

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten

(3. Ausschuß)

über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit

— Drucksache IV/1157 —

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Furler

KAPITEL I

Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages

1. Die Gemeinsame Erklärung und der Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit haben eine zweifache Wurzel: Die seit 1949 von der Bundesregierung betriebene Politik, die darauf hinzielte, eine grundlegende Verständigung zwischen Deutschland und Frankreich herbeizuführen, findet in diesem Vertrag ihren deutlichsten Ausdruck. Gleichzeitig steht der Vertrag in Zusammenhang mit den im Jahre 1962 gescheiterten Bemühungen, eine Europäische Politische Union zu bilden.

a) Das bilaterale Verhältnis

2. Die Auseinandersetzungen zwischen Deutschland und Frankreich haben über die beiden Völker unendliches Leid gebracht. In beiden Weltkriegen wurde ganz Europa zutiefst erschüttert. Die Weitblickenden und Gutgesinnten unter den deutschen Politikern haben schon vor Jahrzehnten eine Verständigung zwischen Deutschland und Frankreich gefordert. Bis in die ersten Nachkriegsjahre verdunkelte noch das Kriegsgeschehen die Blicke der Völker. 1950 ist es jedoch

Frankreich, das den deutschen Bemühungen um eine tiefgreifende Umgestaltung der deutsch-französischen Beziehungen entgegenkommt und die Aufnahme der Bundesrepublik in den Straßburger Europarat als ersten Schritt zu seiner Wiedereingliederung in den Kreis der demokratischen europäischen Nationen verlangt.

1951 ist es wiederum Frankreich, das Deutschland ebenso wie anderen europäischen Völkern, die dazu bereit sind, die Verschmelzung der nationalen Bestimmungsrechte über Kohle und Eisen vorschlägt, um für immer Kriege zwischen ihnen unmöglich zu machen. Wenn auch die Ablehnung des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft durch Überreste des französischen Mißtrauens gegenüber Deutschland erklärt werden kann, so war Frankreich doch ein Jahr später — 1955 — bereit, mit der Bundesrepublik und den übrigen vier Staaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine Zoll- und eine Wirtschaftsunion in Form des Gemeinsamen Marktes im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abzuschließen, praktisch also die Wirtschaftsgebiete dieser sechs Staaten zu vereinigen. Das Vertrauen in die auf einen europäischen Zusammenschluß verpflichtete Politik der Bundesregierung war bereits so groß, daß die französische Regierung auch das Saargebiet in die Europäische Verteidigungsgemeinschaft

einzubringen bereit war. Als nach dem Scheitern dieses Vertrages die Bevölkerung der Saar gegen das Saarstatut stimmte und damit die Eingliederung in die Bundesrepublik forderte, nahm Frankreich diese Entscheidung an.

3. Das enge und ständige Zusammenwirken der beiden Staaten bei der Bildung der europäischen Institutionen und in ihrer täglichen Arbeit hat ein Vertrauensverhältnis zwischen ihnen entstehen lassen, das sich befruchtend und stärkend auf ihre zweiseitigen Beziehungen auswirkte. Kulturelle und wirtschaftliche Abkommen beweisen es, die einen Austausch zwischen beiden Ländern eingeführt haben, wie Deutschland ihn sonst mit keinem Staat besitzt.

General de Gaulle und Bundeskanzler Adenauer konnten deshalb auf diesen Ergebnissen aufbauen, als sie anlässlich des Besuches des französischen Staatspräsidenten in der Bundesrepublik im September 1962 beschlossen, „praktische Maßnahmen zu ergreifen, um die Bande wirksam zu verstärken, die bereits auf zahlreichen Gebieten zwischen ihren Staaten bestehen“. Zwischen den beiden Außenministern Schröder und Couve de Murville wurde bei einem Treffen am 16./17. Dezember 1962 in großen Zügen Einigkeit über die beiderseitigen Vorschläge erzielt und eine deutsch-französische Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Textes betraut, für den zunächst die Form eines Protokolls vorgesehen war. Erst kurz vor der Pariser Konferenz wurde auf deutschen Wunsch die Vertragsform gewählt, weil politische Beziehungen des Bundes geregelt werden sollten und deshalb nach Artikel 59 des Grundgesetzes eine Ratifizierung durch die gesetzgebenden Körperschaften erforderlich war. Am 22. Januar 1963 unterschrieben General de Gaulle und Bundeskanzler Adenauer die Gemeinsame Erklärung und den Vertrag, der außerdem die Unterschriften des französischen Premierministers und der beiden Außenminister trägt.

4. Der vorliegende Vertrag vollendet im zweiseitigen Verhältnis die Annäherung zwischen beiden Ländern. Er fügt zum ersten Mal die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik den Sachgebieten zu, auf denen die Regierungen eine Übereinstimmung suchen wollen. Der Vertrag verstärkt ferner die bisherigen Bindungen auf dem Gebiet der kulturellen Zusammenarbeit, des Erziehungswesens und des Jugendaustausches.
5. Der Vertrag ist nicht allein als bilaterales Abkommen klassischer Art zu werten. Er stellt auch eine Willensentscheidung Deutschlands und Frankreichs dar, in Zukunft auf allen Gebieten des staatlichen Lebens soweit als möglich in Übereinstimmung zu handeln und die Gefahren des schädlichen Gegeneinander-Stehens auszuschalten. Der Vertrag soll die Hoffnung beider Völker verwirklichen, nach jahrhundertelangen Auseinandersetzungen zu einer dauernden Freundschaft zu gelangen, die den Gegebenheiten

der geographischen Lage und der historischen, kulturellen und geistigen Verbundenheit entspricht.

