

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998

*Karen Raible**

| | Übersicht | Seite |
|------|---|-------|
| I. | Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen | 891 |
| II. | Auswärtige Gewalt und Bundesländer | 899 |
| III. | Staaten und Regierungen | 901 |
| IV. | Staatsgebiet und Grenzen, extraterritoriale Jurisdiktion | 904 |
| V. | See- und Flußrecht | 904 |
| | 1. Seerecht | 904 |
| | 2. Flußrecht | 906 |
| VI. | Luft- und Weltraumrecht | 907 |
| | 1. Luftrecht | 907 |
| | 2. Weltraumrecht | 907 |

* Wissenschaftliche Referentin am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; AsylVfG = Asylverfahrensgesetz; AuslG = Ausländergesetz; AWG = Außenwirtschaftsgesetz; AWV = Außenwirtschaftsverordnung; BAnz. = Bundesanzeiger; BetrVG = Betriebsverfassungsgesetz; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; BR-Drs. = Drucksache des Bundesrates; BT-Drs. = Drucksache des Bundestages; BT-PIPr. = Plenarprotokolle der Sitzungen des Bundestages; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; BVerfGE = Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; BVerwGE = Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts; CBD = Convention on Biological Diversity; CCD = Übereinkommen der VN zur Bekämpfung der Wüstenbildung; CEDAW = Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women; DAAD = Deutscher Akademischer Auslandsdienst; DFVSR = deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat; DV-AuslG = Durchführungsverordnung des Ausländergesetzes; ECOSOC = Economic and Social Council; 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; ESC = Europäische Sozialcharta; EU = Europäische Union; EuGH = Europäischer Gerichtshof; EUROPOL = Europäische Polizeibehörde; EuRHÜbk = Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen; EUTELSAT = European Telecommunications Satellite Consortium; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWI = Europäisches Währungsinstitut; EWR = Europäischer Wirtschaftsraum; EZB = Europäische Zentralbank; FAO = Food and Agriculture Organization; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; GATS = General Agreement on Trade in Services; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GFK = Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; GG = Grundgesetz; GIA = Groupes islamiques armés; GS = Generalsekretär/Generalsekretariat; HIPC = Highly Indebted Poor Countries; HRFOR = Human Rights Field Operation in Rwanda; IAEO = Internationale Atomenergie-Organisation; ICC = International Criminal Court; ICTR = International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda; ICTY = International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; IGAD = Intergovernmental Authority on Draught and Development; IGH = Internationaler Gerichtshof; IKRK = Internationales Komitee vom Roten Kreuz; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; ILO = International Labour Organisation; INMARSAT = Internationale Organisation für mobile Satellitenorganisation; INTELSAT =

| | | |
|-------|--|-----|
| VII. | Personalhoheit und Staatsangehörigkeit | 910 |
| | 1. Staatsangehörigkeit | 910 |
| | 2. Ausübung diplomatischen Schutzes | 911 |
| VIII. | Ausländer | 912 |
| | 1. Ausländerrecht | 912 |
| | 2. Asyl- und Flüchtlingsrecht | 915 |
| | 3. Visarecht | 923 |
| IX. | Menschenrechte und Minderheiten | 924 |
| | 1. Menschenrechtsverträge und internationale Konferenzen | 924 |
| | 2. Praxis im Rahmen der VN-Organen | 935 |
| | 3. Praxis auf europäischer Ebene | 938 |
| | 4. Menschenrechte in einzelnen Staaten | 942 |
| | 5. Minderheiten | 948 |
| X. | Diplomatie und Konsularwesen | 953 |
| XI. | Rechtshilfe und Auslieferung | 953 |
| | 1. Rechtshilfe | 953 |
| | 2. Auslieferung | 957 |
| XII. | Zusammenarbeit der Staaten | 959 |
| | 1. Politische Zusammenarbeit | 964 |
| | 2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit | 964 |
| | 3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit | 967 |
| | 4. Polizeiliche und militärische Zusammenarbeit | 968 |
| | 5. Entwicklungs- und Finanzhilfe | 974 |
| | 6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe | 981 |
| | 7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit | 982 |

International Telecommunications Satellite Consortium; INTERREG = EG-Initiative zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Grenzregionen; IPTF = International Police Task Force; ISGH = Internationaler Seegerichtshof; IWC = Internationale Walfangkommission; IWF = Internationaler Währungsfonds; KRK = Klimarahmenkonvention; KWKG = Kriegswaffenkontrollgesetz; LDC = least developed countries; LMO = lebende modifizierte Organismen; MAI = Multilateral Agreement on Investments; MERCOSUR = Mercado Común del Sur; MICIVIH = Mission Civile Internationale en Haïti; MINURCA = United Nations Mission in the Central African Republic; MOE-Staaten = mittel- und osteuropäische Staaten; NATO = North Atlantic Treaty Organisation; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NRR = NATO-Rußland-Rat; OAS = Organisation Amerikanischer Staaten; OAU = Organisation of African Unity; OCCAR = Organisation Conjointe de Coopération en Matières d'Armement; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; OSZE = Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; PHARE = Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy; PIC = prior informed consent; PKK = Kurdische Arbeiterpartei; PLO = Palestinian Liberation Organization; POP = Persistent Organic Pollutants; REIO = Regional Economic Integration Organization; RGBL = Reichsgesetzblatt; RUF = Revolutionary United Front; SFOR = Stabilization Force; SIS = Schengener Informationssystem; SkAufG = Streitkräfteaufenthaltsgesetz; TACIS = Technical Assistance for the Community of Independent States; TRIPs = Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; UKPV = Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UN Doc. = United Nations Document; UNEP = United Nations Environment Programme; UNESCO = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation; UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees; UNICEF = United Nations Children's Fund; UNMIBH = United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina; UNO = United Nations Organisation; UNOMSIL = United Nations Mission of Observance in Sierra Leone; UNSCOM = Abrüstungskommission der Vereinten Nationen für den Irak; UNTSO = United Nations Truce Supervision Organization; VN = Vereinte Nationen; VRPr. = Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland; WB = Weltbank; WEU = Westeuropäische Union; WIB = Woche im Bundestag; WTO = World Trade Organisation.

| | | |
|--------|---|------|
| XIII. | Umwelt- und Naturschutz | 983 |
| | 1. Allgemeiner Umweltschutz | 983 |
| | 2. Gewässerschutz | 987 |
| | 3. Luftreinhaltung und Klimaschutz | 988 |
| | 4. Kerntechnische Sicherheit | 992 |
| | 5. Landschafts- und Bodenschutz | 995 |
| | 6. Artenschutz und biologische Vielfalt | 998 |
| | 7. Abfall und gefährliche Güter | 1001 |
| | 8. Antarktis | 1002 |
| | 9. Biotechnologie | 1003 |
| XIV. | Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung | 1004 |
| | 1. GATT und WTO | 1004 |
| | 2. Außenwirtschaftskontrollrecht | 1008 |
| | 3. Sonstige Einzelfragen | 1013 |
| XV. | Europäische Union und Europäische Gemeinschaften | 1023 |
| | 1. Verträge | 1023 |
| | 2. Außenbeziehungen | 1033 |
| | 3. Sonstige Einzelfragen | 1039 |
| XVI. | Internationale Organisationen | 1042 |
| | 1. Vereinte Nationen | 1042 |
| | 2. Militärbündnisse | 1060 |
| | 3. Sonstige Organisationen | 1069 |
| XVII. | Friedenssicherung und Kriegsrecht | 1070 |
| | 1. Abrüstung und Rüstungskontrolle | 1070 |
| | 2. Friedenstruppen internationaler Organisationen | 1079 |
| | 3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen | 1082 |
| | 4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung | 1093 |
| | 5. Humanitäres Völkerrecht | 1094 |
| XVIII. | Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen | 1096 |

Survey

| | | |
|-------|---|-----|
| I. | Sources of International Law, Basic Principles of International Relations | 891 |
| II. | Foreign Relations Power and the German <i>Länder</i> | 899 |
| III. | States and Governments | 901 |
| IV. | State Territory and Boundaries, Extraterritorial Jurisdiction | 904 |
| V. | Law of the Sea and Waterways | 904 |
| | 1. Law of the Sea | 904 |
| | 2. Law of the Waterways | 906 |
| VI. | Air and Space Law | 907 |
| | 1. Air Law | 907 |
| | 2. Space Law | 907 |
| VII. | Sovereignty over Persons and Nationality | 910 |
| | 1. Nationality | 910 |
| | 2. Exercise of Diplomatic Protection | 911 |
| VIII. | Aliens | 912 |
| | 1. Law on Aliens | 912 |
| | 2. Asylum and Refugee Law | 915 |
| | 3. Visa Law | 923 |
| IX. | Human Rights and Minorities | 924 |
| | 1. International Human Rights Treaties and International Conferences | 924 |
| | 2. Practice within UN Organs | 935 |
| | 3. Practice within European Institutions | 938 |

| | | |
|--------|--|------|
| | 4. Human Rights Practices of Individual States | 942 |
| | 5. Minorities | 948 |
| X. | Diplomatic and Consular Relations | 953 |
| XI. | Legal Assistance and Extradition | 953 |
| | 1. Legal Assistance | 953 |
| | 2. Extradition | 957 |
| XII. | Co-operation between States | 959 |
| | 1. Political Co-operation | 964 |
| | 2. Scientific, Technical and Cultural Co-operation | 964 |
| | 3. Labour Law and Social Security Co-operation | 967 |
| | 4. Police and Military Co-operation | 968 |
| | 5. Development and Financial Aid | 974 |
| | 6. Nutrition and Humanitarian Aid | 981 |
| | 7. Local Transfrontier Co-operation | 982 |
| XIII. | Environmental Protection | 983 |
| | 1. General Issues | 983 |
| | 2. Protection of Waters | 987 |
| | 3. Air and Climate Protection | 988 |
| | 4. Nuclear Safety | 992 |
| | 5. Conservation of the Countryside and Soil Protection | 995 |
| | 6. Protection of Endangered Species and Biodiversity | 998 |
| | 7. Waste and Dangerous Goods | 1001 |
| | 8. Antarctic | 1002 |
| | 9. Biotechnology | 1003 |
| XIV. | Foreign Trade and World Trade Order | 1004 |
| | 1. GATT and WTO | 1004 |
| | 2. Export Controls | 1008 |
| | 3. Specific Questions | 1013 |
| XV. | European Union and European Communities | 1023 |
| | 1. Treaties | 1023 |
| | 2. External Relations | 1033 |
| | 3. Specific Questions | 1039 |
| XVI. | International Organisations | 1042 |
| | 1. United Nations | 1042 |
| | 2. Military Alliances | 1060 |
| | 3. Other Organisations | 1069 |
| XVII. | Peace-Keeping Measures and Law of War | 1070 |
| | 1. Arms Reduction and Arms Control | 1070 |
| | 2. Peace-Keeping Operations | 1079 |
| | 3. Collective Military and Non-Military Measures | 1082 |
| | 4. Self-Defence and Other Forms of Use of Force | 1093 |
| | 5. Humanitarian Law | 1094 |
| XVIII. | Consequences of War, Occupation and Division | 1096 |

*I. Völkerrechtsquellen, Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen***1. Internationaler Strafgerichtshof**

Vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 fand in Rom eine Staatenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs statt.¹ Die Verhandlungen waren von erheblichen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des zu errichtenden internationalen Strafgerichtshofs geprägt. Diese betrafen vor allem die Frage der Zuständigkeit und Reichweite des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs, insbesondere im Verhältnis zur nationalen Strafgerichtsbarkeit und zum Sicherheitsrat, sowie die nähere Ausgestaltung der Pflichten zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof. Im wesentlichen standen sich bei der Konferenz zwei unterschiedliche Ansätze gegenüber. Während manche Staaten die Schaffung eines eher schwachen Strafgerichtshofs anstrebten, dessen Tätigwerden möglichst von der Einzelfallerlaubnis betroffener Staaten oder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen abhängen sollte, verfolgten die sogenannten "gleichgesinnten Staaten" das Ziel eines möglichst effektiven und unabhängigen Strafgerichtshofs, der nach dem Grundsatz der Komplementarität immer dann Strafgerichtsbarkeit ausüben sollte, wenn die national zuständigen Organe entweder als unfähig oder unwillig zur Durchführung der Strafverfolgung erwiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland forderte zusammen mit der Gruppe der "gleichgesinnten Staaten" einen starken, unabhängigen und wirksamen Internationalen Strafgerichtshof. In einer Ansprache zu Beginn der Konferenz am 16. Juni 1998 in Rom wiederholte der Bundesminister der Justiz Schmidt-Jortzig noch einmal die deutschen Grundpositionen:

"Die deutschen Grundpositionen – die Grundbausteine für den Gerichtshof – sind bekannt und unverändert. Wir setzen uns ein

- für einen Gerichtshof mit universaler Zuständigkeit für die Kernverbrechen, einschließlich der Kriegsverbrechen in internen Konflikten,
 - für den Grundsatz der Komplementarität,
 - einen unabhängigen Ankläger und
 - eine strikte und vorbehaltlose Verpflichtung zur Zusammenarbeit.
- Außerdem wiederholen wir unseren Vorschlag, das Verbrechen des Angriffskrieges in die Liste der Kernverbrechen aufzunehmen, wobei allerdings die Rolle des Sicherheitsrates nach der Charta der Vereinten Nationen zu berücksichtigen ist. Die Definition dieses Verbrechens sollte sich im Einklang mit historischen Präzedenzfällen auf offensichtliche und unstrittige Fälle von Angriffskriegen konzentrieren. Ich weiß, daß die Verhandlungen hier schwierig sein werden und daß in den nächsten fünf Wochen unzählige Detailfragen zu regeln sein werden. Lassen Sie mich vor allem zwei der schwierigsten Punkte herausheben, die für uns besonders wichtig sind:

¹ Zahlreiche Informationen zu dieser Konferenz sind im Internet unter der Adresse <http://www.un.org/icc/index.htm> einsehbar. Vgl. zu früheren deutschen Stellungnahmen zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs Roland Bank, VRPr. 1997, ZaöRV 59 (1999), 1133–1309, Ziff. 2.

Die automatische Jurisdiktion bei den Kernverbrechen und die Unabhängigkeit des Anklägers. Wenn der Internationale Strafgerichtshof seinen Namen verdienen soll, werden die Mitglieder der Völkergemeinschaft bereit sein müssen, seine Zuständigkeit für die Kernverbrechen zu akzeptieren. Ich glaube nicht, daß dies eine zu große Zumutung für die Staaten ist: In einer eng miteinander verknüpften Welt und einer globalen Gesellschaft ist der eigenen Souveränität durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit besser gedient als durch den zum Scheitern verurteilten Versuch, sich isoliert zu behaupten. Im Rahmen des Prinzips der Komplementarität, wie es bereits im Entwurf verankert ist, geben wir nicht unsere nationale Souveränität an eine fremde Instanz auf. Vielmehr erfüllen wir schlicht unsere Pflicht gegenüber der internationalen Gemeinschaft, indem wir die Lücken schließen, durch die die schlimmsten Verbrecher bisher schlüpfen konnten. Deutschland setzt sich für das Prinzip der universellen Jurisdiktion des Gerichtshofs über die Kernverbrechen ein, um die Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen zu fördern. Es gibt keine Ausnahmen für diese Herrschaft des Rechts: Sie gilt unterschiedslos für alle, oder sie gilt gar nicht. Deswegen kann es keinen Kompromiß geben, der dazu führt, daß ein Staat es sich selbst aussuchen darf, wann er sich und seine Staatsangehörigen dem Recht unterwirft und wann er sich darüber hinwegsetzt.

Ebensowenig darf es den einzelnen Staaten überlassen bleiben, ob eine Angelegenheit überhaupt vom Ankläger untersucht werden kann. Eine angemessene richterliche Überwachung auch in der Ermittlungsphase ist notwendig, aber abgesehen davon sollten wir es dem Ankläger auch erlauben, ohne eine ausdrückliche Aufforderung durch einen Staat tätig zu werden. Wir sollten nicht vergessen, daß die Staatengemeinschaft den Ankläger wählt, um durch die Untersuchung und Bestrafung der schlimmsten Verbrechen die gemeinsamen Interessen aller zu verfolgen. Diese Interessen sind nicht davon abhängig, ob es die Diplomatie einem Staat gerade erlaubt, eine Anzeige zu erstatten. Ich bin mir sicher, daß sich alle Delegierten ihrer Verantwortung vor den künftigen Generationen bewußt sind. Von Rom muß das Signal ausgehen, daß die Zeiten, in denen die schlimmsten Verbrechen gegen die Menschlichkeit straflos bleiben konnten, unwiderlich vorbei sind. Ein Statut ohne Hintertüren und Vorbehalte, das einen starken, unabhängigen und wirksamen Gerichtshof errichtet, würde dieses Signal bedeuten, das längst überfällig ist.²

Am 17. Juli 1998 wurde das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs mit 120 Stimmen, bei 21 Stimmenthaltungen und 7 Gegenstimmen in Rom verabschiedet.³ Gegen die Annahme des Statuts haben nach eigenem Bekunden unter anderem die Vereinigten Staaten, China und Israel gestimmt. Das Statut lag vom 17. Juli bis 17. Oktober 1998 in Rom zur Zeichnung auf und wird vom 18. Oktober 1998 bis zum 31. Dezember 2000 in New York zur Zeichnung liegen. Das Statut tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den 60. Tag nach Hinterlegung der 60. Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen folgt. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Statut am

² Bull. Nr. 44 vom 22.6.1998, 587 f.

³ UN Doc. A/CONF.183/9.

10. Dezember 1998, dem 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, unterzeichnet.

Das in 13 Teile und 128 Artikel unterteilte Statut definiert die einzelnen Verbrechen, regelt die Zuständigkeit, die Errichtung, den Aufbau und die Finanzierung des Gerichtshofs sowie die allgemeinen Strafrechtsprinzipien, die Strafen, das Strafverfahren, die Strafvollstreckung und die strafrechtliche Zusammenarbeit. Besonderer Wert wird auf die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze (Bestimmtheitsgrundsatz, *ne bis in idem*, Rückwirkungsverbot, Rechte der beschuldigten Person) gelegt. Die Todesstrafe darf nicht verhängt werden.

Inhaltlich bekräftigt und konsolidiert das Statut in vielen Bereichen das geltende Völkerrecht. In einigen Bereichen wurde Neuland betreten.

Teil 1 des Statuts widmet sich der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs. Der Internationale Strafgerichtshof wird neben dem bereits in Den Haag ansässigen Internationalen Gerichtshof treten. Der künftige Internationale Strafgerichtshof soll durch ein besonderes Abkommen in eine enge Beziehung zu den Vereinten Nationen gebracht werden, ist jedoch nicht Teil der Vereinten Nationen, sondern eine selbständige Völkerrechtsperson.

Teil 2 des Statuts enthält die der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs unterliegenden Straftatbestände. Diese Straftatbestände, die Völkermord (Art. 6), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7) und Kriegsverbrechen (Art. 8) betreffen, bauen auf bereits vorhandenen Völkerrechtsinstrumenten und Quellen auf. Der Straftatbestand des Völkermords gemäß Art. 6 entspricht der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948.⁴ Der Straftatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß Art. 7 hat sowohl das Statut des Internationalen Militärgerichtshofs in Nürnberg als auch die Statute der beiden *ad hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda zur Grundlage. Die insgesamt 50 einzelnen Straftatbestände des Straftatbestands der Kriegsverbrechen gemäß Art. 8 entstammen weitestgehend bekannten Instrumenten des humanitären Völkerrechts. Als Quellen für die Einzeltatbestände der Kriegsverbrechen können genannt werden:

- die vier Genfer Rot-Kreuz-Abkommen von 1949;⁵
- die Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977;⁶
- das IV. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, dem die Ordnung betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung) als Anlage beigefügt ist;⁷

⁴ BGBl. 1954 II, 729.

⁵ BGBl. 1954 II, 781.

⁶ BGBl. 1990 II, 1550.

⁷ RGBl. 1910, 5.

- die Erklärungen vom 29. Juli 1899 betreffend das Verbot der Anwendung von Geschossen mit erstickenden oder giftigen Gasen und das Verbot von Geschossen, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder plattdrücken;⁸
- das Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Anwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg.⁹

Teil 3 des Statuts befaßt sich mit den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts unter Berücksichtigung der bisherigen internationalen wie nationalen Rechtsprechung zum Völkerstrafrecht sowie der unterschiedlichen Strafrechtstraditionen. Im Zusammenspiel mit den Straftatbeständen des Statuts läßt dieser Teil einen Begriff der Völkerstraftat erkennen, der sich aus folgenden drei Merkmalen zusammensetzt: Verwirklichung der objektiven und gegebenenfalls speziellen Merkmale eines Völkerstraftatbestandes, Vorliegen der allgemeinen Anforderung an die subjektive Tatseite und Nichtverlegen eines Grundes für den Ausschluß der strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

Das in Teil 4 des Statuts geregelte Gerichtsverfassungsrecht führt die Organe des Internationalen Strafgerichtshofs (Präsidium, Berufungsabteilung, Hauptverfahrensabteilung, Vorverfahrensabteilung, Anklagebehörde, Kanzlei) auf, legt die Stellung und Wahl der Richter sowie die Einrichtung der Kammern fest.

Die Teile 5, 6 und 8 des Statuts bilden zusammen die Grundzüge einer völkerrechtlichen Strafprozeßordnung, während Teil 8 des Statuts materiell die dem Internationalen Strafgerichtshof zur Verfügung stehenden Strafen, die Strafzumessung und die Konkurrenz von Verbrechen regelt.

Teil 9 des Statuts widmet sich der besonders wichtigen Zusammenarbeit von Staaten und dem Internationalen Strafgerichtshof. Neu ist im Gegensatz zu bisherigen Regelungen, daß die Gründe, die Überstellung einer verdächtigen Person an den Internationalen Strafgerichtshof abzulehnen, stark begrenzt sind. Die Vertragsstaaten haben Rechtshilfemaßnahmen auf Ersuchen des Internationalen Strafgerichtshofs grundsätzlich durchzuführen, sofern nicht wesentliche Rechtsgrundsätze der eigenen Rechtsordnung entgegenstehen.

Teil 10 behandelt die Vollstreckung von durch den Internationalen Strafgerichtshof verhängten Freiheitsstrafen durch die Vertragsstaaten. Die Teile 11 bis 13 des Statuts wenden sich Fragen der Versammlung der Vertragsstaaten sowie der Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofs zu.

Die Schlußakte der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz, die nach der Annahme des Statuts verabschiedet wurde, enthält insbesondere folgende Resolution:

- Resolution E zur Frage der künftigen Einbeziehung von Terrorismus- und Drogenverbrechen in die Gerichtsbarkeit, wobei diese Frage bei der ersten Überprüfungskonferenz, die gemäß Artikel 123 des Statuts sieben Jahre nach Inkrafttreten des Statuts einberufen wird, beraten werden soll;

⁸ RGBl. 1901, 474.

⁹ RGBl. 1925 II, 405.

– Resolution F als Grundsatzbeschluss über die Errichtung einer Vorbereitungskommission, welche nach einem vorgegebenen Arbeitsprogramm die erforderlichen Nebeninstrumente des Statuts erarbeiten soll.

Bundesaußenminister Kinkel erklärte am 17. Juli 1998 vor Abschluß der diplomatischen Staatenkonferenz zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs:

“Ich stelle mit Zufriedenheit fest, daß wesentliche Elemente der deutschen Verhandlungsposition Eingang in den Entwurf für das Gerichtshof-Statut gefunden haben:

1. Der Internationale Strafgerichtshof wird die nationalen Strafverfolgungsinstanzen ergänzen, und nicht etwa ersetzen. Nur wenn eine Strafverfolgung auf nationaler Ebene nicht möglich ist oder der Wille hierzu fehlt, soll der Internationale Strafgerichtshof aktiv werden (Prinzip der Komplementarität).

2. Der Internationale Strafgerichtshof wird sich auf die Aburteilung von Schwerverbrechen konzentrieren. Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen werden als Verbrechenstatbestände im Statut definiert. Dabei erfaßt der Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit schwere Menschenrechtsverletzungen auch in Friedenszeiten, und als Kriegsverbrechen können auch bestimmte im Bürgerkrieg begangene Greuelthaten geahndet werden.

3. Die Anklagebehörde kann von sich aus Ermittlungen aufnehmen und unterliegt hierbei nur der Kontrolle der Ermittlungskammer des Gerichts.

4. Der Internationale Gerichtshof wird seine Funktionen frei von politischer Einflußnahme ausüben können. Dabei werden die Zuständigkeiten des Weltsicherheitsrates für die Friedenssicherung gewahrt.

5. Die Vertragsstaaten werden mit dem Internationalen Strafgerichtshof umfassend zusammenarbeiten. Soweit erforderlich werden sie die innerstaatlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen haben. Den nationalen Sicherheitsinteressen wird dabei gebührend Rechnung getragen.

In einigen Punkten hätte ich mir weitergehende Regelungen gewünscht. So wird sich die von deutscher Seite befürwortete universelle Zuständigkeit des Gerichtshofs angesichts massiver Widerstände zunächst nicht durchsetzen lassen. Nach dem Entwurf kann der Gerichtshof seine automatische Jurisdiktion unter der Voraussetzung ausüben, daß entweder der Staat, auf dessen Territorium die Verbrechen begangen worden sind, oder der Heimatstaat des Täters Vertragspartei sind. Diese Beschränkung wird jedoch mit wachsender Anzahl von Vertragsbeitritten an Bedeutung verlieren.

Auch die erheblichen Meinungsunterschiede zur Definition des Verbrechens des Angriffskrieges werden sich bis zum Konferenzende nicht überbrücken lassen. Ich begrüße jedoch, daß dieses Verbrechen nicht zuletzt als Ergebnis der beharrlichen Bemühungen der Bundesregierung im Grundsatz Aufnahme in die Liste der Verbrechenstatbestände des Statuts gefunden hat. Die Bundesregierung wird sich weiterhin nachdrücklich für eine angemessene Verbrechensdefinition mit dem Ziel einsetzen, dem Internationalen Strafgerichtshof künftig die Aburteilung auch des Verbrechens des Angriffskrieges zu ermöglichen. Hierbei muß der besonderen Rolle und Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für Sicherheit und Frieden Rechnung getragen werden.”¹⁰

¹⁰ Zahlreiche Pressemitteilungen, Reden, Namensartikel und Interviews für das Jahr 1998 befinden sich im Pressearchiv des Auswärtigen Amtes, das im Internet unter der Adresse

Die Europäische Union gab am 23. Juli 1998 zum Ergebnis der Konferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs folgende Erklärung ab:

“Die Europäische Union billigt uneingeschränkt das Ergebnis der Konferenz von Rom, das in der von einer überwältigenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten am 17. Juli 1998 angenommenen Satzung zum Ausdruck kommt. Zwar konnte nicht allen Erwartungen in vollem Umfang entsprochen werden, doch legt diese Satzung das Fundament für einen effizienten und glaubwürdigen Gerichtshof als eine Institution, die den Kampf dagegen, daß abscheulichste Verbrechen ungesühnt bleiben, und die Abschreckung vor dem Begehen solcher Verbrechen zur Aufgabe hat. Die Europäische Union begrüßt es, daß komplizierte und schwierige Fragen wie die Definition von Verbrechen, der Grundsatz der Komplementarität, die Tragweite der gerichtlichen Zuständigkeit, die Unabhängigkeit des öffentlichen Anklägers und die Beziehung zu den Vereinten Nationen in einer für alle EU-Mitgliedstaaten annehmbaren, befriedigenden Weise gelöst wurden.

Die Europäische Union ist sich sehr wohl bewußt, daß noch nicht alle Aufgaben zur Verwirklichung des Gerichtshofs erfüllt sind. Insbesondere muß die Vorbereitungscommission ihre in der Satzung vorgesehene Arbeit, wie z. B. Festlegung der Verfahrensordnung und Beweisregeln, noch leisten. Die Europäische Union will nach Kräften zur Erfüllung dieser Aufgaben beitragen. Die Europäische Union hofft, daß die erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen bald erreicht wird, so daß der Gerichtshof seine Arbeit aufnehmen kann.”¹¹

Zum Beitrag, den die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Zukunft leisten möchte, führte der deutsche Vertreter bei den Vereinten Nationen **Kastrup** in einem Treffen mit der EU-Kommissarin **Bonino** am 1. Oktober 1998 aus:

“We stand ready to co-operate closely with our EU partners, the like-minded and the NGOs to encourage all countries to sign and ratify the Statute soon. This includes our host country, the United States, which has contributed so much to the Rome conference and the preparation of the Statute. We will actively participate in the preparation of the resolution on the ICC in the 53rd General Assembly. We will undertake our best efforts to ensure that this resolution will give further momentum to the establishment of the court. And we will co-operate with you to guarantee a speedy and efficient work of the preparatory commission next year. Here a lot of work lies before us: draft rules of procedure and evidence, financial regulations, elaboration of a relationship agreement between the Court and the UN and so on.

http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/index.htm eingesehen werden kann. Wird im folgenden auf das Pressearchiv des Auswärtigen Amtes Bezug genommen, so wird unter Hinweis auf die Quelle nur die genaue Adresse des Zitats genannt. Die hier zitierte Erklärung des Bundesaußenministers **Kinkel** befindet sich unter der Adresse http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980717c.html. Vgl. hierzu auch den Kommentar von **Kinkel**, *Der Internationale Strafgerichtshof – ein Meilenstein in der Entwicklung des Völkerrechts*, NJW 1998, 2650 f. = Bull. Nr. 60 v. 14.9.1998, 766 ff.

¹¹ Bull. Nr. 53 vom 29.07.1998, 695 f.

Finally we will make sure that during our term of the EU Presidency the promotion of the ICC will be a matter of priority.”¹²

In der Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm der deutsche Vertreter Westdickenberg am 22. Oktober 1998 Stellung zu der gemäß der Resolution F der Schlußakte der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz errichteten Vorbereitungskommission:

“The Preparatory Commission will have to use the time available in the best way possible: When elaborating the Rules of Procedure and Evidence, the ‘elements of crimes’ and all the other instruments in the Preparatory Commission, we all should refrain from getting entangled in too much detail. And we should try to work out compromises. We have to ensure the effectiveness of the procedures of the Court and its early and effective operation. Let’s not forget this primary and most important goal of our negotiations. Obviously, the elaboration of the Rules of Procedure and Evidence will take most of the time of the Preparatory Commission. Here, we should trust the experts on procedural questions of the Rome Conference who are familiar with the subject and can elaborate proposals which concentrate on the necessities of the Court. On the other hand, we should not spend too much time discussing the so-called ‘elements of crimes’: In our view, the Statute itself already contains the necessary definitions of genocide, crimes against humanity and war crimes to enable the ICC to do its work. The ‘elements of crimes’ shall only (I quote from the Statute) ‘assist the Court in the interpretation and application’ of the relevant articles. Concerning the other instruments for the ICC (e.g. the relationship agreement between the Court and the UN, the financial regulations, the agreement on the privileges and immunities of the Court), we can build on the precedents of previously established international institutions. Therefore, we should be able to deal with these instruments in a relatively short time at the end of the Preparatory Commission.”¹³

2. Zur Frage des **Selbstbestimmungsrechts der Völker** äußerte sich der Vertreter Österreichs Manz im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung am 23. Oktober 1998 wie folgt:

“The European Union believes that democracy and good governance are essential for the protection of all human rights. The holding of free and fair elections by secret ballot and universal suffrage is one of the prerequisites for actually implementing the right of a people to determine its own destiny. Free and fair elections are necessary for the establishment of a democratic order, but democratisation is a long term process and not a one-time event. Results of genuine elections must be respected; elected representatives must be allowed to take office; they must fulfil their mandate with full accountability.

¹² Zahlreiche Erklärungen und Reden der deutschen Vertreter bei den Vereinten Nationen aus dem Jahr 1998 sind von der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen im Internet unter den Adressen http://www.germany-info.org/UN/un_state_98.htm bzw. <http://www.undp.org/missions/germany/state.htm> veröffentlicht worden. Wird im folgenden auf diese Veröffentlichungen Bezug genommen, so wird unter Hinweis auf die Quelle nur die genaue Adresse des Zitats genannt. Die hier zitierte Rede befindet sich unter der Adresse http://www.germany-info.org/UN/un_state_10_01_98.htm.

¹³ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_10_22_98.htm.

Today, the world speaks out unanimously against any change of government by undemocratic means, such as coups d'états, and does not accept regimes that rule against the expressed will of the people."¹⁴

3. Im Berichtszeitraum setzten sich deutsche Vertreter im 6. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen mehrfach mit dem **Bericht der Völkerrechtskommission über die Arbeit in ihrer 50. Sitzungsperiode** auseinander. Die Stellungnahmen betrafen Kapitel IV des Berichts: International liability for injurious consequences arising out of acts non-prohibited by international law, Kapitel VII: State responsibility und Kapitel XI: Reservation to treaties.

Im Zusammenhang mit der **völkerrechtlichen Haftung für schädliche Folgen aus völkerrechtswidrigen Handlungen (Kapitel IV)** begrüßte der deutsche Vertreter Westdickenberg am 28. Oktober 1998 zunächst die vorrangige Behandlung des Themas "Prevention of transboundary damage from hazardous activities". Dabei stellte er klar, daß die Artikel des von der Völkerrechtskommission erarbeiteten Entwurfs bestehende Regeln des Völkerrechts unbeschadet lasse:

"It clearly states that the present draft articles are without prejudice to the existence, operation or effect of any other rule of international law. In the view of my Government, this is an important clarification. We completely support the work of the ILC on a comprehensive set of articles providing a basis for the topic of 'Prevention of transboundary damage from hazardous activities'. On the other hand, we should admit other rules and developments in this area of international law and should be careful not to make premature commitments concerning this subject."¹⁵

Im Rahmen des Beratungsgegenstandes der **Staatenverantwortlichkeit (Kapitel VII)** machte der deutsche Vertreter Westdickenberg am 28. Oktober 1998 im Hinblick auf Wiedergutmachung und Entschädigung geltend, daß die Bundesregierung mehr Wert auf allgemeine Grundsätze als auf detaillierte Regelungen lege. Die relative Komplexität des Themas könne nur dann befriedigend gelöst werden, wenn die Anwendung der Vorschriften genügend Flexibilität für Sonderfälle lasse.¹⁶

Hinsichtlich der von der Völkerrechtskommission erarbeiteten **Definition von Vorbehalten und Auslegungserklärungen (Kapitel XI)** führte der deutsche Vertreter Hilger am 2. November 1998 kritisch aus:

"It should not be forgotten, however, that the majority of real problems generated by reservations and their consequences, including possible objections, as well as by interpretative declarations, do not involve the question of their definition. In this area of

¹⁴ Österreich hatte in der 2. Jahreshälfte von 1998 die Präsidentschaft der Europäischen Union inne. Die Stellungnahmen, die es in dieser Zeit im Namen der Europäischen Union abgegeben hat, wurden von der ständigen Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen im Internet unter der Adresse <http://www.undp.org/missions/austria/eurindex.htm> veröffentlicht. Wird im folgenden auf diese Veröffentlichungen Bezug genommen, wird unter Hinweis auf die Quelle nur die genaue Adresse des Zitats genannt. Die hier zitierte Erklärung befindet sich unter der Adresse <http://www.undp.org/missions/austria/r231098.htm>.

¹⁵ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_10_28_98.htm.

¹⁶ *Ibid.*

public international law an elaboration of highly complex definitions would not necessarily be of more than theoretical interest and might even be counterproductive from a practical viewpoint.”¹⁷

Statt dessen betonte er wie in vorangegangenen Berichtszeiträumen¹⁸ das Problem der Unzulässigkeit des Vorbehalts und forderte die Völkerrechtskommission auf, sich in ihrer 51. Sitzungsperiode auf diese Frage zu konzentrieren und überzeugende Lösungen zu finden.

4. Zum **Einsatz von Söldnern** nahm die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 8. Juni 1998 auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage Stellung:

“Der Einsatz von Söldnern stellt aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich eine Verletzung der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen dar. Er verletzt die Völkerrechtsgrundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung am 20. Dezember 1990 auch das Internationale Übereinkommen vom 4. Dezember 1989 gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern unterzeichnet. Das Übereinkommen ist noch nicht ratifiziert. Vor Ratifizierung bedarf es u. a. der Klärung, welche durch das Übereinkommen erfaßten Rechtstatbestände bereits nach deutschem Recht strafbar sind und ob im Rahmen des Ratifizierungsgesetzes neue strafrechtliche Vorschriften zu schaffen sind. Aus diesem Grund haben auch die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bislang von einer Unterzeichnung bzw. Ratifizierung des Übereinkommens abgesehen.”¹⁹

5. In seiner Rede anlässlich des **350jährigen Jahrestages des Westfälischen Friedens** in Münster am 24. Oktober 1998 erklärte Bundespräsident Herzog:

“Vor 350 Jahren saßen Repräsentanten der hier versammelten Völker an gleicher Stelle schon einmal zusammen. Damals war es etwas noch nie Dagewesenes und der Beginn von etwas ganz Neuem. Es war nicht nur eine Geburtsstunde der modernen Diplomatie, sondern auch das erste Beispiel für eine Zusammenarbeit fast aller europäischen Staaten. Der Westfälische Friede war der Beginn einer neuen Epoche Europas. Hier wurden Grundlagen einer Rechts- und Staatskonzeption gelegt, die bis heute gültig ist. Was hier festgelegt wurde, war Ausgangspunkt für rechtliche, politische und kulturelle Entwicklungen, die wir heute mit dem Begriff der europäischen Neuzeit verbinden.”²⁰

II. Auswärtige Gewalt und Bundesländer

6. Am 6. Februar 1998 nahm der **Bundesrat** in seiner 721. Sitzung gemäß Art. 76 Abs. 2 GG Stellung zu dem **Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen vom 19. Juni 1995 zwischen den Vertragsstaaten des Nord-**

¹⁷ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_11_02_98.htm.

¹⁸ Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 5.

¹⁹ BR-Drs. 13/11090.

²⁰ Bull. Nr. 72 vom 2.11.1998, 881.

atlantikvertrags und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen sowie dem Zusatzprotokoll (Gesetz zum PfP-Truppenstatut).²¹ Er wies darauf hin, daß der Gesetzentwurf wesentliche Interessen der Länder im Sinne der Nummer 4 der Lindauer Absprache vom 14. November 1957 berühre und dementsprechend die Befassung der Ständigen Vertragskommission der Länder erfordere. Da diese Befassung bislang unterblieben sei, forderte er die Bundesregierung auf, die Befassung der Ständigen Vertragskommission nachzuholen.

Zum Gesetzentwurf im Ganzen gab der Bundesrat folgende Erklärung ab:

“Nicht zuletzt, weil die Bundesregierung ermächtigt sein wollte, Vereinbarungen mit den neuen Partnern durch Rechtsverordnung ohne parlamentarische Zustimmung zu ratifizieren, wurden im Interesse des Schutzes der Bürger und der Umwelt in Artikel 1 und 2 SkAufG eine Reihe von Bedingungen für derartige Vereinbarungen festgelegt. Solche Vorgaben wurden vor allem für die Beteiligung der betroffenen Länder, die Abgeltung etwaiger von ausländischen Soldaten verursachter Schäden sowie für den Umweltschutz gemacht. In der Begründung zum SkAufG ist ausdrücklich darauf hingewiesen, daß auch für den Fall, daß das NATO-Truppenstatut für Aktivitäten im Rahmen des Programms Partnerschaft für den Frieden anwendbar gemacht werden sollte, das SkAufG erforderlich ist. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Bundesregierung sich nunmehr dieser Bedingungen des SkAufG für den Abschluß der Einzelvereinbarungen entledigen will. Die Regelungen zum Schutz der Bürger und der Umwelt, aber auch zur Beteiligung der betroffenen Länder, erscheinen vielmehr unentbehrlich.”²²

7. In ihrer Antwort auf die **Interpellation einiger Abgeordneten des Bayerischen Landtags betreffend “Die Osterweiterung der EU und ihre Auswirkung auf Bayern”**²³ begrüßte die Bayerische Staatsregierung den Vorschlag der Kommission, ihre Agenda 2000 mit den osteuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Ungarn, Estland und Slowenien Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Sie unterstrich, daß die Osterweiterung im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interesse gerade Bayerns liege, das mit der Osterweiterung in die Mitte der Europäischen Union rücke. Bei Durchführung der Osterweiterung müssen jedoch unter anderem nachteilige wirtschaftliche Folgen für die ostbayerischen Grenzräume verhindert werden. Voraussetzung für die Osterweiterung seien daher Hilfen für die bayerischen Grenzräume nach Osten, um die Folgen des Fördergefälles und der großen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zu den Beitrittsländern abzumildern. Notwendig seien zum einen eine eigene EU-Förderung für die grenznahen EU-Gebiete und zum anderen ein weiter Handlungsspielraum für eine nationale Abfederung der besonderen Herausforderung für die Grenzregionen mit eigenen Instrumenten und Mitteln. Die bayerische Staatsregierung wies darauf hin, daß sowohl die Europaministerkonferenz am 22. und 23. April 1998 unter maßgeblicher Mitwirkung Bayerns, als auch die Ministerpräsidentenkonferenz am 8. Juni 1998 den Beschluß gefaßt habe, für die im Zuge der Osterweite-

²¹ BT-Drs. 13/9972, 20f.

²² *Ibid.*

²³ Vom Bayerischen Ministerrat gebilligt am 23.6.1998.

zung betroffenen EU-Gebiete besondere Vorkehrungen treffen zu müssen. Dabei gehe es vor allem um regionale Spielräume im Rahmen der Strukturpolitik und der EU-Beihilfenkontrolle für zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Ermöglichung eines harmonischen Zusammenwachsens.

III. Staaten und Regierungen

8. Anlässlich des 900jährigen Bestehens des **Souveränen Malteser-Ritterordens** im Jahre 1999 prüfte Bundesaußenminister Fischer im Berichtszeitraum erneut die Frage seiner diplomatischen Anerkennung durch die Bundesrepublik Deutschland. In einem Schreiben vom 14. November 1998 teilte er seinem Vorgänger im Amt Kinkel mit:

“Auch eine erneute, eingehende Prüfung des Rechtsstatus des Souveränen Malteser-Ritterordens und seiner Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland hat ergeben, daß der Orden von der Bundesrepublik Deutschland – wie von zahlreichen anderen Staaten und Organisationen auch – nach wie vor als nichtstaatliches Völkerrechtssubjekt sui generis angesehen wird. Ich hoffe auf Ihr Verständnis, daß die Bundesrepublik Deutschland aus grundsätzlichen Erwägungen an den für eine diplomatische Anerkennung notwendigen Kriterien der Staatlichkeit (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) festhält.”²⁴

9. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung wiederholt Stellung zu den **Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu der Tschechischen Republik und Polen**.

Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage äußerte sich die Bundesregierung am 7. Januar 1998 zu den Benes-Dekreten:

“Die Bundesregierung hat die entschädigungslose Enteignung deutschen Vermögens immer als völkerrechtswidrig verurteilt. Die tschechoslowakische bzw. tschechische Regierung war und ist aber nicht bereit, die Benes-Dekrete aufzuheben.”²⁵

Eine entsprechende Erklärung gab die Bundesregierung am 30. Juli 1998 bezüglich Polen ab:

“Die Auffassung der Bundesregierung, wonach die Vertreibung der Deutschen und die entschädigungslose Enteignung deutschen Vermögens völkerrechtswidrig sind, ist der polnischen Regierung seit langem bekannt. Die Bundesregierung hält auch weiterhin an dieser Auffassung fest.”²⁶

Auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Steinbach, ob die Bundesregierung bereit sei, den Beitritt Polens und der Tschechischen Republik in die Europäische Union an die Erfüllung der bestehenden Menschenrechts- und Völkerrechtsnormen für die aus diesen Staaten Vertriebenen zu knüpfen, antwortete die Bundesregierung am 16. Februar 1998:

“Die Bundesregierung hat keinen Zweifel, daß die Republik Polen und die Tschechische Republik – beide Länder sind auch Mitglieder des Europarats – ihre menschen-

²⁴ Dem Institut überlassenen Schreiben aus dem Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes.

²⁵ BT-Drs. 13/9674, 2.

²⁶ BT-Drs. 13/11329, 5.

rechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Sie beabsichtigt nicht, die Frage eines EU-Beitritts Polens und der Tschechischen Republik mit bilateralen Fragen zu verbinden, die ihre Wurzeln im Zweiten Weltkrieg und der Nachkriegszeit haben.”²⁷

Am 13. August 1998 legte die Bundesregierung dar, welche Bemühungen sie unternommen habe, um die vertraglich offengehaltenen Vermögensfragen im deutsch-polnischen und im deutsch-tschechischen Verhältnis einer Regelung zuzuführen:

“Die Bundesregierung hat die Vertreibung der Deutschen und die entschädigungslose Einziehung deutschen Vermögens immer als völkerrechtswidrig angesehen und diesen Standpunkt auch gegenüber der früheren Tschechoslowakei und ihrer Rechtsnachfolgerin, der Tschechischen Republik, sowie gegenüber Polen stets mit Nachdruck vertreten.

Insbesondere auch bei den Verhandlungen mit der CSFR zum Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit von 1992 hat die Bundesregierung diese Auffassung deutlich gemacht. Die tschechoslowakische wie auch die tschechische Regierung waren aber nicht bereit, Rückgewähr- und Entschädigungsansprüche Deutscher anzuerkennen. Die Deutsch-Tschechische Erklärung von 1997 hat darüber hinaus in Ziffer IV festgestellt, daß jede Seite ihrer Rechtsordnung verpflichtet bleibt und respektiert, daß die andere Seite eine andere Rechtsauffassung hat. Damit wurde die Offenheit der Vermögensfragen unterstrichen.

Auch gegenüber Polen hat die Bundesregierung nicht auf die vermögensrechtlichen Ansprüche verzichtet. Bei den Verhandlungen über den deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1992 konnte keine Einigung über die Frage des Ausgleichs für Vermögensverluste erzielt werden. Deswegen haben die beiden damaligen Außenminister erklärt, daß der Vertrag sich ‘nicht mit Vermögensfragen befaßt’.”²⁸

Allerdings räumte die Bundesregierung ein, daß der Beitritt von Polen und der Tschechischen Republik zur NATO und zur Europäischen Union die Erledigung offener Fragen zwischen Deutschland und den genannten Nachbarländern erleichtern könnte.²⁹

In einem Gespräch vom 18. August 1998 des Bundeskanzlers Kohl mit der Präsidentin des Bundes der Vertriebenen Steinbach wurden die **Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Tschechischen Republik und Polen** erneut angesprochen. Der Bundeskanzler vertrat dabei die Auffassung, daß im Zuge der Aufnahme der osteuropäischen Staaten in die Europäische Union die europäischen Grundfreiheiten auch für die deutschen Vertriebenen gelten müßten. Die Lösung noch offener bilateraler Fragen werde durch die mit dem Beitritt Polens und Tschechiens zur Europäischen Union einhergehende Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes erleichtert. Dies schließe das Recht auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit ein. Die Präsidentin des Bundes der Vertriebenen entgegnete, daß das Recht auf die Heimat für die Vertriebenen mehr als die bloße

²⁷ BT-Drs. 13/9962, 4.

²⁸ BT-Drs. 13/11361, 9f.

²⁹ *Ibid.*

Niederlassungsfreiheit sei, wie sie von der Europäischen Union garantiert werde.³⁰

Anlässlich eines Besuchs in Warschau, Polen, distanzierte sich Bundeskanzler Schröder am 5. November 1998 auf einer Pressekonferenz von der Forderung, die aus den Reihen deutscher Heimatvertriebener geäußert worden war, den Beitritt Polens zur Europäischen Union von Entschädigungsleistungen abhängig zu machen.³¹

In dieser Pressekonferenz ging Bundeskanzler Schröder ebenfalls auf die **Aufforderung der "Stiftung für deutsch-polnische Aussöhnung" an die Bundesregierung ein, ehemaligen polnischen Zwangsarbeitern höhere Entschädigungen zu zahlen und diese dadurch den Opfern des Dritten Reichs im Westen gleichzustellen.** Er verwies darauf, daß die Bundesregierung die 1991 gegründete "Stiftung für deutsch-polnische Aussöhnung" mit einem Betrag von 500 Millionen DM ausgestattet habe und daß mit diesem Geld bereits ein Teil der Ansprüche der Opfer, die auf jeden Fall Respekt verdienten, befriedigt worden sei. Die Bundesregierung beabsichtige nicht, diese Stiftung mit neuen Mitteln auszustatten. In diesem Zusammenhang verwies Bundeskanzler Schröder auf die geplante Bundesstiftung hin, die Gelder von Unternehmen erhalten soll, die im Dritten Reich polnische Zwangsarbeiter beschäftigten.³²

10. Die Delegation des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sprach der Bundesregierung am 24. Juni 1998 die Empfehlung aus, ihre eingeschlagene **Haltung gegenüber der Militärregierung von Myanmar** nicht zu verändern. Es müsse alles unterbleiben, was die Regierung von Myanmar bestärken könnte, ihre undemokratische und menschenrechtsverletzende Politik fortzusetzen. Die Delegation hielt sich vom 30. Mai bis 2. Juni 1998 in Myanmar auf. Die Reise nach Myanmar hatte zum Ziel, sich über die aktuelle Situation im Land zu informieren und gegenüber der Militärregierung die Haltung des Bundestages zu bekräftigen, wonach insbesondere Demokratisierung und Beendigung der Menschenrechtsverletzungen durch die jetzige Regierung Grundvoraussetzungen für die Wiederaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sei. Die Delegation erklärte darüber hinaus, daß Projekte der politischen Stiftungen vor Ort aufgrund der derzeitigen Lage im Lande aussichtslos seien. Zudem dürfe es keine Gewährung von Hermes-Bürgschaften für die deutsche Wirtschaft bei Investitionen in bzw. bei Exportgeschäften nach Myanmar geben.³³

11. Im Vorfeld seines am 11. November 1998 stattfindenden Besuchs in Moskau äußerte sich Bundesaußenminister Fischer in einem Interview mit der russischen Nachrichtenagentur ITAR-TASS zu den **deutsch-russischen Beziehungen:**

"In der Rußlandpolitik der neuen Bundesregierung wird es die eine oder andere leichte Akzentverschiebung, aber keine fundamentalen Umbrüche geben. Die beiden Eckpunkte unserer Politik sind: umfassende Einbeziehung Rußlands in die internatio-

³⁰ Bull. Nr. 57 vom 26.8.1998, 743.

³¹ FAZ vom 6.11.1998.

³² *Ibid.*

³³ Blickpunkt Bundestag 2/98, 47.

nale Zusammenarbeit sowie volle Unterstützung der strukturellen und demokratisch-marktwirtschaftlichen Reformen. Das ist eine gesamteuropäische Aufgabe. Besonders die EU-Staaten müssen dabei an einem Strang ziehen. Rußland muß den Platz in Europa und der Welt einnehmen, der seiner Größe, seinem politischen Gewicht und seinem wirtschaftlichen Potential entspricht. Instrumente hierfür sind die OSZE, der NATO-Rußland-Rat, das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union sowie die Zusammenarbeit im G 8-Rahmen."³⁴

IV. Staatsgebiet und Grenzen, extraterritoriale Jurisdiktion

12. Durch Gesetz vom 27. Mai 1998 wurde dem **Vertrag vom 5. Juni 1996 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Bau einer Straßenbrücke über den Rhein zwischen Altenheim und Eschau** zugestimmt.³⁵

13. Durch Gesetz vom 22. Juli 1998 wurde dem **Abkommen vom 19. März 1997 zur Änderung des Vertrages vom 23. November 1964 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet** zugestimmt.³⁶

14. Die Bundesregierung beurteilte in ihrer Antwort vom 23. Dezember 1998 auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage die **Resolution des US Repräsentantenhauses vom 13. Oktober 1998**, in der auch die Bundesregierung aufgefordert wurde, enteigneten Besitz den ursprünglichen Eigentümern zurückzugeben bzw. eine rechtmäßige Entschädigung zu zahlen:

“Die Bundesregierung hat die entsprechende Resolution des US-Repräsentantenhauses vom 13. Oktober 1998 (H.Res. 562) zur Kenntnis genommen. Es handelt sich dabei um eine souveräne Entscheidung des amerikanischen Parlaments. Diese Resolution hat Aufforderungscharakter, entfaltet aber keine politische oder rechtliche Bindungswirkung.”³⁷

V. See- und Flußrecht

1. Seerecht

15. Dem **Abkommen vom 28. Oktober 1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Indonesien über die Seeschifffahrt** wurde durch Gesetz vom 23. April 1998³⁸ und dem **Abkommen vom 29. Februar 1996 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutsch-**

³⁴ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/n/N981110a.htm.

³⁵ BGBl. 1998 II, 986.

³⁶ BGBl. 1998 II, 1130; vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 14.

³⁷ BT-Drs. 14/244, 4.

³⁸ BGBl. 1998 II, 754.

land und der Regierung der Republik Kuba über die Seeschifffahrt durch Gesetz vom 5. Mai 1998³⁹ zugestimmt. Beide Abkommen regeln die Gleichbehandlung bei der Benutzung der Häfen sowie die Behandlung von Schifffahrtsunternehmen, Schiff, Kapitän, Besatzung, Fahrgästen und Gütern im jeweils anderen Vertragsstaat. Andere Bestimmungen betreffen den Transfer von Frachteinnahmen und Konsultationsverfahren zur Überwachung der Durchführung der Abkommen.

16. Am 5. November 1998 wurde das **Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Arabischen Republik Ägypten** über ihre gegenseitigen Seeschifffahrtsbeziehungen geschlossen.⁴⁰ Die deutsch-ägyptischen Seeverkehrsbeziehungen waren bisher nicht vertraglich geregelt. Das Abkommen beruht auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung der Schiffe im gegenseitigen Seeverkehr und gewährt Inländergleichbehandlung für die Benutzung der Häfen. Es regelt die Behandlung von Schifffahrtsunternehmen, Schiff, Kapitän, Besatzung, Fahrgästen und Gütern im jeweils anderen Vertragsstaat und enthält Bestimmungen über den Transport von Frachteinnahmen. Im Rahmen von Konsultationen sollen die Durchführung des Abkommens überwacht und regelmäßig Fragen des zweiseitigen Seeverkehrs sowie allgemeine Fragen der internationalen Schifffahrt behandelt werden.⁴¹

17. Im Rahmen des Beratungsgegenstandes "Oceans and the Law of the Sea" sprach die österreichische Vertreterin Sucharipa im Namen der Europäischen Union am 24. November 1998 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ihr Bedauern über die **zunehmende Anzahl von Piraterie und die zunehmende Anwendung von Gewalt bei diesen Angriffen** aus. Sie forderte alle Staaten auf:

"to take all possible action to prevent incidents of piracy and armed robbery at sea and to investigate such incidents wherever they occur and bring those concerned to justice. In addition, the European Union calls on flag States to ensure that their shipping companies take appropriate precautions to protect their ships and crews from attack. We fully support the efforts and initiatives of the International Maritime Organisation in this regard, and call upon all Governments, particularly those in the areas most affected, to work with the IMO to eliminate these unlawful activities."⁴²

Ferner legte die österreichische Vertreterin im Namen der Europäischen Union den Staaten nahe, dem Übereinkommen vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982⁴³ beizutreten.

³⁹ BGBl. 1998 II, 882.

⁴⁰ BGBl. 2000 II, 598.

⁴¹ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 28.5.1999, BT-Drs. 14/1090, 14 f.

⁴² Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r241198.htm>.

⁴³ BGBl. 1994 II, 2566.

2. Flußrecht

18. Am 30 Juni 1998 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland das **Übereinkommen über das Recht der nichtschifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe**, das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. Mai 1997 verabschiedet und zur Zeichnung aufgelegt worden war. In dem Übereinkommen werden die bisher ungeschriebenen völkerrechtlichen Regeln des gutnachbarlichen Verhaltens in bezug auf grenzüberschreitende Binnengewässer festgeschrieben und fortentwickelt. Das Übereinkommen enthält unter anderem die Pflicht zum Austausch von Daten und Informationen sowie die Pflicht im Falle drohender Konflikte Konsultationen und erforderlichenfalls Verhandlungen über Kompromißlösungen zu führen.⁴⁴

19. Am 26. März 1998 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland das **Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vom 18. August 1948 über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau (Belgrader Donaukonvention)**.⁴⁵ Die Bundesrepublik Deutschland, die bisher noch nicht Mitglied der Belgrader Donaukonvention von 1948 war, tritt ihr in Art. 1 des Zusatzprotokolls bei. Nach dem Unterzeichnungsprotokoll vom gleichen Tag⁴⁶ werden die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft ergeben, nicht berührt. Die Bundesrepublik Deutschland kann nun an der Nahtstelle zwischen Rhein und Donau und als langjähriges Mitglied der revidierten Rheinschiffahrtsakte zur Harmonisierung der Schifffahrtsregelungen beider Flüsse beitragen.

20. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zur **Zukunft der Schiffsverkehre auf Elbe und Elbeseitenkanal** äußerte sich die Bundesregierung am 17. März 1998 zu den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Sicherstellung der Binnenschifffahrt auf der Elbe:

“Die Elbe dient dem internationalen Schiffsverkehr und ist somit Projekt von gemeinsamem Interesse im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN).

Das Völkergewohnheitsrecht verpflichtet die Bundesregierung, tschechischen Binnenschiffen das Befahren der Elbe bis zum Seehafen Hamburg zu gestatten.

Hinzuweisen ist im übrigen auf das gültige deutsch-tschechische Binnenschiffahrtsabkommen, abgeschlossen im Jahr 1988 mit der damaligen Tschechoslowakischen Republik und übernommen von der Tschechischen Republik, das die Verkehrs- und Befahrensrechte für die Schiffe beider Staaten auf den jeweiligen Binnenwasserstraßen regelt.”⁴⁷

21. Das Zustimmungsgesetz zu dem **Straßburger Übereinkommen vom 4. November 1988 über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt (CLNI)** erging am 6. August 1998.⁴⁸

⁴⁴ Umwelt Nr. 7–8/1998, 359.

⁴⁵ BGBl. 1999 II, 578. Das Zustimmungsgesetz erging am 26.7.1999.

⁴⁶ BGBl. 1999 II, 582. Das Zustimmungsgesetz erging am 26.7.1999.

⁴⁷ BT-Drs. 13/10137, 6f.

⁴⁸ BGBl. 1998 II, 1643. Vgl. zum Inhalt des Übereinkommens, Bank (Anm. 1), Ziff. 20.

VI. Luft- und Weltraumrecht

1. Luftrecht

22. Im Berichtszeitraum ergingen zahlreiche **Zustimmungsgesetze zu bilateralen Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland**. Im einzelnen handelte es sich dabei um ein Abkommen vom 20. Oktober 1996 mit Sambia,⁴⁹ ein Abkommen vom 9. November 1996 mit Katar,⁵⁰ ein Abkommen vom 13. Mai 1997 mit Kirgisien,⁵¹ ein Abkommen vom 17. Februar 1997 mit Litauen,⁵² ein Abkommen vom 5. September 1996 mit Macau⁵³ und ein Abkommen vom 28. August 1997 mit Turkmenistan.⁵⁴ Die Befugnis Macaus zum Abschluß des Luftverkehrsabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland hat eine gemeinsame Erklärung der Volksrepublik China und der portugiesischen Regierung zur Grundlage. In allen bilateralen Luftverkehrsabkommen gewähren sich die Vertragsstaaten das Recht des Überflugs (1. Freiheit), das Recht der Landung zu nichtgewerblichen Zwecken (2. Freiheit), das Recht, Fluggäste, Gepäck, Post und Fracht abzusetzen (3. Freiheit), sowie das Recht, diese aufzunehmen (4. Freiheit).⁵⁵

2. Weltraumrecht

23. Am 29. Januar 1998 wurde das **Übereinkommen zwischen der Regierung Kanadas, Regierungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Weltraumorganisation, der Regierung Japans, der Regierung der Russischen Föderation und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit bei der zivilen internationalen Raumstation** geschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte dem Raumstationsübereinkommen durch Gesetz vom 11. September 1998 zu.⁵⁶ Das Übereinkommen tritt an die Stelle des Übereinkommens vom 29. September 1988 zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika, Regierungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Weltraumorganisation, der Regierung Japans und der Regierung Kanadas über die Zusammenarbeit bei Detailentwurf, Entwicklung, Betrieb und Nutzung der ständig bemannten zivilen Raumstation.⁵⁷ Das Übereinkommen von 1988 ist für die beteiligten europäischen Staaten nicht in Kraft getreten, weil die nach seinem Art. 25 erforderliche Zahl von Ratifizierungen nicht erreicht wurde. Die Neufas-

⁴⁹ BGBl. 1998 II, 661.

⁵⁰ BGBl. 1998 II, 1484.

⁵¹ BGBl. 1998 II, 1494.

⁵² BGBl. 1998 II, 1505.

⁵³ BGBl. 1998 II, 1516.

⁵⁴ BGBl. 1998 II, 2067.

⁵⁵ Vgl. zum Inhalt der Luftverkehrsabkommen ausführlich Volker Röben, VRPr. 1996, ZaöRV 58 (1998), 907–1083, Ziff. 28.

⁵⁶ BGBl. 1998 II, 2445.

⁵⁷ BGBl. 1990 II, 637.

sung soll der Aufnahme Rußlands in die Partnerschaft sowie den geänderten programmatischen Verhältnissen Rechnung tragen.⁵⁸ Die europäischen Staaten beteiligen sich an der internationalen Raumstation, dem bislang größten Kooperationsvorhaben, mit einem auf der ESA-Ministerkonferenz von Toulouse im Oktober 1995 geschlossenen Programm, das im wesentlichen das europäische Labormodul COF, das automatische Transfervehikel ATV, sowie Versorgungsflüge mit der Trägerrakete Ariane 5 umfaßt. Die USA, Rußland, Japan und Kanada tragen jeweils eigene Stationselemente bei. Teil des Zustimmungsgesetzes ist auch ein Briefwechsel zwischen den Verhandlungsdelegationen zur Interpretation des Begriffs der "Nutzung der Raumstation ausschließlich zu friedlichen Zwecken". Er verdeutlicht, daß die USA und Rußland ihre Stationselemente sowie die Ressourcen der Infrastruktur auch für Zwecke der nationalen Sicherheit nutzen dürfen, eine derartige Nutzung auf den von Europa beigestellten Elementen aber gegen den Willen des Europäischen Partners nicht möglich ist.

24. Die **12. Versammlung der Vertragsparteien des Übereinkommens vom 3. September 1976 über die Internationale Organisation für mobile Satellitenkommunikation (Inmarsat-Übereinkommen)**⁵⁹ beschloß am 24. April 1998 **verschiedene Änderungen des Inmarsat-Übereinkommens.**⁶⁰ Das Zustimmungsgesetz erging am 17. März 2000. Die Änderungen waren für eine Umstrukturierung der Organisation notwendig. Zum einen mußte sie den Bedürfnissen und Erfordernissen eines liberalisierten und dynamischen Wettbewerbsumfeldes angepaßt werden. Zum anderen mußten die satzungsmäßigen Voraussetzungen für ein privatisiertes Betriebsunternehmen geschaffen werden. Letztlich mußte die Kontinuität des satellitengestützten globalen Notruf- und Sicherheitssystems gewährleistet sein.

25. Am 17. Juni 1998 gaben der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie Rüttgers sowie sein französischer und italienischer Amtskollege eine **gemeinsame Erklärung zur Zukunft Europas in der Raumfahrt** ab. Darin erkennen sie zunächst an, daß sich die Europäische Weltraumorganisation (ESA) über fast 25 Jahre als Hauptinstrument der Verwirklichung der Europäischen Raumfahrtspolitik bewährt habe. Dennoch wird ein Wandel der ESA und eine Anpassung an die neue Situation für erforderlich erachtet:

"Im Interesse unseres gemeinsamen Ziels, die europäischen Raumfahrtkapazität zu effektivieren, fordern wir die ESA auf, folgenden Punkten ihre besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Aufrechterhaltung der Kosten- und Finanzdisziplin bei der Planung und Durchführung von Programmen durch konsequentes 'designed budget',
- Konzentration auf ihre Rolle als Dienstleister für die Mitgliedstaaten und andere Kunden, Verbesserung von Management und Entscheidungsprozessen,

⁵⁸ BT-Drs. 13/10713, 40f.

⁵⁹ BGBl. 1979 II, 1081.

⁶⁰ BGBl. 2000 II, 558.

- aktive Unterstützung, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, des Umstrukturierungsprozesses, der gegenwärtig in der europäischen Raumfahrtindustrie im Gange ist, unter entsprechender Berücksichtigung der Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen,
- Förderung einer besseren Koordination von Kompetenzen und Ressourcen auf europäischer Ebene,
- Analyse des europäischen öffentlichen Bedarfs an Raumfahrtaktivitäten in Europa im Hinblick auf Vorschläge für entsprechende Aktionen, insbesondere durch eine verbesserte Koordination mit der Europäischen Union.”⁶¹

26. Im Berichtszeitraum ergingen mehrere Zustimmungsgesetze zu Übereinkommen im Bereich Fernmeldewesen unter Nutzung des Weltraums. Durch Gesetz vom 13. August 1998⁶² wurde den **Änderungen vom 21. Februar 1997 des Übereinkommens über die Europäische Fernmeldesatellitenorganisation “EUTELSAT” (EUTELSAT-Übereinkommen)** zugestimmt. Zu den wichtigsten Änderungen gehören die Änderung des Art. II des Übereinkommens, sowie die Streichung von Art. XVI. Bisher durften die Mitgliedstaaten jeweils nur eine Gesellschaft für Betrieb und Nutzung der Satellitensysteme benennen. Im Zuge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes wurde durch den geänderten Art. II die Möglichkeit geschaffen, daß jedes Land mehrere solcher Signatare benennt. Das im bisherigen Art. XVI geregelte “Economic-Harm-Verfahren” sah eine Prüfung durch EUTELSAT vor, ob ein Nutzer von Weltraumkapazität im Jurisdiktionsbereich von EUTELSAT eine wirtschaftliche Benachteiligung für EUTELSAT verursachen kann. Das Verfahren wurde aufgegeben, weil dadurch der Wettbewerb unter den Satellitenbetreibern behindert werde.⁶³ Inhaltlich vergleichbar sind die Änderungen vom 1. September 1995 des Übereinkommens über die Internationale Fernmeldesatellitenorganisation “INTELSAT”, denen ebenfalls durch Gesetz vom 13. August 1998⁶⁴ zugestimmt wurde.

27. Am 10. September 1998 erging das Zustimmungsgesetz⁶⁵ zu dem **Abkommen vom 15. November 1971 über die Schaffung des internationalen Systems und der Organisation für kosmische Fernmeldeverbindungen “INTERSPUTNIK” und dem Protokoll vom 30. November 1996 über die Einbringung von Korrekturen in dieses Abkommen**. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hatte bereits am 3. Oktober 1990 dem Vorsitzenden des Rates der INTERSPUTNIK mitgeteilt, daß sie in die Mitgliedschaft der ehemaligen DDR, der ursprünglichen Vertragspartei des INTERSPUTNIK-Abkommens, eintrete und die daraus resultierenden Verpflichtungen übernehme. Die Abkommenskorrekturen beziehen sich im wesentlichen auf eine Anpassung der INTERSPUTNIK-Organisationsstruktur an die Herausforderungen des internationalen Telekommunikationsmarktes und insbesondere an die bereits vorhandenen bzw. geplanten Organisationsstrukturen bei den anderen internationalen Satellitenorganisationen.

⁶¹ Bull. Nr. 46 vom 25.6.1998, 608.

⁶² BGBl. 1998 II, 1738.

⁶³ BR-Drs. 13/10138, 10.

⁶⁴ BGBl. 1998 II, 1742.

⁶⁵ BGBl. 1998 II, 2346.

Die Mitgliedstaaten können künftig Betreiber von Telekommunikationsnetzen als Signatäre benennen. Deutsche Unternehmen können, wenn sie als Unterzeichner benannt wurden, das INTERSPUTNIK-Satellitensystem nutzen. Dies soll zum einen den Wettbewerb unter den internationalen Satellitenorganisationen steigern und der Bundesrepublik Deutschland zum anderen bessere Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern des ehemaligen Ostblocks eröffnen.⁶⁶

VII. Personalhoheit und Staatsangehörigkeit

1. Staatsangehörigkeit

28. Im 6. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland Hilger anlässlich der Aussprache über die Arbeit der Völkerrechtskommission zu den **Folgen der Staatennachfolge auf die Staatsangehörigkeit** Stellung. Hinsichtlich der Staatsangehörigkeit von juristischen Personen schloß er sich der Auffassung der Völkerrechtskommission an, daß die mit der Staatennachfolge zusammenhängenden Fragen zu spezifisch seien und der praktische Nutzen ihrer Lösung nicht auf der Hand liege. Im folgenden äußerte er sich zu den beiden Vorschlägen der Völkerrechtskommission, die Frage der Staatsangehörigkeit von Zwischenpersonen entweder allgemein nach Völkerrecht zu behandeln, oder die Beschränkung der Untersuchung auf Fragen der Staatsangehörigkeit aufzuheben:

“We are also sceptical with regard to an extension of the topic in order to study the question of the nationality of legal persons in international law in general, as offered by the Working Group as one option. This would lead to an overlap with other areas currently under consideration by the Commission, such as diplomatic protection, and make it difficult to keep such a study within manageable limits. The new subject would also be outside of the scope of the topic in general (Nationality in relation to the succession of States) and therefore raise the question of whether to expand part one of the topic as well. In this respect, the second proposal of the Working Group seems to us to be more practical. If the Commission should decide to continue work on the subject, it should consider option two. However, we are also hesitant with regard to the second option to expand the scope of the study beyond the issue of nationality in order to include the status and possibly the conditions of operation of legal persons. In view of the diversity of national laws in this regard, we see again the problem of limiting the topic to an extent which would enable the Commission to work effectively. We therefore support the suggestion by the Working Group that the Commission should not undertake work on this part of the topic Nationality in relation to the succession of States.”⁶⁷

⁶⁶ BR-Drs. 13/10725, 23.

⁶⁷ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_11_02_98.htm.

2. Ausübung diplomatischen Schutzes

29. In ihrer Antwort vom 24. Februar 1998 auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage legte die Bundesregierung dar, welche Anstrengungen sie unternommen habe, um auf die **Aufklärung des Schicksals der unter der Militärdiktatur von Argentinien "verschwundenen" deutschen Staatsangehörigen** hinzuwirken.⁶⁸ Ihre Bemühungen um die Aufklärung des Schicksals der meisten Vermißten seien durch die noch vom Militärregime vorgenommene Vernichtung aller einschlägigen Akten, das 1986 verabschiedete Gesetz über den Ausschluß der Eröffnung neuer Kriegsverfahren in Menschenrechtssachen, sowie die 1987 verfügte Einstellung bereits laufender Verfahren gegen alle "Befehlsempfänger", erschwert und eingeschränkt worden. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten bestehe die Bundesregierung bis heute gegenüber der argentinischen Regierung auf einer Aufklärung des Schicksals der insgesamt 72 deutschen und deutschstämmigen Verschwundenen. In Anbetracht einer möglichen strafrechtlichen Verfolgung dieser Fälle in Deutschland führte die Bundesregierung aus:

"Die Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung dieser Fälle in Deutschland wird insbesondere durch § 7 Abs. 1 des BGB eröffnet. Nach dieser Vorschrift gilt das deutsche Strafrecht für Taten, die im Ausland gegen einen Deutschen begangen werden, wenn die Tat auch am Tatort mit Strafe bedroht ist. Die Vorschrift wird überwiegend so ausgelegt, daß eine ausländische Amnestie an der Geltung des deutschen Strafrechts nichts ändert. Soweit in Deutschland kein spezieller Gerichtsstand begründet ist, kann der Bundesgerichtshof nach § 13a StPO ein zuständiges Gericht und damit auch die zuständige Staatsanwaltschaft bestimmen. Für die Einleitung eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens ist allerdings erforderlich, daß zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die den konkreten Anfangsverdacht einer bestimmten Straftat begründen (§ 152 Abs. 2 StPO)."⁶⁹

30. Auf eine Kleine Anfrage gab die Bundesregierung am 23. März 1998 Auskunft über ihre Bemühungen betreffend die **Sicherheit von Touristinnen und Touristen in Ägypten**. Sie selbst habe sehr geringe Möglichkeiten, die Bemühungen der ägyptischen Regierung um Erhöhung der Sicherheit von Touristen zu unterstützen. Eine Überprüfung aller Sicherheitsmaßnahmen, die an den in Betracht kommenden touristischen Zielen getroffen wurden, sei nicht möglich. Von einer offiziellen und klaren Warnung vor einem Besuch in Ägypten habe die Bundesregierung abgesehen, weil generelle Reisewarnungen durch das Auswärtige Amt nur in wenigen extremen Fällen ausgesprochen werden. Sie gelten nur für Länder, in denen die Staatsgewalt zusammengebrochen sei.⁷⁰

31. Im Berichtszeitraum wurden mehrere Kleine Anfragen im Bundestag zum **diplomatischen Schutz von bestimmten deutschen Staatsangehörigen** gestellt,

⁶⁸ BT-Drs. 13/9988, 1f.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ BT-Drs. 13/10165, 2f.

die in der Türkei und im Nordirak inhaftiert bzw. gefangengenommen worden waren.⁷¹

Im Hinblick auf die Eröffnung eines Strafverfahrens in der Türkei gegen eine Menschenrechtlerin mit deutscher und türkischer Staatsangehörigkeit erklärte die Bundesregierung am 29. April 1998:

“Da Güllü Selcuk nach bisheriger Erkenntnis Doppelstaaterin ist – nach Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit beantragte Güllü Selcuk 1995 erneute Einbürgerung in die Türkei, worüber nach Angaben der türkischen Behörden 1997 positiv entschieden worden ist – wird sie von den türkischen Gerichten gemäß entsprechender internationaler Praxis als türkische Staatsangehörige behandelt. Die Bundesregierung kann nicht in ein schwebendes gerichtliches Verfahren eines anderen Staates eingreifen. Sie wird das Verfahren gegen Güllü Selcuk aufmerksam verfolgen und nötigenfalls gegenüber den türkischen Behörden intervenieren.”⁷²

Auf eine andere Kleine Anfrage betreffend die Gefangennahme eines deutschen Staatsangehörigen durch die “Demokratische Partei Kurdistans” im Nordirak antwortete die Bundesregierung am 14. Mai 1998, daß dem deutschen Staatsangehörigen nach Intervention der Bundesregierung die Ausreise nach Deutschland und die dazu nötigen Hilfeleistungen durch die KDP und das Auswärtige Amt angeboten worden sei. Bislang habe er jedoch jede Zusammenarbeit mit den deutschen Stellen verweigert und er könne nicht zur Rückkehr nach Deutschland gezwungen werden.⁷³

VIII. Ausländer

1. Ausländerrecht

32. Der Bundesrat brachte im Berichtszeitraum einen **Gesetzentwurf ein, nach dem durch eine Änderung des Grundgesetzes alle Ausländer, auch solche, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaften besitzen, bei Kommunalwahlen wahlberechtigt und wählbar sein sollten.** Die Bundesregierung lehnte in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf das allgemeine Wahlrecht auf Kreis- und Gemeindeebene für alle in Deutschland lebenden Ausländer weiterhin ab. Als Grund hierfür gab sie an, daß das kommunale Wahlrecht für Bürger der Europäischen Union zur Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls auf dem Wege zur europäischen Einigung notwendig sei und damit nicht als Diskriminierung Dritter ausgelegt werden könne.⁷⁴

33. Auf die Kleine Anfrage zu **Diskriminierungen von Migrantinnen und Migranten** gab die Bundesregierung am 2. Februar 1998 Auskunft über verschiedene Fragen ihrer Ausländerpolitik. Zunächst wies sie auf ihre langfristig ange-

⁷¹ Vgl. neben den folgenden Kleinen Anfragen BT-Drs. 13/11419 und BT-Drs. 14/202.

⁷² BT-Drs. 13/10573, 4.

⁷³ BT-Drs. 13/10729, 2 und 4.

⁷⁴ WIB 1/98, 13.

legte Integrations- und Antidiskriminierungspolitik hin, die das Ziel habe, den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen ein gleichberechtigtes Leben in Deutschland zu ermöglichen. Dabei werde angestrebt, Benachteiligungen auszugleichen, die Chancengleichheit zu verbessern und das Selbstwertgefühl der Ausländer zu stärken. Die sprachliche, berufliche und soziale Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sei eine entscheidende Voraussetzung für eine bessere Akzeptanz durch die deutsche Bevölkerung und wichtige Prävention gegen Diskriminierung im Alltag. Die Bundesregierung gehe nicht nur gegen rassistisch motivierte Gewalttaten, sondern auch gegen alltägliche Diskriminierung vor. Im Anschluß daran wendete sich die Bundesregierung gegen die allgemeine Behauptung, daß "die bestehenden Vorschriften den Gastarbeitern zu wenig Schutz vor den alltäglichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt gewähren". Diese These werde durch die ausschließlich türkische Staatsangehörige behandelnde Studie "Arbeitsmarkt/Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland" des Internationalen Arbeitsamtes von 1995 nicht belegt. Die Bundesregierung sehe keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine inhaltliche Überprüfung aller geltenden Vorschriften des privaten und öffentlichen Rechts auf diskriminierende Regelungen und wende sich ebenso wie der Bundestagsinnenausschuß gegen die Einberufung einer Expertenkommission. Im Hinblick auf die von ihr unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge gab die Bundesregierung an, sie habe ihren Verpflichtungen aus dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung von jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 durch eine große Zahl gesetzlicher Regelungen und praktischer Maßnahmen Rechnung getragen und wolle auch neuen Konfliktfeldern mit geeigneten Instrumenten begegnen.⁷⁵

34. Das Hessische Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz hat mit Erlaß vom 28. Mai 1998⁷⁶ unter Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 1996⁷⁷ darum, das ausländerbehördliche Ermessen nach § 15 AuslG künftig so auszuüben, daß in Fällen einer gefestigten, auf Dauer angelegten gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft die Aufenthaltserlaubnis erteilt oder einem Visumsantrag zu diesem Zweck nach § 11 Abs. 1 Durchführungsverordnung des Ausländergesetzes (DV-AuslG) zugestimmt wird, sofern gesetzliche Versagungsgründe, etwa des § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 oder nach § 8 AuslG nicht vorliegen. Insbesondere in den Fällen, in denen einer der Partner der gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft deutscher Staatsangehöriger ist, sollen der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung keine einwanderungspolitischen Gesichtspunkte entgegengehalten werden. Während einer Testphase sollen die Regierungspräsidien die fällige Entscheidung treffen, nicht die Ausländerbehörden.

⁷⁵ BT-Drs. 13/9739 vom 3.2.1998, 1 f.

⁷⁶ Informationsbrief Ausländerrecht 10/98, 465 f.

⁷⁷ BVerwGE 100, 187.

Dem Erlaß sind "Eckwerte für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 15 AuslG zum Führen gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften" beigefügt, die Anhaltspunkte für die künftige Erteilungspraxis geben sollen. Nach diesen ist für die gefestigte, auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft keine zwingende Mindestzeit vorgesehen. Allerdings ist bei nur sporadischen, kurzzeitigen Besuchsaufenthalten im Regelfall eine mehrjährige Beziehung erforderlich. Bei der Lebensgemeinschaft mit deutschen Staatsangehörigen werden Alternativen im Ausland anders als bei der Lebensgemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger nicht geprüft. Die Lebensgemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger soll grundsätzlich im Heimatstaat oder in einem Drittland geführt werden. Für sie sind Ausnahmen nur bei besonderer Verfestigung in Deutschland zugelassen.

In einem Schreiben vom 22. Juli 1998 forderte der Bundesminister des Innern **Kanther** den Hessischen Staatsminister des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz auf, den Erlaß vom 28. Mai 1998 aufzuheben und zur bundeseinheitlichen Anwendung des Ausländerrechts zurückzukehren.⁷⁸ Der Erlaß, der weit über die bisherige Praxis in allen Ländern hinausreichte, verstöße gegen die rechtlich und politisch begründete Regelung, die auf der Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder vom 14. bis 16. Januar 1997 in Schwerin getroffen wurde. Diese Regelung habe zum Inhalt, daß Aufenthaltsgenehmigungen zur Führung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft nur auf extreme Einzelfälle beschränkt bleiben sollen, die z.B. dann vorliegen können, wenn Homosexualität im Herkunftsland des ausländischen Partners tatsächlich strafrechtlich verfolgt werde. Ferner enthalte der Erlaß eine unverständliche ausländerrechtliche Besserstellung homosexueller Lebensgemeinschaften und reduziere das bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Ermessenswege gemäß den §§ 15 und 7 AuslG zwingend auszuübende Ermessen so, daß im Regelfall nur noch eine Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung in Betracht komme. Letztlich eröffne der Erlaß zusätzliche Mißbrauchsmöglichkeiten.

