

§ 64 Abs. 1 BVerfGG kann eine Fraktion als Teil des Bundestages dessen Rechte auch dann geltend machen, wenn dieser die "Maßnahme oder Unterlassung" der Bundesregierung gebilligt hat.

Nach § 13 Ziff. 5 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht gemäß § 67 BVerfGG nur die Frage entscheiden, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen das Grundgesetz verstößt, nicht aber die Unwirksamkeit einer Maßnahme feststellen.

Bundesverfassungsgericht entscheidet ausschließlich im innerstaatlichen Bereich und kann nicht über die internationale Gültigkeit eines Vertrages entscheiden.

Abs. 2 GG bezieht sich nur auf Verträge mit auswärtigen Staaten und ihnen gleichzustellenden Rechtssubjekten.

Das Petersberger Abkommen ist nicht mit den Hohen Kommissaren als Vertretern ihrer einzelnen Staaten, sondern mit der Alliierten Hohen Kommission als Kollektivorgan der Gemeinschaft der Besatzungsmächte geschlossen. Die Bundesregierung konnte mit der Alliierten Hohen Kommission einen Vertrag schließen, obwohl sie dem nicht unterstand. Als völkerrechtliches Kollektivorgan der Besatzungsmächte, das unter formeller Fortdauer der Besatzungsstandes Herrschaft in Deutschland ausübt, steht die Alliierte Hohe Kommission der Bundesrepublik nicht als auswärtiger Staat gegenüber. Das Petersberger Abkommen ist kein Vertrag der Bundesrepublik mit auswärtigen Staaten im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG.

Abs. 2 GG kann auf Abmachungen mit den Besatzungsmächten nicht analog angewendet werden.

Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß ein Verfassungsorgan, dem das Recht zur Gesetzesinitiative nach Art. 75 GG zusteht, sich verpflichtet, von seinem Recht einen bestimmten Gebrauch zu machen, wenn es nur im Hinblick auf den Inhalt des Gesetzesvorschlages die Schranken der Verfassung beachtet und nicht den Versuch macht, durch andere Staatsorgane zu binden.

Urteil

des Zweiten Senats vom 29. Juli 1952

-- 2 BvE 3/51 --

Im Verfassungsrechtsstreit betreffend die Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler vom 22. Nov. 1949 (sogenanntes Petersberger Abkommen); - *Antragsteller*: die Demokratische Fraktion des Bundestages, vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden Dr. Kurt Schumacher in Bonn; - *Gegner*: die Bundesregierung, vertreten durch den Bundeskanzler; *Sonstige Beteiligte*: der Deutsche Bundestag

ENTSCHEIDUNGSFORMEL:

Die Abmachungen werden zurückgewiesen.

Die Bundesregierung hat dadurch, daß sie es unterlassen hat, das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949 den zuständigen Körperschaften der Bundesgesetzgebung zur Zustimmung oder Mitwirkung in der Form eines Gesetzes vorzulegen, nicht gegen Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes verstoßen.

Gründe:

A.

Die Abmachungen, die in dem sogenannten Petersberger Abkommen ihren Abschluß fanden, begannen, nachdem die Regierung der Vereinigten Staaten, der Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten auf der Pariser Dreimächte-Konferenz vom 22. November 1949 den drei Hohen Kommissaren Anweisungen und Vollmachten grundsätzlicher Art erteilt hatten. Es sollte der Bundesrepublik ein weiteres Maß freien Bestimmungsrechtes in der Leitung deutscher Angelegenheiten eingeräumt werden.

breitende Einbeziehung des deutschen Volkes in die europäische Gemeinschaft" unterstützt und gefördert werden. Über die Dreierkonferenz am 11. November 1949 herausgegebene Kommunique, Europa-Archiv 1950 Fußn. S. 3

Die Zeit machte der Bundeskanzler den Alliierten in zwei vom 1. und 7. November 1949 datierten Schreiben den Wunsch "einen Ausschuß unter Teilnahme deutscher Vertreter zu berufen, der die Sicherheitsfrage und auch die mit ihr zusammenhängenden internationalen wirtschaftlichen Fragen prüft". Als solche bezeichnete er im einzelnen:

• den Beitritt Deutschlands zum Ruhrstatut;

• die enge Zusammenarbeit mit der bestehenden Sicherheitskommission;

• die Beteiligung ausländischen Kapitals an deutschen Werken;

• die möglichst frühzeitige Beteiligung Deutschlands an der engeren wirtschaftlichen Verbindung zwischen Frankreich, Italien und Benelux;

• die Beendigung des Kriegszustandes.

In diese Erörterungen mußte aber eine sichtbare Verlangsamung der bereits eingeleiteten Demontagen und ein Aufhalten des Beginns neuer Demontagen ausgesprochen werden (Wortlaut der Schreiben in der Rede des Bundeskanzlers in der 18. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 15. November 1949, Protokoll S. 398).