b) Das europäische Verhältnis

6. Montanunion, Gemeinsamer Markt und Euratom sollen Einzelschritte auf dem Weg zu dem Endziel des politischen Zusammenschlusses Europas sein. Der Versuch, diesem Ziel mit Hilfe der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft näherzukommen, ist 1954 gescheitert. Die raschen Fortschritte der EWG veranlaßten die Regierungen erneut, sich Gedanken über die Koordinierung und Harmonisierung ihrer Außenpolitik zu machen. Die Verhandlungen führten am 18. Juli 1961 zu der „Bonner Erklärung“, in der die Ausarbeitung eines politischen Statuts vereinbart wurde. Zwar war zunächst nur an eine lose Form der Zusammenarbeit und der laufenden Konsultation gedacht, im Rahmen von Revisionen sollten jedoch die Verpflichtungen zwischen den Mitgliedstaaten der neuen Politischen Union verstärkt werden. Diese Union, deren Tätigkeitsfelder Außenpolitik, Verteidigungspolitik und Kulturpolitik umspannten, die außerhalb der Gemeinschaftsverträge verblieben waren, sollte die Aktion der bestehenden Europäischen Gemeinschaften ergänzen, an ihren Rechten und Pflichten sowie an ihren Befugnissen jedoch nichts ändern. Die Verhandlungen wurden am 17. April 1962 im Zusammenhang mit der strittigen Frage unterbrochen, ob Großbritannien unverzüglich oder erst nach seinem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften der Politischen Union angehören sollte.
7. Unter den Regierungen der Sechs hat sich vor allem diejenige der Bundesrepublik unermüdlich für die vertragliche Verankerung der politischen Zusammenarbeit eingesetzt. Die Bundesrepublik ist einem ständigen Druck von außen ausgesetzt; sie ist deshalb zutiefst von der Notwendigkeit der außenpolitischen Übereinstimmung der westlichen Staaten Europas überzeugt. Die Solidarität, die heute zwischen den Ländern der freien Welt und insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten des atlantischen Bündnisses besteht, beseitigt nicht die Notwendigkeit, zwischen den europäischen Staaten, vor allem zwischen den Gemeinschaftsstaaten, einen besonders engen und unauflöshchen allgemein-politischen Zusammenschluß zu schaffen. Mit der Unterbrechung der Verhandlungen über eine Politische Union entfiel auf absehbare Zeit diese besondere Möglichkeit. Das vorliegende Vertragswerk kann und soll nach der übereinstimmenden Ansicht beider Vertragspartner die Politische Union nicht ersetzen. Ein Ansatzpunkt zur Erweiterung liegt jedoch in der Bestimmung des Schlußkapitels (III. 2.), daß beide Regierungen die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit laufend unterrichtet halten werden.

KAPITEL II

Der Inhalt des Vertrages

1. Die Gemeinsame Erklärung stellt gewissermaßen eine in besonders feierlicher Form herausgehobene Präambel dar. Sie enthält die Motive, die die beiden Regierungen bewegen, und die Ziele, die sie mit dem neuen Vertragswerk verfolgen:
 - rückblickend auf die vergangene deutsch-französische Geschichte wird die Versöhnung als Ereignis herausgestellt, das ein neues Verhältnis zwischen beiden Völkern schafft;
 - die heute bestehende Übereinstimmung der grundlegenden Interessen beider Völker sowohl hinsichtlich ihrer Sicherheit als auch ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung wird als Begründung für ihre natürliche Solidarität angeführt;
 - die besondere Rolle, die die Jugend bei der Festigung der Freundschaftsbande spielen soll, wird hervorgehoben;
 - die Verstärkung der Zusammenarbeit wird ausdrücklich in den Rahmen der europäischen Zusammenarbeit gestellt als ein Schritt auf dem Weg zu dem vereinigten Europa, das das Ziel beider Völker ist.
2. Der Vertrag gliedert sich in drei Hauptteile: Organisation, Programm, Schlußbestimmungen.

Organisation

Der Vertrag schafft keine neuen zwischenstaatlichen Institutionen; er kann auch in dieser Hinsicht nicht mit den Europäischen Gemeinschaftsverträgen verglichen werden. Seine Ziele sollen durch regelmäßige Zusammenkünfte zwischen den Staats- und Regierungschefs, den Außenministern, den Verteidigungsministern, den auf dem Gebiet des Erziehungswesens und für Jugendfragen verantwortlichen Ministern und den Generalstabchefs oder ihren Stellvertretern erreicht werden. Ferner sollen sich die Beamten der an der Zusammenarbeit beteiligten Ministerien laufend treffen. Schließlich sind enge Kontakte zwischen den diplomatischen Vertretungen und den Konsulaten beider Länder sowie den ständigen Vertretern bei internationalen Organisationen in Fragen gemeinsamen Interesses vorgesehen. Um innerhalb jedes Landes das Vorgehen der beteiligten Ministerien zu koordinieren, wird von der deutschen und der französischen Regierung je eine interministerielle Kommission gebildet. Zu ihren Aufgaben wird es gehören, den beteiligten Regierungen in regelmäßigen Abständen Bericht über den Stand der Zusammenarbeit zu erstatten sowie zweckmäßige Anregungen für die Ausführung des Programms und seine etwaige Ausdehnung auf neue Gebiete zu machen (hierzu: Kapitel V).

