

ABHANDLUNGEN

Zum Saarvertrag vom 27. Oktober 1956

Fritz Münch

apl. Professor an der Universität Bonn
Leiter der Abteilung Berlin des Instituts

I. Grundzüge

1. Über die bisherige Entwicklung der Saarfrage¹⁾ und über die politische und wirtschaftliche Seite²⁾ des Saarvertrages ist hier nicht zu berichten. Aber die widersprechenden Auffassungen über den bisherigen Zustand des Saarlandes und die früher entgegengesetzten politischen und wirtschaftlichen Zwecke der Vertragsschließenden beeinflussen Inhalt und Formulierung des Vertrages ganz wesentlich.

a) Vom deutschen Standpunkt aus war das Saarland ein Teil des Deutschen Reiches geblieben, in welchem die französische Besatzungsmacht eben ein anderes Regime eingeführt hatte als in der übrigen von ihr besetzten Zone³⁾. Die Bestrebungen, das Saarland staats- und völkerrechtlich vom

1) Zusammenfassende Dokumentierungen: Ludwig Dischler, Das Saarland 1945-1956, eine Darstellung der historischen Entwicklung mit den wichtigsten Dokumenten. Teil 1 und 2 (Hektogr. Veröff. der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländ. öffentl. Recht der Universität Hamburg, Nr. 24 und 25, 1956); Internationales Jahrbuch der Politik 1956, 2./3. Lieferung; über die Verwaltungseinheiten »Saarland-Pfalz-Südhessen« und »Mittelrhein-Saar« im Jahre 1945 unterrichtet K r a t z : Mittelrhein-Saar, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 7, Stuttgart und Köln 1954. Aus der ausländischen Literatur seien hier genannt die Aufsätze von L a u r e n t im Journal du Droit International Bd. 79 (1952), S. 84-161 und Bd. 82 (1955), S. 522-579, die die französisch-saarländische Union in ihrem jeweiligen Stadium, sowie nach den Plänen von 1954 und 1955, analysieren.

2) Bis jetzt muß man hierzu auf die Verhandlungen des Bundestages verweisen, insbesondere die Drucksachen 3000 und 3001 des BT II. Wahlperiode.

3) Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 4. 5. 1955 (E 4, S. 171). In der Praxis des Strafverfahrens werden Folgerungen gezogen von OLG Frankfurt, Urteil vom 22. 8. 1951, Neue Juristische Wochenschrift 1951, S. 932 und BVerfGE 4, S. 299 (305 f.), während OLG Neustadt, Beschluß vom 25. 1. 1951, Juristenzeitung 1951, S. 724, an der These festhält, aber wegen der faktischen Abtrennung das Saarland nicht in jeder Hinsicht als Inland behandeln kann.

übrigen Deutschland zu trennen, wurden als rechtswidrig bekämpft; einmal weil nach der Haager Landkriegsordnung die Besatzungsmacht überhaupt an dem politischen Status des besetzten Gebietes nichts ändern darf, zum anderen weil die Alliierten selbst nach der Kapitulation des Deutschen Reiches die Absicht geäußert hatten, zunächst jedenfalls die Grenzen des Deutschen Reiches vom 31. Dezember 1937 aufrecht zu erhalten ⁴⁾.

So erschien es bedenklich, daß bei unverändert erheblichem Einfluß Frankreichs das Saarland eine Verfassung erhielt (15. Dezember 1947) und nun in ganzen Vertragswerken (vom 3. Januar 1948, 3. März 1950 und 20. Mai 1953) Frankreich diejenigen Rechte einräumte und die Wirtschafts-Union begründete, deren Reste im jetzigen Saarvertrag den Kern eines Übergangeregimes bilden. Man hat deshalb dem Saarland die Eigenschaft als Staat bestritten ⁵⁾, Verfassung und Vertragswerke als verdeckte Besatzungsmaßnahmen auffassen wollen.

Die Bundesrepublik hat denn auch bei internationalen Regelungen, die die Saar einschlossen, Vorbehalte ausgesprochen, nach denen ihre Beteiligung keine Anerkennung des Status der Saar bedeute ⁶⁾; und in Frankreich selbst sind gelegentlich Zweifel an der völkerrechtlichen Korrektheit der französischen Politik laut geworden ⁷⁾.

b) Das amtliche Frankreich dagegen konnte zunächst glauben, daß seine

⁴⁾ Ausführliche Kritik an der französischen Saarpolitik übt die Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage vom 9. 3. 1950, die ebenso wie die deutsche Note vom 5. 5. 1950 (Bd. 14 dieser Zeitschrift, S. 828), eine Reaktion auf die französisch-saarländischen Abkommen vom 3. 3. 1950 ist. Siehe auch M e n z e l, Europa-Archiv 1951, S. 4271.

⁵⁾ Gutachten des Justizministeriums Rheinland-Pfalz: Die Rechtslage an der Saar – vermutlich 1953.

⁶⁾ Vgl. Art. 79 des EGKS-Vertrags mit dem dort erwähnten Briefwechsel (letzterer: BGBl. 1952, II, S. 490; abgedruckt bei G a e d k e, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, München 1954, S. 87 f.). Das Saarland ist in die Montanunion einbezogen, aber nicht Vertragsteil; allerdings ist die Zustimmung des Landtags eingeholt worden (Gesetz vom 6. 3. 1952; G a e d k e, S. 89 f.). Die Bundesrepublik hat auch nicht von einer Beteiligung z. B. an der Menschenrechtskonvention von Rom deshalb abgesehen, weil die Saar als solche Vertragsteil war; über ihren Vorbehalt vgl. Bundesanzeiger 1952, Nr. 67, S. 7, unter III a und b, sowie v a n d e r G o e s v a n N a t e r s, Le Statut futur de la Sarre, Bericht an die 6. Tagung der Beratenden Versammlung des Europarates 1954, Annex 3, Doc. 225, Ziff. 296. Vgl. noch unten bei Anm. 13–15.

Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner Entscheidung vom 29. 7. 1952 über die deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen der Ansicht, daß die Bundesrepublik sehr wohl einen Zahlungsverkehr und Abkommen »zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Saargebiet« in Aussicht nehmen konnte, ohne in jedem Falle zu einer Rechtsverwahrung genötigt zu sein, nachdem diese klar genug geäußert worden war (E 1, 387). Unten Anm. 40 sind zwei Beispiele dafür gebracht, daß auch der Saarvertrag nicht immer einem korrekten Sprachgebrauch über das jetzige Verhältnis des Saarlandes zur Bundesrepublik huldigt.

⁷⁾ H é r a u d, Le statut politique de la Sarre dans le cadre du rattachement économique à la France, Revue Générale de Droit International Public, Année 52 (1948), S. 189, 193 f., 196.

westlichen Verbündeten⁸⁾ es bei den Absichten auf eine Lostrennung des Saarlandes vom Deutschen Reich unterstützen würden, und war daher versucht, einen Teil der im Friedensvertrage zu erwartenden endgültigen Regelung durch besatzungsrechtliche Maßnahmen, später durch Vereinbarungen mit der lokalen Staatsgewalt, vorwegzunehmen.

Von seinem Standpunkt aus, den die saarländischen Stellen sich zu eigen machten, hörte das Besatzungsregime mit der Verfassungsgebung auf⁹⁾, und das Saarland hätte sich mit einem Vorsprung so entwickelt wie das übrige Gebiet der Bundesrepublik, da die Begründung der Befugnisse Frankreichs auf Vertrag dem Deutschlandvertrag um sieben Jahre vorausgegangen wäre.

Das Verhältnis zwischen dem Saarland und Frankreich ist schon nach dem Erlaß der saarländischen Verfassung bald als *tutelle*, bald als Protektorat bezeichnet worden¹⁰⁾, in Abweichung von der älteren Lehre, die für ein Protektorat einen Vertrag ursprünglich rechtlich gleichermaßen souveräner Staaten voraussetzt; richtigerweise wird man aber nicht an der Beobachtung vorbeigehen können, daß der Übergang vom Status der Kolonie, des Mandats oder des debellierten Landes zur Selbständigkeit häufig durch ein Stadium von beschränkter Autonomie führt, welches dem klassischen Protektorat sehr ähnlich ist¹¹⁾. Jedenfalls ist das Saarland nie als Teil Frankreichs oder der Französischen Union betrachtet worden¹²⁾.

c) Die anderen Staaten haben sich einer klaren Äußerung enthalten. Eine ausdrückliche Anerkennung als Völkerrechtssubjekt scheint das Saarland außer von Frankreich von keiner Seite erhalten zu haben. Es hat am Europarat als *membre associé* teilgenommen; das braucht aber wegen der vorsich-

⁸⁾ Van der Goes van Naters bringt a. a. O., Ziff. 146, 147 deren Stellungnahme; Ziff. 148 erwähnt er die Note der drei Westmächte vom 3. 8. 1951 mit ihrer Zusicherung an die Bundesregierung, daß der endgültige Status des Saarlandes erst im Friedensvertrag festgesetzt werden solle.

⁹⁾ *Implicite* so Laurent, a. a. O., Bd. 79, S. 101 f., 160, Héraud, a. a. O., S. 191 f., 193 bei Anm. 4 und Wiebringhaus, *Annales Universitatis Saraviensis* Bd. 3, S. 115 f., 120, der schon vor den Konventionen von 1950 ein Protektorat, zwischen 1950 und 1953 ein Quasiprotektorat und seit 1953 einen quasi-unabhängigen Staat anzunehmen scheint. Anders Hölder, *Bundesanzeiger* 1956, Nr. 221, S. 4. Das Datum des 1. 1. 1952 in Art. 4 der Anlage 17 des Saarvertrags ist als praktisches Kompromiß in einer Einzelfrage anzusehen und besagt nichts über die Entwicklung des Status des Saarlandes.

¹⁰⁾ Héraud, a. a. O., *passim.*, Menzel, *Europa-Archiv* 1951, S. 4272, spricht von protektoratsähnlichem Verhältnis; Laurent, a. a. O., Bd. 79, S. 100. In Bd. 82 (1955), S. 528, sieht er das Verdienst der Konventionen von 1953 darin, daß sie ein Vertragssystem an die Stelle von Souveränitätsbeschränkungen und einer *tutelle générale* setzen.

¹¹⁾ Ältere Lehre noch bei Anzilotti, *Lehrbuch des Völkerrechts* 1929, Bd. 1, S. 170 ff., und Kunz, *Die Staatenverbindungen* 1929, S. 331 ff. Neuere Auffassung bei Verdross, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1955, S. 282 f.

¹²⁾ Menzel, *Europa-Archiv* 1951, S. 4272. So auch eine Entscheidung des *Conseil d'Etat*, 4. 11. 1955 (Dimoff), *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1956, S. 974.

tigen Fassung von Art. 5 des Statuts dieser Organisation nicht die Anerkennung als Völkerrechtssubjekt, nicht einmal das Eingeständnis vorhandener Staatsqualität zu bedeuten¹³⁾. Das Saarland ist auch Vertragsteil der vom Europarat ausgearbeiteten Abkommen¹⁴⁾, und die Unterschriften unter der Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 und deren Zusatzprotokoll vom 20. Dezember 1952 sind durch eigene Vertreter des Saarlandes geleistet worden; späterhin hat man aber gemäß einem Beschluß des Ministerrats dessen Vorsitzenden für das Saarland zeichnen lassen¹⁵⁾.

Italien und Belgien haben mit dem Saarland, welches durch Frankreich vertreten wurde, Abkommen geschlossen¹⁶⁾. Aber von der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit, die ihm theoretisch nach dem Allgemeinen Vertrag vom 20. Mai 1953 zugestanden hätte, hat das Saarland anscheinend keinen Gebrauch gemacht.

2. Eine Folge dieser gegensätzlichen Bewertung des bisherigen Zustandes ist zunächst, daß auch die jetzt getroffene Regelung schwer zu definieren und stellenweise in einer künstlich anmutenden *Terminologie* niedergelegt ist. Schon der Titel des Vertrags »zur Regelung der Saarfrage« ist bewußt farblos gehalten. Die Gesetzgebung der Bundesrepublik, die sich an den Vertrag und seine Ratifikation anschließt, verwendet einen anderen Sprachgebrauch; das Gesetz vom 23. Dezember 1956, welches die nunmehr in die

¹³⁾ Nach dem Buchstaben des Statuts muß ein Mitglied Staat (*State, Etat*) sein (Art. 4); ein Land (*country, pays*) kann *membre associé* werden (Art. 5).

¹⁴⁾ Van der Goes van Naters, Ziff. 296 mit Anm. 2, jetzt zu vervollständigen durch die Übersicht in Robertson, *The Council of Europe* 1956, S. 237.

¹⁵⁾ Genauere Nachricht als bei van der Goes van Naters, Ziff. 296, findet man bei Carstens, *Das Recht des Europarats* 1956, S. 58, Anm. 20. Vgl. auch Amtsblatt des Saarlandes (nachfolgend abgekürzt »ABIS«) 1954, S. 845 ff., wo mehrere solcher Konventionen mit der Unterschrift van Zeelands abgedruckt sind.

¹⁶⁾ Allgemeines Abkommen über Sozialversicherung mit Italien vom 26. 10. 1951, ABIS 1953, S. 492; dreiseitiges Abkommen über denselben Gegenstand mit Frankreich und Italien vom 27. 11. 1952, ABIS 1955, S. 449, nur dieses erwähnt van der Goes van Naters Ziff. 296; zwei Abkommen über Auslieferung und Rechtshilfe mit Belgien vom 4. 6. 1955, ABIS 1955, S. 1753.

Der Präsident der Französischen Republik, der im Namen des Saarlandes handelt, bezieht sich dabei auf die saarländische Verfassung und die allgemeinen Abkommen zwischen Frankreich und dem Saarland vom 3. 3. 1950 bzw. vom 20. 5. 1953. Er bevollmächtigt indessen zum Abschluß saarländische Persönlichkeiten. Verwaltungsabkommen zum erstgenannten Abkommen mit Italien sind von einem saarländischen Bevollmächtigten abgeschlossen, eine gemischte Kommission zur Beilegung von Streitfällen sollte nur aus Saarländern und Italienern bestehen, und Noten zum Abkommen sind zwischen dem saarländischen Ministerpräsidenten und dem italienischen Botschafter in Paris ausgetauscht worden. Interessant jedoch der Brief ABIS 1953, S. 519, nach welchem das Saarland den französischen Außenminister zu den Verhandlungen konsultiert hat.

Es gibt auch ein Abkommen zwischen dem Saarland, vertreten durch die französische Regierung, und dem Oberkommandierenden der französischen Besatzungszone in Deutschland über die Sozialversicherung der Grenzgänger vom 18. 5. 1949, ABIS 1950, S. 452.

