute. In such a situation the state concerned is under no obligation whatsoever to cooperate with the Court, even less to surrender the persons who committed the crimes. Therefore, the only possibility is to have the Security Council make use of its powers under Chapter VII and grant the Court jurisdiction also *vis-à-vis* that third state. Thus if we want to see a fully effective Court, we have to provide for a provision similar to the one contained in Art. 23 para. 1 of the ILC-Draft.

We believe however, that the appropriate place for such a provision would be Art. 21, as included in Option 1b of the chairman’s rolling text on Art. 21.

<sup>410</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Statement by Hans-Peter Kaul, Head of the German Delegation, New York, 4.8.1997.

Secondly we are also in favour of Art. 23 para. 2 of the ILC-Draft. We strongly believe that the crime of aggression should come within the jurisdiction of the Court and we will therefore at the appropriate time make further efforts to consolidate the existing draft proposals for a definition of the crime of aggression.

With regard to Art. 23 para. 2 of the ILC-Draft one has to take into account that under Art. 24 of the UN-Charter, the Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Furthermore it is its role to make a determination under Art. 39, whether an act of aggression has been committed. This essential, indeed crucial competence, which we all granted the Security Council by becoming members of this organization could be seriously hampered if the Court would exercise its jurisdiction as to the crime of aggression without a prior determination by the Security Council that such an aggression has occurred. Indeed this prerogative of the Security Council granted to it by the Charter must be also relevant in regard of the Statute of the Court. This is due to the fact that in accordance with Art. 103 of the UN-Charter in case of a conflict between the Charter on the one hand and any other treaty on the other hand, the obligations under the Charter, including the obligation of member states to respect the primary role of the Security Council in determining acts of aggression, must prevail.

However, Art. 23 para. 2 does not grant the Security Council the power to make a determination as to individual criminal responsibility. Instead it would be still for the independent court to find and decide whether a given individual is responsible for the act of aggression and what his or her punishment should be. In that regard the prior determination by the Security Council is only a necessary precondition for the Court to exercise its jurisdiction, the existence of which the Court would take judicial notice.

Thirdly, is the inclusion of Art. 23 para. 3 of the ILC-Draft into the Statute of the Court really advisable? Would it not have the effect, that the Court could not exercise its jurisdiction in many if not in most cases?

There is no provision contained in the Charter that a judicial organ may not simultaneously consider a situation which is already under consideration by the Council. Indeed it was the International Court of Justice which held in the *Hostages* case that the case submitted by the United States was admissible even if the situation was also at the same time considered by the Security Council. Now if cases may be considered simultaneously by the Security Council and principal judicial organ of the United Nations itself, should the same principle not also apply with regard to the ICC?

Regarding the competence of the Security Council as described in Art. 23 para. 3 and the meaning of the wording 'any situation which is being dealt with by the Security Council as a threat to or breach of the peace or act of aggression under Chapter VII of the Charter', does this mean for example that already a mere discussion of the given situation under 'other matters' in the form of the usual informal consultations would bar the Court from exercising its otherwise existing jurisdiction? – Or would it need an inscription on the Security Council Agenda and an analogous application of the exceptional rule of Art. 12 para. 1 of the Charter?

What would happen if a prosecution or even a trial had already commenced when the situation starts to be considered by the Council: Would that scenario also be covered by paragraph 3? Would the prosecution only be interrupted or would it be barred forever

if the situation is at a later stage no longer under consideration by the Council? All in all we are rather sceptical and therefore believe that this matter should be examined and discussed fully in the most careful way.”<sup>411</sup>

225. Zu verschiedenen Aspekten der **Reform der VN und des Sicherheitsrats** legte Botschafter Tono Eitel die Ansicht der Bundesregierung vor der VN-Generalversammlung<sup>412</sup> sowie im Rahmen der “Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on an Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council” dar. Zum **Wahlverfahren** äußerte er sich in der Working Group folgendermaßen:

“Today I would like to concentrate on the issue of election procedures as laid out in CRP. 1 and CRP. 8. As I have pointed out earlier, this point is a crucial one. The Chair has suggested election procedures for new permanent members to take place in phase II of a three phase reform process (phase I: the overall framework; phase II: identification/election of permanent members; phase III: vote on the final amendments to the Charter). In my view, the wording for phase II as suggested in CRP. 1 and CRP. 8 sets the base for an election procedure which does not seem to be too far from being acceptable to almost everyone.

CRP. 1 reads as follows:

‘3. <The General Assembly> Decides to proceed by a vote of two thirds of the members of the General Assembly by 28 February 1998, to the designation of the States that will be elected to exercise the functions and responsibilities of permanent members of the Security Council, according to the pattern described in paragraph 1b, it being understood that if the number of States having obtained the required majority fall short of the number of seats allocated for permanent membership, new rounds of balloting will be conducted for the remaining category(ies), until five States obtain the required majority to occupy the five seats;’

CRP. 8 reads:

‘7. The General Assembly shall elect the new permanent members by a two-thirds majority upon endorsement of the respective region or in the lack thereof from the individual candidatures presented to it. Balloting shall continue until all allocated permanent seats have been filled by the required majority. This will take place subsequent to a decision to be taken by the General Assembly on the framework for the comprehensive reform of the Security Council.’

As the quotations indicate, the three common pillars of both the provisions in CRP. 1 and CRP. 8 are obvious:

- the avoidance of a quick-fix through a carefully balanced increase in the permanent category: three seats for developing countries, two seats for industrialised countries;
- the requirement of a two thirds majority for any new permanent member;
- no pre-fix regarding the members who are to occupy the permanent new seats.

<sup>411</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Statement by Hans-Peter Ka u l, Head of the German Delegation, New York, 8.8.1997.

<sup>412</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Statement by Ambassador Tono Eitel, Permanent Representative of Germany to the United Nations to the United Nations’ 52<sup>nd</sup> General Assembly, Agenda Item 59: Question of Equitable Representation on an Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, New York, 4.12.1997.

(...) Germany can fully subscribe to all three described pillars. The balance of three permanent seats for developing and two permanent seats for industrialised countries seems to be fair. We have on several occasions underlined that any arbitrary quick-fix solution has never been and will never be an option for us. There is little doubt that in the course of the last four years' discussions names of Member States have emerged which are already largely seen as almost natural candidates for a permanent seat. Germany would hope to be one of them. It is crystal clear: The 185 Member States must have the last say on who should represent them permanently in the Council. All 185 Member States enjoy absolute freedom in deciding this question for themselves. At the same time, no country or group of countries must be prevented from a candidature. Since the final Charter amendment is subject to a two-thirds majority there can be no doubt either, that permanent status is only possible through a two-thirds approval by the General Assembly. Let me add that I would hope for larger majorities.

Against this background and the before-mentioned principles: Are there still shortcomings in the respective provisions contained in CRP. 1 and CRP. 8? I see – if at all – two aspects where the suggested solution is not yet fully satisfactory:

First. If a region – for example, the African – prefers a mechanism by which a permanent seat is shared on the basis of rotation it must be allowed to propose such a mechanism to Member States and submit it to a ballot. It is the General Membership that has to decide, whether it agrees to a permanent seat occupied by more than one individual country subsequently. Traditionally, Member States will honour solutions endorsed by regional groups. What internal majority do regions need to endorse regional mechanisms? Consensus? Two thirds? Simple majority? I have no standard answer to that question. In my view the answer must be left entirely to the respective region. In case a region reaches a relatively weak internal endorsement, the overall membership might be willing to take this into consideration at the moment of balloting.

In no case must a Member State wishing to present an individual candidature be prevented from doing so, be it endorsed by its region or not. Individual candidatures and rotation proposals do not exclude each other. Why should they not compete against each other? It is the general membership which decides by a two-thirds-majority which of the solutions offered to it is the best way of assuming the global responsibilities linked with a permanent seat.

Second. The election procedures should foresee a mechanism in case of a stalemate after several rounds of balloting. Sure, it is not very likely that either an individual candidature or a proposed rotation scheme fails to obtain the necessary two-thirds majority for a new permanent (or several) seat(s). However, such an outcome cannot be excluded, either. In my view, three principles must govern this situation. a) Countries which fulfil all the democratic requirements and are elected by two-thirds of the membership may not be held hostage by other candidates who fail to do so. Could the overall membership really be forced to elect five countries by force if one of them is not able to make a convincing case?; b) Lowering the quorum is no way out, either. Important decisions like the designation of a permanent seat are hardly conceivable without legitimation of at least a two-thirds-majority; c) Balloting can not be held ad infinitum if no two-thirds majority for specific seats is in sight. It must necessarily be limited. Otherwise any decision could be blocked.

Therefore I would ask the following questions: a) Must we not seriously consider the necessity of limiting the rounds of ballots to a reasonable number?; b) What do we do if after the exhaustion of ballots the general membership still finds itself unable to fill a seat? In my view, any seat formula is incomplete if it does not foresee a way out in case such a situation would occur.

In this context, the Chilean proposal which would allow regions which have been allocated a permanent seat a limited time to discuss possible regional mechanisms before the balloting starts is a constructive idea. At the end of the discussion period, a regionally endorsed individual candidature, a regional endorsed rotation mechanism, or both an individual candidature and a regional endorsed rotation mechanism could emerge. Any of those possible outcomes would allow the Membership an assessment of the regions' own judgement and a concrete option for the following ballots.

Allow me a word regarding the form of ballots to elect permanent members. In my view, the procedure applied to elections for non-permanent members can apply for permanent members as well. This is to say secret ballots for each of the proposed new permanent seats.

(...) the principles I suggest are clear: flexibility, regional autonomy, competition of proposals, no imposed solutions, balloting without pre-fixed results and absolute autonomy for the Membership to express its wishes. Taking these principles into account, a synthesis of the electoral provisions in CRP. 1 and CRP. 8 should be possible. I am looking forward to discussing these ideas. Any improvement is most welcome."<sup>413</sup>

**226. Zum Gebrauch des Veto-Rechts machte der Botschafter folgende Ausführungen:**

"(...) the operative points in CRP. 1 and CRP. 8 on which I would like to elaborate today regard the veto right. The veto right is an important issue. It is a complex issue. It is an emotional issue. It is, however, not a new issue. Of course, we will discuss it with zeal and passion. Some of us might even be tempted to revive debates and disputes which took place back in the mid-forties, when the Charter was consented among 51 founding fathers. Too much emotion and too many returns to the past, however, can also be a direct way to make sure that our exercise fails. I firmly believe that none of us is aiming at this outcome.

How could an alternative approach look like? An alternative approach would mean a) to honour treaty and Charter realities, b) to open a dialogue – and not a battle – with permanent members about grievances regarding their use of the veto right; c) to examine the principles that must rule the extension of the veto right to new permanent members, d) to be creative.

(...) the ideas and provisions enshrined in CRP. 1 and more specifically in CRP. 8 try to follow in large parts the alternative approach mentioned above. They deserve therefore our appraisal. I will get into details of both papers in the course of my statement.

1. Charter realities and dialogue

---

<sup>413</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Talking points of Ambassador Tono Eitel, Permanent Representative of Germany before the Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, 8.7.1997, Part Two – Election Procedures.

The Charter says in its Art. 27 (3): 'Decisions of the Security Council on all other (not procedural) matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members.' Had the 51 founding fathers not conceded this right by treaty to the original permanent members, the Organisation might not exist today. Fortunately, we have the United Nations, may we like some of the treaty provisions or not. In any case, its key provisions are a reality which we are forced to honour, at least by a sense of realism. Ambassador Ka of Senegal, President of the Committee of African Ambassadors in charge of the African participation in the five groups of reform of the United Nations has expressed this in his statement of 28 April 1997 in the following words: 'Nous devrions être réalistes, de ne pas nous voiler la face et accepter qu'il sera difficile de supprimer le droit de veto et même d'en limiter l'usage.'

I have little to add to these words. Germany, which joined the United Nations in 1974, has not and would not have invented the veto right. But we accept it as a reality. Little would be won by discussing the rightfulness or unrightfulness of its historic use. The mere fact that it has been used during more than 45 years and the rest of the Council Members and Member States have accepted its use in the daily life of the Organisation shows that such an endeavour might have academic merits rather than practical ones.

Changes in the use of the veto right will – if at all – only be possible through a constructive dialogue with its present holders, the P5. Why should this dialogue not lead to improvements below the level of formal Charter amendments? CRP. 1 and CRP. 8 have in this respect made some remarkable suggestions. Let me quote three of them for consideration:

- The Brazilian idea of casting a negative veto without that vote constituting a veto if the member so declares;
- Establishing a list – positive or negative – of matters which are not subject to the veto (updating Res. 267 (III) of 14 April 1949);
- A recommendation by the General Assembly urging the permanent members to refrain from resorting to the veto and to promote consensus-building in the Council.

Since we have commented on each of these proposals in a previous statement on 2 May 1997, I will limit my comments today to our support of the respective parts in CRP. 1 and CRP. 8.

## 2. The extension of the veto right to new permanent members

The extension of the veto right to new permanent members is a crucial issue. It is a pertinent and not a theoretical issue, not only since a very large majority of 165 interviewed members support an increase in both permanent and non-permanent categories of membership (findings of the Co-Vice-Chairmen, CRP. 6, para. 6). While CRP. 1 still foresees that the new permanent members of the Security Council shall have no provision of the veto power (op. 4), CRP. 8 enshrines the following principle: 'The veto should not perpetuate differences and discrimination among members of the Security Council on the one hand or between present and proposed new permanent members on the other.' (op. 8). I welcome this improvement of the text and I find it fair to say the least.

(...) as we have stated on many occasions, Germany has always held the view that although the veto right per se is not an objective for her, all permanent members should

have the same rights and obligations. If new and original permanent members are to pay the same percentage rate of premium surcharge (as foreseen in CRP. 1), the very same principle of non-discrimination should also be applied to the right of veto.

Moreover, if the new permanent members are to play the role in the Council they are supposed to play, they must have at their disposal the same tools as the other permanent members. Let me give you an example. When in the Council my delegation indicated that it had difficulties with a certain proposal, there was kind attention given to that statement, but often, that was it. If the same statement was made by one of the permanent members, everybody knew that that member's view would have to be accommodated. Thus, if a new permanent member is sent into the Council with the mandate to take an influence in the decision-making, then it must be equipped accordingly.

It is our firm belief that an extension of the veto right beyond the present permanent five members will not lead to a proliferation of the veto right, a view that some delegations have expressed in their statements over the past. In our view, an extension of the veto right will rather lead to its dilution. Why? First: A mathematical equation 'more permanent members, more vetoes' does not exist and is, in any case, unprovable. Second: New permanent members have a long experience of membership outside of the Security-Council. They know about the negative and damaging impact of a wrong use of the veto. And they are ready to continue to improve the use of the veto right further in the future.

Let me give an example for the sake of clarity on this last point: I do not see why a potential new permanent member could not inform the membership before its election about the manner it intends to exercise its veto right. CRP. 8 has suggested a unilateral (voluntary or binding) declaration by new permanent members containing a commitment not to resort to the veto. I believe this a good direction to be followed.