Programm

Der Vertrag bestimmt die Formen der Zusammenarbeit zwischen beiden Regierungen auf den

drei Anwendungsgebieten Auswärtige Politik, Verteidigung und Erziehungs- und Jugendfragen, ohne den materiellen Gehalt dieser Zusammenarbeit festzulegen.

In der Außenpolitik werden sich beide Regierungen vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse konsultieren, um soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen. Diese Konsultation erstreckt sich auf Fragen der Europäischen Gemeinschaft und auf den europäischen politischen Zusammenschluß, die Ost-West-Beziehungen sowie auf die Angelegenheiten des NATO-Vertrages und der verschiedenen internationalen Organisationen. Die Regierungen verpflichten sich ferner zu einer verstärkten Zusammenarbeit auf den Gebieten des Informationswesens und der Entwicklungshilfe sowie im Rahmen des Gemeinsamen Marktes in anderen wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik.

In der Verteidigung setzten sich beide Regierungen zum Ziel, in Fragen der Strategie und der Taktik ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen. Der Personalaustausch zwischen den Streitkräften soll verstärkt und die Zusammenarbeit im Bereich der Rüstung enger gestaltet werden. Beide Regierungen werden ferner die Voraussetzungen prüfen, unter denen eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des zivilen Bevölkerungsschutzes hergestellt werden kann.

In Erziehungs- und Jugendfragen soll in jedem Land der Unterricht in der Sprache des anderen Landes gefördert werden; die Gleichwertigkeit der Schulzeiten, der Prüfungen, der Hochschul-titel und -diplome wird angestrebt; auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung soll eine verstärkte Zusammenarbeit einsetzen; beide Regierungen werden ein Austausch- und Förderungswerk mit einem deutsch-französischen Gemeinschaftsfonds schaffen, an dessen Spitze ein unabhängiges Kuratorium steht. Das Werk soll einem umfassenden Austausch zwischen der Jugend beider Länder dienen.

Schlußbestimmungen

Die Bestimmungen des Vertrages mit Ausnahme der die Verteidigung betreffenden Klauseln werden auf Berlin ausgedehnt. Beide Regierungen verpflichten sich, die erforderlichen Anordnungen zur unverzüglichen Verwirklichung der Vereinbarungen zu treffen, sobald sie sich gegenseitig mitgeteilt haben, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind. Der Vertrag ermächtigt die Regierungen, die zur Ausführung des Vertrages erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Schließlich enthalten die Schlußbestimmungen die wichtige Klausel, daß beide Regierungen die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung ihrer Zusammenarbeit laufend unterrichten werden.

