

Bericht und Antrag

des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines
Gesetzes zu dem Abkommen vom 2. Februar 1971 zwischen der
Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen
Republik über die deutsche Gerichtsbarkeit für die Verfolgung
bestimmter Verbrechen**

— Drucksache 7/130 —

A. Problem

Nach Artikel 3 Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 3 b des Ersten Teils des Vertrages vom 26. Mai 1952 zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) haben deutsche Gerichte und Behörden keine Zuständigkeit in strafrechtlichen Verfahren, wenn sie sich auf vor Inkrafttreten des oben angeführten Vertrages begangene Straftaten beziehen und Strafverfolgungsbehörden einer der Drei Mächte die Untersuchung wegen einer solchen Straftat endgültig abgeschlossen hatten. Die Sperrklausel des Überleitungsvertrages gilt auch für Verurteilungen von französischen Militär- oder Besatzungsgerichten in Abwesenheit des Beschuldigten. Da ein solches Abwesenheitsurteil nicht vollstreckbar ist, können auch schwere Verbrechen (Mordtaten) wegen eines formalen Hindernisses nicht mehr gesühnt werden.

B. Lösung

Das zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik abgeschlossene Abkommen, dessen Ratifizierung beantragt wird, soll die Sperre des Überleitungsvertrages bei Verurteilungen in Abwesenheit des Angeklagten

beseitigen und die Strafverfolgung durch deutsche Gerichte ermöglichen. Ferner sieht das Abkommen eine Verpflichtung der Gerichte und Behörden der beiden Vertragsstaaten zur gegenseitigen Unterstützung vor.

Mehrheitsbeschluß im Ausschuß**C. Alternativen**

keine

D. Kosten

keine

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Bangemann

I. Die Vorgeschichte des Abkommens über die deutsche Gerichtsbarkeit für die Verfolgung bestimmter Verbrechen (Zusatzabkommen)

1. Das rechtliche Problem

Nach Artikel 3 Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 3 b des Ersten Teils des Vertrages vom 26. Mai 1952 zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag) in der geänderten Fassung gemäß Liste IV zu dem am 23. Oktober 1974 in Paris unterzeichneten Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 301, 405) sind deutsche Gerichte und Behörden nicht zuständig in strafrechtlichen Verfahren, die sich auf vor Inkrafttreten des oben genannten Vertrages begangene Handlungen oder Unterlassungen beziehen, wenn Strafverfolgungsbehörden einer der drei Mächte die Untersuchung wegen der Straftat endgültig abgeschlossen hatten. Damit hatten sich die Drei Mächte — Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten — die Verfolgung u. a. derjenigen NS-Gewaltverbrechen vorbehalten, die an Ausländern (d. h. Nichtdeutschen) begangen worden waren und deretwegen Strafverfolgungsbehörden der Alliierten bereits eine endgültig abgeschlossene Untersuchung durchgeführt hatten.

Es sollte verhindert werden, daß über Straftaten oder Beschuldigungen, über die ein Strafverfahren vor einer Strafverfolgungsbehörde einer der Drei Mächte durchgeführt und durch gerichtliche Entscheidung abgeschlossen worden war, vor deutschen Gerichten neu verhandelt wird.

Die Sperrklausel wirkte sich wie eine Strafverfolgungslücke in den Fällen aus, in denen ein französisches Gericht gegen einen nicht ergriffenen deutschen Angeklagten — nach französischem Recht zulässigerweise — in Abwesenheit ein nicht vollstreckbares Strafurteil verhängt hat und der Verurteilte nach Inkrafttreten des Überleitungsvertrages in der Bundesrepublik aufgetaucht ist. In diesen Fällen können die französischen Justizorgane den Angeklagten weder selbst ergreifen, noch von der Bundesrepublik ausgeliefert erhalten; die Justizorgane der Bundesrepublik andererseits sind von der Strafverfolgung ausgeschlossen. Dieser Personenkreis geht also praktisch straffrei aus. Auch Mordtaten können wegen dieses formalen Hindernisses nicht mehr gesühnt werden.