Zuständigkeit der Bundesrepublik gefallenen Verhältnisse zu regeln beginnt, heißt: »Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes«¹⁷⁾. Auch diese Bezeichnung ist bewußt unvollständig gelassen worden, weil man nicht sagen will, daß das Saarland in die Bundesrepublik eingegliedert wird, vielmehr soll es »in den Geltungsbereich des Grundgesetzes« eingegliedert werden¹⁸⁾.

Man hatte diese Schwierigkeiten des Ausdrucks damit zu erklären, daß deutscherseits den eigenen Theorien vom Verhältnis des Deutschen Reichs zur Bundesrepublik nicht widersprochen werden durfte.

Andere Gründe vorsichtiger Formulierung sind nicht erkennbar. An der Wirtschaftsunion hat auch das Saarland ein gewisses Interesse gehabt, und bei aller Beeinflussung der saarländischen Innenpolitik hat es doch die Möglichkeit gegeben, bei Wahlen durch Stimmenthaltung einer grundsätzlichen Opposition Ausdruck zu geben. Man kann daher das Saarland nicht als besetztes Gebiet mit einer bloßen Scheinregierung bezeichnen oder mit Mitteldeutschland gleichsetzen; die Erkenntnisse und Folgerungen aus dem Saarvertrag präjudizieren eine Regelung nicht, die für die anderen Teile Deutschlands einmal getroffen werden könnte.

3. Auch in der Sachregelung hat sich keine extreme Theorie durchgesetzt. Der Saarvertrag und die zugehörige deutsche Gesetzgebung gehen nicht davon aus, daß im Saarland ein Besatzungsregime aufhöre und daß automatisch das vor der Besetzung geltende Recht wieder auflebe. Die Wendungen im Vertrag, daß französisches Recht, und im Eingliederungsgesetz (§ 3), daß das im Saarland geltende Recht fortgelte, lassen sich nicht so konstruieren, als ob dieses Recht für die Bundesrepublik erst jetzt existent würde. Vielmehr wird das vorhandene Recht, wenn auch mit gewissen Vorbehalten, anerkannt und übergeleitet. Viele individuelle Rechtslagen, die unter dem Besatzungsrecht und nach 1948 im Saarland begründet wurden, sind im Saarvertrag aufrechterhalten und werden garantiert. Das Saarland selbst wird ein deutsches Bundesland, ohne daß es erst zu konstituieren wäre.

Andererseits ist der Inhalt der französisch-saarländischen Wirtschaftsunion nicht einfach durch Bezugnahme auf deren frühere Texte angegeben. Vielmehr fallen im Grundsatz¹⁹⁾ die französisch-saarländischen Abkommen

¹⁷⁾ Nach der Volksabstimmung des Jahres 1935 hieß ein Komplex von Verordnungen (RGBl. 1935, I, Nr. 19) »Verordnungen zur Wiedereinfügung der Verwaltung des Saarlandes in die Reichsverwaltung« – ausgehend von der Sachlage, daß der Versailler Vertrag die Verwaltung des Saarlandes der internationalen Kommission übertragen hatte.

¹⁸⁾ Nach Äußerungen, die man mindestens als halbamtlich bewerten darf: Schäfer, Die Öffentliche Verwaltung 1957, S. 1 (schon im Titel seines Aufsatzes), Geeb, Bulletin 1956, S. 2033 ff., Hölder, a. a. O., S. 4.

¹⁹⁾ Mit Ausnahme von Verwaltungsabkommen, die nach Art. 96 Abs. 2 bis zum 30. 6. 1957 in Kraft bleiben können. Hierzu noch Briefwechsel Nr. 24 und 25.

dahin; alle einschlägigen Bestimmungen sind ausschließlich im Saarvertrag und in Verträgen der Bundesrepublik, auf die er stellenweise Bezug nimmt, niedergelegt. Von der behaupteten Völkerrechtsfähigkeit²⁰⁾ bleibt nichts; das Saarland hat gegenüber dem Ausland lediglich die Stellung, die Art. 32 GG jedem deutschen Land einräumt.

Allerdings werden im Saarvertrag für die saarländische Regierung, obwohl das Land nicht Vertragsteil ist, eine Anzahl von Rechten und Pflichten zu seiner Durchführung begründet²¹⁾. Ferner »vertritt Frankreich das Saarland« auf internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen in Zoll- und Währungsangelegenheiten²²⁾; und endlich spricht Art. 96 Abs. 1 von dem »besonderen Verhältnis zwischen Frankreich und dem Saarland«, dessen vertragliche Regelung ausschließlich im Saarvertrag liege. So könnte es wiederum scheinen, als ob das Saarland doch einen völkerrechtlichen eigenen Status, wenn auch nur mit beschränkter oder delegierter Handlungsfähigkeit, hätte.

Da dies aber nur für die Übergangszeit gilt und im ganzen gesehen die Befugnisse der saarländischen Regierung allenfalls Verwaltungsabkommen betreffen, wird man kaum von einem besonderen völkerrechtlichen Status des Landes sprechen können. Vielfach ist auch die Bundesregierung in den Verkehr der französischen mit der saarländischen Regierung eingeschaltet (vgl. unten S. 38 f., 45).

Überhaupt muß man den Saarvertrag, ebenso wie seinerzeit den Schumanplan, unvoreingenommen lesen. Häufig sind Rechtsformen und Techniken

²⁰⁾ Der Sache nach gewiß Laurent, a. a. O., Bd. 82, S. 578 mit 530 f. Er spricht dem Saarland nach den Konventionen von 1953 eine *souveraineté quasi-totale* zu, die nur in ihrer Ausübung in einigen Sachgebieten beschränkt sei, und er deutet an, daß die geplante sogenannte europäische Lösung einen Rückschritt in der Entwicklung der staatlichen Stellung des Saarlandes darstelle.

²¹⁾ Vor allem ist hier zu nennen die Verpflichtung der saarländischen Regierung aus Art. 41, das nach dem Vertrag einzuführende französische Recht durch inhaltsgleiche Verordnungen einzuführen. Man kann ferner verweisen auf Art. 5, 7 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, 4; Art. 8 Abs. 2, 7; Art. 9, 10, 13 Abs. 3 und 4, Briefwechsel Nr. 7 zu Art. 16 Abs. 2; Art. 24 Abs. 5; Art. 25 Abs. 1, 3; Art. 30, 31. An anderen Stellen sind Beziehungen zu saarländischen Behörden vorgesehen: Art. 11, 14, 24 Abs. 8; Anlage 5 Art. 1 Abs. 8, Art. 2 Abs. 5; Anlage 6 Teil A Art. 21. Die Regelung der Steuer- und Haushaltsfragen (Art. 16–18) impliziert die Beteiligung der Saarregierung an allen Maßnahmen. Im übrigen können die *mesures prises en Sarre* natürlich auch solche von Bundesorganen und -behörden sein. Wenn nichts Bestimmtes gesagt wird und nur von »deutschen« Behörden die Rede ist (vgl. Anlage 26 betr. die bergbehördliche Aufsicht über den französischen Kohlenabbau im Randgebiet des Warndt), muß man annehmen, daß die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes eingreift und daher die Bergbehörde eine saarländische Landesbehörde ist. Vgl. hierzu noch Anm. 36 und S. 39.

²²⁾ So Art. 15 Abs. 1. Der zweite Absatz dieses Artikels drückt sich vorsichtiger aus: die Abkommen Frankreichs »... sind auf das Saarland während der Übergangszeit anwendbar«.

angewandt worden, die in der überkommenen völkerrechtlichen Praxis nicht eben gewöhnlich sind, die allerdings beachtet zu werden verdienen, weil sie bei ähnlich verwickelten Regelungen zum Teil schon verwirklicht, zum Teil zu erwarten sind. Von vage gefaßten Verpflichtungen zu freundlicher Zusammenarbeit bis zur Aufrechterhaltung französischen Rechts und zur Garantie konkreter Situationen finden sich fast alle denkbaren Formen verabredeter Rechtssetzung; es gibt Kompetenzen auf fremdem Staatsgebiet, die die Lehre von der völkerrechtlichen Dienstbarkeit für sich buchen würde; es sind verschiedenartige gemeinsame Organe zur Durchführung, Überwachung und Garantie des Vertrags-Regimes bestellt. Man erwehrt sich nicht des Eindrucks, daß die landläufige völkerrechtliche Doktrin die Erscheinungsformen modernster internationaler Praxis – man möchte sagen Technik – noch nicht bewältigt.

Die sachliche Lösung, die gefunden worden war, läßt diese Kompliziertheit der Fassung kaum vermeiden. Sie schließt das Saarland politisch der Bundesrepublik an, hält für eine Übergangszeit die Wirtschaftsunion mit Frankreich der Sache, nicht der juristischen Form nach aufrecht und trachtet für die weitere Zukunft die angeknüpften wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Saarland und Frankreich zu schonen.

4. Der Saarvertrag als solcher ist eine e n d g ü l t i g e Regelung: er enthält weder den Vorbehalt eines späteren Friedensvertrags, noch eine Befristung, noch eine Kündigungsklausel. Was in der Zeit begrenzt sein soll, ist in ihm ausdrücklich gesagt; die wichtigsten Fälle sind:

die sogenannte Übergangszeit selbst, die nach Art. 3 längstens bis Ende 1959 dauert, aber durch Einverständnis der Regierungen der Vertragsparteien²³⁾ verkürzt werden kann und deren Regime in den Art. 4–54 und den dazugehörigen Anlagen und Briefen festgelegt ist²⁴⁾;

die Rechtsstellung der französischen und anderen fremden Streitkräfte im Saarland laut Art. 52 und Anlage 16, die schon vor Ende der Übergangszeit durch eine NATO-Regelung ersetzt werden kann;

das Regime der Binnenschifffahrt nach Art. 39 und Anlage 8 (es ist übri-

²³⁾ Obwohl die Verkürzung der Übergangszeit das interne Recht der Vertragsstaaten erheblich ändert, soll sie offenbar nicht von einer Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften abhängen. Man kann das damit rechtfertigen, daß sachlich alles im Vertrag festgelegt ist und die Ermächtigung zur Setzung des Termins nicht politisch schwerer wiegt als diejenige zur Ergänzung des Vertrags durch Verwaltungsabkommen, wie sie sich verschiedentlich findet.

²⁴⁾ Das System ist aber auch nicht streng eingehalten worden. So bleibt das Regime des gewerblichen Gütertransports auf der Straße (Art. 36 mit Anlage 7) und der Binnenschifffahrt, wie es Art. 39 Abs. 1 und 3 mit Anlage 8 festlegt, laut Art. 67 Abs. 2 und 3 permanent.

gens zum Teil laut Art. 67 Abs. 3 permanent), das geändert werden soll, wenn Saar und Mosel schiffbar verbunden werden (Art. 39 Abs. 4);

der Kohlenabbau durch französische Gruben im Warndt und die damit zusammenhängenden Abmachungen, die ihre besonderen längeren Laufzeiten haben;

einige durch Anlage 17 übernommene Regelungen aus dem Überleitungsvertrage, die auch in der Bundesrepublik nur bis zum Inkrafttreten eines Friedensvertrags gelten.

Die Gliederung des Saarvertrags folgt in gewisser Weise dem Gewicht des zeitlichen Elements in den einzelnen Regelungen. Man kann demnach unterscheiden

- die sofort wirksame Eingliederung,
- die Übergangsregelung,
- die Abwicklung der Übergangszeit,
- die Endregelung der Materien des Übergangsregimes,
- sofort wirksame Dauerregelungen,
- sofort wirksame zeitweilige Regelungen, die von der Übergangszeit unabhängig sind.

5. Man kann kaum sagen, daß der Saarvertrag nach einem Modell gearbeitet worden ist. Was den Inhalt betrifft, hätte eine Ähnlichkeit mit der Aufgabe bestanden, die dem deutsch-polnischen Abkommen über Oberschlesien vom 15. Mai 1922 (RGrBl. II, S. 237) gesetzt war. Indessen zeigt ein Vergleich, daß allenfalls eine Übersicht darüber zu gewinnen gewesen wäre, welche Einzelpunkte zu regeln sind, wenn man wirtschaftliche und technische Zusammenhänge eines hochindustriellen Gebietes über eine politische Grenze hinüber wahren will. Auch die Regelungen des Jahres 1935, nach der saarländischen Abstimmung zugunsten der Rückgliederung ans Deutsche Reich, haben wenig zum Vorbild gedient; vielmehr schließt sich der Saarvertrag an die vorangegangene Entwicklung gleichsam in historischer Logik an. Sein Übergangsregime ist zum größten Teil, weithin sogar wörtlich, aus einer französisch-saarländischen Konvention vom 3. Mai 1955²⁵⁾

²⁵⁾ Erwähnt bei Laurent, a. a. O., Bd. 82, S. 556, abgedruckt daselbst S. 734. Wichtige Abweichungen: Die Konvention (Art. 10) wollte die Zollverwaltung auf das Saarland, aber unter französischer Oberaufsicht, übergehen lassen, während der Saarvertrag (Art. 12 Abs. 3) für die kurze Übergangszeit die rein französische Verwaltung beläßt. Nach der Konvention (Art. 30) sollte der Gemischte Gerichtshof neben den Materien des französischen Rechts (so Saarvertrag Art. 42 Abs. 1) auch diejenigen des vertragsmäßig konformen saarländischen Rechts behandeln. Die Konvention schaltete in Art. 36 dem Schiedsgericht, das in Art. 89 ff. des Saarvertrages übergegangen ist, eine Schiedskommission vor.

entnommen, die in Kraft treten sollte, wenn die sogenannte europäische Lösung zustandekäme.

II. Das Vertragswerk und die zugehörigen Texte

1. Der äußeren Form nach ist der Saarvertrag ein sogenannter solenner Vertrag, d. h. er ist im Namen und mit Vollmacht der Staatshäupter der Bundesrepublik und der französischen Republik geschlossen. Er enthält 97 Artikel und 30 Anlagen, zu ihm gehören ein Briefwechsel über 26 Punkte und ein Protokoll vom 1. Dezember 1956 zur Berichtigung kleinerer textlicher Unstimmigkeiten²⁶⁾. Die Anlagen enthalten jeweils die Regelungen für besondere Sachgebiete; die Vertragsartikel, zu denen sie gehören, beschränken sich manchmal auf die Verweisung (z. B. 19, 23, 47 Abs. 3 u. 4, 53, 57, 60, 73, 79, 88). Eine dieser Anlagen, nämlich Nr. 24, ist durch Vereinbarung nichtstaatlicher Berufsverbände des Versicherungsgewerbes entstanden; ihre Einbeziehung ins Vertragswerk durch Art. 76 Abs. 1 erhöht sie aber über den Charakter ihrer Herkunft und macht sie zur staatsvertraglichen, völkerrechtlich und intern verbindlichen Norm. Umgekehrt enthält die Anlage 25 einen Bergwerks-Pachtvertrag des Privatrechts, welcher mit diesem völkerrechtlich vereinbarten Inhalt durch juristische Personen vollzogen werden soll²⁷⁾.

