

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1955

Übersicht*) **)

Völkerrecht und Landesrecht (S. 179 ff.)

1. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Deutschlandverträge von 1952 und 1954, Ergänzung des GG. – 2. Zur Frage der Vereinbarkeit des nicht in Kraft getretenen Saarstatuts mit Art. 23 GG. – 3. Zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Art. 24 GG. – 4. Zusatzprotokoll zur MRK und Elternrecht, „Kulturhoheit“ der Länder. – 5. Deutscher Vorbehalt zu Art. 7 Abs. 2 MRK. – 6. Internationale Gesundheitsvorschriften und Grundrechte. – 7. Keine Anerkennung der Urteile alliierter

*) Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt; ABl. fr. OK = Amtsblatt des französischen Oberkommandos; AHK = Alliierte Hohe Kommission; BAnz. = Bundesanzeiger, herausgegeben vom Bundesminister der Justiz; Bemühungen = Die Bemühungen der Bundesrepublik um Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch gesamtdeutsche Wahlen, Dokumente und Akten, herausgegeben vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, I. Teil: Oktober 1949–Oktober 1953, 4. Aufl. Januar 1958, II. Teil: November 1953–Dezember 1955, Neuaufl. März 1958; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BR-Drs. = Drucksachen des Bundesrats; BR-Sitz.Ber. = Sitzungsbericht des Bundesrats; 1. BT-Drs. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; 2. BT-Drs. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Drucksachen; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; Dept. St. Bull. = The Department of State Bulletin; Doc. Am. For. Rel. = Documents on American Foreign Relations; Doc. Fr. = La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires; Dokumente = Dokumente, hrsg. v. d. Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Hamburg; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; ERP = European Recovery Program; EVG = Europäische Verteidigungsgemeinschaft; GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; GMBL = Gemeinsames Ministerialblatt, herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren; GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt; J. O. = Journal Officiel de la République Française; Keesing = Keesings Archiv der Gegenwart; Materialien 1 = Internationale Gerichte und Schiedsgerichte – Verträge, Satzungen, Verfahrensordnungen – Mehrsprachige Ausgabe mit Einführungen und Verweisungen (Materialien für Forschung und Praxis des ausländischen öffentlichen Rechts und Völkerrechts. 1); MRK = Europäische Menschenrechtskonvention (s. u. Anm. **); NATO = North Atlantic Treaty Organization; RGBl. = Reichsgesetzblatt; 1. Sten.Ber. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte; 2. Sten.Ber. = Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode 1953, Stenographische Berichte; UNTS = United Nations Treaty Series; Verträge der BRD = Verträge der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Auswärtigen Amt; WEU = Western European Union.

**) Folgende Verträge werden nur mit Kurztiteln angeführt:

a) Die Bonner Verträge vom 26. 5. 1952 (erst in der Fassung des Pariser Protokolls, s.

Gerichte in Deutschland gegen Deutsche, Art. 103 Abs. 2 GG. – 8. Allgemeine Regeln des Völkerrechts i. S. des Art. 25 GG. – 9. Anpassung des innerstaatlichen Rechts an völkerrechtliche Verträge. – 10. Verhältnis des Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG zum völkerrechtlichen Vertrag. – 11. Verklammerung des deutschen innerstaatlichen Rechts mit dem Vertragsrecht der Berner Union.

Auswärtige Gewalt (S. 195 ff.)

12. Bindung an Grundrechte. – 13. Völkerrechtliche Erklärungen im Verteidigungsfall, Friedensschluß, Zuständigkeit nach Art. 59 a GG. – 14. Zustimmungsvorbehalt für Bundestag bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR. – 15. Beteiligung des Bundesrats an Willensbildung in europäischen Gemeinschaften. – 16. Zustimmung zu Verträgen nach Art. 59 Abs. 2 GG. – 17. Zur Zustimmungsbefähigung einer einseitigen Erklärung des Bundeskanzlers bei Unterzeichnung des deutsch-amerikanischen Interimsabkommens vom 3. 6. 1953. – 18. Der Grundsatz *ne varietur*. – 19. Keine Verpflichtung der Legislative durch Erklärung der Regierung. – 20. Anhörungspflicht nach Art. 32 Abs. 2 GG. – 21. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. – 22. Stellung des Bundesverfassungsgerichts zur auswärtigen Gewalt.

Völkerrechtssubjekte (S. 219 ff.)

23. Anerkennung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit Österreichs. – 24. Keine Anerkennung des ägyptischen Standpunkts zur Rechtslage des Sudan. – 25. Rechtslage Danzigs. – 26. Keine Anerkennung des Saargebiets als Völkerrechtssubjekt.

unten c, am 5. 5. 1955 in Kraft getreten, Bekanntmachung vom 5. 5. 1955, BGBl. II S. 628):

Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag), BGBl. 1954 II, S. 61 ff.;

Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland (Truppenvertrag), BGBl. 1954 II, S. 78 ff.;

Finanzvertrag, BGBl. 1954 II, S. 135 ff.;

Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag), BGBl. 1954 II, S. 157 ff.;

Abkommen über die steuerliche Behandlung der Streitkräfte und ihrer Mitglieder, BGBl. 1954 II, S. 335 ff.

b) *Traité instituant la Communauté européenne de défense* (EVG-Vertrag) vom 27. 5. 1952, BGBl. 1954 II, S. 343 ff. (nicht in Kraft getreten).

c) Die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954:

Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland (Pariser Protokoll), BGBl. 1955 II, S. 215 ff.; die durch das Pariser Protokoll vom 23. 10. 1954 geänderte Fassung der Bonner Verträge vom 26. 5. 1952 ist in BGBl. 1955 II, S. 303 ff. veröffentlicht;

Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1955 II, S. 253 ff.;

Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty, BGBl. 1955 II, S. 258 ff.;

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über das Statut der Saar, BGBl. 1955 II, S. 296 ff.; das Abkommen trat am 5. 5. 1955 in Kraft, BGBl. II, S. 631; das darin vereinbarte Saarstatut wurde von der Saarbevölkerung in der Volksabstimmung vom 23. 10. 1955 verworfen.

d) *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (Europäische Menschenrechtskonvention, MRK) vom 4. 11. 1950, BGBl. 1952 II, S. 686 ff.

Diplomatische Beziehungen (S. 225)

27. Aufnahme diplomatischer, konsularischer und vertraglicher Beziehungen zwischen der BRD und zahlreichen Staaten.

Organe des völkerrechtlichen Verkehrs (S. 225 f.)

28. Beziehungen Frankreich-Saargebiet nicht diplomatischer Art. – 29. Stellung der Israelischen Mission in der BRD.

Vorrechte und Befreiungen (S. 227 ff.)

30. Vorrechte und Befreiungen internationaler Organisationen. – 31. Diplomatische Vorrechte und Befreiungen für die UN-Kommission. – 32. Steuerliche Behandlung diplomatischer und berufskonsularischer Vertretungen auswärtiger Staaten. – 33. Bundesleistungsgesetz und Befreiungen nach anerkannten Regeln des Völkerrechts.

Internationale Grundrechte der Staaten und Völker (S. 232)

34. Selbstbestimmung. – 35. Kollektive Selbstverteidigung.

Minderheitenrecht (S. 233 ff.)

36. Dänische Minderheit in Deutschland.

Menschenrechte (S. 236 ff.)

37. Beitritt zur MRK. – 38. Zur Frage des Rechts auf Heimat.

Herrschaftsbereich des Staates (S. 240 ff.)

39. Grenzen der Straf- und Begnadigungshoheit. – 40. Grenzen der Verpflichtungsbefugnis zur Führung der Bundesflagge. – 41. Kabotage in der Rheinschifffahrt.

Staatsangehörigkeit (S. 243 ff.)

42. Keine besondere Bundesangehörigkeit neben deutscher Staatsangehörigkeit. – 43. Staatsangehörigkeit der Saarländer. – 44. Völkerrechtliche Schranken bei Verleihung der Staatsangehörigkeit. – 45. Gesetzliche Bestätigung von Sammeleinbürgerungen. – 46. Bedeutung des Passes.

Diplomatischer Schutz (S. 248 f.)

47. Handeln der Bundesregierung für frühere deutsche Staatsangehörige mit Zustimmung aller Beteiligten (Tempelgesellschaft). – 48. Deutsche Staatsangehörige in französischer Fremdenlegion.

Auslieferungsrecht (S. 250 ff.)

49. Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger kein Satz des allgemeinen Völkerrechts. – 50. Rücklieferung und Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 GG. – 51. Jurisdiktion der Stationierungsmächte über Deutsche im Dienste ihrer Truppen und Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 GG. – 52. Auslieferung und Asyl bei politischen Straftaten.

Fremdenrecht (S. 254 ff.)

53. Zur Rechtsstellung heimatloser Ausländer, Asylverordnung von 1953. – 54. Ausreisefreiheit. – 55. Keine Abschiebung illegaler Einwanderer aus Ostblockstaaten in kommunistische Länder. – 56. Inländergleichbehandlung von Ausländern bei Fürsorgeleistungen.

Auslandseigentum (S. 260 ff.)

57. Inanspruchnahme privaten deutschen Auslandseigentums zu Reparationszwecken durch fremde Staaten. – 58. Eigentumseingriffe der Besatzungsmächte außerhalb des Bun-

desgebiets oder durch andere Staaten kein gültiger Erwerbsgrund im Wertpapierbereinigungsrecht. – 59. Die Regelung des Überleitungsvertrages über das deutsche Auslandsvermögen; keine Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Eigentumseingriffe. – 60. Beschlagnahme Gebäude und Grundstücke des deutschen Auswärtigen Dienstes. – 61. Vorstellungen der Bundesregierung gegen Verhängung einer Vermögenssperre über argentinische Firmen mit deutscher Beteiligung.

Allgemeines Vertragsrecht (S. 266 ff.)

62. Beteiligung an der Internationalen Ruhrbehörde, Frage des Vertragscharakters. – 63. Verbot des Selbstkontrahierens im Völkerrecht. – 64. Frage der Unwirksamkeit des Beitritts zu internationalen Abkommen infolge Vorbehalts. – 65. Bedeutung einer Ratifikationsklausel für das Wirksamwerden von Verträgen. – 66. Zur Wirkung offensichtlicher verfassungsrechtlicher Mängel auf die völkerrechtliche Gültigkeit eines Vertrages. – 67. Dissens. – 68. Vertragserfüllung und höhere Gewalt. – 69. Fortgelden von Verträgen des Deutschen Reichs, Reichskonkordat. – 70. Suspendierung von Handelsverträgen durch Kriegsausbruch, deutsch-amerikanischer Handelsvertrag von 1923. – 71. Erlöschen eines völkerrechtlichen Abkommens infolge veränderter Umstände. – 72. Wohnsitzprinzip an Stelle Nationalitätsprinzip in der Praxis der deutschen Doppelbesteuerungsabkommen.

Verantwortlichkeit der Staaten (S. 275 ff.)

73. Völkerrechtliche Restitutionspflicht. – 74. Wiedergutmachungsleistungen an Israel moralische Verpflichtung. – 75. Ehrenschatz für fremde Staatsoberhäupter.

Kriegsrecht (S. 277 ff.)

76. Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland durch zahlreiche Staaten. – 77. Protest gegen Behandlung und Zurückhaltung deutscher Kriegsgefangener durch Sowjetunion. – 78. Aufhebung der deutschen Feindgesetzgebung. – 79. Beitritt der BRD zu den Genfer Rotkreuzabkommen von 1949.

Neutralität (S. 283 f.)

80. Anerkennung der Neutralität Österreichs durch BRD. – 81. Deutsche Wiedergutmachungsleistungen an Israel und Neutralität im israelisch-arabischen Konflikt.

Allgemeines Besatzungsrecht (S. 284 ff.)

82. Verhinderung der Wiedervereinigung Deutschlands als Verletzung des Landkriegsrechts. – 83. Sprengung der Insel Helgoland und Verwendung als Bombenziel rechtswidrig. – 84. Auslieferung deutscher Staatsangehöriger durch Besatzungsmächte an fremde Staaten. – 85. Anwerbung für fremde Truppen. – 86. Ersuchen an Alliierte Hohe Kommission um Ausübung diplomatischen Schutzes für Deutsche. – 87. Vorstellungen bei Besatzungsmächten gegen Abschiebung von Fremden in das Bundesgebiet. – 88. Schutzmaßnahmen von Militärbefehlshabern für ihre Truppen.

Deutschlands Rechtslage (S. 290 ff.)

89. Wiedererlangung der Souveränität am 5. 5. 1955; Beendigung des Besatzungsregimes der drei Westmächte; Vorbehaltsbereiche der Alliierten. – 90. Frage der Bindung eines wiedervereinigten Deutschlands an Verträge der Bundesrepublik. – 91. Zur Frage der Identität der BRD mit dem Deutschen Reich. – 92. Bundesrepublik alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes; keine Anerkennung des Regimes in der sowjetisch besetzten Zone. – 93. Rechtslage der deutschen Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie. – 94. Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus Ostdeutschland, Verstoß gegen Potsdamer Abmachungen. – 95. Zur völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Lage des Saargebiets; keine Anerkennung der Abtrennung durch Frankreich. – 96. Status Berlins; Frage der Zugehörigkeit zur BRD. – 97. Zur Kontrolle der Verbindungswege nach Berlin.

Völkerrecht und Landesrecht

1. Um die **Verfassungsmäßigkeit** der **Bonner Verträge** und des **EVG-Vertrags** (s. o. Anm. **), die am 26. bzw. 27. 5. 1952 unterzeichnet wurden, in dieser Fassung aber nicht in Kraft traten¹⁾, sicherzustellen, wurden durch Gesetz vom 26. 3. 1954²⁾ die Art. 79 Abs. 1 Satz 2 und 142 a in das Grundgesetz eingefügt³⁾. Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer derartigen Ergänzung des Grundgesetzes führte der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 26. 2. 1954 folgendes aus:

»In dem neu formulierten Satz 2, der dem Abs. 1 des Art. 79 angefügt werden soll, sieht die Mehrheit des Ausschusses eine Verfassungsverdeutlichung dahingehend, daß für den speziellen Fall von Vertragsgesetzen bestimmter Art wie Friedensverträgen, Vorfriedensverträgen, Besatzungsabbauverträgen, Verteidigungsverträgen ausgesprochen wird, daß die Bestimmungen solcher Gesetze mit dem Grundgesetz vereinbar sind.«

Die Mehrheit des Ausschusses hielt Satz 2 für verfassungsrechtlich zulässig, weil er nur das ausspreche, was bei vernünftiger Interpretation ohnedies dem Artikel zu entnehmen sei: daß dieser Satz gleichzeitig eine Sicherung des neu einzufügenden Art. 142 a bedeute. Die Minderheit des Ausschusses machte demgegenüber, nach den Ausführungen des Berichterstatters, geltend, „daß mit der Einfügung dieses Artikels einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung vorgegriffen und damit gesetzgeberisch etwas entschieden werde, was erst einmal vom Bundesverfassungsgericht zu klären sei. ... Damit verstoße der Artikel gegen Art. 20 des Grundgesetzes⁴⁾, der durch Art. 79 Abs. 3⁵⁾ für

¹⁾ Die Bonner Verträge traten in der Fassung des Pariser Protokolls (s. o. Anm. **), der EVG-Vertrag trat nicht in Kraft.

²⁾ BGBl. I, S. 45.

³⁾ Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG: »Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.«

Art. 142 a GG: »Die Bestimmungen dieses Grundgesetzes stehen dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der am 26. und 27. Mai 1952 in Bonn und Paris unterzeichneten Verträge (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten und Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft) mit ihren Zusatz- und Nebenabkommen, insbesondere dem Protokoll vom 26. Juli 1952, nicht entgegen.«

⁴⁾ Art. 20 GG: »(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Ab-

unabänderbar erklärt worden sei. Bundestag und Bundesrat könnten sich weder mit einfacher noch mit Zweidrittelmehrheit zu Gerichten aufwerfen oder sich selbst als Gerichte einsetzen und rechtlich die Frage entscheiden, ob Verträge mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

Darüber hinaus sei aber auch Art. 142 a formal nicht zulässig, weil Art. 79 Abs. 1 entgegenstehe. Dieser schreibe vor, daß Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes nur in der Weise zulässig seien, daß eine echte Änderung des Wortlauts vorgenommen werde, und zwar auch bei einer Abänderung allgemeiner Art. Aber nicht nur formal, sondern auch materiell sei Art. 142 a unzulässig, weil er die Vertragsgesetze verfassungsmäßig machen wolle, die in vielen Einzelbestimmungen gegen den unabänderlichen Verfassungskern des Art. 79 Abs. 3 verstießen⁶⁾.

Demgegenüber wurde von der Mehrheit als Ziel des neu einzufügenden Art. 142 a bezeichnet, einen Verfassungsstreit, der das Verfassungsleben der Bundesrepublik auf das schwerste bedroht hat, dadurch zu beenden, daß er eine authentische Verfassungsinterpretation gibt⁷⁾. Die authentische Verfassungsinterpretation sei die legitime Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers und des verfassungändernden Gesetzgebers. Das Grundgesetz habe mit dieser Aufgabe für den normalen Verlauf der Dinge das Bundesverfassungsgericht betraut, indem es die Entscheidung über die abstrakte Normenkontrolle, die ja im wesentlichen Verfassungsinterpretation enthält, dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen habe. Das Bundesverfassungsgericht sei aber der Legatar einer höheren Macht, nämlich des verfassungändernden Gesetzgebers selbst, der die Aufgabe der Verfassungsinterpretation jederzeit wieder an sich ziehen könne, indem er selbst darüber befinde, ob ein Gesetz, dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz streitig sei, als mit diesem vereinbar anzusehen sei oder nicht. ...

Die Mehrheit war weiterhin der Auffassung, daß neben dem Sonderfall der Vertragsgesetze, wo es sich um ein werdendes, noch nicht publiziertes, noch nicht ratifiziertes Vertragswerk handle, noch ein drittes Element in dem Art. 142 a liegt, nämlich die Ermächtigung an die zur Publikation und Ratifikation zuständige Stelle, diese Publikation und Ratifikation vorzunehmen⁸⁾.

stimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.«

⁶⁾ Art. 79 Abs. 3 GG: »Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.«

⁷⁾ Ähnliche Bedenken äußerte der Vertreter Niedersachsens im Bundesrat in der Sitzung vom 19. 3. 1954, BR-Sitz.Ber. Nr. 120, S. 55 (B).

⁸⁾ Ebenso der Bundesjustizminister in der 17. Sitzung des Bundestags vom 26. 2. 1954, 2. Sten.Ber. 576 (C).

⁹⁾ 17. Sitzung des Bundestags vom 26. 2. 1954, 2. Sten.Ber. 555 (A, B). Ebenso die Mehrheit des Rechtsausschusses des Bundesrats, vgl. den Bericht in der Sitzung des Bundesrats vom 19. 3. 1954, BR-Sitz.Ber. Nr. 120, S. 55 (A).

Über den Rang der Verträge im innerstaatlichen Recht führte der Bundesjustizminister vor dem Bundestag aus:

»Es ist auch nicht so, wie gelegentlich unterstellt wird, als sollten heute die umstrittenen Verträge zum Rang von Verfassungsrecht oder gar zu einem noch höheren Rang erhoben werden. Was in der Bestimmung des Art. 142 a gesagt wird, ist nur dieses, daß die Vorschriften der umstrittenen Verträge der Verfassung nicht widersprechen. Sie werden aber damit nicht selber zum Rang von Verfassungsrecht oder gar noch höherem Recht erhoben. Mit der Bestimmung des Art. 142 a steht – wenn er angenommen wird – allgemeinverbindlich und endgültig fest, daß alle Akte, die zum Abschluß und zur Inkraftsetzung der beiden Verträge notwendig sind, und zwar sowohl die vor Ergänzung der Verfassung liegenden wie die nachfolgenden, nicht im Widerspruch zum Grundgesetz stehen«⁹⁾.

Die Verträge wurden nach erneuten Verhandlungen durch die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) neu gefaßt und ergänzt. Die Mehrheit des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vertrat die Ansicht, daß auch diese Abkommen von Art. 142 a GG gedeckt seien. Der schriftliche Bericht vom 11. 2. 1955 führt aus:

»Da ... das neue Abkommen *expressis verbis* die alten Vereinbarungen, die mit ihrem ursprünglichen Datum zitiert werden, in Kraft setzt und rechtstechnisch die Neuerungen in der Weise bewältigt, daß nur eine Liste von Änderungen beschlossen worden ist, umfaßt die Zustimmung zu den neuen Verträgen auch die Zustimmung zu den alten Verträgen, und nachdem der Verfassungsgeber seinen Willen im Wege der authentischen Interpretation dahin bekundet hat, daß die damals vorgeschlagenen Bestimmungen mit dem Grundgesetz vereinbar seien, sind die Änderungen nur dann ein verfassungsrechtliches Problem, wenn sie selbst neue Verstöße gegen das Grundgesetz enthalten. Das ist aber nicht der Fall, wie sich schon aus der allgemeinen Tendenz der Verträge ergibt, Deutschlands Selbständigkeit rechtlich weiter auszubauen und demgemäß die Eingriffe in das innere Gefüge und die Zuständigkeiten der einzelnen Bundesorgane noch mehr zu beschränken, als in dem Vertrag von 1952 vorgesehen war«¹⁰⁾.

2. Bei der Behandlung des **Abkommens über das Statut der Saar** (s. o. Anm. **) im Bundestagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten äußerte die Minderheit Bedenken hinsichtlich der **Vereinbarkeit mit Art. 23 Satz 2 GG**¹¹⁾. Diese Bestimmung des Grundgesetzes enthalte zusammen mit seiner Präambel eine »Offenhaltungspflicht« der Bundesrepublik, d. h. eine Rechts-

⁹⁾ 17. Sitzung vom 26. 2. 1954, 2. Sten.Ber. 577 (A).

¹⁰⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 30. Gegen diese Auffassung wendet sich der schriftliche Bericht der Ausschuß-Minderheit, 2. BT-Drs. 1200, S. 34.

¹¹⁾ Art. 23 Satz 2 GG: »In anderen Teilen Deutschlands ist es [das Grundgesetz] nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.«

pfligt, jedem anderen Teil Deutschlands jederzeit den Beitritt zu ermöglichen. Das Beitrittsrecht des Saargebietes könne ohne Änderung des Grundgesetzes nicht vertraglich ausgeschlossen werden¹²⁾. Nach dem Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 17. 2. 1955 schloß sich die Mehrheit des Rechtsausschusses dieser Auffassung nicht an, da »in Art. 23 Satz 2 GG nur zum Ausdruck gebracht sei, daß in anderen Teilen Deutschlands das Grundgesetz in Kraft gesetzt werden müsse, nachdem ein Beitritt erfolgt sei; es sei aber offengelassen, in welcher Form ein solcher Beitritt erfolgen müsse. Abgesehen davon werde aber die erwähnte »Offenhaltungspflicht« zur Zeit hinsichtlich des Saargebiets gar nicht verletzt, da ein Beitritt des Gebiets zur Bundesrepublik vor einer friedensvertraglichen Regelung nicht im Bereich des Möglichen liege«¹³⁾.

3. a) Der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten hielt es nach Art. 24 GG¹⁴⁾ für zulässig, daß mit der Errichtung der Europäischen Menschenrechtskommission und des »gerichtshofs »Teile der Justizhoheit der Bundesrepublik auf internationale Einrichtungen übertragen« würden¹⁵⁾.

b) In der Sitzung des Bundestags vom 24. und 25. 11. 1949 erörterte der Bundeskanzler in einer Regierungserklärung die Frage, ob durch den Beitritt der Bundesregierung zur Internationalen Ruhrbehörde¹⁶⁾ Hoheitsrechte auf

¹²⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 61, 73.

¹³⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 61. Vgl. die Mehrheitsauffassung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (2. BT-Drs. 1200, S. 72); vgl. ferner das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 5. 1955, BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. In dem Urteil wird festgestellt, daß völkerrechtliche Verträge nicht als verfassungswidrig angesehen werden könnten, wenn sie eine in einem Teil Deutschlands bestehende besatzungsrechtliche Ordnung abbauen und an deren Stelle eine Ordnung setzen, die die Vorstellungen des Grundgesetzes zwar nicht voll erreicht, aber gegenüber dem bisherigen Zustand eine Annäherung herbeiführt und die Regelung ihrer ganzen Tendenz nach darauf hinzielt, dem verfassungsmäßigen Zustand näherzukommen. Eine Verletzung des Art. 23 Satz 2 GG käme nach Auffassung des Gerichts nur in Frage, wenn für das Saargebiet der Beitritt zum Geltungsbereich des GG in evidenten Weise erschwert worden wäre. Zur Saarfrage vgl. auch unten S. 220 ff., 310 ff.

¹⁴⁾ Art. 24 Abs. 1 GG: »Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen«.

¹⁵⁾ 1. BT-Drs. 3338, S. 4, Bericht vom 30. 4. 1952. Vgl. unten S. 236.

¹⁶⁾ Agreement Establishing an International Authority for the Ruhr (Doc. Am. For. Rel. Bd. 10, S. 118), unterzeichnet am 28. 4. 1949 in London (Doc. Am. For. Rel. Bd. 11, S. 161). In Ausführung des Petersberg-Abkommens zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler vom 22. 11. 1949 (BANz. Nr. 28, abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 175 ff.) beantragte der Bundeskanzler in zwei Schreiben an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK vom 30. 11. und 16. 12. 1949 »die Aufnahme der Bundesregierung in die Internationale Ruhrbehörde« und brachte zum Ausdruck, »daß die Bundesregierung damit die sich aus dem Abkommen über die Errichtung der Internationalen Ruhrbehörde vom 28. April 1949 ergebenden Rechte und Pflichten übernimmt«, vgl. BVerfGE Bd. 1, S. 365.

eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG¹⁷⁾ übertragen würden:

»Die Ruhrbehörde besteht auf Grund des Londoner Abkommens. Nach Artikel 2 dieses Abkommens¹⁸⁾ ist Deutschland jetzt schon Mitglied der Ruhrbehörde. Es war damals, als das Abkommen geschlossen wurde, außenpolitisch seiner Handlungsfähigkeit völlig beraubt, und es wurde durch die Militärgouverneure bzw. die Alliierten vertreten. Alle in dem Ruhrabkommen festgesetzten Rechte der Ruhrbehörde und Verpflichtungen für Deutschland bestehen jetzt schon. Wir könnten uns diesen Verpflichtungen nur mit Gewalt entziehen, und wir besitzen keine Gewalt.

Deutschland hat in diesem Ruhrabkommen ein, und zwar ein sehr wertvolles Recht erhalten, nämlich ein Stimmrecht in der Ruhrbehörde. Es hat das gleiche Stimmrecht wie die Vereinigten Staaten, wie England und Frankreich, und ebensoviel Stimmen, nämlich drei, wie die Beneluxstaaten zusammen. Es hat drei der fünfzehn Stimmen, die in der Ruhrbehörde abgegeben werden können. Die Ausübung dieses Stimmrechts ist ihm aber zur Zeit verwehrt. Die Ausübung dieses Stimmrechts ist nach dem Ruhrabkommen den Alliierten übertragen, bis Deutschland das Recht zur Abgabe dieser Stimmen von den Besatzungsbehörden übertragen wird. Voraussetzung dieser Übertragung ist nach dem Ruhrabkommen . . . , »daß Deutschland durch Beitritt oder auf andere Weise erklärt, daß es bereit ist, die ihm durch das Ruhrabkommen auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen«.

In dem Abkommen mit den Hohen Kommissaren erklären wir uns nun . . . bereit, der internationalen Ruhrbehörde als Mitglied beizutreten. Wir werden dadurch nicht Vertragspartner; als gleichberechtigte Vertragspartner sind wir den anderen sechs Signatarmächten auch gar nicht erwünscht. Wir gehen dadurch, daß wir diese Erklärung abgeben, keine neue Verpflichtung für Deutschland ein, denn ich wiederhole nochmals: diese Verpflichtungen bestehen jetzt schon¹⁹⁾.

Es ist auch nicht richtig, wenn gesagt wird, daß wir durch Entsendung eines Mitgliedes in die Ruhrbehörde Souveränitätsrechte aufgeben²⁰⁾. Denn . . . wir besitzen diese Souveränitätsrechte überhaupt nicht; sie sind uns genommen durch die bedingungslose Kapitulation und durch das Londoner Abkommen«²¹⁾.

¹⁷⁾ Siehe oben S. 182, Anm. 14.

¹⁸⁾ Art. 2 Ruhrstatut: "The members of the Authority shall be the Signatory Governments and Germany."

¹⁹⁾ Siehe auch unten S. 266 f.

²⁰⁾ Ebenso der Bundesjustizminister in der 18. Sitzung des Bundestags vom 24. und 25. 11. 1949, 1. Sten.Ber. 484 (B): »Übertragen kann man nur etwas, was der andere noch nicht hat. Ich brauche bloß einen Blick auf Artikel 2 des Ruhrstatuts zu werfen, um zu erkennen, daß die Signatarmächte schon jetzt alle im Ruhrstatut bezeichneten Rechte haben. Also wenn die deutsche Regierung den Weg des Artikel 24 einschlagen wollte, müßte sie die Rechtsverbindlichkeit des Ruhrstatuts und des Besatzungsstatuts überhaupt leugnen, . . .«.

²¹⁾ 1. Sten.Ber. 473 (C). Mit Errichtung der EGKS wurde das Ruhrstatut aufgehoben. Agreement between the Governments of Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands,

c) Nach Art. 9 des **Deutschlandvertrags vom 26. 5. 1952** (s. o. Anm. ***) war die Errichtung eines **Schiedsgerichts** vorgesehen²²⁾, das Streitigkeiten aus dem Vertrag und seinen Zusatzverträgen zwischen den Unterzeichnerstaaten entscheiden sollte. Nach seiner Satzung sollte das Schiedsgericht unter bestimmten Voraussetzungen die Befugnis besitzen, im Falle des Widerspruchs eines deutschen Gesetzes oder einer Verordnung mit dem Vertragswerk mit verbindlicher Kraft für das Bundesgebiet die Nichtigkeit der vertragswidrigen Bestimmungen auszusprechen²³⁾, bzw. falls die Vertragsverletzung einer Partei im Unterlassen der Setzung von Rechtsvorschriften bestehe, in das Urteil Bestimmungen aufzunehmen, die Rechte und Pflichten für alle Personen und Behörden im Bundesgebiet begründeten²⁴⁾.

Der Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht prüfte in seinem schriftlichen Bericht vom 15. 11. 1952 zum deutsch-alliierten Vertragswerk, ob diese für das Schiedsgericht vorgesehene Befugnis mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, daß das Schiedsgericht nicht Rechtsetzungsbefugnisse mit der Ermessensfreiheit eines Gesetzgebers, sondern Vollstreckungsgewalt zur Durchsetzung eng begrenzter Vertragspflichten erhalte²⁵⁾.

Das Pariser Protokoll vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. ***) hat u. a. die erwähnten Befugnisse des Schiedsgerichts auf dem Gebiet der Rechtsetzung gestrichen²⁶⁾.

4. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs über das **Zusatzprotokoll zur MRK**²⁷⁾ im Bundesrat am 6. 2. 1953 bat der Berichterstatter des Kulturausschusses die Bundesregierung, zu bestätigen, daß Art. 2 des Zusatzprotokolls²⁸⁾ nicht weiter gehe als die Art. 6 und 7 GG, d. h. das **Elternrecht nicht**

the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America relating to the Termination of the Functions of the International Authority for the Ruhr and of the Agreement for the Establishment of an International Authority for the Ruhr vom 25. 7. 1952 (United States Treaties and Other International Agreements, Vol. 3, Part 4 (1952), S. 5203 ff.).

²²⁾ Anhang B zum genannten Vertrag, BGBl. 1954 II, S. 69 ff.

²³⁾ Art. 11 Abs. 3 Satz 2 der Satzung des Schiedsgerichts.

²⁴⁾ Art. 11 Abs. 6 Satz 3 der Satzung des Schiedsgerichts.

²⁵⁾ Vgl. 1. BT-Drs. 3900, S. 36 f.

²⁶⁾ Liste 1 zum Pariser Protokoll, Änderungen zu Anhang B des Deutschlandvertrags (Satzung des Schiedsgerichts, Art. 11), BGBl. 1955 II, S. 222 ff., 224. Bekanntmachung der Satzung in der geänderten Fassung BGBl. 1955 II, S. 312 ff.; abgedruckt in Materialien 1, S. 261 ff.

²⁷⁾ Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, vom 20. 3. 1952 (BGBl. 1956 II, S. 1880).

²⁸⁾ Art. 2 Zusatzprotokoll: "No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the state shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions."

erweitere und die »Kulturhoheit« der Länder nicht einschränke²⁹⁾. Der in der Sitzung anwesende Vertreter der Bundesregierung bestätigte die Auffassung der Bundesregierung, daß Art. 2 des Zusatzprotokolls dem Grundgesetz nicht widerspreche³⁰⁾.

In einer EntschlieÙung vom 29. 11. 1956 machte sich der Bundestag bezüglich Art. 2 Satz 2 des Zusatzprotokolls die Auffassung zu eigen, daß diese Bestimmung

»keine Verpflichtung des Staates begründet, Schulen religiösen oder weltanschaulichen Charakters zu finanzieren oder sich an ihrer Finanzierung zu beteiligen, da diese Frage nach der übereinstimmenden Erklärung des Rechtsausschusses der Beratenden Versammlung und des Generalsekretärs des Europarates außerhalb des Rahmens der Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Zusatzprotokolls liegt«³¹⁾.

5. Bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur MRK (s. o. Anm. **) am 5. 12. 1952 erklärte die BRD entsprechend einem Beschluß des Bundestags³²⁾ folgenden **Vorbehalt zu Art. 7 Abs. 2 MRK**:

»Gemäß Artikel 64 der Konvention macht die Bundesrepublik Deutschland den Vorbehalt, daß sie die Bestimmung des Artikels 7 Abs. 2 der Konvention nur in den Grenzen des Artikels 103 Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland anwenden wird. Die letztgenannte Vorschrift lautet wie folgt: »Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.«³³⁾.

6. Soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht eingeschränkt werden kann, muß dies durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschehen, welches das Grundrecht unter Angabe des Grundgesetzartikels nennt (Art. 19 Abs. 1 GG). Die **Internationalen Gesundheitsvorschriften vom 25. 5. 1951**³⁴⁾ behandeln in einer Reihe von Bestimmungen Maßnahmen der Gesundheits-

²⁹⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 100, S. 64 (B).

³⁰⁾ A. a. O., S. 64 (C); inhaltlich gleiche Stellungnahmen durch den Berichterstatter des Rechtsausschusses und den Vertreter der Bundesregierung in der Sitzung vom 19. 3. 1954, BR-Sitz.Ber. Nr. 120, S. 60 (B, D).

³¹⁾ 174. Sitzung, 2. Sten.Ber. 9632 (D), 2. BT-Drs. 2834, S. 2. Vgl. zu dieser EntschlieÙung den in der angegebenen BT-Drs. enthaltenen Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht über das Zustimmungsgesetz zum Zusatzprotokoll zur MRK, in dem auch die übereinstimmende Stellungnahme des Ausschusses für Rechts- und Verwaltungsfragen der Beratenden Versammlung des Europarats und des Generalsekretärs des Europarats in deutscher Übersetzung enthalten ist. Ferner die EntschlieÙung des Bundesrats vom 14. 12. 1956, BR-Sitz.Ber. Nr. 168, S. 450 (A), Wortlaut in 2. BT-Drs. 3020.

³²⁾ 217. Sitzung vom 10. 6. 1952, 1. Sten.Ber. 9515 (B), 1. BT-Drs. 3338, S. 6.

³³⁾ Bekanntmachung über das Inkrafttreten der MRK vom 15. 12. 1953, BGBl. 1954 II, S. 14. Siehe auch die Begründung des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, 1. BT-Drs. 3338, S. 5.

³⁴⁾ Vorschriften Nr. 2 der Weltgesundheitsorganisation, BGBl. 1955 II, S. 1062.

behörden, die die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit der Person (Art. 2 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 GG) sowie das Eigentum (Art. 14 GG) berühren. Der Bundesrat vertrat die Ansicht, daß diese Bestimmungen eine **Einschränkung der Grundrechte** enthielten und daher gemäß Art. 19 Abs. 1 GG die betreffenden Grundrechtsartikel im Zustimmungsgesetz genannt werden mußten³⁵⁾. Die Bundesregierung hielt dies nicht für erforderlich, da die Gesundheitsvorschriften sich lediglich an die Staaten wendeten und keine Rechtsgrundlage für Eingriffe in die Rechte des Einzelnen darstellten³⁶⁾. Das Zustimmungsgesetz wurde am 21. 12. 1955 in der von der Bundesregierung vorgelegten Fassung verabschiedet³⁷⁾.

7. Zur Zeit der Unterzeichnung der Bonner Verträge vom 26. 5. 1952 (s. o. Anm. **) befand sich noch eine Anzahl deutscher Personen im Gewahrsam der alliierten Vertragspartner, die auf Grund des Gesetzes Nr. 10 des Alliierten Kontrollrats³⁸⁾ von alliierten Gerichten in Deutschland zu Strafen wegen Kriegsverbrechen verurteilt worden waren. Während der Vertragsverhandlungen **weigerte sich die Bundesregierung im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG**³⁹⁾, der rückwirkende Strafgesetze verbietet, **die von den Alliierten gefällten Urteile anzuerkennen** und ihre Vollstreckung zu übernehmen⁴⁰⁾.

In Art. 6 Abs. 4 des 1. Teils des Überleitungsvertrags⁴¹⁾ in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 des Deutschlandvertrags⁴²⁾, beide in der Fassung des Pariser Protokolls vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **), behielten sich die Alliierten deshalb hinsichtlich des Gewahrsams und der Strafvollstreckung an den von ihnen verurteilten Personen die Rechte vor, die sie schon »bisher besessen

³⁵⁾ 2. BT-Drs. 1465, S. 69.

³⁶⁾ 2. BT-Drs. 1465, S. 70.

³⁷⁾ BGBl. 1955 II, S. 1060.

³⁸⁾ Vom 20. 12. 1945, ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Nr. 3, ausgeg. 31. 1. 1946, S. 50 ff.

³⁹⁾ Oben S. 185.

⁴⁰⁾ Noch vor Unterzeichnung der Verträge gab das Bundesjustizministerium bekannt: »In den Tageszeitungen vom 5. Mai 1952 ist verschiedentlich die Meldung enthalten, es sei in den deutsch-alliierten Sachverständigenverhandlungen zum Generalvertrag eine Einigung dahingehend erzielt worden, daß die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlege, der die Rechtsgültigkeit des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 feststelle. Hierzu erklärt das Bundesministerium der Justiz: Nach deutschen Rechtsgrundsätzen (Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz) ist die Rückwirkung eines Strafgesetzes unmöglich. Eine Anerkennung des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 ist deshalb ausgeschlossen« (Bull. vom 8. 5. 1952, S. 564).

⁴¹⁾ Art. 6 Abs. 4: »(4) Die Drei Mächte behalten sich hinsichtlich des Gewahrsams und der Vollstreckung der Strafen der in Absatz (1) dieses Artikels genannten Personen die Rechte vor, die sie bisher besessen und ausgeübt haben, und werden diese Rechte weiterhin ausüben, bis die Bundesrepublik in der Lage ist, den Gewahrsam dieser Personen zu übernehmen.«

⁴²⁾ Art. 8 Abs. 2: »(2) Während der in Artikel 6 Absatz (4) des Ersten Teils des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen vorgesehenen Übergangszeit bleiben die in jenem Absatz erwähnten Rechte der drei Unterzeichnerstaaten erhalten.«

und ausgeübt haben«. Die Regierungsbegründung zum Überleitungsvertrag führt zu Art. 6 aus:

»Es war für die Bundesrepublik besonders im Hinblick auf die Bestimmungen des Art. 103 des Grundgesetzes nicht möglich, durch Übernahme der Vollstreckung der Urteile eine Anerkennung derselben auszusprechen. ... Diese Rechtslage bedingt es, daß auch das von den Alliierten in Anspruch genommene Recht auf die Vollstreckung dieser Urteile deutscherseits nicht vertraglich anerkannt, sondern lediglich als ein im »Vertrag über die Regelung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten« ausdrücklich aufgeführtes Vorbehaltsrecht derselben ... hingenommen werden konnte«⁴³⁾.

8. a) In seinem schriftlichen Bericht vom 30. 4. 1952 über den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zur **Europäischen Menschenrechtskonvention** (s. o. Anm. **) vertrat der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten die Auffassung, »daß die allgemeinen Grundsätze der in Abschnitt I der Konvention enthaltenen Deklaration der Menschenrechte zu den **allgemeinen Regeln des Völkerrechts**« im Sinne des Art. 25 GG gehörten⁴⁴⁾. Zur Frage, ob eine deutsche Ausführungsgesetzgebung erforderlich sei, heißt es in dem Bericht:

»Da Gesetz im Sinne des Art. 25 GG jedes Gesetz im materiellen Sinne, also auch das Verfassungsgesetz ist⁴⁵⁾, verneinte der Auswärtige Ausschuß nach dem Gutachten des Rechtsausschusses die Notwendigkeit einer deutschen Ausführungsgesetzgebung. Er vertrat die Anschauung, daß da, wo deutsches Bundes- und Landesstaatsrecht bei den Grundrechten den Vorbehalt des Gesetzes machen, dieser Vorbehalt überall dort verbraucht ist, wo die Konvention Grundsätze enthält, die eine Grundrechtsnorm konkret ausfüllen. Das gilt insbesondere für die zahlreichen in das Privat- und das Strafrecht eingreifenden Bestimmungen der Artikel 4, 5 und 6 der Konvention. Der Ausschuß war der Meinung, daß im Einzelfalle zunächst im Verwaltungsstreitverfahren oder in der Staatsgerichtsbarkeit entschieden werden sollte. Wenn sich dabei ein echtes Bedürfnis zur Gesetzgebung herausstellen sollte, so wäre zuerst zu prüfen, ob eine Abänderung der Konvention notwendig sei; würde diese verneint, so wäre

⁴³⁾ 1. BT-Drs. 3500, Anlage 4, S. 46. Vgl. ferner die Regierungsbegründung zu Art. 8 Abs. 2 des Deutschlandvertrags, a. a. O., S. 10, sowie den zusätzlichen Bericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten zu Teil I des Überleitungsvertrags, 1. BT-Drs. 3900, S. 124.

⁴⁴⁾ Das ist nicht unbestritten vgl. zum Stand der Meinungen neuerdings F. Klein, Jahrbuch für Internationales Recht Bd. 11 (1962), S. 149 ff. Zur Behandlung der MRK in den nationalen Parlamenten vgl. Partsch ZaöRV Bd. 17, S. 93 ff.; Art. 25 GG: »Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes«.

⁴⁵⁾ Ebenso der Bericht des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung über den Gesetzentwurf zur Bereinigung deutsch-österreichischer Staatsangehörigkeitsfragen, 2. BT-Drs. 1391, S. 3.

eine entsprechende deutsche Gesetzgebung einzuleiten, die jedoch nicht erfolgen sollte, bevor der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit dem Fall befaßt worden ist«⁴⁶⁾).

b) In der Begründung zu Art. 4 des deutsch-französischen Auslieferungsvertrags⁴⁷⁾ vertrat die Bundesregierung die Auffassung, der völkerrechtliche Grundsatz der **Nichtauslieferung bei politischen Verbrechen** sei als **allgemeine Regel des Völkerrechts** nach Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts⁴⁸⁾).

9. a) Die BRD trat am 24. 11. 1954 der **Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes** vom 9. 12. 1948 bei⁴⁹⁾. Zur Durchführung der Konvention wurde das **Strafgesetzbuch**⁵⁰⁾ durch § 220 a ergänzt⁵¹⁾. Die Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz führt aus:

»Dabei ist zu beachten, daß die Strafbestimmungen nicht nur als Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung aus der Konvention, sondern als strafrechtliche Sanktion des Grundsatzes der Gleichheit Aller vor dem Gesetz in Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes aufgefaßt werden muß. Auf die Formulierung des Art. 3 GG⁵²⁾ ist deshalb Rücksicht zu nehmen. Die in Art. II der Konvention genannten »nationalen, ethnischen oder rassischen Gruppen« sind identisch mit Bevölkerungsgruppen, die durch Abstammung oder Herkunft ihrer Mitglieder bestimmt sind«⁵³⁾).

⁴⁶⁾ 1. BT-Drs. 3338, S. 4.

⁴⁷⁾ Vom 29. 11. 1951, BGBl. 1953 II, S. 152.

⁴⁸⁾ 1. BT-Drs. 3599, S. 10 f.; vgl. auch unten S. 250 ff.

⁴⁹⁾ Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide, BGBl. 1954 II, S. 730; Inkrafttreten: BGBl. 1955 II, S. 210.

⁵⁰⁾ Vom 15. 5. 1871 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. 8. 1953, BGBl. I, S. 1083; berichtigt BGBl. 1954 I, S. 33.

⁵¹⁾ BGBl. 1954 II, S. 729; § 220 a StGB: »(1) Wer in der Absicht, eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören, vorsätzlich

1. Mitglieder der Gruppe tötet,

2. Mitgliedern der Gruppe schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 224 bezeichneten Art, zufügt,

3. die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, deren körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,

4. Maßregeln verhängt, die Geburten innerhalb der Gruppe verhindern sollen,

5. Kinder der Gruppe in eine andere Gruppe gewaltsam überführt, wird wegen Völkermordes mit lebenslangem Zuchthaus bestraft.

(2) Sind in den Fällen des Absatzes 1 Nummern 2 bis 5 mildernde Umstände vorhanden, so ist die Strafe Zuchthaus nicht unter fünf Jahren«.

⁵²⁾ Art. 3 GG: »(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden«.

⁵³⁾ 2. BT-Drs. 162, S. 4.

b) Der Bundestagsausschuß für Arbeit befaßte sich in seinem schriftlichen Bericht vom 29. 9. 1955 ⁵⁴⁾ über den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu dem **Übereinkommen Nr. 98 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen** ⁵⁵⁾ mit der Frage, ob der **deutsche Rechtszustand** den Anforderungen des Übereinkommens entspricht. Er betrachtete den vom Übereinkommen geforderten Schutz des Arbeitnehmers gegen Benachteiligung wegen Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft als durch § 51 des Betriebsverfassungsgesetzes ⁵⁶⁾ gewährleistet. Außerdem sei nach allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätzen ein Verstoß gegen die guten Sitten anzunehmen, wenn z. B. ein Arbeitnehmer wegen seiner Gewerkschaftszugehörigkeit entlassen werde.

Art. 2 des Übereinkommens betrifft den Schutz der Organisationen sowohl der Arbeitnehmer als der Arbeitgeber gegen eine Einmischung von der jeweils anderen Seite. Durch diese Vorschrift soll vor allem verhindert werden, daß sich von der Arbeitgeberseite abhängige (»gelbe«) Gewerkschaften bilden. Der Ausschuß hielt die Möglichkeit, die Tariffähigkeit abzuerkennen, für einen hinreichenden Schutz gegen eine derartige Einmischung. Der Bericht führt aus:

»Ob die Aberkennung der Tariffähigkeit als Grundlage für die Ratifikation des Übereinkommens Nr. 98 ausreichend ist, war deshalb streitig gewesen, weil in der deutschen Übersetzung des Übereinkommens die Worte: ausreichender Schutz vor Einmischungen »zu gewähren ist« enthalten waren. Man hatte geglaubt, daraus folgern zu müssen, daß die Aberkennung der Tariffähigkeit allein nicht ausreichend sei, sondern der Staat darüber hinaus für besondere Schutzvorschriften gegen Einmischung zu sorgen hätte.«

Der Ausschuß habe die Überzeugung gewonnen,

»daß die deutsche Übersetzung in diesen Worten »zu gewähren ist« im Vergleich zu dem authentischen englischen und französischen Text ungenau ist. Richtiger müßte es in der Übersetzung heißen »sollen gebührenden Schutz genießen«. Von dieser Grundlage ausgehend wird es auch nach nunmehr übereinstimmender Auffassung der Sachverständigen keiner besonderen Vorschrift mehr über das Verbot der Einmischung bedürfen, um das Übereinkommen Nr. 98 zu ratifizieren.«

⁵⁴⁾ 2. BT-Drs. 1730.

⁵⁵⁾ BGBl. 1955 II, S. 1123.

⁵⁶⁾ Vom 11. 10. 1952, BGBl. 1952 I, S. 681 ff.; § 51: »Arbeitgeber und Betriebsrat haben darüber zu wachen, daß alle im Betrieb tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, daß jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts unterbleibt. Arbeitgeber und Betriebsrat haben jede parteipolitische Betätigung im Betrieb zu unterlassen.«

Die Bundesregierung legte am 24. 12. 1953 dem Bundestag das **Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation** vor⁵⁷⁾. In ihrer Stellungnahme⁵⁸⁾ weist sie darauf hin, daß die in Teil IV des Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen über Leistungen bei Arbeitslosigkeit mit dem im deutschen Recht geltenden Grundsatz der Neutralität in Arbeitskämpfen in Widerspruch stehen. Diesem Teil des Übereinkommens sollte daher nicht beigetreten werden. Die Bestimmungen des Teiles VII über Familienleistungen sollten erst nach einer Anpassung des deutschen Rechts an die Vorschriften des Übereinkommens angenommen werden.

Das Zustimmungsgesetz⁵⁹⁾ erging erst, nachdem Teil IV des Übereinkommens durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Fassung des Gesetzes vom 23. 12. 1956⁶⁰⁾ durchgeführt war und das deutsche Recht hinsichtlich der Familienleistungen durch das Kindergeldgesetz vom 13. 11. 1954⁶¹⁾, das Kindergeldanpassungsgesetz vom 7. 1. 1955⁶²⁾ und das Dritte Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Bundesversorgungsgesetzes vom 19. 1. 1955⁶³⁾ den Bestimmungen des Teiles VII des Übereinkommens angeglichen worden war⁶⁴⁾.

In dem Bestreben, **das deutsche Recht den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation jeweils vor Ratifikation anzupassen**, wandte sich der Bundesarbeitsminister wiederholt auf Grund Art. 10 Abs. 2 b der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation⁶⁵⁾ an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes in Genf mit der Frage, ob die Abweichungen des deutschen Rechts von dem jeweiligen Übereinkommen derart seien, daß sie einer Ratifizierung ohne Änderung des geltenden deutschen Rechts entgegenstehen würden⁶⁶⁾.

10. a) Bis zum Jahre 1955 enthielt die **Fassung der Zustimmungsgesetze**

⁵⁷⁾ 2. BT-Drs. 163.

⁵⁸⁾ A. a. O., S. 13.

⁵⁹⁾ Vom 18. 9. 1957, BGBl. II, S. 1321.

⁶⁰⁾ BGBl. I, S. 1018.

⁶¹⁾ BGBl. I, S. 333.

⁶²⁾ BGBl. I, S. 17.

⁶³⁾ BGBl. I, S. 25.

⁶⁴⁾ Vgl. ferner Bericht 1959, ZaöRV Bd. 21, S. 260 f.

⁶⁵⁾ BGBl. 1957 II, S. 318, Art. 10 Abs. 2 b: "Subject to such directions as the Governing Body may give, the Office shall -

(a)

(b) accord to governments at their request all appropriate assistance within its power in connection with the framing of laws and regulations on the basis of the decisions of the Conference and the improvement of administrative practices and systems of inspection".

⁶⁶⁾ 2. BT-Drs. 163, S. 50; 2. BT-Drs. 1219.

nach Art. 59 Abs. 2 GG⁶⁷⁾ zu völkerrechtlichen Verträgen regelmäßig den Satz: »Der Vertrag wird nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht«. Das Zustimmungsgesetz vom 24. 3. 1955 zum Abkommen über das Statut der Saar vom 23. 10. 1954⁶⁸⁾ brach mit dieser Praxis und enthielt nur den Satz: »Das Abkommen und die Schriftwechsel werden nachstehend veröffentlicht«. Die Begründungen zu dieser Änderung waren unterschiedlich. Zum Teil wurden die Worte »mit Gesetzeskraft« für nicht erforderlich gehalten, da das Saarabkommen keine in innerstaatliches Recht zu transformierende Bestimmungen enthalte⁶⁹⁾, zum Teil wurde diese Formulierung überhaupt für entbehrlich erachtet⁷⁰⁾.

Die am selben Tage ergangenen Zustimmungsgesetze zum Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes⁷¹⁾, zum Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte⁷²⁾ und zum Beitritt der BRD zum Brüsseler Vertrag und zur NATO⁷³⁾ verzichteten ebenfalls auf die Worte »mit Gesetzeskraft«. Der Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten bemerkt dazu:

»Damit soll keine Änderung in der Rechtswirkung der Zustimmungsgesetze eintreten, sondern lediglich die formelle Praxis der Weimarer Zeit wiederaufgenommen werden. Die Bundesregierung hat erklärt, daß sie diese Praxis auch bei allen künftigen Zustimmungsgesetzen nach Art. 59 Abs. 2 GG üben wird«⁷⁴⁾.

Die Minderheit des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht hielt dagegen die Worte »mit Gesetzeskraft« für notwendig, um eine Transformation des Vertrages in innerstaatliches Recht zu bewirken⁷⁵⁾.

⁶⁷⁾ Wortlaut des Art. 59 GG unten S. 200, Anm. 30.

⁶⁸⁾ BGBl. 1955 II, S. 295.

⁶⁹⁾ Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 5. 1955, BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (176).

⁷⁰⁾ Vgl. den Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, 2. BT-Drs. 1200, S. 71, sowie den Generalbericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, a. a. O., S. 61.

⁷¹⁾ BGBl. 1955 II, S. 213.

⁷²⁾ BGBl. 1955 II, S. 253.

⁷³⁾ BGBl. 1955 II, S. 256.

⁷⁴⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 24.

⁷⁵⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 32: »Wird in den Gesetzen die Bestimmung gestrichen, daß die Verträge »mit Gesetzeskraft« zu veröffentlichen sind, so werden die Vertragsvorschriften nicht als Recht für jedermann verbindlich. Ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 GG hat eine doppelte Bedeutung: es ermächtigt das Staatsoberhaupt zur Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrages und formt zugleich die Vertragsabreden, die zu einer solchen Umformung fähig und ihrer bedürftig sind, in innerstaatliches Recht um. Unterbleibt die Bestimmung, daß die Verträge Gesetzeskraft haben sollen, so fehlt diese Umformung«.

Bei Beratung des Zustimmungsgesetzes zum Abkommen mit den USA über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 15. 12. 1949 (BGBl. 1950, S. 9) in der 27. Sitzung des Bundestags vom 18. 1. 1950, 1. Sten.Ber. 828 (D), hatte der Bundesminister für Angelegenheiten

b) Art. 2 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes vom 1. 9. 1953 betreffend das **Abkommen vom 28. 7. 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**⁷⁶⁾ sieht vor, daß die Bestimmungen des Abkommens einen Monat nach der Verkündung des Zustimmungsgesetzes im BGBl. **für die BRD Gesetzeskraft erhalten**⁷⁷⁾ **ohne Rücksicht darauf, ob** das Abkommen zu diesem Zeitpunkt bereits **völkerrechtliche Gültigkeit**⁷⁸⁾ besitzt. Der Berichterstatter des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht erklärte dazu am 18. 6. 1953 in der 273. Sitzung des Bundestags:

»In diesem Punkte entpuppt sich also das Ratifikationsgesetz als ein Mantelgesetz und macht das Abkommen selbst zu deutschem Recht, ein Vorgang, den wir ... bisher noch nicht gehabt haben«⁷⁹⁾.

c) Durch Gesetz vom 22. 12. 1953 stimmte der Bundestag dem Beitritt der BRD zum Internationalen Schiffssicherheitsvertrag London 1948 zu⁸⁰⁾. Die in Anhang B des Vertrags enthaltenen **Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See**⁸¹⁾ wurden durch Art. 1 Abs. 2 des Zustimmungsgesetzes als »Seestraßenordnung« **unabhängig vom Zeitpunkt des völkerrechtlichen Inkrafttretens in das staatliche Recht eingeführt**⁸²⁾ und ersetzten die Seestraßenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 2. 1906⁸³⁾. Die völkerrechtlich nicht verbindliche deutsche Übersetzung der Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See wurde in die Samm-

des Marshallplans die Veröffentlichung des Abkommens »mit Gesetzeskraft« noch für notwendig erachtet, um die innerstaatliche Wirksamkeit herbeizuführen. Ebenso der Berichterstatter des zwischenstaatlichen Ausschusses und des Wirtschaftsausschusses des Bundesrats in der Sitzung des Bundesrats vom 13. 1. 1950, BR-Sitz.Ber. Nr. 11, S. 143 (C).

⁷⁶⁾ Convention relating to the Status of Refugees, BGBl. 1953 II, S. 560, abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 479 ff.

⁷⁷⁾ Das Zustimmungsgesetz wurde am 24. 11. 1953 im BGBl. II, S. 559 verkündet. Innerstaatlich trat das Abkommen demnach am 24. 12. 1953 in Kraft.

⁷⁸⁾ Das Abkommen trat gemäß seinem Art. 43 nach der Hinterlegung der Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunden durch sechs Staaten am 22. 4. 1954 in Kraft, BGBl. 1954 II, S. 619.

⁷⁹⁾ 1. Sten.Ber. 13 555 (A). Im weiteren wird die Maßnahme mit dem anhaltenden Flüchtlingsstrom aus Polen und der Tschechoslowakei begründet. Bisher seien diese Flüchtlinge nur nach Gewohnheitsrecht behandelt worden. Der Vertreter des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen habe jedoch eine gesetzliche Grundlage für notwendig gehalten.

⁸⁰⁾ BGBl. 1953 II, S. 603. Final Act of the International Conference on Safety of Life at Sea, 1948.

⁸¹⁾ Regulations for Preventing Collisions at Sea, BGBl. a. a. O., S. 760.

⁸²⁾ Art. 1 Abs. 2 Satz 2: »Die Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See ... erhalten unter der Bezeichnung »Seestraßenordnung« mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes Gesetzeskraft«.

⁸³⁾ RGBl. S. 120. Vgl. den Bericht des Bundestagsausschusses für Verkehrswesen, 2. BT-Drs. 136, S. 1.

lung des Bundesrechts, BGBl. Teil III, aufgenommen⁸⁴⁾). Nach § 1 Abs. 3 Ziff. 1 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10. 7. 1958⁸⁵⁾ sind Staatsverträge und Abkommen von der Sammlung in Teil III des BGBl. ausgenommen. Die Sonderbehandlung der Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See sollte offenbar deren innerstaatliche Geltung unabhängig vom völkerrechtlichen Bestand des Vertrags sicherstellen.

d) Durch Gesetz vom 1. 12. 1954⁸⁶⁾ wurde das **Zustimmungsgesetz** vom 9. 8. 1930⁸⁷⁾ **zu dem zwischen Deutschland, Dänemark, Danzig, Polen und Schweden geschlossenen Übereinkommen vom 17. 12. 1929 über die Regelung der Schollen- und Flundernfischerei in der Ostsee aufgehoben**. Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten⁸⁸⁾ hielt ebenso wie die Bundesregierung⁸⁹⁾ die Aufhebung des Vertragsgesetzes für erforderlich, nachdem das Übereinkommen durch den Krieg und seine Folgen – insbesondere durch die »staatsrechtlichen Veränderungen« bei einem Teil der Vertragspartner – als aufgehoben zu betrachten sei⁹⁰⁾. Eine nähere Begründung wurde nicht gegeben⁹¹⁾.

e) In seinem schriftlichen Bericht vom 30. 4. 1952 über den Entwurf eines Gesetzes über die MRK (s. o. Anm. **) nahm der Ausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten zur **Bedeutung der deutschen Übersetzung neben den authentischen** französischen und englischen **Vertragstexten** Stellung. Der Bericht führt aus:

»Nach Art. 12 der Satzung des Europarates sind die Amtssprachen des Europarates Englisch und Französisch. Es kann also auf Grund dieser positivrechtlichen Bestimmung, die dem Schumanplan gegenüber eine genau bestimmte Rechtslage schafft, kein Zweifel darüber bestehen, daß im Zweifelsfalle deutsche Behörden und Gerichte nach dem französischen und dem englischen Texte zu verfahren haben. Die Rechtssprache dieser Texte folgt zum Teil dem common law, zum Teil dem Code civil und dem Code pénal, zum Teil der Begriffsbildung der Haager Cour. Der Ausschuß ist jedoch in Übereinstimmung mit der Praxis des internationalen Privatrechts zu der Auffassung gekommen, daß der hilfsweise zu benutzende deutsche Text auch in der Begriffssprache des deutschen Rechtes zu lesen ist«⁹²⁾.

⁸⁴⁾ Siehe Ziff. 9511 – 2.

⁸⁵⁾ BGBl. I, S. 437.

⁸⁶⁾ BGBl. I, S. 355.

⁸⁷⁾ RGBl. II, S. 1191.

⁸⁸⁾ 2. BT-Drs. 796.

⁸⁹⁾ 2. BT-Drs. 548.

⁹⁰⁾ Das Zustimmungsgesetz enthielt neben der Zustimmung zum Vertrag auch Strafbestimmungen.

⁹¹⁾ Siehe auch unten S. 275.

⁹²⁾ 1. BT-Drs. 3338, S. 3.

11. Die 5. Revisionskonferenz vom 15.–25. 10. 1952 für die internationalen Konventionen über den Eisenbahnfrachtverkehr und den Eisenbahnpersonen- und Gepäckverkehr (Berner Union)⁹³⁾ befaßte sich mit dem Problem der Vertretung des alten Vertragsstaats Deutschland⁹⁴⁾. Der Identitätsanspruch der BRD und die Nichtanerkennung der sowjetisch besetzten Zone ließen eine Vollmitgliedschaft beider Teile des Vertragsstaats Deutschland nicht zu. Andererseits erschien eine Einbeziehung des Eisenbahnnetzes der sowjetisch besetzten Zone wünschenswert. Ein Zusatzprotokoll vom 11. 4. 1953⁹⁵⁾ sah daher vor, daß die Staaten, welche die Übereinkommen vom 25. 10. 1952 nicht unterzeichneten – oder Gebietsteile solcher Staaten –, auf deren Eisenbahnlinien aber die Übereinkommen in der früher geltenden Fassung angewendet wurden, der schweizerischen Regierung mitteilen könnten, daß sie die Bestimmungen der Übereinkommen von 1952 durch innerstaatliche Rechtsetzung eingeführt hätten und gemäß ihren Verfassungsbestimmungen durchführen würden. Die BRD machte von der Möglichkeit der **Verklammerung des innerstaatlichen Rechts mit dem Vertragsrecht der Berner Union** Gebrauch durch Gesetz vom 15. 2. 1956⁹⁶⁾. Da die Ausschüsse der Berner Union die Befugnis zur Rechtsetzung mit unmittelbarer Wirkung in den Vertragsstaaten haben, die BRD jedoch einer internationalen Organisation, in der sie nicht gleichberechtigtes Mitglied ist, eine solche Befugnis für das Bundesgebiet nicht einzuräumen bereit war, sah das Protokoll B vom 18. 6. 1955⁹⁷⁾ vor, daß Staaten, die sich auf der Grundlage des Protokolls vom 11. 4. 1953 an der Union beteiligen, die selbständige Entscheidung über die Annahme neuer Regeln sich vorbehalten können. Die BRD machte bei der Abgabe ihrer Beteiligungserklärung gegenüber der schweizerischen Regierung einen solchen Vorbehalt⁹⁸⁾. Nach § 2 des Gesetzes vom 15. 2. 1956 ist der Bundesverkehrsminister ermächtigt, die von den Ausschüssen der Union beschlossenen Regeln durch Rechtsverordnung in Kraft zu setzen. Der Bundesverkehrsminister teilt die Inkraftsetzung der schweizerischen Regierung mit⁹⁹⁾.

⁹³⁾ Beide Übereinkommen vom 25. 10. 1952, BGBl. 1956 II, S. 35 ff., 277 ff.

⁹⁴⁾ Actes de la 5^e Conférence de révision, Bd. 2, S. 431 ff.