(...) in our statement of 7 July 1997 regarding the election procedures of permanent members I have submitted a few ideas for discussion about the way these elections would have to be held. The elections will be linked of course to the obligations and rights of new permanent members. In my view, the following rules must be taken into account:

1. The veto right should be given to identified potential members of the Security Council. Since the veto right can be a sharp tool in the hands of its holder, the general membership must be able to identify potential members. It must know to whom it confers such a tool;
2. The veto right per se must be extended to new permanent members if the new permanent members share the same obligations as the original permanent members;
3. Potential new permanent members could declare before the balloting what kind of use of the veto right they intend to make. This point, in my view, is very much different from the previous point, since nothing prevents a permanent member from not exercising a right which it has been given and to declare this voluntarily and in a binding form.<sup>414</sup>

---

<sup>414</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Talking points of Ambassador Tono Eitel, Permanent Representative of Germany before the Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, 9/11.7.1997, Part Three – The Use of the Veto Right.

227. Schließlich äußerte sich Botschafter Eitel in der Working Group auch zu der Frage des **Überprüfungsmechanismus**:

“(...) the request for a review mechanism is a popular demand of many Member States and groups of Member States. The most recent proof is op. 5 of the Harare Declaration as contained in CRP.11 on the reform of the UN Security Council which reads:

‘5. The need for a periodic review of the structure and functioning of the Security Council in order to enable it to respond better and more effectively to the new challenges in international relations, especially with regard to international peace and security.’

Both CRP. 1 and CRP. 8 enshrine as well this important aspect. CRP. 1, op. 8, speaks of a review conference under Art. 109 of the Charter. CRP. 8, op. 11, refers to a periodic review on the basis of automaticity every 10 years.

(...) Germany has been among the first to realise the significance of a review mechanism. We consider the review mechanism as a facilitator in our exercise. New permanent members will be permanent but not eternal.

The details of a possible review mechanism are laid down in the German Working Paper as annex XIV to the addendum of last year's report. In my view, a review should address all aspects of a Security Council reform package. It would be difficult to exclude any specific element contained in clusters I and II from a periodic review.

Today, I would like to focus on four questions in our context which seem to me to be elementary.

1. What is the impact of a review on the concept of permanent and non-permanent membership?

2. How does the review compare to Art. 108 and 109 of the Charter?

3. How can the automaticity of a review be guaranteed?

4. What would be the appropriate time for a review?

(...) my views regarding the four questions I have raised are the following:

1. Impact on the concept of permanent and non-permanent membership

a) Non-permanent members. The review might have an impact on non-permanent members as far as the number of available non-permanent seats is concerned. If Member States during the review process come to the conclusion that the number of non-permanent seats is too high or too limited they might propose an amendment in this sense. Apart from that, the review does not touch upon individual non-permanent members since these are elected for a limited time anyhow every two years.

b) Original permanent members. The review does not regard the original permanent members either. The five seats reserved in the Charter for China, France, Russia, UK and US are not subject to any review since this would mean taking away rights accorded to these members by treaty. It would neither be wise nor realistic in my view to aim at submitting them to a review.

c) New permanent members must be subject of a review mechanism, however. The review strikes a balance: On one hand, it acknowledges the necessity to identify important global players who should permanently be part of the Security Council. At the same time, it allows to adapt the composition of new permanent membership in case of possible changes in international relations or constructive proposals to replace a given permanent member by another one supported by the necessary majority of Member

States. This would have to be done, of course, through an amendment to the Charter in accordance with Art. 108.

Let me be very clear on one more aspect: The review does not change the substance of permanent membership. Permanent membership remains permanent. Permanent members under review depend neither on elections every two years like non-permanent members nor are they elected for a limited time.

They remain permanent. What they won't be in the future is eternal. In other words: they have no veto in a review process by which one or more of them would be ousted and another identified Member States would be proposed to occupy that permanent seat.

## 2. Reform Review and Art. 108 and Art. 10 of the Charter

Art. 108 of the Charter contains the Charter amendment rules. Art. 109 refers to a general Conference of reviewing the Charter. A reform review mechanism does not interfere with any of both general provisions. The review mechanism is to be a specific process which would have to be followed by a formal amendment to the Charter. It does not interfere with the mechanisms as laid down in Art. 108 and 109.

Nothing prevents the General Assembly and the Security Council from agreeing upon a General Conference under Art. 109. It would probably be wise, however, not to mix this question with the specific reform of the Security Council. Since the very beginning of the United Nations, any effort to make Art. 109 effective has failed. It might have become even an obsolete provision by now. Therefore we might better refrain from recurring to it, even more so as the review mechanism can very well work without it.

## 3. Automaticity of the Review

If it is thought that the effectivity of the review mechanisms need automaticity the Charter could foresee a compulsory review which is automatically put on the agenda of the General Assembly. The review process would have to be decided within two sessions in order to prevent any dilatory handling of the process.

In concrete terms: If the reform is voted during the 52nd GA (1997/98) and ratified before the end of the 54th GA (1999/2000), the first review process would take place, for example, after 15 years during the 69th/70th GA (2014–2016).

It may also be useful to distinguish between the first review which could be automatic and the next one – that might be optional or at longer intervals. More discussion may here be needed.

## 4. The appropriate time for a review

CRP. 1 and CRP. 8 both mention a review period of ten years. Member States have mentioned periods of 10, 12, 15, 20 or 10–20 years. My strong preference would be a middle ground somewhere between 10 and 20 years. A period not inferior to 15 years would guarantee stability of the Council and allow for a clear differentiation in regard to the limited two-year-terms of non-permanent members. It would also allow possible new candidates for permanent membership to build up a clear case in their favour.

(...) the review is a constructive, simple and helpful mechanism. Let us make use of it. Is it much asking to apply the spirit of compromise the review mechanism symbolises in all other areas of the reform?"<sup>415</sup>

<sup>415</sup> Permanent Mission of Germany to the United Nations, Talking points of Ambassador Tono Eitel, Permanent Representative of Germany before the Open-Ended Working Group on the <http://www.zaoerv.de>

228. Die Bundesregierung betont, daß nach ihrer Auffassung **Glaubwürdigkeit und Effektivität des Sicherheitsrats** in hohem Maße von seiner Repräsentativität abhängen:

“Nur wenn die Mitgliedstaaten sich durch den Sicherheitsrat angemessen vertreten fühlen, werden sie anerkennen, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Pflichten in ihrer aller Namen handelt, wie es Art. 24 der VN-Charta bestimmt. Die Bundesregierung vertritt daher den Standpunkt, daß alle Weltregionen, insbesondere auch Afrika, Asien sowie Lateinamerika und die Karibik im Sicherheitsrat ebenso angemessen vertreten sein müssen, wie Staaten, die globale Verantwortung tragen und einen unverzichtbaren Beitrag zum VN-System leisten. Art. 23 der VN-Charta legt als Kriterien für die Wahl nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrats ausdrücklich ihren Beitrag ‘zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation’ fest. Diese Kriterien gelten natürlich *a fortiori* für die Wahl ständiger Mitglieder. Regionalen Zusammenschlüssen ist in Kapitel VIII der VN-Charta eine besondere Rolle zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zugewiesen, die auch in ihrem Verhältnis zum Sicherheitsrat geregelt ist. Insofern stellt sich die Frage nach ihrer Aufnahme in den Sicherheitsrat gegenwärtig nicht. Dies gilt auch für einen Sitz der EU. Die Bundesregierung hat einen solchen Sitz als langfristige Zielvorstellung befürwortet. Es bestehen aber derzeit weder in der VN, noch in der EU Möglichkeiten und Chancen seiner Realisierung.

(...) Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß die Anzahl sowohl der ständigen als auch der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in einem ausgewogenen Verhältnis erhöht werden muß, um die von der VN-Charta vorgesehene Struktur des Sicherheitsrats zu erhalten. Sie ist grundsätzlich der Meinung, daß die Einführung einer dritten Kategorie von Sicherheitsratsmitgliedern den Sicherheitsrat fraktionieren, die gegenwärtige Bedeutung der fünf ständigen Mitglieder zementieren und die Mehrzahl der VN-Mitgliedstaaten in der ‘letzten’ Kategorie marginalisieren würde. Sie hält statt dessen die Aufhebung des Wiederwahlverbots für nichtständige Sicherheitsratsmitglieder nach Art. 23 Abs.2 für eine der Möglichkeiten, ohne Schaffung einer dritten Kategorie für eine längerfristige Mitarbeit solcher Staaten zu sorgen, von denen sich eine Region besonders gut vertreten fühlt. Sie betrachtet eine Reihe von Vorschlägen dritter Staaten mit Interesse, die Modelle sog. ‘ständiger rotierender regionaler Sitze’ beinhalten und damit das Problem lösen sollen, daß sich einzelne Regionen nicht auf ständige Mitglieder einigen könne.

(...) Mit einer Erweiterung der Mitgliedschaft des Sicherheitsrats müssen auch die Abstimmungsmodalitäten neu geregelt werden. Dies betrifft sowohl die Mindeststimmzahl, mit der Resolutionen verabschiedet werden können, als auch das Vetorecht. Das Ziel jeder Reform muß es sein, die Legitimität von Entscheidungen des Sicherheitsrats und den Zusammenhalt seiner Mitglieder zu stärken. Das Vetorecht ist für die Bundesregierung kein Ziel an sich. Sie kann jede neue Abstimmungsmodalität mittragen, die eine effiziente Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat gewährleistet und die auch die ständigen Mitglieder für sich akzeptieren. Die Bundesregierung lehnt eine Diskriminierung neuer ständiger Mitglieder gegenüber den bisherigen grundsätzlich ab. Eine Reihe

---

Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, 9.7.1997, Part Four – The Review Mechanism.

<http://www.zaoerv.de>

84 ZaoRV 39/4 © 1999, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

von VN-Mitgliedstaaten hat Vorschläge vorgelegt, deren Verwirklichung die Position der nichtständigen Mitglieder gegenüber der der ständigen Mitglieder stärken würde, ohne das Vetorecht in Frage zu stellen. Die Bundesregierung steht einer Diskussion dieser Vorschläge offen gegenüber.“<sup>416</sup>

Weiter führt die Bundesregierung zu diesem Themenpunkt aus:

“In der Arbeitsgruppe der GV zur Reform des Sicherheitsrats bewegen sich die Vorstellungen über die Gesamtzahl der Mitglieder nach der Reform zwischen 20 und 26, um den Forderungen nach größerer Repräsentativität und Effektivität Rechnung zu tragen. Die Vorstellungen der Bundesregierung bewegen sich in diesem Rahmen. Die Bundesregierung hält zusätzlich zur bestehenden Mitgliedschaft die Einrichtung dreier ständiger Sitze für Afrika, Asien sowie Lateinamerika und die Karibik und zweier ständiger Sitze für Deutschland und Japan für eine zweckmäßige Lösung. Dazu sollten je ein nichtständiger Sitz für Afrika, Asien, Lateinamerika und die Karibik sowie Osteuropa kommen. Bei einer Gesamtzahl der Sicherheitsratsmitglieder von 24 bis 25 werden voraussichtlich durch größere Repräsentativität und Effektivität Effizienzgewinne erzielt werden, da viele der erforderlichen Konsultationsprozesse innerhalb der umfassenderen Mitgliedschaft des Sicherheitsrats geführt werden können.“<sup>417</sup>

229. Die **Reform der Vereinten Nationen** war auch Gegenstand einer parlamentarischen Großen Anfrage. Die Bundesregierung machte hierzu u. a. folgende Ausführungen:

“Die VN sind aufgrund ihrer derzeitigen organisatorischen und politischen Struktur der Vielzahl von Aufgaben nicht voll gewachsen. Die von zusammenbrechenden staatlichen Strukturen und humanitären Katastrophen ausgehenden Gefahren für Frieden und Stabilität, die Probleme der Globalisierung der Wirtschaft für Handel und Entwicklung sind neue, von der Charta der VN noch nicht erfaßte Herausforderungen. Fünf Reformgruppen sind von der Generalversammlung (GV) eingesetzt worden: zur Agenda für den Frieden, zur Agenda für Entwicklung, zur Reform des Sicherheitsrats, zur Erörterung der Finanzprobleme sowie die sog. Essy-Gruppe mit einem übergreifenden Mandat. Erste wichtige Reformschritte sind in den letzten Jahren bereits durchgeführt worden. Das VN-Sekretariat wurde gestrafft. Die Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen im VN-Sekretariat wurde reorganisiert und ausgebaut. Ein Amt für interne Kontrolle wurde eingerichtet. Auch im Wirtschafts- und Sozialbereich der VN wurden erste Reformschritte eingeleitet, insbesondere hinsichtlich einer effizienten Umsetzung der Ergebnisse der großen Weltkonferenzen, deren effektiver Koordinierung sowie bei einzelnen Sonderorganisationen. Mit der Einrichtung je eines Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie den anlaufenden Bemühungen um die Einrichtung eines Ständigen Strafgerichtshofs gehen die VN ebenfalls neue Wege. Auch von Fachkonferenzen wie den Konferenzen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, für Bevölkerung und Entwicklung in Kairo, dem “Sozialgipfel” in Kopenhagen, der Weltfrauenkonferenz in Peking, Habitat in Istanbul und dem Welternährungsgipfel in Rom sind neue Anstöße ausgegangen.

---

<sup>416</sup> *Ibid.*, 10ff.

<sup>417</sup> *Ibid.*, 13.

Die klassischen friedenserhaltenden Maßnahmen müssen noch in ein abgestimmtes Instrumentarium zur Konfliktprevention eingebettet werden, zu dem auch vertrauensbildende Maßnahmen sowie zivile Instrumente wie Wahl- und Demokratisierungshilfe, der Aufbau des Rechtssystems und Menschenrechtspolitik gehören. Nachhaltige Entwicklung und die Bewahrung einer intakten Umwelt sind in besonderem Maße Zukunftsaufgaben der VN. Um die VN hierfür organisatorisch zu rüsten, sind eine Straffung und Reorganisation sowie schärfere Definition von Prioritäten und eine klarere Abgrenzung der Mandate der zahlreichen Unter- und Sonderorganisationen ebenso unerlässlich wie verbesserte Koordination, Beseitigung von Doppelarbeit, mehr Managementeffizienz und eine verbesserte Rechenschaftslegung. Die Mitgliedstaaten müssen auf der anderen Seite jedoch ihren Beitragsverpflichtungen pünktlich und vollständig nachkommen.