KAPITEL III

Schwerpunkte des Vertrages

1. Der Vertrag ist häufig als Konsultationsvertrag bezeichnet worden. Zweifellos liegt in der Konsultationsverpflichtung ein Kernstück der neuen Vereinbarung. Eine Verpflichtung dieser Art besteht sonst zwischen souveränen Staaten für die Bereiche der Außen- und Verteidigungspolitik nicht. Die Versuche, im Rahmen internationaler Organisationen wie der NATO, dem Europarat und der WEU eine Konsultationspflicht einzuführen, sind bisher immer gescheitert.
2. Durch diese Konsultationsverpflichtung wird ein Handeln des einen Partners ohne Wissen des anderen, worin so oft im internationalen Verkehr die Quelle für Überraschung, Verärgerung und Streit liegt, ausgeschlossen. Bevor ein Partner in Zukunft in einer wichtigen außenpolitischen Frage seine Politik bestimmt, muß er den anderen hören; jeder von ihnen erhält damit die Möglichkeit, während des Prozesses der innerstaatlichen Willensbildung des Partners seine eigenen Gesichtspunkte bereits geltend zu machen und den Partner von ihrer Richtigkeit zu überzeugen; jeder kann auch sein eigenes Handeln besser auf die Vorstellungen und Wünsche des anderen abstimmen. Angesichts der Verflechtung deutscher und französischer Interessen liegt in dieser Konsultationspflicht ein wesentlicher Fortschritt.
3. Die Charakterisierung als Konsultationsvertrag wird dem Wesen des Werks allerdings nicht voll gerecht. Die beiden Partner verpflichten sich nicht nur, sich zu konsultieren, sondern sie legen gleichzeitig auch allgemeine Zielsetzungen für diese Konsultationen fest. Auf außenpolitischem Gebiet sollen sie „soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung gelangen“. Im Bereiche der Verteidigung ist die Formulierung verwendet worden: die zuständigen Stellen bemühen sich, „ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen“. Durch diese allgemeinen Zielsetzungen erweist sich der Vertrag als ein Freundschaftsvertrag, der ein schon bestehendes Vertrauensverhältnis auch auf den schwierigsten Gebieten der staatlichen Tätigkeit zur Geltung bringen will. Eine gewöhnliche Konsultation ist auch unter entfernter stehenden Partnern möglich; eine Konsultation in dem Bemühen der Angleichung der Standpunkte ist Partnern vorbehalten, die in engen Beziehungen zueinander stehen.
4. In der Konsultationsverpflichtung liegt zugleich auch die Grenze des Vertragswerks. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten, die heute in einigen grundsätzlichen politischen Fragen zwischen den beiden Regierungen bestehen, kann sich keine von ihnen die Hände so weit binden, daß sie in Zukunft nur noch gemeinsam mit dem Partner handelt und auftritt. Der Vertrag läßt eindeutig jedem Staat die Freiheit, die Politik fortzuführen, die er für richtig hält — vorausgesetzt, daß in der Konsultation keine „gleichgerichtete Haltung“ oder „gemeinsame Konzeption“ erreicht werden konnte. Die letzte Entscheidung über die Orientierung der Politik bleibt den Regierungen vorbehalten.
5. Die Gemeinsame Erklärung enthält allgemeine Richtlinien für die Konsultationen, deren Respektierung wiederum die Regierungen hindern wird, bei Ausübung ihres unbestrittenen Rechts zur freien Entscheidung nach der Konsultationsphase sich allzu weit voneinander zu entfernen. Diese Richtlinien sollen die Regierungen veranlassen, ihr Handeln an den Begriffen der Freundschaft und Solidarität zu orientieren. Sie stellen ferner die gesamte Zusammenarbeit in den Rahmen der europäischen Integration. Diese Zusammenarbeit ist ein „unerläßlicher Schritt auf dem Wege zu dem vereinigten Europa, welches das Ziel beider Völker ist“. Die Bundesregierung hat in ihrer Denkschrift darauf hingewiesen, daß — wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft — die enge Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten „die unerläßliche Voraussetzung auf dem Wege zu dem vereinigten Europa“ ist, „das in den Europäischen Gemeinschaften seine erste sichtbare Verwirklichung gefunden hat“. Die Bundesregierung bezeichnet es ferner unverändert als ihre Aufgabe, das damit begonnene Werk fortzuführen und zu vollenden. Die Unterstützung, die das deutsch-französische Vertragswerk bei seiner Anwendung im Bundestag und auch in der Öffentlichkeit finden wird, dürfte zu einem großen Teil davon abhängen, wie überzeugend die Orientierung aller zweiseitigen Maßnahmen an dem übergreifenden europäischen Ziel verwirklicht wird. Dieser Zusammenhang kommt in der vorgeschlagenen Präambel nochmals sehr klar zum Ausdruck.
6. Für den Auswärtigen Ausschuß ist das in der Gemeinsamen Erklärung als Ziel beider Völker angesprochene „vereinigte Europa“ identisch mit dem Ziel, das auch der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufstellt, der von dem festen Willen der Mitgliedstaaten spricht, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen“. Wie immer die Form und die Bezeichnung dieses Zusammenschlusses sein wird, er soll in seiner endgültigen Gestalt einen zum mindesten auch staatsrechtlichen und nicht nur einen völkerrechtlichen Charakter tragen.
7. Einen für das Verständnis zwischen beiden Völkern gerechtfertigten Schwerpunkt legt das Vertragswerk auf die Steigerung der Sprachkenntnisse durch verstärkten Sprachunterricht und eine Verstärkung des Jugendaustausches. Der Wert dieser Maßnahmen bedarf keiner Erläuterung. Der Ausschuß hat mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, daß die Länder sich zur vollen Mitarbeit bereit erklärt haben. Er appelliert an Bundes- und Länderbehörden, unbeeinflußt von Hemmnissen, die Zuständigkeitsfragen bereiten können, dieses für die Zukunft der

Freundschaft zwischen den Völkern entscheidende Werk zu verwirklichen. Im übrigen wird auf die Stellungnahme des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen (Kapitel VI) verwiesen.

KAPITEL IV

Einwände gegen den Vertrag

1. Gegen den deutsch-französischen Vertrag sind in den Beratungen des Ausschusses verschiedene Einwände geltend gemacht worden, die zum Teil auch in der deutschen und nicht-deutschen Öffentlichkeit erhoben wurden. Sie entstehen in erster Linie aus der Frage, ob das Vertragswerk mit den Verpflichtungen der Bundesrepublik aus den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften und die Atlantische Verteidigungsorganisation (NATO) zu vereinbaren ist.

a) Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftsverträgen

2. Die von einzelnen Mitgliedern des Ausschusses vorgebrachten Einwände besagen, daß die beiden Regierungen mit dem Abschluß eines zweiseitigen Vertrages, der sich auch auf Angelegenheiten bezieht, die bereits in den Gemeinschaften behandelt werden, den Geist dieser Verträge nicht beachtet haben. Durch die vorherige Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes zu Fragen, die in den Ministerräten entschieden werden sollen, werde ferner die Freiheit der Aussprache beeinträchtigt und die Gefahr einer Sperrminorität in den Abstimmungsmechanismus eingefügt. Auf diese Art und Weise könnte an Stelle der innergemeinschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staaten mit gleichen Rechten und Pflichten eine Hegemonie der beiden Vertragspartner entstehen. Die europäische Entwicklung würde damit wiederum in das so gefährliche Koalitionsschema zurückgeführt werden.
3. Befürchtungen sind auch von Vertretern der EWG-Kommission öffentlich geäußert worden. Präsident Hallstein hat ihnen in abgewogener Form vor dem Europäischen Parlament am 27. März 1963 Ausdruck gegeben. Seine Erklärung gipfelte in der Erwägung, daß „die vorherige obligatorische Beratung zwischen zwei Mitgliedsregierungen mit dem Ziele, ‚soweit wie möglich‘ zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen‘, in diesen ausgewogenen Gemeinschaftsprozeß ein neues und dem Vertrag fremdes Gewicht hineintrage“.
4. Die Mehrheit des Ausschusses hat sich diesen Überlegungen nicht anschließen können. Sie hält vielmehr den deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 für eindeutig vereinbar mit den Gemeinschaftsverträgen. Sie stützt sich dabei auf folgende Argumente:

— Die Gemeinschaftsverträge gehen dem deutsch-französischen Vertrag vor. Sie sind mit einer stark integrierenden Wirkung aus-

gestattet und besitzen in dem Gerichtshof ein Organ, das eine ständige Rechtskontrolle ausübt. Im Zweifel würde der Europäische Gerichtshof den Gemeinschaftsverträgen den Vorrang vor allen späteren bilateralen Verträgen geben; die nationale Gerichtsbarkeit ist an seine Interpretation gebunden. Die Überlegenheit der Gemeinschaftsverträge über bilaterale Verträge bringt es mit sich, daß die letzteren keine mit den Verpflichtungen der ersteren in Widerspruch stehenden Bindungen schaffen können. Dieser Rechtsbestand verdient hervorgehoben zu werden; auf Grund der Gemeinsamen Erklärung und der Auslegung des deutsch-französischen Vertrages durch die beiden vertragschließenden Regierungen ist ohnehin davon auszugehen, daß keine von ihnen Bindungen zu schaffen wünscht, die zu ihren Verpflichtungen im Rahmen der Gemeinschaftsverträge in Widerspruch treten könnten,

- die durch die Verträge auf die Gemeinschaften übertragenen Rechte und Befugnisse werden ebensowenig durch den deutsch-französischen Vertrag berührt wie die den Gemeinschaften zur Entscheidung durch ihre eigenen Organe bereits zugesprochenen Materien. Insbesondere bleibt der Tätigkeitsbereich der Kommissionen, der Hohen Behörde, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs außerhalb jeder Beeinträchtigung. Was bereits den Gemeinschaften an Zuständigkeiten übertragen worden ist, kann nicht geändert werden,
- für den Ministerrat gilt das Gesagte nicht in dem gleichen Umfang. Nach dem EWG-Vertrag (Artikel 145) sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und besitzt eine Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnis. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Artikel 146). Die Minister sind an die Instruktionen ihrer Regierungen gebunden. Es bleibt damit im Ermessen jeder Regierung, welchen Inhalt sie diesen Instruktionen gibt. Falls sie zu diesem Zweck Konsultationen mit einem oder mehreren anderen Mitgliedern abhält, so bestehen dagegen keine rechtlichen Einwände. Dem entspricht auch die bisherige Praxis. Nicht nur ist es zwischen den Benelux-Staaten im Rahmen der zwischen ihnen bestehenden Wirtschaftsabkommen stets üblich gewesen, ihre Auffassungen vor Ratssitzungen untereinander abzustimmen, auch die übrigen Mitgliedstaaten haben in häufigen bilateralen Besprechungen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht,
- diese Vorbereitung der Willensbildung im Ministerrat ändert nichts an der Tatsache, daß der Ministerrat ein Gemeinschaftsorgan ist. Als Gemeinschaftsorgan hat der Ministerrat in einem beständigen Dialog mit den Kommissionen Gründe und Gegengründe zu wä-

- gen und den Ausgleich zwischen den Partikularinteressen und den Gemeinschaftsinteressen zu suchen. Auch in Zukunft werden die deutsche und die französische Regierung von einem gemeinsamen Standpunkt, den sie im Laufe der Konsultationen gewonnen haben, abgehen, wenn aus dem Dialog im Ministerrat und mit den Exekutivorganen sich ein für die Gemeinschaft förderlicher, anderer Standpunkt herauschält. Die Verpflichtung zur Einigung auf der Basis des gemeinschaftlichen Interesses, die den Gemeinschaftsverträgen immanent ist, bleibt für jede Regierung bestehen,
- für die Beurteilung der Frage, wieweit die beiden Staaten durch ihre vereinigten Stimmen eine Sperrminorität zur Geltung bringen könnten, ist die Tatsache maßgebend, daß die Gemeinschaftsverträge bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen die Möglichkeit ausschließen, zwei der größeren Staaten zu überstimmen. In dem Montanunion-Vertrag ist durch einen komplizierten Mechanismus sogar sichergestellt worden, daß Frankreich und Deutschland jeden Beschluß, der ihnen gemeinsam mißfällt, verhindern können. Die Verträge geben den beiden Staaten — und in der EWG und in Euratom nicht nur ihnen — die Möglichkeit, eine Sperrminorität zu bilden,
 - politisch widerspräche es nach den im Auswärtigen Ausschuß abgegebenen Erklärungen der Bundesregierung den Absichten der beiden Regierungen, die Entwicklung der Gemeinschaften etwa durch ein gemeinsames Veto blockieren zu wollen. Der Vertrag soll auch für das Werk der Europäischen Gemeinschaften förderlich sein. Die Vertragsschließenden haben durch die doppelte Erwähnung der Gemeinschaften im Text klargemacht, daß sie bei der Organisation ihrer verstärkten Zusammenarbeit von der Existenz und der Bedeutung der Gemeinschaften für das Leben ihrer Völker ausgehen. Die Konsultationen bieten die Möglichkeit, die für die europäische Integration so notwendige deutsch-französische Übereinstimmung herbeizuführen. Niemand zweifelt daran, daß ohne diese Übereinstimmung die Situation der Gemeinschaften sehr schwierig wäre,
 - der Wille beider Vertragspartner, an der Politik der europäischen Vereinigung festzuhalten, kommt auch in der Abschlußbestimmung (III. 2.) zum Ausdruck, nach der die übrigen Mitgliedstaaten über den Fortgang der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterrichtet werden. Eine derartige Norm ist in einem bilateralen Vertrag nicht üblich. Sie erklärt sich aus der mit dem Vertrag verbundenen europäischen Zielsetzung. Hier kann der Ansatzpunkt für die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Bildung der Europäischen Politischen Union liegen.