⁹⁵⁾ A. a. O., S. 659.

⁹⁶⁾ Gesetz über die Beteiligung der BRD an den Internationalen Übereinkommen vom 25. 10. 1952 über den Eisenbahnfrachtverkehr und über den Eisenbahn-Personen- und -Gepäckverkehr vom 15. 2. 1956, BGBl. 1956 II, S. 33.

⁹⁷⁾ Abgedruckt bei Hausteiner-Pschirrer, Internationales Eisenbahnrecht, Quellensammlung Bd. 1 (1956), S. 347 f.

⁹⁸⁾ Bekanntmachung vom 20. 4. 1956 (BGBl. II, S. 549). Die Beteiligung der BRD ist am 1. 3. 1956 wirksam geworden.

⁹⁹⁾ Zur Verklammerung des Landesrechts von Nichtmitgliedern mit der Satzung einer internationalen Organisation Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen (ZaöRV Bd. 19, S. 275 ff., insbesondere 299 ff.).

Auswärtige Gewalt

12. Das Problem der **Bindung der auswärtigen Gewalt an die Grundrechte**¹⁾ tauchte vor allem im Zusammenhang mit vertraglichen Regelungen hinsichtlich des beschlagnahmten privaten deutschen Auslandsvermögens²⁾ auf. In Art. 3 des 6. Teiles des Überleitungsvertrags³⁾ in der Fassung des Pariser Protokolls vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) verpflichtet sich die BRD, keine Einwendungen gegen die zu Reparationszwecken erfolgte Konfiskation deutschen Auslandseigentums zu erheben. Zur Frage, ob in dieser Regelung ein Eigentumseingriff seitens der BRD liege und ob daher das **Zustimmungsgesetz** zu diesem Vertrag eine **Entschädigungsregelung gemäß Art. 14 GG** treffen müsse, führt der Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 15. 11. 1952 aus:

»Die Bestimmungen über das Auslandsvermögen gelten der Opposition als unvereinbar mit Artikel 14 des Grundgesetzes, weil die Entschädigung der Betroffenen nicht in dem Zustimmungsgesetz selbst näher geregelt werde. Demgegenüber hat sich die Mehrheit des Rechtsausschusses auf den Standpunkt gestellt, daß die Enteignung des Auslandsvermögens kein deutscher Hoheitsakt, sondern ein alliierter ist, dem gegenüber das Grundgesetz nicht anwendbar ist. ... Liegt demnach keine rechtliche Anerkennung der Enteignungen der Alliierten durch die Bundesregierung vor⁴⁾, ist auch die Entschädigung der Betroffenen nicht unmittelbar durch das Grundgesetz verlangt, wenn es auch natürlich richtig erscheint, den Betroffenen in analoger Anwendung des Grundgesetzes eine Entschädigung zuzusprechen. Diese Entschädigung, zu der sich die Bundesregierung ausdrücklich verpflichtet hat, braucht aber nicht im Ratifikationsgesetz selbst schon ausgeworfen zu werden«⁵⁾.

In dem Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht um die Verfassungsmäßigkeit des EVG-Vertrags (s. o. Anm. **) führte die Bundesregierung in ihrer Erwiderung vom 31. 12. 1952 auf die Stellungnahme der SPD-Fraktion des Bundestags zu dieser Frage aus:

»Da es sich um Maßnahmen der Alliierten handelt, kommt Artikel 14 GG nicht zum Zuge, der nur auf Maßnahmen deutscher Instanzen Anwendung findet. Insbesondere können die Vorschriften des Artikel 14 Absatz 3, daß das die Enteignung zulassende oder vornehmende Gesetz zugleich Art und Umfang der Entschädigung festzulegen hat, hier keine Anwendung finden.

¹⁾ Vgl. auch unten S. 211 f.

²⁾ Vgl. dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. 3. 1957, BVerfGE 6, 290 (abgedruckt ZaöRV Bd. 18, S. 121 ff.) zum deutsch-schweizerischen Vermögensabkommen vom 26. 8. 1952. Vgl. auch unten S. 211 f.

³⁾ Wortlaut unten S. 263 ff.

⁴⁾ Siehe hierzu S. 265.

⁵⁾ 1. BT-Drs. 3900, S. 37.

Bei den Maßnahmen gegen das deutsche Auslandseigentum handelt es sich um unrechtmäßige Eingriffe fremder Staaten in die Vermögenssphäre einer bestimmten Gruppe deutscher Staatsangehöriger. Wie in dem Beschluß des Großen Senats für Zivilsachen des Bundesgerichtshofes vom 9./10. Oktober 1952 (Juristenzeitung 1952, S. 626 ff.) entschieden worden ist, muß bei unrechtmäßigen Eingriffen, die nach ihrem Inhalt und nach ihrer Wirkung eine Enteignung darstellen und in ihrer tatsächlichen Wirkung den Betroffenen ein besonderes Opfer auferlegen, auf Grund des Gleichheitsgedankens, der einen Ausgleich für besondere Opfer gebietet, eine Entschädigung gewährt und deren Art und Umfang unter entsprechender Anwendung des Artikels 14 Absatz 3 GG bestimmt werden. Für die Anwendung dieses Grundsatzes zu Gunsten der durch die Maßnahmen nach Artikel 2 und 3 des Sechsten Teils⁶⁾ Betroffenen ist es von entscheidender Bedeutung, daß eine Verrechnung der Liquidationserlöse auf die Reparationsschuld der Bundesrepublik stattfindet. Mit Rücksicht auf diesen Zusammenhang entspricht es dem erwähnten allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz, für den Artikel 14 Absatz 3 nur eine positiv-rechtliche Ausdrucksform ist, daß die Bundesrepublik den Betroffenen eine Entschädigung gewährt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bemessen. Bei dieser Abwägung wird die Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik unter Berücksichtigung des in Artikel 20 GG ausgesprochenen Bekenntnisses zum sozialen Staat ein wesentlicher Faktor sein. Dem ist durch die Vereinbarung der Bestimmung des Artikels 5⁷⁾ Genüge geschehen⁸⁾.

In der Erwiderung der Bundesregierung vom 14. 8. 1953 auf den Antrag der SPD-Fraktion an das Bundesverfassungsgericht auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Bonner Verträge und des EVG-Vertrags (s. o. Anm. **) heißt es:

»Die Enteignung des deutschen Auslandsvermögens erfolgt zugunsten Deutschlands zwecks Abtragung der ihm obliegenden politischen Reparations-schuld. Daher ist die Bundesrepublik verpflichtet, die liquidierten Eigentümer gemäß den Bestimmungen ihres Grundgesetzes zu entschädigen. Um diese Entschädigungspflicht zu begründen, bedarf es keiner besonderen vertraglichen oder gesetzlichen Grundlage; sie ergibt sich aus den dem Institut der Enteignung zugrundeliegenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen«⁹⁾.

13. Nach Eingliederung der BRD in die westeuropäischen und nordatlantischen Verteidigungsbündnisse (WEU, NATO) wurde Art. 59 a in das

⁶⁾ Des Überleitungsvertrags (s. o. Anm. **); Wortlaut des Art. 3 unten S. 263 f.

⁷⁾ Des 6. Teils des Überleitungsvertrags; Wortlaut unten S. 265.

⁸⁾ Der Kampf um den Wehrbeitrag, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V., Mainz, Bd. 2, 2. Halbbd., S. 684 ff., 702.

⁹⁾ A. a. O., Ergänzungsband, S. 232 ff., 296.

Grundgesetz eingefügt¹⁰⁾, der unter anderem die **Befugnis zur Abgabe völkerrechtlicher Erklärungen** über das Bestehen des **Verteidigungsfalles** und die **Entscheidung über Friedensschluß** betrifft:

»(1) Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag. Sein Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.

(2) Stehen dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzug der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers diese Feststellung treffen und verkünden. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates hören.

(3) Der Bundespräsident darf völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles erst nach Verkündung abgeben.

(4) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden.«

14. Anläßlich der Moskauer Verhandlungen zwischen Regierungsdelegationen der BRD und der Sowjetunion wurde durch einen Briefwechsel vom 13. 9. 1955 die **Aufnahme der diplomatischen Beziehungen** vereinbart¹¹⁾. Die deutsche Delegation machte das Inkrafttreten ihrer Erklärung von der **Zustimmung des Bundestags und des Bundeskabinetts** abhängig. Das Bundeskabinett stimmte am 19. 9. 1955¹²⁾, der Bundestag am 23. 9. 1955¹³⁾ zu.

15. Bei Beratung des Zustimmungsgesetzes zum EGKS-Vertrag¹⁴⁾ in der Bundesratssitzung vom 27. 6. 1951¹⁵⁾ wies der Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses auf die Notwendigkeit hin, den **Bundesrat an der politischen Willensbildung in der europäischen Gemeinschaft^{15a)} zu beteiligen**. Sonst bestehe die Gefahr, daß die Länder insbesondere im Zuge der Bildung weiterer europäischer Unionen zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt würden. Ein solcher verfassungsrechtlicher Strukturwandel widerspreche aber dem Art. 79 Abs. 3 GG¹⁶⁾, der unveränderlich die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sichere. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf sehe lediglich die Beteiligung einer der beiden gesetzgebenden Körperschaften der BRD, des Bundestags, durch die Entsendung von Mitgliedern in die Versammlung der Gemeinschaft vor. Außerdem entsende die Bundesregierung ihre Vertreter in den Besonderen

¹⁰⁾ Durch Gesetz vom 19. 3. 1956, BGBl. I, S. 111.

¹¹⁾ 2. BT-Drs. 1685.

¹²⁾ Bull. 1955, S. 1477.

¹³⁾ 102. Sitzung, 2. Sten.Ber. 5670 (C). Über die bei der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen erklärten Vorbehalte der Bundesregierung s. u. S. 305 und 309.

¹⁴⁾ Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier vom 18. 4. 1951, BGBl. 1952 II, S. 447.

¹⁵⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 61, S. 445 (C).

^{15a)} Wohl in untechnischem, über die EGKS hinausgehenden Sinn gemeint.

¹⁶⁾ Oben S. 180 Anm. 5.

Ministerrat der Gemeinschaft. Lediglich »die dritte verfassungsmäßige Säule«, die Ländervertretung, werde von einer Beteiligung an der politischen Willensbildung ausgeschlossen, obwohl die Mehrzahl der der Gemeinschaft übertragenen Hoheitsrechte von den Ländern komme. Auch im Wege einer Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, nach Art. 24 Abs. 1 GG¹⁷⁾, laufe eine Beschneidung der verbrieften Rechte der Länder, die von der Gesetzgebung in der europäischen Gemeinschaft praktisch ausgeschlossen würden, Sinn und Wortlaut der Art. 79 und 50 GG¹⁸⁾ zuwider. Ferner könne auch die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten den Ausschluß der Länder nicht rechtfertigen, da der Bundesrat als Bundesorgan ebenso wie Bundesregierung und Bundestag an den ausschließlichen Bundeskompetenzen teilhaben könne¹⁹⁾.

Der vom Bundesrat in derselben Sitzung gefaßte Beschluß zum Zustimmungsgesetz über den EGKS-Vertrag verlangt deshalb,

»daß bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen des Schuman-Planes die Mitwirkung des Bundesrates vor der Ratifizierung gesetzlich sichergestellt wird«²⁰⁾.

Das Zustimmungsgesetz sieht eine Mitwirkung des Bundesrats nicht vor²¹⁾.

¹⁷⁾ Oben S. 182 Anm. 14.

¹⁸⁾ Art. 50 GG: »Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit«.

¹⁹⁾ In der Begründung zum Gesetzentwurf über den EGKS-Vertrag vertrat die Bundesregierung die Auffassung, die Länderrechte würden nicht beeinträchtigt: »Das Zustimmungsgesetz bedarf keiner Zustimmung des Bundesrates. Durch den Vertrag werden Verwaltungsbefugnisse der übernationalen Hohen Behörde begründet. Hierdurch werden die nach dem Grundgesetz (Artikel 30 und 83) vorgesehenen Befugnisse der Länder der Bundesrepublik zur Ausführung eines Bundesgesetzes nicht beeinträchtigt. Denn nach Artikel 83 des Grundgesetzes führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit nur insoweit aus, als das Grundgesetz nichts anderes zuläßt. Eine solche Ausnahme ist bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes gegeben. Die Zuweisung hoheitlicher Befugnisse an die Organe der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hat in dieser Verfassungsvorschrift ihre unmittelbare Grundlage. Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes trifft daher für das vorgelegte Gesetz nicht zu«, 1. BT-Drs. 2401.

²⁰⁾ Ziff. 5 des Bundesratsbeschlusses, BR-Sitz.Ber. Nr. 61, S. 456 (B).

²¹⁾ Ein von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegter Gesetzentwurf zur Durchführung des Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung der EGKS vom 18. 4. 1951 (1. BT-Drs. 2951), der in Art. I vorsah, daß die Bundesregierung Weisungen an ihren Vertreter im Rat der Gemeinschaft, von Eilfällen abgesehen, nur nach Beratung mit einem Ausschuß von Ländervertretern erteilen sollte, wurde vom Bundestag in der 183. Sitzung vom 10. 1. 1952, Sten.Ber. 7780 (A), abgelehnt. Wie der Berichterstatter des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten in der 77. Sitzung des Bundesrats mitteilte, hat der

Der Bundesrat beanspruchte in einer EntschlieÙung vom 23. 6. 1950, die er anlaÙlich der Beratung des Gesetzentwurfs über den Beitritt der BRD zum Europarat²²⁾ faÙte, daÙ ein Drittel der **deutschen Vertreter in der Beratenden Versammlung des Europarats vom Bundesrat** zu wählen seien. Diese Regelung sollte gesetzlich festgelegt werden²³⁾. Der Bundestag nahm am 15. 7. 1950 dagegen eine EntschlieÙung an, die bestimmte, daÙ die deutschen Vertreter und deren Stellvertreter durch den Bundestag aus seiner Mitte zu wählen seien²⁴⁾. Nach der Wahl²⁵⁾ drückte der Bundesrat in einer weiteren EntschlieÙung vom 28. 7. 1950 sein Befremden darüber aus, daÙ weder die Bundesregierung noch der Bundestag auf seine Empfehlungen eingegangen seien²⁶⁾. Die endgültige gesetzliche Regelung hielt an der Wahl der deutschen Vertreter durch den Bundestag aus seiner Mitte fest²⁷⁾.

16. a) Die Bundesregierung brachte 1953 im Bundestag einen Gesetzentwurf zur vorläufigen Durchführung von wirtschaftlichen Verträgen mit ausländischen Staaten ein²⁸⁾. Die Vorlage sollte die Bundesregierung ermäch-

Bundeskanzler gegenüber dem Ausschuß am 17. 1. 1952 »das Verlangen des Bundesrates nach einer Mitwirkung bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen des Schumanplanes ausdrücklich als berechtigt anerkannt und seine Bereitschaft erklärt..., einen etwa zu bildenden Unterausschuß des auswärtigen Ausschusses laufend über die Vorgänge in der weiteren Entwicklung des Vertragswerks zu unterrichten sowie eine Zusicherung dahin zu geben, daß die Bundesregierung in Fragen, an denen das eine oder andere Land besonders beteiligt ist, sich mit diesem Land in Verbindung setzt«.

Der Berichterstatter fährt fort: »Die vom Herrn Bundeskanzler zugesicherte Unterrichtung und Anhörung der beteiligten Länder kommt dem Verlangen des Bundesrates auf Mitwirkung bei den im Rahmen des Schumanplans zu treffenden Entscheidungen zwar entgegen, erfüllt aber noch nicht das in Ziff. 5 des Beschlusses des Bundesrates vom 27. Juni 1951 ausgesprochene Verlangen nach gesetzlicher Sicherstellung dieser Mitwirkung«. Sitzung vom 1. 2. 1952, BR-Sitz.Ber. Nr. 77, S. 32 (B). Vgl. auch Ziff. VI der vom Bundesrat in der gleichen Sitzung gefaÙten EntschlieÙung, a. a. O., S 33 (A).

²²⁾ Gesetz vom 8. 7. 1950, BGBl., S. 263.

²³⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 25, S. 428 (D); 1. BT-Drs. 1139.

²⁴⁾ 69. Sitzung, 1. Sten.Ber. 2513 (D); 1. BT-Drs. 1024.

²⁵⁾ Die Wahl der Vertreter erfolgte entsprechend der EntschlieÙung des Bundestags vom 15. 7. 1950 in der 79. Sitzung vom 26. 7. 1950, 1. Sten.Ber. 2839 (C).

²⁶⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 30, S. 500 (D); 1. BT-Drs. 1303.

²⁷⁾ § 1 des Gesetzes über die Wahl der Vertreter der BRD zur Beratenden Versammlung des Europarats vom 11. 6. 1951 BGBl. I, S. 397 in der Fassung des Gesetzes vom 4. 8. 1953 BGBl. I, S. 779; der Bundesrat hatte es jeweils abgelehnt zu dem Gesetzentwurf über die Wahl der Vertreter der BRD in der Beratenden Versammlung (1. BT-Drs. 2109), sowie zu dem Gesetzentwurf zur Änderung und Ergänzung dieses Gesetzes (1. BT-Drs. 4410) Stellung zu nehmen, da frühere EntschlieÙungen in beiden Entwürfen ohne Begründung unberücksichtigt geblieben seien, Sitzung vom 16. 3. 1951, BR-Sitz.Ber. Nr. 52, S. 205 (B) und Sitzung vom 26. 6. 1953, Nr. 111, S. 310 (B, C).

²⁸⁾ 1. BT-Drs. 4289. Der Entwurf wurde in der 264. Sitzung des Bundestags vom 6. 5. 1953 an den Ausschuß für Außenhandelsfragen überwiesen, 1. Sten.Ber. 12874 (B). Er wurde in der 2. Wahlperiode mit gleichem Wortlaut und Begründung als 2. BT-Drs. 77 erneut vorgelegt und in der 8. Sitzung des Bundestags vom 10. 12. 1953 an die Ausschüsse

tigen²⁸⁾, im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses zur vorläufigen Durchführung eines wirtschaftlichen Vertrags mit einem ausländischen Staat entsprechende Rechtsverordnungen zu erlassen. Damit sollte die vorläufige Durchführung von Wirtschaftsverträgen schon vor der parlamentarischen Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG³⁰⁾ ermöglicht werden. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf unterscheidet die Bundesregierung **zwei Funktionen des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG**: einerseits die Funktion eines der völkerrechtlichen Verpflichtung zustimmenden Regierungsaktes in Gestalt eines formellen Gesetzes und andererseits die Transformationsfunktion durch Setzung materiellen innerstaatlichen Rechts. In der Begründung heißt es:

»Nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes darf in den dort bezeichneten beiden Fällen der politischen Verträge und der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, eine völkerrechtliche Verpflichtung erst nach der in der Form eines Bundesgesetzes erteilten Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften begründet werden. Diese Zustimmung ist ein Regierungsakt, der ausschließlich durch formelles Gesetz vorgenommen werden kann. Die Zustimmung kann mithin durch eine Rechtsverordnung nicht ersetzt werden³¹⁾. ...

Neben der Funktion eines Regierungsakts hat das Zustimmungsgesetz des Artikels 59 Abs. 2 noch die Aufgabe, die Vertragsbestimmungen endgültig in deutsches Recht umzuwandeln. Erst nach dieser Umwandlung kann der Vertrag innerstaatlich durchgeführt werden. Insoweit schafft das Gesetz des Artikels 59 Abs. 2 materielle Normen. Der Entwurf will die frühere Durchführung eines Vertrages dadurch ermöglichen, daß er den Erlaß solcher Normen als vorläufige und kurz befristete im Wege einer Rechtsverordnung – vorbehaltlich der erforderlichen Zustimmung zu dem Vertrag und vorbehaltlich der endgültigen Umwandlung der Vertragsbestimmungen in deutsches Recht – vorsieht. Nach Artikel 80 des Grundgesetzes³²⁾ kann die Bundesregierung ermächtigt werden, Vorschriften unter der Voraussetzung zu erlassen, daß sie den in den

für Außenhandelsfragen und für Rechtswesen und Verfassungsrecht überwiesen, 2. Sten. Ber. 209 (B). Eine weitere Beratung durch den Bundestag fand nicht statt.

²⁸⁾ Zu Gegenstand und Umfang der vorgesehenen Ermächtigung vgl. § 1 des Gesetzentwurfs, 1. BT-Drs. 4289, S. 2 = 2. BT-Drs. 77, S. 2.

³⁰⁾ Art. 59 GG: »(1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

(2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.«

³¹⁾ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 7. 1952, BVerfGE Bd. 1, S. 372 ff.

³²⁾ Art. 80 Abs. 1 GG unten S. 217, Anm. 108.

Verträgen enthaltenen Bestimmungen entsprechen. Der Erlaß solcher Vorschriften, wie ihn § 1 des Entwurfs vorsieht, macht weder das nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes erforderliche Zustimmungsgesetz überflüssig, noch greift er der Zustimmung oder der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in anderer Weise vor. Die völkerrechtliche Verpflichtung entsteht nach wie vor erst nach dem Erlaß des Zustimmungsgesetzes. Somit berührt der Entwurf nicht den nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes in der Form eines formellen Gesetzes vorzunehmenden Regierungsakt der Zustimmung, dessen Ersatz durch eine Rechtsverordnung nicht möglich ist. § 1 ermächtigt vielmehr zur vorläufigen Setzung von Rechtsnormen, die eine vorläufige Vertragsdurchführung gestatten. Der Entwurf entspricht damit der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Bundesregierung nach Artikel 80 des Grundgesetzes nur ermächtigt werden könne, in der Form von Rechtsverordnungen Recht zu setzen, nicht aber Regierungsakte vorzunehmen³³⁾.

b) Im **Petersberg-Abkommen** zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler vom 22. 11. 1949³⁴⁾ erklärte die Bundesregierung unter anderem die Absicht, der internationalen Ruhrbehörde³⁵⁾ als Mitglied beizutreten. Die Bundestagsfraktion der SPD stellte einen Antrag³⁶⁾, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, die Zustimmung des Bundestags zu diesem Abkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG³⁷⁾ einzuholen³⁸⁾. Der Antrag wurde abgelehnt³⁹⁾. Der Bundesjustizminister begründete die Ansicht der Bundesregierung, daß das Petersberg-Abkommen nicht der Zustimmung des Bundestages bedürfe, einmal damit, daß es sich um einen **besatzungsrechtlichen Vorgang**, nicht aber um einen **völkerrechtlichen Vertrag** im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, zum anderen damit, daß es sich nicht um einen Staatsvertrag, sondern lediglich um ein **Regierungsabkommen** handle⁴⁰⁾.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil vom 29. 7. 1952, daß das Petersberg-Abkommen nicht der Zustimmung des Bundestages bedurfte, da die Alliierte Hohe Kommission als völkerrechtliches Kollektivorgan der Besatzungsmächte der BRD nicht wie ein auswärtiger Staat gegen-

³³⁾ 1. BT-Drs. 4289, S. 3 = 2. BT-Drs. 77, S. 3.

³⁴⁾ BAnz. 1949, Nr. 28, abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 175 ff.

³⁵⁾ Agreement Establishing an International Authority for the Ruhr (Doc. Am. For. Rel. Bd. 10, S. 118), unterzeichnet am 28. 4. 1949 in London (Doc. Am. For. Rel. Bd. 11, S. 161).

³⁶⁾ 1. BT-Drs. 233.

³⁷⁾ Wortlaut des Art. 59 GG oben S. 200, Anm. 30.

³⁸⁾ Siehe dazu die Ausführungen des Abgeordneten Arndt, 18. Sitzung des Bundestags vom 24. und 25. 11. 1949, 1. Sten.Ber. 478 (D).

³⁹⁾ 1. Sten.Ber. 526 (C).

⁴⁰⁾ 1. Sten.Ber. 482 (B-D).

überstehe und Vereinbarungen mit der AHK daher keine Verträge mit auswärtigen Staaten im Sinne Art. 59 Abs. 2 GG seien ⁴¹⁾).

c) Die BRD und die USA unterzeichneten am 15. 12. 1949 in Bonn ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit ⁴²⁾. Grundlage des Abkommens war das amerikanische Gesetz über wirtschaftliche Zusammenarbeit (ECA) vom 3. 4. 1948 ⁴³⁾. Der ECA wurde durch das amerikanische Gesetz über gegenseitige Sicherheit (MSA) vom 10. 10. 1951 ⁴⁴⁾ abgeändert; insbesondere knüpfte der MSA die Gewährung der Wirtschaftshilfe an die Voraussetzung, daß das Empfangsland sich zur Mitarbeit an der internationalen Verständigung, Aufrechterhaltung des Weltfriedens und Verringerung internationaler Spannungen bereiterkläre und gab der Wirtschaftshilfe eine neue Zielsetzung. Im Anschluß an den Erlaß des MSA wurden zwischen der deutschen und amerikanischen Regierung Besprechungen geführt. Die dabei erzielten Vereinbarungen enthielten ein Bekenntnis der Bundesregierung zu den im MSA, einschließlich der in Section 2 enthaltenen Grundsätze und wurden in einem Notenwechsel vom 19. und 28. 12. 1951 ⁴⁵⁾ bestätigt.

In der Regierungsbegründung zum Zustimmungsgesetz über den Notenwechsel ⁴⁶⁾ wird die **Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 59 Abs. 2 GG** damit begründet, daß der Notenwechsel eine **Regelung der politischen Beziehungen des Bundes** bedeute:

»Die Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages deckt spätere zusätz-

⁴¹⁾ BVerfGE Bd. 1, S. 351 ff. In dem der Entscheidung zugrunde liegenden Organstreit zwischen der SPD-Fraktion des Bundestags und der Bundesregierung war der Bundestag der beklagten Bundesregierung beigetreten, vgl. den Beschluß in der 180. Sitzung vom 12. 12. 1951, 1. Sten.Ber. 7533 (C). Der Bundesrat verzichtete auf Beitritt zum Verfahren, da er das Abkommen ebenfalls nicht für verfassungswidrig hielt (Sitzung vom 23. 11. 1951, BR-Sitz.Ber. Nr. 73, S. 808 (C); vgl. auch die Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundesrats, BR-Drs. 742/51).

⁴²⁾ BGBl. 1950, S. 10; der Bundestag erteilte durch Gesetz vom 31. 1. 1950, BGBl., S. 9, dem Abkommen seine Zustimmung; mit der Übergabe der Ratifikationsurkunde an den amerikanischen Hohen Kommissar und Sonderbevollmächtigten für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 7. 2. 1950 trat das Abkommen in Kraft, nachdem es bereits seit 29. 12. 1949 im Einverständnis der Vertragspartner vorläufig angewendet worden war: Bekanntmachung vom 14. 3. 1950, BGBl. 1950, S. 79.

⁴³⁾ Economic Cooperation Act, 62 US Statutes at Large 137. Nach Art. 1 des Abkommens sagt die Regierung der USA der BRD »gemäß den Bestimmungen, Bedingungen und Befristungen des Gesetzes über Wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1948, den dazugehörigen Abänderungs- und Ergänzungsgesetzen und den darauf gegründeten Bewilligungsgesetzen« ihre Unterstützung zu.

⁴⁴⁾ Mutual Security Act, 65 US Statutes at Large 373.

⁴⁵⁾ Note des amerikanischen Hohen Kommissars und Special Representative of the Economic Cooperation Administration for Germany, McCloy, vom 19. 12. 1951, 1. BT-Drs. 3980, S. 6; Antwortnote des Bundeskanzlers vom 28. 12. 1951, 1. BT-Drs. 3980, S. 8.

⁴⁶⁾ 1. BT-Drs. 3980, S. 2.

liche Abmachungen zu diesem Vertrage, wenn der Hauptvertrag solche künftigen Vereinbarungen ausdrücklich mitumfaßt. Spätere zusätzliche Abmachungen sind jedoch nur insoweit gedeckt, als sie sich im Rahmen des Vertragsinhalts des Hauptvertrages bewegen und diesen Vertragsinhalt nicht im Sinne einer der beiden im Grundgesetz Art. 59 Abs. 2 vorgesehenen Möglichkeiten verändern⁴⁷⁾.

Nach der ausdrücklichen Bestimmung des Artikels I Ziffer 1 des Bilateralen Abkommens umfaßt dieses Abkommen auch die dazu gehörenden Abänderungs- und Ergänzungsgesetze sowie die darauf gegründeten Bewilligungsgesetze. Der MSA ist als ein solches Abänderungs- bzw. Ergänzungsgesetz anzusehen; ...

Die Erklärung gemäß MSA § 511 (b) ist .. in Ziffer 1 Satz 1 des Notenwechsels verknüpft mit dem Bekenntnis der Bundesrepublik zu der im MSA § 2 enthaltenen neuen Zielsetzung. Nach MSA § 2 ist der Zweck der nach diesem Gesetz gewährten Hilfeleistungen außer der Aufrechterhaltung der Sicherheit auch die Stärkung der Außenpolitik der Vereinigten Staaten; die Hilfeleistung erfolgt in der Absicht⁴⁸⁾, ...

Die Verkoppelung der für die Wirtschaftshilfe geforderten Erklärung mit diesem politischen Bekenntnis, die in Ziffer 1 des Notenwechsels durch Zusammenfassung in einem Satz auch äußerlich zum Ausdruck kommt, verleiht der auf Grund des MSA gewährten wirtschaftlichen Hilfeleistung ein politisches Moment. Ohne das Bekenntnis zu MSA § 2 wird die Wirtschaftshilfe nicht gegeben. Die Wirtschaftshilfe ist dadurch in gewissem Grade gebunden an die politische Zielsetzung.

Die gegenüber dem ECA wesentlich engere Bindung der Bundesrepublik an die Politik der Vereinigten Staaten, die durch den Notenwechsel eingeleitet wird, muß als eine Regelung der politischen Beziehungen des Bundes betrachtet werden. Daraus folgt gemäß Grundgesetz Art. 59 Abs. 2 die Notwendigkeit der Ratifizierung des Notenwechsels⁴⁹⁾.

Im Rahmen der Wirtschaftshilfevereinbarungen in der durch Notenwechsel vom Dezember 1951 modifizierten Fassung schloß die BRD mit der Export-Import-Bank in Washington ein Kreditabkommen⁵⁰⁾. Wie der Berichterstatter bei der Beratung des Gesetzes, das den Bundesfinanzminister zu der Kreditbeschaffung ermächtigte⁵¹⁾, im Bundestag ausführte, hatte sich

⁴⁷⁾ In der Antwortnote des Bundeskanzlers wird erklärt, daß die Bundesregierung beschleunigt diejenigen parlamentarischen Maßnahmen herbeiführen werde, die sich zur Durchführung der im Notenwechsel vereinbarten Abstimmungen als erforderlich erweisen könnten, 1. BT-Drs. 3980, S. 9. Wortlaut des Art. 59 GG oben S. 200, Anm. 30.

⁴⁸⁾ Es folgt der Hinweis auf die in Section 2 MSA enthaltene Zielsetzung.

⁴⁹⁾ 1. BT-Drs. 3980, S. 3.

⁵⁰⁾ Der Text des Abkommens findet sich in 1. BT-Drs. 3333, S. 3.

⁵¹⁾ Gesetz über die Aufnahme eines Kredits durch den Bund im Rahmen der von den Vereinigten Staaten gewährten Wirtschaftshilfe, vom 23. 5. 1952, BGBl. I, S. 301. Nach Art. 115 Satz 2 GG dürfen Kreditgewährungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen.

der Ausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten mit der Frage beschäftigt, ob die Genehmigung des Kreditabkommens die Ratifikationsbedürftigkeit des Notenwechsels präjudizieren könne: Die Mehrheit des Ausschusses sei der Auffassung, daß einer Genehmigung des Kreditabkommens nichts im Wege stehe. Der Ausschuß habe jedoch einstimmig festgestellt, daß die Genehmigung des Kreditvertrags keine Entscheidung über die Ratifikationsbedürftigkeit des Notenwechsels enthalte⁵²⁾.

Der Gesetzentwurf über das Zustimmungsgesetz zum Notenwechsel wurde in der 245. Sitzung des Bundestags⁵³⁾ an den Ausschuß für den ERP-Plan überwiesen. Eine nochmalige Behandlung im Bundestag, insbesondere eine Verabschiedung des Gesetzes erfolgte nicht.

d) Am 19. 10. 1951 unterzeichneten der Staatspräsident und der Finanzminister des damaligen Landes Baden einerseits und der Präsident des Verwaltungsrates und der Direktor des *Port Autonome de Strasbourg*, öffentliche Körperschaft nach französischem Recht, das Abkommen über die Organisation einer gemeinsamen Verwaltung des Hafens von Kehl⁵⁴⁾. Zuvor

⁵²⁾ 211. Sitzung des Bundestags vom 14. 5. 1952, 1. Sten.Ber. 9259 (A). Demgegenüber vertrat der Abg. Wehner für die SPD-Fraktion die Auffassung: »Eine vorherige Beschlußfassung über ein Gesetz, das sich aus dem Abkommen über gegenseitige Sicherheit herleitet, könnte als eine Art von Anerkennung des erwähnten Notenwechsels angesehen werden, ohne daß die gesetzgebende Körperschaft diesen Notenwechsel ausdrücklich und in der notwendigen Form anerkannt hätte. Einem solchen Mißverständnis darf sich der Bundestag nach unserer Meinung um so weniger aussetzen, als bei Stellen der Bundesregierung die Auffassung vorhanden war, als ob dieser Notenwechsel keiner Ratifizierung bedürfe«, a. a. O. 9259 (D).

⁵³⁾ Vom 21. 1. 1953, 1. Sten.Ber. 11708 (C).

⁵⁴⁾ «Convention au sujet du Port de Kehl entre le pays de Bade et le Port Autonome de Strasbourg:

La coexistence sur l'une et l'autre des rives du Rhin des deux ports de Strasbourg et de Kehl suscita dans le passé une concurrence entre eux, notamment dans le domaine du trafic de passage international, ce qui entraîna des sacrifices et des inconvénients pour les deux ports. La tendance vers une coopération économique indispensable à l'unification de l'Europe exige que dorénavant de tels sacrifices et inconvénients soient évités, d'autant plus que de très grands efforts doivent être consacrés tant en France qu'en Allemagne à la réparation des dommages de guerre.

Le port de Kehl, placé en 1946 sous le régime de la réquisition par le Commandant en Chef français en Allemagne, se trouve actuellement englobé dans le périmètre douanier et monétaire français. L'accord signé à Washington entre les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni le 8 avril 1949 prévoit une «administration conjointe du port de Kehl». Sur la base de ces textes, et en vue d'instaurer au port de Kehl un régime d'exploitation qui lui permette de retrouver une activité répondant aux besoins naturels de l'économie de l'Allemagne du Sud, les autorités badoises et strasbourgeoises ont recherché le moyen d'éviter à l'avenir des luttes stériles entre les deux ports.

A cet effet, et sans porter préjudice aux dispositions de la Convention révisée de Mannheim de 1868 et des textes subséquents, les deux parties sont convenues de ce qui suit:

Art. 1^{er}. L'administration du port de Kehl dont la circonscription est délimitée con-

hatte am 28. 7. 1951 Frankreich einseitig die Verpflichtungserklärung abgegeben, das noch unter französischer Hoheit stehende Gebiet des Kehler

formément au plan ci-joint (annexe A) est concédée par le Land de Bade à un établissement public de droit allemand, ayant son siège à Kehl et dénommé «Hafenverwaltung Kehl – Körperschaft des öffentlichen Rechts». Il est désigné dans ce qui suit par la «Hafenverwaltung». Il jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il fonctionne dans les conditions prévues par ses statuts dont le texte fixant les modalités de l'administration conjointe et accepté par les signataires de la présente Convention est joint en annexe B.

Art. 2. 1. Le Land de Bade s'engage, par contrat de location dont le texte (annexe C) est accepté par les signataires de la présente Convention:

a) à donner en location à la Hafenverwaltung, avec entrée en jouissance immédiate, l'ensemble des terrains, bâtiments, installations, voies ferrées et biens mobiliers appartenant au Land de Bade et sis à l'intérieur de la circonscription du port;

b) à acquérir les terrains et bâtiments qui sont situés à l'intérieur de la circonscription présente ou future du port, nécessaires à son exploitation et à les donner en location à la Hafenverwaltung;

c) à n'aliéner aucun bien meuble ou immeuble compris dans la location consentie à la Hafenverwaltung, sans l'accord de celle-ci;

d) à prendre en charge la première remise en état ou, s'il s'avérait nécessaire, la reconstruction des bassins (dragages), rives, quais, routes, grues, cabestans, engins de levage, installations ferroviaires, installations électriques, bascules, transporteurs à wagons, entrepôts, ateliers et autres bâtiments de la Hafenverwaltung.

L'entretien courant reste à la charge de la Hafenverwaltung.

2. Le Land de Bade s'engage également:

a) à fournir à la Hafenverwaltung les fonds de roulement nécessaires à son exploitation:

b) à prendre en charge le déficit éventuel du bilan de la Hafenverwaltung, dans la mesure où, malgré l'observation des principes d'une saine gestion, il serait inévitable et ne pourrait être reporté à nouveau.

Art. 3. 1. La Hafenverwaltung veillera à ce qu'en matière de taxes et de tarifs de toute nature aucun traitement préférentiel ne soit accordé au détriment du port de Strasbourg. Il lui appartiendra, dans le respect des dispositions légales en vigueur, de fixer les droits de port et les tarifs de manutention, de stockage et de remorquage ainsi que d'édicter les règlements d'exploitation qu'elle jugerait nécessaires à la bonne administration du port et au traitement non discriminatoire des usagers de ce dernier.

2. Les règlements élaborés par la Hafenverwaltung selon ces principes et dûment publiés auront force exécutoire dans le port de Kehl. Il incombera à la Direction et aux agents du port désignés par elle ainsi qu'aux autorités badoises d'en faire assurer, chacun en ce qui le concerne, la stricte observation.

Art. 4. L'accord préalable du Ministère badois des Finances sera nécessaire pour toute décision de la Hafenverwaltung entraînant une participation financière du Land de Bade.

Art. 5. Les conditions d'exploitation des voies ferrées appartenant au Land de Bade dans la circonscription du port feront l'objet d'une convention spéciale à conclure entre la Hafenverwaltung et la Deutsche Bundesbahn.

Art. 6. Les deux parties favoriseront, dans toute la mesure du possible, la création de sociétés mixtes franco-allemandes pour l'exploitation des terrains, bâtiments et installations du port de Kehl. Ces sociétés pourront être composées d'associés nouveaux ou résulter de l'association d'une entreprise française établie dans le port de Kehl avec une entreprise allemande, notamment avec une entreprise allemande établie dans ce port antérieurement à 1945.

Hafens in die deutsche Hoheitsgewalt zurückzugeben, sobald das Hafenabkommen unterzeichnet sei ⁵⁵⁾).

Die Bundesregierung erteilte gemäß Art. 32 Abs. 3 GG die Zustimmung zu dem Abkommen ⁵⁶⁾). Der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vertrat die Ansicht, das **Kehler Hafenabkommen** berühre die **politischen Beziehungen** des Bundes, weil, obwohl das Abkommen selbst nur die Errichtung einer Hafenverwaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Verpachtung landeseigener Grundstücke an diese Körperschaft zum Gegenstand habe, ein zeitlicher und sachlicher Zusammenhang mit der Rückgabe des Hafengebiets in deutsche Hoheitsgewalt bestehe. Infolgedessen seien gemäß Art. 59 Abs. 2 GG ⁵⁷⁾ die

Art. 7. 1. La présente Convention entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1952 à 0 heure. Le territoire du port de Kehl sera alors disjoint de la Zone de surveillance administrée dans les conditions prévues par l'Ordonnance N° 219 du Général C. C. F. A. en date du 6 juillet 1949 et rattaché aux secteurs du territoire de Kehl déjà restitués à l'administration badoise. Toutefois pour certains chantiers énumérés limitativement à la liste ci-jointe (annexe D), cette disjonction pourra être retardé de quelques semaines et au plus tard jusqu'au 29 février 1952.

2. Le Land de Bade prendra toutes mesures utiles devant permettre aux entreprises françaises qui demeureront provisoirement installées dans le port de Kehl, en vertu de l'alinéa précédent, de liquider leur exploitation ou, le cas échéant, prêter ses bons offices auprès des autorités compétentes pour provoquer de telles mesures.

Art. 8. Le régime d'administration conjointe du port de Kehl institué par la présente convention fonctionnera jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement de paix entre la France et l'Allemagne. Il pourra toutefois, à la demande d'une des parties contractantes et par accord mutuel entre elles, soit être prorogé, soit, avant ou après l'entrée en vigueur du règlement de paix, être adapté aux circonstances nouvelles.

Art. 9. 1. Si les dispositions prévues donnent lieu dans leur application à quelques difficultés, les cas litigieux seront, à la demande d'une des parties, soumis à une commission arbitrale. Celle-ci comprendra un délégué de chacune des parties et un tiers arbitre désigné par ces deux délégués. En cas de désaccord, le secrétaire général du Conseil de l'Europe désignera ce tiers arbitre.

2. La Commission arbitrale règle elle-même sa procédure. Ses décisions prises à la majorité des voix lieront obligatoirement les deux parties.

Art. 10. La présente Convention ainsi que ses annexes sont rédigées en français et en allemand. Pour l'interprétation de la Convention, le texte français fera seul foi; pour l'interprétation des statuts, du contrat de location et des autres annexes, le texte allemand fera seul foi».

(Revue de la Navigation Intérieure et Rhénane, ... Organe de Publication de la Commission Centrale du Rhin, Bd. 23 (1951), S. 637 f.). Das Abkommen, dessen französische Fassung maßgebend ist (vgl. Art. 10), findet sich deutsch in BVerfGE Bd. 2, S. 358 ff.

⁵⁵⁾ Vgl. Schreiben des Hohen Kommissariats der Französischen Republik in Deutschland an den badischen Staatspräsidenten, BVerfGE a. a. O., S. 356.

⁵⁶⁾ Art. 32 Abs. 3 GG: »Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.« Der Wortlaut der Zustimmung ist ebenfalls BVerfGE, a. a. O., S. 357 abgedruckt.

⁵⁷⁾ Wortlaut des Art. 59 GG oben S. 200, Anm. 30.

zur Bundesgesetzgebung berufenen Organe zur Mitwirkung berufen⁵⁸⁾. Die Bundesregierung legte das Abkommen dem Bundestag und Bundesrat nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht wies in seinem Urteil vom 30. 6. 1953^{58a)} den Antrag der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, festzustellen, daß die Bundesregierung durch ihre Zustimmung zum Vertrag die verfassungsmäßigen Rechte des Bundestags verletzt habe, mit der Begründung ab, daß die Rechte des Bundestags nach Art. 59 Abs. 2 GG nicht verletzt seien, wenn es sich nicht um einen Vertrag mit einem auswärtigen Staat i. S. des Art. 32 Abs. 3 GG handle, oder wenn das Land zwar einen Vertrag mit einem auswärtigen Staat abgeschlossen, aber innerhalb seiner Zuständigkeit gehandelt habe.

e) Durch Notenwechsel mit dem britischen Hohen Kommissar vom 9. 9. 1952⁵⁹⁾ überließ die Bundesregierung den »Großen Knechtsand« an der deutschen Nordseeküste der britischen Luftwaffe zu Übungszwecken als Bombenzielgebiet. Die britische Regierung gab dafür die bisher von ihrer Luftwaffe als Übungsziel benutzte Insel Helgoland frei. In der 230. Sitzung des Bundestags vom 17. 9. 1952 vertrat der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes die Auffassung der Bundesregierung, dieses Abkommen halte sich im Rahmen eines **Regierungsabkommens**, da es nur die rein militärisch-technische Bereitstellung einer unbewohnbaren Sandbank an die britische Luftwaffe zum Inhalt habe. Da Rechte und Pflichten von Einzelnen nicht berührt würden, bestehe auch kein Anlaß, das Abkommen durch ein Zustimmungsgesetz in innerstaatliches Recht zu übersetzen. Eine Mitwirkung des Bundestags nach Art. 59 Abs. 2 GG⁶⁰⁾ sei folglich nicht notwendig⁶¹⁾.

f) Das Abkommen über das Statut der Saar vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) wurde von der Bundesregierung mit der Regierung der Französischen Republik geschlossen. Die Minderheit des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vertrat in ihrem Bericht vom 11. 2. 1955 die Ansicht, daß das Abkommen als **Vertrag über die politischen Beziehungen des Bundes i. S. Art. 59 Abs. 2 GG** nicht in der **Form eines Regierungsabkommens** hätte geschlossen werden dürfen, die Bundesregierung habe insoweit als »absolut unzuständiges Organ« gehandelt⁶²⁾.

Dagegen hielt die Mehrheit des Ausschusses die äußere Form der Ver-

⁵⁸⁾ Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters in der 195. Sitzung des Bundestags vom 21. 2. 1952, 1. Sten.Ber. 8414 (D) f. und die Stellungnahme des Ausschusses 1. BT-Drs. 3058.

^{58a)} BVerfGE Bd. 2, S. 347 ff.

⁵⁹⁾ Bull. 1952, S. 1253.

⁶⁰⁾ Wortlaut des Art. 59 GG oben S. 200, Anm. 30.

⁶¹⁾ 1. Sten.Ber. 10516 (B).

⁶²⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 73.

einbarung für unerheblich; die Zustimmungsbefürftigkeit richte sich nur nach dem Inhalt der Vereinbarung:

»In seiner Mehrheit stellte sich der Rechtsausschuß jedoch auf den Standpunkt, daß im modernen internationalen Verkehr die äußeren Formen des Staatsvertrages weder für eine Verpflichtung der beteiligten Staaten wesentlich sind, noch die Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ratifikation durch den Gesetzgeber, noch für die Transformation seines Inhalts in innerstaatliches Recht, bilden.

... auch im internationalen Verkehr gibt es Staatsverträge, die z. B. nur in einem Briefwechsel niedergelegt sind. Nachdem der Regierungsvertreter erklärt hat, die Ratifikationsurkunde solle auch für das Saarabkommen hinterlegt werden, bleibt zudem hier dem Herrn Bundespräsidenten der entscheidende Akt zur völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik vorbehalten. Das Zustimmungserfordernis hängt also allein von dem Inhalt der Vereinbarung ab. Deswegen wurde von der Mehrheit die gesetzliche Zustimmung zum Saarabkommen für erforderlich gehalten, da dieses Abkommen die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik betrifft«⁶³⁾.

g) Zum Umfang der nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Zustimmung vertrat die Minderheit des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht in ihrem Bericht vom 11. 2. 1955 zu den Pariser Verträgen (s. o. Anm. **) die Ansicht, daß zur staats- und völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu allen für das Verständnis, die Auslegung und Anwendung der Verträge bedeutsamen Schriftstücken erforderlich sei:

»Die Gesetzesvorlagen sind nicht formgerecht. Sie genügen Art. 59 GG nicht.

Bei einem sachlich einheitlichen Vertragswerk müssen sämtliche für sein Verständnis, seine Auslegung und Anwendung bedeutsamen Schriftstücke – mögen sie Noten, Briefwechsel, Gedächtnisprotokolle usw. sein – mit Gegenstand der gesetzgeberischen Zustimmung werden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die einzelne Erklärung, für sich allein genommen, der Form des Art. 59 Abs. 2 GG nicht bedürfte; gehört sie zu einem Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, so darf sie für das gesetzgeberische Verfahren von ihm nicht losgelöst werden.

Die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung dagegen teilen vielfach solche Erklärungen nur »zur Kenntnis« mit, ohne sie den gesetzgebenden Körperschaften zur Zustimmung zu unterbreiten. Das genügt nicht. Dies gilt insbesondere für die – nicht einmal im authentischen Wortlaut bekanntgegebene –

⁶³⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 71; der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten schloß sich dieser Auffassung an, 2. BT-Drs. 1200, S. 61. Nach dem hierzu ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 5. 1955, BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff., 163, bestehen keine Bedenken gegen den Abschluß eines Vertrages als Regierungsabkommen, wenn nachträglich eine Vollmacht des Bundespräsidenten und die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 GG eingeholt werden.

Londoner Schlußakte – Drucksache 1000 – Anlage A –. Einzelne Schriftstücke, so z. B. die Erklärungen zur Notstandsklausel in Art. 5 des Generalvertrages, sind dem Bundestag sogar vorenthalten.

Dieses Verfahren verletzt Art. 59 GG und wird die staats- und völkerrechtliche Ungültigkeit der Ratifikation zur Folge haben⁶⁴⁾.

Dagegen hielt die Mehrheit des Ausschusses in Übereinstimmung mit der Bundesregierung die parlamentarische Zustimmung zu diesen Protokollen und Erklärungen nicht für erforderlich⁶⁵⁾.

h) Der Bundestag befaßte sich wiederholt mit der Frage, inwieweit **Handelsabkommen** der parlamentarischen **Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG** bedürfen. Die Fraktion der SPD stellte am 17. 2. 1950 einen Antrag⁶⁶⁾, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, die Zustimmung zu dem deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen vom 10. 2. 1950⁶⁷⁾ einzuholen. Der Ausschuß für Außenhandelsfragen sprach sich ebenfalls für die Zustimmungsbedürftigkeit des Abkommens aus, »weil es in gewissen Paragraphen oder Nebenabsprachen zum Beispiel auf die Frage des Saargebietes Bezug nimmt«⁶⁸⁾. Damit folgte der Ausschuß dem Mehrheitsgutachten des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, in dem festgestellt wird, daß nach deutscher Überlieferung Handelsverträge, auch wenn sie ihrem Inhalt nach nicht von allgemein politischer Bedeutung seien, der parlamentarischen Zustimmung bedürften⁶⁹⁾.

Das Minderheitsgutachten des Rechtsausschusses hielt dagegen die Zustimmung nur zu solchen Handelsverträgen für erforderlich, die nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die politischen Beziehungen der Bundesrepublik betreffen⁷⁰⁾. Der Bundeswirtschaftsminister wies auf die Schwierigkeiten hin, die der Einholung der Zustimmung des Bundestags bei derartigen Abkommen entgegenstehen⁷¹⁾.

Der Bundestag machte sich den SPD-Antrag zu eigen und forderte die Bundesregierung am 28. 7. 1950 auf, den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen vorzulegen⁷²⁾. Die Bundesregierung kam diesem Verlangen nicht nach. Darauf erhob die SPD-Fraktion Klage gegen die Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Gericht bestätigte in seinem Urteil vom 29. 7. 1952 die Rechts-

⁶⁴⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 32.

⁶⁵⁾ A. a. O., S. 1 f.

⁶⁶⁾ 1. BT-Drs. 590.

⁶⁷⁾ BAnz. 1950, Nr. 31, S. 2.

⁶⁸⁾ 81. Sitzung des Bundestags vom 28. 7. 1950, 1. Sten.Ber. 3046 (B).

⁶⁹⁾ 1. Sten.Ber. 3045 (B).

⁷⁰⁾ 1. Sten.Ber. 3045 (D).

⁷¹⁾ 56. Sitzung vom 31. 3. 1950, 1. Sten.Ber. 2093 (B).

⁷²⁾ 1. BT-Drs. 590, 1207; Beschlußfassung 1. Sten.Ber. 3047 (C).

auffassung der Bundesregierung und stellte fest, daß die Bundesregierung dadurch, daß sie es unterlassen hat, das Abkommen dem Bundestag zur Zustimmung vorzulegen, nicht gegen Art. 59 Abs. 2 GG verstoßen hat ⁷³⁾.

Zu dem vorläufigen Handelsabkommen vom 4. 3. 1950 zwischen der BRD und Pakistan ⁷⁴⁾ legte die Bundesregierung dem Bundestag zwar ein Zustimmungsgesetz vor, dieses erwähnte jedoch nicht die gleichzeitig vereinbarten Warenlisten und das Zahlungsabkommen ⁷⁵⁾. Der Berichterstatter des Bundesrats wies in der Sitzung vom 16. 7. 1950 darauf hin, daß das Bundesjustizministerium »auf Grund von staatsrechtlichen Bedenken« die Bezugnahme auf den Briefwechsel im Zustimmungsgesetz unterlassen habe ⁷⁶⁾. Der Vertreter Berlins äußerte Bedenken gegen die Auffassung des Justizministeriums ⁷⁷⁾.

Bei der Beratung des Bundestages über den Notenwechsel zwischen der BRD und der Republik Kuba vom 7. 9. 1951 betreffend die vorläufige Regelung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern ⁷⁸⁾ begründete der Berichterstatter des Ausschusses für Außenhandelsfragen die **Zustimmungsbedürftigkeit** mit der in der Vereinbarung enthaltenen gegenseitigen **Meistbegünstigung** ⁷⁹⁾.

Um eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung bei der Gestaltung von Handelsabkommen sicherzustellen, einigte sich der Ausschuß für Außenhandelsfragen mit der Bundesregierung über die Einsetzung eines parlamentarischen Beirats. Der Beirat hat unter anderem die Aufgabe, sich zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit von Handelsvereinbarungen zu äußern ⁸⁰⁾. Der Beirat wurde im November 1950 durch vier beauftragte Mitglieder des Bundesrats ergänzt ⁸¹⁾. Der Berichterstatter des Ausschusses des Bundesrats für auswärtige Angelegenheiten begründete das Verlangen des Bundesrats nach Beteiligung im Beirat mit einem Hinweis auf Art. 50 und 53 GG ⁸²⁾, wonach der Bundesrat an der laufenden

⁷³⁾ BVerfGE Bd. 1, S. 372.

⁷⁴⁾ BGBl. 1950, S. 718.

⁷⁵⁾ 1. BT-Drs. 1086; vgl. dazu die Ausführungen des Berichterstatters des Ausschusses für Außenhandelsfragen in der 81. Sitzung des Bundestags vom 28. 7. 1950, 1. Sten.Ber. 3046 (C).

⁷⁶⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 24, S. 414 (C).

⁷⁷⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 24, S. 414 (D).

⁷⁸⁾ BGBl. 1952 II, S. 959.

⁷⁹⁾ 232. Sitzung vom 2. 10. 1952, 1. Sten.Ber. 10652 (A).

⁸⁰⁾ Bericht vom 21. 7. 1950, 1. BT-Drs. 1207; zustimmende Kenntnisnahme des Bundestags in der 81. Sitzung vom 28. 7. 1950, 1. Sten.Ber. 3047 (C).

⁸¹⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 39, S. 747 (A-C).

⁸²⁾ Wortlaut des Art. 50 GG oben S. 198, Anm. 18 Art. 53 Satz 3 GG: »Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten«.

Verwaltung der Bundesgeschäfte zu beteiligen sei⁸³⁾). Durch die Bildung des parlamentarischen Beirats betrachtete der Bundesrat die Gefahr, daß die gesetzgebenden Körperschaften beim Abschluß von Handelsabkommen in ihren Rechten nach Art. 59 Abs. 2 GG beeinträchtigt werden könnten, als beseitigt⁸⁴⁾.

i) In einer Reihe von Fällen vereinbarte die BRD unbeschadet des Erfordernisses der parlamentarischen Zustimmung und der Ratifizierung die **vorläufige Anwendung von Verträgen**⁸⁵⁾.

17. Bei der Übersendung des Gesetzentwurfs zu dem deutsch-amerikanischen **Abkommen vom 3. 6. 1953 über den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag vom 8. 12. 1923**⁸⁶⁾ an den Bundestag unterrichtete der Bundeskanzler das Parlament über eine bei der Vertragsunterzeichnung abgegebene **Erklärung** der Bundesregierung:

»Bundesrepublik Deutschland

Der Bundeskanzler

Bonn, den 3. Juni 1953

Anläßlich der heutigen Unterzeichnung des Abkommens über den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 8. Dezember 1923 mit seinen Abänderungen, habe ich folgende mündliche Erklärung abgegeben:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird sich nicht auf die Bestimmung des Artikels I Absatz 4 des Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrages zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 8. Dezember 1923 berufen, um die Rückgabe der in der Zeit zwischen dem 11. Dezember 1941 und dem Inkrafttreten des heute unterzeichneten Abkommens oder dem Inkrafttreten der am 26. Mai 1952 in Bonn unterzeichneten Verträge, je nachdem welcher Zeitpunkt früher liegt, von der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika enteigneten deutschen Vermögenswerte zu erwirken.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat mit Befriedigung von der Presseerklärung der amerikanischen Regierung vom 17. April 1953 Kenntnis genommen, nach der von diesem Zeitpunkt an keine neuen oder zusätzlichen deutschen Vermögenswerte in den Vereinigten Staaten von Amerika enteignet werden.«

gez. Adenauer«⁸⁷⁾.

⁸³⁾ Sitzung vom 22. 9. 1950, BR-Sitz.Ber. Nr. 35, S. 623 (A).

⁸⁴⁾ Der Bundesrat verzichtete daher auf einen Beitritt zu dem Verfassungsstreit über das deutsch-französische Wirtschaftsabkommen. Sitzung vom 23. 11. 1951, BR-Sitz.Ber. Nr. 73, S. 808 (A-C); vgl. auch den Bericht des Rechtsausschusses des Bundesrats, BR-Drs. 743/51.

⁸⁵⁾ Z. B. Art. 9 Abs. 2 des deutsch-italienischen Abkommens auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes vom 30. 4. 1952, BGBl. II, S. 976; Ziff. 4 des Briefwechsels zum Handelsabkommen mit dem Königreich Irak vom 7. 10. 1951, BGBl. 1953 II, S. 548; Ziff. 1 des Briefwechsels zum Handelsvertrag mit der Republik Ecuador vom 1. 8. 1953, BGBl. 1954 II, S. 715.

⁸⁶⁾ BGBl. 1954 II, S. 722.

⁸⁷⁾ 2. BT-Drs. 71, S. 7. Die Erklärung ist auch in UNTS Bd. 253, S. 96 enthalten.

Eine Annahmeerklärung seitens der USA liegt, soweit ersichtlich, nicht vor⁸⁸⁾. Das Zustimmungsgesetz⁸⁹⁾ zu dem Abkommen erwähnt diese Erklärung des Bundeskanzlers nicht. Die Opposition im Bundestag hielt die **Erklärung für zustimmungsbedürftig**. Zudem behandle die Erklärung eine Enteignungsmaßnahme, die nach Art. 14 Abs. 3 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen dürfe. Die USA könnten eine derartige unter Verletzung des Grundgesetzes abgegebene Erklärung nicht *bona fide* annehmen⁹⁰⁾.

Der SPD-Abgeordnete **A r n d t** hielt die Erklärung des Bundeskanzlers für rechtlich bedeutungslos, weil es an seiner **Vertretungsmacht** gemangelt habe. Nur der Bundespräsident vertrete nach dem GG die BRD dem Ausland gegenüber und er bedürfe, um Angelegenheiten der Gesetzgebung wie die vorliegende Eigentumsfrage zu regeln, der in Gesetzesform zu erteilenden Ermächtigung der gesetzgebenden Körperschaften⁹¹⁾.

Dagegen legte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes dar, daß die Wirksamkeit der Enteignungsmaßnahmen der USA nicht von der Erklärung des Bundeskanzlers abhängе. Die Erklärung habe nur deklaratorischen Charakter und enthalte keinen Verzicht auf deutsches Eigentum. Eine **Zustimmung des Bundestages sei daher nicht erforderlich**:

»Unter rechtlichen Gesichtspunkten hätte es der Abgabe jener Erklärung nicht bedurft, denn sie sagt rechtlich etwas aus, was selbstverständlich ist. Sie hat also, juristisch gesprochen, nur einen deklaratorischen Charakter.

...
Vielmehr ist es rechtlich leider so, daß zahlreiche Urteile amerikanischer Gerichte vorliegen, die ergeben, daß die Feindgesetzgebung, die die Vereinigten Staaten während des Krieges erlassen haben, rechtsgültig ist.

Demnach galt also Art. I Abs. 4 des Vertrages von 1923 nicht während der Kriegszeit. Er gilt erst wieder, wenn die ausdrückliche Vereinbarung seiner Wiederinkraftsetzung ihrerseits in Kraft tritt. Demgemäß gibt die Erklärung des Herrn Bundeskanzlers vom 3. Juni vorigen Jahres nur die jetzt bestehende Rechtslage wieder. Nichts anderes und nichts mehr enthält die Erklärung. Insbesondere liegt in dieser Erklärung des Herrn Bundeskanzlers nicht eine Anerkennung der Feindmaßnahmen gegen das deutsche Vermögen während des Krieges...

Ebensowenig hat die Bundesregierung durch diese Erklärung auf irgendwelche privaten deutschen Vermögensansprüche verzichtet. Das ist ausdrücklich

⁸⁸⁾ Doch teilte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes vor dem Bundestag mit, die Erklärung beruhe auf einem Wunsch der US-Regierung, vgl. 31. Sitzung vom 26. 5. 1954, 2. Sten.Ber. 1459 (A).

⁸⁹⁾ Vom 3. 8. 1954, BGBl. II, S. 721.

⁹⁰⁾ Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten **L ü t k e n s** in der 30. Sitzung vom 21. 5. 1954, 2. Sten.Ber. 1433 (B).

⁹¹⁾ 31. Sitzung vom 26. 5. 1954, 2. Sten.Ber. 1461 (A).

während der Verhandlungen, die zu dieser mündlichen Erklärung des Herrn Bundeskanzlers geführt haben – Verhandlungen zwischen unseren deutschen Vertretern und den Vertretern der amerikanischen Regierung –, in Washington zum Ausdruck gebracht worden. Eben deshalb fehlt auch jeglicher Zusammenhang mit Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes... Vielmehr kann ungeachtet der Erklärung des Herrn Bundeskanzlers sich die Bundesregierung nach wie vor auf die allgemeinen Vorschriften des Völkerrechts über die Beschlagnahme und Enteignung von feindlichen Vermögen im Kriege berufen, und sie tut es auch. Auch dies ist während der Verhandlungen in Washington im April 1953 ausdrücklich gesagt worden. Dort ist ausdrücklich auf die völkerrechtliche Unverletzlichkeit deutschen Eigentums auch im Kriege hingewiesen worden.

Aus alledem ergibt sich, daß die Erklärung des Herrn Bundeskanzlers nicht gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes zustimmungsbedürftig ist⁹²⁾.

... es bleibt deutschen Privatpersonen, die durch die Feindgesetzgebung der Vereinigten Staaten betroffen sind, ... unbenommen, sich ... auf die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze und die Grundsätze innerstaatlichen Rechts, amerikanischen Rechts, ... zu berufen. Es bleibt ihnen sogar unbenommen, sich auf den Art. I Abs. 4 des alten Vertrages zu berufen«⁹³⁾.

18. § 83 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags⁹⁴⁾ bestimmt über die **Abstimmung über Verträge gemäß Art. 59 Abs. 2 GG**:

»Über Verträge mit auswärtigen Staaten und ähnliche Verträge gemäß Artikel 59 des Grundgesetzes wird im ganzen abgestimmt.«

Der Generalbericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vom 27. 11. 1952 über die Pariser Verträge (s. o. Anm. **) äußert die Ansicht, daß **nach dem Grundsatz »ne varietur« dem Parlament eine Änderung von Vertragsbestimmungen nicht gestattet sei**⁹⁵⁾.

19. a) Anlässlich der Unterzeichnung der Pariser Verträge am 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) richtete der Bundeskanzler ein Schreiben an die alliierten Hohen Kommissare, in dem sich die Bundesregierung verpflichtet, sich gegen eine Aufhebung der alliierten Kartellvorschriften ohne gleichzeitige Verabschiedung eines Kartellgesetzes zu wenden⁹⁶⁾. Der schriftliche Generalbericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 15. 2. 1955 zum Überleitungsvertrag befaßte sich mit der Frage, **ob die Regierung**

⁹²⁾ 2. Sten.Ber. 1459 (A–C).

⁹³⁾ 2. Sten.-Ber. 1462 (A). Vgl. auch oben S. 195 f.

⁹⁴⁾ Vom 6. 12. 1951, Bekanntmachung vom 28. 1. 1952, BGBl. II, S. 389 mit Änderung durch Bekanntmachung vom 6. 12. 1955, BGBl. II, S. 1048.