Die Zusammensetzung des Sicherheitsrates sollte den heutigen politischen Gegebenheiten durch eine Erweiterung sowohl um ständige, wie auch um nichtständige Mitglieder stärker Rechnung tragen. Dazu ist die Aufnahme weiterer Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas erforderlich. Im Rahmen einer Erhöhung der Zahl der ständigen Sitze im Sicherheitsrat sollten auch Japan und Deutschland angesichts ihrer gewachsenen Rolle berücksichtigt werden.<sup>418</sup>

230. Zur **Möglichkeit einer VN-Eingreiftruppe** äußert sich die Bundesregierung wie folgt:

“Auch die Bundesregierung tritt für eine schnellere Reaktionsfähigkeit der VN im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen ein, allerdings ohne stehende VN-eigene Truppen. Als erste Schritte haben die VN die Schaffung eines Systems der stand-by-arrangements und einer schnellverlegbaren Hauptquartierkapazität in Angriff genommen. Die Bundesregierung hat hierzu Beiträge angekündigt.”<sup>419</sup>

231. Die in der Studie der **“Unabhängigen Arbeitsgruppe zur Zukunft der Vereinten Nationen”**, die auf Initiative des VN-Generalsekretärs eingesetzt worden war und unter dem mit Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten von Weizsäcker tagte, gemachten Vorschläge ordnet die Bundesregierung vor allen Dingen als nützliche Denkanstöße ein:

“Die Bundesregierung hofft, daß die Vorschläge zur Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs und zur Bewältigung der Finanzkrise eine vertiefte Diskussion auslösen. Sie hält eine verstärkte Zusammenarbeit auch in den Bereichen für nötig, in denen Konflikte ihre Ursachen haben. Der zentrale Vorschlag der ‘Weizsäcker-Studie’ zur Schaffung eines Systems von drei Räten baut auf früheren Vorschlägen zur Reform der VN auf (Bericht der Commission on Global Governance, Interaction Council), geht allerdings darüber hinaus. Die Chancen für die volle Realisierung eines so umfassenden Ansatzes sind derzeit nicht groß. Die Bundesregierung betrachtet den Vorschlag dennoch als einen nützlichen Denkanstoß.”<sup>420</sup>

<sup>418</sup> BT-Drs. 13/6773 vom 15.1.1997, 2f.

<sup>419</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>420</sup> *Ibid.*

232. Auf eine Frage nach **Vorschlägen der Bundesregierung für eine Stärkung der Rechte der Generalversammlung** trägt die Bundesregierung folgendes vor:

“Die Bundesregierung hat in den entsprechenden Gremien u. a. bislang folgende Vorschläge zur Verbesserung der Arbeit der GV und – damit eng verbunden – zu einer verbesserten Perzeption der VN-Generalversammlung in der internationalen Öffentlichkeit gemacht:

- Straffung der Tagesordnung der GV,
- Überprüfung der bestehenden Praxis der mehrfachen Abstimmung über Resolutionen sowohl in den Hauptausschüssen als auch im Plenum der GV,
- Vermeidung der Überschneidung der Arbeitsbereiche insbesondere vom 2. und 3. Hauptausschuß, Verbesserung von Haushaltskontrollverfahren.

Diese Vorschläge haben ihren Niederschlag in den entsprechenden EU-Dokumenten gefunden und werden derzeit in der ‘hochrangigen Arbeitsgruppe über die Stärkung des VN-Systems’ diskutiert. Eine grundlegende rechtliche Stärkung der VN-Generalversammlung ist jedoch nur im Zuge einer Gesamtreform der VN-Charta zu erwarten.”<sup>421</sup>

233. Im Hinblick auf eine **Reform des Wirtschafts- und Sozialrates ECOSOC** verweist die Bundesregierung auf die Reformbeschlüsse der Generalversammlung der VN<sup>422</sup>, mit der Ansätze für die weitere Förderung der beiden Grundanliegen, der Stärkung der zentralen Politikformulierung und der effektiven Koordinierung der entwicklungspolitischen Tätigkeiten, geschaffen worden seien. Die Bundesregierung werde sich in der Zukunft wie folgt um die Umsetzung der Reformanliegen bemühen:

“Die Bundesregierung ist sich mit ihren Partnern, vor allem in der EU und in der G7/P8, einig, daß es großer Anstrengungen bedarf, diese Vorstellungen in der Praxis gegen fortdauernde Widerstände durchzusetzen. Die Staaten der G7/P8 haben auf ihren Gipfeltreffen in Lyon 1996 eine Reihe von Vorschlägen verabschiedet, die auf die Verwirklichung der genannten Vorstellungen zielen, darunter die Anregung, die drei mit Entwicklungsfragen befaßten Abteilungen des Generalsekretariats unter der Leitung eines Untergeneralsekretärs zusammenzulegen und diesen Generalsekretär gleichzeitig zum Exekutiv-Sekretär des ECOSOC zu bestimmen. Sie haben außerdem konkrete, an den bestehenden Mandaten und praktischen Möglichkeiten orientierte Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem System der VN, den internationalen Finanzinstitutionen und der neuen Welthandelsorganisation gemacht. Die Bundesregierung wird diese Vorschläge aktiv verfolgen und sie vor allem in die Positionsbestimmungen der EU, die als der wesentliche Gesprächspartner der G77 in den Verhandlungen über die Reform des VN-Wirtschafts- und Sozialbereichs auftritt, einbringen. Aufgrund der jahrelangen Erfahrung in und mit den Reformdebatten ist dies nach der Überzeugung der Bundesregierung inhaltlich wie prozedural der beste Weg, die VN zu einem effizienten Instrument einer kohärenten, die Interessen aller Beteiligten berücksichtigenden globalen Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik zu machen.”<sup>423</sup>

<sup>421</sup> *Ibid.*, 7f.

<sup>422</sup> Resolution der GV Nr. 50/227 vom 24.5.1996.

<sup>423</sup> BT-Drs. 13/6773 vom 15.1.1997, 9.

234. Der Vertreter Luxemburgs nahm im Namen der Europäischen Union vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen Stellung zur **Finanzkrise der VN**. Im Hinblick auf die Zahlungsrückstände der Vereinigten Staaten führt er folgendes aus:

“In this context, the European Union wishes to state that it will agree to a re-opening of the discussions on the scale of assessments only after the United States of America has adopted legislative provisions enabling it to clear its arrears in full and to respect its financial obligations under the Charter of the United Nations. The entry into force of any possible revised scale of assessments cannot take the place before monies owed have actually been paid.

The European Union trusts that all member states will fulfil their obligations to the organization on time, in full, without conditions and in accordance with the scale of assessments adopted by the General Assembly. No unilateral reduction of the amount owed to the organization by the United States of America can be accepted.

(...) Finally, we wish to recall that the scale of assessments for the regular budget is only one element of the proposal made by the European Union to ensure a sound and predictable financial basis for the United Nations. In any case, we are determined to revisit in due course other important elements of the European Union’s proposals, including measures aimed at accelerating the payment of arrears, at stricter enforcement of the system of payment of the contributions through incentives and disincentives and at reforming the scale for the peacekeeping budget.”<sup>424</sup>

235. Hinsichtlich **Reformen im Finanzbereich** weist die Bundesregierung darauf hin, daß sie an entsprechenden Vorschlägen aktiv mitarbeite, insbesondere an dem von der EU vorgelegten Vorschlag einer neuen Beitragsskala. Zur Verbesserung der Zahlungsmoral schlägt die Bundesregierung folgende Maßnahmen vor:

“Die Bundesrepublik Deutschland befürwortet die Schaffung eines Systems von Sanktionen und Anreizen, um die Zahlungsmoral einzelner Mitgliedstaaten zu heben. Vor allem aber muß die bereits bestehende Sanktionsmöglichkeit des Art. 19 der VN-Charta (Stimmrechtsausschluß) restriktiver interpretiert und konsequenter angewandt werden.”<sup>425</sup>

236. Weiterhin gibt die Bundesregierung in ihrer Antwort Auskunft darüber, an welchen **VN-Friedensmissionen** sich die Bundesregierung seit 1990 mit zivilem und/oder militärischem Personal beteiligt hat sowie welche informellen Anfragen um Beteiligung nicht positiv beantwortet werden konnten.<sup>426</sup>

237. Mit Gesetz vom 27. Mai 1997 hat der Bundestag dem **Abkommen vom 20. Juni 1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinten Nationen und dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen über den Sitz des Sekretariats des Übereinkommens** zugestimmt.<sup>427</sup>

<sup>424</sup> UN General Assembly, 52<sup>nd</sup> Session, 79<sup>th</sup> Plenary Meeting, 22.12.1997, 6.

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> *Ibid.*, 27f. Vgl. auch die Aufstellung in der Anlage, *ibid.*, 45–47.

<sup>427</sup> BGBl. 1997 II, 1054; das Abkommen ist am 23.8.1997 in Kraft getreten, BGBl. 1998 II, 301.

<http://www.zaoerv.de>

Das Abkommen bestimmt die sinngemäße Anwendung des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen geschlossenen Abkommens über den Sitz des Freiwilligenprogramms der VN auf das Sekretariat der Klimarahmenkonvention. Mit der Übereinkunft wird auch der rechtliche Rahmen für die Tätigkeit des Sekretariats an seinem Sitz in Bonn festgelegt.

238. Mit einem **Notenwechsel vom 10./23. September 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen** wurde eine Vereinbarung abgeschlossen über die **Geltung des Abkommens vom 10. November 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen über den Sitz des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen für das Informationszentrum der Vereinten Nationen** in Bonn. In dem Notenwechsel wird festgelegt, daß die Errichtung des Informationszentrums der Vereinten Nationen in Bonn mit dem Eintreffen des Direktors des Informationszentrums im Frühjahr 1996 abgeschlossen wurde sowie, daß das Abkommen vom 10. November 1995 über den Sitz des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen sinngemäß für das Informationszentrum der Vereinten Nationen in Bonn und seine Bediensteten Anwendung findet. Der Notenwechsel bildet die endgültige Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Vereinten Nationen über den Abschluß der Errichtung des Informationszentrums der Vereinten Nationen.<sup>428</sup>

239. Zu **weiteren Verhandlungen über die Ansiedlung von VN-Einrichtungen** in der Bundesrepublik Deutschland äußerte sich die Bundesregierung in einer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage. Sie berate gegenwärtig den Abschluß eines neuen Sitzabkommens zugunsten des Sekretariats des Abkommens zur Erhaltung wandernder, wildlebender Tierarten (Bonner Konvention). Weiterhin werden Verhandlungen über den Abschluß eines Sitzabkommens mit dem Internationalen Seegerichtshof aufgenommen.<sup>429</sup>

## 2. Militärbündnisse

240. Zum Abschluß der **NATO-Gipfelkonferenz in Madrid am 9. Juli 1997** strich Bundeskanzler Kohl die im Hinblick auf die Erweiterung der NATO getroffenen Entscheidungen – einerseits die Einladung an eine erste Gruppe von drei Staaten zu Beitrittsverhandlungen, nämlich Polen, Ungarn und die Tschechische Republik und andererseits die Verdeutlichung der Offenheit des Bündnisses für weitere Schritte darüber hinaus – als Ergebnis insbesondere des deutschen Engagements in den Verhandlungen – hervor. Außerdem weist der Bundeskanzler darauf hin, daß es bei der inneren Anpassung der NATO Fortschritte gegeben habe. Die Arbeiten an einer schlankeren, flexibleren und effizienteren Struktur der NATO müßten allerdings fortgeführt werden. In diesem Zusammenhang bestehe gerade auch aus deutscher Sicht ein großes Interesse daran, daß Frankreich in die integrierte Militärstruktur im Bündnis zurückkehre und daß Spanien die in Ma-

<sup>428</sup> BGBl. 1998 II, 761.

<sup>429</sup> BT-Drs. 13/6674 vom 6.1.1997.

drid getroffene Ankündigung einer vollen Mitarbeit wahrmake. Als weitere Ergebnisse der Gipfelkonferenz hebt Kohl die Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine sowie die gesonderte Erklärung zu der Lage in Bosnien hervor.<sup>430</sup>

241. Zu Fragen im Zusammenhang mit einer **NATO-Osterweiterung** nahm die Bundesregierung mehrmals Stellung in Antworten auf parlamentarische Kleine Anfragen.<sup>431</sup> Zur Fortentwicklung des KSE-Vertrages und dessen Bedeutung für die vorgesehene Osterweiterung der NATO führte die Bundesregierung folgendes aus:

“Gemäß dem Beschluß der 30 KSE-Vertragsstaaten von Lissabon vom 1. Dezember 1996 soll der KSE-Vertrag an das sich ändernde sicherheitspolitische Umfeld in Europa angepaßt und hierdurch die Sicherheit jedes einzelnen Vertragsstaates verbessert werden, unabhängig davon, ob ein Vertragsstaat einem Bündnis angehört.

Die Anpassung des KSE-Vertrags und die NATO-Öffnung sind parallele Prozesse, die jeder für sich, aber auch in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung zu einem weiteren Stabilitätsgewinn in Europa führen sollen. In seinem Vorschlag zur Anpassung des KSE-Vorschlags vom 20. Februar 1997 hat das Bündnis über das Konzept territorialer Obergrenzen u. a. deutlich gemacht, daß es nicht die Absicht hat, mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten substantielle konventionelle Streitkräfte nach Osten zu verschieben. Die bisherigen NATO-Mitglieder haben darüber hinaus angekündigt, ihre kollektiven nationalen Obergrenzen im Rahmen eines angepaßten KSE-Vertrages unter die derzeitigen Obergrenzen für bodengebundene Waffensysteme abzusenken.”<sup>432</sup>

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß im KSE-Anpassungsvorschlag der NATO vom 20. Februar 1997 Vorschläge des Bündnisses im Hinblick auf die Absenkung nationaler Obergrenzen bei bodengebundenen Waffensystemen niedergelegt seien, die sich auf die rechtlich verbindlichen kollektiven Anteilshöchstgrenzen beziehen. Damit bietet das Bündnis nach Auskunft der Bundesregierung einen rechtsverbindlichen Verzicht auf die Nutzung rechtlich zustehender kollektiver Anteilshöchstgrenzen an.<sup>433</sup>

242. Am 16. Dezember 1997 wurden von der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel die **Protokolle zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Polen, der Tschechischen Republik und der Republik Ungarn** unterzeichnet. Den Protokollen wurde mit Gesetz vom 6. April 1998 vom Bundestag zugestimmt.<sup>434</sup>

243. Mit der Russischen Föderation wurde seitens der NATO und ihrer Mitgliedstaaten am 27. Mai in Paris eine **Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation** unterzeichnet. Es handelt sich dabei um eine “auf höchster politischer Ebene eingegangene dauerhafte politische Verpflichtung”.<sup>435</sup>

<sup>430</sup> Bull. Nr. 64 vom 31.7.1997, 774 f.

<sup>431</sup> BT-Drs. 13/7464 vom 18.4.1997, BT-Drs. 13/7731 vom 20.5.1997.

<sup>432</sup> BT-Drs. 13/7731 vom 20.5.1997, 4.

<sup>433</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>434</sup> BGBl. 1998 II, 362.

<sup>435</sup> Bull. Nr. 43 vom 3.6.1997, 449 ff.

