

Bericht zur völkerrechtlichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2018

Matthias Hartwig*

Übersicht

I.	Quellen des Völkerrechts	150
II.	Staatsgebiet, Staatsvolk	151
	1. Staatsgebiet	151
	2. Extraterritoriale Wirkung von staatlichen Hoheitsakten	152
	3. Staatsangehörigkeit	155
III.	Verhältnis von nationalem Recht zum Völkerrecht	158
	1. Verfassungsrechtliche Grenzen der völkerrechtlichen Übertragung von Hoheitsgewalt	158
	2. Wirkungen von Entscheidungen internationaler Gerichte in der innerstaatlichen Rechtsordnung	160
	3. Überprüfbarkeit von Staatshandeln auf Völkerrechtsgemäßheit durch die nationale Gerichtsbarkeit	163
IV.	Staaten als Völkerrechtssubjekte, Anerkennung von Staaten, Staatennachfolge	165
	1. Venezuela	165
	2. Krim und Ostukraine	166
	3. Palästina	167
	4. Syrien	170
	5. Staatenbildung durch Sezession	171
	6. Staatennachfolge	172
V.	Staatenimmunität/Stellung von ausländischen Staaten vor inländischen Gerichten	172
VI.	Staatenverantwortlichkeit	173
VII.	Internationale Rechtshilfe	173
VIII.	Diplomaten- und Konsularrecht	176
IX.	Menschenrechte	179
X.	Ausländerrecht und Flüchtlingsrecht	190
	1. Ausländerrecht	190
	2. Schutz von Wanderarbeitnehmern	190
	3. Flüchtlingsrecht	191
	4. Frontex	192
XI.	See-, Luft- und Weltraumrecht	192
	1. Seerecht	192
	2. Luftrecht	195
	3. Weltraumrecht	197
XII.	Umweltrecht	198
XIII.	Weltwirtschaftsrecht	199
	1. Freihandelsabkommen	199

* Dr. *iur.*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

2.	Welthandelsorganisation (WTO)	201
3.	Iran-Sanktionen	202
4.	Handel und Menschenrechte	205
XIV.	Kulturgüterrecht	206
XV.	Internationale Organisationen	206
1.	Organisation der Vereinten Nationen (UNO)	206
2.	Weltgesundheitsorganisation (WHO)	207
3.	Welthandelsorganisation (WTO)	208
4.	Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO)	208
5.	Europarat	210
6.	Europäische Union	210
XVI.	Internationale Gerichtsbarkeit	211
1.	Mechanismus für die UN-Tribunale zu Ruanda und Ex-Jugoslawien (MICT)	211
2.	Welthandelsorganisation (WTO)-Panels	211
3.	Internationale Schiedsgerichte	212
4.	Völkerstrafrecht	212
XVII.	Friedenssicherung	214
1.	Bewaffneter Angriff	214
2.	Missionen der Bundeswehr	217
a)	Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA)	217
b)	Mission der Vereinten Nationen zur Absicherung des Friedens im Sudan (UNMISS)	217
c)	Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID)	218
d)	Beobachtermission der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL)	219
e)	Kosovo-Truppe (KFOR)	219
f)	Bundeswehreininsatz gegen IS im Irak und in Syrien	220
g)	Resolute Support Mission	221
h)	Maritime Sicherheitsoperation SEA GUARDIAN (MSO SG)	222
i)	Multinationale Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) Mali	223
j)	Multinationale Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) Somalia	223
k)	Atalanta	223
l)	European Union Naval Force – Mediterranean (EUNAVFOR MED)	224
m)	Terrorismus und Friedenserhaltung	226
XVIII.	Humanitäres Völkerrecht	227
1.	Reparationen	227
2.	Kriegsverbrechen	227
3.	Restitution von Kulturgütern	228
4.	Besatzung	229
5.	Zulässigkeit bestimmter Waffenarten	229
6.	Abrüstung und Waffenhandel	230

Survey

I.	Sources of International Law	150
II.	State Territory, State Population	151

1. State Territory	151
2. Extraterritorial Jurisdiction	152
3. Nationality	155
III. Municipal Law and International Law	158
1. Constitutional Limits to the Transfer of Sovereign Powers	158
2. Effects of Decisions by International Courts in the Municipal Legal Order	160
3. Review of State Action with Regard to Its Compatibility with International Law	163
IV. States as Subjects of International Law, Recognition of States, State Succession	165
1. Venezuela	165
2. Crimea and Eastern Ukraine	166
3. Palestine	167
4. Syria	170
5. State-Building by Secession	171
6. State Succession	172
V. State Immunity/Legal Position of Foreign States before Municipal Courts	172
VI. State Responsibility	173
VII. International Legal Assistance	173
VIII. Diplomatic and Consular Relations	176
IX. Human Rights	179
X. Aliens and Refugees Law	190
1. Aliens Law	190
2. Protection of Migrant Workers	190
3. Refugees Law	191
4. European Border and Coast Guard Agency / Frontex	192
XI. Law of the Sea, Air and Space Law	192
1. Law of the Sea	192
2. Air Law	195
3. Space Law	197
XII. Environmental Law	198
XIII. Foreign Trade and World Trade Order	199
1. Free Trade Agreements	199
2. World Trade Organization (WTO)	201
3. Sanctions against Iran	202
4. Trade and Human Rights	205
XIV. Cultural Property	206
XV. International Organizations	206
1. United Nations Organization (UNO)	206
2. World Health Organization (WHO)	207
3. World Trade Organization (WTO)	208
4. North Atlantic Treaty Organization (NATO)	208
5. Council of Europe	210
6. European Union	210
XVI. International Jurisdiction	211
1. Mechanism for the International Criminal Tribunals (MICT)	211
2. World Trade Organization-Panels	211
3. International Arbitration Tribunals	212
4. International Criminal Law	212
XVII. Peace-Keeping	214
1. Armed Attack	214
2. Missions of the German Armed Forces	217

a) United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission Mali (MINUSMA)	217
b) United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)	217
c) United Nations-African Hybrid Mission in Darfur (UNAMID)	218
d) United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	219
e) Kosovo Force (KFOR)	219
f) Use of the Armed Forces against IS in Iraq and Syria	220
g) Resolute Support Mission	221
h) Maritime Security Operation SEA GUARDIAN (MSO SG)	222
i) European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)	223
j) European Union Training Mission Somalia (EUTM Somalia)	223
k) Atalanta	223
l) European Union Naval Force – Mediterranean (EUNAVFOR MED)	224
m) Terrorism and Peace-Keeping	226
XVIII. Humanitarian Law	227
1. Reparations	227
2. War Crimes	227
3. Restitution of Cultural Heritages	228
4. Occupation	229
5. Legality of Specific Weapons	229
6. Disarmament and Arms Trade	230

Alle im Folgenden zitierten Gerichtsentscheidungen finden sich in der Datenbank <<http://www.jurisweb.de>>; in den Fußnoten wird die Quelle in dieser Form zitiert, die Entscheidung kann unter “Rechtsprechung” gefunden werden; die Nennung der unmittelbaren elektronischen Fundstelle einer Entscheidung wäre zu lang. Soweit aus den Entscheidungen wörtlich zitiert wird, wird die entsprechende Randnummer des Dokumentes, wie es in “jurisweb.de” aufgearbeitet worden ist, am Ende des Zitates, also nicht in den Fußnoten angegeben.

I. Quellen des Völkerrechts

1. Der Bundesfinanzhof (BFH) nahm in seinem Urteil vom 11.7.2018 zur Frage der Bedeutung der Änderung des Musterkommens der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)¹ für die Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen Stellung.² Der BFH stellte heraus, dass völkerrechtliche Verträge nur aufgrund von Zustimmungsgel-

¹ Das OECD-Musterabkommen wird vom Steuerausschuss der OECD erarbeitet und ist ein Muster für Doppelbesteuerungsabkommen; es hat nur empfehlende Wirkung.

² Urteil des BFH vom 11.7.2018, I R 44/16, Rn. 19 ff.

setzen in die innerstaatliche Rechtsordnung überführt werden könnten. Eine zwischen den Fiscis verschiedener Staaten getroffene Vereinbarung,

“nach der eine spätere Übereinkunft der Vertragspartner für die Abkommensauslegung (hier in Form des OECD-Musterkommentars) maßgebend sei, kann nicht dazu führen [...], dass ein völkerrechtlicher Vertrag für das innerstaatliche Recht eine andere Bedeutung erhält, als dies dem Zustimmungsgesetz entspricht”.³

Eine von den ein Doppelbesteuerungsabkommen durchführenden Verwaltungsbehörden getroffene Übereinkunft könne den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages nicht ändern. Eine Änderung müsse am völkerrechtlichen Vertrag selbst vorgenommen und über ein Zustimmungsgesetz in die innerstaatliche Rechtsordnung eingeführt werden. Die Gerichte seien an eine Übereinkunft von Verwaltungsbehörden nicht gebunden. Der OECD-Musterkommentar könne zwar für die Auslegung späterer Abkommen von Bedeutung sein, er habe insofern aber keine andere Wirkung als Gesetzesmaterialien auf die Auslegung. Soweit vorher abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen bei einer Änderung in der Zwischenzeit neubeschlossene Methodenartikel des OECD-Musterabkommens nicht berücksichtigten, könnten diese Abkommen auch nicht im Sinne des OECD-Musterabkommens ausgelegt werden, weil dem offensichtlich der Vertragswille sowie der Wille des Gesetzgebers des Zustimmungsgesetzes zu der Vertragsänderung entgegenstünde.

II. Staatsgebiet, Staatsvolk

1. Staatsgebiet

2. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 23.3.2018:

“Der Grenzverlauf zu Land und See zwischen Libanon und Israel ist nicht abschließend geklärt. Die von den Vereinten Nationen demarkierte Waffenstillstandslinie (‘Blaue Linie’) wird von keinem der beiden Staaten als Staatsgrenze anerkannt.”⁴

³ Urteil des BFH vom 11.7.2018, I R 44/16, Rn. 22.

⁴ BT-Drs. 19/1423, 7.

3. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu Grenzregelungen zwischen den Niederlanden und Deutschland im Ems-Dollart-Bereich erklärte die Bundesregierung am 10.7.2018:

“Der Ems-Dollart-Vertrag zur gemeinsamen Nutzung des Grenzgebiets bewährt sich seit den 1960er Jahren. Der ergänzende Vertrag über die wirtschaftliche Nutzung und Verwaltung des Küstenmeeres zwischen 3 und 12 Seemeilen im Grenzgebiet wurde am 24. Oktober 2014 vom damaligen Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, und dem damaligen niederländischen Außenminister, Bert Koenders, unterzeichnet. Am 15. Mai 2018 haben Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier und Ministerpräsident Mark Rutte die Ratifikationsurkunden ausgetauscht. Der Vertrag ist am 1. Juli 2018 in Kraft getreten. Im ‘Geist guter Nachbarschaft’ wird damit im Bereich der Emsmündung und des dortigen Küstenmeeres die notwendige Rechtssicherheit für die weitere wirtschaftliche Nutzung der Häfen und Gewässer geschaffen. [...] Zwischen der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) und der Niederländischen Wasserstraßenverwaltung Rijkswaterstaat (RWS) besteht seit Jahren eine enge Zusammenarbeit am Rhein und im gemeinsamen Ems-Dollart Vertragsgebiet. Im Ems-Dollart-Vertragsgebiet werden alle Maßnahmen über eine gemeinsame Kommissions- und Arbeitsgruppenarbeit abgestimmt. Der Schiffsverkehr wird über ein gemeinsames Verkehrsmanagementsystem gelenkt. Über die Zentralkommission des Rheins (ZKR) sowie weitere nationale und internationale Arbeitsgruppen findet ein regelmäßiger Austausch über erforderliche Maßnahmen zur gemeinsamen Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse statt.”⁵

Eine Grenzregelung findet sich in diesem Vertrag nicht.

2. Extraterritoriale Wirkung von staatlichen Hoheitsakten

4. Das Hessische Landessozialgericht (LSG) entschied mit Beschluss vom 22.2.2018, dass die Leistungen nach dem Europäischen Fürsorgeabkommen sich nach dem Wohnsitzprinzip richteten.⁶ Deutsche mit einem Wohnsitz im Ausland erhielten keine staatlichen Fürsorgeleistungen von Deutschland. Ein Export von Sozialleistungen sei durch das Europäische Fürsorgeabkommen nicht vorgesehen. Dies verstoße auch nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze. Zwar sei anerkannt, dass hoheitliches Handeln auch im Ausland Auswirkung haben könne und insoweit auch an die Grundrechte gebunden sei. Daraus folge aber nicht, dass jede Bedürftigkeit eines deut-

⁵ BT-Drs. 19/3385, 8; zum Vertragswortlaut s. BT-Drs. 18/7450, 5.

⁶ Beschluss des HessLSG vom 22.2.2018, L 4 SO 11/18 B ER.

schen Staatsangehörigen im Ausland eine zurechenbare Auswirkung hoheitlichen Verhaltens, insbesondere nicht des deutschen Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Grundrechts aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG), sein müsse. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe festgestellt, dass Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG Deutschen und Ausländern in gleicher Weise zustehe. Daraus leitete das LSG ab, dass Deutsche im Ausland nicht von dem Gewährleistungsanspruch erfasst seien. Zudem sei bei einem Leistungsrecht eine die Grundrechtsbindung be gründende Wirkung schwer konstruierbar.

5. Das Verwaltungsgericht (VG) Bremen stellte in seinem Urteil vom 24.4.2018 fest, dass die Erhebung von Beweisen, gleich in welcher Form, hoheitliches Handeln sei. Solches Handeln deutscher Behörden im Hoheitsbereich eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung sei grundsätzlich völkerrechtswidrig.⁷ Dabei spiele es keine Rolle, ob bei der Beweiserhebung Zwangsmittel eingesetzt würden. Schon die physische Anwesenheit des Gerichts oder eines seiner Mitglieder ohne Zustimmung des betroffenen Staates sei ein Eingriff in dessen Souveränität, selbst wenn "nur" informell Zeugen oder sonstige Auskunftspersonen gehört würden.

6. Das Schleswig-Holsteinische Finanzgericht (FG) wandte in seinem Urteil vom 5.6.2018 das Völkerrecht auf die Frage der Ausübung von Hoheitsgewalt eines Bundeslandes in anderen Bundesländern an.⁸ Es stellte fest, dass sich aus dem Völkerrecht im Prinzip keine Beschränkung eines Nationalstaates auf sein Hoheitsgebiet ergebe. Allerdings könne nach dem Territorialitätsprinzip Rechtsnormen extraterritoriale Wirkung nur beigelegt werden, wenn ein innerstaatlicher Anknüpfungspunkt vorhanden sei, der eine Verletzung der ausländischen Hoheitsgewalt ausschließe. Die Besteuerung eines Glücksspielunternehmers, der in Schleswig-Holstein Glücksspiele vertreibe, seinen Sitz aber in einem anderen Bundesland habe, sei rechtmäßig. Er müsse nämlich in diesem Fall in Schleswig-Holstein seine Glücksspiellizenz beantragen; dies sei ein hinreichender Anknüpfungspunkt.

7. Der Bundesgerichtshof (BGH) entschied mit Beschluss vom 13.11.2018, dass die Anwendung des deutschen Entflechtungsrechts auf im Ausland ansässige, vertikal integrierte Energieversorgungsunternehmen und ausländische Staatsbürger nach Maßgabe von § 109 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)⁹ nicht in Widerspruch zu allgemeinen Grundsätzen

⁷ Urteil des VG Bremen vom 24.4.2018, 6 K 1528/16, Rn. 44.

⁸ Urteil des FG Schleswig-Holstein vom 5.6.2018, 5 K 17/16, Rn. 77 ff.

⁹ § 109 Unternehmen der öffentlichen Hand, Geltungsbereich.

des Völkerrechts stehe.¹⁰ Das Territorialitätsprinzip schließe allerdings die einseitige Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremden Territorien aus. Es verbiete aber nicht, Sachverhalte zu regeln, die Auswirkungen auf das eigene Hoheitsgebiet haben, auch wenn diese an Vorgänge in einem anderen Territorium anknüpfen. Für Vorschriften, die der Freiheit des Wettbewerbs dienen, werde der Ort der Auswirkung sogar überwiegend als einzig sachgerechtes Anknüpfungskriterium angesehen. Nach dem Gebot der Rücksichtnahme dürfe diese Anknüpfung zwar nur in einem Umfang stattfinden, der im Hinblick auf den Schutzzweck der zur Anwendung stehenden Norm erforderlich sei und die Interessen anderer Staaten nicht unverhältnismäßig beeinträchtige. Der Senat habe sie deshalb jedenfalls dann für zulässig gehalten, wenn sich die Tätigkeit des betroffenen Unternehmens nicht nur unwesentlich auf das Inland auswirke.

8. Das Verwaltungsgericht München entschied mit Urteil vom 12.12.2018, dass die einfache Zustellung eines Verwaltungsaktes im Ausland unabhängig von der Zustimmung in einem anderen Staat sei, weil die deutsche Behörde nicht selbst im Ausland tätig werde.¹¹ Es würden nur an die Tatsache, dass der Verwaltungsakt im Ausland zugehe, im Inland Rechtsfolgen geknüpft. Darin liege keine Verletzung des Territorialitätsprinzips.

9. Das Oberlandesgericht (OLG) München entschied mit Beschluss vom 20.12.2018, dass eine Zustellung durch Einschreiben mit Rückschein gemäß § 183 Abs. 1 und 2 Zivilprozessordnung (ZPO)¹² in einem anderen Staat, mit dem keine Vereinbarung über die Zulässigkeit einer solchen Zustellung getroffen worden sei, nicht möglich sei.¹³ Möglich sei in einem solchen Fall eine Zustellung unter Einschaltung der deutschen Auslandsvertretung gemäß § 183 Abs. 2 S. 1 ZPO.¹⁴

10. Auf eine parlamentarische Anfrage zu den Wahlen in Kenia erklärte die Bundesregierung am 18.6.2018:

(1) Dieses Gesetz findet auch Anwendung auf Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden.

(2) Dieses Gesetz findet Anwendung auf alle Verhaltensweisen, die sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes auswirken, auch wenn sie außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes veranlasst werden.

¹⁰ Beschluss des BGH vom 13.11.2018, EnVR 30/17, Rn. 24 f.

¹¹ Urteil des VG München vom 12.12.2018, M 9 K 18.4553, Rn. 38.

¹² Art. 183 Abs. 2 ZPO: "Eine Zustellung im Ausland ist nach den bestehenden völkerrechtlichen Vereinbarungen vorzunehmen."

¹³ Urteil des OLG München vom 20.12.2018, 25 W 962/18, Rn. 22 ff.

¹⁴ § 183 Abs. 3 ZPO: "(3) Ist eine Zustellung nach Absatz 2 nicht möglich, ist durch die zuständige diplomatische oder konsularische Vertretung des Bundes oder die sonstige zuständige Behörde zuzustellen."

“Die deutsche Botschafterin veröffentlichte gemeinsam mit anderen westlichen Regierungsvertretern am 11. Februar 2018 einen Meinungsartikel, in dem der Sorge der Bundesregierung über die Entwicklungen in Kenia Ausdruck verliehen und die Konfliktparteien zur Achtung rechtstaatlicher Prozesse und bürgerlicher Freiheiten aufgerufen wurden. Der Artikel wies darauf hin, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofs Kenias über die Legitimität des Wahlergebnisses auch von der Opposition akzeptiert werden müsse und dies die Grundlage für einen zukünftigen Versöhnungsprozess der Konfliktparteien bilde. So entbehrte die verfassungswidrige Selbsterklärung des Oppositionsführers und Wahlverlierers Raila Odinga zum ‘People’s President’ am 30. Januar 2018 jeglicher rechtlicher Grundlage. Zugleich rief der Meinungsartikel die kenianische Regierung zur Achtung der Medien- und Pressefreiheit auf, nachdem verschiedene nationale Sender für mehrere Tage abgeschaltet worden waren.”¹⁵

3. Staatsangehörigkeit

11. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschied mit Urteil vom 19.4.2018 zur Frage des Staatsangehörigkeitsverlustes eines Kindes, wenn der die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelnde Scheinvater erfolgreich die Vaterschaft angefochten hat.¹⁶ Es stellte im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht¹⁷ fest, dass nicht allein wegen des Wegfalls einer über einen Scheinvater erworbenen Staatsangehörigkeit nach erfolgreicher Vaterschaftsanfechtung *ex tunc* Art. 16 Abs. 1 GG nicht anwendbar sei; sonst wäre es dem Gesetzgeber anheimgestellt, durch Anordnung einer entsprechenden Gesetzesfolge die Kontrolle am Maßstab von Art. 16 Abs. 1 GG auszuschließen. Das BVerwG ließ offen, ob der Vater ggf. auf eine Anfechtung der Vaterschaft verzichten müsse, wenn die Anerkennung zur Erlangung von Vorteilen führe. Eine Beeinträchtigung der Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit finde jedenfalls dann nicht statt,

“wenn sich das betroffene Kind in einem Alter befindet, in dem Kinder üblicherweise ein eigenes Bewusstsein ihrer Staatsangehörigkeit und Vertrauen auf deren Bestand noch nicht entwickelt haben”.¹⁸

Die Gleichheit in der Stellung als Staatsangehörige werde dadurch gewahrt, dass der Verlust in der vorliegenden Konstellation nach rein biologi-

¹⁵ BT-Drs. 19/2882, 4.

¹⁶ Urteil des BVerwG vom 19.4.2018, 1 C 1/17, Rn. 22 ff.

¹⁷ Urteil des BVerfG vom 24.5.2006, 2 BvR 669/04.

¹⁸ Urteil des BVerwG vom 19.4.2018, 1 C 1/17, Rn. 27.

schen Kriterien und frei von Diskriminierung erfolge. Wenn auch bei einer Vaterschaftsanfechtung aufgrund von Behördenentscheidung der Staatsangehörigkeitsverlust wegen des Dazwischentretens staatlichen Handelns als verfassungswidrig angesehen werden könnte,¹⁹ sei doch bei einer auf dem Willen einer Privatperson beruhenden Vaterschaftsanfechtung mit anschließendem Staatsangehörigkeitsverlust die Gefahr einer staatlichen Manipulation nicht gegeben. Das Prinzip der Verlässlichkeit sei jedenfalls dann nicht beeinträchtigt, wenn das Kind in einem Alter sei, in dem es die eigene Staatsangehörigkeit nicht bewusst wahrnehme. Jedoch dürfe auch in einem solchen Fall der Staatsangehörigkeitsverlust nicht willkürlich sein. Allerdings dürfe aufgrund des zu beachtenden Vertrauensschutzgrundsatzes die Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit einem Vaterschaftsverfahren nur binnen eines bestimmten zeitlichen Rahmens verloren gehen. Das BVerwG äußerte Bedenken, ob ein Staatsangehörigkeitsverlust in der beschriebenen Konstellation auch eintreten dürfe, wenn dies eine Staatenlosigkeit nach sich zöge; es brauchte die Frage im konkreten Fall allerdings nicht zu entscheiden.

12. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Kammerentscheidung vom 26.6.2018 entschieden, dass im Hinblick auf Art. 19 Abs. 3 GG ausländische juristische Personen sich nicht auf die Grundrechte berufen können – mit Ausnahme von Art. 101 Abs. 1 S. 2 und Art. 103 Abs. 1 GG.²⁰ Was eine ausländische juristische Person sei, entscheide sich danach, wo die ausländische juristische Person ihren Sitz habe.

“Der Sitz einer juristischen Person bestimmt sich nach dem tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit. Wird sie an mehreren Standorten tätig und erstreckt sich ihr Aktionsbereich gegebenenfalls sogar auf mehrere Länder, bestimmt sich ihr Sitz nach dem Ort der tatsächlichen Hauptverwaltung.”²¹

13. Das Verwaltungsgericht Minden erklärte in einem Beschluss vom 16.8.2018 betreffend den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, dass es grundsätzlich dem Herkunftsstaat zukomme zu klären, ob die ersuchende Person die Staatsangehörigkeit dieses Staates erworben habe und noch besitze.²² Deutschen Behörden oder Gerichten sei eine solche Feststellung nicht möglich. Dies folge aus der völkerrechtlichen Souveränität und der Personalhoheit des Herkunftsstaates.

¹⁹ Urteil des BVerfG vom 24.5.2006, 2 BvR 669/04.

²⁰ Kammerentscheidung des BVerfG vom 26.6.2018, 2 BvR 1287/17, 2 BvR 1583/17, Rn. 25 ff.

²¹ Kammerentscheidung des BVerfG vom 26.6.2018, 2 BvR 1287/17, 2 BvR 1583/17, Rn. 29.

²² Beschluss des VG Minden vom 16.8.2018, 11 K 4423/16, Rn. 20.

14. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg entschied mit Urteil vom 19.12.2018, dass ein Anspruch auf Einbürgerung unter Hin- nahme der Mehrstaatigkeit nicht aus Art. 6 Abs. 4 des Europäischen Über- einkommens über die Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1997²³ abgeleitet werden könne, demzufolge ein Staat Personen, die in seinem Hoheitsgebiet geboren sind und sich dort rechtmäßig und gewöhnlich aufhalten (lit. e), und Personen, die sich seit einem durch das innerstaatliche Recht des be- troffenen Vertragsstaats festgelegten Zeitpunkt vor Vollendung des 18. Le- bensjahres rechtmäßig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten (lit. f), in seinem innerstaatlichen Recht den Erwerb seiner Staatsangehörig- keit erleichtern müsse. Denn diese Bestimmung gewähre keine subjektiven Rechte. Der VGH stellte fest, dass ein Anspruch auf Mehrstaatigkeit nicht bestehe, auch wenn in immer mehr Konstellationen – z. B. bei Bürgern der Europäischen Union (EU) und bei in Deutschland geborene Ausländern unter gewissen Bedingungen – diese hingenommen werde. Er wies auch das Begehren des Klägers zurück, unter Hinweis auf die Gewissensfreiheit die bisherige Staatsangehörigkeit bei Erlangung der deutschen beibehalten zu dürfen, weil er anderenfalls an einem Genozid – hier in Bosnien – mitwirke, der durch Tötung und Vertreibung während des Jugoslawienkrieges stattge- funden habe.

15. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Erwerb der deutschen Staats- angehörigkeit durch Kinder von Frauen, denen aufgrund der nationalsozia- listischen Gesetzgebung die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen worden ist, und ausländischen Vätern erklärte die Bundesregierung am 21.10.2018:

“Für vor dem 1. April 1953 geborene Kinder aus der Ehe einer früheren deut- schen Staatsangehörigen, der zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, mit einem ausländischen Staatsangehörigen, die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Wie- dereinbürgerungsanspruch nach Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 GG haben, weil auf- grund des nach Artikel 117 Absatz 1 GG bis zum 31. März 1953 unverändert fortgeltenden § 4 Absatz 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes eheliche Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit generell nicht über ihre Mutter durch Geburt erwerben konnten, bestehen jedoch erleichterte Einbürgerungsmöglich- keiten nach den allgemeinen Einbürgerungsvorschriften.”²⁴

16. Auf die Frage betreffend die Einbürgerung von Spätaussiedlern ant- wortete die Bundesregierung am 2.11.2018:

²³ BGBl. 2004 II, 578.

²⁴ BT-Drs. 19/5440, 19.

“Anträge auf Einbürgerung in den deutschen Staatsverband werden von der Gruppe der Spätaussiedler grundsätzlich nicht mehr gestellt. Vielmehr stellt das Bundesverwaltungsamt gemäß § 15 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) Spätaussiedlern auf Antrag zum Nachweis ihrer Spätaussiedlereigenschaft eine Bescheinigung aus. Mit Ausstellung dieser Bescheinigung erwerben Spätaussiedler gemäß § 7 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) die deutsche Staatsangehörigkeit.”

17. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 2.3.2018, dass die Herkunftsländer eine völkerrechtliche Pflicht hätten, ihre im Ausland befindlichen Staatsangehörigen zurückzunehmen.²⁵

18. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Rückkehr von Kämpfern aus Syrien und dem Irak erklärte die Bundesregierung am 14.8.2018, dass grundsätzlich alle deutschen Staatsangehörigen ein Recht auf Rückkehr hätten.²⁶ Sie könnten in Deutschland strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden. Deutschland respektiere aber auch das Strafverfolgungsinteresse bezüglich Personen, die im Ausland inhaftiert seien, in den Staaten, in denen sie Straftaten begangen hätten. Derzeit seien gegen 43 von den ungefähr 1000 seit 2013 in den Irak oder Syrien ausgewiesenen Personen Strafverfahren wegen §§ 129 a, 129 b StGB (Mitglied in einer terroristischen Vereinigung) anhängig; 19 dieser Personen befänden sich im Ausland in Haft. Die bislang verhängte Höchststrafe, eine Jugendstrafe, betrage sechs Jahre Freiheitsstrafe.

19. Zur Staatsangehörigkeit von Palästinensern s. Nr. 31.

III. Verhältnis von nationalem Recht zum Völkerrecht

1. Verfassungsrechtliche Grenzen der völkerrechtlichen Übertragung von Hoheitsgewalt

20. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich in seinem Beschluss vom 24.7.2018 zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes bei Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Einrichtungen (hier die Europäische Schule).²⁷ Im Ergebnis wies das BVerfG die Verfassungsbeschwerde man-

²⁵ BT-Drs. 19/1086, 5.

²⁶ BT-Drs. 19/3909, 1 f.; in diesem Sinne auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 10.12.2018, BT-Drs. 6511, 34 ff.

²⁷ Beschluss des BVerfG vom 24.7.2018, 2 BvR 1961/09.

gels hinreichender Substanziierung als unzulässig zurück. Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung fest:

“Integrationsgesetze, mit denen nach Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden, müssen sicherstellen, dass auch die zwischenstaatliche Einrichtung einen Grundrechtsschutz gewährleistet, der den vom Grundgesetz geforderten Mindeststandard umfasst, insbesondere den Wesensgehalt der Grundrechte garantiert (a). Dieser Mindeststandard muss bei Gründung einer zwischenstaatlichen Einrichtung und darüber hinaus auch für die Dauer ihres Bestehens sichergestellt werden (b). Mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG erfordert dies die Sicherstellung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes der Betroffenen in Deutschland gegenüber Maßnahmen der zwischenstaatlichen Einrichtung (c). Einer Reservezuständigkeit deutscher (Fach-)Gerichte bedarf es dagegen nicht.”²⁸

Integrationsgesetze seien als Akte deutscher Staatsgewalt an die im Grundgesetz verbürgten Grundrechte gebunden, deren Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 2 GG) sie auch in Ansehung der supranationalen Hoheitsgewalt generell sicherzustellen hätten. Öffne der Staat seine Rechtsordnung und räume er den Organen einer zwischenstaatlichen Einrichtung Hoheitsrechte ein, die (Grund-)Rechte beschränkten oder solche Beschränkungen ermöglichen könnten, so treffe ihn die Pflicht, die Gewährleistung des vom Grundgesetz geforderten Minimums an Grundrechtsschutz sicherzustellen. Insoweit dürfe der Integrationsgesetzgeber Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Einrichtung nur übertragen, wenn diese rechtsstaatliche, einen adäquaten Grundrechtsschutz verbürgende Garantien aufweise. Ermächtigte der Gesetzgeber zwischenstaatliche Einrichtungen oder internationale Organisationen dazu, öffentliche Gewalt unmittelbar gegenüber den Betroffenen in Deutschland auszuüben, müsse er einen wirkungsvollen Rechtsschutz sicherstellen. Dieser Maßstab decke sich mit den – bei der Auslegung des Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 2 GG zu berücksichtigenden – Anforderungen aus Art. 6 Abs. 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Da der EGMR die Ausweitung und Vertiefung internationaler Beziehungen und damit auch die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen als ein berechtigtes Ziel ansehe, das die Einschränkung des Rechts auf Zugang zu Gericht rechtfertigen könne, sei es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, zwischenstaatlichen Einrichtungen und internationalen Organisationen Immunität vor staatlichen

²⁸ Beschluss des BVerfG vom 24.7.2018, 2 BvR 1961/09, Rn. 27.

Gerichten einzuräumen, wenn gleichzeitig Rechtsschutz auf der zwischenstaatlichen Ebene zur Verfügung stehe.

21. Das Oberlandesgericht Karlsruhe stellte in seinem Beschluss vom 6.12.2018 fest, dass ein Abschluss einer Vereinbarung über eine Haftvollstreckung mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Jugoslawien eine Hoheitsübertragung gemäß Art. 24 GG darstelle, die verfassungsrechtlichen Grenzen unterliege.²⁹ Dazu gehöre auch die Menschenwürde. Eine von einem internationalen Gericht auferlegte Strafe, die in Deutschland vollstreckt werden solle, dürfe nicht gegen Art. 1 GG verstoßen. Dies bedeute, dass jede Strafe in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Straftat und zum Verschulden des Täters stehen. Das Gebot der Achtung der Menschenwürde bedeute insbesondere, dass grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen verboten seien. Der Täter dürfe nicht zum bloßen Objekt der Verbrechensbekämpfung unter Verletzung seines verfassungsrechtlich geschützten sozialen Wert- und Achtungsanspruchs gemacht werden. Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sei die Verpflichtung des Staates herzuleiten, jenes Existenzminimum zu gewährleisten, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmache. Mit einer so verstandenen Menschenwürde wäre es unvereinbar, wenn der Staat für sich in Anspruch nähme, den Menschen zwangsweise seiner Freiheit zu entkleiden, ohne dass zumindest die Chance für ihn besteht, seiner Freiheit wieder teilhaftig werden zu können.

2. Wirkungen von Entscheidungen internationaler Gerichte in der innerstaatlichen Rechtsordnung

22. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich in einem Kammerbeschluss vom 18.9.2018 zur Frage der Bedeutung der EMRK in der Auslegung durch den EGMR für die Anwendung der Grundrechte.³⁰ Es stellte wiederum fest, dass die EMRK nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes habe. Aufgrund von Art. 46 EMRK seien Entscheidungen des EGMR bindend. Das Bundesverfassungsgericht berücksichtige solche Entscheidungen auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand beträfen. Die Heranziehung der Europäischen Menschenrechtskonvention als Auslegungshilfe für die Bestimmungen des Grundgesetzes ziele nicht auf eine schematische Parallelisierung einzelner verfassungsrechtlicher Begriffe, son-

²⁹ Beschluss des OLG Karlsruhe vom 6.12.2018, L 1 Ws 184/18, Rn. 41 ff.

³⁰ Kammerbeschluss des BVerfG vom 18.9.2018, 2 BvR 745/18, Rn. 39 ff.

dern diene der Vermeidung von Völkerrechtsverletzungen. Eine solche Vermeidung sei vielfach leichter durch eine Harmonisierung des innerstaatlichen Rechts mit der EMRK zu erreichen, doch sei dies nicht von der Konvention gefordert. Diese überlasse den Mitgliedstaaten, wie sie die Forderungen der EMRK umsetzten. Ähnlichkeiten im Normtext dürften nicht über Unterschiede hinwegtäuschen, die sich aus dem Kontext der Rechtsordnungen ergäben. Bei der Heranziehung der EMRK seien

“der konkrete Sachverhalt des entschiedenen Falles und sein (rechtskultureller) Hintergrund ebenso mit einzustellen wie mögliche spezifische Besonderheiten der deutschen Rechtsordnung, die einer undifferenzierten Übertragung im Sinne einer bloßen ‘Begriffsparellisierung’ entgegenstehen. Die Leit- und Orientierungsfunktion ist dort besonders groß, wo sie sich auf Parallelfälle im Geltungsbereich derselben Rechtsordnung bezieht, mithin (andere) Verfahren in dem von der Ausgangsentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betroffenen Vertragsstaat betroffen sind.”³¹

Soweit Auslegungsspielräume gegeben seien, sei einer konventionskonformen Auslegung der Vorrang zu geben. Aber es gelte auch:

“Es widerspricht daher nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist.”³²

Das BVerfG setzte sich eingehend mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 5 Abs. 4 EMRK auseinander, insbesondere mit der Frage Nachholung des rechtlichen Gehörs in Haftbeschwerdeverfahren, hier vor allem mit dem Fall *Stollenwerk v. Germany*,³³ in diesem Fall war die Bundesrepublik Deutschland verurteilt worden, weil sie dem Haftbeschwerdeführer weder im Haftbeschwerdeverfahren noch im Rahmen des beantragten – und dann abgelehnten – Verfahrens zur Nachholung des rechtlichen Gehörs Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Anträgen des Generalstaatsanwaltes gegeben habe. Das BVerfG wies nach ausführlicher Darlegung der abweichenden Meinungen im zitierten Fall des EGMR darauf hin, dass in dem der Verfassungsbeschwerde zugrundeliegenden Fall dem Beschwerdeführer – in Abweichung von dem vom EGMR entschiedenen Fall – im Verfahren über die Nachholung des rechtlichen Gehörs Gelegenheit gegeben worden sei, zu den Erklärungen der Generalstaatsanwaltschaft sowohl im Haftbeschwer-

³¹ Kammerbeschluss des BVerfG vom 18.9.2018, 2 BvR 745/18, Rn. 43.

³² Kammerbeschluss des BVerfG vom 18.9.2018, 2 BvR 745/18, Rn. 43.

³³ Urteil des EGMR vom 7.9.2017, Nr. 8844/12, § 39.

deverfahren wie auch im Verfahren über die Nachholung des rechtlichen Gehörs Stellung zu nehmen. Das BVerfG erklärte die Verfassungsbeschwerde für nicht hinreichend substantiiert, weil der Beschwerdeführer auf diese Punkte nicht eingegangen sei. Das BVerfG kritisierte des Weiteren zwar, dass das Oberlandesgericht sich mit der Rechtsprechung des EGMR nicht auseinandergesetzt habe, doch beruhe die Entscheidung letztlich nicht darauf.

“Die Heranziehung des Gedankens des Beruhens der Entscheidung auf dem Verfahrensmangel lässt dabei die Feststellung eines grundgesetz- oder konventionwidrigen Gehörverstößes beziehungsweise einer Verletzung des Prinzips der Waffengleichheit unberührt.”³⁴

Allerdings diene das Verfahrensrecht der Durchsetzung materieller Ansprüche, wie dies auch die abweichende Meinung im Fall *Stollberg* sehe. Dieser Meinung zufolge

“bleibt ein [fehlerhaftes Verfahren] ein unzulässiges und damit für die Gerichte ein rechtlich nicht gangbares Verfahren. Der grundgesetzlich verankerte Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs dient nicht nur der Gewährleistung sachrichtiger Entscheidungen [...] sondern ist gleichsam Ausdruck der Subjektstellung eines Verfahrensbeteiligten (vgl. nur BVerfGE 9, 89 [95]) und hat insoweit einen nicht zu gering zu veranschlagenden materiellen Gehalt. Er ist insoweit auch eine prozessuale Ausprägung der Menschenwürde des Verfahrensbeteiligten.”³⁵

Doch werde die Entscheidung eines Fachgerichts nicht aufgehoben, wenn zwar in dem der Entscheidung zugrundeliegenden Verfahren eine Verfahrensgarantie verletzt worden sei, die Entscheidung aber nicht darauf beruhe.

23. Das Obergerverwaltungsgericht (OVG) Bremen stellte in einem Beschluss vom 3.12.2018 fest, dass in analoger Anwendung § 94 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)³⁶ auch in den Fällen zur Anwendung kommen könne, in denen das entscheidende Gericht eine Norm anzuwenden habe, die bei einem vor dem EGMR anhängigen Verfahren möglicherweise als EMRK-widrig erklärt werde.³⁷ Hier könne sich die Pflicht des Gesetzgebers ergeben, eine neue konventionskonforme Norm zu erlassen. Die Ent-

³⁴ Kammerbeschluss des BVerfG vom 18.9.2018, 2 BvR 745/18, Rn. 63.

³⁵ Kammerbeschluss des BVerfG vom 18.9.2018, 2 BvR 745/18, Rn. 64.

³⁶ § 94 VwGO: “Das Gericht kann, wenn die Entscheidung des Rechtsstreits ganz oder zum Teil von dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses abhängt, das den Gegenstand eines anderen anhängigen Rechtsstreits bildet oder von einer Verwaltungsbehörde festzustellen ist, anordnen, dass die Verhandlung bis zur Erledigung des anderen Rechtsstreits oder bis zur Entscheidung der Verwaltungsbehörde auszusetzen sei.”

³⁷ Beschluss des OVG Bremen vom 3.12.2018, 1 LA 330/16, Rn. 4 f.

scheidung des EGMR sei für das deutsche Gericht vorgreiflich. Eine Aussetzung des Verfahrens nach § 94 VwGO komme aber nur infrage, wenn die Feststellung der Konventionswidrigkeit durch den EGMR zu erwarten sei. Das OVG stellte auch fest, dass, wenn ein Landesgesetz vom EGMR für konventionswidrig erklärt worden sei und dieses auch nicht konventionskonform ausgelegt werden könne, ein deutsches Gericht in einem Verfahren, in welchem die Landesnorm anzuwenden sei, im Wege einer konkreten Normenkontrolle eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG einzuholen habe; denn die EMRK sei Bundesrecht, das dem Landesrecht gemäß Art. 31 GG vorgehe.

24. Zur Wirkung der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages durch einen aus Staatenvertretern gebildeten Ausschuss s. Nr. 1.

25. Zur Wirkung von EMRK-Entscheidungen im innerstaatlichen Recht s. Nr. 64.

3. Überprüfbarkeit von Staatshandeln auf Völkerrechtsgemäßheit durch die nationale Gerichtsbarkeit

26. Das Bundesverfassungsgericht entschied in einem Kammerbeschluss vom 15.3.2018 zur Frage von aus dem Völkerrecht abgeleiteten subjektiven Rechten.³⁸ Dem Fall lag eine Verfassungsbeschwerde gegen die Lagerung von Nuklearwaffen im Stützpunkt Büchel zugrunde. Die Beschwerdeführerin wohnte 3,5 km von diesem Stützpunkt entfernt. Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, weil sie mangels Substanziierung bereits unzulässig sei. Eine Verletzung von Grundrechten setze einen zurechenbaren Eingriff voraus. Erfolge der Eingriff durch andere Personen, müsse der Staat diesen mindestens in Kauf nehmen. Sei er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen daran gehindert, den Eingriff zu unterbinden, sei dieser ihm nicht zuzurechnen.

“Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt, und damit auch der Schutzbereich der Grundrechte, enden daher grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einer fremden Macht nach ihrem, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird”.³⁹

Eine Person könne sich auch auf die Verletzung von Schutzpflichten berufen; eine solche sei aber nur gegeben, wenn der Staat überhaupt keine

³⁸ Kammerbeschluss des BVerfG vom 15.3.2018, 2 BvR 1371/13, Rn. 28 ff.

³⁹ Kammerbeschluss des BVerfG vom 15.3.2018, 2 BvR 1371/13, Rn. 29.

Vorkehrungen getroffen habe. Schließlich könne mit einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden, im Widerspruch zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts i. S. d. Art. 25 GG in der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts seien insofern Teile der verfassungsmäßigen Ordnung i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG; sie hätten einen Rang über den einfachen Gesetzen und unterhalb der Verfassung. Die Staatsorgane seien verpflichtet, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu respektieren und auf ihrem Territorium durchzusetzen, wenn andere Staaten sie verletzten. Akte fremder Staaten, die gegen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts verstießen, dürften auf deutschem Territorium nicht durchgesetzt werden. Allgemeine Regeln des Völkerrechts erzeugten für Einzelpersonen nur Rechte und Pflichten, soweit sie einen hinreichenden Individualbezug aufwiesen. Art. 25 S. 2 Hs. 2 GG könne für sich genommen keine Individualrechte aus allgemeinen Regeln des Völkerrechts kreieren. Zweck des Art. 25 GG sei es, einen allgemeinen Gleichklang der innerstaatlichen Rechtsordnung mit dem Völkerrecht herzustellen. Diese Bestimmung zwinge den Gesetzgeber zu einer entsprechenden Gestaltung des Bundesrechts. Diese Intention würde unterlaufen, wenn durch eine generelle Individualisierung von allgemeinen Regeln des Völkerrechts eine von der Völkerrechtsordnung abweichende innerstaatliche Rechtslage geschaffen würde. Einer Mediatisierung des Einzelnen würde schon dadurch hinreichend entgegengewirkt, dass jedermann, der von staatlichem Handeln nachteilig in subjektiven Rechten betroffen sei, sich darauf berufen könne, dass ein solcher Eingriff zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts und damit zu der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG in Widerspruch stehe. Art. 25 S. 2 Hs. 2 GG solle nicht die Möglichkeit einer Popularklage schaffen.

Unter Anwendung dieser Überlegungen kam das BVerfG zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG nicht gegeben sei. Die Bedrohung gehe von Dritten, nämlich terroristischen Gruppen aus; als Grundlage für eine grundrechtliche Verantwortung komme nur die Überlassung des deutschen Territoriums für die Stationierung der Nuklearwaffen infrage. Es fehle aber insofern an einer Finalität der Nachteilszufügung durch deutsche Staatsorgane, denn die gerügten Gefahren seien nicht vorhersehbar und würden von der Bundesrepublik Deutschland auch nicht billigend in Kauf genommen; es fehle auch an einem Zurechnungszusammenhang. Eine Verletzung von Schutzpflichten liege auch nicht vor. Es sei nicht vorgetragen, dass der Abzug der Nuklearwaffen geeignet sei, terroristische Anschläge zu verhindern. Es werde dargelegt, dass die Bundesrepublik Deutschland Sicherheitsvorkehrungen getroffen habe, die nicht völlig ungeeignet erschie-

nen. Im Übrigen sei es Aufgabe der für die Außen- und Verteidigungspolitik zuständigen Stellen zu entscheiden, wie der Schutzpflicht im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik genügt werde. Es fehle auch an einer unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführerin. Denn eine solche werde nicht allein durch die Nähe des Wohnortes zum Stützpunkt begründet, weil eine Nuklearexplosion weite Teile des Landes zerstören würde.

Auch eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 25 GG sei nicht gegeben. Das BVerfG verweist auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zum Nuklearwaffengebrauch, in welchem offen gelassen werde, ob der Einsatz solcher Waffen in Extremsituationen zulässig sei. Es unterliege erheblichen Zweifeln, ob vor diesem Hintergrund das Vorhalten von Nuklearwaffen völkerrechtlich verboten sei. Es sei nicht zu erkennen, dass sich ein Völkergewohnheitsrecht solchen Inhaltes gebildet habe. Denn das Verhalten der derzeitigen Kernwaffenstaaten zeige, dass es an einer allgemeinen Überzeugung und Praxis in diesem Sinne fehle. Auch der zur Ratifizierung ausliegende Vertrag der Vereinten Nationen (UN) über das Verbot von Nuklearwaffen ändere nichts an dem Befund, weil die Kernwaffenstaaten und einige NATO-Staaten die Ausarbeitung des Vertrages boykottiert hätten.

Das BVerfG ließ offen, ob sich aus dem humanitären Völkerrecht subjektive Rechte herleiten lassen. Denn das Gebot zwischen Kombattanten und der Zivilbevölkerung zu unterscheiden und das Gebot, keine unnötigen Leiden zuzufügen, gälten für Personen, die mit Kampfhandlungen konfrontiert seien. Dies gelte nicht für die Beschwerdeführerin.

IV. Staaten als Völkerrechtssubjekte, Anerkennung von Staaten, Staatennachfolge

1. Venezuela

27. Auf die Frage nach der Anerkennung eines Obersten Gerichtshofs Venezuelas im Exil erklärte die Bundesregierung am 10.7.2018:

“Nach Kenntnis der Bundesregierung geht es bei der Initiative eines ‘Obersten Gerichtshofs im Exil’ darum, dass 13 Richter und 20 Ersatzkandidaten, die am 21. Juli 2017 von der Nationalversammlung Venezuelas ernannt wurden, ihren richterlichen Aufgaben nachkommen sollen. Die Nationalversammlung hat bei der Ernennung der Richter von ihrem in der venezolanischen Verfassung verankerten Recht Gebrauch gemacht. Einer internationalen Anerkennung bedarf es

ZaöRV 80 (2020)

nicht, weshalb sich für die Bundesregierung diese Frage nicht stellt. Die Bundesregierung (einschließlich der Botschaften) pflegt zu möglichst vielen politischen Kräften in Venezuela, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung, regelmäßigen Kontakt.“⁴⁰

2. Krim und Ostukraine

28. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Krim erklärte die Bundesregierung am 25.4.2018:

“Die Bundesregierung verfolgt eine konsequente Politik der Nichtanerkennung der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und vertritt diese Haltung auch im internationalen Rahmen.“⁴¹

29. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage zur Bedeutung der geplanten Wahlen in den Separatistengebieten von Donezk und Luhansk am 31.10.2018:

“Die Minsker Vereinbarungen sehen die Abhaltung von Lokalwahlen im Rahmen der ukrainischen Gesetzgebung vor. Sogenannte Wahlen, wie sie von den Separatisten angekündigt wurden, widersprechen Buchstaben und Geist der Abkommen und können keine Anerkennung finden.

Sie sind mit der Souveränität und mit der territorialen Integrität der Ukraine nicht vereinbar. Russland ist aufgerufen, in diesem Sinne auf die Separatisten einzuwirken.“⁴²

30. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 2.11.2018:

“Die Bundesregierung betont die Nichtanerkennung der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation und unterstreicht ihr Engagement für die Souveränität und die vollständige Wiederherstellung der territorialen Integrität der Ukraine.“⁴³

Die Bundesregierung erklärte weiter, dass Personen mit ukrainischem biometrischem Pass, die auf der Krim lebten, für einen kurzfristigen Aufenthalt visumsfrei nach Deutschland einreisen dürften. Soweit sie keinen sol-

⁴⁰ BT-Drs. 19/3384, 49.

⁴¹ BT-Drs. 19/1866, 13.

⁴² BT-Drs. 19/5440, 31.

⁴³ BT-Drs. 19/5515, 2 ff.

chen Pass hätten, könnten sie über die Botschaft in Kiew ein Schengen Visum beantragen.

3. Palästina

31. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 7.5.2018:

“Die Palästinensischen Gebiete vermitteln keinen der deutschen Staatsangehörigkeit vergleichbaren ausländischen Status im Sinne des § 25 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), siehe bereits Urteil des BVerwG vom 28. September 1993 (1 C 25/92). Die Anerkennung einer fremden Staatsangehörigkeit setzt die Anerkennung des entsprechenden Staates durch die Bundesregierung im Rahmen der Pflege der auswärtigen Beziehungen voraus.”⁴⁴

32. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 10.7.2018, dass es eine langjährige und anerkannte Praxis der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sei, dass keine Treffen mit israelischen Offiziellen in den seit 1967 besetzten Gebieten stattfinden.⁴⁵

33. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach dem Namen der Hauptstadt Israels antwortete die Bundesregierung am 20.4.2018:

“Grundsätzlich hat jeder Staat das Recht, eine Stadt innerhalb seines Staatsgebiets zu seiner Hauptstadt zu bestimmen. Mit dem Grundgesetz ‘Jerusalem: Hauptstadt Israels’ vom 30. Juli 1980 hat Israel das ‘vollständige und vereinigte’ Jerusalem zu seiner Hauptstadt erklärt. Da der 1967 von Israel besetzte Ostteil Jerusalems völkerrechtlich nicht zum israelischen Staatsgebiet gehört, hat die internationale Gemeinschaft, damit auch Deutschland, diese Erklärung nicht anerkannt. Vielmehr hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner Resolution 478 vom 20. August 1980 das Grundgesetz ‘Jerusalem: Hauptstadt Israels’ als ‘Verletzung des Völkerrechts’ bezeichnet [...].

Im Zuge der sogenannten Osloer Verträge (1993 bis 1995) haben sich Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization, PLO) darauf verständigt, dass ‘Jerusalem’ zu denjenigen Themen gehört, die im Rahmen von Endstatusverhandlungen geregelt werden (Artikel XVII Absatz 1 Buchstabe a, des Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip vom 28. September 1995). Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass der Status von Jerusalem genauso wie andere abschließende Status-themen erst im Zuge von Verhandlungen geklärt werden kann, um dauerhafte

⁴⁴ BT-Drs. 19/2083, 23.

⁴⁵ BT-Drs. 19/3367, 3.