⁹⁵⁾ 1. BT-Drs. 3900, S. 3. Ebenso der Berichterstatter des Bundesrats bei der Beratung des deutsch-pakistanischen Handelsabkommens vom 4. 3. 1950 (BGBl., S. 718) in der Bundesratssitzung vom 16. 6. 1950, BR-Sitz.Ber. Nr. 24, S. 414 (C).

⁹⁶⁾ 2. BT-Drs. 1000, S. 64.

durch eine derartige Erklärung das Parlament zur Gesetzgebung verpflichtet habe:

»Dieser Brief ist also nicht Gegenstand der Zustimmungsgesetze; das Parlament nimmt durch seine Zustimmung zu den Gesetzen zu diesem Brief keine Stellung. Mithin besteht eine Bindung der gesetzgebenden Körperschaften insoweit nicht mehr. Würde der Bundestag den Versuch unternehmen, die alliierten Bestimmungen ohne gleichzeitige Verabschiedung eines Kartellgesetzes aufzuheben, so ist zwar die Bundesregierung verpflichtet, gegen eine bedingungslose Aufhebung der alliierten Kontrollgesetze Stellung zu nehmen. Nach übereinstimmender Auffassung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses ist jedoch die Beschlußfreiheit der gesetzgebenden Körperschaften damit nicht berührt«⁹⁷⁾.

b) Nach **Art. 9 Abs. 2 des 1. Teiles des Überleitungsvertrags** ist die Bundesregierung verpflichtet, die von den Alliierten angeordnete Entflechtung der Kohle- und Stahlindustrie vollständig durchzuführen. Der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten vertrat die Ansicht, daß sich hieraus **keine Verpflichtung des Gesetzgebers** ergebe, die Verkaufsauflagen durch Gesetz zu erzwingen:

»Die Vertreter der Bundesregierung haben in den Verhandlungen vor dem Ausschuß darauf hingewiesen, daß bei den Vertragsverhandlungen die deutschen Vertreter stets widerspruchlos betont hätten, die Bundesregierung sehe von sich aus keine Möglichkeit, durch Verwaltungsakt oder eine sonstige Maßnahme die Erfüllung der Verkaufsauflagen zu erzwingen, z. B. durch Anweisung an die sogenannten Verfügungstreuhänder (disposition Trustees), die Verkäufe entgegen dem Willen der Eigentümer durchzuführen. Sie sei allenfalls in der Lage, dem Parlament ein Gesetz vorzulegen, das derartige Maßnahmen vorsehe; ob es angenommen werde, stehe allein in der Entscheidung der gesetzgebenden Körperschaften. Im Ausschuß ist hierbei die Frage sorgsam erwogen worden, ob nicht – entgegen dieser Auffassung – auch das deutsche Parlament im Falle der Zustimmungserteilung zum vorliegenden Vertragswerk an diese Verpflichtung gebunden, d. h. nach völkerrechtlichen Grundsätzen verpflichtet sei, einem eine Verkaufsauflage erzwingenden Gesetz zuzustimmen.

Die Mehrheit des Ausschusses folgte jedoch insoweit der Rechtsansicht der Bundesregierung, die in Art. 9 Abs. 2 lediglich eine Verpflichtung für sich als Exekutive übernommen hat, nicht dagegen eine korrespondierende Verpflichtung für die übrigen staatstragenden Gewalten«⁹⁸⁾.

20. Der Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses des Bundesrats und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen interpretierte am 27. 6. 1951 anlässlich der Beratung des Zustimmungsgesetzes zum EGKS-Vertrag⁹⁹⁾

⁹⁷⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 19.

⁹⁸⁾ A. a. O., S. 21.

⁹⁹⁾ Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, vom 18. 4. 1951, BGBl. 1952 II, S. 447.

den Art. 32 Abs. 2 GG¹⁰⁰⁾. Zu Inhalt und Bedeutung der **der Bundesregierung obliegenden Anhörungspflicht**, wenn die besonderen Verhältnisse eines Bundeslandes durch einen Vertrag berührt werden, führte der Bericht-erstat-ter aus:

»Die Argumentation des Bundesjustizministeriums ging dahin, daß ja der Vertrag in gewisser Weise alle Länder berühre und deshalb eine rechtzeitige An- hörung von Nordrhein-Westfalen überflüssig sei. Selbstverständlich sind alle deutschen Länder an Kohle und Eisen interessiert¹⁰¹⁾ ... Die Behauptung, die besonderen Verhältnisse Nordrhein-Westfalens – ein Begriff, der im übrigen erheblich weiter reicht als Interessen – seien nicht berührt, ist mir unverständ- lich. Dann dürfte der Art. 32 GG überhaupt keinen Inhalt haben; er wäre völlig überflüssig; denn es gibt keine Frage in Deutschland, an der nicht mehr oder weniger alle Länder interessiert sind. ... Besondere Verhältnisse sind gegeben, auch wenn das Land kein Monopol besitzt, aber in ganz besonderer Weise betroffen ist. Die mir übermittelte Interpretation des Begriffes »besondere Ver- hältnisse«, die in dem genannten Gutachten zum Ausdruck kommt, lehne ich ab ...«¹⁰²⁾.

21. a) Der Vertreter des Landes Bayern im Bundesrat bezweifelte die **Zuständigkeit der Bundesregierung zum Abschluß von Regierungsabkom- men** auf Gebieten, für die der Bund keine **Verwaltungskompetenz** hat. Zu dem am 20. 4. 1954 geschlossenen deutsch-italienischen Abkommen zur Re- gelung der Berufsausübung von Ärzten des anderen Landes im Gebiet des eigenen Landes¹⁰³⁾ führte er aus:

»Es erscheint zunächst zweifelhaft, ob eine Zuständigkeit der Bundesregie- rung zum Abschluß von Verwaltungsabkommen über Angelegenheiten, für die eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes nicht besteht, gegeben ist. Die Er- teilung der Genehmigung zur Berufsausübung an ausländische Ärzte vollzieht sich im Bereich der landeseigenen Verwaltung. Ist man aber bereit, auch bei Fehlen einer Verwaltungskompetenz des Bundes eine Zuständigkeit der Bundes- regierung zum Abschluß von Verwaltungsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2

¹⁰⁰⁾ Art. 32 Abs. 2 GG: »Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.«

¹⁰¹⁾ Im folgenden legt der Bericht-erstat-ter dar, es erscheine ihm abwegig, aus der Tat- sache, daß die Kohlen- und Stahlindustrie an Rhein und Ruhr auch für Gesamtdeutschland arbeiteten, schließen zu wollen, der Schumanplan berühre nicht »die besonderen Verhält- nisse von Nordrhein-Westfalen«. Selbstverständlich berührten Verträge, die die Kaligruben Niedersachsens, die Spezialindustrien und die Landwirtschaft Bayerns oder den Weinbau von Rheinland-Pfalz beträfen, die »besonderen Verhältnisse« dieser Länder, obwohl natürlich alle Länder des Bundes an dieser Produktion interessiert seien. 98 % der Stein- kohlenförderung und 80 % der Stahlerzeugung Deutschlands fänden nun einmal in Nord- rhein-Westfalen statt. Über 750 000 Schaffende dieses Landes würden für die Montan- Union tätig sein.

¹⁰²⁾ Sitzung vom 27. 6. 1951, BR-Sitz.Ber. Nr. 61, S. 441 (C)–442 (A).

¹⁰³⁾ BANz. 1955, Nr. 108.

Satz 2 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 GG¹⁰⁴⁾ insoweit anzuerkennen, als es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen handelt, so kommt für Bayern in Betracht, daß eine einschlägige bundesgesetzliche Bestimmung, zu deren Ausführung die Regelung des vorliegenden Abkommens als allgemeine Verwaltungsvorschrift ergehen könnte, in Bayern nicht gilt. Bayern hat bekanntlich vor Inkrafttreten des Grundgesetzes die Reichsärzteordnung aufgehoben und das Ärzterecht in seiner Gesamtheit landesrechtlich geregelt, so daß das bayerische Ärztegesetz als Landesrecht anzusehen ist. Ich verweise auf die Entscheidung des bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 20. Juli 1951, die im bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt auf Seite 139 veröffentlicht ist. Das von der Bundesregierung abgeschlossene Abkommen kommt daher – jedenfalls für Bayern – rechtlich nicht zur Auswirkung«¹⁰⁵⁾.

Ferner äußerte der Vertreter des Landes Bayern bei der Beratung des zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Republik Österreich am 15. 9. 1954 geschlossenen Abkommens über den Kleinen Grenzverkehr¹⁰⁶⁾ Bedenken hinsichtlich der Zuständigkeit der Bundesregierung zum Abschluß von Regierungsabkommen auf Gebieten, für die die Verwaltungskompetenz durch Bundesgesetz den Ländern zugewiesen ist:

»Durch § 5 des Gesetzes über das Paßwesen vom 4. März 1952¹⁰⁷⁾ sind die Landesregierungen ermächtigt, für Grenzbezirke an der Auslandsgrenze der Bundesrepublik, insbesondere für Zwecke des kleinen Grenzverkehrs und des Ausflugsverkehrs, durch Rechtsverordnung den Grenzübertritt mit anderen Ausweisen als Pässen zu gestatten und gegebenenfalls Befreiung von dem Erfordernis des Sichtvermerks zu gewähren. Damit gehört die Regelung des kleinen Grenzverkehrs – auch soweit Vereinbarungen mit ausländischen Staaten abzuschließen sind – zur Zuständigkeit der Landesregierungen. Die Bundesregierung kann daher Vereinbarungen über den kleinen Grenzverkehr nur mit Einverständnis und mit Ermächtigung der jeweils beteiligten Landesregierungen abschließen, wie es bei dem vorliegenden Abkommen – soweit Bayern in Betracht kommt – auch geschehen ist. Daß mit Baden-Württemberg keine Verständigung herbeigeführt wurde, hat soeben der Herr Vorredner festgestellt.

Neben dieser Beteiligung der in Betracht kommenden Landesregierungen erscheint eine Behandlung des Abkommens als allgemeine Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 84 Abs. 2 GG nicht veranlaßt, da es für die nicht an

¹⁰⁴⁾ Wortlaut des Art. 59 GG oben S. 200, Anm. 30 Art. 84 Abs. 1 und 2:

»(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen«.

¹⁰⁵⁾ Sitzung vom 16. 7. 1954, BR-Sitz.Ber. Nr. 126, S. 207 (B).

¹⁰⁶⁾ BAnz. 1955, Nr. 148.

¹⁰⁷⁾ BGBl. I, S. 290.

Osterreich angrenzenden Länder nicht von Bedeutung ist. Außerdem vermöchten auch allgemeine Verwaltungsvorschriften nicht etwa die nach § 5 des Paßgesetzes durch die Landesregierungen zu erlassenden Rechtsverordnungen zu ersetzen, sondern könnten lediglich als Bestimmungen darüber aufgefaßt werden, in welcher Weise die Landesregierungen von der ihnen durch § 5 des Paßgesetzes erteilten Ermächtigung Gebrauch zu machen haben. Für allgemeine Verwaltungsvorschriften über die Ausübung einer dem Bereich der Legislative zugehörigen Ermächtigung gemäß Art. 80 Abs. 1 GG¹⁰⁸⁾ erscheint jedoch kein Raum. Das Abkommen kann daher für die beteiligten Landesregierungen nur verbindlich sein, wenn es mit ihrer Zustimmung abgeschlossen worden ist, die nicht durch die Zustimmung des Bundesrats ersetzt werden kann¹⁰⁹⁾.

b) Durch die Entscheidung Nr. 9 vom 10. 1./5. 4. 1951 des Rates der AHK¹¹⁰⁾ erhielten die deutschen Behörden die grundsätzliche Befugnis zur selbständigen Entscheidung in **Auslieferungssachen** zurück. Der damit wieder entstehende **Streit** aus der Zeit der Weimarer Republik¹¹¹⁾, ob die **Rechtshilfeangelegenheiten** in die **Bundes- oder Länderzuständigkeit** fielen¹¹²⁾, wurde durch die Zuständigkeitsvereinbarung zwischen der Bun-

¹⁰⁸⁾ Art. 80 Abs. 1 GG: »Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung«.

¹⁰⁹⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 126, S. 206 (D). Dieselben Bedenken äußerte der Vertreter Bayerns in der Sitzung des Bundesrats vom 1. 10. 1954, BR-Sitz.Ber. Nr. 128, S. 245 (C), zum deutsch-niederländischen Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr, paraphiert am 17. 12. 1953 (BR-Drs. 266/54). Die Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr mit der Schweiz vom 25. 1. 1952 (BANz. 1955, Nr. 78) und mit Luxemburg vom 25. 1. 1953 wurden sogar ohne Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen und in Kraft gesetzt. Erst nachdem sich die Meinung durchgesetzt hatte, daß derartige Abkommen materielle Verwaltungsvorschriften enthielten, wurde die Zustimmung des Bundesrats nachträglich eingeholt (BR-Drs. Nr. 502/53).

Unter Aufrechterhaltung der beiderseitigen unterschiedlichen Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen wurde durch die sogenannten »Lindauer Beschlüsse« im November 1957 eine praktische Verfahrensregelung in dieser Frage zwischen Bund und Ländern erzielt. Wortlaut der Einigungsformel in Bericht 1957 ZaöRV Bd. 20, S. 116, Anm. 102.

¹¹⁰⁾ ABl. der AHK 1951, S. 740 und 861.

¹¹¹⁾ Vgl. hierzu Mettgenberg, Deutsches Auslieferungsgesetz, Kommentar, 2. Neubearb. Aufl. (1953), § 44 Anm. 124.

¹¹²⁾ § 44 des Auslieferungsgesetzes vom 23. 12. 1929, RGBl. I, S. 239:

»(1) Zur Entscheidung über die Ersuchen der ausländischen Regierungen ist die *Reichsregierung* zuständig.

(2) Die *Reichsregierung* kann die Ausübung ihrer Befugnisse den Landesregierungen übertragen. Diese haben das Recht der weiteren Übertragung«.

Vgl. zur Fortgeltung Art. 129 Abs. 1 GG.

desregierung und den Landesregierungen vom 20. 2. 1952¹¹³⁾ beigelegt. Nach dem Wortlaut der Vereinbarung »überträgt« die Bundesregierung den Länderregierungen zum großen Teil »die Ausübung ihrer Befugnisse« auf dem Gebiet des Auslieferungswesens. Die bayerische Staatsregierung gab bei Unterzeichnung der Vereinbarung eine ausdrückliche Erklärung ab, daß Bayern an der bisher vertretenen Rechtsauffassung festhalte und die Unterzeichnung der Vereinbarung keine Anerkennung der Rechtsauffassung enthalte, »daß es sich bei den auf Grund der Vereinbarung von den Landesregierungen im Bereich des Rechtshilfeverkehrs mit dem Ausland in Strafsachen wahrzunehmenden Befugnissen um solche des Bundes« handle¹¹⁴⁾.

22. Die SPD-Fraktion brachte am 13. 5. 1952 einen Antrag im Bundestag ein¹¹⁵⁾, demzufolge die Bundesregierung verpflichtet werden sollte, ihren Beitritt zur EVG (s. o. Anm. **) von dem Vorbehalt abhängig zu machen, daß das Bundesverfassungsgericht diesen Beitritt als verfassungsmäßig ansehe. Der Berichterstatter des Ausschusses für das Besatzungstatut und auswärtige Angelegenheiten erörterte in seiner Stellungnahme zu dem Antrag die **Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verhältnis zur auswärtigen Gewalt** und führte aus:

»Zweifelloos nimmt das Bundesverfassungsgericht im Gefüge der Bundesrepublik Deutschland eine ganz hervorragende Stellung ein. ... Damit ist aber nicht gesagt, daß Aufgaben, die nach dem Prinzip der Gewaltenteilung einzelnen Organen der Bundesregierung übertragen worden sind – der Exekutive bei der Führung völkerrechtlicher Verhandlungen, der Legislative bei der Genehmigung eines abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrags und dem Herrn Bundespräsidenten bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und bei der Abgabe der Ratifikationserklärung –, daß derartige Zuständigkeiten, die ganz bestimmten Organen übertragen worden sind, nun auf das Bundesverfassungsgericht verlagert werden sollen. Wohl hat das Bundesverfassungsgericht auch die rechtliche Möglichkeit, in bestimmten Fällen und insbesondere auch im Fall der Normenkontrolle Entscheidungen zu treffen, denen Gesetzeskraft zukommt. Aber dies bedeutet noch in keiner Weise die Verlagerung irgendwelcher Zuständigkeiten.

Es muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß die Führung der Verhandlungen der Exekutive zukommt und daß die Initiative der Exekutive im

¹¹³⁾ Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen von Baden, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern über die Zuständigkeit im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in Strafsachen (Zuständigkeitsvereinbarung), BANz. 1952, Nr. 78.

¹¹⁴⁾ Die Erklärung ist wiedergegeben bei Grützner, Die Vereinbarung über die Zuständigkeit im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in Strafsachen (Zuständigkeitsvereinbarung) vom 20. 2. 1952, BANz. 1952, Nr. 78, S. 8.

¹¹⁵⁾ 1. BT-Drs. 3364.

Stadium derart wichtiger und schwieriger Verhandlungen nicht gestört, nicht gelähmt, nicht durch Auflagen und Vorbehalte beeinträchtigt werden soll. Es muß weiterhin dieses Hohe Haus allein und ausschließlich für die Entscheidung zuständig sein, ob ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag in das innere Staatsrecht überführt und genehmigt werden soll oder ob die Genehmigung verweigert werden soll.

... Aber ganz abgesehen davon würde der Deutsche Bundestag die Möglichkeit haben – von der er in anderen Fällen Gebrauch gemacht hat –, völkerrechtliche Verträge mit Vorbehalten oder unter bestimmten Voraussetzungen anzunehmen. Vom Herrn Bundespräsidenten wird das Vorliegen der verfassungsmäßigen Voraussetzungen zu prüfen sein. Es wird die Möglichkeit bestehen, daß der Herr Bundespräsident, wenn irgendwelche Zweifel obwalten sollten, ein Gutachten des Bundesverfassungsgerichts erhebt«¹¹⁶⁾.

Völkerrechtssubjekte

23. Das Bundeskanzleramt veröffentlichte am 3. 12. 1954 eine Presseverlautbarung über die Anerkennung der **Unabhängigkeit und Selbständigkeit Österreichs**. Darin heißt es:

»Die Bundesregierung erkennt die Unabhängigkeit und Selbständigkeit Österreichs an; sie betrachtet den Anschluß Österreichs als aufgehoben«¹⁾.

In einem Interview mit der Wiener Tageszeitung »Neues Österreich« betonte der Bundeskanzler:

»Die Bundesregierung hat seit ihrem Bestehen niemals einen Zweifel darüber aufkommen lassen, daß sie Österreich als einen selbständigen Staat ebenso bejaht, wie sie den sogenannten Anschluß Österreichs durch Hitler verurteilt. Die Bundesregierung achtet die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit Österreichs in jeder Weise«²⁾.

24. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Ägypten wurde durch die Bedingung der ägyptischen Regierung, in den auszutauschenden Beglaubigungsschreiben König Faruk als »König von Ägypten und Sudan« zu bezeichnen, verzögert und erschwert. Die Bundesregierung vertrat die Ansicht, ein Eingehen auf die ägyptische Forderung bedeute eine Anerkennung des ägyptischen Rechtsstandpunktes hinsichtlich der **Rechtslage des Sudan**, wozu sie nicht in der Lage sei³⁾.

¹¹⁶⁾ 213. Sitzung des Bundestags vom 16. 5. 1952, 1. Sten.Ber. 9393 (A–C). Siehe auch unten S. 268 f.

¹⁾ Bull. 1954, S. 2089.

²⁾ A. a. O., S. 2089.

³⁾ Vgl. die Beantwortung einer Anfrage durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, 1. BT-Drs. 3174.

Am 7. 10. 1952 gab das Auswärtige Amt die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Ägypten bekannt ⁴⁾. Nach dieser Bekanntmachung wurde gleichzeitig mit der Vereinbarung über den Austausch diplomatischer Vertreter im Range von Botschaftern der ägyptischen Regierung gegenüber festgestellt,

»daß die Bundesrepublik dem in den beiderseitigen Beglaubigungsschreiben enthaltenen Titel »König von Ägypten und des Sudans« eine politische Bedeutung nicht beimißt«.

25. Die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit ⁵⁾ äußert sich unter anderem zur **völkerrechtlichen Lage Danzigs**:

»Für die Bevölkerung Danzigs kann die Vorfrage, ob sie von ihrem Heimatstaat in Anspruch genommen wird, zur Zeit nicht beantwortet werden. Das Gebiet der Freien Stadt Danzig ist durch das Potsdamer Abkommen ⁶⁾ bis zum Friedensvertrag der Verwaltung Polens unterstellt worden. Daß die Danziger Bevölkerung, soweit sie in die deutsche Volksliste eingetragen war, durch das bereits erwähnte polnische Gesetz vom 6. Mai 1945 ⁷⁾ aus der polnischen Volksgemeinschaft ausgeschlossen worden ist, ist rechtlich unerheblich. Eine völkerrechtlich handlungsfähige Danziger Regierung, die die Danziger in Anspruch nehmen könnte, ist gegenwärtig nicht vorhanden. Solange aber eine Inanspruchnahme nicht vorliegt, erscheint es nicht angängig, den kollektiv eingebürgerten Danzigern, die deutsche Staatsangehörige zu sein wünschen, die Anerkennung dieses Status vorzuenthalten« ⁸⁾.

26. Die Bundesregierung verweigerte dem durch die französischen Maßnahmen nach dem zweiten Weltkrieg ⁹⁾, die saarländische Verfassung von 1947 ¹⁰⁾ und die französisch-saarländischen Konventionen von 1950 und 1953 ¹¹⁾ geschaffenen **Status der Saar** nicht nur stets ihre Anerkennung, sondern trat auch jedem Anschein **indirekter Anerkennung** durch entsprechende Erklärungen entgegen.

So ließ sich die Bundesregierung vor ihrem Beitritt zum Europarat durch die AHK im Briefwechsel vom 23. 3. 1950 bestätigen, daß die beabsichtigte,

⁴⁾ Bull. 1952, S. 1366.

⁵⁾ Vom 22. 2. 1955, BGBl. I, S. 65.

⁶⁾ Siehe S. 294, Anm. 14.

⁷⁾ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej vom 7. 5. 1945, Nr. 17, Poz. 96.

⁸⁾ 2. BT-Drs. 44, S. 7. Siehe hierzu Böttcher, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig seit 1945 (1958; besprochen ZaöRV Bd. 21, S. 577 f.) und die dort wiedergegebenen Dokumente. Zur Frage der Staatsangehörigkeit der Danziger vgl. unten S. 245 f.

⁹⁾ Vgl. unten S. 310, Anm. 73.

¹⁰⁾ Vgl. unten S. 311 f., Anm. 73 am Ende.

¹¹⁾ Vgl. unten S. 313, Anm. 81 und S. 316, Anm. 93.

von der BRD getrennte Mitgliedschaft des Saarlandes¹²⁾ im Europarat unter dem Vorbehalt der endgültigen Regelung im Friedensvertrag stehen werde¹³⁾. Die gleiche Auffassung brachte das Ministerkomitee des Europarats zum Ausdruck¹⁴⁾.

Der Bundeskanzler erklärte in der 157. Sitzung des Bundestags vom 6. 7. 1951, daß nach seiner Auffassung überhaupt keine Voraussetzungen für die Teilnahme der Saar im Europarat in irgendeiner Form gegeben seien¹⁵⁾.

In der Regierungserklärung vom 30. 5. 1951 erläuterte der Bundeskanzler Schritte, die die Bundesregierung unternommen habe, um den deutschen Rechtsstandpunkt der **Nichtanerkennung des Saarlandes als Staat** zu wahren:

»Die Zulassung der Saarregierung als Signatar der Konvention des Europarates über die Menschenrechte und Grundfreiheiten mußte den Verdacht erwecken, daß hier – durch die Hintertür – der Versuch gemacht wurde, die Saarregierung und damit das zweite Luxemburg in den Kreis der europäischen Regierungen einzuführen. Wir haben hierauf ... dem Generalsekretär des Europarats eine Rechtsverwahrung zugeleitet, in der ausdrücklich festgestellt ist, daß es kein politisches Statut für das Saargebiet gibt, auf Grund dessen dieses Land

¹²⁾ Von Seiten Großbritanniens wurden gegen den Antrag der Saar auf Aufnahme in den Europarat wegen ihres unbestimmten und provisorischen internationalen Status rechtliche Bedenken erhoben, denen sich die Niederlande, Schweden und Norwegen angeschlossen. Demgegenüber berief sich die französische Regierung auf die Anwendbarkeit des Art. 3 der Satzung des Europarats auf das Saargebiet, der dessen Aufnahme als assoziiertes Mitglied ermögliche, *Chronique de Politique Etrangère* Bd. 4 (1951), S. 718 f. Am 13. 7. 1950 wurden die BRD (Bekanntmachung vom 16. 9. 1953 über den Beitritt der BRD zum Europarat, BGBl. 1953 II, S. 558) und das Saarland assoziierte Mitglieder des Europarats. Die BRD erlangte am 2. 5. 1951 die volle Mitgliedschaft (BGBl. a. a. O.).

¹³⁾ Gleichlautende Schreiben des Bundeskanzlers an die drei Hohen Kommissare vom 23. 3. 1950, Denkschrift der Bundesregierung zur Frage des Beitritts zum Europarat, Anlage 6, S. 58. In ihrer Antwortnote vom gleichen Tage bestätigten die Hohen Kommissare, »daß eine getrennte Mitgliedschaft des Saarlandes im [Europa-]Rat noch der Bestätigung zum Zeitpunkt des Abschlusses eines Friedensvertrages unterliegen würde«, a. a. O., S. 59.

¹⁴⁾ In dem Schreiben des Vorsitzenden des Ministerkomitees des Europarats an den Präsidenten der Beratenden Versammlung vom 5. 11. 1949 heißt es:

»With regard to the Saar, the Committee of Ministers adopted the following Resolution:

The Committee of Ministers,

.....

Considering it desirable that, pending a final definition of the status of the Saar in a Treaty of Peace, the population of the Saar should be afforded the means, in conformity with the aims and objects of the Statute of the Council of Europe, to be represented on the Council" (Council of Europe, Consultative Assembly, 1st. Session 1949, Document 116, S. 286).

¹⁵⁾ 1. Sten.Ber. 6252 (B). Dem General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe vom 2. 9. 1949 trat die Bundesregierung unter dem Vorbehalt der Nichtanerkennung des gegenwärtigen Saarstatus bei, UNTS Bd. 250, S. 13 ff., 29 f.

als völkerrechtlich handlungsfähig legitimiert wäre, und daß diese Rechtslage auch durch die Unterzeichnung eines internationalen Abkommens durch das Saargebiet nicht berührt wird. Wir haben diese Rechtsverwahrung auch der Alliierten Hohen Kommission notifiziert, die dagegen ebensowenig Einwendungen erhoben hat wie gegen unsere Saarnote vom 5. Mai. Somit ist auch hier bei diesem Anlaß unser Rechtsstandpunkt voll gewahrt worden¹⁶⁾.

Demselben Versuch, die Saar beim Abschluß eines multilateralen internationalen Vertrages als Vertragspartner in den Kreis der europäischen Staaten einzuführen, sind wir bei der Unterzeichnung des Schumanplans begegnet. ...

... In dem Ihnen bekannten Briefwechsel, den ich am 18. April dieses Jahres¹⁷⁾ mit dem französischen Außenminister vollzogen habe und der einen

¹⁶⁾ Außer den vom Bundeskanzler erwähnten Rechtsverwahrungen beim Generalsekretär des Europarats und der AHK machte die Bundesregierung anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur MRK noch folgenden Vorbehalt: »Wie bereits in der am 5. November 1950 übergebenen Note zum Ausdruck gebracht wurde, ist in der Ratifikation der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Bundesrepublik Deutschland keine Anerkennung des gegenwärtigen Status der Saar zu erblicken«, Bekanntmachung vom 15. 12. 1953, BGBl. 1954 II, S. 14.

¹⁷⁾ Der Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Adenauer und dem französischen Außenminister Schuman vom 18. 4. 1951, der einen Bestandteil des EGKS-Vertrags bildet, enthält die beiderseitigen Rechtsauffassungen in der Saarfrage. Der Schriftwechsel hat folgenden Wortlaut:

»Herr Präsident!

Die Vertreter der Bundesregierung haben bei den Verhandlungen über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wiederholt die Erklärung abgegeben, daß die endgültige Regelung des Status der Saar nur durch den Friedensvertrag oder einen gleichartigen Vertrag erfolgen kann. Sie haben ferner bei den Verhandlungen die Erklärung abgegeben, daß die Bundesregierung durch die Unterzeichnung des Vertrages keine Anerkennung des gegenwärtigen Status an der Saar ausspricht.

Ich wiederhole diese Erklärung und bitte, mir zu bestätigen, daß die Französische Regierung mit der Bundesregierung darüber übereinstimmt, daß die endgültige Regelung des Status der Saar nur durch den Friedensvertrag oder einen gleichartigen Vertrag erfolgt und daß die Französische Regierung in der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl durch die Bundesregierung keine Anerkennung des gegenwärtigen Status an der Saar durch die Bundesregierung erblickt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.
gez. Adenauer«

«Monsieur le Chancelier,

En réponse à votre lettre du 18 avril 1951, le Gouvernement français prend acte de ce que le Gouvernement Fédéral n'entend pas, en signant le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, reconnaître le statut actuel de la Sarre.

Le Gouvernement français déclare, en conformité de son propre point de vue, qu'il agit au nom de la Sarre en vertu du statut actuel de celle-ci, mais qu'il ne voit pas dans la signature par le Gouvernement Fédéral du Traité une reconnaissance du statut actuel de la Sarre par le Gouvernement Fédéral. Il n'a pas entendu que le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier préjugeât le statut définitif de la Sarre, qui relève du Traité de Paix ou d'un Traité en tenant lieu.

Veuillez agréer, Monsieur le Chancelier, l'expression de ma très haute considération.
signé: Schuman»

BGBl. 1952 II, S. 490. Nach der im Vertrag erzielten Regelung erfolgte die Ver-

integrierenden Bestandteil des Vertrags über die Montanunion bildet, sind die deutsche und die französische Regierung, beide unter Wahrung ihrer eigenen Standpunkte, übereingekommen, daß die endgültige Regelung der Saarfrage nur durch einen Friedensvertrag oder einen gleichartigen Vertrag erfolgen kann. ...

Bereits im Frühjahr des Jahres 1950 ist durch einen Kabinettsbeschluß festgelegt worden, daß wir keinen Saarstaat anerkennen. Die Saarregierung – ich stelle das ausdrücklich vor aller Öffentlichkeit fest – ist weder von uns noch von einer anderen als der französischen Regierung anerkannt worden und von dieser, der französischen Regierung, wie der Briefwechsel vom 18. April zweifelsfrei feststellt, nur vorbehaltlich der endgültigen Regelung im Friedensvertrag oder in einem gleichartigen Vertrag.

Der Herr französische Außenminister hat diese Tatsache auch anerkannt ...^{18, 19)}.

Die Saarregierung ... ist nichts anderes als eine Verwaltungsbehörde in einem Lande, über das in einem Verträge entschieden werden soll, an dem die Saarregierung sicherlich nicht als Verhandlungs- und Vertragspartner teilnehmen wird«²⁰⁾.

Auch beim Abschluß anderer internationaler Verträge, an denen das Saarland beteiligt oder in deren Geltungsbereich es einbezogen war, erklärte die Bundesregierung stets den Vorbehalt, daß ihre Unterschrift keine Anerkennung des Status des Saarlandes darstelle²¹⁾.

tretung der Saarbevölkerung in der Montangemeinschaft durch Einbeziehung ihrer Vertreter in die französische Delegation. Dabei ging man davon aus, »daß gegenwärtig noch kraft siegerstaatlichen Rechts Frankreich die Wahrnehmung der Interessen der Saar für sich beansprucht«, Bericht des Bundestagsausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung einer EGKS, zu 1. BT-Drs. 2950, S. 6.

¹⁸⁾ 144. Sitzung des Bundestags vom 30. 5. 1951, 1. Sten.Ber. 5666 (C).

¹⁹⁾ Der Bundeskanzler verlas dann eine deutsche Übersetzung der folgenden Ausführungen des französischen Außenministers im Rat der Republik: «Mais pour qu'il y ait une souveraineté extérieure d'un Etat, il ne suffit pas d'une déclaration bilatérale, il faut une reconnaissance de la part des pays tiers. Aucun des pays signataires du récent traité n'a reconnu le statut actuel de la Sarre, n'a prévu l'envoi de représentants diplomatiques sur le territoire de la Sarre. Nous ne pouvions donc pas à cette occasion tenter d'obtenir une reconnaissance de ce statut par les signataires», J. O., Débats parlementaires, Conseil de la République, Session de 1951, 33^e Séance du 24. 4. 1951, S. 1287.

²⁰⁾ A. a. O., 5667 (D).

²¹⁾ In seinem Schreiben vom 26. 5. 1952 an die Hohen Kommissare der USA, Großbritanniens und Frankreichs gab der Bundeskanzler die Erklärung ab, daß der in Art. 2, Abs. 2 des 1. Teils des Überleitungsvertrages (s. o. Anm. **) vorgesehene Eintritt der BRD in die von den Besatzungsmächten einzeln oder gemeinsam, für eine oder mehrere der drei westlichen Besatzungszonen geschlossenen Verträge, soweit diese sich auf das Saargebiet bezögen, in keiner Weise eine Anerkennung des gegenwärtigen Status des Saargebiets durch die BRD enthalte (BGBl. 1955 II, S. 565). Die Bestätigung des Vorbehalts durch die Westmächte durch Schreiben vom 26. 5. 1952 findet sich a. a. O., S. 566. In der Anlage zu einem weiteren Schreiben vom 26. 5. 1952 überreichten die Alliierten

Am 25. 1. 1952 gab die französische Regierung bekannt, daß der französische Hochkommissar für die Saar, Gilbert Grandval, zum Chef der französischen diplomatischen Mission im Saarland mit dem Rang und

Hohen Kommissare eine Liste der durch die oben angeführte Bestimmung erfaßten Verträge (a. a. O., S. 511 ff.).

Abgesehen von der MRK weigerte sich die Bundesregierung, Verträge zu unterzeichnen, die auch die Unterschrift eines Saarbevollmächtigten trügen, vgl. Conseil de l'Europe, Assemblée Consultative, 6^e session ordinaire 1954, le Statut futur de la Sarre, Annexe au Rapport de la commission des Affaires Générales présenté par van der Goes van Naters, Annexe au Doc. 225, § 296, S. 102, und 4^e session ordinaire 1952, Doc. 10, § 19, S. 244. Wie der Bundeskanzler in der 205. Sitzung des Bundestags vom 23. 4. 1952, 1. Sten.Ber. 8841 (C) bekanntgab, hat die Bundesregierung am 31. 1. 1952 sowie im April desselben Jahres »in ausdrücklicher Form schriftlich gegen jede Unterzeichnung von Konventionen durch die Herren von der Saar protestiert«.

Die Weigerung der Bundesregierung, Abkommen zu unterzeichnen, die gleichzeitig die Unterschrift eines Repräsentanten der Saarregierung trügen, führte im Dezember 1952 zu einer Kompromißlösung. Bei den Europaratkonventionen vom Dezember 1953 und 1954 unterzeichnete der Präsident des Ministerausschusses des Europarats für das Saargebiet, siehe le Statut futur de la Sarre, a. a. O. § 296, S. 102. Daneben gab die Bundesregierung einen Saarvorbehalt bei der Unterzeichnung der Verträge sowie bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden ab. Vgl. im einzelnen: European Interim Agreement on social security other than schemes for old age, invalidity and survivors vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 153 ff., Unterzeichnung für die Saar a. a. O., S. 170, deutscher Vorbehalt a. a. O., Bd. 252, S. 370; European Interim Agreement on social security schemes relating to old age, invalidity and survivors vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 211 ff., Unterzeichnung für die Saar a. a. O., S. 228, deutscher Vorbehalt a. a. O., Bd. 252, S. 382; European Convention relating to the formalities required for patent applications vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 27 ff., Unterzeichnung für die Saar, a. a. O., S. 44, deutscher Vorbehalt, S. 28; European Convention on social and medical assistance vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 255 ff., Unterzeichnung für die Saar, S. 272, deutscher Vorbehalt a. a. O., Bd. 252, S. 390; European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities vom 11. 12. 1953, UNTS Bd. 218, S. 125 ff., Unterzeichnung für die Saar, S. 134, deutscher Vorbehalt, S. 126; European Cultural Convention vom 19. 12. 1954, UNTS Bd. 218, S. 139 ff., Unterzeichnung für die Saar a. a. O., S. 150, deutscher Vorbehalt a. a. O., Bd. 223, S. 384; European Convention on the international classification of patents for invention vom 19. 12. 1954, UNTS Bd. 218, S. 51 ff., Unterzeichnung für die Saar a. a. O., S. 63, deutscher Vorbehalt a. a. O., Bd. 223, S. 383. Eine Besonderheit sah das Zusatzprotokoll zum Zahlungsabkommen zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der Französischen Republik vom 10. 2. 1950 vor, BANz. 1950, Nr. 31, S. 10. Darin hieß es, daß »die Hohen Vertragsschließenden Teile ... Verhandlungen über ein allgemeines Abkommen über die Beziehungen in der sozialen Sicherheit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Saargebiet ...« aufnehmen. Ferner kamen die Vertragsparteien überein, »... sowohl zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik als auch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Saargebiet sobald wie möglich je ein Abkommen über den Arbeitseinsatz von Grenzgängern zu schließen, ...« (Vgl. Ziff. A II 1 und C I 1 des Zusatzprotokolls a. a. O.). Die in einer Interpellation der SPD-Fraktion enthaltene Frage, ob dem Abschluß der im Zusatzprotokoll vorgesehenen Abkommen eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den völkerrechtlichen Status des Saargebiets zukomme (1. BT-Drs. 660), wurde vom Bundeswirtschaftsminister in der 56. Sitzung des Bundestags am 31. 3. 1950 verneint, 1. Sten.Ber. 2095 (A).

den Prärogativen eines Botschafters ernannt wurde²²⁾). Am 1. 2. 1952 stellte der Bundeskanzler zu der durch den französischen Schritt geschaffenen Lage vor dem Bundesrat fest:

»In den zwischen Herrn Minister Schuman und mir am 18. April 1951 ausgetauschten Briefen²³⁾ ist ausdrücklich erklärt, daß die endgültige Festlegung des politischen Status des Saargebietes durch den Friedensvertrag erfolgen solle. In dieser Erklärung liegt die gegenseitige Zusicherung, daß der politische Status der Saar nicht vorher durch irgendwelche Handlungen präjudiziert werden soll. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die jetzigen Vorgänge an der Saar den Versuch darstellen, eine solche Präjudizierung vorzunehmen und daß sie daher dem Briefwechsel vom 18. April 1951 widersprechen«²⁴⁾).

Der Bundesrat nahm in seiner Entschlieung vom 1. 2. 1952 ebenfalls zu der Ernennung eines französischen Botschafters in Saarbrücken und der französischen Absicht, den auswärtigen Missionen Frankreichs Vertreter der saarländischen Regierung beizugeben, Stellung. In der Entschlieung heißt es:

»Diese Maßnahmen, die zudem ohne Konsultation der Bundesrepublik vorgenommen worden sind, widersprechen dem völkerrechtlichen Status des Saargebietes, das nach wie vor ein Teil Deutschlands ist. Ferner greifen sie einer endgültigen Regelung der Saarfrage im kommenden Friedensvertrag vor«²⁵⁾).

Diplomatische Beziehungen

27. Auch schon vor Erlangung der Souveränität am 5. 5. 1955 nahm die BRD **diplomatische und konsularische Beziehungen mit zahlreichen Staaten** auf und schloß völkerrechtliche Verträge im eigenen Namen²⁶⁾.

Organe des völkerrechtlichen Verkehrs

28. Zu der Errichtung »diplomatischer« Vertretungen, wie sie das Allgemeine Abkommen zwischen Frankreich und dem Saarland vom 3. 3. 1950

²²⁾ Keesing, S. 3315 G. Vgl. Dekret der franz. Regierung vom 18. 2. 1952 »portant nomination du chef de la mission diplomatique de la République française à Sarrebruck avec rang et prérogatives d'ambassadeur à titre personnel«, J. O., S. 2327. Am 29. 1. 1952 veröffentlichte die saarländische Regierung ein Communiqué, worin sie ihrerseits den Beschluß, eine diplomatische Vertretung in Paris zu errichten, und die Ernennung eines Missionschefs bekanntgab, Keesing, S. 3325 B.

²³⁾ Vgl. oben S. 222, Anm. 17.

²⁴⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 77, 33 (D). Vgl. auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers in der 190. Sitzung des Bundestags vom 7. 2. 1952, 1. Sten.Ber. 8102 (B-D).

²⁵⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 77, S. 33 (C) = 1. BT-Drs. 3055, S. 3. Vgl. auch die Entschlieung des Bundestags in seiner 191. Sitzung vom 8. 2. 1952, 1. Sten.Ber. 8242 (B), 1. BT-Drs. 3076.

²⁶⁾ Näheres vgl. unten S. 290 f.

vorsah ²⁷⁾, stellte die Bundesregierung fest, daß es an der für **diplomatische Beziehungen charakteristischen Gegenseitigkeit** fehle:

»Die Umwandlung des französischen Hohen Kommissars in einen Vertreter der französischen Regierung mit diplomatischen Immunitäten ist kaum mehr als eine Geste.

Es handelt sich um keine Aufnahme echter diplomatischer Beziehungen zwischen der Saar und Frankreich.

Das Verordnungs- und Vetorecht des Vertreters der französischen Regierung gibt diesem einen Status, den kein diplomatischer Vertreter eines Staates bei einem anderen Staate besitzt ²⁸⁾.

Der saarländischen Vertretung in Paris sind vertraglich keine sachlichen Zuständigkeiten verliehen worden.

Es fehlt also die für echte »diplomatische Beziehungen« charakteristische Gegenseitigkeit ²⁹⁾.

29. Das deutsch-israelische Wiedergutmachungsabkommen ³⁰⁾ sieht die Errichtung einer **Israelischen Mission** in der BRD vor. Nach Art. 12 b des Abkommens ist die Mission berechtigt,

„... to engage in all activities which may be required in the Federal Republic of Germany in connection with the expeditious and effective implementation of the present Agreement, ...“,

insbesondere Warenlieferungs- und Dienstleistungsverträge abzuschließen und durchzuführen, Aufträge zu vergeben und die dazu erforderlichen Zahlungen vorzunehmen. Die Mission gilt als eine juristische Person im Sinne des deutschen Rechts ³¹⁾.

Hinsichtlich der sich aus ihrer Handelstätigkeit ergebenden Rechtsbeziehungen untersteht die Mission deutscher Gerichtsbarkeit. Ihre Konten bei der Bundesbank und Außenhandelsbank haften für Verbindlichkeiten aus den genannten Rechtsbeziehungen und unterliegen der Beschlagnahme und Zwangsvollstreckung ³²⁾.

Der Leiter der Mission benötigt zur Ausübung seiner Tätigkeit die widerrufliche Zustimmung der Bundesregierung ³³⁾.

Die Israelische Mission erhält ferner eine Reihe von Rechten, Vorrechten, Befreiungen und Courtoisien ³⁴⁾.

²⁷⁾ Art. 6 und 11; siehe S. 313, Anm. 81.

²⁸⁾ Über die Zuständigkeiten des französischen Vertreters an der Saar vgl. Art. 2 und 3 des Allgemeinen Abkommens.

²⁹⁾ Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage, Bonn 1950, S. 15.

³⁰⁾ Agreement between the Federal Republic of Germany and the State of Israel vom 10. 9. 1952, BGBl. 1953 II, S. 37 ff.

³¹⁾ Art. 12 c, Abs. 1 des Abkommens.

³²⁾ Art. 12 c, Abs. 2.

³³⁾ Art. 12 d.

³⁴⁾ Vgl. Art. 12 f, i bis ix.

Vorrechte und Befreiungen

30. Die BRD trat einer Reihe von Abkommen über **Vorrechte und Befreiungen internationaler Organisationen** bei ¹⁾.

Durch das Gesetz vom 22. 6. 1954 wurde die Bundesregierung ermächtigt, die Bestimmungen des Abkommens ²⁾ über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der UN vom 21. 11. 1947 auch auf amtliche zwischenstaatliche Organisationen, die nicht UN-Sonderorganisationen sind, anzuwenden ³⁾. Ferner wurde die Bundesregierung ermächtigt, ausländischen Wohlfahrtsorganisationen und ihren ausländischen Vertretern im Bundesgebiet auf Grund besonderer Vereinbarungen Steuer- und Zollvergünstigungen im Rahmen der Bestimmungen des Abkommens zu gewähren. Schon vorher hatte die Bundesregierung Verträge mit einer Reihe von ausländischen Wohlfahrtsorganisationen geschlossen und ihnen Vorrechte und Befreiungen gewährt ⁴⁾.

31. Die UN-Generalversammlung setzte durch EntschlieÙung vom 20. 12. 1951 eine Kommission zur Untersuchung der Voraussetzungen für freie Wahlen in Deutschland ein ⁵⁾. Die **UN-Kommission** ersuchte in gleichlautenden Memoranden die Regierungen der BRD, Berlins und der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands um Unterstützung und um Gewährung **diplo-**

¹⁾ Gesetz vom 30. 4. 1954 über den Beitritt zum Allgemeinen Abkommen vom 2. 9. 1949 über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates und zu dem Zusatzprotokoll vom 6. 11. 1952 zu diesem Abkommen (BGBl. 1954 II, S. 493), Gesetz vom 22. 6. 1954 über den Beitritt zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der UN vom 21. 11. 1947 und über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen (BGBl. 1954 II, S. 639), Gesetz vom 19. 3. 1956 über den Beitritt zum Brüsseler Protokoll vom 30. 7. 1936 über die Immunitäten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BGBl. 1956 II, S. 331).

²⁾ BGBl. 1954 II, S. 639. Vgl. auch unten S. 268.

³⁾ Vgl. die Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die NATO, die nationalen Vertreter, das internationale Personal und die für die Organisation tätigen Sachverständigen vom 30. 5. 1958 (BGBl. II, S. 117), die Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an das internationale Büro für das gesetzliche Meßwesen vom 1. 6. 1959 (BGBl. II, S. 673), die Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die WEU, die nationalen Vertreter, das internationale Personal und die für die WEU tätigen Sachverständigen vom 19. 6. 1959 (BGBl. II, S. 704) und die Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an die Internationale Atomenergie-Organisation vom 30. 7. 1960 (BGBl. II, S. 1993).

⁴⁾ Am 11. 9. 1951 mit der Care-Organisation, am 4. 12. 1951 mit der Cralog-Organisation (vgl. Bull. 1951, S. 117), am 1. 7. 1952 mit der Schweizer Europa-Hilfe, am 26. 6. 1952 mit der Liga der Rot-Kreuz-Gesellschaften, am 23. 9. 1953 mit der Arbeitsgemeinschaft der Skandinavischen Hilfsorganisationen (vgl. Bull. 1953, S. 1724).

⁵⁾ Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels: sixième session, Supplément N° 20 (A/2119), Résolution 510 (VI).

matischer Vorrechte und Immunitäten⁶⁾. Die Antwort der Bundesregierung vom 18. 3. 1952 lautet:

»Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Vereinten Nationen zur Untersuchung der Voraussetzungen für freie Wahlen in Deutschland in Beantwortung des Memorandums vom 17. März 1952 folgendes zu erklären:

I.

Die Bundesregierung ist, wie sie wiederholt zum Ausdruck gebracht hat, bereit und willens, der Kommission bei ihrer Tätigkeit jede mögliche Unterstützung und Erleichterung zuteil werden zu lassen.

Die Bundesregierung stimmt daher den von der Kommission in ihrem Memorandum zum Ausdruck gebrachten Wünschen zu und erklärt folgendes:

1. Die der Kommission angehörenden Delegationen, deren Personal und das der Kommission beigegebene Sekretariat der Vereinten Nationen haben das Recht, die Gebiete, die den Behörden der Bundesrepublik unterstehen, zu betreten, sich in ihnen aufzuhalten und sich frei darin zu bewegen.

2. Den Delegationen der Kommission, ihrem Personal und dem der Kommission beigegebenen Sekretariat der Vereinten Nationen werden die vollen diplomatischen Vorrechte und Immunitäten, die durch das Völkerrecht anerkannt sind, gewährt werden.

3. Die Delegationen der Kommission, ihr Personal und das der Kommission beigegebene Sekretariat der Vereinten Nationen haben das Recht des freien Zutritts zu allen Personen, Orten und einschlägigen Dokumenten, bezüglich derer es die Kommission gegebenenfalls im Verlauf der Ausführung ihres Auftrages für erforderlich hält.

4. Die Kommission hat das Recht, Zeugen vorzuladen, die sie gegebenenfalls zu vernehmen oder deren Aussagen sie gegebenenfalls zu erhalten wünscht.

5. Die Kommission erhält die besondere Zusicherung, daß diejenigen Personen, welche die Kommission gegebenenfalls zu befragen oder zu vernehmen wünscht und von denen sie gegebenenfalls mündliche oder schriftliche Aussagen zu erhalten wünscht, in keiner Weise daran gehindert werden, mit der Kommission zusammenzutreffen und daß solche Personen oder deren Angehörige in keiner Weise und zu keiner Zeit benachteiligt, bestraft oder diskriminiert werden, weil sie mit der Kommission zusammengetroffen sind oder vor ihr Aussagen gemacht haben, und daß solche Personen in keiner Weise und zu keiner Zeit gezwungen werden, den Inhalt ihrer Aussagen bekanntzugeben.

6. Die Delegationen der Kommission, ihr Personal und das der Kommission beigegebene Sekretariat der Vereinten Nationen erhalten das Recht und die Möglichkeit, durch alle amtlichen und nichtamtlichen Nachrichtenmittel ungehindert mit der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland Verbindung aufzunehmen und sich an diese zu wenden, soweit dies die Kommission im Zusammenhang mit der Ausführung ihres Auftrages anordnet.

⁶⁾ Deutsche Übersetzung des Memorandums an die Bundesregierung vom 17. 3. 1952 in Bemühungen I, S. 76 ff.

7. Die Kommission erhält die besondere Zusicherung, daß Mitteilungen an Delegationen der Kommission, an ihr Personal und an das der Kommission beigegebene Sekretariat der Vereinten Nationen und Mitteilungen, die von diesen Organen ausgehen gegen Prüfung, Zensur, Verzögerung oder Unterdrückung geschützt sind.

8. Die Kommission erhält die besondere Zusicherung, daß die Personen, an welche die Kommission oder ihre Delegationen, ihr Personal und das der Kommission beigegebene Sekretariat der Vereinten Nationen Nachrichten senden oder von denen diese Organe Nachrichten erhalten und die Personen, die mit der Überprüfung solcher Nachrichten zu tun haben oder die Verwandten der vorstehend aufgeführten Personen in keiner Weise und zu keiner Zeit benachteiligt, bestraft oder diskriminiert werden, weil sie diese Verbindung aufgenommen haben, und daß diese Personen in keiner Weise und zu keiner Zeit gezwungen werden, den Inhalt solcher Nachrichten bekanntzugeben.

9. Die Kommission wird die Möglichkeit erhalten, mit den Behörden der Bundesrepublik diejenigen weiteren Abmachungen zu treffen, die sie zu gegebener Zeit für erforderlich hält, damit ihr die Durchführung ihres Auftrages ermöglicht wird.

II.

Um diese Zusicherungen zu erfüllen, wird die Bundesregierung unverzüglich diejenigen gesetzgeberischen Maßnahmen einleiten, die erforderlich sind,

1. um den Delegationen der Kommission und deren Personal und dem der Kommission beigegebenen Sekretariat der Vereinten Nationen die vollen diplomatischen Vorrechte und Immunitäten zu gewähren, die durch das Völkerrecht anerkannt sind,

2. um den Mitgliedern und dem Generalsekretär der Kommission den erforderlichen strafrechtlichen Schutz zu gewähren,

3. um in Ausführung von I, Ziffer 5 und 8, sicherzustellen, daß die dort genannten Personen in keiner Weise und zu keiner Zeit gezwungen werden, den Inhalt ihrer Aussagen oder der in I Ziffer 8 bezeichneten Nachrichten bekanntzugeben und um sicherzustellen, daß keine Aussage, die eine Person vor der Kommission gemacht hat, zur Grundlage eines Verfahrens gegen sie gemacht oder in einem gerichtlichen oder behördlichen Verfahren zu ihren Ungunsten verwendet wird.

gez. Blücher

Vizekanzler der Deutschen Bundesrepublik⁷⁾.

Durch das Gesetz zur Sicherung und Erleichterung der Aufgaben der Kommission der UN in Deutschland vom 4. 4. 1952⁸⁾ wurden der Kommission, dem ihr beigegebenen Sekretariat sowie dem Personal der Kom-

⁷⁾ Bemühungen I, S. 79. Der Senat von Berlin gab eine im wesentlichen gleichlautende Antwort (a. a. O., S. 81). Die sowjetisch besetzte Zone verweigerte der Kommission die Einreise.

⁸⁾ BGBl. I, S. 228.

mission und des Sekretariats sämtliche diplomatische Vorrechte und Immunitäten eingeräumt, die den bei der BRD beglaubigten diplomatischen Vertretungen zustehen.

32. Die Bundesregierung erließ am 13.10.1950 eine Verwaltungsanordnung über die **steuerliche Behandlung der diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen auswärtiger Staaten in der BRD:**

»Um sicherzustellen, daß die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen auswärtiger Staaten in der Bundesrepublik Deutschland schon vor der Errichtung entsprechender deutscher Vertretungen im Ausland und vor dem Abschluß neuer vertraglicher Vereinbarungen über ihre steuerliche Behandlung in den Genuß der ihnen zustehenden steuerlichen Vorrechte und Befreiungen gelangen, erläßt die Bundesregierung auf Grund des Artikels 108 Absatz 6 des Grundgesetzes mit Zustimmung des Bundesrats die folgende Verwaltungsanordnung:

1. Hinsichtlich der steuerlichen Vorrechte und Befreiungen der diplomatischen Vertretungen auswärtiger Staaten ist auch weiterhin nach den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen zu verfahren.
2. In demselben Umfang, in dem nach Ziffer 1 die diplomatischen Vertretungen auswärtiger Staaten steuerliche Vorrechte und Befreiungen genießen, sind Abgaben des Bundes und der Länder auch von den berufskonsularischen Vertretungen bis zum Abschluß neuer vertraglicher Vereinbarungen nicht zu erheben. Die Länder haben dafür Sorge zu tragen, daß auch die Gemeinden (Gemeindeverbände) hiernach verfahren.
3. Die Gegenseitigkeit, die nach den Steuergesetzen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) die Voraussetzung für die Abgabenbefreiung bildet, ist für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland als bestehend zu unterstellen, bis deutsche Auslandsbehörden in den auswärtigen Staaten errichtet und gegebenenfalls neue vertragliche Vereinbarungen über den Umfang der gegenseitigen steuerlichen Vorrechte und Befreiungen der Vertretungen abgeschlossen sind. Nach diesem Zeitpunkt bleibt eine Änderung dieser Anordnung vorbehalten.
4. Hiernach ist für die einzelnen Steuerarten wie folgt zu verfahren:

Die diplomatischen Vertreter fremder Mächte, die ihnen zugewiesenen Beamten und die in ihren Diensten stehenden Personen, soweit sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, sind zu den Steuern vom Einkommen und Vermögen nicht heranzuziehen (§ 9 des Steueranpassungsgesetzes)⁹⁾; sie unterliegen jedoch mit Ausnahme ihrer Dienstbezüge der beschränkten Steuerpflicht (§ 49 des Einkommensteuergesetzes, § 2 des Vermögensteuergesetzes). Das gleiche gilt für die Berufskonsuln, die Konsulatsangehörigen und deren Personal, soweit sie Angehörige des Entsendestaates sind und in Deutschland außerhalb ihres Amtes oder Dienstes keinen Beruf, kein Gewerbe und

⁹⁾ Vgl. auch § 3 Ziff. 29 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung vom 15. 8. 1961, BGBl. I, S. 1254.

keine andere gewinnbringende Tätigkeit ausüben. Deutsche Staatsangehörige, die in den Diensten auswärtiger diplomatischer oder konsularischer Vertretungen stehen, sind stets unbeschränkt steuerpflichtig.

Für die Abgabe ›Notopfer Berlin‹ ist nach § 14 Absatz 2 Ziffer 1 des Gesetzes zur Erhebung einer Abgabe ›Notopfer Berlin‹ in der Fassung vom 29. Dezember 1949 (Bundesgesetzbl. S. 35)¹⁰⁾, für die Kraftfahrzeugsteuer ist nach § 47 der Durchführungsbestimmungen zum Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 5. Juli 1935 (Reichsgesetzbl. I S. 875)¹¹⁾, für die Grunderwerbsteuer ist nach § 4 Absatz 1 Ziffer 6 des Grunderwerbsteuergesetzes vom 29. März 1940 (Reichsgesetzbl. I S. 585), für die Grundsteuer ist nach § 4 Ziffer 10 des Grundsteuergesetzes vom 1. Dezember 1936 (Reichsgesetzbl. I S. 986) und § 22 der Verordnung zur Durchführung des Grundsteuergesetzes vom 1. Juli 1937 (Reichsgesetzbl. I S. 733) zu verfahren. Die Befreiungsvorschriften bei der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer sind auch auf den Grundstückserwerb und den Grundbesitz des fremden Staates, der den Wohnzwecken der Mitglieder und des Personals der auswärtigen Vertretungen dient, anzuwenden.

Die Länder haben dafür Sorge zu tragen, daß die Angehörigen der ausländischen diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen auch von den sonstigen Landes- und Gemeindeabgaben, namentlich Wohnungsbau-, Baunot- und ähnlichen Abgaben, von Hundesteuern sowie von den Gebühren für Jagd- und Fischereischeine freigestellt werden.

Für Zölle und Verbrauchsteuern sind die Vorschriften des § 69 Ziffer 10 des Zollgesetzes vom 20. März 1939 (Reichsgesetzbl. I S. 529)¹²⁾ und des § 112 der Allgemeinen Zollordnung vom 21. März 1939 (Reichsministerialbl. S. 313)¹³⁾ in Verbindung mit der Verordnung über den Erlaß von Verbrauchsteuern für Gesandtschafts- und Konsulargut vom 25. März 1939 (Reichsministerialbl. S. 844) anzuwenden. Kraftfahrzeuge, die auf diese Weise in das deutsche Zollgebiet eingeführt sind, bleiben von dieser Abgabe auch dann befreit, wenn sie von den zollbegünstigten Personen nach Ablauf von 2 Jahren im Zollinland weiterveräußert werden. Die zum zollfreien Bezug von Kraftfahrzeugbetriebsstoffen aus dem Zolllausland oder aus Zolllauschlüssen berechtigten zollbegünstigten Personen oder diplomatischen und konsularischen Vertretungen dürfen diese Betriebsstoffe abgabefrei aus Tankstellen des freien Verkehrs entnehmen¹⁴⁾.

¹⁰⁾ Notopfer Berlin abgeschafft durch Art. 9 des Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verkehrsrechts vom 18. 7. 1958, BGBl. I, S. 473.

¹¹⁾ Jetzt § 2 Ziff. 8 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes in der Fassung vom 2. 1. 1961, BGBl. I, S. 2.

¹²⁾ Jetzt § 24 Abs. 1 Ziff. 1 a und Ziff. 6 des Zollgesetzes vom 14. 1. 1961, BGBl. I, S. 737.

¹³⁾ Jetzt § 68 der Allgemeinen Zollordnung vom 29. 11. 1961, BGBl. I, S. 1937.

¹⁴⁾ BAnz. 1950, Nr. 212, S. 2.

33. Nach dem **Bundesleistungsgesetz** vom 19. 10. 1956¹⁵⁾ können alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen innerhalb und außerhalb des Bundesgebietes mit ihren im Bundesgebiet befindlichen Vermögensgegenständen zu Leistungen für Zwecke der Verteidigung oder zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes herangezogen werden. Nach § 4 Abs. 2 Ziff. 1 des Gesetzes sind **ausländische Staatsangehörige**, soweit nach Staatsverträgen oder **anerkannten Regeln des Völkerrechts Befreiungen** bestehen, von der Leistungspflicht ausgenommen¹⁶⁾.

Internationale Grundrechte der Staaten und Völker

34. In einer Regierungserklärung vom 1. 12. 1955 bezeichnete der Bundesaußenminister das Recht auf **Selbstbestimmung** durch freie Wahlen als selbstverständliches Menschenrecht¹⁷⁾. In einer Rundfunkansprache vom 2. 11. 1955 erklärte er:

»Die Deutschen ... verlangen freie Wahlen als Ausdruck der politischen Mündigkeit und in Anerkennung des unverzichtbaren Rechts eines jeden freien Volkes, seine innere Ordnung autonom zu gestalten und seine äußeren Beziehungen in ein gemeinsames vertragliches Sicherheitssystem der anderen Völker einzugliedern«¹⁸⁾.

35. Der Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 16. 2. 1955 zum Entwurf eines Gesetzes betreffend den Beitritt der BRD zum Brüsseler Vertrag und zur NATO befaßte sich u. a. mit dem **Recht der kollektiven Selbstverteidigung**:

»Jedes Land ist völkerrechtlich berechtigt, ein anderes Land zu verteidigen, das Opfer eines rechtswidrigen Angriffs geworden ist; dieser Grundsatz des allgemeinen Völkerrechts hat in der Charta der Vereinten Nationen noch einmal seinen besonderen Ausdruck gefunden. In diesem Sinne wäre eine Beteiligung der Bundesrepublik an der Verteidigung auch eines außerhalb der Verträge stehenden Landes denkbar; eine Verpflichtung hierzu besteht jedoch nicht«¹⁹⁾.

¹⁵⁾ BGBl. I, S. 815.

¹⁶⁾ § 4 Abs. 2 Ziff. 1: »Zu Leistungen können nicht herangezogen werden

1. ausländische Staatsangehörige, soweit nach Staatsverträgen oder anerkannten Regeln des Völkerrechts Befreiungen bestehen«.

¹⁷⁾ 114. Sitzung des Bundestags, 2. Sten.Ber. 6104 (C).

¹⁸⁾ Bull. S. 1738. Vgl. ferner die Rundfunkansprache des Staatssekretärs im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen vom 13. 2. 1954 (Bull. S. 249), die Erklärung der Bundesregierung vom 23. 2. 1952 (Bull. S. 221), und die Äußerung des Bundeskanzlers in einem Interview für die Pariser Zeitung »Le Figaro« vom 16. 12. 1953 (Bull. 1953, S. 1997): »Jedes Volk hat ein göttliches und natürliches Recht auf seine Einheit«.

¹⁹⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 44. Vgl. auch die Rundfunkansprache des Bundeskanzlers vom 4. 9. 1954 (Bull. S. 1477 f.).

Minderheitenrecht

36. Die deutsch-dänischen Besprechungen über die Rechte der beiderseitigen Minderheiten wurden am 29. 3. 1955 mit der Abgabe von zwei im wesentlichen gleichlautenden Erklärungen abgeschlossen. Die **Erklärung der Regierung der BRD über die allgemeinen Rechte der dänischen Minderheit**, der der Bundestag in der 94. Sitzung vom 6. 7. 1955 ¹⁾ einstimmig zustimmte, lautet:

»In dem Wunsche, das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung beiderseits der deutsch-dänischen Grenze und damit auch die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark allgemein zu fördern, und eingedenk der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesrepublik durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Konvention für Menschenrechte hinsichtlich der Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung nationaler Minderheiten (Artikel 14) übernommen hat, erklärt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundsätze, auf welche die Schleswig-Holsteinische Landesregierung in ihrer Erklärung vom 26. September 1949 ²⁾ Bezug genommen hatte, folgendes:

I.