244. Am 30. Mai 1997 wurde in Sintra (Portugal) von den Außenministern der NATO-Mitgliedstaaten sowie der Partnerstaaten der **Euro-Atlantische-Partnerschaftsrat (EAP)** gegründet. Dieser neue Mechanismus der Zusammenarbeit soll es den Partnerländern ermöglichen, stärkere politische Beziehungen zum Bündnis aufzubauen und einen Rahmen für praktische Zusammenarbeit innerhalb der Partnerschaft für den Frieden schaffen.<sup>436</sup>

245. Ein Schwerpunkt der **deutschen Präsidentschaft in der Westeuropäischen Union (WEU)** im zweiten Halbjahr 1997 war die Umsetzung der Ergebnisse der EU-Regierungskonferenz von Amsterdam im Bereich der Sicherheit und Verteidigung. Bundesaußenminister **Kinkel** faßte die für die Arbeit der WEU relevanten Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam wie folgt zusammen:

“Der Europäische Rat von Amsterdam hat bei der Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union entscheidende Fortschritte erzielt, die maßgeblich auf deutsche Initiativen zurück gehen:

- die ‘Petersberg-Aufgaben’ der WEU (humanitäre Einsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens) wurden in den neuen EU-Vertrag und damit in die Handlungskompetenz der Europäischen Union aufgenommen;
- die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates wurde auf die WEU erstreckt;
- die Perspektive der Integration der WEU in die Europäische Union konnte, zumindest im Grundsatz, in den Vertrag aufgenommen werden;
- der Vertrag sieht die weitere Verzahnung der WEU mit der Europäischen Union vor.”<sup>437</sup>

Als weitere Ziele für die WEU-Präsidentschaft nannte **Kinkel** die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen WEU und NATO, die Stärkung der operationellen Handlungsfähigkeit der WEU, sowie die verbesserte Einbeziehung der assoziierten Partner aus Mittel- und Osteuropa in die Arbeit der WEU.<sup>438</sup>

246. Auf der **Tagung des Ministerrats der Westeuropäischen Union am 18. November 1997 in Erfurt** wurden vor allem praktische Schritte zur Anpassung der Beziehungen zur Europäischen Union nach den Änderungen im Amsterdamer Vertrag begrüßt und verschiedene Entschlüsse in diesem Bereich gebilligt:

“Die Minister billigten den über die Entwicklung der Rolle der Beobachter in der WEU im Einklang mit Art. J.7 Abs.3 des geänderten Vertrages über die Europäische Union gefaßten Beschluß. Sie bestätigten, daß diese Regelungen, die mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam und der Zustimmung des Rates der Europäischen Union wirksam werden, provisorisch auch auf von der WEU im Einklang mit Art. J.4 Abs.2 des Vertrages über die Europäische Union durchgeführten Operationen anzuwenden sind. Die Minister betrachten diese Regelungen als einen wichtigen Schritt, der die enge Zusammenarbeit der Europäischen Union und der WEU bei Krisenbewältigungsaufgaben (Petersberg-Aufgaben) erleichtert.

<sup>436</sup> Bull. Nr.50 vom 16.6.1997, 579.

<sup>437</sup> Bull. Nr.55 vom 1.7.1997, 639.

<sup>438</sup> *Ibid.*

Die Minister billigen den Beschluß, die Abfolge der Präsidenschaften von WEU und Europäischer Union zu harmonisieren. Sie brachten ihre Erwartung zum Ausdruck, daß die Umsetzung dieses Beschlusses ein wertvoller Schritt zur Stärkung der täglichen Arbeitsbeziehung zwischen beiden Organisationen darstellen wird, und luden künftige Präsidenschaften ein, insbesondere auf eine Koordinierung der Tagesordnungen abzu zielen, die größere Synergien in der Arbeit beider Organisationen erlaubt.<sup>439</sup>

Bundesaußenminister Kinkel zog in seiner Rede bei der Herbsttagung der Versammlung der Westeuropäischen Union am 1. Dezember 1997 in Paris im Hinblick auf die Umsetzung der durch den Amsterdamer Vertrag notwendig gewordenen Veränderungen folgende Bilanz:

“Die Amsterdamer Beschlüsse zum Ausbau der WEU als verteidigungspolitischer Arm der Europäischen Union wurden mit wichtigen Schritten untermauert. Bereits im Juli wurde auf einer Sondersitzung des WEU-Ministerrats die Erklärung zur Schlußakte der Regierungskonferenz verabschiedet. Die WEU bekräftigt darin die institutionellen Richtungsentscheidungen von Amsterdam durch einen Katalog konkreter Arbeitsaufträge zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit beider Organisationen. Dazu gehört die Verflechtung der Entscheidungsprozesse beider Organisationen im Krisenmanagement, die personelle Verzahnung der Sekretariate und die Zusammenarbeit in der Rüstungspolitik. Erfurt bestätigte auch einen von Deutschland initiierten Beschluß zur Harmonisierung der Präsidenschaften in Europäischer Union und WEU. Wir versprechen uns hiervon Synergieeffekte und eine verbesserte Koordination der Arbeit beider Organisationen, besonders beim Krisenmanagement. Diejenigen EU-Staaten, die in der WEU nur Beobachter sind, können künftig an allen Operationen der WEU für die Europäische Union gleichberechtigt teilnehmen. Das gilt für Mitentscheidungsrechte bei der Planung und Durchführung, die Stellung von Truppen und die finanzielle Beteiligung wie WEU-Vollmitglieder. Die Beobachter können sich künftig auch an der Arbeit der WEU-Gremien beteiligen, die sich mit Rüstungskooperationen befassen.”<sup>440</sup>

247. Mit Gesetz vom 17. Juli 1997 hat der Bundestag dem **Geheimchutzabkommen der WEU** vom 28. März 1995 zugestimmt.<sup>441</sup> Demnach sollen Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der WEU, die in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit Zugang zu Verschlusssachen des Geheimhaltungsgrades “vertraulich” haben, einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden. Ziel des Abkommens ist es, jeden Vertragsstaat in seinem Vertrauen in die Geheimhaltung seiner die WEU betreffenden Geheimnisse auch innerhalb der Organisation zu schützen. Die Bundesrepublik verpflichtet sich in dem Abkommen, Beschäftigte deutscher Nationalität bei WEU-Organen und -Einrichtungen, die Zugang zu Informationen des Geheimhaltungsgrades “WEU-Confidential” und höher erhalten sollen, auf Antrag des WEU-Organs einer entsprechenden Sicherheitsprüfung zu unterziehen.

<sup>439</sup> Bull. Nr.96 vom 3.12.1997, 1230.

<sup>440</sup> *Ibid.*, 1256.

<sup>441</sup> BGBl. 1997 II, 1380.

### 3. Sonstige Organisationen

248. Im Rahmen des **zweiten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates am 10. und 11. Oktober 1997 in Straßburg** wurde ein Aktionsplan beschlossen, mit dem die demokratische Stabilität in den Mitgliedstaaten gestärkt werden soll. Als Schwerpunktbereiche sind darin Demokratie und Menschenrechte, sozialer Zusammenhalt, Sicherheit der Bürger, demokratische Werte und kulturelle Vielfalt sowie Strukturen und Arbeitsmethoden angeführt. Im Bereich der Menschenrechte wurde insbesondere beschlossen, das Ministerkomitee zu beauftragen, die Voraussetzung für die Verwirklichung des Vorschlags, das Amt eines Kommissariats für Menschenrechte zur Förderung der Achtung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten einzurichten, unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten des einheitlichen Gerichtshofs zu prüfen. Ein weiterer Punkt in dem Aktionsplan bezieht sich darauf, daß die Einhaltung der durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen mittels eines vertraulichen, konstruktiven und nicht diskriminierenden Dialogs innerhalb des Ministerkomitees sichergestellt werden soll. Im Sozialbereich wurde beschlossen, das Ministerkomitee mit der Festlegung einer Strategie des sozialen Zusammenhalts zu beauftragen, um den Herausforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden und innerhalb des Europarates die erforderlichen Umstrukturierungen einzuleiten, insbesondere durch die Schaffung einer Spezialeinheit für Beobachtung, Vergleich und Umgang mit Problemen des sozialen Zusammenhaltes. Zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Kampf gegen Korruption, einschließlich ihrer Verbindungen zum organisierten Verbrechen und zur Geldwäsche, beauftragten die Staats- und die Regierungschefs das Ministerkomitee, die Leitlinien zur Ausarbeitung von nationaler Gesetzgebung und Verfahren zu verabschieden, die Arbeiten an internationalen Rechtsinstrumenten gegen die Korruption rasch abzuschließen sowie unverzüglich einen angemessenen und wirksamen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Leitlinien und zur Umsetzung der erwähnten Rechtsinstrumente einzuführen. Weiterhin wurde das Ministerkomitee im Hinblick auf den 50. Jahrestag der Gründung des Europarates im Jahr 1999 mit der Durchführung von Strukturreformen beauftragt, die für die Anpassung der Organisation an ihre neuen Aufgaben und ihre erweiterte Zusammensetzung sowie zur Verbesserung ihres Entscheidungsfindungsprozesses notwendig sind.<sup>442</sup>

249. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu der Frage, wie festzustellende **Überschneidungen der Arbeit des Europarats mit der anderer zwischenstaatlicher Organisationen wie der EU und der OSZE** zu vermeiden seien:

“Die Bundesregierung mißt der effizienten Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen in Europa hohe Priorität bei. Wichtig ist, daß die Organisationen sich untereinander verständigen und jeweils nach Maßgabe ihrer komparativen Vorteile tätig wer-

---

<sup>442</sup> Bull. vom 3. November 1997, Nr. 86, 987 f.

den. Dabei ist Doppelarbeit zu vermeiden. In diesem Zusammenhang unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen, das ins Auge gefaßte Memorandum of Understanding zwischen OSZE und Europarat zu verabschieden, das die Richtlinien für die Kooperation beider Organisationen definiert. Dem Ziel einer möglichst effizienten Zusammenarbeit dienen auch die regelmäßigen Treffen zwischen Vertretern des Europarates, der Europäischen Union und der OSZE.

Ein jüngstes Beispiel ist die vorgesehene Kooperation zwischen der im Rahmen der Europäischen Union beschlossenen Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ESBRF) und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates. Darüber hinaus werden auf der Grundlage eines Briefwechsels zwischen dem Präsidenten der EU-Kommission Santer und Generalsekretär Tarschys vom 5. November 1996 Vertreter der EU-Kommission eingeladen, an den Sitzungen der verschiedenen Berichterstattergruppen des Komitees der Ministerbeauftragten teilzunehmen, die für sie von Interesse sind. Eine ähnliche Regelung gilt umgekehrt für die Teilnahme von Vertretern des Europarats an Sitzungen im EU-Rahmen.<sup>443</sup>

250. Im Hinblick auf die **Stellung der parlamentarischen Versammlung des Europarates und ihre Beteiligung bei der Ausarbeitung von Konventionstexten** führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die Bundesregierung begrüßt die substantiellen und engagierten Beiträge der parlamentarischen Versammlung bei der Ausarbeitung von Konventionen. So sind vor allem durch das aktive Mitwirken der parlamentarischen Versammlung wichtige Verbesserungen bei der Ausarbeitung der Biomedizinkonvention möglich geworden. Insgesamt geht ein großer Teil der derzeit 165 zur Zeichnung aufgelegten Konventionen des Europarats auf Vorschläge der parlamentarischen Versammlung zurück. Insofern ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Beteiligung der parlamentarischen Versammlung bei der Ausarbeitung von Konventionstexten im hohen Maße gegeben ist. Die Bundesregierung hält es allerdings für wichtig, daß der parlamentarischen Versammlung vor der endgültigen Annahme eines Textes durch das Ministerkomitee genügend Zeit für eine fundierte Stellungnahme zur Verfügung steht.”<sup>444</sup>

Auf die Frage, ob und wie die Rolle der parlamentarischen Versammlung nicht nur bei der Ausarbeitung von Konventionen gegenüber dem Ministerkomitee gestärkt werden könnte, weist die Bundesregierung darauf hin, daß eine eigenständigere Rolle der parlamentarischen Versammlung in Bezug auf die übrigen Organe des Europarats eine Änderung der Statuten des Europarates vom 5. Mai 1949 voraussetzen würde. Die Bundesregierung würde jedoch eine stärkere Beteiligung der parlamentarischen Versammlung bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms begrüßen.<sup>445</sup>

---

<sup>443</sup> BT-Drs. 13/8129 vom 1.7.97, 3.

<sup>444</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>445</sup> *Ibid.*, 5.

*XVII. Friedenssicherung und Kriegsrecht*

## 1. Abrüstung und Rüstungskontrolle

251. Am 29. April 1997 gab Bundesaußenminister Kinkel zum Inkrafttreten des **“Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen”** (Chemiewaffenübereinkommen) vom 13. Januar 1993 eine Erklärung ab, in der er das Inkrafttreten des Übereinkommens begrüßt, jedoch betont, daß nur ein universell gültiges Übereinkommen gleiche Sicherheit für alle schaffe. Weiter würdigt der Bundesaußenminister das Übereinkommen wie folgt:

“Mit dem Chemiewaffenabkommen wird ein besonders weitreichendes Verifikationsregime geschaffen, das auch den zivilen Bereich erfaßt. Insbesondere sind die Vertragsstaaten zur Abgabe von Meldungen über die Herstellung, Ein- und Ausfuhren bestimmter Chemikalien verpflichtet. Diese Meldungen werden anhand von Routineinspektionen durch die Organisation über das Verbot von chemischen Waffen mit Sitz in Den Haag verifiziert.

Mit dem Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens ist die Staatengemeinschaft auf dem Weg zur Beseitigung aller Arten von Massenvernichtungswaffen einen entscheidenden Schritt vorangekommen. Die Welt wird wieder ein Stück sicherer.”<sup>446</sup>

In ihrem Jahresabrüstungsbericht 1997 informiert die Bundesregierung darüber, daß mit dem Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) mit Sitz in Den Haag 1997 ihre Tätigkeit aufnehmen konnte. Erste Inspektionen durch die OPCW wurden 1997 in zahlreichen Vertragsstaaten durchgeführt, darunter drei in Deutschland. Beanstandungen habe es bei den in Deutschland durchgeführten Inspektionen nicht gegeben. In Deutschland würden Inspektionen der OPCW im militärischen Bereich durch das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, im industriellen Bereich durch das Bundesausfuhramt begleitet. Die kontinuierliche Vernichtung alter chemischer Waffen aus den Jahren vor 1946, die sich noch im Besitz Deutschlands befinden, erfolge in der Verbrennungsanlage Münster, die ebenfalls inspiziert worden sei.<sup>447</sup>

252. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung erneut Stellung zu dem **Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 8. Juli 1996 zur Legalität der Drohung mit oder dem Einsatz von Atomwaffen**. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die Bundesregierung teilt nicht nur die Auffassung des Gerichts, daß bei Androhung des Einsatzes oder Einsatz von Nuklearwaffen Art. 2 Abs.4 und Art. 51 der VN-Charta, die Regeln der Verhältnismäßigkeit sowie die auf alle Waffen anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten sind. Sie hat diese Ansicht auch selbst in dem Verfahren vor dem Gerichtshof vorgetragen (...). Weiterhin wird darauf verwiesen, daß die Verhandlungen zum Zusatzprotokoll I von 1977 sich von Anfang an unwider-

<sup>446</sup> Bull. Nr.35 vom 7.5.1997, 373 f.