35. Am 24. Juni 1998 brachte der **Freistaat Bayern** im Bundesrat einen **Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes** ein.⁷⁹ Die darin enthaltenen Änderungen sahen vor allem eine Beschränkung des Nachzugs von Kindern und Ehegatten und eine gänzliche Streichung des Wiederkehrrechts vor. Im übrigen sollte künftig über die Ausweisung eines Minderjährigen nach Ermessen entschieden und die Ausweisung einer Person ermöglicht werden, die ihre Fürsorge oder Erziehungspflicht gegenüber einem unter 16 Jahre alten Kind gröblich verletze. Es sei unverzichtbar, bereits erheblich straffällig gewordene Kinder und Jugendliche auch mit ihren Eltern aus Deutschland auszuweisen. Der Bundesrat brachte den Gesetzesentwurf beim Bundestag nicht ein.⁸⁰

36. Im Berichtszeitraum brachte die FDP-Fraktion den **Entwurf eines Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes (ZuwBegrG)** in den Bundestag ein.⁸¹

⁷⁸ Informationsbrief Ausländerrecht 10/98, 466 f.

⁷⁹ BR-Drs. 620/98 vom 25.6.1998.

⁸⁰ BR-Drs. 620/1/98 vom 7.12.1998.

⁸¹ BT-Drs. 14/48.

In der Begründung zum Gesetzentwurf werden zunächst die Kerngedanken genannt, auf denen das Konzept des Zuwanderungsgesetzes beruhen soll. Vorrangiges Ziel sei die Berechenbarkeit des Zuzugs in die Bundesrepublik Deutschland. Zu diesem Zweck sollen alle zwei Jahre jeweils für ein Jahr geltende Gesamthöchstzahlen zuzulassender Zuwanderer festgelegt werden; innerhalb dieses Rahmens sollen Teilquoten für die verschiedenen Zuwanderergruppen festgesetzt werden. Eine weitere gezielte Steuerung über die rein zahlenmäßige Festlegung hinaus sollen qualitative Kriterien ermöglichen. Ziel des Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes sei es außerdem, alle Gruppen von Zuwanderern – auch Asylberechtigte und Spätaussiedler – in die gesetzliche Regelung einzubeziehen. Als weiteres Ziel wird genannt, die Zuwanderung stärker am wirtschaftlichen Immigrationsbedarf der Bundesrepublik Deutschland auszurichten. Der Gesetzentwurf beinhalte daher die Schaffung erweiterter Zuwanderungsmöglichkeiten zum Zwecke der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, die im geltenden Recht stark eingeschränkt sind. Zum Zwecke der Auswahl der „Arbeitszuwanderer“ solle ein neues Zuwanderungsverfahren geschaffen werden. Über die deutschen Auslandsvertretungen und Konsulate sollen Bewerber Zuwanderungsanträge einreichen können, die zentral von einem neu einzurichtenden Bundesamt für die Regulierung der Zuwanderer beschieden werden. Erforderlich seien des weiteren Bestimmungen, die den Status der zugewanderten Ausländer im Sinne einer schrittweisen, aber umfassenden Integration in die deutsche Gesellschaft betreffen.

Der Gesetzentwurf gliedert sich in zwei Teile. Der erste allgemeine Teil stellt das System der Quotierung dar, dem sämtliche Zuwanderergruppen unterliegen, und regelt, wie die Quoten zustande kommen. Darüber hinaus enthält er einen Kriterienkatalog für die einzelnen Gruppen von Zuwanderern, anhand dessen die Teilquoten und Höchstzahlen ausgefüllt werden. Der zweite Teil des Gesetzentwurfs regelt das Zuwanderungsverfahren einschließlich der Errichtung des Bundesamtes für die Regulierung der Zuwanderung und die Rechtsstellung der Zuwanderer.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird betont, daß die humanitären Verpflichtungen Deutschlands vor allem im Hinblick auf die Aufnahme von Asylsuchenden ebenso wie der Familiennachzug zu bereits in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern unberührt bleibe. Allerdings finde eine Verrechnung dieses Zuzugs mit den sonstigen Quoten statt.

2. Asyl- und Flüchtlingsrecht

37. Die Bundesregierung äußerte sich auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 29. Januar 1998 umfassend zu einzelnen Gesichtspunkten des **Schutzes verfolgter Frauen**.⁸²

⁸² BT-Drs. 13/9715.

Unter Hinweis auf die Beantwortung früherer Parlamentarischer Anfragen⁸³ wies sie den Vorwurf, sie trage frauenspezifischen Verfolgungsschicksalen nicht hinreichend Rechnung, mit Nachdruck zurück. Der Schutz verfolgter Frauen sei auch ein Anliegen der Bundesregierung, das sie im Rahmen ihrer rechtlichen und verwaltungstechnischen Möglichkeiten verfolge. Die Asylbewerberinnen sollten sich durch die Art und Weise ihrer Anhörung ermutigt fühlen, ihre Fluchtgründe umfassend zu schildern, damit eine sachgerechte Entscheidung ergehen könne, die auch alle Aspekte zu ihren Gunsten berücksichtige. Der Anteil der Frauen und Mädchen an Asylsuchenden, deren Verfahren beim Bundesamt oder bei Gericht anhängig war, habe in den Jahren 1995 bis 1997 jeweils etwa 36 % betragen. Zu den Fluchtursachen, die von weiblichen Asylsuchenden in der Anhörung beim Bundesamt am häufigsten vorgetragen wurden, zählen: politische Verfolgung der Väter, Ehemänner oder Brüder, ohne selbst verfolgt zu sein; Sippenhaft wegen politischer Aktivitäten naher Verwandter; Verfolgung wegen Aktivitäten für eine oppositionelle Partei/Mitgliedschaft in einer derartigen Partei; Verfolgung wegen Zugehörigkeit einer ethnischen Gruppe; Verfolgung wegen bestimmter Religionszugehörigkeit; Verfolgung wegen einer Straftat; Verfolgung wegen Ablehnung der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen; Entzug einmal erworbener oder zugestandener Rechte (vor allem zunehmend in islamischen Staaten).

Im folgenden gab die Bundesregierung Auskunft über die unterschiedlichen Informationsquellen über geschlechtsspezifische Verfolgung in den Herkunftsländern, die den Entscheidungsinstanzen im Asylverfahren im Rahmen ihrer Amtsermittlungspflicht zur Verfügung stünden. Das für die Entscheidungen in Asylverfahren zuständige Bundesamt habe umfassende Grundlagen zur Informationsfindung für die Entscheidungspraxis in Fällen frauenspezifischer Verfolgung geschaffen. Für die Entscheidungsinstanzen im Asylverfahren seien ebenso zugänglich die Berichte und Monographien von amnesty international und der Gesellschaft für bedrohte Völker, die Veröffentlichungen der Zentralen Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge und Monographien von Terre des Femmes.

Um im asylrechtlichen Verfahren die besondere Situation von Frauen, die geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt sind, zu berücksichtigen, sei durch interne Dienstanweisungen des Bundesamtes sichergestellt worden, daß weibliche, besonders ausgebildete und für den Umgang mit Frauen in bestimmten Lebenslagen sensibilisierte Entscheider die Anhörung durchführen, wenn die Verhaltensweisen der Antragstellerin oder konkrete Umstände eines Einzelfalls es angezeigt erscheinen lassen würden.

Im Hinblick auf Verfolgungshandlungen, denen Frauen im Rahmen von Kriegen und Bürgerkriegen ausgesetzt sind, wies die Bundesregierung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Asylrelevanz von Verfolgungshandlungen in Bürgerkriegssituationen hin.⁸⁴ Sofern die Voraussetzungen erfüllt seien,

⁸³ Vgl. teilweise B a n k (Anm. 1), Ziff. 46.

⁸⁴ BVerfGE 80, 315 (335, 340f.); 83, 216 (230).

gewähre das deutsche Recht politisch verfolgten Frauen ebenso wie politisch Verfolgten anderen Geschlechts den hierfür gesetzlich vorgesehenen Schutz des Asyl- und Ausländerrechts.

Außerdem machte die Bundesregierung deutlich, daß sie keinen Einfluß auf eine Entscheidung nach §51 AuslG für weibliche Asylsuchende nehmen könne. Sowohl die Auslegung des Art. 16a GG als auch der sonstigen asylrechtlichen Vorschriften im deutschen Recht obliege in der Bundesrepublik Deutschland letztlich den Gerichten der Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ob die Voraussetzungen im Einzelfall vorlägen, werde gemäß §5 Abs.2 AsylVfG von insoweit weisungsungebundenen Bediensteten des Bundesamtes und unabhängigen Gerichten festgestellt, die sich an dieser Rechtsprechung zu orientieren hätten.

Abschließend führte die Bundesregierung Maßnahmen auf, die sie zum Schutz weiblicher Flüchtlinge ergriffen habe. Auf Erstellung eines eigenständigen Berichtes über weltweite Menschenrechtsverletzungen an Frauen sei verzichtet worden, da die Bundesregierung auf Wunsch des Parlamentes einen Bericht über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen vorlege. Die Bundesregierung unterstütze die Arbeit der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zum Thema "Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen" in besonderem Maße. Sie setze sich seit Jahren außerdem für eine Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene ein.

38. Im Berichtszeitraum gab die Bundesregierung in ihren Antworten auf zwei Kleine Anfragen Auskunft über **Fluchtmöglichkeiten für Kurden aus der Türkei**.

Am 4. Februar 1998 legte die Bundesregierung die Maßnahmen dar, die sie ergriffen hat, um die Türkei zur Einhaltung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention, zu bewegen:

"Die Türkei hat die Anwendung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (GFK) gemäß Artikel 1 B Nr.1 geographisch auf Europa beschränkt und hierzu entsprechende innerstaatliche Verfahrensvorschriften erlassen. Die sich hieraus in der Türkei für nordirakische und andere nichteuropäische Flüchtlinge ergebende rechtliche Situation ist der Bundesregierung bekannt. Die Möglichkeit der geographischen Beschränkung des Anwendungsbereichs der GFK ist in diesem Abkommen angelegt und nach dem Grundsatz der Freiheit der Verträge zu beurteilen. Die Bundesregierung hat sich jedoch wiederholt für die Rücknahme des geographischen Vorbehalts zur GFK eingesetzt.

Das Ministerkomitee des Europarats, in dem die Bundesregierung aktiv mitarbeitet, fordert die Türkei regelmäßig zur Einhaltung der Menschenrechtsstandards des Europarats auf. Die EMRK enthält darüber hinaus in ausreichendem Umfang Sanktionsmöglichkeiten bereit, die bei nachhaltigen und andauernden Verstößen angewendet werden können. Ferner unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen der einzelnen Organe des Europarats, für ihren jeweiligen Bereich die Einhaltung der Standards des Europarats zu überwachen.

Die Bundesregierung setzt sich im übrigen in ihren bilateralen Kontakten mit der türkischen Regierung und in öffentlichen Erklärungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit

konsequent für die Einhaltung europäischer und internationaler Menschenrechtsstandards in der Türkei ein, weist auf konkrete Mißstände, auch in Einzelfällen hin, und tritt mit Nachdruck für eine Verbesserung der Menschenrechtspraxis in der Türkei ein.“⁸⁵

Weiter gab die Bundesregierung bekannt, welche “Asylanerkennungspraktiken” im Zusammenhang mit der Massenflucht von Kurden gemeinschaftsweit angeglichen werden sollen:

“Angestrebt wird insbesondere

- eine einheitliche Beurteilung der Lage im Herkunftsland einschließlich der Frage, ob es dort staatliche Verfolgung gibt und ob die Möglichkeit einer inländischen Fluchtalternative besteht,
- Anwendung des non-refoulement-Gebots,
- Gewährung von vorübergehendem Schutz,
- Angleichung von Asylverfahren.“⁸⁶

Am 14. April 1998 erklärte die Bundesregierung, daß ihr keine Angaben über die Zahl der vom Bundesgrenzschutz festgenommenen Kurden vorliege, weil es sich dabei sowohl um irakische als auch um türkische Staatsangehörige handeln könne. Der Aktionsplan der Europäischen Union zur illegalen Einwanderung aus dem Irak und der Nachbarregion umfasse alle Bereiche der Außenbeziehungen der Europäischen Union. Im Mittelpunkt der Bemühungen stünden Gespräche mit der türkischen Regierung und die Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Weder die Europäische Union noch die Bundesregierung habe bislang Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei aufgenommen.⁸⁷

39. Gegenstand mehrerer Kleiner Anfragen im Berichtszeitraum betraf die **Abschiebung von Flüchtlingen aus bestimmten Staaten.**

In bezug auf **Togo** erklärte die Bundesregierung am 31. März 1998, daß rechtskräftig abgelehnte togoische Asylbewerber mit anerkannten Heimreisedokumenten problemlos nach Togo einreisen könnten. Die Deutsche Botschaft in Lomé beobachte die Fälle rechtskräftig abgelehnter togoischer Asylbewerber. Bislang seien keine Fälle bekannt geworden, in denen aus Deutschland abgeschobene Asylbewerber nachweislich Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt gewesen seien. Die Bundesregierung sehe gegenwärtig dennoch keinen Anlaß, Verhandlungen mit der Regierung Togos über eine Wiederaufnahme der seit Februar 1993 suspendierten bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zu führen.⁸⁸

Zur **Abschiebung traumatisierter Personen**, unter anderem vergewaltigter Frauen, **gegen ihren Willen nach Bosnien-Herzegowina** verwies die Bundesregierung am 14. April 1998 auf die Beschlüsse der Innenministerkonferenz, nach denen traumatisierte Personen, die deswegen mindestens seit dem 16. Dezember 1995 in medizinischer Behandlung stünden, zuletzt zurückgeführt werden sollten, soweit ihre Behandlung nicht abgeschlossen sei. Ferner erachte die Bundesregie-

⁸⁵ BT-Drs. 13/9792, 5f.

⁸⁶ *Ibid.*, 10.

⁸⁷ BT-Drs. 13/10404.

⁸⁸ BT-Drs. 13/10310.

rung die asylverfahrensrechtliche Einzelfallprüfung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge als grundsätzlich ausreichend an, um bei traumatisierten Personen im Einzelfall Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG feststellen zu können und gedenke deshalb nicht, von ihrer Weisungsbefugnis Gebrauch zu machen.⁸⁹

40. Am 7. April 1998 teilte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage Einzelheiten zur **Rückführung von Flüchtlingen in die Staaten der Euromediterranen Partnerschaft** mit.⁹⁰ Nach einer Entscheidung des Rates vom 4. März 1996 sollen in allen "gemischten Abkommen", die die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten mit Drittstaaten schließen, Rückübernahmeklauseln vorgesehen werden. Diese Entscheidung betreffe alle Europa-Mittelmeerabkommen, mit Ausnahme der bereits bestehenden Assoziationsabkommen mit Tunesien und Israel. Die Rückübernahmeklauseln dienten der Klarstellung der bereits nach Völkergewohnheitsrecht bestehenden Pflicht eines jeden Staates zur Rückübernahme derjenigen eigenen Angehörigen, die im Aufenthaltsland kein Aufenthaltsrecht mehr hätten. Ferner verpflichteten sie die Vertragsparteien zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und zur Bereitschaft mit demjenigen Vertragspartner, der dies wünsche, ein bilaterales Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Nachdem die Rückführung von sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle, könne die Kommission in den Europa-Mittelmeerabkommen nur über generelle Rückübernahmeklauseln verhandeln. Zur Durchführung und Umsetzung dieser generellen Klauseln müssten die einzelnen Mitgliedstaaten mit dem jeweiligen Mittelmeerdrittstaat Rückübernahmeabkommen schließen. Neben der Rückübernahme von Flüchtlingen werde im Rahmen des euromediterranen Dialogs nicht über polizeiliche, grenzpolizeiliche, ausländer- oder asylrechtliche Ausstattungs-, Ausbildungs- oder Beratungshilfen verhandelt. Auch auf nationaler Ebene habe die Bundesregierung mit keinem der 12 Mittelmeerpartner bilaterale Abkommen über derartige Unterstützungen geschlossen.

41. Auf die Frage, ob sie **Abschiebehindernisse bei Homosexuellen aus Afghanistan** sehe, erwiderte die Bundesregierung am 22. April 1998:

"Ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 4 AuslG i.V.m. Artikel 3 EMRK scheidet wie die Asylgewährung mangels staatlicher Verfolgung aus.

Für den Fall einer individuell-konkreten Gefahr kommt im Rahmen der Einzelfallprüfung ein Abschiebungshindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG in Betracht, sofern die Gefahr landesweit droht. § 53 Abs. 6 AuslG enthält einen Ermessenstatbestand für Fälle schwerer Existenzbedrohung, wobei jedoch Gefahren, denen die Bevölkerung des Staates oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt sind, nur nach § 54 AuslG im Wege einer Anordnung der Aussetzung der Abschiebung durch die oberste Landesbehörde Berücksichtigung finden können. Der Bundesregierung liegen bisher keine Erkenntnisse dahin gehend vor, daß Menschen mit

⁸⁹ BT-Drs. 13/10405.

⁹⁰ BT-Drs. 13/10389.

gleichgeschlechtlicher Orientierung in Afghanistan landesweit mit dem Tode bedroht sind.⁹¹

42. Auf eine Kleine Anfrage äußerte sich die Bundesregierung am 18. Juni 1998 zur **Forderung des Bundesaußenministers nach Aussetzung der Entwicklungshilfe an Partnerländer, die die Rücknahme abgewiesener Asylbewerber verweigern.**⁹² Innerhalb der Bundesregierung bestehe Einvernehmen, daß auf Länder, die völkerrechtswidrig die Rückführung von ausreisepflichtigen Staatsangehörigen in ihre Heimatländer behindern oder verhindern, mit dem Ziel eingewirkt werden müsse, daß diese ihren Verpflichtungen nachkommen. Alle der Bundesregierung zur Verfügung stehenden und geeigneten Mittel können grundsätzlich eingesetzt werden, um auf eine Lösung des Problems der Rückführung abgewiesener Asylbewerber in ihre Heimatländer hinzuwirken. Dies schließe alle Politikbereiche ein, auch die entwicklungspolitischen Beziehungen. Die Bundesregierung lehnte es jedoch angesichts der fortdauernden Bemühungen des Auswärtigen Amtes, auf diplomatischem Wege eine nachhaltige Verbesserung der Zusammenarbeit zu erreichen, ab, einzelne betroffene Staaten in der Öffentlichkeit zu nennen.

43. Auf eine Kleine Anfrage zur möglichen **Einführung von Chipkarten im Asylverfahren**, die die betroffene Person identifiziert, deren Aufenthalt kontrolliert, Verfahrensdaten wie Antrag und durchgeführte Anhörungen enthält und Auskunft über den Empfang von Unterstützungsleistungen und ähnliches gibt, erklärte die Bundesregierung am 7. August 1998, daß der Einsatz einer sogenannten "smart card" im Asylverfahren erst nach Prüfung einer Machbarkeitsstudie ernsthaft in Erwägung gezogen werden könne. Ein Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Datenspeicherung bestehe nach Ansicht der Bundesregierung insoweit, als das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt werde durch das öffentliche Interesse an der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats und der Verhinderung von Leistungsmissbrauch. Eine erkennungsdienstliche Behandlung nicht erst bei der Asylantragstellung, sondern bereits dann, wenn ein Ausländer um Asyl nachsuche, sei aus denselben Gründen mit den Freiheits- und Persönlichkeitsrechten der Asylbewerber vereinbar, die den Gesetzgeber bewogen haben, die Vorschriften der §§16 Abs.1, 18 Abs.5, 19 Abs.2 und 22 AsylVfG zu beschließen.⁹³

44. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage machte die Bundesregierung am 10. August 1998 Angaben zu ihrer **Kooperation mit der Türkei zur Verhinderung der Einreise von Flüchtlingen und Migranten.**⁹⁴

Die Türkei beschränkt den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Protokoll von 1967 durch innerstaatliches Recht geographisch auf Europa. In diesem Zusammenhang bekräftigte die Bundesregierung, daß die Asylrechtsordnung der Türkei von 1994, die Bestimmungen zur Behandlung von Asylbegehren nichteuropäischer Flüchtlinge enthält, internationale Stan-

⁹¹ BT-Drs. 13/10492, 3.

⁹² BT-Drs. 13/11079.

⁹³ BT-Drs. 13/11332.

⁹⁴ BT-Drs. 13/11337.

dards "nicht in vollem Umfang" berücksichtige. Die Zahl der nichteuropäischen und von der türkischen Regierung als "illegal" bezeichneten Asylbewerber sei nach Kenntnis der Bundesregierung allerdings stark zurückgegangen. Die Bundesregierung führe zur Lösung der Problemlage für nichteuropäische Flüchtlinge keine Gespräche mit der Türkei. In Betracht gezogen werde ein Projekt im Zusammenwirken mit dem UNHCR zur Ausbildung türkischer Grenzbeamter zur Verbesserung der Bearbeitung von Asylersuchen. Soweit der Bundesregierung bekannt sei, gestalte sich die Zusammenarbeit des UNHCR mit der türkischen Regierung und der für Flüchtlingsfragen zuständigen sonstigen Stellen zufriedenstellend. Die Zusammenarbeit habe zu einer erheblichen Verbesserung der Lage der Asylbewerber in der Türkei geführt, dazu trage auch die verstärkte Präsenz der UNO-Behörde in den Grenzgebieten des Landes bei. Zu Angaben, die Türkei verweigere bei der Errichtung von Auffanglagern für nicht rechtmäßig sich im Land aufhaltende Personen eine Zusammenarbeit mit dem UNHCR, teile die Bundesregierung mit, seitens der Vereinten Nationen werde nach ihrer Kenntnis seit Jahren der türkischen Regierung die Idee nahegelegt, Gemeinschaftsunterkünfte in Zusammenarbeit mit dem UNHCR der Vereinten Nationen vorwiegend im Osten der Türkei einzurichten.

In ähnlicher Weise äußerte sich die Bundesregierung auch am 13. August 1998 in einer weiteren Antwort auf eine Kleine Anfrage.⁹⁵ Die türkische Regierung habe diesem Vorschlag offenbar deshalb ablehnend gegenüber gestanden, weil sie fürchte, derartige Einrichtungen entfaltetten eine Sogwirkung für Asylbewerber. Der UNHCR wiederum sei an einer Kooperation nicht interessiert, wenn diese sogenannten Zentren lediglich die Abschiebung von Flüchtlingen erleichtern sollen.

45. Andere Stellungnahmen der Bundesregierung im Berichtszeitraum betrafen **Flüchtlinge aus dem Kosovo**. Am 21. August 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel zur deutsch-französischen Initiative zur Rückführung von Flüchtlingen im Kosovo:

"Hubert Védrine und ich haben Belgrad aufgefordert, die Voraussetzungen für die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Dörfer und Häuser zu schaffen. Belgrad muß seine Sicherheitskräfte in der Region Orahovac und Malisevo auf ein Mindestmaß reduzieren. Als vertrauensbildende Maßnahme für die Flüchtlinge verlangen wir, daß in diesem Gebiet die internationale Beobachtermission eine ständige und starke Präsenz zeigen kann. Auf diese Weise sollen die zurückkehrenden Flüchtlinge wieder Vertrauen fassen können und neue Zwischenfälle verhindert werden. Wir bitten den UNHCR und das Internationale Rote Kreuz, diese vertrauensbildenden Maßnahmen durch konkrete Hilfen und Versorgung mit Lebensmitteln und Medikamenten zu flankieren. Wir gehen davon aus, daß Präsident Milosevic in seinem ureigenen Interesse diese Initiative unterstützt. Mit ihrer Initiative wollen die deutsche und französische Außenpolitik dazu beitragen, daß das schwierige Schicksal der Flüchtlinge gemildert wird und Flüchtlings-

⁹⁵ BT-Drs. 13/11347.

ströme aus dem Kosovo in die Nachbarstaaten und darüber hinaus nach Deutschland vermieden werden.“⁹⁶

In ihrer Antwort vom 23. September 1998 auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage machte die Bundesregierung Angaben zu den Schritten, die zur Lösung der Flüchtlingsfrage im Kosovo gefunden werden müssen. Zum Zweck der sofortigen humanitären Hilfe und der Ermöglichung einer raschen Rückkehr der geflohenen Menschen in ihre Heimatgemeinden unterstütze die Bundesregierung das regionale Flüchtlingskonzept des UNHCR, das darauf abziele, Aufnahmekapazitäten in Grenznähe zu schaffen, um eine baldige Rückkehr zu ermöglichen. Das auf deutsch-französische Initiative ins Leben gerufene erste Rückkehrprojekt sei angelaufen und werde von der Europäischen Union in Zusammenarbeit mit UNHCR, IKRK und der Diplomatischen Beobachtermission Kosovo umgesetzt. Zur Vertrauensbildung bei den Rückkehrern werde die Zahl der internationalen Beobachter aufgestockt.⁹⁷

46. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage betreffend die **Abschiebung einer kurdischen Familie in die Türkei** lehnte die Bundesregierung am 1. Oktober 1998 ein **Recht auf Asyl aufgrund von Wehrdienstverweigerung** ab:

“Die Tatsache, daß A. D. in der Türkei wegen seiner Desertion strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird, steht nach deutschem Recht einer Abschiebung nicht entgegen und begründet daher grundsätzlich keinen Anspruch auf Schutz vor politischer Verfolgung. Mit entsprechenden Sanktionen hat jeder türkische Staatsbürger zu rechnen, der sich in der Türkei seiner Wehrpflicht entzieht.“⁹⁸

Ein Recht auf Asyl aufgrund von Wehrdienstverweigerung ergebe sich weder aus der Resolution des 4. Ausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 8. März 1993 zur Wehrdienstverweigerung, noch aus Art. 18 des Kopenhagener Dokuments vom 29. Juni 1990 der Teilnehmerstaaten der OSZE, noch aus dem Beschluß Nr.R (87) 8 der Ministerkonferenz des Europarates aus dem Jahre 1987 noch aus dem vom Europäischen Parlament am 13. Oktober 1998 verabschiedeten Aufruf zum Thema Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst.⁹⁹

47. Der Bayerische Innenminister Beckstein forderte nach Gesprächen mit den EU-Kommissaren Gradin und Flynn die **Einrichtung einer zentralen europäischen Stelle, die für eine Verteilung von Asylbewerbern auf die Staaten der Europäischen Union entsprechend ihrer Größe und Einwohnerzahl zuständig sein soll**. Außerdem sprach er sich für eine Vereinheitlichung der sozialen Leistungen sowie ein einheitliches Verfahren für Asylbewerber aus.¹⁰⁰

48. Im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm der österreichische Vertreter Sucharipa im Namen der Europäischen Union am 11. November 1998 Stellung zu dem **Bericht des UNHCR**. Er betonte, daß der

⁹⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10):http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/p/P980821C.html.

⁹⁷ BT-Drs. 13/11459, 1f.

⁹⁸ BT-Drs. 13/11456, 4.

⁹⁹ *Ibid.*, 5.

¹⁰⁰ FAZ vom 27.10.1998.

Schutz von Flüchtlingen zunächst in die Verantwortlichkeit des Heimatstaates selbst falle:

“Therefore international solidarity and burden-sharing cannot and must not be a prerequisite for respecting the fundamental principle of non-refoulement. Most of all, States must address the root causes of displacement. The respect for human rights, notably those of persons belonging to minorities as well as good governance based on democratic inclusiveness are crucial in preventing refugee outflows. The same is true for the search for and implementation of durable solutions after displacements have occurred. States have the primary responsibility for preventing involuntary displacements and creating conditions conducive to the voluntary repatriation of their own citizens in safety and dignity. In this context, we wish to re-emphasize the right of all persons to return to their countries and the obligation of states to receive back their own nationals and to facilitate their return and reintegration.”¹⁰¹

Im folgenden forderte der österreichische Vertreter im Namen der Europäischen Union alle Staaten auf, der Flüchtlingskonvention von 1951 sowie dem Protokoll von 1967 beizutreten und diese Instrumente auch umzusetzen. Abschließend äußerte er sich zur Institution des Asyls:

“The European Union remains firmly committed to the institution of asylum which provides a structured framework for the protection and assistance to persons in need of international protection, for which respect for human rights is a prerequisite, while ensuring that appropriate durable solutions can be achieved.”¹⁰²

In diesem Zusammenhang sprach er sein Bedauern aus, daß viele, die des internationalen Schutzes nicht bedürfen, das Asylverfahren mißbrauchten mit dem Ziel, das reguläre Einwanderungsverfahren zu umgehen. Ein solcher Mißbrauch wirke sich nachteilig auf die Aufnahmebereitschaft von wirklichen Flüchtlingen durch die örtlichen Bevölkerungsgruppen aus, drohe die Institution des Asyls in Verruf zu bringen und könnte die nationale Asylpolitik negativ beeinflussen.

3. Visarecht

49. Die Bundesregierung gab auf die Kleine Anfrage der Gruppe der PDS am 27. Mai 1998 Auskunft über die **Anzahl der Visaanträge auf Familienzusammenführung** und die dabei anfallenden Wartezeiten.¹⁰³ Danach können Visaverfahren bei den deutschen Auslandsvertretungen zum Zwecke des Familiennachzugs unter Einschluß des Zustimmungsverfahrens bei der Ausländerbehörde in der Regel nach etwa 6 bis 8 Wochen abgeschlossen werden. Weil die Dauer stets vom Einzelfall abhängt, könne keine Aussage über die maximale Wartezeit getroffen werden. Habe eine Auslandsvertretung die Erteilung eines Visums aus bestimmten Gründen abgelehnt und erhebe der Ausländer dagegen Klage vor einem deutschen Gericht, verlängere sich die Wartezeit auf ein Visum zur Fami-

¹⁰¹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/misions/austria/r111198.htm>.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ BT-Drs. 13/10855.

lienzusammenführung. In den 15 Staaten mit den meisten Visa zur Familienzusammenführung sind gemäß der beigefügten Statistik 1996 insgesamt 31.308 und 1997 insgesamt 34.026 Familienvisa von den Auslandsvertretungen erteilt worden. Die meisten wurden in der Türkei ausgestellt (19.649 und 20.905).

IX. Menschenrechte und Minderheiten

1. Menschenrechtsverträge und internationale Konferenzen

50. Am 13. Januar 1998 gab die Bundesregierung auf eine Große Anfrage Auskunft zur **Umsetzung des Schlußdokuments der 2. Menschenrechtsweltkonferenz "Wiener Erklärung und Aktionsprogramm" vom Juni 1993**. Obwohl das im Konsens von der Konferenz angenommene Dokument für die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich nicht verbindlich ist, stellt es wegen des umfassenden Textes eine wichtige Berufungsgrundlage für den internationalen Menschenrechtsschutz dar. In ihm enthalten sind zahlreiche Beschlüsse, Programme und Initiativen zum nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz.

Nach Auffassung der Bundesregierung habe es seit der 2. Menschenrechtsweltkonferenz in Wien zwar Fortschritte, wie die Schaffung des Amtes des Hochkommissars für Menschenrechte und einer Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen, gegeben. Daneben seien aber auch negative Entwicklungen zu verzeichnen, wie die steigende Tendenz blutiger, oftmals interner Konflikte, ausgelöst bzw. begleitet von gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Die Bundesregierung beklagte, daß die internationale Menschenrechtsdebatte oft nicht frei von sachfremden Motiven und Argumenten sowie von einem Mangel an gegenseitigem Vertrauen sei. Es schade der Sache der Menschenrechte, wenn darauf abgezielt werde, deren universelle Geltung einzuschränken. Ziel deutsche Menschenrechtspolitik sei die weltweite Durchsetzung und Sicherung der ganzen Bandbreite der bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte. Menschenrechtspolitik sei eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche, insbesondere für die Friedens- und Entwicklungspolitik, der sich die Bundesregierung national wie international mit nachhaltigem Engagement widme. Ein besonderes Augenmerk lege die Bundesregierung auf das Recht auf Entwicklung, das von der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien im Juni 1993 als Menschenrecht anerkannt worden sei. Nach Auffassung der Bundesregierung ist das Recht auf Entwicklung:

"... ein Menschenrecht, das weitestgehende Beteiligung am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsprozeß ermöglichen soll, kein Recht von Staaten auf Entwicklungshilfe anderer Staaten. Jeder Staat ist für sich aufgerufen, seinen Bürgern die besten Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Daneben sollen die Eigenanstrengungen der Staaten mit partnerschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit von Industrie und Schwellenländern nach Kräften unterstützt werden."¹⁰⁴

¹⁰⁴ BT-Drs. 13/9595, 3.

Mit zahlreichen Vorhaben in den entwicklungspolitischen Schwerpunktbereichen Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Bildung leiste die Bundesregierung einen aktiven Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung.

Die Bundesregierung stellte außerdem klar, daß der Budgetanteil der Menschenrechtsaktivitäten am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen, entgegen den einschlägigen Aussagen der Wiener Erklärung und des dort beschlossenen Aktionsprogramms, weder dem erklärten prioritären Charakter dieser Aktivitäten innerhalb des Systems der Vereinten Nationen noch dem ständigen Aufgabenzuwachs entspreche. Die Vereinten Nationen sollten sich aus diesem Grund auch durch ihr finanzielles Engagement zu der großen Bedeutung bekennen, die den Menschenrechten nach der Charta der Vereinten Nationen zukomme. Die Bundesregierung setze sich schon seit Jahren für eine Erhöhung des Budgetanteils am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen ein. Die Finanzkrise der Vereinten Nationen erschwere die Erfüllung dieser Forderung allerdings derzeit.¹⁰⁵

51. Am 13. Januar 1998 teilte die Bundesregierung außerdem Einzelheiten zur Diskussion über die **Schaffung eines Fakultativprotokolls mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** mit:

“Die Bundesregierung hat Zweifel, ob ein Beschwerdeverfahren in der Form, wie es im Entwurf eines Fakultativprotokolls vorgeschlagen wurde, zur verbesserten Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beitragen würde. Gemäß dem Entwurf sollen sämtliche im Pakt verbürgten Rechte beschwerdefähig sein. Der Pakt enthält indessen eine Reihe von Rechten, deren Verwirklichung von den durch die allgemeinen Politiken der einzelnen Staaten geschaffenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen wie auch von externen Rahmenbedingungen abhängt und deren Durchsetzbarkeit im Rahmen nationaler Rechtsordnungen oftmals nicht gegeben ist. Als Folge der oftmals fehlenden Justitiabilität droht daher, daß das im Entwurf des Zusatzprotokolls vorgesehene Beschwerdeverfahren leerläuft, denn laut Entwurf soll das Beschwerdeverfahren nur nach Ausschöpfung der nationalen Rechtsbehelfe zulässig sein. Diese Situation könnte zu einem Glaubwürdigkeitsverlust des Beschwerdeverfahrens führen. Zweifel am vorgelegten Entwurf eines Fakultativprotokolls stützen sich auch darauf, daß dem Entwurf zufolge neben den von einer Rechtsverletzung Beschwerten auch einzelne und Gruppen, die geltend machen, im Auftrag einer betroffenen Person zu handeln, beschwerdeberechtigt sein könnten. Damit könnte der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in die Lage gebracht werden, daß er auf Grund einer Beschwerde, unabhängig von der Verletzung individueller Rechte, die Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik eines Staates einer umfassenden Prüfung unterziehen müßte.”¹⁰⁶

52. Die Bundesregierung legte am 13. Januar 1998 ebenfalls dar, in welcher Weise sie sich für eine **baldige Annahme eines Fakultativprotokolls im Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedri-**

¹⁰⁵ *Ibid.*, 5.

¹⁰⁶ BT-Drs. 13/9595 vom 13.1.1998, 6.

gende Behandlung oder Strafe, das zur Schaffung eines Besuchssystems dienen soll, einsetze. In den Verhandlungen über den Entwurf des Fakultativprotokolls befürwortete die Bundesregierung einen ähnlichen Besuchsmechanismus, wie er in dem Europäischen Übereinkommen über Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987 enthalten sei. Dieser Besuchsmechanismus lasse regelmäßige Besuche an allen der Hoheitsgewalt eines Staates unterstehenden Orten zu, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen sei. Neben den Bemühungen um einen Ausbau des völkerrechtlichen Instrumentariums gegen Folter gelte die besondere Fürsorge der Bundesregierung der Unterstützung von Opfern von Folter und unmenschlicher Behandlung.¹⁰⁷

53. Auf der **internationalen Konferenz "African Women and Economic Development: Investing in our Future"** sprach die deutsche Vorsitzende der Kommission der Vereinten Nationen zur Stellung der Frau, Flor, am 28. April 1998 über das Thema **"Achieving good governance: The essential participation of women"**. Ihren Ausführungen stellte sie die folgenden beiden Grundüberlegungen voran:

"One is that good governance remains elusive, unless every member of a society has the chance to participate in policy-making, including, of course the female half of the population. The other is that a responsible state and a good public policy must respond to the needs and respect the interests of the people, of all people regardless of sex. This means also that it must be gender-responsive in order to overcome discrimination of women, promote social justice and thus ultimately lay the foundation for a more prosperous and peaceful society."¹⁰⁸

Als erläuterndes Beispiel verwendete sie den Analphabetismus in Afrika. Die Einführung von Schulgebühren in einem wirtschaftlich schwachen afrikanischen Staat würde sich aufgrund der Größe einer afrikanischen Familie und des kleinen, der Familie zur Verfügung stehenden Budgets auf lange Sicht nachteilig auf die Ausbildungschancen von Frauen auswirken. Um sicherzustellen, daß politische Entscheidungen und Programme die Belange auch des weiblichen Teils der Bevölkerung in ausreichendem Maße Rechnung tragen verwies sie auf das auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 entwickelte "gender mainstreaming" und erläuterte dieses anschließend:

"However, the basic thought behind gender mainstreaming is simple. Since the situation of women and men in societies is often quite different, measures might affect women and men differently and may even exacerbate inequality through hidden discrimination. For this reason, every statistic, every analysis, every decision, and every government measure must be reviewed separately as to how it affects women and men. Not only must discriminating consequences be avoided, but political programs should

¹⁰⁷ *Ibid.*, 6f.

¹⁰⁸ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_04_28_98.htm.

be designed with a view to closing the gap between law and practice and overcoming existing inequality.”¹⁰⁹

Die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens hänge letztlich vom politischen Willen ab:

“If we can muster the political will to systematically introduce a gender perspective into public policy and to systematically train, recruit and elect women leaders, a just and equal society without discrimination is within our reach. If we hesitate and prefer half-hearted measures, our policies will continue to disregard the views and neglect the needs of half the population and will therefore fail to create the basis for social justice, development and peace.”¹¹⁰

54. Auf eine Kleine Anfrage berichtete die Bundesregierung am 20. Juli 1998 über das Ergebnis der **Verhandlungen über einen Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zum Schutz der Frauen vor jeder Form der Diskriminierung (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – CEDAW) zur Schaffung von Durchsetzungsmechanismen** vom 2. bis 13. März 1998 in New York.¹¹¹ Obwohl große Fortschritte bei der Arbeit am Text erzielt worden seien, konnten die Verhandlungen auf Grund der zurückhaltenden Verhandlungsführung verschiedener Staaten nicht abgeschlossen werden. Die Bundesregierung legte die Position der Bundesrepublik Deutschland zu den einzelnen Fragen der Durchsetzungsmechanismen dar. In der Frage der Prozeßstandschaft sehe die Bundesregierung keine Probleme. Es werde angestrebt, das Beschwerderecht auf individuelle und justitiable Rechte zu beschränken. Zweifel bestehen am Nutzen eines Untersuchungsverfahrens. Die Möglichkeit der Gruppenbeschwerde erscheine nicht als geeignetes Institut zur Geltendmachung von Rechten innerhalb von Individualbeschwerdeverfahren:

“Wenn neben der durch die Rechtsverletzung beschwerten Person auch Gruppen beschwerdeberechtigt wären, könnte der Ausschuß in die Lage gebracht werden, daß aufgrund einer Beschwerde unabhängig von der Verletzung individueller Rechte die Gleichberechtigungspolitik einschließlich der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik eines Staates einer umfassenden Prüfung unterziehen müßte. Dies erfolgt zweckmäßigerweise bereits jetzt im Rahmen der Prüfung der von den Vertragsstaaten gemäß Art. 18 des Übereinkommens vorzulegenden Durchführungsberichte. Eine solche umfassende Prüfung verschiedener Politikbereiche eines Staates würde über das Ziel eines Individualbeschwerdeverfahrens, nämlich dem Einzelnen zur besseren Durchsetzung seiner Rechte zu verhelfen, hinausgehen.”¹¹²

Weiterhin wies die Bundesregierung darauf hin, daß die in dem Übereinkommen aufgeführten programmatischen Staatenverpflichtungen nicht justitiable seien. Durch derartige Programmsätze werde der Staat nur zur Schaffung bestimmter sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und politischer Rahmenbedingungen aufgefordert, deren Durchsetzbarkeit im Rahmen nationaler Rechtsord-

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ BT-Drs. 13/11297.

¹¹² *Ibid.*, 3f.

nungen für den einzelnen Bürger regelmäßig nicht gegeben sei. Dies gelte insbesondere für die Art. 2a, 2b, 3–5 und 10c, 10f des Übereinkommens. Abschließend gab die Bundesregierung bekannt, daß die Verhandlungen über das Fakultativprotokoll im März 1999 in New York fortgesetzt würden.

55. Auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion nahm die Bundesregierung am 3. September 1998 umfassend Stellung zur **Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta und ihrer bestehenden Protokolle durch die Bundesrepublik Deutschland** einerseits, sowie zur **Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta auf der Grundlage der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Nr. 1354 (1998) vom 28. Januar 1998** andererseits.¹¹³

Die Bundesregierung erläuterte ausführlich, warum sie bislang fünf Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta noch nicht anerkannt habe und ob sie beabsichtige, dies in Kürze nachzuholen. In bezug auf das in **Art. 4 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta** enthaltene **Recht auf angemessene Kündigungsfrist** äußerte sie sich folgendermaßen:

“Der Sachverständigenausschuß hat im 5. Bericht über bestimmte nicht angenommene Bestimmungen der ESC (Berichtsverfahren nach Art. 22 ESC), der im Jahr 1997 erschienen ist, folgende Bewertung des deutschen Rechts vorgenommen: die in § 622 BGB entsprechend der Betriebszugehörigkeit abgestuften Kündigungsfristen seien im Grundsatz angemessen. Da jedoch die vor Vollendung des 25. Lebensjahres zurückgelegten Beschäftigungsjahre bei der Berechnung der Betriebszugehörigkeit nicht berücksichtigt werden, bestehe wegen dieser Einschränkung die Möglichkeit, daß die Vorschrift im Widerspruch zur ESC stehe. Weitere Bedenken gegen eine Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit Art. 4 Abs. 4 ESC ergeben sich aus den Kündigungsfristen im öffentlichen Dienst und insbesondere auch daraus, daß die Tarifverträge nach deutschem Recht die Dauer der gesetzlichen Kündigungsfristen abkürzen können. Eine Änderung der deutschen Rechtslage ist nicht beabsichtigt.”¹¹⁴

Im Hinblick auf das **Mindestalter der Beschäftigung von Jugendlichen gemäß Art. 7 Abs. 1 ESC** machte die Bundesregierung folgende Angaben:

“Die Bundesregierung hat bisher von einer Ratifizierung des Art. 7 Abs. 1 ESC abgesehen, weil der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der ESC Zweifel daran geäußert hatte, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976 mit Art. 7 Abs. 1 ESC im Einklang steht. Durch das zweite Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 24. Februar 1997 (BGBl. I, 311) ist die für Kinder höchstzulässige Wochenarbeitszeit wesentlich reduziert worden. Die leichten und für Kinder geeigneten Arbeiten sind im Gesetz definiert und in der am 1. Juli 1998 in Kraft getretenen Kinderarbeitsschutzverordnung konkretisiert worden. Die Bundesregierung wird nunmehr sehr sorgfältig prüfen, ob die vorstehend dargestellte innerstaatliche Entwicklung eine Ratifizierung des Art. 7 Abs. 1 ESC ermöglicht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Sachverständigenausschuß für die ESC bei der Auslegung dieser Bestimmung gegenüber den Staaten, die sie ratifiziert haben, besonders strenge Anforderungen anlegt.”¹¹⁵

¹¹³ BT-Drs. 13/11415, 6f. bzw. 20f.

¹¹⁴ *Ibid.*, 7.

¹¹⁵ *Ibid.*, 9.

Zum in **Art. 8 Abs.2 der Europäischen Sozialcharta** festgehaltenen **Kündigungsverbot während des Mutterschaftsurlaubs** führte die Bundesregierung folgendes aus:

“Nach Art. 8 Abs.2 ESC darf ein Arbeitgeber einer Frau während ihrer Abwesenheit infolge Mutterschaftsurlaub nicht kündigen, auch nicht in der Form, daß die Kündigungsfrist während einer solchen Abwesenheit abläuft. Nach §9 Abs.1 des Mutterschutzgesetzes (MuSchG) besteht das Kündigungsverbot vom Beginn der Schwangerschaft bis zum Ablauf von vier Monaten nach der Entbindung. Sie verlängert sich während des Erziehungsurlaubs bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes (§18 des Bundeserziehungsgeldgesetzes). Die Ausnahme vom mutterschutzrechtlichen Kündigungsverbot gegenüber schwangeren Hausangestellten ist seit Anfang 1997 nicht mehr in Kraft. In besonderen Fällen, die nicht mit dem Zustand einer Frau während der Schwangerschaft oder ihrer Lage nach der Entbindung im Zusammenhang stehen, kann die zuständige Landesbehörde ausnahmsweise die Kündigung für zulässig erklären (§9 Abs.3 MuSchG und analoge Regelung für den Erziehungsurlaub in §18 BErzGG). Ein typischer besonderer Fall ist die akute Gefährdung eines Kleinbetriebes. Die zuständige Behörde muß aber die Umstände des Einzelfalles prüfen. Dabei hat sie die besonderen Interessen der Frau im Mutterschutz zu berücksichtigen und die eventuelle Zustimmung zur anschließenden ausnahmsweisen Kündigung mit Auflagen auch wegen der Kündigungsfristen zu verbinden. Da die Regelung des Art. 8 Abs.2 ESC keinerlei Ausnahmen zuläßt, kann diese Bestimmung weiterhin nicht ratifiziert werden. Davon abgesehen reicht das deutsche Mutterschutzrecht jedoch in vielerlei Hinsicht auch mit seinem Kündigungsschutz über Art. 8 Abs.2 ESC und die EG Mutterschutzrichtlinie 92/85 hinaus.”¹¹⁶

Betreffend die **Regelung von Nacharbeit von Frauen in Art. 8 Abs.4 der Europäischen Sozialcharta** gab die Bundesregierung folgende Auskunft:

“Die Bestimmung des Art. 8 Abs.4 ESC beeinträchtigt die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Beschäftigungen. Dementsprechend sind zur Zeit nur 11 von insgesamt 22 Vertragsstaaten durch Ratifikation an diese Bestimmung gebunden. Um diese Gleichbehandlung zu gewährleisten, votierten bei den Verhandlungen über die materiellen Änderungen der ESC außer Deutschland viele andere Mitgliedstaaten dafür, das Verbot der Beschäftigung von Frauen mit unter-Tage-Arbeiten in Bergwerken und mit allen sonstigen Arbeiten von gefährlicher, gesundheitsschädlicher oder beschwerlicher Art auf die Fälle der Mutterschaft zu beschränken.”¹¹⁷

Zum Schluß ging die Bundesregierung auf **Art. 10 Abs.4 der Europäischen Sozialcharta** ein:

“Art. 10 Abs.4 Buchstabe b) ESC verpflichtet die Vertragsstaaten, zur wirksamen Ausübung des Rechts auf berufliche Ausbildung in geeigneten Fällen finanzielle Hilfe zu gewähren. Die Vorschrift kann nicht ratifiziert werden, weil die Ausbildungsförderung für Studenten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und die Förderung der Berufsausbildung von Auszubildenden nach dem 3. Sozialgesetzbuch (SGB III) auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist. Neben Deutschen und

¹¹⁶ *Ibid.*, 7f.

¹¹⁷ *Ibid.*, 8.

bevorrechtigten Ausländern (Kontingentflüchtlinge, Asylberechtigte, Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten) werden andere Ausländer nur gefördert, wenn sie bereits 5 Jahre rechtmäßig in Deutschland erwerbstätig gewesen sind oder wenn wenigstens ein Elternteil 3 Jahre diese Voraussetzung erfüllt (§63 Abs.2 Satz 1 SGB III, §8 Abs.2 BAföG). Eine Änderung des innerstaatlichen Rechts könnte dazu führen, daß ein Zuzug von Auszubildenden allein wegen des in Deutschland höheren Leistungsniveaus bei der Ausbildungsförderung bewirkt wird. Eine Ratifizierung des Art. 10 Abs.4 ESC kommt auch deshalb nicht in Betracht, weil gemäß Art. 10 Abs.4 Buchstabe c) ESC die Verpflichtung übernommen werden müßte, daß die Zeiten, die der Arbeitnehmer während der Beschäftigung auf Verlangen seines Arbeitgebers für den Besuch von Fortbildungslehrgängen verwendet, auf die normale Arbeitszeit angerechnet werden. Auch wenn solche Freistellungen gängige betriebliche Praxis sind, gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Anrechnung auf die Arbeitszeit. Gemäß Art. 33 ESC würde es für eine Ratifizierung des Art. 10 Abs.4 ESC allerdings auch reichen, wenn entsprechende tarifvertragliche Regelungen bestünden, die auf die überwiegende Mehrheit der betreffenden Arbeitnehmer Anwendung finden. Zwar gibt es zahlreiche Tarifverträge mit solchen Anwendungsklauseln, diese erfassen jedoch nur einen Teil der Arbeitnehmer. Im übrigen besteht für einzelne Ausbildungsmaßnahmen, die keine Berufsschulunterrichtszeiten sind (z. B. Vorbereitungslehrgänge auf Abschlußprüfungen) keine ausdrückliche gesetzliche Anrechnungspflicht. Das geltende innerstaatliche Recht sollte es dem Arbeitgeber weiterhin ermöglichen, dem Arbeitnehmer andere Ausgleichsmaßnahmen für von ihm gewünschte Fortbildungsmaßnahmen anzubieten.¹¹⁸

Neben den genannten Bestimmungen in der Europäischen Sozialcharta hat die Bundesregierung bislang weder das unterzeichnete **Zusatzprotokoll vom 5. Mai 1988** ratifiziert, noch das **Änderungsprotokoll vom 21. Oktober 1991**, noch das **Zusatzprotokoll über das kollektive Beschwerdeverfahren vom 9. November 1995**, noch die **revidierte Sozialcharta vom 3. Mai 1996**. Auch hierzu nahm sie in ihrer Antwort Stellung. Im Hinblick auf die Ratifizierung des Zusatzprotokolls von 1988 und des Änderungsprotokolls von 1991, die sie beide nicht beabsichtige zu ratifizieren, erklärte sie folgendes:

“Die Bundesregierung wirkte an der Ausarbeitung des Zusatzprotokolls zur ESC von 1988 aktiv mit und unterstützt die darin enthaltenen Grundsätze. Durch die mit dem Protokoll zur Änderung der ESC von 1991 verbundenen Verfahrensänderungen ergaben sich jedoch gravierende negative Rückwirkungen hinsichtlich der Ratifizierungsfähigkeit des Zusatzprotokolls. Der in der Systematik der ESC und des Zusatzprotokolls angelegte sehr weite Interpretationsrahmen bei der Bewertung einer konkreten Sach- und Rechtslage im einzelnen Vertragsstaat im Hinblick auf ratifizierte ESC-Normen wurde bisher durch das ausgewogene Verhältnis der Überwachungsorgane zueinander ausgefüllt. Wann immer der Sachverständigenausschuß als eines der Überwachungsorgane durch Ausweitung seine Spruchpraxis extensiv änderte, konnte der Regierungsausschuß als zweites Überwachungsorgan dem eine andere Bewertung entgegensetzen. Der Regierungsausschuß hat von dieser Möglichkeit stets in maß- und verantwortungsvoller Weise Gebrauch gemacht. Das Protokoll zur Änderung der ESC, das aufgrund von

¹¹⁸ *Ibid.*, 8f.

Mehrheitsbeschlüssen schon vor seinem Inkrafttreten angewendet wird, hat nunmehr zu einer empfindlichen Störung des Gleichgewichts zwischen den einzelnen Kontrollorganen geführt, weil der Sachverständigenausschuß zu Lasten des Regierungsausschusses zu einer allgemeinen Rechtsauslegungsinstanz umgestaltet wurde, wobei teilweise sogar von einem juristischen Auslegungsmonopol ausgegangen wird.¹¹⁹

Nach Auffassung der Bundesregierung stünden einer Unterzeichnung und Ratifizierung des Protokolls über das kollektive Beschwerdeverfahren von 1996 überwiegend sachliche Erwägungen entgegen:

“Das bisherige Berichtsüberprüfungsverfahren und die in Art. 29 ESC geregelten Empfehlungen des Ministerkomitees hatten nicht zum Ziel, die nationalen Gesetzgeber durch Ausweitung der mit der Ratifikation übernommenen Verpflichtungen zu überspielen oder einem anderen Druck als dem des Rechtfertigungszwanges auszusetzen. Eine verbindliche ‘Verurteilung’ zu einem konkreten Verhalten war weder vorgesehen noch gewollt. Das neue Verfahren nach dem Protokoll zur Änderung der ESC und in noch stärkerem Maße das Zusatzprotokoll zur ESC über Kollektivbeschwerden verändern diese Konstellation erheblich. In der nationalen Diskussion nicht mehrheitsfähige Positionen können mit der Absicht in das Beschwerdeverfahren eingebracht werden, die nationalen Gesetzgeber zu überspielen. Ein Kollektivbeschwerdesystem kann damit negative Auswirkungen auf die innerstaatliche sozialpolitische Entwicklung haben. Im übrigen ist zu befürchten, daß das Kollektivbeschwerdeverfahren zu einer zusätzlichen Schwächung der Stellung des Regierungsausschusses führen wird, zumal noch nicht einmal sichergestellt ist, daß der Regierungsausschuß überhaupt bei dem Kollektivbeschwerdeverfahren beteiligt wird.”¹²⁰

Hingegen werde die Unterzeichnung und Ratifizierung der revidierten Sozialcharta von 1996 noch geprüft. In die Prüfung seien insbesondere einzubeziehen: die Wechselwirkungen zwischen den Artikeln, die dem Wortlaut nach unverändert geblieben sind, und solche Artikel, die neu in die ESC aufgenommen wurden, die Auswirkungen der mit dem Änderungsprotokoll verbundenen verfahrensrechtlichen Änderungen auf die sehr allgemein formulierten Gewährleistungen sowie die sich aus den bisherigen Schlußfolgerungen des Sachverständigenausschusses ergebenden Konsequenzen.¹²¹

Zur Weiterentwicklung der Europäischen Sozialcharta teilte die Bundesregierung mit, daß sie die in der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Nr.1354 (1998) enthaltene Äußerung, daß der Europäischen Sozialcharta angesichts neuer wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen eine wichtige Rolle zukomme, teile. Angemessene wirtschaftliche und soziale Rechte seien Voraussetzung für die Bereitschaft der Arbeitnehmer und ihrer Verbände, auch tiefgreifende strukturelle Veränderungen anzunehmen und mitzugestalten. Allerdings sei die Bundesregierung der Auffassung, daß nachhaltige Fortschritte des Sozialchartaprozesses nur durch permanenten Dialog auf der Grundlage von Erfahrungsaustausch und nicht durch mehr Konfrontation gelin-

¹¹⁹ *Ibid.*, 9f.

¹²⁰ *Ibid.*, 11.

¹²¹ *Ibid.*, 12.

gen werde.¹²² Eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Ausschusses unabhängiger Experten sei ebensowenig vordringlich wie das bewährte Verfahren nach Art. 25 Abs.1 ESC, wonach das Ministerkomitee die Sachverständigen aus einer Liste unabhängiger, von den Vertragsparteien vorgeschlagener Kandidaten wähle. Die Bundesregierung lehnte eine Integration von sozialen Grundrechten in die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ab, da dies die Konzeption der wirtschaftlichen und sozialen Rechte völlig verändern würde und zu unabsehbaren finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte führen könnte. Rechtsansprüche einzelner, die beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof durchsetzbar wären, seien bei bürgerlichen und politischen Rechten annehmbar, da sie Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe in die Sphäre des Bürgers seien. Dagegen verpflichten die in der ESC geregelten sozialen Rechte die Vertragsstaaten, durch innerstaatliche Maßnahmen sicherzustellen, daß die betreffenden Personengruppen bestimmte wirtschaftliche oder soziale Rechte genießen. Das Gestaltungsersparnis, das den Gesetzgebungsorganen und den Sozialpartnern hierbei eingeräumt werde, könne durch die Unterwerfung unter eine internationale Gerichtsbarkeit verletzt werden. Die Bundesregierung stehe der Forderung nach Einrichtung eines europäischen Sozialgerichtshofes reserviert gegenüber.¹²³

56. Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage erläuterte die Bundesregierung am 13. Oktober 1998 die **Themenfelder geplanter Zusatzprotokolle zum "Übereinkommen über Menschenrecht und Biomedizin" des Europarates vom 4. April 1997**. Dabei handele es sich im einzelnen um die Bereiche Organtransplantation, medizinische Forschung, Schutz des menschlichen Embryos und Fötus, Humangenetik und Klonen von Menschen. Das "Zusatzprotokoll zum Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen" sei am 12. Januar 1998 in Paris zur Unterzeichnung aufgelegt worden und seither von 23 der 40 Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet worden. Deutschland könne das Protokoll noch nicht unterzeichnen, da dies die Unterzeichnung des Übereinkommens selbst voraussetze.¹²⁴

57. In einer Aussprache des 3. Ausschusses der Generalversammlung der Vereinten Nationen über den **Entwurf einer Resolution zum Thema "Das menschliche Genom und Menschenrechte"**¹²⁵ erklärte der deutsche Vertreter Felten am 19. November 1998, daß die Auswirkungen der Forschung am menschlichen Genom in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand einer ernsten Debatte sowohl im Parlament als auch in der Gesellschaft seien. In seiner letzten Sitzung habe der Bundestag die Umsetzung des Menschenrechtsübereinkommens zur Biomedizin des Europarates diskutiert und dabei auch die Fragen angesprochen, die in der "Allgemeinen Erklärung zum menschlichen Genom und den Menschenrechten" der UNESCO vom 11. November 1997 behandelt werden. Auf Grund

¹²² *Ibid.* 20f.

¹²³ *Ibid.*, 24f.

¹²⁴ BT-Drs. 13/11472, 3.

¹²⁵ UN Doc. A/C.3/53/L.49.

der am 27. September 1998 stattfindenden Wahlen habe der Bundestag seine Debatte nicht zu Ende führen können. Die Bundesrepublik Deutschland könne deshalb keine Stellungnahme zur Umsetzung der Erklärung abgeben.¹²⁶

58. Zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1998 erklärte Bundeskanzler Schröder:

“Diese Erklärung ist Grundgesetz und Leitlinie für die Menschen aller Völker und Nationen. Sie soll jedermann das Recht auf ein Leben in Freiheit und Sicherheit garantieren und Schutz vor Folter, Grausamkeit und Verfolgung gewähren. Wir Deutschen haben besonderen Grund, dieser Erklärung zu gedenken. Terror, Rassenhaß und Völkermord, die Deutsche unter dem verbrecherischen Regime der Nationalsozialisten über Deutschland und Europa gebracht hatten, waren einer der dringendsten Gründe für diese feierliche Proklamation der Menschenrechte durch die Völkergemeinschaft. Unser Grundgesetz garantiert allen Menschen in unserem Land die unveräußerlichen Menschenrechte. Seit dem Sturz des totalitären SED-Systems sind die Menschenrechte auch im Osten Deutschlands selbstverständliches und einklagbares Recht. Aber kann für uns kein Grund zur Selbstzufriedenheit sein. Denn für Millionen von Menschen auf dieser Welt sind die Menschenrechte noch immer ein fernes Ideal. Folter, politischer Mord, Unterdrückung der Meinungs- und Gewissensfreiheit sind in viel zu vielen Staaten noch grausamer Alltag. Und das Recht auf ‘Gesundheit, Wohlergehen und einen angemessenen Lebensstandard’, das gleichrangig zu den allgemeinen Menschenrechten gehört, ist nicht einmal in den reichsten Ländern dieser Erde für jedermann verwirklicht. Für die Bundesregierung ist dieser heutige Tag deshalb nicht nur ein Tag des Gedenkens und der Erinnerung an ein hehres Ziel. Die Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte im In- und Ausland sind fester Bestandteil unserer Politik.”¹²⁷

Auch in der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Stellung genommen. Der österreichische Vertreter Sucharipa würdigte die Erklärung im Namen der Europäischen Union am 10. Dezember 1998 wie folgt:

“The Universal Declaration of Human Rights is truly a milestone in history; it establishes a common understanding of human rights for mankind and is the first comprehensive international proclamation of the basic rights of the individual. It was the basis for subsequent human rights instruments at universal but also at regional level. For many countries, the Universal Declaration served as guidance in the formulation of national bills of rights. The Universal Declaration is as relevant today as when it was drafted and remains the centerpiece in the edifice built over the last 50 years for the protection and promotion of human rights.”¹²⁸

Die Erklärung der Europäischen Union anlässlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1998 führte die konkreten Maßnahmen auf, die die Europäische Union zum Schutz der Menschenrechte ergreifen wollte. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Ziele:

¹²⁶ UN Doc. A/C.3/53/SR.50. Vgl. hierzu Bank (Anm.1), Ziff. 61.

¹²⁷ Bull. Nr. 80 vom 14.12.1998, 969.

¹²⁸ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r101298.htm>.

“1. enhance the capacity to jointly assess the human rights situation in the world by closer co-ordination and otherwise ensure that all pertinent means for action are available within the framework of the Union, including through the possible publication of an annual EU human rights report;

2. further develop cooperation in the field of human rights, such as education and training activities, in coordination with other relevant organisations, and ensure the continuation of the Human Rights Masters Programme organised by fifteen European universities;

3. reflect on the usefulness of convening a periodic human rights discussion forum with the participation of EU institutions as well as representatives of academic institutions and NGOs;

4. strengthen the capacities to respond to international operational requirements in the field of human rights and democratisation, such as through the possible establishment of a common roster of European human rights and democracy experts, for human rights field operations and electoral assistance and monitoring;

5. foster the development and consolidation of democracy and the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms in third countries, in particular through working towards the earliest possible adoption of the draft regulations, currently under consideration in the EU framework, on the implementation of co-operation operations;

6. ensure all means to achieve the coherent realisation of these goals, including through the consideration of strengthening relevant EU structures.”¹²⁹

Der deutsche Botschafter Kastrup schloß sich in der Generalversammlung der Vereinten Nationen den Ausführungen seines österreichischen Kollegen im Namen der Europäischen Union an. Gleichzeitig unterstrich er, daß das Jahr 1998 eine Schlüsselrolle im Kampf gegen die Straflosigkeit, eine der Ursachen für fortgesetzte Menschenrechtsverletzungen in der Welt, gespielt habe. Zum einen sei ein Angeklagter zum ersten Mal wegen Völkermordes von einem internationalen Gericht verurteilt worden. Zum anderen stelle die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs ein weiteres wichtiges Signal dar. In seiner Schlußfolgerung hob Kastrup hervor, was seiner Ansicht nach den Kern der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausmache:

“Human rights, all human rights, are not generously presented to mankind by the States. No – human rights are inherent in every single human being, without exception and distinction. Every human being is entitled to these human rights, and it is our duty – not choice – to respect, promote and protect them.”¹³⁰

¹²⁹ *Ibid.* Die Erklärung der Europäischen Union ist der Stellungnahme des österreichischen Vertreters als Annex beigefügt.

¹³⁰ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): http://www.germany-info.org/UN/un_state_12_10_98.htm.

2. Praxis im Rahmen der VN-Organen

59. Vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen erklärte der Bundesaußenminister Kinkel zur **Aufgabe der Menschenrechtspolitik** am 17. März 1998:

“Friede braucht Menschenrechte. Diesen Zusammenhang dürfen wir niemals aus den Augen verlieren. Wir sind nicht nur verantwortlich für das was wir tun, sondern auch für das, was wir geschehen lassen. ... Zentrale Aufgabe unserer Menschenrechtspolitik muß die Vorbeugung sein. Wo Krieg ist, werden Menschenrechte verletzt. Deshalb muß der Kampf gegen die Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen im Zentrum einer präventiven Menschenrechtspolitik stehen. Vorbeugende Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe, bei der außen-, entwicklungs-, umwelt- und rechtspolitische Instrumente verzahnt werden müssen. Die Diskussion um das Recht auf Entwicklung hat uns allen geholfen, diesen Zusammenhang deutlicher zu erkennen. Das Menschenrechtsinstrumentarium muß in seiner ganzen Breite eingesetzt werden. ... Die Menschenrechte sind Teil einer jeden Kultur. Sie können nicht unter Hinweis auf kulturelle oder religiöse Traditionen eingeschränkt werden. Wir müssen zu mehr Gemeinsamkeit bei der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte kommen. Nur wenn die Weltkulturen mit ihren unterschiedlichen Gesellschaftsentwürfen ein klares Bild voneinander haben, kann gegenseitiges Verständnis wachsen. Wissen schafft Vertrauen. Deshalb führt Deutschland mit vielen Staaten einen offenen bilateralen Menschenrechtsdialog. Deshalb plädiere ich für einen intensiveren Dialog der Kulturen auf internationaler Ebene.”¹³¹

60. Der Auswärtige Ausschuß des Bundestages sprach sich am 6. Mai 1998 für die **Unterstützung des Hochkommissariats für Menschenrechte und des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen durch die Bundesregierung** aus. Es komme sowohl die finanzielle Erhöhung des Anteils für Menschenrechtsaktivitäten im Haushalt der Vereinten Nationen als auch ein weiterer Ausbau bilateraler Leistungen in Frage. Der Bundestag solle die Bundesregierung zudem auffordern, eine straffe und größere Kohärenz der Aktivitäten der Menschenrechtskommission anzustreben sowie auf schnellere und nachhaltigere Reaktionsmittel bei schweren Menschenrechtsverletzungen hinzuwirken.¹³²

61. Anlässlich der **Verhandlungen über ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989** wurde am 29. Juni 1998 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über **Kindersoldaten in bewaffneten Konflikten** beraten. Das zukünftige Fakultativprotokoll soll ein höheres Mindestalter für eine direkte und indirekte Teilnahme an Kampfhandlungen als Art. 38 Abs. 2 des Übereinkommens festlegen, wonach bereits 15jährige als Soldaten an Feindseligkeiten teilnehmen können.

Der Vertreter des Vereinigten Königreichs *Weston* drückte im Namen der Europäischen Union seine Unterstützung für die Rolle des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen als **Anwalt der Kindersoldaten** aus und hob die Bedeutung des Schutzes von Kindersoldaten auf völkerrechtlicher Ebene hervor:

¹³¹ Bull. Nr. 21 vom 27.3.1998, 246 f.

¹³² WIB 9/98, 47.

“While we recognise that primary responsibility to protect the rights of the child under all circumstances rests with the states, we must also reinvigorate international efforts to protect children. We must ensure the demobilisation of child soldiers and also recognise the importance of action to promote physical and psychological recovery in social reintegration of the child victims of conflict. The international community must ensure that adequate resources are devoted to child rehabilitation programmes as an integral part of planning for post-conflict situations. EU development policy already addresses the right of children in armed conflicts.”¹³³

Darüber hinaus versicherte er die aktive Mitarbeit der Europäischen Union an der Ausarbeitung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie an der Aufnahme einer Bestimmung im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, die den Einsatz von Kindersoldaten in bewaffneten Konflikten unter Strafe stelle.¹³⁴

Der deutsche Vertreter Henze schloß sich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Ausführungen im Namen der Europäischen Union an und legte die Position der Bundesrepublik Deutschland in den Verhandlungen über das Fakultativprotokoll zum Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes dar:

“In the current negotiations on an optional protocol to the United Nations Convention on the Rights of the Child relating to children in armed conflict, my country advocates stipulation of 18 years as the minimum age of a direct participation in armed conflict. When depositing its instruments ratifying the Convention on the Rights of the Child, the German Government declared that it would not avail itself of the opportunity provided by the Convention to set the age-limit at 15 years, as allowed by §2 of Art. 38 of the Convention. In the opinion of my Government, it would be desirable to enforce a minimum age of 18 years for indirect participation in armed conflict as well. In further negotiations, Germany will advocate, in close co-ordination with his partners in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the highest possible standard of protection for children and juveniles involved in armed hostilities. We urge states parties to the Convention to contribute to ensuring the successful adoption of the optional protocol and, even prior to its adoption, to apply §2 of Art. 38 in such a way that the age-limit is increased to 18 years.”¹³⁵

Weiterhin betonte Henze, daß die Straflosigkeit einer der Hauptgründe für den Mißbrauch von Kindern in bewaffneten Konflikten darstelle und die Bundesrepublik Deutschland deshalb auf der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz in Rom die Aufnahme eines entsprechenden Straftatbestandes in das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs fordern werde.¹³⁶

In ihrer Antwort auf eine **Kleine Anfrage zu Kindersoldaten in bewaffneten Konflikten** bekräftigte die Bundesregierung am 27. Juli 1998 ihre Forderung in den Verhandlungen über das Fakultativprotokoll zum Internationalen Überein-

¹³³ UN Doc. S/PV.3896.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

kommen über die Rechte des Kindes nach Festlegung eines Mindestalters von 18 Jahren bei der direkten und bei der indirekten Teilnahme an Kampfhandlungen. Die indirekte Teilnahme an Kampfhandlungen umfasse den Einsatz von Kindern als Köche, Boten und Träger in bewaffneten Konflikten. Während die Position der Bundesrepublik Deutschland inzwischen von der großen Mehrheit der beteiligten Delegationen unterstützt werde, wende sich die USA gegen die Schutzaltersgrenze von 18 Jahren. Nach Kenntnis der Bundesregierung wolle die US-Regierung dadurch einen Konflikt des Zusatzprotokolls mit US-Recht vermeiden, das den Militärdienst von 17jährigen nicht nur zu Ausbildungszwecken zulasse. Pakistan verlange in der Frage der Schutzaltersgrenze eine Ausnahmeregelung für den bewaffneten Kampf zur Durchsetzung des nationalen Selbstbestimmungsrechts.

Ferner werden die auf die Problematik der Kindersoldaten gerichteten Programme von der Bundesregierung unterstützt. Die Arbeit von UNICEF werde durch den freiwilligen Regelbeitrag der Bundesregierung zum UNICEF-Haushalt, durch die Koordinierung einzelner bilateraler entwicklungspolitischer Maßnahmen mit den Aktivitäten von UNICEF und durch den erheblichen Beitrag des deutschen UNICEF-Komitees an die Mutterorganisation unterstützt. Projekte von Nichtregierungsorganisationen können im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf Antrag gefördert werden.¹³⁷

62. Am 23. Oktober 1998 erklärte der österreichische Vertreter Manz im Namen der Europäischen Union zum Beratungsgegenstand **“Verhinderung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung”** im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen:

“Despite all efforts to combat these phenomena nationally, at the regional level or under the umbrella of the United Nations, we are still confronted with manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in all regions of the world. The EU therefore believes that it remains crucial to intensify efforts to combat racism and intolerance. In combating racism and intolerance, all avenues have to be pursued. We must ensure that neither national legislation nor administrative practice nor behaviour discriminate on the basis of race, culture or ethnic origin. Legal systems must provide effective remedies to respond to racist incidents. Action has to be taken against racist attitudes in society. Of particular importance is awareness-raising among young people, drawing them closer to the value of tolerance and bringing to their attention the dangers of racism and xenophobia. Efforts in awareness raising should also include civil servants, officers of the court and immigration and police authorities. Human rights education in all sectors of society is a key instrument to promote respect for human rights towards one’s fellow human beings and helps to improve the ability to live together in harmony.”¹³⁸

Im folgenden führte er die Maßnahmen der Europäischen Union bei der Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung auf. Hierzu zählen die Aufnahme einer Nichtdiskriminierungsklausel sowie die Schaffung neuer

¹³⁷ BT-Drs. 13/11308.

¹³⁸ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r231098.htm>.

Kompetenzen zur Bekämpfung von Straftaten durch den Amsterdamer Vertrag von 1997, die aufgrund des Europäischen Jahres gegen Rassismus 1997 ergriffenen Maßnahmen und Aktionsprogramme und die Einrichtung einer neuen und wichtigen EU-Institution, dem "European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia".¹³⁹

63. Zu **Fragen der Todesstrafe** äußerte sich der österreichische Vertreter Strohal im Namen der Europäischen Union im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 6. November 1998. Die Europäische Union sei der Ansicht, daß die Abschaffung der Todesstrafe zur Erhöhung der Menschenwürde und zur fortschrittlichen Entwicklung der Menschenrechte beitragen könne. Sie habe deshalb in den vergangenen Monaten entweder in Einzelfällen oder allgemein interveniert und sei in Kontakt mit einer Anzahl von Regierungen getreten.¹⁴⁰

64. Auf die **Kleine Anfrage, welche Rolle die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. Dezember 1993 verabschiedeten Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte (standard rules) bei der zukünftigen Behindertenpolitik der Bundesrepublik Deutschland spielen**, antwortete die Bundesregierung am 19. November 1998, daß die Rahmenbestimmungen neben anderen internationalen Texten, insbesondere den Entschliefungen des Europarates von 1992 zur "kohärenten Politik für behinderte Menschen" und den Entschliefungen der Europäischen Union zur Chancengleichheit behinderter Menschen, eine wertvolle Orientierungshilfe darstelle. Die Rahmenbestimmungen seien in Deutschland umgesetzt. Der Beirat für die Rehabilitation der Behinderten stelle das in der Rahmenbestimmung 17 geforderte Gremium des Nationalen Koordinierungskomitees in geeigneter und umfassender Weise dar. Über den Beirat für die Rehabilitation der Behinderten halte die Bundesregierung ständige Verbindung zu Behindertenorganisationen im Sinne der Rahmenbestimmung 18. Die Bundesregierung werde sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einsetzen, daß die Rahmenbestimmungen fester Bestandteil jeglicher nationaler Behindertenpolitik werden.¹⁴¹

3. Praxis auf europäischer Ebene

65. Im **59. Bericht der Bundesregierung über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union**, der den Berichtszeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 1998 umfaßt, legte die Bundesregierung Einzelheiten der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union im Jahre 1998 dar. Ihre geschlossene menschenrechtspolitische Meinungsführerschaft zeige sich in den gemeinsamen Richtlinien zur politischen Bekämpfung der Todesstrafe, dem gemeinsamen Standpunkt betreffend die Menschenrechte, die demokratischen

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r061198.htm>.

¹⁴¹ BT-Drs. 14/71.

Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika, dem EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte und in zahlreichen Erklärungen zu Menschenrechtsfragen in einzelnen Ländern. Beim vom Europarat durchgeführten europäischen Vorbereitungsprozeß zur Weltrassismuskonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 2001 erweise sich die Europäische Union als treibende Kraft.¹⁴²

In den **Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittländern betreffend die Todesstrafe**, die vom Ministerrat der Europäischen Union am 29. Juni 1998 verabschiedet wurden,¹⁴³ geht die Europäische Union über die strengen Bedingungen der Vereinten Nationen zum Schutz von zum Tode Verurteilten hinaus, indem sie sich zum Ziel setzt, zum einen nach weltweiter Abschaffung der Todesstrafe als eine von allen Unionsstaaten mit Nachdruck vertretenen Politik zu streben und zum anderen hinsichtlich der Länder, in denen die Todesstrafe noch besteht, zur schrittweisen Einschränkung ihrer Anwendung aufzurufen und auf Einhaltung von Mindestnormen zu drängen. Die Einhaltung folgender Mindestnormen hält die Europäische Union für wichtig:

- die Todesstrafe darf nur für schwerste Verbrechen verhängt werden;
- die Todesstrafe darf nur für ein Verbrechen verhängt werden, sodaß sie zum Zeitpunkt seiner Begehung angedroht war;
- die Todesstrafe darf nicht verhängt werden gegen Personen, die zum Zeitpunkt der Begehung des Verbrechens noch keine 18 Jahre alt waren, schwangere Frauen oder Mütter von Neugeborenen, geisteskranke Personen;
- die Todesstrafe darf nur verhängt werden, wenn die Schuld des Angeklagten in eindeutiger und überzeugender Weise, die andere Erklärung des Sachverhaltes zuläßt, nachgewiesen wurde;
- die Todesstrafe darf nur aufgrund eines von einem zuständigen Gericht erlassenen rechtskräftigen Urteils im Anschluß an ein Gerichtsverfahren vollstreckt werden;
- jeder zum Tode Verurteilte hat Anspruch auf Einlegung eines Rechtsmittels bei einem höherinstanzlichen Gericht;
- jeder zum Tode Verurteilte hat gegebenenfalls Anspruch auf Vorlage einer Einzelbeschwerde nach internationalen Verfahren;
- jeder zum Tode Verurteilte hat das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten;
- die Todesstrafe darf nicht in Verletzung der internationalen Verpflichtungen eines Staates vollstreckt werden;
- die Dauer, die nach der Verurteilung zum Tode vergangen ist, kann als Kriterium herangezogen werden;
- bei der Vollstreckung der Todesstrafe ist darauf zu achten, daß so wenig Leiden wie möglich zugefügt wird;

¹⁴² BT-Drs. 14/711.

¹⁴³ Dokumentennummer 9199/98, PESC 155 vom 3.6.1999.

– die Todesstrafe sollte nicht als politischer Racheakt unter Verletzung der Mindestnormen verhängt werden.

66. Auf eine Kleine Anfrage gab die Bundesregierung am 26. Februar 1998 Auskunft über die **Koordination der Menschenrechtsaktivitäten der Europäischen Union und gemeinsame Initiativen auf der anstehenden 54. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf.**¹⁴⁴ Die Bundesregierung prüfe zur Zeit zusammen mit den Partnern in der Europäischen Union, in welcher geeigneten Form die Menschenrechtslage in verschiedenen Ländern behandelt werden könne.

In bezug auf **China** legte sie dar, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu der Überzeugung gelangt seien, daß angesichts einer Reihe positiver Entwicklungen in den menschenrechtlichen Rahmenbedingungen weitere Verbesserungen in der Menschenrechtssituation durch eine von Dialog und Kooperation bestimmte Politik angestrebt werden sollen. Zu diesen positiven Entwicklungen gehören unter anderem die Zeichnung des Internationalen Paktes für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch China, die Einladung der Regierung in Peking an die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte zu einem Besuch sowie erkennbare Ansätze zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in dem Land. Wie im Vorjahr halte die Bundesregierung eine Erklärung der Europäischen Union für notwendig, China für das System der Um-erziehung durch Arbeit, die exzessive Verhängung der Todesstrafe und die Verfolgung und willkürliche Verhaftung von Dissidenten zu kritisieren sowie China aufzufordern, alle Aktivitäten einzustellen, die die kulturelle, ethnische und religiöse Identität der Tibeter bedrohen.

In bezug auf **Algerien** werde die Bundesregierung sich dafür einsetzen, daß die algerische Regierung zu ihrer Verpflichtung steht, mit den Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um Menschenrechtsverletzungen wirksam vorzubeugen. Andere Stellungnahmen der Bundesregierung betrafen Afghanistan und die Türkei.¹⁴⁵

67. Zum **Abschluß des deutschen Vorsitzes im Europarat** hob Bundesaußenminister Kinkel in der 102. Sitzung des Ministerkomitees am 5. Mai 1998 drei Punkte hervor, die Weiterentwicklung der Menschenrechte und der Demokratie in ganz Europa, die Notwendigkeit einer besseren Arbeitsteilung zwischen den Institutionen sowie die erforderlichen Reformen des Europarates. Von der Schaffung des Ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erhoffe er sich eine erhebliche Verkürzung der Verfahren. Außerdem solle der Europarat enger mit der OSZE, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen zusammenarbeiten. Der Europarat müsse seinen Erfahrungsvorsprung beim Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Prozeß der Osterweiterung der Europäischen Union einbringen. Auf Grundlage der engeren Kooperation mit den Vereinten Nationen werde der Europarat die für 2001 geplante Weltrassismuskon-

¹⁴⁴ BT-Drs. 13/9991.

¹⁴⁵ WIB 5/98, 57.

ferenz intensiv vorbereiten. Zu den notwendigen Reformen des Europarats zählen nach Ansicht Kinkels die Verbesserung der Arbeitsmethoden, die Funktion des Europarates im europäischen Konzert sowie die Rolle der Parlamentarischen Versammlung. Weiterhin würdigte Kinkel die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Rußland:

“Für uns Deutsche war die Aufnahme in den Europarat 1950 der erste große Schritt zurück in die Gemeinschaft der europäischen Völker. Wir haben uns aufgrund dieser Erfahrung für die rasche Aufnahme der Mittel-, Ost- und Südosteuropäischen Länder eingesetzt. Mit inzwischen 40 Mitgliedstaaten und 6 weiteren Beitrittskandidaten ist die europäische Familie nirgendwo sonst so komplett wie hier.”¹⁴⁶

68. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage betreffend die Europäische Sozialcharta ging die Bundesregierung am 3. September 1998 auf die **Bedeutung der Europäischen Sozialcharta auf der Ebene der Europäischen Union** ein.¹⁴⁷ In der Präambel zum EU-Vertrag und in Art. 136 der durch den Vertrag von Amsterdam konsolidierten Fassung des EG-Vertrages werde zwar auf die sozialen Grundrechte, “wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 festgelegt sind”, verwiesen. Aufgrund des nur programmatischen Charakters dieser Vorschriften können daraus keine unmittelbaren Rechte und Verpflichtungen abgeleitet werden. Ferner stelle die Europäische Sozialcharta auch kein Vorbild für die Schaffung eines rechtsverbindlichen Systems sozialer Grundrechte und sozialer Standards in der Europäischen Union dar, da die in der Europäischen Sozialcharta enthaltenen Gewährleistungen hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung nicht mit dem System der Arbeits- und Sozialstandards in der Europäischen Union vergleichbar sind:

“Gemäß den Regelungen im Anhang zur ESC enthält diese rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters, die der Vertragsstaat mit der Ratifizierung eingeht, jedoch keine unmittelbar anwendbaren Individualrechte. Der einzelne Bürger erhält durch die ESC in Verbindung mit dem Vertragsgesetz somit keine Rechte. Demgegenüber sind die Arbeits- und Sozialstandards in der EU in einem mehrstufigen Verfahren als Mindeststandards entwickelt worden. 11 Mitgliedstaaten der EG hatten im Dezember 1989 die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (EG-Sozialcharta) angenommen, die den Weg zu konkreten Regelungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit ebnete.”¹⁴⁸

69. Am 3. November 1998 wurde zu Beginn der 103. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates der **neue Ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** eröffnet. Der neue Ständige Gerichtshof für Menschenrechte wird als nunmehr einziges und ständiges Gremium Beschwerden wegen der Verletzung von Menschenrechten in den 40 Mitgliedstaaten des Europarates prüfen.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Bull. Nr.31 vom 13.5.1998, 373 f.