Sachlich hängt mit dem Saarvertrag ein Vertrag, ebenfalls vom 27. Oktober 1956, zur Abänderung der Satzung der Montanunion zusammen; politisch sind mit der Saar-Regelung verbunden die Schiffbarmachung der Mosel und der Ausbau des Oberrheins zwischen Basel und Straßburg nach Verträgen vom selben Datum. Für die französische Seite ist noch ein Protokoll zwischen der französischen und der luxemburgischen Regierung zu dem dreiseitigen Vertrag über die Schiffbarmachung der Mosel wichtig.

2. Auf deutscher Seite sind zu jedem der genannten völkerrechtlichen Verträge jeweils besondere Gesetze mit dem Datum vom 22. Dezember 1956 erlassen worden, die die nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften aussprechen²⁸⁾. Das Inkrafttreten der Verträge am 1. Januar 1957 ist im Bundesgesetzblatt 1957 II, S. 1 bekannt gemacht worden.

²⁶⁾ In der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt sind die Fehler berichtigt, so daß der dortige Vertragstext ohne weiteres verwendet werden kann.

²⁷⁾ Rahmenbestimmungen für zu schließende Kohlen-Lieferungsverträge des Privatrechts enthalten z. B. Art. 81 mit Anlage 27, Art. 83 mit Anlage 28; Grundzüge für eine Satzungsänderung der Aktiengesellschaft «Union Charbonnière Rhénane» gibt die Anlage 29. Alle diese Vereinbarungen werden realisiert, weil die beteiligten juristischen Personen der öffentlichen Hand gehören.

²⁸⁾ BGBl. 1956 II, S. 1587, 1837, 1863, 1874.

Auf der französischen Seite ist der innere Zusammenhang aller dieser Akte leichter ersichtlich, weil Saarvertrag, Moselvertrag, Rheinvertrag, Satzungsänderung der Montanunion und das vorhin erwähnte französisch-luxemburgische Protokoll zusammen durch das Gesetz Nr. 56-1321 vom 27. Dezember 1956 ²⁹⁾ vom Parlament gebilligt sind, und zwar nach der französischen Formel, die den Präsidenten der Republik zur Ratifikation ermächtigt. Die fünf Akte sind unter ebensoviele Ziffern des Art. 1 dieses Gesetzes aufgeführt.

Die soeben erwähnten deutschen Gesetze enthalten keine weiteren Sachvorschriften. Vielmehr müssen die sich aus der Eingliederung weiter ergebenden Fragen in besonderen Gesetzen und Verordnungen behandelt werden, deren erstes und wichtigstes das Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23. Dezember 1956 ist ³⁰⁾. Das französische Gesetz vom 27. Dezember 1956 hingegen bringt selbst in den Artikeln 2 bis 6, 8 und 9 einige sachliche Bestimmungen über die Abwicklung gewisser Saar-Fragen in Frankreich und Ermächtigungen an die Regierung, zur Durchführung des Saarvertrages und der damit zusammenhängenden anderen Verträge durch Verordnungen das Notwendige vorzukehren.

Das Saarland ist nicht Partei des Vertrages, obwohl er mit der saarländischen Regierung intern besprochen worden ist und die saarländische Regierung, wie schon erwähnt, als solche eine Reihe von Rechten und Pflichten überkommt ³¹⁾. So ist auch seine Eingliederung und die Inkraftsetzung des Grundgesetzes im Saarland ein Akt der Bundesgesetzgebung, der durch das Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23. Dezember 1956 vollzogen wurde.

Im Saarland hat die Eingliederung als solche keinen gesetzgebenden Akt veranlaßt. Vielmehr hat der Landtag des Saarlandes in der Sitzung vom 13./14. Dezember 1956 einen einfachen Beschluß gefaßt, in welchem der Beitritt des Saarlandes gemäß Art. 23 GG erklärt wird. Dieser Beschluß ist unter dem Titel »Beitrittserklärung des Saarlandes nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 14. Dezember 1956« im Amtsblatt des Saarlandes Nr. 128 vom 29. Dezember 1956 veröffentlicht worden, unterzeichnet von der Regierung des Saarlandes ³²⁾.

²⁹⁾ Journal Officiel 1956, S. 12 607.

³⁰⁾ BGBl. 1956 I, S. 1011 (zum Inhalt unten bei III).

³¹⁾ Vgl. oben Anm. 21.

³²⁾ Sein Wortlaut: »Der Landtag des Saarlandes erklärt in Vollziehung des durch den Volksentscheid vom 23. Oktober 1955 bekundeten Willens der Bevölkerung und nach Kenntnisnahme des am 27. Oktober 1956 unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zur Regelung der Saarfrage den Beitritt des Saarlandes gemäß Art. 23 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland«.

Indessen hatte der saarländische Landtag Ende Dezember 1956 eine Anzahl von Gesetzen verabschiedet, die am 1. Januar 1957 in Kraft traten und schon einiges örtliche Recht im Hinblick auf die Eingliederung änderten, insbesondere das in der Bundesrepublik geltende Verfahrens- und Arbeitsverfassungsrecht übernahmen³³⁾. In der saarländischen Verfassung hat er diejenigen Stellen beseitigt, die Bindungen an Frankreich enthielten oder die saarländische Staatsangehörigkeit erwähnten³⁴⁾; die letztere wurde aufgehoben³⁵⁾, obwohl sie unter der Bezeichnung »Eigenschaft als Saarländer« während der Übergangszeit noch eine gewisse Bedeutung behält.

3. Der Saarvertrag sieht selbst Mittel vor, um ihn zu ergänzen, zu ändern und fortzubilden. Selten wird auf einen regelrechten künftigen Zusatzvertrag verwiesen, wie etwa für die soziale Sicherheit (Anlage 6 Teil A Art. 29), deren zahlreiche Einzelheiten noch nicht ausgearbeitet waren, für die Binnenschifffahrt im Fall, daß Saar und Mosel schiffbar verbunden werden (Art. 39 Abs. 4), oder für eine Erstreckung des zwischen der Bundesrepublik und den drei Westmächten geschlossenen Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag: Art. 54, 95), deren Notwendigkeit sich wohl erst aus der Erfahrung ergeben müßte. In Art. 50 Abs. 2 (Maßnahmen zur Durchführung des Wirtschaftsverkehrs zwischen dem Saarland und dem übrigen Gebiet der Bundesrepublik entsprechend den Art. 48 und 49) und Art. 72 Abs. 2 Satz 2 (Grenzgängererlaubnis) ist wohl an Verwaltungsabkommen gedacht. Häufiger sind Abkommen und Reglements vorgesehen, welche die beiderseitigen Verwaltungen unmittelbar miteinander festsetzen können; hier sind bald Bundesbehörden, bald saarländische Behörden bezeichnet³⁶⁾.

III. Die Eingliederung

1. Über die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik enthält der Vertrag nur die zwei ersten Artikel, die Anlage 1 und den Briefwechsel

³³⁾ Die wichtigsten finden sich im ABIS 1956, Nr. 131 und Sondernummer.

³⁴⁾ Gesetz Nr. 548 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes usw. vom 20. 12. 1956, ABIS S. 1657, Sammelbl. 1957, S. 163.

³⁵⁾ Gesetz Nr. 549 betreffend Aufhebung der Gesetze über die saarländische Staatsangehörigkeit vom 20. 12. 1956, ABIS S. 1659, Sammelbl. 1957, S. 165.

³⁶⁾ Bundesbehörden z. B. in Art. 33 Abs. 2, Anlage 6, Teil A, Art. 8 und 25 Abs. 1 Satz 1 (Soziale Sicherheit), Anlage 7 Art. 9 (Gewerblicher Güterverkehr auf der Straße), Art. 38 Abs. 4 (Reglement des Gemischten Ausschusses für Eisenbahnfragen); Saarbehörden Art. 5 Abs. 3 (Münzprägung); unklar (»zuständige Behörden«) Anlage 23 Art. 9 Abs. 2 (Grenzkontrolle); genau bezeichnete Behörden – Oberbergamt Saarbrücken – Anlage 26 Art. 11 Abs. 1 (Bergpolizei im Randgebiet des Warndt).

Über einzelne Verwaltungsakte, die die beiderseitigen Behörden im Einvernehmen zu erlassen haben, vgl. unten S. 40, 45.

Nr. 1. Die völkerrechtliche Qualifizierung dieses Vorgangs wird von der Beurteilung des vorangehenden Zustandes abhängen, die ihrerseits umstritten ist. Einig sind beide Vertragsteile offenbar darüber, daß es sich nicht um eine Abtretung (oder eine Analogie dazu) von Frankreich an die Bundesrepublik handelt. Das französische Gesetz vom 27. Dezember 1956 spricht in Art. 6 von einem *rattachement de ce territoire à la République Fédérale d'Allemagne*, und vom französischen Standpunkt aus erscheint die Regelung als Beitritt eines Staates zu einem anderen.

Jedoch hat sich die deutsche These durchgesetzt, nach welcher das Grundgesetz für alle Teile Deutschlands gedacht ist und für die noch nicht zur Bundesrepublik gehörenden Teile nach deren Beitritt in Kraft gesetzt werden muß (Art. 23 Satz 2 GG). So heißt es denn in Art. 1 Abs. 1 des Vertrages:

»Frankreich ist damit einverstanden, daß sich der Anwendungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 1. Januar 1957 ab auf das Saarland erstreckt«.

Der unbefangene Leser würde den Vorgang so auffassen, daß das Saarland – mit Zustimmung Frankreichs wegen der Residuen von Rechten aus Besatzung und Verträgen (vgl. auch Art. 96 Abs. 1) – der Bundesrepublik beigetreten ist. Aber hier erhebt sich eine terminologische Schwierigkeit. Man wollte an der These festhalten, daß völkerrechtlich allein das Deutsche Reich existiere und die Bundesrepublik nur eine teilweise provisorische Organisation des Deutschen Reiches darstelle. Es ist mit Absicht die Wendung vermieden worden, daß das Saarland der Bundesrepublik beitrete. Der Landtagsbeschluß vom 14. Dezember 1956 sagt also nicht, wozu der Beitritt des Saarlandes erfolge³⁷⁾, und das Eingliederungsgesetz vom 23. Dezember 1956 läßt diese Frage ebenfalls offen³⁸⁾.

Vielleicht verbinden folgende Sätze im Generalbericht des Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten am besten die wirkliche Bedeutung der Eingliederung mit dem Zweck der politischen Redeweise:

»Das Saarland wird ab 1. Januar 1957 ein Teil der Bundesrepublik. Artikel 1 stellt klar, daß es sich dabei nicht um eine Änderung der Grenzen Deutschlands handelt«³⁹⁾.

³⁷⁾ Vgl. den Wortlaut oben Anm. 32, wo es einfach heißt: »Beitritt . . . gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes . . .«.

³⁸⁾ Begründung in der oben Anm. 18 angeführten Literatur.

³⁹⁾ Drucksache 3000 des Bundestages, II. Wahlperiode, S. 7, also anders als H ö l d e r , a. a. O., S. 4 unter A I und A II 2, der es so ansieht, als ob das Saarland wegen der Identität des Reiches mit der Bundesrepublik schon immer zum Bunde gehört habe und nur *de facto* wegen der letztlich auf Besatzungsrecht beruhenden besonderen Verhältnisse getrennt geblieben sei. Dem widerspricht der Wortlaut des Art. 23 GG.

Nach dem Saarvertrag ist das Saarland jetzt Teil der Bundesrepublik, wenn von ihm »und dem übrigen Gebiet«, »den anderen Gebieten der Bundesrepublik« oder »dem Gebiet der Bundesrepublik . . . außerhalb des Saarlandes« die Rede ist ⁴⁰⁾. Aber sein Sprachgebrauch ist nicht ganz einheitlich, vermutlich fehlt eine durchgängige Generalredaktion.

2. Aus der Eingliederung folgt, daß die für die Bundesrepublik geltenden und von der Bundesrepublik abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge ohne weiteres auf das Saarland anzuwenden sind. Dies ergibt sich aus einigen Bestimmungen des Saarvertrages selbst. Die vertragschließenden Teile haben den Deutschlandvertrag und den Stationierungsvertrag in Art. 51 des Saarvertrages ausdrücklich für anwendbar erklärt. Dies war an und für sich nicht notwendig, es ist aber offenbar geschehen, weil für die Zusatzverträge zum Deutschlandvertrag Ausnahmen gemacht worden sind, die in den Art. 52–54, 95 und der Anlage 17 ihren Niederschlag gefunden haben. Diese Ausnahmen bedurften einer eindeutigen Erklärung.

Für die Montanunion sind die Parteien ganz ersichtlich davon ausgegangen, daß das Saarland nunmehr Bestandteil der Bundesrepublik ist und diese also für das Gebiet die Rechte und Pflichten aus dem EGKS-Vertrag ohne weiteres hat. Der besondere Vertrag über die Abänderung des EGKS-Vertrages sagt dies denn auch gar nicht, sondern hebt nur die bisherige Vertretung des Saarlandes durch Frankreich auf und erhält die Stellung Frankreichs als Großproduzent nach Art. 28 Abs. 3 des EGKS-Vertrages trotz dem Wegfall des Potentials des Saarlandes aufrecht.

Die bisher geltenden Verträge Frankreichs mit dem Saarland verlieren ihre Gültigkeit, nur bleiben Verwaltungsvereinbarungen noch ein halbes Jahr in Kraft, wenn nichts anderes bestimmt ist (Art. 96) ⁴¹⁾.

3. Nun sieht der Saarvertrag eine wichtige Ausnahme vom Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen vor. Da das Saarland während der Übergangszeit weiter in der Wirtschaftsunion mit Frankreich steht und die französische Gesetzgebung auf vielen die Wirtschaft berührenden Sachgebieten maßgebend bleibt, sollen auch gewisse Verträge

⁴⁰⁾ Überschrift des Abschn. 2 von Kapitel II; Art. 24 Abs. 4–6; Art. 25, 34, 35, 36, 37 bei c, 38 Abs. 2 c, 49, 76, Anlage 7 Art. 7.

Der französische Sprachgebrauch ist noch mannigfaltiger: autres parties de la RFA, autres parties du territoire de la RFA, autres territoires de la RFA, région de la RFA autre que la Sarre. Hingegen sprechen Anlage 2, Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und Art. 48 des Vertrages von Waren, die aus »der Bundesrepublik« kommen und ins Saarland eingeführt werden; die zu Art. 48 Abs. 2 gehörige Anlage 13 führt in ihrer Überschrift wiederum die richtige Wendung: »im übrigen Gebiet der Bundesrepublik«.

⁴¹⁾ Einige Einzelheiten dazu finden sich im Briefwechsel unter Nr. 24 und 25.

Frankreichs auf das Saarland anwendbar sein^{41a)}). Dies mußte in Art. 13 Abs. 2 festgesetzt werden⁴²⁾, weil sonst die Handelsverträge der Bundesrepublik sich auch auf das Saarland ausdehnen würden.