Akzeptanz zu finden. Sie unterstützt die diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 22. Juli 2014, wonach Israelis und Palästinenser in Verhandlungen eine Lösung für Jerusalem als zukünftige Hauptstadt von zwei Staaten finden müssen, die den Ansprüchen beider Seiten gerecht wird.”⁴⁶

34. Die Bundesregierung erläuterte am 15.11.2018 im Rahmen einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zur Verlegung der Botschaft Brasiliens ihre Position zum Status von Jerusalem:

“Die bekannte Haltung der Bundesregierung hierzu ist, dass der israelisch-palästinensische Konflikt dauerhaft und friedlich nur dann beigelegt werden kann, wenn in wesentlichen Fragen in Verhandlungen eine einvernehmliche Lösung gefunden wird. Dazu gehört auch, dass der Status von Jerusalem von den Beteiligten vor Ort im Rahmen einer Zwei-Staaten-Lösung geklärt werden muss. Für die Bundesregierung ist nach wie vor klar, dass Ostjerusalem Teil der besetzten palästinensischen Gebiete ist. Die Bundesregierung und die Europäische Union werden auch in Jerusalem keine Änderung der vor 1967 bestehenden Grenzen anerkennen, wenn sie nicht zwischen beiden Seiten vereinbart wurde.”⁴⁷

35. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Lage im C-Gebiet des Westjordanlandes erklärte die Bundesregierung am 7.8.2018:

“Die Unterstützung schutzbedürftiger Gemeinschaften und die Stärkung palästinensischer Entwicklung im C-Gebiet, das mit über 60 Prozent der Fläche des Westjordanlands eine große wirtschaftliche Bedeutung für einen künftigen palästinensischen Staat haben wird, gehören zu den Prioritäten der Bundesregierung bei ihrem Engagement für die Grundlagen einer Zwei-Staaten-Lösung [...].

Die Bundesregierung kann bestätigen, dass am 2. Mai 2018 erstmals eine aus Mitteln des Auswärtigen Amts finanzierte Solaranlage im palästinensischen Dorf Al-Mirkez im südlichen Westjordanland (C-Gebiet) konfisziert wurde. Die Bundesregierung hat gegenüber der israelischen Regierung hochrangig die Rückgabe und Reinstallation der konfiszierten Anlage angemahnt und wird dies auch weiterhin tun.”⁴⁸

36. Auf eine parlamentarische Anfrage zur polizeilichen Zusammenarbeit mit Israel erklärte die Bundesregierung am 16.8.2018:

“Der Bundesregierung ist bekannt, dass sich in Ost-Jerusalem, dem Westjordanland und den Golan-Höhen Direktionen bzw. Dienststellen der israelischen Polizei befinden. Im Einklang mit der langjährigen Praxis der Europäischen Uni-

⁴⁶ BT-Drs. 19/1908, 18.

⁴⁷ BT-Drs. 19/5984, 29.

⁴⁸ BT-Drs. 19/3762, 38.

on und ihrer Mitgliedstaaten sowie in Anwendung der Resolution 2334 des VN-Sicherheitsrats vom 23. Dezember 2016, die alle Staaten dazu aufruft, zwischen dem Territorium des Staates Israel und diesen seit 1967 besetzten Gebieten zu unterscheiden, findet keine Zusammenarbeit von Bundesbehörden mit diesen Direktionen bzw. Dienststellen der israelischen Polizei in besetzten Gebieten statt.”⁴⁹

37. Im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 20.9.2018, dass die 1967 besetzten und 1981 annektierten Golanhöhen nicht zum israelischen Staatsgebiet gehörten.⁵⁰

38. Die Bundesregierung antwortete auf eine parlamentarische Anfrage am 22.11.2018, dass sie weiterhin für eine Zwei-Staaten-Lösung in Palästina eintrete.⁵¹ Zur rechtlichen Situation führte sie aus:

“Der palästinensische Anspruch auf einen eigenen Staat ergibt sich aus einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen, darunter Resolution 181 (II) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. November 1947. Im Rahmen der sog. Osloer Verträge der Jahre 1993 und 1995 hat die israelische Regierung die Existenz eines palästinensischen Volkes als Träger legitimer Rechte anerkannt. Zu diesen ‘legitimen Rechten’ gehört auch das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mehrfach anerkannte Recht auf Selbstbestimmung.”

39. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 14.12.2018, dass der Vertrag vom 20.7.1977 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat Israel über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens vom 20.4.1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Erleichterung seiner Anwendung; die Vereinbarung vom 20.7.1977 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Staates Israel zu dem deutsch-israelischen Vertrag über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Erleichterung seiner Anwendung; die Vereinbarung vom 16./27.4.1981 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Staates Israel zu dem deutsch-israelischen Vertrag über die Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Erleichterung seiner Anwendung; die Absichtserklärung des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des israelischen Ministry of Public Security über die Zusammenarbeit

⁴⁹ BT-Drs. 19/3921, 4.

⁵⁰ BT-Drs. 19/4487, 5.

⁵¹ BT-Drs. 18/6047, 2 ff.

bei der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung vom 18.11.2008 keine Territorialklauseln enthielten, welche eine Anwendung dieser Verträge in den besetzten Gebieten ausschlossen.⁵² Allerdings bleibe die Position der Bundesregierung unberührt, im Einklang mit Resolution 2334 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 23.12.2016, zwischen dem Territorium des Staates Israel und den seit 1967 besetzten Gebieten zu unterscheiden.

4. Syrien

40. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 26.3.2018, dass sie die syrischen Oppositionskräfte, die auch ein Verbindungsbüro in Berlin unterhielten, in den Jahren 2016 und 2017 mit 5,45 Millionen Euro unterstützt habe.⁵³ Die Bundesregierung habe einen Überprüfungsmechanismus geschaffen, der sicherstellen soll, dass die Unterstützungsmaßnahmen nicht von der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) gelisteten Gruppierungen zugutekämen.

41. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage teilte die Bundesregierung am 12.9.2018 mit, dass sie im Rahmen ihres Stabilisierungseingagements die politische Transition in Syrien unterstütze.⁵⁴ Dies umfasse auch Hilfe für die gemäßigte syrische Opposition, insbesondere die Syrische Oppositionskoalition (SOC) und die Syrische Verhandlungskommission (SNC). So werde deren Teilnahme am Verhandlungsprozess ermöglicht. Für 2018 waren 35,5 Millionen Euro geplant.

42. Die Bundesregierung antwortete auf eine parlamentarische Anfrage am 22.12.2017, ob sie an ihrer Unterstützung der Erklärung des Außenministerrates der EU festhalte, dass die Syrische Nationalkoalition die einzige legitime Vertreterin des syrischen Volkes sei:

“Die Bundesregierung hält an ihrer Unterstützung fest. Die Legitimität einer Vertretung ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung nicht alleine aus dem Umfang territorialer Kontrolle.”⁵⁵

Sie fügte an, dass sie sich für die territoriale Integrität Syriens einsetze.

43. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 18.11.2018, dass sie die Demokratische Föderation Nord-

⁵² BT-Drs. 19/6574, 8.

⁵³ BT-Drs. 19/1471, 8.

⁵⁴ BT-Drs. 19/4317, 44.

⁵⁵ BT-Drs. 19/341, 3.

syrien völkerrechtlich nicht anerkenne. Dies habe aber keine Auswirkungen auf die Möglichkeiten, in Nordsyrien gefangengehaltene Kämpfer des Islamischen Staats (IS) deutscher Staatsangehörigkeit zurückzuholen.⁵⁶

5. Staatenbildung durch Sezession

44. Auf eine parlamentarische Anfrage nach der Vergleichbarkeit der Unabhängigkeitsbewegungen innerhalb des ehemaligen Jugoslawiens einerseits und denjenigen Schottlands, Kataloniens und Norditaliens andererseits erklärte die Bundesregierung am 22.12.2017:

“Eine völkerrechtliche Bewertung kann nur unter Berücksichtigung sämtlicher konkreter Umstände des jeweiligen Einzelfalls erfolgen. Während die anzulegenden völkerrechtlichen Maßstäbe grundsätzlich gleich bleiben, können Unterschiede in den zugrundeliegenden konkreten Sachverhalten der genannten Fälle zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Bewertung führen. [...] Die Ereignisse im damaligen Jugoslawien sind mit der jetzigen Entwicklung im Königreich Spanien nicht vergleichbar. Das Königreich Spanien ist ein demokratischer Rechtsstaat, dies traf auf das ehemalige Jugoslawien nicht zu. Die Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens erfolgte zudem vor dem Hintergrund der militärischen Operationen der jugoslawischen Armee gegen die damaligen Teilstaaten. Sowohl die spanische Regierung als auch die Unabhängigkeitsbefürworter in Katalonien haben sich dazu bekannt, den politischen Konflikt gewaltfrei und im Dialog zu lösen. [...] Artikel 2 der spanischen Verfassung bezeichnet das Königreich Spanien als unauflösliche Einheit und gewährt den Nationalitäten und Regionen, aus denen es sich zusammensetzt, das Recht auf Autonomie. Umfang und Inhalt dieser regionalen Autonomien sind in der Verfassung genannt und werden in Autonomiestatuten weiter konkretisiert. Dies ist auch für die Bundesregierung maßgeblich.”⁵⁷

45. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 9.5.2018, dass die Region Berg-Karabach ein Teil des Territoriums der Republik Aserbeidschan sei.⁵⁸

⁵⁶ BT-Drs. 19/5947, 6.

⁵⁷ BT-Drs. 19/338, 3 f.

⁵⁸ BT-Drs. 19/2097, 9.

6. Staatennachfolge

46. Zur Nachfolge der EU in die Rechtsstellung der Europäischen Gemeinschaft (EG) Nr. 119.

V. Staatenimmunität/Stellung von ausländischen Staaten vor inländischen Gerichten

47. Das Arbeitsgericht(ArbG) Bielefeld setzte mit seinem Urteil vom 13.6.2018 die Rechtsprechung zur Staatenimmunität im Zusammenhang mit nicht hoheitlichen Akten fort.⁵⁹ Es erklärte, dass es keinen allgemein anerkannten völkerrechtlichen Rechtssatz mehr gebe, demzufolge Staaten für *acta iure gestionis* Immunität genössen. Mangels einer völkerrechtlichen Definition der Unterscheidung zwischen *acta iure gestionis* und *acta iure imperii* richte sich diese nach dem Recht des Gerichtsstaates. Anknüpfungspunkt sei nach Auffassung des Gerichts das dem Streitgegenstand zugrunde liegende Rechtsverhältnis. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Kürzung einer Lohnauszahlung wegen der durch Gesetz eingeführten Quellensteuer als einen hoheitlichen Akt qualifiziert, für den der Staat Immunität genösse.⁶⁰ In dem Verfahren des vom ArbG Bielefeld zu entscheidenden Falles war aufgrund eines Gesetzes des Staates Griechenland der Lohn aus privatrechtlichen Rechtsverhältnissen gekürzt worden.

“Für solche Streitigkeiten um die Gegenleistung aus einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis geht offenbar auch das BVerfG in seinem Urteil davon aus, dass es keine allgemeine Regel des Völkerrechts gebe, wonach ein Staat Immunität für nicht-hoheitliches Handeln genießt.”⁶¹

Die Lohnkürzung sei auch nicht deshalb als hoheitlich zu qualifizieren, weil sie auf einem Gesetz beruhe. Streitgegenständlich seien allein die Ansprüche aus einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis.

“Wäre dies anders zu beurteilen, könnte ein anderer Staat im Bereich seiner nicht-hoheitlichen Tätigkeit allein durch seine legislativen Akte und ungeachtet des inländischen Rechts durch eine Rechtswahlklausel faktisch den Inhalt der von ihm in der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen Verpflichtungen

⁵⁹ Urteil des ArbG Bielefeld vom 13.6.2018, 7 Ca 2279/12, Rn. 51.

⁶⁰ Urteil des BVerfG vom 17.3.2014, 736/13.

⁶¹ Urteil des ArbG Bielefeld vom 13.6.2018, 7 Ca 2279/12, Rn. 59.

ausgestalten, ohne dass eine Überprüfung durch deutsche Gerichte möglich wäre.“⁶²

Zur Begründetheit führte das ArbG dann weiter aus:

“Selbst wenn die Republik Griechenland den Staatsnotstand wegen Zahlungsunfähigkeit erklärt hätte, gibt es keine nach Art. 25 GG als Bundesrecht zu berücksichtigende Regel des Völkerrechts, die sie berechtigte, die Erfüllung fälliger Zahlungsansprüche in Privatrechtsverhältnissen gegenüber privaten Gläubigern (zeitweise) zu verweigern.“⁶³

48. Auf die parlamentarische Anfrage, ob der Bundesregierung die Klage von Vertretern der Herero und Nama in New York wegen des Völkermordes in der Kolonialzeit zugestellt worden sei, antwortete diese am 22.12.2017:

“Am 15. November 2017 ist ein Zustellungsversuch über die US-amerikanische Botschaft an das Auswärtige Amt erfolgt. Deutschland hat den Zustellungsantrag jedoch als gegen den völkerrechtlichen Grundsatz der Staatenimmunität verstoßend zurückgewiesen. Die Bundesregierung wird dies dem New Yorker Bezirksgericht in geeigneter Weise mitteilen.“⁶⁴

VI. Staatenverantwortlichkeit

Im Berichtszeitraum finden sich keine berichtenswerten Ereignisse.

VII. Internationale Rechtshilfe

49. Das Bundesverfassungsgericht entschied in einem Kammerbeschluss vom 26.2.2019, dass die Unmöglichkeit einer Konfrontation mit einem Belastungszeugen in einem Strafverfahren keinen Verstoß gegen das Gebot des *fair trial* gemäß Art. 6 EMRK darstelle, der einer Auslieferung entgegenstehe.⁶⁵ Aus einer Verletzung des Art. 6 EMRK erwachse nur in Ausnahmefällen, nämlich bei offenkundiger Verweigerung eines fairen Verfahrens ein Auslieferungsverbot.

⁶² Urteil des ArbG Bielefeld vom 13.6.2018, 7 Ca 2279/12, Rn. 60.

⁶³ Urteil des ArbG Bielefeld vom 13.6.2018, 7 Ca 2279/12, Rn. 105.

⁶⁴ BT-Drs. 19/350, 4.

⁶⁵ Kammerbeschluss des BVerfG vom 26.2.2019, 2 BvR 107/18.

50. Das Kammergericht (KG) Berlin setzte im Beschluss vom 6.3.2019 die Rechtsprechung zu möglichen Auslieferungshindernissen fort.⁶⁶ Es stellte fest, dass bei einem Auslieferungsantrag aufgrund eines Abwesenheitsurteils die Auslieferung nicht ausgeschlossen sei, wenn der Auszuliefernde im ersuchenden Staat die Möglichkeit habe, mit Rechtsmitteln gegen die Entscheidung vorzugehen. Eine harte Strafe sei für sich genommen ebenfalls kein Auslieferungshindernis. Ein solches liege nur dann vor, wenn die Strafe im Hinblick auf Art. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG unerträglich hart sei. Eine Strafandrohung oder Verurteilung dürfe nach Art und Maß dem unter Strafe stehenden Verhalten nicht schlechthin unangemessen sein. Tatbestand und Rechtsfolge müssten sachgerecht aufeinander abgestimmt sein.

51. Das Bundesverfassungsgericht äußerte sich in seinem Kammerbeschluss vom 4.5.2018 zur Frage der Auslieferung in ein Land (hier Tunesien), in welchem für die Tat, derentwegen die Auslieferung erfolgt, die Todesstrafe droht.⁶⁷ Das Bundesverfassungsgericht verwies auf die Bedeutung der EMRK in ihrer Auslegung durch den EGMR für die Auslegung der Grundrechte. Die Rechtsprechung des EGMR sei auch zu berücksichtigen, wenn die Bundesrepublik Deutschland nicht Partei in den entsprechenden Verfahren gewesen sei. Eine drohende Todesstrafe in einem Land, welches die Auslieferung einer Person verlangt, stehe einer Stattgabe eines solchen Gesuchs wegen Verstoßes gegen Art. 3 EMRK entgegen. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR⁶⁸ kam das Bundesverfassungsgericht aber zum Schluss, dass die Verhängung der Todesstrafe einer Auslieferung nicht entgegenstehe, wenn sicher sei, dass die Todesstrafe nicht vollstreckt werde. Allerdings könne nach der Rechtsprechung des EGMR⁶⁹ auch die Verhängung der lebenslangen Freiheitsstrafe gegen Art. 3 EMRK verstoßen. Dies sei dann der Fall, wenn sie *de facto* und *de jure* nicht herabsetzbar sei. Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass die Anforderungen des EGMR an einen Überprüfungsmechanismus bei Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe bei Drittstaaten geringer sei als bei Staaten, welche die EMRK ratifiziert hätten.

52. Das Kammergericht Berlin setzte mit seinem Beschluss vom 3.7.2018 die Rechtsprechung zur Auslieferung fort.⁷⁰ Das KG erklärte, dass eine Auslieferung in ein Land – hier die Russische Föderation – möglich sei, in dem menschenrechtswidrige Haftbedingungen herrschten, wenn das ersu-

⁶⁶ Beschluss des KG Berlin vom 6.3.2019, (4) 151 AuslA 124/17 (236/17).

⁶⁷ Kammerbeschluss des BVerfG vom 4.5.2018, 2 BvR 632/18, Rn. 46 ff.

⁶⁸ Urteil des EGMR vom 8.2.2006, 13284/04 und Urteil des EGMR vom 2.3.2010, 61498/08.

⁶⁹ Urteil des EGMR vom 12.2.2008, 21906/04.

⁷⁰ Beschluss des KG Berlin vom 3.7.2018, (4) 151 AuslA 44/18 (41/18), Rn. 8 ff.

chende Land wie im zu entscheidenden Fall eine Zusicherung gebe, dass die Haftbedingungen für die auszuliefernde Person sich im Einklang mit menschenrechtlichen Anforderungen befänden. Im konkreten Fall ermögliche die Zusicherung einer Besuchsmöglichkeit durch deutsche Botschaftsbeamte zudem die gebotene effektive Kontrolle der EMRK-konformen Behandlung des Auszuliefernden. Eine ausführliche Schilderung der zu erwartenden Haftbedingungen durch den ersuchenden Staat sei nicht erforderlich. Soweit der Europäische Gerichtshof (EuGH) den ersuchten Staat verpflichtete, entsprechende Informationen einzuholen,⁷¹ beruhe dies darauf, dass die Auslieferung nach den Regeln des europäischen Haftbefehls nicht erlaube, die Auslieferung von einer Zusicherung des ersuchenden Staates abhängig zu machen. Auch eine drohende lebenslange Freiheitsstrafe stehe einer Auslieferung nicht entgegen. Ein staatliches Auslieferungshindernis sei nur bei einer unerträglich schweren Strafe gegeben, da es zu dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehöre, dass die Schwere einer Straftat und das Verschulden des Täters zu der gesetzlich angedrohten oder der verhängten Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen müssten. Anderes gelte hingegen dann, wenn die drohende Strafe lediglich als in hohem Maße hart anzusehen sei und bei einer strengen Beurteilung anhand deutschen Verfassungsrechts bereits nicht mehr als angemessen erachtet werden könne. Dies ergebe sich daraus, dass das Grundgesetz von einer Einbettung der Bundesrepublik Deutschland in die Völkerrechtsordnung ausgehe, was impliziere, dass fremde Rechtsordnungen und -anschauungen zu achten seien. Auch die Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit der Reststrafaussetzung sei nicht grundsätzlich als unerträglich hart zu qualifizieren. Allerdings biete die russische Rechtsordnung eine solche Möglichkeit nach Art. 79 Abs. 5 des russischen Strafgesetzbuches, und zudem könne der Präsident eine Begnadigung aussprechen. Schließlich wies das KG darauf hin, dass im Auslieferungsverfahren nach dem Europäischen Auslieferungsabkommen eine Tatverdachtsprüfung grundsätzlich nicht stattfinde; sie werde nur ausnahmsweise vorgenommen, wenn Anhaltspunkte vorlägen, dass der ersuchende Staat das Auslieferungsersuchen missbräuchlich stelle.

53. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nach der Rechtsgrundlage der Überstellung eines mutmaßlichen irakischen Mörders aus Kurdistan nach Deutschland erklärte die Bundesregierung am 20.6.2018:

“Die Entscheidung über eine Abschiebung obliegt der souveränen Entscheidung des jeweiligen abschiebenden Staates im Einvernehmen mit dem aufneh-

⁷¹ Urteil des EuGH vom 5.4.2016, C 404/15, C 659/15.

menden Staat. Insoweit sind auch Abschiebungen aus dem Irak in andere Staaten möglich. Es sind der Bundesregierung keine völkerrechtlichen Regelungen bekannt, die dem Vorgehen entgegenstehen würden.”⁷²

In einer weiteren Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung dazu am 5.7.2018:

“Die Behörden der Region Kurdistan-Irak haben Ali B. in dortiger Verantwortung nach Deutschland abgeschoben.”⁷³

54. Auf eine parlamentarische Anfrage zu Auslieferungen aus der Bundesrepublik Deutschland erklärte die Bundesregierung am 13.9.2018:

“Das Bundeskriminalamt (BKA) ist Nationales Zentralbüro für Interpol (§ 3 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten – Bundeskriminalamtgesetz – BKAG) und damit Eingangsstelle für Interpol-Fahndungen. Das BKA überprüft in dieser Funktion jedes einzelne Fahndungsersuchen. Fälle von besonderer Bedeutung in politischer, tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung werden gemäß § 33 Absatz 3 BKAG dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) bzw. dem Bundesamt für Justiz (BfJ) zur Bewilligung vorgelegt, das im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt (AA) über die nationale Umsetzung der Fahndung entscheidet.”⁷⁴

VIII. Diplomaten- und Konsularrecht

55. Das Oberlandesgericht Bamberg entschied mit Beschluss vom 27.9.2018, dass ein Diplomat, wenn er in einem anderen als dem Empfängerland Urlaub mache, keine Immunität genieße.⁷⁵ Nach Art. 40 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (WÜD) gewähre ein Drittstaat einem Diplomaten

“der, um sein Amt anzutreten oder um auf seinen Posten oder in seinen Heimatstaat zurückzukehren, durch das Hoheitsgebiet des dritten Staates reist oder sich im Hoheitsgebiet dieses Staates, der erforderlichenfalls seinen Pass mit einem

⁷² BT-Drs. 19/2922, 31.

⁷³ BT-Drs. 19/3384, 24; so auch BT-Drs. 19/2922, 31. Die Qualifikation des Vorgangs als eine Abschiebung ist ein Euphemismus. Tatsächlich wurde bei dem Vorgang das völkerrechtlich gebotene Auslieferungsverfahren umgangen, das über die Regierung in Bagdad hätte laufen müssen. Zudem ist es nach Art. 21 der irakischen Verfassung verboten, eigene Staatsangehörige an andere Staaten zu überstellen.

⁷⁴ BT-Drs. 19/4365, 2 f.

⁷⁵ Beschluss des OLG Bamberg vom 27.9.2018, 1 Ausl AR 30/18, Rn. 6.

Sichtvermerk versehen hat, befindet, Unverletzlichkeit und alle sonstigen für seine sichere Durchreise oder Rückkehr erforderlichen Immunitäten. Nach der gesandtschaftlichen Stellungnahme des Auswärtigen Amtes vom 4.8.2018 in Verbindung mit dem Rundschreiben des Auswärtigen Amtes vom 15.9.2015 zur Behandlung von Diplomaten und anderen bevorrechtigten Personen (GMBL. Nr. 62/63 vom 19.11.2015) setzt eine Behandlung nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 WÜD voraus, dass sich der Diplomat auf der Reise zwischen seinem Posten (Empfangsstaat) und seinem *‘Heimatstaat’* (Entsendestaat) befindet. [...] Der Auffassung des Auswärtigen Amtes, bei der es sich nur um eine nicht bindende gutachtliche Stellungnahme, wenn auch mit besonderem Gewicht handelt [...], schließt sich der Senat nach eingehender Prüfung an. Entgegen der Ansicht der Beistandschaft ergibt sich aus Ziffer 2.6 Satz 2 des Rundschreibens des Auswärtigen Amtes vom 15.9.2015 zur Behandlung von Diplomaten und anderen bevorrechtigten Personen (GMBL. Nr. 62/63 vom 19.11.2015) nichts Gegenteiliges. Zwar wird dort ausgeführt, dass der Schutz auch eingreift, *wenn er in den Heimaturlaub fährt oder aus dem Urlaub an seine Dienststelle zurückkehrt*. Aus dieser Formulierung lässt sich allerdings nicht ableiten, dass nach dem Inhalt dieser Auslegungshilfe der Schutz auch eingreifen soll, wenn und sobald sich der Diplomat nach einem privaten Urlaubsaufenthalt in einem Drittstaat auf der Rückreise zu seinem Posten befindet. Bereits grammatikalisch kann sich der Begriff *‘Urlaub’* im zweiten, die Rückkehr betreffenden Satzteil nur auf den Begriff *‘Heimaturlaub’* im ersten, die Hinfahrt betreffenden Satzteil beziehen. Eine doppelte Verwendung des Begriffes *‘Heimaturlaub’* ist dafür nicht erforderlich. Auch aus dem Zusammenhang der Absätze 1 und 2 der Ziffer 2.6 des Rundschreibens wird dies deutlich. Beide Absätze betreffen eindeutig den Transit. Ein Transit setzt aber bereits nach seiner Wortbedeutung eine Durchquerung bzw. eine Durchreise voraus, für die ein bloßer Aufenthalt nicht genügt. Dies wird auch durch den letzten Satz des zweiten Absatzes der Ziffer 2.6 des Rundschreibens deutlich, wonach ein mehrtägiger Aufenthalt zu touristischen Zwecken nicht als Transit anerkannt werden kann, wohingegen der dritte Absatz der Ziffer 2.6 den (dienstlichen) Aufenthalt betrifft. Die Unterscheidung zwischen Durchreise und (dienstlichem) Aufenthalt findet ihre Bestätigung auch bereits im Wortlaut des Art. 40 Abs. 1 Satz [sic!] WÜD. Danach sind zwei unterschiedliche Fälle erfasst, in denen ein dritter Staat einem nicht in diesem, sondern in einem anderen Staat akkreditierten Diplomaten Immunität gewährt. Zum einen handelt es sich um den Fall, dass der Diplomat vom Heimatstaat (Entsendestaat) zum Empfangsstaat (und zwar bereits zum Amtsantritt) und zurück in seinen Heimatstaat oder zurück auf seinen Posten durch das Hoheitsgebiet des Drittstaates reist. Zum anderen wird der Fall der Rückkehr auf seinen Posten erfasst, wenn sich der Diplomat im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet. [...] Dass es sich dabei nur um einen dienstlichen Aufenthalt handeln kann, wird dadurch deutlich, dass dieser Staat den Pass des Diplomaten erforderlichenfalls mit einem Sichtvermerk versehen haben kann. Auch

ZaöRV 80 (2020)

nach dem Sinn und Zweck des Art. 40 WÜD kann die Rückreise von einem privaten Urlaubsaufenthalt in einem Drittstaat – anders als die Rückkehr auf den Posten nach einem dienstlichen Aufenthalt – nicht vom Immunitätsschutz erfasst sein. Diplomatische Immunität wirkt grundsätzlich allein im Empfangsstaat, denn Drittstaaten haben der Tätigkeit des Diplomaten, der dort keine Aufgaben zu erfüllen hat, nicht zugestimmt.⁷⁶

Regelmäßig genieße ein Diplomat nur in dem Empfangsstaat Immunität.