¹⁴⁷ BT-Drs. 13/11415, 5 f.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 5.

¹⁴⁹ FAZ vom 4.11.1998.

4. Menschenrechte in einzelnen Staaten

70. Im Berichtszeitraum war die Lage der Menschenrechte in einzelnen Staaten mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung bzw. der Europäischen Union. Im folgenden werden aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit die Staaten in alphabetischer Reihenfolge und die sie betreffenden Erklärungen zusammenhängend dargestellt.

Die **Menschenrechtslage in Afghanistan** war im Berichtszeitraum mehrfach Gegenstand von Stellungnahmen der Bundesregierung.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur **Hinrichtung von Homosexuellen in Afghanistan** erklärte die Bundesregierung am 22. April 1998, daß sie sich mit ihren Partnern in der Europäischen Union um eine Verbesserung der besorgniserregenden Menschenrechtslage in Afghanistan bemühe. Da die Hinrichtung von Homosexuellen wegen ihrer sexuellen Orientierung nur Teil der regelmäßigen schweren Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan sei, gelte dieses Bemühen der ganzen Bandbreite der in Afghanistan bedrohten Menschenrechte. Insbesondere die wiederholt vollzogenen, grausamen und erniedrigenden Formen der Hinrichtung geben besonderen Anlaß zur Besorgnis.¹⁵⁰

Auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage, welche Möglichkeiten die Bundesregierung für die internationale Staatengemeinschaft sehe, einen Beitrag zur **Verbesserung der Menschenrechtssituation der Frauen** zu leisten, die in Afghanistan unter der Herrschaft der Taliban leben, antwortete die Bundesregierung am 31. Juli 1998, daß die internationale Staatengemeinschaft alle relevanten Fora nutze, um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation der Frauen in Afghanistan einzufordern. Sie verwies darauf, daß sowohl die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen auf ihrer 54. Sitzung (16. März bis 24. April 1998) als auch die Kommission zur Rechtsstellung der Frau auf ihrer 42. Sitzung (2. März bis 13. März 1998) jeweils mit maßgeblicher deutscher Beteiligung eine Resolution zur Menschenrechtslage der Frauen und Mädchen in Afghanistan verabschiedet habe. Zugleich nutzen sowohl die Vereinten Nationen als auch ihre Mitgliedstaaten die bilateralen Kontakte zu den Taliban, um diese zu grundlegenden Verbesserungen bei der Lage der Frauen zu drängen.¹⁵¹

71. Im Hinblick auf die Kleine Anfrage zur **Haltung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Bürgerkriegssituation in Algerien** äußerte die Bundesregierung am 25. Juni 1998, daß sie in ihren Beziehungen zu Algerien auf einen offenen und konstruktiven Dialog mit allen demokratischen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen und Kräften des Landes setze. Dabei stimme sie sich eng mit ihren Partnern in der Europäischen Union ab und nutze alle Möglichkeiten, die sich aus der demokratischen Öffnung Algeriens in den letzten beiden Jahren ergeben. Friede in Algerien und ein Ende der terroristischen Gewalt sei im Augenblick nicht abzusehen. Es müsse davon ausgegangen werden, daß die der Groupes islamique armés (GIA) zuzurechnenden islamisti-

¹⁵⁰ BT-Drs. 13/10492.

¹⁵¹ BT-Drs. 13/11329, 5f.

schen terroristischen Kämpfer nicht reintegrierbar seien und für eine Teilnahme am politischen Prozeß ausscheiden. Zur Befriedung des Landes sei eine Integration gewaltfreier islamischer Kräfte im Rahmen des vorhandenen parlamentarischen Systems sowie erhebliche Anstrengungen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet notwendig.¹⁵²

Im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßte der österreichische Vertreter Strohal am 6. November 1998 im Namen der Europäischen Union den Bericht des Panels der Vereinten Nationen über die Menschenrechtssituation in Algerien, unterstrich jedoch, daß dieser Bericht nicht die Zusammenarbeit mit den Mechanismen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte ersetzen könne, und forderte Algerien deshalb auf:

“The EU calls on Algeria to facilitate early visits of international human rights mechanisms, particularly the UN Special Rapporteurs on Torture and on Extra-judicial, Summary or Arbitrary Executions. The EU strongly appeals to Algeria to give full effect to the concluding observations of the UN Human Rights Committee. The European Union continues to be gravely concerned at the situation in Algeria, and the continuing outrageous terrorist acts against the population. It reiterates its strongly held view that terrorism can only be combated in a context of rule of law and international human rights standards. The EU remains further concerned over allegations of arbitrary executions, arbitrary detention and torture of detainees.”¹⁵³

72. Die Bundesregierung äußerte sich am 13. Januar 1998 ebenfalls zur **Menschenrechtsslage in der Bundesrepublik Deutschland**. Auf die Frage, welche Anstrengungen sie unternehme, um Erscheinungen von Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz zu überwinden, antwortete sie, daß sie der Prävention von Fremdenfeindlichkeit, Extremismus und Gewalt einen besonderen Stellenwert einräume. Zu den Maßnahmen, die im Rahmen der politischen Bildung, der geistig-politischen Auseinandersetzung im Bereich der inneren Sicherheit, die Jugendpolitik etc. durchgeführt worden seien, seien insbesondere zu nennen: die auf Beschluß der Bundesregierung vom 2. Dezember 1992 in einer “Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit” zusammengefaßten Maßnahmen und Planungen der Bundesregierung gegen Fremdenfeindlichkeit, Gewalt und Extremismus, der von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates im Oktober 1993 in Wien beschlossene Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz, die vom Bundesministerium des Innern jährlich herausgegebenen Verfassungsschutzberichte, die Initiierung und Auswertung von Forschungsvorhaben zu Themen der inneren Sicherheit, das Aktionsprogramm der Bundesregierung gegen Aggression und Gewalt, die im Rahmen des “Europäischen Jahres gegen Rassismus (1997)” ergriffenen Maßnahmen sowie die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Europäischen Union.¹⁵⁴

¹⁵² BT-Drs. 13/11210, 2.

¹⁵³ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r061198.htm>.

¹⁵⁴ BT-Drs. 13/9595, 14f.

73. Angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlung und Folter sowie der Unterdrückung der demokratischen Bewegung drängte der österreichische Vertreter Strohal im Namen der Europäischen Union die **Regierung von Myanmar, Burma**, im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen, mit den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen zu kooperieren und alle relevanten Resolutionen der Vereinten Nationen umzusetzen.¹⁵⁵

74. Bundesaußenminister Fischer erklärte am 21. Dezember 1998 zu den **Urteilen gegen chinesische Dissidenten**:

“Die überaus harten Verurteilungen chinesischer Bürger, die versucht haben, eine demokratische Partei registrieren zu lassen, habe ich mit Bestürzung zur Kenntnis genommen. Die Beschuldigten haben lediglich mit friedlichen Mitteln ihre in der chinesischen Verfassung verbürgten Rechte auf freie Meinungsäußerung und Vereinigung ausgeübt, zu denen sich die chinesische Regierung auch mit der kürzlichen Zeichnung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte bekannt hat. Die Reaktion der chinesischen Gerichte ist völlig inakzeptabel: dies gilt sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch der Höhe der verhängten Strafen. ... Ich appelliere an die chinesischen Justizbehörden, die Urteile nicht rechtskräftig werden zu lassen und die Angeklagten unverzüglich frei zu lassen.”¹⁵⁶

75. Auf eine Kleine Anfrage zum **Friedensprozeß in Guatemala** äußerte sich die Bundesregierung am 1. Juli 1998 zur Aufgabenerfüllung der guatemaltekischen Wahrheitskommission. Tausende von Zeugen dokumentieren ca. 7000 Fälle von schweren Menschenrechtsverletzungen, die im Abschlußbericht der Wahrheitskommission analysiert werden. Aufgrund des Vertrauensbeweises der Aussagen sei das Mandat der Wahrheitskommission bis zum 30. November 1998 verlängert worden. Der Abschlußbericht, den die Wahrheitskommission dann abgeben werde, werde Empfehlungen an die guatemaltekische Regierung zum Gedenken der Opfer, Förderung einer Kultur gegenseitiger Achtung, Garantie der Menschenrechte und Stärkung des demokratischen Prozesses enthalten.¹⁵⁷

76. Zur **Menschenrechtssituation in Haiti** nahm der österreichische Vertreter Manz im Namen der Europäischen Union in der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 8. Dezember 1998 Stellung:

“L’absence d’un gouvernement fonctionnel et la faiblesse des institutions en Haïti ont des conséquences négatives sur la justice et l’ordre public et, dans ce contexte, pour la protection, le respect et la promotion des droits de l’homme. Bien que des progrès aient été enregistrés dans divers domaines, le système judiciaire et la police nationale haïtienne ne fournissent pour le moment que des services limités à la population. Ils dépendent encore largement de l’assistance extérieure en ce qui concerne leur réforme, leur restructuration, leur renforcement ainsi que la formation du personnel.

¹⁵⁵ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r061198.htm>.

¹⁵⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981221b.htm.

¹⁵⁷ BT-Drs. 13/11239, 3.

L'Union européenne souligne qu'un progrès tangible dans la mise en œuvre de la réforme judiciaire, en vue de l'établissement d'un système judiciaire indépendant, impartial et efficace, constitue un élément crucial dans le processus de démocratisation et est fondamental pour le maintien du fonctionnement d'une police démocratique ainsi pour la lutte contre l'impunité."¹⁵⁸

Im Namen der Europäischen Union forderte er Haiti auf, der Justizreform oberste Priorität zu geben, und erklärte, daß einstweilen die Mission der Zivilpolizei der Vereinten Nationen in Haiti (MIPONUH), die Internationale Zivile Mission in Haiti der Vereinten Nationen und der Organisation Amerikanischer Staaten (MICIVIH), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen sowie eine Anzahl von entsprechenden bilateralen Programmen weiterhin eine bedeutende Rolle in Haiti spielen.¹⁵⁹

77. Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage bewertete die Bundesregierung am 28. August 1998 die **Menschenrechtslage der Anhänger der Baha'i Religion im Iran**. Den Baha'i werden elementare Menschenrechte und Freiheiten vorenthalten, weshalb die Bundesregierung in enger Abstimmung mit den Partnern der Europäischen Union bei allen sich bietenden Gelegenheiten gegenüber der iranischen Regierung auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage, insbesondere auf die Gewährung von Glaubensfreiheit der Baha'i-Anhänger dränge.¹⁶⁰

78. Auf eine Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung am 28. April 1998 zu den **Menschenrechtsverletzungen an der indigenen Bevölkerung des mexikanischen Bundesstaates Chiapas durch paramilitärische Gruppen** Stellung.¹⁶¹ Sie erklärte, daß die paramilitärischen Gruppen mit Billigung der örtlichen Behörden vorgegangen seien, die mexikanische Regierung jedoch mit einer Gesetzesinitiative vom 15. März 1998 zur Frage der Rechte der indianischen Bevölkerungsgruppen den ernsthaften Willen gezeigt habe, den bisherigen Stillstand zu überwinden. Die Bundesregierung verfüge über keine gesicherten Erkenntnisse, über die Beteiligung der mexikanischen Regierung bzw. des mexikanischen Militärs am Aufbau paramilitärischer Gruppen. Die Bundesregierung erklärte, daß sie es für notwendig halte, auch in den internationalen Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen die Lage der Menschenrechte in Mexiko anzusprechen und die mexikanische Regierung zu weiteren Verbesserungen, insbesondere zur Stärkung der Rechte der indigenen Bevölkerung, zu drängen.

79. Über die **Menschenrechtslage in Ruanda** zeigte sich der österreichische Vertreter Strohal im Namen der Europäischen Union in der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 6. November 1998 sehr besorgt:

"Of special concern are the continuing high number of disappearances and killings in the context of the armed conflict in the north-west – with the civilian population being the main target – and the lack of investigations into these violations. Cases of arrests and

¹⁵⁸ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r081298.htm>.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ BT-Drs. 13/11411, 1.

¹⁶¹ BT-Drs. 13/10567.

intimidation continue to be frequent. The EU recognises that the Rwandan Government has to deal with the difficult legacy of the genocide. Impunity and justice in this regard remain an important concern, as well as the large prison population awaiting trial. The EU therefore has supported efforts to reform and strengthen the justice system in recognition of the challenges the situation poses to the Government of Rwanda. The EU welcomes the recently announced decision to release ten thousand prisoners against whom no complete files have been established and encourages the Government of Rwanda to continue to look for pragmatic solutions aiming to reduce the prison population and to alleviate conditions of detention. The EU encourages the International Criminal Tribunal for Rwanda to continue its efforts to bring to justice those who have participated in atrocities.”¹⁶²

Weiterhin bedauerte er, daß die Human Rights Field Operation in Ruanda (HRFOR) nicht fortgeführt werden konnte, und unterstützte in diesem Zusammenhang die Errichtung einer unabhängigen Menschenrechtskommission in Ruanda.

80. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur **Menschenrechtssituation in Saudi-Arabien** wies die Bundesregierung am 9. Juli 1998 auf die islamische Rechtsordnung in Saudi-Arabien hin, der alle anderen Normen untergeordnet seien. Dieses sogenannte “Scharia-Recht” garantiere nach saudischer Auffassung bereits umfassend und abschließend den Schutz der Menschenrechte.¹⁶³

Saudi-Arabien sei einigen Menschenrechtsübereinkommen, vor allem den beiden Menschenrechtspakten, nicht beigetreten, weil es diese als unvereinbar mit dem Scharia-Recht ansehe. Das Scharia-Recht sehe die Todesstrafe, Körperstrafen (Stockschläge oder Amputation), Haft- und Geldstrafe vor. Für alle Zivil- und Strafprozesse seien Scharia-Gerichte zuständig. Gemäß dem Scharia-Recht haben Frauen in Saudi-Arabien eingeschränkte politische und soziale Rechte. Außer des UNHCR haben Menschenrechtsorganisationen keinen Zugang in Saudi-Arabien.

Die Bundesregierung erklärte abschließend, daß sie Scharia-Rechtvorbehalte Saudi-Arabiens in internationalen Abkommen regelmäßig zurückweise und bilaterale Kontakte dazu nutze, um Menschenrechtsfragen anzusprechen. Ferner habe die Bundesregierung Saudi-Arabien gedrängt, bei der Behandlung im Rahmen des vertraulichen 1503-Verfahrens zu kooperieren und inhaltlich auf die erhobenen Vorwürfe einzugehen, was auch geschehen sei.¹⁶⁴

81. Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage beurteilte die Bundesregierung am 12. März 1998 die **Menschenrechtssituation im Senegal**. Ihrer Ansicht nach sei dabei zwischen der allgemeinen Situation und der besonderen Lage im südlichen Landesteil Casamance zu unterscheiden. In der Casamance werde seit 1982 mit Waffengewalt der Konflikt zwischen der Zentralregierung und der die Unabhängigkeit anstrebenden Rebellenbewegung MFDC ausgetragen. Nachdem dieser Konflikt im letzten Jahr wieder blutig aufgebrochen sei, sei die Bevölkerung

¹⁶² Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r061198.htm>.

¹⁶³ BT-Drs. 13/11257, 1f.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 5.

der Region zu Tausenden in die angrenzenden Länder Gambia und Guinea-Bissau geflohen. Dagegen sei die Menschenrechtssituation im gesamten übrigen Staatsgebiet als gut zu bezeichnen. Die Bundesregierung teilte mit, daß die senegalesische Regierung während der letzten drei Jahre Ermittlungen zu früheren Foltterwürfen im Zusammenhang mit dem Casamance-Konflikt durchgeführt und große Anstrengungen unternommen habe, um den rechtlichen und institutionellen Rahmen für den Schutz der Menschenrechte zu verbessern. Die Bundesregierung habe eine umfassende Prüfung der Frage eingeleitet, ob der Senegal weiterhin als sicherer Herkunftsstaat im Sinne des deutschen Asylrechts betrachtet werden könne.¹⁶⁵

82. Die **Lage im Sudan**, in dem seit Jahren Bürgerkrieg zwischen dem arabisch-islamischen Norden und dem afrikanisch-christlichen Süden herrscht, war ebenfalls Gegenstand einer Kleinen Anfrage. Im Hinblick auf ihre Einflußmöglichkeiten zur Unterbindung der Menschenrechtsverletzungen äußerte sich die Bundesregierung am 4. Februar 1998 wie folgt:

“Die Bundesregierung setzt sich auf allen politischen Ebenen nachdrücklich für eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Sudan ein. Wie bereits in den letzten Jahren, hat die Bundesregierung auch anlässlich der 53. Sitzung der VN-Menschenrechtskommission Anfang 1997 in Genf eine Resolution mit eingebracht, die tiefe Sorge über schwere Menschenrechtsverletzungen ausdrückt. Darüber hinaus bemüht sich die Bundesregierung, gemeinsam mit den EU-Partnern auf die sudanesisische Regierung einzuwirken, um eine Verbesserung der Menschenrechtslage zu erreichen. Dabei werden auch die Probleme ethnischer Minderheiten, der Bürgerkrieg, Praktiken der Sklaverei und die Behinderung der humanitären Hilfe nachdrücklich zur Sprache gebracht. In bilateralen Gesprächen mit Vertretern der sudanesischen Regierung drängt die Bundesregierung immer wieder, die Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich einzuhalten. Die EU fordert, daß die Menschenrechte in allen Teilen des Sudans uneingeschränkt beobachtet werden und setzt sich dafür ein, vorrangig Menschenrechtsbeobachter im Sudan zu stationieren. Sie verlangt darüber hinaus ungehinderten Zugang für internationale Beobachter zu Gebieten, aus denen über Verschleppungen, Fälle von Sklaverei, Sklavenhandel oder ähnliche Menschenrechtsverletzungen berichtet wird.”¹⁶⁶

Die Bundesregierung war ferner der Ansicht, daß eine umfassende Lösung zur Beendigung des Bürgerkrieges im Sudan nur im Rahmen der IGAD (Intergovernmental Authority on Draught and Development) möglich sei, da es für eine Vermittlung im Sudan-Konflikt von allen Seiten anerkannt werde. Die Bundesregierung werde daher die IGAD-Friedensbemühungen weiter unterstützen.

Darüber hinaus leiste die Bundesregierung schon seit Jahren in erheblichem Umfang humanitäre Hilfe für die Opfer des sudanesischen Bürgerkrieges. Mit den zur Verfügung gestellten Mitteln wurden vor allem der Ankauf und Transport von Hilfsgütern, sowie andere Maßnahmen der Überlebenshilfe und der Notversorgung von Konfliktopfern und Nahrungsmittelhilfe und Ernährungsprogrammen finanziert.¹⁶⁷

¹⁶⁵ BT-Drs. 13/10154, 1f.

¹⁶⁶ BT-Drs. 13/9791, 3.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 3f.

5. Minderheiten

83. Im Rahmen einer großen Anfrage zur Umsetzung des Schlußdokuments der 2. Menschenrechtsweltkonferenz "Wiener Erklärung und Aktionsprogramm" vom Juni 1993 erläuterte die Bundesregierung am 13. Januar 1998 ihre **Bemühungen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten**:

"Die Bundesregierung mißt dem Ausbau der völkerrechtlichen Schutzmechanismen für nationale sowie ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten einen hohen Stellenwert bei. Angesichts der Verschiedenartigkeit von Minderheitenkonstellationen weltweit betrachtet die Bundesregierung eine regionale Herangehensweise als den am ehesten geeigneten Weg zur Erarbeitung von Lösungsansätzen im Bereich des Schutzes nationaler sowie ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Bundesregierung die Aktivitäten der OSZE, des Europarats und des Ostseerats zum Ausbau der entsprechenden Schutzmechanismen in Europa und dem angrenzenden Raum mit Vorrang. Des weiteren wird die Politik der Bundesregierung in wesentlichen Teilen auch durch die Tatsache bestimmt, daß Deutschland zum einen die Heimat nationaler Minderheiten ist, und daß sich zum anderen eine große Anzahl von Menschen in verschiedenen Regionen der Welt aufgrund ihrer Abstammung von deutschsprachigen Vorfahren Deutschland in besonderer Weise verbunden fühlt. Dies spiegelt sich auch in den bilateralen Verträgen Deutschlands mit der ehemaligen UdSSR, Polen, der Tschechoslowakei (mittlerweile übergeleitet auf die Nachfolgestaaten), Ungarn, Rumänien, Kasachstan und der Ukraine wieder, die Artikel enthalten, in denen die Rechte der deutschsprachigen Minderheiten auf Bewahrung und Entwicklung der eigenen Identität, Sprache und Kultur völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben wurden."¹⁶⁸

84. In ihrer Antwort auf dieselbe Große Anfrage ging die Bundesregierung am 13. Januar 1998 auf den **Schutz und die Stärkung indigener Bevölkerungen** ein.¹⁶⁹ Sie unterstütze die Arbeit der von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit Resolution 1995/32 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer "Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte eingeborener Bevölkerungen". Ferner begrüße sie das im Rahmen des Internationalen Jahrzehnts diskutierte Vorhaben der Einrichtung eines "Permanenten Forums der eingeborenen Völker" im Rahmen der Vereinten Nationen. Des weiteren verfolge die Bundesregierung mit Interesse die Arbeit der von der Unterkommission der Vereinten Nationen für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz eingesetzten Arbeitsgruppe zur Entwicklung völkerrechtlicher Standards zum Schutz der Rechte eingeborener Bevölkerungen und zur Bewahrung ihrer überlieferten sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten sowie der Unversehrtheit ihres Eigentums, ihrer Einrichtungen und ihrer Umwelt.

85. Im Berichtszeitraum brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den **Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung und zur Stärkung von**

¹⁶⁸ BT-Drs. 13/9595, 13.

¹⁶⁹ *Ibid.*, 14.

Minderheitenrechten (Antidiskriminierungs- und Minderheitenrechtsgesetz) in den Bundestag ein.¹⁷⁰ In der Begründung zum Gesetzentwurf¹⁷¹ heißt es, daß in der Bundesrepublik Deutschland besonders Angehörige dreier gesellschaftlicher Gruppen im täglichen Leben häufiger mit Diskriminierungen konfrontiert seien als andere. Dabei handele es sich 1. um Menschen mit einer tatsächlichen oder vermeintlichen anderen ethnischen Abstammung, Herkunft oder Zugehörigkeit als die Mehrzahl der Deutschen, 2. um Schwule und Lesben und 3. um behinderte Menschen. Das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG biete keinen ausreichenden Schutz vor Diskriminierung. Zum einen sei der Merkmalskatalog des Art. 3 Abs. 3 GG ergänzungsbedürftig, zum anderen komme Art. 3 Abs. 3 GG wie alle Grundrechte im Privatrechtsverkehr nur mittelbar zur Anwendung. Der bestehende einfachgesetzliche Schutz sei, abgesehen von §§ 611a, 611b BGB sowie § 75 BetrVG, gleichfalls unzureichend.

In völker- und europarechtlicher Hinsicht wird in der Begründung zum Gesetzentwurf weiter ausgeführt, daß die Bundesrepublik Deutschland von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen bereits mehrmals aufgefordert worden sei, insbesondere den Schutz von Migranten vor Diskriminierung zu verbessern. Zudem erfülle die Bundesrepublik Deutschland durch die Verbesserung des Schutzes von Diskriminierung ihre Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung. Nachdem der Vertrag von Amsterdam den EG-Vertrag um einen neuen § 6a ergänze, befinde sich die Bundesrepublik Deutschland mit einem Antidiskriminierungsgesetz überdies auf der Linie der Rechtsentwicklung innerhalb der Europäischen Union.

Zum Inhalt des Gesetzentwurfs wird in der Begründung zunächst klargestellt, daß sich das Antidiskriminierungs- und Minderheitenrechtsgesetz im wesentlichen auf die Bekämpfung von Diskriminierungen im privatrechtlichen Verkehr sowie auf Antidiskriminierungsmaßnahmen, die für alle hier relevanten Personengruppen gleichermaßen zur Anwendung kommen können, beschränke. Nicht behandelt werden sollen rechtliche Probleme, die die jeweiligen Personengruppen in jeweils unterschiedlicher Form betreffen. Der Gesetzentwurf sei außerdem von drei Leitgedanken getragen:

- “1. Konzentration der rechtlichen Umsetzung einer aktiven Antidiskriminierungspolitik in einem gesonderten Antidiskriminierungsgesetz;
2. Abbau von Diskriminierungen im gesellschaftlichen Bereich durch Bereitstellung primär zivilrechtlicher Abwehrmittel;
3. Institutionalisierung einer/eines Antidiskriminierungsbeauftragten, welche/welcher die Durchführung des Antidiskriminierungsgesetzes im Bereich des öffentlichen Dienstes unterstützt und die Einhaltung des Antidiskriminierungsgesetzes überwacht, sowie Einführung einer Antidiskriminierungskommission.”¹⁷²

¹⁷⁰ BT-Drs. 13/9706 vom 20.1.1998, 3 f.

¹⁷¹ *Ibid.*, 8 f.

¹⁷² *Ibid.*, 10.

Weiterhin sehe der Gesetzentwurf die notwendige Ergänzung strafrechtlicher Vorschriften sowie die Verbesserung weiterer dienst- und haushaltsrechtlicher Vorschriften vor. Ein einheitliches Diskriminierungsgesetz habe gegenüber einer Erweiterung bestehender Rechtsvorschriften den Vorteil, daß es für Rechtsklarheit und damit auch für eine Effektivierung des Rechtsschutzes Sorge. Die notwendige Herstellung der gesellschaftlichen Gleichheit werde durch die Einführung einer Generalklausel gewährleistet, die das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs.3 GG für besonders betroffene Personen auf privatrechtliche Beziehungen ausweite. Die Generalklausel werde durch Regelbeispiele ergänzt, die besonders häufig vorkommende Diskriminierungstatbestände erfassen. Als flankierende Maßnahmen zum Ausbau des privatrechtlichen Schutzes werde zum einen ein Antidiskriminierungsbeauftragter ernannt und zum anderen eine Antidiskriminierungskommission eingerichtet. Der Antidiskriminierungsbeauftragte unterstütze den deutschen Bundestag, die Bundesregierung und die Bundesministerien bei der effektiven Umsetzung des Antidiskriminierungsgesetzes und stelle einen zentralen Ansprechpartner sowohl für betroffene Bürger als auch für die Bediensteten des Bundes dar. Die Antidiskriminierungskommission binde gesellschaftliche Organisationen und Interessenverbände in die Erarbeitung weiterer Vorschläge und Empfehlungen zu Fragen der Antidiskriminierungspolitik ein.

Der Abgeordnete des Bundestages und Angehörige der CDU/CSU Fraktion Mahlo erklärte in der Aussprache über den Gesetzentwurf:

“Insgesamt bekenne ich mich zu einer gewissen Skepsis gegenüber den vorgeschlagenen Gesetzen. Rechtliche Maßnahmen und Sanktionen sollten jedenfalls den Fällen vorbehalten bleiben, wo privates Verhalten in besonders grober Weise den ‘ordre public’ unserer Gesellschaft verletzt und damit das allgemeine Wohl tangiert wird. Generell denke ich, daß sich gesellschaftliche Mißstände auch nur gesellschaftlich überwinden lassen, d.h. durch Überzeugungsarbeit, durch Beispiel, durch Einüben in Toleranz, nicht aber durch das Bekämpfen von Symptomen.”¹⁷³

86. Am 1. Februar 1998 trat das **Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten** in Kraft.¹⁷⁴ Bundesaußenminister Kinkel teilte am 30. Januar 1998 anlässlich des bevorstehenden Inkrafttretens des Rahmenübereinkommens Einzelheiten zu seinem Anwendungsbereich in der Bundesrepublik Deutschland mit:

“In Deutschland findet das Übereinkommen auf die Angehörigen der dänischen Minderheit und des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit Anwendung. Außerdem werden durch das Übereinkommen auch die in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit geschützt. Diesen traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen bringt das Übereinkommen eine breitere Absicherung ihrer tatsächlichen und rechtlichen Lage

¹⁷³ BT-PlPr. 13/233, 21408.

¹⁷⁴ Vgl. zum Inhalt des Übereinkommens Bank (Anm. 1), Ziff. 102.

durch das Völkerrecht. Der Schutz der Konvention kommt aber auch den deutschen Minderheiten im Ausland zugute.¹⁷⁵

Des weiteren erklärte Kinkel, daß es ein Ziel der noch bis Mai 1998 andauernden Präsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland im Europarat sei, den Überwachungsmechanismus des Rahmenübereinkommens so schnell wie möglich in Kraft zu setzen.

87. Im Berichtszeitraum unterzeichneten der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium des Innern Carstens und die dänische Forschungsministerin Hilden ein **Ressortabkommen für den Betrieb und die Förderung des in Flensburg ansässigen European Centre for Minority Issues (ECMI) sowie ein Verwaltungsabkommen**, das die anteilige Beteiligung der deutschen Seite an der Finanzierung des ECMI regelt. Das ECMI befaßt sich als unabhängige Stiftung in europäischer Perspektive mit dem Verhältnis von Mehrheiten und Minderheiten. Minderheiten im Sinne dieser Aufgaben sind nationale Minderheiten sowie andere traditionelle Volksgruppen. Das ECMI erarbeitet Gesamtanalysen und Präsentationen und baut ein Dokumentationszentrum sowie eine Europäische Daten- und Modellbank zu Minderheitenfragen auf.¹⁷⁶

88. Der Bundestag beschloß mit Zustimmung des Bundesrates am 9. Juli 1998 das **Gesetz zur Europäischen Charta der Regional- und Minderheitssprachen des Europarats vom 5. November 1992**.¹⁷⁷ In ihrer Denkschrift zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen¹⁷⁸ führte die Bundesregierung aus, daß die herkömmlicherweise in Europa gesprochenen Regional- oder Minderheitensprachen als bedrohter Aspekt des Europäischen Kulturerbes geschützt und gefördert werden sollen. In der Charta werde zum einen das Recht geschützt, im privaten Bereich und in der Öffentlichkeit eine Regional- oder Minderheitensprache zu benutzen. Im Rahmen des Möglichen und des Zumutbaren werden zum anderen durch die Verpflichtungen der Charta konkrete Gelegenheiten für die Benutzung von Regional- oder Minderheitensprachen geschaffen oder erhalten, um diese Sprachen durch die regelmäßige Benutzung vor dem Aussterben zu bewahren.

In der Charta sind Kriterien für den Begriff der Regional- oder Minderheitensprachen genannt. Angelegenheit der Vertragsstaaten ist es jedoch, den Anwendungsbereich der Charta zu bestimmen und festzulegen, welche Bestimmungen über die Umsetzung der allgemeinen Bestimmungen hinaus auf welche Sprache angesichts der unterschiedlichen Lage der einzelnen Regional- oder Minderheitensprachen angewendet werden und welche Maßnahmen angemessen sind. Alle Minderheiten- oder Regionalsprachen in einem Vertragsstaat haben nach Inkrafttreten der Charta Anspruch auf Schutz gemäß Teil II der Charta, der in Art. 7 allgemeine Ziele und Grundsätze der staatlichen Politik hinsichtlich dieser Sprachen

¹⁷⁵ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980130A.html.

¹⁷⁶ Innenpolitik II/1998 vom 19.5.1998, 9.

¹⁷⁷ BGBl. 1998 II, 1210.

¹⁷⁸ BT-Drs. 13/10268 vom 31.3.1998, 30f.

festschreibt. Anspruch auf Schutz nach Teil III der Charta haben demgegenüber nur solche Minderheiten- oder Regionalsprachen, für die die Vertragsstaaten einen solchen Schutz angemeldet haben. Teil III der Charta führt detaillierte Verpflichtungen auf, von denen mindestens 35 übernommen werden müssen.

Die Bundesregierung gab im Berichtszeitraum zwei Erklärungen gegenüber dem Europarat ab, die den Anwendungsbereich der Charta in Deutschland beschreiben und die Zulässigkeit einer entsprechend dem föderalen Staatsaufbau territorial differenzierenden Umsetzung der Charta sicherstellen. Dabei handelt es sich um die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Vorbereitung der Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 23. Januar 1998¹⁷⁹ sowie die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Verpflichtungen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen hinsichtlich Teil II der Charta vom 26. Januar 1998.¹⁸⁰ Danach wurden die Minderheitensprachen Dänisch in Schleswig-Holstein, Obersorbisch in Sachsen, Niedersorbisch in Brandenburg, Nordfriesisch in Schleswig-Holstein und Saterfriesisch in Niedersachsen sowie die Regionalsprache Niederdeutsch in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als diejenigen Sprachen modifiziert, auf die Teil III der Charta zur Anwendung kommt. Die Minderheitensprache Romanes in ganz Deutschland sowie die Regionalsprache Niederdeutsch im Gebiet der Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt genießen dagegen lediglich den Schutz nach Teil II der Charta in Verbindung mit einzelnen Bestimmungen aus Teil III.

89. Anlässlich einer **Begegnung mit Vertretern der dänischen Minderheit im Borgerforeningen in Flensburg am 20. Juli 1998** erklärte Bundespräsident Herzog:

“Dänische und deutsche Schleswig-Holsteiner liefern täglich den Beweis dafür, daß Menschen mit unterschiedlichem nationalen Hintergrund sinnvoll und spannungsfrei zusammenleben und zusammenarbeiten können. ... Die deutsch-dänische Erfolgsgeschichte beginnt 1955 mit dem Austausch der Erklärungen von Bonn und Kopenhagen durch Bundeskanzler Konrad Adenauer und Staatsminister Hans-Christian Hansen. Dänemark und Deutschland haben damals für den Umgang mit ihrer jeweiligen Minderheit einfache, aber effektive Formeln gefunden. Ich will nur eines zitieren: ‘das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei, es darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.’ Gleiches gilt für die deutschen Nordschleswiger. Die Bonner und die Kopenhagener Erklärungen waren geprägt vom Willen, von einem Gegeneinander über ein Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen: in diesem Sinne ist das Zusammenleben von Minderheit und Mehrheit im Landesteil Schleswig in der Tat ein Muster, von dem auch andere lernen können.”¹⁸¹

¹⁷⁹ BGBl. 1998 II, 1334.

¹⁸⁰ BGBl. 1998 II, 1336.

¹⁸¹ Bull. Nr. 53 vom 29.7.1998, 692.

X. Diplomatie und Konsularwesen

90. Dem Protokoll vom 19. Juni 1997 aufgrund 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) wurde durch Gesetz vom 19. Mai 1998 zugestimmt.¹⁸²

91. In einer Aussprache über **effektive Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes und der Sicherheit von diplomatischen und konsularischen Missionen und Vertretern** erklärte der österreichische Vertreter Herndl im Namen der Europäischen Union am 16. November 1998 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen:

“In the last debate which took place in the General Assembly on this item two years ago, the European Union emphasized the importance of the topic, referring to the fact that it not only addresses the effective conduct of diplomatic and consular relations but is also relevant to relations between States in general. The privileges and immunities of diplomatic and consular missions and personnel are not for personal benefit. They are granted to ensure that diplomatic and consular functions can be exercised without hindrance and thus to facilitate normal healthy exchanges between States over a wide range of subjects. Diplomatic and consular missions play a very special role in this process which is to the benefit of the exchanging States and their citizens. The collective beneficial effect on international relations in general of smoothly running diplomatic and consular relations between individual States is obvious. Considerations such as these underline the need to ensure that the relevant privileges and immunities, as recognized in general international law and as provided for in international agreements, are assured in practice. In this respect the obligation to ensure the protection, security and safety is the most vital. The EU is unreservedly committed to upholding this obligation. It welcomes further efforts, particularly through international cooperation, to ensure that the right to adequate protection, security and safety, as well as the other relevant rights and immunities, are in fact enjoyed.”¹⁸³

XI. Rechtshilfe und Auslieferung

1. Rechtshilfe

92. Auf eine Kleine Anfrage berichtete die Bundesregierung am 13. Januar 1998 über den Fortschritt ihrer **Bemühungen, mit Staaten, die von Sextourismus und Kinderprostitution besonders betroffen sind, Rechtshilfeabkommen abzuschließen**, um damit eine Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und der

¹⁸² BGBl. 1998 II, 974. Vgl. zum Inhalt des Europol-Immunitätenprotokollgesetzes Bank (Anm. 1), Ziff. 199.

¹⁸³ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r1711984.htm>.

Ermittlung gegen deutsche Täter zu ermöglichen.¹⁸⁴ Mit den polnischen, tschechischen und ungarischen Strafverfolgungsbehörden habe sich ein intensiver und effizienter Rechtshilfeverkehr auf der Grundlage des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen (EuRHÜbk) vom 20. April 1959 entwickelt. Zusätzlich bestehen mit diesen Ländern seit Jahren informelle Absprachen zur Vereinfachung des Geschäftsweges. Mit Polen bestehe seit 1993 der unmittelbare Rechtshilfeverkehr zwischen den deutschen und polnischen Gerichten und Staatsanwaltschaften. Die mit der ehemaligen Tschechoslowakei im Jahre 1992 getroffenen Geschäftswegabsprachen gelten zwar im Verhältnis zu Tschechien fort, regeln aber nur den unmittelbaren Rechtshilfeverkehr zwischen den deutschen und tschechischen Gerichten. Eine deutsch-tschechische Vereinbarung über den unmittelbaren Rechtshilfeverkehr zwischen deutschen und tschechischen Staatsanwaltschaften stehe kurz vor ihrem Abschluß. Mit Ungarn sei in einer informellen Absprache aus dem Jahre 1991 festgelegt worden, daß gerichtliche Rechtshilfeersuchen zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem ungarischen Justizministerium, staatsanwaltliche Rechtshilfeersuchen zwischen den deutschen Generalstaatsanwaltschaften und der ungarischen Generalstaatsanwaltschaft übermittelt werden. Trotz der bestehenden informellen Absprache sei beabsichtigt, mit Tschechien, Polen und Ungarn bilaterale Verträge zur Ergänzung des EuRHÜbk und zur Erleichterung seiner Anwendung abzuschließen. Die Vertragsentwürfe sehen den unmittelbaren Rechtshilfeverkehr zwischen den Staatsanwaltschaften und Gerichten vor. Im Gegensatz zu den genannten osteuropäischen Staaten erfolge der Rechtshilfeverkehr mit Thailand, Sri Lanka und den Philippinen vertraglos. Mit Vertretern der Generalstaatsanwaltschaft Thailands habe die Bundesregierung im Jahre 1995 mündlich eine Absprache zur Vereinfachung des Geschäftsweges bei der Ermittlung von Rechtshilfeersuchen getroffen, die durch einen Notenwechsel förmlich bestätigt werden solle. Ein solcher Notenwechsel sei auch in bezug auf die Philippinen beabsichtigt, nicht jedoch in bezug zu Sri Lanka. Da der *legal advisor* des srilankischen Außenministeriums und nicht das srilankische Justizministerium für Rechtshilfeersuchen fremder Staaten zuständig sei, sei eine solche Vereinfachung des Geschäftsweges nicht möglich.

93. Das Zustimmungsgesetz zum **Übereinkommen vom 8. November 1990 über Geldwäsche sowie Ermittlungen, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten** erging am 8. April 1998.¹⁸⁵ Mit diesem Übereinkommen soll die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Durchsuchung, Beschlagnahme und Einziehung der Erträge bei allen Arten der Kriminalität ermöglicht werden, insbesondere bei illegalem Drogen- und Waffenhandel, bei terroristischen Aktivitäten, bei Kinder- und Mädchenhandel sowie bei allen sonstigen Deliktsarten, die üblicherweise hohe Gewinne für die Täter abwerfen. Das Übereinkommen umfaßt das gesamte Verfahren von den ersten Ermittlungen bis zum Erlaß und der Vollstreckung von Einziehungs- und Verfallsanordnungen. In

¹⁸⁴ BT-Drs. 13/9595, 12.

¹⁸⁵ BGBl. 1998 II, 519.

den Art. 2–6 verpflichten sich die Vertragsparteien, die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu treffen, um Tatwerkzeuge und Erträge oder Vermögensgegenstände, deren Wert den Erträgen entspricht, einzuziehen zu können. In den Art. 7–35 werden dann die Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit, die Verpflichtung und Durchführung der Unterstützung, die Verpflichtung zur Anordnung vorläufiger Maßnahmen und deren Durchführung, die Verpflichtung zur Einziehung und Vollstreckung der Einziehung, Gründe für die Ablehnung und Aufschiebung der internationalen Zusammenarbeit, Maßnahmen zum Schutz der Rechte Dritter bei dieser Zusammenarbeit sowie allgemeine Verfahrensfragen geregelt.

Am 3. Dezember 1998 verabschiedete der Rat die **Gemeinsame Maßnahme betreffend Geldwäsche, die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten**.¹⁸⁶ Über das eben erwähnte Geldwäscheübereinkommen des Europarats hinaus verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, die Geldwäsche bei Gewinnen aus schweren Straftaten unter Strafe zu stellen und sicherzustellen, daß Einziehungs- oder Verfallsanordnungen anderer Mitgliedstaaten im Inland vollstreckt werden können.

94. Am 4. Mai 1998 wurde das **Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (Ruanda-Strafgerichtshofgesetz)** verabschiedet.¹⁸⁷ In dem Gesetz erfüllt die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen zur Zusammenarbeit, die sich aus den vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschlossenen Resolution 955 (1994) ergeben. Geregelt wird das Verhältnis zu nationalen Strafverfahren (§2), die Überstellung und Durchbeförderung von Personen auf Ersuchen des Ruanda-Strafgerichtshofs (§3), Rechtshilfe sonstiger Art (§4), Rechtshilfe durch Vollstreckung (§5) sowie die Vorrechte und Immunitäten der dem Ruanda-Strafgerichtshof angehörenden Personen (§6).¹⁸⁸

95. Auf der Tagung des Rates vom 28. Mai 1998 wurde das **Übereinkommen über die Zuständigkeit, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen sowie das Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** durch die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet.¹⁸⁹ Das sogenannte Brüssel II-Übereinkommen beinhaltet die gemeinschaftsweite Vereinheitlichung der gerichtlichen Zuständigkeit für Entscheidungen in Ehesachen und damit zusammenhängenden Sorgerechtsachen sowie die Anerkennung und Vollstreckung dieser Entscheidungen. Es soll im Interesse rechtsuchender Bürger die Zuständigkeiten transparenter machen und Parallelprozesse in verschiedenen Mitgliedstaaten verhindern, die unter Umständen zu einander widersprechenden Entscheidungen führen.

¹⁸⁶ ABl. EG Nr. L 333, 1 vom 9.12.1998.

¹⁸⁷ BGBl. 1998 I, 843.

¹⁸⁸ Vgl. im übrigen Bank (Anm. 1), Ziff. 113.

¹⁸⁹ ABl. EG Nr. C 221, 1 vom 16.6.1998.

96. Am 17. Juni 1998 unterzeichneten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union das **Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis**.¹⁹⁰ Das Übereinkommen ermöglicht die unionsweite Vollstreckung von Entscheidungen über den Entzug der Fahrerlaubnis.

97. Durch Gesetz vom 16. Juli 1998 stimmte der Bundestag dem **Übereinkommen vom 29. November 1996 über den Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zum Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen sowie zum Protokoll betreffend die Auslegung dieses Übereinkommens durch den Gerichtshof** zu.¹⁹¹ Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Übereinkommen am 1. Januar 1999 in Kraft.¹⁹²

98. Am 16. Juli 1998 erging ebenfalls das Zustimmungsgesetz zu einem weiteren Beitrittsübereinkommen, nämlich dem **Übereinkommen vom 29. November 1996 über den Eintritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zu dem Übereinkommen von 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht sowie zu dem 1. und dem 2. Protokoll über die Ausübung des Übereinkommens durch den Gerichtshof**.¹⁹³ Für die Bundesrepublik Deutschland trat das Übereinkommen am 1. Januar 1999 in Kraft.¹⁹⁴

99. Die **Zusammenarbeit von Staaten mit dem Internationalen Strafgerichtshof** wird in Teil 9 des am 17. Juli 1998 von der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen angenommenen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs geregelt.¹⁹⁵ Art. 86–88 des Statuts enthalten allgemeine Bestimmungen der Zusammenarbeit. Nach Art. 87 Abs. 7 kann der Internationale Strafgerichtshof für den Fall, daß ein Vertragsstaat einem Ersuchen des Gerichtshofs um Zusammenarbeit nicht Folge leistet, eine entsprechende Feststellung treffen und die Angelegenheit der Versammlung der Vertragsstaaten oder, wenn der Sicherheitsrat die Angelegenheit dem Gerichtshof unterbreitet hat, dem Sicherheitsrat übergeben. Art. 89–92 des Statuts widmen sich der Überstellung verdächtiger Personen an den Internationalen Strafgerichtshof. Eine völkerrechtliche Besonderheit stellt es dar, daß auch eigene Staatsangehörige von der Überstellungspflicht erfaßt sind. In Art. 93–99 des Statuts sind andere Formen der Zusammenarbeit dargestellt. Nach Art. 93 Abs. 4 kann ein Vertragsstaat ein Rechtshilfeersuchen nur dann ablehnen, wenn das Ersuchen die Beibringung von Unterlagen oder die Offenlegung von Beweismitteln betrifft, die seine nationale Sicherheit betreffen. Art. 100–102 des Statuts haben den Charakter von Schlußbestimmungen.

¹⁹⁰ ABl. EG Nr. C 216, 1 vom 10.7.1998.

¹⁹¹ BGBI. 1998 II, 1411.

¹⁹² BT-Drs. 14/711, 90.

¹⁹³ BGBI. 1998 II, 1421.

¹⁹⁴ BT-Drs. 14/711, 90.

¹⁹⁵ UN Doc. A/CONF.183/9. Vgl. hierzu auch schon Ziff. 1 dieses Berichts.

100. Dem **Übereinkommen vom 25. Mai 1987 zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über das Verbot der doppelten Strafverfolgung** wurde durch Gesetz vom 7. September 1998 zugestimmt.¹⁹⁶ Das Übereinkommen wurde von der Bundesrepublik Deutschland am 4. August 1992 unterzeichnet und erstreckt das Verbot der Doppelbestrafung, das in Art. 103 Abs. 3 GG geregelt ist, auf ausländische Urteile von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Ein Staat soll grundsätzlich gehindert sein, eine Person erneut strafrechtlich zu verfolgen, die wegen derselben Tat im Ausland bereits rechtskräftig abgeurteilt worden ist. Die Sperrwirkung tritt jedoch nur ein, wenn der Angeklagte freigesprochen wurde oder im Falle einer Verurteilung wenn die Sanktion vollständig vollstreckt wurde oder gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaates nicht mehr vollstreckt werden kann. Ein Mitgliedsstaat kann jedoch bei der Ratifikation durch Erklärung bestimmen, daß in bestimmten, in dem Übereinkommen aufgeführten, Fällen die Sperrwirkung ausländischer Urteile nicht gilt.¹⁹⁷

2. Auslieferung

101. Durch Gesetz vom 7. September 1998 wurde dem **Übereinkommen vom 10. März 1995 über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union** zugestimmt.¹⁹⁸ In ihrer Denkschrift zum Übereinkommen teilte die Bundesregierung am 20. März 1998 Einzelheiten zu seinem Inhalt mit. Anstelle des Verfahrens nach dem Europäischen Auslieferungübereinkommen vom 13. Dezember 1957 solle, wenn die verfolgte Person der Auslieferung zustimme, ein vereinfachtes Verfahren zur Vermeidung einer unnötig langen Auslieferungshaft durchgeführt werden. Das Übereinkommen regle die Voraussetzungen und das von den Mitgliedstaaten einzuhaltende Verfahren bei vereinfachten Auslieferungen. Neben der Zustimmung der auszuliefernden Person sei stets die Genehmigung des ersuchten Staates entsprechend seinem innerstaatlichen Verfahren erforderlich. Verfahrensvereinfachend wirken sich für den ersuchenden Staat, bei rechtzeitiger Zustimmung des Auszuliefernden, vor allem die Entbehrlichkeit eines förmlichen Auslieferungsersuchens und gegebenenfalls der damit verbundene Wegfall entsprechender Übersetzungen aus. Das Übereinkommen erfordere keine innerstaatlichen Gesetzesänderungen, weil das deutsche Auslieferungsrecht die entsprechenden Rechtsgrundlagen bereits enthalte.¹⁹⁹

102. Gleichfalls am 7. September 1998 erging das Zustimmungsgesetz zum **Übereinkommen vom 27. September 1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**.²⁰⁰ In ihrer Denkschrift zum Überein-

¹⁹⁶ BGBl. 1998 II, 2226.

¹⁹⁷ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 16.6.1998, BT-Drs. 13/10968.

¹⁹⁸ BGBl. 1998 II, 2229.

¹⁹⁹ BT-Drs. 13/10157, 10f.

²⁰⁰ BGBl. 1998 II, 2253.

kommen vom 20. April 1998 faßte die Bundesregierung seinen wesentlichen Inhalt zusammen. Das Übereinkommen solle die strafrechtliche Zusammenarbeit der Europäischen Union auf dem Gebiet der Auslieferung angesichts der durch den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleisteten Freizügigkeit durch die Beseitigung von Auslieferungshindernissen verbessern.²⁰¹ Folgende Regelungen sind hervorzuheben: Erweiterung des Kreises der auslieferungsfähigen Handlungen (Art. 2, 3), keine Ablehnung eines Auslieferungsersuchens wegen politischen Charakters der zugrundeliegenden Straftat (Art. 5), Auslieferung auch wegen Fiskalstrafsachen (Art. 6), Auslieferung eigener Staatsangehöriger (Art. 7), Beseitigung des Auslieferungshindernisses der Verjährung im ersuchten Staat (Art. 8) und Befreiung vom Spezialitätsgrundsatz in bestimmten Fällen (Art. 10). Darüber hinaus enthält das Übereinkommen einige Verfahrenserleichterungen. Innerstaatliche Gesetzesänderungen sind zur Umsetzung des Übereinkommens nicht erforderlich.

103. Die mögliche Beantragung einer Auslieferung von General Pinochet in die Bundesrepublik Deutschland war Gegenstand mehrerer Stellungnahmen der Bundesregierung. Auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage, wie viele Deutsche im Sinne des Grundgesetzes während der Dauer des Pinochet-Regimes in Chile mißhandelt und gefoltert wurden, verschwunden oder gar getötet worden seien, antwortete die Bundesregierung am 9. November 1998, daß nach Pressemeldungen mindestens drei Deutsche Opfer des Pinochet-Regimes geworden seien. Auf die weitere Schriftliche Parlamentarische Anfrage, ob die Bundesregierung ähnlich wie Spanien, die Schweiz und Frankreich bei den zuständigen britischen Behörden einen Auslieferungsantrag zwecks Strafverfolgung von General Pinochet stellen werde, erwiderte die Bundesregierung, daß ein Antrag auf Auslieferung ein vom zuständigen Bundesland beschlossenes Auslieferungsersuchen voraussetze. Die Bundesregierung werde ein Auslieferungsersuchen an Großbritannien stellen, sofern die Voraussetzungen dafür vorliegen.²⁰²

Ausführlichere Auskünfte erteilte die Bundesregierung am 11. Dezember 1998 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der PDS. Bei nochmaliger Durchsicht sämtlicher vorhandener Archivakten habe diesen entnommen werden können, daß die Botschaft Santiago in den ersten Wochen nach dem Putsch in insgesamt 6 Fällen die Freilassung und Ausreise inhaftierter deutscher Staatsangehöriger erreicht habe. Die Namen dieser Personen bzw. die während der Inhaftierung möglicherweise an ihnen begangenen Straftaten seien jedoch aufgrund der vorhandenen Archivakten nicht mehr nachvollziehbar. Die Bundesregierung wiederholte außerdem, daß sie Auslieferungsersuchen an Großbritannien richten werde, sofern die Voraussetzungen dafür vorliegen. Voraussetzung sei ein deutsches Ermittlungsverfahren gegen Pinochet, auf dessen Grundlage von einem Gericht ein Haftbefehl erlassen wurde. Ferner müsse das jeweilige Bundesland im Benehmen mit der Bundesregierung die Stellung eines Auslieferungsersuchens beschließen. Diese

²⁰¹ BT-Drs. 13/10427.

²⁰² BT-Drs. 14/35, 5f.

Voraussetzungen liegen bislang nicht vor. Abschließend ging die Bundesregierung auf den nach dem Vorsitzenden der chilenischen Wahrheitskommission benannten "Rettig-Bericht" ein und erklärte, daß sie keine Aussagen zur deutschen Staatsangehörigkeit der dort genannten Personen geben könne, da in der Bundesrepublik Deutschland keine zentralen Melde-, Paß- oder Personalausweisregister geführt werden. Auf die Frage, ob sie etwas unternommen habe, um das Schicksal möglicher im Rettig-Bericht aufgeführter deutscher Staatsbürger oder Deutschstämmiger aufzuklären, entgegnete die Bundesregierung, daß eine Aufklärung der während der Militärdiktatur begangenen Menschenrechtsverletzungen dadurch erheblich erschwert und oft unmöglich gemacht werde, daß die Militärregierung bereits 1978 ein Amnestiegesetz für alle bis zu diesem Zeitpunkt begangenen Verbrechen der Militärs erlassen habe.²⁰³

XII. Zusammenarbeit der Staaten

1. Politische Zusammenarbeit

104. Im Berichtszeitraum bildete die **politische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich** einen Schwerpunkt. Am 20. Januar 1998 erklärte Bundesaußenminister **Kinkel** anläßlich des bevorstehenden 35. Jahrestages der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags zwischen Frankreich und Deutschland durch Konrad Adenauer und Charles de Gaulle am 22. Januar 1963:

"Der Elysée-Vertrag hat den Schlußpunkt für die Aussöhnung nach jahrhundertalter Rivalität gesetzt. Aus Feinden wurden Freunde, aus Gegnern Verbündete. 52 Jahre Frieden in Europa – die längste Friedensperiode in der Geschichte unseres Kontinents. Eine geschichtliche Wende, von der frühere Generationen nicht einmal zu träumen wagten.

Die in diesen 35 Jahren gewachsene Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich ist einzigartig unter souveränen Staaten. Von Anfang an stand ein Gedanke Pate: eine Partnerschaft nicht nur zwischen Staaten und Regierungen zu knüpfen, sondern zwischen den Menschen in beiden Ländern – vor allem auch den Jugendlichen durch das deutsch-französische Jugendwerk. Das Ziel ist, daß die Menschen beiderseits der Grenze spüren, daß sie füreinander jeweils der wichtigste Partner sind, vom Verstand her wie vom Gefühl.

Dies heißt nicht, daß Deutschland und Frankreich immer einer Meinung sein müßten. General de Gaulle und Bundeskanzler Adenauer wollten von Anfang an ein lebendiges, dynamisches Verhältnis der beiden Länder: die Kräfte, die früher in den Dienst der Rivalität gestellt worden waren, sollten fortan für die Annäherung wirken. Dies nicht nur zum Nutzen von Deutschland und Frankreich, sondern auch unserer Partner, allen voran der europäischen Nachbarn. Entscheidend ist allein der ständige konstruktive Dialog, wie ihn Deutschland und Frankreich seit über 35 Jahren führen.

Für diesen Dialog schafft der Elysée-Vertrag den Rahmen: halbjährliche Gipfel der Staats- und Regierungschefs, regelmäßige Treffen der Außenminister, den Verteidigungs-

²⁰³ BT-Drs. 14/201.

und Sicherheitsrat, den Wirtschafts- und Finanzrat, den Umweltrat, den Kulturrat, die Koordinatoren für die deutsch-französische Zusammenarbeit – mit keinem anderen Land ist das Netz der Zusammenarbeit so dicht geknüpft! Dazu gehören auch die regelmäßigen deutsch-französischen Seminare der Außenminister. Dort stimmen wir unsere Positionen bis in Einzelheiten ab. Das nächste dieser Seminare wird am 2. Februar auf dem Petersberg bei Bonn stattfinden.

Der 1988 durch Zusatzprotokoll zum Elysée-Vertrag gegründete deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR) wird heute 10 Jahre alt. Mit ihm haben Deutschland und Frankreich ein einzigartiges Instrument der verteidigungs- und sicherheitspolitischen Beratung und Koordinierung geschaffen. Seine Praxistauglichkeit hat der aus der deutsch-französischen Brigade entstandene gemischte Einsatzverband in Bosnien unter Beweis gestellt: Dort sichern deutsche und französische Soldaten Seite an Seite den noch zerbrechlichen Frieden.

Deutschland und Frankreich sind der Motor der europäischen Integration. Die Erfahrung hat gezeigt: Ohne den engen deutsch-französischen Schulteranschluß kommen die Dinge in Europa nicht voran. Dies entspricht oft auch den Erwartungen unserer Partner in der EU. Der Grund ist einfach: gerade weil Deutschland und Frankreich sich den Fragen oft aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln nähern, sind die erarbeiteten Kompromisse so ausgewogen, daß sie auch für die Partner annehmbar sind.²⁰⁴

Am 30. November und 1. Dezember 1998 fanden in Potsdam die **72. deutsch-französischen Konsultationen** statt. In der am 1. Dezember 1998 veröffentlichten gemeinsamen Erklärung des französischen Staatspräsidenten, des französischen Premierministers und des Bundeskanzlers wurde erneut der im Elysée-Palast unterzeichnete Vertrag mit seiner Ergänzung von 1988 gewürdigt, der sich bewährt habe und Grundlage der privilegierten Partnerschaft Deutschlands und Frankreichs bleibe. Die Außenminister beider Länder erhielten den Auftrag, über eine Vereinfachung der bestehenden Mechanismen der deutsch-französischen Zusammenarbeit nachzudenken und zu erwägen, einige von ihnen durch eine koordinierende Struktur zu ersetzen, die den Fortgang der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu kontrollieren hätte. Zu den Zielen in der näheren Zukunft der deutsch-französischen Zusammenarbeit machten die Staats- und Regierungschefs folgende Angaben:

“Wir werden uns abstimmen, um eine gemeinsame Haltung zum Erweiterungsprozeß festzulegen. Wir werden uns für einen zügigen Fortgang der Erweiterungsverhandlungen einsetzen, sowie dafür, daß diese Verhandlungen verantwortungsbewußt und in dem Bestreben geführt werden, allen Kandidaten ohne Diskriminierung und unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Gegebenheiten den Beitritt zu ermöglichen. Mit Blick auf die anstehenden Erweiterungen wollen wir überdies zu gemeinsamen Positionen bei der Reform der europäischen Institutionen gelangen. Wir werden deshalb eingehende Überlegungen darüber anstellen, welchen institutionellen Rahmen das Europa von morgen benötigt. Im Zuge der Verwirklichung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

²⁰⁴ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 1): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/P980120A.html.

einschließlich der gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik werden wir uns auf konkrete Maßnahmen verständigen.“²⁰⁵

Weitere gemeinsame Positionen wollen die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich im Hinblick auf die Bildung gemeinsamer europäischer Strukturen für gemeinsame Industrie- und Technologievorhaben, eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere im Rahmen der 11 Euro-Länder, und eine Unterstützung der sozialen Dimension des europäischen Einigungswerks vertreten. Zur Förderung der finanziellen Stabilität und des Wachstums halten sie die Verstärkung der Legitimität der internationalen Institutionen, insbesondere des IWF und der Weltbank, sowie eine Verstärkung der internationalen Überwachung des Finanzsektors für notwendig.²⁰⁶

105. Auf die Große Anfrage zur **wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraumes** nannte die Bundesregierung am 18. März 1998 die Ziele, von denen sie sich im Rahmen ihrer Ostseekooperation leiten lasse:

– Festigung der Sicherheit und Stabilität im ganzen Ostseeraum, Abbau des Ost-West-Wohlstandsgefälles, Unterstützung des Transformationsprozesses in den Reformstaaten der östlichen Ostsee, weitere Heranführung Polens und der baltischen Staaten an die Europäische Union und schließlich Stärkung der regionalen Kooperation unter Einbeziehung der Russischen Föderation als regionalem Partner von besonderem Gewicht.

– Vertiefung der Zusammenarbeit im Ostseeraum auf allen Ebenen. Die Zusammenarbeit sollte aufbauen auf der Zusammenarbeit der Wirtschaft, Verbände, Regionalkörperschaften, Gemeinden, Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturinstitutionen (unter Beachtung der Zuständigkeit der Bundesländer) und nicht von oben vorgeschrieben werden.

– Schaffung einer ökonomisch und ökologisch nachhaltig gesunden Ostseeregion auf der Basis gleichberechtigter Zusammenarbeit. Im Rahmen von HELCOM sind alle Ostseestaaten – ungeachtet ihrer finanziellen sowie zum Teil auch fachlichen Möglichkeiten – als gleichrangige Partner anzusehen, damit die zwischen westlichen und östlichen Anrainerstaaten noch bestehenden Unterschiede überwunden werden.

– Verwirklichung der ‘gemeinsamen Empfehlungen für die Raumordnung in der Küstenzone der Ostseeregion’, die die Küstenregionen in die Lage versetzen wird, trotz ihrer inneren und äußeren Nutzungskonflikte zu einer wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch nachhaltigen Raumentwicklung beizutragen (Beschluss der Raumordnungsminister auf der Stockholmer Konferenz vom Oktober 1996).

Unterstützung der Aktivitäten der EU im Ostseeraum.

– Vermeidung von Doppelarbeit zur EU und von Aufbau überflüssiger Strukturen.“²⁰⁷

Auf die Frage, in welchen Gremien sie beteiligt sei, nannte die Bundesregierung den Ostseerat der Außenminister und dessen Gremien, die Helsinki-Kommission

²⁰⁵ Bull. Nr. 79 vom 10.12.1989, 963 f.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ BT-Drs. 13/10140, 18 f.

(HELCOM) und deren Gremien sowie andere Komitees und Arbeitsgruppen.²⁰⁸ Außerdem teilte die Bundesregierung Einzelheiten zu den Funktionen des Ostseerats, der Parlamentarischen Konferenz der Ostseeregion, der Fachministerkonferenzen, des Nordischen Rates, der Konferenz der Subregionen des Ostseeraums, der Helsinki Kommission, der Baltic Chamber of Commerce Association und der Union of the Baltic Cities. Die Aufgabe des Ostseerates liege in der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Stärkung der Region, vor allem durch Unterstützung der Aktivitäten auf regionaler und subregionaler Ebene. Der Ostseerat formuliere die gemeinsamen Interessen der Ostseeanrainer, identifiziere Kooperationsfelder und trage dazu bei, das destabilisierende Ost-West-Wohlstandsgefälle in der Region zu überwinden und den demokratischen und wirtschaftlichen Transformationsprozeß in den östlichen Anrainerstaaten zu fördern. Der Ostseerat biete zudem die Chance, Rußland in die regionale europäischen Zusammenarbeit einzubinden. Nirgendwo in Europa berühren sich die Europäische Union, die Beitrittsländer und Rußland so unmittelbar wie im Ostseeraum.²⁰⁹

Am 20. Oktober 1998 eröffnete der Ostseerat in Stockholm das sogenannte **Ostsee-Sekretariat**. Das Ostsee-Sekretariat soll einerseits die Ostsee-Zusammenarbeit besser koordinieren helfen und andererseits die jeweilige Präsidentschaft im Ostseerat unterstützen. Meinungsverschiedenheiten gab es bis zuletzt über die Kompetenzen und den Sitz des Ostsee-Sekretariats. Während Schweden für eine aktivere Funktion der Einrichtung eintrat, drängte insbesondere die Bundesrepublik Deutschland darauf, nicht eine neue Institution mit eigenständigen politischen Verantwortungen entstehen zu lassen. Es solle sich um eine unbürokratische "Koordinationsstelle" handeln, die mit möglichst wenig Ressourcen auskomme.²¹⁰

106. In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erklärte die Bundesregierung am 5. Mai 1998, daß sie den **Beziehungen zu Indien** seit jeher einen hohen Stellenwert einräume:

"Die politische, strategische und wirtschaftliche Bedeutung dieser großen asiatischen Regionalmacht mit fast 1 Milliarde Menschen, einer seit Jahrzehnten gefestigten Demokratie, ihren großen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, ihren qualifizierten menschlichen Ressourcen und technologischen Spitzenleistungen wird in den kommenden Jahren noch weiter wachsen. Indien wird damit auch für uns als Partner an Bedeu-

²⁰⁸ Im einzelnen handelt es sich dabei um den Koordinierungsausschuß Ostseehäfen (Joint Group of Baltic Port Committee), die Arbeitsgruppe Seeverkehr im Ostseeraum (Working Group on Waterborn Transport), die Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle von 1982, die Kommission der Aufsichtsbehörden der Ostseeländer im Seelotswesen (Baltic Pilotage Authorities Commission), das Internationale Koordinierungskomitee des Telematic/Logistik-Projektes TEDEM zur Schaffung überregionaler Logistiksysteme, der Arbeitsgruppe G24 Verkehr, der Arbeitsgruppe zur Ermittlung des notwendigen und finanzierbaren Verkehrsinfrastrukturbedarfs in den assoziierten Staaten (TINA-Transportinfrastructure Needs Assessment), den Ausschuß für transeuropäische Netze Verkehr, den Ausschuß für Gemeinschaftszuschüsse transeuropäische Netze Verkehr, den Ausschuß für Raumentwicklung der Ostseeregion und das Baltic Coordination Committee.

²⁰⁹ *Ibid.*, 19f. Vgl. zu den Funktionen der übrigen Gremien 20f.

²¹⁰ FAZ vom 21.10.1998.

tung gewinnen. Die Bundesregierung ist deshalb bestrebt, die traditionell engen und freundschaftlichen Beziehungen zu Indien auf breiter Front auszubauen.²¹¹

In einer Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse der deutsch-indischen Beziehungen äußerte die Bundesregierung, daß die deutsch-indischen Beziehungen in den vergangenen Jahren eine beachtliche Dichte erreicht haben. Der intensive hochrangige Besucheraustausch sei sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung. Deutschland führe mit Indien einen vertrauensvollen partnerschaftlichen Dialog über Fragen der Friedenssicherung, der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung, des freien Handels, der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, der Demokratie und der Menschenrechte. Zu den weiteren positiven Entwicklungen zählen der Abrüstungspolitische Dialog, den die Bundesrepublik Deutschland mit Indien eröffnet habe und der offen und in gegenseitigem Respekt geführt werde, sowie die Entfaltung der deutsch-indischen Wirtschaftsbeziehungen. Die Bundesregierung räumte aber auch ein, daß es ungeachtet dieser positiven Entwicklungen in Indien ein erhebliches Krisenpotential gebe. Indien werde deshalb weiterhin ein Schwerpunktland der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bleiben.

Zur Fortentwicklung und Aktualisierung ihrer Politik gegenüber Indien habe Bundeskanzler Kohl im Jahre 1991 gemeinsam mit dem damaligen indischen Premierminister Rao die "deutsch-indische Beratungsgruppe" (DIBG) ins Leben gerufen. Die Bundesregierung führte aus, daß die DIBG ein hochrangiges Beratungsforum sei, das sich aus Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Medien zusammensetze. Sie sei regierungsunabhängig und lege ihre Empfehlungen den jeweiligen Regierungschefs vor. Auf ihrer 6. Sitzung habe die DIBG empfohlen, daß beide Regierungen eine "Agenda 2000 für die deutsch-indischen Beziehungen" erstellen, die über das Jahr 2000 hinaus ein umfassendes Konzept über Akzente und Schwerpunkte der deutsch-indischen Kooperation in allen wesentlichen Bereichen enthalte.²¹²

107. Anlässlich des **Staatsbanketts**, gegeben von dem Präsidenten der Mongolei, Natsagiin Bagabandi, in **Ulan Bator**, erklärte Bundespräsident Herzog am 20. September 1998:

"Die Faszination und Verbundenheit zwischen Mongolen und Deutschen rechtfertigen es, von ganz besonderen Beziehungen zwischen unseren Ländern zu sprechen. Wir sind Freunde, die sich zwar geographisch fern, aber in den Herzen doch nahe sind. Wir werden uns bemühen, diese besonderen Beziehungen auch in Zukunft zu pflegen und auszubauen. Uns kommt dabei zugute, daß beide Länder über vergleichbare Erfahrungen aus der Vergangenheit verfügen und auf dieser Grundlage gemeinsame Strategien zur Lösung von Zukunftsaufgaben entwickeln können. Wenn ich von vergleichbaren Erfahrungen spreche, beziehe ich mich in erster Linie auf die schwierigen Reformprozesse in unseren beiden Ländern, die durch die weltpolitischen Veränderungen der letzten 10 Jahre ausgelöst wurden. Deutsche wie Mongolen haben zunächst und vor allem durch diese Veränderungen profitiert – das sollte tief im historischen Gedächtnis unse-

²¹¹ BT-Drs. 13/10595, 2.

²¹² *Ibid.*, 3f.

rer Völker verankert werden: wir Deutschen erreichten die friedliche Wiedervereinigung unserer Nation – das mongolische Volk gewann seine volle Unabhängigkeit.“²¹³

Nach Auffassung des Bundespräsidenten haben die Bundesrepublik Deutschland und die Mongolei parallele Erfahrungen außerdem im Hinblick auf die konsequente Hinwendung zur Marktwirtschaft und auf dem Gebiet der Außenpolitik gemacht. Die Mongolei habe sich für den auch in Europa erfolgreichen Weg des regionalen Ausgleichs, der guten Nachbarschaft und der internationalen Zusammenarbeit entschieden. Die Mongolei setze sich wie Deutschland mit großem Nachdruck für die Nichtverbreitung von nuklearen Waffen ein. Abschließend äußerte Bundespräsident Herzog, daß sich Deutschland bewußt sei, daß die Mongolen bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung der Unterstützung ihrer Freunde bedürfen und die Entwicklungszusammenarbeit deshalb ein vorrangiges Ziel der Politik der Bundesrepublik Deutschland sei.²¹⁴

2. Wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit

108. Zum Thema **“Internationale Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulstandortes Deutschland als Aufgabe deutscher Politik”** beriet der Bundestag der 13. Wahlperiode in seiner 231. Sitzung am 24. April 1998 über drei Entschließungsanträge. In der Aussprache erklärte der Abgeordnete Kurbatschka:

“Ausländische Studierende in Deutschland und deutsche Studenten im Ausland sind Botschafter deutscher Kultur. Sie werben für Verständnis für Deutschland. Sie sind natürlich auch Türöffner für die deutsche Exportindustrie. Das wäre aber viel zu kurz gesprungen. Entscheidend ist die kulturelle Frage. Das bestehende Potential im Ausland wie im Inland muß besser genutzt werden. Vor allem ehemalige ausländische Studenten müssen laufend betreut werden.“²¹⁵

109. Im Rahmen einer Großen Anfrage ging die Bundesregierung am 5. Mai 1998 auf die **kulturellen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu und die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Indien** ein.²¹⁶ Nach Ansicht der Bundesregierung sind die deutsch-indischen Kulturbeziehungen umfangreich, intensiv und ausbaufähig. Obwohl sie keine spezifischen Defizite im Kulturaustausch mit Indien sehe, unterstütze sie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Zusammenarbeit im wissenschaftlichen Bereich. Als Beispiele hierfür nannte sie die von der Hochschulrektorenkonferenz und der Association of Indian Universities im Februar 1997 unterzeichnete Vereinbarung über Hochschulzusammenarbeit, die Einrichtung eines Asien-Sekretariats bei der Hochschulrektorenkonferenz auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie das von dem DAAD in Abstimmung mit der Hochschulrektorenkonferenz ins Leben gerufene Förderprogramm für fachbezogene Hochschulpartnerschaft mit Ent-

²¹³ Bull. Nr. 67 vom 9.10.1998, 838 f.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ BT-PlPr. 13/231, 21201.

²¹⁶ BT-Drs. 13/10595, 11 f.

wicklungsländern. Die Bundesregierung erklärte ferner, daß ein wesentlicher Teil des in ihrem Asien-Konzept geforderten verstärkten akademischen und wissenschaftlichen Austausches über die Programme von Mittlerorganisationen, vor allem des DAAD, abgewickelt werden.

110. Durch Gesetz vom 26. August 1998 wurde dem **Abkommen vom 16. Dezember 1993 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem Obersten Rat der Europäischen Schulen über die Europäischen Schulen in Karlsruhe und München** zugestimmt.²¹⁷ Das Gesetz in Verbindung mit dem Abkommen soll den Regelungsinhalt der Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an den Europäischen Schulen in Karlsruhe und München vom 12. August 1985 inkorporieren und diese ablösen. Die Europäischen Schulen sind zwischenstaatliche öffentliche Lehranstalten, die den Kindern der Bediensteten der Europäischen Union eine angemessene Schulausbildung bieten. Sie vermitteln dabei eine Ausbildung in ihrer Sprache und Kultur und fördern das Erlernen von Fremdsprachen. Die Abschlußzeugnisse werden in allen Mitgliedstaaten anerkannt, und der Hochschulzugang für die Absolventen wird gewährleistet. Das Abkommen regelt die Überlassung der Schulen, ihren Unterhalt sowie die Vorrechte und Befreiungen der Schulen und ihrer Bediensteten auf den Gebieten des Steuer-, Sozial-, Devisen- und Melderechts. Weiterhin befreit Art. 8 des Abkommens von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis. Die ausländischen Bediensteten werden von der Anwendung der deutschen sozial- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen einschließlich der Regelungen über Kindergeld sowie der Beitrags- und Umlagepflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz freigestellt.

111. Vor der Mitgliederversammlung des Goethe-Instituts sprach Bundesaußenminister **Fischer** am 26. November 1998 über die **auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland**:

“Auswärtige Kulturpolitik ist nicht nur das empirische Kennenlernen einer anderen Kultur, einer anderen Sprache, einer anderen Lebenswelt, sondern in hohem Maße auch das Kennenlernen anderer Werte. Dies soll nicht zu einem Werterelativismus, wohl aber zu einem fruchtbaren Diskurs führen. Wir diskutieren heute über den Eintritt in das Zeitalter der Globalisierung. Die einen haben es mit Hymnen begrüßt, die anderen haben sich davor gefürchtet. Ich glaube, beide Zugangsformen sind falsch. Es handelt sich hier um einen aus der Tiefe der historischen Entwicklung hervorbrechenden Prozeß, der in den Basisstrukturen von Wirtschaft und Gesellschaft angelegt ist, der technisch vorangetrieben wird und der jetzt sehr stark dazu führt, daß traditionelle Distanzen überwunden werden. Es entstehen damit neue Nähen und auch neue Konfrontationen. Chancen und Risiken sind meines Erachtens hier verteilt, und wir sollten uns auf das Gestalten der Chancen konzentrieren. Dieser Prozeß wurde zuerst unter dem Gesichtspunkt der Ökonomie gesehen, aber ich glaube, Globalisierung bedeutet viel mehr als nur die Globalisierung der Finanzmärkte. Die Ostasien-Krise, aber auch die russische Entwicklung haben gezeigt, daß eine freie Marktwirtschaft letztendlich eingebunden ist in

²¹⁷ BGBl. 1998 II, 2060.

ein umfassendes Institutionengefüge, um nicht zu sagen: in einen umfassenderen Wertezusammenhang von Freiheit.

Freiheit, gründend auf der Freiheit des Individuums, d.h. Achtung der Menschenrechte, und das ist für mich der entscheidende Punkt. Ich bin der festen Überzeugung, daß im Zeitalter der Globalisierung eine Neugestaltung der Außenpolitik für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland die Menschenrechte viel stärker in den Vordergrund stellen muß. Und zwar nicht nur als moralische Herausforderung, wie es traditionellerweise der Fall war, sondern so, daß sich die notwendige Kultur der Freiheit, die auf den Menschenrechten gründet, umsetzt in ein funktionierendes Verständnis von Demokratie, von Gewaltenteilung, von Rechtsstaat, von der Unabhängigkeit der Justiz, von der Achtung der individuellen Freiheit, der Menschenwürde, der Organisationsfreiheit, der Koalitionsfreiheit. Es geht dabei um die elementare Wertefrage, auf der letztendlich der moderne demokratische Verfassungsstaat gründet. In unterschiedlichen historischen und kulturellen Ausprägungen zeigt sich, daß die freien Märkte eben nur als freie Märkte funktionieren können, wenn die Regeln der Freiheit umfassender definiert sind. Diese Regeln der Freiheit zu definieren im Zeitalter der Globalisierung wird die große Herausforderung für die internationale Politik des 21. Jahrhunderts werden und dabei gewinnt die auswärtige Kulturpolitik eine ganz spezifische und aus meiner Sicht auch neue Bedeutung.

Darin liegt die eigentliche Herausforderung, vor der die auswärtige Kulturpolitik steht – so wichtig Wirtschaftsförderung und Standortfragen auch in der auswärtigen Kulturpolitik und in der Außenpolitik sind – ich möchte sie nicht für gering schätzen. Wir sollten auch verstärkt die Kooperation mit der Wirtschaft suchen. Der Wettbewerb wird zum elementaren Ordnungsprinzip dieser globalisierten Welt werden. Aber das muß eingebettet sein in einen größeren Wertezusammenhang.²¹⁸

Zudem ging der Bundesaußenminister Fischer in seiner Rede auf die europäische Dimension der Kulturarbeit ein:

“Die Frage der Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Institutionen wird sich mit voranschreitender Integration im Wettbewerb stellen. Gerade in diesem Bereich wird klar: ein vereintes Europa wird nie ein homogenisierter kontinentaler Nationalstaat sein. Ich kann mir nicht vorstellen, daß am Ende ein babylonisches Institut oder eine Einigung auf eine Kultur stehen wird – das wird nicht funktionieren. Europa würde seinen Reichtum verlieren. Deswegen wird es Kooperation im Wettbewerb geben und das ist eigentlich die Architektur in einer europäischen Verfassung, auf die die Integration letztendlich hinausläuft. Im Kulturbereich ist eine verstärkte europäische Dimension gerade unter dem Gesichtspunkt der Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die EU von Bedeutung. Das Aufnehmen eines über viele Jahrzehnte ausgeschlossenen kulturellen Erfahrungsschatzes ist sehr, sehr wichtig. Wenn sie dann darüber hinaus mit aller Sensibilität und allem Verständnis gleichzeitig noch dazu beitragen können, ein Verständnis für die Frage der Rückgabe und des Erhalts von Kulturgütern zu schaffen, wäre viel erreicht. Wir tun uns sehr schwer in der Frage der Rückgabe von Kulturgütern an Deutschland. Ich bin der Meinung, wir sollten hier überhaupt

²¹⁸ Pressearchiv des auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/r981126a.htm.

nichts forcieren, mit der Brechstange gar, oder mit auftrumpfendem Fordern. Wir müssen dieses Thema besprechen – es drohen unschätzbare Verluste –, aber wir sollten es ruhig tun und in aller Sensibilität.²¹⁹

3. Arbeits- und sozialrechtliche Zusammenarbeit

112. Das Zustimmungsgesetz zu dem **Übereinkommen Nr. 176 der Internationalen Arbeiterorganisation vom 22. Juni 1995 über den Arbeitsschutz in Bergwerken** erging am 30. April 1998.²²⁰ Dieses Übereinkommen enthält vielfältige Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung des Standes der Technik und der arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse in Bergwerken. Außerdem beabsichtigt es eine angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer bei Arbeitsschutzmaßnahmen. In der Bundesrepublik Deutschland sind die durch das Übereinkommen gestellten Anforderungen an den Arbeitsschutz in Bergwerken hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz durch Arbeitsschutzvorschriften des Bundes und der Länder, in bezug auf die Beteiligung der Arbeitnehmer insbesondere durch das Betriebsverfassungsgesetz erfüllt.

113. Wie im vergangenen Jahr wurden auch im Jahre 1998 **Abkommen über die soziale Sicherheit** geschlossen.²²¹ Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan über soziale Sicherheit wurde am 20. April 1998,²²² das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ungarn über soziale Sicherheit am 2. Mai 1998²²³ geschlossen. Im Berichtszeitraum ergingen ebenfalls zahlreiche **Zustimmungsgesetze** zu Abkommen über soziale Sicherheit. Durch Gesetze vom 30. März 1998 wurde dem Abkommen vom 23. April 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Finnland über soziale Sicherheit²²⁴ sowie dem Abkommen vom 4. Oktober 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über soziale Sicherheit²²⁵ zugestimmt. Durch Gesetze vom 25. August 1998 wurde der Vereinbarung vom 19. Dezember 1995 zur Durchführung des Abkommens vom 8. Dezember 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über soziale Sicherheit,²²⁶ dem Abkommen vom 24. September 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Slowenien über soziale Sicherheit,²²⁷ dem Abkommen vom 17. September 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Bulgarien über soziale Sicherheit²²⁸ sowie dem Abkommen vom 24. November 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutsch-

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ BGBl. 1998 II, 795.