Am 15., 17. und 22. November 1949 fanden die Verhandlungen auf dem Petersberg bei Bonn zwischen dem Bundeskanzler und den Hohen Kommissaren Frankreichs, des Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten statt. Ihr Ergebnis ist niedergelegt in der "Niederschrift der Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler auf dem Petersberg am 22. November 1949" (vom Bundeskanzler verlesen und ihm in der 18. Sitzung des Bundestags vom 24. und 25. November 1949 abgegebenen Regierungserklärung, S. 473 ff.). Sie hat folgenden Wortlaut:

Der Anschluß an die Konferenz der drei Außenminister in Paris am 9. und 10. November sind die Hohen Kommissare des Vereinigten Königreiches, Frankreichs und der Vereinigten Staaten bevollmächtigt worden, mit dem Bundeskanzler die Noten zu erörtern, die er über eine vorläufige Regelung der Demontagefrage an die Hohen Kommissare gerichtet hatte. Die Hohen Kommissare sind darüber hinaus beauftragt worden, mit dem Bundeskanzler weitere Punkte zu prüfen, die in eine Gesamtregelung einbezogen werden können. Entsprechende Verhandlungen fanden am 15., 17. und 22. November auf dem Petersberg statt.

Die Besprechungen waren getragen von dem Wunsch und der Entschlossenheit beider Parteien, ihre Beziehungen auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens fortschreitend zu entwickeln. Zunächst ist es ihr vordringlichstes Ziel, die Bundesrepublik als friedliebendes Mitglied der europäischen Gemeinschaft einzugliedern. Zu diesem Zweck soll die Zusammenarbeit Deutschlands mit den westeuropäischen Ländern in allen Gebieten durch den Beitritt der Bundesrepublik zu allen in Frage kommenden internationalen Körperschaften und durch den Austausch von Handels- und Konsularvertretungen mit anderen Ländern ausdrücklich gefördert werden. Sowohl die Hohen Kommissare als auch der Bundeskanzler sind der Auffassung, daß Fortschritte auf diesem Wege auf der Wiederherstellung eines echten Sicherheitsgefühls in Europa beruhen müssen; auf dieses Ziel vor allem waren ihre Bemühungen gerichtet. Dabei wurden sie bestärkt durch eine weitgehende Übereinstimmung der Anschauungen und Absichten. Im einzelnen wurde Übereinstimmung in folgenden Punkten erzielt:

Die Hohe Kommission und die Bundesregierung sind übereingekommen, die Teilnahme Deutschlands an allen den in den internationalen Organisationen herbeizuführen, in denen deutsche Sachkenntnis und Mitarbeit zum allgemeinen Wohl beitragen können.

Die Bundesregierung bringt ihre Genugtuung über die in dieser Richtung bereits unternommenen verschiedenen Schritte zum Ausdruck, wie die Teilnahme der Bundesrepublik an der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, den von beiden Seiten ausgesprochenen Wunsch, daß die Bundesrepublik demnächst als assoziiertes Mitglied in den Europarat aufgenommen werden soll, und die beabsichtigte Unterzeichnung eines zweiseitigen Abkommens mit der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Marshallplanhilfe.

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß die möglichst enge Mitarbeit Deutschlands zum Wiederaufbau der westeuropäischen Wirtschaft wünschenswert ist. Die Bundesregierung ihre Absicht, der internationalen Ruhrbehörde, in der sie derzeit nur durch einen Beobachter vertreten ist, als Mitglied beizutreten. Zwischen beiden Parteien besteht Einverständnis darüber, daß der deutsche Beitritt zum Ruhrabkommen keinen besonderen Bedingungen aus Artikel 31 dieses Abkommens unterworfen ist.

Die Bundesregierung erklärt ferner ihre feste Entschlossenheit, die Entmilitarisierung des Bundesgebiets aufrechtzuerhalten und mit allen verfügbaren Mitteln die Neubildung irgendwelcher Streitkräfte zu verhindern. Zu diesem Zweck wird die Bundesregierung mit der Kommission auf dem Gebiet des Militärischen Sicherheitsamtes eng zusammenarbeiten.

Die Hohe Kommission und die Bundesregierung sind übereingekommen, daß die Bundesregierung nunmehr die schrittweise Wiederaufnahme von konsularischen und Handelsbeziehungen mit den Ländern in Angriff nehmen wird, mit denen derartige Beziehungen bisher nicht gepflegt worden sind.

Die Bundesregierung, die aus freien demokratischen Wahlen hervorgegangen ist, bekräftigt ihren Entschluß den Grundsätzen der Freiheit, Gerechtigkeit und Menschlichkeit, die die westeuropäischen Nationen verbinden, rückhaltslos Achtung zu verschaffen und sich in ihrem Handeln an diesen Grundsätzen leiten zu lassen. Die Bundesregierung ist fest entschlossen, alle Spuren der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft zu beseitigen und dem deutschen Leben und seinen Einrichtungen auszuliefern und das Wiederaufleben totalitärer Bestrebungen welcher Art auch immer zu verhindern. Sie wird bemüht sein, den Aufbau der Regierung freiheitlich zu gestalten und autoritäre Methoden auszuschalten.

Auf dem Gebiet der Dekartellisierung und zur Beseitigung monopolistischer Tendenzen wird die Bundesregierung gesetzgeberische

nahmen treffen, die den von der Hohen Kommission auf Grund des Artikel 2 (b) des Besatzungsstatuts erlassenen Entscheidungen entsprechen.