Die vertragschließenden Parteien haben offenbar angenommen, daß diese von ihnen getroffene Regelung von allen anderen Staaten ohne weiteres anerkannt werde, und daß es besonderer Verhandlungen und Vorbehalte mit dritten Staaten nicht notwendig bedürfe. »Nach Möglichkeit sollen«, heißt es in Art. 13 Abs. 2 des Saarvertrages, die Zoll-, Währungs- und Handelsverträge Frankreichs mit Klauseln versehen werden, die ihre Anwendung auf das Saarland aussprechen; bei den Handelsverträgen sollen auch die Teile bezeichnet werden, die nicht für das Saarland gelten. Das ist sicherlich der Klarheit wegen sehr zu empfehlen; und auch die Bundesrepublik wird gut tun, während der Übergangszeit und später wegen der besonderen Stellung des Saarlandes in ihren Verträgen Vorbehalte zu machen^{42a)}).

Es erheben sich aber für die schon abgeschlossenen Verträge zwei Fragen:

a) Können Vertragspartner Frankreichs und der Bundesrepublik, die einen nicht qualifizierten Anspruch auf Meistbegünstigung haben, die wirtschaftlichen Abmachungen über den französisch-saarländischen Wirtschaftsverkehr zum Maßstab ihrer Rechte machen?

b) Müssen die bisherigen Vertragspartner Frankreichs die Einbeziehung des Saarlandes in das Vertragsgebiet und die bisherigen Vertragspartner der Bundesrepublik den Ausschluß des Saarlandes aus dem Vertragsgebiet weiter gegen sich gelten lassen, oder können umgekehrt die bisherigen Partner Frankreichs verlangen, daß ihre Verträge nicht mehr auf das Saarland angewendet werden, und die Partner der Bundesrepublik behaupten, daß sich ihre Verträge nunmehr auch auf das Saarland erstrecken?

Der Briefwechsel, der unter Nr. 12 dem Saarvertrag beigelegt ist, sieht gemeinsame Schritte beim GATT vor, um die Saarregelung als Sonderregime anerkennen zu lassen, auf welches die Meistbegünstigung keine Berufung zuläßt. Ähnliches hatten seinerzeit die Mitglieder der Montanunion beim

^{41a)} Über die Transformation solcher Verträge in saarländisches Recht siehe unten S. 37 mit Anm. 101.

⁴²⁾ Art. 13 Abs. 2: »Internationale Vereinbarungen auf dem Gebiet des Zollwesens und der Währung, die von Frankreich mit dritten Staaten abgeschlossen sind oder werden, sind auf das Saarland während der Übergangszeit anwendbar; sie sollen nach Möglichkeit eine dahingehende Klausel enthalten. Das gleiche gilt für internationale Vereinbarungen Frankreichs mit dritten Staaten, die den Außenhandel betreffen; in diese ist gegebenenfalls ferner eine Klausel aufzunehmen, die festlegt, welche Bestimmungen auf das Saarland keine Anwendung finden«.

^{42a)} Schriftliche Niederschläge solcher Vorbehalte findet man in den völkerrechtlichen Texten bisher nicht, wohl aber in den »Ratifikationsgesetzen«, teils als negative Saarklauseln, teils als Suspendierungen für die Übergangszeit.

GATT beantragt und erreicht⁴³⁾. Im übrigen war aber klar, daß die Gründung der Montanunion auf die Verträge der Mitglieder mit Außenstehenden nicht *eo ipso* einwirken konnte, und so sah das Vertragswerk der Montanunion denn auch gemeinsame wirtschaftspolitische Aktionen und Pressionen vor, um zu erreichen, daß die Außenstehenden auf Vertragsrechte verzichten, die die Arbeit der Union stören könnten⁴⁴⁾.

Sucht man nach einem anderen Präzedenzfall, weil es im Saarvertrag um eine lokalisierte Regelung geht, so bietet das deutsch-polnische Oberschlesienabkommen vom 15. Mai 1922 auch kein überzeugendes Argument. Im Schlußprotokoll⁴⁵⁾ erklären zwar die Vertragsteile unter II, daß die Besonderheit der Situation keinem dritten Staate die Berufung auf die Meistbegünstigung gebe. Aber wenn die Vorschriften des Abkommens, mit denen der frühere wirtschaftliche Zusammenhang Oberschlesiens über die politische Zerschneidung hinaus aufrecht erhalten wurde, nicht von Rechts wegen gegen dritte Staaten wirkten, so konnte auch diese deklaratorische Klausel des Schlußprotokolls eine solche Wirkung nicht herbeiführen. Immerhin war für früher abgeschlossene Verträge mit dritten Staaten das Problem kaum praktisch, weil das Deutsche Reich aus den meisten Vertragsbeziehungen durch den Krieg herausgelöst war und Polen als neuer Staat Vertragsbeziehungen erst anzuknüpfen hatte. In der Folgezeit hat Polen in seine Handelsverträge Vorbehalte über das besondere Regime Oberschlesiens aufgenommen⁴⁶⁾, das Deutsche Reich hingegen anscheinend nicht⁴⁷⁾.

Es käme also darauf an, ob das besondere Wirtschaftsregime im Saarvertrag einen Vorrang gegenüber den Rechten dritter Staaten und dem Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen hat. Der Saarvertrag ist zwischen den beiden Nachbarn allein ausgehandelt und abgeschlossen worden,

⁴³⁾ Abkommen über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951, § 20 Abs. 1, Beschluß des GATT vom 10. 11. 1952 bei Reuter, La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1953, S. 133. Ein ähnlicher Beschluß der OEEC vom 7. 2. 1953 daselbst S. 134.

⁴⁴⁾ Art. 71 Abs. 3, 75, Übergangsbestimmungen § 1 Abs. 3, § 20 Abs. 2.

⁴⁵⁾ RGBl. 1922 II, S. 529; Martens, Nouveau Recueil Général de Traités, Serie III, Bd. 16, S. 867.

⁴⁶⁾ Z. B. mit der Schweiz vom 26. 6. 1922, Art. 8, Martens, Recueil III 16, S. 626; mit der Türkei vom 23. 7. 1923, Art. 9, a. a. O., Bd. 15, S. 457; mit Großbritannien vom 26. 11. 1923, Art. 3, a. a. O., Bd. 17, S. 349; mit Dänemark vom 22. 3. 1924, Art. 5, a. a. O., Bd. 17, S. 471; mit Schweden vom 2. 12. 1924, Art. 5 Abs. 4, a. a. O., Bd. 17, S. 852.

⁴⁷⁾ Ob die Vorbehalte gegen die Meistbegünstigung in den Verträgen mit Großbritannien (vom 2. 12. 1924, RGBl. 1925 II, S. 777, Art. 4 Ziff. 4) und den Niederlanden (vom 26. 11. 1925, RGBl. 1926 II, S. 151, Art. 2 Ziff. 4) gerade auf Oberschlesien gemünzt und nicht vielmehr von allgemeiner Vorsicht wegen der Wirtschaftsbestimmungen des Versailler Vertrages eingegeben waren, läßt sich ohne tiefere Untersuchung nicht entscheiden.

so groß das allgemeine europäische und sogar das weltpolitische Interesse an dieser Regelung auch gewesen sein mag. Man kann daher nicht das Argument verwenden, daß große internationale Regulierungen eben wegen der Beteiligung zahlreicher Staaten Bestandteil des objektiven Völkerrechts werden und daher alle Staaten binden⁴⁸⁾. Man kommt vielmehr auf die Frage zurück, ob es zweiseitige Verträge mit allseitiger (manche sagen »dinglicher«) Wirkung gibt, ähnlich wie Einigungen zwischen zwei Staaten über den Grenzverlauf auch von den übrigen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft mit allen ihren Rechtswirkungen hingenommen werden müssen.

Obwohl in den vergangenen Jahrzehnten verschiedentlich versucht worden ist, den Begriff der völkerrechtlichen Servitut zu beleben und zu klären, ist die Doktrin immer noch zwiespältig geblieben⁴⁹⁾, und wo der Begriff als brauchbar anerkannt und als geltendes Völkerrecht behauptet wird, ist er verhältnismäßig eng formuliert. Meist nimmt man eine völkerrechtliche Servitut – mit der allseitigen Wirkung, ohne die der Begriff überflüssig wäre – nur dort an, wo fremdes Staatsgebiet für bestimmte Zwecke benutzt wird. Es gibt im Saarvertrag sicherlich manche Fälle, auf die diese Definition passen würde⁵⁰⁾, aber die typischen Beziehungen der Übergangsregelung, der Einschluß des Saarlandes in das französische Wirtschaftsgebiet und manche der Abmachungen für die dauernden Wirtschaftsbeziehungen des Saarlandes mit Frankreich lassen sich in diesen engen Begriff nicht einordnen.

Man müßte denn schon neben den völkerrechtlichen Servituten noch Situationen mit Wirkung gegen dritte Staaten anerkennen, die eine Aufteilung der normalen Kompetenzen und Tätigkeiten eines Staates unter mehrere Staaten darstellen, wie etwa Verdross das Okkupationsregime auffaßt⁵¹⁾. Als Kondominium kann man das Saarland nicht ansehen, denn es ist nicht die Willensbildung an der Spitze, die zwei Staaten gemeinsam zustände. Vielmehr besteht das Kennzeichen der Saarregelung darin, daß auf einigen

⁴⁸⁾ So hat im Jahre 1920 eine Juristenkommission des Völkerbundes die Demilitarisierung der Åland-Inseln beurteilt; die Kernsätze ihres Berichts finden sich bei Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, 1948, Bd. 1, S. 90, Anm. 129, Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Bd. 1, 1955, S. 927, Anm. 2. Vgl. auch Suon-tausta, La situation juridique des îles d'Åland, diese Zeitschrift Bd. 13, S. 743 f.

⁴⁹⁾ Ablehnend Guggenheim, a. a. O., S. 357 f., für den Begriff Oppenheim-Lauterpacht, a. a. O., S. 535 ff. und Verdross, Völkerrecht, 3. Aufl., S. 191.

⁵⁰⁾ Z. B. die Tätigkeit der französischen Zollverwaltung an der innerdeutschen Grenze des Saarlandes (Art. 12 Abs. 3); die Ausnahme der fremden Streitkräfte aus dem Post- und Fernmeldemonopol des Staates (Anlage 16 Art. 6); die deutschen Grenzkontrollen in Forbach und Saargemünd und die französischen in Saarbrücken (Anlage 23); die hoheitliche Überwachung der Grubenbaue unter Tage in den verpachteten Warndtrevierern durch Frankreich (Anlage 26, Art. 1).

⁵¹⁾ A. a. O., S. 190 f.

Sachgebieten die Interessen und der Wille eines Staates, der nicht im Saarland die Staatsgewalt hat, maßgebend sind und sich zum Teil auch durch Hoheitsakte jenes Staates auswirken.

Eine ältere Theorie hätte keine Schwierigkeiten gehabt, diesen Sachverhalt zu klassifizieren und dahin zu erläutern, daß von dem Bündel der normalen Staatshoheitsrechte eben einige dem französischen Staat während der Übergangszeit zustehen. Sogar im Saarvertrag kommt eine Wendung vor, die an diese Vorstellungweise anknüpft, wenn in Art. 6 Abs. 4 von der französischen Währungshoheit (*souveraineté monétaire*) und im Briefwechsel Nr. 22 von einer Beschränkung der deutschen Rechtssetzungskompetenz (*restriction à la souveraineté législative*) die Rede ist⁵²). Eine jüngere, aber ebenfalls überholte Lehre ließ zu, daß die Gebietshoheit eines Staates zugunsten eines anderen beschränkt werden könne, was nicht bei allen ihren Anhängern zur Anerkennung völkerrechtlicher Servituten führte und daher von dieser Doktrin zu trennen ist. Aber heutzutage sind solche Konstruktionen nicht mehr herrschend. Und wenn die Begründung der Bundesregierung zum Saarvertrag (in Bundestags-Drucksache II. Wahlperiode Nr. 2901, S. 3) von der Übergangsregelung als einer »Hypothek« spricht, »mit der die deutsche Souveränität vorübergehend belastet« sei, so ist das ein Versuch, gemeinverständlich zu sein, nicht aber eine völkerrechtliche Auslegung zu geben.

Vielleicht ist es möglich, auf dem Wege der Analogie und der Induktion die Saarregelung solchen Abmachungen gleichzusetzen, die mit Grenzziehungen zusammenhängen und mit der neuen Grenze an einer Wirkung gegen alle teilhaben⁵³). Der tiefere Grund aller Einzelheiten im Saarvertrag ist die Grenzsituation, die Unmöglichkeit, das Grenzgebiet in allen Beziehungen nach dem Lande zu orientieren, dem es nunmehr politisch zugehört. Wirt-

⁵²) Die Verfasser des Saarvertrages scheinen also von der Anschauung auszugehen, daß die Staatsgewalt in Sachgebiete zerfällt, auf denen sie ausgewechselt oder beschränkt werden kann. Brief Nr. 22 bezieht sich auf Art. 39 Abs. 2, der nicht die Anwendung des französischen Rechts auf die Zulassung von Binnenschiffen stipuliert, sondern nur die Entsprechung, also Anpassung des wesentlichen Inhalts, des deutschen Rechts an das französische fordert. Laurent hatte die entsprechenden Abmachungen im früheren französisch-saarländischen Verhältnis als «délégations de souveraineté» bezeichnet (a. a. O., Bd. 79, S. 94, 98, sinngemäß noch S. 116, Anm. 40).

⁵³) Münch, Ist an dem Begriff der völkerrechtlichen Servitut festzuhalten? Kiel 1931, hatte versucht, den Zusammenhang von Servitut und Grenze für die Servitutenlehre nutzbar zu machen (S. 95, 89 ff.). Es gebe möglicherweise noch andere Rechtsverhältnisse als die eigentlichen Servituten, die an dem dinglichen Charakter der Grenze teilhaben (S. 87 f., 94 f., 114 f.). Wenn übrigens dort S. 99 die Einbeziehung in das Wirtschaftssystem des Nachbarstaates, insbesondere durch Einbeziehung in seine Zolllinie, als Servitut angesehen ist, so würde dieser Gedanke nicht ohne weiteres für eine so komplizierte und weitgreifende Regelung wie im Saarvertrag insgesamt gelten.

schaftlich waren Frankreich und das Saarland ein einheitliches Gebiet; der Saarvertrag zerschneidet es nun.