²²¹ Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 129.

²²² BGBl. 1999 II, 874. Das Zustimmungsgesetz erging am 22.9.1999.

²²³ BGBl. 1999 II, 900. Das Zustimmungsgesetz erging am 4.10.1999.

²²⁴ BGBl. 1998 II, 306.

²²⁵ BGBl. 1998 II, 312.

²²⁶ BGBl. 1998 II, 1978.

²²⁷ BGBl. 1998 II, 1985.

²²⁸ BGBl. 1998 II, 2011.

land und der Republik Kroatien über soziale Sicherheit²²⁹ zugestimmt. Durch die Abkommen über soziale Sicherheit mit Slowenien, Bulgarien und Kroatien soll im Bereich der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland und des jeweiligen Partnerstaates der soziale Schutz der beiderseitigen Staatsangehörigen, insbesondere für den Fall, daß sie sich im anderen Staat aufhalten, sichergestellt und koordiniert werden. Die beiden Abkommen mit Slowenien und Kroatien lösen dabei das bisher im Verhältnis der Vertragsstaaten weitgeltende Abkommen vom 12. Oktober 1968 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über soziale Sicherheit ab.²³⁰

4. Polizeiliche und militärische Zusammenarbeit

114. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage betreffend den **Menschenhandel in der Bundesrepublik Deutschland** vertrat die Bundesregierung am 7. April 1998 den Standpunkt, daß gegenwärtig **kein Bedarf für weitere Vorschriften für eine verbesserte internationale Zusammenarbeit** erkennbar sei. Entsprechende Rechtsgrundlagen für die justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit seien vorhanden. Die strafrechtliche Zusammenarbeit auf der Grundlage des Europäischen Auslieferungsübereinkommens sowie des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens, deren Mitglieder die meisten osteuropäischen Staaten seien, habe sich in der Praxis bewährt. Unterhalb der Schwelle der justitiellen Rechtshilfe finde die internationale polizeiliche Zusammenarbeit auf dem Interpol-Weg und über die in 32 Staaten der Welt eingesetzten Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes statt. Ferner hielt die Bundesregierung die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle auf internationaler Ebene zur Sammlung und Analyse von Daten sowie zur Entwicklung von gemeinsamen Maßnahmen zum Kampf gegen den Menschenhandel nicht für erforderlich. Nachdem diese Aufgabe auf polizeilichem Gebiet bereits weltweit durch das Interpol-Generalsekretariat sowie gemeinschaftsweit durch die Europol-Drogenstelle (EDS) wahrgenommen werde, könnte es bei Einrichtung eines weiteren Gremiums zu Überschneidung und Doppelarbeit kommen. Auf die Frage, welche konkreten Maßnahmen die Bundesregierung bisher durchgeführt habe, um die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten im Kampf gegen den Menschenhandel zu verbessern, antwortete die Bundesregierung, daß sie mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Polen, Rumänien, Ungarn und Usbekistan Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beschlossen habe, die auch den Menschenhandel umfassen. Mit Estland, Lettland, Weißrußland, der Ukraine, Kasachstan und Kirgistan seien entsprechende Abkommen unterzeichnet; mit der Russischen Föderation und Litauen seien die Verhandlungen weitgehend abgeschlossen. Zur Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit

²²⁹ BGBl. 1998 II, 2032.

²³⁰ Vgl. zu den übrigen Abkommen Bank (Anm. 1), Ziff. 129.

seien derzeit 47 Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes in 32 Ländern, auch in Herkunfts- oder Transitstaaten für Menschenhandel, eingesetzt. Konkrete Unterstützungsmaßnahmen im polizeilichen Bereich seien in einzelnen Ländern durchgeführt worden.²³¹

115. Am 29. April 1998 erging ein **Notenwechsel über die Rechtsstellung der dänischen, griechischen, italienischen, luxemburgischen, norwegischen, portugiesischen, spanischen und türkischen Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland.**²³² Der Notenwechsel regelt das Aufenthaltsrecht über die Rechtsstellung der Streitkräfte der genannten NATO-Staaten. Die Erforderlichkeit der Regelung ergab sich aus der räumlichen Beschränkung des NATO-Truppenstatuts und des Zusatzabkommens sowie des Aufenthaltsvertrags von 1954 auf die alten Bundesländer. Nachdem das Problem für einen Teil der NATO-Mitgliedstaaten bereits durch einen früheren Notenwechsel gelöst wurde, soll dieser Notenwechsel für die Streitkräfte aller übrigen NATO-Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht sowie deren Rechtsstellung in der Bundesrepublik Deutschland in vergleichbarer Weise regeln und das Statusrecht ausländischer Streitkräfte vereinheitlichen. Die Regelungen orientieren sich am NATO-Truppenstatut und im Streitkräfteaufenthaltsgesetz und betreffen vor allem die Bereiche Telekommunikation, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Verkehr mit eigenen Fahrzeugen der Streitkräfte des Entsendestaats, Abwicklung von Schäden sowie Übungen zu Lande, im Luftraum und in deutschen Hoheitsgewässern. Dem Notenwechsel sind Erklärungen zur Strafgerichtsbarkeit angefügt.²³³

116. Im Rahmen der Großen Anfrage zu den Beziehungen zwischen Indien und der Bundesrepublik Deutschland erklärte die Bundesregierung am 5. Mai 1998, daß Abkommen oder Vereinbarungen über **sicherheits-, militärpolitische oder militärische Kooperation zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Indien** nicht abgeschlossen worden seien. Lediglich im maritimen Rüstungsbereich habe es zeitweilig eine engere Zusammenarbeit gegeben.²³⁴

117. Die **militärische und polizeiliche Kooperation zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei** war Gegenstand zweier Kleiner Anfragen im Bundestag.

Am 3. Juni 1998 äußerte sie sich zu den in der türkischen Tageszeitung "Hürriyet" erschienenen Berichte über eine Weiterbildung türkischer Polizeioffiziere in der Bundesrepublik Deutschland dahin gehend, daß sie keine Kenntnisse über einen Ausbildungsaufenthalt hochrangiger Angehöriger der türkischen Polizei im Mai des Jahres 1998 in der Bundesrepublik Deutschland habe. Weder von Seiten der Bundesregierung noch von Seiten der Bundesländer sei für türkische Polizeiangehörige eine Ausbildungshilfemaßnahme im fraglichen Zeitraum vorgesehen. Im folgenden gab sie ihrer Auffassung Ausdruck, daß Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bei dem Bemühen, die Einhaltung der Menschenrechte zu verbessern,

²³¹ BT-Drs. 13/10390, 14f.

²³² BGBl. 1999 II, 506. Das Zustimmungsgesetz erging am 9.7.1999.

²³³ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 22.3.1998, BT-Drs 14/584, 31 ff.

²³⁴ BT-Drs. 13/10595, 5.

eine wichtige Rolle spielen. Bei den Seminaren und Lehrgängen werde den türkischen Teilnehmern durch die menschlichen Kontakte und die Fachausbildung rechtsstaatliches Gedankengut vermittelt. Dieser Prozeß sei zwar langwierig, aber jede Anstrengung wert. Auf den Einsatz deutscher Waffen bei Einsätzen gegen die kurdische Zivilbevölkerung und bei Dorfzerstörungen angesprochen, erwiderte die Bundesregierung, daß sie sämtlichen Hinweisen auf einen möglichen vertragswidrigen Einsatz deutscher Waffen durch die Türkei sorgfältig nachgehe. Bisher konnte allerdings in keinem Fall ein vertragswidriger Einsatz bewiesen werden. Auf die Frage, ob die jüngsten Menschenrechtsverletzungen in der Türkei dazu führen, daß die Bundesregierung weitere Waffenlieferungen und jegliche Polizeihilfe an die Türkei einstelle, antwortete die Bundesregierung, daß sämtliche militärische Hilfsprogramme der Bundesrepublik Deutschland für die Türkei seit Dezember 1995 abgeschlossen seien und die Türkei im Länderprogramm der polizeilichen Ausstattungshilfe 1995 bis 1998 nicht berücksichtigt sei. Die Bundesregierung bekräftigte erneut, daß die seither geleistete Polizeihilfe für die türkische Polizei ausschließlich Ausbildungsmaßnahmen mit dem Ziel einer Vermittlung von rechtsstaatlichem Verhalten der Polizei und einer Sensibilisierung im Bereich der Beachtung der Menschenrechte betroffen habe.²³⁵

Im Rahmen einer weiteren Kleinen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 8. Juli 1998 noch einmal, daß sie keine Kenntnis über einen Ausbildungsaufenthalt des Generaldirektors der "Schnellen Eingreiftruppe" sowie anderer türkischer Polizeioffiziere oder Angehöriger von Streitkräften im Mai 1998 in der Bundesrepublik Deutschland habe. Die Bundesregierung erklärte weiter, daß bei einem Besuch von General Bir in der Bundesrepublik Deutschland keine Vereinbarung über eine militärische Kooperation mit der Türkei getroffen worden sei. Eine Einladung des Kommandeurs der türkischen Panzerlehrdivision und der Panzertruppenschule an den Kommandeur der deutschen Panzertruppenschule und General der Panzertruppen sei für einen Gegenbesuch im Oktober 1998 ausgesprochen worden, dessen Ziel der gegenseitige Informationsaustausch über die Ausbildung in der Panzertruppe sowie die Simulationstechnik sei.²³⁶

118. Die Bundesregierung äußerte sich am 27. Juli 1998 im Rahmen einer Kleinen Anfrage zur **Ausbildung Angehöriger ausländischer Streitkräfte durch die Bundeswehr**. Voraussetzung hierfür seien freie Ausbildungskapazitäten und ein vorheriger Antrag des Entsendestaates.²³⁷ Die Bundesregierung erklärte, daß die

²³⁵ BT-Drs. 13/10911.

²³⁶ BT-Drs. 13/11260.

²³⁷ BT-Drs. 13/11308, 11f. Im Jahre 1997 entsandten folgende Staaten Angehörige ihrer Streitkräfte zur Ausbildung in die Bundesrepublik Deutschland: Ägypten, Albanien, Algerien, Argentinien, Aserbaidschan, Äthiopien, Australien, Bangladesch, Belarus, Belgien, Benin, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Guinea, Indonesien, Israel, Italien, Japan, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kanada, Kapverde, Kasachstan, Kirgistan, Republik Korea, Kroatien, Kuwait, Lesotho, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mali, Malta, Marokko, Mauretanien, Mazedonien, Mexiko, Moldawien, Mongolei, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Niger, Norwegen, Österreich, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen,

Angehörigen ausländischer Streitkräfte an den planmäßigen Lehrgängen für Angehörige der Bundeswehr teilnehmen, die seit Aufstellung der Bundeswehr an den Erfordernissen des humanitären Völkerrechts ausgerichtet seien:

“Die Vermittlung von Kenntnissen in humanitärem Völkerrecht ist fester Bestandteil der Aus- und Weiterbildung der Soldaten aller Dienstgrade. Für Offiziere und Unteroffiziere gehört sie zum Kernbereich. Der Schwerpunkt der völkerrechtlichen Ausbildung der Soldaten der Bundeswehr liegt auf einer praxisbezogenen Darstellung. Der Soldat wird anhand von konkreten Beispielen an die Auseinandersetzung mit völkerrechtlichen Fragestellungen herangeführt. Der völkerrechtliche Unterricht dient nicht allein der Wissensvermittlung, sondern vor allem dem Ziel, ein Bewußtsein für Recht und Unrecht auch in Krise und Krieg zu entwickeln und das individuelle soldatische Verhalten in jeder Situation an den Erfordernissen des humanitären Völkerrechts auszurichten. Die Rechtsberater, Rechtslehrer und Rechtsdozenten der Bundeswehr, die das humanitäre Völkerrecht lehren, nehmen am wissenschaftlichen Gedankenaustausch über das humanitäre Völkerrecht im internationalen Rahmen teil. Zusätzlich werden die Ausbildungsinhalte permanent neuen Erkenntnissen, z.B. auch aus Einsatzerfahrungen, angepaßt.”²³⁸

119. Am 5. September 1998 wurde in Stettin das **Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Königreichs Dänemark und der Regierung der Republik Polen über das Multinationale Korps Nordost** unterzeichnet.²³⁹ Das Stettiner Übereinkommen bildet die rechtliche Grundlage für das Multinationale Korps Nordost und beschreibt dessen Aufgaben und Aufträge in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Aufträgen des I. Deutsch-Niederländischen Korps sowie des Euro-Korps und hält die Option eines Einsatzes im Rahmen der WEU offen. Gemäß Art. 3 des Übereinkommens unterliegen Einsätze des Korps den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der drei Vertragsstaaten sowie den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen. Neben Aufträgen im Rahmen der Bündnisverteidigung soll das Korps insbesondere bei Operationen zur multinationalen Krisenbewältigung einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen eingesetzt werden und in der Lage sein, bei der Planung, Vorbereitung und auf Anforderung auch bei der Durchführung von humanitären Einsätzen und Rettungseinsätzen mitzuwirken. Das Inkrafttreten des Stettiner Übereinkommens hängt vom Vollzug des Beitritts Polens zum Nordatlantik-Vertrag und zum NATO-Truppenstatut sowie vom Abschluß der parlamentarischen Zustimmungsverfahren in den drei Teilnehmerstaaten ab.²⁴⁰

120. Der Bundestag beschloß am 14. September 1998 mit Zustimmung des Bundesrates das **Gesetz zum Abkommen vom 9. Oktober 1997 zwischen der Regie-**

Polen, Portugal, Rumänien, Rußland, Sambia, Saudi Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Simbabwe, Singapur, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tansania, Thailand, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten.

²³⁸ *Ibid.*, 12.

²³⁹ BGBl. 1999 II, 675. Das Zustimmungsgesetz erging am 4.8.1999.

²⁴⁰ Vgl. die Denkschrift zum Übereinkommen vom 27.5.1998, BT-Drs. 14/1103, 15f.

zung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten.²⁴¹ In ihrer Denkschrift zum Abkommen führte die Bundesregierung am 13. März 1998 aus, daß Art. 39 Abs. 4 des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990 vorsehe, daß die Zusammenarbeit in besonderen bilateralen Vereinbarungen geregelt werden könne. Nachdem solche Übereinkünfte bereits mit Luxemburg und den Niederlanden bestehen, solle die bilaterale polizeiliche Zusammenarbeit nun auch im Verhältnis zu Frankreich auf eine derartige Grundlage gestellt werden und damit das vorhandene Abkommen aus dem Jahre 1977 ablösen.²⁴²

121. Durch Gesetz vom 11. September 1998 wurde dem Zusatzabkommen vom 6. Oktober 1997 zum Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantik-Vertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der im Königreich der Niederlande stationierten deutschen Truppen einschließlich des ergänzenden Protokolls zum Abkommen vom 6. Oktober 1997 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über die Rahmenbedingungen für das I. (Deutsch-Niederländische) Korps und dem Korps zugeordnete Truppenteile, Einrichtungen und Dienststellen (Gesetz zum Vertragswerk über die deutsch-niederländische militärische Zusammenarbeit) zugestimmt.²⁴³ In der Begründung zum Gesetzentwurf führte die Bundesregierung am 13. März 1998 aus, daß das Zusatzabkommen zum Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantik Vertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der im Königreich der Niederlande stationierten deutschen Truppen einschließlich des ergänzenden Protokolls der Bundeswehr in den Niederlanden die gleichen Rechte gewähren solle, wie sie die niederländischen Streitkräfte in Deutschland haben. Die Schaffung einer zur Statusregelung für die niederländischen Streitkräfte in Deutschland reziproken Rechtsstellung für die Bundeswehr in den Niederlanden sei nach Wiederherstellung der vollen Souveränität Deutschlands ein wichtiges Anliegen gewesen. Das Königreich der Niederlande habe sich als erster Entsendestaat bereit gefunden, der Bundeswehr in den Niederlanden die gleichen Rechte einzuräumen, wie sie die niederländischen Streitkräfte in Deutschland haben. Insgesamt sei das Zusatzabkommen ein Spiegelbild des für die alliierten Stationierungstreitkräfte in Deutschland geltenden, 1993 neu gefaßten Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut. Gemäß dem Protokoll zum Zusatzabkommen verzichtet die niederländische Seite völkerrechtlich wirksam auf die Ausübung bestimmter zoll- und steuerrechtlicher Vorrechte und Befreiungen des Zusatzabkommens des NATO-Truppenstatuts, um völlige Gegenseitigkeit zu gewähren. Die Bundesregierung legte des weiteren dar, daß in dem Abkommen über die Rahmenbedingungen für das I. (Deutsch-Niederländische) Korps und dem Korps zugeordnete Truppen-

²⁴¹ BGBl. 1998 II, 2479. Vgl. zum Inhalt des Abkommens ausführlich Bank (Anm. 1), Ziff. 130.

²⁴² BT-Drs. 13/10113, 18f.

²⁴³ BGBl. 1998 II, 2405.

teile, Einrichtungen und Dienststellen grundsätzliche Angelegenheiten der vertieften Integration in diesem binationalen Verband geregelt werden sollen. Die integrierte Weisungs- und Kontrollbefugnis des Kommandierenden Generals gehe über geltende NATO-Unterstellungsregelungen deutlich hinaus, enthalte aber nicht die Übertragung truppdienstlicher Befugnisse, die nach dem Recht beider Vertragsstaaten den nationalen Vorgesetzten vorbehalten seien. Die Voraussetzungen für einen binationalen Wachdienst werden klar definiert. Der vereinbarte Prüfungsmechanismus solle sicherstellen, daß weitere Fortschritte zur vertieften Integration geprüft und zügig in die Praxis umgesetzt werden.²⁴⁴

Das Gesetz zum Vertragswerk über die deutsch-niederländische militärische Zusammenarbeit sieht folgende Gesetzesänderungen vor. Das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen soll geändert werden, um einen gemeinsamen Wach- oder Sicherheitsdienst deutscher Soldaten und Soldaten verbündeter Streitkräfte in gemischt-national genutzten Liegenschaften oder Einrichtungen in Deutschland zu ermöglichen. Dazu muß die Gesetzesüberschrift geändert werden und die materiell-polizeilichen Eingriffsbefugnisse im Einzelfall auf Soldaten verbündeter Streitkräfte übertragen werden können.²⁴⁵

122. Am 17. November 1998 äußerte sich der Bundesinnenminister Schily auf der Jahrestagung des Bundeskriminalamts zur **internationalen Dimension der deutschen Kriminalpolitik**:

“In vielen Bereichen müssen wir uns zunehmend auch auf die internationale Dimension der Verbrechensbekämpfung einstellen. So wenig die Kriminalität an nationalen Grenzen haltmacht, sowenig darf sich die Kriminalitätsbekämpfung auf die nationale Ebene beschränken. Eine intensive europäische Zusammenarbeit ist heute in vielen Bereichen eine unverzichtbare Voraussetzung für eine effektive Kriminalitätsbekämpfung. Insbesondere bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und der organisierten Kriminalität ist eine intensive polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten erforderlich.”²⁴⁶

Im folgenden zählte Bundesinnenminister Schily die Maßnahmen auf, die insoweit bereits eingeleitet worden seien: die Herstellung der Arbeitsfähigkeit von Europol und der weitere Ausbau dieser Stelle auf der Grundlage des Europol-Übereinkommens und des Amsterdamer Vertrages, die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die bilateralen Abkommen mit Rußland, der Schweiz, Polen, Tschechien und Österreich zur polizeilichen und grenzpolizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Staaten in Mittel- und Osteuropa und die Fortsetzung der Entsendung von Verbindungsbeamten in diese Staaten.

²⁴⁴ BT-Drs. 13/10117, 46 f.

²⁴⁵ *Ibid.*, 7.

²⁴⁶ Bull. Nr.76 vom 23.11.1998, 937 f.

5. Entwicklungs- und Finanzhilfe

123. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage erörterte die Bundesregierung am 5. Januar 1998 den **entwicklungspolitischen Beitrag der EXPO 2000 in Hannover**.²⁴⁷

Dabei unterstrich sie zunächst die Unterstützung, die ärmere Länder von der Bundesregierung erhalten, um an der EXPO 2000 teilnehmen zu können. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) könne diesen Ländern eine Förderung gewähren, die in Form unentgeltlicher Beratungsleistungen oder nichtrückzahlbarer Finanzierungsbeiträge erfolge. Als "ärmere" Länder gelten solche Länder, die die Voraussetzungen der Weltbank für IDA-Konditionen erfüllen, d.h. bezogen auf 1997, Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von bis zu 1465 US-Dollar. Die EXPO 2000 GmbH biete darüber hinaus auch solchen Ländern, die nicht zu den "ärmeren" Ländern gehören, Beratung an. Ferner unterstütze die Bundesregierung die Bemühungen von Staatengemeinschaften und regionalen Gruppen um das Zustandekommen von Gemeinschaftspräsentationen, um Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, ein sie gemeinsam betreffendes Thema attraktiv darzustellen.

Danach ging die Bundesregierung auf die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Themen bei der EXPO 2000 ein. Ihrer Ansicht nach treten entwicklungspolitische Themen in allen Programmbereichen in Erscheinung. Alle Länder müßten ihre Präsentation am Leitmotiv der nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Da die vorgesehenen Themenbereiche des Themenparks den thematischen Schwerpunkten bilateraler und multilateraler, staatlicher und privater Entwicklungszusammenarbeit entsprechen, eröffne er in besonderem Maße die Möglichkeit zur Darstellung entwicklungspolitisch relevanter Themen. Die Bundesregierung sei auf vielfältige Weise zugunsten der entwicklungspolitischen Thematik in den EXPO-Programmen tätig geworden und setze diese Bemühungen fort.

Schließlich brachte die Bundesregierung zum Ausdruck, daß sie sicherstellen wolle, daß die Bedeutung Deutschlands als einer der größten Geber im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und als wichtigster Partner der MOE- und GUS-Staaten im deutschen Pavillon angemessene Berücksichtigung finde:

"Nach Ansicht der Bundesregierung wäre ohne die Darstellung der internationalen Zusammenarbeit das Bild Deutschlands im deutschen Pavillon unvollständig. Die internationale Zusammenarbeit ist ein integraler Bestandteil der vielfältigen Außenbeziehungen Deutschlands sowohl auf staatlicher als auch auf nichtstaatlicher Ebene. Staat (Bund, Länder, Kommunen), Wirtschaft und Gesellschaft leisten umfangreiche und weltweit anerkannte, bedeutende Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung in der Welt. Ihre Leistungen, insbesondere als Partner von Regierungen, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen in Entwicklungsländern, MOE- und GUS-Staaten tragen in erheblichem Maße zu einem positiven Deutschlandbild bei, wie es im deutschen Pavillon einem Millionenpublikum aus dem In- und Ausland vermittelt werden soll."²⁴⁸

²⁴⁷ BT-Drs. 13/9581.

²⁴⁸ *Ibid.*, 3.

124. Im Rahmen einer Großen Anfrage zur Umsetzung des Schlußdokuments der 2. Menschenrechtsweltkonferenz "Wiener Erklärung und Aktionsprogramm" vom Juni 1993 äußerte sich die Bundesregierung am 13. Januar 1998 ausführlich zu ihrer **Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Staaten**.²⁴⁹

Dem im Wiener Schlußdokument niedergelegten Grundprinzip, Menschenrechte "weltweit in gerechter und gleicher Weise, auf derselben Grundlage und mit demselben Nachdruck" zu behandeln, werde die Bundesregierung in ihrer entwicklungspolitischen Praxis gerecht. In ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit habe die Bundesregierung die Beachtung der Menschenrechte zu einem von fünf Kriterien gemacht, die über Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit entscheiden:

"Zur Bewertung der Menschenrechtssituation werden insbesondere die Indikatoren Freiheit von Folter, Rechte bei Festnahmen und Justizverfahren, die Beachtung des Grundsatzes "keine Strafe ohne Gesetz", Religionsfreiheit und Minderheitenschutz herangezogen. Weitere politische Menschenrechte werden bei der Bewertung der Kriterien "Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit" sowie "Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß" berücksichtigt. Die Beachtung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte wird bei der Bewertung der "Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns" geprüft.²⁵⁰

Die Bundesregierung legte des weiteren dar, daß negative Entwicklungen bei diesen Kriterien einer Ausweitung der Zusammenarbeit entgegenstehen und im äußersten Fall auch zur Einstellung führen können. Wegen negativer Rahmenbedingungen werden einige Länder nicht berücksichtigt. Außerdem verwies die Bundesregierung auf die von der Europäischen Union im Jahre 1995 beschlossenen Standardklauseln für Menschenrechte in den Abkommen mit Drittländern, die die Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte zu einem wesentlichen Bestandteil dieser Abkommen machen und es ermöglichen, bei Nichterfüllung dieser Vertragsbestimmungen angemessene Maßnahmen zu ergreifen.

Darüber hinaus brachte die Bundesregierung zum Ausdruck, daß sie sich bei internationalen und regionalen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen dafür einsetze, daß bei Strukturanpassungsprogrammen von vornherein auch die soziale Dimension berücksichtigt werde. Auch durch die Haltung der Bundesregierung habe die Weltbank ihre Strukturanpassungsprogramme fortentwickelt, um Armutsgesichtspunkten stärker Rechnung zu tragen. Ergänzend finanziere die Weltbank in zahlreichen Ländern zusätzliche Maßnahmen, um mögliche temporäre Anpassungslasten für gefährdete und sozial schwache Bevölkerungsgruppen abzufedern. Obwohl soziale und demokratische Politiken zur Stärkung der Menschenrechte nicht direkter Bestandteil des IWF-Mandats seien, berücksichtige der IWF im Rahmen seiner Kreditgewährung auch soziale Fragestellungen. Die Bundesregierung fügte hinzu, daß sowohl für die Weltbank als auch für den IWF

²⁴⁹ BT-Drs. 13/9595, 7f.

²⁵⁰ *Ibid.*, 8f.

Aspekte der guten Regierungsführung (*good governance*) eine immer größere Rolle spielen. Die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken setzten sich zudem bei der Umsetzung ihrer Länderhilfsprogramme dafür ein, daß Gruppen der Zivilgesellschaft sowohl bei der Planung und Implementierung der Programme als auch bei der Politikgestaltung in zunehmendem Maße partizipieren können. Die Bundesregierung habe an dieser Entwicklung durch ihre Stellungnahmen in den verschiedenen Gremien der internationalen Finanzinstitutionen maßgeblichen Anteil.

125. Die Förderung der Menschenrechte als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit war Thema einer Rede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Spranger bei dem entwicklungspolitischen Forum der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung am 19. Januar 1998.²⁵¹ Er erklärte, daß die deutsche Entwicklungspolitik schon früh die Gleichrangigkeit sozialer und politischer Menschenrechte anerkannt habe. Die Achtung der Menschenrechte ziehe sich wie ein roter Faden durch alle **fünf Kriterien, die Art und Umfang der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bestimmen:**

“Im ersten Kriterium, der Beachtung der Menschenrechte, sind vor allem bürgerliche und politische Freiheitsrechte, wie z.B. die Freiheit von Folter, Religionsfreiheit oder der Minderheitenschutz angesprochen. Dazu gehört auch die Ächtung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Kinder. Die Grundsätze einer unabhängigen Justiz und der Beachtung des Prinzips ‘Gleiches Recht für alle’ sind im Kriterium der Rechtsstaatlichkeit und der Gewährleistung von Rechtssicherheit verankert. Die Vereinigungs-, sowie Presse- und Informationsfreiheit finden bei der Bewertung der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen Berücksichtigung.

Auch das Kriterium der Einführung einer sozialen Marktwirtschaft steht in engem Zusammenhang mit den Menschenrechten. Um es mit den Worten von Bundespräsident Herzog auszudrücken: ‘Marktwirtschaft setzt zumindest ökonomische Freiheit voraus, und Menschen, die von dieser Freiheit Gebrauch machen und damit Erfolg haben, werden eines Tages auch politische Mitverantwortung und nichtökonomische Freiheiten verlangen.’ Zudem hat sich die soziale Marktwirtschaft langfristig als ausgezeichnetes Konzept für die Befreiung der Menschen von Hunger und Armut erwiesen. Auch beim fünften Kriterium, der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, geht es vor allem um die notwendigen Voraussetzungen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte.”²⁵²

In diesem Zusammenhang stellte Bundesminister Spranger klar, daß der Begriff “Kriterien” nicht falsch verstanden werden dürfe. Die Kriterien seien keine absoluten Maßstäbe für bestimmte Leistungen, sondern Hilfsmittel für den Entscheidungsprozeß in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Bundesregierung erwarte nicht die Übernahme von Überzeugungen und Institutionen, die in der Kultur der Industrieländer gewachsen sind, sondern die Verwirklichung grundlegender Menschenrechte und Freiheiten, wie sie für alle Menschen gelten.

²⁵¹ Bull. Nr.7 vom 27.1.1998, 85 f.

²⁵² *Ibid.*, 86.

Er fuhr fort, daß die Bundesregierung in der entwicklungspolitischen Praxis die Menschenrechte bei den Regierungen offen anspreche und ihre Zusammenarbeit auf die Gebiete ausrichte, die langfristig die Grundlagen für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation schaffen. Zu einem Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit habe sich die Rechtsberatung und die Förderung der Rechtssicherheit entwickelt.

Zum Abschluß zeigte Bundesminister Spranger **langfristige Perspektiven der deutschen Entwicklungspolitik** auf:

“Erstens: Die Frage der Menschenrechte spielt in fast allen Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit eine Rolle. Wir sollten uns diesen Bezug und inneren Zusammenhang noch stärker ins Bewußtsein rufen. ... Es geht darum, Einzelvorhaben so anzulegen, daß sie Breitenwirkung entfalten und strukturelle Verbesserungen bewirken.

Zweitens: Weitere Fortschritte sollten wir bei der Zusammenarbeit der verschiedenen entwicklungspolitischen Institutionen anstreben. Die Kirchen, politische Stiftungen, sonstige private Träger, multilaterale Institutionen und die staatlichen Entwicklungsorganisationen haben gemeinsam einen erheblichen Erfahrungsschatz in der Förderung von Menschenrechten angesammelt. Ein intensiverer Austausch und die gegenseitige Abstimmung von Vorhaben in einem Land wären der Sache sicherlich dienlich. ...

Drittens: Entwicklungszusammenarbeit zum Beginn eines neuen Jahrhunderts, das unter dem Zeichen der Globalisierung steht, muß sich noch stärker auf die positive Beeinflussung von politischen Rahmenbedingungen konzentrieren. Hier bedarf es weiterer Überlegungen, welche Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Menschenrechte besondere Bedeutung haben und wie wir diese im Rahmen unserer Zusammenarbeit beeinflussen können. ...

Viertens: Schließlich müssen wir uns für die kulturelle Dimension der internationalen Zusammenarbeit noch besser wappnen. Wer zu unbedacht moralische Maßstäbe anlegt und anderen Völkern die Übernahme eigener, historisch gewachsener Standards aufzwingen will, der provoziert Konflikte und trägt zur Lösung globaler politischer Fragen bei.”²⁵³

126. Auf die Kleine Anfrage zur **Forderung des Bundesaußenministers Kinkel nach Aussetzung der Entwicklungshilfe an Partnerländer, die die Rücknahme abgewiesener Asylbewerber verweigern**, antwortete die Bundesregierung am 18. Juni 1998, daß innerhalb der Bundesregierung Einvernehmen bestehe, daß auf Länder, die völkerrechtswidrig die Rückführung von ausreisepflichtigen Staatsangehörigen in ihre Heimatländer behindern oder verhindern, mit dem Ziel eingewirkt werden müsse, daß diese ihren Verpflichtungen nachkommen. Dabei müssen die politischen, die wirtschafts-, entwicklungs- und asylpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland stärker miteinander verbunden werden. Die Bundesregierung sei der Auffassung, daß im Rahmen dieses integralen Ansatzes alle ihr zur Verfügung stehenden und geeigneten Mittel grundsätzlich eingesetzt werden können, um auf eine Lösung des Problems der Rückführung abge-

²⁵³ *Ibid.*, 88.

wiesener Asylbewerber in ihre Heimatländer hinzuwirken. Dies schließe alle Politikbereiche ein, auch die entwicklungspolitischen Beziehungen. Leider sei die Erfolgsbilanz der verstärkten Bemühungen der Bundesregierung und der Länder, die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten ausreisepflichtiger Ausländer bei deren Rückführung zu verbessern, uneinheitlich. In einigen Fällen seien deutliche Fortschritte erzielt worden, in anderen Fällen bestehen weiterhin deutliche Defizite bei der Rückübernahme Ausreisepflichtiger.²⁵⁴

127. Im Berichtszeitraum war die **Verschuldung der Entwicklungsländer und die HIPC-Initiative der Weltbank** Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen der Bundesregierung.

Auf eine Kleine Anfrage erklärte die Bundesregierung am 13. Januar 1998, daß sie sich sowohl auf internationaler als auch auf bilateraler Ebene für die Überwindung der Verschuldungsprobleme der ärmsten Entwicklungsländer einsetze:

“Im Pariser Club, dem informellen Zusammenschluß von staatlichen Gläubigern, sind unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands die Umschuldungsbedingungen für die ärmsten Länder fortlaufend verbessert worden. Unter den seit Ende 1994 geltenden ‘Neapel-Konditionen’ können ärmste Länder einen Erlaß von bis zu 67 % der Handelsforderungen und unter bestimmten Voraussetzungen eine abschließende Schuldenstandsregelung erhalten.

– Ferner unterstützt die Bundesregierung die ‘Initiative zur Unterstützung hochverschuldeter armer Länder’ von Weltbank und IWF. Diese Initiative sieht für eine begrenzte Anzahl von Ländern erstmals Schuldenerleichterungen auch bei den Verbindlichkeiten gegenüber multilateralen Gläubigern (Weltbank, IWF, regionale Entwicklungsbanken) und parallel eine Anhebung der Erlaßquote im Pariser Club auf 80 % vor. Die Bundesregierung war schon bei der Diskussion der ‘Neapel-Konditionen’ bereit gewesen, in einigen Sonderfällen einen Erlaß von bis zu 80 % für Handelsforderungen zu gewähren; dieser Vorschlag war damals im Gläubigerkreis noch nicht konsensfähig.

– Darüber hinaus hat Deutschland gegenüber den ärmsten Entwicklungsländern (‘least developed countries’) seit 1978 den Verzicht auf bilaterale Forderungen aus Entwicklungshilfekrediten in einem Gesamtumfang von rund 9,1 Mrd. DM ausgesprochen oder in Aussicht gestellt.”²⁵⁵

In ihrer Antwort auf eine weitere Kleine Anfrage konkretisierte die Bundesregierung am 16. Juni 1998 ihre Haltung zur HIPC-Schuldeninitiative von Weltbank und IWF zur Entschuldung der ärmsten, hochverschuldeten Entwicklungsländer.²⁵⁶ Die Bundesregierung halte die Vorgehensweise und Abgrenzung der bestehenden HIPC-Schuldeninitiative für gerechtfertigt, da sie sich auf die Lösung der Schuldenprobleme der ärmsten Länder konzentriere und am ehesten geeignet sei, die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Für die HIPC-Schuldeninitiative kommen Länder in Frage, die nur ein sehr geringes Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, die ehrgeizige und weitreichende wirtschaftspolitische Reformprogramme verfolgen, um die Ursachen der wirtschaftlichen Ungleich-

²⁵⁴ BT-Drs. 13/11079.

²⁵⁵ BT-Drs. 13/9595, 8.

²⁵⁶ BT-Drs. 13/11126.

gewichte zu bekämpfen, und bei denen im Rahmen einer "Schuldentragfähigkeitsanalyse" festgestellt werde, daß der Verschuldungsgrad ohne zusätzliche über die bereits vorhandenen Schuldenerleichterungsmaßnahmen hinausgehende Hilfen ein tragbares Niveau überschreite. Ob und wieviel an zusätzlichen Hilfen unter der HIPC-Schuldeninitiative notwendig seien, werde auf der Grundlage einer detaillierten Analyse der Verschuldungssituation anhand bestimmter Kriterien für jeden Einzelfall geprüft und entschieden. Auf die Frage, wie die Bundesregierung die Forderung beurteile, zur dauerhaften Lösung der Verschuldungskrise ein **internationales Insolvenzrecht** zu schaffen, erklärte die Bundesregierung, daß mit den zur Unterstützung der hochverschuldeten Entwicklungsländer in den letzten Jahren entwickelten Maßnahmen einschließlich der HIPC-Schuldeninitiative ein ausreichendes Instrumentarium geschaffen worden sei, um auf die Verschuldungsprobleme spezifischer Länder flexibel und umfassend zu reagieren. Die Bundesregierung sehe daher keine Notwendigkeit für die Schaffung eines "internationalen Insolvenzrechts", dessen Verhandlung und anschließende Ratifizierung viele Jahre in Anspruch nehmen würde.

Im Rahmen einer weiteren Kleinen Anfrage teilte die Bundesregierung am 2. Juli 1998 mit, daß sie zwar ebenso wie die britische und französische Regierung die rasche und entschiedene Ausweitung der Schuldenerleichterung für mehr Staaten im Rahmen der Bedingungen der HIPC-Initiative unterstütze. Allerdings halte sie einen pauschalen Schuldenerlaß für nicht hilfreich, da eine dauerhafte Lösung der Verschuldungsprobleme ohne nachhaltige Reformen in den Schuldnerländern selbst nicht erreicht werden könne. Die Bundesregierung nahm ebenfalls Stellung zu dem von der Bundesregierung eingeführten Schuldenumwandlungsprogramm. Mit dem Instrument der Schuldenumwandlungen sollen Mittel von Entwicklungsländern zugunsten von Vorhaben des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung oder der Bildungsförderung mobilisiert werden und ein Beitrag zur Reduzierung der Verschuldung geleistet werden.²⁵⁷

Am 8. Juli 1998 äußerte sich die Bundesregierung erneut zur Verschuldung der Entwicklungsländer. Die Schuldenstrategie der Bundesregierung stehe allgemein auf den folgenden drei Säulen: Wirtschaftsreform bzw. Strukturanpassungen in den Entwicklungsländern, Förderung des Welthandels durch den Abbau von Handelsschranken insbesondere durch die Industrieländer sowie Fortsetzung des einzelfallbezogenen, die individuelle Situation eines jeden Landes reflektierenden Ansatzes von Schuldenerleichterungen bzw. Schuldenerlasse durch die Gläubiger. Einzelheiten gab die Bundesregierung bekannt über die Schuldenerleichterung bei der finanziellen Zusammenarbeit, den verbesserten Umschuldungskonditionen der HIPC-Schuldeninitiative und zu den Reduzierungsmöglichkeiten der Schulden bei multilateralen Institutionen. Die Schuldenerleichterungen bei der finanziellen Zusammenarbeit werden stets nur auf Antrag des Entwicklungslandes geprüft und beschlossen. Dabei sei zwischen drei Arten von Schuldenerleichterungen zu unterscheiden: dem Erlaß von Schulden aus der finanziellen Zusam-

²⁵⁷ BT-Drs. 13/11236.

menarbeit der am wenigsten entwickelten Länder, den Umschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs sowie den Schuldenumwandlungen der finanziellen Zusammenarbeit zugunsten von Vorhaben des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung oder der Bildungsförderung. Im Zusammenhang mit der HIPC-Schuldeninitiative sei im November 1996 die Anhebung der maximalen Erlaßquote für Handelsforderungen auf 80 % beschlossen worden, nachdem die "Neapel-Konditionen" aus dem Jahre 1994 nur einen Erlaß von 67 % vorgesehen haben. Die Bundesregierung sei schon bei der Diskussion der "Neapel-Konditionen" bereit gewesen, in einigen Sonderfällen einen Erlaß von bis zu 80 % für Handelsforderungen zu gewähren. Die Bundesregierung erklärte weiterhin, daß sie die im Rahmen der HIPC-Schuldeninitiative entwickelten Ansätze zur Reduzierung der multilateralen Verschuldung unterstütze. Da die ärmsten Länder aber auch in Zukunft auf die finanzielle Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft angewiesen sein werden, sei wichtig, daß die HIPC-Schuldeninitiative die finanzielle Integrität der internationalen Finanzinstitutionen nicht beeinträchtige. Die Bundesregierung wende sich energisch gegen Konzepte, die diese finanzielle Integrität und damit letztlich die Leistungsfähigkeit der internationalen Finanzinstitutionen gefährden.²⁵⁸

128. Bei der Aussprache vom 17. Juni 1998 über den Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der sich vom 7. bis 19. März 1998 in China und in der Mongolei aufgehalten hatte, stimmten die Abgeordneten des Ausschusses mit der Bundesregierung überein, daß die Bundesregierung aufgrund der bisher erzielten Erfolge ihre **entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Volksrepublik China und der Mongolei** wie bisher fortsetzen solle. Bei dem Besuch in Shanghai standen der mit deutschen Entwicklungshilfemitteln geförderte U-Bahnbau im Vordergrund der Diskussion.²⁵⁹

129. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage betreffend den Einsatz von Kindersoldaten in bewaffneten Konflikten erläuterte die Bundesregierung am 27. Juli 1998 spezielle **Projekte ihrer bilateralen Entwicklungshilfeszusammenarbeit zugunsten von Kindersoldaten oder ehemaligen Kindersoldaten**. Projekte zur Demobilisierung und Wiedereingliederung von Soldaten, darunter zahlreiche Kindersoldaten, seien in Angola mit 8 Mio. DM, in Uganda mit 5 Mio. DM und in Äthiopien mit 6 Mio. DM unterstützt worden. Darüber hinaus habe die Bundesregierung im Jahr 1996 in Mosambik gemeinsam mit dem Universitätskrankenhaus Eppendorf in Hamburg einen internationalen Kongreß zum Thema "Kinder, Krieg und Verfolgung – Wiederaufbau der Hoffnung" finanziell und inhaltlich unterstützt. Auf die Frage, inwieweit die Bundesregierung darauf achte, daß Empfängerländer deutscher Entwicklungshilfe nicht gleichzeitig den Einsatz von Kindersoldaten billigen oder fördern, antwortete die Bundesregierung, daß Art und Umfang der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung maßgeblich durch die fünf Kriterien zur Bewertung der internen politischen und wirtschaft-

²⁵⁸ BT-Drs. 13/11274.

²⁵⁹ Blickpunkt Bundestag 2/98, 45.

lichen Rahmenbedingungen für Entwicklung bestimmt werden. Der Einsatz von Kindersoldaten wirke sich negativ auf die Einschätzung sowohl des Kriteriums "Beachtung der Menschenrechte" als auch der "Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns" aus.²⁶⁰

6. Nahrungsmittel und humanitäre Hilfe

130. Durch zwei Gesetze vom 7. Juli 1998 wurde dem **Abkommen vom 10. April 1997 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen sowie dem Abkommen vom 9. Juni 1997 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Ungarn über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen** zugestimmt.²⁶¹

131. Auf eine Kleine Anfrage gab die Bundesregierung am 10. September 1998 Auskunft darüber, wie sie die **Betreuung und Reintegration von Kindersoldaten in Mosambik** fördere. Dabei nannte sie das Projekt der Organisation "medico international" mit der mosambikanischen Nichtregierungsorganisation Amosapu (Associação mocambicana de saúde pública) zur psychosozialen Betreuung und Rehabilitation kriegstraumatisierter Kinder und Jugendlicher, den internationalen Kongreß in Mosambik zum Thema "Kinder, Krieg und Verfolgung, Wiederaufbau der Hoffnung", das geförderte Ausbildungszentrum einer mosambikanischen Nichtregierungsorganisation für kriegstraumatisierte Jugendliche und ehemalige Kindersoldaten sowie das Projekt "Reintegration demobilisierter Soldaten und zurückgekehrter Flüchtlinge" im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit mit Mosambik. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit mit Mosambik seien zur Zeit keine weiteren spezifischen Maßnahmen zur Rehabilitation von Kindersoldaten und kriegstraumatisierten Kindern vorgesehen. Da die Förderung weiterer Programme im Rahmen der technischen Zusammenarbeit von der Stellung entsprechender Anträge durch die deutschen Nichtregierungsorganisationen abhängen, habe die Bundesregierung darauf wenig Einfluß.²⁶²

132. Angesichts der größten **Überschwemmungskatastrophe in Nicaragua** teilte die Bundesregierung am 7. Dezember 1998 auf eine Kleine Anfrage hin Einzelheiten zu den **Hilfeleistungen für Nicaragua** mit. Für Maßnahmen der humanitären Hilfe, die von sieben größeren deutschen Hilfsorganisationen durchgeführt werden, habe das Auswärtige Amt 1,13 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Für Sofortmaßnahmen habe die Bundesregierung rund 9 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Ergänzend werden im Rahmen der Wiederaufbaumaßnahmen aus laufenden Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit insgesamt 18 Mio. DM schon zugesagter Mittel zur Rehabilitierung der Wasserversorgung und der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur umgewidmet. Zur bereitgestellten Soforthilfe führte die Bundesregierung aus:

²⁶⁰ BT-Drs. 13/11308, 11.

²⁶¹ BGBl. 1998 II, 1178 und 1189. Vgl. zum Inhalt dieser Abkommen B an k (Anm. 1), Ziff. 143.

²⁶² BT-Drs. 13/11426.

“Die Soforthilfe umfaßt Material, das entweder importiert oder vor Ort beschafft wurde sowie Dienstleistungen, die unter Einbezug der lokalen Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. Soforthilfe wird rasch und unbürokratisch abgewickelt. Sie erreicht die Hilfebedürftigen, weil sie über laufende Projekte der finanziellen und technischen Zusammenarbeit abgewickelt wird, die vor Ort mit erfahrenen Nichtregierungsorganisationen vertrauensvoll zusammenarbeiten. Auf diese Weise soll die Gefahr, die Hilfsmittel nach parteipolitischen Kriterien der nicaraguanischen Regierung zu verteilen, minimiert werden.”²⁶³

Auf die Frage, ob die Bundesregierung bereit sei, Nicaragua einen sofortigen Erlaß der bilateralen Schulden zu gewähren, antwortete die Bundesregierung, daß sie als Sofortmaßnahme eine multilaterale Initiative befürworte, die es den von den Sturmschäden am meisten betroffenen Ländern ermöglichen solle, ihre laufenden Schuldverpflichtungen gegenüber den bilateralen Gläubigerländern auszusetzen und damit finanzielle Mittel freizusetzen, die der Linderung der unmittelbaren Not und dem Wiederaufbau dienen. Aus diesem Grunde habe sich die Bundesregierung für eine Sondersitzung des Pariser Clubs ausgesprochen. Darüber hinaus setze sich die Bundesregierung im Rahmen der Regeln des Pariser Clubs für einen möglichst weitgehenden Schuldenerlaß für die am meisten betroffenen Länder Nicaragua und Honduras ein. Nicaragua habe bereits im Rahmen von Pariser-Club-Umschuldungen einen Teilschuldenerlaß in Höhe von 67 % der Handelsforderungen erhalten. Im Rahmen der HIPC-Initiative dürfte Nicaragua künftig auch im Pariser Club einen Erlaß von 80 % auf die noch ausstehenden Handelsforderungen erhalten.²⁶⁴

7. Grenznachbarliche Zusammenarbeit

133. Das **erste Petersberger Gespräch über “Globale Wasserpolitik – Zusammenarbeit für grenzüberschreitendes Gewässermanagement”** fand vom 3. bis 5. März 1998 statt. Zentrales Thema des Gespräches war die Frage, wie an grenzüberschreitenden Flüssen und Seen nachhaltige Formen der Gewässerbewirtschaftung erreicht werden können und wie Nutzungskonflikte, die sich zwischen Nachbarstaaten ergeben können, zu vermeiden sind. Die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit **Merkel** erklärte am 5. März 1998 vor der Bundespressekonferenz in Bonn:

“Derzeit besteht weltweit in 26 Ländern akute Wasserknappheit. Aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklungen werden künftig Flüsse und Seen mit zwei und mehr Anliegern zunehmend Gegenstand von Verteilungskonflikten werden, die unter entsprechenden instabilen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zum Ausbruch von Gewalt führen können. Weltweit gibt es 214 internationale Fluß- und Seenbecken. Davon werden 155 jeweils von zwei Staaten, 26 von drei Staaten und 23 von mehr als drei und bis zu 12 Staaten geteilt. Vor diesem Hintergrund ist ein enges

²⁶³ BT-Drs. 14/174, 2.

²⁶⁴ *Ibid.*, 3.

Zusammenwirken von Umwelt-, Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik erforderlich.“²⁶⁵

Am 21. März 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel zum **Tag des Wassers**:

“In Regionen, in denen es widerstreitende Nutzerinteressen gibt, geht es vor allem auch darum, mehr Vertrauen zwischen den Anrainern zu schaffen. Notwendig sind umfassende Informations- und Konsultationsmechanismen zwischen den Anrainern als Grundlage für ein effizientes Wassermanagement auf nationaler und regionaler Ebene. Der OSZE-Katalog vertrauensbildender Maßnahmen bietet hier vielfältige Möglichkeiten. Mit der Förderung der regionalen Zusammenarbeit im südlichen Afrika, Nahen und Mittleren Osten und in Südostasien – einem Schwerpunkt deutscher Außenpolitik – leisten wir einen wichtigen Beitrag auch zur Lösung regionaler Wasserprobleme.“²⁶⁶

134. Am 16. Juli 1998 erging das Zustimmungsgesetz zum **Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen**.²⁶⁷ Zum Schutz der Menschen und der Umwelt sowie zur Verhinderung von Gefahren grenzüberschreitender Auswirkungen von Industrieunfällen soll die internationale Zusammenarbeit auf rechtlichem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet der Anlagensicherheit und bei der Gefahrenabwehr nach den Grundsätzen der guten Nachbarschaft und Gegenseitigkeit gefördert werden. Im einzelnen enthält das Übereinkommen Verpflichtungen zur Identifizierung gefährlicher Anlagen und zur Abschätzung ihres grenzüberschreitenden Gefahrenpotentials, zur umfassenden Störfallvorsorge und zur Störfallabwehr, zur inner- und außerbetrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrplanung, zur gegenseitigen Benachrichtigung bei Industrieunfällen, zur Information der Öffentlichkeit, sowie zur Zusammenarbeit bei der Störfallbekämpfung, bei der Forschung und Entwicklung, beim Informations- und Technologieaustausch und bei der Abwicklung von Haftungsfragen.²⁶⁸

XIII. Umwelt- und Naturschutz

1. Allgemeiner Umweltschutz

135. Im Berichtszeitraum ergingen zwei Zustimmungsgesetze zu bilateralen Umweltabkommen. Am 25. März 1998 beschloß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Gesetz zum **Abkommen vom 7. April 1994 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes**²⁶⁹ und am 23. September 1998 das Gesetz zum **Abkommen vom 24. Oktober 1996**

²⁶⁵ Bull. Nr. 18 vom 12.3.1998, 200.

²⁶⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980320c.html.

²⁶⁷ BGBl. 1998 II, 1527.

²⁶⁸ Umwelt Nr. 9/1998, 433 f.

²⁶⁹ BGBl. 1998 II, 282.

zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes.²⁷⁰ Wie das deutsch-polnische Umweltabkommen²⁷¹ regelt auch das deutsch-tschechische Umweltabkommen grundlegende Fragen der Kooperation beider Länder im Bereich des Umweltschutzes. Beide Länder verpflichten sich mit dem Abkommen zur Verhütung und Verringerung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen sowie zur umweltverträglichen Entwicklung der grenznahen Gebiete. Zu diesem Zweck sollen zum einen grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfungen zu beabsichtigten Vorhaben, bei denen mit Beeinträchtigungen der Umwelt im Nachbarstaat zu rechnen ist, durchgeführt werden, sowie zum anderen bei sogenannten Störfällen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zusammengearbeitet werden. Gebiete mit besonderer Tier- und Pflanzenwelt sollen außerdem gemeinsam geschützt werden. Ferner sieht das Umweltabkommen einen Informations- und Erfahrungsaustausch vor allem in den Bereichen Umweltrecht und Umweltverwaltung, umweltfreundliche Technologien, rationelle Nutzung von Rohstoffen und Energie, Abfallwirtschaft, Altlasten und Umweltmanagement vor. Die deutsch-tschechische Umweltzusammenarbeit soll von einer "gemeinsamen Umweltkommission" unter Vorsitz des Bundesumweltministeriums und des tschechischen Umweltministeriums geleitet und koordiniert werden.²⁷²

136. Im Berichtszeitraum kam es ebenfalls zur Unterzeichnung verschiedener bilateraler Umweltvereinbarungen.

Anlässlich des Besuches des Bundespräsidenten Herzog in Südafrika wurde am 10. März 1998 die **Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Umwelt zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Department of Environmental Affairs and Tourism der Republik Südafrika** unterzeichnet. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit stehen der Meinungs- und Informationsaustausch im Bereich globale Umweltprobleme, Expertentreffen und gemeinsame Veranstaltungen zu Fragen der nationalen Umweltpolitik und die Förderung des Technologie- und Know-How-Transfers. Auf der Seite Südafrikas besteht ein großes Interesse an deutschen technologischen Lösungen im Bereich Sonnen- und Windenergie sowie in bezug auf Energiesparmaßnahmen bei Gebäuden. Ein erstes Treffen der Koordinatoren zur Festlegung eines gemeinsamen Arbeitsprogrammes und zur Aufnahme von Kontakten im Bereich Abfall-/Abwassermanagement war für das zweite Halbjahr 1998 in Deutschland geplant.²⁷³

Anlässlich eines mehrtägigen Besuchs des stellvertretenden Umweltministers Uruguays in Deutschland wurde am 20. Mai 1998 in Bonn eine **Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes** vertraglich vereinbart. Der Gegenstand der Zusammenarbeit ist mit den Regelungen in der deutsch-südafrikanischen Umweltvereinbarung vergleichbar. Mit der Zeichnung des Abkommens gewann

²⁷⁰ BGBl. 1998 II, 2586.

²⁷¹ Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 158.

²⁷² Umwelt Nr.3/1998, 105.

²⁷³ Umwelt Nr.5/1998, 205.

die Bundesregierung nach Brasilien einen weiteren Partner aus der Lateinamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft MERCOSUR. Die Umweltvereinbarung mit Uruguay stellt einen weiteren Schritt zur Förderung einer umweltgerechten nachhaltigen Entwicklung und zur Intensivierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika dar.²⁷⁴

Im Rahmen des Staatsbesuches des Präsidenten der indischen Republik, Narayanan, kam es zur **Unterzeichnung eines Memorandums über die zukünftige Zusammenarbeit der Umweltministerien der Indischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland**. Ein wichtiger Teil der Zusammenarbeit soll dem Meinungs austausch über globale Themen von beiderseitigem Interesse im Zuge des Nachfolgeprozesses der Konferenz von Rio und der Zusammenarbeit im Rahmen der Kommission für nachhaltige Entwicklung gewidmet sein. Das Memorandum zielt aber auch darauf ab, den Technologie- und Know-How-Transfer zwischen beiden Ländern zu fördern.²⁷⁵

137. Vom 2. bis 3. April 1998 fand in Paris eine **Tagung des Ausschusses für Umweltfragen auf Ministerebene der 29 Mitgliedstaaten der OECD zum Thema "Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung"** statt. In dem auf der Tagung verabschiedeten Papier "**Shared Goals for Action**" sind die gemeinsamen, handlungsorientierten umweltpolitischen Ziele der OECD-Mitgliedstaaten wiedergegeben. Zu diesen Zielen gehören unter anderem die Förderung einer integrierten Strategie, die auf die Kohärenz von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitiken abzielt, die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Einhaltung globaler und regionaler Umweltverpflichtungen sowie die nachdrückliche Unterstützung einer verstärkten Beteiligung, Transparenz und Information bei der Gestaltung der Umweltpolitik auf sämtlichen Ebenen der staatlichen Verwaltung.²⁷⁶

138. Bei der Sitzung des Ostseerates vom 22. bis 23. Juni 1998 verabschiedeten die Außenminister der Ostsee-Anrainerstaaten eine **Agenda 21 für den Ostseeraum (BALTIC 21)**. Bei der Verabschiedung der weltweit ersten regionalen Agenda 21 verfolgte die Bundesregierung das Ziel, statt zu einem umfassenden unverbindlichen Programm zu möglichst konkreten Vorschlägen für klare und tatsächlich umsetzbare Aktionen zu kommen. Von Bedeutung sei dabei die Eigenverantwortung der Akteure in der Region und die weitergehende Nutzung bereits vorhandener Institutionen und Prozesse der Ostseezusammenarbeit, wie z. B. der Helsinki-Kommission (HELCOM). Ferner sollen mit BALTIC 21 auch die Voraussetzungen für ein stärkeres Engagement der Europäischen Union in der Region, vergleichbar der umfangreichen Förderung des Mittelmeerraumes, geschaffen werden. Inhaltlich offenbart die BALTIC 21 vorhandene Lücken bei der Integration des Umweltschutzes in die Politikbereiche Energie, Fischerei, Forstwirtschaft, Industrie, Landwirtschaft, Tourismus und Verkehr in der bisherigen

²⁷⁴ Umwelt Nr. 7-8/1998, 322.

²⁷⁵ Umwelt Nr. 11/1998, 506.

²⁷⁶ Umwelt Nr. 5/1998, 204. Dokumente zur OECD-Tagung sind abrufbar im Internet unter der Adresse <http://www.oecd.org/env>.

Ostseezusammenarbeit und enthält darüber hinaus Vorschläge für konkrete Maßnahmen zur Problemlösung und zu deren Umsetzung. Den Schwerpunkt von BALTIC 21 bildet ein umfangreiches Aktionsprogramm, das 30 kurz-, mittel- und langfristige Aktionen für die genannten sieben Politikbereiche sowie für den Bereich Raumordnung vorsieht. Die Bundesrepublik Deutschland übernahm zusammen mit Lettland die Federführung für den Sektor Verkehr. Für diesen Sektor sind in der BALTIC 21 folgende Aktionen vorgesehen: Entwicklung von Leitlinien, Kriterien und Empfehlungen für Infrastrukturinvestitionen zur Entwicklung nachhaltiger Verkehrssysteme in der Ostseeregion; verstärkte und regelmäßige Zusammenarbeit der beteiligten Regierungen bei Maßnahmen für einen effizienteren Warentransport; Entwicklung regionaler Strategien zur Unterstützung des nachhaltigen Seeverkehrs insbesondere im Kurzstreckenbereich. Die Umsetzung der einzelnen Aktionen unterliegt den Sektor-Arbeitsgruppen, die sich während der Ausarbeitung der BALTIC 21 gebildet haben. In ungefähr zwei Jahren ist ein erster Fortschrittsbericht an die Umweltminister des Ostseeraumes zu erstellen; in ungefähr fünf Jahren den Regierungschefs der Ostsee-Anrainerstaaten über den Stand der Arbeiten zu berichten.²⁷⁷

139. Vom 29. bis 30. Juni 1998 fand in Misdroy (Miedzzydroje) die **7. Sitzung des deutsch-polnischen Umweltrates** statt.

Im Zentrum der Sitzung stand die deutsche Unterstützung bei der Vorbereitung Polens auf den Beitritt zur Europäischen Union. Bund und Länder erklärten sich bereit, mit finanzieller Hilfe der Europäischen Union deutsche Fachleute in polnische Behörden zu entsenden, die Polen bei der Rechtsangleichung im Umweltbereich und bei der Schaffung entsprechender Verwaltungsstrukturen helfen. Zur besseren Koordinierung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit wurde die Errichtung eines gemeinsamen Ausschusses beschlossen.

Daneben nahm der deutsch-polnische Umweltrat zur Kenntnis, daß die 1996 gegründete Internationale Kommission zum Schutz der Oder inzwischen Entwürfe für ein erstes Aktionsprogramm zur Reduzierung der Schad- und Nährstoffbelastung der Oder sowie für einen grenzüberschreitenden Warn- und Alarmplan bei außergewöhnlichen Gewässerverunreinigungen erarbeitet habe. Außerdem stellte der Umweltrat fest, daß sich die Zusammenarbeit im Naturschutz erfolgreich entwickelt habe. Neben dem Internationalpark "Unteres Oder-tal" sei beabsichtigt, weitere grenzüberschreitende Schutzgebiete auszuweisen, so z. B. im Gebiet Gottesheide/Swidwiese.²⁷⁸

140. Am 4. November 1998 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland das **Europarats-Übereinkommen zum Schutz der Umwelt durch das Strafrecht**, das auf deutsche Initiative zurückgeht.²⁷⁹

²⁷⁷ Umwelt Nr. 7-8/1998, 324. Der Text der Agenda 21 für den Ostseeraum sowie nähere Informationen zum Aktionsprogramm enthält die BALTIC 21-homepage: <http://www.ee/baltic21>.

²⁷⁸ Umwelt Nr. 7-8/1998, 321; Bull. Nr. 52 vom 16.7.1998, 687 f.

²⁷⁹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981102c.htm.

2. Gewässerschutz

141. In Budapest fand vom 11. bis 13. Februar 1998 eine **zwischenstaatliche Tagung zur Prävention, Bekämpfung und Verringerung von wasserbedingten Krankheiten** statt. Die Bundesrepublik Deutschland sprach sich gegen ein bindendes völkerrechtliches Instrument aus, weil diese Maßnahmen in erster Linie innerstaatlich finanziert werden müßten. Nachdem alle ost- und mitteleuropäischen Staaten unter der Führung des einladenden Staates Ungarn mit Nachdruck für ein völkerrechtlich bindendes Instrument eintraten, beschloß die Tagung die Weiterentwicklung des erarbeiteten Textentwurfs in Richtung auf ein völkerrechtliches Instrument. Die Ziele des jetzt geplanten **Protokolls zum ECE-Gewässerübereinkommen** sind insbesondere die Reduzierung von Gewässerverschmutzungen, die Verbesserung der Qualität aquatischer Ökosysteme, die Erhöhung des Anschlußgrads an die öffentliche Wasserversorgung, die Gewährleistung einer hohen technischen Qualität der Versorgungssysteme und die für die Wassergewinnung, -verteilung, und -überwachung benötigte Personalkapazität, die Sicherstellung der frühzeitigen Erkennung wasserbezogener Krankheitsausbrüche, die rasche Information der zuständigen Behörden und der Öffentlichkeit sowie die Aufklärung der Bevölkerung über die Beziehung zwischen Wasserbewirtschaftung und Volksgesundheit. In der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen westlichen Staaten sind dabei die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele im wesentlichen alle bereits ergriffen.²⁸⁰

142. Im Berichtszeitraum fanden mehrere **Konferenzen zum grenzüberschreitenden Gewässermanagement** statt. Vom 3. bis 5. März 1998 veranstaltete das Entwicklungspolitische Forum der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung auf dem Petersberg bei Bonn das "1. Petersberger Gespräch" als internationales Dialogforum über "Globale Wasserpolitik – Zusammenarbeit für grenzüberschreitendes Gewässermanagement". Die Empfehlungen des Forums, die als "Petersberger Erklärung"²⁸¹ vorliegen, sollen der Bundesregierung als Grundlage für weitere internationale und europäische Initiativen dienen. Die "Petersberger Erklärung" nennt vier Schlüsselfaktoren für die effektive Entwicklung und Umsetzung von Programmen zur gemeinsamen Wasserbewirtschaftung. Dazu zählen:

- Ein von allen Anliegerstaaten geteiltes Verständnis der Ziele kooperativer Bewirtschaftung, das durch gegenseitiges Vertrauen, durch Bereitschaft zum Informationsaustausch und durch Transparenz gefördert werde.

- Für die erfolgreiche Entwicklung und Durchführung von Programmen zur kooperativen Gewässerbewirtschaftung sei dauerhafter politischer Wille und öffentliche Unterstützung unabdingbar.

- Die effektive Umsetzung solcher Programme werde durch breitgefächerte Partnerschaften unter Einbeziehung von Nutzerinteressen und gesellschaftlichen Gruppen gefördert.

²⁸⁰ Umwelt Nr.6/1998, 280f.

²⁸¹ Bull. Nr.18 vom 12.3.1998, 193f.

– Belange des Umweltmanagements seien in Programme der kooperativen Bewirtschaftung länderübergreifend genutzter Wasserressourcen mit aufzunehmen.

Weiterhin betont die "Petersberger Erklärung" die Bedeutung integrierter Ansätze in der Wasserwirtschaft und tritt für die Stärkung der institutionellen Strukturen ein.²⁸²

Das "1. Petersberger Gespräch" wurde vom 27. bis 30. September 1998 in Berlin fortgesetzt. Das am 30. September 1998 in Berlin vorgelegte Abschlußdokument unterstreicht die Bedeutung von internationalen Gewässerkommissionen zur Lösung von grenzüberschreitenden Wasserproblemen. Die Vertrauensbildung durch die Zusammenarbeit der Gewässerkommissionen spiele für die Anrainerstaaten eine ebenso wichtige Rolle wie die Durchführung konkreter, gemeinsamer Projekte.²⁸³

143. Am 22. Oktober 1998 ist das **Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur vertraglichen Nutzung der Donau vom 29. Juni 1994** in Kraft getreten. Auf der 1. Tagung der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau vom 27. bis 29. Oktober 1998 in Wien wurde unter anderem ein erstes Aktionsprogramm zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffen in der Donau und ihren Nebenflüssen vorbereitet. Die Arbeit der Kommission wird von einem Donau-Umweltprogramm begleitet, das von der Europäischen Union und dem Globalen Umweltfond GEF finanziert wird. Dieses Programm hat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit den Expertengruppen der Kommission prioritäre Projekte zu bestimmen und deren Finanzierung zu sichern. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeiten der Donauschutzkommission nach eigenen Angaben nachdrücklich. Sie sehe hierin nicht nur einen Beitrag zum Schutz der Donau, sondern darüber hinaus auch zur Reduzierung der Belastung des Schwarzen Meeres und zur politischen Stabilität der gesamten Donauregion. Mit dem Inkrafttreten des Donauschutzübereinkommens bestehen nunmehr rechtsverbindliche Grundlagen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit für den Rhein, die Elbe und die Donau. Anfang 1999 wird schließlich der Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder in Kraft treten.²⁸⁴

3. Luftreinhaltung und Klimaschutz

144. Die Bundesregierung gab durch die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Merkel am 15. Januar 1998 vor dem Deutschen Bundestag eine **Erklärung zum Thema "Kyoto – Erfolg und weitere Verpflichtungen im weltweiten Klimaschutz"** ab, in der sie die erzielte Einigung auf das Klimaprotokoll würdigte und seine wesentlichen Inhalte an sechs Beispielen darstellte:

²⁸² Umwelt Nr. 4/1998, 176 f.

²⁸³ Umwelt Nr. 11/1998, 523 f.

²⁸⁴ Umwelt Nr. 12/1998, 573 f.

“Erstens geht es natürlich um die Reduktionsziele. Die Industrieländer müssen ihre Treibhausgase insgesamt um mindestens 5 % reduzieren, und zwar nicht nur die drei, die wir in unserer Diskussion immer wieder in den Mittelpunkt gestellt haben, nämlich CO₂, Methan, Distickstoffoxid, sondern auch HFCs, PFCs und Schwefelhexafluorid, drei weniger bekannte Substanzen. ... Jedes Industrieland hat eine spezifische Reduktionsverpflichtung, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in diesem Zusammenhang 8 %. Aber die Europäische Union hat es geschafft – das war für uns ganz wichtig – das sogenannte EU-Bubble, also die gemeinsame Umsetzung dieser Ziele in unserer Staatengemeinschaft, zu realisieren. ...

Zum zweiten ist es der Europäischen Union mit Unterstützung der assoziierten Länder und der Schweiz in Kyoto gelungen, Politiken und Maßnahmen zu vereinbaren. ... Es ist gelungen eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft zu verankern sowie die Emissionen von Treibhausgasen in den Bereichen Verkehr, Abfall und Energie zu begrenzen. Es ist auch wichtig, daß es uns gelungen ist, eine Regelung über die Emissionen durch Flug- und Schiffstreibstoffe aufzunehmen. ...

Drittens: Ein viel diskutierter Punkt in Kyoto war der Handel mit Emissionsrechten, das sogenannte Trading. Beim Handel mit Emissionen können die einzelnen Länder untereinander Emissionsreduktionen kaufen. Damit wird ein Markt geschaffen, um effizient und kostengünstig Treibhausgasemissionen zu senken. Das heißt, man kann Zertifikate in Ländern kaufen, in denen eine CO₂-Reduktion noch leichter machbar ist und damit billiger wird. So kann man Kosteneffizienz zum Klimaschutz nutzen. ... Wir haben – das war sehr wichtig – festgelegt, daß nur der Handel zwischen den Industrieländern erlaubt ist, und wir haben festgelegt, daß ein solcher Handel nationale Anstrengungen natürlich nicht ersetzen darf. Denn unser Ziel muß sein, daß die Länder die über die beste Technologie verfügen, diese Technologie weiter verbessern und dann insbesondere in Entwicklungsländer exportieren. ...

Ein noch kritischer Punkt sind – viertens – die Senken. Senken bieten die Möglichkeit, CO₂ zu speichern. ... Die Einbeziehung von Senken ist methodisch umstritten. Man kann sich mit den verschiedenen Methoden – ich sage das einmal etwas platt – fast jede Reduktion ausrechnen, die man braucht. Deshalb ist es ganz wichtig, daß wir uns in Kyoto darauf geeinigt haben, daß bei der Erfüllung von Reduktionsverpflichtungen nur die CO₂-Emissionen, die durch den Menschen verursacht werden, einbezogen werden dürfen und daß wir uns auf die Bereiche Aufforstung, Wiederaufforstung und Entwaldung beschränken. ...

Ein fünfter, ganz wichtiger Punkt, ist die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten, die sogenannte Joint Implementation. ... Es ist uns gelungen, daß das Instrument der Joint Implementation auch im Protokoll verankert wird. Das heißt, im Ausland kostengünstiger zu erzielende Reduktionen durch Investitionen in konkrete Projekte können angerechnet werden. ...

Damit zu dem sechsten Punkt, nämlich der Einbeziehung von Entwicklungsländern. Dies ist ein schwieriges Feld. ... Natürlich müssen die Entwicklungsländer, so wie im Montrealer Protokoll vereinbart, in absehbarer Zeit einbezogen werden, insbesondere jene, die über hohe jährliche Wirtschaftswachstumsraten, die mehr Wohlstand versprechen, verfügen.”²⁸⁵

²⁸⁵ Bull. Nr.5 vom 20.1.1998, 42f.

Zur internen Aufteilung des europäischen Ziels von acht Prozent und zur nationalen Klimaschutzpolitik erklärte Merkel:

“Deutschland steht mit seinem 25-Prozent-Reduktionsziel in der Europäischen Union und weltweit vorbildlich da. Wir erbringen innerhalb der Europäischen Union bei dem “burden sharing” einen überproportionalen Anteil. Deshalb werden wir natürlich die nationalen Beiträge der anderen Länder überprüfen.”²⁸⁶

Die Fraktionen der SPD und der Bündnis-Grünen kritisierten in ihren Entschließungsanträgen zu der Klimakonferenz in Kyoto vom 1. bis 10. Dezember 1997 die erzielten Ergebnisse, die weit hinter den Forderungen der früheren Weltklimakonferenzen von 1988 und 1990 und den Empfehlungen des Erdgipfels von Rio 1992 zurückgeblieben seien.²⁸⁷ Weder habe die Europäische Union ihr Vorhaben, den Ausstoß der Treibgase bis 2010 um 15 % zu senken, durchgehalten, noch dürfe die Europäische Union zulassen, “daß die USA auch in Zukunft mit ihrer Politik des Klima-Dumpings auf UN-Vertragsstaatenkonferenzen durchkommt”. Hingegen verdeutlichten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der FDP in ihrem Erschließungsantrag, daß die Verabschiedung des Klimaprotokolls von Kyoto in erster Linie auf eine erfolgreiche Wahrnehmung der Führungsrolle der Europäischen Union in den Gesprächen zurückzuführen sei. Die erstmals rechtsverbindlich festgelegte Reduktionsverpflichtung für Industrieländer, Treibhausgase um 5 % gegenüber 1990 im Zeitraum 2008 bis 2012 zu erbringen, stelle einen Fortschritt dar.²⁸⁸ Während die Anträge der Fraktionen der SPD und der Bündnis-Grünen abgelehnt wurden, wurde der Koalitionsantrag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen von dem Ausschuß für Umwelt-, Naturschutz- und Reaktorsicherheit am 29. April 1998 gebilligt. Die Bundesregierung wurde darin aufgefordert, sich mit Blick auf die 4. Vertragsstaatenkonferenz 1998 in Buenos Aires dafür einzusetzen, daß die im Protokoll vorgesehenen Verpflichtungen auch umgesetzt werden. Zudem sollten längerfristig die Pflichten der Industrieländer verschärft und die Entwicklungsländer hinsichtlich der Begrenzungs- und Reduktionsziele mit einbezogen werden. Die Koalitionsfraktionen äußerten sich im Ausschuß für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit dahingehend, daß höhere Reduktionsziele zwar wünschenswert seien, aber gegen starke Widerstände insbesondere der USA nicht durchsetzbar gewesen seien. Aus diesem Grunde begrüße die CDU/CSU-Fraktion den Plan der Bundesregierung, an dem wesentlich höheren nationalen Reduktionsziel (25 %) bei der Verminderung von CO₂-Emissionen festzuhalten.²⁸⁹

Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete am 29. April 1998 in New York das Klimaprotokoll von Kyoto. Nach eigenen Angaben wird die Bundesrepublik Deutschland in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Klimaprotokoll von Kyoto ratifizieren, wenn bei der anstehenden näheren Ausgestaltung des Protokolls durch die 4. Vertragsstaatenkonferenz der

²⁸⁶ *Ibid.*, 43.

²⁸⁷ BT-Drs. 13/8969 vom 12.11.1997, 13/9411 vom 10.12.1997 und 13/9602 vom 14.1.1998.

²⁸⁸ BT-Drs. 13/9600 vom 13.1.1998.

²⁸⁹ WlB 8/98, 15.

Klimarahmenkonvention im November 1998 in Buenos Aires weitere Fortschritte insbesondere im Hinblick auf die vom Protokoll vorgesehenen Instrumente des Emissionshandels, der gemeinsamen Umsetzung von Klimaschutzprojekten und des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung erreicht werden.²⁹⁰

Am 2. November 1998 äußerte sich Bundesumweltminister Trittin skeptisch zu den Aussichten der **Klimakonferenz in Buenos Aires**. Bestandteil der weiteren Ausgestaltung des Klimaprotokolls von Kyoto müsse eine Regelung einer konkreten, quantitativen Obergrenze an Verpflichtungen sein, die im eigenen Land erreicht werden sollen. Der Handel mit Emissionsrechten werde erst möglich, wenn ein System der Kontrolle mit Sanktionen festgeschrieben sei.²⁹¹

145. Am 24. Juni 1998 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland in Århus zwei neue **Protokolle zur grenzüberschreitenden Luftverunreinigung im Rahmen des Genfer Luftreinhalteübereinkommens**. Mit den beiden neuen Protokollen über **Schwermetalle und persistente organische Schadstoffe (Persistent Organic Pollutants = POP)** wird das Genfer Luftreinhalteübereinkommen nach den Regelungen über Schwefel, Stickstoffoxide und flüchtige Kohlenwasserstoffe nunmehr um den Bereich der gesundheits- und umweltgefährdenden Spurenstoffe in der Atmosphäre ergänzt. Das Schwermetallprotokoll ist noch auf die Schwermetalle Cadmium, Blei und Quecksilber beschränkt, ermöglicht jedoch die Aufnahme weiterer Metalle in das Protokoll. Zu den wichtigsten Maßnahmen im Rahmen des Schwermetallprotokolls zählen die Verringerung der Emissionen aus industriellen Quellen, die Bekämpfung von Emissionen aus Verbrennungsprozessen sowie die Begrenzung der Emissionen aus der Abfallverbrennung. Von Bedeutung für die osteuropäischen Staaten ist, daß das Schwermetallprotokoll überdies von den Vertragsstaaten den Ausstieg aus der Verwendung verbleiter Kraftstoffe verlangt. Das POP-Protokoll beabsichtigt die Kontrolle, Reduzierung bzw. völlige Eliminierung von Emissionen bzw. Verlusten von POP in die Umwelt. Zu diesem Zweck legt das POP-Protokoll drei verschiedene Arten von Verpflichtungen fest. Für einige Substanzen wird Produktion und Verbrauch verboten, für andere Substanzen der Verbrauch auf wenige, unvermeidliche Anwendungen eingeschränkt. Für die unbeabsichtigt emittierten Stoffe wird eine Obergrenze der Emission festgelegt. Außerdem werden Möglichkeiten technischer Reduzierungen auf der Basis des Standes der Technik empfohlen. In einer in Århus unterzeichneten Zusatzdeklaration sprachen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und andere westeuropäische Staaten zu weitergehenden Maßnahmen zur Bekämpfung von POP aus, die nicht im Protokoll aufgeführt sind.²⁹²

Am 25. Februar 1998 wurde dem Protokoll vom 13. Juni 1994 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen betreffend die weitere Verringerung von Schwefelemissionen zugestimmt.²⁹³

²⁹⁰ Umwelt Nr. 6/1998, 274.

²⁹¹ FAZ vom 3.11.1998.

²⁹² Umwelt Nr. 9/1998, 421 f.

²⁹³ BGBl. 1998 II, 130. Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 168.

146. Im Berichtszeitraum **ratifizierte** die Bundesrepublik Deutschland **die am 17. September 1997 in Montreal beschlossenen Änderungen des Montrealer Protokolls von 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen.** Zentrales Thema der von der 9. Vertragsstaatenkonferenz des Montrealer Protokolls beschlossenen Änderung ist ein vorgezogener Verzicht auf das vorwiegend in der Landwirtschaft verwendete Bodenbegasungsmittel Methylbromid, das die Ozonschicht in der Stratosphäre schädigt.²⁹⁴

4. Kerntechnische Sicherheit

147. Am 13. August 1998 beschloß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das **Gesetz zu dem gemeinsamen Übereinkommen vom 5. September 1997 über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle (Gesetz zu dem Übereinkommen über nukleare Entsorgung).**²⁹⁵ Das Übereinkommen über nukleare Entsorgung wurde unter Schirmherrschaft der Internationalen Atomenergie-Organisation und unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren von 1995 bis 1997 verhandelt und durch eine diplomatische Konferenz in Wien am 5. September 1997 abgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete das Übereinkommen vom 1. Oktober 1997.

Das Übereinkommen schafft erstmals völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Umsetzung international anerkannter technischer Vorschriften über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in nationales Recht sowie zur Nachbesserung von Anlagen, die den Anforderungen des Übereinkommens nicht genügen. Die Art und Weise der nationalen Einhaltung des Übereinkommens wird auf der Grundlage von Berichten überprüft, die von den einzelnen Vertragsstaaten auf regelmäßig stattfindenden Tagungen vorzulegen sind.

Die Zweiteilung des Übereinkommens in einen Regelteil für abgebrannte Brennelemente und einen Regelteil für radioaktive Abfälle ist darauf zurückzuführen, daß abgebrannte Brennelemente in manchen Staaten als Wertstoffe betrachtet und aus diesem Grund nicht als Abfälle behandelt werden. Das Übereinkommen trifft im einzelnen Regelungen für die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente, für die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle und verbrauchter Quellen, für die grenzüberschreitende Verbringung dieser Stoffe und für die Ableitungen aus nuklearen Einrichtungen. Zur Behandlung abgebrannter Brennelemente, die sich in Wiederaufarbeitungsanlagen befinden, kann sich der Vertragsstaat freiwillig bereit erklären. Im wesentlichen enthält das Übereinkommen drei Verpflichtungen: die Umsetzung der technischen Vorschriften des Übereinkommens, die Berichterstattung über die Umsetzung der Vorschriften, sowie die Nachbesserung für Anlagen, die den Anforderungen des Überein-

²⁹⁴ Umwelt Nr. 11/1998, 531.

²⁹⁵ BGBl. 1998 II, 1752.

kommens nicht entsprechen. Zur Umsetzung der Verpflichtungen des Übereinkommens sind keine Änderungen des innerstaatlichen deutschen Rechts erforderlich, da sie bereits nach dem geltenden Atom- und Strahlenschutzrecht erfüllt werden können. Die Bundesregierung beabsichtigt, auch weiterhin konstruktiv bei der Anwendung und weiteren Entwicklung des Übereinkommens über nukleare Entsorgung mitzuwirken und gegebenenfalls notwendige Verbesserungsvorschläge einzubringen.²⁹⁶

148. Das Bundeskabinett verabschiedete am 11. August 1998 den **ersten Bericht der Bundesregierung zum Übereinkommen vom 20. September 1994 über nukleare Sicherheit**, das für die Bundesrepublik Deutschland am 20. April 1997 in Kraft getreten ist.²⁹⁷ Der Bericht legt Rechenschaft ab über das Sicherheitsniveau der deutschen Kernkraftwerke und das System der behördlichen Überwachung. Er legt die vollständige Erfüllung der Verpflichtungen des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland dar und wird der erstmals stattfindenden Überprüfungskonferenz des Übereinkommens vorgelegt.