“Art. 40 WÜD regelt Ausnahmen von diesem Grundsatz und erstreckt in den dort geregelten Fällen ausnahmsweise den Immunitätsschutz auf Drittstaaten. Art. 40 WÜD dient erkennbar dem Schutz des diplomatischen Verkehrs zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat. Erforderlich aber auch ausreichend ist dafür, dass Hin- und Rückreisen des Diplomaten zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat sowie Rückreisen des Diplomaten zu seinem Posten anlässlich eines dienstlichen Aufenthalts im Drittstaat abgesichert werden. Rein private Reisen des Diplomaten in einen Drittstaat stehen erkennbar nicht in einem Zusammenhang mit dem diplomatischen Verkehr zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat. Damit kann auch die Rückfahrt von einer privaten Urlaubsreise nicht dem Schutz des diplomatischen Verkehrs zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat dienen, unabhängig davon, ob und wann der Diplomat nach dem Urlaub auf seinen Posten zurückkehren muss.”⁷⁷

56. Der Bundesgerichtshof bestätigte mit seinem Beschluss vom 5.10.2018 diese Entscheidung.⁷⁸ Der BGH stellte fest, dass die Immunität eines Diplomaten nur im Empfangsstaat gelte. Art. 40 WÜD stelle demgegenüber eine Ausnahme dar. Der Diplomat genieße danach auch in einem Drittstaat Immunität, wenn er ihn durchreise, um sein Amt anzutreten oder auf seinen Posten oder in sein Heimatland zurückzukehren oder wenn er sich in dem Drittstaat zu einem dieser Zwecke bereits befinde. Der BGH legte das vom OLG Bamberg zitierte Rundschreiben des Auswärtigen Amtes genauso aus wie die Vorinstanz. Art. 40 WÜD sei eng auszulegen; dies folge auch daraus, dass der Drittstaat keine Möglichkeit habe, wie der Empfangsstaat einen Diplomaten zur *persona non grata* zu erklären, denn Art. 9 WÜD erlaube dies nur dem Empfangsstaat.

57. Zur Immunität von Richtern an internationalen Gerichten Nr. 122.

58. Die Bundesregierung erklärte am 28.9.2018, dass nach der rechtswidrigen Entführung eines vietnamesischen Bürgers vom Territorium der Bundesrepublik Deutschland, die durch die vietnamesische Regierung veranlasst

⁷⁶ Beschluss des OLG Bamberg vom 27.9.2018, 1 Ausl AR 30/18, Rn. 6 ff.

⁷⁷ Beschluss des OLG Bamberg vom 27.9.2018, 1 Ausl AR 30/18, Rn. 7.

⁷⁸ Beschluss des BGH vom 5.10.2018, StB 43/18, StB 44/18, Rn. 16 ff.

worden war, zwei Mitarbeiter der Botschaft der Sozialistischen Republik Vietnam förmlich zur Ausreise aufgefordert worden seien.⁷⁹ Die Strategische Partnerschaft sei suspendiert worden, hochrangige vietnamesische Delegationen seien in Deutschland nicht empfangen worden, hochrangige Besuche hätten in Vietnam nicht stattgefunden.

59. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 13.7.2018, dass ein Anspruch auf Schadensersatz gegen das Gastland bei Beschädigung von Auslandsvertretungen bei gewalttätigen Demonstranten – hier Kurden und Türken gegen die türkische Botschaft – nicht bestehe.⁸⁰ Das Gastland könne aber *ex-gratia*-Zahlungen leisten.

60. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage am 6.9.2018, dass in Deutschland akkreditierte Diplomaten grundsätzlich Bewegungsfreiheit genießen.⁸¹ Das Erfordernis einer Notifizierung von Reisen könne sich aus dem Gegenseitigkeitsverhältnis oder aufgrund von konkreten Sicherheitsgefährdungen ergeben. Solche Beschränkungen seien konform mit Art. 26 und 47 Abs. 2 Buchst. a des “Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961”.

IX. Menschenrechte

61. Der Bundesgerichtshof entschied mit Beschluss vom 9.1.2018, dass auch im Bereich des Jugendstrafverfahrens eine überlange Verfahrensdauer durch die Vollstreckungslösung kompensiert werde.⁸² Grundsätzlich sei eine Kompensation bei Verstößen gegen das Beschleunigungsgebot durch Verfassung und Völkerrecht zwingend geboten. Das gelte auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass das Jugendstrafrecht auf erzieherische Einwirkung ausgerichtet sei, und wenn die Jugendstrafe wegen gefährlicher Neigungen und der Schwere der Schuld verhängt worden sei. Nur wenn jugendstrafrechtliche Besonderheiten einer Kompensation nach dem Vollstreckungsmodell entgegenstünden, könne von dem Regelfall abgewichen werden.

62. Das Bayerische Landessozialgericht legte in seinem Urteil vom 12.4.2018 die UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) aus.⁸³ Es stellte fest, dass aus Art. 19a UN-BRK kein Anspruch auf Eingliederungshilfe ohne

⁷⁹ BT-Drs. 19/4747, 9.

⁸⁰ BT-Drs. 19/3433, 2.

⁸¹ BT-Drs. 19/4173, 25 f.

⁸² Beschluss des BGH vom 9.1.2018, 1 StR 551/17.

⁸³ Urteil des BayLSG vom 12.4.2018, L 8 SO 227/15.

Einkommenseinsatz bestehe. Nach dem Wortlaut sollten die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen,

“um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern. Dies deutet darauf hin, dass das Übereinkommen an dieser Stelle gerade keine subjektiven Rechte schaffen will, sondern die nähere Umsetzung des in Art. 19 UN-BRK eingeräumten Rechts aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, den Vertragsstaaten vorbehalten bleiben soll.”⁸⁴

Im Wortlaut finde sich auch nicht der Begriff “Anspruch”, der in der UN-BRK üblicherweise verwendet werde, wenn ein subjektiver Anspruch begründet werden solle.

“Art. 19 UN-BRK ist keine sozialleistungsrechtliche Regelung, sondern erschöpft sich in einer abwehrrechtlichen Dimension. Indem sich dort die Vertragsstaaten unter anderem verpflichten zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben, wird lediglich eine Pflicht der Vertragsstaaten begründet, behinderte Menschen nicht durch rechtliche Vorgaben an der freien Wahl des Aufenthaltsortes und der Wohnform zu hindern.⁸⁵ Die Annahme, dass damit auch eine Pflicht der Vertragsstaaten verbunden wäre, jegliches faktische – insbesondere finanzielle – Hindernis für die Ausübung des Wahlrechts zu beseitigen – mit anderen Worten: Sozialleistungen in der nach den Wünschen des Betroffenen notwendigen Höhe zu gewähren –, ist nicht zuletzt mit Blick darauf fernliegend, dass sich die UN-BRK an alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen richtet und auf deren Unterzeichnung des Abkommens gerichtet ist und damit in der ganz überwiegenden Anzahl an Staaten, denen die sozialstaatliche bzw. sozialleistungsfreundliche Ausgestaltung der Rechtsordnung in dem in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Ausmaß fremd ist.”⁸⁶

Auch Art. 28 UN-BRK, demzufolge die Mitgliedstaaten den Menschen mit Behinderungen einen angemessenen Lebensstandard garantieren sollen, sah das BayLSG nicht als unmittelbar anwendbar an, weil die Bestimmung sich an die Staaten richte; dies folge auch aus dem Kontext.

63. Das Verwaltungsgericht Bayreuth stellte in seinem Urteil vom 29.5.2018 fest, dass auf Beamtenpensionen Art. 1 Abs. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK keine Anwendung finde, wenn sie nach dem Prinzip der

⁸⁴ Urteil des BayLSG vom 12.4.2018, Rn. 80.

⁸⁵ Urteil des BayLSG vom 12.4.2018, Rn. 81.

⁸⁶ Urteil des BayLSG vom 12.4.2018, Rn. 82.

staatlichen Fürsorgepflicht gewährt würden und nicht auf Beitragsleistungen beruhen.⁸⁷

64. Das Bundesverfassungsgericht entschied mit Urteil vom 12.6.2018 über die Verfassungsmäßigkeit von Streikverboten für Beamte.⁸⁸ Dabei nahm es ausführlich zur Bedeutung der EMRK in der Auslegung durch den EGMR in der deutschen Rechtsordnung Stellung. Das BVerfG setzte seine Rechtsprechung fort, dass die EMRK den Rang von einfachem Bundesrecht habe und als solches kein verfassungsrechtlicher Maßstab sei, dass aber die Grundrechte wegen des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit im Lichte der EMRK auszulegen seien. Das Bundesverfassungsgericht berücksichtige die Entscheidungen des EGMR auch dann, wenn sie nicht denselben Streitgegenstand beträfen, der einem Verfahren vor dem BVerfG zugrunde liege. Dies beruhe auf der faktischen Orientierungs- und Leitfunktion, welche der EMRK in der Auslegung durch den EGMR zukomme. Denn die grundgesetzliche Ordnung wolle

“vor dem Hintergrund der zumindest faktischen Präzedenzwirkung der Entscheidungen internationaler Gerichte Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem nationalen Recht nach Möglichkeit vermeiden. [...] Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist damit Ausdruck eines Souveränitätsverständnisses, das einer Einbindung in inter- und supranationale Zusammenhänge sowie deren Weiterentwicklung nicht nur nicht entgegensteht, sondern diese voraussetzt und erwartet. Vor diesem Hintergrund steht auch das ‘letzte Wort’ der deutschen Verfassung einem internationalen und europäischen Dialog der Gerichte nicht entgegen, sondern ist dessen normative Grundlage.”⁸⁹

Damit werde auch Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland auf völkerrechtlicher Ebene vorgebeugt. Die Heranziehung der EMRK ziele nicht auf eine schematische Parallelisierung der Begriffe. Die EMRK schreibe nicht vor, wie ein Staat seiner Pflicht nachkomme.

“Vor diesem Hintergrund gilt auch für die völkerrechtsfreundliche Auslegung der Begriffe des Grundgesetzes ähnlich wie für eine verfassungsvergleichende Auslegung, dass Ähnlichkeiten im Normtext nicht über Unterschiede, die sich aus dem Kontext der Rechtsordnungen ergeben, hinwegtäuschen dürfen. Die menschenrechtlichen Gehalte des jeweils in Rede stehenden völkerrechtlichen

⁸⁷ Urteil des VG Bayreuth vom 29.5.2018, B 5 K 17.231, Rn. 28.

⁸⁸ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15.

⁸⁹ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 129.

Vertrags müssen im Rahmen eines aktiven (Rezeptions-)Vorgangs in den Kontext der aufnehmenden Verfassungsordnung ‘umgedacht’ werden.”⁹⁰

“Kommt den Konventionsrechten damit kein Vorrang vor der deutschen Verfassungsrechtsordnung, sondern vielmehr eine Bedeutung als Auslegungsmaxime für das Grundgesetz zu, geht es bei der Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte jenseits ihrer *inter-partes*-Wirkung maßgeblich darum, Aussagen zu Grundwertungen der Konvention zu identifizieren und sich hiermit auseinanderzusetzen. [...] Ein Konflikt mit Grundwertungen der Konvention ist dabei nach Möglichkeit zu vermeiden. Die Anerkennung einer Orientierungs- und Leitfunktion setzt damit ein Moment der Vergleichbarkeit voraus. Bei der Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind der konkrete Sachverhalt des entschiedenen Falles und sein (rechtskultureller) Hintergrund ebenso mit einzustellen wie mögliche spezifische Besonderheiten der deutschen Rechtsordnung, die einer undifferenzierten Übertragung im Sinne einer bloßen ‘Begriffsparellisierung’ entgegenstehen. Die Leit- und Orientierungsfunktion ist dort besonders groß, wo sie sich auf Parallelfälle im Geltungsbereich derselben Rechtsordnung bezieht, mithin (andere) Verfahren in dem von der Ausgangsentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betroffenen Vertragsstaat betroffen sind.”⁹¹

Die Grenzen der völkerrechtskonformen Auslegung ergäben sich aus dem Grundgesetz. Die Möglichkeiten völkerrechtsfreundlicher Auslegung endeten dort, wo diese nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung nicht mehr vertretbar erschienen. Wo Auslegungs- und Abwägungsspielräume bestünden, müsse der konventionskonformen Auslegung der Vorrang gegeben werden.

“Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Beachtung der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etwa wegen einer geänderten Tatsachenbasis gegen eindeutig entgegenstehendes Gesetzesrecht oder deutsche Verfassungsbestimmungen, namentlich auch gegen Grundrechte Dritter verstößt (vgl. BVerfGE 111, 307 [329]). Es widerspricht daher nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber ausnahmsweise Völkervertragsrecht nicht beachtet, sofern nur auf diese Weise ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung abzuwenden ist.”⁹²

⁹⁰ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 131.

⁹¹ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 132.

⁹² Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 133.

Eine völkerrechtsfreundliche Auslegung dürfe auch nicht zu einer Minderung des Grundrechtsschutzes führen. Dieses Rezeptionshindernis könne vor allem in mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen relevant werden. Im Übrigen sei die Rechtsprechung des EGMR möglichst schonend in das dogmatisch ausdifferenzierte nationale Rechtssystem einzupassen; eine unreflektierte Adaption völkerrechtlicher Begriffe verbiete sich.

“In der Perspektive des Grundgesetzes kommt insbesondere – gerade wenn ein autonom gebildeter Begriff des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei textlich ähnlichen Garantien anders ausfällt als der entsprechende Begriff des Grundgesetzes – das Verhältnismäßigkeitsprinzip als verfassungsimmanenter Grundsatz in Betracht, um Wertungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen: ‘Heranziehung als Auslegungshilfe’ kann vor diesem Hintergrund bedeuten, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Abwägung berücksichtigten Aspekte auch in die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen.”⁹³

Das BVerfG bezog im Rahmen einer völkerrechtskonformen Auslegung die Beamten in die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG mit ein, auch wenn die Beamten von der tariflichen Lohngestaltung ausgeschlossen seien. Allerdings sei das Streikverbot durch gewichtige, verfassungsrechtlich geschützte Belange gerechtfertigt, wie sie sich insbesondere aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ergäben. Das BVerfG sah auch keinen Widerspruch zu den Urteilen des EGMR zu Art. 11 EMRK und der darin enthaltenen Koalitionsfreiheit sowie dem Streikrecht. Zwar habe der EGMR festgestellt, dass auch Beamte die Koalitionsfreiheit genießen und auch habe er in türkischen Fällen Disziplinarmaßnahmen wegen Streikbeteiligung von Beamten als konventionsrechtswidrig bezeichnet. Doch bestehe keine Kollisionslage zwischen der Rechtsprechung des EGMR und der deutschen Rechtsordnung. EGMR-Urteile hätten besonders starke Orientierungswirkung, wenn sie in Parallelfällen innerhalb derselben Rechtsordnung ergangen seien.

“Jenseits dieser Parallelsituationen ist der Leit- und Orientierungswirkung durch eine Überprüfung der eigenen Rechtsordnung (vgl. BVerfGE 111, 307 [320]) sowie eine Übernahme der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte formulierten grundlegenden Wertungen im Sinne von verallgemeinerungs-

⁹³ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 135.

fähigen allgemeinen Grundlinien (vgl. auch BVerfGK 3, 4 [9]) Rechnung zu tragen.⁹⁴

Das BVerfG führte weiter aus, dass der EGMR erklärt habe, dass der Streik eine weitere Möglichkeit der Gewerkschaften sei, sich Gehör zu verschaffen und dadurch ihre Interessen zu schützen. In der deutschen Rechtsordnung könnten Beamte über Gewerkschaften zwar nicht streiken, doch sei ihnen ein Beteiligungsrecht bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse eingeräumt. Zwar könne damit keine Druckposition in einem Tarifkonflikt aufgebaut werden, doch gebe es im Beamtenrecht auch keine Tarifbindung. Die Beteiligungsrechte seien als eine Kompensationsmaßnahme zu verstehen. Selbst wenn in die Freiheit des Art. 11 EMRK durch das Streikverbot des deutschen Rechts eingegriffen werde, sei dieser Eingriff doch gerechtfertigt. Das Streikverbot werde gesetzlich geregelt, wenn auch nicht im Wortlaut, jedoch über die in den jeweiligen Beamtengesetzen statuierten Anwesenheitspflichten und die Weisungsunterworfenheit. Das Ziel der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sei auch legitim. Das Streikverbot sei auch wegen der Besonderheiten des deutschen Beamtensystems in einer demokratischen Gesellschaft notwendig. Die Türkei habe diese Notwendigkeit in den Fällen, in denen sie verurteilt worden sei, nicht dargelegt. Zudem habe der EGMR das Streikrecht nicht als den Kernbereich des Art. 11 EMRK angesehen, sondern betreffe nur einen Nebenaspekt, demgemäß habe der Mitgliedstaat bei Einschränkungen einen größeren Beurteilungsspielraum. In die bei der Einschränkung des Art. 11 EMRK vorzunehmende Interessenabwägung sei auch das in Art. 2 1. ZP niedergelegte Recht auf Bildung einzubringen. Auch sei zu berücksichtigen, dass in Deutschland eine Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse geschaffen worden sei. Zudem hätten die Beamten die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit ihrer Alimantation gerichtlich geltend zu machen. Schließlich seien Beamte der Staatsverwaltung i. S. d. Art. 11 Abs. 2 S. 2 EMRK anzusehen, auch wenn der EGMR bislang noch nicht entschieden habe, ob auch Lehrer dieser zuzurechnen seien. Lehrer übten in Deutschland eine verfassungsrechtlich garantierte Staatsfunktion aus. Der Umstand, dass in einigen Bundesländern die Lehrer als öffentliche Angestellte arbeiteten, stehe dem nicht entgegen, da dies durch besondere Umstände bedingt sei – etwa weil den entsprechenden Personen Voraussetzungen für den Beamtenstatus fehlten oder –

⁹⁴ Urteil des BVerfG vom 12.6.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 1395/13, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 646/15, Rn. 173.

wie etwa in Sachsen – dies im Zusammenhang mit dem Abbau einer Überkapazität von Lehrern stehe.

65. Das Oberlandesgericht München befasste sich in seinem Beschluss vom 19.7.2018 mit der rückwirkenden Anwendung von Vorschriften über die strafrechtliche Vermögensabschöpfung gemäß Art. 316h EGStGB.⁹⁵ Es untersuchte, ob die rückwirkend mögliche Vermögensabschöpfung mit Art. 7 Abs. 2 EMRK in Einklang steht. Das OLG stellte fest, dass die Anwendung der Bestimmung nach deutschem Verständnis – das auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck komme⁹⁶ – keine Strafe darstelle und daher auch nicht an Art. 103 Abs. 2 GG gemessen werden müsse. Allerdings könnte die Vermögensabschöpfung nach der Rechtsprechung des EGMR als eine Strafe i. S. d. Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK gesehen werden. Es nannte insbesondere das Urteil *Welch v. United Kingdom* vom 9.2.1995, Az. 17440/90, in welchem der EGMR eine Gewinnabschöpfung unter den Strafbegriff des Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK subsumiert habe. Das OLG nannte fünf Kriterien, anhand derer der EGMR untersuche, ob eine in einer Bestimmung vorgesehene Maßnahme eine Strafe sei:

(1) Verhängung der Maßnahme erfolgt im Anschluss an eine Verurteilung wegen einer Straftat oder zumindest aus Anlass der Begehung einer Straftat, (2) Strafcharakter der Maßnahme im Hinblick auf Natur und Zweck, (3) strafrechtliche Natur der Maßnahme nach nationalem Recht, (4) Verhängung der Maßnahme im prozessualen Rahmen eines Strafverfahrens, (5) Schwere der Maßnahme. Kriterium (1) und (4) sprächen im vorliegenden Fall für den Strafcharakter der Gewinnabschöpfung; ebenso der Zweck (2) der Vermögenseinziehung, der auch in der Prävention liege, spreche jedenfalls nach dem Verständnis des EGMR für eine Strafe, weniger hingegen die Natur (2) der Maßnahme, die in der Abschöpfung eines Gewinns liege – und im Gegensatz zu dem im zitierten Fall *Welch v. United Kingdom* keine Inhaftierung erlaube, wenn der einziehende Betrag nicht gezahlt werde –, und schon gar nicht spreche das Kriterium (3) für den Strafcharakter. Ob die Schwere der Maßnahme für den Strafcharakter spreche, lasse sich nicht eindeutig beantworten. Das OLG ließ es schließlich dahin gestellt, ob die

⁹⁵ Art. 316h S. 1 EGStGB: “Wird über die Anordnung der Einziehung des Tatertrages oder des Wertes des Tatertrages wegen einer Tat, die vor dem 1. Juli 2017 begangen worden ist, nach diesem Zeitpunkt entschieden, sind abweichend von § 2 Absatz 5 des Strafgesetzbuches die §§ 73 bis 73c, 75 Absatz 1 und 3 sowie die §§ 73d, 73e, 76, 76a, 76b und 78 Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuches in der Fassung des Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017 (BGBl. I, 872) anzuwenden.”; § 2 Abs. 5 StGB verbietet die rückwirkende Anwendung von Straftatbeständen. Beschluss des OLG München vom 19.7.2018, 5 OLG 15 Ss 539/17, Rn. 32 ff.

⁹⁶ Urteil des BVerfG vom 5.2.2004, 2 BvR 2029/01, Rn. 125.

deutsche Bestimmung gegen Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK verstoße, denn sie sei jedenfalls nicht verfassungswidrig. Eine verfassungskonforme Auslegung sei nur im Rahmen der allgemein anerkannten Auslegungsmethoden möglich. Im vorliegenden Fall könne – wenn man den Strafbegriff des Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK so verstehe, dass er die Vermögensabschöpfung umfasse – Art. 316 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) nicht konventionsgerecht ausgelegt werden. Allerdings habe das Bundesverfassungsgericht erklärt, dass, wenn eine konventionsgemäße Auslegung nicht infrage komme, über die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Ausgleich zu erzielen sei;⁹⁷ dies sei auch vom EGMR akzeptiert worden.⁹⁸ Im vorliegenden Fall kam das OLG zu dem Ergebnis, dass angesichts der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele auch die rückwirkende Vermögensabschöpfung zulässig sei.

66. Das Bundesverfassungsgericht entschied mit Urteil vom 24.7.2018 über die Zulässigkeit der Fixierung von psychisch kranken Personen.⁹⁹ Es kam zu dem Ergebnis, dass dies ohne richterliche Anordnung nicht möglich sei, wenn die Fixierung länger als eine halbe Stunde dauern solle. In der Entscheidung stellte das BVerfG fest, dass die rechtlichen Anforderungen an eine Fixierung mit den Forderungen der EMRK in Einklang sei und die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen jedenfalls nicht entgegenstehe. Der EGMR messe die Fixierung psychisch kranker Personen an Art. 3 EMRK. In den Anwendungsbereich dieser Vorschrift fielen nur Maßnahmen von einer gewissen Schwere. Die Maßnahmen müssten regelmäßig überprüft werden, die Fixierung müsse notwendig und auch in ihrer Dauer verhältnismäßig sein. Dies entspreche den Anforderungen des Art. 2 Abs. 2 GG. Die UN-BRK stehe nur im Rang einfachen Bundesrechts.

“Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch bereits festgestellt, dass den Konventionsbestimmungen – insbesondere Art. 12 BRK –, die auf Sicherung und Stärkung der Autonomie behinderter Menschen gerichtet sind, kein grundsätzliches Verbot für Maßnahmen entnommen werden kann, die gegen den natürlichen Willen des Betroffenen vorgenommen werden und an eine krankheitsbedingt eingeschränkte Selbstbestimmungsfähigkeit anknüpfen. [...] Die Vertragsstaaten sind allerdings verpflichtet, geeignete Sicherungen gegen Interessenskonflikte, Missbrauch und Missachtung sowie zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit vorzusehen [...] Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in seinen Abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbe-

⁹⁷ BVerfG Urteil vom 4.5.2011, 2 BvR 2333/08, Rn. 94.

⁹⁸ EGMR, NJW 2017, 1007, Rn. 163 bei juris.

⁹⁹ Urteil des BVerfG vom 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 85 ff.

richt Deutschlands die Empfehlung ausgesprochen, eine Überprüfung mit dem Ziel der offiziellen Abschaffung aller Praktiken vorzunehmen, die als Folterhandlungen angesehen werden, namentlich die Anwendung körperlicher und chemischer freiheitseinschränkender Maßnahmen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu verbieten [...] Der Ausschuss hat nach Art. 34 ff. BRK allerdings kein Mandat zur verbindlichen Interpretation des Vertragstextes. Auch eine Kompetenz zur Fortentwicklung internationaler Abkommen über Vereinbarungen und die Praxis der Vertragsstaaten hinaus kommt ihm nicht zu. [...] Seine Äußerungen haben zwar erhebliches Gewicht, sie sind jedoch weder für internationale noch für nationale Gerichte verbindlich. Der Ausschuss, der auch andere Sicherungsmaßnahmen wie Sedierung und Isolierung gleichermaßen ablehnt, gibt – ebenso wie bei der medizinischen Zwangsbehandlung (vgl. BVerfGE 142, 313 [347 f. Rn. 91]) – keine Antwort auf die Frage, was in solchen Situationen nach seinem Verständnis des Vertragstextes mit Menschen geschehen soll, die für ein Gespräch nicht (mehr) erreichbar sind und für sich selbst oder andere eine akute Gefahr darstellen. Die von Verfassungen wegen geforderten strengen Voraussetzungen für die Fixierung einer untergebrachten Person – eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage, verfahrensmäßige Sicherungen und die strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – stellen jedenfalls sicher, dass die Bundesrepublik Deutschland auch ihren Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 4 i. V. m. Art. 15 BRK nachkommen kann.“¹⁰⁰

67. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen stellte in seinem Urteil vom 20.9.2018 fest, dass sich aus Art. 10 Abs. 1 EMRK in der Auslegung durch den EGMR¹⁰¹ ein Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen ergebe.¹⁰² Allerdings folge aus Art. 10 Abs. 1 EMRK keine besondere Form der Gewährleistung des Informationszugangs. Bei der Berücksichtigung der EMRK bei der Auslegung deutschen Rechts sei auch das in Rechnung zu stellen.

68. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe zog in seinem Urteil vom 24.9.2018 bei der Definition eines Bildungsurlaubs, der auch für eine politische Weiterbildung beantragt werden kann, auch das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nr. 140¹⁰³ heran.¹⁰⁴ Es stellte fest, dass sich aus dieser Vorschrift ein weiter Politikbegriff ableite, der über das enge Verständnis eines staatsbürgerlichen Politikbegriffs hinausgehe. Gemäß Art. 2 des Übereinkommens habe der Mitgliedstaat die Gewährung

¹⁰⁰ Urteil des BVerfG vom 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 90 ff.