Dieses der Gerechtigkeit widersprechende Ergebnis wurde insbesondere auch von den deutschen Strafverfolgungsbehörden als unerträglich angesehen, als in den letzten Jahren Fälle bekannt wurden, in denen Strafverfahren gegen Beschuldigte, die in

der Befehlshierarchie des ehemaligen Deutschen Reiches untergeordnete Stellungen eingenommen hatten, durchgeführt werden mußten, während Mitäter in höherer Stellung infolge der Sperrklausel nicht verfolgt werden konnten.

Dieses Problem trat ausschließlich im Verhältnis zu Frankreich auf, Urteile britischer und amerikanischer Besatzungs- oder Heimatgerichte besaßen diese rechtlichen Folgen nicht, weil nach der Strafprozeßordnung dieser Länder Urteile in Abwesenheit unzulässig waren.

2. Die politischen Bemühungen zur Lösung des Problems

Als aufgrund der geschilderten rechtlichen Problematik bei einigen deutschen Staatsanwaltschaften Ermittlungsverfahren gegen Personen, die z. T. sehr schwerer Menschlichkeitsverbrechen bezichtigt wurden, nicht fortgesetzt werden konnten, wurden über die für die Staatsanwaltschaften zuständigen Landesjustizministerien Anregungen an das Bundesjustizministerium gegeben, diese gegen das Rechtsempfinden verstoßende Gesetzeslücke zu beseitigen. Der unerträgliche Rechtszustand veranlaßte die Bundesrepublik Deutschland, Verhandlungen mit der Französischen Republik wegen des Abschlusses eines Zusatzabkommens aufzunehmen. Diese Verhandlungen begannen im Oktober 1968 und endeten mit der Unterzeichnung des Abkommens vom 2. Februar 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die deutsche Gerichtsbarkeit für die Verfolgung bestimmter Verbrechen.

II. Der bisherige Gang der Gesetzgebung

1. Im 6. Deutschen Bundestag

Der Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes zu dem Abkommen vom 2. Februar 1971 wurde aufgrund einer Kabinettsvorlage vom 26. März 1971 mit Zustimmung aller Ressorts im Umlaufverfahren am 19. April 1971 dem Bundesrat am 28. Mai 1971 zugeleitet (BR-Drucksache 203/71). In der 369. Sitzung des Bundesrates vom 9. Juli 1971 erhob der Bundesrat keine Einwände und übersandte dem Bundestag den Gesetzentwurf am 13. Juli 1971 (BT-Drucksache VI/2434). In der 162. Sitzung des Bundestages vom 19. Januar 1972 wurde in erster Beratung der Gesetzentwurf an den Rechtsausschuß federführend und den Auswärtigen Ausschuß mitberatend überwiesen.

Diese Beratungen wurden wegen des Grundsatzes der Diskontinuität mit der Anordnung über die Auf-

lösung des 6. Deutschen Bundestages vom 22. September 1972 beendet.

2. Im 7. Deutschen Bundestag

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde dem Bundesrat erneut zugeleitet am 12. Januar 1973 (BR-Drucksache 23/73). Der Bundesrat bestätigte in seiner 389. Sitzung vom 2. Februar 1973 seine früher beschlossene Stellungnahme, d. h. er erhob keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf. Er übersandte dem Bundestag am 5. Februar 1973 den Gesetzentwurf (BT-Drucksache 7/130). In seiner 17. Sitzung überwies der Bundestag am 22. Februar 1973 den Gesetzentwurf an den Auswärtigen Ausschuß federführend und den Rechtsausschuß mitberatend.

Der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner 43. Sitzung vom 16. Oktober 1974 folgende Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 2. Februar 1971 beschlossen: Der Rechtsausschuß empfiehlt, das Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen anzunehmen. Mit Mehrheit wurde ein Antrag abgelehnt, folgenden Artikel 1 a in das Zustimmungsgesetz einzufügen: „Der Anwendungsbereich des Abkommens erstreckt sich nur auf Handlungen, die als Mord nach § 211 des Deutschen Strafgesetzbuches strafbar sind.“ Des weiteren wurde im Ausschuß der Antrag gestellt, in das Zustimmungsgesetz folgenden Artikel 1 a einzufügen: „Strafrechtliche Verfahren aufgrund des Abkommens werden nur durchgeführt, wenn, soweit wegen der Schwierigkeit der Sache oder wegen des Umfangs der Akten das Verfahren sich als schwer durchführbar erweist, auch der Verteidiger die Akten an Ort und Stelle einsehen kann und Abschriften der von ihm benötigten Schriftstücke erhält.“