Die Hohe Kommission hat dem Bundeskanzler die Bestimmungen eines zwischen den drei Mächten getroffenen Abkommens über die Regelung der dem deutschen Schiffsbau derzeit auferlegten Beschränkungen mitgeteilt. Die wesentlichen, jetzt vereinbarten Bestimmungen sind folgendes vor:

Der Bau von Hochseeschiffen, mit Ausnahme von solchen Schiffen, die in erster Linie für die Beförderung von Passagieren bestimmt sind, der Bau von Tankern bis 7200 Tonnen, von Fischereifahrzeugen bis zu 650 Tonnen und von Küstenfahrzeugen bis zu 2700 Tonnen mit einer Verkehrsgeschwindigkeit von 12 Knoten kann nunmehr aufgenommen werden. Die Zahl derartiger Schiffsbauten ist nicht beschränkt.

Die Bundesregierung kann mit Zustimmung der Hohen Kommission bis zum 31. Dezember 1950 sechs Spezialschiffe ankaufen oder bauen, die in Tonnage und Geschwindigkeit diese Beschränkungen überschreiten. Weitere Einzelheiten über diesen Punkt sind dem Kanzler mitgeteilt worden.

Der Bundeskanzler hat die Frage des Baues und der Reparatur von Schiffen auf deutschen Werften für Exportzwecke zur Sprache gebracht. Die Hohen Kommissare haben ihn davon unterrichtet, daß diese Frage in dem Sachverständigenausschuß nicht erörtert worden sei und daß deshalb nicht in der Lage seien, ihm eine endgültige Entscheidung mitzuteilen. Sie werden indessen deutsche Werften einstweilen zum Bau von Schiffen für Exportzwecke ermächtigen, jedoch unter Beschränkung auf die Typen und Zahlen, die für den Bau von Schiffen für die deutsche Wirtschaft gelten. Die Reparatur ausländischer Schiffe werden sie ohne Einschränkung genehmigen.

Die Hohe Kommission hat die Frage der Demontage angesichts der von der Bundesregierung gegebenen Zusicherungen erneut geprüft und folgenden Änderungen des Demontageplans zugestimmt:

Die nachstehend aufgeführten Werke werden von der Reparationsliste gestrichen, und die Demontage ihrer Einrichtungen wird sofort angeordnet: (folgt Liste der Werke).

Die Frage der Beendigung des Kriegszustandes ist erörtert worden. Obwohl die Beendigung des Kriegszustandes im Einklang mit dem Inhalt dieser Abmachungen stehen würde, bietet doch die Frage erhebliche juristische und praktische Schwierigkeiten, die noch der Prüfung bedürftig sind.

Die Hohen Kommissare und der Bundeskanzler haben diese Niederschrift unterzeichnet in der gemeinsamen Entschlossenheit, die in dem Petersberger Abkommen aufgestellten Absichten zu verwirklichen und in der Hoffnung, daß ihre Abmachungen einen bedeutsamen Beitrag zur Einordnung Deutschlands in eine friedliche und dauerhafte Gemeinschaft der europäischen Nationen darstellen.

B. H. Robertson
K. Adenauer
A. Francois-Poncet
J. J. McCloy"

Der Bundestag stellte die Fraktion der SPD am 24. November 1949 den Antrag (Drucksache 233):

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bundestag mißbilligt, daß der Herr Bundeskanzler das mit der Hohen Kommission geschlossene Abkommen ohne bundesgesetzliche Genehmigung gemäß Artikel 24 Abs. 1 GG unterzeichnet hat, obwohl damit eine Übertragung von Hoheitsrechten verbunden ist.

Der Bundestag ist der Auffassung, daß das Abkommen auch bei Außerachtlassung des Artikel 24 Absatz 1 GG gemäß Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes durch Bundesgesetz bedarf. Der Bundestag erwartet, daß die Bundesregierung diese Zustimmung einholt."

Der Antrag wurde vom Bundestag in seiner 18. Sitzung vom 24. und 25. November 1949 abgelehnt (Protokoll S. 526 C). Am 9. Juli 1951, eingegangen am 12. Juli 1951, hat die Sozialdemokratische Fraktion des Bundestags Klage gegen die Bundesregierung erhoben. Sie beantragt:

anzustustellen, daß

die Bundesregierung die dem Bundestag nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes zustehenden verfassungsmäßigen Rechte verletzt hat, indem sie es unterließ, die vom Bundeskanzler am 22. November 1949 getroffenen Abmachungen (Petersberger Abkommen) dem Bundestag zur Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes vorzulegen,

das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949 ein Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt und daher nicht rechtsunwirksam ist, weil es nicht vom Bundespräsidenten geschlossen wurde und die gesetzgebenden Körperschaften nicht in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben.

Die Bundesregierung beantragt:

anzustustellen, daß die Bundesregierung die dem Bundestag nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes zustehenden verfassungsmäßigen Rechte nicht verletzt hat, indem sie es unterließ, das Petersberger-Abkommen vom 22. November 1949 dem Bundestag zur Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes vorzulegen.

Den Klagantrag zu 2 als unzulässig zu verwerfen.

Der Bundestag ist auf Grund des in seiner 180. Sitzung vom 12. Dezember 1951 gefaßten Beschlusses der

gierung gemäß § 65 Absatz 1 BVerfGG beigetreten; er beantragt:

Klage der Bundestagsfraktion der Sozialdemokratischen Partei gegen die Bundesregierung abzuweisen.

ndlichen Verhandlung waren die Antragstellerin und die Bundesregierung durch Bevollmächtigte vertreten; wurde der Bundestagsabgeordnete Dr. v. Merkatz als Beistand der Bundesregierung zugelassen. Der Bundestag wurde durch die Antragstellerin vertreten.