b) Vereinbarkeit mit der NATO

5. Im Ausschuß wurde auch die Frage erörtert, ob der deutsch-französische Vertrag im Widerspruch zu den Verpflichtungen stehe, die beide Vertragspartner im NATO-Vertrag übernommen haben. Die Vereinbarkeit mit dem ausschließlich auf klassischen völkerrechtlichen Grundlagen aufgebauten multilateralen NATO-Vertrag wurde im Ausschuß anerkannt; Meinungsverschiedenheiten traten hierbei nicht auf. Der Vertrag verpflichtet zwar zum ersten Male die Bundesrepublik, eine Abstimmung der Auffassungen über Strategie und Taktik auf bilateralem Weg anzustreben. Abstimmungen dieser Art werden zwischen anderen NATO-Mitgliedern seit langem vorgenommen; es bestehen auch bilaterale Vereinbarungen. Die Bundesregierung hat bei Vertragsabschluß deutlichgemacht, daß sie bei diesem Bemühen von der NATO-Strategie ausgehe, da eine andere für sie nicht existiere, was sich schon aus der Unterstellung sämtlicher deutscher Streitkräfte unter den NATO-Befehl ergibt. Im übrigen wird auf die Stellungnahme des Verteidigungsausschusses und auf die Ausführungen unter Kapitel V verwiesen.

KAPITEL V

Klarstellungen zum Vertragstext

In den Ausschußberatungen konnten einige Klarstellungen zum Text des Vertrags erzielt werden, die in den bisherigen Darlegungen des Berichts wegen ihres speziellen Inhalts noch nicht erwähnt sind. Es handelt sich um folgende Fragen:

Vertrag

I. Organisation

Zu I. 1.

Zu der in dieser Bestimmung enthaltenen Weisungskompetenz der Staats- und Regierungschefs hat sich die Frage erhoben, ob sie etwa unbegrenzt sei. Die Bundesregierung hat dazu erklärt, daß sich die Weisungen im Rahmen der in den jeweiligen Verfassungen der beiden Partnerstaaten gegebenen Kompetenzverteilung halten werden.

Zu I. 3.

Nach der Bestimmung in 3. a) soll sich der französische Erziehungsminister in regelmäßigen Abständen mit „derjenigen Persönlichkeit“ treffen, „die auf deutscher Seite benannt wird, um die Ausführung des Programms der Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet zu verfolgen“. Der Ausschuß behandelte in diesem Zusammenhang die Frage nach der Kompetenzverteilung auf kulturellem Gebiet in der Bundesrepublik. Es bestand Übereinstimmung darüber, daß die innerstaatliche Sachkompetenz für kulturelle Fragen grundsätzlich bei den Ländern, die

außenpolitische Vertretungsbefugnis jedoch beim Bund liegt.

Zu I. 4.

Diese Bestimmung betrifft die Bildung einer interministeriellen Kommission in jedem der beiden Staaten, der Vertreter aller beteiligten Ministerien angehören. Nach Auffassung des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen sind unter den „beteiligten Ministerien“ nicht nur Ministerien des Bundes, sondern auch solche der Länder zu verstehen. Wie die Beteiligung der zuständigen Länderministerien an der Tätigkeit dieser Kommission zu gestalten ist, wird im einzelnen im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes zu regeln sein.

Die Kommission hat die Aufgabe, „zweckmäßige Anregungen für die Ausführung des Programms der Zusammenarbeit und dessen etwaige Ausdehnung auf neue Gebiete zu geben“. Auf die Frage, ob damit etwa völlig neue Gebiete in die deutsch-französische Zusammenarbeit hineinbezogen werden könnten, hat die Bundesregierung geantwortet, daß es sich hier selbstverständlich nur um wesensverwandte Ergänzungen zu den im Vertrag genannten Bereichen der Zusammenarbeit handeln könne.

II. Programm

Zu II. B. Verteidigung

Die Stellungnahme des Verteidigungsausschusses ist in Kapitel VI angeführt. Die grundsätzliche Frage der Vereinbarkeit des deutsch-französischen Vertragswerks mit NATO wurde bereits in Kapitel IV behandelt. Darüber hinaus hat der Verteidigungsausschuß dem Auswärtigen Ausschuß Erläuterungen zu einzelnen Fragen gegeben, die er für besonders bedeutend hält:

- Der Verteidigungsausschuß legt größten Wert darauf, daß die zuständigen Organe beider Staaten eine übereinstimmende militärische Terminologie schaffen. Offensichtlich deckt sich der Inhalt grundlegender militärischer Begriffe in beiden Sprachen nicht völlig.
- Mißverständlich im deutschen Text ist die Übersetzung des französischen Begriffs „instituts germano-français de recherche operationelle“ durch „Institut für operative Forschung“. Es handelt sich hier um Zentren für militärwissenschaftliche Forschung, nicht jedoch um Einrichtungen für strategische Planungen. Der Ausschuß begrüßt die Errichtung solcher Institute gemeinsam durch beide Staaten schon deshalb, weil dadurch jedem von ihnen erhebliche Kosten erspart werden.
- Der Verteidigungsausschuß betrachtet die vorgesehene Rüstungszusammenarbeit zwischen beiden Ländern als besonders wichtig. Er hat darauf aufmerksam gemacht, daß für diese Zusammenarbeit ausdrücklich nur „geeignete“ Rüstungsvorhaben ausgewählt werden sollen. Die

Zusammenarbeit mit anderen NATO-Mitgliedstaaten bleibt unberührt.