In seiner 45. Sitzung am 13. November 1974 schloß der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages seine Beratungen zum Zustimmungsgesetz ab. Gegen die Stimmen der CDU/CSU-Ausschußmitglieder wurde in dieser Sitzung ein Antrag abgelehnt, in das Zustimmungsgesetz folgenden Artikel 1 a einzufügen:

„Wird dem Staatsanwalt oder Richter das in Absatz 3 des Briefwechsels eingeräumte Recht gewährt, so darf ein Hauptverfahren nur insoweit durchgeführt werden, als auch dem Verteidiger entsprechende Rechte zugestanden werden.“

Der Rechtsausschuß empfiehlt also, das Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen unverändert anzunehmen.

In seiner Sitzung vom 15. Januar 1975 wurde im Auswärtigen Ausschuß von den CDU/CSU-Ausschußmitgliedern der Antrag gestellt, in das Zustimmungsgesetz folgenden Artikel 1 a einzufügen:

„Der Anwendungsbereich des Abkommens erstreckt sich nur auf Handlungen, die als Mord nach § 211 des deutschen Strafgesetzbuchs strafbar sind.“

Dieser Antrag, wie auch der folgende:

„Wird dem Staatsanwalt oder Richter das in Absatz 3 des Briefwechsels eingeräumte Recht

gewährt, so darf ein Hauptverfahren nur insoweit durchgeführt werden, als auch dem Verteidiger entsprechende Rechte zugestanden werden.“

wurden vom Ausschuß mit Mehrheit abgelehnt. Der Ausschuß beschloß mit Mehrheit, das Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen vom 2. Februar 1971 unverändert anzunehmen.

III. Die Beratungen im Auswärtigen Ausschuß

1. Allgemeines

Der Auswärtige Ausschuß des 7. Deutschen Bundestages nahm in der 33. Sitzung vom 25. September 1974 seine Beratungen zu dem Gesetzentwurf auf. Er setzte sie parallel zu den Beratungen des Rechtsausschusses in seiner 34. Sitzung vom 9. Oktober, in seiner 38. Sitzung vom 4. Dezember 1974 fort und beendete sie in seiner 41. Sitzung vom 15. Januar 1975.

Im Mittelpunkt dieser Beratungen stand die Wertung des vorgelegten Gesetzentwurfs nach Gesichtspunkten der Außenpolitik. Der Ausschuß beriet aber auch, angeregt durch die ausführlichen Beratungen im Rechtsausschuß, an denen der Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses teilweise teilnahm, die rechtliche Problematik des Zusatzabkommens.

Die Beratungen konzentrierten sich — neben den außenpolitischen Gesichtspunkten, auf die noch einzugehen ist — auf vier Problemkreise:

- Das Problem der Doppelbestrafung (ne bis in idem!) —
- Das Problem der Verjährung von Straftaten, deren Verfolgung durch das Zusatzabkommen neu eröffnet wird —
- Das Problem des Umfangs der noch zu erwartenden Strafverfolgungen —
- und
- das Problem der Verteidigerrechte nach dem Zusatzabkommen —

2. Das Problem der Doppelbestrafung

Der Grundsatz „ne bis in idem“ findet seinen Ausdruck in Artikel 103 Abs. 3 GG. Aus dieser Vorschrift, aber auch aus den entsprechenden Vorschriften des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung folgt, daß nur Urteile inländischer Gerichte das Straflagerrecht verbrauchen. Militärgerichte in Frankreich oder französische Besatzungsgerichte in Deutschland waren keine inländischen Gerichte im Sinne dieser Vorschriften. Insoweit also tritt das Problem der doppelten Bestrafung, worauf auch die Bundesregierung während des Ganges der Beratungen hinwies, nicht auf.