B. -- I.

ndigkeit des erkennenden Senats ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Ziff. 5 BVerfGG in Verbindung mit § 63 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Für das Verfahren gelten demgemäß die Vorschriften der §§ 63 ff. BVerfGG.

II.

g ist gemäß § 64 BVerfGG zulässig. Die Antragstellerin ist ein in der Geschäftsordnung des Bundestages mit besonderen Rechten ausgestatteter Organteil (vgl. §§ 7 und 10 der Vorläufigen Geschäftsordnung für den Bundestag - Stand vom 1. Dezember 1950 - und §§ 10 und 12 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6. Dezember 1951 - BGBl. I S. 389 -). Sie macht geltend, daß die Rechte des Bundestags, dem sie angehört, verletzt seien. Nach § 64 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG kann die Fraktion als Teil des Parlaments dessen Rechte auch dann geltend machen, wenn das Parlament, wie in dem vorliegenden Falle, die "Maßnahme oder Unterlassung" der Bundesregierung gebilligt hat. Ob dieses Recht sich unmittelbar auf die Antragstellerin auswirkt, ist nach § 64 Abs. 1 Nr. 1 GG ergibt, kann dahingestellt bleiben. Als Ausgestaltung des Verfahrens wäre § 64 insoweit durch § 63 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG, als Erweiterung der Antragsbefugnis durch Art. 93 Abs. 2 GG gedeckt.

III.

g ist innerhalb der im § 64 Abs. 3 BVerfGG gesetzten Frist gestellt. Das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin ergibt sich daraus, daß sie als Teil eines Verfassungsorgans die Verletzung verfassungsmäßiger Rechte geltend macht. Es ist Sache des Verfassungsorgans, der besonderen Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, ohne Rücksicht auf die mehr oder weniger große Bedeutung des Falles, das Verfassungsrecht durch Entscheidungen zu entwickeln und den Rechtsfrieden für die Zukunft zu sichern.

IV.

g ist nicht im Widerspruch zu § 65 Abs. 1 BVerfGG, daß die Antragstellerin der Deutsche Bundestag der Bundesregierung, also der Antragstellerin dieses Verfahrens, beigetreten ist. Wenn auch § 64 es einer Fraktion ermöglicht, Rechte des Bundestags geltend zu machen, so kann es doch dem Bundestag als solchem, der seine Beschlüsse mit der Mehrheit faßt, nicht verwehrt werden, sich am Verfahren zu beteiligen und den Standpunkt der Mehrheit zu vertreten.

C.

§ 9 Abs. 2 GG bedürfen Verträge des Bundes mit auswärtigen Staaten, welche die politischen Beziehungen des Bundes betreffen oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der parlamentarischen Mitwirkung.

I.

Das Petersberger Abkommen ist ein Vertrag.

Das Petersberger Abkommen ist ein Vertrag, den die beiden Parteien wollen sich beide Parteien binden. Angesichts der besonderen besatzungsrechtlichen und politischen Umstände, die zum Zeitpunkt des Abkommens erhebt sich die Frage, ob die Beteiligten eine Bindung eingehen konnten und wollten, oder ob es sich um bloße Auflagen der Besatzungsmacht innerhalb der Besatzungsgewalt handeln oder um parallel laufende Verhandlungen und Absprachen über die Richtlinien der beiderseits zu verfolgenden Politik, die zur gegenseitigen Deckung der Interessen wurden. Dann läge auf Seiten der alliierten Mächte nur eine Selbstbeschränkung der von ihnen in Anspruch genommenen "obersten Gewalt" zugunsten der Bundesrepublik vor. Eine solche Beurteilung wird aber der wahren rechtlichen Natur des Petersberger Abkommens nicht gerecht.

Es gibt zwar keinen Zweifel, daß es der Alliierten Hohen Kommission möglich gewesen wäre, ohne Überschreitung der Befugnisse, die sie sich für die Ausübung der "obersten Gewalt" in dem am 21. September 1949 in Kraft getretenen Grundgesetz gesetzt hatte, wenigstens einen Teil des materiellen Inhalts des Abkommens einseitig im Wege des Befehls durchzusetzen. Bei einem anderen wesentlichen Teil aber war das unmöglich. Weder der Beitritt der Bundesrepublik als assoziiertes Mitglied zu dem Straßburger Europarat noch die Unterzeichnung des Abkommens mit dem Zweck, die Marshallplanhilfe (I des Petersberger Abkommens) noch der Beitritt zur Ruhrbehörde (II des Petersberger

ns) waren einseitig erzwingbar. Im Fall der Ruhrbehörde verzichtete überdies die Alliierte Hohe Kommission auf die nach Artikel 31 des Ruhrstatuts möglichen Auflagen.

undesregierung der Kontrolle der Alliierten Hohen Kommission unterlag, schließt die Möglichkeit vertraglicher nicht aus. Auch innerhalb des Verhältnisses von Über- und Unterordnung sind echte Verträge möglich, so im t zwischen Schutzmacht und Protektorat oder im Verwaltungsrecht zwischen Staat und Bürger (vgl. Verdross, t, 2. Aufl. 1950, S. 83 f.; Liszt-Fleischmann, Das Völkerrecht, 12. Aufl. 1925, S. 248 f.; Guggenheim, Lehrbuch de ts, Bd. I, 1948, S. 57f.; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 1950, S. 211 f.).