Zu II. C. Erziehungs- und Jugendfragen

Zu II. C. 1.

Der Ausschuß hat sich mit der Regelung des Sprachunterrichts befaßt und die Frage gestellt, wie weit die Bundesregierung die Zustimmung der Länderregierungen gefunden habe. Die Bundesregierung hat dazu erklärt, der Präsident der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder habe vor dem Bundesrat die Formulierung dieses Vertragsteils als den Wünschen der Länderregierungen voll entsprechend bezeichnet.

Zu II. C. 2.

Die Stellungnahme des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen zu dem vereinbarten Jugendaustausch ist in Kapitel VI angeführt. Über die grundsätzlichen Erwägungen hinaus, die bereits in Kapitel III behandelt worden sind, hat der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten zu Einzelfragen in Gegenwart der Berichterstatterin des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen folgende Überlegungen angestellt, die ihm besonders bedeutsam erscheinen:

- Der Ausschuß hat die Frage behandelt, wie das Austausch- und Förderungswerk, an dessen Spitze ein unabhängiges Kuratorium steht, errichtet werden soll und auf welche Weise die verfassungsmäßigen Rechte der Länder gewährleistet würden. Die Bundesregierung hat hierauf geantwortet, sie beabsichtige hier mit den Ländern zusammenzuarbeiten und über die Einzelheiten zu gegebener Zeit den zuständigen Bundestagsausschuß zu informieren.
- Über die Höhe des deutsch-französischen Gemeinschaftsfonds, der dem Werk von beiden Regierungen zur Verfügung gestellt wird, konnte die Bundesregierung im Augenblick noch keine endgültigen Auskünfte geben; die Summe werde selbstverständlich in den Haushaltsvoranschlag aufgenommen werden. Der Ausschuß äußerte in diesem Zusammenhang den Wunsch, neben der Verstärkung der Verbindung zwischen der deutschen und der französischen Jugend selbstverständlich auch die kulturellen Beziehungen zu der Jugend anderer europäischer Staaten gefördert zu sehen — ein Gedanke, dem die Bundesregierung voll beipflichtete.
- Das Werk wird den Austausch weitgehendst mit Hilfe der bestehenden öffentlich-rechtlichen und privaten Organisationen durchführen; hierüber waren Ausschuß und Bundesregierung einig.
- Der Jugendaustausch wird neben den „Schülern und Studenten“ nicht nur „jungen Handwerkern und jungen Arbeitern“ dienen, sondern alle jungen Berufstätigen umfassen. Dies ist in dem im französischen Text verwendeten Begriff „jeunes travailleurs“ auch unmißverständlich zum Ausdruck gekommen.

III. Schlußbestimmungen**Zu III. 2.**

In dieser Bestimmung verpflichten sich die beiden Regierungen, die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Entwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit laufend unterrichtet zu halten. Im Ausschuß bestand Übereinstimmung darüber, daß die Mitteilungspflicht aus dem deutsch-französischen Vertrag Informationspflichten, die die vertragschließenden Parteien in anderen Verträgen übernommen haben, nicht berühren.

Zu III. 3.

Der deutsch-französische Vertrag gilt nach dieser Bestimmung auch für das Land Berlin mit Ausnahme der die Verteidigung betreffenden Klauseln. Selbstverständlich berührt der Vertrag in keiner Form die für Berlin bestehenden besonderen Rechte und Pflichten.

Zu III. 4.

Die beiden Regierungen werden hier ermächtigt, die für die Ausführung des Vertrags wünschenswerten Anpassungen vorzunehmen. Der Ausschuß behandelte die Frage, ob damit nicht eine Vollmacht gegeben werde, die es den Regierungen gestatte, die im Vertrag gesetzten Grenzen zu überschreiten. Die Bundesregierung erklärte ausdrücklich, die Bestimmung bezwecke nichts anderes, als die Anpassungen zu ermöglichen, die bei der organisatorischen Durchführung des Vertrags notwendig werden.

KAPITEL VI**Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der mitberatende Ausschuß für Verteidigung hat am 3. Mai 1963 folgende Stellungnahme abgegeben:

„Der Bundestagsausschuß für Verteidigung empfiehlt die Annahme des deutsch-französischen Vertrages unter folgenden Voraussetzungen:

Durch diesen Vertrag bleiben die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt.

Bei der Durchführung des Vertrages werden alle Maßnahmen unterlassen, welche der Verwirklichung der Ziele dieser multilateralen Verträge entgegenstehen.

Der Vertrag hat auch zum Ziel, die bestehenden Europäischen Gemeinschaften zu stärken und zu erweitern.