Allerdings ist zu bemerken, daß die Bundesrepublik in Artikel 7 Abs. 1 des Überleitungsvertrages folgende Bindung eingegangen ist:

„(1) Alle Urteile und Entscheidungen in Strafsachen, die von einem Gericht oder einer gerichtlichen Behörde der Drei Mächte oder einer derselben bisher in Deutschland gefällt worden sind oder später gefällt werden, bleiben in jeder Hinsicht nach deutschem Recht rechtskräftig und rechtswirksam und sind von den deutschen Gerichten und Behörden demgemäß zu behandeln.“

Diese Vorschrift betrifft aber schon nach ihrem Wortlaut nicht die von Militärgerichten in Frankreich gefällten Urteile. Auch hinsichtlich der Besatzungsgerichte bezieht die Vorschrift sich nur auf „rechtskräftige“ Urteile und Entscheidungen. Ein französisches Abwesenheitsurteil — und um solche Urteile handelt es sich ausschließlich beim Zusatzabkommen — ist der Rechtskraft nicht fähig. Damit steht, sofern das Zusatzabkommen ratifiziert wird, einer Verfolgung durch deutsche Gerichte und Behörden weder der Grundsatz „ne bis in idem“, noch eine vertragliche Verpflichtung entgegen.

3. Die Verjährungsfrage

a) Die rechtliche Problematik

Rechtlich unproblematisch sind die Fälle, in denen Mord zu verfolgen ist. Solche Taten können, unabhängig davon, wie man die strittigen Rechtsfragen beurteilt, frühestens am 31. Dezember 1979 verjähren.

Ihre Verjährung ruhte bis zum Kriegsende und weiter bis zum 31. Dezember 1949 aufgrund der Vorschrift des § 1 des „Gesetzes über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen und zur Änderung des Strafverfahrensrechts“ vom 13. April 1965.

Da die Verjährungsfrist somit frühestens am 1. Januar 1950 beginnen konnte und gemäß § 67 StGB dreißig Jahre beträgt, kann sie in keinem Fall vor dem 31. Dezember 1979 ablaufen.

Bei anderen Straftaten mit kürzerer Verjährungsfrist (z. B. Totschlag und Körperverletzung mit Todesfolge: jetzt zwanzig Jahre; bis 4. August 1969 fünfzehn Jahre) stellt sich die Frage, ob sie, soweit sie Gegenstand französischer Abwesenheitsurteile waren, nach deutschem Recht noch unverjährt sind, so daß sie nach dem Inkrafttreten des deutsch-französischen Vertrages gemäß dem Legalitätsprinzip verfolgt werden müssen. Bei der Entscheidung dieser Frage kommt es insbesondere darauf an, ob in der Vergangenheit die Verjährung der Strafverfolgung gemäß § 69 StGB geruht hat, oder ob die Verjährungsfristen gelaufen sind. § 69 Abs. 1 StGB lautet:

„Die Verjährung ruht während der Zeit, in welcher aufgrund gesetzlicher Vorschrift die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann.“

Die weitaus überwiegende Meinung in der Rechtswissenschaft nimmt an, daß die Verjährungsfrist alsbald nach Kriegsende zu laufen begonnen hat und in der Zeit bis zum 31. Dezember 1949 nicht wegen des Ausschlusses der deutschen Gerichtsbarkeit geruht habe, und für die Zeit ab dem 1. Januar 1950 weitergelaufen ist. Für die Zeit ab Inkrafttreten des

Überleitungsvertrages (5. Mai 1955) wird überwiegend das gleiche Ergebnis angenommen. Es kann also davon ausgegangen werden, worauf die Bundesregierung auch hingewiesen hat, daß die Verjährungsfristen während der gesamten zurückliegenden Zeit gelaufen sind. Allerdings wird auch — wenn auch von einer Minderheit — die Meinung vertreten, daß, wenigstens seit Inkrafttreten des Überleitungsvertrages, die Verjährung der Strafverfolgung geruht habe.

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, daß mit der französischen Seite während der Vertragsverhandlungen Übereinstimmung darüber geherrscht habe, daß das Zusatzabkommen nur die Strafverfolgung von Mord eröffnen solle.

Ein Indiz für diese Absicht ergibt sich aus dem Wortlaut des Abkommens vom 2. Februar 1971. Es beschränkt sich auf „nach deutschem Recht noch verfolgbare Handlungen oder Unterlassungen“ und nennt in der Überschrift nur „bestimmte Verbrechen“. Die zu dem Abkommen verfaßte Denkschrift der Bundesregierung dürfte die zugrunde liegende Vorstellung richtig interpretieren, wenn sie ausführt, daß praktisch nur noch Mord in Betracht komme. Die Auffassung, daß alle kürzeren Verjährungsfristen, sofern sie nicht unterbrochen worden sind, bereits abgelaufen seien, setzt aber zwingend die Annahme voraus, daß sie auch nach dem 5. Mai 1955 noch weitergelaufen sind. Diese Vorstellung der Vertragspartner ist zumindest ein gewichtiges Indiz dafür, daß auch sie von der herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft zu dem angesprochenen Problem der Verjährung ausgingen.