Allerdings wird man hiermit nicht alle verabredeten Ausnahmen vom Grundsatz der beweglichen Vertragsgrenzen erklären können. Die Mitunterzeichner der Begleitverträge zum Deutschlandvertrag werden fragen können, welchen Zusammenhang mit dieser Grenzsituation der Ausschluß verschiedener Artikel von der Ausdehnung auf das Saarland hat, wie ihn Anlage 17 des Saarvertrags stipuliert. Auch die Tatsache, daß im Saarland das Drei-Mächte-Besatzungsregime nicht geherrscht hat und daher nicht als solches abgewickelt zu werden braucht, erklärt nicht alles. So haben denn auch die Partner des Saarvertrags in Art. 54 und 95 wenigstens für den Überleitungsvertrag vorgesehen, daß ergänzende Abmachungen getroffen werden können, um weitere seiner Bestimmungen im Saarland einzuführen.

Die Verträge, die die Bundesrepublik binden, dehnen ihren Geltungsbereich, soweit nicht die eben geschilderten Erwägungen daran hindern, kraft Völkerrechts auf das Saarland aus. Man hat sich gefragt, ob nicht für die innerstaatliche Wirkung des Prinzips der beweglichen Vertragsgrenzen eine entsprechende Inkraftsetzung der Ratifikationsgesetze erforderlich wäre, ebenso wie auch sonst das innerstaatliche Recht ausdrücklich in neuerworbenen Gebieten eingeführt werden muß. Die bisherige Staatenpraxis scheint das nirgendwo zu fordern; insbesondere sind bei der Eingliederung der Saar in das Deutsche Reich nach der Volksabstimmung von 1935 zwar die deutschen Rechtsvorschriften, nicht aber die Verträge ausdrücklich im Saarland eingeführt worden. So sagt auch das Eingliederungsgesetz darüber nichts, obwohl es auf der Hand gelegen hätte, mit dem 1. Januar 1957 Bestimmungen zu erlassen, wenn man es für notwendig gehalten hätte.

4. Die Eingliederung des Saarlandes in die deutsche Rechtsordnung bedarf voraussichtlich nicht der Ergänzung oder Auslegung durch allgemeine Grundsätze, deren Aufsuchung wieder davon abhinge, wie man die Eingliederung qualifiziert. Vielmehr darf man wohl aus der Art der Überleitung Rückschlüsse darauf ziehen, wie die Vertrags-teile des Saarvertrages und der Bundesgesetzgeber den vorliegenden Sachverhalt beurteilt haben.

Man nimmt an, daß sich bei einem Gebietserwerb das Verfassungsrecht – in einem weiten Sinn verstanden – des Erwerbers ohne weiteres auf das erworbene Gebiet ausdehnt, während das übrige Recht zunächst fortgilt und nur durch ausdrücklichen Gesetzgebungsakt geändert, aufgehoben oder angeglichen wird⁵⁴⁾. Klassische Auffassung ist es auch, daß beim Ende einer

⁵⁴⁾ Hyde, *International Law*, 2. Aufl. 1951, Bd. 1, S. 397 ff.; Sibert, *Traité de Droit International Public*, Bd. 1, 1951, S. 214; bei Hackworth, *Digest of Inter-*

kriegerischen Besetzung das von der Besatzungsmacht gesetzte Recht sofort zu gelten aufhört und das verdrängt gewesene einheimische Recht wieder auflebt⁵⁵⁾). Allerdings werden in Wahrheit viele Ausnahmen durch positive Anordnung gemacht^{55a)}), und die Aufhebung des Besatzungsregimes in Deutschland ist nicht von einem Fortfall des von den Besatzungsmächten gesetzten Rechts begleitet gewesen, sondern es ist zum großen Teil übergeleitet und nicht einmal ausnahmslos zur Verfügung des deutschen Gesetzgebers gestellt worden.

Die für das Saarland getroffene Regelung entspricht weder dem einen noch dem anderen Schema vollständig, steht aber doch demjenigen einer Gebietsverweiterung näher.

a) Das Grundgesetz ist ausdrücklich eingeführt worden, freilich nicht durch den Vertrag, der nur die Einwilligung Frankreichs dazu enthält (vgl. oben S. 12 den Wortlaut des Art. 1 Abs. 1), und auch nicht durch den Beitrittsbeschluß des saarländischen Landtags vom 13./14. Dezember 1956 (Wortlaut oben Anm. 32), sondern durch das Eingliederungsgesetz, also einen staats-, nicht völkerrechtlichen Text. Dieses ist nicht im formellen Sinne ein Verfassungsgesetz, sondern ist im Wege der einfachen, nicht verfassungsändernden Gesetzgebung erlassen worden⁵⁶⁾ und stützt sich sachlich auf Art. 23 Satz 2 GG, wonach das Grundgesetz in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt in Kraft zu setzen ist. Hieraus geht soviel hervor, daß es keiner Änderung des Grundgesetzes bedarf, insbesondere nicht einer Ergänzung des Katalogs der Länder in Art. 23 Satz 1 GG.

So sagt denn § 1 Abs. 1 Satz 1 des Eingliederungsgesetzes:

»Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gilt vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an auch im Saarland.«

Im Satz 2 wird der Vorrang des Saarvertrages und des Eingliederungsgesetzes vor dem Grundgesetz ausgesprochen. Soweit der Vertrag genannt ist, gewährleistet diese Klausel dessen Art. 1 Abs. 2, nach welchem

»die Anwendung des Grundgesetzes und die Einführung der Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland im Saarland . . . nach Maßgabe dieses Vertrages . . .«

national Law, Bd. 1, 1940, S. 528 und 535 werden manchmal auch Bundesgesetze allgemein als Gegenstand automatischer Erstreckung auf neuerworbenes Gebiet genannt. Das wird aber mit der besonderen Struktur der USA zusammenhängen. Ob für Kolonien anderes gilt, bleibe dahingestellt.

⁵⁵⁾ Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, 2. Aufl. 1872, S. 405; Mérygnac, Les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1903, *implicite* S. 250, 337; A. Rolin, Le Droit moderne de la Guerre, 1920, Bd. 1, S. 438.

^{55a)} Siehe unten Anm. 63 a.

⁵⁶⁾ Daraus ergeben sich einige Zweifelsfragen, die unten S. 23 f. behandelt werden.

erfolgen; der Vorbehalt zugunsten des Eingliederungsgesetzes, welches in einigen Bestimmungen vom Grundgesetz abweicht, ist ein Internum der deutschen Gesetzgebung. Übrigens sagt Art. 1 Abs. 2 des Vertrages zu viel; denn der Vertrag regelt keineswegs die Einführung des Bundesrechts im Saarland, sondern macht nur einzelne Vorbehalte, insbesondere für die Fortgeltung und Einführung französischen Rechts auf einzelnen Sachgebieten und für den Bestand individueller erworbener Positionen.

Mit dem Grundgesetz sind teils durch allgemeine Bezugnahme (das Staatsangehörigkeitsrecht nach § 1 Abs. 3 Eingliederungsgesetz), teils durch Bezeichnung im einzelnen (vgl. § 15) eine Anzahl von Bundesgesetzen im Saarland eingeführt worden, die fast alle dem öffentlichen Recht angehören⁵⁷⁾. Weitere Bundesgesetze können in einem vereinfachten Verfahren, nämlich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung eingeführt werden (§ 16 Abs. 1). Aber auch der saarländische Gesetzgeber kann die ihm in § 6 erteilte Ermächtigung, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mit Zustimmung der Bundesregierung Bundesrecht zu setzen, zu dem Zwecke handhaben, das saarländische Recht dem Bundesrecht anzugleichen.

Das bedeutet, daß alles bisher vorhandene Bundesrecht eben nur durch ausdrückliche Erstreckung im Saarland in Kraft tritt. So kann man auch Konflikte des Bundesrechts mit vertragsmäßig fortgeltendem Recht vermeiden.

b) Dementsprechend wird das im Saarland vorhandene Recht⁵⁸⁾ grundsätzlich durch § 3 des Eingliederungsgesetzes aufrecht erhalten. Dasjenige Recht, welches nach dem Saarvertrag während der Übergangszeit fortgilt, insbesondere französisches Recht auf einzelnen Sachgebieten (siehe unten bei V 2 d) bleibt vollkommen unberührt (§ 8). Alles andere Recht hat allerdings dem Grundgesetz zu weichen; offenbar löst aber Art. 31 GG (»Bundesrecht bricht Landesrecht«) nicht die Kettenreaktion aus, daß das gesamte vorhandene einfache Bundesrecht das saarländische Recht verdrängt. Denn das letztere wird, mit Ausnahme des Besatzungsrechts (§ 7), durch §§ 4 und 5 zu (regionalem) Bundesrecht erhoben, wenn es in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt⁵⁹⁾, und entzieht sich auf diese Weise der Wirkung des

⁵⁷⁾ Organisationsgesetze und -erlasse, die nicht eigentlich einen räumlichen Anwendungsbereich haben (etwa das Bundesministeregesetz) bedürfen keiner Einführung im Saarland. Mehrere Erlasse und Anordnungen des Bundespräsidenten aus seinem Geschäftsbereich sind durch seinen Erlaß vom 23. 1. 1957 (BGBl. I, S. 1) im Saarland eingeführt worden, also auf einem Wege, den das Eingliederungsgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen hat.

⁵⁸⁾ Eine allgemeine Übersicht über seine Zusammensetzung gibt Kretschmer, Neue Juristische Wochenschrift 1957, S. 51.

⁵⁹⁾ Bei der konkurrierenden Kompetenz kommt es darauf an, ob im gesamten übrigen Bundesgebiet Bundesrecht aktuell vorhanden ist. Hierbei ist auch älteres, durch Art. 124 und 125 GG in Bundesrecht übergeleitetes Recht in Betracht zu ziehen. Gibt es noch kein

Art. 31 GG. Aber auch das Besatzungsrecht wird nach der Begründung zu § 7 des Eingliederungsgesetzes nicht dem Bundesrecht nachgeordnet, sondern soll als besondere Masse neben Bundes- und Landesrecht weitergelten, bis es durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber beseitigt ist ⁶⁰⁾.

Nach dem 1. Januar 1957 wird der Bundesgesetzgeber einheitlich für das Bundesgebiet einschließlich des Saarlandes legiferieren; er kann aber auch besondere Vorschriften für das Saarland erlassen oder das Saarland aus dem Geltungsbereich neuer Bundesgesetze ausnehmen ⁶¹⁾.

5. Diese Überleitung des gesamten vorhandenen Rechts, diese Kontinuität, wie sie in den Vorarbeiten zu § 3 Eingliederungsgesetz genannt wird ⁶²⁾, beruht nur zu einem Teile auf dem Saarvertrag.

a) Dieser spricht nur auf einzelnen Sachgebieten die Fortgeltung des bisher im Saarland geltenden französischen Rechtes aus ⁶³⁾, ferner bleibt nach seiner Anlage 17 Art. 1 das Restitutionsrecht bestehen, und der einzige klare Fall einer vertraglich »verfestigten« Besatzungsvorschrift scheint derjenige der Verordnung Nr. 94 des Commandant en Chef français en Allemagne

solches Bundesrecht, so bleibt die saarländische Regelung Landesrecht; sie kann dann durch spätere Gesetzgebung des Bundes verdrängt werden.

⁶⁰⁾ Es ist hier nicht gesagt, was unter dem »von der ehemaligen Besatzungsmacht gesetzten Recht« zu begreifen ist. Die Begründung zu § 3 Eingliederungsgesetz unterscheidet Besatzungsrecht und französisches Recht; man wird also anzunehmen haben, daß ersteres nur dasjenige Recht ist, welches die Besatzungsmacht selbst auf ihre Okkupationsgewalt gestützt hat, nicht mehr das, welches sie vermöge der saarländischen Verfassung und der französisch-saarländischen Verträge als französisches Recht erließ. Auch die Sammlung »Gesetzgebung und Abkommen des Saarlandes«, Bd. 6 der Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, 1954, unterscheidet nach ihrem Inhaltsverzeichnis französisches Besatzungsrecht, Gesetzgebung der Französischen Republik, Gesetzgebung des Saarlandes und die französisch-saarländischen Abkommen.

⁶¹⁾ Dies letztere geschieht in vielen Fällen. Manche mögen sich dadurch erklären, daß es sich um Novellen zu Gesetzen handelt, die im Saarland noch nicht eingeführt sind, etwa die zum Güterkraftverkehrsgesetz vom 3. 6. 1957 (BGBl. I, S. 593). Andere betreffen Sachgebiete, die nach dem Saarvertrag einem besonderen Regime unterstehen, wie Steuern und Wirtschaft: daher die Saarlandklauseln etwa in der Verordnung zur steuerlichen Behandlung von Prämien für Verbesserungsvorschläge vom 18. 2. 1957 (BGBl. I, S. 33) oder in der Novelle zum Wettbewerbsrecht vom 11. 3. 1957 (BGBl. I, S. 172). Endlich wird oft die Zweckmäßigkeit und die Rücksicht auf die Verschiedenheit der Ausgangslage entscheiden, sowohl beim Landbeschaffungsgesetz vom 23. 2. 1957 (BGBl. I, S. 134), beim Körperbehindertengesetz vom 27. 2. 1957 (BGBl. I, S. 147), bei den Gesetzen gegen die Schwarzarbeit vom 30. 3. 1957 (BGBl. I, S. 315) und über die Kapitalanlagegesellschaften vom 16. 4. 1957 (BGBl. I, S. 378) und bei den Novellen zur Straßenverkehrszulassungsordnung vom 21. 2. 1957 (BGBl. I, S. 35) und zum Weingesetz vom 4. 6. 1957 (BGBl. I, S. 595). Die Reformgesetze zur Sozialversicherung vom 23. 2. 1957 (BGBl. I, S. 45 und 88) sehen vor, daß besondere Gesetze über ihre Einführung im Saarland ergehen.

⁶²⁾ Begründung zum Gesetz und Bericht des 8. Ausschusses, Bundestags-Drucksachen II. Wahlperiode, Nr. 2902, S. 9 und zu 3001.

⁶³⁾ Darüber unten Ziff. V 2 d.

vom 7. Juni 1947 über den Geldverkehr im Saarland zu sein (Anlage 17 Art. 3 Abs. 2). Im übrigen sind die Teile des Überleitungsvertrags für die Bundesrepublik, die die Überleitung des Besatzungsrechts voraussetzen, nämlich Art. 1 und 2 des Teils I, gerade nicht auf das Saargebiet erstreckt worden.