Über diesen Bericht hinaus setzt sich die Bundesregierung nach eigenen Angaben nachdrücklich für die Anwendung hoher Sicherheitsstandards auch in anderen Staaten ein. Dazu verfolge sie neben Kooperationen mit praktisch allen wichtigen Kernenergiestaaten der Welt insbesondere eine immer engere technologische Zusammenarbeit der Reaktorsicherheit mit Frankreich. Die obersten Sicherheitsbehörden beider Staaten entwickeln gemeinsam deutsch-französische Sicherheitsanforderungen an künftige Kernkraftwerke.²⁹⁸

149. In Wien unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland am 22. September 1998 das **Zusatzprotokoll zum Übereinkommen vom 5. April 1973 (Verifikationsabkommen) zwischen den Nichtkernwaffenstaaten der Europäischen Atomgemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Internationalen Atomenergie-Organisation in Ausführung von Art. III Abs. 1 und 4 des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen**.²⁹⁹ Das Zusatzprotokoll verfolgt das Ziel, die Kontrollbefugnisse der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), die auf dem Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen³⁰⁰ und, für die europäischen Nichtkernwaffenstaaten, dem Verifikationsabkommen vom 5. April 1973³⁰¹ beruhen, zu verstärken. Zu Beginn der 90er Jahre stellte sich heraus, daß im Irak, in Nordkorea und in Südafrika trotz bestehender IAEO-Kontrollabkommen heimlich Atombombenprogramme durchgeführt wurden. Der IAEO soll nun durch die verstärkten Befugnisse im Zusatzprotokoll die Möglichkeit gegeben werden, sich zu vergewissern, daß es in den Staaten, die der Kontrolle der IAEO unterliegen, kein nicht deklariertes Kernmaterial und keine nicht deklarierten Tätigkeiten gibt.

²⁹⁶ Umwelt Nr. 5/1998, 243 f.; Nr. 6/1998, 299; Nr. 7–8/1998, 396 f.; Nr. 10/1998, 492 f.

²⁹⁷ Vgl. zum Inhalt des Übereinkommens B a n k (Anm. 1), Ziff. 170.

²⁹⁸ Umwelt Nr. 9/1998, 443 f.

²⁹⁹ BGBl. 2000 II, 70. Das Zustimmungsgesetz erging am 29.1.2000.

³⁰⁰ BGBl. 1974 II, 785; 1976 II, 552.

³⁰¹ BGBl. 1974 II, 794; 1980 II, 102.

Das Zusatzprotokoll umfaßt neben einer Präambel 18 Artikel und drei Anlagen. In ihrer Denkschrift zum Zusatzprotokoll³⁰² führte die Bundesregierung aus, daß es einen Erfolg der deutschen Verhandlungsführung dargestellt habe, daß das Vorwort des dem Zusatzprotokoll zugrunde liegenden Modellprotokolls nicht in die endgültige Fassung übernommen wurde und das Universalitätsprinzip sich zu einem großen Teil durchgesetzt habe. Dieses Vorwort regelte die Frage, was die Kern- und Nichtkernwaffenstaaten aus dem Modellprotokoll übernehmen sollten. Die Bundesregierung habe den Standpunkt vertreten, daß auch die Kernwaffenstaaten aus Gründen der Effektivität und Effizienz des Systems, aber vor allem auch zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die Nichtkernwaffenstaaten zumindest einen Großteil der Vorschriften übernehmen müßten. Die USA haben alle Vorschriften des Modellprotokolls übernommen, Rußland, Großbritannien, Frankreich und China haben beachtliche Teile des Modellprotokolls übernommen.

In der Präambel des Zusatzprotokolls werden seine wesentlichen Zielsetzungen aufgeführt, insbesondere größere Effektivität und Effizienz des Safe-Guard-Systems, Vermeidung von Behinderung der friedlichen nuklearen Aktivitäten, Beachtung der geltenden Gesundheits-, Sicherheits-, Objektschutz- und sonstigen Sicherheitsvorschriften und die Rechte des einzelnen, Schutz der Geschäfts-, Technologie- und Betriebsgeheimnisse sowie andere vertrauliche Informationen und Beschränkung der Kontrollmaßnahmen auf das Erforderliche. Das Verhältnis des Zusatzprotokolls zum zugrundeliegenden Verifikationsabkommen ist in Art. 1 derart geregelt, daß die Bestimmungen des Verifikationsabkommens, soweit sie für das Zusatzprotokoll relevant und mit ihm vereinbar sind, gelten. Im Konfliktfall gehen die Regelungen des Zusatzprotokolls vor. Die beiden Eckpfeiler des neuen, verbesserten Safe-Guard-Systems sind in Art. 2 und in den Art. 4 ff. niedergelegt. Gemäß Art. 2 werden die Staaten verpflichtet, der IAEO eine Reihe von Informationen zu übermitteln, die sich nicht unmittelbar auf Kernmaterial beziehen, sondern auf Aktivitäten, die mit dem Kernkreislauf in Zusammenhang stehen. Aufgrund dieser Informationen wird erwartet, daß die IAEO die Möglichkeit bekommt, frühzeitig beurteilen zu können, ob sich ein Staat auf die friedliche Kernenergienutzung beschränkt oder ein illegales nukleares Parallelprogramm betreibt. Die Art. 4 ff. enthalten Vorschriften über den sog. erweiterten Zugang, d.h. die Regelung von Inspektionsmöglichkeiten durch IAEO-Inspektoren über die vom Verifikationsabkommen vorgesehenen Zugangsrechte hinaus. In der Anlage I sind 15 Firmentätigkeiten aufgeführt, deren Ausübung zur Informationsabgabe gemäß Art. 2, Abschnitt a, Ziff. iv sowie zur Erduldung der damit verbundenen erweiterten Inspektion verpflichtet. Die Anlage II enthält ein Verzeichnis der Ausrüstungen und nicht nuklearen Materialien, deren Aus- und Einfuhr nach Art. 2 zu melden ist. In der Anlage III ist schließlich eine Reihe unterschiedlicher Probleme geregelt.

³⁰² BT-Drs. 14/1416 vom 20.7.1999, 88 ff.

150. Das Bundesumweltministerium äußerte sich im Berichtszeitraum zur **deutsch-russischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des physischen Schutzes von Kernmaterial seit dem Jahre 1992**. Das Bundesumweltministerium hatte am 21. Dezember 1995 mit dem Ministerium für Kernenergie der russischen Föderation und am 4. September 1997 mit der atomrechtlichen Aufsichts- und Genehmigungsbehörde der russischen Föderation Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des physischen Schutzes von Kernmaterial und kerntechnischen Anlagen geschlossen. Das Bundesumweltministerium nahm folgende Bewertung vor:

“Die Zusammenarbeit verlief in einem sehr kooperativen und sehr freundschaftlichen Arbeitsklima. Es konnten beide Seiten aus der bisherigen Zusammenarbeit positive Anregungen für den eigenen nationalen physischen Schutz entnehmen. Es war deutlich erkennbar, daß die Seminare, Workshops und Hospitationen sowie die Konferenz dazu beigetragen haben, die nationalen Vorschriften und die Vorgehensweisen zum physischen Schutz von Kernmaterial zu verbessern. Durch die gemeinsame Nachrüstung des physischen Schutzes des Bochvar-Instituts konnte gezeigt werden, daß trotz unterschiedlicher staatlicher Vorgaben und Randbedingungen beider Staaten ein für beide Staaten ausreichender physischer Schutz des Kernmaterials im Bochvar-Institut gegen Entwendung erreicht werden kann.

Es ist vorgesehen, die Zusammenarbeit in den nächsten Jahren weiter fortzusetzen. Neben einer weiteren kerntechnischen Anlage in der russischen Föderation soll die Arbeit an den Grundlagen des physischen Schutzes (Regeln und Richtlinien sowie deren Umsetzung) fortgesetzt werden. Darüber hinaus sind auch konkrete Fragen des physischen Schutzes in einzelnen Genehmigungsverfahren von Bedeutung.”³⁰³

5. Landschafts- und Bodenschutz

151. Am 18. August 1998 unterzeichnete die Bundesregierung das **Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinten Nationen und dem Sekretariat des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung über den Sitz des ständigen Sekretariats des Übereinkommens**.³⁰⁴ Mit dem Abkommen wird der rechtliche Rahmen für die Tätigkeit des ständigen Sekretariats des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD) an seinem Sitz in Bonn festgelegt. Anlässlich der Unterzeichnung des Staatenübereinkommens erklärte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes von Ploetz:

“Umweltschutz ist ein Schwerpunktthema deutscher Politik – im inneren wie nach außen. Von Anfang an hat die Bundesrepublik Deutschland im Rio-Prozeß eine aktive Rolle gespielt. Wir haben uns engagiert bemüht, die Verhandlungen voranzubringen. Dabei waren wir uns stets bewußt, als Industrieland des Nordens eine besondere Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung in allen Teilen dieser Welt zu tragen. Dem besonderen deutschen Engagement entspricht, daß wir den neuen Sekretariaten von

³⁰³ Umwelt Nr. 10/1998, 491.

³⁰⁴ BGBl. 1999 II, 218. Das Zustimmungsgesetz erging am 24.3.1999.

VN-Konventionen eine Heimstatt und optimale Arbeitsbedingungen anbieten. In diesem Sinn bewerben wir uns auch um das Sekretariat der sogenannten Rotterdamer Konvention, d. h. der PIC-Konvention über den Handel mit gefährlichen Chemikalien.

Ich möchte an dieser Stelle nochmals allen danken, die dazu beigetragen haben, daß Bonn zu einem wichtigen VN-Standort im Umweltbereich und damit auch zu einem Zentrum der Nord-Süd-Zusammenarbeit werden konnte.

Auch nach dem Umzug eines Teils der Bundesregierung nach Berlin werden die Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Bonn bleiben. Politik, Administration, Experten und Praktiker werden den VN-Sekretariaten also auch künftig in Bonn mit Rat und Tat zur Seite stehen, genau so wie die zahlreichen Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen im Großraum Bonn-Köln und in seinem Umfeld.³⁰⁵

Durch Beschluß der ersten Vertragsstaatenkonferenz des CCD vom 10. Oktober 1997 war das Angebot der Bundesregierung zur Aufnahme des Sekretariats der CCD in Bonn angenommen worden. Das CCD-Sekretariat ist ein Organ des genannten Übereinkommens, das auf Grund einer Entscheidung der ersten Vertragsstaatenkonferenz institutionell mit den Vereinten Nationen verbunden ist. Das Abkommen bestimmt die sinngemäße Anwendung des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen am 10. November 1995 geschlossenen Abkommens über den Sitz des freiwilligen Programms der Vereinten Nationen. Das Abkommen regelt im einzelnen die Erteilung von Einreisegenehmigungen am Ort der Einreise, die Rechtsfähigkeit des CCD-Sekretariats in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Immunität von der deutschen Gerichtsbarkeit zugunsten von Personen, die für Zwecke des Übereinkommens in Deutschland amtlich tätig sind.³⁰⁶

152. Auf der fünften Alpenkonferenz in Bled/Slowenien unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland am 16. Oktober 1998 **drei Protokolle zur Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) aus dem Jahre 1991 in den Bereichen Bodenschutz, Energie und Tourismus**. Die Alpenkonvention regelt, daß in zwölf Schwerpunktbereichen Maßnahmen zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums in Protokollen zu vereinbaren sind. Mit den bereits früher unterzeichneten Protokollen Naturschutz und Landschaftspflege, Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft sowie Bergwald liegen nun sieben Protokolle vor.

Das **Protokoll Bodenschutz** wurde von einer internationalen Arbeitsgruppe unter Federführung der Bundesrepublik Deutschland erarbeitet. Ziele des Protokolls sind vor allem die Erhaltung der natürlichen und kulturellen Funktionen, die Sicherung der nachhaltigen Nutzungsfähigkeit und der Vielfalt der Böden im Alpenraum. Die Vertragsstaaten verpflichten sich zur Ergreifung der erforderlichen rechtlichen und administrativen Maßnahmen, zur Überwachung dieser

³⁰⁵ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/R980818a.html.

³⁰⁶ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 21.12.1998, BT-Drs. 14/228, 18 f.

Maßnahmen in eigener Verantwortung sowie zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auch auf den unteren Verwaltungsebenen. Insbesondere ist für einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden Sorge zu tragen. Der Schutzwirkung der Bergwälder vor Lawinen und Erosionen wird Vorrang eingeräumt. Die durch intensive touristische Aktivitäten entstandenen Schäden sind soweit wie möglich zu beseitigen. Weitere Nutzungen sind so zu lenken, daß derartige Schäden nicht mehr auftreten. Genehmigungen für den Bau und die Planung von Skipisten sollen begrenzt werden und chemische sowie andere Zusätze für die Pistenpräparierung nur zugelassen werden dürfen, wenn sie nachweislich der Umwelt keinen Schaden zufügen.³⁰⁷

Das **Protokoll Energie** wurde unter italienischem Vorsitz erarbeitet. Die Vertragsparteien verpflichten sich darin, die bestehenden Rahmenbedingungen zu verbessern sowie konkrete Maßnahmen in den Bereichen Einsparung, Energieerzeugung sowie Energienutzung zu ergreifen, um die energiewirtschaftlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige, mit den für den Alpenraum spezifischen Belastungsgrenzen vertragliche Entwicklung zu schaffen. Von besonderer Bedeutung ist dabei der weitere Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energieträger, wie Wasserkraft, Sonnenenergie und Biomasse, die Optimierung der bestehenden Anlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, sowie der Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung.³⁰⁸

Das **Protokoll Tourismus** wurde unter französischem Vorsitz verhandelt und bereits 1992 angenommen. Es verpflichtet die Vertragsstaaten auf das Ziel einer nachhaltigen Tourismusentwicklung im Alpenraum. Der wirtschaftliche Erfolg des nachhaltigen Tourismus soll sich auf die Bewahrung und Pflege der Naturlandschaft und des kulturellen Erbes, sowie auf die weitere Verbesserung der Qualität des touristischen Angebotes im Alpenraum stützen. Das Protokoll Tourismus stellt das erste internationale Rechtsinstrument zum Komplex "Umwelt und Tourismus" dar. Es sieht im einzelnen die Lenkung von Besucherströmen, die Ausweisung von Ruhezeiten, die Einschränkung der künstlichen Beschneidung und die umweltverträgliche Lenkung der Sportausübung im freien Raum vor.³⁰⁹

Außerdem wurde durch Gesetz vom 13. August 1998 dem **Protokoll vom 20. Dezember 1994 über den Beitritt des Fürstentums Monaco zum Übereinkommen zum Schutze der Alpen (Beitrittsprotokoll zur Alpenkonvention)** zugestimmt.³¹⁰ Mit dem Beitritt Monacos zur Alpenkonvention sind alle Staaten im Alpenraum (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Slowenien, Europäische Gemeinschaft) Teilnehmer der Alpenkonvention.

Der **alpenquerende Verkehr** war ebenfalls Gegenstand einer Kleinen Anfrage im Bundestag. Auf die Frage, durch welche Maßnahmen die Bundesregierung gedenke, der Forderung der Alpenkonvention nach Verlagerung möglichst großer

³⁰⁷ Umwelt Nr. 9/1998, 419.

³⁰⁸ Umwelt Nr. 12/1998, 563 f.

³⁰⁹ *Ibid.*, 564.

³¹⁰ BGBl. 1998 II, 1747.

Teile des alpenquerenden Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene nachzukommen, antwortete die Bundesregierung am 24. März 1998, daß sie das Ziel verfolge, Schiene und Wasserstraße sowie den kombinierten Verkehr stärker am Wachstum des Gütertransitverkehrs – unter Berücksichtigung der Belange im Spannungsfeld von Verkehr, Umwelt und Wirtschaft – zu beteiligen.³¹¹

6. Artenschutz und biologische Vielfalt

153. Am 1. April 1998 verabschiedete das Bundeskabinett den vom Bundesumweltministerium vorbereiteten **deutschen Nationalbericht über die Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt** und bekräftigte seine Auffassung, daß dem Übereinkommen eine große Bedeutung zukomme. Mit der Vorlage des deutschen Nationalberichts an die 4. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt wurden die Beschlüsse der 2. und 3. Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Jakarta und 1996 in Buenos Aires erfüllt. Nach Auffassung des Bundesumweltministeriums dokumentiert der deutsche Nationalbericht die Anstrengungen der Bundesrepublik Deutschland, die genannten Ziele des Übereinkommens zu überreichen. Für die Erreichung der Ziele existieren grundsätzlich gute Voraussetzungen, angefangen beim reichhaltigen rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Instrumentarium, das sich an den Handlungsmaximen des Vorsorgeprinzips, des Verursacherprinzips und des Kooperationsprinzip orientiere, über die erreichten Fortschritte beim Schutz vor stofflichen Belastungen, die sich in einer erheblichen Reduzierung der Emissionen und einer spürbaren Verbesserung der Luftqualität zeigen, bis hin zu dem bereits entwickelten Konzeptionen und bestehenden vielfältigen Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt. Darüber hinaus gebe der Nationalbericht strategische Empfehlungen, wie auf politischer Ebene in Bund und Ländern eine effektivere Zusammenarbeit zur Umsetzung des Übereinkommens vollzogen werden kann.³¹²

154. Die 4. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt fand vom 4. bis 15. Mai 1998 in Bratislava statt. Beraten wurde das **in Vorbereitung befindliche Protokoll zur biologischen Sicherheit (*biosafety*)**, das den Schutz der biologischen Vielfalt im Bereich der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden modifizierten Organismen (LMO) gewährleisten soll, die nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben können. Kernpunkt ist die gegenseitige Unterrichtung bei der grenzüberschreitenden Verbringung von LMO. Das Protokoll zur biologischen Sicherheit soll bei einer zweitägigen Sonderversammlungskonferenz im Februar 1999 verabschiedet werden. Außerdem wurden neue Schwerpunkte des Arbeitsprogramms für die kom-

³¹¹ BT-Drs. 13/10173.

³¹² Umwelt Nr. 5/1998, 212f. Die Nationalberichte der Bundesrepublik Deutschland und anderer Vertragsstaaten können über die Adresse <http://www.biodiv.org/nat-repo> im Internet eingesehen werden.

menden Vertragsstaatenkonferenzen festgelegt. Die 5. Vertragsstaatenkonferenz soll sich mit Trockengebieten/Savannen, nachhaltigem Tourismus und Zugang zu genetischen Ressourcen befassen. Im Zentrum der 6. Vertragsstaatenkonferenz sollen Wald-Öko-Systeme, invasive Arten und Vorteilsausgleich stehen. Die 7. Vertragsstaatenkonferenz soll sich Berg-Öko-Systemen, Schutzgebieten und dem Technologietransfer widmen.

Als Ergebnis der von Bundesumweltministerin Merkel geleiteten Arbeitsgruppe zum Thema "nachhaltiger Tourismus" wurde eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die u. a. die Erarbeitung internationaler Rahmenrichtlinien zu umweltfreundlichem Tourismus empfiehlt.³¹³

155. Auf eine Kleine Anfrage nahm die Bundesregierung am 22. April 1998 Stellung zur **Zukunft des Walschutzes und zur internationalen Walfangkommission (IWC)**³¹⁴.

Zunächst ging sie auf den irischen Vorschlag, der auf der Jahrestagung der IWC in Monaco vom 20. bis 24. Oktober 1997 vorgelegt wurde und der u. a. einen begrenzten Walfang in Küstengewässern zuläßt, ein:

"Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der IWC ist auch für die Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Die Schutzinstrumente der IWC können letztlich nur zusammen mit den am Walfang interessierten Ländern erfolgreich eingesetzt werden. Es ist das Ziel der Bundesregierung, auch diese Länder in einem sicheren Schutz der Walbestände einzubinden. Die Bundesregierung hat daher die irischen Bemühungen um die Auslotung tragfähiger Lösungen in der IWC grundsätzlich unterstützt."³¹⁵

In diesem Zusammenhang betonte die Bundesregierung, daß der irische Vorschlag nicht im Widerspruch zu den Beschlüssen des Bundestages zum Walfang und zum Schutz der Walbestände stehe. Das weltweite Verbot des kommerziellen Walfangs sei in jedem Fall aufrecht zu erhalten, solange die Überprüfung des Moratoriums nicht abgeschlossen sei. Im Rahmen dieser Überprüfung seien neuere Erkenntnisse des Wissenschaftsausschusses der IWC über die Lage und Entwicklung von Walbeständen und die vom Wissenschaftsausschuß empfohlenen revidierten Bewirtschaftungsverfahren mit sicheren Standards für den Schutz der Walbestände von Bedeutung.

Weiterhin teilte die Bundesregierung mit, daß ihrer Ansicht nach Küstenländer nach Möglichkeit ökonomischen Nutzen aus der Walbeobachtung ziehen sollten. Sie räumte gleichzeitig ein, daß in bestimmten Staaten, in denen der begrenzte Verzehr von Walfleisch für gesundheitlich unbedenklich gehalten werde und in denen das Einkommen aus dem Walfang wesentlich zum Unterhalt der Familien beitrage, ein sozio-ökonomisches Interesse auch am kommerziellen Walfang bestehe.

Außerdem äußerte sich die Bundesregierung zu den Kompetenzen der IWC. Die IWC verfüge über die Kompetenz zur Regelung des Walfangs in allen Meeresgebieten einschließlich der Wirtschaftszonen und Territorialgewässer von

³¹³ Umwelt Nr. 7–8/1998, 329ff.

³¹⁴ BT-Drs. 13/10493.

³¹⁵ *Ibid.*, 3.

Küstenländern. Darüber hinaus habe die IWC nach Auffassung der Bundesregierung keine Kompetenz, das CITES-Handelsverbot für Walprodukte verbindlich zu verankern. Eine solche Regelung wäre innerhalb der IWC nur auf freiwilliger Grundlage mit Zustimmung aller betroffenen Länder möglich. Auf die Frage, welche Maßnahmen sie für angemessen halte, um die wiederholten Verstöße von Norwegen und Japan gegen geltende IWC-Beschlüsse zu unterbinden, antwortete die Bundesregierung, daß weder Norwegen noch Japan gegen bindende Beschlüsse der IWC verstoßen würden. Norwegen betreibe zwar entgegen dem von der IWC festgelegten Walfangmoratorium kommerziellen Walfang. Es habe jedoch gegen diesen Beschluß Einspruch eingelegt und sei somit nach den Regelungen der Walfangkonvention rechtlich nicht gebunden. Überdies stehe der begrenzte norwegische Walfang mit Rücksicht auf die gute Verfassung des Zwergwalbestandes im Nord-Ost-Atlantik im Einklang mit dem Vorsorgeansatz von dem im internationalen Naturschutz anerkannten Grundsatz der tragfähigen Nutzung. Japan betreibe wissenschaftlichen Walfang auf Zwergwale in antarktischen Gewässern und im Nord-Pazifik, zu dem Japan nach Art. VIII der Walfangkonvention berechtigt sei. Die Bundesregierung machte deutlich, daß sie trotz dieser Sach- und Rechtslage an Beschlüssen der IWC mitgewirkt habe, in denen Norwegen mit Rücksicht auf das bestehende Moratorium zur Einstellung des kommerziellen Walfangs sowie Japan zur Einstellung des Walfangs für Forschungszwecke aufgefordert wurde. Eine Lösung dieser Probleme könne aber letztlich nur innerhalb der IWC gefunden werden.

156. Dem **Abkommen vom 16. Juni 1995 zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel** wurde durch Gesetz vom 18. September 1998 zugestimmt.³¹⁶ Bei dem Abkommen handelt es sich um ein sogenanntes Regionalabkommen im Sinne des Art. IV Abs. 3 des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten.³¹⁷ Nach den Abkommen vom 16. Oktober 1990 zur Erhaltung der Seehunde im Wattenmeer³¹⁸, dem Abkommen vom 4. Dezember 1991 zur Erhaltung der Fledermäuse in Europa³¹⁹, dem Abkommen vom 31. März 1992 zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee³²⁰ und dem Abkommen vom 24. November 1996 zur Erhaltung der Kleinwale des Schwarzen Meeres, des Mittelmeeres und des anschließenden Atlantiks handelt es sich um das 5. Regionalabkommen. Das Abkommen besteht aus dem Vertragstext selbst sowie den Anlagen 1 bis 3. Es gilt für alle in Anlage 2 genannten Wasservogelarten des afrikanisch-eurasischen Migrationssystems. Unter "Wasservögel" werden alle Vogelarten verstanden, die zumindest während eines Teils ihres Jahreszyklus ökologisch auf Feuchtgebiete angewiesen sind. Ein wesentlicher Teil des Abkommens ist der in Anlage 3 enthaltene sog. Aktionsplan. Er umschreibt die Aufgaben der Vertragsparteien, zu denen die Einführung von Jagd-

³¹⁶ BGBl. 1998 II, 2498; vgl. Grote, VRPr. 1995, ZaöRV 57 (1997), 923–1163, Ziff. 221.

³¹⁷ BGBl. 1984 II, 569.

³¹⁸ BGBl. 1991 II, 1307.

³¹⁹ BGBl. 1993 II, 1106.

³²⁰ BGBl. 1993 II, 1113.

verboten für bedrohte Arten, die Entwicklung von artspezifischen Schutzplänen, die Sicherung der Lebensräume, die Erforschung der Populationsbestände, der Wanderwege sowie der Ernährungs- und Lebensraumbedürfnisse und die Öffentlichkeitsarbeit gehören.³²¹

7. Abfall und gefährliche Güter

157. Dem **Protokoll vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972** wurde durch Gesetz vom 9. Juli 1998 zugestimmt.³²² In der Begründung ihres Gesetzentwurfs führte die Bundesregierung am 20. April 1998 aus, daß das Protokoll von 1996 zum Londoner Übereinkommen vom 29. Dezember 1972 den Meeresumweltschutz erheblich verbessere und die zum gegenwärtigen Zeitpunkt international durchsetzbare Regelung zur weitestmöglichen Unterbindung der Einbringung von Abfällen und anderen Stoffen in die Hohe See und das Küstenmeer enthalte. Es habe zum Ziel, daß bei dem weltweit geltenden Grundsatz von einer allgemeinen Erlaubnis zur Abfallentsorgung auf See mit Verbotsmöglichkeit zu einem allgemeinen Verbot mit begrenzten Ausnahmen übergegangen werde. In der Bundesrepublik Deutschland sei durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Abfallbeseitigung auf See mit der Ausnahme von Baggergut bereits verboten worden. Die Bundesregierung betonte weiter, daß sie während der Verhandlungen eine aktive Rolle gespielt und sich dabei auch für weitergehende Regelungen ausgesprochen habe, die allerdings international noch nicht durchsetzbar gewesen seien.³²³ Das Protokoll gliedert sich in 29 Artikel und 3 Anlagen. Art. 1–15 enthalten die sachlichen Vorschriften, wie z. B. das Verbot des Einbringens von Abfällen (Art. 4) und das Verbot der Verbrennung von Abfällen und sonstigen Stoffen auf See (Art. 5). Art. 16–20 regeln Organisations- und Verfahrensvorschriften, Art. 21 und 22 Vorschriften über die Änderung des Übereinkommens und der Anhänge und Art. 23–29 die Schlußklauseln. In Anlage 1 sind die Abfälle und anderen Stoffe aufgeführt, für die eine Beseitigung im Meer überhaupt in Erwägung gezogen werden darf. In Anlage 2 werden die Abfallbeurteilungsrichtlinien behandelt. In Anlage 3 stehen die Regelungen für ein Schiedsgerichtsverfahren.

Gleichzeitig mit dem Zustimmungsgesetz wurde ein Gesetz zur Ausführung des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 verabschiedet.³²⁴ Das Ausführungsgesetz bezweckt, die erforderlichen innerstaatlichen Vorschriften zu erlassen. Es faßt das Hohe-See-Einbringungsgesetz neu und bringt Folgeänderungen im Wasserhaushaltsgesetz, im

³²¹ BT-Drs. 13/10431 vom 20.4.1998, 47 ff.; Umwelt Nr.4/1998, 160.

³²² BGBl. 1998 II, 1345; vgl. B a n k (Anm. 1), Ziff. 161.

³²³ BT-Drs. 13/10430.

³²⁴ BGBl. 1998 I, 2455.

Wasserabgabengesetz, im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz sowie im Abfallverbringungs-gesetz.³²⁵

158. Am 11. September 1998 wurde von der Bundesrepublik Deutschland die **PIC-Konvention unterzeichnet**, das die erste internationale Chemikalienkonvention darstellt und das bislang auf Freiwilligkeit ruhende *prior informed consent*-Verfahren völkerrechtlich verbindlich regelt.

Der Anwendungsbereich der Konvention erstreckt sich auf verbotene oder strengen Beschränkungen unterliegenden Chemikalien und sehr gefährlichen Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln. Zunächst sind 22 Pestizide und 5 Industriechemikalien in Anlage III der Konvention aufgeführt. Kernstück der Konvention ist ein Informations- und Notifizierungssystem, nachdem der Import von Stoffen die in Anlage III aufgelistet sind, nur dann zulässig ist, wenn die Ausfuhr bei der einführenden Vertragspartei notifiziert ist und die Vertragspartei der Einfuhr zugestimmt hat. Langfristig beabsichtigt die Konvention in allen Staaten eine den Industrieländern vergleichbare Chemikalien-Management-Infrastruktur mittels technischer Hilfe einschließlich Aus- und Fortbildung aufzubauen.³²⁶

Staatssekretär Jauck erklärte anlässlich der Bewerbung der Bundesrepublik Deutschland für den Sitz des nach Art. 19 der Konvention einzurichtenden Sekretariats:

“Im freiwilligen PIC-Verfahren wurden die Verwaltungsfunktionen für Pestizide von FAO in Rom und Chemikalien von UNEP in Genf wahrgenommen. Zur Durchführung des international rechtlich verbindlichen PIC-Verfahrens – nach Inkrafttreten der Konvention – hält es die Bundesregierung aus fachlichen, organisatorischen und nicht zuletzt aus finanziellen Gründen für erforderlich, daß die Sekretariatsaufgaben von einem Ort aus wahrgenommen werden. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß unser Land wegen der weltweiten Bedeutung der chemischen Industrie, dank ihrer langen Tradition und Erfahrung und angesichts ihres anerkannt hohen Sicherheitsstandards besonders geeignet ist, das PIC-Sekretariat als institutionelle Basis für ein umfassendes weltweites Chemikaliensicherheitssystem aufzunehmen.”³²⁷

8. Antarktis

159. Am 14. Januar 1998 ist das **Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag vom 4. Oktober 1991**³²⁸ in Kraft getreten. Aus diesem Anlaß gab Bundesaußenminister Kinkel folgende Erklärung ab:

“Die Antarktis ist – entgegen allem äußeren Anschein – eines der verletzlichsten Ökosysteme unserer Erde. Wir müssen alles tun, um es vor irreparablen Schäden zu bewahren. Dazu haben die Mitgliedstaaten des Antarktis-Vertrages, darunter auch Deutschland, ein Umweltprotokoll erarbeitet, das heute in Kraft tritt. Dies ist ein wichtiger Erfolg der internationalen Zusammenarbeit zum Erhalt der einzigartigen Natur des

³²⁵ BT-Drs. 13/10364 vom 3.4.1998; Umwelt Nr. 7–8/1998, 359.

³²⁶ Umwelt Nr. 10/1998, 453.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ BGBl. 1994 II, 2479.

Südpols. Gleichzeitig dürfen wir nicht vergessen: Die stärkste Bedrohung der antarktischen Umwelt geht derzeit von den sog. Treibhausgasen aus, die auf Tausenden von Kilometern weit entfernt aus Industrieschornsteinen in die Luft geblasen werden. Die Treibhausgase tragen mit zur Erwärmung der Erdatmosphäre bei. Ein dauerhafter Temperaturanstieg aber könnte die Eismassen auf den beiden Polen zum Schmelzen bringen. Die Folgen hätte der ganze Globus 'auszubaden' – bei einem entsprechenden Anstieg des Meeresspiegels würden einige Länder vollständig von der Landkarte verschwinden.³²⁹

160. Vom 25. Mai bis 5. Juni 1998 fand die **XXII. Antarktis-Konsultativstaatenkonferenz in Tromsø (Norwegen)** statt. Zu den wesentlichen Ergebnissen zählt die offizielle Einrichtung des Umweltausschusses, dessen Aufgabe es ist, Empfehlungen zur Umsetzung des Umweltschutzprotokolls für die Antarktis-Konsultativstaatenkonferenz auszuarbeiten. Zu seinen künftigen Arbeitsschwerpunkten werden die Behandlung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Schutzgebieten fehlen, sowie die Erstellung eines Umweltberichtes für die Antarktis als Grundlage für eine einheitliche Bewertung für Umweltbeeinträchtigungen. Ein gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten und Großbritannien vorgelegtes Arbeitspapier zum Stand der Auswirkungen des Tourismus auf die Umweltbedingungen in der Antarktis wurde als ein erster Schritt in Richtung auf weitere Aktivitäten zum Thema "Umwelt und Tourismus in der Antarktis" von den Konsultativstaaten begrüßt. Noch ungeklärt blieben allerdings Fragen zu potentiellen Haftungsregelungen bei Schädigungen des Ökosystems.³³⁰

9. Biotechnologie

161. Am 18. Juni 1998 nahm der Bundestag einen gemeinsamen Entschließungsantrag von CDU/CSU, SPD und FDP an, den der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung anlässlich des Berichts des Forschungsausschusses zu den "Auswirkungen moderner Technologien auf Entwicklungsländer und Folgen für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern" erarbeitet hatte.³³¹ Nach Ansicht des Bundestags seien die Auswirkungen moderner Biotechnologie, insbesondere der Gentechnik, auf die Ernährungssicherung, die Gesundheitsversorgung und den Erhalt der biologischen Vielfalt in den Entwicklungsländern derzeit nur mittelfristig prognostizierbar. Deshalb sei es notwendig, den **Einsatz moderner Biotechnologien sowohl in Industrie- als auch in den Entwicklungsländern "kritisch zu begleiten"**. Der Bundestag erklärte weiter, es seien faire, international gültige Rahmenbedingungen geschaffen worden, um zu verhindern, daß partikulare Interessen den angestrebten weltweiten Nutzen der Biotechnologie vereiteln. Die Bundesregierung müsse

³²⁹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980114A.html.

³³⁰ Umwelt Nr. 7–8/1998, 320.

³³¹ BT-Drs. 13/10552.

darauf achten, daß die natürliche Artenvielfalt der Welt durch die Biotechnologie, insbesondere die Gentechnologie nicht zusätzlich gefährdet werde. Im Bereich der biotechnologischen Forschung im humanmedizinischen und tiermedizinischen Bereich solle die Bundesregierung die Entwicklungsländer beim Aufbau von Forschungskapazitäten fördern.³³²

XIV. Außenwirtschaftsverkehr und Welthandelsordnung

1. GATT und WTO

162. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zu den Beziehungen zwischen Indien und der Bundesrepublik Deutschland erklärte die Bundesregierung am 5. Mai 1998, daß sie etwaige indische Befürchtungen, daß die **Umsetzung der Verpflichtungen aus dem TRIPS-Übereinkommen zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Grundversorgung der indischen Bevölkerung führen könnten**, unbegründet erscheinen:

“Zum einen stellt ein für pharmazeutische Produkte bestehender Patentschutz nur eines von zahlreichen Kriterien, die sich auf die Preisgestaltung des Produktes auswirken, dar; zum anderen unterliegen in Indien mehr als 90 % der von der WHO für medizinische Basisversorgung empfohlene Produkte, z. B. Penicillin, Sulfonamide keine Patentschutzregelung. Im übrigen ermöglicht Art. 8 des TRIPS-Übereinkommens Ausnahmen bzw. Schutzmaßnahmen im Interesse der öffentlichen Gesundheit, zum Schutze der Ernährung sowie zur Förderung des öffentlichen Interesses in lebenswichtigen Sektoren.”³³³

163. Auf die Kleine Anfrage, welche Maßnahmen die Bundesregierung ergriffen habe, um den **Herausforderungen der Globalisierung** noch besser gerecht zu werden und ihre **Chancen für die deutsche Außenwirtschaft** besser zu nutzen, antwortete die Bundesregierung am 15. Mai 1998, daß sie sich international für weitere multilaterale Handelsliberalisierung einsetze:

“Oberstes Ziel ist die dauerhafte Sicherung stabiler Rahmenbedingungen für weltweiten Handel und Investitionen. Offene Weltmärkte fördern Wachstum und Beschäftigung durch verstärkten Wettbewerb, durch neue Möglichkeiten der Nutzung internationaler Arbeitsteilung, durch internationalen Transfer von Know-How, durch Handel und grenzüberschreitende Investitionen.

Die Bundesregierung engagiert sich konsequent für die Beseitigung tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse sowie für die weitere Liberalisierung der Finanzdienstleistungen.

Auf der zweiten WTO-Ministerkonferenz vom 18. bis 20. Mai 1998 in Genf wird die Bundesregierung gemeinsam mit der Europäischen Kommission die Zielsetzung unterstützen, eine Grundorientierung für eine neue globale multilaterale Runde von Handelsverhandlungen ab dem Jahr 2000 zu erreichen. Die wesentlichen Elemente einer

³³² Blickpunkt Bundestag 2/98, 43.

³³³ BT-Drs. 13/10595, 10f.

neuen WTO-Runde sind aus deutscher Sicht die in der WTO bereits festgelegten Themen, u. a. Dienstleistungshandel, Schutz geistiger Eigentumsrechte, Landwirtschaft, aber auch weiterer Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse, Verhandlungen über Handel und Umwelt, Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb.³³⁴

Weiter erklärte die Bundesregierung, daß sie das Arbeitsprogramm der WTO über Investitionen mit dem Ziel, die Verhandlung über ein weltweites Investitionsabkommen aufzunehmen, unterstütze.³³⁵

164. Am 17. Juni 1998 berichtete die Bundesregierung, was aus ihrem **Vorschlag, der WTO eine Weltumweltorganisation (WEO) gleichberechtigt gegenüberzustellen**, geworden ist:

“Anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung 1997 wurde gemeinsam von den Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Brasiliens, Singapurs und Südafrikas die ‘globale Initiative für nachhaltige Entwicklung’ vorgestellt. Sie enthält u. a. die Anregung, eine VN-Dachorganisation für Umweltfragen zu gründen. Eine solche Institution könnte aus UNEP heraus entwickelt werden und ihren Sitz in Nairobi haben. Der Vorschlag steht in Zusammenhang mit der ... Notwendigkeit einer verstärkten Koordinierung der Umweltaktivitäten des VN-Systems insgesamt. Dabei geht es allerdings nicht darum, der WTO eine Art ‘Gegenorganisation’ gegenüberzustellen. Die Bundesregierung hat mit ihren Überlegungen wesentliche Anstöße für die Reformdebatte gegeben. Sie ist sich mit den Partnern mit der ‘globalen Initiative’ und mit ihren Partnern in der EU wie in der G 8 einig, daß jetzt die Vorlage des bereits erwähnten Berichts der speziellen Reform-Arbeitsgruppe unter Leitung des UNEP-Exekutivdirektors und die daraus resultierenden Vorschläge des VN-GS abgewartet werden müssen, bevor die Debatte in der nächsten VN-Generalversammlung fortgesetzt wird. Der Bundesregierung kommt es entscheidend darauf an, daß der Reformprozeß zu einer effektiven Vernetzung und Stärkung der Umweltaktivitäten im VN-System mit dementsprechenden organisatorischen Vorkehrungen führt.”³³⁶

165. Im Rahmen einer weiteren Großen Anfrage zu den Chancen der Globalisierung und Gestaltung der Außenwirtschaftspolitik nahm die Bundesregierung am 17. Juni 1998 ausführlich Stellung zu **Fragen der WTO**.³³⁷

Die **Umsetzung der Verhandlungsergebnisse in der Uruguay-Runde des GATT** beurteilte die Bundesregierung als zufriedenstellend. Beim ersten Ministertreffen der WTO in Singapur im Dezember 1996 haben die WTO-Mitglieder in der Schlußerklärung festgestellt, daß sie der wirksamen Umsetzung der Vereinbarung Priorität zumessen in Übereinstimmung mit dem Ziel der Handelsliberalisierung. Das zweite WTO-Ministertreffen in Genf im Mai 1998 habe betont, daß die vollständige Umsetzung der WTO-Abkommen und Minister-Entscheidungen zwingend sei für die Glaubwürdigkeit des multilateralen Handelssystems. Sie werde gleichzeitig als unabdingbar bezeichnet für die Wahrung des Momentums

³³⁴ BT-Drs. 13/10728, 2f.

³³⁵ *Ibid.*, 6.

³³⁶ BT-Drs. 13/10995, 10.

³³⁷ BT-Drs. 13/10996, 10ff.

mit Blick auf eine Steigerung des Welthandels, die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erhöhung des Lebensstandards weltweit.

Obwohl die Bundesregierung der Auffassung sei, daß der in der Uruguay-Runde vereinbarte Zollabbau im allgemeinen und nicht in einzelnen Fällen beschleunigt werden soll, schätzte sie die Chancen, einen solchen Beschleunigungsprozeß WTO-weit in Gang zu setzen, eher gering ein. Zum einen beharren die Entwicklungsländer noch auf eine Umsetzung nach Plan, zum anderen werden die weitaus meisten Endzollsätze im gewerblichen Bereich bereits im ersten Jahr 1999 und für Agrarprodukte zum 1. Juli 2000 erreicht sein.

Das **neue Streitschlichtungsverfahren der WTO** habe sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen nach Ansicht der Bundesregierung bewährt. Für die 1998 anstehende vollständige Überprüfung des WTO-Streitschlichtungsverfahrens verrete die Bundesregierung den Standpunkt, daß sich die WTO-Mitgliedstaaten darauf konzentrieren sollten, wie angesichts der verstärkten Inanspruchnahme des WTO-Streitschlichtungsverfahrens weiterhin effektiver Rechtsschutz geleistet werden könne. Besonderes Augenmerk müsse auf die Grundsätze der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung gelegt werden.

Weiter machte die Bundesregierung deutlich, daß sie sich in der Europäischen Union und in der WTO mit unverändertem Nachdruck für den **weiteren Abbau von Handelshemmnissen und eine Verbesserung des Marktzugangs** weltweit einsetzen wolle. Der Abbau von Handelsschranken biete die Möglichkeit zur Steigerung des Welthandels mit positiven Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, von denen die Bundesrepublik Deutschland maßgeblich profitiere. Die Forderung nach Abbau von Handelshemmnissen gegenüber Drittländern bedinge zugleich die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, den europäischen Binnenmarkt weiter zu öffnen. Im Hinblick auf notwendige Fortschritte in der WTO verwies die Bundesregierung auf die in den Verhandlungen der Uruguay-Runde vereinbarte umfangreiche Agenda, nach der die bestehenden Abkommen überprüft und/oder neu verhandelt werden sollen.

Außerdem äußerte sich die Bundesregierung zu **WTO-Beitrittsgesuchen anderer Staaten**. Dem WTO-Beitritt der **Volksrepublik China** und der **Russischen Föderation** messe sie größte Bedeutung zu. Da für alle Beitrittskandidaten die Akzeptanz und volle inhaltliche Übernahme der WTO-Regeln als Voraussetzung für deren Beitritt gelte, folgen die Verhandlungen weitgehend den spezifischen Bedingungen beider Staaten, die in tiefgreifenden Transformationsprozessen zu stärkerer marktwirtschaftlicher Orientierung begriffen sind. Außer der Volksrepublik China und der Russischen Föderation sei **Taiwan** ein bedeutender Teilnehmer am internationalen Wirtschaftsverkehr, so daß seine Einbindung in das Regelwerk der WTO sowohl im Interesse der Bundesrepublik Deutschland als auch im Interesse der Europäischen Union liege. Die Bundesregierung unterstütze auch die 29 weiteren Beitrittskandidaten.

Zum Stand der **Verhandlungen hinsichtlich der internationalen Seeschifffahrt** erklärte die Bundesregierung:

“Das GATT erfaßt grundsätzlich auch Dienstleistungen im Seeverkehr. Die Verhandlungen über Liberalisierungen in den Bereichen internationale Seeschifffahrt, maritime Hilfsdienste und Hafendienstleistungen konnten allerdings in der letzten Verhandlungsrunde nicht zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden. Die WTO-Ministerkonferenz verständigte sich daher im Dezember 1996 in Singapur auf eine ‘Decision on Maritime Transport Services’ als Interimslösung für die Behandlung der Schifffahrtsdienste im GATT bis zur nächsten Liberalisierungsrunde, die ab ca. 2000 stattfinden wird; die Interimslösung sieht unter anderem den Verzicht auf neue handelsbeschränkende Maßnahmen (Ausnahme: Retorsion) vor.

Die Bundesregierung hat den grundsätzlichen Wert des globalen Liberalisierungssystems des GATS auch für Dienstleistungen wie die Schifffahrt betont und hätte einen Einstieg in dieses System begrüßt. Fortschritte waren jedoch angesichts der politischen Situation nicht erreichbar. Die Bundesregierung bemüht sich um bilaterale Kontakte und im Rahmen der OECD darum, frühzeitig Möglichkeiten für einen erfolgreichen Abschluß der nächsten Liberalisierungsrunde für diese Schifffahrt zu entwickeln.”³³⁸

Abschließend äußerte sich die Bundesregierung zu den **Ursprungsregeln im Textil- und Bekleidungsabkommen der Uruguay-Runde**. Im Bekleidungsbereich sehe sie die strengen Ursprungsregeln als Hindernis für die Einfuhren von Waren aus den am wenigsten entwickelten Ländern an und habe sich aus diesem Grunde immer für Ausnahmen eingesetzt. Solche befristeten Abweichungen seien bisher Laos, Kambodscha, Nepal und Bangladesch zugestanden worden. Des weiteren räumte die Bundesregierung ein, daß die unterschiedlichen präferentiellen Ursprungsregeln je nach ihrer Ausgestaltung ein nicht-tarifäres Handelshemmnis darstellen können. Daher setze sich die Bundesregierung für die liberale und administrativ einfache Harmonisierung der präferentiellen Ursprungsregeln ein.

166. Das Memorandum der Europäischen Union für die 53. Generalversammlung der Vereinten Nationen enthält folgende allgemeine Erklärung zur WTO:

“The EU welcomes the outcome of the Second WTO Ministerial Conference in Geneva, 18–20 May 1998. The EU continues to attach importance to the full implementation of existing commitments by all the WTO-members within the agreed time scales, as was reaffirmed in the Ministerial Declaration adopted at Geneva. This declaration also established a wide ranging process within the WTO to prepare for the third session of the Ministerial Conference, looking forward to further liberalization. The EU underlines the importance and attaches to this process. It will play a key-role in ensuring that the commitments agreed in Geneva are met. It will in particular be seeking a broad based agenda, with the aim of taking the decisions necessary for launching a new comprehensive round at the end of 1999.

In line with its stated policy objective of gradually integrating the least developed countries (LDC’s) into the multilateral trading system, the EU contributed significantly to the success of the High Level Meeting on Least Developed Countries held in Geneva in October 1997 and is determined to insure that commitments made at that meeting are

³³⁸ BT-Drs. 13/10996, 12.

probably implemented. In March 1998, the EU decided for its part to further improve the access of products originating in these countries to its market.

The Union welcomes with satisfaction the successful conclusion of the WTO negotiations on financial services in December 1997, which led to a broad, permanent and MFN-based agreement covering more than 95 % of trade in banking, insurance, securities and financial information.

The EU attaches great importance to the negotiations on accession to the WTO, including those with China, Russia, Ukraine and the Baltic States. The EU considers that it is important to maintain the objective of successful completion of these negotiations, on the basis of respect for WTO-rules and effective commitments in the area of market access, in order to achieve the aim of global membership of the WTO.³³⁹

2. Außenwirtschaftskontrollrecht

167. Im Berichtszeitraum ergingen folgende **Rechtsakte auf dem Gebiet des Außenwirtschaftskontrollrechts:**

- Bundesministerium für Wirtschaft, 41. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 20. Januar 1998;³⁴⁰
- Bundesministerium für Wirtschaft, 43. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 27. Juli 1998;³⁴¹
- Bundesministerium für Wirtschaft, 44. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 12. August 1998;³⁴²
- Bundesministerium für Wirtschaft, 45. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 10. September 1998;³⁴³
- Bundesministerium für Wirtschaft, 137. Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste; Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz – vom 24. August 1998;³⁴⁴
- Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.1/98 betreffend VI, 1: außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften, Verzeichnis der Runderlasse Außenwirtschaft vom 15. Januar 1998;³⁴⁵
- Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.2/98 betreffend VI: 41. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 20. Januar 1998;³⁴⁶ – Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.3/98 betreffend I: Wareneinfuhr, Änderung der Einfuhrvorschriften für bestimmte Stahlerzeugnisse mit Ursprung in Kasachstan vom 26. Januar 1998;³⁴⁷

³³⁹ Das Memorandum der Europäischen Union kann im Internet unter der Adresse <http://www.undp.org/missions/austria/53Gvmemo.htm> eingesehen werden.

³⁴⁰ BAnz. Nr.19 vom 29.1.1998.

³⁴¹ BAnz. Nr.139 vom 30.7.1998.

³⁴² BAnz. Nr.162 vom 1.9.1998.

³⁴³ BAnz. Nr.174 vom 17.9.1998.

³⁴⁴ BAnz. Nr.165 vom 4.9.1998.

³⁴⁵ BAnz. Nr.22 vom 3.2.1998.

³⁴⁶ BAnz. Nr.19 vom 29.1.1998.

³⁴⁷ BAnz. Nr.24 vom 5.2.1998.

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.4/98 betreffend I: Wareneinfuhr, Änderung der Einfuhrvorschriften für bestimmte Stahlerzeugnisse mit Ursprung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien vom 26. Januar 1998;³⁴⁸

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.11/98 betreffend VI: 44. Verwaltungsänderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 12. August 1998;³⁴⁹

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.12/98 betreffend VI: 43. Verwaltungsänderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 27. Juli 1998;³⁵⁰

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.13/98 betreffend I: Wareneinfuhr, 137. Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste – Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz vom 24. August 1998;³⁵¹

– Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß Außenwirtschaft Nr.14/98 betreffend VI: 45. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 10. September 1998.³⁵²

168. Im Berichtszeitraum waren **Rüstungsexportkontrollen in der Bundesrepublik Deutschland** Thema einer Großen und zwei Kleiner Anfragen an die Bundesregierung.

In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD betreffend den Sachstand und die Perspektiven von Rüstungsexportkontrollen verwies die Bundesregierung am 11. März 1998 zunächst auf die umfassenden Aussagen und Darstellungen in ihren Antworten zur Großen Anfrage der Fraktion der SPD über die "Rüstungsexport-Kontrollpolitik"³⁵³ sowie zur Großen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über die "Exportkontrollpolitik bei Rüstung und rüstungsrelevanten Gütern"³⁵⁴, die nach wie vor gültig seien. Die Bundesregierung bekräftigte in diesem Zusammenhang, daß sie auch nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes und den Veränderungen in Osteuropa an dem in Art. 26 GG verankerten Bekenntnis zu einer besonders vorsichtigen Rüstungspolitik festhalte.³⁵⁵

Zu den **Grundlagen ihrer Rüstungspolitik** machte die Bundesregierung folgende Angaben. Da Rüstungsgüter und zivile Güter, die militärisch verwendet werden (sog. *dual-use*-Güter), friedlichen und unfriedlichen Zwecken dienen können, könne der Handel mit diesen Gütern nicht allein den Marktgesetzen überlassen werden, sondern müsse staatlicher Kontrolle unterworfen sein. Diese staatliche Kontrolle folge den Vorgaben des Grundgesetzes, den internationalen Ver-

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ BAnz. Nr.162 vom 1.9.1998.

³⁵⁰ BAnz. Nr.165 vom 4.9.1998.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² BAnz. Nr.174 vom 17.9.1998.

³⁵³ BT-Drs. 12/4241 vom 1.2.1993.

³⁵⁴ BT-Drs. 13/5966 vom 6.11.1996.

³⁵⁵ BT-Drs. 13/10104, 1f.

einbarungen sowie den einschlägigen Rechtsvorschriften und den politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. Außen- und sicherheitspolitische Erwägungen bestimmen die Anwendung dieser Regelung. Die politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 1982 konkretisieren das der Bundesregierung eingeräumte politische Ermessen bei der Entscheidung einzelner Exportvorhaben entsprechenden Vorschriften des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG) und des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG). In ihrer Außen- und Sicherheitspolitik verfolge die Bundesregierung die Ziele der Friedenssicherung unter Bewahrung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland sowie der NATO. Verhindert werden solle die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und einer Anhäufung konventioneller Waffensysteme, die das friedliche Zusammenleben der Völker bedrohen. Daneben könne und wolle die Bundesregierung anderen Staaten nicht die Verwirklichung dessen Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Rechts auf Selbstverteidigung verwehren. Die Bundesregierung sei daher bereit, im Rahmen einer Gesamtabwägung aller relevanten Umstände auf der Grundlage ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze zur Selbstverteidigung dieser Staaten auch durch Rüstungsexporte beizutragen.³⁵⁶

In bezug auf die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs teilte die Bundesregierung mit, **mit welchen Mitteln sie die exportierende Wirtschaft über die geltenden Exportkontrollregelungen im militärischen und zivilen Bereich informiere:**

“Die Bundesregierung betrachtet die Information der exportierenden Wirtschaft über die geltenden Kontrollregelungen als eine ‘Bringschuld’. Aus diesem Grund werden gesetzliche Regelungen/Änderungen jeweils im Bundesanzeiger durch entsprechende Bekanntmachungen erläutert. Änderungen des europäischen Rechts, die sich aus den Beschlüssen der EU ergeben, werden ebenfalls vorher im Bundesanzeiger im nicht amtlichen Teil veröffentlicht. Das Bundesausfuhramt veröffentlicht darüber hinaus eine Reihe von erläuternden Bekanntmachungen zu wichtigen Fragen der Ausfuhrkontrollpraxis. Es gibt verschiedene ständige Fachgruppen aus Vertretern der Wirtschaft und der Behörden, die sich jeweils zu einzelnen Fachthemen beraten und austauschen. Je nach Bedarf wird der Dialog zwischen der Bundesregierung und der Dach- und Fachverbänden der Wirtschaft über aktuelle Fragen der Ausfuhrkontrolle aufgenommen. Die Bundesregierung unterrichtet die Wirtschaft zudem durch ihr Frühwarnsystem über vorliegende Erkenntnisse zu sensitiven Beschaffungsvorhaben dritter Länder. Zu den diversen Aus- und Fortbildungsveranstaltungen der Wirtschaft stellen die Behörden ihre sachkundigen Beamten als Referenten zur Verfügung.”³⁵⁷

Ebenfalls nahm die Bundesregierung eine **Bewertung des Systems der Bundesrepublik Deutschland zur Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs** vor. Als Vorteile nannte sie dabei die Schaffung einer umfassenden rechtlichen Basis für die Ausfuhrkontrolle, die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung durch die

³⁵⁶ *Ibid.*, 2.

³⁵⁷ *Ibid.*, 4.

entsprechende organisatorische und personelle Ausgestaltung der Verwaltung, eine grundsätzliche Akzeptanz der betroffenen Wirtschaft sowie ein weitgehendes Verständnis für die Notwendigkeit dieses Kontrollsystems. Probleme könnten sich aber aus dem Konflikt einer möglichst weitgehenden Exportkontrolle auf der einen Seite und den Wertvorstellungen und Schranken des Rechtsstaates auf der anderen Seite, welche der Freiheit des einzelnen höchsten Rang einräume, ergeben.³⁵⁸

In einem weiteren Punkt ging die Bundesregierung auf die **Strukturen und Kompetenzen der Exportkontrollverwaltung** ein. Die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs obliege nach geltendem deutschen Recht dem Bundesausfuhramt (Genehmigungsbehörde), der Zollverwaltung (Ausfuhrkontrolle) und dem Zollfahndungsdienst/Zollkriminalamt (Verfolgung von Straftaten). Im Rahmen begrenzter Zuständigkeiten seien auch das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Bundeskriminalamt und der Generalbundesanwalt tätig. Wenn es um Informationsgewinnung gehe, sei der Bundesnachrichtendienst eine besonders wichtige Informationsquelle bei Vorgängen, die das Ausland betreffen.³⁵⁹

Einzelheiten teilte die Bundesregierung zum **Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Rüstungsexporte sowie für die Ausfuhr von dual-use-Gütern** mit. Anträge für die Ausfuhr von Kriegswaffen seien beim Bundesministerium für Wirtschaft, Anträge für die Ausfuhr von sonstigen Rüstungsgütern beim Bundesausfuhramt als den zuständigen Genehmigungsbehörden einzureichen. Über bedeutsame Einzelvorhaben entscheide der Bundessicherheitsrat. Bei Anträgen für die Ausfuhr von *dual-use*-Gütern werde die Genehmigungspflicht anhand der Ausfuhrliste sowie der Kontrolltatbestände für nicht-gelistete Güter festgestellt und der vom Antragsteller angegebene Verwendungszweck unter Berücksichtigung der vorliegenden Risikoinformationen über Ausfühler und Empfänger bewertet.³⁶⁰

Die Bundesregierung konnte **keine grundlegenden Unterschiede in den legislativen Rahmenbedingungen für Rüstungsexporte aus den einzelnen Mitgliedstaaten der europäischen Union in Drittländer** feststellen. Jede Ausfuhr bedürfe einer vorherigen behördlichen Genehmigung. Allerdings ermöglichen die Beschlüsse der europäischen Räte von Luxemburg und Lissabon unterschiedliche Rüstungsexportpolitiken. Dies bedeute, daß in einigen Mitgliedstaaten Ausfuhrvorhaben genehmigt werden, für die andere Mitgliedstaaten vermutlich keine Genehmigung erteilen würden. Ziel der Bundesregierung sei es, bei Anwendung gemeinsamer Kriterien auch zu tatsächlich harmonisierten Genehmigungspraktiken zu kommen. Die Bundesregierung führte weiter aus, daß sie einer Erörterung exportkontrollpolitischer Fragen auf der Regierungskonferenz in Amsterdam aufgeschlossen gegenübergestanden habe. Sie teilte dabei die Auffassung der Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wonach eine Initiative zur Auf-

³⁵⁸ *Ibid.*, 4f.

³⁵⁹ *Ibid.*, 5.

³⁶⁰ *Ibid.*, 10 und 13.

hebung oder Änderung des Art. 223 EG-Vertrag derzeit nicht sinnvoll wäre, wohl aber eine verstärkte Zusammenarbeit.

Abschließend gab die Bundesregierung Auskunft über **bestehende Exportkontrollsysteme in mittel- und osteuropäischen Staaten, die militärische und *dual-use*-Güter erfassen**. Ungarn, Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Lettland, Bulgarien und Rumänien, Rußland und die Ukraine arbeiten in den internationalen Exportkontrollregimen mit. Die Teilnahme daran setze voraus, daß die Staaten über wirksame Exportkontrollen und entsprechende Behörden verfügen. In der Ausstattung und Arbeitsfähigkeit der Kontrollbehörden gebe es natürlich Unterschiede. Die Öffnung der NATO für mittel- und osteuropäische Staaten unterstütze die Bundesregierung allein aus politischen Gründen und nicht im Hinblick auf mögliche zusätzliche Absatzchancen für deutsche Rüstungsgüterlieferungen an Neumitglieder.³⁶¹

Die Kleinen Anfragen im Berichtszeitraum betrafen **Exporte von Rüstungs- und rüstungsrelevanten Gütern, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen verwendet werden können**. Aus Anlaß einer Vielzahl von Berichten von Menschenrechtsorganisationen, daß im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen unter "Rüstung" sehr viel mehr zu verstehen sei als allein Kriegsgerät im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes, ging die Bundesregierung am 4. August 1998 auf die Ausfuhrkontrollen von Elektroschockgeräten ein.³⁶² Sie erachte die von ihr eingeführte Kontrolle der Ausfuhr von Elektroschockgeräten etc. als wirksam und auch ausreichend. Eine Ausfuhr müsse je nach Einzelfall möglich sein, da Elektroschockgeräte legitime Geräte zur Selbstverteidigung gerade auch für Frauen sein können. Das deutsche Ausfuhrkontrollrecht trage dieser Notwendigkeit durch die Einführung einer Genehmigungspflicht Rechnung. Die innere Lage und damit auch die Menschenrechtssituation in den Empfängerländern von Rüstungsexporten werden von der Bundesregierung bei ihren Entscheidungen über sensitive Exporte berücksichtigt. In ihrer Antwort auf eine andere Kleine Anfrage bekräftigte die Bundesregierung am 27. Juli 1998, daß sowohl das deutsche rechtliche Instrumentarium als auch die im Rahmen der Europäischen Union eingegangenen Verpflichtungen ausreichend seien, **Exporte von Kleinwaffen in bewaffnete Auseinandersetzungen, bei denen Kindersoldaten zum Einsatz kommen**, zu unterbinden. Entsprechend der Regelungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes werden keine Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen erteilt, wenn die Gefahr bestehe, daß diese zu einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg verwendet werden. Entsprechend dem Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren vom 8. Juni 1998 haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union darüber hinaus verpflichtet, keine Ausfuhrgenehmigungen zu erteilen, wenn eindeutig das Risiko besteht, daß der angegebene Empfänger das zur Ausfuhr bestimmte Gerät zu aggressiven Zwecken gegen ein

³⁶¹ *Ibid.*, 30.

³⁶² BT-Drs. 13/11322.

anderes Land oder zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruchs benutzen würde.³⁶³

3. Sonstige Einzelfragen

169. Im Berichtszeitraum nahm die Bundesregierung wiederholt Stellung zum **Verlauf und zum Ergebnis der Verhandlungen zu einem Multilateral Agreement on Investments (MAI) auf der Ebene der OECD.**³⁶⁴

Das Bundeswirtschaftsministerium berichtete am 14. Januar 1998 im Wirtschaftsausschuß, daß die Verhandlungen über das MAI im April 1998 abgeschlossen sein sollen. Die Bundesregierung unterstütze die Verhandlungen, weil internationale rechtliche Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen notwendig seien. Der Beitritt von Nicht-OECD-Staaten zum MAI werde ausdrücklich angestrebt, so daß das MAI Vorläufer eines späteren Investitionsabkommens der WTO sein könnte. Inhaltlich solle das MAI ein Diskriminierungsverbot sowie Bestimmungen zum Schutz vor Enteignungen, Kapitaltransferbeschränkungen sowie Aufruhr- oder Kriegsschäden vorsehen. Das Bundeswirtschaftsministerium gab ferner an, daß in Streitfällen die zwischenstaatliche sowie die Investor-Gaststaat-Schlichtung geplant sei. Der Investor solle einen rechtlich einklagbaren Anspruch erhalten, im Gastland unter denselben Voraussetzungen wie ein inländisches Unternehmen tätig werden zu können.³⁶⁵

Die Bundesregierung nannte auf die Kleine Anfrage zu ihrer Rolle beim geplanten Multilateralen Investitionsschutzabkommen (MAI) im Rahmen der OECD am 21. Januar 1998 die wichtigsten noch offenen Fragen bei den Verhandlungen:

- den Umfang der länderspezifischen Ausnahmen vom MAI-Diskriminierungsverbot bei der Zulassung von ausländischen Investitionen,
- die Aufnahme einer Ausnahmeklausel für kulturelle Angelegenheiten,
- die Zulässigkeit einer sogenannten "REIO"-Klausel (REIO = Regional Economic Integration Organization), wonach die Mitglieder einer solchen Organisation nicht dazu verpflichtet seien, die Vorteile der internen Investitionsliberalisierung an Nicht-Mitgliedstaaten weiterzugeben,
- die Einbeziehung von verbindlichen Umwelt- und Sozialstandards sowie
- die Aufnahme einer Vorschrift zum Verbot von staatlichen Investitionsboykotts mit extraterritorialer Wirkung.

Die Bundesregierung erklärte weiter, daß das MAI ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag werden solle, der denselben Rechtsstatus wie die von der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen bilateralen Investitionsschutzverträge hätte. Die Vertragsstaaten des MAI behalten ihre volle Souveränität bei der Ausgestaltung der nationalen Umweltschutz-, Arbeits- und Sozialpolitik. Untersagt

³⁶³ BT-Drs. 13/11308, 13.

³⁶⁴ Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 193.

³⁶⁵ WIB 1/98, 35.

sei ihnen insoweit lediglich, ausländische Investoren weniger günstig als inländische Unternehmen zu behandeln sowie ihre nationalen Umwelt- und Sozialstandards zum Zwecke der Anwerbung ausländischer Investitionen abzusenken. Soweit in sonstigen internationalen Übereinkünften Regelungen zum Umweltschutz sowie zur Arbeits- und Sozialpolitik enthalten seien, werden diese durch das MAI ebenfalls eingeschränkt.³⁶⁶

Am 31. August 1998 erklärte die Bundesregierung im Wirtschaftsausschuß, daß die Verhandlungen über das MAI im April unterbrochen worden seien und im Oktober wieder aufgenommen werden sollen. Umstritten sei unter anderem die Frage einer generellen Ausnahme für audiovisuelle Medien, Presse- und Verlagswesen sowie geistiges Eigentum. Geklärt werden müsse ferner die Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Investor und Staat. Die Bundesregierung versicherte ferner, daß sie die Kritik am MAI ernst nehme und den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen über MAI-Inhalte begrüße.³⁶⁷

Nachdem die Verhandlungen zum MAI durch den Rückzug Frankreichs am 20. Oktober 1998 in der OECD abgebrochen wurden, gab die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage Auskunft über den Abbruch der MAI-Verhandlungen. Die französische Regierung habe ihren Rückzug insbesondere mit der Befürchtung begründet, daß ein multilaterales Abkommen für Investitionen in der bis dahin diskutierten Form die Souveränität der Französischen Republik durch Beschneidung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit in unakzeptabler Weise einschränke. Als weiteren wichtigen Ablehnungsgrund habe die französische Regierung angeführt, daß das Abkommen in der vorliegenden Fassung auch die Einräumung eines Rechts ausländischer Investoren zur Erhebung einer Klage vor einem internationalen Schiedsgericht gegen die Gaststaaten vorsehe. Schließlich habe sich die französische Regierung gegen das dem Abkommen zugrundeliegende Prinzip der Liberalisierung des Marktzugangs für Investoren in allen Wirtschaftssektoren gewendet, für die keine spezifischen Ausnahmen angemeldet werden. Auch hierdurch werde die Souveränität des französischen Staates, Beschränkungen zu erlassen, in unzumutbarer Weise eingeschränkt. Die Bundesregierung legte dar, daß durch den Ausstieg Frankreichs aus den Verhandlungen eine Situation entstanden sei, in der eine Überprüfung der Aussichten auf Einigung in den strittigen Fragen derzeit nicht mehr möglich sei. Die Bundesregierung unterstütze aber jede Initiative zu einer Einigung über ein multilaterales Regelwerk für Investitionen und würde es daher begrüßen, wenn es gelänge, im Rahmen der WTO ein Mandat zur Aushandlung eines solchen Abkommens im Konsens zu vereinbaren. Diese Position werde die Bundesregierung auch in die Abstimmung der gemeinsamen Verhandlungslinie der Europäischen Union für die nächste Sitzung der WTO-Arbeitsgruppe "Handel und Investitionen" einbringen.³⁶⁸

³⁶⁶ BT-Drs. 13/9704.

³⁶⁷ Blickpunkt Bundestag 3/98, 55.

³⁶⁸ BT-Drs. 14/173.

170. Parallel zu den Verhandlungen über den Abschluß eines multilateralen Investitionsschutzabkommens unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland im Berichtszeitraum insgesamt zwei **bilaterale Verträge über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen** und stimmte insgesamt 17 bilateralen Verträgen zu. Diese Investitionsschutzabkommen entsprechen im wesentlichen dem deutschen Mustervertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen. Ihre Bedeutung liegt in der Förderung von Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland durch völkerrechtlich festgelegte Schutzbestimmungen wie Gewährleistung des freien Transfers von Kapital und Verträgen, Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung, Enteignungsschutz und Entschädigungspflicht sowie Rechtsweggarantie und internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Die Verträge sind zudem Voraussetzung für die Übernahme von Bundesgarantien für Kapitalanlagen gegen politische Risiken. Entsprechende Verträge wurden am 5. November 1998 mit Antigua und Barbuda³⁶⁹ und am 25. August 1998 mit den Vereinigten Mexikanischen Staaten³⁷⁰ unterzeichnet. Zugestimmt wurde im einzelnen durch Gesetze vom 22. April 1998 entsprechenden Verträgen mit Aserbaidschan,³⁷¹ Georgien,³⁷² Kenia,³⁷³ Saudi-Arabien,³⁷⁴ Brasilien,³⁷⁵ Ecuador,³⁷⁶ Indien,³⁷⁷ Katar,³⁷⁸ Nicaragua,³⁷⁹ Rumänien,³⁸⁰ Venezuela,³⁸¹ durch Gesetz vom 23. April 1998 einem entsprechenden Vertrag mit Kuba,³⁸² ferner durch Gesetze vom 16. Juli 1998 entsprechenden Verträgen mit Chile,³⁸³ Libanon,³⁸⁴ Philippinen,³⁸⁵ Burkina Faso,³⁸⁶ Laos³⁸⁷ und den Vereinigten Arabischen Emiraten³⁸⁸.

Im Rahmen einer Kleinen Anfrage erklärte die Bundesregierung, daß die Bundesrepublik Deutschland bisher 120 bilaterale Investitionsförderungs- und -schutzverträge mit Entwicklungsländern in Asien, Afrika und Lateinamerika

³⁶⁹ BGBl. 2000 II, 858.

³⁷⁰ BGBl. 2000 II, 866.

³⁷¹ BGBl. 1998 II, 567.

³⁷² BGBl. 1998 II, 576.

³⁷³ BGBl. 1998 II, 585.

³⁷⁴ BGBl. 1998 II, 593.

³⁷⁵ BGBl. 1998 II, 602.

³⁷⁶ BGBl. 1998 II, 610.

³⁷⁷ BGBl. 1998 II, 619.

³⁷⁸ BGBl. 1998 II, 628.

³⁷⁹ BGBl. 1998 II, 637.

³⁸⁰ BGBl. 1998 II, 645.

³⁸¹ BGBl. 1998 II, 653.

³⁸² BGBl. 1998 II, 746.

³⁸³ BGBl. 1998 II, 1427.

³⁸⁴ BGBl. 1998 II, 1439.

³⁸⁵ BGBl. 1998 II, 1448.

³⁸⁶ BGBl. 1998 II, 1457.

³⁸⁷ BGBl. 1998 II, 1466.

³⁸⁸ BGBl. 1998 II, 1474.

sowie Reformländern in Mittel- und Osteuropa abgeschlossen habe. Weltweit gebe es mehr als 1.600 dieser Abkommen.³⁸⁹

171. Im Berichtszeitraum wurde insgesamt vier **bilateralen Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen** mit Nachfolgestaaten der UdSSR zugestimmt, und zwar durch Gesetz vom 31. März 1998 dem Abkommen vom 21. Februar 1997 mit der Republik Lettland,³⁹⁰ durch Gesetz vom 22. April 1998 dem Abkommen vom 29. November 1996 mit Estland³⁹¹ und durch Gesetze vom 22. Juli 1998 entsprechenden Abkommen mit Litauen³⁹² und Kasachstan³⁹³. Die Abkommen folgen der Systematik des OECD-Musterabkommens von 1992. Dementsprechend regeln jeweils die Art. 1–5 den Geltungsbereich des Vertragswerks und enthalten die für die Anwendung der Abkommen wichtigen Definitionen. Die Art. 6–22 weisen dem Quellen- bzw. Belegenheitsstaat Besteuerungsrechte für die einzelnen Einkunftsarten und das Vermögen zu. Art. 23 regelt die Vermeidung der Doppelbesteuerung durch den Wohnsitzstaat für die dem Quellen- oder Belegenheitsstaat zur Besteuerung überlassene Einkünfte und Vermögenswerte. Die Art. 24–32 regeln den Schutz vor Diskriminierung, die zur Durchführung der Abkommen notwendige Zusammenarbeit der Vertragsstaaten, das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten der Abkommen und andere Fragen.³⁹⁴

Zugestimmt wurde ferner dem Protokoll vom 16. September 1996 zum Abkommen vom 13. Juli 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Argentinien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, und zwar durch Gesetz vom 27. Januar 1998.³⁹⁵ Hintergrund für das Protokoll ist der Umstand, daß Argentinien bei der Besteuerung der in diesem Land ansässigen Personen von dem Territorialitätsprinzip zum Prinzip der Besteuerung nach dem Welteinkommen bzw. -vermögen vorgegangen ist. Die Regelungen in dem Protokoll beziehen sich ausschließlich auf die Besteuerung in Argentinien. Am 14. Dezember 1998 wurde außerdem das Protokoll zur Änderung des am 3. Dezember 1980 in Bonn unterzeichneten Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Nachlaß-, Erbschafts- und Schenkungssteuern unterzeichnet.³⁹⁶

172. Dem **Unidroit-Übereinkommen vom 28. Mai 1988** über das internationale Factoring wurde mit Gesetz vom 25. Februar 1998³⁹⁷ zugestimmt.³⁹⁸ Das

³⁸⁹ BT-Drs. 14/173 vom 8.12.98, 3.

³⁹⁰ BGBl. 1998 II, 330.

³⁹¹ BGBl. 1998 II, 547.

³⁹² BGBl. 1998 II, 1571.

³⁹³ BGBl. 1998 II, 1592.

³⁹⁴ Vgl. z.B. die Denkschrift zum Abkommen mit Kasachstan vom 13.2.1998, BR-Drs. 124/98, 29f.

³⁹⁵ BGBl. 1998 II, 18.

³⁹⁶ BGBl. 2000 II, 1170. Das Zustimmungsgesetz erging am 15.9.2000.

³⁹⁷ BGBl. 1998 II, 172.

³⁹⁸ Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 194.

Übereinkommen soll für die Abtretung von Forderungen aus grenzüberschreitenden Warenlieferungen und Dienstleistungen einen einheitlichen Rechtsrahmen schaffen und damit der ständig wachsenden Bedeutung von Factoring-Geschäften Rechnung tragen.

173. Über die **wirtschaftliche Entwicklung des Ostseeraumes** informierte die Bundesregierung am 18. März 1998 auf eine große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP.³⁹⁹ Entscheidend für die Wirtschaftskooperation im Ostseeraum sei vor allem die Stabilität der politischen Verhältnisse. Ungeachtet ihrer Förderung durch Maßnahmen im Rahmen der europäischen Integration und einzelstaatlicher Maßnahmen, stehen der Wirtschaftskooperation Hindernisse entgegen, die aus der jahrzehntelangen Abschottung der östlichen Anrainerstaaten resultieren. Der Abbau dieser Hindernisse, zu denen z.B. Unsicherheiten beim Recht und seiner Anwendung, eine mangelnde Verkehrsinfrastruktur sowie die Diskriminierung ausländischer Investoren gehören, werde durch fortgesetzte politische und wirtschaftliche Reformen, die Annäherung an die Europäische Union sowie durch verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit gefördert.⁴⁰⁰ Potentiale der Ostseeregion sah die Bundesregierung wegen des hohen Ausbildungsstandes der Bevölkerung vor allem in technologisch anspruchsvollen Industrien, aber auch in traditionellen Industrien, die die Rohstoffbasis nutzen; ferner wegen der landschaftlichen Schönheiten und kulturellen Sehenswürdigkeiten im Fremdenverkehr. Darüber hinaus biete der enorme Modernisierungsbedarf der Transformationsländer Entwicklungschancen in ihrer Infrastruktur und Wirtschaft. Die Perspektiven der Ostseeregion liegen sowohl in der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit als auch in den Europaabkommen der Europäischen Union mit den assoziierten Ostseestaaten.⁴⁰¹

Ferner teilte die Bundesregierung mit, daß der Wirtschaftsraum Ostsee trotz grenzter Bevölkerungszahl erhebliche Bedeutung für den Handel, die Investitionen und die Dienstleistungen der Bundesrepublik Deutschland habe. Die Bundesrepublik Deutschland nehme als Handelspartner von Polen, Dänemark, Schweden und Finnland die erste und von Lettland und Litauen sowie Rußland die zweite Stelle ein. Für Estland sei die Bundesrepublik Deutschland der viertwichtigste Handelspartner. Besondere Bedeutung habe der Handel mit Ostseestaaten für die Bundesländer der Ostseeregion. Die positive Entwicklung des deutschen Handels mit den Ostseestaaten werde sich nach Auffassung der Bundesregierung weiter fortsetzen.⁴⁰² Weiter legte die Bundesregierung dar, daß sie eine Reihe von Maßnahmen unternehme, um die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern des Ostseeraumes weiter zu vertiefen und direkte Kontakte zwischen Unternehmen des Raumes zu fördern. Unter anderem initiiere und fördere sie außenwirtschaftliche Beratungs- und Kontaktveranstaltungen als Unternehmertreffen und Kooperationsbörsen in Zusammenarbeit mit Institutionen und Einrichtungen des

³⁹⁹ BT-Drs. 13/10140.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, 3f.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 12.

⁴⁰² *Ibid.*, 13f.

jeweiligen Landes mit dem Ziel, den Prozeß der Erweiterung und Vertiefung von Handels- und Kooperationsbeziehungen insbesondere mittelständischer Unternehmen voranzubringen.⁴⁰³

174. Mit Gesetz vom 25. März 1998⁴⁰⁴ zu der in Genf am 19. März 1991 unterzeichneten Fassung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen wurde dem **1991 revidierten Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen** zugestimmt. Die neuen Entwicklungen in der Pflanzenzüchtung und in den Produktionsformen, wie Internationalisierung von Züchtung und Handel mit pflanzlichen Erzeugnissen und die allgemeinen Entwicklungen im gewerblichen Rechtsschutz, erforderten eine Revision des Übereinkommens. Diesen Zielen dienen vor allem folgende Regelungen:

- Definition des Begriffs "Sorte" als Abgrenzung von anderen gewerblichen Schutzrechten;
- Verpflichtung der Vertragsparteien, diesen Schutz für alle Pflanzenarten vorzusehen;
- Erstreckung des Schutzes auf weitere Benutzungshandlungen wie Vermehrung, Inverkehrbringen von Folgeerzeugnissen, um den Züchter für jede Reproduktionssorte eine Vergütung zu ermöglichen;
- Einführung des Abhängigkeitsgrundsatzes in bestimmten Fällen;
- klare Fassung der Begrenzung des Schutzrechts durch Abschluß- und Erschöpfungsregelungen.

In Anlehnung an andere internationale Übereinkommen auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes wurde die revidierte Fassung des Übereinkommens neu strukturiert. Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zur revidierten Fassung des Übereinkommens erforderte zugleich eine Änderung des Sortenschutzgesetzes.⁴⁰⁵

175. Im Rahmen einer Großen Anfrage gab die Bundesregierung am 17. Juni 1998 **Auskunft über die von ihr ergriffenen Initiativen zur Schaffung internationaler Regelungen in bestimmten Bereichen des Außenwirtschaftsrechts.**⁴⁰⁶

Im Hinblick auf die **Stabilisierung der Wechselkurse** betonte die Bundesregierung, daß die Ursachen von Wechselkursschwankungen in aller Regel im nationalen Bereich liegen und dort angegangen werden müssen. Der wichtigste Beitrag zur Stabilisierung der Wechselkurse bestehe in einer stabilitätsgerechten und vorhersehbaren Geld-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der beteiligten Staaten. Aus diesem Grunde zählen die Maastricht-Kriterien, der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die unabhängige, dem Ziel der Preisstabilität verpflichtete Europäische Zentralbank zu den wichtigsten Initiativen der Bundesregierung zur Stabilisierung der Wechselkurse. Der Internationale Währungsfonds überwache die Geld-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten und leite daraus Emp-

⁴⁰³ *Ibid.*, 15.

⁴⁰⁴ BGBl. 1998 II, 258.

⁴⁰⁵ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 12.5.1997, BT-Drs. 13/7619.

⁴⁰⁶ BT-Drs. 13/10995, 4f.

fehlungen ab. Auf deutsche Initiative werde jetzt international diskutiert, diese Empfehlungen in einem abgestuften Verfahren transparent zu machen, um die öffentliche Debatte über notwendige Maßnahmen in den einzelnen Ländern anzuregen und das Risikobewußtsein der internationalen Kapitalanleger zu schärfen. Auf der Ebene der G7 werden die Wirtschaftspolitik der Teilnehmerstaaten und damit auch die Entwicklung der Wechselkurse regelmäßig beraten. Bei ihrem diesjährigen Wirtschaftsgipfel in Birmingham haben die G7-Staats- und -Regierungschefs folgende Ansatzpunkte zur Stärkung des globalen Währungs- und Finanzsystems identifiziert: verbesserte Transparenz der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik, u. a. durch frühzeitige Veröffentlichung von Wirtschaftsdaten und transparente Fiskalpolitik; Hilfe an Länder in aller Welt bei der Vorbereitung auf globale Kapitalströme, u. a. durch Beratungsangebote und verbesserte Überwachung vor allem kurzfristiger Kapitalströme; Stärkung der nationalen Finanzsysteme.