Die Angehörigen der Minderheit genießen wie alle Staatsbürger die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 garantierten Rechte. Insbesondere haben sie im Rahmen des Grundgesetzes folgende Rechte:

1. Das Recht auf die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit,
2. die Gleichheit vor dem Gesetz,
3. die Glaubens- und Gewissensfreiheit,
4. das Recht der freien Meinungsäußerung und die Pressefreiheit,
5. die Versammlungs- und Vereinsfreiheit,
6. das Recht, den Beruf und den Arbeitsplatz frei zu wählen,
7. die Unverletzlichkeit der Wohnung,
8. die freie Gründung der politischen Parteien,
9. den gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung; bei den Beamten, Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes darf zwischen Angehörigen der dänischen Minderheit und anderen Staatsbürgern kein Unterschied gemacht werden,
10. das allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlrecht, das auch für die Landes- und Kommunalwahlen gilt,

¹⁾ 2. Sten.Ber. 5353 (B).

²⁾ Erklärung der Landesregierung von Schleswig-Holstein über die Stellung der dänischen Minderheit vom 26. 9. 1949, GVBl. Schleswig-Holstein S. 183. Der Inhalt dieser sog. Kieler Erklärung entspricht im wesentlichen dem der Erklärung der Bundesregierung. Abschnitt III der Erklärung sieht die Errichtung eines Ausschusses für Fragen der dänischen Minderheit vor.

11. das Recht, bei Verletzung von Rechten durch die öffentliche Gewalt den Schutz der Gerichte anzurufen,
12. das Recht auf gleiche Behandlung, nach dem niemand wegen seiner Abstammung, seiner Sprache, seiner Herkunft oder seiner politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

II.

In Ausführung dieser Rechtsgrundsätze wird hiermit festgestellt:

1. Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei und darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.
2. Angehörige der dänischen Minderheit und ihre Organisationen dürfen am Gebrauch der gewünschten Sprache in Wort und Schrift nicht behindert werden.
Der Gebrauch der dänischen Sprache vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden bestimmt sich nach den diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften.
3. Bei Unterstützungen und sonstigen Leistungen aus öffentlichen Mitteln, über die im Rahmen des Ermessens entschieden wird, dürfen Angehörige der dänischen Minderheit gegenüber anderen Staatsbürgern nicht unterschiedlich behandelt werden.
4. Das besondere Interesse der dänischen Minderheit, ihre religiösen, kulturellen und fachlichen Verbindungen mit Dänemark zu pflegen, wird anerkannt.

III.

Die Bundesregierung gibt zur Kenntnis, daß die Landesregierung Schleswig-Holstein ihr mitgeteilt hat:

1. Da das Verhältniswahlverfahren gemäß der Kommunalgesetzgebung bei der Einsetzung von Ausschüssen in den kommunalen Vertretungskörperschaften Anwendung findet, werden die Vertreter der dänischen Minderheit zur Ausschußarbeit im Verhältnis zu ihrer Anzahl herangezogen.
2. Die Landesregierung empfiehlt, daß die dänische Minderheit im Rahmen der jeweils geltenden Regeln für die Benutzung des Rundfunks angemessen berücksichtigt wird.
3. Bei öffentlichen Bekanntmachungen sollen die Zeitungen der dänischen Minderheit angemessen berücksichtigt werden.
4. Im Lande Schleswig-Holstein können allgemeinbildende Schulen und Volkshochschulen (auch solche mit fachlicher Ausrichtung) sowie Kindergärten von der dänischen Minderheit nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden. In Schulen mit dänischer Unterrichtssprache ist ein zureichender Unterricht in deutscher Sprache zu erteilen. Eltern und Erziehungsberechtigte können frei entscheiden, ob ihre Kinder Schulen mit dänischer Unterrichtssprache besuchen sollen³⁾.

³⁾ 2. BT-Drs. 1451. Zur Rechtsstellung der Minderheiten beiderseits der deutsch-dänischen Grenze siehe »Dokumente, Band 29 (1959), Die Schleswig-Frage seit 1945«, bearbeitet von Eberhard Jäckel.

Anlaß zu dieser Erklärung war unter anderem die Frage der **Vertretung der dänischen Minderheit im Landtag von Schleswig-Holstein**. Das Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein vom 27. 2. 1950 ⁴⁾ sah in § 3 Abs. 1 vor, daß nur Parteien, die bei der Wahl mindestens 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben, im Landtag vertreten sein können. Durch das Landeswahlgesetz vom 22. 10. 1951 ⁵⁾ wurde das Quorum auf 7 1/2 % erhöht. Das Gesetz zur Neufassung einiger Bestimmungen des Landeswahlgesetzes vom 5. 11. 1952 ⁶⁾ führte wieder das Quorum von 5 % ein. Nach den Wahlen vom 12. 9. 1954 war die Partei der dänischen Minderheit im Landtag nicht mehr vertreten, da sie nur 3,5 % der Stimmen erhalten hatte. Der Bundesinnenminister begründete in der 58. Sitzung des Bundestags vom 8. 12. 1954 die Ansicht der Bundesregierung, daß es **keine allgemeine Regel des Völkerrechts** gebe, die **nationalen Minderheiten eine Sonderstellung für die Vertretung im Parlament** einräumt. Das Landtagswahlrecht in Schleswig-Holstein verletze weder Rechte der nationalen Minderheit noch die Kieler Erklärung und auch nicht das GG.

»Zu einer anderen rechtlichen Beurteilung kann auch die Tatsache nicht führen, daß die deutsche Minderheit infolge des dänischen Wahlsystems im dänischen Parlament vertreten ist. Die beiderseitigen Wahlsysteme sind nicht vergleichbar. Gleichberechtigung der Minderheiten im politischen Leben bedeutet nur, daß auf diesem Gebiet völlige Gleichheit im Verhältnis zu den anderen Staatsangehörigen besteht. Dem Grundsatz der Gegenseitigkeit ist, soweit er hier überhaupt in Betracht kommt, voll Genüge getan«⁷⁾.

Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 31. 5. 1955 ⁸⁾ räumte der dänischen Minderheit eine Ausnahme von der 5%-Klausel ein. Die Regelung folgte der Bestimmung des § 9 Abs. 5 des Bundeswahlgesetzes zum zweiten Bundestag vom 8. 7. 1953 ⁹⁾, die in § 6 Abs. 4 des Bundeswahlgesetzes vom 7. 5. 1956 ¹⁰⁾ übernommen wurde; diese Vorschrift enthält eine **allgemeine Ausnahme von der 5%-Klausel für Parteien nationaler Minderheiten** bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten.

⁴⁾ GVBl. Schleswig-Holstein S. 77.

⁵⁾ GVBl. Schleswig-Holstein S. 180.

⁶⁾ GVBl. Schleswig-Holstein S. 175.

⁷⁾ 2. Sten.Ber. 2978 (D), 2979 (C, D); ebenso in der 60. Sitzung vom 10. 12. 1954, 2. Sten.Ber. 3088 (A). Siehe auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 5. 4. 1952 (BVerfGE Bd. 1, S. 208 ff.) und vom 11. 8. 1954 (BVerfGE Bd. 4, S. 31 ff.).

⁸⁾ GVBl. Schleswig-Holstein S. 124.

⁹⁾ BGBl. I, S. 470.

¹⁰⁾ BGBl. I, S. 383, § 6 Abs. 4: »Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung«.

Menschenrechte

37. Die BRD ratifizierte am 5. 12. 1952 die **Europäische Menschenrechtskonvention** (s. o. Anm. **), die am 3. 9. 1953 für die BRD in Kraft trat ¹⁾. Das Zusatzprotokoll zur MRK vom 20. 3. 1952 ²⁾ wurde am 13. 2. 1957 ratifiziert und trat am selben Tage in Kraft ³⁾.

38. a) Der Bundeskanzler richtete am 29. 5. 1953 ein Memorandum an den Präsidenten der USA, worin der Abschluß eines Friedensvertrages mit Gesamt-Deutschland gefordert wird, in dem auch das »**Recht aller Menschen auf die Heimat**« berücksichtigt werden sollte, »wie es sich aus christlichen und naturrechtlichen Grundsätzen ergibt« ⁴⁾.

In einer Antwort der Bundesregierung vom 28. 4. 1953 auf eine parlamentarische Anfrage wird der Standpunkt vertreten,

»daß der Rechtsanspruch auf die Heimat ein allgemeines Menschenrecht ist, ... Die Bundesregierung verurteilt schärfstens die Heimatvertreibung, insbesondere unter den unmenschlichen Umständen, unter denen sie gegenüber Deutschen nach 1945 erfolgt ist; deshalb hat sie sich auch bei jeder Gelegenheit gegen die aus dem Potsdamer Abkommen ⁵⁾ hergeleitete Vertreibung der deutschen Bevölkerung verwahrt« ⁶⁾.

Auf Antrag der Zentrums-Fraktion ⁷⁾ ersuchte der Bundestag am 10. 6. 1952 die Bundesregierung, innerhalb des Europarates auf den Abschluß

¹⁾ Bekanntmachung vom 15. 12. 1953, BGBl. 1954 II, S. 14.

²⁾ BGBl. 1956 II, S. 1880.

³⁾ Bekanntmachung vom 13. 4. 1957, BGBl. II, S. 226. Siehe auch oben S. 182, 184 f., 187 und ZaöRV Bd. 20, S. 633 ff.

⁴⁾ Wortlaut in: Bemühungen I, S. 119. Der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen erklärte auf einer Kundgebung der Ackermann-Gemeinde am 7. 8. 1955 in Passau, daß ein Friedensvertrag mit Gesamt-Deutschland dem Recht auf Heimat zur Anerkennung verhelfen müsse (Bull. 1955, S. 1230). Der Staatssekretär des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen bezeichnete in einer Rede auf dem Bundestreffen der Landsmannschaft Westpreußen am 21. 9. 1952 in Lübeck das Recht auf die Heimat als »unveräußerliches, zu allen Zeiten gültiges Naturrecht« (Bull. 1952, S. 1288). In seiner Ansprache auf dem »Sudetendeutschen Tag« in Stuttgart am 31. 5. 1952 erklärte der Staatssekretär, es sei notwendig, das Recht auf die Heimat in die Sphäre allgemein gültiger Völkerrechtssätze zu erheben (Bull. 1952, S. 699). In einem Vortrag auf der Aachener Tagung des Ostdeutschen Kulturrates am 28. 3. 1954 erklärte er, die Legitimation der deutschen Menschen für die Rückkehr in die deutschen Ostgebiete sei aus dem Heimatrecht herzuleiten (Bull. 1954, S. 518). Vgl. ferner die Erläuterungen des Bundesvertriebenenministers zu seiner am 4. 11. 1953 im Bayerischen Rundfunk gehaltenen Ansprache (Bull. 1953, S. 1788).

⁵⁾ Vgl. Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference, Berlin, 2nd August, 1945. Miscellaneous No. 6 (1947) Cmd. 7087; "Germany 1947-1949", The Department of State Publication 3556 [1950], S. 47 ff.; ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13.

⁶⁾ 1. BT-Drs. 4309.

⁷⁾ 1. BT-Drs. 2197.

einer Zusatzkonvention zu der MRK hinzuwirken, durch die das Recht auf die Heimat gewährleistet werden soll⁸⁾. Der hierzu erstattete schriftliche Bericht des Ausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten bezeichnet das **Recht auf Heimat als eine rein politische Forderung**. Es könne auch nicht aus einer Fortentwicklung des Rechts der nationalen Minderheiten gewonnen werden⁹⁾. In seinem mündlichen Bericht bemerkt der Berichterstatter:

»Die Begründung eines Rechts auf die Heimat ... wäre im Völker- und Staatsrecht eine völlig neue Rechtsfigur«¹⁰⁾.

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953¹¹⁾ erwähnt in Art. 2 Abs. 2 ausdrücklich das Recht auf die Heimat:

»Das Volk von Baden-Württemberg bekennt sich ... zu dem unveräußerlichen Menschenrecht auf die Heimat.«

b) Das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. 2. 1955¹²⁾ gab den deutschen Volkszugehörigen, denen in den Jahren 1938 bis 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit durch Sammeleinbürgerung verliehen worden war, das Recht, die deutsche Staatsangehörigkeit binnen Jahresfrist auszuschlagen. Den Personen, die auf Grund des Art. 116 Abs. 1 GG¹³⁾ Deutsche sind, ohne deutsche Staatsangehörige zu sein, wurde ein Recht auf **Einbürgerung** eingeräumt. Um sicherzustellen, daß die auf Grund dieses Gesetzes abzugebenden Erklärungen **nicht als Verzicht** auf den Rechtsanspruch auf die **angestammte Heimat** aufgefaßt werden können, bestimmt § 25 des Gesetzes:

»Das Heimatrecht der Vertriebenen und die sich aus ihm künftig ergebenden Regelungen ihrer Staatsangehörigkeit werden durch die auf Grund dieses Gesetzes abgegebenen Erklärungen nicht berührt.«

c) Zu der Prager Deklaration der Regierung der sowjetischen Besatzungszone und der Tschechoslowakei vom 23. 6. 1950¹⁴⁾, in der die Ver-

⁸⁾ 217. Sitzung, 1. Sten.Ber. 9517 (A); 1. BT-Drs. 3339, Ziff. 2.

⁹⁾ 1. BT-Drs. 3339.

¹⁰⁾ 217. Sitzung des Bundestags vom 10. 6. 1952, 1. Sten.Ber. 9515 (C). Der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte sagte in einer Rede auf der Aachener Tagung des Ostdeutschen Kulturrats am 28. 3. 1954 (Bull. S. 518): »Das Recht auf Heimat soll zu einem international anerkannten Postulat der gesamten Menschheit erwachsen«.

¹¹⁾ Gesetzblatt für Baden-Württemberg 1953, S. 173.

¹²⁾ BGBl. I, S. 65; abgedruckt ZaöRV Bd. 16, S. 670 ff.

¹³⁾ Art. 116 Abs. 1 GG: »Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat«.

16 ZaöRV, Bd. 23/2

treibung der Sudeten- und Karpatendeutschen als gerecht und endgültig bezeichnet wird, gab der Präsident des Bundestags im Namen des Hauses mit Ausnahme der KPD-Fraktion am 14. 7. 1950 eine Erklärung ab, in der das »**Prager Abkommen**« als **nichtig** bezeichnet wird:

»Die Scheinregierung der von russischen Truppen besetzten Zone Deutschlands hat der Preisgabe der deutschen Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie das Prager Abkommen vom 23. Juni 1950 folgen lassen, mit dem die völkerrechtswidrige und unmenschliche Austreibung der Sudeten- und Karpatendeutschen als »unabänderlich, gerecht und endgültig« anerkannt wird. Der Deutsche Bundestag erklärt aus diesem Anlaß erneut, daß jene Scheinregierung weder politisch noch moralisch befugt ist, im Namen des deutschen Volkes zu sprechen und Abkommen zu schließen. Das Prager Abkommen ist nicht vereinbar mit dem unveräußerlichen Anspruch des Menschen auf seine Heimat. Der Deutsche Bundestag erhebt deshalb feierlich Einspruch gegen die Preisgabe des Heimatrechtes der in die Obhut der deutschen Bundesrepublik gegebenen Deutschen aus der Tschechoslowakei und stellt die Nichtigkeit des Prager Abkommens fest. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Ablehnung des Prager Abkommens durch die Hohen Kommissare. Er richtet an die Gesamtheit der freien Völker den Appell, im Geiste der Atlantik-Charta¹⁴⁾ für eine Friedensordnung einzutreten, in der die natürlichen Rechte auch der Deutschen gewahrt sind«¹⁵⁾.

Die in den Potsdamer Beschlüssen¹⁷⁾ vorgesehene **Ausweisung der Volksdeutschen** aus den östlichen Nachbarstaaten bezeichnete der Bundesminister für Angelegenheiten der Vertriebenen als **rechtswidrig**¹⁸⁾.

d) Mit einer EntschlieÙung vom 18. 6. 1952 protestierte der Bundestag gegen die von den Behörden in Mitteldeutschland durchgeführte **Aussiedlung der Bevölkerung aus dem Grenzstreifen**, der entlang der westlichen Demarkationslinie der **sowjetischen Besatzungszone** angelegt wurde. In der EntschlieÙung heiÙt es unter anderem:

»Der Deutsche Bundestag . . . erklärt die Ausweisungsaktionen für ungesetzlich und legt feierlich Verwahrung dagegen ein, daß hier das Recht eines jeden Menschen auf Heimat grundlos und sinnlos mißachtet wird«¹⁹⁾.

e) Der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten begründete in der 19. Sitzung des

¹⁴⁾ »Gemeinsame Deklaration der Provisorischen Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Tschechoslowakischen Republik«, Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. 1, S. 377.

¹⁵⁾ Siehe unten S. 239, Anm. 23.

¹⁶⁾ 75. Sitzung, 1. Sten.Ber. 2688 (D).

¹⁷⁾ Siehe oben S. 236, Anm. 5.

¹⁸⁾ 65. Sitzung des Bundestags vom 1. 6. 1950, 1. Sten.Ber. 2366 (C).

¹⁹⁾ 219. Sitzung, 1. Sten.Ber. 9648 (D).

Bundestags vom 1. 12. 1949²⁰⁾ die Auffassung des Ausschusses, daß die **Vertreibung der Bevölkerung der Insel Helgoland** und die Benutzung der Insel als Bombenziel durch die britische Besatzungsmacht gegen das völkerrechtlich anerkannte Recht der Bewohner eines Gebiets auf den angestammten Boden und auf Schutz gegen Vertreibung verstoße:

»Helgoland muß den Charakter einer bewohnten Ortschaft zurückerlangen. Das moderne Rechtsbewußtsein der Völker zuerkennt den Bewohnern eines Gebiets die Sicherheit ihrer Wohnstätten auf angestammtem Boden und den Schutz gegen Vertreibung. Es entspricht dieser Rechtsanschauung, wenn große internationale Organisationen heute Vertriebene in ihre Heimat zurückzuführen suchen und wenn bei Gebietsveränderungen seit langer Zeit besondere Schutzbestimmungen zugunsten der Bewohner abgetretener Gebiete getroffen zu sein pflegen. Zum Beispiel sichert der Friedensvertrag zwischen den Vereinten Nationen und Italien vom 10. Februar 1947²¹⁾ entsprechend dem Herkommen den Bewohnern abgetretener Gebiete in Artikel 19 Ziffer 4 ausdrücklich den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu, anerkennt also ihr Recht, auf dem ererbten Boden gesichert zu wohnen. Dasselbe Rechtsprinzip findet in einer Reihe von Erklärungen und Satzungen der neueren Zeit Anerkennung. Ich erinnere an Wilson, an die sogenannte Mount-Vernon-Rede vom 4. Juli 1918²²⁾. Ich erinnere zweitens an Punkt 2 der Atlantik-Charta vom 14. August 1941²³⁾, sodann an die Satzung der Vereinten Nationen Artikel 1 Ziffer 2 und an Artikel 55. Auch die nationalen Verfassungsbestimmungen, wie zum Beispiel Artikel 27 Abs. 2 der französischen Verfassung vom 28. Oktober 1946 legen dieses Recht als ein in der gesamten zivilisierten Welt anerkanntes Prinzip des Völkerrechts fest.

Ich präzisiere: als Rechtsprinzip in der gesamten zivilisierten Welt gilt der Satz, daß die Völkervertreibung aus einem Gebiet widerrechtlich ist.«

Auf Grund einer Entschließung des Bundestags vom 1. 12. 1949²⁴⁾ wandte sich die Bundesregierung an die AHK mit der Bitte, der Bevölkerung Helgolands die Rückkehr in ihre Heimat zu gestatten und ihr den Wiederaufbau ihrer Wohnstätten zu ermöglichen. Dabei wies die Bundesregierung darauf hin, »daß die Benutzung der Insel als Bombenziel eine schwere Beeinträchtigung der Heimatrechte der 2500 Helgoländer sei und gegen anerkannte Grundsätze des Völkerrechts verstoße«²⁵⁾. Am 1. 3. 1952 wurde die Insel von der Besatzungsmacht zur Besiedlung freigegeben.

²⁰⁾ 1. Sten.Ber. 551 (B).

²¹⁾ UNTS, Bd. 49, S. 3.

²²⁾ Foreign Relations of the United States 1918, Supplement 1, Bd. 1, S. 268 ff., 270.

²³⁾ Miscellaneous No. 3 (1941) Cmd. 6321; Department of State Bulletin, Bd. 5, S. 125.

²⁴⁾ 19. Sitzung, 1. Sten.Ber. 552 (D); 1. BT-Drs. 166.

²⁵⁾ 117. Sitzung des Bundestags vom 14. 2. 1951, 1. Sten.Ber. 4471 (A).

Herrschaftsbereich des Staates

39. In der Begründung zu Art. 7 Abs. 2 Nr. 4 des deutsch-französischen Auslieferungsvertrags vom 29. 11. 1951¹⁾ führt die Bundesregierung zur **Strafhoheit** und zur **nationalen Begrenzung des Begnadigungsrechts** aus:

»Völlig neue Gedankengänge weist Absatz 2 Nr. 4²⁾ auf. Nach § 4 Nr. 2 DAG³⁾ ist eine Auslieferung unzulässig, wenn die Straftat infolge eines Gnaden- erweises nach deutschem Recht nicht mehr verfolgt werden dürfte. Diese gesetz- liche Regelung ist aus folgenden Gründen abgeändert worden:

1. Die Gnadenerweise, sei es ein einzelner Gnadenerweis, sei es eine Amnestie, sind nationaler Natur. Sie bedeuten, daß der Staat auf seinen Strafanspruch gegen den Begnadigten bzw. gegen eine bestimmte Gruppe von Rechts- brechern oder wegen bestimmter Delikte verzichtet. Voraussetzung ist also, daß der Staat über diese Personen seine Strafhoheit ausüben kann. Denn auf etwas, was er nicht besitzt, kann keiner verzichten. Dieses ist erst recht nicht möglich durch die in § 2 DAG vorgesehene sinngemäße Umstellung. Wenn schon in einem konkreten Falle bei mangelnder Strafhoheit auf einen Straf- anspruch nicht verzichtet werden kann, dann kann dieses erst recht nicht im Wege einer Fiktion erfolgen. Sofern es sich also um eine im Ausland be- gangene Straftat eines Ausländers handelt, hat der ersuchte Staat keine Be- rechtigung, die Strafverfolgung wegen dieser Tat unter Bezugnahme auf einen Gnadenerweis zu hindern, da es an der hierfür notwendigen Straf- hoheit fehlt. Diese kann auch nicht aus § 4 Nr. 3 StGB⁴⁾ hergeleitet werden. Die in dieser Bestimmung nach dem Weltrechtsprinzip festgelegte Zuständig- keit zur Strafverfolgung von Auslandstaten gegen Ausländer greift erst Platz, wenn keine Auslieferung erfolgt, obwohl sie zulässig sein würde. Sie ist zu- meist nicht von Anfang an, wenn auch nur bedingt, gegeben, sondern sie entsteht erst, wenn auf eine an sich zulässige Auslieferung verzichtet wird.

¹⁾ BGBl. 1953 II, S. 152.

²⁾ Art. 7 Abs. 2 Nr. 4: »Die Auslieferung wird abgelehnt: ...

4. wenn in dem ersuchenden Staat ein Straffreiheitsgesetz ergangen ist und der ersuchte Staat mit Sicherheit feststellen kann, daß dieses im gegebenen Falle Anwendung findet, oder wenn in dem ersuchten Staat ein solches Gesetz ergangen ist und die strafbare Handlung in diesem Staat hätte verfolgt werden können«.

³⁾ Deutsches Auslieferungsgesetz vom 23. 12. 1929, RGBl. I, S. 239 (geändert RGBl. 1933 I, S. 618). § 4 Nr. 2: »Die Auslieferung ist nicht zulässig: ...

2. wenn die Strafverfolgung oder Strafvollstreckung wegen der Tat nach deutschem Rechte infolge Verjährung oder Gnadenerlasses oder aus anderen Gründen unzulässig sein würde«.

⁴⁾ Strafgesetzbuch § 4 Abs. 2: »Für eine von einem Ausländer im Ausland begangene Straftat gilt das deutsche Strafrecht, wenn sie durch das Recht des Tatortes mit Strafe bedroht oder der Tatort keiner Strafgewalt unterworfen ist und wenn ...

3. der Täter im Inland betroffen und nicht ausgeliefert wird, obwohl die Auslieferung nach der Art der Straftat zulässig wäre«.

Die Strafhoeheit nach § 4 Nr. 3 StGB ist als eine aus dem Recht des an sich auslieferungsberechtigten, aber auf die Auslieferung verzichtenden Staates hergeleitete Strafhoeheit anzusehen. Auf sie kann durch einen Gnadenerweis also erst verzichtet werden, wenn der berechnigte Staat von einem Auslieferungsantrag absieht. Sobald eine Auslieferung beantragt wird, ist die Möglichkeit einer Strafverfolgung nach § 4 Nr. 3 StGB ausgeschlossen, weil mit dem Auslieferungsantrag zugleich dargetan wird, daß eine Übertragung der Strafhoeheit auf den ersuchten Staat nicht erfolgt. Er kann daher nicht mit dem Hinweis auf einen Gnadenerweis, d. h. auf den Verzicht, die Strafhoeheit auszuüben, abgelehnt werden. Nur dann, wenn mit dem anderen Staat überhaupt kein Auslieferungsverkehr stattfindet, z. B. weil ein als Voraussetzung hierzu notwendiger Vertrag nicht abgeschlossen worden ist, kann die Strafhoeheit des ersuchten Staates als von vornherein bestehend angesehen werden«⁵⁾.

40. Das Gesetz über das Flaggenrecht der Seeschiffe und die Flaggenführung der Binnenschiffe (Flaggenrechtsgesetz) vom 8.2.1951⁶⁾ beschränkt die Pflicht zur Führung der Bundesflagge auf Schiffseigentümer deutscher Staatsangehörigkeit, die ihren Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes haben. § 1 Abs. 1 des Gesetzes:

»Die Bundesflagge haben alle Kauffahrteischiffe und sonstigen zur Seefahrt bestimmten Schiffe (Seeschiffe) zu führen, deren Eigentümer Deutsche sind und ihren Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes haben.«

Die BRD hielt sich nicht für befugt, deutsche Staatsangehörige, die ihren Wohnsitz außerhalb des Hoheitsbereichs der BRD haben, zur Führung der Bundesflagge zu verpflichten. In der Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf heißt es:

»Pflichten kann das Bundesrecht aber nur Deutschen auferlegen, die der Jurisdiktion des Bundes unterstehen. Der Entwurf schreibt demgemäß die Pflicht zur Führung der Bundesflagge nur für Seeschiffe vor, deren Eigentümer, soweit es sich um physische Personen handelt, Deutsche mit Wohnsitz im Bundesgebiet sind«⁷⁾.

41. Die niederländische Regierung richtete am 27. 7. 1953 eine Verbalnote an die Bundesregierung, in der über Maßnahmen der deutschen Verkehrspolitik auf dem Gebiet der Rheinschifffahrt Beschwerde geführt wird. In ihrer Antwortnote vom 23. 10. 1953 weist die Bundesregierung die niederländische Rechtsauffassung, daß die in der **Mannheimer Rhein-**

⁵⁾ 1. BT-Drs. 3599, S. 14.

⁶⁾ BGBl. I, S. 79.

⁷⁾ 1. BT-Drs. 893, S. 11.

schiffahrtsakte vom 17. 10. 1868⁸⁾ niedergelegte Freiheit der Rheinschiffahrt auch die **Kabotage** umfasse, zurück. Die deutsche Note führt unter anderem aus:

»Alle internationalen Vereinbarungen auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt dienen von jeher der Freiheit der Schiffahrt im grenzüberschreitenden Verkehr von und zum Meere. Der Strom als Schiffahrtsstraße sollte frei sein und den Schiffen aller Flaggen offenstehen. Wo darüber hinaus eine Beschränkung der Territorialhoheit, z. B. auf dem Gebiet der kleinen Cabotage, beabsichtigt war, ist sie in den Strom-Akten jeweils besonders zum Ausdruck gebracht worden.

... Die deutsche Regierung ist der Auffassung, daß die Auslegung der Mannheimer Akte auch heute noch die gleiche sein muß wie vor dem Kriege.

Unbeschadet dieser Rechtsauffassung stellt die Bundesregierung jedoch fest, daß eine allgemeine Beschränkung des innerdeutschen Verkehrs auf die deutsche Flagge zu keinem Zeitpunkt erfolgt ist. Jedes Schiff kann im grenzüberschreitenden Verkehr eine Zwischenreise im innerdeutschen Verkehr durchführen; damit wird den Wünschen einer wirtschaftlichen Ausnützung der Rheinschiffe weitgehend Rechnung getragen. Der Stückgutverkehr und der Verkehr mit flüssigen Brennstoffen unterliegt überhaupt keiner Beschränkung im innerdeutschen Verkehr.

Das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr⁹⁾ regelt nur Verkehrsleistungen innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes. Die in der Verbalnote vertretene Auffassung der Königlich Niederländischen Regierung, daß dieses Gesetz nicht auf niederländische Schiffe in Deutschland auf dem Rhein Anwendung finde, wird daher von der Bundesregierung nicht geteilt...

Die niederländische Verbalnote spricht von einem Rheinschiffahrtsabkommen, das die Grundlage für einen »gemeinschaftlichen freien Markt im Stromgebiet des Rheins« bilden soll. Wenn damit die Mannheimer Akte gemeint sein sollte, kann die Bundesregierung der Argumentation nicht folgen. Die Mannheimer Akte hat in Fortsetzung der Mainzer Akte¹⁰⁾ die vom Wiener Kongreß aufgestellten Empfehlungen für den Rhein¹¹⁾ verwirklicht, Empfehlungen, die der Erleichterung des Verkehrs von Land zu Land dienen sollten. Jedoch kann in der über 80 Jahre alten Akte nicht eine Vereinbarung über einen europäischen

⁸⁾ Revidierte Rheinschiffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Niederland und Preußen in: Rheinurkunden, Sammlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, landesrechtlicher Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtiger Urkunden über die Rheinschiffahrt seit 1803, veranstaltet von der Zentral-Kommission für die Rheinschiffahrt mit Zustimmung der Regierungen von Baden, Bayern, Elsaß-Lothringen, Hessen, Niederland und Preußen (1918), 2. Teil (1860–1918), S. 80 ff. = Preußische Gesetz-Sammlung 1869, S. 798 ff.

⁹⁾ Vom 1. 10. 1953, BGBl. I, S. 1453.

¹⁰⁾ Rheinschiffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Nassau, Niederland und Preußen vom 31. 3. 1831, Rheinurkunden 1. Teil (1803–1860), S. 212 ff.

¹¹⁾ Wiener Schlußakte vom 9. 6. 1815, Art. 108–117, Rheinurkunden 1. Teil (1803–1860), S. 42 ff.

gemeinsamen Markt erblickt werden, wie sie etwa für den Bereich der Montan-Industrie durch den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl geschaffen worden ist«¹²⁾.

Der Bundesverkehrsminister erläuterte in einer Rede¹³⁾ den Rechtsstandpunkt der Bundesregierung zur Frage der Kabotage auf dem Rhein:

»Der deutsche Standpunkt ... geht dahin, daß ... die Souveränität der Uferstaaten hinsichtlich des innerstaatlichen Verkehrs weder durch allgemeine Grundsätze des internationalen Flußschiffahrtsrechts noch durch Gewohnheitsrecht, noch durch Vertragsrecht beschnitten ist. Es besteht daher nach deutscher Auffassung keine rechtliche Verpflichtung, den innerstaatlichen Verkehr den gleichen Bestimmungen zu unterwerfen, die für den grenzüberschreitenden Verkehr auf Grund der internationalen Stromakten gelten. ...

Es ist keineswegs so, als beginne an den Toren von Basel das freie Meer, als sei die Mannheimer Akte nichts weiter als ein Freibrief für ein von den Gesetzen der Uferstaaten unbeeinflussbares *laissez-faire laissez-passer*, das den Vorrang haben müßte vor den *nécessités d'état*, den Staatsnotwendigkeiten der Uferstaaten. Ich bestreite ganz entschieden das Vorhandensein einer »autonomen Rechtsordnung auf dem Rhein«, wenn darunter eine Rechtsordnung verstanden werden sollte, die die Beweislast für die Rechte der Uferstaaten, soweit sie nicht im einzelnen ausdrücklich durch zwischenstaatliche Verträge eingeschränkt sind, diesen Uferstaaten überlassen wollte.

... Die bereits wiederholt abgegebene Zusage, daß wir für den Bereich und für die Dauer eines auf freiwilliger Grundlage wirksam geschaffenen Ordnungswerkes auf dem konventionellen Rhein von den Möglichkeiten des Binnenschiffsverkehrsgesetzes keinen Gebrauch machen werden, kann ich nur bestätigen.

... Was die im Zusammenhang mit der Beseitigung der Frachtdisparitäten aufgeworfene Frage der *égalité de traitement*, also der Gleichbehandlung der in- und ausländischen Binnenschifffahrt, anbelangt, so ist die Bundesregierung bereit, den Schiffen aller europäischen Staaten den Zugang zu seinen einem internationalen Statut nicht unterliegenden Binnenwasserstraßen zu gewähren, wenn diese europäischen Staaten in gleicher Weise den deutschen Binnenschiffen den Zugang zu ihren internationalen Gewässern einräumen.«

Staatsangehörigkeit

42. Die Regierungsbegründung zu § 6 des Gesetzes über das Paßwesen vom 4. 3. 1952¹⁾ weist darauf hin, daß es eine von der **deutschen Staats-**

¹²⁾ Bull. 1953, S. 1740 f.; vgl. auch Bull. 1953, S. 1732.

¹³⁾ Gehalten am 15. 10. 1954 vor dem Zentral-Verein für deutsche Binnenschifffahrt e. V. (Bull. 1954, S. 1749 ff.).

¹⁾ BGBl. I, S. 290. § 6 Abs. 1: »Deutsche Pässe werden nur Deutschen im Sinne des

angehörigkeit zu unterscheidende »**Bundesangehörigkeit**« nicht gebe. Daher dürfe auch Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone oder Berlin ein Paß der BRD ausgestellt werden ²⁾).

43. Die Bundesregierung weigerte sich, eine besondere **saarländische Staatsangehörigkeit** anzuerkennen, wie sie das saarländische Staatsangehörigkeitsgesetz vom 15. 7. 1948 für Saarländer vorsah ³⁾. Der Runderlaß des Bundesinnenministers vom 9. 11. 1950 stellt die deutsche Auffassung über die durch die saarländischen Vorschriften entstandene Rechtslage klar. Eine international anerkannte, völkerrechtliche Regelung, die die staats- und völkerrechtliche Zugehörigkeit des Saarlandes zu Deutschland aufgehoben habe, sei nicht erfolgt. In dem Runderlaß heißt es dann weiter:

»Hieraus ergibt sich die Folgerung, daß die Bewohner des Saarlandes, die bei Kriegsende deutsche Staatsangehörige waren, in ihrem Verhältnis zur Bundesregierung deutsche Staatsangehörige geblieben sind, und daß eine Sonderregelung der Staatsangehörigkeit, wie sie für das deutsche Saarland durch das saarländische Staatsangehörigkeitsgesetz getroffen worden ist, auf die deutsche Staatsangehörigkeit der Bewohner des Saarlandes keinen Einfluß ausübt, gleich, unter welchen Umständen und Voraussetzungen von dem Erwerb der saarländischen Staatsangehörigkeit gesprochen wird.

Die gleiche Feststellung gilt auch für die außerhalb des Saarlandes lebenden Personen deutscher Staatsangehörigkeit, die bei Kriegsende im Saargebiet wohnhaft waren.

Der Tatbestand des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des § 25 Abs. 1 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. 7. 1913 (RGBl. S. 583) ⁴⁾ scheidet somit bei Saarländern, die die saarländische Staatsangehörigkeit erwarben, in jedem Falle von vornherein aus ⁵⁾.

44. § 1 Abs. 1 der Verordnung zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen vom 20. 1. 1942 ⁶⁾ bestimmte, daß ein Ausländer auch ohne Begrün-

Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgestellt«. Wortlaut des Art. 116 Abs. 1 GG oben S. 237, Anm. 13.

²⁾ 1. BT-Drs. 2509, S. 6. Vgl. auch die Regierungsbegründung zu § 1 des Flaggenrechtsgesetzes (siehe S. 241), in der es heißt: »Das Grundgesetz kennt keine Staatsangehörigkeit zur Bundesrepublik; es kennt nur Deutsche (Artikel 116)«. 1. BT-Drs. 893, S. 11.

³⁾ ABl. des Saarlandes, S. 947 (aufgehoben durch Gesetz vom 20. 12. 1956, ABl. des Saarlandes, S. 1659). § 2 des Gesetzes lautete: »Personen, die die saarländische Staatsangehörigkeit nach § 1 besitzen oder erwerben, und die bisher die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, gelten in ihrem Verhältnis zum Saarland nur noch als saarländische Staatsangehörige«. § 1 regelte die Voraussetzungen für den Erwerb der saarländischen Staatsangehörigkeit. Zur Rechtslage des Saarlandes s. u. S. 310 ff.

⁴⁾ Art. 25 Abs. 1 regelt die Voraussetzungen des Verlustes der deutschen bei Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit.

⁵⁾ GMBI. 1950, S. 143 f.

⁶⁾ RGBl. I, S. 40.

dung einer Niederlassung im Inland eingebürgert werden kann. Die Regierungsbegründung vom 6. 11. 1953 zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit⁷⁾ hatte **völkerrechtliche Bedenken** gegen diese Bestimmung, da das allgemeine Völkerrecht einen **zureichenden Anknüpfungspunkt für die Verleihung der Staatsangehörigkeit** verlange:

»§ 1 Abs. 1 widerspricht möglicherweise den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die gemäß Art. 25 GG dem innerstaatlichen deutschen Recht vorgehen. Er bestimmt nämlich, daß jeder Ausländer auch ohne Begründung einer Niederlassung im Inland eingebürgert werden kann, während es eine allgemeine Regel des Völkerrechts sein dürfte, daß die Staatsangehörigkeit nur solchen Personen verliehen werden darf, die irgendeinen rechtserheblichen Anknüpfungspunkt an den verleihenden Staat haben. Als solcher käme z. B. die deutsche Volkszugehörigkeit in Betracht. § 1 Abs. 1 der Verordnung vom 20. Januar 1942 verlangt einen solchen Anknüpfungspunkt nicht«⁸⁾.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sah daher die Aufhebung der Verordnung vor. Der Bundestagsausschuß für Angelegenheiten der inneren Verwaltung empfahl jedoch die Beibehaltung dieser Bestimmung⁹⁾. Der Bundestag folgte der Empfehlung des Ausschusses und hob die Verordnung nicht auf.

45. Das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. 2. 1955¹⁰⁾ behandelt unter anderem die Staatsangehörigkeitsverhältnisse der deutschen Volkszugehörigen, denen in den Jahren 1938 bis 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit durch **Sammeleinbürgerung** verliehen worden war^{10a)}. Das Gesetz bestätigt die Sammeleinbürgerungen, soweit nicht der Heimatstaat die Eingebürgerten als seine Staatsangehörigen in Anspruch nimmt. Der schriftliche Bericht des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung führt dazu aus:

»Die kollektiv verliehene Staatsangehörigkeit kann hiernach anerkannt werden bei den Volksdeutschen aus den Sudetengebieten, dem Memelland, dem damaligen Protektorat, den eingegliedert gewesenen Ostgebieten, aus Untersteiermark, Kärnten und Krain, in all diesen Fällen haben die Heimatstaaten

⁷⁾ Gesetz vom 22. 2. 1955, BGBl. I, S. 65, abgedruckt ZaöRV Bd. 16, S. 670 ff.

⁸⁾ 2. BT-Drs. 44, S. 15.

⁹⁾ 2. BT-Drs. 849, S. 6.

¹⁰⁾ BGBl. I, S. 65. Abgedruckt ZaöRV Bd. 16, S. 670 ff. Zur Vorgeschichte und Entstehung des Gesetzes vgl. ZaöRV Bd. 16, S. 646 ff., 661 ff.

^{10a)} Vgl. hierzu Hansjörg Jellinek, Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch völkerrechtliche Vorgänge, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Staatensukzession (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 27), insbes. S. 123 ff., 142 ff., 213 f.

nach Beendigung der Feindseligkeiten Gesetze und Verordnungen erlassen, in denen sie sich von den deutschen Volkszugehörigen ausdrücklich lossagten.

Für die Bevölkerung Danzigs liegt keine Inanspruchnahme vor. Daher wird, obwohl es z. Z. keine völkerrechtlich handlungsfähige Regierung gibt, den kollektiv eingebürgerten Danzigern die Anerkennung als deutsche Staatsangehörige nicht versagt werden können¹¹⁾.

Die Sammeleinbürgerungen, die sich auf die Bewohner westlicher Gebiete, also aus Elsaß-Lothringen, Luxemburg, Eupen, Malmedy und Moresnet beziehen, werden in diesem Gesetz nicht berücksichtigt. Die Elsaß-Lothringer und Luxemburger nicht, weil deren Kollektiveinbürgerung durch Gesetz Nr. 12 der Alliierten Hohen Kommission vom 17. November 1949 (Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission S. 36) für nichtig und rechtsunwirksam erklärt ist, die Bewohner von Eupen, Malmedy und Moresnet nicht, weil die belgische Regierung ihre dortigen Staatsangehörigen in Anspruch genommen hat, so daß die Genannten bei Zugrundelegung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, auf der dieses Gesetz beruht, nicht als deutsche Staatsangehörige anerkannt werden können¹²⁾.

Der Begriff »deutscher Volkszugehöriger« im Ersten Abschnitt des Entwurfs muß notwendigerweise der des damaligen Gesetzgebers sein, weil die Bedeutung des § 1 sich erschöpft in der deklaratorischen Anerkennung der gesetzlichen Maßnahmen aus der Zeit zwischen 1938 und 1945, soweit diese nicht wegen Verstoßes gegen das Völkerrecht rechtsunwirksam sind.

Diese Sammeleinbürgerungen sollen, da sie infolge der Nichtinanspruchnahme der Eingebürgerten durch ihren Heimatstaat völkerrechtlich unanfechtbar geworden sind, durch den vorliegenden Gesetzentwurf verbindliche Kraft erhalten«¹³⁾.

¹¹⁾ 2. BT-Drs. 849, S. 1. Zur völkerrechtlichen Lage der Stadt Danzig s. o. S. 220.

¹²⁾ Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. 5. 1952, BVerfGE Bd. 1, S. 322 ff.: »Aus der Unwirksamkeit der Annexionen durch das Deutsche Reich seit dem 1. Januar 1938 kann aber auf Grund der gesamten Umstände nicht die Folgerung gezogen werden, daß alle mit den Annexionen zusammenhängenden Zwangsverleihungen deutscher Staatsangehörigkeit als nichtig zu betrachten seien« (S. 330). »Die Festsetzung des Stichtages vom 31. Dezember 1937 kann daher unter Berücksichtigung der Ansprüche der fremden Staaten nur in dem Sinn verstanden werden, daß alle mit Annexionen nach diesem Datum verbundenen Zwangseinbürgerungen als unwirksam zu betrachten sind, soweit die betreffenden Personen von den Staaten, deren Gebiet annektiert wurde, als ihre Staatsangehörigen in Anspruch genommen werden. ... Ist dies nicht der Fall, dann besteht auch nach deutschem Recht jedenfalls kein Anlaß, die betreffenden Personen als Nicht-Deutsche dann zu betrachten, wenn der zwangsweise Eingebürgerte seit dem Zusammenbruch im Jahre 1945 ständig den Willen bekundet hat, als deutscher Staatsangehöriger behandelt zu werden. Durch diese Berücksichtigung des Willens des Betroffenen ist zugleich auch eine völkerrechtlich unangreifbare Basis für die Anerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit aller zwangseingebürgerter Personen deutscher Volkszugehörigkeit geschaffen« (S. 331).

¹³⁾ 2. BT-Drs. 849, S. 2. Siehe auch die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf, 2. BT-Drs. 44, S. 6 ff. und die Begründung durch den Bundesinnenminister in der 7. Sitzung des Bundestags vom 3. 12. 1953, 2. Sten.Ber. 138 (A) ff.

Das Gesetz gibt den Eingebürgerten das Recht, die deutsche Staatsangehörigkeit durch ausdrückliche Erklärung auszuschlagen. Der Bundesinnenminister wies bei der Begründung des Gesetzentwurfs vor dem Bundestag darauf hin, daß sich aus der Tatsache der kollektiven Einbürgerung, die den **individuellen Willen der Eingebürgerten** unbeachtet gelassen habe, für die BRD die Verpflichtung ergebe, »den Beteiligten die Wege zu ebnen, ihren positiven oder negativen Willen, auf den es in allen ... Fällen ausschlaggebend ankommt, rechtsverbindlich zu erklären«¹⁴⁾.

Die Regierungsbegründung führt dazu unter Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵⁾ aus:

»Es liegt nicht nur im Interesse des einzelnen, sondern auch im Interesse des Staates, daß der Wille der durch die Sammeleinbürgerungen Betroffenen möglichst in jedem Fall Berücksichtigung finden kann, um so eine völkerrechtlich unangreifbare Basis für die Anerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit aller zwangseingebürgerten Personen deutscher Volkszugehörigkeit zu schaffen. Deshalb ist jede vertretbare Erleichterung der Geltendmachung des individuellen Willens am Platz«¹⁶⁾.

Bei den nach diesem Gesetz abzugebenden Erklärungen stehen Minderjährige, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, den Volljährigen gleich (§ 14). In der Regierungsbegründung heißt es dazu unter Hinweis auf die nach dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Optionsabkommen¹⁷⁾:

»Es entspricht völkerrechtlicher Übung, in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, die mit einem Gebietshoheitswechsel zusammenhängen, von der Vollendung des 18. Lebensjahres ab ein selbständiges Erklärungsrecht einzuräumen«¹⁷⁾.

46. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Paßgesetzes vom 15. 8. 1952 sehen im **Paß eine Grundlage** für einen Anspruch auf **Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen des Heimatstaates:**

¹⁴⁾ 7. Sitzung vom 3. 12. 1953, 2. Sten.Ber. 138 (D).

¹⁵⁾ 2. BT-Drs. 44, S. 13. Vgl. auch den schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung über den Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung deutsch-österreichischer Staatsangehörigkeitsfragen (Zweites Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 17. 5. 1956, BGBl. I, S. 431; siehe hierzu Bericht 1956, ZaöRV Bd. 18, S. 719). In dem Ausschußbericht heißt es: »... Personen ..., die ... die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erwerben wollten, können ... nicht als deutsche Staatsangehörige anerkannt werden, weil die Verleihung der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des einzelnen nach einem anerkannten Völkerrechtssatz rechtswidrig ist« (2. BT-Drs. 1391, S. 5).

¹⁶⁾ Vgl. z. B. Art. 25 § 4 des deutsch-polnischen Abkommens über Oberschlesien vom 15. 5. 1922, RGBl. II, S. 238.

¹⁷⁾ 2. BT-Drs. 44, S. 10.

»Bei dem Paß handelt es sich um eine Urkunde, die nicht nur international als Ausweis über die Person des Paßinhabers allgemein anerkannt wird, sondern die darüber hinaus als Unterlage für eine Reihe wichtiger Entscheidungen über die Behandlung der Person des Paßinhabers und seiner persönlichen Angelegenheiten dient. Dabei ist allerdings im Auge zu behalten, daß der Paß weder eine die Staatsangehörigkeit begründende Urkunde ist, noch einen Nachweis für die Staatsangehörigkeit darstellt. Er begründet lediglich eine widerlegbare Vermutung für die Staatsangehörigkeit des Inhabers. Der Inhaber hat ohne weitere Nachprüfung nach internationalem Brauch Anspruch auf den Schutz der konsularischen und diplomatischen Vertretungen seines Landes«¹⁸⁾.

Diplomatischer Schutz

47. Gleichzeitig mit dem Wiedergutmachungsabkommen¹⁹⁾ bereiteten die Bundesregierung und die Regierung des Staates Israel in einem weiteren Abkommen vom 10. 9. 1952²⁰⁾ Verhandlungen über eine Regelung der Frage des von Israel beschlagnahmten, insbesondere der Tempelgesellschaft gehörigen deutschen Vermögens in Israel vor. Die **Bundesregierung** sollte dabei auch für frühere deutsche Staatsangehörige, die inzwischen eine andere Staatsangehörigkeit erworben hatten, **handeln dürfen, sofern diese Personen und ihr neuer Heimatstaat zustimmen**. Dazu bestimmt Art. 2 des Abkommens:

„Insofar as the negotiations will relate to the property of physical persons, such negotiations shall be concerned with German nationals, irrespective of their places of residence. Insofar as former German nationals are concerned who have meanwhile acquired a new nationality, the Contracting Parties agree in principle that such persons, too, shall be brought within the framework of the negotiations, subject, however, to: —

- a) the government of the state whose nationality such former German nationals have acquired, agreeing to the Federal Republic of Germany representing their interests in such negotiations; and
- b) such persons giving their express consent that the protection of their interests be taken over by the Government of the Federal Republic of Germany.”

48. a) Am 22. und 23. 6. 1951 wurden mehrere ehemalige **deutsche Mitglieder der französischen Fremdenlegion**, die in Indochina in Gefangen-

¹⁸⁾ BAnz. 1952, Nr. 164, S. 1. Vgl. auch die Ausführungen des Bundesinnenministers in der 164. Sitzung des Bundestags vom 26. 9. 1951, 1. Sten.Ber. 6650 (C).

¹⁹⁾ Siehe unten S. 276, Anm. 41.

²⁰⁾ Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of Israel, Drucksache zu 1. BT-Drs. 4141, S. 4 f.

schaft geraten waren und über die Sowjetunion nach Westberlin gelangt waren, auf Anweisung der Besatzungsmächte von der Westberliner Polizei verhaftet. Die französischen Besatzungsbehörden verbrachten die Betroffenen zur Durchführung eines militärgerichtlichen Verfahrens wegen Fahnenflucht nach Frankreich. Der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten erörtert in seinem Bericht über diesen Vorfall die **Befugnis der BRD zur Ausübung des diplomatischen Schutzes**:

»Die Bundesrepublik kann ihre Befugnis zur Befassung mit dieser Angelegenheit daraus herleiten, daß sie gegenüber den westlichen Besatzungsmächten und allen Staaten, die Beziehungen zur Bundesrepublik aufgenommen haben, die Interessen eines jeden deutschen Staatsangehörigen vertreten muß. Hierzu ist zu bemerken, daß die Legionäre noch deutsche Staatsangehörige sind. Nach § 28 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913²¹⁾ konnte Deutschen, die in fremde Staatsdienste getreten waren, die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen werden. Derartige Beschlüsse sind aber gegen die Legionäre nicht gefaßt worden und wären jetzt auch mit Art. 16 Abs. 1 des Grundgesetzes²²⁾ nicht vereinbar«²³⁾.

b) In seiner schriftlichen Antwort vom 1. 7. 1952 auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion berichtete der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes über die Bemühungen der Bundesregierung um Entlassung **minderjähriger Deutscher aus der französischen Fremdenlegion**. In ständigen Verhandlungen der diplomatischen Vertretung in Paris mit dem französischen Außenministerium über die Frage der Annullierung von Minderjährigen unterzeichneter Verträge nehme das Auswärtige Amt das der Rechtsauffassung aller Kulturvölker eigene Recht der Eltern auf Zustimmung zu lebensentscheidenden Verpflichtungen ihrer minderjährigen Söhne wahr. Neben diesen Verhandlungen über die grundsätzliche Frage des Dienstes Minderjähriger in der Fremdenlegion würden in jedem bekanntwerdenden Einzelfall Vorstellungen mit dem Ziel der Entlassung erhoben²⁴⁾.

²¹⁾ RGBl. 1913, S. 583.

²²⁾ Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG: »Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden«.

²³⁾ Anlage zur 202. Sitzung des Bundestags vom 27. 3. 1952, 1. Sten.Ber. 8700 (D). Über die Bemühungen der Bundesregierung zugunsten der in Indochina in Gefangenschaft geratenen deutschen Fremdenlegionäre siehe die Erklärung des Bundesinnenministers in der 58. Sitzung des Bundestags vom 8. 12. 1954, 2. Sten.Ber. 2963 (D); ferner den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten in der 85. Sitzung des Bundestags vom 8. 6. 1955, 2. Sten.Ber. 4666 (B), und die Antwort des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes auf eine diesbezügliche Anfrage, 2. BT-Drs. 610.

²⁴⁾ 1. BT-Drs. 3558, S. 2. Siehe auch Bericht 1959, ZaöRV Bd. 21, S. 277.

Auslieferungsrecht

49. Der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten legt in einem Bericht vom 21. 2. 1952 dar, daß das **Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger kein Satz des allgemeinen Völkerrechts** sei:

»Das Auslieferungsverbot eigener Staatsangehöriger findet sich zwar in sehr vielen Verfassungen; aber auch dieses Verbot gehört nicht zum allgemeinen Völkerrecht. Es beruht auf einer neueren Rechtsentwicklung. Leider ist diese Entwicklung nicht in den Menschenrechten der Vereinten Nationen und in der Konvention der Menschenrechte des Europarats verzeichnet worden«¹⁾.

50. Einer **Rücküberstellung** eines vorübergehend nach der BRD überstellten, zuvor in ausländischer Haft befindlichen **Deutschen in den Gewahrsam des ausländischen Staates** stehe Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG²⁾ entgegen. Diese Auffassung vertritt die Bundesregierung in der Begründung zum deutsch-französischen Auslieferungsvertrag³⁾. Es heißt dort:

»Personen, die nicht ausgeliefert werden dürfen (Art. 2 Abs. 1, Art. 4, Art. 5, Art. 7 Abs. 2), dürfen auch nicht vorübergehend dem ersuchenden Staat übergeben werden. Das gilt vor allem, wenn der Verfolgte Angehöriger des ersuchten Staates ist oder diesen Angehörigen gleichsteht. Während französischerseits die vorübergehende Überstellung eines französischen Staatsangehörigen nach Frankreich befürwortet und seine Rücküberstellung in die Bundesrepublik zugesichert wurde, konnte deutscherseits der Rücküberstellung eines vorübergehend überstellten Deutschen aus der Bundesrepublik Deutschland nach Frankreich mit Rücksicht auf Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG nicht zugestimmt werden. Der Einwand, daß es sich bei der Rücklieferung eines zuvor in Frankreich in Haft befindlichen Deutschen nicht um eine materielle Auslieferung, sondern um eine technische Überstellung und Rücküberstellung handelt und daher Art. 16 GG nicht berührt wird, greift nicht durch. So wie das Grundgesetz jede primäre Überstellung eines Deutschen an einen fremden Staat zum Zwecke der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung verbietet, so ist auch die Rücküberlieferung eines Deutschen nach einer vorübergehenden Überstellung unzulässig. Selbst wenn man annehmen würde, daß in derartigen Fällen der Deutsche nur bedingt in den Bereich der Staatshoheit der Bundesrepublik gekommen ist, würde die vertragliche Verpflichtung zur Rücklieferung eines Deutschen mit dem Grundgedanken des Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG in Widerspruch stehen. Denn Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG macht keinen Unterschied, ob der Deutsche sich bedingt oder

¹⁾ Anlage zur 202. Sitzung des Bundestags vom 27. 3. 1952, 1. Sten.Ber. 8701 (A); siehe auch oben S. 188.

²⁾ Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG: »Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden«.

³⁾ BGBl. 1953 II, S. 152.

unbedingt im Bereich der deutschen Staatshoheit befindet. Mit dem Überschreiten der Grenze erwirbt jeder Deutsche, der vom Auslande in die Bundesrepublik kommt, ein verfassungsmäßiges Recht, nicht wieder an den fremden Staat zurückgeliefert zu werden. Die hierdurch möglicherweise der Strafrechtspflege entstehenden Nachteile müssen des Grundrechts des Artikels 16 Abs. 2 Satz 1 GG wegen in Kauf genommen werden«⁴⁾).

51. In seinem schriftlichen Bericht zu den Bonner Verträgen vom 26. 5. 1952 (s. o. Anm. **) behandelte der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten die Frage, ob in der nach dem **Wehrrecht der USA** bestehenden Unterwerfung der Personen fremder, d. h. auch deutscher Staatsangehörigkeit, die bei den in der BRD stationierten amerikanischen Streitkräften dienen, unter das amerikanische Wehrrecht ein Verstoß gegen das **Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 GG** zu erblicken sei. In dem Bericht heißt es:

»In seiner Mehrheit stellte sich der Ausschuß auf den Standpunkt, daß hier ein Auslieferungsfall im Sinne des deutschen Auslieferungsrechts nicht vorliege, weil die Exterritorialität, die der ausländische Truppenverband insoweit genießt, der nationalen Ordnung des Grundgesetzes vorgehe. Truppenangehörige unterliegen dem Recht ihrer Flagge, auch wenn sie im Ausland stationiert sind, und wenn deutsche Stellen an der Festnahme nicht mitwirken, fehlt es an dem für die Auslieferung charakteristischen Akt der Übergabe des Täters an eine Behörde, die hier keine Hoheitsrechte ausüben kann«⁵⁾).

52. Die Bundesregierung machte in der Begründung zu Art. 4 des deutsch-französischen Auslieferungsvertrages vom 29. 11. 1951⁶⁾ Ausführungen zum **Auslieferungs- und Asylrecht bei politischen Verbrechen**. Vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Grundsätze wird die vertragliche⁷⁾ Regelung mit dem innerdeutschen Recht⁸⁾ verglichen:

⁴⁾ Begründung zu Art. 15 des Vertrages, 1. BT-Drs. 3599, S. 19; Art. 15 Abs. 1 sieht vor, daß die Auslieferung eines Verfolgten aufgeschoben werden kann, bis der Strafanspruch des ersuchten Staates wegen eines anderen als des dem Auslieferungsersuchen zugrunde liegenden Delikts erfüllt wird. In Abs. 2 heißt es weiter: »Diese Bestimmung steht der vorübergehenden Übergabe des Verfolgten zum Zwecke der Strafverfolgung durch den ersuchenden Staat nicht entgegen. Der Verfolgte muß zurückgeliefert werden, sobald die Gerichtsbehörden des ersuchenden Staates entschieden haben, es sei denn, daß nachträglich auf die Zurücklieferung verzichtet wird«. Vgl. auch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 10. 1959, BVerfGE Bd. 10, S. 136.

⁵⁾ Zusätzlicher Bericht über die mit der Stationierung fremder Truppen zusammenhängenden Rechtsfragen, 1. BT-Drs. 3900, S. 122.

⁶⁾ BGBl. 1953 II, S. 152.

⁷⁾ Art. 4 des Vertrags: »Die Auslieferung wird nicht bewilligt, wenn die strafbare Handlung, wegen deren sie beantragt ist, von dem ersuchten Staat nach den Umständen, unter denen sie begangen wurde, als politische oder als solche Straftat angesehen wird, die begangen worden ist, um eine politische Tat vorzubereiten, durchzuführen, die Vorteile

»Daß politische Straftaten nicht auslieferungsfähig sind, ist allgemein anerkanntes Völkerrecht. Schwierig ist nur die Entscheidung der Frage, was als politische Straftat angesehen werden muß und wer über den Charakter der Straftat als einer politischen zu entscheiden hat. Ausgangspunkt der deutschen Auffassung waren die Bestimmungen in Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach politisch Verfolgte Asylrecht genießen, und im § 3 DAG, in dem nicht nur die Auslieferung wegen politischer Straftaten für unzulässig erklärt, sondern auch bestimmt worden ist, was eine politische Straftat ist.

... Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sich die Vereinten Nationen bereits in den Entwürfen über die Wahrung der Menschenrechte mit der Frage, was eine politische Straftat ist, beschäftigt haben, und auf französischen Wunsch alles vermieden werden soll, was einer Regelung durch die Vereinten Nationen zuvorkommen könnte, wurde auf eine Legaldefinition der politischen Straftat im Vertrag verzichtet. Maßgebend für die Begriffsbestimmung der politischen Straftat sind also die völkerrechtlichen Grundsätze, die gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sind. Deutscherseits wird man sich nach der Definition in § 3 Abs. 2 DAG richten können, die sich auf den völkerrechtlichen Grundsätzen aufbaut. Die Gefahr, daß die deutschen und die französischen Behörden in der Beurteilung des politischen Charakters einer Straftat stark voneinander abweichen und damit die Gegenseitigkeit in Frage gestellt wird, dürfte schon deswegen, weil beiderseits das Völkerrecht Grundlage der Entscheidung ist, nicht sehr groß sein⁸⁾.

einer solchen zu sichern, die Bestrafung wegen einer solchen zu verhindern oder ihre Begehung abzuwehren.

Als politische Straftat wird nicht angesehen:

1. eine strafbare Handlung, zu deren Verfolgung die Vertragschließenden auf Grund internationaler Vereinbarungen verpflichtet sind,
2. ein Angriff gegen das Leben eines Staatsoberhauptes oder eines Mitglieds der Regierung.

Der politische Charakter einer strafbaren Handlung steht grundsätzlich der Auslieferung nicht entgegen, wenn es sich um einen nicht im offenen Kampfe begangenen Angriff auf das Leben handelt.«

⁸⁾ Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.«

§ 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes vom 23. 12. 1929, RGBl. I, S. 239:

»(1) Die Auslieferung ist nicht zulässig, wenn die Tat, welche die Auslieferung veranlassen soll, eine politische ist oder mit einer politischen Tat derart im Zusammenhange steht, daß sie diese vorbereiten, sichern, decken oder abwehren sollte.

(2) Politische Taten sind die strafbaren Angriffe, die sich unmittelbar gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates, gegen das Oberhaupt oder gegen ein Mitglied der Regierung des Staates als solches, gegen eine verfassungsmäßige Körperschaft, gegen die staatsbürgerlichen Rechte bei Wahlen oder Abstimmungen oder gegen die guten Beziehungen zum Ausland richten.

(3) Die Auslieferung ist zulässig, wenn sich die Tat als ein vorsätzliches Verbrechen gegen das Leben darstellt, es sei denn, daß sie im offenen Kampfe begangen ist.«

⁹⁾ Demgegenüber erklärte der Berichterstatter des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht in der 265. Sitzung des Bundestags vom 12. 5. 1953, 1. Sten.Ber., 13022 (D):

Das Verbot der Auslieferung wegen politischer Straftaten ist den internationalen Regeln entsprechend eingeschränkt worden¹⁰⁾.

... Deutscherseits war weiterhin vorgeschlagen worden, den Begriff der politischen Straftat noch weiter einzuengen, indem jeder Angriff gegen das Leben eines anderen nicht als politische Straftat anerkannt werden sollte. Ebenfalls mit der Begründung, daß etwaigen Bestrebungen der Vereinten Nationen nicht vorgegriffen werden sollte, wurde dieser Vorschlag von französischer Seite abgelehnt. Es wurde für ausreichend erachtet, diese Straftaten nur dann für auslieferungsfähig anzusehen, wenn sie nicht im offenen Kampfe begangen wurden. Diese Vereinbarung entspricht § 3 Abs. 3 DAG. Die von Absatz 2 abweichende Formulierung des Absatzes 3 begründet keinen sachlichen Unterschied.

Die Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Auslieferung wegen politischer Straftaten stehen nicht im Widerspruch zu Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Nach den Beratungen des Artikels 16 GG im Parlamentarischen Rat ist zur Feststellung, wer als politisch Verfolgter Asylrecht in Anspruch nehmen kann, das Völkerrecht maßgebend... Es entspricht den derzeitigen völkerrechtlichen Anschauungen, daß der Begriff der politischen Straftat weitgehend eingeschränkt wird und daß daher z. B. ein Attentäter im völkerrechtlichen Sinne auf jeden Fall ausgeliefert werden muß. Die Vertragspartner waren sich bei Abschluß des Vertrages völlig darüber einig, daß die völkerrechtlichen Grundsätze und etwaige internationale Regelungen durch die Vereinten Nationen für beide Teile bindend sind. Das ist auch die Bedeutung des Wortes »grundsätzlich« in Absatz 3¹¹⁾.