Es sind also im Saarvertrag die Überleitungen nur erwähnt, soweit sie gleichzeitig auch »Versteinerungen auf Zeit« sind, d. h. soweit die Vorschriften nicht vom deutschen oder saarländischen Gesetzgeber geändert werden sollen. Die Erstreckung aufs Saarland betrifft nur solche Artikel des Überleitungsvertrags, die die bisherigen Maßnahmen der Besatzungsmacht oder der Stellen, die für sie gehandelt haben, legalisieren oder Ansprüche dieserhalb bis zum Friedensschluß ausschließen. Dabei gilt wiederum nicht der Generalverzicht zu Lasten der betroffenen Individuen in Teil I Art. 2; er ist auf dem Sachgebiet der Restitutionen und Reparationen durch einen zeitweisen (vgl. Art. 53) Verzicht ersetzt (Anlage 17 Art. 3 Abs. 3).

b) Wenn also der deutsche Gesetzgeber in § 3 des Eingliederungsgesetzes das gesamte im Saarland geltende Recht aufrecht erhält, trifft er eine Entscheidung aus eigener Machtvollkommenheit. Man kann dann nicht mehr sagen, daß er die Vorgänge im Saarland nur hingenommen hat und sich ihre Bewertung vorbehält; er setzt sie vielmehr vollständig in Parallele mit der Entwicklung, die sich in der Bundesrepublik selbst vollzogen hat. Das auf Grund der saarländischen Verfassung vom saarländischen Gesetzgeber gesetzte Recht wird nicht als Besatzungsrecht angesehen. Man wird sogar sagen dürfen, daß das Eingliederungsgesetz an den Zustand anknüpft, den Art. 4 der Allgemeinen Konvention zwischen dem Saarland und Frankreich vom 3. März 1950 und Art. 7 des Allgemeinen Vertrags vom 20. Mai 1953 geschaffen haben, die beide auch Besatzungs- und französisches Recht *implicite* übergeleitet hatten. Die damals festgelegten Versteinerungen (insbesondere in Anlage 1 zur letztgenannten Vorschrift) fallen mit den saarländisch-französischen Vertragswerken allerdings dahin.

Diese Praxis, Besatzungsrecht allgemein überzuleiten, d. h. bei Ende der Besetzung fortgelten zu lassen und nur zur Disposition des einheimischen Gesetzgebers zu stellen, ist zu unterscheiden von der Art, wie einige Länder zu Ende des zweiten Weltkrieges von der klassischen Theorie abgewichen sind. Die Niederlande insbesondere haben eine lange Liste von Besatzungsvorschriften zunächst beibehalten^{63a)}. Indessen ist dort im Prinzip an die Staatsorganisation und den Rechtszustand vor der Besetzung wieder angeknüpft worden, während in Deutschland (und im Saarland) die staatliche

^{63a)} Vgl. François, Handboek van het Volkenrecht, 2. Aufl. 1950, Bd. 2, S. 340 ff. Jansma, Het bezettingsrecht in de practijk van de tweede wereldoorlog, 1953, S. 54 ff.

Organisation neu begründet wurde und das von der Besetzung gesetzte Recht nicht einer temporären Besetzung diene, sondern die Grundlage für eine ständige deutsche Rechtsordnung sein sollte. Zwar würde diese Absicht an sich nicht genügen, um dem Besatzungsrecht einen anderen Charakter zu geben; aber bei der vertraglichen Beendigung des Besatzungsregimes ist diese Absicht verwirklicht worden.

Jedenfalls stellt das Eingliederungsgesetz einen Punkt klar, der bei der Überleitung des Besatzungsrechts im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik nicht ausdrücklich geregelt worden ist und über den es Meinungsverschiedenheiten gibt⁶⁴): Das durch den Saarvertrag auch nur zeitweise versteinerte Recht hat den Vorrang vor dem Grundgesetz (§ 8), alles sonst übergeleitete Recht weicht ihm (§ 3). Die Frage ist nur, ob dieser Ausspruch des Gesetzgebers seinerseits vor verfassungsrechtlichen Anfechtungen sicher ist.

6. Denn Saarvertrag und Eingliederungsgesetz enthalten *Abweichungen vom Grundgesetz*; dort z. B. die Durchbrechung der Ausschließlichkeit der einheimischen Staatsgewalt, die Zollgrenze zwischen dem Saarland und dem übrigen Bundesgebiet oder die Anlehnung des Saarhaushalts an den französischen, hier die erweiterte Gesetzgebungskompetenz des Landes, die vorläufige indirekte Vertretung der Saarbevölkerung im Bundestag, wahrscheinlich auch die Zuzugsbeschränkung für Gewerbebetriebe in § 9. Beide Texte enthalten auch ausdrückliche Vorbehalte gegen die uneingeschränkte Geltung des Grundgesetzes.

Nun war das Grundgesetz mit aller Klarheit und Entschiedenheit zur höheren Norm gemacht worden, und gegen Verfassungsdurchbrechungen hatte man die Vorschrift des Art. 79 Abs. 1 GG erlassen, nach welcher jede Verfassungsänderung eine ausdrückliche sein muß. Daraus ergibt sich praktisch, daß jede Verfassungsänderung auch einen allgemeinen Charakter hat. Es muß nämlich der Grundgesetzartikel selbst geändert oder mit einem Gesetzesvorbehalt versehen werden; dann aber läßt sich der neue Text auch auf andere Einzelfälle anwenden.

Daß auch ein völkerrechtlicher Vertrag, um die erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in Gesetzesform zu erhalten, der Verfassung inhaltlich entsprechen muß, scheint doch überwiegende Meinung gewesen zu sein, wie sich aus dem Streit um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ergab. Für Verträge hat nun die Grundgesetzänderung vom 26. März 1954 die Möglichkeit eröffnet, die Verfassung zu durchbrechen,

⁶⁴) Picht-Hemken und Wohlfarth, Das Besatzungsrecht nach dem Inkrafttreten der Verträge, Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 3, 1956, Ziff. VI; BGHStr. 9 S. 114. Ditzes, Neue Juristische Wochenschrift 1957, S. 170, bezieht sich zu Unrecht auf Art. 2 des Teils I des Überleitungsvertrages, der nicht die Gesetzgebung betrifft.

und zwar in der Form, daß ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz deklariert wird (Art. 79 Abs. 1 Satz 2); es ist hier nicht zu erörtern, ob die Fassung des Zusatzes den Sachverhalt richtig wiedergibt oder nur verschleiert. Der Saarvertrag ist aber diesem Verfahren nicht unterzogen worden, obwohl politisch die Möglichkeit vorhanden gewesen wäre; sind doch Zustimmungsgesetz und Eingliederungsgesetz in beiden gesetzgebenden Gremien einstimmig angenommen worden⁶⁵⁾.

Hier hilft aber die Erwägung, daß die Annäherung an einen der Verfassung mehr entsprechenden Zustand nicht durch ein unbedingtes Bestehen auf dem reinen Wortlaut und Sinn der Verfassung gehemmt werden dürfe. Diese Annäherungstheorie hat das Bundesverfassungsgericht gerade im Hinblick auf die Vereinbarkeit des nicht praktisch gewordenen Abkommens über das Statut der Saar vom 23. Oktober 1954 aufgestellt⁶⁶⁾.

Das Eingliederungsgesetz hingegen, dessen Abweichungen vom Grundgesetz nicht vom Saarvertrag abhängig sind, kann nicht auf diese Erwägung gestützt werden und fällt auch offensichtlich nicht unter Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG. Hier hat man behauptet, Art. 23 Satz 2 GG verlange nicht, daß das Grundgesetz in den angegliederten Teilen Deutschlands sofort und ausnahmslos in Kraft gesetzt werde⁶⁷⁾.

Dies ist sicherlich eine richtige politische Überlegung; ob man dem Stil des Grundgesetzes nicht besser gerecht geworden wäre, indem man ausdrücklich solche Durchbrechungen gestattet hätte, mag hier dahingestellt bleiben.

IV. Einzelfragen des öffentlichen Rechts

1. Der Saarvertrag selbst sagt nicht ausdrücklich, daß das Saarland ein Gliedstaat der Bundesrepublik wird; dies ordnet vielmehr erst das Eingliederungsgesetz (§ 1 Abs. 2 Satz 1) an. Offenbar ist es aber eine Voraussetzung des Vertragswerks gewesen, das in der Übergangsregelung oft von der saarländischen Regierung und saarländischen Behörden spricht⁶⁸⁾. Schon

⁶⁵⁾ Sitzungsberichte Bundestag, II. Wahlperiode, S. 10 034 D – 10 035 A, Sitzungsberichte Bundesrat 1956, S. 472 A/B, obwohl es zum Gesetz zunächst Änderungswünsche gegeben hatte.

⁶⁶⁾ BVerfGE 4, S. 157, 168 ff. Hierauf ist in der Erörterung der gesetzgeberischen Begleitakte des Saarvertrages Bezug genommen worden: Sitzungsbericht Bundestag 181. Sitzung, Anlage 3, S. 10 087 C/D; Schäfer, a. a. O., S. 3 f.; Hölder, a. a. O., S. 5.

⁶⁷⁾ Neben der in Anm. 66 angeführten Literatur noch Geeb, a. a. O., S. 2033 und Mangels, Bayerische Staatszeitung 1956, Nr. 47, S. 6; ferner Begründung des Eingliederungsgesetzes (Bundestagsdrucksache, II. Wahlperiode, Nr. 2902, S. 8); Bericht des 8. Ausschusses (zu Drucksache 3001, S. 1 f.; hier ist die Gegenmeinung der Ausschlußminderheit mitgeteilt). Bedenken hat Gross, Deutsches Verwaltungsblatt 1957, S. 89 f.

⁶⁸⁾ Vgl. oben Anm. 21 und 36.

aus praktischen Gründen wäre es schwierig, den für die Übergangszeit, aber auch für später festgesetzten besonderen Rechtszustand im Saarland zu handhaben, wenn sein Gebiet einem anderen deutschen Land oder mehreren Ländern zugefügt worden wäre. Allerdings ist der dauernde Bestand des Saarlandes nicht garantiert; vielmehr werden gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 des Eingliederungsgesetzes die im Art. 29 GG vorgesehenen Fristen mit dem Ende der Übergangszeit zu laufen beginnen, so daß also eine interne Neugliederung alsdann durchgeführt werden könnte.

Die saarländische Verfassung ist, wie oben bei Anm. 34 bemerkt, nur in einigen Punkten geändert worden; das Saarland ist nicht genötigt gewesen, sich eine neue Verfassung zu geben. Es hat also bei Inkrafttreten des Vertrages in etwa die innere Struktur bereits gehabt, die für ein Bundesland vorausgesetzt werden muß. Zusammen mit der Fortführung des im Saarland geltenden Rechts, also auch des öffentlichen Rechts, wird dieser Umstand zur Folge haben, daß man in staatsrechtlichen Erörterungen dem Saarland eine Existenz als Staat schon vor dem 1. Januar 1957 nicht wird bestreiten dürfen, wenn auch als Staat ohne Völkerrechtspersönlichkeit⁶⁹⁾.

Die Stellung des Saarlandes im Bunde unterscheidet sich in manchen Punkten von der Norm des Grundgesetzes. Die Besonderheit seiner Gesetzgebungsbefugnis nach § 6 des Eingliederungsgesetzes ist schon erwähnt; und der Saarvertrag sieht bei seiner Durchführung häufig ziemlich selbständige Tätigkeiten und Mitwirkungen der saarländischen Regierung und saarländischen Behörden vor, so daß diese und nicht der Bund (wie es nach Art. 32 Abs. 1 GG sein soll) einen ganzen Komplex von Beziehungen zu einem ausländischen Staate pflegen^{69a)}. So erscheint das Saarland im Vergleich zu den anderen Ländern der Bundesrepublik selbständiger.

2. Über das Schicksal des öffentlichen Eigentums im Saarland enthält der Vertrag kaum etwas. In Art. 16 Abs. 4 heißt es, daß die seit dem 1. April 1948 erstellten Zollgebäude (also wohl an der Zollgrenze zwischen dem Saarland und dem übrigen Bundesgebiet) Eigentum des Saarlandes bleiben. Ob hiermit ein dauerndes Recht des Landes gegenüber dem Bund festgesetzt werden soll, ist zweifelhaft. Denn sicherlich gilt nun für dieses Sachgebiet das Grundgesetz. Im Eingliederungsgesetz finden sich Vorschriften, die den bisher in der Bundesrepublik bestehenden Zustand, nicht aber Sonderregelungen einführen. Die Eisenbahnen des Saarlandes, die ein beson-

⁶⁹⁾ Das *Annuaire diplomatique*, Genf 1953, spricht S. 149, 157 vom Saarland als *Etat sans statut international*. Bezeichnend scheint auch zu sein, wie sich in der Stellungnahme zum Bericht van der Goes van Naters (a. a. O., S. 251) die drei deutschen Mitglieder der Kommission des Europarats auf den Hinweis beschränken, daß das Saarland nicht im völkerrechtlichen Sinne Staat sei.

^{69a)} Vgl. oben Anm. 21 und 36, unten S. 39 ff., 44 f.

deres Unternehmen waren, werden durch § 11 mit Wirkung vom 1. Januar 1957 in die deutsche Bundesbahn überführt, welche nach dem Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951 ⁷⁰⁾ ein Sondervermögen des Bundes ist, mit der Befugnis, im eigenen Namen zu klagen und verklagt zu werden. Ähnlich wird alles Eigentum, welches früher der deutschen Reichspost gehörte oder später der Post- und Telegraphenverwaltung gewidmet worden ist, durch § 12 zu Bundesvermögen und Bestandteil des Sondervermögens »Deutsche Bundespost« nach dem Gesetz vom 24. Juli 1953 ⁷¹⁾ erklärt. Ferner wird durch §15 Buchstabe s des Eingliederungsgesetzes das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundeswasserstraßen vom 21. Mai 1951 ⁷²⁾ eingeführt, so daß (in Verbindung mit Art. 89 GG) der Wasserlauf der Saar sofort Eigentum des Bundes wird.

Im übrigen gelten Art. 134 und 135 GG, d. h. daß grundsätzlich ehemaliges Reichsvermögen zu Bundesvermögen wird, ehemaliges preußisches Vermögen, soweit es Verwaltungsvermögen war, derjenigen Gebietskörperschaft zufällt, die heute die betreffende Verwaltungsaufgabe erfüllt, preußisches Grundvermögen aber in jedem Falle auf das Saarland übergeht. Ein Bundesgesetz kann Abweichendes bestimmen.

Es werden sicherlich noch schwierige Fragen auftauchen, da auch sonstiges öffentliches Vermögen von der lokalen Staatsgewalt in Anspruch genommen worden ist und deutsche Stellen von außerhalb des Saarlandes dort keine verwaltende Tätigkeit mehr ausgeübt haben. Insbesondere ist von den öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten außerhalb der Sozialversicherung bekannt, daß sie zwar nach der Einführung der französischen Währung im Saarland ihre Tätigkeit zunächst fortsetzen konnten, aber unter eine vorläufige lokale Verwaltung gestellt und später auf neue örtliche Versicherungsanstalten übergeleitet wurden, nämlich die Feuerversicherungsanstalt Saarland und die Lebensversicherungsanstalt Saarland. Die Überleitung der Bestände, Aktiven und Passiven der privaten Versicherungsunternehmen auf französische Gruppen ist durch die Anlage 24 des Saarvertrages sanktioniert worden; aber ob nun zwischen dem Saarland und den Muttergemeinwesen dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Auseinandersetzung stattzufinden hat, ist noch eine offene Frage.