Zweck des Abkommens beweisen, daß die Hohen Kommissare im Gegensatz zu der bisherigen Praxis und in r mit der Pariser Konferenz eingeleiteten neuen Ara der Besatzungspolitik erstmalig auf eine von Zwang und Dikt s übereinstimmung Wert legten.

assung der einzelnen Abreden ist bei näherer Prüfung nichts gegen die Annahme eines echten Vertrags herzuzei en wie "in eine Gesamregelung einbezogen", "wurde Übereinstimmung in folgenden Punkten erzielt" (vgl. Präam : "übereingekommen" (vgl. Punkt I und IV), "zwischen beiden Parteien besteht Einverständnis" (Punkt II) spreche r Vertragscharakter.

e Form und der nicht immer präzise Sprachgebrauch stellen für "Staatsverträge" nichts Ungewöhnliches dar. Eine mulierung entspricht diplomatischem Brauch und unterscheidet sich nicht von den neuerdings unterzeichneten en über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und den Generalvertrag (vgl. z. B. Art. 3 Abs. 2 des nten Vertrags). Daß die Dauer des Abkommens nicht bestimmt ist, erklärt sich aus den Materien, die es behande nmen ausnahmslos dem Gebiet des Besatzungsrechts und sind auch zeitlich mit ihm verknüpft. So erklärt sich a n einer vertraglichen Kündigungsklausel.

satz zu allen früheren Dokumenten ist das Abkommen einerseits von den drei Hohen Kommissaren, andererseits eskanzler unterzeichnet.

meinsam beratenen, protokollierten und unterzeichneten Erklärungen der beiden "Parteien" handelt es sich um o g beiderseitiger Leistungen und Gegenleistungen.

davon auszugehen, daß das Petersberger Abkommen ein Vertrag ist, wenn er auch unter der die deutsche alt überwölbenden Besatzungsgewalt geschlossen ist.

II.

trag ist nicht zwischen der Bundesrepublik Deutschland auf der einen Seite und Frankreich, Großbritannien und n Staaten auf der anderen Seite geschlossen worden.

artner war die Alliierte Hohe Kommission als Kollektivorgan der drei Besatzungsmächte. Die drei Hohen Kommiss at als Vertreter ihrer einzelnen Staaten gehandelt. Das Abkommen vom 8. April 1949 (Huber, Quellen zum t der Neuzeit, Bd. 2, 1951, S. 581 ff.) hatte das System der Drei-Mächte- Kontrolle und die Alliierte Hohe on als "höchstes alliiertes Kontrollorgan" geschaffen. Nach der Satzung der Alliierten Hohen Kommission für nd vom 20. Juni 1949 (Huber aaO S. 583 ff.) ist sie "zur Ausübung der Obersten Alliierten Regierungsgewalt in d eublik Deutschland" eingesetzt (Art. I 1), sie übt "gemäß den Bestimmungen des Besatzungsstatuts die Kontrolle eregierung des Bundes" aus (Art. II 1). Die Alliierte Hohe Kommission ist also kein Organ der einzelnen Staaten, d t haben, sondern ein völkerrechtliches Kollektivorgan der Besatzungsmächte (ebenso Guggenheim aaO Bd.

her Seite handelte der Bundeskanzler für die Bundesregierung. Andere Organe des Bundes sind nicht beteiligt

ommen ist also nicht, wie die Antragstellerin meint, von Frankreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten en worden. Es ist zwar völkerrechtlicher Natur; es ist aber eine Vereinbarung zwischen dem Kollektivorgan der ahaft der Besatzungsmächte einerseits und der Deutschen Bundesregierung andererseits, für die der Bundeskanz hat. Von dieser Auffassung ging übrigens die Antragstellerin selbst aus, als sie sowohl in dem Antrag im Bundes e Nr. 233) als auch in ihrem zunächst in diesem Verfahren formulierten Antrag von den "zwischen dem nkanzler und der Alliierten Hohen Kommission getroffenen Abmachungen" sprach.

sbberger Abkommen regelt ausschließlich Fragen, die durch die Besetzung entstanden sind, im Besatzungsgebiet s Besatzungsgebiet, also Fragen, die zur Zuständigkeit der Alliierten Hohen Kommission gehören. Das Verhältnis epublik zu den einzelnen Staaten wird vom Abkommen nicht unmittelbar berührt. Anders läge der Fall, wenn di

ohen Kommissare von ihren Heimatstaaten bevollmächtigt gewesen wären, für sie als Einzelstaaten zu handeln sind nicht völkerrechtliche Bindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und den einzelnen Mächten andererseits im Petersberger Abkommen eingegangen, sondern die Bundesregierung auf der einen und die Alliierte Hohe Kommission auf der anderen Seite haben Verpflichtungen übernommen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten lagen.

Einigungen sind möglich, und zwar für die Zeit, in der das Kontrollverhältnis der Alliierten Hohen Kommission an der Tagesordnung gegenüber der Bundesregierung besteht. Sie bedeuten eine nähere vertragliche Ausgestaltung des Kontrollverhältnisses.