<sup>447</sup> BT-Drs. 13/10464 vom 22.4.98, 20.

sprochen ausschließlich mit Bestimmungen über den Einsatz von konventionellen Waffen befaßt. Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) hatte bei der Vorlage des Entwurfs des Zusatzprotokolls I klargestellt, daß nicht beabsichtigt sei, die mit den Nuklearwaffen zusammenhängenden Fragen aufzugreifen. Die Erklärungen Belgiens, Italiens, der Niederlande, Spaniens und der Bundesrepublik Deutschland haben diesen Sachverhalt lediglich bestätigt.

(...) Die Bundesregierung sieht sich durch das Gutachten in ihrer Auffassung bestätigt, daß der Besitz von Nuklearwaffen durch die Kernwaffenstaaten und die zugrundeliegende Abschreckungsstrategie nicht völkerrechtswidrig sind.<sup>448</sup>

Auf die Frage, ob die Bundesregierung das "non liquid" des IGH-Gutachtens – nämlich keine "definitive" Schlussfolgerung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit von Atomwaffen – teile, führt die Bundesregierung aus:

"Die Bundesregierung entnimmt dem Gutachten, daß der IGH im gegenwärtigen Völkerrecht kein Verbot der Androhung oder des Einsatzes von Nuklearwaffen in einem extremen Fall der Selbstverteidigung, in dem die Existenz des Staates auf dem Spiel steht, hat feststellen können."<sup>449</sup>

253. Am 3./4. Dezember 1997 wurde in Ottawa ein **Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über deren Vernichtung** von 121 Staaten, darunter auch Deutschland unterzeichnet. Nach ihrer eigenen Einschätzung hat die Bundesregierung zu diesem Erfolg maßgeblich beigetragen. Sie habe sich auf internationaler Ebene frühzeitig für die Erarbeitung und den schnellstmöglichen Abschluß eines umfassenden und möglichst weltweiten Vertrages über ein vollständiges Verbot von Anti-Personen-Minen eingesetzt. Insbesondere habe sie besonderes Gewicht auf einen wirksamen Verifikationsmechanismus gelegt. Ein von ihr veranstaltetes, speziell dieser Frage gewidmetes internationales Expertentreffen mit Teilnehmern aus 120 Ländern habe im April 1997 in Königswinter den Grundstein für das heute im Übereinkommen verankerte Verifikationssystem gelegt. Nach Einschätzung der Bundesregierung setzt das Übereinkommen von Ottawa mit seinem umfassenden Verbotsansatz und den Vorschriften zu Minenräumung und Opferfürsorge sowohl aus Abrüstungspolitischer als auch aus humanitär-völkerrechtlicher Sicht neue Maßstäbe. Diese Ansicht vertrat die Bundesregierung in ihrem Jahresabrüstungsbericht 1997, der in Form einer Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung erging.<sup>450</sup>

254. Weiter weist die Bundesregierung in ihrem Jahresabrüstungsbericht darauf hin, daß die **Umsetzung der Abrüstungsbestimmungen für Bosnien und Herzegowina** (Abkommen nach Art. IV Annex I/B des Dayton-Abkommens) am 31. Oktober 1997 abgeschlossen werden konnten. Fast 6600 schwere Waffen seien fristgerecht zerstört worden. Auch die Implementierung des Abkommens über Vertrauensbildung (Art. II, Annex I/B des Dayton-Abkommens) sei zufrieden-

<sup>448</sup> BT-Drs. 13/9098 vom 18.11.97, 3f.

<sup>449</sup> *Ibid.*, 5.

<sup>450</sup> BT-Drs. 13/10464 vom 22.4.98, 15.

stellend verlaufen. Der OSZE-Außenministerrat von Kopenhagen habe im Dezember 1997 beschlossen, nunmehr Verhandlungen über regionale Stabilisierung gem. Art. V, Annex I/B des Dayton-Abkommens aufzunehmen.<sup>451</sup>

255. Der Vertreter Luxemburgs nahm im ersten Ausschuß der VN-Generalversammlung im Namen der Europäischen Union Stellung zu verschiedenen Abrüstungsmaßnahmen. Im Bereich der **Nuklearwaffen** begrüßt er vor allem den Abschluß des umfassenden nuklearen Teststop-Vertrages und hebt daneben die besondere Bedeutung der Schaffung von nuklearwaffenfreien Zonen hervor:

“In the Union’s view, the creation of nuclear-weapon-free zones, based on arrangements freely concluded between States and a given region, strengthens global and regional peace and stability. The Union welcomes the establishment of new zones by the treaties of Tlatelolco, Pelindaba and Rarotonga, as well as the current efforts to make the zone established by the treaty of Bangkok fully effective. This year the Union has again indicated its interest in the creation of a nuclear-weapon-free zone in South Asia. Similarly, the Union continues to support efforts to establish a zone free of nuclear weapons and of all weapons of mass destruction and their delivery systems in the Middle East. The Union notes that all the countries in the region but one are present parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). It would refer to the resolution of 1995 NPT-Conference requiring all Middle East States that had not yet done so, without exception, to accede to the NPT as soon as possible and to make progress towards the creation of such a zone.”<sup>452</sup>

Weiter fordert der Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union, daß die bestehenden internationalen Verträge durch wirksame Exportkontrollen unterstützt werden müßten:

“The network of international conventions seeking to prevent the proliferation of weapons of mass destruction is backed up by the indispensable instrument of export controls. Several incidents in the recent past have underlined the importance of the very system of export control in the fight against the proliferation of weapons of mass destruction. Clearly, there is still a risk of certain goods and technologies being used illicitly. Any exporting state must therefore take measures to ensure that its exports of sensitive materials, equipment and technologies are subject to an appropriate system of surveillance and control. Export controls have no purpose other than to prevent to irresponsible spread of materials, equipment and technologies that might be used in breach of the aims of the non-proliferation. Far from being a bureaucratic obstacle to international trade and co-operation, controls of this kind are a precondition for such co-operation. These controls make it easier for the countries concerned to pursue technological developments on a joint basis.

In this context, the exporting states need to explain the value of export controls and to demonstrate clearly that far from obstructing trade for peaceful purposes, they actually make it possible for such trade to take place. An open dialogue should ensure that the relevant principles and practices are understood, and thereby facilitate co-operation.”<sup>453</sup>

<sup>451</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>452</sup> UN Doc. A/C.1/52/PV.3, 10.

<sup>453</sup> *Ibid.*, 10f.

256. Zur **Situation in Rußland** im Hinblick auf Befürchtungen über die **Weiterverbreitung von nuklearen Waffentechnologien** nahm die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage Stellung. Die Bundesregierung geht davon aus, daß Rußland seine im Rahmen des Trägertechnologie-Kontrollregimes (Missile Technology Control Regime / MTCR) eingegangenen Verpflichtungen erfülle. Bislang lägen keine Hinweise darauf vor, daß Raketen der Nordmeerflotte oder Teilsysteme von ihnen an Dritte weitergegeben wurden. Dasselbe gilt nach Einschätzung der Bundesregierung für die Verpflichtungen Rußlands im Rahmen der Gruppe nuklearer Lieferländer (Nuclear Suppliers' Group). Weiter führt die Bundesregierung aus:

“Nach allen verfügbaren Informationen ist der militärische Nuklearbereich in Rußland ausreichend gegen illegale Aktivitäten von außen und von innen gesichert. Der Bundesregierung liegen bisher auch keinerlei Hinweise auf staatsterroristische Beschaffungsaktivitäten oder die Tätigkeit subnationaler Terrorgruppen in den erwähnten Bereichen vor. Rußland arbeitet im übrigen mit den G7-Ländern sowie zahlreichen weiteren Ländern bei der Umsetzung des Programms zur Bekämpfung des Nuklearschmuggels zusammen, das auf dem Moskauer Nukleargipfel vom April 1996 vereinbart wurde.

Die Bundesregierung betrachtet die Einbindung Rußlands in die internationalen Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung sowie in den verschiedenen internationalen Exportkontrollgremien als wichtige und wirksame Maßnahmen, um der Gefahr der Proliferation von Kern- und Raketentechnik entgegenzuwirken.”<sup>454</sup>

## 2. Friedenstruppen internationaler Organisationen

257. Anlässlich einer parlamentarischen Anfrage unterrichtete die Bundesregierung über die mögliche **Meldung von Bereitschaftstruppen zum Zwecke des Einsatzes im Rahmen von VN-Missionen**:

“Der Generalsekretär der VN stellt in seinem Bericht vom 24. Dezember 1996 zum Stand der Verfügungsbereitschafts Stand-by-vereinbarungen fest, daß solche Vereinbarungen es dem Sekretariat ermöglichen sollen, über genaue Angaben zu Truppen und sonstigen Unterstützungsleistungen zu verfügen, die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt bereitstellen könnten, soweit sie einer friedenserhaltenden Maßnahme zustimmen, und erwähnte Deutschland als einen von 62 Mitgliedstaaten, die nach dem Stand vom 30. November 1996 ihre Teilnahme an diesem System bestätigt hatten.

Die Bundesregierung hatte unmittelbar nach der endgültigen Klärung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 am 5. August 1994 ihren Beitritt zum System der Verfügungsbereitschaft erklärt. In diesem Rahmen wurde dem VN-Sekretariat mit Verbalnote der ständigen Vertretung vom 19. September 1996 zivile Kapazitäten auf den Gebieten Minenräumung, Sanitätswesen und psychologische Betreuung zur Einbringung in das Verfügungsbereitschaftssystem benannt. (...) nach dem 19. September 1996 wurden weitere Zusagen nicht mehr gegeben.

<sup>454</sup> BT-Drs. 13/7301 vom 21.3.97, 11.

Zum Grundsatz des Verfügungsbereitschaftssystems ist festzustellen, daß es in seinem Rahmen bisher drei Möglichkeiten der Konkretisierung der jeweiligen potentiellen nationalen Beiträge gibt: Die Benennung spezieller Kapazitäten, die Quantifizierung des erforderlichen Lufttransportvolumens und der Abschluß eines noch spezifischeren Memorandums of Understanding. Die oben erwähnte Benennung ziviler Kapazitäten durch die Bundesregierung ist als Nutzung der ersten dieser Optionen zu sehen. Eine weitere Konkretisierung ist derzeit nicht beabsichtigt.

Unabhängig vom Grad der Konkretisierung bleibt jedem am Verfügungsbereitschaftssystem teilnehmenden Staat das Recht vorbehalten, eine konkrete Aufforderung des Sekretariats zur Teilnahme an einer friedenserhaltenden Maßnahme abzulehnen – wovon auch durchaus häufig Gebrauch gemacht wird. Für die Bundesregierung bleibt auch im Rahmen ihrer Teilnahme am Verfügungsbereitschaftssystem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 maßgeblich, daß für jeden Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen ist.

In jedem Fall ist und bleibt die Bundesregierung bereit, jede Einzelanfrage des VN-Sekretariats zur Beteiligung an einer friedenserhaltenden Maßnahme wohlwollend zu prüfen.<sup>455</sup>

258. Im Rahmen einer Stellungnahme im vierten Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen forderte der Vertreter Luxemburgs im Namen der Europäischen Union die **Einbettung von friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen in sonstige friedenschaffende Maßnahmen**:

“The success of peacekeeping operations depended on the proper functioning of the mechanisms for ensuring co-operation between the civilian and military components of national and international organisations. In that connection, a comprehensive approach to the consideration, planning and implementation of both peacekeeping operations themselves and the entire range of related activities, including preventive diplomacy, the imposition of peace, peace-building, reconciliation and post-conflict recovery, was of great importance. Peacekeeping operations must have specific mandates, achievable objectives and clear command structures. The growing complexity of multifunctional operations made it necessary to enhance co-ordination between their various components as well as the corresponding subdivisions of the organisation.”<sup>456</sup>

Weiter hebt der Vertreter Luxemburgs die zentrale Rolle von zivilen Polizeikräften im Rahmen von friedenserhaltenden Maßnahmen hervor:

“An increasing role in peacekeeping operations was being played by civilian police, who assisted local police forces in restoring public order, upholding the rule of law and promoting civil reconciliation. That was all the more important in that modern peacekeeping operations were not confined solely to peacekeeping activities, but also included humanitarian components. In that connection the European Union hoped that the civilian police unit within the department would be strengthened (...).”<sup>457</sup>

<sup>455</sup> BT-Drs. 13/8409 vom 22.8.97, 1f.

<sup>456</sup> UN Doc. A/C.4/52/SR.14, 8.

<sup>457</sup> *Ibid.*

259. Im Rahmen ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage über **mutmaßliche Mißstände beim internationalen Polizeieinsatz in Ex-Jugoslawien** ging die Bundesregierung auf Fragen der Koordinierung zwischen den Vereinten Nationen und den nationalen Behörden ein:

“Die offizielle Lageinformation der VN an die polizeistellenden Nationen liegt ausschließlich in der Zuständigkeit der Vereinten Nationen und erfolgt auf dem dafür vorgesehenen diplomatischen Weg. Die deutschen Polizeibeamtinnen und -beamten haben grundsätzlich die Meldevorschriften und -wege der Vereinten Nationen zu beachten (...).

Dem von der Bundesregierung im Rahmen der Fürsorgepflicht für die deutschen Polizeibeamten für zwingend erforderlich gehaltenen nationalen Informationsbedürfnis wurde auf deutschen Antrag von den Vereinten Nationen insoweit entsprochen, als ein Beamter des Kontingents zu bestimmen war (‘focal point’), der mit den nationalen Behörden in regelmäßigen Kontakt stehen, grundlegende Informationen sammeln und diese in Absprache mit dem zuständigen IPTF-Sprecher an die nationalen Behörden weitergeben durfte.

Als zuständig und verantwortlich für die Erfüllung des nationalen Informationsbedürfnisses wurde der Leiter des deutschen Kontingents bestimmt. Er gewährleistet die erforderliche Information des BMI durch wöchentliche Lage- sowie Sofortmeldungen.

Die Sofortmeldung ist umgehend telefonisch vorab sowie schriftlich im Nachgang der Fernschreiben oder Telefax dem BMI insbesondere in folgenden Fällen vorzulegen:

- Tod, Unfall, Verletzung sowie schwere Krankheit eines Angehörigen des deutschen Kontingents,
- sonstige schwerwiegende Fürsorgegründe, die ggf. den Einsatz eines Kriseninterventions-teams erforderlich machen, sowie
- disziplinar/strafrechtlich relevante Vorfälle.”<sup>458</sup>

### 3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen

260. Im Namen der Europäischen Union haben der Vertreter der Niederlande im 6. Ausschuß der VN-Generalversammlung Stellung zu Fragen der Umsetzung von Bestimmungen der VN-Charta, die sich auf die **Hilfeleistung für dritte von Sanktionsmaßnahmen betroffene Staaten** beziehen:

“The State members of the European Union had given ample proof of their determination to minimise the detrimental effects suffered by third states, not only through their support of the measures stipulated in the relevant resolutions, but also through substantial economic and humanitarian assistance, especially to those countries which had experienced the adverse effects of the measures taken against the former Yugoslavia. For that reason, he firmly supported the Secretary-General’s suggestion that the ad-hoc expert group should be requested to explore innovative and practical measures of systems that could be provided by all relevant organisations. (...)