3. Mit der politischen Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik erhebt sich auch die Frage nach der Staatsangehörigkeit ^{72a)}. Im

⁷⁰⁾ BGBl. I, S. 955.

⁷¹⁾ BGBl. I, S. 676.

⁷²⁾ BGBl. I, S. 352. Für die Saar ergibt sich ihre Eigenschaft als Reichs-, jetzt Bundeswasserstraße aus dem Staatsvertrag vom 29. 7. 1921, RGBl. S. 961; siehe daselbst Anlage unter Nr. 65.

^{72a)} Vgl. neuerdings Klaus Löffler, Bemerkungen zum Begriff der »saarländischen Staatsangehörigkeit«, Saarländische Rechts- und Steuerzeitschrift, Juni 1957, S. 33-35.

Saarland war unter dem 15. Juli 1948 ein Staatsangehörigkeitsgesetz erlassen und eine »saarländische Staatsangehörigkeit« geschaffen, die von der deutschen Staatsangehörigkeit ganz losgelöst war, sie sogar überdecken sollte⁷³⁾ und auch Personen aufnahm, die von Hause aus französische Staatsbürger waren. In Deutschland hat man immer den Standpunkt vertreten, daß Kapitulation und Besetzung die deutsche Staatsangehörigkeit nicht berühren können, und hat sich dafür insbesondere auf die Haager Landkriegsordnung berufen. Nach dem Grundgesetz kann es allerdings eine Staatsangehörigkeit in den Ländern geben; sie ist in Art. 74 Ziff. 8 GG der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern zugewiesen. Es hat aber bisher kein Land der Bundesrepublik ein Staatsangehörigkeitsgesetz erlassen, wenn auch einige Länderverfassungen dergleichen vorsahen. Es wäre also nicht ausgeschlossen gewesen, die saarländische Staatsangehörigkeit in irgendeiner Form beizubehalten und zu übernehmen.

Aber der saarländische Landtag hob selbst durch Gesetz vom 20. Dezember 1956⁷⁴⁾ alle Bestimmungen über die saarländische Staatsangehörigkeit auf, und § 1 Abs. 3 des Eingliederungsgesetzes führt das in der Bundesrepublik geltende Staatsangehörigkeitsrecht im Saarland ein. Demnach hat das alte deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, welches im Saarland auch formell nie aufgehoben war, ohne Unterbrechung fortgegolten⁷⁵⁾. Von den Novellen zum Staatsangehörigkeitsrecht (Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1955, BGBl. I, S. 65, und Zweites Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 17. Mai 1956, BGBl. I, S. 431⁷⁶⁾) nimmt man aber an, daß sie erst vom 1. Januar 1957 an im Saarland gelten⁷⁷⁾.

Die hier aufgeworfene Frage wird man nicht für alle Vorschriften im selben Sinne beantworten können. Staatsangehörigkeitsgesetze wirken personell und nicht territorial; daher ist es gleichgültig, wo sich die von ihnen betroffenen Personen befinden. Insbesondere fallen auch diejenigen bisherigen

⁷³⁾ § 2: »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«. Diese Bestimmung ist durch das saarländische Gesetz Nr. 493 vom 16. 3. 1956, ABIS S. 433, wieder aufgehoben worden.

⁷⁴⁾ ABIS 1956, S. 1659, Sammelbl. 1957, S. 165.

⁷⁵⁾ So Maßfeller, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, 1953, S. 274, mit einem Runderlaß des Bundesministers des Inneren vom 9. 11. 1950, S. 281. BVerfGE 4, S. 157 (176) nennt die Saarländer Deutsche im Sinne des Grundgesetzes. Da sie keine Flüchtlinge oder Vertriebene sind, muß dies bedeuten, daß sie die deutsche Staatsangehörigkeit nach wie vor haben.

⁷⁶⁾ Hierzu vgl. diese Zeitschrift Bd. 16, S. 646 f.

⁷⁷⁾ Hölder, a. a. O., S. 5 unter B 1 d, aber auch er deutet an, daß man einen Unterschied in der Wirkung machen muß.

saarländischen Staatsangehörigen unter die hier geschilderte Regelung, die sich in der Bundesrepublik, in Frankreich oder in anderen Ländern aufhalten. So wird man behaupten dürfen, daß in der Sache die Feststellungen und Rückwirkungen der beiden Gesetze zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit auch die Bewohner des Saarlandes erfaßt haben⁷⁸⁾. Aber wo vor Behörden im Geltungsbereich der Staatsangehörigkeitsgesetze Erklärungen abzugeben sind, hätte es Sinn, von einem Inkrafttreten dieser Gesetze im Saarland am 1. Januar 1957 zu sprechen, um den Lauf der Fristen in Gang zu setzen.

Der Saarvertrag selbst hat sich einer Regelung enthalten. Jedoch läßt sich Gewesenes nicht ganz auslöschen, und so mußte der Vertrag gelegentlich an die bisherige Staatsangehörigkeit anknüpfen, etwa um den Saarländern Garantien für den Fortbestand gewisser Rechtspositionen zu gewähren. Der Vertrag spricht dann immer nur von der »Eigenschaft als Saarländer«⁷⁹⁾. Das französische Gesetz vom 27. Dezember 1956, in welchem einige Artikel den Saarländern noch bestimmte Rechte in Frankreich sichern, hat keine Bedenken, die *nationalité sarroise* zu erwähnen.

Sodann eröffnet der Saarvertrag eine Optionsmöglichkeit und spricht ein Diskriminierungsverbot bei Einbürgerungsanträgen aus. Jeder Saarländer, der nach dem Grundgesetz Deutscher ist, kann nach Art. 5 Abs. 1 der Anlage 1 bis zum 31. Dezember 1958 auf den »Status eines Deutschen«⁸⁰⁾ verzichten, sofern er nicht staatenlos wird. Dem Saarländer, der nicht Deutscher war, darf die Einbürgerung als Deutscher nicht wegen seiner politischen Haltung in der Saarfrage in der Vergangenheit verweigert werden (Abs. 2 a. a. O.).

Die Möglichkeit, auf den Status als Deutscher zu verzichten (nach der Fassung des Art. 5 der Anlage 1 betrifft sie offenbar auch den Status des Deutschen ohne Staatsangehörigkeit nach Art. 116 Abs. 1 GG), muß man im Zusammenhang mit der Absicht Frankreichs verstehen, Saarländern die Übersiedlung nach Frankreich zu erleichtern. Das schon erwähnte französische

⁷⁸⁾ Das gilt übrigens auch schon von Art. 116 Abs. 1 GG, obwohl das Grundgesetz territorial im Saarland nicht gegolten hat. Das Saarland gehört zum Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. 12. 1937, daher sind die im Saarland aufgenommenen Flüchtlinge und Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit Deutsche im Sinne des Grundgesetzes.

⁷⁹⁾ Art. 69; Anlage 1 Art. 5 und 6 nebst der Definition in Art. 9; Anlage 12 Art. 60. Vgl. ferner Anlage 6 Teil A Art. 1 Abs. 4 Buchstabe a, jedoch ist der »Saarländer« dieser Anlage, die sich mit der sozialen Sicherheit beschäftigt, verschieden von dem in den anderen Texten, vgl. Buchstabe b, a. a. O.

⁸⁰⁾ Der Text des Artikels dementiert also R a s c h e, Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, 2. Aufl. 1956, S. 127, der in Zweifel zieht, ob man von einem Status als Deutscher sprechen kann. Für einen Status: Bonner Kommentar (Menzel) zu Art. 116 S. 32 bei g und M a u n z, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl., S. 33.

Gesetz vom 27. Dezember 1956 gestattet in Art. 2 den bisherigen Saarländern die Einbürgerung als Franzosen, ohne daß sie einen Wohnsitz in Frankreich haben müssen⁸¹⁾. Sie kann also beantragt und bewilligt werden, während die Antragsteller im Saarland ansässig sind. Nun würden diese Personen Doppelstaatler werden, weil der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 eben wegen des Wohnsitzes im Inland nicht eintritt. Diesem Mißstand kann der Verzicht abhelfen, der den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ohne weiteres durch die Erklärung gegenüber der Behörde nach sich ziehen soll und nicht gleich der Entlassung auf Antrag nach §§ 18–24 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes ist. Daher ist auch § 24 a. a. O. nicht anwendbar, der die Wirkung der Entlassung aufhebt, wenn der Entlassene beim Ablauf eines Jahres noch seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Inland hat. Eine praktische Folge kann also sein, daß Saarländer durch Einbürgerung nach Frankreich und Verzicht auf den Status als Deutsche die Staatsangehörigkeit wechseln, ohne das Saarland zu verlassen; jedoch hindert Art. 6 Abs. 5 der Anlage 1 den Mißbrauch, daß die solcherart umgebürgerten Personen im Saarland die Rechte in Anspruch nehmen, die während der Übergangszeit und späterhin den Franzosen zugebilligt sind.

4. Das **B e a m t e n r e c h t** wird in der Anlage 1 Art. 2–4 berührt, und zwar zu dem Zwecke, den im Saarland tätig gewesenen öffentlichen Bediensteten⁸²⁾ einen gewissen Schutz zu gewähren. Diese Bestimmungen hängen mit einer politischen Amnestie und einem Diskriminierungsverbot zusammen; Auswirkungen dieses Zweckes der Anlage 1 auf das Staatsangehörigkeitsrecht sind soeben dargestellt worden. Man hat aber, vielleicht aus Erfahrungen mit zu einfachen früheren Regelungen, nicht darauf bestanden, den Beamten immer ihr Amt zu erhalten. Vielmehr erleichtert man ihnen durch Zusagen von Pensionen den Entschluß zum freiwilligen Ausscheiden, sofern sie hierfür nicht bloß eigennützige Beweggründe haben (Art. 3 Abs. 1). Dem Staat hingegen bleibt die Befugnis vorbehalten, die sogenannten politi-

⁸¹⁾ Weil die Einbürgerung als Franzose noch 6 Monate nach Ende der Übergangszeit beantragt werden kann, reicht Art. 78 Ziff. 2 des Code de la nationalité vom 19. 10. 1945 nicht aus, der den Aufenthalt in einem durch Zollunion mit Frankreich verbundenen Land mit dem Wohnsitz in Frankreich gleichsetzt. Denn mit der Übergangszeit, die nach Art. 3 des Saarvertrages schon vor dem 31. 12. 1959 beendet werden kann, endet auch die Zollunion.

⁸²⁾ Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der Anlage 1 spricht von den Beamten ... der Verwaltung des Staates, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften ... Also wird hier das Saarland von beiden Vertragsteilen als Staat angesprochen; was angesichts der oben Anm. 5 erwähnten Kontroverse über die Staatlichkeit des Saarlandes nicht uninteressant ist.

schen Beamten nach § 44 des Deutschen Beamtengesetzes⁸³⁾ in den Wartestand zu versetzen.

Das Eingliederungsgesetz führt das neue Bundesbeamtengesetz noch nicht im Saarland ein. Diejenigen Beamten, die im Dienst der Eisenbahnen und der Post stehen, werden nach § 13 sofort Bundesbeamte, stehen aber vorläufig unter dem am 31. Dezember 1956 geltenden Recht. Ferner wird vorgesehen (§ 13 Abs. 6), daß bis zum Ende der Übergangszeit diese Bundesbeamten möglichst denjenigen des Saarlandes angeglichen bleiben sollen.

Das französische Gesetz vom 27. Dezember 1956 erleichtert den saarländischen Beamten den Übergang in den französischen Staatsdienst, indem es zwar nicht auf die Forderung verzichtet, daß sie dabei die französische Staatsangehörigkeit erwerben müssen, sie aber doch von dem Erfordernis eines fünfjährigen Besitzes der französischen Staatsangehörigkeit freistellt (Art. 3 Abs. 4).

Das Personal der staatlichen Gruben ist zu einem großen Teil französisch gewesen. In der Anlage 30 wird für diese Personen eine besondere Regelung getroffen, die von der eben geschilderten abweicht. Die Saargruben, die einem neuen Rechtsträger unterstellt werden sollen (Art. 85 des Vertrages), können dem bisherigen französischen Personal kündigen, wie auch dieses Personal kündigen darf. Entschädigungen für die vorzeitige Kündigung und Ausgleiche für die Rückführung nach Frankreich sind zu zahlen, werden allerdings durch eine an Frankreich zu zahlende Pauschalsumme abgegolten (Art. 5 Abs. 2-4 der Anlage 30).

5. Zu den Punkten der Saar-Regelung, die sofort und auf die Dauer wirken, gehören eine Amnestie und ein Diskriminierungsverbot. Der Grundsatz ist in Art. 2 Abs. 1 wie folgt formuliert:

»Niemand soll auf Grund der von ihm in der Vergangenheit gegenüber der Saarfrage eingenommenen Haltung beeinträchtigt werden«.

Der Abs. 2 verweist wegen der »Art und Weise der Anwendung dieses Grundsatzes« auf die Anlage 1 »Vereinbarung über den Schutz von Personen«. Diese Anlage enthält nicht nur Bestimmungen über Straffreiheit und Gleichbehandlung, sondern auch die Aufrechterhaltung von Berechtigungen zur Ausübung des Berufs (Art. 6), ein Auswanderungsrecht unter Mitnahme des Vermögens (Art. 8), die bereits in den beiden vorigen Abschnitten erwähnten Regelungen zur Staatsangehörigkeit (Art. 5) und zum Beamtenrecht (Art. 2-4) und endlich eine eigenartige, in die Gerichtsverfassung und in das Prozeßrecht eingreifende gerichtliche Garantie aller ihrer Bestimmungen (Art. 10).

⁸³⁾ Dieser Vorschrift entspricht im neuen Recht § 36 des Bundesbeamtengesetzes vom 14. Juli 1953, BGBl. I, S. 551, mit dem »einstweiligen Ruhestand«.

Das Verhältnis des in Art. 2 Abs. 1 des Vertrages ausgesprochenen Grundsatzes zu den Einzelvorschriften der Anlage 1 wird man kaum so verstehen können, daß nur die Anlage rechtlich verbindlicher Text wäre und der Absatz 1 diesen nur interpretiere. Sicherlich gibt es Anwendungsfälle des Grundsatzes, die in der Anlage nicht behandelt sind. So vermißt man etwa eine Vorschrift, die ausdrücklich den Behörden verbietet, bei ihren Ermessensentscheidungen die politische Haltung eines Einwohners in der Vergangenheit in Betracht zu ziehen. Jedenfalls scheint Art. 1 Abs. 1 der Anlage hierzu nicht auszureichen, der die Diskriminierung von Personen »in ihren Rechten« untersagt. Wohl hat man bei uns die Lehre entwickelt, daß der Einzelne ein subjektives öffentliches Recht auf fehlerfreien Gebrauch des Ermessens durch die Behörden habe. Es ist aber nicht sicher, ob die Verfasser der Anlage hieran gedacht haben; überdies gilt das Diskriminierungsverbot im gesamten Gebiet beider Vertragsteile und zugunsten aller Personen, nicht nur der ehemaligen Saarländer. Daher könnte es sein, daß in Frankreich der Begriff der Beeinträchtigung »in den Rechten« enger verstanden wird als in Deutschland, wenn man nicht dem Grundsatz des Art. 2 Abs. 1 des Vertrages eine unmittelbare Wirkung neben den Einzelvorschriften der Anlage 1 zuerkennen will.