Die Äußerung des rechtlichen Gehalts des Abkommens widersprechen auch nicht die Erklärungen des Bundeskanzlers anlässlich der Sitzung des Deutschen Bundestags vom 24./25. November 1949, die offensichtlich nur darauf abzielten, den rechtlichen Gehalt des Petersberger Abkommens und die damit gegenüber dem bisherigen Besatzungsrecht erreichte Klarheit dem Parlament darzulegen. Mit dem Petersberger Abkommen setzte in der Tat eine neue Entwicklungsphase des Besatzungsrechts ein. Das Kontrollorgan blieb zwar bestehen, aber der Weg ging über die Deutschlanderklärung der Alliierten vom 15. Mai 1950 (Huber aaO S. 614) und das revidierte Besatzungsstatut vom 6. März 1951

(S. 662) zu dem Deutschlandvertrag vom 26. Mai 1952, der nun tatsächlich von der Bundesrepublik einerseits und den Alliierten Staaten, England und Frankreich selbst andererseits unterzeichnet ist, und zwar von den Außenministern ihrer Staaten.

III.

Wie schon aus den Abmachungen verpflichteten Parteien festgestellt ist, gilt auch für die beiden Zusagen, die im Bundestag und in diesem Verfahren eine besondere Rolle gespielt haben, nämlich für die von der Bundesregierung erklärte Absicht, der Internationalen Ruhrbehörde als Mitglied beizutreten (II) und für die Erklärung, auf der Grundlage der Dekartellisierung und zur Beseitigung monopolistischer Tendenzen gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen, die im Einklang mit den Entscheidungen der Hohen Kommission auf Grund des Artikel 2 (b) des Besatzungsstatuts erlassenen Entscheidungen entsprechen.

Die Erklärung der Bundesregierung über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde vom 22. April 1949, Huber aaO S. 4 ff.).

Das Abkommen ist von den Regierungen Belgiens, Frankreichs, Luxemburgs, der Niederlande, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika geschlossen. Art. 2 des Abkommens bezeichnet als Mitglieder der "Internationalen Behörde für die Ruhr" die Signatarregierungen und Deutschland. Die Besatzungsmächte haben also kraft der von ihnen in Anspruch genommenen Gewalt über Deutschland verfügt, und zwar bis zur ihrer Herrschaft "bis zum Inkrafttreten einer Friedensregelung für Deutschland" (vgl. Art. 32 des Abkommens). Die Wirkung der Bundesregierung oder gar der Bundesrepublik sind also Pflichten Deutschlands durch die Besatzungsmächte geschaffen worden. Die Stimmen, die Deutschland im Art. 9 zugewiesen wurden, gaben die beteiligten Besatzungsbehörden durch einen gemeinsamen Vertreter einheitlich ab (Art. 4 b).

Die Erklärung "der Ruhrbehörde als Mitglied beizutreten", hat danach zunächst nur die Bedeutung, daß die Bundesregierung das Ruhrstatut eröffnen Rechte künftig selbst wahrzunehmen beabsichtigt. Einen Beitritt zum Ruhrstatut als Vertragspartner hat weder die Bundesregierung noch die Bundesrepublik erklärt und konnte sie nicht erklären. In Ausführung des Petersberger Abkommens beantragte der Bundeskanzler in zwei Schreiben an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission vom 30. November und 16. Dezember 1949 "die Aufnahme der Bundesregierung in die Internationalen Ruhrbehörde", benannte den deutschen Delegierten bei der 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". Beide Schreiben sind nicht an die Signatarmächte des Ruhrabkommens, sondern an die Alliierte Hohe Kommission gerichtet. In beiden Schreiben ist nur von der Bundesregierung die Rede. Sie enthält gemäß Art. 9 c des Abkommens die Rechte und Pflichten, die die Besatzungsmächte für Deutschland begründet haben. Damit wurde die Bundesrepublik nicht Vertragspartner, was sich insbesondere auch daraus ergibt, daß Art. 33 des Abkommens die Zeit nach dem Beitritt der Bundesregierung zur Ruhrbehörde die Änderung und Beendigung des Abkommens ausschließlich der Signatarmächte vorbehalten.

Die Petersberger Abkommen aufgenommene Erklärung des Bundeskanzlers bedeutet also nicht, wie die Antragsteller behaupten, daß die Bundesrepublik durch die

eine völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik, für die die Zustimmung der gesetzgebenden Organe nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich gewesen wäre.

überische Maßnahmen auf dem Gebiete der Dekartellisierung ... (VI des Abkommens).

Der Bundeskanzler nur die Verpflichtung übernommen, daß die Bundesregierung von ihrem Recht der Initiative in einer bestimmten Richtung Gebrauch machen werde. Diese Verpflichtung konnte nicht weiter reichen als die Befugnisse der Bundesregierung. Diese war nicht in der Lage, die gesetzgebenden Körperschaften zu binden. Die Verpflichtung stand unter dem selbstverständlichen Vorbehalt freier Entscheidung der deutschen Regierung. Die Staatsorgane, die von der Regierung vorgelegten Gesetzesvorschläge zu billigen, zu verändern oder zu verwerfen, hatten keine Bedenken dagegen, daß ein Initiativberechtigter sich verpflichtet, von seinem Recht einen bestimmten Gebrauch zu machen, wenn er nur bezüglich des Inhalts des Gesetzesvorschlags die Schranken der Verfassung beachtet. Ein solcher Versuch macht, auch andere Staatsorgane zu binden.

IV.

Der Vertrag zwischen der Bundesregierung und der Alliierten Hohen Kommission fällt nicht unter Art. 59 GG. Dieser bezieht sich auf Verträge mit auswärtigen Staaten; wenn diesen auch gewisse völkerrechtliche Organisationen gleichzustellen sind (so Menzel im Bonner Kommentar, 1950, Art. 59 Anm. 5), so nimmt doch das höchste Alliierte Kontrollorgan in Deutschland gegenüber der Bundesregierung eine Stellung ein, die es ausschließt, es einem auswärtigen Staat gleichzustellen.