In bezug auf die **verbindliche Durchsetzung von Umweltstandards** erklärte die Bundesregierung, daß sie grundsätzlich die Einführung ökologischer Mindeststandards in entsprechenden multilateralen Konventionen befürworte. Allerdings sollten die unterschiedlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden. Auf die Frage, welche konkreten Vorstellungen die Bundesregierung zum Thema Handel und Umwelt bei Verhandlungen in der OECD und der WTO einbringe, antwortete die Bundesregierung:

“Die OECD ist mit Unterstützung der Bundesregierung seit Jahren aktiv in der Erarbeitung internationaler Umweltstandards, insbesondere im Chemikalienbereich. Die Bundesregierung wird im Hinblick auf die Arbeit des WTO-Ausschusses Handel und Umwelt prüfen, inwieweit eine Verknüpfung zwischen Umweltmindestanforderungen und den Regeln des multilateralen Handelssystems im GATT bzw. der WTO erfolgen kann. Eine inhaltliche Festlegung von ökologischen Mindeststandards kann nach Auffassung der Bundesregierung allerdings nicht in der WTO erfolgen, da diese Organisation für die Gestaltung der internationalen Umweltzusammenarbeit weder über das Mandat noch über die entsprechende umweltspezifische Kompetenz verfügt. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, daß die Arbeiten in der WTO zu Handel und Umwelt konstruktiv fortgeführt werden, mit der Zielrichtung, daß sich Handels- und Umweltpolitiken im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung gegenseitig unterstützen sollten. Im Kern muß es darum gehen, ökologische Aspekte weiter in das multilaterale Handelssystem zu integrieren, ohne handelspolitische Grundprinzipien hierdurch zu untergraben.”⁴⁰⁷

Hinsichtlich der **verbindlichen internationalen Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards** begrüßte die Bundesregierung die Aussagen der Schlußerklärung der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur vom Dezember 1996 zu Kernarbeitsstandards. In dieser Schlußerklärung bekannten sich die Handelsminister aller WTO-Mitgliedstaaten zur Einhaltung international anerkannter Arbeitsnormen und hoben die Kompetenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für die Schaffung und die Befassung mit solchen Normen hervor. Die

⁴⁰⁷ *Ibid.*, 5f.

Bundesregierung äußerte, daß sie die Bemühungen der Internationalen Arbeitsorganisation, die Einhaltung der Konventionen zu Kernarbeitsstandards effizienter zu überwachen, unterstütze. Zugleich stehe sie der Einleitung eines sachbezogenen Dialogs zwischen der WTO und der ILO aufgeschlossen gegenüber. Sie warnte ebenfalls davor, wichtige sozialpolitische Anliegen als Vorwand für protektionistische Maßnahmen zu mißbrauchen, da dies nicht nur Nachteile für die weniger entwickelten Länder, sondern auch für die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft hätte.

In bezug auf die **Herstellung eines fairen internationalen Wettbewerbs** teilte die Bundesregierung mit, daß sie sich insbesondere auf europäischer Ebene aktiv für die Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsordnung eingesetzt habe. Daneben habe sich der Bundesminister für Wirtschaft auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Dezember 1996 nachdrücklich für die Erarbeitung international abgestimmter Wettbewerbsregeln eingesetzt.

Auf dem Gebiet der **Bekämpfung der internationalen Korruption** engagiere sich die Bundesregierung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Ziel der Bundesregierung sei es, durch den Abschluß völkerrechtlicher Übereinkommen möglichst viele Mitglieder der Weltgemeinschaft in den internationalen Kampf gegen die Korruption einzubinden. Die Bundesregierung zählte folgende Übereinkommen auf, auf die sie nachdrücklich hingewirkt habe: das Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 auf der Ebene der OECD, das (erste) Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 27. September 1996 auf der Ebene der Europäischen Union und den Entwurf eines strafrechtlichen Korruptionsübereinkommens auf der Ebene des Europarats.

Außerdem nahm die Bundesregierung Stellung zur **Steuerflucht und Steuerdumping**. Da es sich dabei um weltweite Phänomene handele, können diese auch nur durch ein koordiniertes internationales Zusammenwirken, insbesondere auf der Ebene der OECD, erfolgreich bekämpft werden. Bisher habe die Bundesrepublik Deutschland die Ausnutzung bestimmter Steuervergünstigungen im Ausland durch einseitige Regelungen bekämpft, insbesondere durch das sogenannte Außensteuergesetz. Einseitige gesetzliche Maßnahmen können jedoch nur unvollkommen die Ausnutzung unfairer Steuervergünstigungen verhindern. Sie können die Wirtschaft auch im internationalen Wettbewerb benachteiligen, wenn andere Staaten keine vergleichbaren Regelungen anwenden. Deshalb sei hier eine internationale Abstimmung durch gezieltes gemeinschaftliches Handeln erforderlich. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Europäischen Union habe sich am 11. Dezember 1997 – vor allem auch auf Initiative der Bundesregierung – auf einen Verhaltenskodex zur Bekämpfung des unfairen bzw. schädlichen Steuerwettbewerbs geeinigt. In dem Kodex verpflichten sich die Mitgliedstaaten, derartige Vergünstigungen nicht mehr neu einzuführen und bestehende Vergünstigungen innerhalb bestimmter Regelfristen abzuschaffen. Ferner begrüßte die Bundesregierung die Aktivitäten der OECD im Kampf gegen Steuerflucht und Steuerdumping

und erklärte, daß sie sich für eine wirksame Umsetzung der im OECD-Bericht über den schädlichen Steuerwettbewerb vom 27./28. April 1998 enthaltenen Empfehlungen einsetze.

176. Eine **Reform der Institutionen des internationalen Wirtschaftsrechts** wurde von der Bundesregierung ebenfalls am 17. Juni 1998 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage diskutiert.⁴⁰⁸ Die Bundesregierung erklärte, daß sie sich gemeinsam mit ihren G 7/8- und EU-Partnern seit langem für Reformen im Bereich der Vereinten Nationen einsetze, die durch verstärkte und verbesserte Koordinierung der Aktivitäten im gesamten VN-System sowohl auf der Ebene der Organisationszentralen als auch auf Länderebene zu einer erhöhten Effizienz und der wirkungsvolleren Verwendung knapper Mittel führen sollen. Mit Befriedigung vermerke sie, daß in zunehmendem Maße Vereinbarungen zwischen einzelnen Organisationen des VN-Systems über verstärkte Zusammenarbeit zu verzeichnen sind. Ein wichtiges Instrument der Abstimmung und des Informationsaustausches sei der alljährlich zu Beginn der ECOSOC-Arbeitstagung stattfindende Politikdialog mit den Spitzen von IWF, WB, WTO und UNCTAD.

Ferner teilte die Bundesregierung mit, daß nach ihrer Überzeugung es keinen Zweifel an der Leistungsfähigkeit der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen gebe. In diesem Zusammenhang äußerte sie sich auch zu einer Notwendigkeit, für bestimmte Aufgaben neue internationale Organisationen zu schaffen. Zur Gewährleistung und Sicherung eines fairen internationalen Wettbewerbs habe sich die Bundesregierung im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 für die Errichtung eines unabhängigen europäischen Kartellamtes eingesetzt. Des weiteren werde sie sich im WTO-Ministerrat für ein Mandat zur Vereinbarung von Wettbewerbsregeln, die Minimumstandards, Verfahrensregeln und Streitschlichtungsmechanismen beinhalten sollten, einsetzen. Dagegen sehe die Bundesregierung für die Umsetzung und Überwachung eines multilateralen Investitionsabkommens, die Bekämpfung internationaler Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens, die Vereinbarung von internationaler Banken- und Börsenaufsicht und die Sicherung des Urheberrechtes keine Notwendigkeit, internationale Organisationen zu schaffen.

Abschließend schätzte die Bundesregierung die **gegenwärtige und zukünftige Rolle der OECD** im internationalen Gefüge ein:

“Die Bundesregierung sieht in der OECD eine zentrale intergouvernementale Organisation im Sinne eines hochrangigen Analyse-, Informations- und Diskussionsforums für die Mitgliedstaaten. Das besondere Charakteristikum der OECD ist nicht zuletzt im offenen Meinungs-austausch zwischen den Regierungen zu sehen. Dabei besteht das Ziel, im konstruktiven Dialog auf die Meinungsbildung einzuwirken und eine Konsensbildung bzw. in geeigneten Fällen auch eine Koordinierung von Politiken und gemeinsamen Vorgehensweisen zu erreichen. Dieser der Politikberatung in den Mitgliedstaaten dienende Charakter der OECD sollte beibehalten werden.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, 10f.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung besteht eine wichtige Rolle insbesondere darin, politisch relevante Themen aufzugreifen, die von länderübergreifender Bedeutung sind oder die in anderen internationalen Gremien gar nicht oder nur mit regional beschränkter Wirkung bearbeitet werden. Beispiele hierfür sind die Strategien zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme, Untersuchungen zu den Auswirkungen der Asienkrise, das Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Geschäftsverkehr, die Empfehlungen zum unfairen Steuerwettbewerb, aber auch Themen wie 'Klimaschutz', 'Aging' und 'Electronic Commerce'.

Die Bundesregierung unterstützt die Verabschiedung von Konventionen im Rahmen der OECD. Allerdings sind einer vermehrten Verabschiedung von verbindlichen Konventionen Grenzen gesetzt, da die OECD auf dem Konsensprinzip aufbaut. Aufgrund der zunehmenden Mitgliederzahl, zur Zeit 29 Staaten, und zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der OECD setzt sich die Bundesregierung für ein vorsichtiges Abgehen vom Konsensprinzip ein. ... Die OECD verfügt über keine formalen, rechtlichen Sanktionsmechanismen. Die Einführung derartiger Mechanismen wäre auch nicht sinnvoll, da dies den offenen Diskussionscharakter der Organisation beeinträchtigen würde. Allerdings werden in bestimmten Fällen Überwachungsverfahren eingeführt, z.B. bei der Empfehlung zum unfairen Steuerwettbewerb. Im Falle einer nationalen Nichtumsetzung von Abkommen besteht ein starker informeller Druck ('peer pressure') seitens der anderen Mitgliedstaaten, der u.a. im OECD-Ministerrat, den Ausschüssen und in den jeweiligen Länderberichten zum Tragen kommt. Diesem Druck kann der betreffende Mitgliedsstaat nicht ausweichen.⁴⁰⁹

177. Auf die Frage, ob die Bundesregierung die **Handelsbeziehungen zu den USA nach den Zwistigkeiten zwischen der EU und den USA** als belastet ansehe, erklärte die Bundesregierung am 17. Juni 1998:

"Die Lösung der handelspolitischen Streitfragen zwischen EU und USA braucht Zeit. Auch in Zukunft werden sich Interessengegensätze nicht vermeiden lassen. Um nach Möglichkeit zu verhindern, daß diese die transatlantischen Beziehungen belasten, sind ständige Kontakte, auch informeller Art im Sinne eines 'early warning', mit den USA erforderlich."⁴¹⁰

Im Hinblick auf die mögliche Ausweitung der Sanktionsgesetze der USA verwies die Bundesregierung auf die im Mai 1998 zwischen der EU und den USA vereinbarten "Prinzipien über politische Zusammenarbeit", die die Anwendung extraterritorialer Sanktionen in Zukunft verhindern sollen. Die Sanktionen sollen danach künftig ausschließlich und direkt gegen das Land gerichtet werden, das für ein bestimmtes internationales Problem verantwortlich ist. Beide Parteien werden sich in kritischen Fällen um eine Abstimmung ihrer Politik gegenüber Problemländern bemühen.⁴¹¹

178. Im Rahmen ihrer Antwort auf die Große Anfrage zu den Chancen der Globalisierung und Gestaltung der Außenwirtschaftspolitik nahm die Bundesregierung am 17. Juni 1998 Stellung zur **europäischen Außenwirtschafts-**

⁴⁰⁹ *Ibid.*, 13f.

⁴¹⁰ BT-Drs. 13/10996, 8.

⁴¹¹ *Ibid.*

politik.⁴¹² Dabei unterstrich sie, daß sie in der Kompetenzregelung für die Außenhandelspolitik ein Vorbild für andere Politikbereiche sehe. Für die Außenhandelspolitik enthalte der Amsterdamer Vertrag Möglichkeiten zur Erweiterung der Kompetenz der Europäischen Union. Andere Politikbereiche müssen entsprechend ihren eigenen Gegebenheiten insbesondere gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität betrachtet werden. Eine Erweiterung der handelspolitischen Initiativ- und Vertretungskompetenzen der Europäischen Union und der Kommission auf alle handelspolitisch relevanten Sachbereiche lehnte die Bundesregierung ab:

“Der internationale Dienstleistungshandel und der Schutz geistiger Eigentumsrechte umfassen zahlreiche Materien, die unter die gemischte Regelungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten fallen. Viele dieser Materien berühren zentrale Bereiche nationaler Souveränität, z.B. die mit dem Dienstleistungshandel eng verknüpften Fragen des Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts für ausländische Dienstleistungsanbieter, mögliche Auswirkungen auf das Aufsichtsrecht für Banken, Versicherungen und andere Finanzdienstleister, Fragen der Luftverkehrs politik, Kompetenzen der Bundesländer im Bereich der Rundfunk- und Bildungspolitik sowie das Berufsrecht freier Berufe. Die bisherige Praxis der Gemeinschaft, in diesen Fragen im Europäischen Rat Konsens zu entwickeln, um die – handelspolitisch und rechtlich gebotene – einheitliche Außenvertretung der Gemeinschaft zu gewährleisten, hat sich sowohl in der Uruguay-Runde als auch danach als praktikable Lösung erwiesen.”⁴¹³

179. Am 26. August 1998 stimmte der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den **Verträgen vom 14. September 1994 des Weltpostvereins** zu.⁴¹⁴ Die Verträge des Weltpostvereins bilden die Grundlage für die weltweite internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Post- und Postbankwesens und sind auf dem Weltpostkongreß in Seoul 1994 überarbeitet und neu beschlossen worden. Bei den Verträgen des Weltpostvereins handelt es sich im einzelnen um das 5. Zusatzprotokoll zur Satzung des Weltpostvereins, die allgemeine Verfahrensordnung des Weltpostvereins nebst Anhang, den Weltpostvertrag, das Postpaketübereinkommen, das Postanweisungsübereinkommen, das Postgiroübereinkommen und das Postnachnahmeübereinkommen nebst Schlußprotokollen.

XV. Europäische Union und Europäische Gemeinschaften

1. Verträge

180. Vertrag von Amsterdam

Dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 wurde durch Vertragsgesetz vom 8. April 1998⁴¹⁵ zugestimmt.⁴¹⁶ Anlässlich der abschließenden Bera-

⁴¹² *Ibid.*, 9f.

⁴¹³ *Ibid.*, 10.

⁴¹⁴ BGBl. 1998 II, 2082.

⁴¹⁵ BGBl. 1998 II, 386.

⁴¹⁶ Vgl. hierzu ausführlich Bank (Anm. 1), Ziff. 196; WIB 4/98, 55.

tung des Vertrags von Amsterdam erklärte der Bundesaußenminister Kinkel am 27. März 1998 im Bundesrat:

“Der Vertrag von Amsterdam erfüllt nicht alle unsere Wünsche, aber er bringt die Europäische Union ein großes und wichtiges Stück voran – und zwar so, daß auch unsere Bürger etwas davon haben.

– Die Stellung des Europäischen Parlaments wurde gestärkt – und damit auch die Demokratie und die Rechte der Bürger in Europa.

– Den größten Fortschritt bringt Amsterdam jedoch bei der inneren Sicherheit, der europaweiten Bekämpfung des organisierten Verbrechens, beim Schutz vor Kriminellen und Schleusern in der Asyl- und Visapolitik – alles brennende Anliegen unserer Bürger.

– Der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gibt der Vertrag Gesicht und Stimme, stärkt das Mehrheitsprinzip – also die Geschlossenheit unseres Handelns.

– Dem einzelnen Bürger bringt der neue Vertrag eine Fülle von Verbesserungen: vom Verbraucher- bis zum Umweltschutz.

– Besondere deutsche Anliegen und Forderungen der Länder sind berücksichtigt worden: Die Bestandsgarantie für unser Sparkassensystem und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Festschreibung der kommunalen Selbstverwaltung und – vor allem – das neue Subsidiaritätsprotokoll!

– Der Konsens mit den Ländern bei europapolitischen Entscheidungen ist der Bundesregierung wichtig.

Deshalb ist es gut, daß wir einvernehmliche Lösungen im Hinblick auf die Bund-Länder-Vereinbarung gefunden haben.

Amsterdam ist aber kein Endpunkt! Die jetzt beginnende Erweiterung wird die Union vor eine schwierige Belastungsprobe stellen. Zum ersten Mal nimmt die EU Länder auf, die 40 Jahre Diktatur und Kommandowirtschaft durchlitten haben. Deshalb müssen wir den Beitrittskandidaten erhebliche Vorleistungen abverlangen. Aber auch die EU selbst muß jetzt ihre Hausaufgaben machen, wenn das Jahrhundertprojekt Erweiterung gelingen soll. Daran haben gerade wir Deutschen ein herausragendes Interesse.⁴¹⁷

Am 7. Mai 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zum Amsterdamer Vertrag durch den deutschen Botschafter in Rom Kastrup:

“Deutschland ratifiziert als erstes Land der Europäischen Union den Amsterdamer Vertrag. Das ist ein klares Signal an unsere europäischen Partner: Deutschland ist und bleibt auf Europakurs! ... Der Vertrag von Amsterdam bringt zahlreiche Fortschritte, die dem Bürger unmittelbar zugute kommen werden. Die wichtigsten sind:

– Ein qualitativer Sprung bei der Justiz- und Innenpolitik: Mit dem Vertrag von Amsterdam wird ein großes europäisches Projekt auf den Weg gebracht – vergleichbar mit dem bisherigen Meilenstein der Integration: den Gründungsverträgen von 1957, dem Binnenmarkt von 1992 und den Maastricht-Vertrag mit der Wirtschafts- und Währungsunion bis 1999. Dieses Projekt ist: Innerhalb von 5 Jahren soll ein einheitlicher ‘Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts’ in Europa geschaffen werden. Konkret heißt

⁴¹⁷ Pressearchiv des Auswärtigen Amts (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/t/R980327A.html.

das: Mehr Freiheit für die Bürger – weitere Grenzkontrollen fallen – und gleichzeitig mehr Sicherheit vor Kriminellen und Schleusern. Also: mehr Sicherheit trotz offener Grenzen.

– Mehr Demokratie in der EU: Das Europäische Parlament gehört zu den großen Gewinnern der Neuregelung durch den Amsterdamer Vertrag, z.B. durch Ausweitung der Bereiche, in denen es gleichberechtigt mit dem Rat mitentscheidet.

– Mehr Flexibilität bei der Weiterentwicklung der Europäischen Union: Der neue Vertrag schafft die Möglichkeit, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen der Union mit weiteren Integrationsschritten vorangeht. Das heißt: Künftig brauchen wir nicht mehr auf den Langsamsten zu warten. Damit bleibt die Union auch mit 20 oder mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die Erweiterung.

– Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde in ihrer Wirksamkeit deutlich gestärkt. Die Stichworte lauten: mehr Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit; deutliche Fortschritte beim Krisenmanagement, auch im militärischen Bereich, und nicht zuletzt mehr Kontinuität in der Darstellung nach außen durch einen hohen Beauftragten für die GASP. Er verleiht der GASP stärker als bisher Gesicht und Stimme.

– Für uns Deutsche ganz wichtig ist die deutliche Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Die Bürger wollen nicht, daß die Europäische Union Ausgaben übernimmt, die besser von den Mitgliedstaaten, Regionen oder Gemeinden erfüllt werden können. Deswegen haben wir Deutsche in Amsterdam auf diesen Punkt so großen Wert gelegt.⁴¹⁸

181. Auf die Kleine Anfrage zu dem von der Bundesregierung nach dem **Beschäftigungskapitel des Vertrages von Amsterdam zu erstellenden beschäftigungspolitischen Aktionsplan** legte die Bundesregierung am 25. März 1998 dar, daß die koordinierte Beschäftigungsstrategie, die bereits unter deutscher Präsidentschaft in Essen auf den Weg gebracht worden sei, mit den nationalen Aktionsplänen auf wichtigen Handlungsfeldern konkretisiert werde. Wichtig sei, daß die Beschäftigungspolitik mit der Wirtschaftspolitik eng verzahnt werde. Die Bundesregierung gehe davon aus, daß die jährliche Überprüfung der Aktionspläne dazu beitragen werde, den Erfahrungsaustausch über erfolgreiche Wege in der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene zu intensivieren. Im Hinblick auf die vorgesehene unmittelbare Mitwirkung der Tarifpartner bei der Erstellung des Aktionsplans seien bereits Orientierungsgespräche geführt und eine enge Zusammenarbeit vereinbart worden. Dabei haben die Tarifpartner ihre Bereitschaft unterstrichen, an der Ausarbeitung des Aktionsplans mitzuwirken.⁴¹⁹

182. Osterweiterung der Europäischen Union

Am 31. März 1998 wurden formelle Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern aufgenommen. Anlässlich der Eröffnung des EU-Beitrittsprozesses erklärte Bundesaußenminister **K i n k e l** in Brüssel:

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ BT-Drs. 13/10192.

“Mein Appell an alle Kandidaten: Setzen Sie die Reformen entschlossen fort – viele Erfolge sind jetzt schon beeindruckend! Aber es bleibt noch viel zu tun. Dabei gilt weiterhin: Reformkurs ist Europakurs. Wir werden Ihnen allen auch weiterhin auf dem Weg nach Europa helfen. Wir kennen aus eigener Erfahrung mit der DDR die Umbruchprobleme. Vor allem aber müssen wir die Menschen auf den Weg der weiteren Integration in ihren Köpfen und Herzen mitnehmen. Wir wollen und brauchen ein Europa für die Menschen. Um sie geht es. Das sollte bei allem, was wir tun, im Vordergrund stehen.”⁴²⁰

Bezüglich des Beschlusses des Europäischen Rates, **Beitrittsverhandlungen mit Zypern** aufzunehmen, erklärten der Bundesaußenminister Kinkel und der französische Außenminister Védrine im Rahmen des deutsch-französischen Seminars auf dem Petersberg bei Bonn am 2. Februar 1998:

“Im Hinblick auf die angestrebte Mitgliedschaft ganz Zyperns ist es wichtig, daß die zyprische Verhandlungsdelegation auch Vertreter der türkisch-zyprischen Volksgruppe einschließt. Wir erwarten, daß die zyprische Regierung hierzu bald einen für alle Seiten akzeptablen Vorschlag macht, und wir werden hierüber in engem Kontakt mit dem britischen Vorsitz bleiben, um gegebenenfalls entsprechende Schlußfolgerungen zu ziehen.”⁴²¹

Im 59. Bericht über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Union erläuterte die Bundesregierung, daß in einer ersten Phase der Beitrittsverhandlungen seit April 1998 ein Abgleich des EU-Rechtes mit der bestehenden Gesetzgebung der einzelnen Beitrittsländer durchgeführt werde. Es habe zum Ziel, eventuelle Probleme der Beitrittsländer bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu identifizieren und die zu verhandelnden Fragen festzulegen. In einer zweiten Phase habe die Europäische Union im Herbst 1998 mit Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern konkrete Verhandlungen zu den ersten sieben Verhandlungskapiteln aufgenommen.⁴²²

Auf die **Interpellation einiger Abgeordneter des Bayerischen Landtags betreffend die Osterweiterung der EU und ihre Auswirkungen auf Bayern** erklärte die Bayerische Staatsregierung am 23. Juni 1998:

“Die Staatsregierung begrüßt den Vorschlag der Kommission in ihrer ‘Agenda 2000’, mit den osteuropäischen Staaten Polen, Tschechien, Ungarn, Estland und Slowenien Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Diese Beitrittsverhandlungen sowie diejenigen mit Zypern haben Ende März 1998 begonnen. Die Osterweiterung liegt im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interesse gerade Bayerns, das mit der Osterweiterung in die Mitte der Europäischen Union rückt. Bei Durchführung der Osterweiterung müssen jedoch nachteilige wirtschaftliche Folgen insbesondere für die ostbayerischen Grenzräume, eine Verschlechterung der Situation der inneren Sicherheit sowie eine Überforderung Deutschlands als derzeitiger Hauptnettozahler der Europäischen Union verhindert und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gewahrt werden. Voraussetzungen für die Osterweiterung sind daher:

⁴²⁰ Bull. Nr. 23 vom 1.4.1998, 260.

⁴²¹ Bull. Nr. 10 vom 9.2.1998, 117.

⁴²² BT-Drs. 14/711 vom 31.3.1999, 21.

- die dringend notwendigen Reformen der EU-Strukturpolitik und der EU-Agrarpolitik;
- eine gerechtere finanzielle Lastenverteilung innerhalb der EU. Sonst könnte die Osterweiterung zu einem nicht-kalkulierbaren finanziellen Risiko für Deutschland und Bayern werden;
- institutionelle Reformen, um die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auch unter den Bedingungen der Osterweiterung zu wahren, vor allem die Stärkung des Stimmengewichts der großen Mitgliedstaaten im Rat und eine Begrenzung der Zahl der Kommissare;
- längerfristige Übergangsregelungen, auf die die Beitrittskandidaten angesichts ihres derzeit noch großen wirtschaftlichen und sozialen Rückstandes nach einer Aufnahme angewiesen sein werden, vor allem im Bereich der Freizügigkeit, beim Abbau der Personenkontrollen an den Grenzen und bei der Einbeziehung in den Binnenmarkt;
- Hilfen für die bayerischen Grenzräume nach Osten, um die Folgen des Fördergefälles und der großen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zu den Beitrittsländern abzumildern. Notwendig sind EU-Hilfen und ein deutlich verbesserter Freiraum für nationale und regionale Beihilfen.“

Anläßlich eines Zusammentreffens mit dem polnischen Ministerpräsidenten Buzek in Warschau teilte Bundeskanzler Schröder am 5. November 1998 mit, daß er den Wunsch Polens nach einer baldigen Mitgliedschaft in der Europäischen Union ohne Einschränkung unterstütze. Er fügte hinzu, daß die Bundesrepublik Deutschland, die im kommenden Jahr in der Europäischen Union die Präsidentschaft übernehme, alles tun werde, damit die Beitrittsverhandlungen wie von Polen gewünscht zügig vorankämen. Was die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten anbelange, plädierte Schröder dafür, Gegenwart und Zukunft stärker in den Blick zu nehmen, ohne die historische Dimension zu vergessen. Von der Qualität der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen hänge die wirtschaftliche und politische Stabilität in der gesamten Region ab. Das mache das ungeheure Interesse der Bundesrepublik Deutschland an möglichst engen Beziehungen zu Polen aus.⁴²³

Bundesaußenminister Fischer bekräftigte am 18. November 1998 vor dem Europaausschuß, daß es im Rahmen des Beitrittsprozesses mittel- und osteuropäischer Staaten zur Europäischen Union derzeit nicht realistisch sei, konkrete Jahreszahlen für die Aufnahme bestimmter Länder zu nennen. Erst wenn sich konkrete Fortschritte bei den Verhandlungen der Beitrittskandidaten mit der Europäischen Kommission abzeichneten, sei es sachgerecht und geboten, im Interesse des Erfolgs einen Zeithorizont zu schaffen.⁴²⁴

183. Deutsche Schengen-Präsidentschaft

Anläßlich des dritten Jahrestages des Schengener-Durchführungsabkommens am 26. März 1998 zog Bundesinnenminister Kanther eine positive Bilanz. Er erklärte, daß die Ausgleichsmaßnahmen deutlich wirksam geworden seien. Zur Sicherung der deutschen Außengrenzen seien derzeit rund 20.000

⁴²³ FAZ vom 6.11.1998.

⁴²⁴ Blickpunkt Bundestag 5/98, 26.

Beamte des Bundesgrenzschutzes, der Zollverwaltung, der Wasserschutzpolizeien Hamburgs und Bremens sowie der bayrischen Polizei im Einsatz. Der Bundesinnenminister betonte außerdem, daß angesichts der von professionellen Schlepperbanden organisierten illegalen Zuwanderung von Kurden aus dem Irak und der Türkei, sowie Albanern aus dem Kosovo, große Kraftanstrengungen zur Sicherung der Schengen-Außengrenzen erforderlich seien.⁴²⁵

Am 1. Juli 1998 übernahm die Bundesrepublik Deutschland für ein Jahr die Präsidentschaft im Schengen-Verband der europäischen Länder. Bundesinnenminister **Kanther** betonte aus diesem Anlaß in Bonn, daß Deutschland in dieser Phase besonderer internationaler Verantwortung vor allem im Bereich der Verbrechensbekämpfung und der inneren Sicherheit wesentliche Fragen voranbringen und praktische Ergebnisse bewirken müsse. Dabei zeigte sich der Bundesinnenminister davon überzeugt, daß praktische Ergebnisse in folgenden Bereichen möglich seien:

- die Stärkung der Befugnisse der neugeschaffenen Europol-Behörde im Kampf gegen das organisierte Verbrechen,
- die Perfektionierung des Schengener Außengrenzsystems mit seinen 40.000 Stationen,
- eine optimale Nutzung des gemeinsamen Fahndungssystems,
- die gleichmäßige Rechtsanwendung zwischen allen Partnerstaaten,
- Verbesserungen im Rechtshilfeverkehr,
- eine entschlossene Eindämmung des illegalen Zuzugs nach Westeuropa sowie die Bekämpfung des Schlepper- und Schleuserunwesens sowie
- die Nutzung der Ermittlungskapazitäten von Europol für geeignete Felder der Schengen-Kooperation (z. B. Drogen, Waffen, Schleuse, Menschenhandel).

Bundesinnenminister **Kanther** unterstrich, daß ein geschlossenes Sicherheitskonzept der EU-Staaten entwickelt werden müsse, welches die Basis für die Ost-Erweiterung der EU bilden solle. Die schnellstmögliche Kräftigung und Unterstützung der Sicherheitsstrukturen in den Beitrittsländern durch die Europäische Union sei von besonderer Bedeutung. Dazu gehörten der weitere Aufbau von Polizei und Justiz, die Schaffung vergleichbarer Rechtsordnungen im Bereich des Polizei- und Strafrechts und hohe Sicherheitsstandards an den künftigen Ostgrenzen. Vor dem Hintergrund der Integration Schengens in die Europäische Union und der Vorbereitung der EU-Beitrittskandidaten werde nach Ansicht **Kanthers** die "EU-Verträglichkeit" der Arbeiten unter deutschem Vorsitz besondere Bedeutung haben. Im wesentlichen ginge es um Vorstellungen für die Zuordnung des Schengener Besitzstandes zu den Rechtsgrundlagen des Amsterdamer Vertrages, die Festlegung der Rechtsbeziehungen Islands und Norwegens, die mit Schengenstaaten einen Kooperationsvertrag geschlossen haben, zur EU, institutionelle Fragen wie die Überführung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates sowie die Weiterführung des Schengener Informationssystems.⁴²⁶

⁴²⁵ Innenpolitik II/1998 vom 19.5.1998, 7.

⁴²⁶ Innenpolitik III/1998 vom 3.8.1998, 2f.

Aus Anlaß der deutschen Schengen-Präsidentschaft verfaßten Bundesinnenminister Kanther und Schengen-Koordinator der Bundesregierung Schelter die Denkschrift "Schengen auf dem Weg in die Europäische Union". In der Vorbemerkung faßten sie 13 Jahre Schengen kurz zusammen:

"Schengen war von Anfang an darauf angelegt, eines Tages in der Europäischen Union aufzugehen. Als Labor gleichzeitig für mehr Freizügigkeit und mehr Grenzsicherheit, als 'Motor' eines Europa ohne Binnengrenzen, aber mit einem effektiven Schutz seiner Außengrenzen, wurde die Schengener Zusammenarbeit zu einer Erfolgsgeschichte der europäischen Integration. In vielen wichtigen Politikbereichen sind die Schengen-Staaten heute schon auf einer wesentlich höheren Stufe der Integration als die Gesamtheit der EU-Mitglieder. Die polizeiliche Zusammenarbeit, die gemeinsame Visapolitik und das Schengener Informationssystem sind Beispiele dafür. Aber eine Erwartung hat sich nicht so rasch erfüllt, wie sich die Initiatoren der Schengener Kooperation das vorgestellt hatten: Es bleibt auf nicht absehbare Zeit dabei, daß sich das Vereinigte Königreich und Irland nicht der gesamten Schengen-Philosophie anschließen wollen. Die Kontrolle der Binnengrenzen bleibt für diese Inselstaaten zunächst ein Teil ihres Selbstverständnisses. Damit stellt sich all denen, die sich den weiteren Erfolg der Zusammenarbeit im Bereich von Freizügigkeit und Sicherheit verschrieben haben, die Frage, wie der Erfolg Schengens für die europäische Integration fruchtbar gemacht werden kann. Der Vertrag von Amsterdam gibt darauf eine Antwort, die nicht von Anfang an und nicht von allen Mitgliedern der Europäischen Union für richtig gehalten worden ist: mit dem 'Schengen-Protokoll' wird die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten in ihrem Bestand in den Bereich der EU überführt. 'Schengen-Recht' wird 'EU-Recht'. Die bisherigen Arbeitsstrukturen Schengens werden durch die verschiedenen Arbeitsebenen der EU ersetzt."⁴²⁷

184. Europol

Durch Gesetz vom 19. Mai 1998⁴²⁸ wurde dem Protokoll vom 19. Juli 1997 aufgrund von Art. K.3 EUV und von Art. 41, Abs. 3 Europol-Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und Bediensteten von Europol (Europol-Immunitätenprotokoll) zugestimmt.

Am 6. August 1998 beschloß der Bundestag das Gesetz betreffend die Anrufung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 35 des EU-Vertrags (EUGH-Gesetz).⁴²⁹ Nach Art. 35 EU-Vertrag können die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, über die Auslegung der Übereinkommen nach dem VI. Titel des

⁴²⁷ Die Denkschrift kann im Internet unter der Adresse <http://www.bundesregierung.de/05/0511/980625/16.html> eingesehen werden.

⁴²⁸ BGBl. 1998 II, 974.

⁴²⁹ BGBl. 1998 I, 2035.

EU-Vertrages und die Auslegung der dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen durch eine entsprechende Erklärung anerkennen.

185. Währungsunion

Bundeskanzler Kohl gab in der 227. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. April 1998 zur Festlegung des Teilnehmerkreises an der Europäischen Währungsunion folgende Erklärung der Bundesregierung ab:

“Meine Damen und Herren, der Euro ist eine der wichtigsten Antworten auf die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Damit verbindet sich zugleich die zentrale Frage, ob Europa und damit auch wir in Deutschland den Aufbruch in die Zukunft schaffen. Von dieser Entscheidung hängt ganz wesentlich davon ab, ob künftige Generationen in Deutschland und Europa dauerhaft in Frieden und Freiheit, in Wohlstand und sozialer Stabilität leben können.

Die Bedeutung der Europäischen Währungsunion geht weit über das bloß Ökonomische hinaus ... Denn Währung – das ist gerade unsere deutsche Erfahrung – ist weit mehr als nur ein Zahlungsmittel. Sie verkörpert immer auch ein Stück nationale Tradition, auch ein Stück kulturelle Identität. Gerade für uns Deutsche ist sie – nach unseren Erfahrungen mit 50 Jahren D-Mark – von einer enormen emotionalen Bedeutung und politischen Symbolik. ...

Meine Damen und Herren, wir haben alle Vorkehrungen dafür getroffen, daß der Euro eine dauerhaft stabile Währung wird. Die Bundesregierung und auch ich persönlich haben sich [*sic*] bei unseren Partnern in der Europäischen Union immer wieder nachdrücklich dafür eingesetzt, daß die Stabilitätskriterien des Vertrags von Maastricht nicht zur Disposition gestellt werden. Die Bundesregierung hat im Vertrag von Maastricht durchgesetzt, daß die zukünftige Europäische Zentralbank so unabhängig wie die deutsche Bundesbank und zu allererst der Stabilität der Währung verpflichtet ist. ...

Die Europäische Währungsunion wird pünktlich am 1. Januar 1999 beginnen. Dies liegt im europäischen und vor allem auch in unserem deutschen Interesse.

Die Europäische Kommission schlägt dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs folgende 11 Mitgliedstaaten für die Teilnahme am Euro zu diesem Datum vor: Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland. Das Europäische Währungsinstitut und die Deutsche Bundesbank haben in ihren Stellungnahmen bestätigt, daß dies ein stabilitätspolitisch vertretbarer Vorschlag sei. Wir in der Bundesregierung teilen diese Bewertung. Wir beabsichtigen daher, beim Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs am 2. Mai 1998 in Brüssel für den Vorschlag der Europäischen Kommission zu stimmen. ...

Die neue gemeinsame Währung wird Europa als einen Raum wirtschaftlichen Wohlstandes und monetärer wie sozialer Stabilität weiter festigen können. Sie wird unseren Kontinent – das ist ein entscheidendes Argument – im Wettbewerb mit anderen dynamischen Wirtschaftsräumen wie der nordamerikanischen Freihandelszone, NAFTA, der südamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, MERCOSUR, oder der südostasiatischen Vereinigung, ASEAN, stärken. ...

Der Euro trägt nicht zuletzt zur Stabilisierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems bei. Dies ist gerade im Blick auf die Erfahrungen mit der Finanzkrise im Südostasien in den letzten Monaten von großer Bedeutung. Der europäische Binnen-

markt ohne Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital wird durch die gemeinsame europäische Währung vollendet. In dieser Eurozone wird ein einheitlicher Markt mit rund 300 Millionen Menschen und einem Anteil von 20 % vom Welteinkommen entstehen. Diese Zahl ist vergleichbar mit dem Anteil der Vereinigten Staaten von Amerika. Auch die Verbraucher werden durch eine bessere Vergleichbarkeit der Preise ganz unmittelbar profitieren können.“⁴³⁰

Auf der Pressekonferenz zum Abschluß der Sondertagung des Rates der Europäischen Union in Brüssel gab Bundeskanzler Kohl am 3. Mai 1998 folgende Erklärung zur Entscheidung des Teilnehmerkreises an der Wirtschafts- und Währungsunion ab:

“Die Wirtschafts- und Währungsunion ist eine ganz entscheidende Antwort auf den immer schärfer gewordenen weltweiten und globalen Standortwettbewerb zwischen Staaten und Regionen. In der deutschen Öffentlichkeit ist zu meinem Bedauern untergegangen, daß in amerikanischen ‘Thinktanks’ und auch in offiziellen Kreisen der betroffenen Staaten seit Wochen zum ersten Mal offen über das Projekt diskutiert wird, den gesamten amerikanischen Kontinent – d.h. Lateinamerika, Mittelamerika und Nordamerika – zu einer einzigen Freihandelszone zusammenschließen. Das wird nicht morgen geschehen, aber es wird sicherlich in dem jetzt beginnenden Jahrhundert Struktur gewinnen.“⁴³¹

186. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zu den **Auswirkungen der Währungsunion** ging die Bundesregierung am 15. April 1998 auf die **Kosten der Währungsumstellung** ein. Der Bundesregierung seien keine verlässlichen Schätzungen über die tatsächlichen Umstellungskosten in den einzelnen Wirtschaftszweigen bekannt. Den einmalig anfallenden Umstellungskosten seien jedoch die Vorteile der Währungsunion gegenüber zu stellen. Diese Vorteile werden von Dauer sein und die Umstellungskosten bei weitem übersteigen. So werde die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft besonders von dem Wegfall der Wechselkursrisiken und den dadurch wegfallenden Kosten des Devisenmanagements profitieren. Schließlich versicherte die Bundesregierung, daß sie bestrebt sei, die Kosten der Euro-Umstellung für die öffentliche Hand auf ein Mindestmaß zu reduzieren.⁴³²

187. Errichtung der Europäischen Zentralbank

Bundeskanzler Kohl sagte anläßlich des Festakts zur Errichtung der Europäischen Zentralbank am 30. Juni 1998 in Frankfurt am Main:

“Die Errichtung der Europäischen Zentralbank ist ein wichtiger Meilenstein in der Geschichte der europäischen Einigung. Die jetzt gegründete Europäische Zentralbank wird einen stabilen und sicheren EURO gewährleisten. Ich bin sicher, daß dies mit der Unterstützung aller gelingen wird.“⁴³³

Am 18. September 1998 wurde das **Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Zentralbank über den Sitz**

⁴³⁰ Bull. Nr. 24 vom 3.4.1998, 265 f.

⁴³¹ Bull. Nr. 30 vom 11.5.1998, 362 f.

⁴³² BT-Drs. 13/10416, 7 f.

⁴³³ Bull. Nr. 49 vom 7.7.1998, 637 f.

der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main unterzeichnet.⁴³⁴ Nach der Entscheidung des Rates der Europäischen Union in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs vom 2. Mai 1998 über die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung zum 1. Januar 1999 in 11 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde am 1. Juni 1998 auf Basis der einvernehmlichen Übereinkunft des Europäischen Rates vom 29. Oktober 1993 die Europäische Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt am Main errichtet. Die EZB übernimmt mit Beginn der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die ihr in Art. 105, Abs. 2 des Vertrages von Amsterdam übertragenen Aufgaben. Nach Art. 123 dieses Vertrages wird das EWI nach der Errichtung der EZB liquidiert. Gemäß Art. 40 des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolls über die Satzung des europäischen Systems der Zentralbanken und der EZB genießt die EZB im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Befreiungen nach Maßgabe des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften. Gegenstand des Sitzstaatsabkommens mit der EZB ist es, in Konkretisierung des Protokolls über Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften einen rechtlichen Rahmen für die Arbeit der EZB an ihrem Sitz in Frankfurt zu schaffen. Darüber hinaus sollen den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und deren Familienangehörigen diplomatische Vorrechte und Befreiungen gewährt, die Geltung der deutschen Sozialversicherungspflicht für Bedienstete und deren Familienangehörige der EZB geregelt und die erforderlichen Befreiungen von den steuer- und finanzmarktrechtlichen Regelungen eingeräumt werden.⁴³⁵

Anlässlich der Unterzeichnung des Sitzstaatsabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Zentralbank hielt Bundesaußenminister K i n k e l folgende Rede:

“Die Wahl der Banken- und Finanzmetropole Frankfurt zum Sitz der EZB war eine gute Wahl. Der Name Frankfurt steht für Stabilitätskultur – hier hat die Bundesbank 50 Jahre lang für Deutschland eine Stabilitätspolitik gestaltet, die in Europa als beispielhaft gilt. Die Väter und Mütter des Vertrages von Maastricht haben diese Erfahrungen auf die Europäische Zentralbank übertragen: Sie wird mindestens ebenso unabhängig und ebenso ausschließlich der Währungsstabilität verpflichtet sein wie die Bundesbank.

Die EZB trägt große Verantwortung für das Europa des 21. Jahrhunderts. Denn nur ein stabiler Euro wird für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung im kaufkräftigsten Binnenmarkt der Welt sorgen. Nur eine stabile gemeinsame Währung kann sein enormes Potential mobilisieren. Und nur mit einem stabilen Euro kann sich der Standort Europa im globalen Wettbewerb behaupten. Der Euro wird sich neben dem Dollar zu einer Weltwährung entwickeln. Das bedeutet für die EZB: zusätzliche Verantwortung für ein stabiles Weltwährungssystem.”⁴³⁶

188. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage erläuterte die Bundesregierung am 26. März 1998 ihre **Position zur west- und zentralafrikanischen Franc-Zone**

⁴³⁴ BGBl. 1998 II, 2995. Das Zustimmungsgesetz erging am 19.12.1998.

⁴³⁵ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 11.9.1998, BR-Drs. 784/98, 11f.

⁴³⁶ Bull. Nr. 66 vom 6.10.1998, 831.

im Zusammenhang mit der Einführung des Euro. Sie stelle die traditionell enge Zusammenarbeit Frankreichs mit den afrikanischen Staaten auch nach Beginn der Währungsunion nicht in Frage. Durch die Bindung an den französischen Franc gehöre der Franc-CFA bereits heute faktisch zur "erweiterten Währungszone" des europäischen Währungssystems. Da bei einer Fortführung der bestehenden Vereinbarungen keine finanziellen Verpflichtungen für die Gemeinschaft entstehen würden und unmittelbare Auswirkungen auf die Geldpolitik der EZB ausgeschlossen wären, erhebe die Bundesregierung keine prinzipiellen Einwände gegen eine Fortsetzung der Zusammenarbeit. Sie betonte jedoch, daß eine Anbindung des CFA-Franc an den Euro jedoch der Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Gemeinschaftskompetenz bedürfe. In der 3. Stufe gehe die Zuständigkeit der Geld- und Währungspolitik von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft über. Nach Art. 109 EG-Vertrag obliege es dann dem Rat währungspolitische Vereinbarungen mit Drittstaaten abzuschließen. Diese Regelung trage der Tatsache Rechnung, daß Wechselkursvereinbarungen im Prinzip wichtige Rahmenbedingungen für die europäische Geldpolitik setzen können. Es werde daher geprüft, in welcher rechtlichen Form Frankreich eine Weiterführung der bestehenden Vereinbarungen zugestanden werden könne.⁴³⁷

2. Außenbeziehungen

189. EU-Partnerschaftsabkommen

Durch Gesetze vom 23. April 1998 wurde dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 22. April 1996 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik **Aserbaidschan** andererseits⁴³⁸ sowie dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft vom 21. Juni 1996 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik **Usbekistan** andererseits⁴³⁹ zugestimmt.⁴⁴⁰ Dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 23. Januar 1995 zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik **Kasachstan** andererseits⁴⁴¹ sowie dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 28. November 1994 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik **Moldau** andererseits⁴⁴² wurde durch zwei Gesetze vom 14. Mai 1998 zugestimmt.⁴⁴³ Weitere Zustimmungsgesetze ergingen am 6. August 1998 zu dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 22. April 1996 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitglied-

⁴³⁷ BT-Drs. 13/10275.

⁴³⁸ BGBl. 1998 II, 690.

⁴³⁹ BGBl. 1998 II, 719.

⁴⁴⁰ Vgl. Röben (Anm. 53), Ziff. 157.

⁴⁴¹ BGBl. 1998 II, 906.

⁴⁴² BGBl. 1998 II, 930.

⁴⁴³ Vgl. Grote (Anm. 315), Ziff. 258 und Bank (Anm. 1), Ziff. 201.

staaten einerseits und **Georgien** andererseits⁴⁴⁴ sowie am 11. September 1998 zu dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 22. April 1996 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik **Armenien** andererseits.⁴⁴⁵ Die Abkommen sollen einen Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der genannten Länder darstellen. Die wichtigsten Elemente der Zusammenarbeit sind die vertraglich bindende Beseitigung der bisher nur autonom aufgehobenen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, weitere Bestimmungen zu Erleichterung des Warenverkehrs, ein Verbot der Diskriminierung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Sozialrecht, die Einräumung der Niederlassungsfreiheit für Gesellschaften und Regeln über den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Bereich, wobei der Zusammenarbeit im Energie-, Umwelt- und Verkehrssektor besondere Priorität zukommt, sowie die finanzielle Zusammenarbeit.

190. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage gab die Bundesregierung am 7. April 1998 Auskunft über den **Stand der Verhandlungen der Europa-Mittelmeer-Abkommen**. Im bilateralen Bereich habe die EG mit neun der zwölf Mittelmeerpartner neue Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation abgeschlossen bzw. führe zur Zeit Verhandlungen hierüber. Ausgenommen seien allein Malta, Zypern und die Türkei, mit denen bereits Assoziationsabkommen bestünden. Das Europa-Mittelmeer-Abkommen mit Tunesien vom 17. Juli 1995 sei am 1. März 1998 in Kraft getreten. Gleichartige Assoziationsabkommen seien ferner am 20. November 1995 mit Israel, am 26. Februar 1996 mit Marokko und am 24. November 1997 mit Jordanien geschlossen worden. Das dem besonderen Status der palästinensischen Autonomiebehörde Rechnung tragende "Interims-Assoziations-Abkommen" der EG mit der palästinensischen Befreiungsorganisation vom 24. Februar 1997 sei seit 1. Juli 1997 in Kraft. Mit Ägypten, Algerien, Libanon und Syrien verhandele die EU-Kommission zur Zeit noch.⁴⁴⁶

Durch Gesetz vom 25. August 1998 wurde dem **Europa-Mittelmeer-Abkommen vom 26. Februar 1996 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zugestimmt**.⁴⁴⁷ In ihrer Denkschrift zu dem Europa-Mittelmeer-Abkommen mit Marokko führte die Bundesregierung am 30. April 1998 aus, daß das Assoziierungsabkommen gegenüber dem bisherigen Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten und dem Königreich Marokko und Abkommen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihren Mitgliedstaaten sowie dem Königreich Marokko vom 27. April 1976 im wesentlichen folgende neue Elemente enthalte, die teilweise auf Initiativen und Vorschlägen der Bundesregierung beruhen:

⁴⁴⁴ BGBl. 1998 II, 1698.

⁴⁴⁵ BGBl. 1998 II, 2378.

⁴⁴⁶ BT-Drs. 13/10389, 2f.

⁴⁴⁷ BGBl. 1998 II, 1810.

- die Institutionalisierung eines politischen Dialogs auf hoher Ebene,
- Schaffung einer Freihandelszone in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Welthandelsorganisation,
- eine Verpflichtung zur Entwicklung von Rahmenbedingungen für die Niederlassungen von Gesellschaften und zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs,
- freier Kapitalverkehr und Bestimmungen über Wettbewerb und Beihilfen,
- Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf allen Gebieten, die für beide Seiten interessant sind,
- Zusammenarbeit auf sozialem Gebiet und im kulturellen Bereich,
- eine finanzielle Zusammenarbeit, die Marokko in seinen Bemühungen unterstützt, seine Wirtschaft zu reformieren und die Auswirkungen bei der Einführung der Freihandelszone durch soziale Maßnahmen flankiert,
- Förderung regionaler Zusammenarbeit.

Weiterhin erklärte die Bundesregierung in ihrer Denkschrift, daß mit dem Abkommen ein dauerhaftes Schema für die Beziehungen zu den Mittelmeerdrittländern im Zeichen der Partnerschaft festgelegt werde. Die enge und umfassende Partnerschaft mit den Mittelmeerdrittstaaten sei das Gegenstück zur Integrationspolitik gegenüber den Nachbarn in Mittel- und Osteuropa. Ein Beitritt zur Europäischen Union sei nicht vorgesehen.⁴⁴⁸

191. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage zur wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraums ging die Bundesregierung am 18. März 1998 auf die **Beziehungen der Europäischen Union zur Ostseeregion** ein.⁴⁴⁹ Danach nehmen die Beziehungen der Europäischen Union zur Ostseeregion einen festen Platz in der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit europäischen Regionen ein. Ausdruck dessen sei sowohl die Teilnahme des Vorsitzes des EU-Rates sowie der EU-Kommission am Ostseerat als auch die bedeutsame Entwicklung der Beziehungen der Europäischen Union zu den einzelnen Ostseeanrainern. Polen und die baltischen Staaten seien mit der Europäischen Union durch Europaverträge assoziiert und haben eine klar vorgezeichnete EU-Beitrittsperspektive. Mit Rußland habe die Europäische Union die Beziehungen durch das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vertieft. Ihre Politik orientiere die Europäische Union für den Ostseeraum an folgenden Leitthesen: Stärkung der Demokratisierung und der Stabilität, verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Völkern, Erhöhung der Sicherheit der Bürger, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Integration zur Schaffung von Wachstumsstrukturen und einer dauerhaften Entwicklung in der Region, gemeinsamer verstärkter Umweltschutz, effizienter Energieeinsatz, Verbund des Elektrizitäts- und des Gasnetzes sowie nukleare Sicherheit, Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Unterstützung durch die Förderinstrumente der Programme INTERREG, PHARE und TACIS, Verbesserung der Infrastruktur und infrastrukturbezogener Dienstleistungen sowie Aus-

⁴⁴⁸ BR-Drs. 391/98, 161 f.

⁴⁴⁹ BT-Drs. 13/10140, 25 f.

bau der Verbindungen im Ostseeraum (Ausbau des Verkehrssystems und Verknüpfung mit den transeuropäischen Netzen) sowie Entwicklung des Fremdenverkehrs.

Ebenfalls teilte die Bundesregierung mit, worin sich die "Mittelmeerpolitik" der Europäischen Union von ihrer "Ostseepolitik" unterscheidet. Die "Mittelmeerpolitik" der Europäischen Union beruhe auf zwei Säulen, Intensivierung der bilateralen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu den einzelnen Mittelmeerpartnern einerseits und multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen des "Barcelona-Prozesses" andererseits. Während Ziel der bilateral abgeschlossenen Europa-Mittelmeer-Abkommen die Assoziation ohne Beitrittsperspektive sei, beabsichtige die "Ostseepolitik" der Europäischen Union die Integration der östlichen Anrainerstaaten (außer Rußland). Auf diese Weise entwickle sich die Ostsee im Unterschied zum Mittelmeer zu einem "EU-Binnenmeer". Was die Ostseeregion Rußlands anlange, so gehe es der Europäischen Union um Hilfe bei der Entwicklung mit dem politischen Ziel guter Nachbarschaft.

192. Auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage, welchen Stand die **Verhandlungen der Europäischen Union mit den MERCOSUR-Mitgliedstaaten für ein Freihandelsabkommen** erreicht haben, antwortete die Bundesregierung am 12. August 1998, daß die in der IV. Sitzung des Unterausschusses Handel EU-MERCOSUR im Mai 1998 in Brüssel gemeinsam erarbeitete "Fotografie" zum Stand der Wirtschaftsbeziehungen EU-MERCOSUR und dessen weiterer Ausbau zur Kenntnis genommen wurde. Die Europäische Kommission habe jetzt den Entwurf eines Mandats zur Aufnahme der Liberalisierungsverhandlung mit den MERCOSUR erarbeitet und wolle diesen in Kürze vorlegen. Die Bundesregierung werde sich dafür einsetzen, daß bis zu dem 1999 unter deutscher Präsidentschaft geplanten EU-Lateinamerika-Gipfel substantielle Verhandlungsergebnisse vorliegen werden.⁴⁵⁰

193. Gemeinsame Aktionen

Am 17. Dezember 1998 beschloß die Europäische Union im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Initiative der Bundesregierung eine **Gemeinsame Aktion zur Kontrolle und Begrenzung von kleinen und leichten Kriegswaffen** (99/34/GASP: gemeinsame Aktion vom 17. Dezember 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen).⁴⁵¹ Im Pressearchiv des Auswärtigen Amtes heißt es dazu, daß die Bundesregierung der Bekämpfung der Problematik der Kleinwaffen hohe Priorität beimesse. Die von ihr initiierte gemeinsame Aktion solle präventiv dazu beitragen, über regionale Ansätze ein weltweites Regime für Kleinwaffen zu erreichen, das den Bestand dieser Waffen schließlich auf eine Größenordnung reduziere, die den legitimen Sicherheitsinteressen der einzelnen Staaten entspreche und die destabili-

⁴⁵⁰ BT-Drs. 13/11345, 25.

⁴⁵¹ ABL. EG L 9 vom 15.1.1999, 1.

sierende Akkumulation militärischer Kleinwaffen verhindere. Zugleich sehe die gemeinsame Aktion umfangreiche reaktive Maßnahmen zur Bekämpfung bestehender sicherheitsgefährdender Ansammlungen von Kleinwaffen vor. Die Bundesregierung werde in ihrer EU-Präsidentschaft die konsequente Umsetzung der gemeinsamen Aktion und die Vereinbarung praktischer Folgeschritte vorantreiben.⁴⁵²

Gemeinsame Aktionen wurden außerdem zu folgenden Themen beschlossen: 98/301/GASP: Gemeinsame Aktion vom 30. April 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.3 des EU-Vertrages über die Europäische Union angenommen – zur Unterstützung der Regierung von Montenegro;⁴⁵³ 98/302/GASP: Gemeinsame Aktion vom 30. April 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union angenommen – betreffend der Unterstützung der Wahlen in Bosnien und Herzegowina;⁴⁵⁴ 98/375/GASP: Gemeinsame Aktion vom 8. Juni 1998 – vom Rat aufgrund des Art. J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für die Bundesrepublik Jugoslawien;⁴⁵⁵ 98/735/GASP: Gemeinsame Aktion vom 22. Dezember 1998 – vom Rat aufgrund vom Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union angenommen – zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Nigeria.⁴⁵⁶

194. Als Gemeinsame Standpunkte wurden festgelegt: 98/108/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 26. Januar 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – zu Afghanistan;⁴⁵⁷ 98/197/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 4. März 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend Fortschritte hinsichtlich des rechtsverbindlichen Protokolls zur verstärkten Einhaltung des Übereinkommens über biologische Waffen und Toxinwaffen (BWUE) sowie die Intensivierung der Beratungen der Ad-hoc-Gruppe zu diesem Zweck;⁴⁵⁸ 98/350/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 25. Mai 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika;⁴⁵⁹ 98/374/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 8. Juni 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien;⁴⁶⁰ 98/426/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 29. Juni 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische

⁴⁵² Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981217a.htm.

⁴⁵³ ABl. EG L 138 vom 9.5.1998, 1.

⁴⁵⁴ ABl. EG L 138 vom 9.5.1998, 3.

⁴⁵⁵ ABl. EG L 165 vom 10.6.1998, 2.

⁴⁵⁶ ABl. EG L 354 vom 30.12.1998, 1.

⁴⁵⁷ ABl. EG L 32 vom 6.2.1998, 14.

⁴⁵⁸ ABl. EG L 75 vom 12.3.1998, 2.

⁴⁵⁹ ABl. EG L 158 vom 2.6.1998, 1.

⁴⁶⁰ ABl. EG L 165 vom 10.6.1998, 1.

Union festgelegt – betreffend ein Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften;⁴⁶¹ 98/409/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 29. Juni 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend Sierra Leone;⁴⁶² 98/425/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 3. Juli 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend restriktive Maßnahmen gegen die Uniao Nacional Para A Independência Total De Angola (UNITA);⁴⁶³ 98/606/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 26. Oktober 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – bezüglich des Beitrags der Europäischen Union zur Förderung der Nichtverbreitung und der Vertrauensbildung in der Region Südasien;⁴⁶⁴ 98/252/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 30. März 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend Ruanda;⁴⁶⁵ 98/633/GASP: Gemeinsamer Standpunkt vom 9. November 1998 – vom Rat aufgrund von Art. J.2 des Vertrages über die Europäische Union festgelegt – betreffend den Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas.⁴⁶⁶

195. **Ergänzende Akte hierzu waren:** Verordnung (EG) Nr. 926/98 des Rates vom 27. April 1998 über die Einschränkung bestimmter wirtschaftlicher Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien;⁴⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 1705/98 des Rates vom 28. Juli 1998 betreffend die Aussetzung bestimmter wirtschaftlicher Beziehungen zu Angola zwecks Veranlassung der “Uniao Nacional Para A Independência Total De Angola” (UNITA) zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Friedensprozesses und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2229/97 des Rates;⁴⁶⁸ 98/547/GASP: Beschluß des Rates vom 22. September 1998 – aufgrund von Art. J.4 Abs.2 des Vertrages über die Europäische Union angenommen – betreffend die Studie über die Durchführbarkeit internationaler Polizeieinsätze zur Unterstützung der albanischen Behörden;⁴⁶⁹ 98/627/GASP: Beschluß des Rates vom 9. November 1998 aufgrund von Art. J.3 des Vertrages über die Europäische Union für eine spezifische Aktion der Union im Bereich der Unterstützung bei der Minenräumung;⁴⁷⁰ 98/628/GASP: Beschluß des Rates vom 9. November 1998 aufgrund von Art. J.4 Abs.2 des Vertrages über die Europäische Union über die Durchführung eines Beschlusses des Rates für eine spezifische Aktion der Union im Bereich der Unterstützung bei der Minenräumung;⁴⁷¹

⁴⁶¹ ABl. EG L 190 vom 4.7.1998, 3.

⁴⁶² ABl. EG L 187 vom 1.7.1998, 1.

⁴⁶³ ABl. EG L 190 vom 4.7.1998, 1.

⁴⁶⁴ ABl. EG L 290 vom 29.10.1998, 1.

⁴⁶⁵ ABl. EG L 108 vom 7.4.1998, 1.

⁴⁶⁶ ABl. EG L 302 vom 12.11.1998, 1.

⁴⁶⁷ ABl. EG L 130 vom 1.5.1998, 1.

⁴⁶⁸ ABl. EG L 215 vom 1.8.1998, 1.

⁴⁶⁹ ABl. EG L 263 vom 26.9.1998, 1.

⁴⁷⁰ ABl. EG L 300 vom 11.11.1998, 1.

⁴⁷¹ ABl. EG L 300 vom 11.11.1998, 2.

98/646/EG: Beschluß des Rates vom 13. November 1998 aufgrund von Art. J.4 Abs.2 des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Beobachtung der Lage im Kosovo.⁴⁷²

196. Im Berichtszeitraum gab die Europäische Union ferner **zahlreiche Stellungnahmen zur aktuellen außenpolitischen Entwicklung** ab. Diese Erklärungen betrafen u. a. die Lage in Sambia,⁴⁷³ das Ergebnis der Wahlen in Kenia,⁴⁷⁴ das Massaker an der Zivilbevölkerung in Mexiko,⁴⁷⁵ den ersten Jahrestag der Unterzeichnung des Friedensabkommens in Guatemala,⁴⁷⁶ das Massaker an Zivilpersonen in Rukaramu (Burundi),⁴⁷⁷ die Friedensvereinbarungen für Somalia,⁴⁷⁸ die Lage in Nigeria,⁴⁷⁹ die neue Regierung der Republik Srpska,⁴⁸⁰ die Lage in Sambia,⁴⁸¹ die Lage in der Slowakei,⁴⁸² Brcko,⁴⁸³ restriktive Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien,⁴⁸⁴ die Wahlen in Nigeria,⁴⁸⁵ den Friedensprozeß im Nahen Osten,⁴⁸⁶ pakistanische Kernwaffentests,⁴⁸⁷ der Besuch der Troika in Osttimor,⁴⁸⁸ den internationalen Strafgerichtshof,⁴⁸⁹ den Bericht über die Untersuchungen der VN zu den Menschenrechtsverletzungen in der Demokratischen Republik Kongo (früher Zaire),⁴⁹⁰ Kambodscha,⁴⁹¹ das Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften,⁴⁹² Jemen/Eritrea,⁴⁹³ Indonesien⁴⁹⁴ und Malaysia.⁴⁹⁵

3. Sonstige Einzelfragen

197. Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1999

In der 14. Sitzung des deutschen Bundestages am 10. Dezember 1998 zum Thema "Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dezember 1998 und

⁴⁷² ABl. EG L 308 vom 18.11.1998, 1.

⁴⁷³ Bull. Nr.3 vom 9.1.1998, 23.

⁴⁷⁴ Bull. Nr.4 vom 13.1.1998, 39.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, 40.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ Bull. Nr.5 vom 20.1.1998, 60.

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ Bull. Nr.6 vom 26.1.1998, 72.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ Bull. Nr.10 vom 9.2.1998, 118.

⁴⁸² Bull. Nr.19 vom 19.3.1998, 217.

⁴⁸³ Bull. Nr.22 vom 30.3.1998, 256 f.

⁴⁸⁴ Bull. Nr.24 vom 3.4.1998, 278.

⁴⁸⁵ Bull. Nr.32 vom 18.5.1998, 392.

⁴⁸⁶ Bull. Nr.35 vom 26.5.1998, 415.

⁴⁸⁷ Bull. Nr.38 vom 4.6.1998, 507.

⁴⁸⁸ Bull. Nr.48 vom 2.7.1998, 621.

⁴⁸⁹ Bull. Nr.53 vom 29.7.1998, 695 f.

⁴⁹⁰ Bull. Nr.54 vom 31.7.1998, 707.

⁴⁹¹ Bull. Nr.55 vom 12.8.1998, 723.

⁴⁹² Bull. Nr.62 vom 18.9.1998, 799.

⁴⁹³ Bull. Nr.75 vom 16.11.1998, 927.

⁴⁹⁴ Bull. Nr.77 vom 25.11.1998, 948.

⁴⁹⁵ Bull. Nr.80 vom 14.12.1998, 969.

Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der 1. Jahreshälfte 1999" umriß Bundeskanzler Schröder die **Ziele der deutschen Präsidentschaft** wie folgt:

"Wir wollen *erstens* deutliche Fortschritte hin zu einer wirksamen Beschäftigungspolitik, einer Politik, die in eine Politik der Innovation und der ökologischen Modernisierung in Europa eingebettet ist, *zweitens* eine bessere Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens und klare Absprachen innerhalb Europas in der Frage der Zuwanderung nach Europa und *drittens* eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die diesen Namen wirklich verdient und die ... an den europäischen Werten des Friedens und der Menschenrechte ausgerichtet ist, aber auf ein effizientes Krisenmanagement durchaus nicht verzichtet.

Vor allen Dingen aber geht es uns *viertens* darum, die Agenda 2000 erfolgreich abzuschließen. Ich weiß, daß das ein sehr ehrgeiziges Ziel ist. Aber wenn wir für die kommende Finanzierungsperiode 2000 bis 2005 die notwendigen Voraussetzungen wirklich schaffen wollen, dann müssen wir schon aus technischen Gründen die Agenda im März des nächsten Jahres abgeschlossen haben."⁴⁹⁶

Zum Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1999 führte Bundesaußenminister Fischer am 30. Dezember 1998 zu den **Schwerpunkten der Bundesregierung** näher aus:

"Erstes und wichtigstes Anliegen ist der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung für ein Europa im globalen Wettbewerb. Denn Arbeitslosigkeit ist die drängendste Sorge vieler Menschen in Europa. Sie erwarten zu Recht, daß nicht nur die nationalen Regierungen gegen die Arbeitslosigkeit vorgehen, sondern daß auch die europäische Ebene ihren Beitrag leistet. Deshalb wollen wir beim Europäischen Rat in Köln am 3./4. Juni einen europäischen Beschäftigungspakt verabschieden.

Zweitens: Innere Festigung und Fortentwicklung der Union. Neue zentrale Herausforderung für die deutsche Präsidentschaft ist die termingerechte Verabschiedung der Agenda 2000, d. h. die politische Einigung über das Gesamtpaket bis zur Sondertagung des Europäischen Rats am 24./25. März in Brüssel. Dies wird ein schwerer Brocken werden. Von meiner Sondierungsreise durch die EU-Hauptstädte bin ich jedoch mit vorsichtigem Optimismus zurückgekehrt: Bei allen EU-Partnern war die Bereitschaft zu spüren, über den eigenen Schatten zu springen. Alle wollen, daß wir das Reformpaket pünktlich abhaken.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 schaffen wir auch eine wichtige Voraussetzung für die möglichst rasche Aufnahme der Beitrittsländer in die Europäische Union. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Partner liegt in unserem ureigenen Interesse: Nur so lassen sich Wohlstand, Frieden und Stabilität für ganz Europa dauerhaft sichern. Es ist als Vorhaben von historischer Dimension: Aus dem zunächst durch die Teilung Europas erzwungenermaßen auf Westeuropa begrenztes Projekt der Europäischen Einigung wird endlich ein gesamteuropäisches. Ein solcher historischer Prozeß braucht natürlich seine Zeit. Realismus ist angesagt. Das heißt nicht, daß wir die Erweiterung auf die lange Bank schieben wollen. Ganz im Gegenteil: Wir werden die Verhandlungen unter deutscher Präsidentschaft mit großem Nachdruck vorantreiben. Wichtig bleibt auch die weitere Heranführung der Türkei an die Europäische Union.

⁴⁹⁶ Bull. Nr. 80 vom 14.12.1998, 965f.

Drittens geht es darum, die Europäische Union nach außen zu stärken und ihr außenpolitisches Profil fortzuentwickeln, damit sie in den internationalen Beziehungen ihr volles Gewicht in die Waagschale werfen kann. Nicht zuletzt die Krisen in Bosnien und im Kosovo haben gezeigt, daß die EU auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik noch eine gute Strecke vor sich hat. Was wir brauchen, sind konkrete Schritte nach vorne. Dazu gehört die Ernennung des Hohen Repräsentanten für die GASP, die während des deutschen Vorsitzes ansteht. Zu seiner Unterstützung wird außerdem die im Amsterdamer Vertrag vereinbarte Strategieplanungs- und Frühwarn-einheit ihre Arbeit aufnehmen. Und wir werden die britische Initiative zur Schaffung einer eigenen europäischen Verteidigungsidentität aufnehmen und energisch weiterführen.⁴⁹⁷

198. Agenda 2000

Beim 8. Deutsch-Ungarischen Forum am 4. Dezember 1998 in Bonn erklärte Staatssekretär von Ploetz zur Agenda 2000 folgendes:

“Unter der Überschrift ‘Agenda 2000’ wird die Festlegung der EU-Finzen für die Jahre 2000 bis 2006 verstanden, der Einnahmen wie der Ausgaben. Es geht also um zentrale Fragen für das Finanzsystem der Europäischen Union. Hinter den Haushaltsansätzen stehen aber immer Politikinhalt, und um diese geht es selbstverständlich und vor allem für die EU, so wie sie jetzt besteht, d.h. mit 15 Mitgliedern. Deshalb haben alle Mitgliedstaaten in Pörschach die Bundesregierung bestärkt in der Entschlossenheit, die Verhandlungen politisch bis Ende März 1999 abzuschließen.

Die Agenda 2000 hat aber eine ebenso große Bedeutung auch in der Perspektive der Erweiterung um eine heute noch nicht bestimmbare Anzahl von Ländern. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag 45 Mrd. ECU Strukturhilfe für solche Mitglieder vorgesehen, die bis 2006 beitreten. Ein stattlicher Betrag, nominal dreimal so hoch wie die ganze Marshall-Plan-Hilfe. Die Verabschiedung der Agenda 2000 ist also von zentraler Bedeutung auch für die Beitrittskandidaten, denn sie schafft unverzichtbar notwendige innere und nach außen wirkende Voraussetzungen, um die EU erweiterungsfähig zu machen! Die zeitgerechte Verabschiedung der Agenda 2000 kann nur gelingen, wenn beim Europäischen Rat in Wien nächste Woche ... eine deutliche Annäherung der gegenwärtig teilweise noch weit auseinanderliegenden Positionen erreicht wird.⁴⁹⁸

Zu dem durch die Erweiterung der Europäischen Union notwendig werdenden institutionellen Reformen erklärte von Ploetz:

“Die Bewältigung der Agenda 2000 stellt materiell die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union her. Sie muß auch institutionell erweiterungsfähig werden. Das war von Anfang an klar, im Zusammenhang mit dem Abschluß des Vertrags von Amsterdam wurden hierzu verbindliche Festlegungen getroffen. Die deutsche Position ist auch in dieser Frage von Kontinuität gekennzeichnet. Bundeskanzler Kohl hat wiederholt, auch gemeinsam mit unseren französischen Freunden, das festgestellt, was Bundeskanzler Schröder zuletzt gemeinsam mit Präsident Chirac in Potsdam unterstrichen hat,

⁴⁹⁷ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981230a.htm.

⁴⁹⁸ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/R981204a.htm.

daß die institutionellen Reformen vor der nächsten Erweiterungsrunde abgeschlossen sein sollen. Das ist keine neue Bedingung oder Bremse, es ist ein Gebot der politischen Vernunft.“⁴⁹⁹

XVI. Internationale Organisationen

1. Vereinte Nationen

199. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nahmen die Bundesregierung sowie Vertreter der Europäischen Union wiederholt Stellung zu konkreten Lagen in bestimmten Staaten oder Regionen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Stellungnahmen zu einem Staat oder einer Region im folgenden zusammenhängend und in alphabetischer Reihenfolge dargestellt.

Am 28. August 1998 äußerte sich der Vertreter Österreichs Manz im Namen der Europäischen Union zur **Situation in Afghanistan**:

“The EU remains gravely concerned at persistent human rights violations and breaches of humanitarian law in Afghanistan. We are also deeply concerned about the situation of displaced persons in the country, whose number is growing.

The EU calls on all Afghan factions, and in particular the Taliban, to recognize, protect and promote all human rights and fundamental freedoms, including the right to life, liberty and security of persons and fully respect the Universal Declaration on Human Rights, which has been repeatedly endorsed by the international community, including Afghanistan.

The EU denounces the continuing discrimination against girls and women in Afghanistan. We urge Afghan factions, and in particular the Taliban, to end discriminatory policies and to recognise, protect and promote the equal rights and dignity of men and women, including access to education and health facilities, employment outside the home, personal security and freedom from intimidation and harassment. The EU will continue to point out the implications of discriminatory policies for the distribution of aid.

The conflict in Afghanistan continues to threaten peace, security and stability in the whole region. By creating favorable conditions for the illicit production and trafficking of drugs as well as for terrorist bases and training camps, the conflict's repercussions reach far beyond Afghanistan and its neighbours. They cause serious damage to member states of the European Union and many countries elsewhere.

The EU is therefore committed to reinforce the fight against illegal drugs and terrorism in Afghanistan. Furthermore, the EU will take account of drug control objectives when considering contributions to development aid. The EU reiterates its call upon all factions, and in particular the Taliban, to close down training camps for foreign terrorists inside Afghanistan, and to participate in and support international efforts to combat terrorism.“⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r280898.htm>.

Unter Bezugnahme auf die Verschlechterung der Situation in Afghanistan stellte der deutsche Vertreter *Kastrup* am 9. Dezember 1998 einen Resolutionsentwurf⁵⁰¹ im Sicherheitsrat vor:

“It calls upon all Afghan parties to cease immediately all armed hostilities, to renounce the use of force and to engage, without delay and preconditions, in a political dialogue under United Nations auspices aimed at achieving a lasting political settlement of the conflict by creating a broad-based, multi-ethnic and fully representative government acceptable to the Afghan people. The draft resolution also condemns the continued foreign military support to the Afghan parties and calls upon all states concerned to strictly refrain from any outside interference and to end immediately all forms of military support. In accordance with previous resolutions on Afghanistan, the draft Germany is introducing today reiterates that the main responsibility for finding a peaceful resolution to the conflict lies with the Afghan parties. Peace would best be served if both, the Afghan parties and the states with influence over them, responded to international appeals for a renewed and sincere effort aiming at a lasting political settlement of the conflict, based on the principals contained in the text before us.”⁵⁰²

Der österreichische Vertreter *Sucharipa* verurteilte in seiner Stellungnahme zum deutschen Resolutionsentwurf im Namen der Europäischen Union insbesondere die strategische und militärische Unterstützung der afghanischen Gruppen durch Drittstaaten.⁵⁰³

200. Die deutschen Vorstellungen einer globalen Verantwortlichkeit für die Förderung von anhaltendem Frieden und nachhaltiger Entwicklung in Afrika
legte der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen *Henze* am 24. April 1998 dar. Unter Bezugnahme auf den Bericht des Generalsekretärs hob er die folgenden drei Gesichtspunkte hervor:

“First, the task starts here in New York, here at the United Nations. Drawing on my own personal experience during Germany’s non-permanent membership in the Security Council during the years 1995 and 1996 and deeply impressed by the contributions made by our colleagues from African delegations there, I am of the conviction that this body urgently needs to be reformed. We have to overcome what the Secretary General rightly described as paralysis which threatens to undermine the credibility of the organization as a whole. The reform must, among other things, put Africa in a position to shoulder the responsibility of permanent membership. ...

Second, the Organization of African Unity and subregional organizations in Africa ought to be strengthened for the reasons extensively described in the Secretary-General’s report. This applies particularly to the improvement of their respective capacities in the areas of conflict prevention, confidence building and peacekeeping. Germany is contributing bilaterally as well as through multilateral channels, primarily through the European Union, towards achieving this very important goal. We agree entirely with the Secretary-General that these efforts have to take place within the context of the United Nations primary responsibility for matters of international peace and security. ...

⁵⁰¹ UN-Doc. A/53/L. 66.

⁵⁰² UN-Doc. A/53/PV.84.

⁵⁰³ *Ibid.*

Third, Germany believes that the establishment of a permanent international criminal court should be pursued with utmost priority. In this report, the Secretary-General points out the importance of effectively reacting to what he calls a dramatic and unacceptable deterioration in the level of adherence to humanitarian norms in crisis situations."⁵⁰⁴

201. Die **Situation in Angola** war Gegenstand mehrerer Stellungnahmen des Vertreters des Vereinigten Königreichs *Weston* im Namen der Europäischen Union. Am 27. Januar 1998 erklärte er:

"The European Union welcomes the agreement by both parties of a timetable which foresees the completion of the outstanding provisions of the Lusaka protocol by the end of February. We urge both the government of Angola and UNITA to complete their tasks in the timetable agreed. We welcome the conclusion of the registration and disarmament of residual UNITA military personnel. UNITA must now declare itself completely demilitarized. This will open the way for UNITA's formal transition to a political party, and allow it to participate fully and constructively in the democratic process and in the future development of Angola. We note the progress made in extending state administration. We call upon UNITA to co-operate fully and to avoid further delays. In particular, we urge the early extension of state administration to Bailundo and Andulo, as a demonstration of UNITA's commitment to national reconciliation."⁵⁰⁵

Am 12. Juni 1998 beklagte der Vertreter des Vereinigten Königreichs *Weston* im Namen der Europäischen Union den fehlenden Fortschritt im Friedensprozeß in Angola:

"UNITA continues to put its own interests before the very real needs of the people of Angola. Consistently it has fallen short of its promises to transform from a military organization to a political one, and to permit the extension of state administration to all Angolan territory. ...

The European Union condemns the armed attacks against MONUA, humanitarian and other international personnel, against the Angolan authorities, and, not least, against civilians. We applaud the Angolan government's patience and continued flexibility in the face of these incidents. We urge the government to resist the temptation to act militarily in response to provocation by UNITA, to govern the activities of the Angolan national police, and to continue to work for peaceful solution.

... We support further Security Council action against UNITA. The existing sanctions have had a positive impact. These further sanctions are not intended to punish, but to encourage UNITA to finalize the implementation of the peace process. Their

⁵⁰⁴ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 10): <http://www.undp.org/missions/germany/state/240498.htm>.

⁵⁰⁵ Das Vereinigte Königreich besaß in der ersten Jahreshälfte von 1998 die Präsidentschaft der Europäischen Union. Einige Reden der Vertreter des Vereinigten Königreichs im Namen der Europäischen Union sind im Internet von der United Kingdom Permanent Mission to the United Nations veröffentlicht worden. Wird im folgenden auf die Veröffentlichungen im Internet Bezug genommen, so wird unter Hinweis auf die Quelle nur die genaue Adresse des Zitats genannt. Die hier zitierte Erklärung befindet sich unter der Adresse: <http://www.britain-info.org/BIS/UKMIS/SPEECHES/27Jan98.htm>.

message is clear: UNITA, particularly the leadership, must keep to its promises. We call upon UNITA to implement fully its obligations by 23 June.”⁵⁰⁶

202. In seiner Stellungnahme zur **Lage in Bosnien-Herzegowina** ging der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen *Eitel* am 15. Juni 1998 zunächst auf das Verhältnis von UNMBIH und SFOR ein:

“The Security Council is today examining two separate operations in Bosnia and Herzegovina: The United Nations mission in Bosnia and Herzegovina (UNMBIH) and the stabilization force (SFOR). Each one is led by a different organization: The United Nations on the one hand and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) on the other. There can be no question, however, that they are intrinsically linked, that one cannot exist without the other. UNMBIH still depends on the military protection and the ability to create a secure environment provided by SFOR’s presence on the ground. UNMBIH, and in particular the International Police Task Force (IPTF), together with the High Representative and his office, provide the civilian mechanism without which sustainable peace could not be established in that war-torn country.”⁵⁰⁷

Als positive Entwicklung bezeichnete *Eitel* die gewählte Regierung der Republik Srpska in Umsetzung des Abkommens von Dayton. Er bedauerte aber auch:

“On the other hand, there have been very worrisome incidents caused by elements in Bosnia which wish to maintain ethnic segregation as the result of earlier ‘ethnic cleansing’. Germany looks in particular to the leadership of the Bosnian Croats and to those who can influence them to curb efforts to render it possible the return of refugees and displaced persons. Let me add that Germany, which bears a heavy burden in providing for hundreds of thousands of refugees from the former Yugoslavia on its territory, takes a specific interest in the issue of refugee return.”⁵⁰⁸

Am 30. November 1998 unterstrich der Vertreter Österreichs *Sucharipa* im Namen der Europäischen Union erneut die Bedeutung der Rückkehr der Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina:

“The return of refugees and displaced persons remains a priority. A very large number of refugees and displaced persons have still not returned home for fear of acts of intimidation and violence. Measures must be taken to put an immediate end to such acts. Furthermore, urgent administrative and legal measures must be taken by all parties to allow the voluntary return of refugees and displaced persons in accordance with the UNHCR regional strategy, in particular to areas where they would be a minority, and their reintegration into their communities of origin under conditions of safety and dignity, which must include full respect for their property rights. Although freedom of movement within and between the entities has improved, much remains to be done to guarantee the free circulation of people and goods on the territory of Bosnia and Herzegovina.”⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ UK Mission to the United Nations (Anm. 141): <http://www.britain-info.org/bis/ukmis/speeches/12Ju98-2.stm>.

⁵⁰⁷ UN-Doc. S/PV.3892.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r3011982.htm>.

203. Zum Resolutionsentwurf betreffend die **Lage in Georgien**⁵¹⁰ führte der deutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen Henze zum deutschen Standpunkt näher aus:

“The first message is: The fighting that broke out in May was a major setback for peace and brought the parties to the brink of full-scale war. Both parties have allowed the situation in the Gali region to degrade to this point. It is now the demand of the international community that they take determined steps to move back from this brink and engage constructively in the peace process led by the United Nations. Germany is willing to render its assistance to the party to reach a comprehensive political settlement, provided they show their genuine commitment to the search for peaceful options ...