In den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses wurde aber auch, insbesondere von Seiten der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU darauf hingewiesen, daß selbst dann, wenn man der Auffassung der Bundesregierung folgen wolle, ein Rest von rechtlicher Unklarheit bleibe. In jedem Fall könne man weder einer Strafverfolgungsbehörde, noch einem Gericht verwehren, eine andere Rechtsauffassung, also die der Minderheit in der Rechtswissenschaft, zu übernehmen und danach zu handeln. Dies würde zur Folge haben, daß trotz der offenbar gewollten Beschränkung der Verfolgung auf Mord auch andere Straftaten nach Inkrafttreten des Zusatzabkommens verfolgt würden. Aus diesem Grunde wünschten die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses, die sich dieser Ansicht anschlossen, eine Klarstellung im Rahmen des Ratifizierungsgesetzes gemäß den Anträgen, die sie, wie erwähnt, gestellt haben. Die Mehrheit folgte diesen Vorschlägen deswegen nicht, weil sie davon überzeugt war, daß angesichts der überwiegend in der Rechtswissenschaft vertretenen Meinung die Gefahr, daß andere Straftaten als Mord verfolgt würden, zu vernachlässigen sei.

Die Mehrheit folgte insoweit der Auffassung der Bundesregierung, daß schon durch den Wortlaut des Zusatzabkommens, wie aber auch durch die Klarstellungen, die im Laufe der Beratungen im Auswärtigen Ausschuss und im Bundestag zu dieser Frage erfolgt sind oder noch gegeben werden, für jede Strafverfolgungsbehörde und jedes Gericht eindeutig sei, welche Meinung der Gesetzgeber zu die-

sen Fragen habe. Die Mehrheit des Ausschusses ging deswegen wie die Bundesregierung davon aus, daß es darüber hinaus einer rechtlichen Klarstellung dieser Frage nicht bedürfe.

b) Das politische Problem

Die politische Problematik folgt in diesem Fall der rechtlichen. Geht man, wie die Mehrheit in Rechtswissenschaft und wie die Regierung, davon aus, daß die Verjährungsfristen auch während der Geltungsdauer des Überleitungsvertrages weitergelaufen sind, so ist die politisch allein zu entscheidende Frage, ob man in Kauf nehmen will, daß die eine oder andere Strafverfolgungsbehörde oder das eine und andere Gericht ein Strafverfahren aufnehmen in einem Fall, in dem eigentlich die Strafverfolgung wegen eingetretener Verjährung nicht mehr möglich wäre. Dieses denkbare Ergebnis ist, folgt man der geschilderten Meinung, unwahrscheinlich. In den wenigen Fällen, in denen es dennoch eintreten mag, kann es hingenommen werden als Resultat einer in keinem Fall voll auszuschließenden Unsicherheit. Hält man diesem Maß an Wahrscheinlichkeit entgegen, welche politischen Folgen möglicherweise durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Verjährungsfrage eintreten könnten, so kann die Entscheidung nur so aussehen, wie sie die Bundesregierung und die Mehrheit des Auswärtigen Ausschusses getroffen hat: das Zusatzabkommen unverändert zu ratifizieren.

Hält man dagegen die Meinung der Minderheit im Ausschuß für richtig, daß nämlich Strafverfolgung trotz der entgegenstehenden Ansicht der Rechtswissenschaft auch in den Fällen eintreten wird, die an sich nicht durch das Zusatzabkommen erfaßt werden sollten, dann wird die politische Entscheidung anders aussehen müssen.