Die Besetzung Deutschlands unter der alliierten Besatzung ist in der Völkerrechtsgeschichte ohne Präzedenz. Als Folge der Niederlage, der totalen Besetzung des deutschen Staatsgebiets und der Beseitigung der deutschen Regierung durch die Alliierten in der Viermächte-Erklärung vom 5. Juni 1945 (Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Erg.-Heft 1, S. 1) wurde die erste Gewalt in Deutschland übernommen. Nachdem das ursprünglich vereinbarte Kontrollorgan der vier Mächte, das Kontrollratsamt, funktionsunfähig geworden war, haben Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten das Kontrollratsamt "in Ausübung der beibehaltenen obersten Gewalt" verkündet. Die Besatzungsmächte üben durch die Alliierte Kommission also Herrschaftsgewalt in Deutschland aus. Es bedarf hier keiner näheren Untersuchung über den Charakter der Besatzungsgewalt. Jedenfalls steht ein völkerrechtliches Kollektivorgan, das unter formeller Fortdauer des Bestandes der Herrschaft in Deutschland ausübt, der Bundesrepublik nicht wie ein auswärtiger Staat gegenüber.

Das Saarabkommen hat ausschließlich Gegenstände zum Inhalt, die infolge des Besatzungsregimes und nur für die Dauer geregelt werden mußten. Es handelt von Materien, deren Ordnung sowohl von den Besatzungsmächten kraft der Besatzungsgewalt als auch von der Bundesregierung gemäß dem Grundgesetz in Anspruch genommen wird. Das Saarabkommen ist darum kein Abkommen der Bundesrepublik mit fremden Mächten oder auswärtigen Staaten im Sinne des Art. 59 GG. Insofern liegen die Dinge anders als bei der Vereinbarung zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Belgien, dem Britischen Reich und Frankreich betreffend die militärische Besetzung der Rheinlande vom 20. Juni 1919 (RGBl. S. 1337). Damals stand das Deutsche Reich nämlich nicht unter Besatzungsgewalt. Eine in der freien politischen Handlungsfreiheit nicht beschränkte deutsche Regierung schloß ein Abkommen mit auswärtigen Staaten über die Besetzung eines Teils des Reichsgebiets, und zwar gleichzeitig mit dem Abschluß des Friedensvertrags.

Die Staatspraxis der Weimarer Republik unterstellte Verträge mit internationalen Organen, die Herrschaftsgewalt in Deutschland ausübten, nicht dem Art. 45 WeimRV, der damals die parlamentarische Mitwirkung regelte. In den Jahren 1920 bis 1935 war das Saargebiet einer dem Völkerbund verantwortlichen Regierungskommission unterstellt. Das Saargebiet war ein deutsches Staatsgebiet geblieben. Aus diesem Grunde wurden Abkommen mit der Regierungskommission des Saargebiets nicht nach Art. 45 Abs. 3 WeimRV behandelt, selbst wenn sie sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezogen. Die Zustimmung wurde vielmehr durch Verordnung der Reichsregierung zugestimmt (vgl. hierzu Ernst Schmitz, Die Methodik des Schlußes internationaler Verträge nach deutschem Recht, in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. III, 1933, S. 335 und z.B. Verordnung über die Abrede zwischen der Deutschen Regierung und der Regierungskommission des Saargebiets über Angelegenheiten der Sozialversicherung des Saargebiets vom 27. Oktober 1920 (RGBl. II S. 896 -)).

Das Grundgesetz will seinem gesamten Inhalt nach die Verfassung eines souveränen Staatswesens sein. Es war zwar ursprünglich den Beschlüssen der Koblenzer Ministerpräsidentenkonferenz vom 8.-10. 7. 1948 (Huber aaO S. 200) zunächst als Organisationsstatut eines besetzten Landes gedacht hat dann aber doch schließlich die Gestalt der Verfassungsurkunde eines souveränen Staates angenommen. Keine seiner Bestimmungen nimmt auf die Tatsache der Besatzung Bezug; insbesondere regeln sie nicht die Beziehungen zur Besatzungsmacht. Es geht ausnahmslos von der

achtung der Bundesrepublik in der Völkerrechtsgemeinschaft aus.

Parlamentarischer Rat beabsichtigte lange Zeit hindurch, in die Präambel zum Grundgesetz einen klaren Hinweis auf die Wahrung der Unabhängigkeit der Bundesrepublik durch die Besatzungsmächte aufzunehmen. Das sollte in der Präambel geschehen: "Die Besetzung Deutschlands durch fremde Mächte hat die Ausübung dieses Rechts (nämlich auf die Wahrung seines nationalen Lebens) schweren Einschränkungen unterworfen". Dieser Wortlaut wurde zunächst allgemein angenommen und kehrte längere Zeit hindurch in allen Formulierungsvorschlägen für die Präambel wieder. Als dann der Allgemeine Ausschuss meinte, daß der Hinweis auf die Beschränkung der Souveränität durch die Besetzung zu sehr nach dem Klänge, vielmehr der Wille zur Überwindung dieser Beschränkung zum Ausdruck kommen sollte (vgl. Empfehlung des Ausschusses vom 1. Dezember 1948, JÖR NF Bd. 1, 1951, S. 38/39), verzichtete man endgültig darauf, das Besatzungsregime und das Verhältnis zu ihm im Grundgesetz überhaupt zu erwähnen.