He noted with satisfaction that the Economic and Social Council and the Committee for Program and Co-ordination had continued to play their respective roles in mobili-

<sup>458</sup> BT-Drs. 13/7979 vom 16.6.97, 7.

sing and monitoring economic assistance by the international community and the United Nations system to specially affected third States and in identifying solutions to the sanctions-related economic programs. While recognising the right of adversely affected states to consult the Security Council with regard to a solution on those problems, as provided for in Art. 50 of the Charter of the United Nations, he believed that it was essential not to undermine the powers of the Security Council under Chapter VII of the Charter for maintenance of international peace and security and to preserve the overall effectiveness of sanctions regimes.”<sup>459</sup>

261. In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage gibt die Bundesregierung eine Einschätzung von der **Wirksamkeit der Embargo-Politik gegen das Regime von Saddam Hussein im Irak** ab:

“Die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen getroffenen Sanktionsbeschlüsse richten sich auf die Erfüllung der in der Resolution 687 (‘Waffenstillstandsresolution’ vom 3. April 1991) vom Sicherheitsrat – für die gesamte Staatengemeinschaft – gestellten Forderungen durch die irakische Regierung. Die Resolution 687 fordert insbesondere den Verzicht des Irak auf Massenvernichtungswaffen und ballistische Raketen über 150 km Reichweite einschließlich sämtlicher zugehöriger Komponenten, Vorprodukte, Produktions- und Forschungseinrichtungen. Die bisherige Bilanz ist gemischt. Der Irak arbeitet zwar mit der vom Sicherheitsrat eingesetzten VN-Sonderkommission (UNSCOM) zusammen, behindert jedoch ihre Tätigkeit in vielfältiger Weise. Dennoch konnten auch positive Ergebnisse erzielt werden, insbesondere im Nuklearbereich und bei ballistischen Raketen über 150 km Reichweite. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese begrenzten Erfolge ohne die VN-Sanktionen nicht erzielt worden wären. Wie in der Nr. 22 der Resolution 687 niedergelegt, kann daher das irakische Importverbot erst aufgehoben werden, wenn der Sicherheitsrat feststellt, daß die irakische Regierung sämtliche Bedingungen dieser Resolution erfüllt hat.”<sup>460</sup>

Im Hinblick auf die sozialen Folgen des Embargos führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die wichtigsten Erkenntnisse über die sozialen Folgen der VN-Sanktionen sind in den einschlägigen Berichten der FAO/WFP und von UNICEF sowie des VN-Koordinators für die humanitäre Hilfe im Irak enthalten. Danach sind sowohl Ernährung und insbesondere die Gesundheitsversorgung der irakischen Bevölkerung äußerst unbefriedigend, mit gravierenden Auswirkungen vor allem auf die Kindersterblichkeit in Irak. Dies war einer der wichtigsten Gründe für die Einrichtung des ‘Öl für Nahrungsmittel-Programms’, nachdem der Irak frühere entsprechende Angebote des Sicherheitsrats nicht genutzt hatte. Ob die vollständige Abwicklung der gegenwärtig laufenden zweiten Tranche dieses Programms ausreicht, insbesondere die Gesundheitsversorgung wieder auf ein einigermaßen akzeptables Niveau zu heben, ist nicht sicher. Die Bundesregierung hat sich daher für eine Verlängerung und – im Rahmen des Möglichen – Erweiterung des ‘Öl für Nahrungsmittel-Programms’ ausgesprochen.”<sup>461</sup>

<sup>459</sup> UN Doc. A/C.6/52/SR.5, 4f.

<sup>460</sup> BT-Drs. 13/9392 vom 12.12.97, 1.

<sup>461</sup> *Ibid.*, 2.

262. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nahm ein Vertreter der Bundesrepublik Deutschland Stellung zu dem **Einsatz der WEU in Albanien**:

“On the basis of Council resolutions 1101 (1997) and 1114 (1997), the multinational protection force played a decisive role in protecting the delivery of military aid and guaranteeing the safety of international experts during the election process in Albania. (...)

The Western European Union has been engaged in the joint management of the crises in Albania from its start with a Multinational Advisory Police Element (MAPE). On 22 July, the WEU Council decided on an extension of the MAPE mandate until mid-October 1997. This will give the time necessary to complete the WEU's short-term advisory program and gain experience. The mandate of MAPE includes the following elements. First, giving the Albanian police authorities information and advice on appropriate aspects of policing and restoring order; secondly, giving advice for the purpose of training instructors, by defining the needs and proposing training modules in the following areas: organisation, public order, border control, logistics and communications; thirdly, supporting the police academy by drawing up a teaching program. In the framework of the MAPE mission, a number of WEU Nations have provided equipment for the Albanian police.

In addition to this short-term program, the WEU Council will also take up consideration of a longer-term program. The WEU cease admission in Albania within the framework of a variety of activities by a number of international organisations, among them the OSCE, the European Union and the Council of Europe, and also by individual states. From the very beginning of the MAPE Mission, the WEU has been striving for close co-operation with the organisations involved in Albania under the overall coordination of the OSCE, as well as with the Albanian authorities. We consider it to be of the utmost importance to further continue and intensify this co-ordination of activities. The future of the country will have to be shaped by the Albanian people. The international community is continuing, and will continue, to support the process of stabilisation. I would like to underline that within this context, the WEU is playing and will continue to play an active role.”<sup>462</sup>

263. Zur **Lage in Albanien** gab Bundeskanzler Kohl am 17. März 1997 eine Erklärung ab, in der die Beschlüsse der Außenminister der Europäischen Union vom 16. März 1997, im Zusammenwirken mit der OSZE eine Beratungsmission nach Albanien zu entsenden, die bei der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung mithelfen soll, begrüßt werden. Weiter führt der Bundeskanzler aus:

“Im übrigen bleibe ich bei meiner schon früher geäußerten Auffassung, daß eine militärische Intervention von außen zum Zwecke der Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung in Albanien derzeit nicht in Betracht kommen kann. Angesichts der bestehenden Situation vor Ort wäre niemand in der Lage, den Soldaten ein klares, erfolversprechendes Mandat für ein militärische Eingreifen mit auf den Weg zu geben.”<sup>463</sup>

<sup>462</sup> SR 3811, 14.8.1997, 22.

<sup>463</sup> Bull. Nr.24 vom 20.3.1997, 269.

#### 4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung

264. Zum Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger und unter konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehöriger anderer Nationen aus Albanien nahm der Bundeskanzler in seiner oben genannten Erklärung wie folgt Stellung:

“Die Bundeswehr hat mit ihrem Einsatz am 14. März 1997 in Albanien hervorragendes geleistet. Durch ihren Einsatz konnten 116 Menschen aus 23 Nationen – darunter 21 deutsche Staatsbürger – unter schwierigen Umständen aus dem Notstandsgebiet evakuiert werden.

(...) Es war eine gute Sache, daß die Fraktionsvorsitzenden der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in dieser Notlage mit Gefahr im Verzuge vorab ihre Zustimmung zu diesem Einsatz gegeben haben.”<sup>464</sup>

Der Antrag der Bundesregierung zu dem Einsatz hatte wie folgt gelautet:

“Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag billigt den von der Bundesregierung am 14. März 1997 angeordneten und am selben Tag durchgeführten Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger und in konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehörige anderer Nationen aus Albanien.

Begründung:

Die politische und die Sicherheitslage in Albanien hatten sich seit Anfang März zunehmend verschlechtert. Das Auswärtige Amt hatte jeweils in Abstimmung mit unseren Partnern am 5. März 1997 Deutschen, die sich in Albanien aufhielten, empfohlen, das Land zu verlassen, und am 11. März 1997 diese Empfehlung in einer Aufforderung, sofort das Land zu verlassen, umgewandelt.

Ausgehend von den Unruhen im Süden, die überraschend schnell auf das ganze Land übergriffen, war am 13. März 1997 die gesamte staatliche Ordnung zusammengebrochen. Der Flughafen von Tirana war nicht mehr anfliegbar. Die Plünderungen im Land – insbesondere der Waffenlager von Armee und Polizei – hatten auch die Hauptstadt Tirana erfaßt. Die albanischen Sicherheitskräfte befanden sich in Auflösung. Das Leben der im Land verbliebenen ausländischen Staatsbürger war akut gefährdet.

Vor diesem Hintergrund hatte Italien bereits erste Luftevakuierungen mit Billigung der albanischen Regierung durchgeführt. Der Abgleich der Lage mit den Verbündeten zeigte am 14. März 1997 vormittags, daß ein Transfer deutscher Staatsbürger Richtung Küste auf dem Landweg nicht mehr verantwortbar war. So mußte eine am 13. März 1997 von der britischen Botschaft organisierte Evakuierungsoperation zu Lande wegen der sich dramatisch Verschärfung der Sicherheitslage abgebrochen werden. Für die deutschen Staatsbürger und in konsularischer Obhut befindlichen Staatsangehörigen anderer Nationen – etwa 110 Personen – blieb nur noch die Luftevakuierung.

Angesicht der anarchischen Zustände im Land war nun mehr Gefahr im Verzuge. Der Einsatz deutscher Streitkräfte war mithin die einzige verbliebene Möglichkeit. Deshalb hat die Bundesregierung am 14. März 1997 um 11.35 Uhr angeordnet, den Einsatz zur

<sup>464</sup> *Ibid.*

Evakuierung deutscher Staatsbürger sowie in konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehörige anderer Nationen durchzuführen.

Für die Evakuierungsoperation wurden folgende Kräfte eingesetzt:

Heeresfliegerkräfte, bestehend aus fünf mittleren Transporthubschraubern CH/53 und einen Rettungshubschrauber CH/53 sowie Kräfte zur militärischen Eigensicherung (89 Soldaten),

drei Transportflugzeuge C-160 Transall (24 Soldaten),

die Fregatte Niedersachsen in internationalen Gewässern zur Unterstützung von See aus (210 Soldaten).<sup>465</sup>

Dem Antrag der Bundesregierung wurde vom Bundestag am 20. März 1997 mit großer Mehrheit entsprochen.<sup>466</sup>

In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nach den rechtlichen Grundlagen des Einsatzes weist die Bundesregierung darauf hin, daß der Evakuierungseinsatz mit dem Einverständnis der albanischen Regierung erfolgt sei. Weiter führt die Bundesregierung aus:

“Der Einsatz war verfassungsrechtlich gem. Art. 87 a GG (...) zulässig, da der Auftrag zur Verteidigung auch die Rettung von in Lebensgefahr befindlichen deutschen Staatsangehörigen nach Maßgabe des völkerrechtlich Zulässigen umfaßt. Wegen Gefahr im Verzuge war die Bundesregierung nach den durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien berechtigt, den Einsatz ohne vorherige Zustimmung durch den deutschen Bundestag zu vollziehen (...).<sup>467</sup>

Auf die weitere Frage nach der Möglichkeit, Form und Ausmaß parlamentarischer Mitwirkung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gesetzlich näher auszugestalten, führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich die Praxis der Befassung des Deutschen Bundestages aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien bewährt hat. Es erscheint fraglich, ob es möglich ist, in einem Gesetz allgemeingültige Kriterien zu formulieren, die der Gesamtheit denkbarer Fallkonstellationen gerecht werden.<sup>468</sup>

265. In der Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage informierte die Bundesregierung über die **Aufstellung eines sog. Kommandos Spezialkräfte (KSK)**. Die Aufstellung eines solchen Kommandos sei im Ressortkonzept zur Anpassung der Streitkräftestrukturen der territorialen Wehrverwaltung und der Stationierung vom 7. Juni 1995 festgelegt. Damit schaffe das Heer einen Verband für rasch notwendige Einsätze, beispielsweise zur Evakuierung deutscher Staatsbürger. Das KSK sei am 20. September 1996 offiziell aufgestellt worden und habe den Ausbildungsbetrieb aufgenommen. Nach Angaben der Bundesregierung sind die im folgenden aufgezählten wesentlichen Aufgaben wie folgt zu begründen:

“Gewinnung von Schlüsselinformationen:

Sowohl im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung als auch bei Einsätzen im

<sup>465</sup> *Ibid.*, 269 f.

<sup>466</sup> WIB 6/97, 49.

<sup>467</sup> BT-Drs. 13/7582 vom 2.5.97, 2.

<sup>468</sup> *Ibid.*

erweiterten Aufgabenspektrum sind zuverlässige Informationen über die Lage in einem möglichen Einsatzgebiet als nationale Bewertungsgrundlage für den Einsatz deutscher Streitkräfte unabdingbar. Beispiele für Schlüsselinformationen sind: Bewegungen und Dislozierung großer Truppenkörper sowie deren Einrichtungen, für gegnerische und eigene Operationsführung wichtige Einrichtungen und Infrastruktur, die Dislozierung von personellen und materiellen Reserven sowie sonstige Ressourcen.

Im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung sind diese Informationen häufig in der Tiefe des gegnerischen oder feindbesetzten Raumes zu gewinnen. Dieses erfordert eine spezifische Expertise der einzusetzenden Kräfte sowie eine entsprechende Ausrüstung, über die herkömmliche Aufklärungskräfte nicht verfügen.

– Schutz auf Distanz / Schutz von Personen in besonderer Lage:

Diese Aufgabe resultiert aus möglichen Gefährdungen durch terroristische Angriffe gegen Streitkräfte und deren Einrichtungen.

– Rettung und Evakuierung:

Teile der deutschen Streitkräfte können für Rettungs- und Evakuierungseinsätze im Ausland – ggf. auch unter ausschließlicher nationaler Einsatzführung – eingesetzt werden. Wenn dies im Rahmen der Schutzverpflichtung für deutsche Staatsbürger oder im Rahmen der Solidarität mit anderen Staaten zur gegenseitigen Nothilfe erforderlich ist.

Die zu leistenden Aufgaben sind primär Rettung und Evakuierung bedrohter Bürger. Dies schließt die Befreiung von Gefangenen und Geiseln, nötigenfalls auch mit militärischer Gewaltanwendung, sowie die erforderliche sanitätsdienstliche und logistische Unterstützung ein.

– Abwehr terroristischer Bedrohung / subversiver Kräfte:

Im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung ist die Abwehr terroristischer Bedrohungen und subversiver Kräfte erforderlich für den Schutz eigener Einrichtungen, Kräfte und Mittel. Diese Aufgabe trägt insgesamt zur Sicherstellung, Aufrechterhaltung und ggf. Wiederherstellung der Operationsfreiheit eigener und/oder alliierter Streitkräfte bei.

– Kampfeinsätze im gegnerischem Gebiet:

Diese (...) Einsätze finden im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung statt und sind wesentlicher Bestandteil für die erfolgreiche Operationsführung eigener und verbündeter Streitkräfte.<sup>469</sup>

Auf die Frage nach dem rechtlichen Grundlagen für die Einsätze des Kommandos Spezialkräfte führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Für den Einsatz von Spezialkräften gelten dieselben Rechtsgrundlagen wie für das Handeln der übrigen deutschen Streitkräfte.