Dementsprechend haben die Vertreter der CDU/CSU-Fraktion im Auswärtigen Ausschuß beantragt, in einer ausdrücklichen Vorschrift des Ratifikationsgesetzes klarzustellen, daß das Zusatzabkommen nur Handlungen erfaßt, die als Mord nach § 211 des Deutschen Strafgesetzbuches strafbar sind. Für diese Meinung spricht, daß mit einer solchen Klarstellung jeder rechtliche Zweifel beseitigt wird. Gegen eine solche Verfahrensweise spricht, daß dem unbezweifelbaren Willen der Vertragspartner, wohl auch dem insoweit klaren Vertragstext des Zusatzabkommens unnötigerweise eine aus rechtlichen Erwägungen motivierte Klarstellung hinzugefügt wird, die politisch, zumindest im Verhältnis der Vertragspartner, nicht erwünschte Nebenwirkungen zeitigen könnte. Aus diesem Grunde hat sich die Mehrheit des Auswärtigen Ausschusses dem Antrag der Minderheit nicht angeschlossen. Dabei geht auch die Mehrheit davon aus, daß nur Mord in den Anwendungsbereich des Zusatzabkommens fällt. Die Haltung der Mehrheit kann also nicht so interpretiert werden, als wolle sie einen Zweifel unbeseitigt lassen oder neige gar der Meinung zu, während der Geltung des Überleitungsvertrages habe der Lauf von Verjährungsfristen geruht. Das Gegenteil ist der Fall. Die Mehrheit im Ausschuß vertritt klar und ausdrücklich die Auffassung, daß alle Straftaten außer Mord, sofern

sie nicht nach den allgemeinen Regeln wegen einer Unterbrechung der Verjährungsfrist jetzt noch verfolgt werden können, verjährt sind und deshalb von den Vorschriften des Zusatzabkommens nicht erfaßt werden.

4. Die Zahl der nach Ratifizierung des Zusatzabkommens noch zu erwartenden Strafverfahren

Nach einer Auskunft der Bundesregierung, die sich insoweit auf Auskünfte der Zentralstelle in Köln stützt, ist mit der Strafverfolgung von etwa 22 Beschuldigten zu rechnen.

Die Zentralstelle in Köln ist zwar im Besitz einer Liste mit über 1000 Namen, die von den französischen Behörden genannt worden sind. Es handelt sich dabei um Beschuldigungen unterschiedlicher Art. Diese Beschuldigungen sind Ergebnis der rechtlichen Wertung des summarischen Abwesenheitsverfahrens in Frankreich. Eine solche rechtliche Wertung muß nicht in jedem Fall zutreffen. Mit gewissen Zweifelsfällen ist also zu rechnen. In jedem Fall ist davon auszugehen, daß ein Teil der Beschuldigten wegen Straftaten in Abwesenheit verurteilt wurde, die verjährt sind, daß ein Teil der Beschuldigten nicht auffindbar und daß ein Teil der Beschuldigten bereits verstorben ist, so daß die genannten 22 wahrscheinlichen Verfahren verbleiben. In diesen Fällen handelt es sich überwiegend um Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

5. Die Rechte des Verteidigers nach dem Zusatzabkommen

Nach Artikel 3 des Zusatzabkommens gewähren Gerichte und Behörden der beiden Vertragsparteien einander jede zur Durchführung dieses Abkommens erforderliche Unterstützung. Die Einzelheiten dieser Unterstützung sollen, soweit erforderlich, in einem Briefwechsel bestimmt werden. Ein solcher Briefwechsel hat durch Austausch zweier Schreiben vom 2. Februar 1971 zwischen dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes und dem Botschafter der Französischen Republik in der Bundesrepublik Deutschland stattgefunden. In diesem Schreiben heißt es in Absatz 3: „Erweist sich dieses Verfahren wegen der Schwierigkeit der Sache oder des Umfangs der Akten als schwer durchführbar, so wird einem deutschen Richter oder Staatsanwalt gestattet werden, die Akten an Ort und Stelle einzusehen und die Schriftstücke zu bezeichnen, deren Abschrift die deutschen Behörden benötigen.“

An dieser Regelung ist kritisiert worden, daß zwar einem deutschen Staatsanwalt oder Richter Akteneinsicht zu gewähren ist, von dieser Akteneinsicht Verteidiger aber ausgeschlossen sind.