»Zwischen diesem geltenden deutschen Gesetzesrecht und dem vorgetragenen Vertragsrecht des deutsch-französischen Auslieferungsvertrages besteht also ein offener Widerspruch. Der Ausschuß hat durch Befragung der Regierungsvertreter versucht, diesen Widerspruch zu klären. Die Regierungsvertreter haben zur Rechtfertigung der Vertragsbestimmungen darauf hingewiesen, daß sie sich während der Verhandlungen durchaus auf dem Boden des deutschen Auslieferungsgesetzes bewegt hätten. Sie seien jedoch von französischer Seite darauf hingewiesen worden, daß es in der französischen Gesetzgebung a) keine Legaldefinition des Begriffs »politische Straftaten« gibt und daß b) die französischen Rechtsauffassungen, wie sie von der Regierung und von den Gerichten vertreten werden, außerordentlich stark schwanken, nicht präzise erfassbar sind und sich überhaupt je nach der Lage des Falles in ein mystisches Dunkel hüllen. Man hat also dann der französischen Auffassung, diese Formel zu wählen, nachgegeben.«

Der Bundesjustizminister erklärte vor dem Bundestag in der 265. Sitzung vom 12. 5. 1953, 1. Sten.Ber., 13025 (C), entscheidend sei, daß das Ratifikationsgesetz des Auslieferungsvertrages dem Auslieferungsgesetz als Spezialbestimmung vorgehe.

¹⁰⁾ So bestimmt Art. 4 des Gesetzes vom 9. 8. 1954 über den Beitritt der BRD zu der Konvention vom 9. 12. 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, BGBl. II, S. 729, daß § 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes hinsichtlich eines Verbrechens des Völkermordes, § 220 a Strafgesetzbuch, keine Anwendung findet.

¹¹⁾ 1. BT-Drs. 3599, S. 10 f.; vgl. auch Beschluß des Bundesgerichtshofs vom 11. 1. 1961, Archiv des Völkerrechts Bd. 10 (1963), S. 474 ff.

17 ZaöRV, Bd. 23/2

Fremdenrecht

53. Der Bundestag beschloß am 25. 4. 1951 das Gesetz über die **Rechtsstellung heimatloser Ausländer** im Bundesgebiet ¹⁾. Das Recht ausländischer Flüchtlinge wurde durch die »Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (**Asylverordnung**)« vom 6. 1. 1953 ergänzt ²⁾. Die Verordnung hat folgenden Wortlaut:

»Um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts an ausländische Flüchtlinge zu schaffen, die im Bundesgebiet nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 die Rechtsstellung von Flüchtlingen genießen, verordnet die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf Grund des Artikels 119 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland mit Gesetzeskraft:

I. Meldepflicht

§ 1. (1) Ausländer, die ohne Einreiseerlaubnis die Grenzen des Gebietes des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder des Landes Berlin überschreiten oder sich ohne Aufenthaltserlaubnis im Gebiet des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder des Landes Berlin aufhalten und als Flüchtlinge im Gebiet des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder des Landes Berlin Zuflucht suchen, haben sich unbeschadet der landesrechtlichen Vorschriften über die Meldepflicht unverzüglich in einem Sammellager für Ausländer zu melden.

(2) Ausländer, die als Flüchtlinge seit dem 1. Juli 1950 in das Gebiet des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder in das Land Berlin eingereist sind und denen der Aufenthalt gestattet ist, haben sich nach Aufforderung der für ihren Wohn- oder Aufenthaltsort zuständigen Ausländerpolizeibehörde im Sammellager zu melden.

(3) Die Erfüllung der Meldepflicht in einem Sammellager kann durch Verwaltungs- oder Polizeimaßnahmen sichergestellt werden.

¹⁾ BGBl. I, S. 269 ff.; abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 544 ff. Hierzu Makarov, Das internationale Flüchtlingsrecht und die Rechtsstellung heimatloser Ausländer nach dem Bundesgesetz vom 25. 4. 1951, ZaöRV Bd. 14, S. 431 ff. Bis 1950 gehörte die Regelung der Rechtsverhältnisse der heimatlosen Ausländer zu den ausschließlichen Befugnissen der AHK; vgl. Art. 2 (d) des Besatzungsstatuts (Anlage zu Nr. 1 des ABl. der AHK vom 23. 9. 1949, S. 13), ferner das Gesetz Nr. 23 über die Rechtsverhältnisse verschleppter Personen und Flüchtlinge (ABl. der AHK Nr. 13 vom 25. 3. 1950, S. 140). Am 1. 7. 1950 erfolgte die Übernahme der *displaced persons* in deutsche Obhut; vgl. die Note der AHK vom 9. 2. 1950 (abgedruckt in 1. BT-Drs. 1372, S. 17) und die anlässlich der Übernahme abgegebene Erklärung der Bundesregierung (BANz. 1950, Nr. 134); weiter die Erklärung, die die Bundesregierung gelegentlich der Einbringung des Gesetzentwurfs über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundestag am 21. 9. 1950 abgab, BANz. 1950, Nr. 156, S. 2. Die Regierungsbegründung weist darauf hin, daß der Gesetzentwurf auf der Convention relating to the Status of Refugees vom 28. 7. 1951, BGBl. 1953 II, S. 560 (abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 479 ff.) aufbaue, 1. BT-Drs. 1372, S. 9.

²⁾ BGBl. 1953 I, S. 3 ff.

§ 2. Die Vorschrift des § 1 findet keine Anwendung auf Personen deutscher Volkszugehörigkeit oder deren Ehegatten oder Abkömmlinge.

II. Bestimmung der Lager und Aufenthalt im Lager

§ 3. Die Bundesregierung bestimmt im Benehmen mit der zuständigen Landesregierung die Sammellager für Ausländer.

§ 4. (1) Ausländern, die ihrer Meldepflicht in einem Sammellager nachgekommen sind, wird der Aufenthalt im Gebiet des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder des Landes Berlin unter Beschränkung auf den Bezirk des Lagers bis zur Entscheidung über die Anerkennung als ausländische Flüchtlinge gestattet.

(2) Eine von einer Ausländerpolizeibehörde erteilte Aufenthaltserlaubnis wird durch die Vorschrift des Absatzes 1 nicht berührt.

III. Anerkennung

§ 5³⁾. Als ausländische Flüchtlinge im Sinne dieser Verordnung werden vorbehaltlich der Vorschrift des § 24 Personen anerkannt, die Flüchtlinge im Sinne von Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 sind (s. Anlage⁴⁾).

³⁾ In ihrem Verordnungsentwurf hatte die Bundesregierung dem Bundesrat ursprünglich an Stelle des geltenden § 5 als §§ 5 und 6 folgende Fassung vorgelegt:

»§ 5. Als politisch Verfolgte im Sinne dieser Verordnung werden Ausländer anerkannt, die sich wegen einer ihnen aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen drohenden Gefahr für Leib oder Leben oder die persönliche Freiheit außerhalb ihres Heimatstaates oder eines Landes befinden, in dem sie ihren letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatten, und denen die Rückkehr nicht zugemutet werden kann.

§ 6. Gegen einen Ausländer, der die Anerkennung als politisch Verfolgter erlangt hat, darf kein Aufenthaltsverbot für das Bundesgebiet zum Zwecke der Abschiebung in den Heimatstaat oder das Land erlassen werden, das der Ausländer wegen politischer Verfolgung verlassen hat« (BR-Drs. 310/52, S. 2).

Die Regierungsbegründung hierzu führt aus:

»Zu § 5: Materielle Grundlage der Bestimmung bildet die Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, nach der politisch Verfolgte Asylrecht genießen. Maßgebend für die Feststellung, wer als »politisch Verfolgter« anzusehen ist, sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die nach Art. 25 GG als innerstaatliches Recht gelten ... Die Bestimmung des § 5 enthält keine Legaldefinition des Begriffs »politisch Verfolgter«, sondern beschränkt sich auf die Aufzählung bestimmter im Völkerrecht anerkannter Merkmale, die der Entscheidung über die Anerkennung als politisch Verfolgter zugrundegelegt sind. Bei der Feststellung, ob ein Ausländer als politisch Verfolgter anerkannt wird, sollen die in Art. 1 der »Internationalen Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen« niedergelegten Grundsätze Anwendung finden.

Zu § 6: Der Inhalt des den politisch Verfolgten zustehenden Asylrechts bestimmt sich ebenfalls nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Nach dem Völkerrecht schafft das Asylrecht für den wegen eines politischen Delikts Verfolgten einen subjektiven Anspruch auf Nichtauslieferung, der auch nicht durch eine etwaige Ausweisung illusorisch gemacht werden darf. Hingegen ist das völkerrechtliche Asylrecht kein subjektiv öffentliches Recht einzelner Personen, also auch nicht der politisch Verfolgten, auf Gestattung des Aufenthalts. Die Erlaubnis zum Aufenthalt ist vielmehr als eine aus der Gebietsouveränität des Staates fließende Befugnis in das Ermessen des einzelnen Staates gestellt, der auch die Bedingungen bestimmt, unter denen er den Aufenthalt in seinem Lande erlaubt (vgl. Oppenheim-Lauterpacht »International Law« Vol. I 1948 S. 618, Philip C. Jessup, »A Modern

§ 6. Die Entscheidung über die Anerkennung als ausländischer Flüchtling ergeht in einem besonderen Anerkennungsverfahren.

Im Anerkennungsverfahren wirken mit

1. der Leiter des Anerkennungsverfahrens,
2. der Anerkennungsausschuß,
3. der Beschwerdeausschuß.

§ 7. (1) Der Bundesminister des Innern beruft und entläßt den Leiter des Anerkennungsverfahrens und bestellt das für das Anerkennungsverfahren erforderliche Personal.

(2) Der Leiter des Anerkennungsverfahrens ist für die ordnungsmäßige Durchführung des Verfahrens verantwortlich.

§ 8. Der Leiter des Anerkennungsverfahrens hat den Sachverhalt durch eine Vorprüfung zu klären.

§ 9. (1) Der Antrag auf Anerkennung als ausländischer Flüchtling ist bei dem Leiter des Anerkennungsverfahrens zu stellen.

(2) Bei der Antragstellung ist die Anwesenheit des Antragstellers erforderlich. Auf Beschluß des Anerkennungsausschusses kann hiervon abgesehen werden, wenn der Antragsteller infolge erheblicher körperlicher Behinderung oder aus sonstigen zwingenden Gründen am Erscheinen verhindert ist.

§ 10. Der Leiter des Anerkennungsverfahrens hat einem Ausländer, der sich in einem Sammellager gemeldet und einen Antrag auf Anerkennung als ausländischer Flüchtling gestellt hat, Gelegenheit zu geben, mit dem mit dem Schutz der Flüchtlinge beauftragten Amt der Vereinten Nationen im Gebiet des Geltungsbereichs des Grundgesetzes oder des Landes Berlin Verbindung aufzunehmen.

§ 11. (1) Über den Antrag auf Anerkennung eines Ausländers als ausländischer Flüchtling entscheidet ein Anerkennungsausschuß.

(2) Der Anerkennungsausschuß besteht aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern.

(3) Bei Bedarf sind mehrere Ausschüsse zu bilden.

(4) Der Bundesminister des Innern beruft und entläßt den Vorsitzenden und die Beisitzer der Ausschüsse. Die Hälfte der Beisitzer wird vom Bundesrat benannt.

§ 12. (1) Der Anerkennungsausschuß verhandelt bei persönlicher Anwesenheit des Antragstellers in nicht öffentlicher Sitzung. § 9 Abs. 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(2) Personen, die sich als Vertreter des Bundes, der Länder oder des mit dem

Law of Nations« New York 1948 S. 82 und Guggenheim »Lehrbuch des Völkerrechts« 1948, S. 329). § 6 bestimmt demgemäß – im Rahmen der Grundsätze des Art. 33 der »Internationalen Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen«, daß Ausländer, die die Anerkennung als politisch Verfolgte erlangt haben, nicht in das Land, in dem sie politischer Verfolgung ausgesetzt sind, ausgewiesen werden dürfen« (BR-Drs. 310/52, S. 5 f.).

⁴⁾ In der Anlage zu der Verordnung ist im BGBl. die deutsche Übersetzung des Art. 1 der Flüchtlingskonvention (abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 479 ff.) wiedergegeben.

Schutz der Flüchtlinge beauftragten Amtes der Vereinten Nationen ausweisen, sind zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt.

(3) Der Leiter des Anerkennungsverfahrens kann weiteren Personen die Teilnahme gestatten.

§ 13. Der Anerkennungsausschuß hat den Sachverhalt zu klären und die hierfür erforderlichen Beweise zu erheben. Er kann Behörden, politische Parteien und andere Organisationen gutachtlich hören.

§ 14. (1) Der Anerkennungsausschuß entscheidet über den Antrag mit Stimmenmehrheit.

(2) Die Entscheidung ergeht schriftlich und ist dem Antragsteller zuzustellen. Die Entscheidung soll eine Begründung und Rechtsmittelbelehrung enthalten.

§ 15. Gegen den ablehnenden Bescheid des Anerkennungsausschusses kann binnen zwei Wochen nach Zustellung Beschwerde bei dem Beschwerdeausschuß eingelegt werden.

§ 16. (1) Der Beschwerdeausschuß besteht aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern.

(2) Der Vorsitzende des Beschwerdeausschusses muß die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben.

(3) Die Vorschriften der §§ 11 Abs. 3 und 4, 12, 13 und 14 finden entsprechende Anwendung.

(4) Die Entscheidung des Beschwerdeausschusses soll eine Rechtsmittelbelehrung enthalten.

§ 17. (1) Auf Antrag eines Abgewiesenen ist durch den Leiter des Anerkennungsverfahrens eine erneute Verhandlung vor dem Beschwerdeausschuß anzuordnen, wenn von dem Abgewiesenen neue Tatsachen oder Beweismittel beigebracht werden, deren Berücksichtigung im Anerkennungs- oder Beschwerdeverfahren zu einer dem Antragsteller günstigeren Entscheidung geführt hätte.

(2) Der Antrag kann nur auf solche Tatsachen und Beweismittel gestützt werden, die im Anerkennungs- oder Beschwerdeverfahren nicht bekannt waren oder ohne Verschulden des Antragstellers nicht geltend gemacht werden konnten.

§ 18. (1) Der Anerkennungsausschuß hat eine Anerkennung als ausländischer Flüchtling, die auf Grund unrichtiger Angaben oder infolge Verschweigens wesentlicher Tatsachen erteilt worden ist, zu widerrufen.

(2) Die Anerkennung als ausländischer Flüchtling kann widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen des § 5 für eine Anerkennung als Flüchtling nicht mehr vorliegen.

(3) Die Vorschriften der §§ 12, 13, 14 und 15 finden entsprechende Anwendung.

§ 19. Der Bundesminister des Innern übt in allen das Anerkennungsverfahren betreffenden Angelegenheiten die Aufsicht aus.

IV. Verteilung

§ 20. (1) Die Bestimmung des Landes, in dem Ausländer, welche die Anerkennung als ausländische Flüchtlinge erlangt haben, ihren Aufenthalt zu neh-

men haben, erfolgt durch einen Beauftragten der Bundesregierung nach Anhörung der Länder und auf Grund eines vom Bundesrat festzustellenden, die Verhältnisse der Länder berücksichtigenden Schlüssels. Die Unterbringung kann auch in Lagern erfolgen.

(2) Ausländern, denen vor der Meldung im Sammellager eine besondere Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist, sollen dem bisherigen Aufenthaltsort wieder zugewiesen und dem Lande, zu dem der Aufenthaltsort gehört, angerechnet werden.

(3) Der Bundesminister für Vertriebene beruft und entläßt den Beauftragten der Bundesregierung.

§ 21. Ausländern ist nach ihrer Verteilung auf die Länder von der Ausländerpolizeibehörde des Aufenthaltsortes, dem der Ausländer von der Landesregierung zugewiesen worden ist, eine besondere Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

§ 22. Der Bundesminister für Vertriebene übt in allen die Verteilung betreffenden Angelegenheiten die Aufsicht aus.

§ 23. Die Bundesregierung wird ermächtigt, Einzelweisungen zu erteilen, wenn sich bei der Verteilung der Flüchtlinge Schwierigkeiten ergeben, die durch die obersten Landesbehörden nicht beseitigt werden können.

V. Schluß- und Strafbestimmungen

§ 24. Diese Verordnung findet keine Anwendung auf Ausländer, deren Rechtsstellung durch das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 269) geregelt ist.

§ 25. Ausländer, die vorsätzlich oder leichtfertig der Meldepflicht (§ 1) nicht nachkommen, werden, soweit nicht nach anderen Vorschriften eine höhere Strafe verwirkt ist, mit Gefängnis und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft.

§ 26. Diese Verordnung gilt nach Maßgabe des § 13 des Gesetzes über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin.

§ 27. Die Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.

54. Das im Ostsektor von Berlin gegründete »Komitee für die Rückkehr in die Heimat« richtete an den Bundesinnenminister die Bitte, die Grenzbehörden und die Landesregierungen anzuweisen, allen Personen, die den Wunsch äußern, in die UdSSR zurückzukehren, die Ausreise auf Grund der in ihrem Besitz befindlichen Urkunden zu erlauben. Das Bundesinnenministerium stellte zu diesem Schreiben am 15. 11. 1955 **zur Ausreisefreiheit für Ausländer fest:**

»Da die Bundesregierung es als ein jedem in Freiheit lebenden Menschen zustehendes Recht ansieht, das Staatsgebiet zu verlassen, benötigen diese Flüchtlinge für die Ausreise aus dem Bundesgebiet keine Genehmigung. Sie können

mit den in ihrem Besitz befindlichen Reisepapieren jederzeit das Bundesgebiet verlassen, ohne daß eine besondere Anweisung an die Grenzbehörden erforderlich wäre.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die Bundesregierung keinen irgendwie gearteten Zwang zum Verlassen des Bundesgebietes auf Ausländer, denen sie auf ihren Antrag den Schutz des Asyls gewährt hat, ausüben oder zulassen wird. Es muß der freien und unbeeinflussten Entschließung jedes einzelnen ausländischen Flüchtlings überlassen bleiben, ob er in seine Heimat zurückkehren oder im Bundesgebiet verbleiben will⁵⁾.

Der Bundesaußenminister äußerte hierzu in der 115. Sitzung des Bundestags vom 2. 12. 1955:

»Es ist eine Selbstverständlichkeit ..., daß jeder Sowjetbürger, aber auch jeder andere, der den Wunsch hat, nach der Sowjetunion zurückzukehren, von uns nicht an der Rückkehr gehindert wird. Das entspricht den Grundlagen unserer demokratischen Ordnung, der absoluten Freizügigkeit«⁶⁾.

55. Anlässlich eines Besuchs des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge wies das Bulletin der Bundesregierung darauf hin, daß **illegale Einwanderer aus Ostblockstaaten**, die nicht als politische Flüchtlinge oder heimatlose Ausländer anerkannt werden, **nicht in kommunistische Länder abgeschoben würden**, in denen sie eine Beeinträchtigung ihrer persönlichen Freiheit zu befürchten hätten⁷⁾.

56. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nahm der Bundesinnenminister am 6. 4. 1954 zum Umfang der **Inländergleichbehandlung von Ausländern bei Fürsorgeleistungen** Stellung:

»Die Bundesregierung teilt die in der Kleinen Anfrage 36⁸⁾ vertretene Rechtsauffassung nicht, wonach die Bestimmungen, die in der öffentlichen Fürsorge für Inländer erlassen sind, auch für ausländische Staatsangehörige gelten sollen. Die in der Anfrage angeführten Gesetze der Militärregierungen enthalten lediglich ein Verbot der unsachgemäßen Zurücksetzung bestimmter Personengruppen, z. B. wegen ihrer politischen Einstellung, ihrer Religions- oder Rassenzugehörigkeit oder wegen ihrer Ausländereigenschaft als solcher. Die genannten Bestimmungen bedeuten aber nicht, daß alle Leistungen der öffentlichen Fürsorge schlechthin allen Ausländern gewährt werden müssen.

Die Fürsorge für Ausländer richtet sich nach § 34 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924.

⁵⁾ Bull. 1955, S. 1805.

⁶⁾ 2. Sten.Ber. 6185 (B). Vgl. auch die Erklärung des Bundesaußenministers anlässlich eines Besuchs des Hohen Kommissars der UN für die Flüchtlinge, in der betont wird, daß die BRD allen politischen Flüchtlingen, die als heimatlose Ausländer in der BRD leben, Asylschutz gewährt (Bull. 1955, S. 1740).

⁷⁾ Bull. 1954, S. 334.

⁸⁾ 2. BT-Drs. 320.

Hiernach sind die Fürsorgeverbände verpflichtet, Ausländern im Falle der Hilfsbedürftigkeit den notwendigen Lebensunterhalt, insbesondere Unterkunft, Nahrung, Kleidung und Pflege, sowie Krankenhilfe, nötigenfalls auch Bestattungsaufwand, zu gewähren. Zur Gewährung anderer Leistungen der Fürsorge an Ausländer besteht keine Verpflichtung, soweit dies nicht ein Gesetz oder ein Staatsvertrag ausdrücklich vorsieht.

Fürsorgerechtlich den Inländern gleichgestellt sind nach dem Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (BGBl. I, S. 269) und dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II, S. 559) die dort genannten Personengruppen in dem jeweilig bestimmten Umfange. Durch die Deutsch-Schweizerische Fürsorgevereinbarung vom 14. Juli 1952⁹⁾ ist die Inländerbehandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen wechselseitig sichergestellt. Einer seit Menschenaltern bestehenden Übung folgend, werden österreichische Staatsangehörige auf dem Gebiet der Fürsorge in Deutschland nahezu allgemein wie Inländer behandelt, obwohl ein Vertrag hierüber zur Zeit nicht besteht¹⁰⁾.

Auslandseigentum

57. a) Zu Beginn des Zweiten Weltkriegs wurde in den ehemaligen Feindstaaten, später auch auf deren Druck in neutralen Staaten deutsches Auslandsvermögen beschlagnahmt. Im und besonders nach dem Krieg wurde die Absicht der umfassenden **Inanspruchnahme des deutschen Auslandsvermögens zur Befriedigung von Reparationsansprüchen** mit verschiedenen Maßnahmen in Angriff genommen und teilweise durchgeführt¹⁾. Der

⁹⁾ BGBl. 1953 II, S. 32.

¹⁰⁾ 2. BT-Drs. 447. Am 24. 8. 1956 ratifizierte die BRD das Europäische Fürsorgeabkommen (European Convention on Social and Medical Assistance) vom 11. 12. 1953 (BGBl. 1956 II, S. 564); es trat am 1. 9. 1956 für die BRD in Kraft (BGBl. 1958 II, S. 18).

¹⁾ Vgl. United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, USA, vom 1. bis 22. 7. 1944, Final Act VI, Cmd. 6546, S. 12–13, deutsche Übersetzung in 1. BT-Drs. 3389, S. 13; Program to Prevent Germany from starting World War III vom September 1944, Ziff. 5 e, enthalten in Morgenthau, Germany is our Problem (1945), vor S. IX, deutsche Übersetzung 1. BT-Drs. 3389, S. 12; Crimea Conference Communiqué, 3. bis 11. 2. 1945, Ziff. 3, ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 4; Report on the Tripartite Conference of Berlin, Abschnitt III: The Political and Economic Principles to Govern the Treatment of Germany in the Initial Control Period Ziff. 18 und Abschnitt IV: Reparations from Germany, ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13 ff., 16, deutsche Übersetzung auch 1. BT-Drs. 3389, S. 14; Proclamation Nr. 2 des Alliierten Kontrollrats vom 20. 9. 1945, Abschnitt V Ziffer 14 a, ABl. des Kontrollrats in Deutschland Nr. 1 vom 29. 10. 1945, S. 8 ff.; Gesetz Nr. 5 des Alliierten Kontrollrats (Übernahme und Erfassung des deutschen Vermögens im Ausland) vom 30. 10. 1945, ABl. des Kontrollrats in Deutschland Nr. 2 vom 30. 11. 1945, S. 27 ff.; Agreement on Reparation from Germany, on the Establishment of an Inter-Allied Reparation Agency and on the Restitution of Monetary Gold vom 14. 1. 1946, United Kingdom Treaty Series (UKTS) Nr. 56 (1947) Cmd. 7173, deutsche Über-

schriftliche Bericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vom 16. 5. 1952²⁾) bezeichnet die gegen das deutsche Auslandsvermögen ergriffenen Maßnahmen als vorweggenommene Reparationen und fährt fort:

»Völkerrechtlich ist die Auferlegung von Reparationen jedoch nur durch einen Friedensvertrag möglich. Die Maßnahmen gegen das deutsche Eigentum verstoßen gegen die Bestimmungen der Haager Landkriegsordnung von 1907. Zu den allgemein geltenden Grundsätzen des Völkerrechts über den Schutz des Auslandsvermögens treten die Schutzbestimmungen auf Grund zweiseitiger Verträge hinzu, die Deutschland mit einer Vielzahl von Staaten geschlossen hatte. Dies trifft insbesondere zu auf die meisten neutralen Staaten, auf eine Reihe von südamerikanischen Staaten, ferner auf die Vereinigten Staaten von Amerika, mit denen im Jahre 1923 ein Freundschafts-, Handels- und Konsular-Vertrag³⁾) abgeschlossen wurde, der in der amerikanischen Rechtsentwicklung einen Markstein in bezug auf den Schutz des Eigentums darstellte. Es verdient hier festgehalten zu werden, daß nach der neuesten Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten dieser Vertrag durch den Krieg nicht außer Kraft gesetzt worden ist⁴⁾). Hinzu kommt, daß die Alliierten ihre Abkommen über das deutsche Auslandsvermögen als »Vertreter Deutschlands«, gewissermaßen mit sich selbst und in eigenem Interesse, geschlossen und damit gegen das auch völkerrechtlich anerkannte Verbot des Selbstkontrahierens verstoßen haben. Die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg brachte gegenüber der nach dem ersten insofern eine Steigerung und Ausdehnung der Völkerrechtsverletzung, als jetzt zum ersten Male und ohne geschichtlichen Vorgang auch

setzung 1. BT-Drs. 3389, S. 15; Rules of Accounting for German External Assets der alliierten Reparations-Agentur von 1947, Report of the Assembly of the Inter-Allied Reparation Agency to its Member Governments, 1951, Annex 6, deutsche Übersetzung 1. BT-Drs. 3389, S. 19; Accord regarding the Treatment of German-owned Patents vom 7. 7. 1946, UKTS Nr. 15 (1948) Cmd. 7359; siehe ferner die das deutsche Auslandsvermögen betreffenden Bestimmungen in den Friedensverträgen mit Italien, Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Finnland und Japan; folgende Abkommen zur Verwertung deutschen Auslandsvermögens wurden mit im zweiten Weltkrieg neutralen Staaten geschlossen: Agreement Concerning the Liquidation of German Property in Switzerland vom 25. 5. 1946, Cmd. 6884; Agreement Regarding the Liquidation of German Assets in Sweden vom 18. 7. 1946, Cmd. 7241; Accord between the Governments of the United Kingdom, France and the United States of America and the Spanish Government for the Expropriation of German Enemy Property in Spain and the Liquidation of Balances and Payments Claims between Spain and Germany vom 10. 5. 1948, UKTS Nr. 71 (1948) Cmd. 7558; ein mit Portugal am 21. 2. 1947 vereinbarter Entwurf eines Abkommens zur Liquidierung des deutschen Vermögens wurde nicht unterzeichnet, Report of the Inter-Allied Reparation Agency to its Member Governments 1951, S. 10.

²⁾ 1. BT-Drs. 3389.

³⁾ RGBl. 1925 II, S. 795 ff.; siehe auch S. 274.

⁴⁾ US Reports, Bd. 331, S. 503; Leitsatz Nr. 2: "So far as the right to inherit realty is concerned, the Treaty has not been abrogated or superseded. . . . The outbreak of war does not necessarily suspend or abrogate treaty provisions".

Auslandseigentum in den neutralen Staaten von den Siegermächten als Reparationsleistung in Anspruch genommen wurde. Die Verletzung des völkerrechtlichen Grundsatzes, daß Reparationen nur von dem unterlegenen Staat und nicht von einer willkürlich herausgegriffenen Gruppe seiner Staatsangehörigen zu leisten seien, ist bis zur letzten Folgerung durchgeführt worden«⁵⁾).

b) Auf eine parlamentarische Anfrage zur **Heranziehung deutschen Grundbesitzes in den Niederlanden zur Deckung von Reparationsansprüchen** antwortete der Stellvertreter des Bundeskanzlers am 25. 1. 1951:

»Die niederländische Regierung betrachtet diese Grenzgrundstücke in der Tat als einen Teil des auf ihrem Boden gelegenen deutschen Vermögens und fühlt sich daher berechtigt, es nach den Bestimmungen zu verwerten, die auf der Konferenz von Potsdam und durch die am 14. Januar 1946 in Kraft getretenen Beschlüsse der Pariser Reparationskonferenz⁶⁾ festgelegt worden sind ...⁷⁾).

... Der Bundesregierung scheint die Heranziehung des privaten deutschen Auslandsvermögens zur Deckung der Reparationsverpflichtungen allgemein eine Maßnahme zu sein, die, mag sie auch in ähnlicher Form bereits im Versailler Vertrag ergriffen worden sein, mit dem überkommenen Völkerrecht nicht in Einklang steht und zu schwerwiegenden Bedenken Veranlassung gibt. Ganz besonders deutlich aber wird es bei den genannten Grenzgrundstücken, wie verhängnisvoll die Folgen einer solchen Mißachtung des Privateigentums sein müssen; denn bei diesen Grundstücken handelt es sich fast ausschließlich um erst zu Anfang des letzten Jahrhunderts als Folge von Grenzverschiebungen in das holländische Staatsgebiet gelangten bäuerlichen Besitz. Seine ungestörte Bewirtschaftung seitens der deutschen Eigentümer wurde durch feierliche, bis 1945 unangetastete Staatsverträge aus den Jahren 1815/16 und 1824 gewährleistet. In genau derselben Weise erlaubten und sicherten diese Verträge auch die Bewirtschaftung der Grundstücke, die, an der Grenze auf deutschem Boden gelegen, Niederländern gehören und durch sie von den Niederlanden aus bewirtschaftet werden«⁸⁾).

c) Der Bundeswirtschaftsminister bezeichnete am 4. 4. 1951 vor dem Bundestag die **Konfiskation der Mitgliedschaftsrechte deutscher Aktionäre** an der «Algemene Kunstzijde Unie (Aku)» durch die Niederlande als »**Verletzung des Völkerrechts**, insbesondere der **Haager Landkriegsordnung**«. Zu dem Pariser Reparationsabkommen vom 14. 1. 1946⁹⁾ sagte er:

»Holland hat die Schlußakte der Pariser Reparationskonferenz vom 14. Januar 1946 unterzeichnet und sich damit zu der in diesem Abkommen

⁵⁾ 1. BT-Drs. 3389, S. 6.

⁶⁾ Siehe oben S. 260 f., Anm. 1.

⁷⁾ Über die Bemühungen der Bundesregierung, im Verhandlungswege eine Einigung mit den Niederlanden zu erzielen, siehe die Antwort des Auswärtigen Amtes auf eine diesbezügliche Anfrage, 1. BT-Drs. 2789.

⁸⁾ 114. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 4327 (B).

⁹⁾ Siehe oben S. 260 f., Anm. 1.

getroffenen Vereinbarung über die Beschlagnahme und Verwertung des deutschen Eigentums im Ausland zu Reparationszwecken bekannt. Die Bundesregierung hat bei allen sich ihr bietenden Gelegenheiten darauf verwiesen, daß die in dem Pariser Reparationsabkommen getroffenen Maßnahmen von ihr als völkerrechtswidrig angesehen und mithin nicht anerkannt werden können«¹⁰⁾.

58. Nach dem Wertpapierbereinigungsgesetz vom 19. 8. 1949¹¹⁾ müssen Wertpapiere, die auf Grund dieses Gesetzes kraftlos geworden sind, von ihren Inhabern zur Wertpapierbereinigung angemeldet werden. Dabei muß der Anmelder sein Eigentumsrecht nachweisen. § 21 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes nennt als Erwerbsgrund rechtswirksame Maßnahmen der Behörden oder Besatzungsmächte des Währungsgebietes nach dem 1. Januar 1945. Der Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums wies am 22. 2. 1951 vor dem Bundestag darauf hin, daß **Enteignungen**, die von den Besatzungsmächten **außerhalb des Gebietes der BRD** oder von anderen Staaten vorgenommen worden sind, **nicht als gültiger Erwerbsgrund anerkannt** werden:

»Eigentumsübergänge nach dem 1. Januar 1945 auf Grund von Maßnahmen der Hohen Hand werden nur anerkannt, wenn es sich um rechtswirksame Maßnahmen der Behörden oder der Besatzungsmächte des Währungsgebietes handelt. Andere Maßnahmen von Hoher Hand, also von Behörden und Besatzungsmächten außerhalb des Währungsgebietes, werden nicht anerkannt. Danach müssen die Anmeldungen des tschechoslowakischen Staates, soweit sie enteignete Wertpapiere sudetendeutscher Eigentümer betreffen, abgelehnt werden«¹²⁾.

Durch Notenwechsel vom 13. und 20. 6. 1952¹³⁾ wurde mit der niederländischen Regierung die Freigabe der in den Niederlanden als deutsches Auslandsvermögen behandelten Reichsmark-Wertpapiere deutscher Eigentümer vereinbart. Dabei verzichteten die Niederlande zugunsten der deutschen Berechtigten darauf, die Anmeldung dieser Wertpapiere zum deutschen Wertpapierbereinigungsverfahren weiter zu verfolgen.

59. Der **Überleitungsvertrag**¹⁴⁾ enthält in Teil 6 folgende Bestimmungen über das **deutsche Auslandsvermögen**:

»Artikel 3: (1) Die Bundesrepublik wird in Zukunft keine Einwendungen gegen die Maßnahmen erheben, die gegen das deutsche Auslands- oder sonstige Vermögen durchgeführt worden sind oder werden sollen, das beschlagnahmt worden ist für Zwecke der Reparation oder Restitution oder auf Grund des Kriegszustandes oder auf Grund von Abkommen, die die Drei Mächte mit anderen

¹⁰⁾ 129. Sitzung, 1. Sten.Ber. 4900 (A).

¹¹⁾ Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes S. 295.

¹²⁾ 120. Sitzung, 1. Sten.Ber. 4582 (C).

¹³⁾ BGBl. 1953 II, S. 7.

¹⁴⁾ In der durch das Pariser Protokoll geänderten Fassung (s. o. Anm. **).

alliierten Staaten, neutralen Staaten oder ehemaligen Bundesgenossen Deutschlands geschlossen haben oder schließen werden.

(2) Die Bundesrepublik wird die Bestimmungen über die Behandlung des deutschen Auslandsvermögens in Österreich hinnehmen, die in einem Abkommen enthalten sind, bei dem die gegenwärtigen Besatzungsmächte Österreichs Parteien sind, oder die in dem zukünftigen Staatsvertrag mit Österreich getroffen werden.

(3) Ansprüche und Klagen gegen Personen, die auf Grund der in Absatz (1) und (2) dieses Artikels bezeichneten Maßnahmen Eigentum erworben oder übertragen haben, sowie Ansprüche und Klagen gegen internationale Organisationen, ausländische Regierungen oder Personen, die auf Anweisung dieser Organisationen oder Regierungen gehandelt haben, werden nicht zugelassen.

Artikel 4: (1) Soweit deutsche Auslandswerte noch nicht übertragen oder liquidiert worden sind oder über die Liquidationserlöse noch nicht verfügt ist, kann die Bundesrepublik über diese Werte Vereinbarungen mit allen Staaten schließen, mit denen sich Deutschland seit dem 1. September 1939 im Kriegszustand befunden hat, die aber nicht Mitglieder der Interalliierten Reparations-Agentur (IARA) sind.

(2) Die Bundesrepublik kann ferner mit den Mitgliedstaaten der IARA Vereinbarungen schließen, die sich jedoch nur beziehen dürfen auf:

- (a) Vermögensarten, welche die Mitgliedstaaten der IARA gemäß Teil III der Verrechnungsregeln der IARA freiwillig von der Buchung zu ihren Lasten gemäß Teil II dieser Regeln ausschließen können,
- (b) auf Reichsmark lautende, in Deutschland ausgegebene Wertpapiere,
- (c) Ruhegehälter und Renten,
- (d) einen Endtermin für die Beschlagnahme deutschen Eigentums in Ländern, in denen ein solcher noch nicht festgesetzt ist.

(3) Bezüglich des in Portugal, Spanien, Schweden und der Schweiz in Anspruch genommenen deutschen Auslandsvermögens, über das von den Drei Mächten geschlossene Abkommen in Kraft sind oder sein werden, kann die Bundesrepublik zur Durchführung dieser Abkommen mit den genannten Staaten Vereinbarungen über Art und Umfang der Entschädigung schließen, die an die früheren deutschen Eigentümer der Werte in diesen Ländern zu zahlen ist. Die Drei Mächte sind berechtigt, an den Verhandlungen darüber teilzunehmen.

(4) Abgesehen von den in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels genannten Fragen ist die Bundesrepublik befugt, nach entsprechender Mitteilung an die Drei Mächte mit jedem Lande auch über andere die deutschen Auslandsvermögens betreffende Fragen Vereinbarungen zu schließen, es sei denn, daß die Drei Mächte dem ausdrücklich widersprechen¹⁵⁾.

¹⁵⁾ Die Bundesregierung hatte sich bereits in einer Note an die AHK vom 10. 4. 1951 (246. Sitzung des Bundestags vom 22. 1. 1953, Anlage 1, 1. Sten.Ber. 11760) um die Aufhebung der alliierten Vorschriften und Vereinbarungen über die Beschlagnahme des deutschen Auslandsvermögens und um die Gestattung unmittelbarer Verhandlungen mit den

Artikel 5: Die Bundesrepublik wird Vorsorge treffen, daß die früheren Eigentümer der Werte, die auf Grund der in Artikel 2 und 3 dieses Teiles bezeichneten Maßnahmen beschlagnahmt worden sind, entschädigt werden«¹⁶⁾.

Die Regierungsbegründung zu Art. 3 Abs. 1 hebt hervor, in der Erklärung der BRD, in Zukunft keine Einwendungen mehr gegen die Enteignungsmaßnahmen zu erheben, liege

»ein deutlicher Hinweis auf den bisher geltend gemachten Rechtsvorbehalt und nur ein Verzicht auf dessen künftige Wiederholung, jedenfalls keine Anerkennung der Rechtmäßigkeit der vorgenommenen Maßnahmen. Den neutralen Staaten gegenüber kann der Rechtsvorbehalt weiter geltend gemacht werden«¹⁷⁾.

Ebenso führt der Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht aus, daß **durch Art. 3 die Rechtmäßigkeit der Enteignungen nicht anerkannt werde:**

»Die Bundesregierung erkennt die Rechtsgültigkeit dieser Enteignungen nicht an. Nach den Mitteilungen der Verhandlungsführer ist gerade deshalb die Formulierung gewählt, daß sie gegen die alliierten Maßnahmen, die schon beschlagnahmtes Vermögen betreffen, keine Einwendungen erheben will. Im Zusammenhang damit werden auch keine Klagen aus den der Vergangenheit angehörigen Tatbeständen in den Vertragsstaaten zugelassen werden. Aber eine rechtliche Anerkennung der Enteignung ist damit nicht gegeben. Der Klageverzicht geht über die Hinnahme des einmal von den Alliierten einseitig geschaffenen Rechtszustandes nicht hinaus, da auch nach bisherigem Recht Klagen unzulässig waren und der Verzicht auf das der Klage zugrunde liegende Recht gerade nicht ausgesprochen worden ist. Im Gegenteil bildet die Aufrechterhaltung des materiellen Rechts die Grundlage für die nunmehr eröffneten Verhandlungsmöglichkeiten mit allen beteiligten Staaten. ... Im internationalen Recht ist das Rechtsschutzsystem nicht voll ausgebaut. Völkerrechtswidrigkeiten werden deshalb häufig als Fakten hingenommen, weil es an der Instanz fehlt, die das verbotene Faktum annullieren könnte«¹⁸⁾.

einzelnen Staaten bemüht. Noch vor Inkrafttreten des Überleitungsvertrags führte die BRD mit Zustimmung der Besatzungsmächte lediglich Verhandlungen mit der Schweiz. Diese führten am 26. 8. 1952 zum Abschluß des Abkommens zwischen der BRD und der Schweiz über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz (BGBl. 1953 II, S. 17 ff.). Das Abkommen trat am 19. 3. 1953 in Kraft (Bekanntmachung vom 15. 4. 1953, BGBl. II, S. 127). Vgl. ferner Bericht 1956, ZaöRV Bd. 18, S. 746, Anm. 202 und das vom Bundesjustizministerium herausgegebene Sammelwerk »Deutsches Vermögen im Ausland, Internationale Vereinbarungen und ausländische Gesetzgebung«, Bd. 1-3, Köln 1951-1953.

¹⁶⁾ Siehe oben S. 195 f.

¹⁷⁾ Anlage 4 zu 1. BT-Drs. 3500, S. 55. Vgl. ferner die Erklärung des Bundeskanzlers anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens vom 3. 6. 1953 über den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 8. 12. 1923, oben S. 211.

¹⁸⁾ 1. BT-Drs. 3900, S. 37. Siehe hierzu die gleichlautenden Entschlüsse des Bun-

60. Der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten nahm am 26. 3. 1953 vor dem Bundestag zur **Frage der Rückgabe der Gebäude und Grundstücke des deutschen Auswärtigen Dienstes im Ausland** Stellung. Er trug vor, der Ausschuß stimme darin überein, daß »eine völlige Trennung zwischen der Reparationsfrage und der Frage der Rückgabe des diplomatisch-konsularischen Eigentums notwendig« sei und daß »die Nichtrückgabe dieses diplomatisch-konsularischen Eigentums eine schwere Verletzung des Völkerrechts darstelle«¹⁹⁾.

Zur gleichen Frage stellte der schriftliche Bericht desselben Bundestagsausschusses betreffend Untersuchung über deutsches Auslandsvermögen fest:

»Seit dem Altertum war die Person des Gesandten und die Gesandtschaft heilig. Zum ersten Male, und nur im Falle Deutschlands, wurden die der Erfüllung diplomatischer und konsularischer Aufgaben gewidmeten Vermögenswerte ebenfalls als Reparationsleistung in Anspruch genommen, während dieses Vermögen in den Friedensverträgen mit Italien, Bulgarien, Rumänien, Finnland sowie mit Japan ausdrücklich unangetastet blieb oder zurückgegeben wurde«²⁰⁾.

61. Die argentinische Regierung verhängte durch Dekret vom 14. 12. 1955 eine **Vermögenssperre über eine Anzahl argentinischer Firmen**. Den betroffenen Firmen wurde die entschädigungslose Enteignung angedroht, falls sie nicht binnen bestimmter Frist ihr Eigentum rechtfertigten. Im Hinblick auf die **Beteiligung deutschen Kapitals** an mehreren betroffenen Gesellschaften erhob die BRD nachdrückliche Vorstellungen bei der argentinischen Regierung²¹⁾.

Allgemeines Vertragsrecht

62. In der Bundestagsdebatte vom 24. und 25. 11. 1949 legte der Bundesjustizminister dar, daß der **Beitritt der Bundesregierung zur Internationalen Ruhrbehörde**¹⁾ **keinen völkerrechtlichen Vertragsschluß** darstelle, weil es

destags und des Bundesrats, 72. Sitzung des Bundestags vom 27. 2. 1955, 2. Sten.Ber. 3935 (B), 3929 (D) und Sitzung des Bundesrats vom 18. 3. 1955, Sitz.Ber. Nr. 138, S. 52 (A), 56 (A).

¹⁹⁾ 258. Sitzung, 1. Sten.Ber. 12559 (A).

²⁰⁾ 1. BT-Drs. 3389, S. 6. Vgl. ferner Ziff. 5 der oben in Anm. 18 erwähnten Entschließungen des Bundestags und des Bundesrats, wo von dem »besonderen völkerrechtlichen Schutz«, den das diplomatisch-konsularische Eigentum seit jeher genossen habe, gesprochen wird.

²¹⁾ Bull. 1955, S. 2082.

¹⁾ Vgl. oben S. 201.

an der rechtlichen Gleichordnung infolge der Besetzung Deutschlands fehle:

»Ein Vertrag liegt nur vor, wenn ein zweiseitiger Akt gegeben ist, der seine Rechtswirkung durch die beiderseitige Willensübereinstimmung hervorruft. Er kann nur stattfinden zwischen Partnern, die auf dem gleichen Rechtsboden miteinander in Beziehung treten und nur, wenn er beide Partner in gleicher Weise bindet ... Keine der Voraussetzungen, die einen Vertrag ausmachen, ist im Falle des Beitritts zum Ruhrabkommen gegeben. Es liegt kein zweiseitiger Akt vor, sondern es ist eine einseitige Erklärung, die die deutsche Regierung abgibt. Sie macht damit ... lediglich von einer Möglichkeit Gebrauch, die nicht vertraglich vereinbart, sondern die durch Besatzungsrecht einseitig geschaffen ist. ... Es fehlt vollkommen an der rechtlichen Gleichordnung der Partner. Die Erklärung, die wir abgeben, ist nicht eine vertragliche Rechtsgestaltung unter gleicher Beteiligung von Partnern. Noch einmal gesagt: Deutschland nimmt nur eine Chance, eine Möglichkeit wahr, die bereits als einseitige Regelung, als Teil des Besatzungsrechtes, vorgesehen ist und die ganz unabhängig von unserem Beitritt ihre Wirksamkeit hat²⁾«.

Die in derselben Sitzung abgegebene Regierungserklärung des Bundeskanzlers führt dazu aus:

»Es kann auch nicht die Rede sein von dem Eingehen eines völkerrechtlichen Vertrages. Denn diese Erklärung, wie sie in dem Abkommen enthalten ist, ... begründet weder ein Recht noch eine Verpflichtung, sondern diese Erklärung gibt den Alliierten die Möglichkeit, das Hemmnis der Stimmabgabe durch uns zu beseitigen.

... ich unterstreiche ... nochmals, daß wir durch die Entsendung eines stimmberechtigten Vertreters in die Ruhrbehörde nicht Vertragspartner des Londoner Abkommens werden«³⁾.

63. Der schriftliche Bericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vom 16. 5. 1952 betreffend Untersuchung über deutsches Auslandsvermögen weist darauf hin, daß im Völkerrecht **das Verbot des Selbstkontrahierens** anerkannt sei. Es wird festgestellt, die Alliierten hätten gegen diesen Grundsatz verstoßen, indem sie »Abkommen über das deutsche Auslandsvermögen als »Vertreter

²⁾ 18. Sitzung, 1. Sten.Ber. 483 (BD). Die Opposition vertrat dagegen die Ansicht, daß es sich hier um einen völkerrechtlichen Vertrag handle, der der Zustimmung des Parlaments bedürfe, 1. Sten.Ber. 479 (B).

³⁾ 1. Sten.Ber. 474 (A, B). Vgl. auch Ophüls in Bull. 1951, S. 118, der darauf hinweist, daß bei späteren Verhandlungen von alliierter Seite niemals geltend gemacht worden sei, daß die Beteiligung Deutschlands an der Ruhrbehörde eine völkerrechtliche Vertragsbindung darstelle. Siehe ferner das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 7. 1952, BVerfGE Bd. 1, S. 351 ff.

Deutschlands«, gewissermaßen mit sich selbst und im eigenen Interesse geschlossen« hätten⁴⁾.

64. Um eine Gefährdung der deutschen Devisenwirtschaft zu vermeiden, erklärte die BRD bei Hinterlegung der Beitrittserklärung zum **Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. 11. 1947**⁵⁾ einen Vorbehalt hinsichtlich der in Art. III § 7 b des Abkommens vorgesehenen freien Transferierung von Gold und Devisen⁶⁾. Nach Auffassung des UN-Generalsekretärs war der **deutsche Beitritt unwirksam, da das Abkommen einen derartigen Vorbehalt nicht vorsehe** und verschiedene **Widersprüche gegen den Vorbehalt eingegangen seien**⁷⁾. Durch Gesetz vom 3. 6. 1957 wurde der im Zustimmungsgesetz vom 22. 6. 1954 enthaltene Vorbehalt gestrichen⁸⁾. Am 10. 10. 1957 wurde der vorbehaltlose Beitritt zum Abkommen erklärt⁹⁾.

65. Der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten machte in seiner Stellungnahme zu dem Antrag der SPD-Fraktion betreffend vorbeugende Feststellungsklage¹⁰⁾ wegen des Wehrbeitrags (s. o. Anm. **) ¹¹⁾ in der 213. Sitzung des Bundestags vom 16. 5. 1952 Ausführungen über das **Wirksamwerden völkerrechtlicher Verträge** und erörterte insbesondere die **Bedeutung einer Ratifikationsklausel**.

»Dies bedeutet, daß die Verträge auch dann, wenn sie von den Regierungen nicht nur paraphiert, sondern bereits unterzeichnet sind, eine völkerrechtliche Wirksamkeit erst erlangen, wenn die verfassungsmäßigen Instanzen der beteiligten Länder ihre Zustimmung in verfassungsgemäßer Weise erteilt haben und wenn von den zur Ratifizierung befugten Organen, in diesem Fall vom Herrn Bundespräsidenten, die Ratifikationserklärung abgegeben sein wird. Eine derartige Ratifikationserklärung pflegt regelmäßig mit der Mitteilung verbunden zu sein, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen der Annahme eines Vertrags erfüllt worden sind.

⁴⁾ 1. BT-Drs. 3389, S. 6. Siehe den oben S. 261 wiedergegebenen Auszug des Ausschußberichts.

⁵⁾ Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, UNTS Bd. 33, S. 261 = BGBl. 1954 II, S. 640 f.

⁶⁾ Vgl. die Regierungsbegründung (2. BT-Drs. 156, S. 4) zum Zustimmungsgesetz (BGBl. 1954 II, S. 639).

⁷⁾ Vgl. die Regierungsbegründung zum Änderungsgesetz, 2. BT-Drs. 2397, S. 3.

⁸⁾ BGBl. 1957 II, S. 469.

⁹⁾ UNTS Bd. 277, S. 343.

¹⁰⁾ Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil vom 30. 7. 1952, BVerfGE Bd. 1, S. 396 ff. eine vorbeugende Feststellung der Unvereinbarkeit noch nicht bestehender Normen mit dem GG für nicht zulässig.

¹¹⁾ Siehe auch oben S. 218 f.

Dieses Stadium zwischen der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrags einerseits durch eine Regierung und der Mitteilung der Ratifizierung andererseits soll die Möglichkeit schaffen, diesen völkerrechtlichen Vertrag in das innere Staatsrecht zu überführen. In diesem Zwischenstadium, in dem der Vertrag völkerrechtlich zunächst in der Schwebe bleibt, sollen alle verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Annahme und für das Wirksamwerden dieses Vertrags geschaffen werden.

Es wird nunmehr vom Antrag der SPD-Fraktion bezweckt, daß bereits vor oder bei Unterzeichnung des abzuschließenden Vertrags über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft nicht nur der übliche Ratifikationsvorbehalt, der ohnehin beabsichtigt ist, gemacht wird, sondern daß gleichzeitig ein weiterer Vorbehalt erfolgt in der Weise, daß die Vertragspartner darauf hingewiesen werden, daß das Wirksamwerden aller dieser Vertragsbestimmungen und dieser abzugebenden Erklärungen davon abhängig gemacht werden soll, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner künftigen Entscheidung die Entschlüsse der Organe der Bundesrepublik gutheißt und sie nicht mißbilligt.

Seitens der Herren Antragsteller ist darauf hingewiesen worden, daß die Abgabe einer Note deshalb notwendig sei, weil ein ratifizierter Vertrag völkerrechtlich auch dann wirksam würde, wenn er staatsrechtlich unwirksam sein sollte. Die Mehrheit des Auswärtigen Ausschusses hat gegen das angeregte Verfahren Bedenken geäußert. Es erscheint der Mehrheit des Auswärtigen Ausschusses nicht angängig, daß verfassungsrechtliche Kautelen, die im inneren Staatsrecht ihre Geltung und Berechtigung haben, in das außerstaatliche Recht, in das völkerrechtliche Gebiet hineinverlagert werden¹²⁾.

66. Zu der Wirkung offensichtlicher verfassungsrechtlicher Mängel auf die völkerrechtliche Gültigkeit von Verträgen bemerkte der Berichterstatter:

»Nach anerkannter völkerrechtlicher Lehrmeinung werden ratifizierte Verträge dann nicht rechtswirksam, wenn offensichtliche verfassungsrechtliche Mängel vorliegen«¹³⁾.

67. Bei der Beratung des Abkommens über das Statut der Saar (s. o. Anm. **) im Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht vertrat die Minderheit die Ansicht, die Vertragspartner hätten sich über Sinn und Bedeutung des vereinbarten Textes nicht geeinigt; es liege daher ein **Dissens** vor:

»Eine Zustimmung zu diesem Abkommen ist in der Sache nicht möglich und nicht statthaft, weil die Beteiligten zwar einen Text verabredeten, aber sich über seinen Sinn, seine Bedeutung und seine Folgen nicht einigten. Es liegt vielmehr ein offener Dissens vor, ein «désaccord», wie der Abgeordnete Paul Reynaud als Vorsitzender des Finanzausschusses am 22. Dezember 1954 vor der National-

¹²⁾ 1. Sten.Ber. 9392 (D).

¹³⁾ 1. Sten.Ber. 9393 (B).

versammlung erklärte (Journal Officiel S. 6760). In der 61. Sitzung des Bundestages am 15. Dezember 1954 (Stenographischer Bericht S. 3129) hat der Bundeskanzler ebenfalls »offensichtliche Meinungsverschiedenheiten« festgestellt und ihre rechtzeitige Bereinigung versprochen. Das ist nicht geschehen. Nach der amtlichen Begründung der Bundesregierung soll durch das Abkommen »völlig klargestellt« sein, daß die Saar weiter zu Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 gehöre. Nach französischer Auslegung wird die Saar durch das Abkommen zwar kein Staat, aber ein Subjekt des Völkerrechts mit eigenen Rechten und Pflichten und – wenn auch bis zum Friedensvertrag provisorischen – Gebietsgrenzen. In allen wichtigen Fragen schließen sich so die Auslegungen, die einerseits die Bundesregierung, andererseits die französische Regierung dem Abkommen zuteil werden lassen, gegenseitig aus.

Unter diesen außerordentlichen Umständen kann es nicht die Aufgabe des Bundestages oder seiner einzelnen Mitglieder sein, eine eigene Meinung darüber zu entwickeln, wie das Abkommen zu verstehen ist. Denn nicht der Bundestag hat hierüber das letzte Wort zu sprechen, sondern im Streitfalle ein internationales Gericht¹⁴⁾.

Die Mehrheit des Ausschusses teilte diese Auffassung nicht:

»Die nachstehend erwähnte Äußerung von Mendès-France in der französischen Kammer¹⁵⁾ zeigt, daß der französische Ministerpräsident völlig mit der deutschen Auffassung darin übereinstimmt, daß erst der Friedensvertrag und die damit verbundene Volksabstimmung über das endgültige Schicksal der Saar entscheiden kann. Deswegen ist die Regelung des Saarabkommens provisorisch und deswegen ist, da dem Friedensvertrag die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands vorbehalten ist, auch ein endgültiger Verzicht auf die deutschen Grenzen nicht erklärt«¹⁶⁾.

68. Nach Ziff. 7 des Zusatzprotokolls zum deutsch-italienischen Handelsabkommen vom 14. 4. 1954¹⁷⁾ war als Termin für die letzte Zollabfertigung italienischer Frühkartoffeln der 10. 6. 1954, 24 Uhr, festgelegt. Eine Lieferung von 526 Waggons italienischer Kartoffeln wurde auf Ersuchen der italienischen Regierung noch nach diesem Termin zur Zollabfertigung zugelassen, da die Verzögerung der Einfuhr durch einen Erdbeben verursacht wurde, der die Bahnstrecke über den Brenner blockierte. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wies in seiner Antwort auf eine diesbezügliche Anfrage darauf hin, daß es den internationalen Gepflogenheiten entspreche, sich nicht auf Vertragsbestimmungen zu be-

¹⁴⁾ Bericht vom 11. 2. 1955, 2. BT-Drs. 1200, S. 74.

¹⁵⁾ In der Debatte über die Pariser Verträge, 211. Sitzung vom 20. 12. 1954 bis 226. Sitzung vom 29. 12. 1954, J. O., Débats parlementaires, Assemblée Nationale 1954, S. 6627 ff.; z. B. S. 6812.

¹⁶⁾ A. a. O., S. 71.

¹⁷⁾ BAnz. 1954, Nr. 90.

rufen, an deren Einhaltung der Vertragspartner durch **höhere Gewalt** gehindert sei¹⁸⁾.

69. a) Die Bundesregierung ging in Fällen, in denen katholische Geistliche kirchliche Eheschließungen vor der Ziviltrauung vornahmen¹⁹⁾, von der **Gültigkeit des Reichskonkordats** aus und stellte sich gegenüber dem Heiligen Stuhl auf den Standpunkt, daß diese Eheschließungen mit den Bestimmungen des Konkordats nicht vereinbar seien²⁰⁾.

¹⁸⁾ 2. BT-Drs. 776, S. 3 f.

¹⁹⁾ § 67 des Personenstandsgesetzes vom 3. 11. 1937, RGBl. I, S. 1146 lautete bis zu seiner Änderung durch das Gesetz vom 18. 5. 1957, BGBl. I, S. 518, Bekanntmachung der Neufassung vom 8. 8. 1957, BGBl. I, S. 1126:

»(1) Wer die religiösen Feierlichkeiten einer Eheschließung vornimmt, bevor die Ehe vor dem Standesbeamten geschlossen ist, wird mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bestraft.

(2) Eine Bestrafung tritt nicht ein, wenn einer der Verlobten lebensgefährlich erkrankt und ein Aufschub nicht möglich ist«.

Art. 26 des Reichskonkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. 7. 1933, RGBl. II, S. 679, enthält das Einverständnis der Vertragsschließenden, »daß, außer im Falle einer lebensgefährlichen, einen Aufschub nicht gestattenden Erkrankung eines Verlobten, auch im Falle schweren sittlichen Notstandes, dessen Vorhandensein durch die zuständige bischöfliche Behörde bestätigt sein muß, die kirchliche Einsegnung der Ehe vor der Ziviltrauung vorgenommen werden darf«.

Das Schlußprotokoll zum Reichskonkordat vom 20. 7. 1933, RGBl. II, S. 689, enthält zu Art. 26 eine Begriffsbestimmung des schweren sittlichen Notstandes. Ein solcher »liegt vor, wenn es auf unüberwindliche oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu beseitigende Schwierigkeiten stößt, die zur Eheschließung erforderlichen Urkunden rechtzeitig beizubringen«.

Am 27. 3. 1954 nahm der katholische Geistliche der Gemeinde Tann in Altötting die religiösen Feierlichkeiten einer Eheschließung vor der standesamtlichen Trauung vor. Es handelte sich bei dem Paar um einen 62jährigen Mann mit einer Monatsrente von 15 DM und eine 59jährige Frau mit einer monatlichen Witwenrente von 100 DM. Um der Frau nach der Eheschließung die Witwenrente zu erhalten, ist die Ziviltrauung unterblieben, 2. BT-Drs. 1227.

Ein ähnlicher Fall lag der Großen Anfrage der SPD, 2. BT-Drs. 1712, zugrunde. Ein Regensburger Geistlicher hatte einen 65jährigen Studienrat, dessen Pension 800 DM betrug, mit einer 42jährigen Frau kirchlich getraut, die eine Witwenrente von 450 DM bezog. Die standesamtliche Eheschließung unterblieb. Vgl. hierzu die Antwort des Bundesinnenministers in der 111. Sitzung des Bundestags vom 10. 11. 1955, 2. Sten.Ber. 6019 (C).

²⁰⁾ Die Bundesregierung unterrichtete im Falle Tann durch ihre Botschaft beim Hl. Stuhl das päpstliche Staatssekretariat von ihrer Auffassung, daß in derartigen Fällen eine Berufung auf Art. 26 des Konkordats nicht angängig sei (2. BT-Drs. 1607). Im Bundestag führte der Bundesinnenminister aus, ein schwerer sittlicher Notstand habe nicht vorgelegen. Das Schlußprotokoll zum Konkordat enthalte nach Auffassung der Bundesregierung den einzigen Fall des schweren sittlichen Notstandes, in dem die kirchliche Eheschließung vor der standesamtlichen zugelassen sei, während nach Auffassung des Hl. Stuhls das Schlußprotokoll nur einen Beispielsfall für den schweren sittlichen Notstand enthalte. Die Bundesregierung habe ihre Auffassung gegenüber dem Hl. Stuhl bisher wiederholt zum Ausdruck gebracht; es sei jedoch noch nicht gelungen, die Meinungsverschiedenheit der Vertragspartner zu beseitigen, 111. Sitzung des Bundestags vom 10. 11. 1955, 2. Sten.Ber. 6020 (B-D).

b) In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage betreffend die Verfassungsklage wegen des **Reichskonkordates** vertrat der Bundesaußenminister am 30. 5. 1956 vor dem Bundestag die Ansicht, **innerstaatliche Zuständigkeitsveränderungen** berechtigten einen Staat nicht, sich **völkerrechtlichen** und vertraglichen **Verpflichtungen** zu entziehen. Wie der Bundesaußenminister ausführte,

» ... vermag die Bundesregierung nicht anzuerkennen, daß ihr Vorgehen in der Konkordatsfrage in die nach dem Grundgesetz begründete Kulturhoheit der Länder eingreife. Die Verlagerung bestimmter Zuständigkeiten für die Gesetzgebung kann die Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge nach der Auffassung der Bundesregierung nicht berühren. Das Völkerrecht erlaubt den Staaten grundsätzlich nicht, sich durch Änderungen ihrer Verfassungsstruktur und durch interne Neuverteilung staatlicher Kompetenzen ihren Verpflichtungen aus allgemeinem Völkerrecht oder zwischenstaatlichen Verträgen zu entziehen. Außerdem enthält das gleiche Grundgesetz, welches den Ländern auf weiten Gebieten der Kultur die Gesetzgebungszuständigkeit zuweist, in Art. 123 Abs. 2 die ausdrückliche Anerkennung der Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge des Deutschen Reichs auch über Gegenstände, für die nach dem Grundgesetz die Landesgesetzgebung zuständig ist.

Der Bundesregierung ist schließlich nicht ersichtlich, inwiefern durch die Erfüllung eines nach ihrer Auffassung gültigen, die Bundesrepublik verpflichtenden Vertrags die Entscheidung einer gesamtdeutschen Regierung vorweggenommen werden könnte. Entgegen der Auffassung der Fragesteller glaubt die Bundesregierung daher, mit der von ihr vor dem Bundesverfassungsgericht eingebrachten Klage nicht nur die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesregierung beachtet, sondern auch der durch das Grundgesetz geschaffenen Ordnung entsprochen zu haben«²¹⁾.

c) Der Bundesaußenminister berichtete dem Bundestag am 30. 5. 1956 in Beantwortung einer großen Anfrage über die **von der Bundesregierung unternommenen Schritte zur Verhinderung einer möglichen Verletzung des Reichskonkordats**²²⁾ durch das niedersächsische Schulgesetz²³⁾. Die Apostolische Nuntiatur habe seit der Vorlage des Gesetzentwurfs durch die niedersächsische Landesregierung an den Landtag im Februar 1954 wiederholt Vorstellungen erhoben, da sie in der Regelung einen Verstoß gegen die vertraglichen Bestimmungen des Reichskonkordats, insbesondere des

²¹⁾ 146. Sitzung, 2. Sten.Ber. 7751 (A).

²²⁾ Siehe oben S. 271, Anm. 19.