¹⁰¹ EGMR, Entscheidung vom 25.6.2013, *Youth Initiative for Human Rights v. Serbien*, Application No. 48135/06.

¹⁰² Urteil des OVG NRW vom 20.9.2018, 15 A 2752/15, Rn. 73 ff.

¹⁰³ Das ILO-Übereinkommen Nr. 140 betrifft den bezahlten Bildungsurlaub.

¹⁰⁴ Urteil des VG Karlsruhe vom 24.9.2018, 1 K 4029/16, Rn. 54.

von bezahltem Bildungsurlaub u. a. zum Zwecke der allgemeinen und politischen Bildung zu fördern. Das weite Verständnis ergebe sich noch deutlicher aus den gleichfalls maßgebenden englischen und französischen Sprachfassungen, die von “*general, social and civic education*” bzw. “*d’éducation générale, sociale ou civique*” sprächen.

69. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) stellte in seiner Entscheidung vom 31.10.2018 fest, dass Art. 29 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der die gleichberechtigte Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Wahlen garantiere, nur eine Konkretisierung von Art. 25 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte sei.¹⁰⁵ Das bedeute aber auch, dass der nach Art. 25 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zulässige Ausschluss von Personen, denen zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt sei, auch durch Art. 29 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht verboten sei, weil das Wahlrecht ein höchstpersönliches Recht sei, das nur Personen zustehen solle, die selbständig handlungs- und entscheidungsfähig seien.¹⁰⁶

70. Das Verwaltungsgericht Wiesbaden entschied mit Urteil vom 13.11.2018,¹⁰⁷ dass die Europäische Charta für Minderheitensprachen für die Gewähr von Ansprüchen von Privatpersonen einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfe. Eine solche sei im Bereich der Unterrichtung in kurdischer Sprache an Schulen nicht erkennbar. Im Übrigen habe die Bundesrepublik Deutschland nur Sorben, Dänen, Friesen und Sinti als Minderheiten im Sinne dieses Vertrages anerkannt. Auch Art. 2 des Zusatzprotokolls der EMRK gewähre nur einen Anspruch auf diskriminationsfreien Zugang zur Bildung. Ein Anspruch auf Beschulung in einer bestimmten Sprache folge daraus nicht.

71. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 21.2.2018:

“In der Rechtssache *Hirsi v. Italien* hat der EGMR mit seinem Urteil vom 23. Februar 2012 (die korrekte Beschwerdenummer lautet 27765/09) erstmals ausdrücklich entschieden, dass das aus Artikel 3 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) hergeleitete non-refoulement-Prinzip an Bord von Militärschiffen auf hoher See und damit extra-territoriale Geltung hat. Das Urteil liegt auf der Linie der bisherigen EGMR-Rechtsprechung zur Ausübung von Ho-

¹⁰⁵ Entscheidung des BayVerfGH vom 31.10.2018, Vf. 16-VII-17, Rn. 41 f.

¹⁰⁶ In diesem Sinne auch Denkschrift der Bundesregierung zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs. 16/10808, 64.

¹⁰⁷ Urteil des VG Wiesbaden vom 13.11.2018, 6 K 1560/18.WI.

heitsgewalt ('continuous and exclusive de jure and de facto control'). Das Urteil bindet Italien als beklagten Staat unmittelbar. Es entfaltet aufgrund seiner grundsätzlichen Bedeutung darüber hinaus eine Orientierungswirkung für alle Vertragsstaaten der EMRK und damit auch für Griechenland und Deutschland."¹⁰⁸

72. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 24.1.2018, dass die Verfassungen der meisten afrikanischen Staaten keinen besonderen Schutz für indigene Völker vorsähen.¹⁰⁹ Nur die Zentralafrikanische Republik habe die ILO-Konvention 169 ratifiziert. Vor diesem Hintergrund könne es sinnvoll sein, wenn Konsultationsprozesse im Rahmen von entwicklungspolitischen Vorhaben nach dem Prinzip des *free, prior and informed consent* durchgeführt, aber nicht als solche bezeichnet würden. Bestünde man auf der Privilegierung bestimmter Gruppen beim Zugang zu Ressourcen, könne dies zu Konflikten führen.

73. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 3.4.2018, dass sie beabsichtige, das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte noch in dieser Legislaturperiode zu ratifizieren.¹¹⁰

74. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 12.12.2018, dass die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses [des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte] keine Menschenrechtsverletzungen feststellten, sondern Empfehlungen zur Umsetzung der in dem Pakt verankerten Rechte enthielten.¹¹¹ Diese seien vor dem Hintergrund der in Artikel 2 Absatz 1 des Paktes enthaltenen Verpflichtung der Staaten zu lesen, Maßnahmen zu treffen, um "nach und nach" die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. Dementsprechend betrachte die Bundesregierung die Umsetzung der Rechte aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eine Daueraufgabe. In Erfüllung dieser Aufgabe nehme sie die Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK) sehr ernst. Die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses würden den zuständigen Parlamentsausschüssen zugeleitet. Auch die Ministerkonferenzen, der Deutsche Städtetag sowie zivilgesellschaftliche Einrichtungen würden in Kenntnis gesetzt. Mit diesen trete man in einen Dialog zur Umsetzung der Vorschläge.

75. Zur Berücksichtigung der EMRK in der nationalen Rechtsprechung s. Nr. 22.

¹⁰⁸ BT-Drs. 19/883, 8.

¹⁰⁹ BT-Drs. 19/540, 9.

¹¹⁰ BT-Drs. 19/1556, 24.

¹¹¹ BT-Drs. 19/6511, 88, f.

76. Zum Menschenrechtsschutz durch die EMRK bei der Auslieferung s. Nr. 51.

X. Ausländerrecht und Flüchtlingsrecht

1. Ausländerrecht

77. Der Bundesgerichtshof entschied mit Beschluss vom 23.10.2018, dass Art. 3 des deutsch-saudischen Freundschaftsvertrages:

“Die Angehörigen des einen vertragschließenden Staates werden in dem Gebiet des anderen Staates nach den Grundsätzen und der Übung des allgemeinen Völkerrechts aufgenommen und genießen hinsichtlich ihrer Person und ihrer Güter die gleiche Behandlung wie die Angehörigen der meistbegünstigten Nation”

nicht bedeute, dass Bürger von Saudi-Arabien von der Pflicht zur Leistung einer Prozesskostensicherheit gemäß § 110 ZPO befreit seien.¹¹² Diese Bestimmung stelle nämlich nicht auf die Staatsangehörigkeit ab, sondern auf den gewöhnlichen Aufenthalt. Auch ein deutscher Staatsangehöriger mit Sitz im Ausland habe also eine Prozesskostensicherheit zu leisten. Zudem zeigten frühere von Deutschland geschlossene Verträge, dass die Befreiung von der Prozesskostensicherheitsleistung immer ausdrücklich geregelt werde, auch wenn im Übrigen eine Gleichstellungsklausel im Vertrag enthalten sei.

2. Schutz von Wanderarbeitnehmern

78. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage begründete die Bundesregierung die Nichtratifikation der Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmern am 21.6.2018 damit, dass dort nicht hinreichend zwischen irregulärer und regulärer Migration unterschieden werde.¹¹³

79. In einer weiteren Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 17.9.2018, dass sie die Konvention zum Schutz der Wanderarbeitnehmer nicht ratifiziert habe, weil die dort garantierten Rechte bereits durch andere internationale Konventionen, u. a. den

¹¹² Beschluss des BGH vom 23.10.2018, XI ZR 549/17, Rn. 10 ff.

¹¹³ BT-Drs. 19/2945, 7.

Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinreichend geschützt seien.¹¹⁴

3. Flüchtlingsrecht

80. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Global Compact for Refugees (GCR) erklärte die Bundesregierung am 25.6.2018:

“Die Bundesregierung strebt an, mit dem GCR eine rechtlich nicht bindende, aber politisch verpflichtende Grundlage zu schaffen, deren Inhalte und Ziele über das bestehende völkerrechtliche Rahmenwerk der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vom 28. Juli 1951 und ihres Protokolls von 1967 hinaus den politischen Rahmen für eine gerechtere internationale Verantwortungs- und Lastenteilung im Flüchtlingskontext bilden.”¹¹⁵

Weiter erklärte die Bundesregierung, dass sie keine Änderung an der Differenzierung zwischen dem Status der Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Status als subsidiär Schutzberechtigten anstrebe. Dies werde auch nicht vom Global Compact for Refugees vorgesehen.

81. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 10.12.2018, dass der “Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration” der UN keine völkerrechtlichen Verpflichtungen begründe.¹¹⁶

82. Auf eine weitere parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 5.12.2018, dass der “Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration” als politisches Grundsatzdokument eine regelbasierte internationale Zusammenarbeit und Ordnung in Migrationsfragen stärken könne.¹¹⁷ Eine Unterzeichnung sei nicht vorgesehen. Seine Umsetzung sei freiwillig und stehe im nationalen Ermessen.

83. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage am 30.11.2018, dass die International Organization for Migration (IOM) im Auftrag der Bundesregierung die Rückkehrprogramme “Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany” (REAC)/ “Government Assisted Repatriation Programme” (GARP) und Starthilfe

¹¹⁴ BT-Drs. 19/4734, 39.

¹¹⁵ BT-Drs. 18/2945, 8.

¹¹⁶ BT-Drs. 19/6515, 2; in diesem Sinne auch BT-Drs. 19/2945, 3.

¹¹⁷ BT-Drs. 19/6343, 1.

Plus unterstütze, im Rahmen derer die IOM die freiwillige Ausreise ins Herkunftsland organisiere und betreue.¹¹⁸

84. Die Bundesregierung erklärte in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 7.12.2018, dass Rücknahmeübereinkommen mit anderen Staaten keine neuen Verpflichtungen begründeten, weil ohnehin jeder Staat völkerrechtlich verpflichtet sei, seine eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen.¹¹⁹

85. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 20.7.2018, dass auch auf ihre Initiative der UN-Sicherheitsrat am 8.6.2018 Sanktionen gegen sechs Personen verhängt habe, die an Schleuseraktivitäten beteiligt seien.¹²⁰

86. Zum Non-Refoulement-Grundsatz s. Nr. 71.

4. Frontex

87. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 2.7.2018, dass gemäß Art. 40 der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.9.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache die Frontex-Einsatzkräfte alle Aufgaben und Befugnisse, die für die grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, auf der Basis des nationalen Rechts des Einsatzmitgliedstaates, des Unionsrechts und des Völkerrechts sowie der Grundrechte wahrnehmen können. Hiervon ausgenommen ist die Entscheidung über Einreiseverweigerungen, soweit der Einsatzmitgliedstaat die Frontex-Einsatzkräfte nicht ausdrücklich dazu ermächtigt.¹²¹ Es seien bislang 600 Planstellen bei der Bundespolizei für die Frontex-Mission vorgesehen.

XI. See-, Luft- und Weltraumrecht

1. Seerecht

88. Das Landgericht (LG) Hamburg entschied mit Urteil vom 26.4.2018, dass das deutsche Patentrecht in der ausschließlichen Wirtschaftszone

¹¹⁸ BT-Drs. 19/6321, 34.

¹¹⁹ BT-Drs. 19/6372, 2; in diesem Sinne auch Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 17.4.2018, BT-Drs. 19/1751, 1 ff.

¹²⁰ BT-Drs. 19/3544, 3.

¹²¹ BT-Drs. 19/3252, 5.

(AWZ) keine Anwendung finde.¹²² Allein daraus, dass der Küstenstaat gemäß Art. 55 und 60 UN-Seerechtsübereinkommen in der ausschließlichen Wirtschaftszone hoheitlich tätig werden dürfe, folge nicht zwangsläufig, dass in diesem Gebiet das Recht des Küstenstaates gelte. Vielmehr geböten der Vorbehalt des Gesetzes wie auch das Prinzip der Rechtssicherheit, dass sich aus einem Parlamentsgesetz ergeben müsse, inwieweit sich die deutschen Gesetze auf die AWZ erstreckten. Selbst wenn ohne ausdrückliche Erstreckung der Gesetzgebung völkerrechtswidrige Rechtslücken entstünden, bedürfe es eines Gesetzes.

89. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 26.1.2018:

“Weder das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) noch das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See oder das Internationale Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See verwenden den Begriff eines ‚sicheren Hafens‘. Der Begriff eines Ortes, an dem auch ausgeschifft werden kann, wird in der Resolution MSC.167(78) der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation behandelt. Er legt die allgemeine Verpflichtung zur Seenotrettung nach Artikel 98 SRÜ aus und ist ausgerichtet auf die praktische Beendigung der jeweiligen Gefahrenlage für Schiffbrüchige auf See sowie der jeweiligen Rettungsmaßnahmen. Entsprechende Orte sind auch in Libyen gegeben.”¹²³

90. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 14.3.2018,

“dass die Einrichtung eines Such- und Rettungsbereichs keine Ausweitung der Hoheitsgewässer bedeutet, und es nicht zu Einschränkungen von Seenotrettungsaktionen humanitärer Organisationen kommen darf. Darüber hinaus kommt die völkergewohnheitsrechtlich geltende Pflicht über die Seenotrettung in allen Seegebieten im Sinne des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen zur Anwendung. Damit können erforderliche Maßnahmen zur Seenotrettung auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone und im Küstenmeer ohne Zustimmung des Küstenstaates und schon vor der Benennung eines jeweiligen Such- und Rettungsbereichs (SAR-Zone) unter dem Internationalen Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See durchgeführt werden.”¹²⁴

91. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zur Pflicht, aus Seenot zu retten, erklärte die Bundesregierung am 2.5.2018:

¹²² Urteil des LG Hamburg vom 26.4.2018, 327 O 479/16, Rn. 122 ff.

¹²³ BT-Drs. 19/571, 3.

¹²⁴ BT-Drs. 19/1345, 9.

“Die völkerrechtliche Verpflichtung eines Kapitäns, der Anforderung einer nationalen Seenotrettungsleitstelle (‘Maritime Rescue Coordination Center’, MRCC) Folge zu leisten und einem in Not befindlichen Schiff schnellstmöglich zu Hilfe zu eilen, ergibt sich aus der Anlage zum Internationalen Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen), Kapitel V, Regel 33, Absatz 2, zweiter Halbsatz. Die völkerrechtliche Verpflichtung, den Anordnungen der zum Suchleiter vor Ort (‘On-Scene Coordinator’) bestimmten Person Folge zu leisten, ergibt sich aus der Anlage zum Internationalen Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR-Übereinkommen), Ziffer 4.7.2. Die völkerrechtlichen Vorgaben gelten unabhängig von den Flaggen der beteiligten Einheiten. Die genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen wurden in nationales Recht umgesetzt und gelten verbindlich für Schiffe unter deutscher Flagge (§ 2 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung über die Sicherheit der Seefahrt (SeeFSichV)).”¹²⁵

92. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Verbringung von Flüchtlingen, die aus dem Meer gerettet worden sind, erklärte die Bundesregierung am 20.8.2018:

“Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1982 (SRÜ), dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See aus dem Jahr 1979 (SAR-Konvention) und dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See aus dem Jahr 1974 (SOLAS-Konvention) sind Kapitäne verpflichtet, Personen in Seenot Hilfe zu leisten. Ungeachtet dieser Rettungsverpflichtung gibt es keinen völkerrechtlichen Anspruch, die Geretteten in einem bestimmten Küstenstaat auszuschiefen. Das Völkerrecht kennt in diesem Zusammenhang allein eine Kooperationsverpflichtung zwischen den betroffenen Staaten, um die Geretteten an einen Ort zu bringen, an dem sie ausgeschifft werden können. Laut der Bestimmungen des SRÜ unterliegen innere Gewässer, darunter Häfen, der umfassenden Gebietshoheit des jeweiligen Küstenstaates. Staaten haben das Recht, unter Beachtung ihrer jeweiligen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern zu kontrollieren. Italien ist daher grundsätzlich berechtigt, den Zugang zu seinen Häfen nach eigenem Ermessen – unter Berücksichtigung der vorgenannten Kooperationsverpflichtung und gegebenenfalls weiterer Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen im Einzelfall – zu regeln.”¹²⁶

93. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage betreffend die Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen unter Berufung auf das Nothafenrecht erklärte die Bundesregierung am 4.9.2018:

¹²⁵ BT-Drs. 19/2021, 9.

¹²⁶ BT-Drs. 19/3963, 4.

“Das völkergewohnheitsrechtlich begründete sogenannte Nothafenrecht ist ein eigenständiges Rechtsinstitut, das unabhängig vom Recht der internationalen Seenotrettung besteht. Es ist als Ausnahme vom Grundsatz der Souveränität des Küstenstaates eng auszulegen. Aus der Inanspruchnahme des Nothafenrechts, insbesondere dem Einlaufen in den Hafen eines Küstenstaates, folgt grundsätzlich kein völkerrechtlicher Anspruch darauf, im betreffenden Küstenstaat ohne dessen Zustimmung die Besatzung und alle Passagiere auszuschiffen und einreisen zu lassen. Der betreffende Küstenstaat kann die Einfahrt in die eigenen Hoheitsgewässer auch durch eine Versorgung des Schiffes abwenden, mit der die Notlage an Bord beendet wird.”¹²⁷

94. In Beantwortung einer parlamentarischen Frage zur rechtlichen Lage im südchinesischen Meer erklärte die Bundesregierung am 21.11.2018, dass sie für eine regelbasierte internationale Ordnung, Streitbeilegung auf der Grundlage des Völkerrechts und für eine universelle Anwendung des UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ) eintrete.¹²⁸ Sie betrachte den Schiedsspruch nach dem SRÜ vom 12.7.2016¹²⁹ zwischen der Republik der Philippinen und der Volksrepublik China als rechtsverbindlich. Die Bundesregierung sehe in der Präsenz von US-Kriegsschiffen in diesem Raum keinen Verstoß gegen das Völkerrecht, sondern eine Bekräftigung desselben, insbesondere der nach dem SRÜ bestehenden Schifffahrts- und Durchfahrtsrechte.

2. Luftrecht

95. 2016 verweigerte die kuwaitische staatliche Fluglinie einem israelischen, in Deutschland ansässigen Bürger eine Beförderung nach Bangkok. Das Flugzeug sollte auf seiner Route in Kuwait zwischenlanden. Die Fluglinie begründete die Stornierung der Reise mit dem kuwaitischen Gesetz Nr. 21 aus dem Jahr 1964 (Einheitsgesetz zum Israel-Boykott). Dieses Gesetz untersagt, Vereinbarungen mit Personen mit israelischer Staatsangehörigkeit zu schließen. Verstöße gegen das Gesetz werden mit Freiheits- oder Geldstrafe geahndet. Das Landgericht hat eine Klage des israelischen Bürgers wegen rechtlicher Unmöglichkeit nach § 275 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch abgelehnt.

¹²⁷ BT-Drs. 19/4164, 3.

¹²⁸ BT-Drs. 19/6029, 2 ff.; in diesem Sinne Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 31.10.2018, BT-Drs. 19/5477, 2.

¹²⁹ Der Schiedsspruch wies die auf historische bzw. gewohnheitsrechtliche Gründe gestützten chinesischen Ansprüche im Wesentlichen zurück.

buch (BGB) abgewiesen.¹³⁰ Das Oberlandesgericht Frankfurt wies mit Urteil vom 25.9.2018 die Berufung zurück.¹³¹ Allerdings liege keine rechtliche Unmöglichkeit nach § 275 Abs. 1 BGB vor, weil das kuwaitische Einheitsgesetz in Deutschland keine Wirkung entfalte. Zwar könne nach Art. 9 Abs. 1 der Rom-I Verordnung ein Eingriffsnorm des Erfüllungsstaates – als solchen sah das OLG Kuwait wegen der Zwischenlandung an – Wirkung verliehen werden, wenn diese Norm die Erfüllung des Vertrags unrechtmäßig werden lasse. Doch sei die Norm nach deutschem Rechtsverständnis inakzeptabel. Das Einheitsgesetz habe keinen internationalisierungsfähigen Inhalt wie etwa ein UN-Embargo, weil ihm kein internationaler Konsens zugrunde liege. Die kollektive Bestrafung aller israelischer Bürger wegen der Gründung des Staates Israel erweise sich als unverhältnismäßig und entspreche nicht dem Standard der EU in vergleichbaren Fällen. So richteten sich die Sanktionen wegen der Maßnahmen der Russischen Föderation gegen die Ukraine gegen 155 russische Bürger. Das Gesetz stehe nicht mit dem internationalen Recht oder dem deutschen Recht in Einklang, noch lägen ihm international-typische Interessen zugrunde.

“Die darin zum Ausdruck kommende Missachtung des Staates Israel und die Sanktionen gegen diesen widersprechen fundamentalen Grundwerten der deutschen Rechtsordnung und führen zu einer ernsthaften Störung des deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems.”¹³²

Das Gesetz widerspreche auch europäischen Vorgaben. Zwar sei das Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 18 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 21 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GrCh) nur auf EU-Bürger anwendbar. Grund- und Menschenrechte wie Art. 21 Abs. 1 EU-GrCh, Art. 14 EMRK als Diskriminierungsverbot würden Privatpersonen nicht verpflichten. Doch sei die zu treffende Ermessensentscheidung an den Werteentscheidungen des deutschen Forumsstaates zu messen. Das Einheitsgesetz diskriminiere nach der ethnischen Herkunft. Das OLG wies darauf hin, dass fast 80 % der israelischen Bürger Juden seien. Allerdings könne die Beförderung des israelischen Bürgers wegen einer tatsächlichen Unmöglichkeit verweigert werden: Kuwait würde beim Zwischenstopp auf seinem Territorium einen notwendigen Umstieg verweigern. Denn israelische Bürger dürften das kuwaitische Territorium schon nicht betreten. Die Handlungen des kuwaitischen Staates seien auch nicht der kuwaitischen

¹³⁰ Urteil des LG Frankfurt vom 16.11.2017, 2-24 O 37/17, 2/24 O 37/17.

¹³¹ Urteil des OLG Frankfurt vom 25.9.2018, 16 U 209/17, Rn. 38 ff.

¹³² Urteil des OLG Frankfurt vom 25.9.2018, 16 U 209/17, Rn. 46.

Fluglinie zuzurechnen, auch wenn sie zu 100 % in Staatshand sei; denn sie habe eine vom Staat getrennte Staatsangehörigkeit. Zudem dürfe der Staat Kuwait aufgrund seiner Gebietshoheit bestimmen, wer sein Territorium betreten dürfe. Das OLG nennt es unbefriedigend, dass die Vorschriften der tatsächlichen Unmöglichkeit dazu führten, dass israelische Bürger bei Beförderungen vom deutschen Territorium aus keinen Flug mit einem Zwischenstopp in Kuwait nehmen könnten.

“Hier eine Änderung herbeizuführen, ist aber der Außen- und Rechtspolitik vorbehalten und nicht Aufgabe der Gerichte.”¹³³

96. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Ablehnung der Beförderung eines israelischen Bürgers durch eine kuwaitische Fluglinie erklärte die Bundesregierung am 5.2.2018:

“Völkerrechtlich obliegt Staaten selbst zu entscheiden, welchen ausländischen Staatsangehörigen sie die Einreise in ihr Staatsgebiet erlauben. Eine Beförderung in das Zielland ist von der Anerkennung der ausländischen Reisedokumente und der Erfüllung der dort geltenden Einreise- bzw. Transitvorschriften abhängig. Israelische Staatsangehörige können visumfrei nach Deutschland einreisen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass israelische Staatsbürger diskriminierungsfrei befördert werden; dazu werden sowohl diplomatische als auch rechtliche Möglichkeiten geprüft.”¹³⁴

Ein Bundesminister habe der kuwaitischen Regierung in einem Schreiben vom 17.11.2017 erklärt, dass es inakzeptabel sei, eine Person wegen ihrer Nationalität nicht zu befördern.

3. Weltraumrecht

97. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 30.11.2018, dass

“Deutschland als Vertragsstaat, nationale Tätigkeiten nichtstaatlicher Rechtsträger im Weltraum zu genehmigen und ständig zu beaufsichtigen [habe], um sicherzustellen, dass diese ihre Tätigkeiten nach Maßgabe der Regelungen des Weltraumvertrages durchführen. [...] Mit Blick auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung Deutschlands, auch für alle nichtstaatlichen deutschen Raumfahrtaktivitäten, sollen daher durch ein künftiges nationales Weltraumgesetz vor allem die völkerrechtlichen Genehmigungs-, Überwachungs- und Haf-

¹³³ Urteil des OLG Frankfurt vom 25.9.2018, 16 U 209/17, Rn. 68.

¹³⁴ BT-Drs. 19/646, 2.

tungsverpflichtungen konkretisiert werden; dies trägt zur Rechtssicherheit für Unternehmen bei.”¹³⁵

Weiter erklärte die Bundesregierung:

“Das Verbot der Aneignung des Weltraums und der Himmelskörper nach Artikel 2 des Weltraumvertrages ist von der kommerziellen Nutzung dortiger Rohstoffe zu unterscheiden. Die Frage der Zulässigkeit einer bestimmten abbaubezogenen Tätigkeit unter Verwendung von Technologien des Weltraumbergbaus muss dabei unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls beantwortet werden. [...] Nach Ansicht der Bundesregierung handelt es sich beim Abbau von Rohstoffen im Weltraum um eine völkerrechtlich grundsätzlich zulässige Nutzung, die im Einklang mit den anwendbaren Grundsätzen des Weltraumvertrages von 1967, allgemeinen Regelungen des Völkerrechts und sonstigen weltraumrechtlichen Vorgaben und Standards zu erfolgen hat.”¹³⁶

XII. Umweltrecht

98. Auf eine parlamentarische Anfrage zu den Folgen des Kernkraftwerkunglücks von Fukushima erklärte die Bundesregierung am 1.3.2018, dass die London Convention aus dem Jahr 1972¹³⁷ und das Protokoll zur London Convention aus dem Jahr 1996, die Japan beide ratifiziert habe, als völkerrechtliche Verträge Pflichten begründeten. Sie verböten allerdings nur das Einbringen von Nuklearabfällen von einem Schiff aus, die Einleitung von nuklearverseuchten Stoffen über Pipelines sei hingegen durch diese völkerrechtlichen Verträge nicht verboten.¹³⁸

99. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 4.7.2018, dass die Ausfuhr von Rohelfenbein aus Deutschland seit 2014 verboten sei.¹³⁹ Sie befürworte ein Verbot auch des Exports von bearbeitetem Elfenbein aus der EU mit der Ausnahme von vollständig bearbeiteten Gegenständen; diese seien hochpreisig, und die Gefahr der Vermischung von legalem und illegalem Elfenbein bestehe hier nicht.

100. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zum Pariser Klimaschutzübereinkommen (ÜvP) erklärte die Bundesregierung am 14.9.2018:

¹³⁵ BT-Drs. 19/6326, 4.

¹³⁶ BT-Drs. 19/6326, 5 f.

¹³⁷ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, <<http://www.imo.org>>.

¹³⁸ BT-Drs. 19/1057, 4.

¹³⁹ BT-Drs. 19/3257, 4 ff.

“Das ÜvP ist ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention. Das ÜvP ist im Jahr 2016 in Kraft getreten, Deutschland ist als Vertragspartei daran gebunden (*pacta sunt servanda*). Artikel 15 des ÜvP sieht einen Vertragseinhaltemechanismus vor.”¹⁴⁰

Im Hinblick auf die Folgen des Brexit erklärte die Bundesregierung:

“Die völkerrechtlichen Pflichten der EU und des Vereinigten Königreichs aus dem Übereinkommen von Paris bleiben von dem Brexit unberührt. Ob und ggfs. inwieweit sie auch künftig gemeinsam erfüllt werden, ist zu verhandeln. Aussagen hierzu sind derzeit nicht möglich.”¹⁴¹

Zu den Folgen der Vertragskündigung durch die USA meinte die Bundesregierung:

“Der durch die Trump-Regierung angekündigte Austritt der USA (1. Juni 2017), kann frühestens im November 2020 wirksam werden; derzeit beteiligt sich das Land weiterhin auf technischer Ebene an den Verhandlungen. Die im Übereinkommen von Paris (ÜvP) vereinbarten Ziele einschließlich der Zwei-Grad-Obergrenze bleiben vom angekündigten Austritt der USA unberührt. Die in Artikel 2 des ÜvP vereinbarte Zwei-Grad-Obergrenze verpflichtet die Vertragsparteien insgesamt.”¹⁴²

Weiter erklärte die Bundesregierung, dass die Mitgliedstaaten des Übereinkommens ihre *national determined contributions* als absolute Mindestziele formulieren sollten. Dies sei durch die EU für alle Mitgliedstaaten geschehen. Die Treibhausgase sollten bis 2030 um mindestens 30 % im Vergleich zu 1990 gesenkt werden.

XIII. Weltwirtschaftsrecht

1. Freihandelsabkommen

101. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 12.7.2018, dass Deutschland im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services; GATS) Verpflichtungen im Bereich der Abwasserentsorgung übernommen habe, die nicht durch das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Ja-

¹⁴⁰ BT-Drs. 19/4395, 1 ff.

¹⁴¹ BT-Drs. 19/4395, 2.

¹⁴² BT-Drs. 19/4395, 4.

pan eingeschränkt werden könnten.¹⁴³ Es gälte – wie bereits im GATS – für den Bereich der Abwasserentsorgung die allgemeine Sonderregelung für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Diese Regelung erlaube es, öffentliche Monopole zu unterhalten oder privaten Betreibern ausschließliche Rechte zu gewähren. Sie gelte ausdrücklich auf allen Ebenen einschließlich der kommunalen Ebene.

102. Auf eine parlamentarische Anfrage zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Staaten erklärte die Bundesregierung am 27.8.2018:

“In der Vergangenheit gewährte die EU der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten einseitig einen präferenziellen Marktzugang. Die WTO-Ausnahmegenehmigung für diese einseitigen Handelspräferenzen lief 2007 aus. Vor diesem Hintergrund haben sich die EU und die AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou-Abkommens dazu verpflichtet, den bis dato einseitig gewährten präferenziellen Marktzugang für die AKP-Staaten WTO-konform auszugestalten und die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten neu in Form der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zu regeln (Artikel 36 und 37 des Cotonou Abkommens).”¹⁴⁴

Zu den European Partnership Agreements mit AKP-Staaten erklärte die Bundesregierung weiter:

“Die EPAs basieren auf dem Prinzip der asymmetrischen Marktöffnung, bei der die WTO-rechtliche Reziprozität aufgrund des Entwicklungsstands der Partnerländer im zulässigen Rahmen stark eingeschränkt wurde. Dabei gewährt die EU den AKP-Staaten umgehend zoll- und quotenfreien Marktzugang. Demgegenüber erfolgt die Marktöffnung auf Seiten der AKP-Staaten mit Übergangsfristen von bis zu 25 Jahren und unter Ausnahme sensibler Produkte. Nach Ende dieser Frist sind etwa 75 bis 80 Prozent der Importe aus der EU in die Partnerländer zollfrei, wobei der genaue Umfang zwischen den einzelnen EPAs variiert. Ein geringerer Liberalisierungsgrad als in den EPAs vereinbart wäre handelsrechtlich unzulässig.”¹⁴⁵

103. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 25.10.2018, dass die im Rahmen des G20 beschlossene Compact-with-Africa Initiative auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen durch Reformen auf makroökonomischer, wirtschaftspolitischer und finanzmarktbezogener Ebene abziele.¹⁴⁶ Es soll-

¹⁴³ BT-Drs. 19/3384, 60; in diesem Sinne auch BT-Drs. 19/3288 25 f.

¹⁴⁴ BT-Drs. 19/4057, 3.

¹⁴⁵ BT-Drs. 19/4057, 8 f.

¹⁴⁶ BT-Drs. 19/5352, 2 ff.

ten u. a. Infrastrukturmaßnahmen unterstützt werden, welche zu einem besseren Investitionsklima in den afrikanischen Ländern beitragen. Die Initiative ist inspiriert von dem *Marshall*-Plan nach dem Zweiten Weltkrieg.

2. Welthandelsorganisation (WTO)

104. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 17.4.2018,

“dass die von der US-Regierung beschlossenen Zölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte gegen WTO-Recht verstoßen, denn sie können nicht auf Gründe der nationalen Sicherheit gestützt werden (Artikel XXI GATT). Die EU ist wichtiger Sicherheitspartner und arbeitet mit den USA eng und partnerschaftlich zusammen, viele EU-Mitgliedstaaten sind zudem NATO-Partner. Darüber hinaus ist für die US-Streitkräfte die Beschaffung einer ausreichenden Menge von Stahl und Aluminium aus US-Produktion nicht beeinträchtigt, so dass auch keine Gründe der nationalen Sicherheit für die vorgesehenen Beschränkungen vorliegen. Daraus schließt die EU-Kommission, dass es sich bei den Zusatzzöllen im Kern um Schutzmaßnahmen handelt, die das Ziel verfolgen, die einheimische Stahl- und Aluminiumindustrie in den USA vor Wettbewerb zu schützen. Daher bestehen gute Erfolgsaussichten für ein mögliches WTO-Streitschlichtungsverfahren, auch wenn es bisher noch keine abschließende WTO-Entscheidung zur Auslegung von Artikel XXI GATT gibt.”¹⁴⁷

In Reaktion auf die Zölle der USA könnte ein Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO durchgeführt werden, es könnten Schutzmaßnahmen gegen die Einfuhr betreffender Waren aus Drittländern erhoben werden, wenn die durch die US-Zölle bewirkte Umleitung der Güter zu einer Schädigung der einheimischen Industrie führe und schließlich könnten Kompensationsmaßnahmen in Form von Zusatzzöllen auf Waren aus den USA zum Ausgleich von wirtschaftlichen Nachteilen ergriffen werden. Zur Krise der Streitschlichtung erklärte die Bundesregierung:

“Das Problem der Blockade der Nachbesetzung von vakanten Richterstellen bei der WTO-Berufungsinstanz (‘Appellate Body’) durch die USA droht, die Berufungsinstanz in absehbarer Zeit handlungsunfähig zu machen. Eine wesentliche Folge wäre dann, dass auch erstinstanzliche Entscheidungen im Falle einer Berufung nicht mehr rechtskräftig werden könnten. Offen ist damit die praktische

¹⁴⁷ BT-Drs. 19/1798, 2 ff.; in diesem Sinne auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 8.10.2018, BT-Drs. 19/4986, 19.

und zeitnahe Durchsetzung von Rechtspositionen in einem WTO-Streitschlichtungsverfahren.»¹⁴⁸

105. Auf eine parlamentarische Anfrage nach dem Verhältnis der WTO-Regeln und der sicheren Medikamentenversorgung in armen Ländern erklärte die Bundesregierung am 1.8.2018:

“Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) enthält bestimmte Anforderungen an die nationalen Rechtssysteme der WTO-Mitglieder hinsichtlich der Rechte des geistigen Eigentums. Das Abkommen gilt auch für Immaterialgüterrechte im Arzneimittelbereich, ist aber nicht auf diese beschränkt. Sofern das Abkommen Immaterialgüterrechte im Arzneimittelbereich betrifft, bezweckt es einen Ausgleich zwischen dem Interesse einer guten Arzneimittelversorgung einerseits und dem Interesse an Innovationsanreizen für die notwendige Erforschung und Entwicklung neuer Arzneimittel andererseits.

Im Jahr 2001 wurde in Doha eine Erklärung zum TRIPS-Abkommen und der öffentlichen Gesundheitsfürsorge verabschiedet. Diese zielt u. a. auf eine funktionierende Versorgung der Bevölkerung in Entwicklungsländern mit lebenswichtigen Medikamenten ab und bekräftigt u. a. das Recht der WTO-Mitglieder, die so genannten TRIPS-Flexibilitäten, wie z. B. Zwangslizenzen, zu nutzen. Im Jahr 2016 trat eine Änderung des TRIPS-Abkommens in Kraft. Nun können WTO-Mitglieder ohne lokale Arzneimittelproduktionskapazitäten, neben der Möglichkeit des Parallel-Imports, bestimmte Arzneimittel gegebenenfalls auch über eine Zwangslizenz in einem anderen Land produzieren lassen. Außerdem hat der TRIPS-Rat im Jahr 2015 die am wenigsten entwickelten Länder bis zum 1. Januar 2033 von der Verpflichtung ausgenommen, Patentschutz für Arzneimittel zu gewähren und durchzusetzen.»¹⁴⁹

3. Iran-Sanktionen

106. Auf die parlamentarische Frage nach dem Schutz europäischer Unternehmer gegen US-Sanktionen nach dem Ausscheiden der USA aus dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPoA), der zwischen den USA, China, Russland, dem Vereinigten Königreich (UK), Frankreich, Deutschland und der EU auf der einen Seite und dem Iran auf der anderen Seite zur Verhinderung der Entwicklung von Kernwaffen durch den Iran geschlossen worden war, erklärte die Bundesregierung am 5.7.2018:

¹⁴⁸ BT-Drs. 19/1798, 3.

¹⁴⁹ BT-Drs. 19/3677, 53 f.

“Als Reaktion auf die US-Entscheidung vom 8. Mai 2018 hat die EU-Kommission zudem eine ‘Aktivierung’ der sog. Blocking-Verordnung (Verordnung 2271/96 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte) durch Aktualisierung des Anhangs (Ergänzung um die nach 90 bzw. 180 Tagen wiederauflebenden US-Sanktionen gegen Iran) angestoßen. Die Aktualisierung soll am 7. August 2018 in Kraft treten (zeitgleich mit dem Wiederaufleben erster US-Sanktionen).

Die Aktualisierung ist ein politisches Signal Richtung USA und Iran, dass die EU am JCPoA festhalten wird. Aus Sicht der Bundesregierung gilt es nun sicherzustellen, dass die Verordnung die beabsichtigte Schutzwirkung bestmöglich entfalten kann und nicht primär zu zusätzlichen Belastungen für die hiesigen Unternehmen führen wird.”¹⁵⁰

107. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 12.9.2018, dass sie sich zusammen mit Frankreich, Großbritannien und dem Europäischen Auswärtigen Dienst bemühe, die Zahlungskanäle in den Iran offen zu halten.¹⁵¹ Dazu gehöre auch, die Unabhängigkeit des bestehenden Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)-Systems zu stärken.

108. Zur Blocking-Verordnung 2271/96 der EU erklärte die Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 25.10.2018:

“Bei der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates vom 22. November 1996 handelt es sich um die sogenannte Blocking-Verordnung. Die Blocking-Verordnung wurde von der Europäischen Union 1996 als Reaktion auf extraterritoriale Rechtsakte der USA verabschiedet, mit denen Sanktionen gegen Kuba, Iran und Libyen verhängt wurden. Ziel der Blocking-Verordnung ist es, die bestehende Rechtsordnung, die Interessen der Europäischen Union und die Interessen von Personen, die Rechte nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausüben, vor den unrechtmäßigen Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung dieser Rechtsakte zu schützen. Ihr Hauptzweck besteht somit darin, EU-Wirtschaftsteilnehmer zu schützen, die im Einklang mit dem EU-Recht rechtmäßig am internationalen Handels- und/oder Kapitalverkehr und an damit verbundenen Geschäftstätigkeiten mit Drittländern teilnehmen. Am 7. August 2018 trat die Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission in Kraft. Mit dieser Delegierten Verordnung wurde der Anhang der Blocking-Verordnung in Reaktion auf den Ausstieg der USA aus der Wiener Nuklearvereinbarung mit Iran (JCPoA) und die in der Folge wiederauflebenden US-Sanktionen gegen Iran geändert. Die US-Sanktionen gegen Iran wurden neu in den Anhang aufgenommen. Diese Erweiterung bringt jedoch keinerlei Implikati-

¹⁵⁰ BT-Drs. 19/3384, 57.

¹⁵¹ BT-Drs. 19/4317, 43.

onen im Hinblick auf Kuba mit sich, hier gilt die Rechtslage seit 1996 ohne Änderungen fort.“¹⁵²

109. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage zu den extraterritorialen Wirkungen der US-Sanktionen gegen den Iran am 1.11.2018:

“Gemäß Artikel 6 der Blocking-Verordnung haben EU-Wirtschaftsteilnehmer Anspruch auf Ersatz aller Schäden, die ihnen aufgrund der Anwendung der im Anhang genannten Rechtsakte oder der darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen entstanden sind. Der Umfang der Schäden, bei denen dieser Anspruch besteht, ist gemäß dem Schutzzweck der Blocking-Verordnung sehr weit gefasst. EU-Wirtschaftsteilnehmer können Schadenersatz von der natürlichen oder juristischen Person oder sonstigen Stelle, die den Schaden verursacht hat, oder von der Person, die in deren Auftrag handelt oder als Vermittler auftritt, verlangen. Wer genau der Beklagte sein wird, hängt von den Besonderheiten des Einzelfalls, von der Art des verursachten Schadens, der Person oder Stelle, die den Schaden tatsächlich verursacht hat, der möglichen gemeinsamen Verantwortung für die Verursachung dieser Schäden usw. ab. Die Entscheidung hierüber ist Sache des zuständigen Gerichts. Es ist nicht möglich, vorab und mit allgemeiner Gültigkeit die Person oder Stelle zu ermitteln, von der Schadenersatz zu verlangen ist.“¹⁵³

110. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 3.12.2018 mit Bezug auf die Resolution der Generalversammlung vom 1.11.2018,¹⁵⁴ der sie zugestimmt habe, dass sie die US-amerikanische Embargogesetzgebung gegen Kuba, die auch ausländische Unternehmen betreffen, für völkerrechtswidrig halte.¹⁵⁵ Im Hinblick auf den Schutz deutscher Unternehmen vor den extraterritorialen Auswirkungen der US-Kuba-Blockade verwies die Bundesregierung auf die Blocking-Verordnung 2271/96 der EU,¹⁵⁶ die in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sei.

¹⁵² BT-Drs. 19/5440, 47 f.

¹⁵³ BT-Drs. 19/5512, 10.

¹⁵⁴ UNGA RES 72/8.

¹⁵⁵ BT-Drs. 19/6296, 3.

¹⁵⁶ Die Verordnung verbietet eine extraterritoriale Befolgung der US-amerikanischen Embargomaßnahmen gegen Kuba innerhalb des EU-Raumes.

4. Handel und Menschenrechte

111. Die Bundesregierung hat einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) aufgestellt. Er enthält Leitlinien, wie deutsche Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte in den Ländern beitragen sollen, in denen sie tätig sind. Die Leitlinien sind nicht verpflichtend. In stichprobenartigen anonymen Umfragen soll ermittelt werden, ob die Unternehmen die Leitlinien befolgen und wenn nicht, warum nicht. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage wies die Bundesregierung darauf hin, dass der NAP vorsehe:

“Sofern weniger als 50 Prozent der [in Deutschland ansässigen] Unternehmen [mit mehr als 500 Beschäftigten] bis 2020 die in Kapitel III [des NAP] beschriebenen Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt in ihre Unternehmensprozesse integriert haben und daher keine ausreichende Umsetzung erfolgt ist, wird die Bundesregierung weitergehende Schritte bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen prüfen.”¹⁵⁷

Im Koalitionsvertrag heiße es dazu:

“Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.”

Im Hinblick auf die Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen, die in den UN-Leitprinzipien genannt wird, erklärte die Bundesregierung, dass sie mit Publikationen auf die Klagemöglichkeiten gegen Unternehmen in Deutschland hinweise. Zudem unterstütze sie die Nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitprinzipien für multinationale Unternehmen als außergerichtlichen Beschwerdemechanismus.

“Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der Vergabeverordnung (VgV) und in der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) wird ausdrücklich beschrieben, dass und auf welche Weise soziale Kriterien in allen konzeptionellen Stufen des Vergabeverfahrens (Leistungsbeschreibung, Eignungskriterien, Zuschlagskriterien, Ausführungsbedingungen) vorgegeben werden können.”

Nach EU-Recht müssten entsprechende Vorgaben allerdings einen Bezug zum Auftragsgegenstand haben, sie dürfen nicht Einfluss auf das allgemeine Verhalten eines Unternehmens nehmen. Den Unternehmen würde auch

¹⁵⁷ BT-Drs. 19/6512, 5.

gesetzlich auferlegt, Angaben zu Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelangen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Korruptionsbekämpfung in einem Bericht zu machen.¹⁵⁸

XIV. Kulturgüterrecht

112. Auf eine parlamentarische Anfrage betreffend die Eintragung von Kulturgütern erklärte die Bundesregierung am 10.12.2018:

“Die Benennung und Kennzeichnung von schützenswerten Kulturgütern im Sinne der Haager Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten wird in der Bundesrepublik Deutschland gem. Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG) von den Ländern in eigener Zuständigkeit vorgenommen. In § 7 KGSG ist geregelt, das Kulturgut von der obersten Landesbehörde in ein Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, wenn es besonders bedeutsam für das kulturelle Erbe Deutschlands, der Länder oder einer seiner historischen Regionen und damit identitätsstiftend für die Kultur Deutschlands ist und seine Abwanderung einen wesentlichen Verlust für den deutschen Kulturbesitz bedeuten würde und deshalb sein Verbleib im Bundesgebiet im herausragenden kulturellen öffentlichen Interesse liegt.”¹⁵⁹

XV. Internationale Organisationen

1. Organisation der Vereinten Nationen (UNO)

113. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Feindstaatenklausel in der Charta der Vereinten Nationen erklärte die Bundesregierung am 13.8.2018:

“Nach Auffassung der Bundesregierung sind die sogenannten Feindstaaten-Klauseln spätestens mit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zu den Vereinten Nationen (VN) im Jahr 1973 gegenstandslos geworden.

Die Generalversammlung der VN hat 1995 in der Erwägung, dass die ‘Feindstaaten’-Klauseln in den Artikeln 53, 77 und 107 der Charta in Anbetracht der weitreichenden Veränderungen, die in der Welt eingetreten sind, hinfällig gewor-

¹⁵⁸ CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz vom 11.4.2017 (BGBl. I, 802).

¹⁵⁹ BT-Drs. 19/6505, 2.

den sind, ihre Absicht zum Ausdruck gebracht, die entsprechenden Bestimmungen zu streichen (Resolution A/RES/50/52 vom 11. Dezember 1995).

Im Jahr 2005 hat die Generalversammlung diese Haltung bekräftigt und erneut im Konsens beschlossen, 'die Hinweise auf Feindstaaten in den Artikeln 53, 77 und 107 der Charta zu streichen' (Resolution A/RES/60/1 der Generalversammlung vom 16. September 2005).

In diesen Beschlüssen kommen die politische wie rechtliche Überzeugung der Staatengemeinschaft zum Ausdruck, dass die 'Feindstaaten'-Klauseln obsolet sind. Die Bundesregierung wird sich weiter für die Umsetzung der oben genannten Beschlüsse der Generalversammlung zu den "Feindstaaten"-Klauseln im Rahmen einer umfassenden und substanziellen Charta-Änderung einsetzen, etwa im Kontext der Reform des Sicherheitsrats der VN.

Verfahren zur isolierten Streichung der 'Feindstaaten'-Klauseln ließen diese Tatsache außer Acht. Der Streichung der entsprechenden Bestimmungen käme rein deklaratorischer Charakter zu."¹⁶⁰

114. Im Hinblick auf die Praxis des Vetos im UN-Sicherheitsrat erklärte die Bundesregierung in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 17.7.2018:

"Deutschland tritt für eine Selbstbeschränkung des Vetos der ständigen Mitglieder im VN-Sicherheitsrat ein, wenn es um die Verhinderung und Ahndung derart schwerer, als Kriegsverbrechen geächteter Völkerrechtsverstöße geht. Die Bundesregierung bedauert, dass alle bisherigen Versuche im VN-Sicherheitsrat, die Situation in Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof (dessen Statut Syrien nicht beigetreten ist) zu überweisen, erfolglos geblieben sind."¹⁶¹

2. Weltgesundheitsorganisation (WHO)

115. Die WHO stellte am 18.6.2018 die neue International Classification of Diseases 11 vor; sie soll 2019 verabschiedet werden. In Deutschland wird gemäß § 295 Abs. 1 und § 301 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) V die vom Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) herausgegebene deutsche Fassung der internationalen Klassifikation der Krankheiten (derzeit: ICD-10-German Modification) rechtsverbindlich zur Verschlüsselung von Diagnosen in der ambulanten und stationären Versorgung angewendet. Das Kuratorium für Fragen der Medizinischen Klassifi-

¹⁶⁰ BT-Drs. 19/3847, 18.

¹⁶¹ BT-Drs. 19/3512, 3.

kation im Gesundheitswesen, welches das Bundesgesundheitsministerium berät, hat eine Arbeitsgruppe zur Frage der Umstellung auf die ICD 11 eingerichtet. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage am 31.8.2018, dass in Abhängigkeit von den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe geprüft werde, ob und wann eine Umstellung auf die ICD 11 in Deutschland erfolge.¹⁶² Derzeit sei beabsichtigt, zeitnah einen Gesetzentwurf unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vorzulegen, der Regelungen zum Vornamens- und Personenstandswechsel sowohl für inter- als auch für transsexuelle Personen vorsehe und damit einen weitgehenden Gleichklang der Verfahren für beide Gruppen erreichen soll. Auch die aktualisierte internationale Klassifikation der Krankheiten (ICD-11) werde in die Diskussion einbezogen werden.¹⁶³

3. Welthandelsorganisation (WTO)

116. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 9.10.2018, dass die WTO modernisiert werden müsse. Sie führte aus:

“Dazu bedarf es, wie von der Europäischen Union vorgeschlagen, einer Stärkung der Verhandlungs-, Monitoring- und Streitschlichtungsfunktion der WTO. Zum Beispiel sind neue Regelungen erforderlich, um nicht marktkonformes Verhalten besser regulieren zu können.”¹⁶⁴

4. Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO)

117. Das Oberlandesgericht Köln entschied mit Beschluss vom 21.12.2018, dass die Klage eines Zivilbediensteten der NATO auf Einblick in seine Krankenakte zum Zweck der Anerkennung einer Invaliditätsrente gegen seinen Arbeitgeber klagte, wegen fehlender deutscher Gerichtsbarkeit abgewiesen werden muss.¹⁶⁵ Die vom NATO-Rat geschaffenen NATO Civilian Personnel Regulations (NCPR) regelten die Ansprüche ziviler NATO-Bediensteter auf eine Invaliditätsrente. Über die Anträge entscheide ein Invaliditätsausschuss. Das Verfahren vor dem Invaliditätsausschuss und

¹⁶² BT-Drs. 19/4128, 2.

¹⁶³ BT-Drs. 19/4128, 3.

¹⁶⁴ BT-Drs. 19/4986, 23.

¹⁶⁵ Beschluss des OLG Köln vom 21.12.2018, 5 U 47/18.

vor einem in Belgien errichteten Tribunal sei in den Regulations geregelt. Zwar enthielten die NCPR keine ausdrückliche Befreiung von der inländischen Gerichtsbarkeit. Nach einer an Sinn und Zweck orientierten Auslegung der NCPR sei jedoch davon auszugehen, dass für das internationale Personal ausschließlich die darin enthaltenen Regelungen gelten sollten und die Anwendung und Auslegung der NCPR der mitgliedschaftlichen und damit auch der deutschen Gerichtsbarkeit entzogen seien. Die Parteien des NATO-Hauptquartierprotokolls – darunter auch Deutschland – hätten in Art. 7 des dazu ergangenen Ergänzungsprotokolls vereinbart, dass das Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) Zivilbedienstete einstellen könne; die Rechtsverhältnisse zwischen dem Zivilpersonal und der NATO sollten also autonom geregelt werden. Der NATO-Rat habe mit dem Erlass der NCPR ein eigenes, umfassendes Dienstrecht geschaffen, das die reibungslose Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bezwecke. Daraus müsse abgeleitet werden, dass die NATO über die Dienstrechte autonom und unter Ausschluss der nationalen Gerichte entscheiden dürfe. Der Ausschluss diene auch der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.

118. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Verhältnis zwischen der NATO und Russland erklärte die Bundesregierung am 23.1.2018:

“Der NATO-Russland-Rat tagte 2014 am 29. Januar, 19. Februar, 5. März sowie am 2. Juni. Infolge der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch die Russische Föderation im März 2014 beschlossen die NATO-Außenminister am 1. April 2014, die praktische zivile und militärische Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation zu suspendieren, dabei jedoch den Gesprächskanal im NATO-Russland-Rat auf Botschafterebene zu erhalten. Nach fast zweijähriger Unterbrechung trat der NATO-Russland-Rat auch auf deutsche Initiative am 20. April 2016 erneut zusammen. Seitdem hat der NATO-Russland-Rat weitere fünf Mal auf Botschafterebene getagt: am 13. Juli und 19. Dezember 2016, am 30. März, 13. Juli und 26. Oktober 2017.”¹⁶⁶

Die Bundesregierung sah in der auf dem NATO-Gipfel 2016 beschlossenen verstärkten Vornepräsenz der NATO in den Baltischen Staaten und Polen keinen Widerspruch zur NATO-Russland-Grundakte.

119. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 2.10.2018:

“Die NATO hat auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die andauernde Destabilisierung der Ostukraine durch Russland mit defensiven Rückversicherungs- und Anpassungsmaßnahmen reagiert, die als ‘Readiness Action Plan’ 2014 beim Gipfel in Wales angenommen worden sind. Beim Gipfel in War-

¹⁶⁶ BT-Drs. 19/570, 7.

schau 2016 haben die Staats- und Regierungschefs der Allianz zudem eine verstärkte rotierende Präsenz in den drei baltischen Staaten und Polen beschlossen. Alle diese Maßnahmen sind defensiv, verhältnismäßig und stehen im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der NATO, insbesondere der NATO-Russland-Grundakte und sind nach Ansicht der Bundesregierung eine adäquate Anpassung an das derzeitige europäische Sicherheitsumfeld.”¹⁶⁷

Die NATO habe die praktische Kooperation im NATO-Russland-Rahmen suspendiert. Allerdings sollten Gesprächskanäle offen gehalten werden.

5. Europarat

120. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Entzug der Stimmrechte der russischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung durch eben diese nach der Annexion der Krim 2014 erklärte die Bundesregierung am 2.10.2018, dass sie die Entscheidung der Parlamentarischen Versammlung zur Kenntnis genommen habe.¹⁶⁸ Sie sei aber wie das vom Generalsekretär des Europarates und vom Vorsitzenden des Ministerkomitees des Europarates in Auftrag gegebene Rechtsgutachten des Rechtsdienstes des Europarates der Auffassung, dass ein Entzug der Stimmrechte nur im Einklang mit der Satzung erfolgen dürfe.

6. Europäische Union

121. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 15.5.2018, dass die EU Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaften Vertragspartei des Energiecharta-Vertrags sei.¹⁶⁹

¹⁶⁷ BT-Drs. 19/4758, 3.

¹⁶⁸ BT-Drs. 19/4758, 7 f.

¹⁶⁹ BT-Drs. 19/2217, 32.

XVI. Internationale Gerichtsbarkeit

1. Mechanismus für die UN-Tribunale zu Ruanda und Ex-Jugoslawien (MICT)

122. Die Türkei hat am 21.9.2016 den türkischen Diplomaten *Aydin Sefa Akay*, der von 2003 bis 2012 Richter am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda tätig war und dem “Mechanismus für die UN-Tribunale zu Ruanda und Ex-Jugoslawien” (MICT) zum Zeitpunkt seiner Verhaftung als Berufungsrichter angehörte, in seinem Haus in der Türkei festgenommen. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 20.9.2018 zur Frage der Immunität:

“Gemäß Artikel 29 Absatz 1 MICT-Statut, der auf das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946 verweist, sind Richter des MICT hinsichtlich Vorrechten und Immunitäten diplomatischen Vertretern gleichgestellt. Soweit Diplomaten die Staatsangehörigkeit ihres Empfangsstaates besitzen, ist ihre Immunität diesem gegenüber auf Amtshandlungen beschränkt. Hintergrund dieser in Artikel 38 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 enthaltenen Beschränkung ist die Personalhoheit, die ein Empfangsstaat über seine eigenen Staatsangehörigen ausübt.”¹⁷⁰

2. Welthandelsorganisation (WTO)-Panels

123. Das Finanzgericht Bremen erklärte im Anschluss an den EuGH¹⁷¹ in seinem Urteil vom 11.4.2018, dass Entscheidungen der WTO-Panels nur Empfehlungen seien, an welche die Gerichte nicht unmittelbar gebunden seien.

“Danach ist die Streitschlichtung nach WTO-Regeln auf Vereinbarungslösungen ausgerichtet. Müssten Gerichte aber mit den WTO-Regeln unvereinbare Rechtsvorschriften unangewendet lassen, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Vertragsparteien die ihnen eingeräumte Befugnis genommen, auf dem Verhandlungsweg Lösungen zu erreichen. Es bedarf daher für eine Geltung

¹⁷⁰ BT-Drs. 19/4488, 2.

¹⁷¹ EuGH, Urteil vom 1.3.2005 C-377/02, Slg. 2005,1-1465 und Urteil vom 23.11.1999 C-149/96, Slg. 1999,1-08395.

der WTO-Empfehlungen eines Umsetzungsaktes, der dann die Gerichte bindet.“¹⁷²

3. Internationale Schiedsgerichte

124. Der EuGH entschied mit Urteil vom 6.3.2018 im sogenannten *Achmea*-Fall, dass Schiedsklauseln in Investitionsschutzabkommen, die zwischen EU-Mitgliedern geschlossen worden seien, mit dem EU-Recht unvereinbar seien. Die Bundesregierung erklärte in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 11.5.2018, dass die Argumentation des EuGH auch für den Energie-Charta-Vertrag, der ebenfalls eine Schiedsklausel vorsieht, Geltung beanspruche.¹⁷³ Schiedsklauseln in Freihandelsverträgen zwischen der EU und Drittstaaten wie etwa im Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA) seien von der Rechtsprechung des EuGH im Fall *Achmea* nicht betroffen.

4. Völkerstrafrecht

125. Der Bundesgerichtshof entschied mit Urteil vom 20.12.2018, dass die Beteiligung von ausländischen Truppen – hier ruandische – auf Seiten der Regierungstruppe – hier kongolesische – einen bewaffneten Konflikt noch nicht zu einem internationalen mache.¹⁷⁴

Der BGH stellte weiter fest, dass nach dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) – im Gegensatz zum Kriegsvölkerrecht nach dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen I-IV sowie nach Art. 8 Abs. 2 lit. c des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs – Distanzangriffe gegen die Zivilbevölkerung nicht als Kriegsverbrechen gegen Personen zu bestrafen sei:

“Mit der Einfügung des Zusatzes ‘und sich in der Gewalt der gegnerischen Partei befinden’ hat der Gesetzgeber die für den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt geltende Regelung des § 8 Abs. 6 Nr. 2 VStGB im Verhältnis zum internationalen Kriegsvölkerrecht damit bewusst eingeschränkt; dabei hat er sich an der den internationalen bewaffneten Konflikt betreffenden Vorschrift des Art. 4 Abs. 1 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 II, S. 917; fortan: GK IV) orientiert (vgl.

¹⁷² Urteil des FG Bremen vom 11.4.2018, 1 K 28/18 (2), Rn. 54.

¹⁷³ BT-Drs. 19/2174, 4 ff.

¹⁷⁴ Urteil des BGH vom 20.12.2018, 3 StR 236/17, Rn. 74 ff.

BT-Drucks. 14/8524, 30). [...] Für Art. 4 Abs. 1 GK IV ist anerkannt, dass das Erfordernis, fremder Gewalt unterworfen zu sein, in einem weiten Sinne zu verstehen ist. Es genügt, wenn sich das Opfer in einem von der gegnerischen Konfliktpartei kontrollierten Gebiet aufhält.”¹⁷⁵

Hinsichtlich der Auslegung des Tatbestandsmerkmals der gegnerischen Partei ist von Folgendem auszugehen:

“Nach der Vorschrift des § 4 Abs. 1 GK IV, an die sich § 8 Abs. 6 Nr. 2 VStGB – wie dargelegt (s. oben (a) (aa)) – anlehnt, ist geschützt, wer sich im Machtbereich einer an der Auseinandersetzung beteiligten Partei oder einer Besatzungsmacht befindet, deren Angehöriger er nicht ist. Die Regelung, die auch inhaltlich auf den internationalen Konflikt zugeschnitten ist, knüpft im Grundsatz an die Staatsangehörigkeit der Person an, die fremder Gewalt unterworfen ist; das wird besonders deutlich an der englischen Fassung der Norm (“[...] in the hands of a Party [...] or [...] Power of which they are not nationals”). Da dieses formale Abgrenzungskriterium den Realitäten moderner mit militärischen Mitteln ausgetragener Auseinandersetzungen nicht mehr gerecht wird, haben es der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und – ihm folgend – der Internationale Strafgerichtshof an die neuen Gegebenheiten angepasst. Nach der Rechtsprechung der internationalen Strafgerichte kommt es darauf an, ob die Opfer bei materieller Betrachtung der jeweiligen Gegenseite zuzurechnen sind. Für den nichtinternationalen bewaffneten Konflikt, an dem häufig nichtstaatliche Akteure derselben Nationalität beteiligt sind, erweist sich die Staatsangehörigkeit ohnehin zumeist nicht als sachgerechtes Kriterium, mit dem der Umfang eines Schutzes nach dem humanitären Völkerrecht sinnvoll festgelegt werden könnte (vgl. BGH, Beschluss vom 17.11.2016 – AK 54/16, juris Rn. 26). Um zu bestimmen, wer als Gegner der Konfliktpartei im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt anzusehen ist, bietet es sich vielmehr an, darauf abzustellen, was die Auseinandersetzung prägt. Handelt es sich etwa um einen interethnischen Konflikt, so wird es auf die ethnische Zugehörigkeit ankommen; im Fall einer religiös motivierten Auseinandersetzung wird die konfessionelle und weltanschauliche Überzeugung von Bedeutung sein (vgl. *G. Werle/E. Jeßberger*, Völkerstrafrecht, 4. Aufl. 2016, Rn. 1186 f. m. Nachw. aus der Rechtsprechung der internationalen Strafgerichte zu Art. 4 Abs. 1 GK IV). Bei einer komplexen Bürgerkriegslage unter Beteiligung einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure mit unterschiedlichsten Interessen – wie etwa im Fall des syrischen Bürgerkriegs – kann bereits diejenige Person einem Gegner zuzurechnen sein, die den Absichten der Konfliktpartei entgegenstehende Ziele verfolgt.”¹⁷⁶

¹⁷⁵ Urteil des BGH vom 20.12.2018, 3 StR 236/17, Rn. 80.

¹⁷⁶ Urteil des BGH vom 20.12.2018, 3 StR 236/17, Rn. 85 f.

XVII. Friedenssicherung

1. Bewaffneter Angriff

126. Auf die parlamentarische Frage, ob die Handlungen der Wehrmacht im Rahmen des unprovokierten Angriffskriegs und rassenideologischen Vernichtungskriegs als verbrecherisch einzuordnen seien, erklärte die Bundesregierung am 17.1.2018:

“Die Einordnung damaliger militärischer Handlungen der Wehrmacht als verbrecherisch im strafrechtlichen Sinne ist einzelfallbezogen vorzunehmen. Als verbrecherisch könnten Handlungen konkreter Täter einzustufen sein, die gegen anwendbares Recht verstießen, insbesondere Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit.”¹⁷⁷

127. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 5.2.2018:

“Der Bitte des von der internationalen Gemeinschaft als legitim anerkannten Staatspräsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi um Unterstützung gegen die Huthi-Rebellen ist eine größere Gruppe von Staaten unter der Führung Saudi-Arabiens nachgekommen. Neben Saudi-Arabien sind in erster Linie die Vereinigten Arabischen Emirate an den Militäroperationen beteiligt.”¹⁷⁸

128. Auf eine parlamentarische Anfrage erklärte die Bundesregierung am 27.3.2018, dass das Recht zur Selbstverteidigung auch durch einen bewaffneten Angriff ausgelöst werden könne, der von einem nichtstaatlichen Akteur ausgehe.¹⁷⁹

129. Auf eine parlamentarische Anfrage antwortet die Bundesregierung am 1.3.2018:

“Die Türkei hat am 22. Januar 2018 den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen darüber informiert, dass sie ihre am 20. Januar 2018 begonnene Operation auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht stützt. Sie beruft sich dabei darauf, dass ihre Sicherheit durch andauernde terroristische Angriffe aus Syrien auf die türkische Grenzregion bedroht sei. Die Türkei erklärt, dass sie mit ihrer Operation dieser terroristischen Bedrohung auf Grundlage des Selbstverteidigungsrechts begegne. Zur Selbstverteidigungslage, in der die Türkei sich nach ihrer Auffassung befand, liegen der Bundesregierung nach wie vor keine vollständigen Tatsacheninformationen vor,

¹⁷⁷ BT-Drs. 19/521, 5.

¹⁷⁸ BT-Drs. 19/695, 1.

¹⁷⁹ BT-Drs. 19/1492, 3.

die eine eigene völkerrechtliche Bewertung erlauben würden. Die Türkei hat sich bei ihrem militärischen Vorgehen bezüglich Afrin auf das Notwendige und Erforderliche zu beschränken und muss die Bestimmungen zum Schutz der Zivilbevölkerung nach humanitärem Völkerrecht unbedingt einhalten. Die Bundesregierung hat sich bereits am 25. Januar 2018 dafür eingesetzt, dass eine weitere Eskalation vermieden, humanitärer Zugang ermöglicht und die Zivilbevölkerung geschützt wird. Am 20. Februar 2018 hat die Bundesregierung an die Beteiligten aller aktuellen Kampfhandlungen in Syrien appelliert, diese zu beenden. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 24. Februar 2018 alle Seiten zur Einhaltung einer 30-tägigen Waffenruhe und humanitären Feuerpause in ganz Syrien aufgefordert.»¹⁸⁰

130. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage legte die Bundesregierung am 27.3.2018 dar:

“Syrien hat dem Einsatz türkischen Militärs auf seinem Staatsgebiet nicht zugestimmt. Die Türkei hat sich in ihren Schreiben vom 20. Januar 2018 an den Generalsekretär der Vereinten Nationen und den Vorsitzenden des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN-Dokument S/2018/53) unter anderem auf die den Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus einschließlich durch die Resolutionen 1373 (2001), 1624 (2005), 2170 (2014) und 2178 (2014) auferlegte Verantwortung berufen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat die türkische Militäroperation nicht beschlossen. Das Selbstverteidigungsrecht ist gem. Artikel 51 der VN-Charta ebenfalls eine Ausnahme vom Gewaltverbot. [...] Die nationale Sicherheit der Türkei sei durch in Syrien ansässige terroristische Organisationen unmittelbar bedroht. Der kürzliche Anstieg von Raketenangriffen und Beschuss der türkischen Provinzen Hatay und Kilis aus Afrin habe den Tod vieler Zivilisten und Soldaten verursacht und viele mehr verwundet.

Die türkische militärische Operation begegne der terroristischen Bedrohung, die sich aus Syrien auf die türkische Grenze richte. Das Risiko, dass Elemente von IS über das Gebiet Afrin in die Türkei gelangen könnten, sei durch jüngste Bewegungen von IS-Terroristen aus anderen Regionen Syriens nach Afrin noch gestiegen.

Ob in einer konkreten Situation die erforderlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts tatsächlich gegeben sind, ist von außen nur sehr schwer zu beurteilen. Zur Selbstverteidigungslage, in der die Türkei sich nach ihrer Auffassung befand, liegen der Bundesregierung keine vollständigen Tatsacheninformationen vor, die eine eigene völkerrechtliche Bewertung erlauben würden.»¹⁸¹

¹⁸⁰ BT-Drs. 19/1039, 4.

¹⁸¹ BT-Drs. 19/1492, 3.

131. Am 28.3.2018 antwortete die Bundesregierung auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage:

“Die Türkei ist der von den Auswirkungen des bewaffneten Konflikts in Syrien am stärksten betroffene NATO-Verbündete und hat ein legitimes Interesse an der Sicherheit des eigenen Staatsgebiets und der eigenen Grenzen. Die Türkei beauftragt sich bei ihrem Vorgehen im Rahmen der Militäroffensive ‘Olivenzweig’ auf ihr Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Die Türkei führt dafür unter anderem den vor der Militäroperation erfolgten Anstieg von Raketenangriffen und Beschuss auf die türkischen Provinzen Hatay und Kilis aus Afrin an (insgesamt mehr als 700 Zwischenfälle), der den Tod vieler Zivilisten und Soldaten verursacht und viele mehr verwundet habe.”¹⁸²

132. Auf eine parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 15.6.2018:

“Die Bundesregierung hat die ihr zur Verfügung stehenden Quellen fortlaufend ausgewertet und Begegnungen mit türkischen Gesprächspartnerinnen und -partnern dazu genutzt, die Türkei um nähere Erläuterung und Nachweise zu der Selbstverteidigungslage zu bitten, in der sie nach eigenen Angaben gehandelt hat. Die Zweifel, die die Bundesregierung an der völkerrechtlichen Rechtfertigung des türkischen Vorgehens hat, konnten dadurch bisher nicht ausgeräumt werden.”¹⁸³

133. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zur Völkerrechtsmäßigkeit eines Bombenangriffs durch westliche Staaten in Syrien am 14.4.2018 erklärte die Bundesregierung am 17.7.2018:

“Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Einsätze von Chemiewaffen durch das Assad-Regime gegen die eigene Bevölkerung ist die Bundesregierung zu der Auffassung gelangt, dass das Vorgehen von USA, Frankreich und Großbritannien am 14. April 2018 in Anbetracht des Nichthandelns des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auf diese schwere Völkerrechtsverletzung hin als eine gezielt und allein gegen im Zusammenhang mit dem Chemiewaffeneinsatz stehende Einrichtungen gerichtete Maßnahme erforderlich und angemessen war. [...] Die Frage, ob es unter ganz bestimmten Umständen neben dem Selbstverteidigungsrecht gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (VN) und der Autorisierung von Maßnahmen zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach Kapitel VII der VN-Charta einen weiteren, ungeschriebenen Ausnahmetatbestand zum Gewaltverbot nach Artikel 2 Nummer 4 VN-Charta gibt, ist völkerrechtlich umstritten. Die britische Regierung hat sich im Zusam-

¹⁸² BT-Drs. 19/1556, 29.

¹⁸³ BT-Drs. 19/2871, 8.

menhang mit dem Vorgehen vom 14. April auf die Rechtsfigur der humanitären Intervention berufen.“¹⁸⁴

2. Missionen der Bundeswehr

a) Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA)

134. Die Beteiligung der Bundeswehr an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) wurde fortgesetzt. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte erfolgte im Rahmen der UN-geführten Stabilisierungsmission auf Grundlage der Resolutionen 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015) und 2295 (2016) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 25.4.2013, 25.6.2014, 29.6.2015, 29.6.2016 und 29.6.2017 ergänzt durch Resolution 2391 (2017) vom 8.12.2017 bzw. deren Verlängerung und somit im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.¹⁸⁵ Die Mission sollte dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Förderung der Menschenrechte, dem Schutz des Kulturgutes, dem nationalen Dialog und der Wiederherstellung der staatlichen Autorität im ganzen Land, dem Schutz des UN-Personals und dem Schutz der Kulturgüter dienen. Der Bundestag stimmte am 26.4.2018 einem Einsatz von bis zu 1100 Soldatinnen und Soldaten – bislang 1000 Soldatinnen und Soldaten – bis längstens zum 31.5.2019 zu.¹⁸⁶

b) Mission der Vereinten Nationen zur Absicherung des Friedens im Sudan (UNMISS)

135. Die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der UN-geführte Friedensmission UNMISS im Südsudan wurde fortgesetzt. Die Mission diene seit der UN-Sicherheitsratsresolution 2155 vom 27.5.2014 dem Schutz der Zivilbevölkerung im Südsudan. Außerdem soll die Mission helfen, das zwischen den Bürgerkriegsparteien geschlossene Friedensabkommen vom August 2015 zu implementieren. Die deutschen Streitkräfte

¹⁸⁴ BT-Drs. 19/3512, 2; in diesem Sinne auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage am 25.5.2018, BT-Drs. 19/2375, 3.

¹⁸⁵ Antrag der Bundesregierung vom 7.3.2018, BT-Drs. 19/1098.

¹⁸⁶ BT-Plenarprotokoll 19/29, 2714 D.

handelten bei ihrem Einsatz als Teil der von den Vereinten Nationen geführten Friedensmission im Südsudan auf Grundlage von Resolution 1996 (2011) und der Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, zuletzt UN-Sicherheitsratsresolution 2392 vom 14.12.2017 und somit im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.¹⁸⁷ Die Bundeswehr sollte Führungs-, Beobachtungs-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben und Hilfe bei der technischen Ausrüstung und der Ausbildung von Soldaten der truppenstellenden Nationen leisten. Nach Art. VII der Charta der UN war UNMISS autorisiert, die notwendigen Maßnahmen für den Schutz der Zivilbevölkerung und von humanitären Helfern, und den Eigenschutz zu ergreifen, die Sicherheit von Flüchtlingslagern zu garantieren. Dies schloss auch die Anwendung militärischer Gewalt ein. Der Bundestag stimmte am 22.3.2018 dem weiteren Einsatz von bis zu 50 Soldatinnen und Soldaten bis längstens zum 31.3.2019 zu.¹⁸⁸

c) Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID)

136. Die AU/UN Hybridmission in Darfur (UNAMID) wurde fortgesetzt. Die deutschen Streitkräfte handeln bei ihrem Einsatz als Teil der gemeinsam von den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union geführten Friedensmission UNAMID auf Grundlage der Resolution 1769 (2007) vom 31.7.2007 und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, zuletzt Resolution 2363 (2017) vom 29.6.2017 und somit im Rahmen sowie nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.¹⁸⁹ Die sudanesishe Regierung habe der Entsendung der gemeinsamen Mission im Rahmen der am 12.6.2007 in Addis Abeba abgehaltenen hochrangigen Konsultationen mit den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union zugestimmt und diese Zustimmung am 17.6.2007 uneingeschränkt bestätigt.

Die Mission diene in erster Linie dem Schutz der Zivilbevölkerung sowie der Erleichterung der Bereitstellung humanitärer Hilfe sowie der Vermittlung zwischen der sudanesischen Regierung und den bewaffneten Be-

¹⁸⁷ Antrag der Bundesregierung vom 7.3.2018, BT-Drs. 19/1095.

¹⁸⁸ BT-Plenarprotokoll 19/29, 2108 D.

¹⁸⁹ Antrag der Bundesregierung vom 7.3.2018, BT-Drs. 19/1096.

wegungen. Der Bundestag stimmte am 22.3.2018 dem weiteren Einsatz von bis zu 50 Soldatinnen und Soldaten bis längstens zum 31.3.2019 zu.¹⁹⁰

d) Beobachtermission der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL)

137. Die Beteiligung der Bundeswehr an der Mission UNIFIL im Libanon wurde im 13. Jahr fortgesetzt. Die Mission sollte vor allem die Einstellung der Feindseligkeit überwachen, die libanesischen Streitkräfte bei ihrer Stationierung im gesamten Südlibanon unterstützen. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte erfolgt im Rahmen der VN-geführten Mission UNIFIL auf Grundlage der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1701 (2006) vom 11.8.2006 sowie den Folgeresolutionen 1773 (2007) vom 24.8.2007, 1832 (2008) vom 27.8.2008, 1884 (2009) vom 24.8.2009, 1937 (2010) vom 30.8.2010, 2004 (2011) vom 30.8.2011, 2064 (2012) vom 30.8.2012, 2115 (2013) vom 29.8.2013, 2172 (2014) vom 26.8.2014, 2236 (2015) vom 21.8.2015, 2305 (2016) vom 30.8.2016 sowie 2373 (2017) vom 30.8.2017 im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die libanesische Regierung hatte mit Schreiben an die Vereinten Nationen vom 6.9.2006 unter Verweis auf die Resolution 1701 (2006) u. a. um Unterstützung bei der Absicherung der seeseitigen Grenzen des Libanon gebeten.¹⁹¹ Der Bundestag stimmte am 14.6.2018 dem Einsatz unverändert von bis zu 300 Soldatinnen und Soldaten bis längstens zum 30.6.2019 zu.¹⁹²

e) Kosovo-Truppe (KFOR)

138. Die Mission im Kosovo KFOR wurde im 19. Jahr fortgesetzt. Der Einsatz erfolgte weiterhin im Rahmen der NATO-geführten Sicherheitspräsenz im Kosovo auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 aus dem Jahr 1999 und dem zwischen der NATO und den Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien (jetzt: Republik Serbien) und der Republik Serbien vom 9.9.1999 abgeschlossenen Militärisch-Technischen Abkommen und gestützt auf Art. 24 GG.¹⁹³ Die Streitkräfte sollten einen Betrag zu ei-

¹⁹⁰ BT-Plenarprotokoll 19/29, 2118 C.

¹⁹¹ Antrag der Bundesregierung vom 14.6.2018, BT-Drs. 19/2383, 1.

¹⁹² BT-Plenarprotokoll 19/39, 3831 C.

¹⁹³ S. Antrag der Bundesregierung vom 30.5.2018, BT-Drs. 19/2384, 1.

nem sicheren Umfeld leisten, die humanitäre Hilfe und die zivile Präsenz im Kosovo unterstützen und zur Entwicklung des Kosovo zu einem demokratischen, multiethnischen und friedlichen Staat beitragen. Der Bundestag stimmte am 14.6.2018 einem Einsatz von weiterhin bis zu 800 Soldatinnen und Soldaten – zeitlich unbegrenzt – einzusetzen, unter der Voraussetzung, dass ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, ein entsprechender Beschluss des Nordatlantik-Rates sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen, zu.¹⁹⁴

f) Bundeswehreinsatz gegen IS im Irak und in Syrien

139. Seit 2014 beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland an dem Kampf gegen den IS. Dazu führte sie im Irak militärische Ausbildungsmaßnahmen und über syrischem Territorium militärische Einsätze – Luftaufklärung und Luftbetankung – durch. Für die Maßnahme im Irak berief sich die Bundesregierung auf eine Einladung durch die irakische Regierung, den Einsatz in Syrien gegen den IS begründete die Bundesregierung mit dem auf Art. 51 UN-Charta beruhenden Argument der kollektiven Selbstverteidigung des Irak gegen Angriffe des IS aus Syrien und der Unfähigkeit der syrischen Regierung, auf dem syrischen Staatsterritorium wirksame Maßnahmen gegen den Irak zu ergreifen. Die Fortsetzung der Selbstverteidigungsmaßnahmen seien – so die Bundesregierung in ihrem Antrag vom 4.10.2018 auf Weiterführung der militärischen Beteiligung im Irak und in Syrien – auch nach der Niederlage des IS weiter gerechtfertigt, da vom IS immer noch eine Gefahr ausgehe. Völkerrechtlich begründete die Bundesregierung den Einsatz:

“Das Vorgehen gegen den IS in Wahrnehmung des kollektiven Selbstverteidigungsrechts gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen ist von der Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen umfasst, die vom Sicherheitsrat zuletzt in Resolution 2396 (2017) vom 21. Dezember 2017 bekräftigt wurde und in der die Notwendigkeit eines nachhaltigen und umfassenden Ansatzes mit aktiver Beteiligung und Zusammenarbeit aller Staaten und internationalen und regionalen Organisationen zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung betont wird.”¹⁹⁵

¹⁹⁴ BT-Plenarprotokoll 19/39, 3850 D.