Aus diesem Grunde haben die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Auswärtigen Ausschuß einen Antrag gestellt, der darauf abzielte, auch dem deutschen Verteidiger Akteneinsicht zu gewähren. Die Mehrheit hat diesem Antrag nicht stattgegeben, weil sie mit der Bundesregierung davon ausgeht, daß ein solches Einsichtsrecht der internationalen Praxis

nicht entspricht. Auch bei dem Abschluß von Rechtshilfeabkommen herkömmlicher Art sind bisher solche Rechte der Verteidiger niemals vereinbart worden. Man könne auch, wie die Bundesregierung ausführte, angesichts der institutionellen Pflicht der Staatsanwaltschaften, Belastendes und Entlastendes in gleicher Weise zu ermitteln, davon ausgehen, daß die Staatsanwaltschaften insoweit von ihrem Recht auf Akteneinsicht in neutraler Weise Gebrauch machen werden.

6. Allgemeine politische Erwägungen

Der Ausschuß war sich darüber im klaren, daß die formal mögliche Trennung innenpolitischer, insbesondere rechtspolitischer Gesichtspunkte von allgemeinpolitischen, insbesondere außenpolitischen Gesichtspunkten nicht streng durchzuhalten ist. Einerseits ergibt sich schon aus den Anfängen der Verhandlungen mit der Französischen Republik über das Zusatzabkommen, daß für die deutsche Seite im Vordergrund rechtspolitische Erwägungen standen. Die Tatsache, daß Haupttäter von Mordtaten nicht verfolgt werden konnten, weil sie in Abwesenheit in Frankreich verurteilt worden waren, während zu gleicher Zeit Beteiligte verfolgt werden mußten, weil sie nicht in Frankreich in Abwesenheit verurteilt worden waren, war der Anstoß sowohl für die Staatsanwaltschaften, wie für die Landesjustizminister, wie auch für die Bundesregierung, die Verhandlungen mit Frankreich aufzunehmen und abzuschließen. Die nachträgliche Beseitigung der Verfahrenshindernisse des Überleitungsvertrages war ein Gebot der Rechtsgleichheit und wurde von allen Beteiligten an diesen Verhandlungen in gleicher Weise gesehen.

Dies ist ein innenpolitischer Gesichtspunkt, der zumindest zu Beginn der Verhandlungen die deutsche Position prägte. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß die Verhandlungen, die Unterzeichnung und die Ratifizierung des Zusatzabkommens in gleichem Maße

auch bedeutsam für das Verhältnis zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland waren und noch sind. Schon die Verhandlungen, aber auch die Unterzeichnung, in besonderem Maße aber die Debatten um die Ratifizierung, sei es im Parlament und seinen Ausschüssen, sei es in der politischen Öffentlichkeit, haben gezeigt, daß weit über die rechtliche Problematik hinaus Fragen neu gestellt worden sind, die sich zum Teil aus der Geschichte, zum Teil aus dem gegenwärtigen Verhältnis beider Nachbarländer ergeben. Man wird diese Fragen nur dann richtig und gleichzeitig auch politisch befriedigend beantworten können, wenn man dies in großer Nüchternheit tut. Emotionalität in diesen Fragen wird weder den strengen Forderungen des Rechtsstaates gerecht noch kann sie eine Basis für dauerhafte und freundschaftliche Beziehungen zwischen benachbarten Ländern abgeben. Der Auswärtige Ausschuß war sich darin einig, jede Lösung in der Absicht zu suchen, einerseits Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die jede Demokratie bestimmen müssen, strikt zu beachten, andererseits dabei im Geiste der Freundschaft zu handeln, die seit vielen Jahren die Beziehungen zu Frankreich prägt. Der Auswärtige Ausschuß ist trotz der unterschiedlichen Meinungen in Einzelheiten im ganzen der festen Überzeugung, daß die Ratifizierung des Zusatzabkommens zum Ausdruck bringt, daß die Bundesrepublik Deutschland rechtsstaatliche Grundsätze ernst nimmt und sie zum unverrückbaren Fundament ihrer politischen Handlungen macht, als auch Frankreich diese Absicht zu würdigen weiß. Nur dies entspricht dem Geist der deutsch-französischen Freundschaft.

IV. Der Auswärtige Ausschuß empfiehlt deshalb mit Mehrheit, den Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 2. Februar 1971 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die deutsche Gerichtsbarkeit für die Verfolgung bestimmter Verbrechen unverändert anzunehmen.

Dr. Bangemann

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 7/130 — unverändert anzunehmen.

Bonn, den 15. Januar 1975

Der Auswärtige Ausschuß

Dr. Schröder (Düsseldorf)
Vorsitzender

Dr. Bangemann
Berichterstatter