²³⁾ Gesetz über das öffentliche Schulwesen in Niedersachsen vom 14. 9. 1954, Niedersächsisches GVBl. S. 89, in der Fassung des Gesetzes vom 26. 6. 1958, GVBl. S. 139. § 2 des Gesetzes sieht die gemeinsame Erziehung der Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung in christlichen Schulen vor.

Art. 23²⁴⁾, sehe, und die Bundesregierung um Abhilfe gebeten. Der Bundeskanzler und das Auswärtige Amt hätten daraufhin den niedersächsischen Ministerpräsidenten gebeten, die Vorstellungen des Heiligen Stuhls zu prüfen und für eine Anpassung der beabsichtigten Regelung an die vertraglichen Bindungen der BRD Sorge zu tragen. Nachdem der Landtag das Gesetz jedoch verabschiedet habe, ohne die beanstandeten Vorschriften zu beseitigen oder zu mildern, habe die Bundesregierung Feststellungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht erheben müssen. Der Minister fuhr fort:

»Die Bundesregierung hat die Pflicht, für die gewissenhafte Erfüllung der die Bundesregierung bindenden völkerrechtlichen Verträge zu sorgen. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts soll hier nicht vorgegriffen werden. Die Bundesregierung hat jedoch stets auf dem Standpunkt gestanden, daß das Reichskonkordat ein gültiger Vertrag sei. Auch der Herr Bundespräsident hat dieser Ansicht Ausdruck gegeben, indem er dem Apostolischen Nuntius, als dieser ihm am 4. April 1951 sein Beglaubigungsschreiben überreichte, wörtlich erklärte, er und die Bundesregierung seien »wohl eingedenk der vertraglichen Vereinbarungen, die frühere Regierungen mit dem Heiligen Stuhl eingegangen sind und an deren Fortbestand für das gesamte deutsche Gebiet auch die Bundesrepublik festhält«²⁵⁾.

Bei der Prüfung der Frage, ob Niedersachsen bei Erlass seines Schulgesetzes an das Reichskonkordat gebunden sei, kam das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 26. 3. 1957²⁶⁾ zu dem Ergebnis, daß das Konkordat gültig zustande gekommen und seine Schulbestimmungen deutsches Recht geworden seien. Die Entscheidungen des Grundgesetzes über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern stünden jedoch der Annahme einer Verpflichtung der Länder gegenüber dem Bund, die Schulbestimmungen des Reichskonkordats zu beachten, entgegen²⁷⁾.

d) In einer Bekanntmachung des Auswärtigen Amts vom 17. 7. 1953 wurde zu Zeitungsmeldungen Stellung genommen, wonach der Ministerpräsident **Baden-Württembergs** erklärt habe, für die **Anerkennung des Reichskonkordats in der neuen Landesverfassung** sei allein das souveräne Landesparlament zuständig. Hierzu heißt es in der Bekanntmachung,

»daß das Auswärtige Amt in Anerkennung der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die der mit dem Deutschen Reich identischen Bundesrepublik aus dem Reichskonkordat obliegen, sich bemüht hat, das neue Bundesland auf Schwierig-

²⁴⁾ Art. 23 des Reichskonkordats gewährleistet die Beibehaltung und unter bestimmten Voraussetzungen die Neuerrichtung katholischer Volksschulen.

²⁵⁾ 146. Sitzung, 2. Sten.Ber. 7749 (D).

²⁶⁾ BVerfGE Bd. 6, S. 309.

²⁷⁾ Vgl. auch: Der Konkordatsprozeß, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. in Mainz Bd. 7 (1956–59).

keiten aufmerksam zu machen, die sich aus der Unvereinbarkeit von völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der neuen Verfassung von Baden-Württemberg ergeben könnten. Tatsächlich hat die Apostolische Nuntiat in Deutschland in einer an die Bundesregierung gerichteten Note vom 15. September 1952 bereits beanstandet, daß der Verfassungsentwurf für das Land Baden-Württemberg im Hinblick auf die Bekenntnisschule Bestimmungen enthalte, die mit Artikel 23 des Reichskonkordats nicht vereinbar seien. Völkerrechtliche Verträge, die für die Bundesrepublik verbindlich sind, müssen auch in den Ländern beachtet werden. Eine andere Übung würde unabsehbare Folgen für die internationalen Beziehungen Deutschlands nach sich ziehen«²⁸⁾.

70. Der Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den USA vom 8.12.1923²⁹⁾ wurde durch das Abkommen vom 3. 6. 1953³⁰⁾ wieder in Kraft gesetzt. Bei der Beratung des Zustimmungsgesetzes im Bundestag war die Frage umstritten, ob der Vertrag von 1923 durch den Ausbruch des Krieges suspendiert worden sei. Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes vertrat die Ansicht, der Vertrag sei **durch den Kriegsausbruch suspendiert** worden:

»Mit dem Ausbruch des Krieges zwischen dem Deutschen Reich und den Vereinigten Staaten von Amerika am 11. Dezember 1941 ist der deutsch-amerikanische Vertrag von 1923, um dessen Wiederinkraftsetzung es sich hier handelt, in seiner Wirksamkeit suspendiert worden, soweit nicht einzelne Bestimmungen trotz des Krieges weiter gelten. Von dieser Weitergeltung aber ist Art. I Abs. 4 des Vertrages von 1923 nicht umfaßt«³¹⁾.

Die Opposition begründete ihre gegenteilige Ansicht mit dem Hinweis auf eine anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens vom 3. 6. 1953 abgegebene Erklärung des Bundeskanzlers³²⁾, in der die Bundesregierung sich verpflichtet, sich nicht auf den Vertrag von 1923 zu berufen, um die Rückgabe enteigneter deutscher Vermögenswerte zu erwirken. Ferner ergebe die Vorgeschichte des Vertrags von 1923, daß seine Gültigkeit von den Vertragspartnern gerade für den Fall kriegerischer Verwicklungen gewollt gewesen sei³³⁾.

²⁸⁾ Bull. 1953, S. 1126.

²⁹⁾ RGBl. 1925 II, S. 795. Der Vertrag wurde durch den Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag vom 29. 10. 1954 (BGBl. 1956 II, S. 488; Inkrafttreten BGBl. 1956 II, S. 763) abgelöst.

³⁰⁾ Abkommen vom 3. 6. 1953 über den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den USA vom 8. 12. 1923, BGBl. 1954 II, S. 722.

³¹⁾ 31. Sitzung vom 26. 5. 1954, 2. Sten.Ber. 1459 (B); siehe auch oben S. 260 f.

³²⁾ 2. BT-Drs. 71, S. 7. Wortlaut siehe S. 211.

³³⁾ 31. Sitzung vom 26. 5. 1954, 2. Sten.Ber. 1460 (B). Für diese Ansicht könnte auch die Tatsache angeführt werden, daß die USA Art. VI des Vertrags von 1923 gekündigt haben, anstatt sein Wiederinkrafttreten im Vertrag von 1953 auszuschließen (vgl. 2. BT-Drs. 71, S. 3).

71. In der Begründung zu einem Gesetzentwurf über die Aufhebung von Gesetzen auf dem Gebiet der Fischerei in der Ostsee vom 25. 5. 1954 äußerte die Bundesregierung die Ansicht, daß das **Übereinkommen über die Schollen- und Flundernfischerei in der Ostsee vom 17. 12. 1929**³⁴⁾ **völkerrechtlich als aufgehoben** zu betrachten sei:

»Danzig ist als Vertragspartner entfallen. Polen und die Verwaltung der sowjetischen Besatzungszone halten sich nicht mehr an das Übereinkommen. Dänemark fühlt sich infolge der veränderten politischen Struktur im Ostseeraum gleichfalls nicht mehr an das Abkommen gebunden und hat für den Plattfisch anderweitige Bestimmungen erlassen. Der dänischen Botschaft ist durch das Auswärtige Amt mitgeteilt worden, daß die Bundesrepublik nicht beabsichtige, das Übereinkommen vom 17. Dezember 1929 wieder in Kraft treten zu lassen. Die Bundesregierung hat Schweden gegenüber das Abkommen zum 31. Dezember 1952 gekündigt«³⁵⁾.

72. Die **Doppelbesteuerungsabkommen** mit den USA vom 22. 7. 1954³⁶⁾ und mit Großbritannien und Nordirland vom 18. 8. 1954³⁷⁾ weichen von dem früher üblichen deutschen Vertragsmuster ab. **An Stelle des Nationalitätsprinzips** wird in diesen Abkommen das **Wohnsitzprinzip** verwendet, nach dem alle Steuerpflichtigen, die in einem der Vertragsstaaten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, dem Abkommen unterliegen³⁸⁾.

Verantwortlichkeit der Staaten

73. Während des Krieges wurden aus Gründen des Luftschutzes deutsche Kunstgegenstände nach Alt-Aussee in Österreich verbracht. Nach Kriegsende wurden sie von amerikanischen Dienststellen im *Collecting Point* München zum Zwecke einer sachgemäßen Verwaltung und Rückerstattung an die Berechtigten aufbewahrt. Die österreichische Regierung verlangte die Rückerstattung sämtlicher früher in Alt-Aussee ausgelagerten Kunstgegenstände, deren Vorbesitzer nicht festgestellt werden konnten. Zu dieser Forderung stellte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes in der schriftlichen Antwort vom 30. 9. 1951 auf eine parlamentarische Anfrage³⁹⁾ zur Begründung einer **völkerrechtlichen Restitutionspflicht** fest:

³⁴⁾ RGBl. 1930 II, S. 1192.

³⁵⁾ 2. BT-Drs. 548, S. 2; Bekanntmachung der Kündigung BGBl. 1954 II, S. 465. Siehe auch oben S. 193.

³⁶⁾ BGBl. II, S. 1118.

³⁷⁾ BGBl. 1955 II, S. 612.

³⁸⁾ Auf diese Änderung der Praxis weist Heinrich in Bull. 1954, S. 1278 hin. Vgl. ferner das Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich vom 4. 10. 1954, BGBl. 1955 II, S. 750.

³⁹⁾ 1. BT-Drs. 2562.

»Es kann nicht anerkannt werden, daß die aus dem Gebiete des Reiches zufällig in Alt-Aussee verlagerten Objekte überhaupt der Restitution nach Österreich unterliegen. Um eine Restitutionspflicht völkerrechtlich zu begründen, muß das betreffende Objekt aus besetzten Gebieten, denen man in analoger Anwendung Österreich gleichstellen könnte, durch Zwang oder Drohung entfernt und nach Deutschland verbracht worden sein. Ansprüche könnte Österreich überhaupt nur erheben für Objekte, die während der deutschen Herrschaft aus Österreich nach dem Altreich verbracht worden waren. Solche Restitutionsansprüche sind, wie gesagt, bereits voll befriedigt worden«⁴⁰⁾.

74. In einem **Abkommen mit Israel** vom 10. 9. 1952 verpflichtete sich die BRD zur Zahlung eines global festgesetzten Betrags zwecks **Wiedergutmachung** der materiellen Schäden aus Verbrechen, die während der nationalsozialistischen Herrschaft am jüdischen Volk begangen worden waren⁴¹⁾. Von deutscher Seite wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, daß es sich bei dieser Wiedergutmachung **nicht um die Erfüllung einer rechtlichen Verbindlichkeit** handle, sondern daß die Bundesrepublik einer **zwingenden moralischen Verpflichtung**, das am jüdischen Volk begangene Leid wiedergutzumachen, nachkomme. Der Bundeskanzler führte dazu am 4. 3. 1953 vor dem Bundestag aus:

»Bei den Leistungen der Bundesrepublik an den Staat Israel handelt es sich nicht um Reparationen. Das Deutsche Reich hat gegen diesen Staat, der bekanntlich erst im Jahre 1948 entstanden ist, keine Kriegshandlungen begangen, die die Bundesrepublik zu Reparationen verpflichten könnten. Die in dem Abkommen zugesagten Zahlungen sollen vielmehr den Staat Israel im Rahmen unserer Leistungsfähigkeit für die Lasten entschädigen, die ihm durch die Eingliederung von Hunderttausenden von jüdischen Flüchtlingen aus Deutschland und den ehemals unter deutscher Herrschaft stehenden Gebieten erwachsen sind oder noch erwachsen werden«⁴²⁾.

Die Bundesregierung hat das Abkommen abgeschlossen, um einer zwingenden moralischen Verpflichtung des von der Bundesrepublik vertretenen deutschen Volkes nachzukommen, nicht jedoch zur Befriedigung eines völkerrechtlichen Anspruchs des Staates Israel. Dies ist durch den Wortlaut von Präambel und Art. 1 des Abkommens⁴³⁾ sichergestellt. Der Staatsvertrag macht die mora-

⁴⁰⁾ 1. BT-Drs. 2653.

⁴¹⁾ Agreement between the Federal Republic of Germany and the State of Israel, BGBl. 1953 II, S. 37 ff.

⁴²⁾ 252. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 12093 (B).

⁴³⁾ Die Präambel des Abkommens hat folgenden Wortlaut: "Whereas unspeakable criminal acts were perpetrated against the Jewish people during the National-Socialist régime of terror and whereas by a declaration in the Bundestag on 27th September, 1951, the Government of the Federal Republic of Germany made known their determination, within the limits of their capacity, to make good the material damage caused by these acts and

liche Verpflichtung zu einer Rechtsverpflichtung. Auf dem Gebiete der individuellen Wiedergutmachung entstehen Rechtsansprüche erst durch die inner-deutschen Gesetze«⁴⁴⁾.

75. In einer Stellungnahme vom 11. 12. 1954 zu in deutschen Zeitungen erschienenen **beleidigenden Veröffentlichungen über fremde Staatshäupter** erklärte die Bundesregierung:

»Die Bundesregierung verurteilt die in Frage stehenden Veröffentlichungen auf das schärfste und wird notfalls das Gesetz in Anspruch nehmen, um den ausländischen Staatsoberhäuptern den ihnen gebührenden Ehrenschatz zu gewährleisten«⁴⁵⁾.

Kriegsrecht

76. Eine Reihe von Staaten, die sich im Krieg mit dem Deutschen Reich befunden hatten, gab gegenüber der BRD Erklärungen zur **Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland** ab¹⁾.

77. Der Deutsche Bundestag erhob wiederholt **Protest gegen die völkerrechtswidrige Behandlung und Zurückhaltung der deutschen Kriegsgefangenen durch die Sowjetunion**. In der Entschließung des Bundestags vom 26. 7. 1950²⁾ heißt es:

whereas the State of Israel has assumed the heavy burden of resettling so great a number of uprooted and destitute Jewish refugees from Germany and from territories formerly under German rule and has on this basis advanced a claim against the Federal Republic of Germany for global recompense for the cost of the integration of these refugees now therefore the Federal Republic of Germany and the State of Israel have agreed as follows.“ Unter Bezugnahme auf die Präambel statuiert Art. 1, lit. a die deutsche Verpflichtung: “The Federal Republic of Germany shall, in view of the considerations hereinbefore recited, pay to the State of Israel . . .”. Vgl. ferner die Regierungsbegründung zu Art. 1 des Abkommens, in der es heißt: »Die Bundesrepublik erkennt somit das Bestehen eines völkerrechtlichen Anspruchs Israels nicht an; vielmehr wird die rechtliche Zahlungsverpflichtung für die Bundesrepublik erst durch das Abkommen selbst begründet.« 1. BT-Drs. 4141, S. 6. Die Regierungserklärung vom 27. 9. 1951, auf die die Präambel des Abkommens hinweist, findet sich in der 165. Sitzung des Deutschen Bundestags, 1. Sten.Ber. 6697 (D) – 6698 (C). Zu der deutschen Auffassung, daß eine rechtliche Wiedergutmachungsverpflichtung nicht bestehe, vgl. ferner die Rede Adenauers vor dem Berliner Parteitag der CDU vom 18. 10. 1952, Bull., S. 1439 und die Rundfunkansprache des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt vom 18. 3. 1953, Bull. 1953, S. 467. Israel hatte in jeweils gleichlautenden Noten vom 18. 1. und 13. 3. 1951 an die vier Besatzungsmächte Entschädigungsansprüche gegen Deutschland geltend gemacht, Keesing, S. 2778 A und 2856 B.

⁴⁴⁾ 252. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 12093 (D).

⁴⁵⁾ Bull. 1954, S. 2149.

¹⁾ Die Erklärungen sind abgedruckt und analysiert in »Die Beendigung des Kriegszustands mit Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg«, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 37 (1963).

²⁾ 1. BT-Drs. 1233; 79. Sitzung, 1. Sten.Ber. 2841 (D).

I.

»... Wir beklagen tief, daß die Machthaber des Dritten Reiches bei der Behandlung sowjetischer Kriegsgefangener vielfach gegen das Völkerrecht verstoßen haben. Aber auch bei der Behandlung deutscher Kriegsgefangener ist von allen Gewahrsamsländern in mehr oder minder großem Maße gegen das Völkerrecht verstoßen worden. Äußerungen offizieller sowjetischer Vertreter und die Teilnahme von sowjetischen Rechtspflege-Organen am Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg und Tokio beweisen, daß die Union Sozialistischer Sowjet-Republiken sich im Prinzip an das für Kriegsgefangene gültige völkerrechtliche Gewohnheitsrecht, wie es vor allem in der Haager Landkriegsordnung von 1907³⁾ niedergelegt ist, zu halten gebunden fühlt. Dies wird auch dadurch bewiesen, daß sie die neue Genfer Konvention von 1949⁴⁾ unterzeichnet hat.

Trotz dieser Anerkennung des völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechtes ist das tatsächliche Verhalten der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken durch schwere Verletzungen der unter allen Völkern anerkannten Zivilisationsnormen gekennzeichnet:

1. Sie hat niemals die von ihr festgehaltenen Kriegsgefangenen namentlich bekanntgegeben.
2. Sie hat zu keinem Zeitpunkt Angaben darüber gemacht, welche deutschen Kriegsgefangenen in der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken verstorben sind.
3. Sie hat entgegen den bei allen Völkern feststehenden Gebräuchen nicht als Kombattanten im Sinne der Haager Landkriegsordnung geltende Frauen als Kriegsgefangene festgehalten und sie zu schwersten Arbeiten herangezogen (Bergbau unter Tag, Schwerindustrie usw.).
4. Sie hat die Möglichkeiten des Schriftverkehrs zwischen den Kriegsgefangenen und ihren Angehörigen teils in unzulässiger Weise beschränkt, teils überhaupt nicht gestattet.
5. Sie hat Ende 1949, also 4½ Jahre nach Einstellung der Feindseligkeiten, zu einem Zeitpunkt, als der von ihr selbst in Aussicht gestellte Termin für die

³⁾ Convention und Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre vom 18. 10. 1907, RGBl. 1910, S. 107 ff., 132 ff. Die Sowjetunion hält sich grundsätzlich für an die vom vorrevolutionären Rußland ratifizierte Haager Landkriegsordnung gebunden, vgl. Koschewnikow im Lehrbuch des Völkerrechts der Akademie der Wissenschaften der UdSSR (1957), deutsche Übersetzung von L. Schultz, S. 423. Zur Frage, ob die Haager Landkriegsordnung im Verhältnis UdSSR-Deutschland während des Zweiten Weltkriegs anzuwenden war, vgl. B. Meissner, Sowjetunion und Haager Landkriegsordnung, Hektographierte Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Reihe A, Abteilung I, Bd. 1, insbesondere die dort abgedruckten Dokumente. Ferner derselbe, Die Sowjetunion, die baltischen Staaten und das Völkerrecht (1956), S. 232 ff. Vgl. auch Münch, ZaöRV Bd. 22, S. 736.

⁴⁾ Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre vom 12. 8. 1949, BGBl. 1954 II, S. 838.

Heimsendung der Kriegsgefangenen herannahte, Massenverurteilungen von Kriegsgefangenen zu langjährigen Freiheitsstrafen vorgenommen, die klar erkennen lassen, daß mit diesen Verurteilungen etwas anderes beabsichtigt wird, als die Sühne für etwa begangene Verbrechen.

- a) Die Verurteilungen erfolgten gruppenweise und betrafen einen größeren Teil der zu diesem Zeitpunkt in sowjetischer Hand befindlichen Kriegsgefangenen.
- b) Die Anklagepunkte – soweit bekannt geworden – beziehen sich nicht auf Kriegsverbrechen, wie sie in der Haager Landkriegsordnung und in dem beim Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg aufgestellten Grundsätzen definiert wurden.
- c) Kollektive Verurteilungen ohne individuellen Schuldnachweis überwiegen.
- d) Die Verfahren waren geheim, sie ermangeln einer wesentlichen Rechtsgarantie, die unter allen Völkern gebräuchlich ist, der Möglichkeit einer wirklichen Verteidigung.
- e) Die angewandten Strafmaße von 10 bis 25 Jahren Zwangsarbeit sind in ihrer Anwendung vollkommen starr und stehen in keinem Verhältnis zur Schwere der angeblich verübten Verfehlungen.
- f) Die verurteilten Personen sind von jeglichem Verkehr mit der Außenwelt abgeschnitten. Nicht einmal von der Tatsache ihrer Verurteilung können sie Kenntnis geben.

II.

Durch ihre Teilnahme an der Rechtsprechung des Internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg hat die Union Sozialistischer Sowjet-Republiken vor aller Welt zu erkennen gegeben, daß auch sie die Verschleppung von Zivilpersonen als Kriegsverbrechen ansieht.

Trotzdem hat die Union Sozialistischer Sowjet-Republiken entgegen allen völkerrechtlichen Grundsätzen große Massen von deutschen und volksdeutschen Zivilpersonen, Männern, Frauen und Kindern, aus den von der Roten Armee besetzten oder abhängigen Gebieten verschleppt, ohne daß diese Menschen bisher in der Lage waren, ein Lebenszeichen von sich zu geben.

Weder über die Tatsache der Verschleppung noch über die Zahl der Verschleppten ist bisher eine Äußerung der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken erfolgt. Nachweislich handelt es sich um Hunderttausende!

III.

Diese Tatsachen erfüllen das ganze deutsche Volk mit ernster Besorgnis um das Schicksal der in der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken zurückgehaltenen deutschen Kriegsgefangenen und Zivilpersonen.

Der Deutsche Bundestag weist mit großem Ernst darauf hin, daß bei der Behandlung deutscher Kriegsgefangener und verschleppter Zivilpersonen gegen die Grundsätze der Menschlichkeit verstoßen worden ist. Die fortgesetzte Nichtbeachtung der allgemein verbindlichen Normen hat nicht nur den deutschen

Kriegsgefangenen und verschleppten Zivilpersonen unermessliche Leiden zugefügt, sondern auch die schmerzliche Tatsache einer Zersetzung der Völkerrechtsgemeinschaft geschaffen. Die Folgen sind für die gesamte Menschheit unübersehbar.

Im Vertrauen auf die Unterstützung aller friedliebenden Völker und im Vertrauen auch auf den Gerechtigkeitssinn der Völker der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken richtet daher das deutsche Volk durch seinen Bundestag an diese die Aufforderung:

1. Alle noch in der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken gegen ihren Willen zurückgehaltenen Deutschen unverzüglich freizulassen, soweit ihnen persönlich keine Kriegsverbrechen, wie sie in der Haager Landkriegsordnung und in den beim Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg aufgestellten Grundsätzen definiert sind, nachgewiesen werden können.
2. Bis zur Heimsendung der noch zurückgehaltenen Deutschen ihnen den Brief- und Paketverkehr mit ihren Angehörigen zu gestatten.
3. Für die wegen solcher Kriegsverbrechen oder anderer Vergehen abgeurteilten Deutschen eine Revision des Urteils in einem geordneten Gerichtsverfahren zu ermöglichen.
4. Die Namen aller noch in der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken befindlichen Deutschen einschließlich der wegen Kriegsverbrechen oder sonstiger Vergehen Verurteilten zu nennen.
5. Die Namen der seit ihrer Gefangennahme bzw. auch ihrer Verbringung in das Gebiet der Union Sozialistischer Sowjet-Republiken verstorbenen Kriegsgefangenen und Zivilgefangenen mitzuteilen⁵⁾.

Zur Begründung eines Antrags des Senats der Freien Hansestadt Bremen betreffend beschleunigte Heimkehr der Kriegsgefangenen führte der Vertreter des Landes Bremen am 13. 1. 1950 vor dem Bundesrat aus:

»Nach dem Völkerrecht, das alle Länder einschließlich Rußland bindet, darf die Kriegsgefangenschaft weder Rache noch Strafe sein; die Kriegsgefangenen sollen mit Menschlichkeit behandelt werden, und es ist verboten, an den Kriegsgefangenen irgendwelche Vergeltungsmaßnahmen auszuüben«⁶⁾.

⁵⁾ Der Berichterstatter des Ausschusses für das Besatzungsstatut und Auswärtige Angelegenheiten bezeichnete in der 19. Sitzung des Bundestags vom 1. 12. 1949, 1. Sten.Ber. 545 (A), die Zurückhaltung von Kriegsgefangenen als Verstoß gegen Art. 20 LKO und gegen die Menschenrechtsdeklaration der UN. Siehe ferner die Erklärung der Fraktionen des Bundestags mit Ausnahme der kommunistischen Fraktion in der 62. Sitzung vom 5. 5. 1950, 1. Sten.Ber. 2282 (C), und die Entschließung des Bundestags vom 26. 3. 1953, 258. Sitzung, 1. Sten.Ber. 12512 (D), 1. BT-Drs. 4163, S. 4.

⁶⁾ BR-Sitz.Ber. Nr. 11, S. 140 (C). In dem einstimmig angenommenen Antrag fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, sich unter Berufung auf das Kriegsgefangenenabkommen für Heimführung der in der Sowjetunion und in Jugoslawien verurteilten deutschen Kriegsgefangenen einzusetzen, a. a. O., S. 140 (D). Siehe ferner die Entschließung des Bundesrats vom 12. 5. 1950, BR-Sitz.Ber. Nr. 20, S. 327 (B).

Vor dem Dritten Ausschuß der UN-Generalversammlung erläuterte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes am 30. 11. 1953 den deutschen Standpunkt zur Frage der **Verurteilung deutscher Kriegsgefangener wegen angeblicher Kriegsverbrechen durch die Sowjetunion** und zur **Auskunfts-pflicht der Gewahrsamsmacht über den Verbleib von Kriegsgefangenen**:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bedauert es aufs tiefste, daß die Regierung der Sowjetunion auch weiterhin an ihrer Behauptung festhält, daß die noch in der Sowjetunion zurückgehaltenen deutschen Kriegsgefangenen entweder verurteilte Kriegsverbrecher sind oder Personen, die sich noch unter der Beschuldigung von Kriegsverbrechen in Untersuchungshaft befinden. Weder die Bundesregierung noch die Vereinten Nationen oder die internationale Öffentlichkeit haben jemals von der Sowjetregierung eine Auskunft darüber erhalten, worin im einzelnen die Kriegsverbrechen bestanden haben sollen, auf die sich die Verurteilungen deutscher Kriegsgefangener gestützt haben. Da jedoch eine beträchtliche Anzahl von deutschen Kriegsgefangenen, die verurteilt worden waren, in die Heimat zurückgeführt worden sind, war es der Bundesregierung möglich, ein ziemlich vollständiges Bild von diesen Prozessen und der Art der Anklagegründe zu gewinnen.

Ich kann nicht glauben, daß es die Billigung der Regierung der Sowjetunion finden würde, wenn ihr bekannt wäre, wie es uns bekannt ist, daß im Verlaufe der Verfahren von den deutschen Gefangenen angebliche Geständnisse durch Mißhandlungen erzwungen worden sind, daß die durchgeführten Verfahren der wesentlichsten, in allen zivilisierten Ländern üblichen Rechtsgarantien entbehrten und daß die den Verurteilten zur Last gelegten Tatbestände zwar als Kriegsverbrechen bezeichnet wurden, jedoch im allgemeinen nicht einmal unter die Begriffsbestimmungen fielen, wie sie nach dem Kriege von internationalen Gerichten für Kriegsverbrechen aufgestellt worden sind.

In diesem Zusammenhang erscheint es auch zweckmäßig, darauf hinzuweisen, daß eine nicht unerhebliche Zahl von deutschen Kriegsgefangenen wegen geringfügiger, während der Kriegsgefangenschaft begangener Vergehen – wie z. B. das Auflesen von Kartoffeln, um den Hunger zu stillen, und ähnlicher Delikte – verurteilt worden sind. Niemand wird behaupten können, daß solche Vergehen, die während der Kriegsgefangenschaft in sowjetischen Lagern begangen wurden, als Kriegsverbrechen angesehen werden können. Im übrigen werden einige hundert deutsche Kriegsgefangene zurückgehalten, von denen wir mit Sicherheit wissen, daß sie sich weder in Untersuchungshaft befinden, noch jemals verurteilt worden sind⁷⁾.

⁷⁾ Vgl. auch die Erklärung des Leiters der deutschen Delegation vor dem Sonderausschuß der UN für Kriegsgefangenenfragen in Genf am 11. 9. 1953 (wiedergegeben in Bull. 1953, S. 1485). Der Bundeskanzler bezeichnete Verurteilungen deutscher Kriegsgefangener in Jugoslawien als »Vergehen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit«, 32. Sitzung des Bundestags vom 27. 1. 1950, 1. Sten.Ber. 1013 (B).

Die Regierung der Sowjetunion hat sich bisher noch nicht darüber geäußert, wie die von ihr am 4. Mai 1950 veröffentlichte Zahl der noch zurückgehaltenen deutschen Kriegsgefangenen zustandegekommen ist und welchen Personenkreis diese Zahl umschließt. Ich glaube dargelegt zu haben, daß es kaum möglich ist, daß diese Zahl alle Deutschen einschließt, die im Mai 1950 in der Sowjetunion zurückgehalten wurden.

Es ist bisher nicht gelungen, von der Sowjetunion Auskunft über die noch in der Sowjetunion lebenden und über die in sowjetischem Gewahrsam verstorbenen Deutschen zu erhalten, wie es den anerkannten Maßstäben internationalen Verhaltens und den Genfer Konventionen entsprechen würde. Ich glaube, es ist kein unbilliges Verlangen, wenn wir die Regierung der Sowjetunion bitten, die Namen derjenigen Deutschen mitzuteilen, die in der am 4. Mai 1950 bekanntgegebenen Zahl erfaßt worden sind, und darüber hinaus alle diejenigen Deutschen zu nennen, die sich unter einem wie auch immer gearteten Status in der Sowjetunion aufhalten. Schließlich sollte es der Sowjetunion möglich sein, die deutschen Bemühungen bei der Nachforschung nach verschollenen Gefangenen zu unterstützen. Ich darf in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß es die Auskünfte verschiedener Regierungen, für die die Bundesregierung überaus dankbar ist, möglich gemacht haben, das Schicksal von einigen tausend an der Westfront verschollenen deutschen Soldaten aufzuklären⁸⁾.

Der deutsche Delegationsführer nahm vor der UN-Sonderkommission für Kriegsgefangenenfragen in Genf am 22. 1. 1952 zu der Frage Stellung, ob ein Kriegsgefangener durch die **Verurteilung wegen Kriegsverbrechen** oder durch den **Abschluß eines Arbeitsvertrages den Status als Kriegsgefangener verliere**:

»Die Bundesregierung weiß, daß viele Kriegsgefangene wegen Kriegsverbrechen unter Anklage gestellt und verurteilt worden sind. Verschiedene Regierungen haben daraufhin diesen Personen den offiziellen Status von Kriegsgefangenen abgesprochen. Andere Kriegsgefangene wiederum sind gezwungen worden, Arbeitsverträge einzugehen oder in eine andere Art von Dienstverhältnis einzutreten, und werden möglicherweise deshalb von den Regierungen, in deren Gebieten sie zu bleiben gezwungen sind, nicht länger als Kriegsgefangene betrachtet. Weitere Kriegsgefangene mögen aus dem Gewahrsam einer Regierung in den Gewahrsam einer anderen überstellt worden sein, was die Nachforschungen nach diesen Personen natürlich nicht erleichtert. Die Bundesregierung hat es daher sehr begrüßt, daß die Kommission diese Tatsache kennt, und daß der Vorsitzende in dem letzten an den Bundeskanzler gerichteten Schreiben ausdrücklich feststellt, daß von dem Ausschuß der Ausdruck »Kriegsgefangener« in dem Sinne ausgelegt wird, daß er Personen einschließt, die, wenn sie auch nicht mehr als Kriegsgefangene bezeichnet werden, doch aus diesem oder jenem Grunde in Haft gehalten werden«⁹⁾.

⁸⁾ Bull. 1953, S. 1918.

⁹⁾ Bull. 1952, S. 137.

Bei den Moskauer Besprechungen zwischen Regierungsdelegationen der BRD und der Sowjetunion vom 9. bis 13. 9. 1955 wurde auch über die Frage der Heimführung von Kriegsgefangenen verhandelt ¹⁰⁾. In einer Erklärung vor der Presse am 14. 9. 1955 in Moskau gab der Bundeskanzler bekannt, daß sich die Sowjetregierung zur unverzüglichen Heimführung der noch in der Sowjetunion zurückgehaltenen Deutschen verpflichtet habe ¹¹⁾.

78. Durch Gesetz vom 14. 6. 1951 ¹²⁾ wurden mit Wirkung vom 8. 5. 1945 alle Bestimmungen der **Feindgesetzgebung aufgehoben**, die auf Grund des Kriegszustandes die kriegführenden Staaten und ihre Staatsangehörigen als Feinde behandelten. Zu diesen Bestimmungen zählen unter anderem die in der Anlage zum Gesetz aufgezählten Vorschriften über die Behandlung von Feindvermögen und die Behandlung ausländischer Arbeitskräfte.

Die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf weist darauf hin, daß das Gesetz die Frage des Zeitpunkts der **völkerrechtlichen Kriegsbeendigung** unberührt läßt ¹³⁾.

79. Die BRD trat am 3. 9. 1954 den **vier Genfer Rotkreuz-Konventionen** vom 12. 8. 1949 bei ¹⁴⁾.

Neutralität

80. In einer Verbalnote vom 8. 12. 1955 ¹⁵⁾ erklärte die BRD die **Anerkennung der immerwährenden Neutralität Österreichs** ¹⁶⁾.

81. Gegen die im **deutsch-israelischen Vertrag** vom 10. 9. 1952 ¹⁷⁾ vorgesehenen **Wiedergutmachungsleistungen** der BRD an Israel erhoben die

¹⁰⁾ Die auf der Moskauer Konferenz abgegebenen Erklärungen sind wiedergegeben in: Bemühungen, II. Teil, S. 221 ff.; zur Kriegsgefangenenfrage siehe insbesondere S. 223, 229.

¹¹⁾ Bull. 1955, S. 1445 f.

¹²⁾ Gesetz über die Aufhebung von Kriegsvorschriften, BGBl. I, S. 391.

¹³⁾ 1. BT-Drs. 2093, S. 8.

¹⁴⁾ Gesetz vom 21. 8. 1954 (BGBl. II, S. 781), Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (a. a. O., S. 783), Convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (a. a. O., S. 813), Convention relative au traitement des prisonniers de guerre (a. a. O., S. 838), Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (a. a. O., S. 917). Gemäß ihren Schlußbestimmungen sind die Konventionen für die BRD am 3. 3. 1955 in Kraft getreten (BGBl. 1954 II, S. 1133).

¹⁵⁾ Nach Mitteilung im Bull. 1955, S. 1987; der Wortlaut der Note ist, soweit ersichtlich, nicht veröffentlicht.

¹⁶⁾ Vgl. das österreichische Verfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs vom 26. 10. 1955, Österreichisches BGBl. 1955, Nr. 211. Österreich brachte dieses Gesetz in einer Note vom 14. 11. 1955 der deutschen Bundesregierung zur Kenntnis und bat um Anerkennung der Neutralität.

¹⁷⁾ Siehe oben S. 276.

Arabische Liga und ihre Mitgliedstaaten Protest. Von arabischer Seite wurde einmal darauf hingewiesen, daß Israel Schadensersatzleistungen an die von ihm vertriebenen arabischen Palästina-Flüchtlinge ablehne und deshalb nicht berechtigt sei, seinerseits von der BRD Entschädigung für die in Israel aufgenommenen jüdischen Flüchtlinge aus Deutschland zu fordern. Zum anderen stellten die arabischen Staaten auf den zwischen ihnen und Israel noch bestehenden Kriegszustand ab und warfen der BRD vor, die **Grundsätze der Neutralität** und der traditionellen deutsch-arabischen Freundschaft zu verletzen¹⁸⁾. Der Bundeskanzler setzte sich am 4. 3. 1953 anlässlich der Beratung des Wiedergutmachungsabkommens mit den Argumenten der arabischen Staaten auseinander. Er führte aus:

»Die Frage der Entschädigung der jüdischen Flüchtlinge, die der national-sozialistischen Verfolgung entronnen sind, ist zwischen der Bundesrepublik und dem jüdischen Volk zu lösen.

... eine Verletzung der Neutralitätspflicht liegt unter keinen Umständen vor. Außerdem ist, wie ich schon ausgeführt habe, Vorsorge dafür getroffen, daß das Abkommen nicht zur Lieferung von Waffen, Munition oder sonstigem Kriegsggerät an Israel benutzt werden kann«¹⁹⁾.

Allgemeines Besatzungsrecht

82. Die **Verhinderung der Wiedervereinigung Deutschlands** durch die Sowjetunion bezeichnete der Bundeskanzler am 27. 5. 1955 als **Verletzung** der nach der **Haager Landkriegsordnung**¹⁾ einer Besatzungsmacht obliegenden Pflichten:

»Denn die Sowjetzone ist nichts anderes als ein von Sowjetrußland besetztes deutsches Gebiet. Nach der Haager Konvention ist Sowjetrußland verpflichtet, dieses Gebiet treuhänderisch, d. h. unter Wahrung der Freiheit der Bewohner und ihrer Rechte, zu verwalten und in diesem Zustand zurückzugeben«²⁾.

¹⁸⁾ Vgl. die von Ägypten am 12. 11. 1952 an die Bundesregierung gerichtete Note, Bull. 1952, S. 1587, ferner das Memorandum der syrischen Regierung vom 14. 9. 1952, Übersetzung bei Keesing, S. 3651 (A).

¹⁹⁾ 252. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 12094 (D) f. Vgl. ferner die Erklärung, die der Bundespresseschef im Anschluß an die Unterzeichnung des Abkommens abgab, Bull. 1952, S. 1227. Am 12. 11. 1952 erklärte der Bundeskanzler in einem Interview zur Frage der deutschen Neutralität: »Den Vorwurf einer Neutralitätsverletzung kann ich nicht gelten lassen. Wir greifen in den arabisch-israelischen Konflikt nicht ein, schon deshalb nicht, weil wir keine kriegswichtigen Güter nach Israel liefern werden. Wir haben den arabischen Staaten in diesem Zusammenhang umfassende Garantien angeboten«. Bull. 1952, S. 1563.

¹⁾ Siehe oben S. 278, Anm. 3.

²⁾ 84. Sitzung des Bundestags, 2. Sten.Ber. 4606 (B).

83. Die **Sprengung der Insel Helgoland** und die **Verwendung der Insel als Bombenziel** durch die britische Besatzungsmacht bezeichnete der Bericht-erstatte des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten am 1. 12. 1949 als **Verstoß gegen das Völkerrecht**. Diese Maßnahmen seien weder als **Entwaffnung** noch als **Requisition** gerechtfertigt:

»Die Besatzungsmacht kann die Befugnis zur Zerstörung von Befestigungsanlagen in Deutschland auch nach Abschluß der Feindseligkeiten herleiten aus der von den Verbündeten Nationen ausgesprochenen Absicht, Deutschland vollständig zu entwaffnen. Derart könnte die große Sprengung vom 18. April 1947 nur als Akt der Entmilitarisierung begründet werden. Diese Ermächtigung erstreckt sich aber nur auf die militärischen Anlagen, nicht auf die Insel als solche. Mit den Sprengungen sind die Befestigungsanlagen zerstört worden. Es gibt nichts mehr auf der Insel, was noch der Abrüstung oder Schleifung bedürfte. Jede weitere Zerstörungsmaßnahme trifft die Insel als solche oder Objekte, die einer Entmilitarisierung völkerrechtlich nicht zugänglich sind.

Die Übergabe der Insel an die britische Marine und ihre Verwendung als Bombenziel ist auch nicht als Requisition zu militärischen Übungen zu rechtfertigen. Nach internationalem Herkommen beschränkt sich dieses Recht der Besatzungsmacht auf unbewohnte Plätze und Flächen, wie sie auch in Deutschland hinreichend zur Verfügung stehen. Es ist aber aller völkerrechtlichen Gewohnheit widersprechend, einen solchen unbewohnten Platz dadurch herzustellen, daß man ihn zerstört und daß man die Bevölkerung vertreibt. Dadurch, durch dieses Herbeiführen des Tatbestandes, wird ein bewohnter Platz im völkerrechtlichen Sinne nicht zu einem unbewohnten Platz. Die gegenwärtige Verwendung der Insel verstößt also gegen anerkannte Grundsätze der internationalen Gewohnheit, weil ihre fortgesetzte Bombardierung eine systematische Devastation einer Ortschaft auf fremdem Staatsgebiet darstellt. Eine solche ist selbst während der Dauer eines Krieges nur dann rechtmäßig, wenn sie im Rahmen kriegerischer Operationen einer dringenden militärischen Notwendigkeit entspricht.

...

Was aber im Krieg und im Verlaufe von Kampfhandlungen verboten ist, ist um so weniger drei Jahre nach dem Ende der Feindseligkeiten einer Besatzungsmacht erlaubt, die ihren vollständigen Sieg mit bedingungsloser Kapitulation des Gegners gekrönt hat«³⁾.

84. a) Zur **Auslieferung von deutschen Staatsangehörigen, die im Ausland wegen Kriegsverbrechen verfolgt werden, durch die Besatzungsmächte** nahm der Bundesjustizminister in der 101. Sitzung des Bundestags vom 14. 11. 1950 Stellung:

³⁾ 19. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 551 (A).

»Die Auslieferung von Deutschen, die nach Kontrollratsgesetz Nr. 10 vom 20. Dezember 1945⁴⁾ wegen Kriegsverbrechen belangt werden, gehört nach Ansicht der Besatzungsmächte zu den ihnen auf Grund des Besatzungsstatuts vorbehaltenen Gebieten. Sie erkennen in diesen Fällen ... die Bestimmung des Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes, nach der kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden darf, nicht als für sie verpflichtend an. Die Bundesregierung war von Anfang an mit allem Nachdruck bemüht, die Besatzungsmächte zu bestimmen, von einer Auslieferung Deutscher wegen angeblicher Kriegsverbrechen Abstand zu nehmen. Insbesondere hat sie fortgesetzt gebeten, von der Auslieferung an die Oststaaten abzusehen, da in diesen Ländern die Garantien für die Durchführung eines rechtsstaatlichen Begriffs entsprechenden Strafverfahrens nicht gegeben sind. Sie hat dabei ihre vorbehaltlose Bereitwilligkeit erklärt, über die gegen die betroffenen Personen erhobenen Beschuldigungen durch deutsche Gerichte nach deutschem Recht entscheiden zu lassen. ... Die Bundesregierung wird nach wie vor nichts unversucht lassen, um durch Vorstellungen bei den Besatzungsmächten die Auslieferung von Deutschen wegen angeblicher Kriegsverbrechen zu verhindern«⁵⁾).

Der Bundesinnenminister erörterte vor dem Bundestag die Frage, ob die im Kontrollratsgesetz Nr. 10 vorgesehene Auslieferung deutscher Staatsangehöriger, die wegen Kriegsverbrechen verfolgt werden, sich im Rahmen der im Besatzungsstatut⁶⁾ niedergelegten Befugnisse der Besatzungsmächte hält:

»Es mag zweifelhaft sein, ob diese Bestimmungen des Gesetzes Nr. 10 in allen Teilen mit dem Besatzungsstatut vereinbar sind. Es könnte zum Beispiel gesagt werden, daß das Besatzungsstatut keine überzeugende Stütze für die Bestimmung enthält, daß deutsche Staatsangehörige ohne gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet sowie Ausländer schon deshalb ausgewiesen werden können, weil sie militärgerichtlich bestraft worden sind. Auch ist zweifelhaft, ob die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 10 im Falle Jespers⁷⁾ überhaupt beachtet worden sind. Jespers ist nach deutschem Recht deutscher Staatsangehöriger; er hatte seinen gewöhnlichen Aufenthalt zweifellos im Bundesgebiet. Das Gesetz Nr. 10 sieht ausdrücklich vor, daß nur Deutsche ohne gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet ausgewiesen werden können. Selbst wenn nun die britischen Behörden der Meinung sind, daß Jespers belgischer Staatsangehöriger sei, hätte seine Ausweisung im Hinblick auf die militärgerichtliche Verurteilung nur durch einen Beschluß des Rates der Hohen Kommissare oder eines von ihnen

⁴⁾ ABl. des Kontrollrats in Deutschland Nr. 3 vom 31. 1. 1946, S. 50.

⁵⁾ 1. Sten.Ber. 3691 (C).

⁶⁾ Anlage zu Nr. 1 des ABl. der AHK vom 23. 9. 1949, S. 13.

⁷⁾ Jespers war ursprünglich belgischer Staatsangehöriger und hatte seit 1942 auf deutscher Seite am Krieg teilgenommen und die deutsche Staatsangehörigkeit erworben. Nach Kriegsende lebte er in Deutschland. Er wurde in Belgien wegen Verletzung seiner Treupflicht gegenüber dem belgischen Staat strafgerichtlich verfolgt.

bestellten Ausschusses vollzogen werden dürfen. An einem solchen Beschluß fehlt es aber offenbar. ... Insgesamt hat es also den Anschein, daß es sich bei der Auslieferung des Jaspers an die belgische Militärpolizei um einen Übergriff untergeordneter britischer Stellen gehandelt hat«⁸⁾.

b) Zur Frage, ob die **Auslieferung** ehemaliger **deutscher Mitglieder der französischen Fremdenlegion** durch die Besatzungsmächte an Frankreich einen **Mißbrauch besatzungsrechtlicher Befugnisse** darstelle, nahm der Ausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten in einem Bericht vom 21. 3. 1952 Stellung⁹⁾:

»Im Bundesgebiet wäre gegen die Auslieferung von Legionären an Frankreich ein Einwand aus Art. 16 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes¹⁰⁾ herzuleiten. Die Alliierten haben das Grundgesetz genehmigt, wobei strittig ist, ob es auch gegen die Besatzungsmacht selbst angerufen werden kann. Diese Streitfrage kann in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Ziffer 6 des Besatzungsstatuts¹¹⁾ gewährleistet, daß die Besatzungsbehörden gewisse Grundrechte garantieren. Die von der Besatzungsmacht garantierten Grundrechte sind im Zusammenhang mit Art. 16 des Grundgesetzes so auszulegen, daß eine Auslieferung an das Ausland nicht zulässig ist. Die Besatzungsmächte werden sich hierbei weder auf Ziffer 2 c, auswärtige Angelegenheiten, noch auf Ziffer 2 e¹²⁾, Schutz der alliierten Streitkräfte, berufen können, da es sich nicht um die Sicherheit der Besatzungstruppen, sondern eines anderen, in einem andern Erdteil stationierten Truppenteils handelt. ... Nun haben sich diese Vorfälle in Berlin zugetragen. Nach Art. 1 Abs. 3 der Berliner Verfassung vom 1. September 1950¹³⁾ sollten die Grundrechte des Bonner Grundgesetzes auch in Berlin gelten. Diese Bestimmung ist aber von den Westalliierten für Berlin »zurückgestellt« worden. In den eigenen Grundrechten der Berliner Verfassung steht das Auslieferungsverbot nicht. Dennoch stellt sich der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten einmütig auf den Standpunkt, daß nach der gesamten Vorgeschichte und nach der Entwicklung, die diese Rechte genommen haben, hier so zu verfahren ist, als ob diese Vorkommnisse – wie das auch bei einigen der Legionäre offenbar der Fall zu sein scheint – in dem durch Besatzungsrecht eingeengten Geltungsbereich des Grundgesetzes geschehen wären. Abgesehen von dem Bruch der von der britischen Besatzungsmacht gegebenen Zusagen stellt die den deutschen Polizeiorganen gegebene Weisung einen Mißbrauch besatzungsrechtlicher Befugnisse dar. Mit Rücksicht auf die Tatsache, daß der durch Kontrollratsbestimmung aufgehobene § 141 a des Strafgesetzbuches¹⁴⁾, der die Werbetätig-

⁸⁾ 39. Sitzung vom 16. 2. 1950, 1. Sten.Ber. 1324 (C).

⁹⁾ 202. Sitzung des Bundestags vom 27. 3. 1952, 1. Sten.Ber. 8701 (A). Der dem Bericht zugrunde liegende Sachverhalt ist oben S. 248 f. wiedergegeben.

¹⁰⁾ Wortlaut oben S. 250, Anm. 2.

¹¹⁾ Siehe oben S. 286, Anm. 6.

¹²⁾ Des Besatzungsstatuts.

¹³⁾ Verordnungsblatt für Groß-Berlin 1950, S. 433.

¹⁴⁾ Siehe unten S. 289, Anm. 20.

keit für fremde Heere unter Strafe stellte, einer Übung in allen zivilisierten Staaten entspricht, bedeutet die der Berliner Polizei erteilte Weisung eine Ausnutzung einer Souveränitätsbeschränkung, die für die Erreichung der proklamierten Besatzungsziele nicht notwendig ist.«

Die Bundesregierung hat, wie der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes in der 195. Sitzung des Bundestags vom 21. 2. 1952 berichtete¹⁵⁾, die französische Hohe Kommission um Rücklieferung der aus dem Bundesgebiet abtransportierten Legionäre ersucht und die britische Hohe Kommission gebeten, diese Legionäre von der französischen Regierung zurückzufordern. Gleichzeitig wurde bei der britischen Hohen Kommission gegen die Festnahme der Legionäre und ihre Überstellung an die französischen Behörden Verwahrung eingelegt und gebeten, zu erwirken, daß die Verhaftung wegen Fahnenflucht verfolgter Fremdenlegionäre für den britischen Sektor von Berlin verboten wird, wie es für den amerikanischen Sektor bereits geschehen war.

In einem weiteren Fall konnten sich die deutschen Behörden mit Unterstützung der britischen Besatzungsbehörden dem französischen Begehren auf Überstellung eines desertierten deutschen Fremdenlegionärs mit Erfolg widersetzen¹⁶⁾.

85. Die Bundesregierung wandte sich wiederholt an die AHK mit dem Ersuchen, die Werbung von deutschen Staatsangehörigen für die französische Fremdenlegion im Bundesgebiet zu verhindern. Um den Abtransport der geworbenen Fremdenlegionäre durch Militärfahrzeuge verhindern zu können, bemühte sich die Bundesregierung um die Übertragung der Grenzkontrolle über Angehörige der Besatzungsstreitkräfte auf die deutschen Behörden¹⁷⁾.

Der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten befaßte sich mit der **völkerrechtlichen Zulässigkeit der Anwerbung für fremde Truppen**. Der Bericht des Ausschusses vom 21. 2. 1952¹⁸⁾ kommt zu dem Ergebnis, daß das Völkerrecht die Anwerbung fremder Staatsangehöriger für die eigenen Streitkräfte außer im Falle des

¹⁵⁾ 1. Sten.Ber. 8400 (A).

¹⁶⁾ 1. BT-Drs. 2097.

¹⁷⁾ Vgl. die Stellungnahme des Bundeskanzlers zu dem Grenzzwischenfall an der deutsch-französischen Grenze bei Schweigen am 13. 11. 1952, bei dem die französische Eskorte eines Fahrzeugs, das mit 19 zur Fremdenlegion geworbenen Deutschen besetzt war, die unkontrollierte Durchfahrt erzwang, 248. Sitzung des Bundestags vom 29. 1. 1953, 1. Sten.Ber. 11857 (D), ferner den Bericht des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes über die Schritte der Bundesregierung in der 247. Sitzung des Bundestags vom 28. 1. 1953, 1. Sten.Ber. 11773 (D) f., und in der 257. Sitzung vom 25. 3. 1953, 1. Sten.Ber. 12456 (B).

¹⁸⁾ Anlage zur 202. Sitzung des Bundestags vom 27. 3. 1952, 1. Sten.Ber. 8700 (D) f.

Art. 23 der Haager Landkriegsordnung nicht verbiete. In den meisten Staaten sei jedoch die Werbung für fremde Truppen nicht gestattet.

Durch das Zweite Strafrechtsänderungsgesetz vom 6. 3. 1953¹⁹⁾ wurde das von den Besatzungsmächten aufgehobene **Verbot der Anwerbung für den Wehrdienst einer ausländischen Macht** wieder eingeführt²⁰⁾. Der Bundesinnenminister äußerte sich vor dem Bundestag zu der Frage, ob die alliierten Streitkräfte in Deutschland nach Inkrafttreten der Pariser Verträge (s. o. Anm. **) an dieses Verbot gebunden seien:

»Nach Art. 2 Abs. 1 des Truppenvertrages sind die Mitglieder der Streitkräfte verpflichtet, das deutsche Recht zu beachten. Die Behörden der Streitkräfte haben ihrerseits die Verpflichtung und Verantwortung dafür übernommen, daß sich die Mitglieder der Streitkräfte den Bestimmungen des deutschen Rechts entsprechend verhalten. Zu diesen von den Mitgliedern der Streitkräfte zu beachtenden Vorschriften des deutschen Rechts gehört auch § 141 des Strafgesetzbuchs, der die Werbung von Deutschen für den Wehrdienst einer ausländischen Macht im Inland verbietet und unter Strafe stellt. Falls nach dem Inkrafttreten des Protokolls Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmung auf französischer Seite festgestellt werden sollten, könnte von deutscher Seite das Schiedsgericht angerufen werden«²¹⁾.

§ 141 des Strafgesetzbuchs wurde durch das Vierte Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. 6. 1957 wieder aufgehoben²²⁾.

Nach § 7 Abs. 1 e des Paßgesetzes vom 4. 3. 1952²³⁾ ist der Paß zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Paßbewerber in fremde Heeresdienste eintreten will. Nach § 8 dieses Gesetzes kann der Paß dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die gemäß § 7 des Gesetzes die Versagung der Ausstellung des Passes rechtfertigen würden.

Gemäß § 8 des Wehrpflichtgesetzes vom 21. 7. 1956²⁴⁾ dürfen sich

¹⁹⁾ BGBl. I, S. 42.

²⁰⁾ § 141 a des Strafgesetzbuchs vom 15. 5. 1871 (RGBl. S. 127) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. 6. 1935 (RGBl. I, S. 839) wurde durch Art. 1 des Kontrollratsgesetzes Nr. 11 vom 30. 1. 1946 (ABl. des Kontrollrats in Deutschland Nr. 3 vom 31. 1. 1946, S. 55) aufgehoben. Der neue § 141 des Strafgesetzbuchs lautete:

»Wer im Inland oder als Deutscher im Ausland zugunsten einer ausländischen Macht einen Deutschen zum Wehrdienst in einer militärischen oder militärähnlichen Einrichtung anwirbt oder ihren Werbern oder dem Wehrdienst einer solchen Einrichtung zuführt, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten bestraft. – Der Versuch ist strafbar«.

Der Bundesinnenminister berichtete in der 58. Sitzung des Bundestags vom 8. 12. 1954 über die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden auf Grund dieser Vorschrift, 2. Sten.Ber. 2963 (A).

²¹⁾ 58. Sitzung vom 8. 12. 1954, 2. Sten.Ber. 2972 (B).

²²⁾ BGBl. I, S. 597.

²³⁾ BGBl. I, S. 290, in der Fassung des Gesetzes vom 24. 5. 1956, BGBl. I, S. 435.

²⁴⁾ BGBl. I, S. 651.

Wehrpflichtige nur mit Zustimmung des Bundesverteidigungsministers oder der von ihm beauftragten Stellen zum Eintritt in fremde Streitkräfte verpflichtet.

86. Die Bundesregierung ersuchte in den Jahren 1949 und 1950 in einer Reihe von Fällen die AHK um **Ausübung des diplomatischen Schutzes** zugunsten deutscher Interessen im Ausland²⁵⁾.

87. Die Bundesregierung erhob wiederholt **Vorstellungen** bei der AHK, insbesondere beim Hohen Kommissar der Französischen Republik, **gegen die Abschiebung von Ausländern und Staatenlosen in das Bundesgebiet**²⁶⁾.

88. In drei gleichlautenden Schreiben vom 23. 10. 1954 an die Außenminister der USA, Großbritanniens und Frankreichs gab der Bundeskanzler eine Erklärung »betreffend das **Recht eines Militärbefehlshabers zum Schutze seiner Streitkräfte**« ab:

»Ich nehme Bezug auf Absatz 7 des Artikels 5 des am 26. Mai 1952 in Bonn unterzeichneten Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, wonach, abgesehen vom Falle eines Notstandes, jeder Militärbefehlshaber berechtigt ist, im Falle einer unmittelbaren Bedrohung seiner Streitkräfte die angemessenen Schutzmaßnahmen (einschließlich des Gebrauchs von Waffengewalt) unmittelbar zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Gefahr zu beseitigen. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß es sich hierbei um ein nach Völkerrecht und damit auch nach deutschem Recht jedem Militärbefehlshaber zustehendes Recht handelt.

Ich möchte dementsprechend feststellen, daß das in Absatz 7 des Artikels 5 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten erwähnte Recht durch die Streichung des Absatzes, wie sie das Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland vorsieht, nicht berührt wird«²⁷⁾.

Deutschlands Rechtslage

89. Nach Ziffer 2 c) des **Besatzungsstatuts** vom 12. 5. 1949¹⁾ waren »die **auswärtigen Angelegenheiten** einschließlich der von Deutschland oder

²⁵⁾ So für die deutschen Friedhöfe in Polen (1. BT-Drs. 1335), für eine Gruppe in Nordkorea verhafteter Missionare (1. BT-Drs. 986, 1013, 1103, 1300) und für Grundstücke deutscher Bauern im holländischen Grenzgebiet (1. BT-Drs. 807, 1367).

²⁶⁾ Antwort des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts vom 12. 1. 1954 auf eine Anfrage der FDP-Fraktion des Bundestags, 2. BT-Drs. 173.

²⁷⁾ BGBl. 1955 II, S. 481. Siehe auch die Stellungnahme des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, 2. BT-Drs. 1200, S. 11.

¹⁾ ABl. der AHK, Anlage zu Nr. 1 vom 23. 9. 1949, S. 13; in der Fassung vom 6. 3. 1951 abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 154, wo die neu eingefügten Teile hervorgehoben, die gestrichenen in Anmerkungen wiedergegeben sind.

in seinem Namen getroffenen internationalen Abkommen« **den Besatzungsmächten vorbehalten**. Art. VIII der Satzung der AHK vom 20. 6. 1949²⁾ ließ ausländische Vertretungen nur bei der AHK, nicht aber beim Bundespräsidenten zu. Das **Petersberg-Abkommen** vom 22. 11. 1949 zwischen der AHK und dem Bundeskanzler³⁾ sicherte der Bundesregierung »die **schrittweise Wiederaufnahme von konsularischen und Handelsbeziehungen**« zu. Das Deutschland-Communiqué der New Yorker Außenministerkonferenz vom 19. 9. 1950⁴⁾ kündigte an, die Bundesregierung werde zur Errichtung eines Außenministeriums und zur Anbahnung diplomatischer Beziehungen ermächtigt werden. Die »**kleine Revision**« des **Besatzungsstatuts** vom 6. 3. 1951⁵⁾ **beschränkte die Kontrolle** und Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten **durch die Besatzungsmächte** auf bestimmte Tatbestände und Ausnahmefälle. Zur Ausführung der Bestimmungen des revidierten Besatzungsstatuts erging am 6. 3. 1951 die Entscheidung Nr. 11 der AHK über die Zuständigkeit der BRD in auswärtigen Angelegenheiten⁶⁾.

Daraufhin nahm die BRD **mit zahlreichen Staaten die diplomatischen Beziehungen** auf⁷⁾ und schloß **völkerrechtliche Verträge** in eigener Zuständigkeit⁸⁾. Sie trat ferner einer Reihe von **internationalen Organisationen** bei, insbesondere den Sonderorganisationen der UN⁹⁾. Zu den UN entsandte die BRD einen Botschafter und ständigen Beobachter¹⁰⁾.

²⁾ Doc. Am. For. Rel. 1949, S. 113; deutsche Übersetzung im Verordnungsblatt für die Britische Zone 1949, S. 403. Engl. Text der Fassung vom 6. 3. 1951: ZaöRV Bd. 14, S. 165 ff., Fassung vom 20. 6. 1949 dort in Anmerkungen.

³⁾ Deutsche Fassung: BAnz. vom 26. 11. 1949, Nr. 28; engl. Text abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 175 ff.

⁴⁾ Doc. Am. For. Rel. 1950, S. 555 ff., 557; abgedruckt ZaöRV Bd. 13, S. 666 ff.

⁵⁾ ABl. der AHK Nr. 49 vom 6. 3. 1951, S. 792; ZaöRV Bd. 14, S. 153 ff., 156.

⁶⁾ ABl. der AHK 1951 Nr. 49, S. 795 ff.; Doc. Am. For. Rel. 1951, S. 530; abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 159 ff. Zur Entwicklung der äußeren Handlungsfähigkeit der BRD siehe B e r n h a r d t, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 32), S. 121 ff.

⁷⁾ Vgl. die Übersicht in Bull. 1951, S. 190 und die laufenden Bekanntmachungen im GMBI.

⁸⁾ Z. B. Auslieferungsvertrag mit Frankreich vom 29. 11. 1951 (BGBl. 1953 II, S. 152), Meistbegünstigungsabkommen mit Libanon vom 16. 11. 1951 (BGBl. 1953 II, S. 541). Bereits vor der Revision des Besatzungsstatuts hatte die BRD mit Zustimmung der Besatzungsmächte Verträge abgeschlossen, z. B. Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den USA vom 15. 12. 1949 (BGBl. 1950, S. 10), Vorläufiges Handelsabkommen mit Pakistan vom 4. 3. 1950 (BGBl. 1950, S. 718). Vgl. die Direktive Nr. 3 der AHK betreffend Verhandlungen der Bundesregierung oder einer Landesregierung über internationale Abkommen vom 31. 5. 1950 (ABl. der AHK Nr. 24, S. 415; deutsch: BAnz. Nr. 125, S. 3; revidierte englische Fassung vom 6. 3. 1951: ZaöRV Bd. 14, S. 162 f.).

⁹⁾ Am 10. 11. 1950 der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Verträge der BRD, Ergänzungs-Bd. 1 Ziff. A 5; am 29. 5. 1951 der World Health Organization (WHO), a. a. O., A 7; am 12. 6. 1951 der International Labour Organization (ILO), a. a. O., A 8; am 11. 7. 1951 der United Nations Educational, Scientific, and

a) Gemäß dem Deutschlandvertrag in der Fassung des Pariser Protokolls (s. o. Anm. **) erlangte die BRD mit dem Inkrafttreten des Vertrags am **5. 5. 1955 »die volle Macht eines souveränen Staates«**; doch sicherten sich die **Drei Mächte Vorbehaltsbereiche** in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes, sowie bezüglich der Stationierung ihrer Streitkräfte. In dem Vertrag heißt es:

Art. 1: »(1) Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden die Vereinigten Staaten von Amerika, das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland und die Französische Republik (in diesem Vertrag und in den Zusatzverträgen auch als »Drei Mächte« bezeichnet) das Besatzungsregime in der Bundesrepublik beenden, das Besatzungsstatut aufheben und die Alliierte Hohe Kommission sowie die Dienststellen der Landeskommissare in der Bundesrepublik auflösen¹⁰⁾.

(2) Die Bundesrepublik wird demgemäß die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben.«

Art. 2: »Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert hat, behalten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung. Die von den Drei Mächten beibehaltenen Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf die Stationierung von Streitkräften in Deutschland und der Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte bestimmen sich nach den Artikeln 4 und 5 dieses Vertrags.«

Art. 3: »(1) Die Bundesrepublik wird ihre Politik in Einklang mit den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen und mit den im Statut des Europarates aufgestellten Zielen halten.