The second and even more important message we see in the draft resolution is: The Abkhaz side must allow the refugees from the Gali region to return to their homes immediately and without condition. The recent destruction of houses in the Gali region by Abkhaz forces, in an apparent campaign to drive out the local population, is totally unacceptable and a matter of utmost concern. We welcome that the Council is not afraid to address the facts in their proper terms and evaluate them accordingly. It is certainly no coincidence that, in this context, the draft resolution recalls the declaration of the Lisbon summit of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), which refers to related earlier events.

A third and final basic message is also clearly expressed in the draft resolution: the patience of the Security Council is running out. Unless there is an improvement in the peace process and in the security situation on the ground, a reconsideration of the United Nations peace keeping commitment in Abkhazia, Georgia, cannot be excluded.”⁵¹¹

204. Zur **Lage in Libyen** und zum **Bombenattentat auf den Pan Am-Flug 103** brachte der Vertreter des Vereinigten Königreichs Weston im Namen der Europäischen Union am 20. März 1998 zum Ausdruck:

“The European Union reiterates its unequivocal condemnation of terrorism in all its forms. Terrorism constitutes a threat to international peace and security. The European Union stresses the need to strengthen international cooperation between states, international organizations, agencies, regional organizations and the United Nations in order to prevent, combat and eliminate terrorism in all its forms and manifestations wherever and by whom so ever committed. The decisions taken by the Security Council with regard to Libya were and remain guided by the desire to curb international terrorism, and to ensure that justice is done.

The European Union deeply regrets that more than 9 years after the bombing of Pan Am flight 103 with the loss of 270 lives and six and a half years after charges were filed, those accused of this crime have still not been brought to justice. The European Union calls on the Libyan government to comply fully with the resolutions of the Security Council, in particular to ensure the appearance of those charged with the bombing of

⁵¹⁰ UN-Doc. S/1998/699.

⁵¹¹ UN-Doc. S/PV.3912.

Pan Am flight 103 for trial before the appropriate United Kingdom or United States court, as set forth in Resolution 883.”⁵¹²

205. Zur **Lage im Mittleren Osten** gaben Vertreter des Vereinigten Königreichs und Vertreter Österreichs im Namen der Europäischen Union mehrere Einschätzungen ab. Zur Siedlungspolitik Israels in Jerusalem erklärte der Vertreter des Vereinigten Königreichs **Weston** am 30. Juni 1998:

“The EU is deeply concerned at the Israeli Government’s endorsement of plans to extend the municipal authority of Jerusalem in a way which will alter the demographic balance in the Jerusalem area and tends to pre-empt the final status of occupied land.

That concern is heightened by statements attributed by the media to senior Israeli spokesmen that the new arrangements are ‘a basic change in Jerusalem’s status, which will be remembered as a turning point’.

The EU reaffirms the applicability of the Fourth Geneva Convention to the Occupied Palestinian Territory, in including Jerusalem, and to the other Arab territories occupied by Israel since 1967.

... The extension of the jurisdiction of the Jerusalem municipal authority to settlements to the east and north of Jerusalem tends to pre-empt final status negotiations and contravenes the spirit of the Madrid and Oslo accords.

The EU reaffirms its policy and the status of Jerusalem. East Jerusalem is subject to the principals set out in the Security Resolution 242 (1967) of 22 November 1967, notably the inadmissibility of the acquisition of territory by force, and is therefore not under Israeli sovereignty.”⁵¹³

Die Vertreterin Österreichs **Proidl** begrüßte am 18. November 1998 die **Unterzeichnung des Wye-River-Memorandums vom 23. Oktober 1998** und mahnte:

“The impasse in the Middle East peace process prior to the Wye River Talks, and the serious economic situation in the Palestinian territory increased the feeling of deep despair and frustration amongst the Palestinian population, and high tension and violence in the region. In order to reduce mistrust and build confidence between Israelis and Palestinians, we remind the parties of their obligations to avoid all unilateral acts, which could become the source of new tensions or prejudice the outcome of the final status negotiations. The European Union is of the view that a sound economy is of high importance to social and political stability among the Palestinian people. We therefore encourage the government of Israel to fully meet its responsibilities in promoting the conditions for economic development.”⁵¹⁴

Im Namen der Europäischen Union würdigte der Vertreter Österreichs **Sucharipa** am 1. Dezember 1998 erste Schritte auf dem Weg zur Umsetzung des

⁵¹² UK Mission to the United Nations (Anm. 141): <http://www.britain-info.org/bis/ukmis/speeches/20Ma98-2.stm>.

⁵¹³ UK Mission to the United Nations (Anm. 141): <http://www.britain-info.org/bis/ukmis/speeches/30jun98.stm>.

⁵¹⁴ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r1811982.htm>.

Wye-River-Memorandums und sprach die Hoffnung aus, daß dies auch den Friedensprozeß Israels mit Syrien und dem Libanon neu beleben könne.⁵¹⁵

206. Zur **Lage in Sierra Leone** nahm der österreichische Vertreter Manz im Namen der Europäischen Union wie folgt Stellung:

“In spite of promising developments in the country the European Union remains deeply concerned about the continued presence of remnants of the ousted junta and members of the Revolutionary United Front (RUF) in the eastern part as well as in some areas in the north of Sierra Leone. The European Union condemns the continued resistance of these elements against the legitimate government of Sierra Leone and joins the Secretary-General in calling on them to lay down their arms and to surrender immediately. The European Union strongly condemns the mutilations, rapes, the looting and all the other atrocities carried out by the rebels. The European Union calls for an immediate end of all violence against the civilian population of Sierra Leone. Any military support being provided to the rebels has to cease. In this context the European Union stresses the importance that the provisions of Resolution 1132 (1997) and Resolution 1171 (1998) be strictly observed and that any action be avoided that might destabilize the situation in Sierra Leone.”⁵¹⁶

207. Der österreichische Vertreter Sucharipa äußerte sich im Namen der Europäischen Union am 18. November 1998 zur **Situation in Zentralamerika** und begrüßte, daß alle zentralamerikanischen Staaten heute unter demokratischer Herrschaft stünden. Sie seien in eine vielversprechende Periode ihrer Geschichte eingetreten und hätten Fortschritte in der Bildung und der Förderung eines dauerhaften Friedens gemacht.

In seiner Einschätzung der gegenwärtigen **Situation in Guatemala** hob er die Billigung verfassungsrechtlicher Reformen im Kongreß positiv hervor, bedauerte aber zugleich:

“The EU deplores that serious law and order problems continue to imperil citizens’ security in Guatemala. We are concerned about unresolved cases of violent crimes, in particular the still unresolved murder of Bishop Gerardi and human rights violations. The EU calls upon the competent authorities of Guatemala to renew efforts to ensure full investigation and bring those responsible to justice. We believe that strengthening the judicial power will be crucial to end impunity and to guarantee the rule of law. The EU also calls upon the government of Guatemala to continue to support the work of the ‘Comisión de la Verdad’ (clarification commission) and to take all appropriate measures to ensure the safety of its members.”⁵¹⁷

Ein besonderes Augenmerk legte er auch auf die **Situation in El Salvador**:

“As to El Salvador, the EU recognizes that further advances have been made in the implementation of outstanding elements of the 1992 peace agreements, in particular with regard to the Land-Transfer-Programme.

⁵¹⁵ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r3011981.htm>.

⁵¹⁶ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/c6130798.htm>.

⁵¹⁷ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r181198.htm>.

In other fields, however, certain obstacles to the implementation of pending issues remained. In this connection, may I just mention the rural settlements programme and the problems faced by relatives of diseased combatants who didn't appear in the original 1993 census.

Furthermore, we hope for further progress regarding the respect, protection, and promotion of human rights. In this connection, we would like to stress the importance of an impartial and active role of the human rights ombudsman. Furthermore, the EU wishes to underline that in the field of public security and in particular with regard to the national civilian police, efforts to implement necessary reforms must continue. In general, we consider it imperative to sustain the gains of the peace process and consolidate the institutions it created.”⁵¹⁸

208. Zu **verschiedenen Aspekten der Reform der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrats** legte Botschafter Eitel die Ansicht der Bundesregierung im Rahmen der “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” dar. Zu den **Stimmrechten der neuen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats** äußerte er sich am 22. April 1998 folgendermaßen:

“I would ... like to focus on three elements which appear to be essential in this context:

1. non-discrimination between old and new permanent members
2. future-oriented approaches to new veto rights
3. final decision by the General Assembly.

1. Non-discrimination between old and new permanent members

The principle of non-discrimination between old and new permanent members can hardly be questioned. In this context let me remind you of the almost identical position of the African States as expressed in their Harare Declaration of 1997 (cf. Doc. A/51/47, Annex XII). Germany has repeatedly requested that both existing and new permanent members should be given equal footing. Equal footing refers to two factors which reflect the traditional concept of permanent membership, namely a) time (permanency) and b) voting power. Regarding the first factor, we reaffirm our position that new permanent members should neither become ‘eternal’ nor members subject to election every two years. By the same token, new permanent members must have a voice in the Council, which is to be taken seriously. The first but also the second element will have to comply with the principle of non-discrimination. Yes, Germany insists on non-discrimination. But that does not mean that she insists on the right of veto as such. Because in no way does non-discrimination exclude the reform of the veto. Rather, non-discrimination can very well take place at different levels of the veto.

2. Future-oriented approaches to new veto-rights

A reform which shapes the framework for the Security Council of the next millenium should provide the organization with the type of new permanent membership that is oriented for its future – not the past. How might modern, future-oriented permanent membership look like?

⁵¹⁸ *Ibid.*

First: New permanent members will no longer be eternal or unremovable. This can be achieved through a periodic review clause which implies that new permanent members have no veto right at the time of review. Germany has suggested elements of such a review in the past. Thus, a concept of modern permanent membership would include the possibility of being replaced by another Member State with better qualifications at the time of review. Though this element would introduce a clear distinction vis-à-vis the existing permanent members whose consent remains to be necessary for any amendment to the Charter (cf. Art. 108), the review clause corresponds to the needs of the future and would therefore not be regarded as a discriminatory element.

Second: New permanent members will not necessarily need to be provided with special voting rights from the very first day. Institutional changes often come with transitional clauses and periods. This concept could be easily applied to the expansion in the category of permanent membership, for instance in the form of a High-Level Working Group which would continue to discuss the final former voting rights given to new permanent members. Transition periods enable new permanent members to become familiar with their new status. At the same time they enable the rest of the membership to observe carefully the new elected permanent members and weigh the results. Again, rather than describing this as a case of discrimination, one should conceive of it as the transition to a future-oriented decision-making process.

Third: During the transition period, further interim elements regarding the new elected permanent members should be introduced. These interim elements would take up the numerous proposals made to modernise and curtail the veto. For instance, for an interim period, the veto right of new permanent members could be limited to Chapter VII. It could also be linked with the exercise of the veto right of at least one other new permanent member, resulting in a so-called collective veto right. Both elements would diminish the fears of those who are afraid of possible misuses by the new permanent members of their rights. At the same time they would mean nothing less than the first important step towards a modern and more rational veto right without depriving new permanent members of significant voting rights. Again, the resulting clear distinction between old and new permanent members would be future-oriented but not discriminatory. ...

3. Final decision by the General Assembly

My last observation is very simple. Whatever the decision on the veto right will be, the Assembly will have the last word. It is the Assembly which decides in the end by a two-thirds-majority of all Member States and concrete amendments to the Charter. The Assembly is sovereign. Any decision the Assembly will take in accordance with these rules and Charter provisions will be its free and own decision. Some voices might continue to call any new approach taken by the Assembly discriminatory, say it was imposed or that it establishes new clauses of membership. The truth is that any decision taken by the Assembly will be the outcome of a democratic vote based on the search for genuine compromise and a new Security Council fit for the next millenium.⁵¹⁹

⁵¹⁹ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): <http://www.undp.org/missions/germany/state/220498.htm>.

Zum **Gebrauch des Veto-Rechts** machte er folgende Angaben:

“Germany proposes that a reform of the Security Council take into consideration the following elements:

- All members of the Security Council should make every effort to seek consensus in the Council decision-making process;

- Permanent members of the Security Council should make a statement, either individually or collectively, that the veto will be exercised in a manner consistent with their responsibilities under the Charter, that they will generally be guided by the annex to resolution 267 (III) regarding which matters should be deemed procedural in that in the event on any veto of a draft resolution of the Security Council they should accompany that decision with a formal explanation of such action. A High-Level Working Group shall consider the extent to which the veto-right is extended to new permanent members;

- During an interim period the new permanent members will not individually exercise the veto right;

- During that period the concurring vote of at least four out of five new permanent members will be required to arrive at a Security Council decision on matters which are not procedural and are taken under Chapter VII of the Charter.”⁵²⁰

Im Hinblick auf die **Erweiterung des Sicherheitsrats** stellte der deutsche Botschafter **Henze** am 5. Mai 1998 vier prinzipielle Beobachtungen an:

“1. Clear mandate and mainstream views

As title and content of the Working Group prove, the question of increase in the membership of the Security Council is the centre of its work. Voting rights and other matters related to the Security Council are important too, but were not the issues which gave birth to this Working Group.

In its fifth year of deliberations, clear mainstream views regarding the expansion of the Security Council have emerged. They are reflected in the major findings of the Co-Vice-Chairman resulting from their consultations with 165 member states, which showed that ‘a very large majority of those interviewed supported an increase in both permanent and non-permanent categories of membership’ (Doc. A/51/47, Annex VII). Along the same lines, the comprehensive reform proposal presented by the former Chairman of the Working Group, Razali Ismail, proposes an increase in both categories, suggesting a new Council with four new non-permanent and five new permanent seats (Doc. A/51/47, Annex II).

My delegation supports both the mandate’s subjective and mainstream’s views.

2. Inadequate and outdated composition of the present Council

Neither composition of the two categories of membership corresponds any longer to the needs of today.

a) The substantial increase in the membership of the United Nations has led to an insufficient representation of countries from Africa, Asia, Latin America and the Caribbean in the category of non-permanent seats compared to the situation in 1965, the year of the last reform of the Council.

⁵²⁰ *Ibid.*

b) Neither the south nor the new 'diplomatic and economic powers' of the world, in order to use the words used by the British Ambassador yesterday, are represented in the permanent category of the Council at all. Only an increase in the permanent category can redress this imbalance and bring about participation of those countries and continents on which the Council legitimately relies.

3. A concept of future-oriented permanent membership

Changing the composition of permanent membership entails more than just adding more permanent members. Definition of permanent membership should no longer be a mere question of nuclear capacity or military power. New permanent members will reflect a reality beyond these narrow criteria. New permanent members will develop their own, future-oriented style, aimed at the benefit of the organization, always bearing in mind their position as former non-permanent members. New ways of using the veto right and reviewing the Charter are ways of a future-oriented concept of permanent membership. Germany has submitted substantial ideas in both issues.

4. No convincing alternatives exist

The mainstream concept of an increase in both categories is further buttressed by the substantial flaws of all existing alternatives. This so-called 'fall back'-position which would remain a partial expansion that ignores one of the principal motives for the reform of the Security Council, e.g. the important 'changes in international relations' (see the mandate of the Working Group). Even worse: it would finally confirm and newly legitimize the present composition of the permanent category.

The second option, the creation of semi-permanent seats allowing 30 countries to rotate is neither feasible (lack of criteria) nor desirable, as the distinguished Ambassador of Lithuania has rightly pointed out. This kind of new category would almost exclusively benefit those states which have occupied most of the non-permanent seats in the past. It would lead to continuous and huge election campaigns, to mention only one of the many drawbacks. Election campaigns already absorb and divert too much of our intention from the real issue we are supposed to deal with.

Together with a very large majority of Member States, my delegation believes that there is no alternative to comprehensive expansion of both non-permanent and permanent categories of membership."⁵²¹

In diesem Zusammenhang teilte er seine **vorläufigen Beobachtungen bezüglich CRP.12** mit:

"I. With regard to the size of an enlarged Council, we are prepared to show flexibility. We share the arguments forwarded both with regard to the need of a more balanced and equitable composition as well as to maintaining the efficiency of the Council. Looking at the different positions which range from 20 to 26, it still seems to my delegation that the wisest option would be a number in between. 24 seats (option 4) thus remains the number which, in our view, is the closest to a possible compromise.

II. As I have elaborated previously, I am absolutely certain that option 1 represents the mainstream view. Let me also recall what several speakers, among them the distinguished representative of Bolivia have said in yesterday's debate. If today, at the dawn

⁵²¹ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): <http://www.undp.org/missions/germany/state/050598.htm>.

of the 21st century, we were in a position to reinvent the United Nations from zero, we might perhaps, or even most certainly, wish to do certain things quite differently from the way they were done in 1945. But since this is not the case we have to reform the existing structures. Increase in only non-permanent seats would not do the trick, since, as others have said before, it is the imbalance in the permanent seats that is most notable. Increase in only non-permanent seats would frustrate the legitimate aspirations of both developing and industrial countries. It would not be a real reform of the Security Council, but perpetuate and even strengthen the existing imbalance.

III. 1./2.: In the view of my delegation, a rigid ratio between both categories of seats should be avoided. Australia has provided today and in the past appropriate figures to handle the ratio-related aspects in a pragmatic way. New permanent seats should be distributed along the lines of the Razali-proposal (three seats for developing countries from each of the regions of the South, two seats for industrialised countries). 3./4.: If a region decides to opt for special or rotating arrangements, its decision should be respected. In this regard, I have nothing to add to the remarks the distinguished Ambassador of Senegal made today. However, no country or region can be forced into such an arrangement. The ultimate decision lies with the Assembly (option 1). The same holds true for the designation of new permanent members (submission of candidatures, followed by an election in the General Assembly). 5.: In this regard we would like to once again draw attention to the substantial proposal we put forward in our statement of 22 April 1998 as contained now in CRP. 9. 6.: The distribution of new non-permanent seats depends on their number. If we agreed on additional four seats, a possible seat allocation could be one seat each for Eastern Europe, Africa, Asia, Latin America and the Caribbean. 7. We support vigorously Option 1, since any other arrangement would result in the creation of a new category of seats with the disadvantages described above. Option 2 is not an option within the framework of the concept of non-permanent seats as set out in the Charter.

IV. Answers to the questions asked in this part are contained in the previous observations."⁵²²

Zur afrikanischen Position im Hinblick auf die Erweiterung des Sicherheitsrats, wie sie in CRP.16 vom 26. Juni 1998 enthalten ist, äußerte sich Botschafter Henze am 13. Juli 1998 folgendermaßen:

“If I read CRP.16 correctly, it is:

1. that rotation consists in choosing two candidates to fill two seats;
2. that the two candidates are chosen from a pool which itself will result from a list of candidates consisting of two countries nominated by each of the five African subregions.

This, in my reading, means that any African seat will be filled with an individual African country. The duration of that mandate has not been fixed. As ambassador Ka from Senegal has pointed out in his transmission statement, the mandate for a seat might extend to the time of the next review and will be determined by the Heads of State and Government of the OAU, which has preferred not to fix definitely a duration time at this stage.

⁵²² *Ibid.*

Germany welcomes the Ouagadougou decision which she considers helpful, constructive and as clarifying matters. We are confident that it will become an essential element of the reform package. Germany continues to support African efforts to be permanently represented in the Security Council as she has done from the very beginning of this exercise.”⁵²³

Schließlich äußerte sich Botschafter Henze in der Working Group auch zu der **Frage des Überprüfungsmechanismus** am 26. Mai 1998:

“Why is the review clause so popular? Let me briefly elaborate on three answers to that question:

1. The review clause guarantees the reversibility of reform steps which therefore will not be decisions for ‘eternity’;
2. the review clause is not mere cosmetics but an effective mechanism;
3. the review clause leads to a new and modern concept of accountable membership in the Security Council.

1. The review guarantees the reversibility of reform steps if need be.

One of the misleading arguments in this debate is the argument that a modernization of both categories of Council membership, non-permanent and permanent, would lead to new and ‘eternal’ privileges.

Quite the opposite is true: If new and prominent seats are created, the review mechanism guarantees the reversibility of that measure after a period of 10, 12, 15, or 20 years if the necessary majority of Member States (two thirds) so decides. No new prominent member would be allowed to object to or veto such a decision taken by the General Assembly. Thus, new prominent members will be permanent but not eternal.

Further positive consequences:

- We can put any reform step through its paces until (the time of) review. If a repair is needed, repair can be done;
- New political and economic realities can be taken into account at the time of review. Countries with old and new emerging aspirations will have a fair chance, too.
- Reform becomes possible without the fear of missing a ‘once in a century’ chance since the review is already agreed.

2. Review is not a cosmetic, but an effective mechanism.

The review is not a cosmetic measure. It can either be incorporated into the Charter (see our proposal in the year 1996 report) or agreed upon otherwise, as long as the arrangement is compulsory. Additional votes of the General Assembly or of the Security Council will not be needed to undertake the review. Thus, the review of the Security Council reform will not face the problems the general review of the charges faced in the past (cf. Art. 109 (1)-(3)).

In fact, for the first time in the history of the United Nations, there would be an effective review of one of its principle organs. Of course, if the review results in changes of the Charter, it is subjected to provisions contained in the present Charter (necessary thresholds, ratifications etc.).

⁵²³ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): <http://www.undp.org/missions/germany/state/071398.htm>.

3. The review leads to a new and modern concept of permanent membership.

Besides the many other inherent advantages, the review contains an almost revolutionary element. New permanent members will be watched and judged by their performance. If they perform poorly or make inappropriate use of their rights (for instance, in the area of exercising the veto), they might risk their Council membership at the time of the next review, since they are simply replaceable. In other words: New permanent members will be de facto accountable to the membership and will have an additional incentive to really 'act on behalf' of the members (Art. 24 (1)).

Those countries or groups of countries who see an interest in rotation arrangements for permanent seats might also like to use the review mechanism for their purposes in the way they deem it appropriate.

The time for rigid and inflexible systems is over. Solutions like the ones taken in 1945 no longer fit today needs. New members, non-permanent and permanent, will have to follow a different, future-oriented path. The review clause is one element of this approach, together with those elements we have outlined in our statement of 22 April 1998 (cf. CRP.9).⁵²⁴

209. Im Berichtszeitraum fand eine **Überprüfung des Arbeitsmechanismus des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen** statt. Der österreichische Vertreter Sucharipa äußerte sich im Namen der Europäischen Union zum Ergebnis am 31. Juli 1998 im Wirtschafts- und Sozialrat wie folgt:

"As to the substantive session proper, we believe that in particular the High-Level Segment, the Humanitarian Segment, and the Coordination Segment were successful. The High-Level Segment saw a significant improvement in its outcome. Instead of lengthy, not communicable conclusions, we agreed on a concise ministerial communiqué which we were able to adopt at the end of the segment. Effective and efficient preparation before the start of the High-Level segment facilitated this positive outcome. In this context we would like to commend the efforts by the President of the Council to conclude each segment with the adoption of the corresponding outcome which were – at least – in part effective. We would like to encourage the next bureau of ECOSOC to continue in these endeavours.

The innovation of the humanitarian segment in ECOSOC proved to be a good opportunity to discuss important issues of coordination of humanitarian activities. The segment should be repeated on an annual basis and improvements should be discussed at an organizational session as called for in the agreed conclusions.

The conduct and results of the coordination segment demonstrate that the segment is an important and appropriate tool to ensure coherent and integrated work of the UN system. The participation of representatives of UN bodies and institutions in the presentations and the general debate greatly facilitated informed deliberations. The agreed conclusions on the segment recognize the achievements since the World Conference by the entire UN system in the field of human rights and give concrete meaning to the VDPA's call for UN-system-wide approach to human rights."⁵²⁵

⁵²⁴ Permanent Mission of Germany to the United Nations (Anm. 12): <http://www.undp.org/missions/germany/state/05598.thm>.

⁵²⁵ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r310798.htm>.

Dennoch hielt er Verbesserungen in den folgenden Bereichen für erforderlich:

– The agenda of the General Segment needs further streamlining with the aim of bringing the Council's review of work of its subsidiary bodies, and in particular its functional commissions more in line with its managerial and oversight functions. As the focus has to be on coordination we should also refrain from repeating debates which had already taken place in the subsidiary bodies. ECOSOC should, though, be able to conduct targeted discussions on items which require its particular attention.

– The quality as well as the timely availability of reports is crucial for providing this oversight and guidance function. We note with appreciation the improved quality of the reports. But it is very difficult for the Council to act in a substantive manner without having the reports received on time.

– We saw a marked improvement in the substantive preparations for most of the segments which is crucial for the quality of the outcome. We would appreciate if this positive tendency could be pursued further, in particular through an improved interaction with the bureau with regard to organizational questions in the preparation and the conduct of the substantive session."⁵²⁶

210. Im Berichtszeitraum kam es in den Organen der Vereinten Nationen zu zahlreichen **Stellungnahmen zu internationalen Strafgerichtshöfen**. Auch diese Stellungnahmen sollen zusammenhängend dargestellt werden.

Hinsichtlich des **Ruanda-Strafgerichtshofs** äußerte sich der Vertreter des Vereinigten Königreichs **Weston** im Namen der Europäischen Union am 30. April 1998 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wie folgt:

"In paragraph 7 of resolution 955, the Council agreed that it would consider increasing the number of judges and charges on the tribunal if it became necessary. ... We have therefore noted with great concern the current situation with regard to the number of accused persons in pre-trial detention in the tribunal prison quarters in Arusha. Of the 25 accused persons currently detained, 21 are in pre-trial detention, and 5 have been detained awaiting the trial for almost three years. We also note that it is possible that other accused persons, and there are still others against whom charges have not yet been filed, may in the future join those currently detained in Arusha. In these circumstances, the European Union believes that it is now important to create a third trial chamber for the International Tribunal for Rwanda, consisting of three judges, in order that the administration of justice by the Tribunal can be accelerated, and so that those in custody can be brought swiftly to trial."⁵²⁷

In einer **Stellungnahme zum Bericht des Ruanda-Strafgerichtshofs** hob der österreichische Vertreter **Sucharipa** im Namen der Europäischen Union am 28. Oktober 1998 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Vorbildfunktion des Ruanda-Strafgerichtshofs für den Internationalen Strafgerichtshof⁵²⁸ hervor:

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ UK mission to the United Nations (Anm. 141): <http://www.britain-info.org/bis/ukmis/speeches/30Apr98.stm>.

⁵²⁸ Vgl. zum Internationalen Strafgerichtshof insbesondere Ziff. 1 dieses Berichts.

“En fait, le Tribunal criminel international pour le Rwanda a constitué un précédent important de la création d’une cours pénale internationale dont le statut a été adopté à Rome le 17 juillet 1998 introduisant ainsi une nouvelle étape dans le processus de traduire en justice ceux qui commettent des crimes internationaux. La pratique et les expériences rassemblées par le Tribunal criminel international pour le Rwanda constitueront une source précieuse dans la mise au point des règles qui permettront de poursuivre et de punir, au niveau international, les graves violations du droit humanitaire, sans égard au lieu où elles ont été commises ou à la personne de ceux qui sont responsables de ces actes. Elles sont notamment permis de prendre conscience de l’importance de la question de l’accès des victimes au tribunal, et de leur protection.”⁵²⁹

In einer weiteren **Stellungnahme zum Bericht des Jugoslawien-Strafgerichtshofs** äußerte sich der österreichische Vertreter Sucharipa im Namen der Europäischen Union am 19. November 1998 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Lage im Kosovo:

“As in the past the European Union for reasons of principle will refrain from commenting on action cases now before the Tribunal. Chapter II B of the report on the Tribunal’s judicial activities contains detailed information in that regard. We wish to reiterate that in order to do its job impartially the Tribunal must be totally independent of any political authority. However, we have to stress again the need for unstinting co-operation by all States and all parties with the Tribunal to enable it to perform its duties satisfactorily. The corresponding duties of the authorities concerned extend not only to executing the Tribunal’s arrest warrants, but also to facilitating the Tribunal’s investigative activity, by allowing entry of investigators, in co-operating with them.

In the latter respect the European Union notes that recently a serious issue has arisen as far as the Tribunal’s role in response to recent events in Kosovo is concerned. International humanitarian law applies to the situation in Kosovo and the Tribunal has a mandate to gather relevant information and evidence.

The President of the Tribunal in recent letters addressed to the Security Council (S/1998/990 and 1040) has drawn attention to the fact that the necessary co-operation of the government of the Federal Republic of Yugoslavia is not forthcoming. The European Union is thus deeply concerned about the FRY’s government’s decision to deny a delegation from the Tribunal the permission to conduct investigations in Kosovo. This decision is a clear case of non-compliance with the relevant resolutions of the Security Council and the recent Holbrook/Milosevic agreement which the EU fully supports.”⁵³⁰

In einer **Stellungnahme der Europäischen Union zu den Internationalen Strafgerichtshöfen von Jugoslawien und Ruanda** faßte die österreichische Vertreterin Butschek am 24. November 1998 Fortschritte und Kritikpunkte kurz zusammen:

⁵²⁹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r281098.htm>.

⁵³⁰ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r1911981.htm>.

“A brief glance at ICTY’s current administrative set-up shows that the infrastructure now in place can be regarded as sufficient and up-to-date. Two additional court rooms were constructed, and the Tribunal occupied further additional space for the Registry. Although there may be a need for a future expansion of the detention facility, the Tribunal is also able to manage for the present installation. These installations currently are holding 27 detainees who were indicted by the Tribunal.

With regard to the ICTR the European Union takes note of the status of implementation of the recommendations of OIOS provided by the Secretary-General in Annex V of his report and the corresponding comments in the fourth annual report of OIOS. The European Union recognizes the corrective actions taken by the Tribunal’s administration so far and wishes to restate its strong support of the Tribunal. It appears however that some important issues with regard to the administrative functions of the tribunals still remain unsolved. This continues to cause the EU serious concern. In order to secure the functioning of the Tribunals, it is important that all the recommendations made for the improvement of the administration be fully implemented. We would expect the Secretary-General to keep the Member States informed of the ongoing developments, including the measures taken to enhance the security staff and to improve the witness protection program.”⁵³¹

211. Auf eine Kleine Anfrage äußerte sich die Bundesregierung am 22. April 1998 zum **Gesetzesbeschluß des US-Repräsentantenhauses, die Rückzahlung von US-Schulden an die Vereinten Nationen an die Einhaltung bestimmter Richtlinien, wie z.B. der Nichtförderung von Schwangerschaftsabbrüchen durch internationale Familienplanungsorganisationen, die im Rahmen der Vereinten Nationen tätig sind, zu binden**, folgendermaßen:

“Die Bundesregierung hat, gemeinsam mit den EU-Partnern, wiederholt bekräftigt, daß die VN-Mitgliedstaaten ihren Beitragsverpflichtungen in vollem Umfang und ohne Bedingungen nachzukommen haben. Diese Haltung ist der Regierung der USA bekannt. Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der US-Administration, eine entsprechende Einigung mit den amerikanischen Gesetzgebungskörperschaften zu erreichen. In das amerikanische Gesetzgebungsverfahren mischt sie sich jedoch nicht ein und würde dies auch für kontraproduktiv halten. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß die Bemühungen der US-Administration um Zahlung der Beitragsschulden durch weit über 100 amerikanische Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden, die sich dabei auch für eine Aufhebung des Junktims einsetzen.”⁵³²

212. Am 18. Juni 1998 nahm der Bundestag auf Empfehlung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einen Antrag von CDU/CSU und FDP zur **Verstärkung deutscher Beiträge zu Krisenprävention und Friedenspolitik** an.⁵³³ Nach dem Willen des Bundestages sollen Regionalorganisationen bei der Regelung von Problemen und Konflikten in ihrem Bereich eine stärkere Eigenverantwortlichkeit wahrnehmen. Gefordert wird zudem eine

⁵³¹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r2411982.htm>.

⁵³² BT-Drs. 13/10439, 2.

⁵³³ BT-Drs. 13/6389 vom 4.12.1996.

Stärkung des Menschenrechtszentrums und des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie ein glaubwürdiger Sanktionsmechanismus zur Aufnahme der Tätigkeit internationaler Gerichtshöfe bei der Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen. Der Bundestag verlangte außerdem die Einrichtung einer Analyse- und Planungseinheit im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, die dem Rat möglichst frühzeitig Handlungsoptionen einer klaren Politikfolgenabschätzung vorzulegen habe. Verbessert werden sollen darüber hinaus die Möglichkeiten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).⁵³⁴

213. Anlässlich des 25. Jahrestages des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu den Vereinten Nationen am 18. September 1998 erklärte Bundesaußenminister **K i n k e l** am 17. September 1998:

“Morgen jährt sich zum 25. Mal der Tag, an dem Deutschland Vollmitglied der Vereinten Nationen wurde: Am 18. September 1973 wurden die beiden deutschen Staaten als 133. und 134. Mitglied in die Weltgemeinschaft aufgenommen. Damit waren ehemalige Sieger und Besiegte des Zweiten Weltkrieges gemeinsam in einer Organisation vertreten, deren wichtigstes Ziel es ist, Kriege zu verhindern und dem Frieden in der Welt zu dienen.

Von Anfang an hat Deutschland sich hinter die Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen gestellt. Umgekehrt hat dieses starke multilaterale Engagement Deutschlands entscheidend dazu beigetragen, daß unser Land nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem geachteten Mitglied der Weltgemeinschaft werden konnte und die uneingeschränkte Zustimmung der Staatengemeinschaft zur Wiedergewinnung der eigenen Staatlichkeit erhielt.

Deutschland setzt sich in den VN aktiv für die weltweite Achtung der Menschenrechte und grundlegende Prinzipien der Staatsführung ein und hat dazu zahlreiche Initiativen in den Vereinten Nationen ergriffen. Sie galten insbesondere der weltweiten Abschaffung der Todesstrafe, der Verhinderung von Flüchtlingsströmen, vertrauensbildenden Maßnahmen und der Vernichtung von Kleinwaffen in Krisengebieten. ...

Insgesamt war die Bundesrepublik Deutschland dreimal nichtständiges Mitglied im Weltsicherheitsrat, dem bedeutendsten Organ der Vereinten Nationen für die Wahrung des Weltfriedens. Wir drängen nicht; wir sind aber bereit, uns der Verantwortung zu stellen und einen ständigen Sitz anzunehmen.

Die Vereinten Nationen können ihren Auftrag nur erfüllen, wenn sie von den Mitgliedstaaten mit den nötigen Finanzmitteln ausgestattet werden. Deutschland trägt knapp 10 % zum regulären Haushalt bei und ist damit drittgrößter Beitragszahler nach den USA und Japan. Darüber hinaus leistet Deutschland erhebliche freiwillige Zahlungen für eine Vielzahl von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie für Friedensmissionen. ...

Die Vereinten Nationen haben das starke deutsche Engagement auch durch die Ansiedlung mehrerer ihrer Organisationen in Bonn gewürdigt. Sowohl das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV), das VN-Informationszentrum (UNIC)

⁵³⁴ Blickpunkt Bundestag 2/98, 42.

wie auch das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (KRK) und das Sekretariat zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCP) sind hier beheimatet. Hamburg ist seit 1996 Sitz des Internationalen Seegerichtshofes (ISGH).

Deutschland wird auch in Zukunft der seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht entsprechenden Verantwortung in den Vereinten Nationen gerecht werden und seinen Beitrag zu ihrer Stärkung leisten.”⁵³⁵

Beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) am 14. September 1998 im Haus der Geschichte in Bonn führte Bundesaußenminister Kinkel weiter aus:

“25 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen sind Anlaß zu Freude über den Verlauf unseres eigenen Schicksals. Aber das Wort von Immanuel Kant bleibt weiterhin gültig: ‘Frieden unter den Menschen ist kein Naturzustand – er muß gestiftet werden.’ Mit Tatkraft, mit Zuversicht – und mit Realismus.

Wir müssen alles tun, was zur Vorbeugung gegen Konflikte möglich ist. Aber die Betonung der Konfliktprävention darf nicht zum Alibi werden. Hüten wir uns vor der Vision, alles sei ‘machbar’. Und vor der Vorstellung, Politik sei so etwas wie ein ‘social engineering’.

Wer für kollektive Sicherheit plädiert, ohne zu militärischem Beistand bereit zu sein, oder es ablehnt, mit wirtschaftlicher Hilfe die Kooperation von Konfliktparteien zu honorieren, der täuscht sich über Konsequenzen und über die ethische Problematik dieser Ordnungskonzepte. Wer umgekehrt nur militärische Lösungen sucht, errichtet stählerne Kolosse auf tönernen Füßen. An der zentralen Bedeutung des Politischen bei Krisenbewältigung und Konfliktprävention führt kein Weg vorbei.”⁵³⁶

2. Militärbündnisse

214. Osterweiterung der NATO

Auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gab die Bundesregierung am 21. Januar 1998 die Gründe für die beabsichtigte Osterweiterung der NATO an:

“Die NATO-Öffnung ist integraler Teil eines umfassend angelegten kooperativen Ansatzes der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, da sie die militärischen und militärpolitischen Aspekte einschließt. Diese zielt ab auf Stärkung von Sicherheit und Stabilität im gesamten euro-atlantischen Raum und auf Überwindung der Trennlinien des Kalten Krieges. Die auf Artikel 10 des Nordatlantikvertrags gegründete Politik der Öffnung der NATO für neue Mitglieder ist die folgerichtige Antwort der Allianz auf den legitimen Wunsch der mittel- und osteuropäischen Staaten nach Integration in die westlichen Strukturen und Institutionen. Das Recht der freien Bündniswahl gehört zu den auch in der OSZE verbürgten und von allen Teilnehmerstaaten anerkannten Rechten. Die Bundesregierung hat sich in enger Abstimmung mit ihren Bündnispartnern von Anfang an initiativ und aktiv für die Öffnung der Allianz eingesetzt.”⁵³⁷

⁵³⁵ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980917d.htm.

⁵³⁶ Bull. Nr. 72 vom 18.9.1998, 798 f.

⁵³⁷ BT-Drs. 13/9693, 1 f.

Sie legte ferner dar, daß die Entscheidung zur Öffnung der NATO im Gesamtzusammenhang zu sehen sei mit der erweiterten und vertieften Kooperation mit allen Partnern im euro-atlantischen Partnerschaftsrat und der verstärkten Partnerschaft für den Frieden, mit der Sicherheitspartnerschaft mit Rußland auf der Basis der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit vom 27. Mai 1997 sowie mit der ausgeprägten Partnerschaft mit der Ukraine, die mit der am 9. Juli 1997 in Madrid unterzeichneten Charta begründet wurde. Diese Kooperationspolitik füge sich ein in die umfassende Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur, die geprägt sei durch eine zunehmende Vernetzung der Aufgaben von NATO, Europäischer Union, Westeuropäischer Union und OSZE.

Im Hinblick auf die künftigen Aspekte der NATO-Osterweiterung erklärte die Bundesregierung, daß sie sich beim NATO-Gipfel in Madrid nachdrücklich für eine substantielle Erklärung zur weiteren Offenheit der Allianz eingesetzt habe und die Politik der offenen Tür weiterhin mit Überzeugung unterstütze. Die Frage, ob ein neuer Staat gemäß Artikel 10 des Vertrags zum Beitritt einzuladen sei, werde von den Verbündeten einvernehmlich entsprechend ihrer Beurteilung, ob damit ein Beitrag zur Sicherheit und Stabilität im nordatlantischen Gebiet geleistet werde, getroffen. Es gebe keinen starren Kriterienkatalog für den Beitritt zur Allianz.

Auf die Frage, welche politischen und militärpolitischen Ziele nach ihrer Auffassung bei Überarbeitung des strategischen Konzeptes der Allianz verfolgt werden sollte, antwortete die Bundesregierung:

“Die politischen und militärpolitischen Ziele der Überprüfung des strategischen Konzeptes sind im Untersuchungsauftrag niedergelegt, der im Bündnis einvernehmlich verabschiedet wurde. Er umfaßt insbesondere die Vorgaben,

- sicherzustellen, daß das strategische Konzept in voller Übereinstimmung mit der neuen sicherheitspolitischen Lage in Europa ist,
- die kollektive Verteidigung als Kernaufgabe der Allianz sowie die unverzichtbare transatlantische Bindung zu bestätigen,
- die Elemente des strategischen Konzeptes, die mit dem stehenden und vorhersehbaren strategischen Umfeld und anderen Ratsentscheidungen und Erklärungen seit 1991 in Übereinstimmung sind, zu erhalten,
- die seit 1991 im europäischen Sicherheitsumfeld eingetretenen Veränderungen zu berücksichtigen,
- die interne und externe Anpassung der Allianz sowie die Übernahme neuer Aufgaben (wie Krisenmanagement, friedensunterstützende Einsätze und Maßnahmen gegen Proliferation) zu berücksichtigen und dabei dem fortdauernden Wandlungsprozeß des Bündnisses und der Notwendigkeit, auch zukünftigen Risiken und Herausforderungen zu begegnen, Rechnung zu tragen.”⁵³⁸

⁵³⁸ *Ibid.*, 13f.

Im Zusammenhang mit der Öffnung der NATO für Polen, die Tschechische Republik und Ungarn teilte Bundesverteidigungsminister Rühle anlässlich des deutsch-polnischen Kolloquiums am 31. März 1998 in Berlin mit:

“Deutschland hat sich von Anfang an wie wenige andere für die Integration unserer östlichen Nachbarn in die euro-atlantischen Strukturen eingesetzt. Und dies aus guten Gründen:

Erstens: Der polnische Drang nach Freiheit und Demokratie war die Initialzündung, die letztlich die Mauer in Berlin zum Einsturz brachte. Was 1989 und 1990 geschah, entsprach zutiefst historischer Logik: Polen, Ungarn und Tschechen gewannen ihre Freiheit zurück – und Deutschland seine Einheit in Freiheit. Tadeusz Mazowiecki, Vaclav Havel und Gyula Horn waren nicht nur die Wegbereiter für die Freiheit ihrer Völker; sie waren auch Wegbereiter für die Einheit der Deutschen.

Zweitens: Wenn unsere östlichen Nachbarn Mitglied von NATO und Europäischer Union werden, dann ist das ein natürlicher und historisch folgerichtiger Schritt. Polen, Tschechen und Ungarn gehören zu einem europäischen Kulturraum, zu dem die Gothik von Krakau genauso gehört wie die Gothik von Köln, Chartres oder Canterbury. Denn unsere euro-atlantischen Institutionen sind vor allem Wertegemeinschaften – Bündnisse freier Demokratien. ...

Drittens: Das deutsche Engagement für die Integration unserer östlichen Nachbarn in die euro-atlantischen Strukturen ist keinesfalls purer Altruismus – das würde uns auch niemand glauben. Unser Engagement beruht auch auf einem wohlverstandenen deutschen Eigeninteresse: Wir wollen im Osten wie schon im Westen künftig von Bündnispartnern umgeben sein. Die Perspektive einer vollen NATO-Mitgliedschaft Polens, unseres wichtigsten östlichen Nachbarn, trifft sich mit den fundamentalen Sicherheitsinteressen unseres Landes. Kulturelle Affinität und politische Erfahrung decken sich mit strategischer Einsicht.”⁵³⁹

Durch Gesetz vom 6. April 1998 wurde den Protokollen vom 16. Dezember 1997 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Polen, der Tschechischen Republik und der Republik Ungarn zugestimmt.⁵⁴⁰ Mit dem Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zum Nordatlantikvertrag werden die Rechte und Pflichten, die sich für die Vertragsparteien aus dem Vertrag ergeben, darunter diejenigen, die sich auf die Beistandsleistungen im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung beziehen, auf Polen, die Tschechische Republik und Ungarn erstreckt. Dies bedeutet auch, daß die neuen Mitglieder Beistandspflichten für die bisherigen Mitglieder übernehmen und einen angemessenen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Allianz leisten werden.⁵⁴¹

215. Der Bundestag beschloß mit Zustimmung des Bundesrates am 9. Juli 1998 das **Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. Juni 1995 zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrags und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen**

⁵³⁹ Bull. Nr.23 vom 1.4.1998, 261.

⁵⁴⁰ BGBl. 1998 II, 362. Vgl. Bank (Anm. 1), Ziff. 240–242.

⁵⁴¹ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 9.2.1998, BT-Drs. 13/9815, 16f.

sowie das Zusatzprotokoll (Gesetz zum Pfp-Truppenstatut).⁵⁴² Das Übereinkommen besteht aus einem Abkommen, das die Regeln des NATO-Truppenstatuts auf alle Staaten der "Partnerschaft für den Frieden" anwendbar macht und so die Zusammenarbeit zwischen alten und neuen Partnern des Bündnisses erleichtert, sowie einem Zusatzprotokoll, das den Verzicht auf die Vollstreckung der Todesstrafe gegenüber Mitgliedern der Streitkräfte eines anderen Vertragsstaates, ihres zivilen Gefolges oder ihrer Angehörigen enthält. In ihrer Denkschrift zum Übereinkommen und dem Zusatzprotokoll führte die Bundesregierung am 24. Februar 1998 aus:

"In den zuständigen Gremien der NATO und der EU ist die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen des Übereinkommens mit dem geltenden europäischen Recht aufgenommen worden. Problematisch ist dabei die Anwendung der Befreiungsvorschriften der Art. X-XII des NATO-Truppenstatuts auf die neuen Partner. Um zu vermeiden, daß die Ratifikation des Übereinkommens von einer Klärung dieser Frage abhängig gemacht wird, soll bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine Erklärung abgegeben werden, die deutlich macht, daß das im Aufnahmestaat geltende Recht hinsichtlich der Befreiung ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder von Steuern und sonstigen Abgaben unberührt bleibt."⁵⁴³

216. Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage äußerte sich die Bundesregierung am 13. August 1998 zu den durch den **ständigen NATO-Rußland-Rat** auf Basis der am 27. Mai 1997 unterzeichneten **"Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation"** erreichten Ergebnisse:

"Das Ziel der Politik der Bundesregierung ist es, eine substantielle und kooperative Sicherheitspartnerschaft des Bündnisses mit einem demokratischen Rußland zu verankern und weiter auszubauen. Der NATO-Rußland-Rat (NRR) ist ein wichtiges Element dieser kooperativen, auf gleichberechtigter Partnerschaft beruhenden Sicherheitszusammenarbeit.

Bisher fanden je drei Treffen des NATO-Rußland-Rates auf der Ebene der Außenminister und Verteidigungsminister statt. Neben den monatlichen Treffen auf Botschaferebene tagt der NATO-Rußland-Rat ebenfalls monatlich auf der Ebene der militärischen Vertreter und zweimal jährlich auf der Ebene der Chefs der Verteidigungsstäbe. Regelmäßig tagende Expertengruppen, wie z. B. die politische/militärische Expertengruppe zur Zusammenarbeit im Bereich friedenserhaltender Maßnahmen, wurden, soweit erforderlich, geschaffen.

Seit seiner Konstituierung kennzeichnet den NATO-Rußland-Rat eine konstruktive und sachliche Atmosphäre. Die bisherige Arbeit hat maßgeblich zur Vertrauensbildung, Transparenz und Stärkung der Dialogfähigkeit beigetragen. Damit erweist sich der NATO-Rußland-Rat als wichtiger Kooperations- und Konsultationsrahmen."⁵⁴⁴

In ähnlicher Weise ging die Bundesregierung auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage hin am 13. August 1998 auf die im Rahmen der am 9. Juli 1997 in

⁵⁴² BGBl. 1998 II, 1338. Vgl. hierzu auch Grote (Anm. 315), Ziff. 276.

⁵⁴³ BT-Drs. 13/9972, 14.

⁵⁴⁴ BT-Drs. 13/11361, 2.

Madrid unterzeichneten **“Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der nordatlantischen Vertragsorganisation und der Ukraine”** erreichten **Ergebnisse** ein:

“Die Ukraine ist ein bedeutender Partner des Bündnisses. Die Konsolidierung der demokratischen und wirtschaftlichen Reformen in der Ukraine ist nicht nur für die Stabilisierung dieses großen europäischen Staates selbst von größter Bedeutung, sondern hat auch stabilisierende Wirkung für ganz Europa und besonders für Mittel-Ost-Europa und die Schwarzmeerregion. Die Bundesregierung hat seit der Unabhängigkeit der Ukraine diese auf ihrem Weg zu Reformen von Staat und Gesellschaft unterstützt. Dazu gehört auch die Heranführung an die euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen. Deshalb hat sich die Bundesregierung auch für ein besonderes Verhältnis des Bündnisses mit der Ukraine eingesetzt, wie dies im Abschluß der Charta zwischen der NATO und der Ukraine zum Ausdruck gekommen ist.

Die Umsetzung der Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine wurde unmittelbar nach dem Madrider Gipfeltreffen eingeleitet.”⁵⁴⁵

217. Anlässlich der **gemeinsamen politischen Erklärung der 19 Außenminister des Nordatlantikrates, der Tschechischen Republik, der Republik Polen und der Republik Ungarn zur Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)** erklärte Bundesaußenminister Fischer am 8. Dezember 1998 in Brüssel:

“Heute haben die Außenminister der Mitgliedstaaten des Bündnisses und der drei Beitrittskandidaten eine wichtige Erklärung im Zusammenhang der Wiener Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrages an die neue sicherheitspolitische Lage in Europa abgegeben. Hiermit wird erneut die Bereitschaft des demnächst erweiterten Bündnisses zu militärischer Zurückhaltung unterstrichen. Darüber hinaus hat die NATO nochmals ihren Entschluß bekräftigt und verdeutlicht, im Rahmen der bevorstehenden Erweiterung des Bündnisses keine substantiellen boden- oder luftgestützten Kampftruppen in den drei Beitrittsländern dauerhaft zu stationieren. Alle KSE-Vertragsstaaten sind aufgefordert, daran mitzuwirken, daß Europa auf einem Niveau höherer konventioneller Stabilität und Sicherheit in das 21. Jahrhundert eintreten kann.”⁵⁴⁶

218. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage zum **Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen** und NATO-Einsätze ohne VN-Mandat lehnte es die Bundesregierung am 28. Dezember 1998 ab, die auf der Option eines nuklearen Ersteinsatzes beruhende Abschreckungsfähigkeit der NATO nicht mehr in das neue strategische Konzept aufzunehmen:

“Ziel der Allianz-Strategie bleibt unverändert, Frieden zu bewahren, Krieg zu verhindern, die gemeinsame Sicherheit aller Bündnispartner zu gewährleisten und Konflikte vor einer Eskalation zu bewahren. Die dazu erforderliche Abschreckungsfähigkeit muß gewährleistet bleiben. Das Bündnis unterhält dazu die erforderlichen konventionellen und nuklearen Streitkräfte und strebt in allen Bereichen, d. h. konventionell und nuklear,

⁵⁴⁵ *Ibid.*, 7f.

⁵⁴⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981208a.htm.

Sicherheit und Stabilität auf dem niedrigst möglichen, vertretbaren Streitkräfteniveau an.”⁵⁴⁷

Ferner erläuterte die Bundesregierung, daß die Allianz im neuen Sicherheitsumfeld nicht mehr in dem Maße wie zu Zeiten des Kalten Krieges auf Nuklearwaffen angewiesen sei, sondern daß der politische Zweck dieser Waffen, Wahrung des Friedens und Verhinderung von Zwang und jeder Art von Krieg, eindeutig im Vordergrund stehen müsse. Auf die Frage, ob die Bundesregierung der Auffassung sei, daß es zukünftig durchaus auch häufige Einsätze der NATO, somit auch der Bundeswehr ohne VN-Mandat geben könne, erwiderte die Bundesregierung:

“NATO-Einsätze im Rahmen von Konfliktprävention und Krisenbewältigung erfolgen in vollem Einklang mit dem Völkerrecht. Die Bundesregierung setzt sich aktiv dafür ein, das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen zu wahren. Die Frage nach Art und Häufigkeit zukünftiger Einsätze ist hypothetisch.”⁵⁴⁸

219. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nahm die Bundesregierung am 11. März 1998 umfassend Stellung zur **künftigen Rolle der Westeuropäischen Union**.⁵⁴⁹

Dabei legte sie zunächst dar, was sie unter dem **Begriff “gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik”** versteht:

“Inhaltlich geht es bei der Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik der EU aus der Sicht der Bundesregierung insbesondere um die Reduzierung von Risiken für

- die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Dies schließt auch Maßnahmen zur Eingrenzung der Risiken einer Ausweitung lokaler Konflikte, Maßnahmen gegen terroristische Bedrohungen und Maßnahmen gegen Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen ein;
- die wirtschaftliche Stabilität der Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Einschluß von Maßnahmen gegen Bedrohungen der Kommunikationswege und der Rohstoffversorgung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten;
- die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

Die gemeinsame Verteidigungspolitik der Europäischen Union ist nach dem Verständnis der Bundesregierung ein Teilbereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik.”⁵⁵⁰

Weiter bekräftigte die Bundesregierung, daß sie am Ziel einer schrittweisen Integration der WEU in die EU festhalte. Das Verhandlungsergebnis von Amsterdam, insbesondere die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in den EU-Vertrag, die Erstreckung der Leitlinienkompetenz des Europäischen Rats auf die EU und die Konkretisierung des Auftrags, im Rahmen der GASP eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu entwickeln, habe die Weichen für eine weitere Zusammenführung der WEU mit der EU gestellt und schaffe eine Grundlage für weitere Initiativen in dieser Richtung. Deutschland werde als erste Doppelpräsidentschaft von EU

⁵⁴⁷ BT-Drs. 14/241, 3.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, 5.

⁵⁴⁹ BT-Drs. 13/10106.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, 2f.

und WEU im ersten Halbjahr 1999 die Gelegenheit haben, insbesondere im Rahmen der Umsetzung des in Amsterdam vereinbarten Protokolls zu Art. 17 Abs. 3 die Arbeit an der Zusammenführung von EU und WEU fortzusetzen.⁵⁵¹

Auf die Frage, ob die Bundesregierung die Auffassung teile, daß nur jene Staaten Mitglied der WEU werden können, die zugleich auch Mitglied der NATO sind bzw. werden, erwiderte die Bundesregierung:

“Voraussetzung für eine Vollmitgliedschaft in der Westeuropäischen Union ist aus der Sicht der Bundesregierung die Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Die Mitgliedschaft in der NATO ist eine zusätzliche Bedingung, mit der sichergestellt werden soll, daß der Geltungsbereich der Beistandsgarantie nach Art. 5 des NATO-Vertrages den Bereich nach Art. V des modifizierten Brüsseler Vertrages immer voll abdeckt.”⁵⁵²

Darüber hinaus gab die Bundesregierung Auskunft über die **Definition verschiedener Begriffe in den sogenannten Petersberger Aufgaben der WEU**. Zum Begriff des “peace keeping” führte sie aus:

“Die WEU hat den Begriff ‘peace keeping’ nicht gesondert definiert und verweist in einem 1994 von der WEU verabschiedeten Dokument über die Rolle der WEU bei Friedenserhaltenden Aufgaben darauf, daß der Begriff ‘peace keeping’ nicht abstrakt bestimmbar ist, sondern sich dessen Verständnis kontinuierlich fortentwickelt. In Anlehnung an die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgelegte ‘Agenda for Peace’ wird ‘peacekeeping’ im Zusammenhang folgender Handlungsoptionen gesehen:

- vorbeugende Diplomatie (‘preventive diplomacy’);
- Konfliktverhütung (‘conflict prevention’) gemäß der VN-‘Agenda for Peace’;
- Friedenserhaltung (‘peace keeping’) im engeren Sinn in Fortentwicklung von Kap. VI der VN-Charta, d. h. Maßnahmen zur Eindämmung, Entschärfung oder Beendigung von Feindseligkeiten mit Zustimmung der Konfliktparteien;
- Friedenskonsolidierung (‘post conflict-peace building’), d. h. Maßnahmen nach einem Konflikt, die der Wiederherstellung der Infrastruktur, dem Wiederaufbau zur Festigung der politischen Lage dienen können, damit ein Rückfall in den Konflikt vermieden wird.”⁵⁵³

Zum Begriff “rescue tasks” teilte die Bundesregierung mit:

“Die Petersberg-Erklärung vom Juni 1992 legt als einen der Aufgabenbereiche der WEU ‘humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze’ (‘humanitarian and rescue tasks’) fest. In zwei Dokumenten aus den Jahren 1995 und 1996 sind diese Aufgaben wie folgt präzisiert worden:

- Schaffung eines sicheren Umfeldes zur Durchführung einer humanitären Operation;
- Bereitstellung spezifischer Hilfe und logistischer Unterstützung für humanitäre Hilfsmaßnahmen;
- Katastrophenhilfe;
- Such- und Rettungsaufgaben einschließlich Evakuierungsoperationen;
- Flüchtlingshilfe.”⁵⁵⁴

⁵⁵¹ *Ibid.*, 5.

⁵⁵² *Ibid.*, 7f.

⁵⁵³ *Ibid.*, 15f.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, 16.

Dagegen erklärte die Bundesregierung zum Begriff "peace-making":

"Die Petersberg-Erklärung der WEU vom Juni 1992 differenziert nicht zwischen 'tasks of combat forces in crisis management' einerseits und 'peacemaking' andererseits, sondern spricht von 'Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens ('tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking'). Eine verbindliche Definition dieses Begriffes ist bisher durch die Entscheidungsgremien der WEU nicht erfolgt. Insbesondere gibt es bisher in der WEU keine verbindliche Definition des Begriffes 'peacemaking'. Zum Zeitpunkt der Petersberg-Erklärung wurden in der WEU hierunter friedenserzwingende Maßnahmen nach Kap. VII der VN-Charta verstanden, während in den VN mit diesem Ausdruck auch Maßnahmen zur Einwirkung auf verfeindete Parteien beschrieben werden, die mit den friedlichen Mitteln des Kap. VI der VN-Charta zu einem Übereinkommen (Herstellung von Waffenstillstand, Friedensschluß) führen sollen. Die Bundesregierung versteht unter dieser Petersberger-Aufgabe in Abgrenzung zu den auf Kap. VI der VN-Charta aufbauenden friedenserhaltenden Maßnahmen in erster Linie friedenserzwingende Maßnahmen, die unter Kap. VII der VN-Charta fallen. Sie schließt aber nicht aus, daß die WEU auch im Bereich des 'peacemaking' im Sinne der VN tätig wird."⁵⁵⁵

Außerdem teilte die Bundesregierung mit, daß sie der rechtlichen Auffassung sei, daß der WEU-Vertrag nach 50jähriger Laufzeit erstmals im Jahre 1998 gekündigt werden könne:

"Die 50-Jahres-Frist, nach deren Ablauf gem. Art. XII Abs.3 WEU-Vertrag ein Ausscheiden von Vertragsparteien unter Einhaltung einer einjährigen Kündigungsfrist möglich ist, hat am 25. August 1948 mit Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde gem. Art. X Abs.2 des Brüsseler Vertrages in der Fassung vom 17. März 1948 zu laufen begonnen und endet am 24. August 1998.

Die entgegenstehende Auffassung, daß aufgrund des Abschlusses des 'Protokolls zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages' vom 23. Oktober 1954 die Frist von neuem zu laufen begonnen haben soll, greift nicht, da durch dieses Protokoll der Vertrag von 1948 nicht aufgehoben und durch einen neuen Vertrag ersetzt, sondern modifiziert und ergänzt wurde.

Demgemäß wird in Art. J.4 Abs.6 des Vertrages über die Europäische Union der 'Termin 1998 im Zusammenhang mit Art. XII des Brüsseler Vertrages in seiner geänderten Fassung' ausdrücklich von den Vertragsparteien nochmals festgestellt und bekräftigt."⁵⁵⁶

In diesem Zusammenhang fügte die Bundesregierung hinzu, daß sich für sie die Frage einer Kündigung des WEU-Vertrages derzeit nicht stelle. Allerdings habe der von der Bundesregierung gemeinsam mit fünf anderen EU-Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz eingeführte Protokollentwurf zur schrittweisen Integration der WEU in die EU im Rahmen der dritten Stufe die Kündigung des WEU-Vertrages vorgesehen.

Abschließend äußerte sich die Bundesregierung zur **Aufrechterhaltung bestimmter Bestimmungen des WEU-Vertrags:**

⁵⁵⁵ *Ibid.*, 16f.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, 20f.

“Die rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen der Protokolle II-IV zum geänderten Brüsseler Vertrag sind durch Beschlüsse des Rats der WEU, mit denen die konventionellen Rüstungsbeschränkungen aufgehoben oder durch neuere, inhaltlich und in den Verifikationsverfahren weitergehendere Rüstungskontrollvereinbarungen ersetzt wurden, materiell obsolet geworden. Das in seinem Zuständigkeitsbereich auf Inspektionen der deutschen chemischen Industrie beschränkte Rüstungskontrollamt der WEU wurde nach Inkrafttreten des universelleren Chemiewaffenübereinkommens im November 1997 durch Beschluß des Rats der WEU aufgelöst. In diesem Zusammenhang hat der Rat festgestellt, daß das Protokoll IV keine Rechtswirkung mehr entfalte. Die Bundesregierung sieht deshalb keine Veranlassung, diese Bestimmungen bei einer Integration der WEU in die EU in den EU-Vertrag oder in ein Zusatzprotokoll zu diesem Vertrag zu überführen.”⁵⁵⁷

Die in Art. 10 des geänderten Brüsseler Vertrags enthaltene Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes sollte nach Auffassung der Bundesregierung erhalten bleiben. Jedoch müsse die Frage, ob und in welcher Form diese Bestimmungen bei Integration der WEU in die EU in den EU-Vertrag oder ein Zusatzprotokoll zu diesem Vertrag überführt werden sollten, im Lichte der weiteren Entwicklung der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs entschieden werden.

220. Am 17. März 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel aus Anlaß des **50. Jahrestages der Westeuropäischen Union:**

“Seit den 80er Jahren verknüpft die WEU mit neuem Schwung die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union mit dem militärischen Handlungspotential der WEU-Mitgliedstaaten und der NATO. Mit der unter deutscher Präsidentschaft im November 1997 verabschiedeten ‘Erfurter Erklärung’ hat die WEU im letzten Jahr an politischer und militärischer Handlungsfähigkeit gewonnen: Die Präsidentschaften von EU und WEU werden ab 1999 harmonisiert. Eine straffere Organisationsstruktur und eine engere Verzahnung der WEU mit der NATO machen die WEU fähig, in Krisensituationen schnell und wirkungsvoll zu handeln. Und: In Erfurt wurde die vertiefte Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen assoziierten Partner in die militärische Zusammenarbeit beschlossen. Damit leistet die WEU einen wichtigen Beitrag bei der Heranführung dieser Staaten an die westeuropäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen.”⁵⁵⁸

221. In seiner Rede vor der WEU-Versammlung am 1. Dezember 1998 in Paris faßte der Staatsminister im Auswärtigen Amt Verheugen das **Programm der Bundesrepublik Deutschland während ihrer Präsidentschaft in der WEU und EU** zusammen:

“Deutschland wird während seiner Präsidentschaft in der WEU und EU die Parameter der europäischen Berufung der WEU weiterentwickeln und vertiefen: wir wollen den Prozeß der Heranführung der WEU an die EU fortführen – insbesondere im Lichte des

⁵⁵⁷ *Ibid.*, 22.

⁵⁵⁸ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980317B.html.

Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages. Wir wollen die operationellen Fähigkeiten der WEU fortentwickeln und stärken, insbesondere durch die Verzahnung der WEU mit der NATO. Hierzu gehört vor allem der Abschluß des Rahmenabkommens möglichst vor dem NATO-Gipfel im nächsten Jahr.

Wir wollen die Möglichkeiten der WEU als Forum für die Einbeziehung der Länder Mittel- und Osteuropas in die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa und zur Ergänzung des sicherheitspolitischen Dialogs mit Rußland und der Ukraine voll nutzen. Die WEU ist zu einem gewichtigen Element in der Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geworden. Die deutsche Präsidentschaft wird ihren Beitrag dazu leisten, der WEU den ihr zukommenden wichtigen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu geben.⁵⁵⁹

222. Die Bundesregierung veröffentlichte zwei **Berichte über die Tätigkeit der Westeuropäischen Union** für die Zeit vom 1.1.-30.6.98⁵⁶⁰ bzw. vom 1.7.-31.12.98⁵⁶¹.

3. Sonstige Organisationen

223. Die parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verabschiedete auf ihrer 7. Jahrestagung vom 7. Bis 10. Juli 1998 in Kopenhagen eine von Bundestagspräsidentin Süßmuth initiierte **Wirtschaftscharta**. Der Charta liegt der Wunsch zugrunde, einen Konsens der OSZE-Mitgliedstaaten zu einer marktwirtschaftlichen, dabei sozial und ökologisch verantwortlichen Wirtschaftspolitik zu formulieren, die Risiken wirtschaftlicher Krisen für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa festzuhalten und die Rolle und Instrumente der OSZE bei der Bewältigung sicherheitsrelevanter Krisen zu definieren.⁵⁶²

224. In seiner Rede vor dem 7. OSZE-Ministerrat würdigte Bundesaußenminister Fischer am 3. Dezember 1998 in Oslo die **Kosovo-Verifikationsmission** als einen Quantensprung für die OSZE:

“Dies gilt in zweifacher Hinsicht: erstens stellt schon die Größe der KVM die OSZE vor bisher nicht gekannte Herausforderungen; und zweitens beinhaltet die KVM eine für die OSZE gänzlich neue politische Aufgabenstellung. Ich denke insbesondere an die Überwachung des Waffenstillstandes und an die Tatsache, daß die OSZE übergeordnete Zuständigkeit für die Überwachung der Umsetzung der Sicherheits-Resolutionen 1160 und 1199 erhalten hat.”⁵⁶³

Im Hinblick auf die Kosovo-Verifikationsmission selbst und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsweise der OSZE führte er weiter aus:

⁵⁵⁹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/R981201a.htm.

⁵⁶⁰ BT-Drs. 13/11463 vom 6.10.1998.

⁵⁶¹ BT-Drs. 14/346 vom 28.1.1999.

⁵⁶² Blickpunkt Bundestag 3/98, 54.

⁵⁶³ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/R981203a.htm.

“Die KVM stellt einen wesentlichen Beitrag zur politischen Lösung des Konfliktes dar. Die Bundesregierung teilt die in der internationalen Gemeinschaft vorherrschende Auffassung, daß nur durch weitgehende Autonomie des Kosovo innerhalb des jugoslawischen Staatsverbandes ein friedlicher Interessenausgleich zwischen der albanischen Bevölkerungsmehrheit und den Serben erzielt werden kann.

Die Art und Weise, wie Belgrad mit der KVM zusammenarbeitet, wird darüber hinaus auch Einfluß auf das Verhältnis der OSZE zur BRJ haben.

Die Kosovo-Verifikationsmission wirft Grundsatzfragen hinsichtlich der Arbeitsweisen der OSZE auf. Wichtig erscheint mir, die Strukturen und Entscheidungsmechanismen der OSZE einer selbstkritischen Prüfung zu unterziehen und gemeinsam zu überlegen, was in der vorhandenen Form beibehalten, was weiterentwickelt werden müßte. Der Aufbau einer wirksamen Infrastruktur der OSZE zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung sollte jetzt in Angriff genommen werden. Dies bedeutet beispielsweise: Stärkung der Steuerungsmechanismen des Sekretariates in Wien. Frankreich und Deutschland haben bereits vor einiger Zeit die Schaffung einer Planungszelle für größere Missionen und Peacekeeping-Maßnahmen der OSZE angeregt. Jetzt ist der Zeitpunkt gekommen, diesen Vorschlag umzusetzen. Außerdem sollte das Instrument nicht-militärischer internationaler Polizeieinsätze weiterentwickelt und genutzt werden. Es gilt, auf den in Kroatien und im Kosovo gemachten Erfahrungen aufzubauen. Krisen erfordern schnelle Handlungsfähigkeit. Flexibilität darf nicht als Schlagwort gegen sinnvolle Neuerungen ins Feld geführt werden.”⁵⁶⁴

225. Im Namen der Europäischen Union begrüßte der österreichische Vertreter Sucharipa in der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 7. Dezember 1998, daß die **Vereinten Nationen** sowie die **OSZE ihre Kooperation und die Koordination ihrer Tätigkeiten** im Berichtszeitraum weiter intensiviert haben. Die Arbeitsteilung zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen sei in einer Reihe von Operationen und Bemühungen sichtbar, die die Vereinten Nationen und die OSZE gemeinsam oder nacheinander durchführen.⁵⁶⁵

XVII. Friedenssicherung und Kriegsrecht

1. Abrüstung und Rüstungskontrolle

226. Im Berichtszeitraum kam es zur Unterzeichnung zahlreicher Übereinkommen auf dem Gebiet der Abrüstung und der Rüstungskontrolle. Am 26. Januar 1998 unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland das **Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Bombenterrorismus**. Bundesaußenminister Kinkel erklärte anlässlich der Unterzeichnung in New York:

“Deutschland hat heute als einer der ersten Staaten die bisher umfassendste internationale Terrorismuskonvention unterzeichnet. Das VN-Übereinkommen zur Bekämpfung des Bombenterrorismus, das Deutschland zusammen mit den G 8-Staaten in die

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r0712981.htm>

Vereinten Nationen eingebracht hatte, ist ein entschlossener Schritt der Weltorganisation zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Beratungen in den Vereinten Nationen haben in aller Deutlichkeit gezeigt, daß die internationale Staatengemeinschaft nicht bereit ist, die weltweite Gefährdung ihrer Bürger durch terroristische Verbrecher hinzunehmen.⁵⁶⁶

Das Übereinkommen deckt ein wesentlich breiteres Spektrum von Straftatbeständen als bereits bestehende Terrorismuskonventionen ab. Während diese Reaktionen auf spezifische terroristische Gewaltverbrechen, wie z.B. Geiselnahmen, waren, erfaßt das neue Übereinkommen erstmals einen breiten Rahmen terroristischer Anschläge mit internationalem Bezug. Erfasst werden Anschläge mit Explosivstoffen oder anderen tödlichen Mitteln, einschließlich radioaktiver, chemischer oder biologischer Materialien und Gifte. Außerdem werden die Mitgliedstaaten des Übereinkommens aufgefordert, terroristische Straftäter vor Gericht zu stellen oder sie auszuliefern.

227. Am 9. September 1998 wurde das Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik, der Regierung der Italienischen Republik und der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zur Gründung der gemeinsamen Organisation für Rüstungskoooperation (Organisation Conjointe de Coopération en Matières d'Armement) OCCAR unterzeichnet.⁵⁶⁷ Die vier Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens, die in der quadrolateralen Rüstungsstruktur OCCAR aufgrund der administrativen Vereinbarung bereits seit dem 12. November 1996 zusammenarbeiten, verpflichten sich in dem Übereinkommen zur:

- Stärkung der Rüstungskoooperation auf dem Gebiet der Verteidigungsausrüstung zwecks Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität durch Effizienzerhöhung und Kostenverringerung zur Erzielung eines optimalen Kosten-/Nutzen-Verhältnisses aufgrund der Entwicklung optimierter Managementverfahren;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen industriellen und technologischen Rüstungsbasis;
- Orientierung der Beschaffungskriterien am Wettbewerb unter Abkehr vom "juste retour"-Prinzip.

Ausgehend von der genannten administrativen Vereinbarung vom November 1996, werden mit dem Übereinkommen die allgemeine Organisationsstruktur und die Aufgaben der OCCAR festgelegt sowie ihre Regelungen u. a. zu Vorrechten und Immunitäten, Abstimmungsmodalitäten und Sicherheitsbestimmungen getroffen. Sitz der OCCAR ist Bonn. Nachdem im Ständigen Rat der WEU eine Zustimmung zur Etablierung von OCCAR als Hilfsorgan der WEU nicht zu erreichen war, ist es Ziel des Übereinkommens und der vier Unterzeichner-Staaten, OCCAR mit einem Rechtsstatus zu versehen.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980126E.html.

⁵⁶⁷ BGBl. 2000 II, 414. Das Zustimmungsgesetz erging am 6.3.2000.

⁵⁶⁸ Vgl. die Denkschrift der Bundesregierung vom 9.12.1999, BT-Drs. 14/1709, 28 ff.

228. Ebenfalls ergingen im Berichtszeitraum einige Zustimmungsgesetze zu Übereinkommen auf dem Gebiet der Abrüstung und der Rüstungskontrolle. Durch Gesetz vom 30. April 1998 wurde dem **Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung**, das von der Internationalen Diplomatischen Konferenz am 18. September 1997 in Oslo angenommen und von der Bundesrepublik Deutschland auf der Internationalen Zeichnungskonferenz am 3. Dezember 1997 in Ottawa unterzeichnet wurde, zugestimmt.⁵⁶⁹

Am 13. Januar 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel zur Billigung des Gesetzentwurfs zum Übereinkommen:

“Deutschland erfüllt bereits wichtige Voraussetzungen für die innerstaatliche Umsetzung des Verbotsübereinkommens:

1. Alle Antipersonenminen der Bundeswehr sind vernichtet. Damit ist die Bundeswehr eine der ersten Armeen weltweit, die die Vernichtung ihrer Bestände abgeschlossen hat.

2. In Deutschland gilt ein unbefristetes Exportverbot für Antipersonenminen.

3. Jeder Umgang mit Antipersonenminen unterliegt bereits jetzt der Genehmigungspflicht nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz. Das hat dazu geführt, daß in Deutschland keine Antipersonenminen mehr produziert werden. Durch ein spezielles Ausführungsgesetz für die innerstaatliche Umsetzung der Verbotsbestimmungen des Ottawa-Übereinkommens wird der Umgang mit Antipersonenminen gesetzlich verboten und unter Strafe gestellt werden.”⁵⁷⁰

Anläßlich der am 23. Juli 1998 erfolgten gemeinsamen Hinterlegung der deutschen und französischen Ratifikationsurkunde für das Übereinkommen erklärte der Bundesaußenminister am 24. Juli 1998:

“Deutschland war einer der stärksten Befürworter eines generellen Antipersonenminnenverbots. Am 3. Dezember 1997 habe ich das Übereinkommen zusammen mit den Vertretern von 120 Staaten in Ottawa unterzeichnet. Heute, nur knapp sieben Monate später, haben Deutschland und Frankreich gemeinsam ihre Ratifikationsurkunden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt. Mit der gemeinsamen Hinterlegung wollen wir deutlich machen, daß der deutsch-französische Motor auch die internationalen Abrüstungsbemühungen vorantreibt. ...

Ich habe im letzten Jahr einen Antipersonenminenbeauftragten ins Auswärtige Amt berufen, der sich speziell um Fragen der Minenräumung kümmert. Ein Schwerpunkt der deutschen Bemühungen in diesem Bereich ist die Förderung von mechanischen Minenräumgeräten, mit denen Antipersonenminen schneller und gefahrloser als bisher beseitigt werden können.”⁵⁷¹

In seiner Rede zur Eröffnung der 2. Internationalen Expertenkonferenz zum Einsatz moderner Minenräumtechnologie am 1. Juli 1998 in Karlsruhe nannte

⁵⁶⁹ BGBl. 1998 II, 778. Vgl. zum Inhalt des Übereinkommens Bank (Anm. 1), Ziff. 253.

⁵⁷⁰ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980113B.html.

⁵⁷¹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980724A.html.

Bundesaußenminister Kinkel vier Punkte, auf die es im Kampf gegen Antipersonenminen ankomme:

“Erstens: Weltweite Geltung des Abkommens von Ottawa. Die USA, Rußland, China, alle, die noch zögern, müssen beitreten.

Zweitens: Noch mehr Aufklärung und Warnungen in allen betroffenen Ländern über die Gefahren der Minen – vor allem für Kinder.

Drittens: Bessere Versorgung und Betreuung der Opfer, damit sie ein menschenwürdiges Leben führen können.

Viertens: Mehr Geld für das Aufspüren und Räumen der Minen. Obwohl wir haushaltsmäßig mit dem Rücken zur Wand stehen, hat die Bundesregierung seit 1993 über 66 Mio. DM dazu bereitgestellt – und zusätzlich 28 % der EU-Mittel von 245 Mio. DM; 1998 kommen national weitere 20 Mio. DM und auf EU-Ebene 30 Mio. DM hinzu.”⁵⁷²

Er erklärte des weiteren:

“Deutschland ist bereit, als internationale Koordinierungsstelle für mechanisches Minenräumen zur Verfügung zu stehen. Wir brauchen dazu zweierlei:

Erstens: eine Zusammenstellung aller auf der Welt verfügbaren Minenräumgeräte.

Zweitens: möglichst konkrete Anforderungsprofile von den betroffenen Ländern.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen Geber- und betroffenen Ländern ist entscheidend für den Erfolg. Entminung ist heute für viele Länder Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und die Rückkehr von Flüchtlingen. Auch deshalb müssen wir helfen. Aber nur wenn diese Länder selbst das Minenproblem aktiv angehen, wird eine schnelle Lösung erreichbar sein. Ich unterstütze daher alle nationalen Anstrengungen auf diesem Gebiet und biete deutsche Hilfe beim Aufbau von Institutionen an.”⁵⁷³

229. Dem Vertrag vom 24. September 1996 über das umfassende Verbot von Nuklearwaffen wurde durch Gesetz vom 9. Juli 1998 zugestimmt.⁵⁷⁴ Der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen enthält ein überprüfbares Verbot aller Versuchsexplosionen von Kernwaffen und anderer nuklearer Explosionen in allen Testmedien (Erdkruste, Atmosphäre, Weltraum und Weltmeere).

In ihrer Denkschrift zum Vertrag erinnerte die Bundesregierung am 9. März 1998 an die anlässlich der Zeichnung des Vertrages am 24. September 1996 von der Bundesrepublik Deutschland abgegebene rechtswahrende nationale Erklärung, die keinen Vertragsvorbehalt darstelle:

“Die Bundesregierung geht davon aus, daß dieser Vertrag niemals so ausgelegt oder angewandt werden darf, daß er die Erforschung und Entwicklung der kontrollierten thermonuklearen Fusion sowie deren wirtschaftliche Nutzung behindert oder unterbindet.”⁵⁷⁵

Nach Ansicht der Bundesregierung kommt dem Vertrag bei den Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung wesentliche Bedeutung zu:

⁵⁷² Bull. Nr. 48 vom 2.7.1998, 625.

⁵⁷³ *Ibid.*, 625 f.

⁵⁷⁴ BGBl. 1998 II, 1210.

⁵⁷⁵ BT-Drs. 13/10075, 113.

“Er leistet mit seinem umfassenden Verbot von Nuklearversuchen einen wesentlichen Beitrag zur nuklearen Nichtverbreitung und ist zugleich ein wichtiger Teilschritt in Richtung auf das Ziel nuklearer Abrüstung, so wie es in Art. VI des NVV und in anderen Dokumenten niedergelegt ist. Letzteres ergibt sich daraus, daß der Vertrag die Weiterentwicklung und qualitative Verbesserung von Kernwaffen einschränkt und damit – wie in der Präambel des Vertrags ausgeführt – der Entwicklung neuer Arten von Kernwaffen ein Ende setzt.

Die Bedeutung des umfassenden Testverbots liegt zum einen darin, daß es den Vertragsstaaten mit Kernwaffen die Durchführung von Nukleartests in allen Testmedien untersagt. Zum anderen verhindert der Vertrag, daß Vertragsstaaten ohne Kernwaffen mithilfe von Nukleartests einsatzfähige Kernwaffen entwickeln. Der Vertrag kann zwar den Bau einfacher Kernwaffen der ersten Generation (Fissionswaffen) nicht vollständig verhindern. ... Es ist aber davon auszugehen, daß ohne Tests der Bau entwickelter Kernwaffen und insbesondere der Übergang von einfachen Fissionssprengköpfen zu fusionsverstärkten Waffendesigns oder gar thermonuklearen Fusionswaffen der zweiten Generation nicht möglich ist. ...

Nicht zuletzt trägt der Vertrag dazu bei, daß der Kontamination der Natur, insbesondere der Testgebiete, durch die künstliche Radioaktivität der Nuklearexplosionen ein Ende gesetzt wird.”⁵⁷⁶

Ein Ausführungsgesetz zum Vertrag vom 24. September 1996 über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen erging am 23. Juli 1998.⁵⁷⁷ In der Begründung ihres Gesetzentwurfs führte die Bundesregierung am 9. März 1998 aus, daß sich für die Bundesrepublik Deutschland aus dem Vertrag ein Gebot zur Schaffung von Eingriffsermächtigungen zur Durchführung der im Vertrag vorgesehenen Inspektionen sowie zur Erweiterung des Strafrechts im Hinblick auf Nuklearexplosionen ergebe.⁵⁷⁸

230. Am 3. Dezember 1998 ist das revidierte Minenprotokoll in Kraft getreten. Das Minenprotokoll ist ein Zusatzprotokoll zum Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen von 1980, das bestimmte konventionelle Waffen, die übermäßige Verletzungen verursachen oder unterschiedslos wirken können, verbietet oder ihren Einsatz beschränkt. Das revidierte Minenprotokoll bezieht sich nun auch auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte und enthält insbesondere verschärfte Bestimmungen über Einsatz und Transfer von Antipersonenminen. Schutzmaßnahmen für die Zivilbevölkerung werden ausgebaut und verbessert. Personen, die gegen Bestimmungen des Protokolls verstoßen und dadurch Zivilisten töten oder schwer verletzen, machen sich individuell strafbar. Im Gegensatz zum Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung enthält das Minenprotokoll Minentypen, die vom Übereinkommen nicht erfaßt

⁵⁷⁶ *Ibid.*, 113 f.

⁵⁷⁷ BGBl. 1998 I, 1882.