Verfassungsrechtliche Grundlage für Einsätze deutscher Streitkräfte und damit auch für das KSK sind Art. 87 A GG sowie Art. 24 Abs.2 GG i.V.m. dem jeweils einschlägigen Zustimmungsgesetzen (...).

Die völkerrechtlichen Grundlagen für Einsätze der Spezialkräfte ergeben sich aus der Charta der Vereinten Nationen und in Bestimmungen des allgemeinen Völkerrechts sowie hinsichtlich der Bündnisse (NATO/WEU) zusätzlich aus den jeweiligen Bündnisverträgen.<sup>470</sup>

<sup>469</sup> BT-Drs. 13/6924 vom 7.2.1997, 4f.

<sup>470</sup> *Ibid.*, 7.

Auf den Vorhalt, daß **gewaltsame Schutzmaßnahmen zugunsten eigener Staatsangehöriger** im Ausland im völkerrechtlichen Schrifttum überwiegend als völkerrechtswidrig qualifiziert würden, führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Der Bundesregierung sind Staatenpraxis und völkerrechtliches Schrifttum bekannt. Einsätze zur Rettung eigener Staatsangehöriger ohne Einwilligung des betroffenen Territorialstaates betreffen komplexe Fragen des Gewaltverbotes.

Eine generelle Antwort auf denkbare hypothetische Sachverhalte ist nicht möglich. Vielmehr prüft die Bundesregierung in jedem konkreten Einzelfall, ob der Streitkräfteeinsatz mit den Vorgaben des Verfassungsrechts und des Völkerrechts im Einklang steht.”<sup>471</sup>

Nachrichtendienstliche Tätigkeiten gehören nach Auskunft der Bundesregierung nicht zum Tätigkeitsbereich des Kommandos Spezialkräfte.<sup>472</sup>

Im Hinblick auf einen möglichen Einsatz des Kommandos Spezialkräfte ohne vorausgehende Zustimmung des Deutschen Bundestages bei “Gefahr im Verzug” weist die Bundesregierung darauf hin, daß sie unter Abwägung der Umstände des konkreten Einzelfalles prüfen werde, ob die Voraussetzungen einer “Gefahr-im-Verzug”-Situation vorliegen. Weiter führt die Bundesregierung aus:

“Beschließt die Bundesregierung vorläufig den Einsatz von Streitkräften, wird sie in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.”<sup>473</sup>

Die Verwendung des Kommandos Spezialkräfte für humanitäre Hilfeleistungen im Ausland bedürfe nicht der Zustimmung des Bundestages, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen seien.<sup>474</sup>

## 5. Humanitäres Völkerrecht

266. Der Vertreter der Niederlande nahm im Namen der Europäischen Union vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen Stellung zu der **humanitären Situation in Tadschikistan**:

“The European Union shares the deep concern at the worsening humanitarian situation in Tajikistan. The European Union has been among the main contributors of humanitarian assistance in response to appeals. It is with regret, therefore, that we note that efforts to deliver such assistance have been seriously impeded by the continuing civil war by the security situation, manifested in the hostage-taking of United Nations and other international personnel, and by the use of landmines. We remain particularly concerned about the humanitarian consequences of the use of anti-personal landmines on a civil population and on the prospects for development.”<sup>475</sup>

267. Mit Gesetz vom 18. April 1997 hat der Bundestag dem **Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und an-**

<sup>471</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>472</sup> *Ibid.*, 8.

<sup>473</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>474</sup> *Ibid.*, 16.

<sup>475</sup> General Assembly, 51<sup>st</sup> session, 97<sup>th</sup> plenary meeting, 25.4.1997, 3.

deren Vorrichtungen (Protokoll II) in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung zu dem Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können sowie dem **Protokoll über blindmachende Laserwaffen (Protokoll IV)** zu demselben Übereinkommen zugestimmt.<sup>476</sup>

Wie die Bundesregierung in der Begründung zu ihrem Gesetzentwurf ausführt, geht das revidierte Minenprotokoll (Protokoll II) in Umfang und Komplexität deutlich über das Minenprotokoll von 1980 hinaus. Neu hinzugekommen seien Vorschriften über Transferverbote und -beschränkungen (Art. 8), über die Verantwortlichkeit für verlegte Minen (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 10), über technologische Zusammenarbeit und Hilfe (Art. 11), über die Durchführung von Konsultations- und Kooperationsmaßnahmen bei der Umsetzung des Protokolls (Art. 13) sowie über die Ahndung von Vertragsverletzungen (Art. 14). Schwerpunkt der Bestimmungen bilden nach wie vor die verschiedenen Einsatzbeschränkungen und Einsatzverbote (Art. 3–7) sowie die begleitenden Sorgfaltsmaßnahmen (Art. 3, 9). Zweck der vorgenommenen Änderungen sei es gewesen, den Schutz der Zivilbevölkerung zu verbessern.<sup>477</sup>

Im Hinblick auf das Laserwaffenprotokoll (Protokoll IV) hebt die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung dessen historische Dimension hervor:

“Mit dem Laserwaffenprotokoll wurde die erste spezielle vertragliche Regelung über den militärischen Einsatz von Laserwaffen und Lasersystemen vereinbart. Mit der Annahme des Laserwaffenprotokolls wurde zum ersten Mal seit dem Verbot der Verwendung von Explosivgeschossen 1868 eine militärische Waffe verboten, bevor sie im Gefechtsfeld eingesetzt wurde. Zugleich konnte ein korrespondierendes uneingeschränktes Transferverbot erreicht werden, das eine Proliferation der Waffe ausschließt.”<sup>478</sup>

Verifikationsregelungen waren beim neuen Laserwaffenprotokoll ebenso wie beim Minenprotokoll nicht konsensfähig, wie die Bundesregierung betont.<sup>479</sup>

Zu dem Umfang des Verbots von Laserwaffen führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Das Laserwaffenprotokoll sieht kein Verbot in dem Sinne vor, daß ein bewußter und methodischer Einsatz von gerichteter Energie gegen lebende Ziele, der zu einer permanenten Erblindung führt, als völkerrechtswidrig eingestuft wird. Statt dessen beinhaltet Art. 1 ein Verbot bestimmter Waffen der Kriegsführung. Darin ist eine konsequente Anwendung des gewohnheitsrechtlich geltenden Verbots zu sehen, Waffen einzusetzen, die überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen. Das ebenfalls gewohnheitsrechtlich geltende korrespondierende Verbot für Methoden der Kriegsführung wurde im Zusammenhang mit der Lasertechnologie hingegen nicht vertraglich konkretisiert.”<sup>480</sup>

<sup>476</sup> BGBl. 1997 II, 806.

<sup>477</sup> BT-Drs. 13/6916 vom 7.2.1997, 30.

<sup>478</sup> *Ibid.*, 37.

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> *Ibid.*

268. In einem weiteren Schritt zur Bekämpfung von Anti-Personen-Minen hat die Bundesregierung am 3. September 1997 in Ottawa das **Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über deren Vernichtung** unterzeichnet. Das Zustimmungsgesetz erging am 30. April 1998.<sup>481</sup>

269. Weiterhin ist ein **Ratifizierungsgesetz** ergangen zu der **Änderung des Anhangs I des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen** vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) ergangen.<sup>482</sup>

270. In ihrer Antwort auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage erläutert die Bundesregierung ihre **Maßnahmen im Bereich des humanitären Minenräumens** im Jahre 1997. Sie weist darauf hin, daß neben der eigentlichen Minenräumung auch Schulungs-, Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen wie die Bereitstellung von technischen Geräten (Suchsonden, Spezialgeräte, Schutzkleidung) Schwerpunkte der bilateralen Minenräumung bilden. Wie die Bundesregierung weiter berichtet, sei für 1997 vorgesehen, Minenräumprojekte in Afghanistan, Angola, Guatemala/Nicaragua, Laos, Mosambique sowie Ostslawonien weiter zu führen.<sup>483</sup>

271. Aus Anlaß einer parlamentarischen Kleinen Anfrage zum Thema der Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Krisenprävention durch humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit legte die Bundesregierung ihre **Grundprinzipien im Bereich der humanitären Hilfe** dar:

“Die ‘12 Grundregeln der humanitären Hilfe im Ausland’ enthalten die wichtigsten Kernaussagen zur Identität der deutschen humanitären Hilfe, zur Geschäftsgrundlage und dem Fehlen der Zusammenarbeit, die sich hier zwischen Hilfsorganisationen und staatlichen Stellen entwickelt und zu deren Einhaltung sich alle Teilnehmer in freier Selbstverpflichtung bekannt haben.

Zur Grundordnung dieser Zusammenarbeit gehören

- die internationalen Grundsätze der humanitären Arbeit, wie sie sich insbesondere im Rahmen der internationalen Rotkreuzbewegung herausgebildet haben und wie sie hier auch heute noch fortentwickelt werden;

- Regeln, die insbesondere von den Hilfsorganisationen selbst für notwendig gehalten werden, um einem möglichst großen und vor allem immer auch offenen Kreis von großen und kleinen Hilfswerken sowie auch von spontan entstandenen – vielfach besonders bürgernahen – Initiativen eine Mitwirkung zu ermöglichen, die es erlaubt, die eigene Individualität und Eigenständigkeit zu wahren und die besonderen eigenen Kapazitäten und Hilfsmöglichkeiten in ein gemeinsames humanitäres Anliegen einzubringen;

- Regelungen und Grundsätze, die der praktischen Effizienz der humanitären Hilfe dienen und die Fähigkeit zu gezielten, die Opfer einer humanitären Notlage schnell erreichenden und ihnen auch wirklich helfenden Aktionen sicherstellen sollen.

<sup>481</sup> BGBl. 1998 II, 778.

<sup>482</sup> BGBl. 1997 II, 1366.

<sup>483</sup> BT-Drs. 13/6665 vom 3.1.97, 3f.

Als wesentliche Elemente der deutschen humanitären Hilfe ergeben sich hieraus vor allem

- ein besonders pluraler Charakter unserer Hilfe,
- eine Organisation, in deren Mittelpunkt als die eigentlichen Träger und Akteure der humanitären Hilfe die Hilfsorganisationen stehen, die hierbei durch ihre jeweils spezifischen internationalen Partner unterstützt werden, und
- die Subsidiarität der Rolle des Staates.<sup>484</sup>

272. Auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nach der **Rolle des humanitären Völkerrechts in der Aus- und Fortbildung von Unteroffizieren und Offizieren und von Wehrpflichtigen** führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Das Soldatengesetz schreibt vor, daß die Soldaten der Bundeswehr über ihre völkerrechtlichen Pflichten und Rechte im Frieden und im Krieg zu unterrichten sind (§33 Abs.2 des Soldatengesetzes). Diese Unterrichtung findet sowohl in der allgemeinen Grundausbildung als auch in allen Laufbahnlehrgängen der Offiziers- und Unteroffiziersausbildung, wie auch vor Einsätzen wie IFOR und SFOR statt. Zur speziellen Weiterbildung treten die Streitkräfte am Zentrum innere Führung den Lehrgang Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationsführung an. Der Lehrgang dient dazu, die Kenntnisse im ‘humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten’ zu erweitern und zu vertiefen sowie den Stellenwert dieses Rechtsgebietes für die allgemeine militärische Ausbildung, Operationsführung und Taktik zu verdeutlichen. Der Lehrgang hat eine Dauer von 4 Tagen und kann beliebig oft wiederholt werden.”<sup>485</sup>

### *XVIII. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen*

#### 1. Kriegs- und Besatzungsfolgen

273. Anlässlich einer parlamentarischen Kleinen Anfrage zur **Verurteilung der Bundesregierung zu Entschädigungsleistungen zugunsten griechischer NS-Opfer durch das Landgericht Lefadia (Griechenland)** weist die Bundesregierung auf bereits geleistete Entschädigungszahlungen sowie den Grundsatz der Staatenimmunität hin:

“Zur abschließenden Regelung von Ansprüchen Griechenlands infolge von national-sozialistischen Verfolgungsmaßnahmen gegen griechische Staatsangehörige, die Freiheits- oder Gesundheitsschäden erlitten hatten, zahlte die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Vertrages vom 18. März 1960 ‘über die Leistungen zugunsten griechischer Staatsangehöriger, die von national-sozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden sind’ an Griechenland 115 Mio. DM.”<sup>486</sup>

Die griechische Regierung sei darauf hingewiesen worden, daß Verfahren dieser Art vor griechischen Gerichten dem Grundsatz der Staatenimmunität widersprechen und daher nicht zulässig seien.<sup>487</sup>

<sup>484</sup> BT-Drs. 13/7226 vom 18.3.97, 1 f.

<sup>485</sup> BT-Drs. 13/7455 vom 18.4.97, 3.

<sup>486</sup> BT-Drs. 13/9472 vom 15.12.97, 2.

<sup>487</sup> *Ibid.*, 3.

274. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zu **Entschädigungsleistungen für Opfer des Nationalsozialismus in Mittel- und Osteuropa** teilt die Bundesregierung Informationen mit über die Zahl der Personen, die möglicherweise für Entschädigungsleistungen in Frage kommen. Der Bundesregierung sind demnach die Gesamtzahl der NS-Verfolgten in den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht bekannt. Bei den Verhandlungen über die Einrichtung von Stiftungen in Polen, Rußland, Weißrußland und der Ukraine seien die Verhandlungspartner davon ausgegangen, daß es sich in Polen und den neuen unabhängigen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion um bis zu 1,5 Mio. Menschen handle, die eine Hilfeleistung erhalten sollten. Für die sonstigen mittel- und osteuropäischen Staaten würden rund 60 000 Verfolgte, davon 15 000 jüdische Verfolgte, angenommen.<sup>488</sup>

Auf die Frage, welches Gesamtkonzept die Bundesregierung verfolge, der Verantwortung gerecht zu werden, führt die Bundesregierung aus:

“Anliegen der Bundesregierung ist es, die Not der Überlebenden der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu lindern. Dabei ist sich die Bundesregierung bewußt, daß keine Form der Entschädigung, das durch die national-sozialistische Verfolgung zugefügte Leid ausgleichen kann.”<sup>489</sup>

Die Bundesregierung weist weiter darauf hin, daß in den Satzungen der in Polen, Rußland, Weißrußland und der Ukraine gegründeten Stiftungen, die mit der Bundesregierung vor Inkrafttreten abgestimmt worden seien, die Grundlage für regelmäßige Zusammenarbeit der Stiftungen mit Organisationen von NS-Verfolgten geschaffen worden seien.

“Die Einrichtung der Stiftungen gestattet eine vergleichsweise ortsnahe und von Vorbehalten gegenüber unmittelbarem deutschem Einfluß weitgehend freie Gestaltung der Unterstützungsleistungen in enger Abstimmung mit den örtlichen Organisationen der Verfolgten. Um diese Ziele zu erreichen, wurden die Stiftungen als rechtlich selbständige und allein den Rechtsvorschriften des jeweiligen Staates unterliegende juristische Personen ausgestaltet. Sie legen die notwendigen Voraussetzungen für Leistungen an besonders geschädigte NS-Verfolgte selbst fest. Die Bundesrepublik Deutschland hat keine unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten.