(2) Die Bundesrepublik bekräftigt ihre Absicht, sich durch ihre Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die zur Erreichung der gemeinsamen Ziele der freien Welt beitragen, mit der Gemeinschaft der freien Nationen völlig zu verbinden. Die Drei Mächte werden zu gegebener Zeit Anträge der Bundesrepublik unterstützen, die Mitgliedschaft in solchen Organisationen zu erlangen.

(3) Bei Verhandlungen mit Staaten, mit denen die Bundesrepublik keine

Cultural Organization (UNESCO), a. a. O., A 10; am 14. 8. 1952 dem International Monetary Fund (IMF) und der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), a. a. O., A 16 und 17; am 10. 6. 1954 der World Meteorological Organization (WMO), a. a. O., A 31; am 21. 3. 1955 der Union postale universelle (UPU), a. a. O., A 54; am 26. 7. 1955 der Union internationale des télécommunications (ITU), a. a. O., A 78.

¹⁰⁾ Bull. 1954, S. 403. Bereits seit dem 2. 10. 1952 war der deutsche Generalkonsul in New York als Beobachter bei den UN tätig, vgl. Bull. 1952, S. 1421.

¹¹⁾ Vgl. die Proklamation der AHK vom 5. 5. 1955 über die Beendigung des Besatzungsstatuts (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 97).

Beziehungen unterhält, werden die Drei Mächte die Bundesrepublik in Fragen konsultieren, die deren politische Interessen unmittelbar berühren.

(4) Auf Ersuchen der Bundesregierung werden die Drei Mächte die erforderlichen Vorkehrungen treffen, die Interessen der Bundesrepublik in ihren Beziehungen zu anderen Staaten und in gewissen internationalen Organisationen oder Konferenzen zu vertreten, soweit die Bundesrepublik dazu nicht selbst in der Lage ist.«

b) Die Regierungsbegründung zu Art. 2 des Deutschlandvertrags in der ursprünglichen Fassung vom 26. 5. 1952 betont, daß diese Bestimmung **keine vertragliche Anerkennung der alliierten Vorbehalte** seitens der BRD enthalte:

»Diese Rechte beruhen demnach nicht auf einem Vertragsverhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten. Sie werden den Alliierten von der Bundesrepublik nicht übertragen, sondern werden als Folge aus dem Viermächteverhältnis, das 1945 zwischen den Westmächten und der Sowjetunion begründet worden ist, von jenen zurückbehalten. Die Bundesrepublik nimmt diese Vorbehalte als eine gegebene Tatsache zur Kenntnis, ohne zu ihren rechtlichen Grundlagen Stellung zu nehmen. Eine Anerkennung der bisherigen Besatzungsgewalt, ihrer Grundlagen und ihrer Tragweite wird nicht ausgesprochen. Die Bundesrepublik verpflichtet sich lediglich, sich jeder Maßnahme zu enthalten, welche diese Rechte beeinträchtigen würde. Sie erklärt sich bereit, mit den Drei Mächten zusammen zu wirken, um ihnen die Ausübung dieser Rechte zu erleichtern«¹²⁾.

c) **Zum Umfang der den Drei Mächten vorbehaltenen Rechte** in bezug auf Gesamtdeutschland und Berlin führt der Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 15. 2. 1955 aus:

»Im Auswärtigen Ausschuß wurden Bedenken vorgetragen, die mit der Gefahr einer zu starken oder etwa mißbräuchlichen Ausübung des gesamtdeutschen Vorbehalts zusammenhängen. Die Bundesregierung hob hier auf den aufrechterhaltenen Brief der Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26. Mai 1952 (BGBl. II, S. 244) ab, in dem die drei Regierungen ausdrücklich erklären, das Vorbehaltsrecht in bezug auf Deutschland als Ganzes nicht dahin auszulegen, als erlaube es ihnen, von den gegenüber der Bundesrepublik in den Verträgen übernommenen Verpflichtungen abzuweichen. Diese Erklärungen zwingen im Zusammenhang mit Inhalt und Geist der Verträge zu der Feststellung, daß die Vorbehaltsrechte ausdrücklich auf ihren Sinn und Zweck beschränkt sind, der darin besteht, die Rechtsposition gegenüber Sowjetrußland zu wahren. Die Vorbehalte können und dürfen also gegenüber der Bundesrepublik nicht Befugnisse geben, die der Aufhebung des Besatzungsregimes und der Souveränität

¹²⁾ 1. BT-Drs. 3500, Anlage 4, S. 7. Vgl. auch den Bericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten vom 28. 10. 1952, 1. BT-Drs. 3900, S. 7.

widersprechen. Soweit Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Durchführung [des] gesamtdeutschen Vorbehalts im Gebiete der Bundesrepublik notwendig werden, können diese nicht einseitig und hoheitsrechtlich durch die drei Mächte durchgeführt werden. Die Bundesrepublik ist aber je nach Sachlage vertraglich verpflichtet, alsdann in eigener Zuständigkeit das Erforderliche zu tun.

Im Auswärtigen Ausschuß wurde auch darüber diskutiert, auf welchen internationalen Vereinbarungen die beizubehaltenden Rechte der drei westlichen Mächte beruhen. Eine Einigkeit darüber, ob nur die Deklarationen vom 5. Juni 1945¹³⁾ oder daneben auch das Potsdamer Abkommen¹⁴⁾ oder ob nur dieses Abkommen in Betracht komme, war nicht zu erzielen¹⁵⁾. Übereinstimmung bestand jedoch darüber, daß alle Berlin und Gesamtdeutschland betreffenden Rechte und Verantwortlichkeiten aufrechterhalten werden sollen, die sich aus irgendwelchen Vereinbarungen zwischen den hier in Betracht kommenden Alliierten des zweiten Weltkrieges ergeben. ...

Die Rechtsgrundlage der Streitkräfte, die sich in Berlin befinden, ändert sich durch das Vertragswerk nicht. In Berlin halten sich alliierte Truppen auch in Zukunft ausschließlich auf Grund hoheitlicher Befugnisse auf, die sich aus besatzungsrechtlichen Grundlagen und aus den Viermächte-Vereinbarungen von 1945 ergeben«¹⁶⁾.

d) Zur Rechtsgrundlage der Stationierung von Streitkräften der drei Westmächte im Gebiet der BRD führt der Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten zu den Pariser Verträgen aus:

»Der Auswärtige Ausschuß ist mit der Regierung der Auffassung, daß für das Gebiet der Bundesrepublik nach dem Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag¹⁷⁾ nur noch ein vertragliches Stationierungsrecht besteht«¹⁸⁾.

¹³⁾ Declaration regarding the defeat of Germany and the assumption of supreme authority with respect to Germany by the Governments of the United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics and the Provisional Government of the French Republic vom 5. 6. 1945, ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 7; Statement by the Governments of the United Kingdom, the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics and the Provisional Government of the French Republic on the zones of occupation in Germany vom 5. 6. 1945, a. a. O., S. 11.

¹⁴⁾ Report on the Tripartite Conference of Berlin vom 2. 8. 1945, ABl. des Kontrollrats in Deutschland, Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13.

¹⁵⁾ Vgl. hierzu Grewe in Bull. 1952, S. 827.

¹⁶⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 6.

¹⁷⁾ Gesetz betreffend den Beitritt der BRD zum Brüsseler Vertrag und zur NATO vom 24. 3. 1955, BGBl. II, S. 256.

¹⁸⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 7. In Art. 4 des Deutschlandvertrags heißt es: Abs. 1 Satz 1: »Bis zum Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag behalten die Drei Mächte weiterhin ihre bisher ausgeübten oder innegehabten Rechte in bezug auf die Stationierung von Streitkräften in der Bundesrepublik«. Abs. 2 Satz 1 und 2: »Die von den Drei Mächten bisher ausgeübten oder innegehabten und weiterhin beizubehaltenden Rechte in bezug auf die Stationierung von Streitkräften in Deutschland

e) Bei der Beratung der Pariser Verträge im Bundestag erörterte der Bundeskanzler die **Wiederherstellung der deutschen Souveränität und ihr Verhältnis zur Besatzungsgewalt**:

»Diese Souveränität ... wird der Bundesrepublik nicht von den drei westlichen Besatzungsmächten »verliehen« oder »gewährt«. Sie ist keine von fremden Mächten übertragene, sondern sie ist eine eigenständige deutsche Souveränität, die nur von der Besatzungsgewalt zeitweilig verdrängt und überlagert war und jetzt überall dort wieder wirksam wird, wo die Besatzungsgewalt erlischt. Ich betone: sie ist deutsche Souveränität, die wieder effektiv wird, sie ist nicht eine neue, der Bundesrepublik verliehene Souveränität«¹⁹⁾.

Der Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten bemerkt zur Frage der Souveränität:

»Dem Inhaber der Souveränität fällt in dubio, also in allen zweifelhaften oder nicht geregelten Fällen, die Zuständigkeit zu eigenständiger Bestimmung der Ziele und Mittel seiner Politik und zu verantwortlichem Handeln zu. Die besondere funktionelle Bedeutung des Souveränitätsbegriffes wurde von allen Mitgliedern des Ausschusses anerkannt. Der Auswärtige Ausschuß war der Meinung, daß die Souveränität der Bundesrepublik eine ursprüngliche und keine verliehene ist, daß sie deutsche Souveränität darstelle, die durch das Besatzungsregime gehemmt, aber nicht beseitigt war und nach Inkrafttreten der Verträge wieder effektiv werde«²⁰⁾.

f) In Art. 7 Abs. 1 und 2 des Deutschlandvertrages (s. o. Anm. **) verpflichten sich die Vertragspartner zu einer gemeinsamen Politik der **Wiedervereinigung Deutschlands**:

werden von den Bestimmungen dieses Artikels nicht berührt, soweit sie für die Ausübung der im ersten Satz des Artikels 2 dieses Vertrags genannten Rechte erforderlich sind. Die Bundesrepublik ist damit einverstanden, daß vom Inkrafttreten der Abmachungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag an Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke wie zur Zeit dieses Inkrafttretens in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen«.

Zur Auslegung dieser Bestimmung nimmt der Ausschußbericht auf eine Stellungnahme des amerikanischen Staatssekretärs Dulles gegenüber dem Präsidenten der USA Bezug. Diese Stellungnahme lautet in der im Bericht 2. BT-Drs. 1200, S. 7 wiedergegebenen Übersetzung: »Die Bedeutung dieses Vertrages liegt darin, daß die in Deutschland stationierten Streitkräfte dort nicht mehr auf Grund von Vorbehaltsrechten stationiert sein werden, die wir durch das Potsdamer Abkommen und die Kapitulationsbedingungen erhalten hatten, sondern auf Grund eines neuen Vertrages, der von Deutschland freiwillig abgeschlossen worden ist und der von den verantwortlichen parlamentarischen Körperschaften in Deutschland gebilligt werden muß. In dieser Beziehung wird Deutschland also den anderen alliierten Ländern gleichgestellt sein«.

¹⁹⁾ 61. Sitzung vom 15. 12. 1954, 2. Sten.Ber. 3122 (B). Vgl. auch die Regierungsbegründung zum Vertrag in der Fassung vom 26. 5. 1952, 1. BT-Drs. 3500 Anlage 4, S. 6.

²⁰⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 5. Vgl. auch die Stellungnahme des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, a. a. O., S. 31.

»(1) Die Unterzeichnerstaaten sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll. Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß.

(2) Bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung werden die Unterzeichnerstaaten zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: Ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist«²¹⁾.

Bei den Moskauer Verhandlungen zwischen Regierungsdelegationen der BRD und der Sowjetunion erklärte der Bundeskanzler am 9. 9. 1955 gegenüber der sowjetischen Delegation:

»Ich denke, wir sind auch darin einig, daß die Herstellung dieser Einheit eine Verpflichtung ist, die den vier Mächten, die nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Deutschlands die oberste Gewalt in Deutschland übernommen haben, aus ihrer gemeinsamen Verantwortung für Gesamtdeutschland erwächst. Ich berufe mich auf diese Verpflichtung«²²⁾.

g) Die BRD verpflichtete sich anlässlich ihres Beitritts zur NATO und zum Brüsseler Vertrag, die **Wiedervereinigung Deutschlands** und eine **Änderung ihrer Grenzen nicht mit gewaltsamen Mitteln** herbeizuführen:

»Die Bundesrepublik Deutschland erklärt sich bereit, ihre Politik in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen zu

²¹⁾ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, 2. BT-Drs. 1200, S. 8. Die Bemühungen der Bundesregierung, die Besatzungsmächte zur Wiedervereinigung Deutschlands zu veranlassen, kommen in einer Reihe von Noten und Erklärungen zum Ausdruck; vgl. z. B. die Note des Bundeskanzlers an die AHK vom 1. 10. 1950 (Bemühungen I, S. 17), die Noten der Bundesregierung an die westalliierten Regierungen vom 9. 3. 1951 (a. a. O., S. 33) und 4. 10. 1951 (a. a. O., S. 43), das Memorandum des Bundeskanzlers an den Präsidenten der USA vom 29. 5. 1953 (a. a. O., S. 119), den Brief des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden der Washingtoner Außenministerkonferenz vom 8. 7. 1953 (a. a. O., S. 126). In drei gleichlautenden Schreiben der westlichen Hohen Kommissare an den sowjetischen Kommissar vom März 1954 heißt es: »Die Probleme, auf die sich meine Vorschläge beziehen, betreffen auch weiterhin in erster Linie die vier Besatzungsmächte, bis zu dem Zeitpunkt, an dem die deutsche Einheit wieder hergestellt ist. Keine dieser Mächte hat das Recht, in dieser Hinsicht ihren Verpflichtungen auszuweichen« (Bull., 1954, S. 433). Vgl. auch die Erklärung der New Yorker Außenministerkonferenz vom 28. 9. 1955 (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 112).

²²⁾ Bull. 1955, S. 1422. Vor seiner Abreise nach Moskau erklärte der Bundeskanzler in einer am 2. 9. 1955 in Bochum gehaltenen Rede: »Die vier Siegermächte haben die von ihnen selbst anerkannte Verpflichtung, die Einheit Deutschlands in Freiheit wieder herzustellen. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß zwischen der deutschen Delegation und den Vertretern Sowjetrußlands in Moskau diese Frage der Einheit Deutschlands nur erörtert werden kann, daß aber ihre Lösung eine Pflicht der vier Siegermächte ist.« (Bull. 1955, S. 1389.)

gestalten, und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an.

Anläßlich ihres Beitritts zum Nordatlantikvertrag und zum Brüsseler Vertrag erklärt die Bundesrepublik Deutschland, daß sie sich aller Maßnahmen enthalten wird, die mit dem streng defensiven Charakter dieser beiden Verträge unvereinbar sind. Insbesondere verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen«²³⁾.

Ferner **verzichtete die BRD auf die Produktion atomarer, biologischer und chemischer Waffen**²⁴⁾.

h) Gemäß Art. 1 des 1. Teils des Überleitungsvertrags in der Fassung des Pariser Protokolls vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) blieben die **von den Besatzungsbehörden erlassenen und veröffentlichten Rechtsvorschriften** auch nach Beendigung des Besatzungsregimes in Kraft. Bis auf gewisse Ausnahmen erhielt die BRD die Befugnis, diese Rechtsvorschriften aufzuheben. Durch § 3 Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Aufhebung des Besatzungsrechts vom 30. 5. 1956²⁵⁾ wurden auch die nicht veröffentlichten Vorschriften der Besatzungsmächte, über die der Vertrag keine Bestimmung enthält, aufgehoben. Die Regierungsbegründung zu § 3 führt aus:

»Dies rechtfertigt im Zusammenhang mit allgemeinen Grundsätzen des jus postliminii den Umkehrschluß, daß alle nicht amtlich veröffentlichten Vorschriften der Besatzungsbehörden mit der Wiederherstellung der Souveränität im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes ihre Gültigkeit verlieren. Insofern hat § 3 des Entwurfs deklaratorische Bedeutung«²⁶⁾.

Zur Frage, ob deutsche Rechtsvorschriften, die durch Rechtsvorschriften der Besatzungsbehörden aufgehoben oder geändert worden waren, nach Aufhebung des Besatzungsrechts wieder aufleben, heißt es in der Begründung:

»Soweit deutsche Rechtsvorschriften durch Rechtsvorschriften der Besatzungsbehörden aufgehoben oder in ihrer Fassung geändert worden sind, geht der Entwurf davon aus, daß es dabei sein Bewenden hat, auch wenn die aufhebende oder ändernde besatzungsrechtliche Vorschrift ihrerseits aufgehoben wird. Dieser

²³⁾ Erklärung der Bundesregierung, abgegeben auf der Londoner Neunmächtekonferenz am 3. 10. 1954, 2. BT-Drs. 1061, S. 67.

²⁴⁾ Anlage I zum Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle zum Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23. 10. 1954, BGBl. 1955 II, S. 269.

²⁵⁾ BGBl. I, S. 437.

²⁶⁾ 2. BT-Drs. 1552, S. 14.

Grundsatz ist für deutsche Rechtsvorschriften allgemein anerkannt, es sei denn, daß ein anderer Wille des Gesetzgebers erkennbar wird. Es erscheint gerechtfertigt, ihn auch auf Besatzungsrecht anzuwenden. Eine ausdrückliche Regelung in diesem Entwurf scheint aber nicht veranlaßt. Die Beantwortung etwa in einzelnen Fällen sich ergebender Zweifelsfragen kann der Rechtsprechung oder einer späteren gesetzlichen Regelung überlassen werden«²⁷⁾.

i) Art. 2 des 1. Teils des Überleitungsvertrags bestimmt, daß alle durch gesetzgeberische, gerichtliche oder Verwaltungsmaßnahmen der Besatzungsbehörden begründeten Rechte und Verpflichtungen ohne Rücksicht darauf, ob sie in Übereinstimmung mit anderen Rechtsvorschriften begründet oder festgestellt worden sind, nach deutschem Recht in Kraft bleiben und künftig ohne Diskriminierung den gleichen legislativen, gerichtlichen und Verwaltungsmaßnahmen unterliegen sollen, wie nach innerstaatlichem deutschen Recht begründete Rechte und Verpflichtungen.

Die Regierungsbegründung zu diesem Vertrag weist darauf hin, daß diese Formulierung eine **Anerkennung der Besatzungsakte als solcher vermeide** und lediglich die aus diesen Akten folgenden Rechte und Pflichten wahre, bei deren Beurteilung diese Akte als gültig behandelt werden müßten²⁸⁾.

k) Die **von den Besatzungsmächten für Deutschland abgeschlossenen Verträge** blieben gemäß Art. 2 Abs. 2 des 1. Teils des Überleitungsvertrags **für die BRD in Kraft**:

»Alle Rechte und Verpflichtungen, die aus den Verträgen und internationalen Abkommen herrühren, die von den Besatzungsbehörden oder von einer oder mehreren der Regierungen der Drei Mächte vor Inkrafttreten dieses Vertrags für eine oder mehrere der drei westlichen Besatzungszonen abgeschlossen wurden und die in der Anlage zu der Mitteilung der Alliierten Hohen Kommissare im Namen der Regierungen der Drei Mächte an den Bundeskanzler vom Tage der Unterzeichnung dieses Vertrags aufgeführt sind, sind und bleiben in Kraft, als ob sie aus gültigen, von der Bundesrepublik abgeschlossenen Verträgen und internationalen Abkommen herrührten«²⁹⁾.

90. Die **Frage der Bindung eines wiedervereinigten Deutschland an die von der BRD abgeschlossenen Verträge** sollte in Art. 7 Abs. 3 des Deutschlandvertrags in der ursprünglichen, nicht in Kraft getretenen Fassung vom 26. 5. 1952 (s. o. Anm. **) wie folgt geregelt werden:

»Im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands werden die Drei Mächte – vorbehaltlich einer zu vereinbarenden Anpassung – die Rechte, welche der Bundesrepublik auf Grund dieses Vertrages und der Zusatzverträge zustehen,

²⁷⁾ A. a. O., S. 13.

²⁸⁾ Anlage 4 zu 1. BT-Drs. 3500, S. 44.

²⁹⁾ Briefwechsel und Liste der Verträge BGBl. 1955 II, S. 511 ff.

auf ein wiedervereinigtes Deutschland erstrecken und werden ihrerseits darin einwilligen, daß die Rechte auf Grund der Verträge über die Bildung einer integrierten europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise erstreckt werden, wenn ein wiedervereinigtes Deutschland die Verpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber den Drei Mächten oder einer von ihnen auf Grund der genannten Verträge übernimmt. Soweit nicht alle Unterzeichnerstaaten ihre gemeinsame Zustimmung erteilen, wird die Bundesrepublik kein Abkommen abschließen noch eine Abmachung eingehen, welche die Rechte der Drei Mächte auf Grund der genannten Verträge beeinträchtigen oder die Verpflichtungen der Bundesrepublik auf Grund dieser Verträge mindern würde«³⁰⁾.

Durch das Pariser Protokoll vom 23. 10. 1954 wurde Art. 7 Abs. 3 gestrichen³¹⁾. Über die Bedeutung des Wegfalls dieser Bestimmung führt der Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vom 15. 2. 1955 aus:

»Alle Vertragspartner gingen bei der Streichung des Abs. 3 des Art. 7 davon aus, daß damit auch klargestellt werden sollte, die Wiedervereinigung Deutschlands bilde einen Tatbestand, der die beteiligten Mächte vor eine Situation stelle, die eine erneute Entscheidung über die Bindung an die Verträge ermögliche. Die Freiheit der Entschließung als Folge des Wegfalls des Abs. 3 wurde von den Vertragschließenden bei den Verhandlungen zum Ausdruck gebracht. Übereinstimmend haben später sowohl der Bundeskanzler als auch Außenminister Eden erklärt, eine Bindung an die Verträge sei nach der Wiedervereinigung nicht mehr gegeben. Geht man an die Beantwortung der Frage unabhängig von den Verhandlungen und nur auf Grund allgemeiner völkerrechtlicher Regeln heran, so führen die hierzu geäußerten verschiedenartigen Auffassungen doch zu einem übereinstimmenden, die Bindung des wiedervereinigten Deutschlands ausschließenden Ergebnis. Wer die Bundesrepublik und das wiedervereinigte Deutschland staatsrechtlich nicht als identisch ansieht, wird eine Bindung nicht annehmen. Aber auch die von Mitgliedern der SPD-Fraktion dargelegte staatsrechtliche Beurteilung ergibt die Freiheit des wiedervereinigten Deutschlands. Die Mehrheit des Ausschusses, die mit der Bundesregierung eine, wenn auch faktisch begrenzte Identität zwischen Bundesrepublik und Gesamtdeutschland annimmt, kommt zu demselben Ergebnis, und zwar über die Erwägung, daß die Einbeziehung der sowjetischen Besatzungszone in den Bereich der Regierung des wiedervereinigten Deutschlands eine so tiefgreifende Änderung der politischen Situation und der Struktur des deutschen Vertragspartners bringe, die jedem Unterzeichnerstaat die Freiheit der Entscheidung darüber gebe, ob er zu den Verträgen stehen oder sie als überholt ansehen wolle«³²⁾.

³⁰⁾ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Leiters der Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts im Auswärtigen Amt in der 61. Sitzung des Bundestagsausschusses für gesamtdeutsche Fragen am 3. 9. 1952, 1. BT-Drs. 3900, S. 21.

³¹⁾ Liste I, BGBl. 1955 II, S. 218.

³²⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 8. Die Minderheit des Ausschusses für Rechtswesen und Ver-

91. a) Der Bundestagsausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht befaßt sich in seinem Bericht vom 11. 2. 1955 zu den Pariser Verträgen mit der Frage, ob durch die Verträge ein deutscher Teilstaat geschaffen werde, der mit dem **Deutschen Reich** nicht mehr **identisch** sei ³³⁾:

»Demgegenüber hat der Rechtsausschuß in großer Einmütigkeit an seiner alten Auffassung festgehalten, daß Deutschland durch die Übernahme der Regierungsgewalt seitens der Alliierten im Jahre 1945 nicht untergegangen ist, daß vielmehr das Grundgesetz die Reorganisation dieses Staates überall da gebracht hat, wo die deutschen Staatsorgane tätig werden können, daß also die durch die Nachkriegsereignisse verursachte faktische Unmöglichkeit, das Grundgesetz in allen Gebietsteilen nach den Grenzen von 1937 durchzusetzen, die Grenzen Deutschlands im staats- und völkerrechtlichen Sinne nicht verändert hat. Das neue Vertragswerk stimmt mit dieser Auffassung voll überein. Nicht nur, weil die Alliierten in der Londoner Schlußakte den Grundsatz anerkannt haben, daß in allen deutschen Angelegenheiten die Bundesrepublik als Sprecher für ganz Deutschland bestätigt wird, sondern auch deshalb, weil die Verleihung der vollen Macht eines souveränen Staates an die Bundesrepublik nach unserer Auffassung nichts anderes bedeutet als das Freiwerden der deutschen Souveränität von besatzungsrechtlichen Schranken, die nun wieder abgebaut werden. Wenn die Frage sich erhob, ob die Verpflichtung des Nordatlantikvertrages, die deutschen Grenzen nicht mit Gewalt zu ändern, mit dieser Staatskonzeption vereinbar sei, weil Irland dem Nordatlantikvertrag nicht beigetreten sei, um durch eine analoge Verpflichtung seine territorialen Ansprüche auf Nordirland nicht zu gefährden, so tritt dem die Mehrheit des Ausschusses mit der Auffassung entgegen, daß der Gewaltverzicht wirklich nicht als Grenzverzicht aufgefaßt werden kann, zumal im Art. 7 des Deutschlandvertrages in Übereinstimmung mit der Londoner Schlußakte die Grenzfrage ausdrücklich dem späteren Friedensvertrag vorbehalten ist. Es ist ein alter Grundsatz des Rechtes, daß Verzicht nicht vermutet werden können, daß also die freiwillige Aufgabe von Rechten eines deutlichen Ausdrucks bedarf, und solange alle Bundesorgane – das Parlament in seinen Entschlüssen, die Bundesregierung in Regierungserklärungen und den theoretischen Darlegungen ihrer Rechtsberater, das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen – nach den Absichten des Grundgesetzgebers an der Meinung festhalten, daß zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Deutschland im Rechtssinne Identität besteht, kann aus den Bestimmungen der neuen Verträge nicht die Anerkennung eines deutschen Teilstaates gefolgert werden ³⁴⁾«.

fassungsrecht vertrat eine abweichende Ansicht (a. a. O., S. 35). Vgl. zu dieser Frage Grewe in Bull. 1954, S. 1917 und 2186.

³³⁾ 2. BT-Drs. 1200, S. 31.

³⁴⁾ So die Minderheitsauffassung des Ausschusses, a. a. O., S. 33.

Zur Frage der Identität der BRD mit dem Deutschen Reich führte der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten in der 279. Sitzung des Bundestags vom 2. 7. 1953 aus:

»Nach unserer Rechtslehre und Rechtspraxis ist die Bundesrepublik Deutschland identisch mit dem früheren deutschen Staat und setzt sein staatliches Leben fort. Diese Identität Deutschlands mit sich selber ist aber nicht nur in der deutschen Rechtstheorie und in der deutschen Rechtspraxis angenommen und behauptet worden, sie ist auch im internationalen Rechtsverkehr, und zwar in zwei sehr entscheidenden Dokumenten, anerkannt worden. Das Londoner Schuldenabkommen³⁵⁾ ... geht davon aus, daß die Bundesrepublik als Rechtsnachfolger des deutschen Staates die Haftung für die deutschen Vorkriegsschulden übernommen hat, wie es im Schriftwechsel vom 6. März 1951³⁶⁾ heißt. Wenn auch die Bundesrepublik in diesem Schriftwechsel auf die Wirkungen ihrer territorialen Beschränkung mit vollem Recht hingewiesen hat, so ist sie doch in die Verpflichtungen des früheren deutschen Staates eingetreten. In dem New Yorker Communiqué vom 19. September 1950³⁷⁾ haben die Drei Mächte erklärt, daß sie die Regierung der Bundesrepublik als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und legitim gebildet und deshalb berechtigt ist, als Repräsentant des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland zu sprechen«³⁸⁾.

³⁵⁾ Siehe unten S. 302. Zu der häufigen Vermengung von Identität und Rechtsnachfolge muß darauf verwiesen werden, daß der vorliegende Bericht sich der Stellungnahme zu den abgedruckten Texten grundsätzlich enthält (Anm. d. Red.).

³⁶⁾ Siehe unten S. 303 f.

³⁷⁾ Siehe unten S. 306, Anm. 56.

³⁸⁾ 1. Sten.Ber. 13931 (D). Siehe auch die Regierungsbegründung 'zum Abkommen über das Statut der Saar vom 23. 10. 1954, 2. BT-Drs. 1062, S. 8. Der Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten über das Saarstatut bejaht ebenfalls auf Grund der Identität der BRD mit dem Deutschen Reich die Legitimation der BRD zum Abschluß des Saarvertrages, weist aber auf zwei Beschränkungen dieser Legitimation hin: Einmal könne die BRD nicht auf deutsches Staatsgebiet und deutsche Staatsangehörige verzichten, da die Bevölkerung in Gebietsteilen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes an der Willensbildung der BRD nicht mitwirken könne, zum anderen sei ihre Souveränität durch die Vorbehaltsrechte der Alliierten nach Art. 2 des Deutschlandvertrags (oben S. 292) eingeschränkt, 2. BT-Drs. 1200, S. 61; ebenso der Besondere Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht zum Saarstatut, a. a. O., S. 71; vgl. ferner den Generalbericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten zum Gesetzentwurf über das Pariser Protokoll vom 23. 10. 1954, a. a. O., S. 2. Bei der Beratung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen vom 21. 7. 1951 (BGBl. 1951 I, S. 467) im Bundestag führte der Berichterstatter des Ausschusses für Finanz- und Steuerfragen aus: »Das Grundgesetz geht davon aus, daß der heutige deutsche Staat, wie er in der Bundesrepublik verkörpert ist, mit dem ehemaligen Reich identisch ist und daß das Grundgesetz keinen neuen Staat geschaffen, sondern dem fortbestehenden deutschen Staat nur eine neue Organisation gegeben hat«, 127. Sitzung vom 15. 3. 1951, 1. Sten.Ber. 4865 (C).

b) Auf der Grundlage des Identitätsanspruchs traf die BRD zahlreiche Vereinbarungen mit anderen Staaten über die **Wiedermanwendung von Vorkriegsverträgen** des Deutschen Reiches³⁹⁾.

c) In ihrem Antrag auf Aufnahme in die Internationale Arbeitsorganisation vom 12. 5. 1951 gab die BRD eine Erklärung über den **Umfang ihrer Verpflichtung aus den vom Deutschen Reich ratifizierten Abkommen** der Organisation ab:

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erkennt an, daß nach Erwerb ihrer Mitgliedschaft die Verpflichtungen aus den vom deutschen Reich vor seinem Austritt aus der Internationalen Arbeitsorganisation ratifizierten Übereinkommen für sie verbindlich sind, soweit diese Verpflichtungen im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland entstanden sind oder entstehen«⁴⁰⁾.

d) Das Brüsseler Protokoll über die Immunitäten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom 30. 7. 1936⁴¹⁾ enthält eine Bezugnahme auf das Abkommen vom 20. 1. 1930 über die endgültige Annahme des Sachverständigenplans vom 7. 6. 1929 zur Regelung der sich aus dem **ersten Weltkrieg** ergebenden **Reparationsschulden des Deutschen Reiches** (Young-Plan)⁴²⁾. Bei Hinterlegung der Beitrittsurkunde zum Brüsseler Protokoll am 17. 5. 1956 gab die Bundesrepublik folgende Erklärung ab:

»Der Beitritt kann nicht dahin verstanden werden, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die Absicht habe, damit zu der Frage der Wiedermanwendung des in Den Haag am 20. Januar 1930 unterzeichneten Abkommens über die endgültige Annahme des Sachverständigenplanes vom 7. Juni 1929 oder einer der Anlagen dieses Abkommens Stellung zu nehmen«⁴³⁾.

e) Am 27. 2. 1953 unterzeichnete die BRD in London das Abkommen über **deutsche Auslandsschulden**⁴⁴⁾. Das Vertragswerk enthält im Zusam-

³⁹⁾ Z. B. mit Dänemark (BGBl. 1953 II, S. 186), Griechenland (BGBl. 1952 II, S. 634), Großbritannien (BGBl. 1953 II, S. 116 und 593), Italien (BGBl. 1952 II, S. 986), den Niederlanden (BGBl. 1952 II, S. 435), Norwegen (BGBl. 1953 II, S. 257), Österreich (BGBl. 1952 II, S. 436) und der Türkei (BGBl. 1952 II, S. 608).

⁴⁰⁾ Schreiben des Bundeskanzlers vom 12. 5. 1951 an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes, Bundesarbeitsblatt 1951, S. 405. Bezugnehmend auf den Aufnahmeantrag der Bundesregierung übersandte die AHK der Internationalen Arbeitsorganisation eine Note vom 24. 5. 1951, in der es u. a. heißt: »Die Alliierte Hohe Kommission erhebt keine Einwendungen dagegen, daß die Bundesrepublik Deutschland für ihr Staatsgebiet die Verpflichtungen anerkennt, die in den internationalen, früher von Deutschland ratifizierten und später nicht gekündigten internationalen Arbeitskonventionen enthalten sind«, Bundesarbeitsblatt, a. a. O. Ein Verzeichnis der Abkommen wurde am 5. 6. 1952 im BGBl. II, S. 607 bekannt gemacht.

⁴¹⁾ BGBl. 1956 II, S. 332.

⁴²⁾ RGBl. 1930 II, S. 82.

⁴³⁾ BGBl. 1956 II, S. 746.

⁴⁴⁾ BGBl. II, S. 333 ff. Für den Geltungsbereich s. Verträge der BRD, Erg. Bd. I A 25.

menhang mit verschiedenen zweiseitigen Verträgen vom selben Tage⁴⁵⁾ eine umfassende Regelung der Vorkriegsverbindlichkeiten des Deutschen Reichs und deutscher Nachkriegsverbindlichkeiten. Bereits im Schriftwechsel vom 6. 3. 1951 mit der AHK⁴⁶⁾, erklärte die Bundesregierung ihre **Haftung für Verbindlichkeiten des Deutschen Reiches** und erkannte die Schulden aus der Nachkriegswirtschaftshilfe dem Grunde nach an. In dem Schreiben des Bundeskanzlers heißt es:

»I. Die Bundesrepublik bestätigt hiermit, daß sie für die äußeren Vorkriegsschulden des Deutschen Reiches haftet, einschließlich der später zu Verbindlichkeiten des Reiches zu erklärenden Schulden anderer Körperschaften, sowie für die Zinsen und anderen Kosten für Obligationen der österreichischen Regierung, soweit derartige Zinsen und Kosten nach dem 12. März 1938 und vor dem 8. Mai 1945 fällig geworden sind.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß bei der Feststellung der Art und des Ausmaßes, in welchem die Bundesrepublik diese Verpflichtungen erfüllt, der allgemeinen Lage der Bundesrepublik und insbesondere den Wirkungen der territorialen Beschränkung ihrer Herrschaftsgewalt und ihrer Zahlungsfähigkeit Rechnung getragen wird⁴⁷⁾.

II. Die Bundesregierung anerkennt hiermit dem Grunde nach die Schulden aus der Deutschland seit dem 8. Mai 1945 geleisteten Wirtschaftshilfe, soweit die Haftung hierfür nicht bereits durch das zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten von Amerika abgeschlossene Abkommen über wirt-

⁴⁵⁾ Mit den USA (BGBl. II, S. 487, 492, 497), Großbritannien (S. 504), Frankreich (S. 509) und Dänemark (S. 513).

⁴⁶⁾ Anhang A des Abkommens über deutsche Auslandsschulden, Schriftwechsel vom 6. 3. 1951 über die Vereinbarung zwischen den Regierungen der Französischen Republik, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der USA einerseits und der BRD andererseits, BGBl. 1953 II, S. 473.

⁴⁷⁾ Wie sich aus der Denkschrift der Bundesregierung zu dem Abkommen über deutsche Auslandsschulden, Anlage 1 d zu 1. BT-Drs. 4260, S. 154 ff., 157, ergibt, wurde die deutsche Hoffnung, daß der territorial beschränkten Herrschaftsgewalt der BRD durch eine drastische Kapitalreduktion der Schulden des Reichs und des ehemaligen Staates Preußen Rechnung getragen würde, nicht erfüllt. Es wurde lediglich erreicht, daß für Zinsrückstände aus den Jahren 1945–1952 aus Reichs-Anleihen ein Moratorium bis zur Wiedervereinigung Deutschlands festgesetzt wurde und bezüglich der preußischen Anleihen nach der Wiedervereinigung über die Zinsrückstände aus dem gleichen Zeitraum neu verhandelt werden soll (Anlage I des Abkommens, Vereinbarte Empfehlungen für die Regelung von Reichsschulden und Schulden anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Abschnitt A Ziff. 1 lit. d und Ziff. 2 lit. d, BGBl. 1953 II, S. 368, 369, Abschnitt B Ziff. 7 (2) lit. a iii, a. a. O., S. 375). Bei anderen Reichsschulden wurde eine endgültige Streichung rückständiger Zinsen erzielt, z. B. Anlage 1, Abschnitt E Ziff. 12 lit. b, a. a. O., S. 378. Durch den deutsch-schweizerischen Briefwechsel vom 4. 11. 1952/30. 1. 1953 traf die BRD mit dem Fürstentum Liechtenstein Vereinbarungen über dessen Forderungen gegen die BRD und erkannte die Verpflichtung zur Erstattung der Internierungskosten für deutsche Soldaten im Fürstentum Liechtenstein unter ausdrücklichem Verzicht auf die Geltendmachung ihrer territorialen Herrschaftsbeschränkung an, BGBl. 1954 II, S. 522 f.

schaftliche Zusammenarbeit vom 15. Dezember 1949⁴⁸⁾ anerkannt worden ist, oder die Bundesrepublik nicht gemäß Artikel 133 des Grundgesetzes⁴⁹⁾ die Verbindlichkeit hierfür bereits übernommen hat⁵⁰⁾.

92. Seit ihrer Gründung beansprucht die BRD, die **alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes** zu sein. Sie erkennt die in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands errichtete »Deutsche Demokratische Republik« nicht an. Dieser Standpunkt kommt in zahlreichen Erklärungen zum Ausdruck⁵¹⁾.

⁴⁸⁾ BGBl. 1950, S. 10.

⁴⁹⁾ Art. 133 GG sieht den Eintritt der BRD in die Rechte und Pflichten des Vereinigten Wirtschaftsgebiets vor.

⁵⁰⁾ Die Frage der Beschränkung der territorialen Herrschaftsgewalt schied für die Nachkriegsschulden aus, da die Nachkriegs-Wirtschaftshilfe in die drei westlichen Besatzungszonen, d. h. in das Gebiet der späteren BRD geleistet wurde, vgl. den Schriftlichen Bericht des Sonderausschusses des Bundestages »Londoner Schuldenabkommen«, zu 1. BT-Drs. 4568, S. 10.

Eine Besonderheit bildete das Abkommen über die Erstattung der Aufwendungen in Verbindung mit dem Aufenthalt deutscher Flüchtlinge in Dänemark von 1945 bis 1949 (vom 27. 2. 1953, BGBl. II, S. 513) insoweit, als diese Aufwendungen Flüchtlingen aus ganz Deutschland zugute kamen. Art. 1 des Abkommens bestimmt jedoch ausdrücklich, daß von der Regelung alle Ansprüche Dänemarks gegen Deutschland erfaßt werden. Damit »wird klargestellt, daß . . . Dänemark weitere Ansprüche aus den Aufwendungen für deutsche Flüchtlinge auch nicht gegen die Sowjetzone oder gegen Gesamtdeutschland geltend machen kann«, Regierungsbegründung, Anlage 7 c zu 1. BT-Drs. 4260, S. 215.

⁵¹⁾ Regierungserklärung in der 13. Sitzung des Bundestags vom 21. 10. 1949, 1. Sten. Ber. 308 (B); Erklärung des Bundestags zur »Prager Deklaration«, abgedruckt oben S. 237 f.; Regierungserklärung in der 85. Sitzung des Bundestags vom 14. 9. 1950, 1. Sten. Ber. 3184 (B); Erklärung des Bundestags vom selben Tage, 1. Sten. Ber. 3187 (D); Rundfunkansprache des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen vom 24. 10. 1953, Bull. S. 1705; Entschließung des Bundestags in der 16. Sitzung vom 25. 2. 1954, 2. Sten. Ber. 550 (A), 2. BT-Drs. 286; Regierungserklärung und Entschließung des Bundestags in der 23. Sitzung vom 7. 4. 1954, 2. Sten. Ber. 794 (D) ff., 2. BT-Drs. 452, anlässlich der Erklärung der Sowjetregierung vom 25. 3. 1954 über die »Herstellung der vollen Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik« (»Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik«, Bd. 1, S. 303); Erklärung des Präsidenten des Bundestags in der 49. Sitzung vom 15. 10. 1954, 2. Sten. Ber. 2457 (B); Schreiben des Bundestagsausschusses für Gesamtdeutsche und Berliner Fragen an den Präsidenten des Bundestags, Bull. 1954, S. 189; Rede des Bundeskanzlers vor der Auslandspresse vom 6. 4. 1954, Bull. S. 578; Interview des Bundeskanzlers für eine Wiener Zeitung, Bull. 1954, S. 933; Erklärung des Bundeskanzlers in der 101. Sitzung des Bundestags vom 22. 9. 1955, 2. Sten. Ber. 5647 (A) zum »Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken« vom 20. 9. 1955 (»Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik«, Teil I, 1955, S. 918); Rundfunkansprache des Bundeskanzlers vom 22. 1. 1955, Bull. S. 129 f. Auf die rechtlichen Folgen einer Anerkennung der sowjetisch besetzten Zone seitens der BRD wies der Staatssekretär des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen am 23. 4. 1955 in einer Rundfunkansprache hin, Bull. S. 637.

a) Bei der Unterzeichnung des Internationalen Fernmeldevertrags vom 22. 12. 1952 gab die Delegation der BRD folgende Erklärung ab:

»Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland erklärt zu den Deutschland betreffenden Vorbehalten einiger Delegationen förmlich, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland die einzige rechtmäßig gebildete Regierung ist, die im Namen Deutschlands sprechen und das deutsche Volk in den Internationalen Angelegenheiten vertreten kann«⁵²⁾.

b) Bei den Verhandlungen zwischen den Regierungen der BRD und der Sowjetunion vom 9. bis 13. 9. 1955 in Moskau erklärte der Bundeskanzler:

»... wir sind der Auffassung, daß die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik nicht für sich beanspruchen kann, Vertreter der 17 oder 18 Millionen Deutschen in der Sowjetzone zu sein, weil sie von den Einwohnern der Sowjetzone nicht als ihr Vertreter anerkannt ist«⁵³⁾.

Anlässlich der auf dieser Konferenz vereinbarten Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der BRD und der Sowjetunion erklärte die Bundesregierung in einem Brief an den sowjetischen Ministerpräsidenten unter anderem folgenden Vorbehalt:

»Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Regierung der Sowjetunion bedeutet keine Änderung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung in bezug auf ihre Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten und in bezug auf die politischen Verhältnisse in denjenigen deutschen Gebieten, die gegenwärtig außerhalb ihrer effektiven Hoheitsgewalt liegen«⁵⁴⁾.

Über die völkerrechtliche Bedeutung dieses Vorbehalts sagte der Bundeskanzler in einer Regierungserklärung:

»Diese Vorbehalte⁵⁵⁾ sollten sicherstellen, daß in der Erklärung über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht ein Verzicht auf den bisherigen Rechtsstandpunkt der Bundesregierung bezüglich ... des Rechts der Bundesregierung, Sprecher des ganzen deutschen Volkes zu sein, ... gesehen werden kann.

...

Bei den Vorbehalten handelt es sich um eine deutsche Rechtsverwahrung. Für eine solche ist eine einseitige Erklärung der Bundesregierung ausreichend. Diese Erklärung muß nur der anderen Seite zugegangen sein. Dies ist geschehen, und die deutschen Vorbehalte sind damit völkerrechtlich wirksam geworden. Die Erklärung muß nicht etwa, um völkerrechtlich wirksam zu sein, von der

⁵²⁾ BGBl. 1955 II, S. 10 ff., 77.

⁵³⁾ Bull. 1955, S. 1433.

⁵⁴⁾ 101. Sitzung des Bundestags vom 22. 9. 1955, 2. Sten.Ber. 5646 (B) = 2. BT-Drs. 1685, S. 4.

⁵⁵⁾ Ein weiterer Vorbehalt bezog sich auf die Oder-Neiße-Linie, unten S. 309.

Gegenseite angenommen werden. Durch diese Vorbehalte ist die Möglichkeit beseitigt worden, daß dritte Staaten unseren Entschluß, diplomatische Beziehungen zur Sowjetunion aufzunehmen, mißverstehen. Alle Staaten, die zu uns diplomatische Beziehungen unterhalten, können nun klar sehen, daß sich der Standpunkt der Bundesregierung gegenüber der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik sowie zu den Grenzfragen nicht im geringsten geändert hat.

...

Ich brauche bei dieser Gelegenheit kaum daran zu erinnern, daß die Regierungen der sämtlichen Staaten, die Mitglieder der Nordatlantikpakt-Organisation sind, am 23. Oktober 1954 eine gemeinsame Erklärung⁵⁶⁾ abgegeben haben, in der sie diesen Standpunkt übernehmen. Auch alle anderen Staaten der freien Welt, die mit uns diplomatische Beziehungen unterhalten, akzeptieren ausdrücklich oder stillschweigend unseren Anspruch. Wir haben unsere Auffassung, um jeden Zweifel an der Unveränderlichkeit unserer Haltung zu zerstreuen, auch der Sowjetregierung notifiziert. Wenn die Sowjetregierung trotzdem diplomatische Beziehungen zu uns aufnimmt, tut sie dies zwar nicht mit Billigung, aber doch in Kenntnis unseres Standpunkts gegenüber der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik und unseres Anspruchs, für ganz Deutschland zu sprechen⁵⁷⁾.

c) Das Außenministerium der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands übermittelte der schweizerischen Regierung ein Memorandum, in dem die **Wiederanwendung der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums und ihrer Nebenabkommen⁵⁸⁾ in der sowjetisch besetzten Zone erklärt wurde⁵⁹⁾**. Die BRD nahm hierzu in einer Verbalnote an die Schweizerische Gesandtschaft vom 28. 5. 1956 Stellung:

⁵⁶⁾ Richtig: am 22. 10. 1954, Entschließung des NATO-Rats (Doc. Am. For. Rel. 1954, S. 168 = 2. BT-Drs. 1061, S. 66), ferner Abs. 4 der Präambel des "Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Federal Republic of Germany" (2. BT-Drs. 1061, S. 59). Diese Erklärungen nehmen Bezug auf die Londoner Erklärung der Regierungen der USA, Großbritanniens und Frankreichs vom 3. 10. 1954 (a. a. O., S. 67), in der es unter anderem heißt: "They consider the Government of the Federal Republic as the only German Government freely and legitimately constituted and therefore entitled to speak for Germany as the representative of the German people in international affairs". Siehe ferner das Communiqué der New Yorker Konferenz der Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der USA vom 19. 9. 1950 (Dept. St. Bull. Bd. 23, 1950, S. 530) und das Schlußcommuniqué der Konferenz des NATO-Rats vom 16. 12. 1955 (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 95). Vgl. auch die Stellungnahme des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten, 2. BT-Drs. 1200, S. 2.

⁵⁷⁾ 101. Sitzung des Bundestags vom 22. 9. 1955, 2. Sten.Ber. 5646 (A-D). Der Bundestag stimmte der Vorbehaltserklärung der Bundesregierung in einer Entschließung zu, 102. Sitzung vom 23. 9. 1955, 2. Sten.Ber. 5671 (A), 2. BT-Drs. 1694.

⁵⁸⁾ RGBl. 1937 II, S. 583 ff.

⁵⁹⁾ Abgedruckt in Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Auslands- und internationaler Teil, 1956, S. 478.

»Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist die einzige deutsche Regierung, die frei und rechtmäßig gebildet und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland kann daher dem mit der obenbezeichneten Note der Schweizerischen Gesandtschaft vom 7. Februar 1956 übermittelten Memorandum der Behörden der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands betreffend

1. Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883;
2. Madrider Abkommen über die Unterdrückung falscher Herkunftsangaben auf Waren vom 14. April 1891;
3. Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Fabrik- oder Handelsmarken vom 14. April 1891;
4. Haager Abkommen über die internationale Hinterlegung gewerblicher Muster und Modelle vom 6. November 1925

keine Bedeutung beilegen. Sie bittet, ihren Standpunkt den anderen Mitgliedstaaten bekanntzugeben«⁶⁰).

d) Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag des sowjetischen Außenministers Molotow, zu der vom 25. 1. bis 18. 2. 1954 in Berlin stattfindenden Vier-Mächte-Konferenz Vertreter der Bundesregierung und der »Deutschen Demokratischen Republik« hinzuzuziehen, mit der Begründung ab, **die Regierung der Sowjetzone sei kein auf demokratischem Wege zustande gekommenes Vertretungsorgan der Bevölkerung der Sowjetzone** und die BRD sei allein befugt, ganz Deutschland zu vertreten⁶¹). Diesen Standpunkt hielt die Bundesregierung auch bei der vom 27. 10. bis 16. 11. 1955 in Genf tagenden Konferenz der Außenminister Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Sowjetunion und der USA aufrecht⁶²).

Ebenso lehnte die Bundesregierung bilaterale Verhandlungen mit der Regierung der sowjetisch besetzten Zone ab⁶³).

⁶⁰) A. a. O., S. 479. Dem Standpunkt der BRD schlossen sich zahlreiche Mitgliedstaaten in Noten an die schweizerische Regierung an (a. a. O., S. 479, 542 f.). Die Regierung der sowjetisch besetzten Zone gab eine ähnliche Wiederanwendungserklärung auch zu der Internationalen Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst (RGBl. 1933 II, S. 890) ab, zu der die BRD und eine Reihe anderer Mitgliedstaaten wiederum ablehnend Stellung nahmen (a. a. O., S. 480 ff.).

⁶¹) Bull. 1954, S. 163.

⁶²) Vgl. das Interview, das der Leiter der Beobachterdelegation der BRD am 3. 11. 1955 gab (Bull. 1955, S. 1747): »Wir lehnen eine Beteiligung der sowjetzonalen Machthaber an der Genfer Konferenz ab, weil eine solche Beteiligung die Anerkennung dieser Machthaber und zugleich auch die Anerkennung der Spaltung Deutschlands bedeuten würde«. Siehe ferner das Interview, das der Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes der »Politisch-Sozialen Korrespondenz« gab (Ausgabe vom 15. 11. 1955, auch abgedruckt in Bull. 1955, S. 1814).

⁶³) Vgl. die Antwort des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen auf eine parlamentarische Anfrage bezüglich Verhandlungen über die Erleichterung des Personenver-

e) Der Bundeskanzler erklärte in der 101. Sitzung des Bundestages vom 22. 9. 1955, daß die Bundesregierung die **Anerkennung der sowjetischen Besatzungszone durch dritte Staaten als unfreundlichen Akt** betrachten würde:

»Auch dritten Staaten gegenüber halten wir unseren bisherigen Standpunkt bezüglich der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik aufrecht. Ich muß unzweideutig feststellen, daß die Bundesregierung auch künftig die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR durch dritte Staaten, mit denen sie offizielle Beziehungen unterhält, als einen unfreundlichen Akt ansehen würde, da er geeignet wäre, die Spaltung Deutschlands zu vertiefen«⁶⁴⁾.

93. Zur **Rechtslage der deutschen Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie** nahm der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen am 3. 2. 1950 in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage Stellung:

»Das von den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der UdSSR am 2. August 1945 geschlossene Potsdamer Abkommen hat die deutschen Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie zunächst der russischen und polnischen Hoheit nur zur Verwaltung unterstellt⁶⁵⁾. Ein völkerrechtlicher Vertrag über die Abtrennung dieser Gebiete von Deutschland existiert nicht. Diese Gebiete gehören deshalb nach deutscher Auffassung de jure noch heute zu Deutschland. Alle Erklärungen der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik über eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als einer sogenannten Friedensgrenze sind rechtlich unerheblich und bedeutungslos. Diese Erklärungen entsprechen in keiner Weise der Auffassung der Bundesregierung oder dem Willen des deutschen Volkes⁶⁶⁾.

kehr, 2. BT-Drs. 1856, S. 1; ferner die Antwort des Bundesverkehrsministers, 2. BT-Drs. 1838.

⁶⁴⁾ 2. Sten.Ber. 5647 (A). Vgl. auch die Erklärung des Leiters der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes am 11. 12. 1955 über die möglichen Reaktionen auf einen solchen unfreundlichen Akt (abgedruckt im Bull. 1955, S. 1993) sowie Bericht 1957, ZaöRV Bd. 20, S. 93. Das im Text umschriebene Prinzip ist als »Hallstein-Doktrin« bekannt geworden.

⁶⁵⁾ Teil b des Artikels IX des Verhandlungsprotokolls der Potsdamer Konferenz vom 2. 8. 1945 (oben S. 294), Anm. 14) lautet:

„... The three Heads of Government reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement.

The three Heads of Government agree that, pending the final determination of Poland's western frontier, the former German territories east of a line running from the Baltic Sea immediately west of Swinemunde, and thence along the Oder River to the confluence of the western Neisse River and along the western Neisse to the Czechoslovak frontier, including that portion of East Prussia not placed under the administration of the Union of Soviet Socialist Republics in accordance with the understanding reached at this Conference and including the area of the former free city of Danzig, shall be under the administration of the Polish State and for such purposes should not be considered as part of the Soviet Zone of occupation in Germany”.

⁶⁶⁾ Siehe die Erklärung des Alterspräsidenten des Bundestags in der 68. Sitzung vom 13. 6. 1950, 1. Sten.Ber. 2457 (D), zu dem »Abkommen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Republik Polen über die Markierung der festgelegten und

Die Bundesregierung und damit die zuständigen Bundesministerien legen diese ihre Rechtsauffassung den Vorbereitungen zu einer künftigen Friedensregelung zugrunde; sie bringen sie aber auch schon heute bei jeder sich bietenden Gelegenheit in geeigneter Form und unter Beachtung der tatsächlich gegebenen Möglichkeiten mit Nachdruck zur Geltung«⁶⁷⁾.

Anlässlich der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der **Sowjetunion** erklärte die Bundesregierung in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ministerrats der UdSSR vom 13. 9. 1955 folgenden **Vorbehalt bezüglich der deutschen Grenzen**:

»Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der UdSSR stellt keine Anerkennung des derzeitigen beiderseitigen territorialen Besitzstandes dar. Die endgültige Festsetzung der Grenzen Deutschlands bleibt dem Friedensvertrag vorbehalten«⁶⁸⁾.

Der Bundeskanzler gab zu diesem Vorbehalt in einer Regierungserklärung vom 22. 9. 1955 folgende Erläuterung:

»Was die Frage der deutschen Ostgebiete betrifft, so gehen die Sowjets in dessen, wie inzwischen bereits von amerikanischer und britischer Seite festgestellt worden ist, von einer falschen Interpretation des Potsdamer Drei-Mächte-Abkommens⁶⁹⁾ aus, zu dessen Signatarmächten Deutschland bekanntlich nicht gehört. In dem Potsdamer Abkommen ist die Festlegung der endgültigen Grenzen ausdrücklich dem Friedensvertrag vorbehalten worden. Dieser

bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze« vom 6. 7. 1950 (»Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik« 1950, S. 1205); vgl. auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers in der 13. Sitzung des Bundestags vom 21. 10. 1949, 1. Sten.Ber. 308 (D).

⁶⁷⁾ 1. BT-Drs. 513. Zur Auffassung der Bundesregierung, daß die Oder-Neiße-Linie nur ein Provisorium darstellt, vgl. ferner die Regierungserklärung des Bundeskanzlers in der 5. Sitzung des Bundestags vom 20. 9. 1949, 1. Sten.Ber. 28 (D), die Erklärung des Bundesvertriebenenministers zu dem von der KPD-Fraktion des Bundestags eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über die Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit an alle auf der Grundlage des Potsdamer Abkommens ausgesiedelten Personen deutscher Volkszugehörigkeit, 65. Sitzung des Bundestags vom 1. 6. 1950, 1. Sten.Ber. 2366 (C), die Rundfunkansprache des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen vom 15. 3. 1952 (Bull. S. 323), das Interview, das der Bundeskanzler dem Vizepräsidenten der Nachrichtenagentur United Press gab (Bull. 1952, S. 353), das Memorandum des Bundeskanzlers an den Präsidenten der USA vom 29. 5. 1953 (vgl. oben S. 236, Anm. 4), die Antwort des Stellvertreters des Bundeskanzlers auf eine Anfrage in der 51. Sitzung des Bundestags vom 21. 10. 1954, 2. Sten.Ber. 2501 (C), das Interview, das der Bundeskanzler dem Präsidenten der Nachrichtenagentur United Press gab (Bull. 1954, S. 1806), die Rede des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen auf einer Kundgebung der Ackermann-Gemeinde am 7. 8. 1955 in Passau (Bull. 1955, S. 1229 f.) und die Antwort des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes auf eine Anfrage in der 66. Sitzung des Bundestags vom 17. 2. 1955, 2. Sten.Ber. 3381 (D).

⁶⁸⁾ 2. BT-Drs. 1685, S. 4. Vgl. auch oben S. 305.

⁶⁹⁾ Zur völkerrechtlichen Qualifizierung des sog. Potsdamer Abkommens vgl. Mosler in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, Bd. 6 (1961), S. 431 ff.

Grundsatz gilt nicht nur für die unter polnischer, sondern auch für die unter sowjetischer Verwaltung befindlichen deutschen Ostgebiete. Eine völkerrechtlich verbindliche Regelung des Gebietsstandes Deutschlands steht noch immer aus. Eine solche Regelung kann auch nur in einem Friedensvertrag getroffen werden, der mit einer frei gewählten gesamtdeutschen Regierung abgeschlossen wird⁷⁰⁾.

94. Der Bundeskanzler bezeichnete am 20. 9. 1949 vor dem Bundestag⁷¹⁾ die im Anschluß an den zweiten Weltkrieg von der Sowjetunion und Polen durchgeführte **Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus Ost-Deutschland als Verstoß gegen die Abmachungen von Potsdam**⁷²⁾.

95. a) Dem schon vor Gründung der BRD von der französischen Besatzungsmacht unternommenen Versuch, das **Saargebiet** von Deutschland abzutrennen⁷³⁾, ist die Bundesregierung seit ihrem Bestehen immer wieder

⁷⁰⁾ 101. Sitzung des Bundestags, 2. Sten.Ber. 5646 (C). Vgl. hierzu die New Yorker Erklärung der Außenminister der USA, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs vom 28. 9. 1955 (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 112), ferner die Londoner Erklärung der Regierungen der USA, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs vom 3. 10. 1954, in der es heißt: "A peace settlement for the whole of Germany, freely negotiated between Germany and her former enemies, which should lay the foundation of a lasting peace, remains an essential aim of their policy. The final determination of the boundaries of Germany must await such a settlement" (2. BT-Drs. 1061, S. 67 ff.) und Art. 7 Abs. 1 des Deutschlandvertrags, oben S. 295.

⁷¹⁾ 5. Sitzung, 1. Sten.Ber. 28 (D) f.

⁷²⁾ Siehe oben S. 294, Anm. 14. Die Potsdamer Vereinbarungen sehen nur eine »Umsiedlung« der in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn verbliebenen deutschen Bevölkerung vor.

⁷³⁾ Gegen Kriegsende wurde das Saargebiet zunächst von amerikanischen Truppen besetzt und zusammen mit den Gebieten Pfalz und Rheinhessen am 18. 5. 1945 einer Provinzialregierung unterstellt (Civil Administration Directions German Organisations Nr. 1 und Civil Organisation Directions German Personnel Nr. 1 in deutscher Übersetzung abgedruckt bei K r a t z, Mittelrhein-Saar, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 7, 1954, S. 23 ff.) und durch Anordnung Nr. 7 der amerikanischen Militärregierung vom 3. 6. 1945 als Regierungsbezirk Saarland mit den Regierungsbezirken Trier, Koblenz, Pfalz und Rheinhessen im Oberregierungspräsidium »Mittelrhein-Saar« zusammengeschlossen (Die Anordnung Nr. 7 ist ebenfalls in deutscher Übersetzung bei K r a t z, a. a. O., S. 34 abgedruckt).

Nach der Übergabe von Mittelrhein-Saar an die französische Besatzungsmacht am 7. 7. 1945 (Keesing, S. 312 B) setzten Maßnahmen zur schrittweisen Loslösung des Saargebiets von Deutschland ein: Ein selbständiger Verwaltungsbezirk Saarland wurde geschaffen (Schreiben der französischen Militärregierung an den Regierungspräsidenten des Saarlandes vom 18. 7. 1945, abgedruckt bei K r a t z, a. a. O., S. 66), die saarländische Grenze zum übrigen Deutschland geschlossen (Ordonnance No. 75 vom 18. 12. 1946, ABL. fr. OK 1946, S. 510) und die Franc-Währung zusammen mit der französischen Währungs- und Devisengesetzgebung eingeführt (Loi Nr. 47-2158 vom 15. 11. 1947, J. O. 1947, S. 11294). Der Gebietsstand des Saarlandes wurde durch Eingliederung einer größeren Anzahl von Gemeinden aus den Regierungsbezirken Trier, Koblenz und Pfalz vergrößert (Décision No. 8 vom 18. 7. 1946, ABL. fr. OK, S. 248; Ordonnance No. 93 vom 6. 6. 1947, ABL. fr. OK, S. 765; Ordonnance No. 212 vom 23. 4. 1949, ABL. fr. OK, S. 1967). Es folgte eine Rechtsangleichung (Rechtsanordnung der Verwaltungskom-

entgegengetreten. So heißt es in der Regierungsbegründung zu dem Gesetzentwurf betreffend das am 23. 10. 1954 in Paris unterzeichnete Abkommen über das Statut der Saar (s. o. Anm. **):

»Die Bundesrepublik hat den gegenwärtigen Status der Saar niemals anerkannt; sie hat ihn als de facto-Zustand ›hinnehmen‹ müssen«⁷⁴⁾.

Nach deutscher Auffassung gehörte das **Saargebiet staatsrechtlich und völkerrechtlich zu Deutschland** in den Grenzen vom 31. 12. 1937, über welches der Alliierte Kontrollrat durch seine Erklärung vom 5. 6. 1945 die höchste Regierungsgewalt übernommen hatte⁷⁵⁾.

So führt die Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage⁷⁶⁾ aus:

»Das Saarland bildet seit 1945 einen Teil der französischen Besatzungszone. Es wurde als solcher dem Alliierten Kontrollrat unterstellt, aus dessen Kompetenz es nie entlassen wurde. Das Saarland ist völkerrechtlich und staatsrechtlich ein Teil Deutschlands. Unter ›Deutschland‹ ist dabei das Gebiet zu ver-

mission des Saarlandes vom 5. 11. 1947, ABl. der Verwaltungskommission des Saarlandes, S. 584 a; Gesetz betreffend die Einführung der saarländischen Gesetzgebung in den eingegliederten Gebieten vom 22. 4. 1949, ABl. des Saarlandes, S. 377, 518). Diese Maßnahmen dienten der Durchsetzung der von Frankreich an der Saar verfolgten Pläne, die der Außenminister der Provisorischen Regierung der französischen Republik in seiner Note vom 12. 2. 1946 an die Botschafter der USA, des Vereinigten Königreichs und der UdSSR auseinandergesetzt hatte: Erweiterung der saarländischen Grenzen gegenüber der Regelung im Versailler Vertrag, Rückübereignung der saarländischen Gruben an Frankreich, Eingliederung der Saar in das französische Zollgebiet, Integration des Saargebiets in das französische Währungssystem, sofortige Entlassung aus der Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrats in Berlin, Ausschluß von einer künftigen deutschen Zentralverwaltung, militärische und administrative Kontrolle durch Frankreich (die Note ist abgedruckt bei Dischler, Das Saarland 1945–1956, Hektographierte Veröffentlichungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg Nr. 24, 25, 2. Teil, S. 7 ff.; vgl. ferner das Memorandum der französischen Delegation zur Moskauer Konferenz vom 10. 4. 1947, le statut future de la Sarre, Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, 6^e session ordinaire, Annexe au Document 225, Annexe au Rapport de la commission des Affaires Générales présenté par van der Goes van Naters, § 144, S. 58).