⁵⁷⁸ BT-Drs. 13/10076, 1.

werden, und bezieht Staaten ein, die dieses Übereinkommen bisher nicht gezeichnet haben.⁵⁷⁹

231. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum **Schutz vor biologischen Waffen (II): Neue Risiken und Perspektiven**, erklärte die Bundesregierung am 28. April 1998, daß sie gemeinsam mit ihren Partnern in der Europäischen Union sich nachdrücklich dafür einsetze, das Übereinkommen über das Verbot von bakteriologischen (biologischen) und von Toxinwaffen (BWÜ) durch ein Verifikationsprotokoll zu ergänzen. Sie sei der Auffassung, daß sich das angestrebte Verifikationsprotokoll zum BWÜ und effiziente, international abgestimmte Exportkontrollen ergänzen. Die Bundesregierung befürworte ferner eine Überprüfung der Exportkontrollen im Lichte der Implementierung des Verifikationsprotokolls durch die einzelnen Vertragsstaaten.

Außerdem teilte die Bundesregierung mit, daß nach ihrer Auffassung und der ihrer wichtigsten Partnerstaaten mit B-Waffen-Anschlägen durch Terroristen derzeit nicht zu rechnen sein. Terroristische Gruppierungen mit politischer, religiöser oder ideologischer Motivation haben Massenvernichtungsmittel in Deutschland und Europa bisher nicht eingesetzt. Auch konkrete Drohungen terroristischer Gruppen oder spezifische Hinweise darauf seien bisher nicht nachweisbar. Auf die Frage, welche Vorsichtsmaßnahmen und Auflagen gegenwärtig existieren, um innerhalb Europas und dort der Bundesrepublik Deutschland den mißbräuchlichen, kommerziellen Erwerb von B-Waffen-fähigen Agenzien zu verhindern, antwortete die Bundesregierung:

“B-Waffen-fähige Agenzien unterliegen den Bestimmungen des KWKG. Es besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein umfassendes Verbot der Entwicklung, Herstellung, des Handels und sonstiger Umgangsformen mit biologischen Waffen (§ 18 KWKG); dieses Verbot erstreckt sich auch auf alle Arten der Förderung solcher Aktivitäten. Ein Verstoß dagegen ist mit hohen Strafen belegt. Die Ermittlungsbehörden gehen allen Anhaltspunkten nach, die auf Verstöße gegen das Verbot des § 18 KWKG hinweisen. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in anderen europäischen Staaten. B-Waffen-fähige Agenzien unterliegen ferner Exportkontrollen nach dem Außenwirtschaftsgesetz.”⁵⁸⁰

232. Auf die Kleine Anfrage betreffend Nuklearwaffen in Europa nahm die Bundesregierung am 28. April 1998 erneut Stellung zum **Gutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 8. Juli 1996 zur Legalität der Drohung mit oder dem Einsatz von Atomwaffen**. Auf die Frage, in welchen Fällen die Bundesregierung einen Einsatz von Atomwaffen für nicht gegen die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtet halte, erwiderte die Bundesregierung:

“Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat einstimmig festgestellt, daß Androhung oder Einsatz von Nuklearwaffen, die nicht in Einklang mit Artikel 2 Abs. 4 sowie Arti-

⁵⁷⁹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980821A.html.

⁵⁸⁰ BT-Drs. 13/10523, 9.

kel 51 der VN-Charta erfolgen, völkerrechtswidrig sind. Der Internationale Gerichtshof hat ebenfalls festgestellt, das gegenwärtige Völkerrecht kenne 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. Diese Feststellungen geben auch die Auffassung der Bundesregierung wieder.⁵⁸¹

Im Rahmen der gleichen Kleinen Anfrage gab die Bundesregierung Auskunft über den **Stand der deutsch-französischen Konsultationen über die Rolle der nuklearen Abschreckung im Kontext der europäischen Verteidigungspolitik:**

“Das auf dem deutsch-französischen Gipfel am 9. Dezember 1996 verabschiedete gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungskonzept bildet den Rahmen für die Fortentwicklung der bilateralen deutsch-französischen Beziehungen für Sicherheit und Verteidigung. Beide Länder sind entschlossen, gemeinsam die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb einer erneuerten Allianz sowie die verteidigungspolitische Perspektive des EU-Vertrages voran zu bringen. Das umfassende Konzept stellt einen gemeinsamen Ansatz hierfür sowie für die Aufgaben der Streitkräfte dar. In diesem Zusammenhang haben beide Länder hier ihre Bereitschaft bekundet, auch einen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung im Kontext der europäischen Verteidigungspolitik zu schaffen. Dieser Dialog wird im gemeinsamen Verständnis erfolgen, daß die höchste Sicherheitsgarantie der Verbündeten durch die strategischen Nuklearstreitkräfte des Bündnisses, insbesondere der Vereinten Staaten, sichergestellt wird. Die unabhängigen Nuklearstreitkräfte des Vereinigten Königreichs und Frankreichs, die eine ihnen eigene Abschreckungsfunktion erfüllen, tragen zur globalen Abschreckung und Sicherheit der Verbündeten insgesamt bei. Ein solcher Dialog eröffnet auch neue Möglichkeiten für ein gemeinsames Verständnis, das alle Bündnispartner – einschließlich Großbritannien – einschließt.”⁵⁸²

233. Im Berichtszeitraum bildeten die **Atomtests in Indien und Pakistan** Gegenstand mehrfacher Stellungnahmen der Bundesregierung. Im Rahmen einer Großen Anfrage zu den Beziehungen zwischen Indien und der Bundesrepublik Deutschland erklärte die Bundesregierung am 5. Mai 1998, daß sie sich bemühe, in multilateralen Foren sowie im Rahmen der 1993 vereinbarten Nichtverbreitungskonsultationen zwischen Deutschland und Indien und bei sonstigen bilateralen Kontakten die indische Regierung dafür zu gewinnen, dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen beizutreten und den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen zu zeichnen sowie zur Übernahme von Verpflichtungen aus dem Safeguards-Verstärkungsprogramm 93 + 2 zu bewegen. Sie gab ferner an, daß anders als im nuklearen Bereich Indien im Bereich biologische und chemische Waffen in bestehende internationale Kontrollsysteme integriert sei. Indien sei Vertragsstaat des B-Waffenübereinkommens und des C-Waffenübereinkommens und arbeite mit der Bundesregierung aktiv in den Gremien beider Übereinkommen zusammen.⁵⁸³

⁵⁸¹ BT-Drs. 13/10566, 4.

⁵⁸² *Ibid.*, 7.

⁵⁸³ BT-Drs. 13/10595, 6.

Zu der Erklärung des indischen Ministerpräsidenten Atal Birhari Vajpayee, Indien habe drei atomare Sprengsätze gezündet, erkläre Bundesaußenminister Kinkel am 11. Mai 1998:

“Ich fordere die neue indische Regierung dazu auf, zur Politik der nuklearen Zurückhaltung ihrer Vorgänger zurückzukehren und die Unterzeichnung des Atomteststop-Vertrags sobald als möglich nachzuholen.”⁵⁸⁴

Zu dem wenig später stattfindenden pakistanischen Atomtest erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 28. Mai 1998:

“Die Bundesregierung verurteilt die heutigen pakistanischen Atomtests. Regierungen aus aller Welt haben in den vergangenen Wochen an Pakistan appelliert, Zurückhaltung zu üben. Die pakistanische Regierung hat diese Appelle mißachtet und auf die von allen Seiten verurteilten indischen Nukleartests mit gleicher Münze reagiert. Damit hat sich auch Pakistan über den Willen der Staatengemeinschaft nach einer endgültigen Einstellung aller Atomtests hinweggesetzt. Ich fordere Indien und Pakistan nachdrücklich dazu auf, jede weitere Eskalation zu vermeiden. Frieden und Stabilität in Südasien sind nur durch Dialog, nicht durch ein nukleares Wettrüsten zu erreichen.”⁵⁸⁵

Zur erneuten pakistanischen nuklearen Testserie erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 30. Mai 1998:

“Der Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen muß jetzt unverzüglich erneut zusammentreten und sich mit der zweiten pakistanischen Atomtestserie befassen. Der Weltsicherheitsrat ist schlechthin das Gremium, das dafür sorgen muß, daß diese irrsinnige atomare Spirale zum Stillstand kommt. Insbesondere muß der Weltsicherheitsrat dafür sorgen, daß Indien und Pakistan den beiden umfassenden Nuklearverträgen – den Atomteststop-Vertrag und den Atomwaffensperrvertrag – unverzüglich beitreten. Es darf nicht dazu kommen, daß der nukleare Wettlauf der Schwellenländer jetzt ungezügelt fortgesetzt wird. Insbesondere Indien, das durch seine Tests die Nuklearspirale in Gang gesetzt hat, muß jetzt globale Verantwortung beweisen und seinerseits auf eine Antwort auf die zweite pakistanische Testserie verzichten. Dadurch könnte die indische Regierung trotz allem, was bereits geschehen ist, Größe beweisen.”⁵⁸⁶

Auch der Bundestag übte Kritik und bezeichnete die von Indien durchgeführten Atomtests und die in Reaktion darauf von Pakistan vollzogenen Nuklearversuche am 28. Mai 1998 als eine schwere Erschütterung für das internationale Regime zur Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen. Nach Auffassung des Bundestages sind die Risiken nuklearer Weiterverbreitung nunmehr erheblich gestiegen. Indien und Pakistan haben mit diesen Tests eine weltweit akzeptierte Hemmschwelle überschritten. Die atomaren Kapazitäten Indiens und Pakistans geben keine Sicherheit, sondern tragen vielmehr zu einer Verschärfung der Spannungen bei und provozieren Instabilitäten sowie einen Rüstungswettlauf in der Region.

⁵⁸⁴ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980511D.html.

⁵⁸⁵ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980528b.html.

⁵⁸⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980530A.html.

Indien und Pakistan sollen deshalb zu einer verantwortungsvollen Politik zurückfinden und die Bundesregierung solle sich deshalb dafür einsetzen, daß beide Staaten auf weitere Versuche verzichten, umgehend dem Atomteststoppabkommen beitreten sowie den Nichtverbreitungsvertrag zeichnen.⁵⁸⁷

234. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage betreffend **Verhandlungen über die Lieferung von hochangereichertem Uran aus Rußland für den Forschungsreaktor München II (FRM II)** gab die Bundesregierung am 7. Mai 1998 an, daß entgegen der Behauptung der Fragesteller es kein "internationales Tabu gegen neue HEU-Reaktoren" gebe. Zudem verwies sie darauf, daß alle zur Zeit vorhandenen deutschen Forschungsreaktoren in die internationalen Bemühungen um Umstellung auf niedrig angereichertes Uran eingebunden sind. Die mit dem Forschungsreaktor München II (FRM II) angestrebten wissenschaftlichen Ziele können jedoch mit niedrig angereichertem Uran nicht erreicht werden.⁵⁸⁸

235. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen bezog der österreichische Vertreter Sucharipa im Namen der Europäischen Union am 2. November 1998 Stellung zum **Bericht der International Atomic Energy Agency** und nannte die **kernwaffenbezogenen Themen, die sich der internationalen Gemeinschaft im neuen Jahrtausend stellen würden**:

– One of these fields is that of international nuclear law, where attention will have to be given not only to its further development but also to the implementation or strengthening of existing instruments, particularly in the fields of safety and liability.

– Furthermore, we have to be aware that an increasing number of nuclear powerstations worldwide approached the end of their life cycle. Consequently, questions concerning the decommissioning of such plants or the extension of their life cycle will have to be given adequate tension.

– Looking at the nuclear disarmament and non-proliferation sectors, another likely future task of the international community has already been referred to in this statement: if, as we sincerely hope, the negotiation on a fissile material cut-off are brought to a successful conclusion soon, the parties to such an agreement will be faced with a major challenge of implementing the verification provisions of this instrument in a way that makes maximum use of existing beneficent know-how and is as cost-efficient as possible.⁵⁸⁹

236. Am 7. Dezember 1998 antwortete Bundesaußenminister Fischer auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage, ob die Bundesregierung an der **völkerrechtlichen Verurteilung der Drohung mit bzw. des Einsatzes von Atomwaffen** festhalte, die ihre Vorgängerin noch vor einem Jahr abgegeben habe, wie folgt:

“Neue rechtliche Gesichtspunkte, die eine Ergänzung oder Modifizierung der Beurteilung der Drohung mit bzw. des Einsatzes von Atomwaffen erforderlich machen würden, sind seit der Antwort der Bundesregierung vom 18. November 1997 nicht eingetreten. Die neue Bundesregierung betrachtet die kontrollierte Abrüstung von atomaren,

⁵⁸⁷ Blickpunkt Bundestag 1/98, 37.

⁵⁸⁸ BT-Drs. 13/10649, 1f.

⁵⁸⁹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r0211983.htm>.

chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen als eine der wichtigsten Aufgaben globaler Friedenssicherung.”⁵⁹⁰

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zum **Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen** und NATO-Einsätze ohne VN-Mandat machte die Bundesregierung am 28. Dezember 1998 nähere Angaben:

“Mit Blick auf potentielle Bedrohungen hat sich die Fähigkeit des Bündnisses, eine Krise mit diplomatischen und anderen Mitteln zu entschärfen oder, sollte dies notwendig werden, sich auf erfolgreiche konventionelle Verteidigung einzurichten, erheblich verbessert. Umstände, unter denen der Einsatz von Nuklearwaffen in Betracht zu ziehen wäre, sind in äußerste Ferne gerückt.”⁵⁹¹

2. Friedenstruppen internationaler Organisationen

237. Zum **Beschluß des NATO-Rates, die Friedensoperation in Bosnien und Herzegowina auch nach Ablauf des SFOR-Mandates Ende Juni 1998 fortzusetzen**, erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 21. Februar 1998:

“Die Entscheidung des NATO-Rates zur Fortsetzung der Präsenz von SFOR-Truppen in Bosnien und Herzegowina auch nach Ablauf des gegenwärtigen Mandats am 20. Juni 1998 ist wichtig und richtig. ...

Die Zeichen in Bosnien stehen auf Wandel: Mit dem bei der Petersberger Bosnien-Konferenz vergangenen Dezember erneut gehärteten Mandat des Hohen Repräsentanten Carlos Westendorp wird seit Jahresbeginn der von der internationalen Staatengemeinschaft vorgegebene Fahrplan auch gegen den Willen der Bremser und Blockierer durchgesetzt. Und: Mit der neuen Regierung der bosnisch-serbischen Republika Srpska unter Ministerpräsident Milorad Dodik amtieren erstmals in beiden bosnischen Teilrepubliken Regierungen, die sich unzweideutig zu Dayton bekennen und zu konstruktiver Mitarbeit bereit sind. Eine Wende bei der Schaffung selbsttragender Stabilität, der Sicherung dauerhaften Friedens, der Aussöhnung der Bevölkerungsgruppen und der Rückkehr der Flüchtlinge ist damit in greifbare Nähe gerückt.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es wichtig, das bisher Erreichte nicht aufs Spiel zu setzen und den Friedensprozeß weiterhin militärisch abzusichern und zu seiner Stabilisierung und Konsolidierung beizutragen. Klar ist: Dies kann nicht auf Dauer geschehen. Die Verantwortung für Frieden, Stabilität und Versöhnung muß wieder von den politisch Verantwortlichen in Bosnien wahrgenommen werden. Dies ist noch nicht der Fall. Wir dürfen aber keine Sicherheitsgrauzonen entstehen lassen. Deshalb ist es richtig, die SFOR-Stärke bis auf weiteres beizubehalten und im Lichte der für September 1998 vorgesehenen allgemeinen Wahlen in Bosnien dann über eine Verringerung der Stärke nachzudenken.”⁵⁹²

238. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zu einem **Verfahren mit deutschen SFOR-Soldaten im September 1997** dementierte die Bundesregierung am

⁵⁹⁰ BT-Drs. 14/200, 3.

⁵⁹¹ BT-Drs. 14/241, 4.

⁵⁹² Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980221A.html.

2. April 1998 den in der Zeitung "Seral Tribune" geschilderten Vorfall. Sie nannte drei Fälle, in denen deutsche SFOR-Soldaten bislang wegen rechtsextremer Vorfälle ermahnt und disziplinarisch belangt wurden. Ferner teilte die Bundesregierung mit, daß es keine besonderen Befehle zur Regelung des Umgangs mit Personen oder Gruppierungen in der Region Kradac, die tendenziell neofaschistisch ausgerichtet seien, gebe. Alle Soldaten werden in allgemeiner Form über das Verhalten in der Öffentlichkeit im Ausland belehrt.⁵⁹³

239. **Bundesaußenminister Kinkel erklärte am 28. Mai 1998 zum 50. Jahrestag der erstmaligen Entsendung einer "Blauhelm"-Mission durch die Vereinten Nationen:**

"Vor zehn Jahren wurde den 'Blauhelmen' der Vereinten Nationen der Friedensnobelpreis verliehen. Damit wurde anerkannt: Die 'Blauhelme' sind das erfolgreichste Instrument der Staatengemeinschaft zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Morgen jährt sich zum 50. Male der Tag, an dem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in New York erstmals eine sogenannte 'Blauhelm'-, eine Friedens-Mission ins Leben rief: Mit der Sicherheitsresolution Nr.50 wurde die Mission UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization) zur Überwachung des Waffenstillstands zwischen Israel und vier arabischen Nachbarländern begründet. Sie besteht noch heute.

Dies macht deutlich: Auch nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat sich die Herrschaft des Rechts und des Friedens noch nicht überall auf der Welt durchgesetzt. Weiterhin fordern zahlreiche Krisen und Konflikte den ganzen Einsatz der Weltgemeinschaft."⁵⁹⁴

240. Im vierten Ausschuß der Generalversammlung bedauerte der Vertreter Österreichs Manz am 29. Oktober 1998 im Namen der Europäischen Union die **zunehmende Sicherheitsbedrohung des VN-Personals**, insbesondere der unbewaffneten Militärbeobachter und des Zivilpersonals. In diesem Zusammenhang erinnerte er an die Verpflichtung der Gaststaaten und Konfliktparteien, die Sicherheit von "peace-keeping operations" zu gewährleisten, und drängte alle Staaten zur Ratifizierung der Konvention über die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1994.

Des weiteren begrüßte der österreichische Vertreter im Namen der Europäischen Union die **Bildung zweier neuer Friedenstruppen**, der MINURCA (United Nations Mission in the Central African Republic) und der UNOMSIL (United Nations Mission of Observance in Sierra Leone):

"Both missions provide good examples of the new generation of UN operations and their manifold functions. MINURCA's security training, disarmament and electoral assistance responsibilities are playing a keyrole in the period leading up to elections. We also welcome the appointment of a special representative of the Secretary General in the Central African Republic, who heads MINURCA and is given overall authority with regard to coordination of UN efforts and cooperation with international partners. As to

⁵⁹³ BT-Drs. 13/10350.

⁵⁹⁴ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980528A.html.

UNOMSIL, which is again led by a special representative of the Secretary General, we believe that the deployment of military observers, civilian police staff and human rights offices lends a much needed impetus to the vital but still fragile peace and reconciliation process in Sierra Leone. Monitoring ECOMOG's disarmament and demobilization of former competence, building civil police capacity, and monitoring respect for international humanitarian law and human rights are among the main tasks of this observer mission."⁵⁹⁵

241. In bezug auf die **Kosovo-Verifikationsmission der OSZE** machte der Vertreter Österreichs Sucharipa in der Generalversammlung am 7. Dezember 1998 folgende Angaben:

"... this year the OSCE has experienced another quantum leap in its activities. The OSCE Kosovo Verification Mission ist undoubtedly the greatest challenge the OSCE has yet undertaken. This mission, with the projected strength of around 2000 verifiers, is not only unprecedented in size, but also represents a new quality of activities. This new operation underlines the growing importance of the organisation in the field of active conflict management.

The main purpose of the KVM in its first phase is to verify compliance with UN Security Council resolutions 1160 and 1199. Although tens of thousands of displaced persons have still not been able to return to their homes, the KVM has contributed to facilitating conditions on the ground, so that all but very few displaced persons who had been living in the open until recently could find shelter by now. A keytask of the KVM in its initial phase is to verify the maintenance of a cease-fire by all elements which must be scrupulously adhered to by all parties to the conflict. The operation is not without risk and we highly value the importance the mission attaches to security of its members.

The sheer presence of KVM is also contributing to the endeavour to find a political solution to the conflict. Once an agreement is reached between the parties to the conflict, KVM will play an active role in its implementation: Election supervision, assistance in the establishment of Kosovo institutions, police force development etc."⁵⁹⁶

242. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sprach der Vertreter Österreichs Sucharipa im Namen der Europäischen Union am 23. Dezember 1998 über den **möglichen Zusammenhang von "peace-keeping" und "peace-building"**:

"Many of today's peace-keeping operations provide an indispensable basis for wider peace-building efforts. Their presence is in fact a precondition for the successful start or continuation of peace-building programmes, which usually makes it logical and necessary to integrate strong peace-building elements into peace-keeping operations. On the other hand, effective peace-building efforts can provide other conditions for peace-keeping missions to wind down or be completed, once peace has become sustainable. Ideally, they would help to limit the duration and size of peace-keeping operations and other external interventions. For all these reasons, the EU strongly

⁵⁹⁵ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r2910984.htm>.

⁵⁹⁶ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r0712981.htm>.

supports UN endeavours to combine peace-keeping and peace-building measures in a balanced and complementary manner."⁵⁹⁷

3. Kollektive militärische und nicht-militärische Maßnahmen

243. Zusammenarbeit Iraks mit der UN-Abrüstungskommission UNSCOM
Zu den Gesprächen zwischen dem Leiter der Sonderkommission der Vereinten Nationen für den Irak (UNSCOM) Butler und der irakischen Führung erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 21. Januar 1998:

“Die gestrige Vereinbarung zwischen dem Leiter der Sonderkommission der Vereinten Nationen für den Irak, Richard Butler, und der irakischen Führung über ein Expertentreffen zu Abrüstungsfragen im Raketenbereich ist ein schwacher Hoffnungsschimmer in einem ansonsten dunklen Kapitel des Verhaltens des Irak gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft. ...

Bei der gestrigen Vereinbarung zwischen UNSCOM und dem Irak wurde Deutschland eingeladen, sich mit Experten im Rahmen des für Anfang Februar terminierten Abrüstungstreffens zu beteiligen. Selbstverständlich wird die Bundesregierung ihren Beitrag leisten! Schon in der Vergangenheit standen wir bei UNSCOM nicht abseits: Von 1991 bis 1996 hat die Bundeswehr die gesamte Lufttransportunterstützung für UNSCOM gestellt – Hubschrauber und Maschinen des Typs Transall. Darüber hinaus haben wir uns personell intensiv an der Sonderkommission der Vereinten Nationen für die Abrüstung von Massenvernichtungswaffen im Irak beteiligt: Durch Entsendung von Lang- und Kurzeitexperten für die UNSCOM-Zentrale und die Inspektionsteams sowie durch die Bereitstellung von technischer Ausrüstung für die Verifikation.”⁵⁹⁸

Am 4. März 1998 bekräftigte die Bundesregierung im Europaausschuß ihre Position, sollte sich die irakische Regierung nicht an das mit UN-Generalsekretär Kofi Annan erzielte Memorandum of Understanding halten, seien auch militärische Zwangsmaßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft als eine mögliche Aktion weiterhin nicht auszuschließen. Grundsätzlich seien sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in dieser Frage völlig einig. Welche konkreten Maßnahmen die Europäische Union im Falle einer Verletzung des Abkommens durch die irakische Regierung befürworten werde, müsse im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entschieden werden, sollte ein solcher Fall eintreten.⁵⁹⁹

Zu der Entscheidung des Irak, die Zusammenarbeit mit der UN-Abrüstungskommission UNSCOM einzustellen sowie zu der Verurteilung dieser Entscheidung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erklärte Bundesaußenminister Fischer am 1. November 1998:

⁵⁹⁷ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r231298.htm>..

⁵⁹⁸ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980121B.html.

⁵⁹⁹ WIB 4/98, 55.

“Deutschland unterstützt uneingeschränkt die Aufforderung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen an den Irak, die Zusammenarbeit mit der UN-Abrüstungskommission UNSCOM und der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) unverzüglich, uneingeschränkt und ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen. Auch Deutschland verurteilt mit Nachdruck die Entscheidung der irakischen Regierung. Die uneingeschränkte Tätigkeit von UNSCOM ist für die Überprüfung der Abrüstungsverpflichtungen des Irak unerlässlich und damit ein Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit in der Region.

Die irakische Entscheidung ist ein sehr ernster Bruch mit und Verstoß gegen die Resolution des Sicherheitsrates, die sich mit Fragen der Abrüstung und Zerstörung irakischer Massenvernichtungswaffen befassen. Sie ist um so ernstzunehmender, als sie neben den Sicherheitsratsresolutionen auch die erst im Februar dieses Jahres erreichte Einigung mit UN-Generalsekretär Kofi Annan mißachtet.”⁶⁰⁰

In einer Sondersitzung des auswärtigen Ausschusses des Bundestages erläuterte Bundesaußenminister Fischer am 18. Dezember 1998 die **Haltung der Bundesregierung zu den amerikanischen und britischen Luftangriffen auf irakische Rüstungsproduktionsstätten**. Er führte aus, daß der Einsatz militärischer Gewalt ausschließlich auf die hartnäckige und wiederholte Weigerung Saddam Husseins zurückzuführen sei, mit den Waffenkontrolleuren der Vereinten Nationen bei der Abrüstung und Überprüfung der irakischen Massenvernichtungswaffen zusammenzuarbeiten, so wie es die Resolutionen der Vereinten Nationen vorsehen. Die Tatsache, daß es zu den militärischen Maßnahmen habe kommen müssen, werde von der Bundesregierung nachdrücklich bedauert. Dieses Bedauern gehe mit der Hoffnung einher, daß der Irak einsichtig werde und es rasch wieder zu politischen Lösungsansätzen komme. In diesem Sinne hoffe die Bundesregierung auf ein schnelles Ende der Militäraktionen. Es erfülle die Bundesregierung mit Sorge, daß der Militärschlag gegen den Irak das internationale System insbesondere die friedenssichernde Aufgabe der Vereinten Nationen in verschiedener Hinsicht auf das Schwerste belaste.⁶⁰¹

Daran anschließend erklärte Bundesaußenminister Fischer am 21. Dezember 1998 in London in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit seinem britischen Amtskollegen Cook zur aktuellen Entwicklung im Irak:

“Wir sind sehr erleichtert, daß es zu einem Ende der Kampfhandlungen gekommen ist. Saddam Hussein trägt allein die Verantwortung für die Kampfhandlungen und für alle Folgen, die sich daraus ergeben haben – aufgrund seiner Weigerung die UN-Resolution und das Memorandum of Understanding zwischen Kofi Annan und der irakischen Regierung voll umzusetzen.

Die Bundesregierung hat ihre politische Solidarität mit unseren Alliierten erklärt, was wir jetzt erreichen müssen, ist meines Erachtens vor allen Dingen eine erfolgreiche Umsetzung der UN-Resolutionen, d. h. eine Fortführung der Abrüstungsbemühungen

⁶⁰⁰ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981101b.htm.

⁶⁰¹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981218a.htm.

gegenüber dem Potential an Massenvernichtungswaffen des Irak. Wir müssen auch versuchen, einen Weg zu finden – auf der Grundlage der vollen Erfüllung der UN-Sicherheitsrats-Resolutionen und ihrer kontrollierten Verifikation – der dem Irak einen Weg zurück in die Völkergemeinschaft eröffnet.“⁶⁰²

244. Kosovo

Angesichts der sich zuspitzenden Lage in der serbischen Provinz Kosovo und Nachrichten von blutigen Auseinandersetzungen mit zahlreichen Toten erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 6. März 1998:

“Die internationale Staatengemeinschaft darf es in dieser sich zuspitzenden Lage nicht länger bei Worten und Appellen belassen. Präventive Diplomatie, ausgerichtet an konkreten Maßnahmen, ist jetzt erforderlich. Ich halte folgendes für notwendig:

1. Angesichts der Gefahr, daß der Kosovo-Konflikt Friede und Stabilität der gesamten Region aufs Spiel setzt, muß sich der Sicherheitsrat sofort mit der Angelegenheit befassen. Heute habe ich in diesem Sinne die Initiative ergriffen und mich an Generalsekretär Kofi Annan und den amtierenden Präsidenten des Sicherheitsrats gewandt.

2. Die Verlängerung der militärischen Präsenz der Vereinten Nationen in Mazedonien sollte umgehend beschlossen werden. Sie ist eine Stütze der regionalen Stabilität. Das gleiche gilt für den von mir seinerzeit vorgeschlagenen Ausbau der WEU-Präsenz in Albanien. Ich habe entsprechende Initiativen ergriffen.

3. Ein unverzügliches Treffen der Außenminister der Region mit der Kontaktgruppe. Regional abgestimmtes Handeln zur Eindämmung der Krise ist erforderlich. Darüber hinaus müssen wir die EU-Kontakte mit Ländern in dieser Region weiter intensivieren. Das werde ich bei den Kollegen anregen.

4. Die OSZE muß alle verfügbaren Instrumente der präventiven Diplomatie einsetzen. Hierzu gehört eine rasche neue Mission des früheren spanischen Ministerpräsidenten und OSZE-Sonderbeauftragten Felipe Gonzáles. Dazu habe ich mich an die OSZE-Präsidenschaft, meinen polnischen Amtskollegen Bronislaw Geremek, gewandt. Die OSZE-Missionen in Albanien und Mazedonien sollten ausgebaut werden. Ich schlage vor, ihre Monitoring-Kapazitäten zu verstärken. Die OSZE-Langzeitmission für die Bundesrepublik Jugoslawien muß endlich wieder zurückkehren dürfen.

5. Militante Kosovo-Albaner müssen wissen: Terrorismus, Provokation und Gewalt dienen ihrer Sache nicht. Die internationale Staatengemeinschaft wird sich nicht vor den Karren von Separatisten spannen lassen. Dem kosovo-albanischen Terrorismus muß das Wasser abgegraben werden: Es gilt, die Grenzen nach Albanien gegen Waffenschmuggel zu sichern und gemeinsam gegen die internationale Finanzierungsbasis des albanischen Terrorismus vorzugehen.

6. Andererseits muß Belgrad wissen, daß seine Rückfahrkarte nach Europa abhängig ist von seinem Verhalten in der Kosovo-Frage.“⁶⁰³

⁶⁰² Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981221a.htm.

⁶⁰³ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980306A.html.

Zum Stand der Umsetzung der von der internationalen Kontaktgruppe bei ihrem Treffen am 25. März 1998 in Bonn an Belgrad gerichteten Forderungen⁶⁰⁴ erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 10. April 1998:

“Ein glaubwürdiges Dialogangebot liegt nach wie vor nicht auf dem Tisch. Nach wie vor sträubt sich Belgrad mit Verfahrenstricks gegen Hilfe von außen: Das vom jugoslawischen Präsidenten angeregte und vom Parlament beschlossene Referendum zur Frage einer internationalen Beteiligung an einem solchen substantiellen Dialog ist ein Ausweichmanöver, ein Schritt in die falsche Richtung, eine neue Hürde für die Lösung des Konfliktes. ...

Ich fordere glaubwürdige Verhandlungsbereitschaft – und zwar auf Bundes- und auf Republiksebene unter Beteiligung einer dritten Seite, sonst wird aus den Verhandlungen nichts. Ein rein serbisch bestimmter Verhandlungsrahmen läuft nicht.

Belgrad hat ein von uns und der KG anerkanntes Anliegen: Erhaltung der territorialen Integrität. Aber auch die Kosovo-Albaner haben legitime Anliegen: Sie können eine weitgehende Autonomie und Selbstverwaltung verlangen, die nicht nach serbischem Gutdünken revidiert, kontrolliert oder eingeschränkt werden darf.”⁶⁰⁵

Am 6. Mai 1998 verurteilte der Bundestag die Versuche der jugoslawischen Regierung, der Lage im Kosovo mit Gewalt gegen friedliche Demonstrationen und insgesamt gegen die Zivilbevölkerung Herr zu werden. Gleiches gelte für die terroristischen Mittel eines kleinen Teils der albanischen Bevölkerung. Er forderte deshalb beide Seiten dringend auf, den Einsatz von Gewalt unverzüglich zu beenden. Der Bundestag forderte außerdem die Bundesregierung auf, sich international dafür einzusetzen, daß Jugoslawien weitere Sanktionen angekündigt werden, falls die jugoslawische Regierung einer Reihe von Forderungen nicht nachkomme. Dazu zählte der Bundestag auch den Verzicht auf neue gewaltsame Aktionen gegen die Zivilbevölkerung im Kosovo. Über die Gewährung von Aufbauhilfe an Jugoslawien und dessen Wiedereingliederung in die internationale Staatengemeinschaft sei ebenfalls vor dem Hintergrund der genannten Forderung zu entscheiden.⁶⁰⁶

Zu den Beschlüssen der G-8-Außenminister zur Kosovofrage in London erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 9. Mai 1998:

“Ich begrüße und unterstütze ausdrücklich den Londoner Beschluß der Außenminister der G-8, den Druck auf Milosevic weiter zu erhöhen und einen Investitionsstop gegenüber Serbien zu verhängen...

Wir führen mit der heutigen Entscheidung nahtlos die Linie der Kontaktgruppe von London (9. März), Bonn (25. März) und Rom (29. April) fort. Druck auf Belgrad einerseits, gekoppelt mit dem Angebot an Belgrad, es durch Annäherung an die OSZE aus seiner internationalen Isolation wieder herauszuführen, wenn es sich den Forderungen der Kontaktgruppe stellt. ...

⁶⁰⁴ Bull. Nr. 22 vom 30.3.1998, 254 f.

⁶⁰⁵ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980410A.html.

⁶⁰⁶ WIB 9/98, 47.

Besonders bedeutsam ist für die deutsche Außenpolitik die Zusammenarbeit in der Kontaktgruppe mit Rußland. Zwar konnte sich Rußland dem Investitionsstopp nicht anschließen. Mein russischer Kollege Primakov hat mir aber erneut versichert, daß Rußland an seiner prinzipiellen Unterstützung der Linie der Kontaktgruppe festhält und unsere politischen Zielsetzungen teilt. ...

Die Londoner Kosovo-Erklärung enthält im übrigen – und zwar auf deutsches Drängen – erstmals einen Hinweis auf die Sorge vor wachsenden Flüchtlingsströmen aus dem Kosovo.⁶⁰⁷

Im Vorfeld des Treffens der EU-Außenminister in Luxemburg und der Gespräche mit seinem russischen Amtskollegen Jewgeni Primakov im Rahmen der deutsch-russischen Gipfelkonsultationen zu der sich weiter zuspitzenden Lage im Kosovo schlug Bundesaußenminister Kinkel am 7. Juni 1998 vor, den an die jugoslawische Regierung gerichteten Forderungen durch folgende Maßnahmen Nachdruck zu verleihen.

“1. Fortführung der Politik gezielter Maßnahmen gegen Belgrad, wie bereits im Prinzip für den Fall fortgesetzter Verweigerung durch Belgrad beschlossen, unter anderem das Einfrieren von Regierungsguthaben und ein Stopp neuer Investitionen in Serbien.

2. Die von den NATO-Außenministern vor einer Woche in Auftrag gegebenen Prüfungen durch die NATO-Militärbehörden hinsichtlich militärischer Optionen zunächst in Albanien und Mazedonien müssen beschleunigt zum Abschluß gebracht werden. Mazedonien und Albanien müssen stabilisiert werden. Der politische Druck auf Belgrad muß auch militärisch untermauert werden. Hierbei müsse auch Rußland einbezogen werden. Sollte es zu einer NATO-Militärpräsenz in Albanien und Mazedonien im Rahmen des Programms ‘Partnerschaft für den Frieden’ kommen, sollte Rußland in jedem Falle einbezogen werden. Dazu habe ich bereits den russischen Außenminister Primakov auf der NATO-Tagung in Luxemburg in der vergangenen Woche aufgefordert.

3. Der UN-Sicherheitsrat sollte sich mit der Forderung nach Rückzug der serbischen Militär- und Polizeikräfte, mit der Rückkehr der Flüchtlinge aus Albanien und mit der Einrichtung einer internationalen Beobachtermission befassen. Für den Fall der Nichterfüllung sollten Belgrad Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta angedroht werden.”⁶⁰⁸

Zu der anhaltenden **Diskussion über das Erfordernis eines Mandats der Vereinten Nationen für einen möglichen Einsatz der NATO im Kosovo** erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 14. Juni 1998:

“Für die beabsichtigten Übungsflüge der NATO über Albanien und Mazedonien und die in der Planungsphase befindlichen NATO-Übungen im Rahmen der ‘Partnerschaft für den Frieden’ ist ein UNO-Mandat selbstverständlich nicht erforderlich, denn diese Übungen finden in Albanien und Mazedonien statt. Beide Länder sind Teilnehmer am NATO-Programm ‘Partnerschaft für den Frieden’ und sind mit diesen Aktionen einverstanden bzw. haben sie gefordert.

⁶⁰⁷ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980509c.html.

⁶⁰⁸ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980607A.html.

Anders verhält es sich mit einem möglichen NATO-Einsatz im Kosovo selbst oder in dessen Luftraum. Eine solche Zwangsmaßnahme läßt sich nur unter Kapitel VII der VN-Charta legitimieren. Hierfür ist ein Mandat des Sicherheitsrates erforderlich.

Eine Ausnahme und scharf davon zu trennen wäre: Im Falle eines Angriffs auf einen der Nachbarstaaten – was nicht zu befürchten ist, weil Milosevic weiß, daß er dann sofort in volle Konfrontation mit der NATO käme – wäre nach Art. 51 der Satzung der VN das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gegeben. Andere Staaten, das gilt auch für die Mitgliedstaaten der NATO, dürften dem angegriffenen Staat in einem solchen Fall militärischen Beistand leisten.⁶⁰⁹

Der Kosovo war auch Thema zweier Schriftlicher Parlamentarischer Anfragen. Auf die Frage, welche politischen Zukunftsperspektiven die unterschiedlichen albanischen Organisationen im Kosovo für dieses Gebiet haben und mit welchen Mitteln sie deren Realisierung anstreben, antwortete die Bundesregierung am 30. Juni 1998:

“Die unterschiedlichen politischen Organisationen im Kosovo streben eine Unabhängigkeit von der Bundesrepublik Jugoslawien an. Alle Organisationen sagen der serbischen Minderheit Beachtung ihrer Minderheitenrechte zu. Bis auf kleinere Splittergruppierungen streben alle kosovo-albanischen Parteien die Unabhängigkeit auf dem Verhandlungswege an.”⁶¹⁰

Auf die weitere Frage, welche politischen Zukunftsperspektiven die Bundesregierung bezüglich des Kosovo verfolge und welchen Stellenwert die wiederholt aufgestellte Forderung nach Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte im Hinblick auf die Zukunftsperspektive des Gebiets und auf ein Verbleiben der serbischen Minderheit im Kosovo habe, erwiderte die Bundesregierung ebenfalls am 30. Juni 1998:

“Die Bundesregierung tritt für eine weitgehende Autonomie des Kosovo ein und strebt eine Statusregelung an, die die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien sowenig in Frage stellt wie das Anliegen der Kosovo-Albaner an einer statusrechtlichen Absicherung ihrer legitimen Interessen. Sie hat die Forderungen der Kontaktgruppe (London, 12. Juni 1998) mitgetragen, wonach die Aktionen der Sicherheitskräfte, die die Zivilbevölkerung im Kosovo in Mitleidenschaft ziehen, eingestellt werden sollen sowie der Rückzug von Einheiten der Sicherheitskräfte, die zur Unterdrückung der zivilen Bevölkerung eingesetzt werden, angeordnet werden soll. Zwischen dieser Forderung und den Zukunftsperspektiven des Kosovos sowie dem Verbleib der serbischen Minderheit sieht die Bundesregierung nur insofern einen Zusammenhang, als ihre Erfüllung die Voraussetzung für eine politische Lösung des Kosovo-Problems schaffen soll.”⁶¹¹

Am 22. Juli 1998 erklärte Bundesaußenminister Kinkel in Bonn erneut zur aktuellen Lage im Kosovo, daß Ziel der Verhandlungen ein Status für alle Bevölkerungsgruppen im Kosovo sein müsse, der erstens ihre Interessen und Rechte

⁶⁰⁹ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980614b.html.

⁶¹⁰ BT-Drs. 13/11242, 1.

⁶¹¹ *Ibid.*, 2.

dauerhaft sichere, zweitens die territoriale Integrität Jugoslawiens sowie der anderen Staaten in der Region nicht in Frage stelle und drittens den Gefahren einer Destabilisierung der Region vorbeuge. Seiner Ansicht nach müssen folgende Schritte dringend ergriffen werden:

– Ich appelliere erneut dringend an die Führungen Belgrads sowie an die politischen und die bewaffneten Gruppierungen der Kosovo-Albaner, die militärischen Auseinandersetzungen einzustellen und den Weg zu einer vereinbarten und abgesicherten Einstellung der Kämpfe einzuschlagen,

– ich appelliere auch an die Regierungen in Belgrad und in Tirana, alles Erforderliche zu tun, um ein Übergreifen der Auseinandersetzungen über die jugoslawisch-albanische Grenze hinweg zu verhindern. Das gilt sowohl für etwaige Waffeneinwirkungen von jugoslawischer Seite als auch für das Überschreiten der internationalen Grenze durch bewaffnete kosovo-albanische Gruppen.

– Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte sich mit diesem Problem befassen und über wirksame Schritte gegen ein Ausufern des Konflikts beraten. Nach meiner Auffassung führt letztlich kein Weg an Zwangsmaßnahmen gemäß Kap. VII der UN-Charta vorbei. Die fortdauernde Prüfung militärischer Optionen seitens der NATO ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

– Die Kosovo-Albaner müssen jetzt rasch zu einer Verständigung untereinander finden. Es muß klar sein, wer legitimiert ist, an einer künftigen Verhandlungsdelegation das gesamte Spektrum der politischen Gruppierung und die Gesamtinteressen der Kosovo-Albaner zu vertreten.

– Die Kontaktgruppe, die Europäische Union, die NATO und die OSZE werden ihre intensiven Bemühungen fortsetzen. In den laufenden Gesprächen mit beiden Seiten werden wir energisch auf rasche Fortschritte bei den ersten und wichtigsten drei Schritten drängen: Waffenstillstand, Überwachung, Verhandlungsbeginn.⁶¹²

Zur Flüchtlingsfrage im Kosovo erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 24. August 1998:

“Um eine humanitäre Katastrophe sowie eine erneute Fluchtbewegung von Kosovo-Albanern nach Deutschland zu verhindern, haben mein französischer Amtskollege Hubert Védrine und ich Belgrad aufgefordert, die Voraussetzungen für die Rückkehr der Flüchtlinge zu schaffen. Belgrad muß seine Sicherheitskräfte in der Region Orahovac und Malisevo auf ein Mindestmaß reduzieren. Nur so werden die Binnenvertriebenen Mut und Vertrauen fassen, in ihre Heimatdörfer zurückzukehren. Als vertrauensbildende Maßnahme für die Flüchtlinge verlangen wir, daß in diesem Gebiet die internationale Beobachtermission eine ständige und starke Präsenz zeigen kann.“⁶¹³

Ebenfalls sicherte Bundesaußenminister Kinkel zu, daß das Auswärtige Amt die bisherige Zusammenarbeit des internationalen Strafgerichtshofs für das frühere Jugoslawien mit deutschen Justiz- und deutschen Strafverfolgungsbehörden weiter verbessern werde, nachdem sich der internationale Strafgerichtshof für das

⁶¹² Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980722A.html.

⁶¹³ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980824a.html.

frühere Jugoslawien für die Vorgänge im Kosovo für zuständig erklärt habe. Das Auswärtige Amt werde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Bundesregierung und der deutschen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden einrichten, die alle menschenrechtsrelevanten Informationen aus dem Kosovo sammeln und an den internationalen Strafgerichtshof weiterleiten werde.⁶¹⁴

Am 23. September 1998 erging die Resolution 1199 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Kosovo, die erstmals unter Bezugnahme auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen die Gefährdung der regionalen Sicherheit und Stabilität durch Belgrad feststellte und Präsident Milosevic aufforderte, militärische Aktionen gegen die kosovo-albanische Zivilbevölkerung einzustellen, die Sicherheitskräfte zurückzuziehen sowie internationale Beobachter zuzulassen. Für den Fall der Nichterfüllung dieser Forderung behielt sich der Sicherheitsrat vor, weitere Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zu beschließen.⁶¹⁵ Zur **Resolution 1199 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und zur Entscheidung des NATO-Rats angesichts der humanitären Notlage im Kosovo, den Bereitschaftszustand zu erhöhen**, erklärte Bundesaußenminister Kinkel am 25. September 1998:

“Durch die Sicherheits-Resolution und die Entscheidung der NATO ist ein eindeutiges und letztes Signal an Milosevic ergangen: Wer seine eigenen Staatsbürger aus ihren Häusern und Dörfern zu zigtausenden vertreibt, wer sie zwingt, zu fliehen und in den Wäldern zu campieren, der tritt humanitäre Mindeststandards mit Füßen. Durch nichts auf dieser Welt ist zu rechtfertigen, wie Milosevic mit seinen eigenen Landsleuten umgeht. Die gesamte internationale Staatengemeinschaft hat mit der VN-Sicherheitsrats-Resolution deutlich gemacht, daß sie dieses Verhalten nicht länger toleriert. Gleichzeitig wird Präsident Milosevic klargemacht: Die NATO ist bereit, seine Politik der Vertreibung und der verbrannten Erde notfalls auch militärisch zu stoppen.

Ich habe auf die Sicherheitsrats-Resolution mit einem Bezug auf Kapitel VII der UNO-Charta intensiv und systematisch hingearbeitet. Rußland hat diese Resolution aktiv mitgetragen. Dies widerlegt alle Zweifler, die immer behauptet haben, Rußland werde sich an einer Kosovo-Resolution des VN-Sicherheitsrates mit Bezug auf Kapitel VII nicht beteiligen.”⁶¹⁶

Anläßlich der Sondersitzung des Bundestages am 16. Oktober 1998 gab Bundesaußenminister Kinkel eine **Regierungserklärung zur deutschen Beteiligung an einem möglichen Einsatz der NATO im Kosovo-Konflikt** ab. Die Drohung mit und ggf. den Einsatz von Gewalt durch die NATO rechtfertigte er folgendermaßen:

“Die NATO ... hat die rechtlichen Grundlagen für die Entscheidung zur Entsendung und zum eventuellen Einsatz von Truppen sorgfältig und gewissenhaft geprüft. Nachdem sich beim Kontaktgruppentreffen letzte Woche in London gezeigt hatte, daß es keine neue Sicherheitsratsresolution geben würde – das hat gestern der russische Außen-

⁶¹⁴ *Ibid.*

⁶¹⁵ UN Doc. S/RES/1199 (1998).

⁶¹⁶ Pressearchiv des Auswärtigen Amtes (Anm. 10): http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P980925b.htm.

minister Iwanow bei dem Kontaktgruppentreffen in Paris nochmals als ausdrücklich bestätigt –, hat Generalsekretär Solana das Ergebnis der Beratungen im NATO-Rat am 9. Oktober so zusammengefaßt:

‘Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die dringlichen Forderungen der internationalen Gemeinschaft trotz der auf Kap. VII der VN-Charta gestützten Resolutionen des VN-Sicherheitsrates 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 nach nicht erfüllt.

Der eindeutige Bericht des VN-Generalsekretärs zu den beiden Resolutionen hat u. a. vor der Gefahr einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt.

Die humanitäre Notlage hält wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, Maßnahmen zu einer friedlichen Lösung zu ergreifen, unvermindert an.

In absehbarer Zeit ist keine weitere Resolution des VN-Sicherheitsrates zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen mit Blick auf den Kosovo enthält.

Die Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrates stellt unmißverständlich fest, daß das Ausmaß der Verschlechterung der Lage im Kosovo eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstellt.

Unter diesen außergewöhnlichen Umständen der gegenwärtigen Krisenlage im Kosovo, wie sie in der Resolution des VN-Sicherheitsrats 1199 beschrieben ist, ist die Drohung mit und ggf. der Einsatz von Gewalt durch die NATO gerechtfertigt.’

Die Bundesregierung teilt diese Rechtsauffassung mit allen anderen 15 NATO-Partnern. Mit ihrem Beschluß hat die NATO kein neues Rechtsinstrument geschaffen und auch nicht schaffen wollen, das eine Generalvollmacht der NATO für Interventionen begründen könnte. Der Beschluß der NATO darf nicht zum Präzedenzfall werden. Wir dürfen nicht auf eine schiefe Bahn kommen, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates anbelangt.

Aber im Kosovo liegt eine akute humanitäre Notsituation großen Umfangs vor, die sofortiges Handeln erfordert. Die Verhandlungsmöglichkeiten sind erschöpft, der Einsatz von Gewalt ist *ultima ratio*. Die gesamte Staatengemeinschaft hat das Verhalten der Belgrader Führung mit der Sicherheitsratsresolution 1199 und durch den Bericht des UN-Generalsekretärs scharf verurteilt. Deshalb muß man sagen, daß die Drohung mit dem militärischen Einsatz schließlich auf die Verwirklichung der einstimmig gefaßten Sicherheitsratsresolution hinzielt. Sie soll verhindern, daß die humanitäre Katastrophe eintritt und daß es zu einer weiteren Destabilisierung der Lage in und um den Kosovo kommt.⁶¹⁷

In der daran **anschließenden Debatte** erklärte der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Schäuble:

“Wir haben in einer Welt, in der die gegenseitigen Abhängigkeiten von Entwicklungen viel stärker geworden sind ... eben immer noch nicht und möglicherweise auch auf absehbare Zeit nicht eine Situation, die mit dem demokratischen Rechtsstaat vergleichbar ist, daß nämlich tatsächlich ein Gewaltmonopol und Entscheidungsinstanzen bestehen, die verbindlich mit Mehrheit Entscheidungen treffen können, die von der Mehrheit akzeptiert werden, die notfalls durch Gerichte auf die Einhaltung der Grenzen hin kontrolliert werden und die notfalls durchgesetzt werden können, weil der Vollzug solcher

⁶¹⁷ BT-PlPr. 13/248, 23129.

Entscheidungen möglich ist. Diese Situation haben wir im internationalen Bereich nicht, und wir werden dort auf absehbare Zeit auch nichts Vergleichbares haben.

Deswegen müssen wir uns bei der rechtlichen Begründung von Entscheidungen, die im Interesse von Frieden und Menschenrechten auf dieser Welt, die unteilbar sind, liegen, im internationalen Bereich um Sorgfalt bemühen und bei unseren Entscheidungen heute schon ein wenig daran denken, was morgen anstehen kann. ... Deswegen haben wir früh ... gesagt: Natürlich ist ein klares Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen die beste Lösung ...; es kann aber auch eine Situation eintreten, in der wir ohne rechtlichen Vorbehalt ... ein solches Mandat nach einer sorgfältigen Prüfung und Abwägung der Argumente zu erteilen gezwungen sein werden. Wir sollten frühzeitig daran denken, daß wir in solche Entscheidungssituationen kommen können."⁶¹⁸

Der Bundestagsabgeordnete Gysi verwies in seiner Stellungnahme zunächst auf die Situationen in Nordirland, im Baskenland, in Tschetschenien, in der Türkei und in Afghanistan mit den Worten:

"Ich finde, dies macht die ganze Sache mit dem moralischen Stempel so unglaublich: Wenn man so unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nach Land, je nach Regierung, je nach Nähe, oder dies von der Frage abhängig macht, ob man besonders viele Flüchtlinge oder besonders wenige Flüchtlinge befürchtet, und deshalb das Eigeninteresse im Vordergrund steht und nicht die Interessen der Menschen in anderen Ländern."⁶¹⁹

Den Militäreinsatz der NATO im Kosovo würdigte er völkerrechtlich folgendermaßen:

"Es ist in Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta geregelt, daß alle Mitgliedsländer der Vereinten Nationen sowohl die Androhung als auch die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen zu unterlassen haben. Gerade im Bezug auf die Androhung wird hier ständig so getan, als sei sie ein völlig legitimes Mittel, obwohl nach der UN-Charta schon die Androhung von militärischer Gewalt verboten ist. ... Und die Anwendung von Gewalt ist dann erst recht verboten.

In der Charta sind zwei Ausnahmen geregelt, nämlich der Fall von Selbstverteidigung, auch kollektiver Selbstverteidigung, und der Fall, daß der Frieden gefährdet ist, der Weltsicherheitsrat dies feststellt und selbst beschließt, militärische Gewalt anzudrohen oder anzuwenden. Das darf aber ausschließlich der Weltsicherheitsrat. ... Der Sicherheitsrat ... hat zwei Resolutionen verabschiedet und hat aus guten Gründen auf die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt verzichtet. Er hat am Schluß seiner letzten Resolution gesagt: Wir bleiben damit befaßt; wir werden weitere Berichte zur Kenntnis nehmen, und wir werden entscheiden, ob wir weitere Maßnahmen treffen. Deshalb liegt natürlich eine Selbstmandatierung und sogar eine Verletzung dieser Resolution vor, wenn die NATO dann, ohne daß der Sicherheitsrat sich damit beschäftigt hat und ohne daß er weitere Maßnahmen beschlossen hätte, sagt: Wir legen fest, welche Maßnahmen zu beschließen sind. Das verletzt nicht nur das allgemeine Völkerrecht, sondern auch diese spezielle Resolution."⁶²⁰

⁶¹⁸ *Ibid.*, 23139f.

⁶¹⁹ *Ibid.*, 23145.

⁶²⁰ *Ibid.*, 23146.

In dieser Sitzung vom 16. Oktober 1998 beschloß die große Mehrheit des Bundestages, dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte entsprechend dem von der Bundesregierung am 12. Oktober 1998 beschlossenen deutschen Beitrag zu dem von der NATO zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt geplanten, begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen für die von den NATO-Mitgliedstaaten gebildete Eingreiftruppe unter Führung der NATO zuzustimmen.⁶²¹ Der Bundestag entsprach damit einem Antrag der Bundesregierung.⁶²² Zugleich wies der Bundestag einen Entschließungsantrag der Gruppe der PDS, die dafür plädiert hatte, eine Beteiligung der Bundeswehr an einer NATO-Militäraktion abzulehnen, zurück.⁶²³

Auf die Schriftliche Parlamentarische Anfrage, ob die Bundesregierung die Auffassung von Völkerrechtsexperten teile, daß die Einsatzkräfte der NATO, die einen möglichen Militärschlag gegen die jugoslawische Unterdrückungspolitik im Kosovo ausführen müssen, **wegen der fehlenden UN-Mandatierung lediglich einen Kombattantenstatus** haben und nicht in den Genuß des besonderen Schutzes des Personals der Vereinten Nationen bzw. des beigeordneten Personals kommen können, teile, antwortete die Bundesregierung am 5. November 1998:

“Die von Ihnen herangezogene Auffassung von Völkerrechtsexperten, wonach die für einen möglichen Militärschlag vorgesehenen Einsatzkräfte nicht in den Genuß des besonderen Schutzes des Personals der Vereinten Nationen bzw. des beigeordneten Personals kommen können, ist zutreffend. Allerdings kommt es hierfür auf die Frage einer Mandatierung durch die Vereinten Nationen nicht an. Denn das ‘Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal’ vom 15. Dezember 1994, auf das Sie in Ihrer Frage anheben, ist noch nicht in Kraft getreten und überdies von der Bundesrepublik Jugoslawien nicht gezeichnet.

Im übrigen führt eine Mandatierung von Zwangsmaßnahmen durch die Vereinten Nationen auch dann, wenn man von den Regelungen des oben genannten Übereinkommens absieht, keinesfalls automatisch dazu, daß die für solche Maßnahmen eingesetzten Soldaten nach VN-Regelungen einen besonderen geschützten Status einnehmen. Hierfür wäre etwa, wie bei der NATO-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina, der Abschluß eines entsprechenden Truppenstationierungsabkommens mit dem Aufenthaltsstaat oder, wie bei der Durchsetzung des früheren VN-Flugverbots über Bosnien-Herzegowina durch die NATO, eine konstitutive Erklärung des VN-Generalsekretärs erforderlich. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, dann ist beim Ausbruch von Feindseligkeiten grundsätzlich der Kombattantenstatus auch dann gegeben, wenn die Soldaten im Rahmen eines durch die Vereinten Nationen mandatierten Einsatzes handeln.”⁶²⁴

Auf eine weitere Schriftliche Parlamentarische Anfrage hin beurteilte die Bundesregierung die denkbare **Gefahr einer Behandlung deutscher Soldaten als Kriegsgefangene durch serbische Sicherheitskräfte** folgendermaßen:

⁶²¹ Blickpunkt Bundestag 4/98, 23.

⁶²² BT-Drs. 13/11469 vom 12.10.1998.

⁶²³ BT-Drs. 13/11470 vom 15.10.1998.

⁶²⁴ BT-Drs. 14/35, 28 f.

“Im Falle eines Militärschlags könnte nicht ausgeschlossen werden, daß deutsche Besatzungen durch die Luftverteidigung über dem Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien zur Notlandung gezwungen und als Kriegsgefangene festgenommen werden. Die Bundesrepublik Jugoslawien, die an das III. Genfer Abkommen von 12. August 1949 gebunden ist, wäre dann als Gewahrsamsstaat für die korrekte Behandlung dieser Soldaten verantwortlich. In einem solchen, rein hypothetischen Fall würde die Bundesregierung alle gegebenen Möglichkeiten nutzen, um zugunsten der betroffenen Soldaten tätig zu werden.”⁶²⁵

Am 13. November 1998 stimmte der Bundestag für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen einer Luftüberwachungsoperation der NATO und entsprach damit einem Antrag der Bundesregierung.⁶²⁶ Die Bundesregierung hatte ihren Antrag, sich an der Luftüberwachungsoperation zu beteiligen, damit begründet, es liege im besonderen Interesse Deutschlands, zur Stabilisierung der Verhältnisse im Kosovo sowie zu einer dauerhaften und tragfähigen Friedensregelung beizutragen. Nachdem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in mehreren Resolutionen die jugoslawische Regierung aufgefordert habe, bestimmte Verpflichtungen mit Blick auf die Krise im Kosovo einzuhalten, gelte es, entsprechende Zusagen Belgrads nunmehr umfassend und vollständig zu verifizieren. Den Angaben zufolge sollen sogenannte Drohnenkräfte den Kern eines deutschen Kontingentes in Mazedonien bilden. Bei den Drohnen handele es sich um unbemannte programmierbare Aufklärungsflugkörper, die mit einer Feststoffrakete gezündet werden und einen Kurs von 400 km abfliegen. Von unterwegs fertigen die Drohnen Film- und Fotoaufnahmen an.

Am 19. November 1998 billigte der Bundestag den von der Bundesregierung am 18. November 1998 beschlossenen deutschen Beitrag zu möglichen NATO-Operationen zum Schutz und Herausziehen von OSZE-Beobachtern aus dem Kosovo in Notfallsituationen und entsprach damit ebenfalls einem Antrag der Bundesregierung.⁶²⁷

4. Selbstverteidigung und andere Fälle der Gewaltanwendung

245. Auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage äußerte sich die Bundesregierung am 9. September 1998 zu den **amerikanischen Luftangriffen gegen Ziele in Afghanistan und Sudan**. Sie verwies auf die Erklärungen des Bundeskanzlers Kohl und des Bundesaußenministers Kinkel, beide vom 21. August 1998, sowie auf ein Schreiben des amerikanischen Botschafters bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 20. August 1998, in dem die amerikanische Regierung ihr militärisches Vorgehen unter Berufung auf das Recht zur Selbstverteidigung gegen erfolgte und bevorstehende Angriffe auf amerikanische

⁶²⁵ *Ibid.*, 28.

⁶²⁶ BT-Drs. 14/16 vom 4.11.1998.

⁶²⁷ BT-Drs. 14/47. Vgl. zu beiden Beschlüssen Blickpunkt Bundestag 5/98, 25.

Einrichtungen rechtfertige. Der Sicherheitsrat habe die Behandlung des Themas bislang nicht abgeschlossen.⁶²⁸

Bundeskanzler Kohl hatte am 21. August 1998 zu den amerikanischen Luftangriffen gegen Ziele in Afghanistan und Sudan erklärt:

“Die Bundesregierung verurteilt entschieden jede Art des Terrorismus. Ihm kann nur durch solidarisches, konsequentes und entschlossenes Handeln aller Staaten begegnet werden. Die Bundesregierung unterstützt deshalb alle Maßnahmen, die der Bekämpfung dieser Geißel der internationalen Gemeinschaft dienen. Dies gilt insbesondere für die gestern von den USA geführten Angriffe gegen Einrichtungen in Afghanistan und Sudan, die mit den jüngsten terroristischen Anschlägen gegen die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania in Verbindung gebracht werden.”

246. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage bewertete die Bundesregierung am 10. Dezember 1998 die **Invasion türkischer Truppen in den Nordirak**:

“Die Bundesregierung beobachtet das Vorgehen der Türkei im Nordirak mit großer Aufmerksamkeit. Sie bestreitet nicht das Recht der türkischen Regierung, die von der PKK ausgehenden terroristischen Aktivitäten zu unterbinden und die territoriale Integrität des türkischen Staates zu bewahren. Wie auch bei früheren Militärinterventionen der Türkei im Nordirak hat die Bundesregierung die türkische Regierung aber nachdrücklich aufgefordert, den Kampf gegen den Terrorismus unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien und des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte und der territorialen Souveränität des Irak, zu führen.”⁶²⁹

5. Humanitäres Völkerrecht

247. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beklagte der österreichische Vertreter Sucharipa am 29. September 1998 im Namen der Europäischen Union die **zunehmende Anzahl von Angriffen gegen das Personal der Vereinten Nationen und humanitärer Organisationen**. Er sprach sich für folgende Maßnahmen aus:

“We also think that humanitarian organizations should put even more emphasis than before on adequate training for their personnel, taking into account the importance of the principles of humanitarian law and humanitarian operations. Humanitarian agencies are strongly encouraged to enhance their security arrangements and make every effort to coordinate their activities so that the risks to which they can be exposed are reduced to a minimum. The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief and disaster relieve should be duly taken into account.

States on whose territory attacks on humanitarian workers have taken place should initiate without any delay impartial and efficient inquiry procedures. The EU considers it imperative that States ensure that any threat or act of violence committed against humanitarian workers on their territory is fully investigated and that those responsible

⁶²⁸ BT-Drs. 13/11440, 2.

⁶²⁹ BT-Drs. 14/218, 1.

for such acts are prosecuted, in accordance with international law and national legislation.”⁶³⁰

Am 16. September 1998 nahm der österreichische Vertreter Sucharipa im Namen der Europäischen Union in der Generalversammlung der Vereinten Nationen erneut zur Sicherheit von Zivilpersonen und humanitärem Personal Stellung:

“The EU shares the Secretary-General’s concern regarding the continuous erosion of respect for international humanitarian law and humanitarian principles, in particular the Geneva Conventions and the principles set out in resolution 46/182. We condemn deliberate attacks on civilian populations and the denial of the basic right to receive humanitarian assistance, and reiterate that humanitarian assistance has to be granted safe, unhindered and non-discriminatory access, and that the civilian population, as well as humanitarian personnel have to be adequately protected.”⁶³¹

248. Auf dem Expertentreffen zur Überprüfung der allgemeinen Probleme betreffend das IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, das in Genf vom 27. bis 29. Oktober 1998 abgehalten wurde, führte der deutsche Vertreter Maßnahmen zur besseren Umsetzung des humanitären Völkerrechts an:

“As was pointed out by the ICRC in its excellent paper, international humanitarian law, if it is not actively implemented, risks losing all its credibility.

Implementation has to take place in times of conflict but also in times of peace. Dissemination of international humanitarian law is of crucial importance since we can only expect the observance of this body of law with all authorities, armed forces and peoples are made familiar with its content. ...

Implementation also means strengthening national and international repression mechanisms. States are under an obligation to enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing, or ordering to be committed, grave breaches of the Convention. States must also search for and prosecute those alleged to be responsible for grave breaches or extradite them for trial in another State. ...

... the primary responsibility for the respect of the Fourth Geneva Convention lies with the parties to a conflict themselves. They should be made aware of the possibility to institute an enquiry into alleged violations in accordance with Article 149 of the Fourth Geneva Convention or pursuant to Article 90 of Additional protocol I to the Geneva Conventions. ...

States parties to a conflict should also be encouraged to agree on the designation of Protecting Powers and to facilitate their task. They should allow the ICRC to carry out its mandate as the guardian of international humanitarian law and of other humanitarian organizations providing humanitarian assistance to the civilian population. ...

The respect for international humanitarian law, and the respect for fundamental human rights, is an obligation *erga omnes*, an obligation owed to the international

⁶³⁰ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 14): <http://www.undp.org/missions/austria/r290998.htm>.

⁶³¹ Permanent Mission of Austria to the United Nations (Anm. 10): <http://www.undp.org/missions/austria/r161198.htm>.

community and to each of its member. It is, in our view, to be welcomed that States have been willing to take countermeasures for violations of international humanitarian law. They have considered themselves to be 'injured' states as defined by the International Law Commission in its Draft Articles on State Responsibility. It is equally encouraging that the United Nations, through the Security Council, has, over the last few years, repeatedly denounced violation of international humanitarian law as threats to peace and security and taken appropriate mandatory steps."

249. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte der deutsche Vertreter **Kastrup** am 9. Dezember 1998 einen **Resolutionsentwurf zu Afghanistan** vor und faßt dessen Inhalt folgendermaßen zusammen:

"The draft resolution demands that all African parties respect international humanitarian law and that they, in particular the Taliban, ensure the safety, security and freedom of movement of all humanitarian personnel. It denounces the continuing discrimination against girls, women and religious minorities and other violation of human rights and international humanitarian law and their adverse effects on international relief and reconstruction programmes. It strongly urges all of the African parties to end discriminatory policies and to recognize, protect and promote the equal rights and dignity of women and men. It further urges all African parties to put a complete halt to the use of landmines. The draft further welcomes the principle-centered approach towards humanitarian assistance and rehabilitation as outlined in the Strategic Framework for Afghanistan and the common programming mechanisms introduced by the United Nations. Finally, it calls upon the international community to respond to the inter-agency consolidated appeal for emergency humanitarian and rehabilitation assistance for Afghanistan for the year 1999."⁶³²

XVIII. Kriegs-, Besatzungs- und Teilungsfolgen

250. Zu seinen **Gesprächen mit dem Vizepräsidenten der Jewish Claims Conference, Rabbi Singer, und den darin erfolgten Vereinbarungen** gab der Chef des Bundeskanzleramtes **Bohl** folgende Erklärung ab:

"Die Jewish Claims Conference wird einen Fonds gründen, aus dem jüdische NS-Verfolgte in Osteuropa unterstützt werden, die notleidend sind und bislang keine Entschädigung erhalten haben. Die Bundesregierung wird zu diesem Fonds einen Finanzbeitrag von 200 Millionen D-Mark, verteilt auf 4 Jahre, beginnend 1999 leisten. Die Modalitäten der Leistungen werden durch den Fonds selbst festgestellt werden. Dieser Fonds wird dieselben Kriterien anwenden, die für den Artikel-2-Fonds gelten.

Die Bundesregierung begrüßt es, das die Jewish Claims Conference Bemühungen einleitet, um dem besonderen Verfolgungsschicksal der jüdischen NS-Opfer in Osteuropa mit einem Bündel von Maßnahmen gerecht zu werden. Sie hat ihre Bereitschaft erklärt, dies mit dem genannten Beitrag, der noch die Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers finden muß, angemessen zu unterstützen.

Davon unbeschadet wird die Bundesregierung auf der Grundlage ihrer bisherigen Rechtsposition ihre Politik der Entschädigungsleistungen für NS-Opfer in Osteuropa

⁶³² UN-Doc. A/53/PV.84.

konsequent fortführen. Auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen bisher keine Stiftungen für Entschädigungsleistungen an NS-Opfer eingerichtet sind, wird in Kürze mit der Auszahlung entsprechender Leistungen begonnen werden können. Insgesamt hat die Bundesregierung damit allein seit 1991 fast 1,8 Milliarden D-Mark für Entschädigungsleistungen an NS-Opfer in Osteuropa aufgewandt. Dies macht deutlich, daß die Bundesrepublik Deutschland ihrer historischen Verantwortung auch über 50 Jahre nach Kriegsende gerecht wird.“⁶³³

251. Dem **Abkommen vom 31. Oktober 1996 zur Änderung des Abkommens vom 8. April 1960 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über niederländische Kriegsgräber in der Bundesrepublik Deutschland (Kriegsgräberabkommen)** wurde durch Gesetz von 19. Mai 1998 zugestimmt.⁶³⁴ Das Änderungsabkommen dehnt den Geltungsbereich des deutsch-niederländischen Kriegsgräberabkommens, das ausdrücklich nur die Fürsorge für bestimmte niederländische Kriegsgräberstätten im Bereich der damaligen Bundesrepublik Deutschland regelt, auf die neuen Bundesländer aus. Außerdem wurde die jährliche Zahl der Besuchsfahrten zu niederländischen Kriegsgräbern in Deutschland, zu deren Übernahme sich der Bund im Abkommen vom 8. April 1960 verpflichtet hat, bis einschließlich 1999 festgelegt.⁶³⁵

252. Am 4. März 1998 legte die Bundesregierung auf eine Schriftliche Parlamentarische Anfrage dar, **wie viele Werke der sogenannten Beutekunst, die von dem NS-Staat im In- und Ausland konfisziert wurden, sich heute noch in deutschem Besitz befinden, und wie viele Werke der sogenannten Beutekunst sich im Besitz der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion befinden:**

“Bereits kurz nach Kriegsende begannen die Alliierten mit der Zusammenführung und Rückführung kriegsbedingt aus Drittstaaten nach Deutschland verbrachte Kulturgüter. Amerikanischen Quellen zufolge wurde im Zeitraum 2. März 1946 bis 30. April 1949 von der US-Militärregierung 1.362.506 Kulturgüter an 14 Länder restituiert, allein an die Sowjetunion 273.645 Kulturgüter. Weitere Restitutionen sind von dem 1945 innerhalb des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Finanzen errichteten Bundesamt für Äußere Restitution durchgeführt worden.

Deshalb dürften sich heute in Deutschland in öffentlichem Besitz kaum noch Kulturgüter befinden, die der Rückführung unterliegen. In wie weit es im privaten Bereich trotz erfolgter Suchappelle noch Besitz an solchen Kulturgütern gibt, ist naturgemäß nur schwer zu beurteilen und entzieht sich im Einzelnen der Kenntnis der Bundesregierung.

Der Umfang der in die seinerzeitige Sowjetunion kriegsbedingt verbrachten deutschen Kulturgüter kann nur geschätzt werden. Nach Schätzungen von Experten ist davon auszugehen, daß sich in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, insbesondere in Rußland, noch über eine Million kriegsbedingt verbrachter Kulturgüter aus deutschen Museen und Sammlungen, einschließlich ca. 200.000 Kunst- und Kulturschätze von besonderer musealer Bedeutung befinden. In Rußland werden zudem ca. 4,6 Millionen Bücher und rund 3 Regalkilometer Archivgut (darunter nach russischer Auskunft

⁶³³ Bull. Nr. 6 vom 26.1.1998, 74.

⁶³⁴ BGBl. 1998 II, 970.

⁶³⁵ BT-Drs. 13/7991 vom 18.6.1997, 1; WIB 2/98, 63.

174.000 Archivarieneinheiten im ehemaligen Sonderarchiv in Moskau) aus Deutschland vermutet. Genauere Zahlen über kriegsbedingt verbrachte deutsche Kulturgüter in den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind derzeit nicht verfügbar.“⁶³⁶

253. Auf eine Kleine Anfrage ging die Bundesregierung am 26. März 1998 auf die **innerstaatliche Zuständigkeit zum Erhalt und zur Pflege sowjetischer Denkmäler und Kriegsgräber auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland** ein:

“Entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist Denkmalpflege Sache der Länder. Der deutsch-sowjetische Nachbarschaftsvertrag vom 9. November 1990 hat an dieser Zuständigkeit nichts geändert. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Denkmalpflege bei sowjetischen Gedenkstätten gibt es deshalb nicht.“⁶³⁷

Ferner schilderte die Bundesregierung die **Zusammenarbeit deutscher und russischer Dienststellen**:

“Das Auswärtige Amt steht in Angelegenheiten des Erhalts und der Pflege sowjetischer Denkmäler und Kriegsgräber in ständigem und engem Kontakt mit der Botschaft der russischen Föderation in Bonn und deren Außenstelle in Berlin. Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, daß der Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V. vielfältige Kontakte zu russischen Dienststellen hat. Sie sind von einem positiven und kooperativen Geist geprägt.“⁶³⁸

254. Am 24. August 1998 nahm die Bundesregierung zum **Bericht der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) sowie der sonstigen politischen Organisationen** Stellung.⁶³⁹ Sie stellte zunächst fest, daß nach den Teilabschlußberichten der UKPV aus dem Jahre 1996 über das Vermögen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, der Demokratischen Bauernpartei, der Liberal-Demokratischen Partei Deutschlands und der National-Demokratischen Partei⁶⁴⁰ sowie der Freien Deutschen Jugend⁶⁴¹ die Berichtspflicht der UKPV gemäß den Maßgaben des Einigungsvertrags mit dem jetzt vorgelegten Bericht erfüllt sei. Die Bundesregierung betonte jedoch, daß mit der Vorlage dieser Berichte die Aufgabe der UKPV, deren Tätigkeit gesetzlich unbefristet sei, nicht beendet sei. Die UKPV müsse auch in Zukunft Ermittlungen führen, insbesondere im Ausland zum Vermögen der SED/PDS, erhebliche Vermögenswerte in schwierigen gerichtlichen Verfahren im In- und Ausland sichern, vor allem im Streit um die Firma Novum, die Verwertung des festgestellten und gesicherten Vermögens und die Verwendung für die gesetzlich festgelegten Zwecke begleiten sowie die im

⁶³⁶ BT-Drs. 13/10121, 2f.

⁶³⁷ BT-Drs. 13/10232, 4.

⁶³⁸ *Ibid.*, 6.

⁶³⁹ BT-Drs. 13/11353.

⁶⁴⁰ BT-Drs. 13/5376 vom 1.8.1996.

⁶⁴¹ BT-Drs. 13/5377 vom 1.8.1996.

Bundestag über die Bundesregierung Nachtragsberichte über die entsprechenden Ergebnisse vorlegen. Aus diesem Grunde sollten die UKPV und ihr Sekretariat gegenwärtig noch nicht aufgelöst werden. In diesem Zusammenhang erklärte die Bundesregierung:

“Nur durch den Fortbestand der Kommission einschließlich ihres Sekretariats kann sichergestellt werden, daß das gesetzliche Ziel – Sicherung der Chancengleichheit der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und Verwendung des seinerzeit materiell-rechtsstaatswidrig erworbenen Vermögens für gemeinnützige Zwecke im Beitrittsgebiet – nicht doch mit Hilfe bisher möglicherweise noch nicht entdeckter Vermögensbestandteile der früheren Parteien und Massenorganisationen der DDR unterlaufen wird.”⁶⁴²

255. Am 5. Juni 1998 beschloß der Bundestag das **Gesetz über die Errichtung einer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur**.⁶⁴³ Nach § 1 erhält die Stiftung die Rechtsform einer rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts. Im übrigen enthält das Gesetz Bestimmungen über den Stiftungszweck, das Stiftungsvermögen sowie die Organe der Stiftung und deren Aufgaben. Nach § 2 Abs. 1 ist es vor allem Zweck der Stiftung, Beiträge zur umfassenden Aufarbeitung von Ursachen, Geschichte und Folgen der Diktatur in der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland und in der DDR zu leisten. Nach § 5 sind die Organe der Stiftung der Stiftungsrat und der Vorstand.

256. Am 25. August 1998 beschloß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das **Gesetz zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile in der Strafrechtspflege und von Sterilisationsentscheidungen der ehemaligen Erbgesundheitsgerichte**.⁶⁴⁴ Der Gesetzentwurf wurde am 4. Februar 1998 von der SPD-Fraktion eingebracht⁶⁴⁵ und im Bundestag zusammen mit zwei anderen Gesetzesentwürfen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen⁶⁴⁶ bzw. der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP⁶⁴⁷ beraten.

In der **Begründung zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile in der Strafrechtspflege**⁶⁴⁸ wurde beklagt, daß mehr als 50 Jahre nach dem Ende des 2. Weltkrieges immer noch strafrechtliche Urteile bestehen, die eindeutig auf NS-Unrecht basieren. Ein Grund für die Unklarheit über die Gültigkeit einzelner Urteile liege darin, daß die Aufhebung von NS-Unrechtsurteilen in der Nachkriegszeit von den einzelnen Ländern selbständig und z.T. unterschiedlich geregelt worden sei. In den fünf neuen Ländern fehlen zudem klare rechtliche Grundlagen. Zur Klärung der Rechtslage bedürfe es deshalb einer bundesgesetzlichen Regelung, die die Unrechtsurteile aufhebe, die bislang von den Wiedergutmachungsgesetzen der Nachkriegszeit noch nicht erfaßt seien. Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß ein

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ BGBl. 1998 I, 1226.

⁶⁴⁴ BGBl. 1998 I, 2501.

⁶⁴⁵ BT-Drs. 13/9774.

⁶⁴⁶ BT-Drs. 13/9747 vom 3.2.1998.

⁶⁴⁷ BT-Drs. 13/10013 vom 3.3.1998.

⁶⁴⁸ BT-Drs. 13/9774, 6f.

großer Teil der Akten durch Kriegseinwirkungen zerstört bzw. von den Gerichten im Hinblick auf den Niedergang des Dritten Reiches selbst vernichtet worden seien, ziele der Entwurf auf eine möglichst weitgehende Aufhebung von NS-Unrechtsurteilen durch Gesetz ab, die eine Einzelfallüberprüfung ausschließe. Bedarf für eine einheitliche bundesrechtliche Regelung ergebe sich außerdem in den Fällen, in denen deutsche Gerichte in den Besatzungsgebieten Recht bzw. Unrecht gesprochen haben. Das sogenannte "Zuständigkeitsergänzungsgesetz" vom 7. August 1952⁶⁴⁹ enthalte eine Lücke für die vielen Gerichtsurteile, die in den von Deutschen besetzten Gebieten gegen andere Staatsangehörige z. B. polnische oder belgische, ergangen seien.

§1 des Gesetzes zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile in der Strafrechtspflege (NS-AufhG) lautet:

"Durch dieses Gesetz werden verurteilende strafgerichtliche Entscheidungen, die unter Verstoß gegen elementare Gedanken der Gerechtigkeit nach dem 30. Januar 1933 zur Durchsetzung oder Aufrechterhaltung des nationalsozialistischen Unrechtsregimes aus politischen, militärischen, rassistischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen ergangen sind, aufgehoben. Die den Entscheidungen zugrundeliegenden Verfahren werden eingestellt."

In der **Begründung zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zur Aufhebung von Sterilisationsentscheidungen der ehemaligen Erbgesundheitsgerichte**⁶⁵⁰ wurde zunächst der Wandel in der Bewertung des Erbgesundheitsgesetzes vom 14. Juli 1933⁶⁵¹ als typisch nationalsozialistisches Gesetz geschildert, das legislatives Unrecht enthalte und zur Wiedergutmachung verpflichte. Der Gesetzentwurf diene der Umsetzung der am 31. März 1995 beschlossenen Zustimmung des Bundestages zu der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses, ein gesetzliches Verfahren zur Aufhebung von Entscheidungen der ehemaligen Erbgesundheitsgerichte zu schaffen.⁶⁵²

§1 Abs.1 des Gesetzes zur Aufhebung von Sterilisationsentscheidungen der ehemaligen Erbgesundheitsgerichte lautet:

"Die eine Unfruchtbarmachung anordnenden und noch rechtskräftigen Beschlüsse, die von den Gerichten aufgrund des Gesetzes zur Verhütung erbkranken Nachwuchses vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzblatt I S.529), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1936 (Reichsgesetzblatt I S.119), erlassen worden sind, werden aufgehoben."

In der Begründung zum Gesetzentwurf erklärte die SPD-Fraktion zudem, daß sie mit der Aufhebung der Gerichtsentscheidungen durch Gesetzesbeschluß einen anderen Lösungsweg als vom Petitionsauschuß des Bundestages vorgeschlagen, beschreite:

"Eine antragsbedingte Aufhebung in einem gerichtlichen Verfahren wäre nur angezeigt, wenn erst nach Einzelfallprüfung die für die Aufhebung entscheidenden Gesichtspunkte festgestellt werden könnten. Dies ist nicht der Fall. Insbesondere ist eine

⁶⁴⁹ BGBl. 1952 I, 407.

⁶⁵⁰ BT-Drs. 13/9774, 7 ff.

⁶⁵¹ RGBl. 1933 I, 529.

⁶⁵² BT-Drs. 13/818.

Differenzierung zwischen Anordnungsbeschlüssen der Erbgesundheitsgerichte, die gegen den oder mit dem Willen des Betroffenen ergangen sind, abzulehnen. Bei Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs tragen alle Anordnungsbeschlüsse Zwangscharakter. Der Entwurf spricht sich daher für die Aufhebung aller auf der Grundlage des Erbgesundheitsgesetzes ergangenen Sterilisationsentscheidungen durch Gesetz aus.”⁶⁵³

⁶⁵³ BT-Drs. 13/9774, 9.