Die Stiftungsbeträge sind so bemessen, daß Zahlungen von durchschnittlich 1000 DM pro Person möglich sind. Die Aufteilung der Mittel zwischen Rußland, Weißrußland und der Ukraine wurde von den genannten Staaten selbst vorgenommen.”<sup>490</sup>

275. Im Hinblick auf die **in den baltischen Staaten lebenden NS-Opfer** nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

“In der Plenardebatte vom 30. Januar 1997 hat die parlamentarische Staatssekretärin Irmgard Karwatzky u. a. auf die Vereinbarungen hingewiesen, die im Zusammenhang mit der deutschen Einigung mit der Republik Polen sowie Rußland, Weißrußland und der Ukraine zugunsten NS-Verfolgter geschlossen wurden. Die infolgedessen eingerich-

<sup>488</sup> BT-Drs. 13/8454 vom 4.9.97, 2.

<sup>489</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>490</sup> *Ibid.*, 4.

teten Stiftungen in Moskau und Minsk leisten – wie vereinbart – Entschädigungszahlungen auch an NS-Opfer in den baltischen Staaten Estland, Litauen und Lettland, die ehemals sowjetische Staatsbürger waren.

Zusätzlich hat die Bundesregierung den drei baltischen Staaten eine eigenständige Regelung für NS-Opfer in Form einer humanitären Geste angeboten. Hierfür hat die Bundesregierung Beträge in Höhe von je 2 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Entsprechende Regierungsvereinbarungen wurden mit Estland und Litauen bereits abgeschlossen (...). In den Vereinbarungen ist ausdrücklich geregelt, daß die Förderung gezielt Opfern national-sozialistischer Unrechtsmaßnahmen zukommen soll.<sup>491</sup>

Weiterhin weist die Bundesregierung darauf hin, daß mit Lettland eine entsprechende Vereinbarung vorbereitet werde, wofür die erforderlichen Mittel bereit stünden.<sup>492</sup>

276. Nach Auskunft der Bundesregierung sollen die bereitgestellten 80 Mio. DM für die künftigen **Stiftungen "Verständigung und Aussöhnung" in südosteuropäischen Staaten** Einmalleistungen gestatten, die den von den bestehenden Stiftungen geleisteten Zahlungen entsprechen. Im übrigen weist die Bundesregierung auf Arbeiten an einer Alternative zum Stiftungsmodell hin, die berücksichtigen soll, daß die zu unterstützenden NS-Verfolgten in einer größeren Anzahl von Staaten leben. Dabei sei eine angemessene Beteiligung der verfolgten Organisationen vorgesehen.<sup>493</sup>

277. Angesichts von Mutmaßungen über laufende **Zahlungen für in Westeuropa lebende NS-Opfer** betont die Bundesregierung, daß auch nach dem Bundesentschädigungsgesetz und allen darauf aufbauenden Härteregelungen die Entschädigung für NS-Verfolgte im Grundsatz in einer Einmalleistung mit Ausnahme besonders schwerer Verfolgungsschicksale bestehe. Weiter führt die Bundesregierung zum System der Entschädigung folgendes aus:

"Infolge des Ost-West-Konflikts in der Nachkriegszeit haben die Entschädigungsregelungen der Bundesrepublik Deutschland eine eigenständige Entwicklung genommen, die nicht zuletzt im Territorialitätsprinzip des Bundesentschädigungsgesetzes ihren Ausdruck gefunden hat. Bei der Schaffung von Härteregelungen nach der deutschen Einigung konnte nicht unberücksichtigt bleiben, daß Polen und die Sowjetunion im großen Umfang Reparationen entnommen und auf weiteren Ausgleich von Kriegs- und Verfolgungsschäden bereits in den 50er Jahren verzichtet haben. Solche Verzichtserklärungen liegen auch hinsichtlich weiterer mittel- und osteuropäischer Staaten vor (so Bulgarien, Rumänien, Ungarn, das damalige Jugoslawien)."<sup>494</sup>

278. Mehrfach nahm die Bundesregierung im Berichtszeitraum Stellung zu Fragen der **Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) für Kriegsverbrecher und Mitglieder der Waffen-SS**. Anlässlich einer parlamentarischen Kleinen Anfrage nahm die Bundesregierung Stellung zu Maßnahmen, mit den überprüft wird, ob ein Antragsteller Kriegsverbrechen begangen habe:

<sup>491</sup> *Ibid.*, 5f.

<sup>492</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> *Ibid.*, 7.

“Zur Überprüfung einer Beteiligung an Verbrechen gegen die Menschlichkeit hat die Versorgungsverwaltung der Länder seit jcher, insbesondere bei Neuanträgen mit SS-Bezug, von Beginn an das (US) Berlin-Document-Center eingeschaltet. Nachdem 1992 – nach Jahrzehnten ohne nennenswerte Zahlen von Neuanträgen Geschädigter – mit dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes im Ostblock eine Flut von Neuanträgen auf Auslandsversorgung insbesondere aus dem Baltikum eingingen, hat die Bundesregierung mit Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zum 18. Mai 1993 nochmals auf den Ausschußtatbestand des BVG hingewiesen und zur Ausschöpfung aller Beweismöglichkeiten Hinweise für die Verfahrensgestaltung gegeben, u. a. in jedem Fall eine Anfrage an das Berlin-Document-Center und an die Zentralstelle der Landesjustizverwaltung zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen zu richten. Eine Beteiligung an Verbrechen gegen die Menschlichkeit konnte auch danach in keinem Fall festgestellt werden.”<sup>495</sup>

Auf die Frage nach konkreten Fällen, in denen seitens der Länder Leistungen verwehrt worden seien, weist die Bundesregierung darauf hin, daß aufgrund einer Unterrichtung durch eine Sonderermittlungsgruppe des US-Justizministeriums im Januar 1997 die Versorgungsleistungen an zwei Leistungsempfänger in den Vereinigten Staaten entzogen werden konnten, da hinreichende Anhaltspunkte für Kriegsverbrechen danach vorgelegen haben. Im übrigen seien der Bundesregierung keine Fälle einer Verwehrung seitens der Länder bekannt geworden.<sup>496</sup>

Soweit im übrigen Namenslisten mit möglichen Kriegsverbrechern bekannt geworden seien, seien diese seitens der zuständigen Versorgungsverwaltung sofort auf Leistungsempfänger nach dem BVG und eventueller Beteiligung an Kriegsverbrechen überprüft worden. Im Hinblick auf in Deutschland lebende Antragsteller führt die Bundesregierung folgendes aus.

“Einen Ausschußtatbestand für Kriegsverbrecher oder anderweitig belastete Personen sah und sieht das BVG aufgrund der Entscheidung des Gesetzgebers aus dem Jahre 1950 nicht vor. Diese Entscheidung ist damals bewußt getroffen worden, da der Regierungsentwurf für das BVG in seinem § 8 ausdrücklich einen Ausschußtatbestand für ‘politisch vorbelastete Personen’ enthielt, der es ermöglicht hätte, Nazi-Größen oder Kriegsverbrechern die Versorgung zu versagen. Der Ausschußtatbestand wurde nach eingehenden parlamentarischen Beratungen gestrichen.

Bei dieser Sachlage haben Überprüfungen von im Inland lebenden Antragstellern oder Beziehern von Leistungen mit dem Ziel, sie von Leistungen auszuschließen, sicher in der Regel nicht stattgefunden. Sehr genau zu überprüfen war allerdings nach dem BVG, ob die geltend gemachte Gesundheitsschädigung kausal auf ein Kriegsgeschehen zurückzuführen war.”<sup>497</sup>

Weiter führt die Bundesregierung aus, daß in Abweichung von der Entscheidung des Gesetzgebers von 1950 beim BVG der Gesetzgeber beim Bundesentschädigungsgesetz, Entschädigungsrentengesetz sowie bei den Rehabilitierungsgesetzen von vornherein ausdrücklich Ausschußtatbestände vorgesehen habe. Ge-

<sup>495</sup> BT-Drs. 13/7055 vom 25.2.97, 3.

<sup>496</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>497</sup> *Ibid.*, 5 f.

genstand dieser Gesetze seien Leistungen, die Opfer staatlicher Unrechtsakte, insbesondere Opfer politischer Verfolgung, erhalten sollen. Grundgedanke dieser Ausschlussklauseln sei, daß Ausgleichsleistungen für erlittene staatliche Unrechtsmaßnahmen nicht erhalten solle, wer seinerseits einem Unrechtsregime staatstragend gedient und Unrechtshandlungen verschuldet oder mitverschuldet habe. Auf die Frage, inwieweit im Hinblick auf die im Inland lebenden aufgrund BVG berechtigten Personen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, stellt die Bundesregierung das Ergebnis einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung wie folgt dar:

“Der heutige Gesetzgeber ist frei, über eine Aufnahme einer Unwürdigkeitsklausel in das BVG für die Zukunft zu entscheiden, ähnlich wie es der Gesetzgeber bereits in §64 BVG für solche Deutsche und Ausländer vorgesehen hat, die keinen Wohnsitz in Deutschland haben. Verfassungsrechtlich ist er insbesondere nicht gehalten, es bei der Bewertung des Gesetzgebers von 1950 zu belassen, der von der Aufnahme einer solchen Klausel letztlich Abstand genommen hat; ein allgemeines Vertrauen in den Fortbestand einer dahin gehenden Gesetzeslage ist verfassungsrechtlich nicht geschützt.

Der Aufnahme einer Unwürdigkeitsklausel steht auch nicht das Recht staatlicher Rückwirkungsverbote entgegen, soweit die Klausel sich auf den Ausschluß oder eine Reduzierung künftiger Ansprüche beschränkt. Die Gründe, die für eine solche Entziehung der Rente pro futuro sprechen, sind – je nach dem für eine Neuregelung maßgebenden Gesichtspunkten – fallbezogen zu gewichten und mit dem Vertrauen des Leistungsempfängers abzuwägen, sofern und soweit es schutzwürdig ist. Es ist allein Sache des Gesetzgebers, hier eine politische Entscheidung darüber zu treffen, ob und in welchem Umfang er eine Änderung der Gesetzeslage vornehmen will. Weder das Rechtsstaatsprinzip, noch das Sozialstaatsprinzip, noch Art. 3 Abs. 1 GG oder andere Bestimmungen des Grundgesetzes würden einer modifizierenden Regelung von vornherein entgegenstehen.

Allerdings ist hierbei in Fällen, in denen auf der Grundlage des geltenden Rechts zum Teil seit bereits Jahrzehnten Leistungen gewährt werden, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob u.U. individuelles schutzwürdiges Vertrauen einer Entziehung der Leistung entgegenstehen kann.”<sup>498</sup>

Einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Einführung eines allgemeinen Ausschlussstatbestandes in das BVG, der es ermöglicht, künftig im In- und Ausland Versorgungsleistungen auszuschließen, wenn der Berechtigte oder derjenige, von dem sich seine Berechtigung ableitet, gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, hat der Bundesrat eingebracht.<sup>499</sup>

In ihrer Stellungnahme begrüßt die Bundesregierung die Zielrichtung des Gesetzentwurfes. Allerdings trage die Initiative nicht in allen Teilen den komplexen verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung, die an einen Ausschlussstatbestand bei den sog. Altfällen gestellt werden müßten. Der Gesetzentwurf bedürfe insoweit der Präzisierung, um den Erfordernissen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgrundsatzes zu entsprechen.<sup>500</sup>

<sup>498</sup> *Ibid.*, 7f.

<sup>499</sup> BT-Drs. 13/8246 vom 17.7.97.

<sup>500</sup> *Ibid.*, 6.

279. In ihrer Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage zur **Beutekunst** informierte die Bundesregierung über die Rückführung von Kulturgütern, die im Laufe des Zweiten Weltkrieges aus dem Ausland nach Deutschland verbracht worden waren. Nach Ansicht der Bundesregierung ist davon auszugehen, daß sich heute allenfalls noch in Einzelfällen in begrenzter Zahl kriegsbedingt verbrachte Kulturgüter in Deutschland befinden könnten. Die im Zusammenhang der Verhandlungen über die Rückführung von Kulturgütern von der Bundesregierung durchgeführten Suchappelle hätten nur geringen Erfolg gehabt. U. a. seien Hinweise auf Kulturgüter eingegangen, die möglicherweise aus Frankreich stammten und der Rückführung unterliegen könnten. Diese Fälle seien von der deutschen Seite in der 1992 eingerichteten deutsch-französischen Arbeitsgruppe zur beiderseitigen Rückführung von Kulturgütern zur Sprache gebracht worden und seien zur Zeit Gegenstand der Prüfung. Von der italienischen Regierung sei 1995 ein umfangreicher Suchkatalog vermißter Kunstwerke veröffentlicht worden. Sollten Hinweise eingehen, daß sich im Katalog aufgeführte Kulturgüter in Deutschland befinden, werde in jedem konkreten Fall die Rechtslage zu prüfen sein.

Auf die Frage nach der Verbindung von der Regelung von Entschädigung und Wiedergutmachung mit einer eventuellen Herausgabe von Beutekunst führt die Bundesregierung folgendes aus:

“Bei der Rückführung der Kulturgüter und in den bilateralen Verhandlungen darüber geht es nicht um die materiellen Werte der Kulturgüter oder um die Aufrechnungen von Kriegsverlusten. Vielmehr geht es darum, daß bedeutende Bestandteile des nationalen Kulturerbes Deutschlands wie anderer Staaten, die durch die Ereignisse und Folgen des Zweiten Weltkriegs von ihren angestammten Plätzen und aus ihren originären Sammlungszusammenhängen weggeführt worden sind, dorthin zurückkehren müssen. Gleichfalls geht es aber auch darum, daß Achtung des etablierten Völkerrechts, Schutz der kulturellen Identität von Menschen und Völkern, Vertragstreue und Vertragsfähigkeit unverzichtbare Grundlagen in den internationalen und bilateralen Beziehungen sind.”<sup>501</sup>

## 2. Sukzessionsfolgen

280. Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum ihren ersten Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit mit Stichtag der Darstellung vom 31. März 1997 vorgelegt. Darin wird auch die **Behandlung der völkerrechtlichen Verträge der DDR** dargelegt:

“Eine wichtige aus der deutschen Vereinigung entstandene Aufgabe war die Behandlung der völkerrechtlichen Verträge der DDR mit dritten Staaten gemäß Art. 12 des Einigungsvertrages. Die völkerrechtlichen Verträge der DDR wurden mit den Vertragspartnern unter den in Art. 12 EV genannten Gesichtspunkten mit dem Ziel erörtert, deren Fortgeltung, Anpassung oder Erlöschen zu regeln bzw. festzustellen. Über 80% der 2.600 bekannten DDR-Verträge konnten bisher als mit der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 erloschen festgestellt werden.”<sup>502</sup>

<sup>501</sup> BT-Drs. 13/8111 vom 27.6.97, 11.

<sup>502</sup> BT-Drs. 13/8450 vom 1.9.1997, 19.