Eine Verfassungskommission arbeitete nach den Richtlinien der französischen Besatzungsmacht (abgedruckt bei Dischler, a. a. O., 1. Teil, S. 20 ff.) einen Entwurf aus, der am 8. und 15. 12. 1947 von einer gewählten Gesetzgebenden Versammlung angenommen wurde. Die Verfassung (ABl. des Saarlandes 1947, S. 1077) trat am 15. 12. 1947 in Kraft. Sie proklamiert die politische Unabhängigkeit von Deutschland und die wirtschaftliche Union mit Frankreich; vgl. die Präambel sowie die Art. 60 und 63. Die Präambel ist abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 831, Anm. 2.

Am 31. 12. 1947 wurde das Militärregime beendet: (Décret Nr. 47–2436 vom 31. 12. 1947, J. O. 1948, S. 131; Ordonnance Nr. 144 vom 10. 1. 1948, ABl. fr. OK, S. 1340).

⁷⁴⁾ 2. BT-Drs. 1062, S. 8. Vgl. auch zur *De-facto*-Doktrin den Besonderen Bericht des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht zum Saarstatut, 2. BT-Drs. 1200, S. 72.

⁷⁵⁾ Siehe oben S. 294, Anm. 13.

⁷⁶⁾ Bonn 1950, S. 5. Die Denkschrift wurde am 9. 3. 1950 veröffentlicht.

stehen, das nach der völkerrechtlich bindenden Erklärung der vier Besatzungsmächte über die Übernahme der höchsten Regierungsgewalt in Deutschland vom 6. Juni 1945 ^{76a)} innerhalb der deutschen Grenzen vom 31. Dezember 1937 liegt ⁷⁷⁾. Die vier Besatzungsmächte erklärten damals, daß die Übernahme der Obersten Regierungsgewalt in Deutschland keine »Annektionen« bewirke. Vom Standpunkt der Bundesregierung aus ist jede territoriale Abtrennung eines Gebiets teiles, der am 31. Dezember 1937 zum deutschen Staatsgebiet gehörte, einer Annektion gleichzusetzen, weil dieses abgetrennte Gebiet einer fremden Staatsgewalt unterstellt wird.

Dem Oberbefehlshaber in der französischen Besatzungszone konnte das Recht nicht bestritten werden, das Gebiet an der mittleren Saar als ein eigenes Land zu konstituieren ⁷⁸⁾. Dies entspricht der Bildung der Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern, Nordrhein-Westfalen usw. Aber diese Zuständigkeit bezog sich nur auf innerdeutsche Grenzfestsetzungen, niemals auf eine Abtrennung des Gebietes von Deutschland.

Die rechtliche Zugehörigkeit des Saarlandes zu der französischen Besatzungszone ist nie bestritten worden. Die Tatsache, daß der Alliierte Kontrollrat seine Tätigkeit bis auf weiteres eingestellt hat, ist so lange rechtlich belanglos, als das Potsdamer Abkommen nicht in aller Form außer Kraft gesetzt ist. . . . Auch die französische Regierung erkennt diesen rechtlichen Tatbestand an. Noch in ihrem Memorandum an die Moskauer Konferenz vom 10. April 1947 forderte sie, »daß die Saar der Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrats entzogen werde«. Die Gesetzgebung des Kontrollrats wurde im Saarland in Kraft gesetzt, alle wichtigeren Verordnungen der französischen Besatzungsmacht, auch wenn sie sich ausschließlich auf das Saarland bezogen, wurden im Journal Officiel des französischen Oberkommandierenden verkündet und der Französische Hohe Kommissar im Saarland hat seine Vollmachten aus zweierlei Quellen erhalten, nämlich:

1. von der französischen Regierung und
2. von dem Oberkommandierenden der französischen Besatzungszone.

Trotz dieser klaren Rechtslage hat die französische Regierung durch eine Fülle von Einzelmaßnahmen die Loslösung des Saarlandes vom übrigen Deutschland betrieben ⁷⁹⁾. . . .

Das ursprünglich von amerikanischen Truppen besetzte Saargebiet wurde der französischen Besatzungszone eingefügt und ist seither de jure ein Teil dieses Besatzungsgebiets geblieben. Änderungen bezüglich dieses Rechtszustandes sind

^{76a)} Richtg: 5. Juni 1945.

⁷⁷⁾ Ebenso der Berichterstatter des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten in der 73. Sitzung des Bundestags vom 12. 7. 1950, 1. Sten.Ber. 2659 (A).

⁷⁸⁾ So wurden auch, soweit ersichtlich, gegen die Tatsache als solche, daß zahlreiche Gemeinden der Regierungsbezirke Trier, Koblenz und Pfalz in das Saargebiet eingegliedert wurden (vgl. Anm. 73), keine Einwände erhoben.

⁷⁹⁾ Vgl. auch den Generalbericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, der von einer »über das Besatzungsrecht hinausgehenden tatsächlichen Machtstellung [Frankreichs] im Saargebiet« spricht, 2. BT-Drs. 1200, S. 61.

der deutschen Öffentlichkeit nicht bekannt geworden. Grundsätzlich sollten alle Besitzstandsänderungen erst im Friedensvertrag vorgenommen werden. Mit der Einführung einer Zollgrenze im Dezember 1946 hat jedoch die französische Besatzungsmacht begonnen, diese Vereinbarung mit den Großmächten zu verlassen, und sie versucht nunmehr mit den neu abgeschlossenen Konventionen, im Saargebiet ein vom deutschen Kernland losgelöstes Land zu schaffen⁸⁰⁾.

b) In einer Regierungserklärung vom 10. 3. 1950 legte der Bundeskanzler **Verwahrung gegen den Abschluß der französisch-saarländischen Konventionen vom 3. 3. 1950**⁸¹⁾ ein:

»Ich habe bereits hervorgehoben, daß die Bundesrepublik Deutschland einen Rechtsanspruch darauf hat, an der im Friedensvertrag vorzunehmenden endgültigen Ordnung des Saargebiets teilzunehmen⁸²⁾. Da sie diesen Anspruch hat, kann sie auch Einspruch gegen Maßnahmen erheben, die zwar vor dem Frie-

⁸⁰⁾ Denkschrift, S. 17.

⁸¹⁾ Convention générale entre la France et la Sarre, ABL. des Saarlandes 1951, S. 3; J. O. 1950, S. 13447; ZaöRV Bd. 14, S. 831 ff.; Convention relative à l'application de l'Union Economique de la France et de la Sarre, ABL., S. 22; J. O., S. 13448; ZaöRV Bd. 14, S. 836 ff.; Convention entre la France et la Sarre relative à l'exploitation des mines de la Sarre, ABL., S. 24; J. O., S. 13445; ZaöRV Bd. 14, S. 838 ff.; Convention entre la France et la Sarre relative à l'exploitation des chemins de fer de la Sarre, ABL., S. 30; J. O., S. 13449; ZaöRV Bd. 14, S. 843 ff.; gleichzeitig wurden noch eine Reihe weiterer Abkommen geschlossen, die der engen Verflechtung des Saarlandes mit Frankreich dienten, vgl. ABL., S. 3–53; J. O., S. 13445–13461. Diese Abkommen sollten das französisch-saarländische Verhältnis auf völkerrechtlich-vertraglicher Ebene regeln. Das Allgemeine Abkommen gewährt dem Saargebiet politische Autonomie in den Schranken, die die saarländische Verfassung und die saarländisch-französischen Verträge errichten (Art. 1). Dem französischen Vertreter an der Saar war ein Verordnungsrecht eingeräumt, um die Anwendung der französischen Währungs- und Zollgesetzgebung zu gewährleisten (Art. 2). Ferner konnte er Einspruch erheben, wenn saarländische Gesetze und Verwaltungsanordnungen die Währungs- und Zollunion gefährdeten, internationale Verpflichtungen des Saarlandes nicht berücksichtigten oder seine Unabhängigkeit oder äußere Sicherheit gefährdeten (Art. 3). Die Vertretung der Saar gegenüber dem Ausland übernahm Frankreich. Die saarländische Vertretung in Paris genoß wie die französische an der Saar diplomatische Vorrechte und Immunitäten (Art. 6, 11). Durch Dekret vom 18. 2. 1952 portant nomination du chef de la mission diplomatique de la République française à Sarrebruck avec rang et prérogatives d'ambassadeur à titre personnel wurde der französische Vertreter an der Saar zum Botschafter ernannt (J. O., S. 2327; vgl. auch oben S. 224 f.). Die übrigen Abkommen dienten in erster Linie dem wirtschaftlichen Einfluß Frankreichs an der Saar. Unter anderem verpachtete die Saarregierung die Ausbeutung der Saargruben an Frankreich. Die Vertragspartner gingen von einem Anwartschaftsrecht der Saarregierung auf die im Reichseigentum stehenden Gruben aus und folgerten aus der Ausübung der Hoheitsrechte auf dem Saargebiet durch die Saarregierung deren Recht, bereits jetzt über die Ausbeutung der Gruben zu bestimmen, vgl. die Präambel der Konvention über die Saargruben.

⁸²⁾ Vgl. auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers in der 144. Sitzung des Bundestags vom 30. 5. 1951, 1. Sten.Ber. 5667 (D) und seine Rede in der 26. Sitzung vom 29. 4. 1954, 2. Sten.Ber. 1070 (D). Ferner Art. 1, Satz 2 des Abkommens über das Statut der Saar, das die endgültige Ordnung der Saarfrage dem Friedensvertrag vorbehält: »Nachdem dieses Statut im Wege der Volksabstimmung gebilligt worden ist, kann es bis zum Abschluß eines Friedensvertrages nicht mehr in Frage gestellt werden«.

densvertrag getroffen werden, die aber so geartet sind, daß sie die endgültige Ordnung durch den Friedensvertrag vorwegnehmen. Die von mir eingangs meiner Ausführungen erwähnten vier Verträge zwischen Frankreich und der Saar vom 3. März schaffen in ihrer Gesamtheit – und man muß sie auf einmal betrachten – auf politischem und auf wirtschaftlichem Gebiete an der Saar Verhältnisse, die durch den Friedensvertrag nicht mehr geändert werden können. Sie machen eine andere Regelung durch den Friedensvertrag faktisch unmöglich. Diese Verträge vom 3. März widersprechen daher dem uns zustehenden Recht, durch den Friedensvertrag die Ordnung der Verhältnisse an der Saar mitzubestimmen.

Der Beweis, daß diese Verträge in ihrer Gesamtheit eine dauernde Regelung durch den Friedensvertrag vorwegnehmen, ist leicht zu erbringen⁸³⁾. . . .

Ich lege . . . daher namens der Bundesregierung feierlich Verwahrung gegen die vier am 3. März 1950 zwischen der französischen und der Saarregierung geschlossenen Verträge ein, und ich bitte das Hohe Haus, sich dem anzuschließen.

Wir halten aber diese vier Verträge für rechtswidrig, nicht nur weil sie unser Mitspracherecht bei der Ordnung der Saarverhältnisse verletzen und illusorisch machen, sondern auch weil sie den Bestimmungen des Völkerrechts und zum Teil auch des Privatrechts widersprechen. Die französische Regierung hat völkerrechtlich nicht das Recht, derartige Verträge über das Saargebiet abzuschließen. . . .

In einem Memorandum der französischen Regierung an die Moskauer Konferenz vom 10. April 1947 hat die französische Regierung zwar gefordert, daß die Saar der Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrats entzogen werde. Das Verlangen der französischen Regierung wurde abgelehnt. Alle Gesetze und Verordnungen des Alliierten Kontrollrats wurden im Saargebiet in Kraft gesetzt⁸⁴⁾. . . . Frankreich hat daher die Gewalt im Saargebiet als völkerrechtlicher Treuhänder. Als Treuhänder darf es nicht politische Einrichtungen und politische Tatsachen schaffen, die die politische Struktur des ihm anvertrauten Gebietes von Grund auf und auf die Dauer verändern⁸⁵⁾.

Die Bundesregierung protestierte durch Note vom 5. 5. 1950⁸⁶⁾ bei der AHK gegen die französisch-saarländischen Konventionen. Am 30. 5.

⁸³⁾ Es folgt der Hinweis auf diejenigen Vertragsregelungen, die die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit der Saar von Frankreich begründen.

⁸⁴⁾ Vgl. hierzu die Denkschrift des amerikanischen State Department, *The Present Status of the Saar*, in der es heißt:

“Legally, the Saar, having come under French control as a region within their zone of occupation, remains under the jurisdiction of the Allied Control Council for Germany for as long as that body chooses to maintain its right of authority” (Department of State Documents and State Papers, Bd. 1, S. 435 ff., 445).

⁸⁵⁾ 46. Sitzung des Bundestags vom 10. 3. 1950, 1. Sten.Ber. 1557 (B) – 1558 (B). 1558 (B).

⁸⁶⁾ Wortlaut: *ZaöRV* Bd. 14, S. 828 ff.; über den Inhalt der Note vgl. die Regierungserklärung des Bundeskanzlers in der 144. Sitzung des Bundestags vom 30. 5. 1951, 1. Sten. Ber. 5665 (A, B).

1951 verlas der Bundeskanzler im Bundestag den Wortlaut einer weiteren Note der Bundesregierung vom 29. 5. 1951⁸⁷⁾ an die AHK⁸⁸⁾, in der die deutsche Auffassung zur Saarfrage hervorgehoben wurde. Es heißt dort:

»Die Bundesregierung hält die drei in der Alliierten Hohen Kommission vertretenen Regierungen für verpflichtet, auf die Entwicklung der Saarfrage Einfluß zu nehmen. Nachdem bei der Moskauer Außenministerkonferenz im Jahre 1947 eine Einigung über die von der französischen Regierung erhobenen Forderungen hinsichtlich des Saargebietes nicht erzielt worden war⁸⁹⁾, sind die Regierungen der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und der Französischen Republik übereingekommen, daß das Saargebiet in das französische Zoll- und Währungsgebiet einbezogen werden soll. Sie haben in einem Protokoll vom 20. Februar 1948⁹⁰⁾ die technischen Anordnungen klargestellt, die sich aus der wirtschaftlichen Angliederung der Saar an Frankreich ergeben. Aus diesem Protokoll, das die Alliierte Hohe Kommission der Bundesregierung auf deren Bitte am 12. März dieses Jahres zur Kenntnis gebracht hat, kann die Bundesregierung in keiner Weise entnehmen, daß mit der Einbeziehung der Saar in das französische Zoll- und Währungsgebiet die politische Abtrennung des Gebietes von Deutschland verbunden sein sollte. Die These, daß die Einbeziehung der Saar in das französische Zoll- und Währungsgebiet nicht durchgeführt werden könne ohne eine gleichzeitige politische Abtrennung des Gebietes vom übrigen Deutschland, wurde niemals von allen Westalliierten angenommen, selbstverständlich auch nicht von der Bundesregierung. Die Präambel der Saarverfassung enthält zwar Bestimmungen über die politische Abtrennung des Gebietes vom übrigen Deutschland, aber abgesehen von den Tatsachen, die inzwischen über die Umstände, unter denen die Wahlen zum saarländischen Landtag stattgefunden haben, bekanntgeworden sind, kann ein solcher Landtagsbeschluß eines nicht souveränen Territoriums keine völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Wirkungen, die sich auf Deutschland erstrecken sollen, bewirken. Dieser Ansicht sind offenbar die drei westalliierten Regierungen ebenfalls, da sie ja trotz dieser Präambel der Bundesregierung immer wieder erklärt haben,

⁸⁷⁾ Die Note hatte ihren unmittelbaren Anlaß im Verbot der Demokratischen Partei Saar (DPS) durch die Saarregierung am 21. 5. 1951.

⁸⁸⁾ Zu der Frage, wer der für Noten zur Saarfrage zuständige Adressat sei – ob AHK oder französische Regierung – erklärte der Bundeskanzler auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion (1. BT-Drs. 4231): »Die Note vom 25. [richtig: 29.] Mai 1951 gegen das am 21. Mai 1951 erfolgte Verbot der DPS war an die Alliierte Hohe Kommission gerichtet. In der Zwischenzeit hat das Auswärtige Amt Noten zur Saarfrage regelmäßig an den französischen Hohen Kommissar gerichtet, weil das Saargebiet zwar ein Teil Deutschlands ist, jedoch nach dem Grundgesetz nicht der Hoheitsgewalt des Bundes untersteht und somit auch nicht der Zuständigkeit der Alliierten Hohen Kommission unterliegt«, 1. BT-Drs. 4281.

⁸⁹⁾ Die sowjetische Delegation verweigerte ihre Zustimmung zu den französischen Vorschlägen. Vgl. hierzu oben Anm. 73.

⁹⁰⁾ Vgl. das Communiqué des französischen Außenministeriums vom 20. 2. 1948, abgedruckt bei Dischler, a. a. O. (vgl. oben Anm. 73), 2. Teil, S. 30.

daß die endgültige Regelung der Saarfrage dem Friedensvertrag vorbehalten bleibt. Hierüber wurde auch anläßlich der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Paris am 18. April dieses Jahres zwischen der Bundesregierung und der französischen Regierung in einem Briefwechsel⁹¹⁾ ein Einvernehmen erzielt⁹²⁾.

c) **Gegen den Abschluß der Staatsverträge vom 20. 5. 1953 zwischen der saarländischen und französischen Regierung**⁹³⁾ legte die Bundesregierung in einer Note an die drei Hohen Kommissare **Verwahrung** ein⁹⁴⁾.

Der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten führte in der 279. Sitzung des Bundestags vom 2. 7. 1953 zu den **völkerrechtlichen Schranken der Besatzungsgewalt bei Gebietsveränderungen** aus:

»Frankreich war im Saarland Besatzungsmacht. Seiner Tätigkeit als Besatzungsmacht war jedoch eine doppelte Schranke gesetzt. Frankreich konnte im

⁹¹⁾ BGBl. 1952 II, S. 490. Oben S. 222, Anm. 17.

⁹²⁾ 144. Sitzung des Bundestags vom 30. 5. 1951, 1. Sten.Ber. 5670 (D). In ihrer Antwortnote vom 3. 8. 1951 stellten die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA fest, daß der gegenwärtige Status der Saar den Viermächteerklärungen von 1945 nicht widerspreche und wiesen insbesondere darauf hin, daß sich die *jurisdiction* der BRD auf ihr Territorium beschränke. Wortlaut bei Dischler, a. a. O. (oben S. 310 f., Anm. 73), 2. Teil, S. 66–68. Vgl. zu dem in der alliierten Note enthaltenen Hinweis auf die Grenzen der *jurisdiction* der BRD die Stellungnahme des Bundeskanzlers in der 185. Sitzung des Bundestags vom 16. 11. 1952, 1. Sten.Ber. 7859 (B).

⁹³⁾ Aus der Reihe der am 20. 5. 1953 geschlossenen Verträge sind der Allgemeine Vertrag zwischen Frankreich und der Saar (ABl. des Saarlandes, S. 770), der Wirtschaftsvertrag zwischen Frankreich und dem Saarland (ABl. des Saarlandes, S. 774) und der Vertrag zwischen Frankreich und dem Saarland über den gemeinsamen Betrieb der Saargruben (ABl. des Saarlandes, S. 777) hervorzuheben. Das Vertragswerk gab dem Saarland größere Autonomie. – Der Allgemeine Vertrag ersetzte das Allgemeine Abkommen vom 3. 3. 1950 (vgl. oben S. 313, Anm. 81). Nach seiner Präambel sollte er in Erwartung eines europäischen Statuts der Saar dieses Statut erleichtern helfen. Nach Art. 1 bildeten Frankreich und das Saarland eine Währungs- und Zollunion, aus der sich eine Wirtschaftsunion ergab. Die französische Wirtschaftsgesetzgebung galt weiterhin im Saarland. Nach Inkrafttreten des Vertrages erlassene französische Vorschriften wurden im Saarland durch Rechtsverordnungen der Saarregierung, die allerdings nur deklaratorische Wirkung hatten, eingeführt (Art. 2). Ein Weisungs- und Verordnungsrecht des französischen Vertreters an der Saar war nicht mehr vorgesehen. Frankreich und das Saarland unterhielten gegenseitig »diplomatische« Vertretungen (Art. 4). Die »diplomatische« und »konsularische« Vertretung des Saarlandes im Ausland war im wesentlichen Frankreich übertragen (Art. 5, 6). Neu gegenüber dem Allgemeinen Abkommen von 1950 war die Errichtung einer Schiedskommission und eines Schiedsgerichts zur Beilegung von Streitigkeiten aus dem französisch-saarländischen Vertragswerk. Vgl. Anm. 2 und 3 des Allgemeinen Vertrags, a. a. O., S. 772. – Der Vertrag über die Saargruben setzte unter dem Vorbehalt endgültiger Regelung im Friedensvertrag an Stelle der bisher einseitigen Ausbeutung der Gruben durch Frankreich den gemeinsamen Abbau durch die Vertragspartner. An Stelle der französischen Régie des Mines de la Sarre trat als Rechtsnachfolger ein Unternehmen »Saarbergwerke«.

⁹⁴⁾ Dies gab der Staatssekretär des Auswärtigen Amts in der 279. Sitzung des Bundestags vom 2. 7. 1953, 1. Sten.Ber. 13934 (B) bekannt.

Saarland nicht diejenigen besatzungsrechtlichen Befugnisse ausüben, die allein durch die vier Mächte gemeinsam oder durch den Kontrollrat als gemeinsames Organ der vier Mächte insgesamt hätten ausgeübt werden können. Eine Delegation dieser Befugnisse, die den vier Mächten insgesamt zugestanden hätten, auf Frankreich ist nicht erfolgt und kann nicht nachgewiesen werden. Die zweite Schranke besteht darin, daß Frankreich im Saarland nicht Maßnahmen und Regelungen treffen konnte, die allein einem Friedensvertrag vorbehalten sind. Frankreich konnte daher nicht mit Rechtswirksamkeit solche Maßnahmen treffen oder Verhältnisse schaffen, die einer Lostrennung oder faktisch einer Annexion des Saarlandes gleichgekommen wären. Es ist ein unwidersprochener Grundsatz des öffentlichen Rechts, daß territoriale Veränderungen nur durch einen Friedensvertrag möglich sind. Zu solchen territorialen Veränderungen zählen jedoch auch Maßnahmen, die in ihren tatsächlichen Auswirkungen einer Loslösung oder einer Annexion oder einer Separation gleichkommen.

Dieser allgemeine Grundsatz des internationalen Rechts hat auch seinen speziellen Anwendungsfall und seinen Ausdruck gefunden in Art. 7 Abs. 1 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, wonach die endgültige Festlegung der Grenzen bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland aufgeschoben wird. Ebenso ist in einem vor kurzer Zeit gefaßten gemeinsamen Beschluß der Parteien dieses Hauses zum Ausdruck gebracht worden, daß territoriale Veränderungen nur durch einen frei vereinbarten Friedensvertrag vorgenommen werden können. Es ergibt sich somit, daß die Saar niemals aufgehört hat, ein Teil Deutschlands zu sein, und daß sie auch heute zu Deutschland gehört.

Hieraus folgt nun . . . , daß das Verhältnis der Bundesrepublik zur Saar nicht auf den Grundsätzen des Völkerrechts beruht, sondern staatsrechtlicher Natur ist. Die im Saargebiet bestehende Ordnung ist demgemäß ein Bestandteil der inneren Organisation Deutschlands. Ähnliches galt bereits für den rechtlichen Zustand, der sich nach dem Versailler Vertrag im Verhältnis der Weimarer Republik zum Saarland herausgebildet hatte. Das Saarland war damals ein Bestandteil der Weimarer Republik, und nach deutscher Auffassung war – ich zitiere damit einen Staatsrechtslehrer der damaligen Zeit – die Regierungskommission des Saarlandes einfach an die Stelle der ausgeschalteten deutschen preußisch-bayerischen Behörden getreten. Die Dienststellen und Behörden des Saargebiets sind somit Dienststellen eines Gebiets, das sich auch heute, wie sich aus dem Grundgesetz ergibt, in einem staatsrechtlichen Verhältnis zu Deutschland befindet und dem der Beitritt zur Bundesrepublik gemäß Art. 23 des Grundgesetzes jederzeit offensteht.

Die Fakten, wie sie sich entwickelt haben, stehen nun allerdings in einem Widerspruch zur Rechtslage. Der gegenwärtige Zustand ist jedoch ein faktischer, und er ist kein rechtlicher; er ist ein einseitig von Frankreich geschaffener und nicht mit der Bundesrepublik vereinbarter, und er ist schließlich ein provisorischer, da territoriale Veränderungen nur durch einen Friedensvertrag geregelt werden können. . . .

... Die De-facto-Abtrennung des Saargebiets steht nicht in Einklang mit der internationalen Rechtsordnung, da Gebietsabtrennungen nur im Rahmen eines Friedensvertrags, und zwar, wie wir hörten, eines frei vereinbarten, möglich sein sollen. Es soll daher erstrebt werden, den faktischen Zustand wieder in Einklang mit dieser Rechtslage zu bringen. Die Zugehörigkeit des Saargebiets zu Deutschland besteht noch und schon, und sie soll beachtet werden. Der Auswärtige Ausschuß ist der Auffassung, daß die Stärke der deutschen Position in der Saarfrage gerade im Recht begründet ist«⁹⁵⁾.

Der Bundestag nahm am 2. 7. 1953 eine EntschlieÙung an, in der die Bundesregierung aufgefordert wird,

»bei der weiteren Behandlung der Saarfrage von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. daß das Saargebiet nach deutschem und internationalem Recht ein Teil Deutschlands innerhalb der Grenzen vom 31. Dezember 1937 ist;
2. daß die zur Zeit im Saargebiet bestehende Ordnung Bestandteil der inneren Organisation Deutschlands ist, welche die Besatzungsmächte in Ausübung der von ihnen vorübergehend übernommenen höchsten Gewalt eingerichtet haben;
3. daß bei Vertragsverhandlungen und Vertragsabschlüssen durch die Bundesrepublik im Hinblick auf das Saargebiet das Recht in dem Sinne wieder herzustellen ist, daß ... der de facto-Abtrennung des Saargebietes von Deutschland ein Ende gemacht und seine Zugehörigkeit zu Deutschland beachtet wird«⁹⁶⁾.

d) Am 23. 10. 1954 unterzeichneten die Regierungen der BRD und Frankreichs in Paris das Abkommen über das Statut der Saar (s. o. Anm. **). Ziel des Abkommens war die **Europäisierung des Saarlandes** im Rahmen der WEU (Art. I)⁹⁷⁾. Die Bevölkerung des Saarlandes hat das Statut in der **Volksabstimmung vom 23. 10. 1955 abgelehnt**.

⁹⁵⁾ 1. Sten.Ber. 13932 (B) ff.

⁹⁶⁾ 1. Sten.Ber. 13938 (B), 1. BT-Drs. 4436. Diese Grundsätze machte sich der Bundestag in seiner 2. Wahlperiode in der EntschlieÙung vom 30. 4. 1954, 27. Sitzung, 2. Sten.Ber. 1179 (A), 1181 (A), 2. BT-Drs. 501, zu eigen.

⁹⁷⁾ Für die Wahrnehmung der Saarinteressen auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten und der Verteidigung war ein vom Ministerrat der WEU ernannter und ihm verantwortlicher europäischer Kommissar vorgesehen (Art. II). Ferner regelte das Abkommen die Vertretung der Saar in den europäischen Organisationen (Art. III). Das Statut bedurfte der Billigung durch die saarländische Bevölkerung und stand unter dem Vorbehalt eines deutschen Friedensvertrags (Art. I, VI, Abs. 2, VIII, Abs. 1). Eine friedensvertragliche Regelung über die Saar sollte einer erneuten Volksabstimmung unterworfen werden (Art. IX). Die französisch-saarländische Wirtschaftsunion sollte in einem Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Saar neu vertraglich festgelegt werden, wobei darauf zu achten war, daß zwischen der BRD und der Saar fort-schreitend gleichartige Beziehungen zu schaffen seien, wie sie zwischen Frankreich und der Saar bestanden (Art. XII).

Die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf über das Abkommen legt dar, nach

e) Die Bundesregierung erhob bei verschiedenen Anlässen, unterstützt von Bundestag und Bundesrat, in Noten und Erklärungen **Protest gegen die Unterdrückung der politischen Freiheiten an der Saar**⁹⁸⁾.

f) Die Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage betrachtet die **wirtschaftliche Angliederung der Saar** an das französische Zollgebiet nicht als echte Zollunion, sondern als **Zollunterstellung**, die kaum von einer **wirtschaftlichen Annexion** zu unterscheiden sei⁹⁹⁾.

g) Durch die **Konvention über den Betrieb der Saargruben**¹⁰⁰⁾ verpachtete die Regierung des Saarlandes die Saargruben zur Ausbeutung auf die Dauer von 50 Jahren an Frankreich. Die Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage stellt dazu fest:

»Das Eigentumsrecht an den Saargruben steht aber der Bundesrepublik Deutschland zu. Die Saargruben, die durch den Versailler Vertrag französisches Staatseigentum geworden waren, sind auf Grund des deutsch-französischen Abkommens am 1. März 1935¹⁰¹⁾ in das Eigentum des deutschen Reiches gegen Zahlung eines Kaufpreises von rund 900 Millionen Franken übergegangen und

dem vorgesehenen Saarstatut sei »völlig klargestellt, daß in Übereinstimmung mit den Entschlüssen des Bundestages die Saar weiter zu Deutschland in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 gehört, natürlich unter dem Vorbehalt der »endgültigen Festlegung der Grenzen« durch »einen Friedensvertrag« (Art. I), womit dasselbe gemeint ist, was in Art. 7 des Deutschlandvertrages als »eine frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung« bezeichnet ist«, 2. BT-Drs. 1062, S. 8. Demgegenüber hatte der sog. van-der-Goes-van-Naters-Plan die Umwandlung der Saar in ein europäisches Territorium vorgesehen, Council of Europe, Consultative Assembly 6th ordinary session 1954, Doc. 225, The future position of the Saar, Report of the Committee on General Affairs submitted by van der Goes van Naters, S. 8, 73.

Im schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten zum Saarstatut wird ebenfalls zum Ausdruck gebracht, daß das Saarstatut die Saar ihrer Zugehörigkeit zu Deutschland nicht beraube, 2. BT-Drs. 1200, S. 62; vgl. ferner Ziff. 1 der Entschließung des Bundesrats in seiner 138. Sitzung vom 18. 3. 1955, 2. BT-Drs. 1285.

Der Vertrag zwischen der BRD und Frankreich zur Regelung der Saarfrage vom 27. 10. 1956 (BGBl. II, S. 1589, in Kraft getreten am 1. 1. 1957, Bekanntmachung vom 3. 1. 1957, BGBl. II, S. 1), führte später zur Eingliederung des Saarlandes in die BRD; vgl. dazu Bericht 1956, ZaöRV Bd. 18, S. 740.

⁹⁸⁾ Note der Bundesregierung vom 29. 5. 1951 an die AHK, mitgeteilt in der Regierungserklärung vom 30. 5. 1951, 144. Sitzung des Bundestags, 1. Sten.Ber. 5670 (D), auszugsweise abgedruckt oben S. 315 f.; Entschließung des Bundestags vom 30. 5. 1951, 144. Sitzung, 1. Sten.Ber. 5688 (C), 5704 (D); Regierungserklärung in der 237. Sitzung des Bundestags vom 18. 11. 1952, 1. Sten.Ber. 10923 (C), 10924 (C); Note der Bundesregierung vom 21. 2. 1953 an den Hohen Kommissar der Französischen Republik, 1. BT-Drs. 4281, S. 2.

⁹⁹⁾ Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage, Bonn 1950, S. 5.

¹⁰⁰⁾ Convention entre la France et la Sarre relative à l'exploitation des Mines de la Sarre vom 30. 3. 1950, ABl. des Saarlandes 1951, S. 24 ff. = J. O. 1950, S. 13445 ff., abgedruckt ZaöRV Bd. 14, S. 838 ff.

¹⁰¹⁾ Deutsch-französisches Abkommen über die Übertragung des Eigentums des französischen Staates an den Gruben, Eisenbahnen und anderem unbeweglichen Vermögen im Saarland vom 18. 2. 1935, RGBl. II, S. 135 ff., 362.

später in einer Aktiengesellschaft eingebracht worden, deren Aktien ausschließlich dem Deutschen Reich gehörten. Nach Gesetz 52 der Alliierten¹⁰²⁾ ist sämtliches Reichseigentum beschlagnahmt und unter Sequester gestellt worden. An diesem Rechtszustand hat sich auch durch die am 3. Januar 1946 erfolgte Übernahme der Saargruben in französische Verwaltung nichts geändert. Die französische Regierung und die Saarregierung tragen diesem Rechtszustand beim Abschluß der Konventionen über die Saargruben dadurch Rechnung, daß die französische Regierung sich lediglich dazu verpflichtet, bei einem zukünftigen Friedensschluß für eine Übertragung des Eigentums an den Gruben an die Saarregierung einzutreten¹⁰³⁾. Daraus ergibt sich, daß die französische Regierung früher erhobene Eigentumsansprüche nicht aufrechterhält. Wenn aber die Saargruben weder französisches Eigentum sind, und erst künftig der Saarregierung übertragen werden sollen, folgt daraus, daß sie auch nach der Auffassung der Vertragsschließenden nach wie vor deutsches Eigentum sind.

Die trotz dieses Rechtszustandes durch die Konventionen vereinbarte Verpachtung zu einem völlig unangemessenen Preis auf die Dauer von 50 Jahren stellt einen derartig tiefen Eingriff in die deutschen Eigentumsrechte dar, daß eine solche Verpachtung aus dem Gesichtspunkt der Treuhandschaft für deutsches Eigentum nicht begründet werden kann«¹⁰⁴⁾.

96. Der **rechtliche Status Berlins** warf eine Reihe wichtiger Fragen auf.

a) Zur **Frage der Zugehörigkeit Berlins zur BRD** führte der Bundeskanzler am 21. 10. 1949 vor dem Bundestag aus:

»In Artikel 23 des Grundgesetzes ist niedergelegt, daß Groß-Berlin als zwölftes Land zur Bundesrepublik Deutschland gehören soll. Wenn auch die internationale Lage bei der Genehmigung des Grundgesetzes die Verwirklichung dieses Beschlusses zunächst unmöglich gemacht hat und wenn die fortdauernde internationale Spannung auch jetzt noch die Durchführung des Artikel 23, vielleicht auch im Interesse Berlins selbst, nicht gestattet, so bleibt der Beschluß des Parlamentarischen Rates, wie er im Artikel 23 niedergelegt ist, nur suspendiert. Der Artikel 23 wird in Wirksamkeit treten, sobald die internationale Lage es gestattet«¹⁰⁵⁾.

Die **Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950**¹⁰⁶⁾ bestimmt in Art. 1:

- »(1) Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt.
- (2) Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland.
- (3) Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend.«

¹⁰²⁾ ABl. der Militärregierung Deutschland, Amerikanisches Kontrollgebiet, Ausgabe vom 1. 6. 1946, S. 24.

¹⁰³⁾ Vgl. oben S. 313, Anm. 81 am Ende.

¹⁰⁴⁾ Denkschrift, S. 14.

¹⁰⁵⁾ 13. Sitzung, 1. Sten.Ber. 309 (A).

¹⁰⁶⁾ Verordnungsblatt für Groß-Berlin 1950, S. 433.

In Art. 87 heißt es:

»(1) Artikel 1 Abs. 2 und 3 der Verfassung treten in Kraft, sobald die Anwendung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Berlin keinen Beschränkungen unterliegt¹⁰⁷⁾.

(2) In der Übergangszeit kann das Abgeordnetenhaus durch Gesetz feststellen, daß ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland unverändert auch in Berlin Anwendung findet.«

Eine **Anordnung der Alliierten Kommandatura** Berlin vom 29. 8. 1950 (BK/O [50] 75)¹⁰⁸⁾ erklärte folgende **Vorbehalte** zu diesen Bestimmungen der **Berliner Verfassung**:

»Absätze 2 und 3 des Artikels 1 werden zurückgestellt.

Artikel 87 wird dahingehend aufgefaßt, daß während der Übergangsperiode Berlin keine der Eigenschaften eines zwölften Landes besitzen wird. Die Bestimmungen dieses Artikels betreffend das Grundgesetz finden nur in dem Maße Anwendung, als es zwecks Vorbeugung eines Konfliktes zwischen diesem Gesetz und der Berliner Verfassung erforderlich ist. Ferner findet die Bestimmung irgendeines Bundesgesetzes in Berlin erst Anwendung, nachdem seitens des Abgeordnetenhauses darüber abgestimmt wurde und dieselben als Berliner Gesetz verabschiedet worden sind.«

Auch bei Beendigung des Besatzungsregimes in der BRD hielten die Drei Mächte die Berlin-Vorbehalte aufrecht. Sie erklärten in einem Schreiben an den Bundeskanzler vom 26. 5. 1952 in der Fassung des Briefes X vom 23. 10. 1954¹⁰⁹⁾:

„... the reservation made on 12 May 1949 by the Military Governors concerning Articles 23 and 144 (2) of the Basic Law will, owing to the international situation, be formally maintained by the Three Powers in the exercise of their right relating to Berlin after the entry into force of those Conventions.

...

For this reason they have decided to exercise their right relating to Berlin in such a way as to facilitate the carrying out by the Federal Republic of its

¹⁰⁷⁾ Die drei alliierten Militärgouverneure erklärten im Genehmigungsschreiben zum GG vom 12. 5. 1949 folgenden Vorbehalt: „A third reservation concerns the participation of Greater Berlin in the Federation. We interpret the effect of Articles 23 and 144 (2) of the Basic Law as constituting acceptance of our previous request that while Berlin may not be accorded voting membership in the Bundestag or Bundesrat nor be governed by the Federation she may, nevertheless, designate a small number of representatives to attend the meetings of those legislative bodies“ (Military Government Gazette – Germany (British Zone), Part 2 B – 29; deutsche Übersetzung im Verordnungsblatt für die britische Zone, Nr. 50 vom 7. 9. 1949, S. 416). Über die Grundlagen des Viermächte-Status Berlins siehe Bericht 1957, ZaöRV, Bd. 20, S. 126, Anm. 134.

¹⁰⁸⁾ Verordnungsblatt für Groß-Berlin 1950, S. 440.

¹⁰⁹⁾ BGBl. 1955 II, S. 500.

Declaration on Aid to Berlin, of which a copy is annexed ^{109a)}, and to permit the Federal authorities to ensure representation of Berlin and of the Berlin population outside Berlin.

Similarly, they will have no objections if, in accordance with an appropriate procedure authorized by the Allied Kommandatura, Berlin adopts the same legislation as that of the Federal Republic . . . » ¹¹⁰⁾.

b) Auf Grund des Art. 87 Abs. 2 seiner Verfassung **übernahm Berlin zahlreiche Gesetze der BRD**. Diese Bundesgesetze enthalten regelmäßig folgende Bestimmung:

»Dieses Gesetz gilt auch in Berlin, sobald das Land Berlin gemäß Artikel 87 Abs. 2 seiner Verfassung die Anwendung dieses Gesetzes in Berlin beschließt« ¹¹¹⁾.

Eine Reihe von Bundesgesetzen ¹¹²⁾ regelt die Geltung in Berlin durch Verweisung auf § 13 Abs. 1 und § 14 des **Dritten Überleitungsgesetzes** vom 4. 1. 1952 ¹¹³⁾. Diese Bestimmungen lauteten in der vom Bundestag beschlossenen Fassung:

§ 13 Abs. 1: »Sonstiges Bundesrecht, das für den übrigen Geltungsbereich des Grundgesetzes gleichzeitig mit oder nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet wird und dessen Geltung im Gebiet des Landes Berlin ausdrücklich bestimmt ist, wird im Land Berlin binnen eines Monats nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger gemäß Artikel 87 Abs. 2 der Verfassung von Berlin in Kraft gesetzt.

§ 14: Ist im Bundesrecht, das als solches im Land Berlin in Kraft tritt, die Ermächtigung zum Erlaß von Durchführungsverordnungen vorgesehen, so gelten die auf Grund dieser Ermächtigung erlassenen Durchführungsverordnungen im Land Berlin von dem Zeitpunkt ab, zu dem die Ermächtigungsvorschrift im Land Berlin als Bundesrecht in Kraft tritt. Treten die Durchführungsverordnungen im übrigen Geltungsbereich des Grundgesetzes zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, so gelten sie im Land Berlin von diesem Zeitpunkt ab« ¹¹⁴⁾.

^{109a)} Siehe unten S. 325.

¹¹⁰⁾ Eine Lockerung des Besatzungsregimes in Berlin trat ein durch die Schreiben der drei alliierten Stadtkommandanten von West-Berlin an den Regierenden Bürgermeister vom November 1954 (Bull. S. 2053) und vom 5. 5. 1955 (Bull. S. 711).

¹¹¹⁾ Vgl. z. B. Art. II des Gesetzes zur Änderung des Erbschaftssteuergesetzes (BGBl. 1952 I, S. 20); § 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (BGBl. 1952 I, S. 65); § 25 des Mutterschutzgesetzes (BGBl. 1952 I, S. 69); § 3 des Gesetzes zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens (BGBl. 1952 I, S. 75).

¹¹²⁾ Z. B. § 158 des Flurbereinigungsgesetzes (BGBl. 1953 I, S. 591); § 122 des Arbeitsgerichtsgesetzes (BGBl. 1953 I, S. 1267).

¹¹³⁾ BGBl. 1952 I, S. 1.

¹¹⁴⁾ Sperrungen vom Bearbeiter.

Das Wort »übrigen« in § 13 Abs. 1 und die Worte »als solches« und »als Bundesrecht« in § 14 ¹¹⁵⁾ wurden durch Anordnung der AHK vom 17. 1. 1952 ¹¹⁶⁾ außer Kraft gesetzt ¹¹⁷⁾. Die Bundesregierung erhob wiederholt Vorstellungen gegen diesen Aufhebungsbeschluß. Die AHK hielt jedoch ihre Anordnung aufrecht unter Hinweis auf die besonderen Verhältnisse in Berlin, die erforderten, daß alles vermieden werde, was geeignet sei, die Stellung der Besatzungsmächte in Berlin zu gefährden. Deshalb sehe sich die AHK gezwungen, die Gesetzesbestimmungen, die mittelbar oder ausdrücklich erkennen ließen, daß Berlin in den Geltungsbereich des Grundgesetzes einbezogen und Bundesrecht als solches in Berlin anwendbar sein solle, aufzuheben ¹¹⁸⁾.

c) Die **Einbeziehung Berlins in völkerrechtliche Verträge der BRD** geschieht durch eine besondere Bestimmung im Zustimmungsgesetz, die den Berlinklauseln der übrigen Bundesgesetze entspricht ¹¹⁹⁾, bzw. durch besondere Vertragsbestimmungen oder Notenwechsel über den Anwendungsbereich des Vertrages.

Die Formulierung der Berlinklauseln in Verträgen und Notenwechseln ist unterschiedlich. Soweit die ersten Verträge der BRD überhaupt eine Bestimmung über die Anwendung in Berlin enthalten, ist diese Frage meist in einem Schlußprotokoll oder Notenwechsel geregelt. Dabei wird teils die Frage der Geltung in Berlin einer späteren Vereinbarung vorbehalten ¹²⁰⁾,

¹¹⁵⁾ Im Text oben durch Sperrung hervorgehoben.

¹¹⁶⁾ ABl. der AHK vom 25. 1. 1952, S. 1468.

¹¹⁷⁾ Bekanntmachung vom 31. 1. 1952, BGBl. I, S. 115.

¹¹⁸⁾ Vgl. die Ausführungen des Bundesfinanzministers in der 192. Sitzung des Bundestags vom 13. 2. 1952, 1. Sten.Ber. 8256 (A) und die Mitteilung der AHK an die Presse (Bull. 1952, S. 87).

¹¹⁹⁾ Vgl. z. B. Art. 3 des Gesetzes vom 1. 9. 1953 betreffend das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. 7. 1951 (BGBl. 1953 II, S. 559). Der Berichterstatter des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht gab zur Formulierung der Berlinklausel folgende Erläuterung: »Die neue Berlinklausel ist zwischen dem Senat von Berlin und der Alliierten Westkommandantur ausgehandelt und von beiden Seiten bestätigt, so daß auch ihre Einfügung keine völkerrechtliche Schwierigkeit bietet«, 273. Sitzung vom 18. 6. 1953, 1. Sten.Ber. 13555 (B).

Vgl. ferner Art. III des Gesetzes vom 24. 8. 1953 betreffend das Abkommen vom 27. 2. 1953 über deutsche Auslandsschulden (BGBl. II, S. 331); Art. III des Gesetzes vom 5. 10. 1953 über das Handelsabkommen vom 7. 10. 1951 mit dem Königreich Irak (BGBl. 1953 II, S. 543). Eine von der üblichen Form abweichende Berlinklausel enthält das Gesetz vom 20. 3. 1953 betreffend das Abkommen vom 10. 9. 1952 zwischen der BRD und dem Staat Israel (BGBl. 1953 II, S. 35), das die Geltung in Berlin nicht von der Feststellung der Anwendung durch das Land Berlin abhängig macht. Art. III des Gesetzes lautet: »Der Geltungsbereich des Abkommens erstreckt sich auch auf Berlin (West)«.

¹²⁰⁾ Vgl. das Schlußprotokoll zum Abkommen mit der Republik Österreich über Gastarbeiter vom 23. 11. 1951 (BGBl. 1952 II, S. 610).

teils auch die Anwendung in den westlichen Sektoren Berlins vereinbart¹²¹⁾. Im Zollvertrag vom 20. 3. 1953 mit dem Königreich Belgien¹²²⁾ wird die Einbeziehung Berlins durch Festlegung des Anwendungsbereiches »auf das Währungsgebiet DM-West« herbeigeführt. Zahlreiche Verträge machen die Einbeziehung Berlins von einer diesbezüglichen Erklärung der BRD gegenüber dem Vertragspartner abhängig. Diese Vertragsbestimmungen lauten entweder:

»Dieser Vertrag gilt auch für das Land Berlin, sobald die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Regierung . . . eine entsprechende Erklärung abgibt«¹²³⁾.

oder:

»Dieses Abkommen gilt auch für das Land Berlin, sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Regierung . . . innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens eine gegenteilige Erklärung abgibt«¹²⁴⁾.

Die letztere Fassung scheint sich zur ständigen Praxis zu entwickeln¹²⁵⁾.

Besonders ausführliche Berlinklauseln enthalten die Verträge mit den USA. Art. IV des Abkommens vom 3. 6. 1953 über den Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag zwischen Deutschland und den USA vom 8. 12. 1923 lautet:

»Bis zur friedlichen Wiedervereinigung Deutschlands umfaßt das deutsche Gebiet, für das der genannte Vertrag gilt und voll wirksam ist, den gesamten Raum zu Lande, zu Wasser und in der Luft, über den die Bundesrepublik Hoheitsrechte ausübt. Dieses Abkommen tritt auch in Kraft und der genannte Vertrag gilt und ist voll wirksam im Gebiet von Berlin (West), sobald die Regierung der Bundesrepublik Deutschland der Regierung der Vereinigten

¹²¹⁾ Vgl. den Notenwechsel zum Handelsvertrag vom 2. 2. 1951 mit der Republik Chile (BGBl. 1952 II, S. 328); das Schlußprotokoll zum Handelsabkommen vom 20. 7. 1951 mit der Republik Peru (BGBl. 1952 II, S. 339); den Briefwechsel zum Vorläufigen Handelsvertrag vom 12. 2. 1951 mit dem Königreich Griechenland (BGBl. 1952 II, S. 520).

¹²²⁾ BGBl. II, S. 535.

¹²³⁾ Vgl. Art. VIII des Handelsvertrags vom 18. 4. 1953 mit der Republik Uruguay (BGBl. 1954 II, S. 52); Art. 2 des Abkommens vom 5. 5. 1953 mit der Italienischen Republik über Arbeitslosenversicherung (BGBl. 1954 II, S. 485); Art. VIII des Handels- und Schiffsverkehrsvertrages vom 11. 5. 1953 mit der Republik Kuba (BGBl. 1955 II, S. 1056).

¹²⁴⁾ Vgl. Art. 4 des Zollabkommens vom 30. 12. 1953 mit dem Königreich Norwegen (BGBl. 1954 II, S. 630); Art. XX des Doppelbesteuerungsabkommens vom 18. 8. 1954 mit dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (BGBl. 1955 II, S. 612).

¹²⁵⁾ Eine Reihe von Verträgen mit der Schweiz enthält eine besondere, sonst (soweit ersichtlich) nicht verwendete Fassung der Berlinklausel: »Dieses Abkommen wird deutscherseits auch im Namen des Landes Berlin (West) unterzeichnet«. Vgl. Art. 23 des Abkommens vom 26. 8. 1952 über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz (BGBl. 1953 II, S. 17), Art. 7 des Abkommens vom selben Tage über die Regelung der Forderungen

Staaten von Amerika schriftlich mitgeteilt hat, daß alle hierfür in Berlin erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind«¹²⁶⁾.

d) Anlässlich der Unterzeichnung der Pariser Verträge vom 23. 10. 1954 (s. o. Anm. **) gab die BRD eine Erklärung betreffend Hilfeleistung für Berlin ab, in der es unter (j) heißt:

»daß sie [die BRD] die Vertretung Berlins und der Berliner Bevölkerung nach außen sicherstellen, und die Einbeziehung Berlins in die von der Bundesrepublik abgeschlossenen internationalen Abkommen erleichtern wird, soweit dies nicht nach der Natur der betreffenden Abkommen ausgeschlossen ist«¹²⁷⁾.

e) Die **Erstreckung der MRK** (s. o. Anm. **) **auf Berlin** durch Erklärung der BRD gemäß Art. 63 der Konvention¹²⁸⁾ hielt der Bundestagsausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten für unzulässig, da Art. 63 nur Kolonialgebiete betreffe. Statt dessen wurde auf Empfehlung des Ausschusses dem Zustimmungsgesetz die Bestimmung eingefügt: »Die Konvention gilt im gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes«¹²⁹⁾. Der Berichterstatter des Ausschusses führte hierzu aus:

»Mit dem Ausdruck »gilt im gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes« ist nach der herrschenden Auffassung im deutschen Staatsrecht die Erstreckung auf Berlin ausgesprochen. . . . Durch eine Entscheidung vom 25. Oktober 1951¹³⁰⁾ hat das Bundesverfassungsgericht gesagt, daß – mag man die organisatorischen Vorschriften des Grundgesetzes als suspendiert ansehen und andere Teile in Frage ziehen – der Grundrechtsteil des Grundgesetzes in Berlin heute bereits aktuelles Recht ist. Wir knüpfen also an diese höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an, wenn wir den Ausdruck gebrauchen: »gilt im gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes«. Wenn der Bundestag heute dieses Gesetz beschließt, wenn es am Tage nach seiner Verkündung in Kraft tritt, sind die europäischen Menschenrechte in Berlin, weil

der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen das ehemalige Deutsche Reich (BGBl. 1953 II, S. 22), Art. 4 des Abkommens vom selben Tage zum deutschen Lastenausgleich (BGBl. 1953 II, S. 24) und Art. 15 des Abkommens vom 19. 7. 1952 über die Wiederherstellung gewerblicher Schutzrechte (BGBl. 1953 II, S. 28).

¹²⁶⁾ BGBl. 1954 II, S. 722. Ähnliche Bestimmungen über Berlin enthält Art. XX des Doppelbesteuerungsabkommens vom 22. 7. 1954 (BGBl. II, S. 1118) und Art. XII des Abkommens vom 15. 10. 1954 über Abgabenvergünstigungen für die im Interesse der gemeinsamen Verteidigung geleisteten Ausgaben (BGBl. 1955 II, S. 823). Dieser Form der Berlinklausel entspricht auch Ziff. 3 des Schlußprotokolls zu der Vereinbarung vom 14. 7. 1952 mit der Schweiz über die Fürsorge für Hilfsbedürftige (BGBl. 1953 II, S. 33).

¹²⁷⁾ BGBl. 1955 II, S. 501.

¹²⁸⁾ Art. 63 Abs. 1: "Any State may at the time of its ratification or at any time thereafter declare by notification addressed to the Secretary-General of the Council of Europe that the present Convention shall extend to all or any of the territories for whose international relations it is responsible".

¹²⁹⁾ Art. III des Gesetzes vom 7. 8. 1952 (BGBl. II, S. 685, in der berichtigten Fassung BGBl. II, S. 953).

¹³⁰⁾ BVerfGE Bd. 1, S. 70.

sie den Grundrechtsteil des Grundgesetzes decken und nur in einigen wenigen Punkten weitergehen, nämlich im Verbot der Sklaverei und der Folter – vielleicht auch für Berlin etwas aktuell –, unmittelbar in Kraft getreten«¹³¹⁾.

f) Bei der Beratung des **ECKS-Vertrags vom 18. 4. 1951**¹³²⁾ befaßte sich der Bundestag mit der **Frage**, ob sich aus Art. 79 des Vertrags dessen **Anwendung in Berlin** ergebe. In Art. 79 heißt es:

«Le présent Traité est applicable aux Territoires européens des Hautes Parties Contractantes. Il s'applique également aux Territoires européens dont un Etat signataire assume les relations extérieures».

Der Staatssekretär des Auswärtigen Amts führte dazu aus, für eine Einbeziehung Berlins gebe es zwei Möglichkeiten: entweder es **a u s d r ü c k - l i c h** dadurch einzubeziehen, daß man den Anwendungsbereich des Vertrags erweitere oder – das hänge aber bis zu einem gewissen Grad davon ab, wie die außenpolitische Vertretung endgültig geregelt werde – Berlin zu definieren als ein Land, dessen politische Interessen durch die Bundesrepublik wahrgenommen würden. Beide Möglichkeiten wolle man prüfen. Die Bundesregierung sei davon ausgegangen,

»daß die Einbeziehung Berlins in diesen Vertrag, wie übrigens in andere Verträge auch, immer eine Angelegenheit ist, die einer besonderen Klarstellung bedarf. . . Innerstaatsrechtlich, d. h. nach dem Grundgesetz, ist Berlin Teil der Bundesrepublik. Die Anwendung dieses Satzes, der im Grundgesetz steht, ist durch den bekannten Vorbehalt, den die Besatzungsmächte angebracht haben – einen Interpretationsvorbehalt –, in dem Sinne gehindert, daß die Ausübung der Regierungsgewalt über Berlin einschließlich dessen, was zur Regierungsgewalt an Befugnis zur außenpolitischen Vertretung gehört, nicht möglich ist. Das ist der Zusammenhang, der zwischen der Frage: Anwendbarkeit des Schumanplans auch auf Berlin als Teil des Unionsraums, und der Frage: Möglichkeiten für die Bundesrepublik zur außenpolitischen Vertretung Berlins, besteht.

. . . Man kann die Klarstellung einmal dadurch erreichen, daß man den Vertragstext selbst, soweit er sich nämlich mit dem Anwendungsgebiet des Vertrags ausdrücklich befaßt, in derselben Form ergänzt, in der der Vertrag abgeschlossen worden ist; man ergänzt also hier den Vertragswortlaut. Die zweite Möglichkeit ist die, daß man anknüpft an die Definition des Anwendungsgebiets dieses Vertrags, wie sie in Artikel 79 enthalten ist, und zwar an die beiden Möglichkeiten, die in Artikel 79 stehen, daß nämlich der Unionsvertrag auf das europäische Gebiet der Vertragsstaaten Anwendung finde und ferner auf die europäischen Gebiete, deren auswärtige Angelegenheiten ein Unterzeichnerstaat übernimmt. Es ist eine faktische Besonderheit der Situation, die dazu führt,

¹³¹⁾ 217. Sitzung des Bundestags vom 10. 6. 1952, 1. Sten.Ber. 9512 (B). Vgl. auch Ziff. 7 des schriftlichen Ausschußberichts, 1. BT-Drs. 3338, S. 5.

¹³²⁾ BGBl. 1952 II, S. 448.

daß die Unterscheidung zwischen diesen beiden Fällen des Artikels 79 für Berlin keine Rolle zu spielen scheint: weil nämlich die tatsächliche Definition von Berlin als Bundesgebiet aus den Gründen, die ich soeben erwähnt habe, zufällig mit der Frage zusammenfällt: Hat die Bundesrepublik die Vertretungsmacht für Berlin?

Es ergibt sich demnach ... schon aus dem Material – das die Verhandlungen und Erklärungen der Vertreter der Bundesregierung in den Ausschüssen ergeben, und erst recht wenn man die Regierungserklärung¹³³⁾ hinzunimmt, die auf die dort offengehaltene Frage antwortet – und aus diesem Stand der Verhandlungen nichts, was den Schluß zuläßt, als habe die Bundesregierung einen Standpunkt eingenommen, der es rechtfertigt, zu sagen, Berlin sei von dem Anwendungsbereich des Montanvertrags abgetrennt, und es sei infolgedessen ... notwendig, diese Abtrennung rückgängig zu machen«¹³⁴⁾.

g) Die Bundesregierung erteilte zahlreichen ausländischen **konsularischen Vertretungen** das Exequatur, deren Amtsbereich sich auch auf **West-Berlin** erstreckte¹³⁵⁾. Im Januar 1954 erteilte die Bundesregierung dem türkischen Generalkonsul in West-Berlin das Exequatur¹³⁶⁾.

h) Mit Rücksicht auf die Vorbehalte der drei Westmächte hinsichtlich Berlins¹³⁷⁾ nahmen die **Berliner Mitglieder der ersten Bundesversammlung zur Wahl des Bundespräsidenten** an der Abstimmung nicht teil¹³⁸⁾. In der zweiten Bundesversammlung beteiligten sich die Berliner Wahlmänner an der Wahl, warfen jedoch ihre Stimmzettel in eine besondere Urne. Ihre Stimmen wurden bei der Feststellung des Wahlergebnisses mitgezählt¹³⁹⁾.

i) Die **Tagung der zweiten Bundesversammlung** wurde am 17. 7. 1954 in Berlin abgehalten¹⁴⁰⁾. Der **Bundestag** beschloß bereits in seiner 154. Sitzung vom 20. 6. 1951, **Plenarsitzungen in Berlin** abzuhalten¹⁴¹⁾. Der Berichterstatter des Ausschusses für Berlin wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, daß mehrere **Ausschüsse** des Bundestags bereits **Sitzungen in Berlin**

¹³³⁾ 182. Sitzung vom 9. 1. 1952, 1. Sten.Ber. 7598 (C).

¹³⁴⁾ 184. Sitzung des Bundestags vom 11. 1. 1952, 1. Sten.Ber. 7795 (D) f.

¹³⁵⁾ Vgl. z. B. die Bekanntmachungen des Auswärtigen Amtes vom 7. 7. 1952 und 10. 7. 1952 (GMBL. S. 181), 26. 7. 1952 (GMBL. S. 193), 20. 1. 1953 und 9. 2. 1953 (GMBL. S. 41).

¹³⁶⁾ Nach Mitteilung in Bull. 1954, S. 136.

¹³⁷⁾ Siehe S. 321, Anm. 107.

¹³⁸⁾ 1. Bundesversammlung vom 12. 9. 1949, S. 3 (D).

¹³⁹⁾ 2. Bundesversammlung vom 17. 7. 1954, S. 4 (B). Zur weiteren Entwicklung vgl. Bericht 1959, ZaöRV Bd. 21, S. 292 ff.

¹⁴⁰⁾ Vgl. den Sten.Ber. der 2. Bundesversammlung.

¹⁴¹⁾ 1. BT-Drs. 2322, 1. Sten.Ber. 6139 (A). Ein Antrag der KPD-Fraktion des Bundestags vom 1. 11. 1949, den Sitz aller leitenden Bundesorgane nach Berlin zu verlegen (1. BT-Drs. 135), wurde dahin abgeändert, daß die Verlegung erst nach Abhaltung freier Wahlen in ganz Berlin und der sowjetisch besetzten Zone stattfinden soll (1. BT-Drs. 143), und in dieser Form angenommen, 14. Sitzung vom 3. 11. 1949, 1. Sten.Ber. 347 (A).

abgehalten haben ¹⁴²⁾. Der Bundestag sprach sich ferner dafür aus, Berlin zum zweiten Amtssitz des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen zu bestimmen ¹⁴³⁾. Für eine Reihe oberster Bundesbehörden wurde Berlin als Amtssitz bestimmt ¹⁴⁴⁾.

97. Durch einen Briefwechsel vom 20. 9. 1955 zwischen den Außenministern der Sowjetunion und der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands übertrug die Sowjetunion die Ausübung der Bewachung und Kontrolle der **Verbindungswege nach Westberlin** mit Ausnahme des Versorgungsverkehrs für die Alliierten Truppen den Behörden der sowjetisch besetzten Zone ¹⁴⁵⁾. Der Bundeskanzler nahm hierzu vor dem Bundestag Stellung:

»Der Widerspruch einer solchen Übertragung mit dem Schlußkommuniqué der Pariser Außenministerkonferenz vom 20. Juni 1949 drängt sich auf ¹⁴⁶⁾. Nach diesem Schlußkommuniqué hat die Sowjetregierung bestimmte Verpflichtungen wegen einer reibungslosen Abwicklung des Interzonen- und Berlin-Verkehrs übernommen. In dem Briefwechsel wird dagegen auf eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Bundesrepublik und der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik verwiesen. Das ist ein Versuch, Verpflichtungen der Sowjetunion gegenüber den westlichen Alliierten auf die sogenannte Deutsche Demokratische Republik zu übertragen, damit in die Rechtssphäre der Alliierten einzugreifen und schließlich den Interzonen- und Berlin-Verkehr durch die an die Bundesregierung gestellte Zumutung zu behindern, darüber mit einem Staat zu verhandeln, den sie nicht anerkennt. Die Bundesregierung hat deshalb die drei Westmächte auf diesen Sachverhalt hingewiesen und sie um die erforderlichen Schritte gebeten« ¹⁴⁷⁾.

Gerhard Boehmer
Hannfried Walter

¹⁴²⁾ 1. Sten.Ber. 6136 (C).

¹⁴³⁾ 2. BT-Drs. 1314, 85. Sitzung vom 8. 6. 1955, 2. Sten.Ber. 4640 (A).

¹⁴⁴⁾ Z. B. das Bundesverwaltungsgericht, vgl. nunmehr § 2 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960, BGBl. I, S. 17; ferner das Bundeskartellamt, § 48 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. 7. 1957, BGBl. I, S. 1081.

¹⁴⁵⁾ Abgedruckt in »Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik«, Bd. 3, Nr. 95.

¹⁴⁶⁾ Doc. Am. For. Rel. Bd. 11, S. 103 f.

¹⁴⁷⁾ 101. Sitzung vom 22. 9. 1955, 2. Sten.Ber. 5647 (B). Siehe auch die Rede des Bundesaußenministers vor dem National Press Club in Washington am 3. 10. 1955 (Bull. 1955, S. 1569 ff.). Die drei Westmächte richteten am 3. 10. 1955 gleichlautende Noten an die Sowjetunion, in denen darauf hingewiesen wurde, daß die Vereinbarungen vom 20. 9. 1955 die Sowjetunion nicht von ihren Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten bezüglich des Verkehrs zwischen den verschiedenen Teilen Deutschlands entbinden könnten (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 113; deutsche Übersetzung in Bull. 1955, S. 1569). Vgl. auch die Note der USA an die Sowjetunion vom 27. 10. 1955 (Doc. Am. For. Rel. 1955, S. 115).