¹⁹⁵ Antrag der Bundesregierung vom 4.10.2018, BT-Drs. 19/4719.

Die Bundeswehr wird weiterhin Luftaufklärung und Luftbetankung durchführen. Die zunächst auf Kurdistan beschränkte Ausbildungsmission wurde eingestellt.¹⁹⁶

Der Bundestag stimmte am 18.10.2018 dem Einsatz von bis zu 800 Soldatinnen und Soldaten – bislang 1200 – bis längstens zum 31.10.2019 vorrangig im und über dem Operationsgebiet der Terrororganisation IS in Syrien und auf dem Territorialgebiet von Anrainer-Staaten, von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt, zu.¹⁹⁷

140. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 13.4.2018, dass Aufklärungsergebnisse von Tornado-Flugzeugen über Syrien nur weitergeleitet würden, wenn der dafür zuständige Offizier diese freigebe; dies geschehe nur, wenn die Aufklärungsergebnisse sich auf das mandatierte Einsatzgebiet bezögen und im Rahmen eines Aufklärungsauftrags gewonnen wurden, der durch den “Red Card-Holder” im taktischen Luftwaffenhauptquartier (Combined Air Operations Centre – CAOC) Al Udeid in Katar geprüft und freigegeben wurde.¹⁹⁸

141. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 4.6.2018, dass die im Rahmen der Operation Inherent Resolve durch NATO-AWACS-Flugzeuge erstellten Luftlagebilder ausschließlich zum Kampf gegen den IS verwendet werden dürften.¹⁹⁹

g) Resolute Support Mission

142. Mit der Mission Resolute Support sollte die weitere Anwesenheit von NATO-Truppen in Afghanistan gesichert werden. Ziel der Mission war die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Verteidigungs- und Sicherheitsstreitkräfte. Auch der zivile Wiederaufbau Afghanistans sollte unterstützt werden.²⁰⁰ Der Einsatz erfolgte

a) im Rahmen der Implementierung der Beschlüsse der NATO-Gipfel in Chicago am 20./21.5.2012 und in Newport am 5./6.9.2014,

b) auf Grundlage der Zustimmung der Regierung der Islamischen Republik Afghanistan zu der Mission Resolute Support in Form des durch die NATO und Afghanistan unterzeichneten Truppenstatutes vom 30.9.2014 und

¹⁹⁶ S. Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses vom 20.3.2018, BT-Drs. 19/1300, 1; Bericht der Bundesregierung vom 31.7.2018, BT-Drs. 19/3694.

¹⁹⁷ BT-Plenarprotokoll 19/58, 6435 D.

¹⁹⁸ BT-Drs. 19, 1763, 56.

¹⁹⁹ BT-Drs. 19/2555, 2.

²⁰⁰ Antrag der Bundesregierung vom 7.3.2018, BT-Drs. 19/1094.

c) auf Grundlage des Einsatzbeschlusses des Nordatlantikrates vom 2.12.2014 im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Der Bundestag stimmte am 22.3.2018 einem Einsatz weiter von bis zu 1300 Soldaten – bislang 980 – längstens bis zum 31.3.2019 zu.²⁰¹

h) Maritime Sicherheitsoperation SEA GUARDIAN (MSO SG)

143. Als Nachfolgeoperation für Active Endeavour, welche eine auf Art. 51 UN-Charta und Art. 5 NATO-Vertrag gestützte Operation im Kampf gegen den Terror im Mittelmeer war, wurde die Maritime Sicherheitsoperation SEA GUARDIAN (MSO SG) geschaffen. Völkerrechtlich stützte sich die Operation auf die Beschlüsse des NATO-Rates vom 7.-9.7.2016 und die konkretisierenden Folgebeschlüsse, die einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, insbesondere die Resolution 2292, die sich auf Kapitel VII der UN-Charta gestützt, mit der Lage in Libyen beschäftigte, die UN-Seerechtskonvention und das Protokoll von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt.²⁰² Die Streitkräfte handelten, so die Bundesregierung, im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes. Zweck der Operation sei das Sammeln von Informationen und die Lagebilderstellung, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus, die Unterstützung der Sicherheitskräfte in den Anrainerstaaten des Mittelmeers, Durchsuchen und Umleiten von Schiffen, Zusammenarbeit mit der Operation EUNAVFOR MED Sophia der EU.²⁰³ Der Bundestag stimmte am 22.3.2018 einem Einsatz von – bis zu 650 Soldatinnen und Soldaten – bisher 600 – längstens bis zum 31.3.2019 im Mittelmeer einschließlich der Straße von Gibraltar und im darüber befindlichen Luftraum zu.²⁰⁴

²⁰¹ BT-Plenarprotokoll 19/23, 2085 D.

²⁰² Antrag der Bundesregierung vom 7.3.2018, BT-Drs. 19/22.

²⁰³ Antrag der Bundesregierung vom 15.9.2016, BT-Drs. 18/9632.

²⁰⁴ BT-Plenarprotokoll 19/23, 2097 C.

i) Multinationale Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) Mali

144. Die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte wurde fortgesetzt. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte erfolgt im Rahmen der EU-geführten militärischen Ausbildungs- und Beratungsmission auf Grundlage des Ersuchens der Regierung von Mali an die EU sowie des Beschlusses des Rates der EU 2013/87/GASP vom 18.2.2013, zuletzt geändert mit dem Beschluss (GASP) 2016/446 des Rates der EU vom 23.3.2016 in Verbindung mit den Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 2071 (2012) vom 12.10.2012, 2085 (2012) vom 20.12.2012, 2100 (2013) vom 25.4.2013, 2164 (2014) vom 25.6.2014, 2227 (2015) vom 29.6.2015, 2295 (2016) vom 29.6.2016 und damit im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.²⁰⁵ Die Streitkräfte sollten vornehmlich Unterstützungs-, Planungs- und Ausbildungsaufgaben übernehmen. Eine Unterstützung der malischen Streitkräfte bei bewaffneten Einsätzen blieb weiterhin ausgeschlossen. Der Bundestag stimmte am 26.4.2018 dem Einsatz von bis zu 350 Soldaten – bislang 300 – bis längstens zum 31.5.2019 zu.²⁰⁶

j) Multinationale Ausbildungsmission der Europäischen Union (EUTM) Somalia

145. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Ausbildungs- und Beratungsmission EUTM Somalia wurde am 31.3.2018 beendet.²⁰⁷ Die Bundesregierung bezeichnete diese EU-Mission als nicht in jeder Hinsicht erfolgreich. Missionen anderer Staaten seien für Somalia aufgrund des größeren Mitteleinsatzes attraktiver gewesen.

k) Atalanta

146. Die Beteiligung der Bundeswehr an der EU-Operation Atalanta vor der Küste von Somalia wurde im 10. Jahr fortgesetzt. Die Mission diene

²⁰⁵ Antrag der Bundesregierung vom 11.4.2018, BT-Drs. 19/1587.

²⁰⁶ BT-Plenarprotokoll 19/29, 2759 C.

²⁰⁷ BT-Drs. 19/3060.

dem Schutz der vom Welternährungsprogramm oder der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) gecharterten Schiffe, der Überwachung des Seeverkehrs und der Bekämpfung der Piraterie sowie der Überwachung der Fischereiaktivitäten vor Somalia.

Die Fortsetzung des Einsatzes der deutschen Streitkräfte im Rahmen von Atalanta erfolgt auf der Grundlage des Seerechtsübereinkommens der VN von 1982 und der Resolutionen 1814 (2008) vom 15.5.2008, 1816 (2008) vom 2.6.2008, 1838 (2008) vom 7.10.2008, 1846 (2008) vom 2.12.2008, 1851 (2008) vom 16.12.2008, 1897 (2009) vom 30.11.2009, 1950 (2010) vom 23.11.2010, 2020 (2011) vom 22.11.2011, 2077 (2012) vom 21.11.2012, 2125 (2013) vom 18.11.2013, 2184 (2014) vom 12.11.2014, 2246 (2015) vom 10.11.2015, 2316 (2016) vom 9.11.2016, 2383 (2017) vom 7.11.2017 und nachfolgender Resolutionen des Sicherheitsrates der VN in Verbindung mit der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP des Rates der EU vom 10.11.2008, den Beschlüssen des Rates der EU 2009/907/GASP vom 8.12.2009, 2010/437/GASP vom 30.7.2010, 2010/766/GASP vom 7.12.2010, 2012/174/GASP vom 23.3.2012, 2014/827/GASP vom 21.11.2014 und 2016/2082/GASP vom 28.11.2016 im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.²⁰⁸

Der Bundestag stimmte am 26.4.2018 dem Einsatz von wie bisher bis zu 600 Soldatinnen und Soldaten bis längstens zum 31.5.2019 zu.²⁰⁹

l) European Union Naval Force – Mediterranean (EUNAVFOR MED)

147. Die EU-Operation EUNAVFOR MED diente der Unterbindung des Menschensmuggels im südlichen und zentralen Mittelmeer.²¹⁰ Sie beruhte auf dem Ratsbeschluss (GASP) 2015/778. In der Phase 2, in der sich die Operation weiterhin befand, sollten Schiffe, die des Menschensmuggels verdächtig wurden, angehalten, durchsucht, ggf. beschlagnahmt und umgeleitet werden. Die beteiligten Streitkräfte sollten auch Maßnahmen auf hoher See zur Durchsetzung des UN-Waffenembargos im Einklang mit anwendbarem Recht durchführen. Die völkerrechtliche Pflicht zur Rettung von Personen, die in Seenot geraten waren, galt fort. Die deutschen Streitkräfte handelten bei der Beteiligung im Rahmen des Völkerrechts, einschließlich des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982,

²⁰⁸ Antrag der Bundesregierung vom 11.4.2018, BT-Drs. 19/1596.

²⁰⁹ BT-Plenarprotokoll 19/26, 2736 C.

²¹⁰ Antrag der Bundesregierung vom 30.5.2017, BT-Drs. 19/2381.

des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000 und des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000 in Verbindung mit den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union vom 18.5.2015 und 22.6.2015 (GASP 2015/778 und 2015/972) und auf Grundlage der Resolution 2240 (2015) vom 9.10.2015 und von Nachfolgeresolutionen, der Resolution 2259 (2015) vom 23.12.2015 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie der Sanktionen gegen Libyen betreffenden Resolutionen 1970 (2011), 1973 (2011), 2009 (2011), 2040 (2012), 2095 (2013), 2144 (2014), 2146 (2014), 2174 (2014), 2213 (2015), 2214 (2015), 2278 (2016), 2292 (2016), zuletzt erneuert mit Resolution 2357 (2017) vom 12.6.2017 und der Nachfolgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in Verbindung mit dem Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 18.5.2015 (GASP 2015/778), zuletzt geändert mit 2017/1385/GASP vom 25.7.2017. Die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dieser Phase der Operation EUNAVFOR MED erfolgte im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes.²¹¹

Es sollten weiterhin bis zu 950 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden können. Der Bundestag erteilte am 14.6.2018 ein Mandat bis längstens zum 30.6.2019.²¹²

148. Die Bundesregierung erklärte in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 14.3.2018:

“Nach Kenntnis der Bundesregierung wurden seit Beginn der Phase 2 am 7. Oktober 2015 137 Personen, die der Schleusung verdächtigt wurden, durch EUNAVFOR MED Operation SOPHIA an die italienischen Behörden übergeben. [...]

Seit Juni 2017 liegen der Bundesregierung keine Detailangaben vor, die eine Fortführung der Aufschlüsselung ermöglichen würden. Deutsche Soldatinnen und Soldaten dürfen im Einsatzgebiet keine Festnahmen oder Verhaftungen vornehmen, weil diese nicht Bestandteil des Mandats sind. Zum Stand möglicher laufender oder abgeschlossener Verfahren in Italien liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.”²¹³

²¹¹ S. Antrag der Bundesregierung vom 30.5.2018, BT-Drs. 19/2381.

²¹² BT-Plenarprotokoll 19/39, 3736 A.

²¹³ BT-Drs. 19/1345, 4.

Zur Mission Sophia wurde berichtet, dass seit deren Beginn 480 Flüchtlingsboote nach Rettungseinsätzen zerstört worden seien, damit die Schleuser sie nicht noch einmal verwenden. 119 mutmaßliche Schleuser seien festgenommen worden – darunter 46 von der Bundesmarine. Das belegen Zahlen des Verteidigungsministeriums, die ZEIT ONLINE mit einer Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz erlangte. Fast keinem der festgesetzten Männer habe nachgewiesen werden können, dass er an Schleusungen beteiligt gewesen sei.²¹⁴

149. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 28.8.2018:

“Kernauftrag von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA ist die Bekämpfung von Schleusernetzwerken. Schleuseraktivitäten im Mittelmeerraum verursachen jedes Jahr Tausende Tote. Im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen nehmen die seegehenden Einheiten der Operation auch in Seenot geratene Personen auf.”²¹⁵

m) Terrorismus und Friedenserhaltung

150. Das Verwaltungsgericht München stellte in seinem Beschluss vom 16.2.2018 unter Verweis auf ein Schreiben des Bundesministeriums des Inneren vom 29.1.2018 fest, dass die militärische Organisation der Kurden in Syrien YPG Organisationen Partiya Yekitiya Demokrat (PYD), Yekineyen Parastina Gel (YPG) und die kämpfende Frauen-Einheiten (YPJ) unbeschadet ihrer scheinbaren organisatorischen Selbständigkeit grundsätzlich dem Einflussbereich der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) zuzuordnen seien.²¹⁶

151. Auf eine parlamentarische Anfrage zur Qualifikation der Hisbollah als terroristische Vereinigung erklärte die Bundesregierung am 26.7.2018, dass sich der Rat für Auswärtige Angelegenheiten der EU am 22.7.2013 darauf geeinigt habe, den militärischen Flügel der Hisbollah gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt 931/2001 als terroristische Vereinigung zu listen.²¹⁷ Dies erfasse nicht den politischen Arm der Hisbollah, weil es aus europäischer Sicht nötig sei, den Konflikt im Libanon unter Beteiligung aller Akteure zu lösen, zu denen auch die Hisbollah gehöre. Dem würde eine Listung der Hisbollah als Ganzes entgegenstehen.

²¹⁴ Zeit-Online vom 12.12.2017.

²¹⁵ BT-Drs. 19/4092, 2.

²¹⁶ Beschluss des VG München vom 16.2.2018, M 13 S 18.743, Rn. 29.

²¹⁷ BT-Drs. 19/3642, 2.

XVIII. Humanitäres Völkerrecht

1. Reparationen

152. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 4.1.2018, dass der Bundestag 2015 in Anerkennung des durch sowjetische Kriegsgefangene im Zweiten Weltkrieg erlittenen Unrechts ohne Rechtsanspruch eine symbolische Leistung in Höhe von 2500 Euro erhalten sollten.²¹⁸ 2025 Anträge seien bei der zuständigen Stelle eingegangen, 1175 seien positiv beschieden, in 1158 Fällen sei eine Auszahlung erfolgt, 118 Fälle seien noch nicht beschieden.

2. Kriegsverbrechen

153. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu Drohneneinsätzen des USA, die über deutsche Standorte gesteuert werden sollen, erklärte die Bundesregierung am 22.5.2018:

“Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) hat im Hinblick auf die Medienberichterstattung von Ende Mai/Anfang Juni 2013, wonach seit 2011 US-amerikanische Drohnenangriffe in Afrika und andernorts durch in Deutschland stationierte Angehörige der US-Streitkräfte geplant, gesteuert und überwacht worden sein sollen, am 4. Juni 2013 einen Beobachtungsvorgang zur Prüfung der völkerstrafrechtlichen Relevanz des Sachverhalts und einer etwaig bestehenden Verfolgungszuständigkeit des GBA angelegt. Dieser Vorgang ist – ebenso wie ein aufgrund einer im Dezember 2016 durch das damalige Mitglied des Deutschen Bundestages, Hans-Christian Ströbele, erstatteten Strafanzeige angelegter weiterer Prüfungsvorgang – nach wie vor anhängig.”²¹⁹

Im Übrigen erklärte die Bundesregierung:

“Es besteht keine Veranlassung, davon auszugehen, dass die Überlassung des Luftwaffenstützpunktes Ramstein eine Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt oder selbst ein völkerrechtliches Delikt sein könnte.”

154. Auf die parlamentarische Anfrage, ob die Hafensperrungen im Jemen durch die kriegführenden Staaten um Saudi-Arabien völkerrechtswidrig seien, erklärte die Bundesregierung am 31.7.2018:

²¹⁸ BT-Drs. 19/374, 2 ff.

²¹⁹ BT-Drs. 19/2318, 4 f.

“Die Bundesregierung fordert in politischen Gesprächen regelmäßig die Parteien im Jemen-Konflikt zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts auf. Dies beinhaltet auch, dass alle Parteien dauerhaft ungehinderten und sicheren humanitären Zugang ermöglichen und Schutz für Zivilisten und zivile Infrastruktur garantieren.”²²⁰

3. Restitution von Kulturgütern

155. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 1.3.2018:

“Die Bundesregierung fordert unter Berufung auf das Völkerrecht (Recht der Staatenverantwortlichkeit, Haager Landkriegsordnung von 1907, deutsch-sowjetischer Vertrag von 1990, deutsch-russisches Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit von 1992) grundsätzlich die Rückführung aller Kulturgüter, die am Ende des Zweiten Weltkriegs unter Verletzung des Völkerrechts in die UdSSR abtransportiert wurden und sich heute auf dem Staatsgebiet der Russischen Föderation befinden. Die Verhandlungen werden durch das aus deutscher Sicht völkerrechtswidrige russische ‘Beutekunstgesetz’ von 1998 erschwert, das kriegsbedingt verbrachte Kulturgüter zu russischem Staatseigentum erklärt.”²²¹

Die Rückführung kriegsbedingt verbrachter Kriegsgüter sei regelmäßiger Gegenstand der deutsch-russischen Regierungskonsultationen, die allerdings seit der Annexion der Krim 2014 suspendiert seien. Auch mit anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion würden regelmäßig Gespräche zur Rückführung von Kulturgütern geführt. Dies habe auch in einigen Fällen zu Erfolgen geführt. Aus Russland sei letztmalig 2008 eine solche Rückführung erfolgt; damals seien Kirchenfenster der Marienkirche in Frankfurt/Oder zurückgegeben worden. Aus Deutschland seien bis in die jüngste Zeit einzelne Bücher und Gemälde zurückgegeben worden. In Russland sollen noch über eine Millionen kriegsbedingt verbrachte Kulturgüter lagern, außerdem ca. 3,6 Millionen Bücher. Die auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 3 des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrags von 1991 geführten Kulturgüterrückführungsgespräche seien 2005 von polnischer Seite nicht weiter geführt worden.

156. Die Bundesregierung antwortete auf eine parlamentarische Anfrage zu Forderungen nach Restitution von Kulturgütern aus Kolonialgebieten am 17.10.2018:

²²⁰ BT-Drs. 19/3695, 3.

²²¹ BT-Drs. 19/1045, 2.

“Der Bundesregierung liegt in Bezug auf Kulturgut aus kolonialen Kontexten eine offizielle Rückgabeforderung aus Namibia vor. Sie betrifft die sogenannte Cape-Cross-Säule, die sich im Deutschen Historischen Museum befindet. Die Prüfung der Anfrage dauert an.”²²²

157. Der Deutsche Museumsbund hat mit Unterstützung der Bundesregierung einen Leitfaden für den Umgang mit Museumsgut aus kolonialen Kontexten im Mai 2018 veröffentlicht. In dem Abschnitt über die möglichen rechtlichen Grundlagen für eine Restituierung von Objekten mit einem kolonialen Hintergrund heißt es zusammenfassend:

“Die derzeit geltende Rechtsordnung – dies gilt sowohl für das deutsche Recht als auch für das Völkerrecht – hält keine geeigneten Instrumente zur Klärung von Eigentumsfragen rund um Erwerbungen aus kolonialen Kontexten bereit. Selbstverständlich wäre es auf beiden Ebenen denkbar, eine solche rechtliche Regelung zu schaffen. Allerdings ist sehr fraglich, ob hierfür der politische Wille besteht.”²²³

158. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage am 7.12.2018, dass die Länder gemeinsam mit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und den kommunalen Spitzenverbänden eine Arbeitsgruppe zum Umgang mit Sammlungsgut aus kolonialen Kontexten einrichten.²²⁴

4. Besatzung

159. Zur territorialen Anwendbarkeit von mit Israel geschlossenen Verträgen Nr. 39.

5. Zulässigkeit bestimmter Waffenarten

160. Die Bundesregierung erklärte auf eine parlamentarische Anfrage am 27.4.2018:

“Der Menschenrechtsrat (MRR) der Vereinten Nationen hat die Resolution ‘Ensuring use of remotely piloted aircraft or armed drones in counter-terrorism and military operations in accordance with international law, including interna-

²²² BT-Drs. 19/5130, 12.

²²³ <<https://www.museumsbund.de>>, 72.

²²⁴ BT-Drs. 19/6487, 2.

tional human rights and humanitarian law' im März 2014 (25. Sitzung des MRR) und im März 2015 (28. Sitzung des MRR) verabschiedet. Deutschland hat sich mit weiteren EU-Mitgliedstaaten enthalten, da die in der Resolution angesprochenen menschenrechtlich relevanten Fragen der Terrorismusbekämpfung bereits in der wiederkehrenden Resolution 'Promotion of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism' des MRR behandelt werden. Darüber hinaus kritisierte Deutschland eine terminologische Unschärfe der Resolution.²²⁵

Im Übrigen erklärte die Bundesregierung, dass sie sich auf internationaler Ebene für die Entwicklung von Standards für die Nutzung und Ausfuhr von unbemannten Luftfahrzeugen einsetze. Auch befürworte sie die Einbeziehung derartiger Systeme in die Abrüstung.

161. Auf eine parlamentarische Anfrage zu Abrüstungsinitiativen erklärte die Bundesregierung am 25.10.2018:

“Deutschland ist Gründungsmitglied der im Januar 2018 von Frankreich angestoßenen ‘Internationalen Partnerschaft gegen Straflosigkeit beim Einsatz von Chemiewaffen’ und setzt sich im Rahmen dieser Partnerschaft sowie bei der Organisation für das Verbot chemischer Waffen dafür ein, dass der Einsatz von Chemiewaffen nicht straflos bleibt und die Verantwortlichen benannt werden. Hierfür wird sich die Bundesregierung auf der bevorstehenden Überprüfungs-konferenz zum Chemiewaffenübereinkommen im November 2019 und darüber hinaus einsetzen.”²²⁶

162. Zum Verbot von Nuklearwaffen s. Nr. 26.

6. Abrüstung und Waffenhandel

163. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 1.3.2018, dass sie weiterhin am Fortbestand des Intermediate Range Nuclear Forces (INF)-Vertrages zum Verbot bestimmter Mittelstreckenraketen festhalte. Sie teile die Bedenken der NATO-Partner, dass Russland gegen den Vertrag durch die Aufstellung der SSC 8 Rakete verstoßen haben könnte, auch wenn die Russen behaupteten, dass diese Rakete wegen kürzerer Reichweite nicht von dem Vertrag erfasst sei.²²⁷ Das in Rumänien und Polen aufgestellte System zur Raketenabwehr verstoße nicht gegen den INF-Vertrag, wie sich aus Art. VII Nr. 3 des Vertrages ergebe.

²²⁵ BT-Drs. 19/1988, 2 ff.

²²⁶ BT-Drs. 19/5440, 34.

²²⁷ BT-Drs. 19/1083, 2 ff.

164. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage erklärte die Bundesregierung am 17.4.2018, dass sie sich weiter für die nukleare Abrüstung im Rahmen des Vertrages über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV) einsetze.²²⁸ Vor dem Hintergrund des völkerrechtswidrigen Nuklearwaffen- und Raketenprogramms von Nordkorea müsse die Umsetzung des NVV auf der Grundlage des 2010 angenommenen Aktionsplans der NVV-Überprüfungskonferenz in allen drei Säulen – Nichtverbreitung von Nuklearwaffen, nukleare Abrüstung und friedliche Nutzung der Nuklearenergie – weiter verbessert werden. Die Bundesregierung stütze die Schaffung einer nuklearwaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten. Allerdings halte sie den Vertrag über das Verbot von Nuklearwaffen für ungeeignet, das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt in überprüfbarer Weise zu schaffen. Keiner der Nuklearwaffenstaaten habe sich an den Verhandlungen beteiligt. Der Vertrag drohe dem NVV-Kontrollregime zur Verhinderung der Proliferation von Nuklearwaffen zu schaden. Das in dem Vertrag vorgesehene Kontrollregime falle hinter die Verifikationsstandards des NVV und der Internationalen Atomenergieorganisation (IAO) zurück. Die Bundesregierung fügte an:

“Nukleare Abrüstung und das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen können und dürfen zudem nicht losgelöst von der sicherheitspolitischen Realität sowie den bündnispolitischen Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der NATO, zu denen die Bundesregierung uneingeschränkt steht, betrachtet werden.”²²⁹

Die Bundesregierung setze sich aber für den Erhalt der bestehenden Rüstungskontrollvereinbarungen ein.

165. Auf eine parlamentarische Anfrage zum Verkauf von Eurofightern durch das Vereinigte Königreich an Saudi-Arabien erklärte die Bundesregierung am 26.3.2018:

“Gemäß den getroffenen Vereinbarungen (Memorandum of Understanding #1 aus dem Jahr 1986) der Eurofighter-Partnernationen Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien unterbindet keine Partnernation den Verkauf oder die Genehmigung des Verkaufs von Produkten oder Systemen des Programms an Dritte.

Es gilt eine gegenseitige Informationspflicht im Vorfeld eines beabsichtigten Verkaufs, um angemessene Konsultationen zwischen den Partnernationen zu ermöglichen.

²²⁸ BT-Drs. 19/1779, 2 ff.

²²⁹ BT-Drs. 19/1779, 4.

Deutschland wurde von Großbritannien gemäß den geltenden Vereinbarungen über den geplanten Verkauf der Flugzeuge an Saudi-Arabien informiert.²³⁰

166. Zum Export von Kriegswaffen erklärte die Bundesregierung am 31.7.2018, dass sie eine restriktive Rüstungsexportpolitik betreibe. Genehmigungen für den Export von Rüstungsgütern werden nur erteilt, wenn zuvor der Endverbleib dieser Güter im Endempfängerland hinreichend sichergestellt ist. Die Bundesregierung führe bezüglich zu exportierender Rüstungsgüter eine *Ex-ante*-Prüfung zum Endverbleib durch.²³¹

²³⁰ BT-Drs. 19/1479, 32.

²³¹ BT-Drs. 19/3695, 3 f.