Auf dem Gebiet der Verteidigung zielt der Vertrag auf eine Stärkung der gemeinsamen Verteidigung im Rahmen des NATO-Bündnisses und die Begründung einer Partnerschaft zwischen den USA und einem geeinten Europa.“

Die Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses für Familien- und Jugendfragen vom 2. Mai 1963 lautet:

„Der Ausschuß für Familien- und Jugendfragen hat in seiner heutigen Sitzung die ihn betreffenden Fragen des Gesetzentwurfs — Drucksache IV/1157 — abschließend beraten. An der Sitzung nahmen auch der Vorsitzende und vier weitere Mitglieder des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik teil. Der Ausschuß begrüßt den Abschluß des Vertrages und unterstreicht die Feststellung in der Gemeinsamen Erklärung, daß der Jugend bei der Festigung der deutsch-französischen Freundschaft eine entscheidende Rolle zukommt.

Der Ausschuß stimmt den in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Bestimmungen des Vertrages zu. Im einzelnen werden noch die nachfolgenden Bemerkungen gemacht:

1. In Buchstabe C Nr. 2 Abs. 2 Satz 2 stimmt der Begriff „jungen Arbeitern“ nicht mit dem französischen Ausdruck „de jeunes travailleurs“ überein. Aus dem Sinn der Vorschrift ergibt sich, daß der deutsche Begriff „Arbeiter“ die gesamte berufstätige Jugend erfassen muß, damit auch z. B. junge Kaufleute, junge Bauern miteingeschlossen sind.
2. In Ziffer I Nr. 4 Satz 2 sind unter den beteiligten Ministerien nicht nur Ministerien des Bundes, sondern auch der Länder zu verstehen.
3. Der Ausschuß erwartet, daß er auch in Zukunft bei den Beratungen des sich aus der Durchführung des Vertrages ergebenden Fragen beteiligt wird.“

KAPITEL VII**Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963**

Der Ausschuß schlägt einstimmig folgende Änderungen des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs vor:

a) Einfügung einer Präambel

Der Ausschuß hat die Frage eingehend geprüft, ob die Ziele, die die Bundesregierung mit diesem Vertrag verfolgen soll, in einer Entschließung oder in einer Präambel zu dem Gesetz auszusprechen seien. Er ist einmütig zu der Auffassung gelangt, daß die Form der Präambel zu bevorzugen ist, weil die Präambel als Teil des Gesetzes die höhere Wirkung hat.

In dieser Präambel kommt zum Ausdruck, daß der Vertrag die Aussöhnung und Freundschaft zwischen dem deutschen und dem französischen Volk vertiefen und ausgestalten und zugleich die großen Ziele fördern soll, die die Bundesrepublik mit den anderen ihr verbündeten Staaten seit Jahren anstrebt. Die wesentlichen Ziele der deutschen Politik sind im einzelnen dargelegt. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, daß der deutsch-französische

Vertrag den von der Bundesregierung übernommenen Verpflichtungen aus früheren multilateralen Verträgen nicht widerspricht. Es ist deshalb auch selbstverständlich, daß bei der Durchführung des Vertrages alles unterlassen wird, was den früheren Verträgen widersprechen könnte; dies hat auch die Bundesregierung als selbstverständlich bezeichnet.

b) Änderung der Berlin-Klausel

Einem Vorschlag des Senats von Berlin folgend, der von der Bundesregierung unterstützt wurde, beantragt der Ausschuß, die Worte „und soweit“ in der vorliegenden Formulierung des Artikels 2 zu streichen. Damit entspricht der Text der üblichen Berlin-Klausel.

Bonn, den 8. Mai 1963

Dr. Furler

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache IV/1157 — mit der Maßgabe der folgenden Änderungen, im übrigen unverändert nach der Vorlage anzunehmen:

1. eine Präambel mit folgendem Wortlaut wird eingefügt:

„In der Überzeugung,

- daß der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik vom 22. Januar 1963 die Aussöhnung und Freundschaft zwischen dem deutschen und dem französischen Volk vertiefen und ausgestalten wird;

mit der Feststellung,

- daß durch diesen Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt bleiben;

mit dem Willen,

- durch die Anwendung dieses Vertrages die großen Ziele zu fördern, die die Bundesrepublik Deutschland in Gemeinschaft mit den anderen ihr verbündeten Staaten seit Jahren anstrebt und die ihre Politik bestimmen,

nämlich

die Erhaltung und Festigung des Zusammenschlusses der freien Völker, insbesondere einer engen Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika,

die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das deutsche Volk und die Wiederherstellung der deutschen Einheit,

die gemeinsame Verteidigung im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses und die Integrierung der Streitkräfte der in diesem Bündnis zusammengeschlossenen Staaten,

die Einigung Europas auf dem durch die Schaffung der Europäischen Gemeinschaften begonnenen Wege unter Einbeziehung Großbritanniens und anderer zum Beitritt gewillter Staaten und die weitere Stärkung dieser Gemeinschaften,

den Abbau der Handelsschranken durch Verhandlungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika sowie anderen Staaten im Rahmen des „Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens“;

in dem Bewußtsein,

- daß eine deutsch-französische Zusammenarbeit, die sich von diesen Zielen leiten läßt, allen Völkern Nutzen bringen, dem Frieden in der Welt dienen und dadurch zugleich dem deutschen und dem französischen Volke zum Wohl gereichen wird;

- hat der Bundestag das folgende Gesetz beschlossen:“;

2. in Artikel 2 werden die Worte „und soweit“ gestrichen.

Bonn, den 8. Mai 1963

Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten

Dr. Kopf
Vorsitzender

Dr. Furler
Berichterstatter