Art. 2 GG durchbricht das Gewaltenteilungssystem insofern, als hier die Legislative in den Bereich der Exekutive vordringt. Daß er das Verhältnis zur Besatzungsmacht nicht ausdrücklich regelt, bedeutet nicht, daß er insoweit eine Lücke im Grundgesetz hinterläßt. Die Lücke weist nicht Art. 59 Abs. 2, sondern, in Bezug auf das Verhältnis zur Besatzungsmacht, das Grundgesetz als Gesamtkonstruktion auf. Eine Anwendung des Art. 59 Abs. 2 auf Abmachungen mit den Besatzungsmächten würde die Gewaltenteilung durchbrechung der Grundsätze der Gewaltenteilung in unzulässiger Weise erweitern.

Der Bundestag hat bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates die Auffassung vertreten, daß die Angelegenheiten im Sinne des Art. 73 Nr. 1 GG auch die Beziehungen zu den Besatzungsmächten umfaßten (vgl. S. 472). Aber selbst wenn Art. 32 Abs. 1 und Art. 73 Nr. 1 GG sich auf die Beziehungen der Bundesrepublik zu den Besatzungsmächten erstrecken sollten und sich nicht vielmehr die Zuständigkeit des Bundes schon aus der Natur der Sache ergibt, so könnte das nur für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern Bedeutung haben. Für die Abmachungen mit der Alliierten Hohen Kommission dem Art. 59 GG unterworfen sind, wäre damit nichts ausgesagt. Das Ergebnis ist also festzustellen, daß Abkommen mit den Besatzungsmächten als solchen nicht unter Artikel 59 GG fallen und daß das Parlament die Voraussetzungen für die Ratifizierung nicht zu schaffen hat.

Es ist nicht Aufgabe des Bundestages, die Fälle zu beurteilen, in denen ein auswärtiger Staat, der Besatzungsmacht ist, nicht in dieser Eigenschaft in Erscheinung tritt, sondern zwischenstaatliche Beziehungen losgelöst von der Tatsache der Besatzung geregelt werden sollen. Das ist Sache des Bundespräsidenten. Der Bundestag dem Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland und dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Europarat in Form von Gesetzen zugestimmt (Gesetze vom 31. Januar 1950 - BGBl. S. 9 und vom 8. Juli 1950 - BGBl. S. 263 -).

Es ist geltend gemacht worden, daß eine Auslegung des Art. 59 GG, die besatzungsrechtliche Abmachungen aus seiner Reichweite herausnimmt, eine Verschiebung im System der Gewaltenteilung des Grundgesetzes zugunsten des Bundespräsidenten und der Bundesregierung darstelle. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß auch insoweit die Politik des Bundespräsidenten der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, die in einem Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG gipfeln kann.

V.

Es kann es dahingestellt bleiben, ob das Petersberger Abkommen seinem Inhalt nach ein Vertrag ist, welcher die Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

D.

Es war der Antrag zu 1, mit dem die Feststellung der Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Bundestages beantragt wurde, weil die Bundesregierung es unterließ, das Petersberger Abkommen dem Bundestag zur Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes vorzulegen, als unbegründet zurückzuweisen. Das gilt gleichermaßen für den Antrag zu 2, soweit er die Feststellung dahin begehrt, daß das Petersberger Abkommen ein Vertrag sei, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Im Klagantrag zu 2 wird ferner die Feststellung verlangt, daß es deshalb rechtsunwirksam sei, "weil es nicht vom Bundespräsidenten geschlossen wurde und die gesetzgebenden Körperschaften nicht in der Form eines Bundesgesetzes zugestimmt haben". Die Rechtsunwirksamkeit des Abkommens könnte das Bundesverfassungsgericht nur feststellen, wenn es materiell den Standpunkt der Antragstellerin billigen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat nach § 67 Satz 3 BVerfGG in der Entscheidungsformel eine für die Auslegung der Bestimmung des Grundgesetzes über die Zuständigkeit des Bundestages entscheidende Rechtsfrage entschieden. Es kann daraus aber nur die Feststellung darüber ableiten, ob die beanstandete Unterlassung eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Bundestages darstellt oder Unterlassung gegen das Grundgesetz verstößt.

Der Antrag ist aber auch deshalb unzulässig, weil dem Bundesverfassungsgericht insoweit überhaupt keine Gerichtsbarkeit zusteht.

s entscheidet ausschließlich im innerstaatlichen Bereich und kann nicht über die völkerrechtliche Gültigkeit eines entscheiden.

Antrag auf Feststellung der Rechtsunwirksamkeit nach innerdeutschem Staatsrecht gerichtet sein sollte, ist er in g zu 1 enthalten.

e waren daher insgesamt zurückzuweisen.

Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat wiederholt in der Formel klagabweisender Urteile einen erläuternd erdeutlichung des materiellen Inhalts der Entscheidung aufgenommen (vgl. Entscheidungen vom 15. Oktober 19 vember 1926, Lammers-Simons I S. 39 und I S. 96). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidung ruz 1952 - 2 BvE 1/51 - und vom 29. Juli 1952 - 2 BvE 2/51 - diese Praxis fortgesetzt. Es war auch im en Falle angezeigt, so zu verfahren.