Amnestien und Diskriminierungsverbote dieser Art gehören in neuerer Zeit zu fast jeder Friedensregelung, sie finden sich auch häufig bei der Abwicklung der Besatzungsregime. Bemerkenswert ist freilich, daß vor der Französischen Revolution die Amnestieklauseln die Kriegshandlungen bestrafen oder wenigstens einschlossen, während seit der Französischen Revolution die Amnestie dem Einzelnen gerade gegen seinen eigenen Staat gewährt wird, dessen politische Interessen er durch Sympathisieren oder Kollaboration mit dem Gegner verletzt haben könnte⁸⁴). Die Kriegshandlungen be-

⁸⁴) Schon vor dem Westfälischen Frieden (Art. II IPO) mit der Formel »*oblivio et amnestia omnium eorum quae . . . hostiliter facta sint*«. Noch die Friedensschlüsse von Paris und Hubertusburg 1763 enthalten solche Klauseln in Art. I in *fine* bzw. in Art. II (Martens Recueil I 1, S. 35, 62). Spätere Verträge enthalten nichts (Basel 1795, Frankreich-Toskana 1795, Frankreich-Parma 1796) oder nur spezielle Amnestien des Siegers für Taten, die ihn beleidigt hatten (Frankreich-Genua 1797, Art. 10, Frankreich-Venedig 1797, Art. 6, Martens Rec. I 7, S. 191, 188). Die neueren Amnestien wegen der politischen Gesinnung scheinen zu beginnen mit den Friedensschlüssen Frankreichs mit Beiden Sizilien 1796, Art. 7, mit dem Papst 1797, Art. 19, und Österreich 1797, Art. 16 (Martens Rec. I 6, S. 638, 645; 7, S. 213). Die im Corpus Pacificationum mitgeteilten Amnestie-Klauseln (Nr. 2-28) scheinen sämtlich zu diesem Typ zu gehören, wenn auch einige (Nr. 18, 25, 27) die Kriegshandlungen im eigenen Heer einschließen könnten. Mérygnac, a. a. O., S. 330 f., scheint den Begriff der Amnestie ungebührlich eng zu fassen, ebenso Fauchille, *Traité de Droit International Public*, 8. Aufl. 1921, Bd. 2 sec. 1700; Bluntschli, a. a. O., S. 397, § 710, denkt noch an die Amnestie alter Art. Amnestien nach Besetzung enthalten Anlage 3 zum Londoner Schlußprotokoll vom 16. 8. 1924 und Überleitungsvertrag Teil I Art. 3 Abs. 1.

dürfen der Amnestie heute nicht, weil ihre Rechtmäßigkeit völkerrechtlich feststeht. Es ist ständige Praxis, solche Amnestien eng auszulegen⁸⁵⁾, und diese Praxis wird sogar in Art. 1 Abs. 2 der Anlage 1 zur Vorschrift gemacht, wenn es heißt, daß »keine strafrechtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahme . . . allein wegen der politischen Haltung« getroffen werden kann. Es ist also wichtig, an der oben gegebenen Auslegung festzuhalten, daß die politische Haltung auch nicht in den Motiven einer im übrigen berechtigten Maßnahme, also etwa aus Anlaß der Bestrafung wegen einer nicht amnestierten Tat, mitsprechen darf.

Im übrigen haben die Erfahrungen mit früheren politischen Amnestien in Verträgen noch eine Vorschrift veranlaßt, die hier in Art. 1 Abs. 3 der Anlage 1 niedergelegt ist. Reaktionen der Bevölkerung gegen politisch kompromittierte Personen sollen von beiden Staaten unterdrückt werden; die Formulierung der Tatbestände und der erforderlichen Gegenmaßnahmen ist aber schwierig, so daß man lediglich übereingekommen ist, Handlungen zu verhindern, die »dem Geiste dieser Vereinbarung zuwiderlaufen«. Auch hier erscheint der Grundsatz im Vertragstext selbst (Art. 2 Abs. 1) als die maßgebliche Norm.

Viele Vorschriften der Anlage 1 sind als Verpflichtungen beider Vertragsparteien formuliert, es ist denkbar, daß ausgesprochen prodeutsche Saarländer sich vorübergehend oder dauernd auf französisches Gebiet begeben. Dennoch richten sich manche Kautelen ganz ersichtlich, wie es ja auch die Situation mit sich bringt, gegen das Saarland und die Bundesrepublik. Dies gilt besonders von der Verstärkung des Rechtsschutzes in Art. 10 der Anlage 1. Hier wird es jeder Person, die sich in einem saarländischen Gerichtsverfahren in einer Garantie aus der Anlage 1 verletzt glaubt, freigestellt, in zweiter Instanz an Stelle des saarländischen Berufungsgerichts das zuständige obere Bundesgericht anzurufen⁸⁶⁾. Man hat sich also offenbar nicht damit begnügen wollen, die Revisionsmöglichkeiten zu erweitern, sondern man hat, weil Diskriminierungen meist nicht als offenbare Rechtsfehler erkennbar werden, die zweite Tatsacheninstanz aus dem Saarland herausverlegt. Da die ganze Arbeitstechnik der Revisionsgerichte eine besondere ist, werden sie die ihnen

⁸⁵⁾ RGStr. 52, S. 238, zu Art. 23–27 des Zusatzvertrages zum deutsch-russischen Friedensvertrag vom 3./7. 3. 1918; RGStr. 58, S. 414, 432 zu Art. 7 der Anlage 3 zum Londoner Schlußprotokoll vom 16. 8. 1924. Dies gilt auch übrigens für innerstaatliche politische Amnestien: RGStr. 66, S. 76, und C o n r a d, Deutsche Juristen-Zeitung 1919, Sp. 661.

⁸⁶⁾ Dies wird praktisch der hauptsächliche Fall sein, in dem die Berufung an ein oberes Bundesgericht eingelegt werden wird. Satz 2 dieses Art. 10 vervollständigt aber den Rechtsschutz: hat jemand mit der Behauptung, daß seine Rechte aus der Anlage 1 verletzt seien, obgesiegt, und legt sein Gegner Berufung ein, so kann er die Sache von der saarländischen zweiten Instanz an ein oberes Bundesgericht evozieren.

hier zugewiesene Aufgabe vielleicht nicht besonders begrüßen; immerhin urteilen die oberen Bundesgerichte zuweilen in erster und letzter Instanz und sind daher mit den Aufgaben eines Tatsachenrichters vertraut.

In diesen Zusammenhang gehört noch die Erstreckung der Amnestie des Überleitungsvertrages (Teil I Art. 3 Abs. 1) auf das Saarland durch Anlage 17 Art. 6. Diese Amnestie betrifft nicht nur die Haltung zur Saarfrage, sondern jede Kollaboration mit den Drei Mächten.

V. Übergangszeit

1. Der interessanteste und wichtigste Teil des Saarvertrages ist die Regelung der sogenannten Übergangszeit. Diese Zeit, die nach Art. 3 spätestens am 31. Dezember 1959 endet und durch Einvernehmen der beiderseitigen Regierungen (also nicht durch formellen Vertrag) schon vorher beendet werden kann, dient der Ablösung des Saarlandes vom französischen Wirtschaftsgebiet und der Anpassung an die Wirtschaft der Bundesrepublik. Praktisch wird eine abgeschwächte französisch-saarländische *Wirtschaftsunion* fortgeführt. Wie schon bemerkt (oben bei Anm. 25), enthält das Vertragskapitel über die Übergangszeit der Sache nach die meisten Bestimmungen eines geplanten Abkommens zwischen Frankreich und der zu europäisierenden Saar vom 3. Mai 1955.

Zu einer Zeit geringer Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft bedeutete eine Zollunion schon ein einheitliches Wirtschaftsgebiet. Aber bereits 1921, als die belgisch-luxemburgische Wirtschaftsunion gegründet wurde, wußte man, daß außer dem Zollwesen manche Sachgebiete einheitlich geregelt oder wenigstens harmonisiert werden müssen, wenn Wirtschaftsgrenzen fallen sollen. Der Vertrag vom 25. Juli 1921⁸⁷⁾ stipuliert also die Handelsfreiheit und -gleichheit (Art. 3), behandelt die Warensteuern (Art. 4 und 6), bringt die Währungseinheit (Art. 22) und schafft ein Beratungsorgan für Vorschläge an Luxemburg auf sozialem, steuerlichem und eigentlich wirtschaftlichem Gebiet, die auf die Anwendung des Vertrages über die Wirtschaftsunion zweifellos Einfluß haben können (Art. III der Vertragsanlage, betr. den Conseil supérieur de l'Union).

Nicht so weit war das deutsch-österreichische Protokoll vom 19. März 1931⁸⁸⁾ gegangen, welches der Anlaß zum Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs über diesen Zollunionsplan wurde. Es sah Zollunion, Handels- und Verkehrsfreiheit und gewisse Zusicherungen im Fremdenrecht

⁸⁷⁾ Société des Nations, Recueil des Traités, Bd. 9, S. 224.

⁸⁸⁾ Zitiert nach Anlage 2 zum Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs Nr. 41 vom 5. 9. 1931.

3 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 18/1

vor, die aber über den damals bestehenden Handelsvertrag kaum hinausgehen sollten. Wenn man aber an die Bemühungen um Benelux, den europäischen Markt und an den Randbereich der Aufgaben der Montanunion denkt, so versteht man einigermaßen die damals geäußerten Befürchtungen, daß eine Zollunion zu einer weitgehenden Anpassung des gesamten Wirtschaftsrechtes führen werde.

Im Saarvertrag und in seinen Anlagen finden sich Bestimmungen über Währung, Devisenbewirtschaftung, Kreditwesen, Versicherungsaufsicht, Zölle, Außenhandel, Preise, indirekte Steuern und Staatsmonopole, Wirtschaftspolitik, Wettbewerb, gewerbliche Schutzrechte, Eichwesen, Sozialversicherung, Straßenverkehr, Bahn, Post und Binnenschifffahrt; diese intensive Verflechtung führt dann auch zu Abreden über Angelegenheiten des Staatshaushaltes überhaupt, über Amts- und Rechtshilfe, eine gemeinsame Gerichtsbarkeit und sogar Angelegenheiten des internationalen Privatrechts.

Nur zur Veranschaulichung des Zustandes sei bemerkt, daß zwar die Paßkontrolle jetzt an der französisch-saarländischen Grenze stattfindet⁸⁹⁾, das Saarland aber nicht zum deutschen Devisengebiet gehört⁹⁰⁾, hingegen wiederum die Bundesregierung das Exequatur für ausländische Konsuln in Saarbrücken erteilt und die Erstreckung des Geschäftsbereichs der im Bundesgebiet amtierenden Konsuln aufs Saarland genehmigt⁹¹⁾.

Trotz der kurzen Dauer, die für sie noch vorgesehen ist, wurde die Wirtschaftsunion zwischen Frankreich und dem Saarland nicht im Saarvertrag inhaltlich vollständig niedergelegt. Vielmehr ist der Tatsache Rechnung getragen, daß die Wirtschaftspolitik beweglich sein muß; daher sind Mechanismen für die Setzung späteren Rechts im Vertragswerk vorgesehen.

Außerdem war zu berücksichtigen, daß Besatzung und das bisherige Regime der Wirtschaftsunion eine größere Zahl von Ausländern ins Saarland gebracht und viele Beziehungen zu Frankreich angeknüpft hatten, die eben durch das Übergangssystem geschont werden sollten.

⁸⁹⁾ Dies wird von der Anlage 23 des Saarvertrages stillschweigend vorausgesetzt; es ist eine der notwendigen Folgen der Zugehörigkeit des Saarlandes zum Bundesgebiet. Das Eingliederungsgesetz führt in § 15 d-f das Paß- und Ausweisrecht, in § 15 g den Bundesgrenzschutz im Saarland ein. Vgl. hierzu im Gemeinsamen Ministerialblatt 1957, S. 34, die Verlegung des Paßkontrollamts Idar-Oberstein nach Saarbrücken.

⁹⁰⁾ Vgl. Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 6/57 vom 29. 1. 1957, Bundesanzeiger Nr. 23 und Sammelbl. 1957, S. 241, und in einer Mitteilung der Bank Deutscher Länder Nr. 60006/57 (Sammelbl. 1957, S. 242) die Redewendung: »außerhalb Deutschlands oder im Saarland«.

⁹¹⁾ Vgl. Nachrichten im Gemeins. Ministerialblatt 1957, S. 57, und im Bulletin 1957, S. 218, 277, 348.

2. Die Rechtsformen, in denen diese Zwecke verwirklicht worden sind, lassen sich etwa wie folgt unterscheiden ⁹²⁾:

a) Sachgebiete sind einem vertraglich vereinbarten Regime unterstellt; dieses ist genügend ausgearbeitet, um *self-executing* zu sein, wird durch die Zustimmung der deutschen gesetzgebenden Körperschaften Bundesrecht ⁹³⁾ und ist also die *sedes materiae*, mit der Wirkung, daß es dem Landesrecht überhaupt und dem früheren Recht schon als *lex posterior* vorgeht. Der Saarvertrag in Art. 1 Abs. 2 und das Eingliederungsgesetz in § 1 Abs. 1 Satz 2 wollen diesem Recht auch den Rang vor dem Grundgesetz geben ⁹⁴⁾.

Beispiele solcher vertraglichen Sachregelungen sind: ⁹⁵⁾ die gemeinsamen französisch-saarländischen Einnahmen und Ausgaben (Art. 16–18), das Außenhandelswesen und -verfahren (Art. 14, 48, Anlagen 2 und 3), die Ausschaltung von Doppelbesteuerung und die Amtshilfe in Steuersachen (Anlage 4), die fiskalischen Monopole (Anlage 5), der Straßenverkehr (Anlage 7), die Binnenschifffahrt (Anlage 8) ⁹⁶⁾, das Postwesen (Anlage 9), die Rechtsstellung der fremden Streitkräfte (Anlage 16), Reparationen, Restitutionen und Überleitung (Art. 51 ff. mit Anlage 17), das Gerichtswesen einschließlich der Amts- und Rechtshilfe (Art. 42–47 und Anlagen 10–12).

b) Einige Regelungen sind nicht vollständig, sondern enthalten, was man Kollisionsnormen nennen könnte (Sozialversicherung: Art. 34 und Anlage 6), Diskriminierungsverbote (für die Wirtschaftspolitik im Saarland und in Frankreich überhaupt: Art. 22), gegenseitige Anerkennungen von Verwaltungsakten und -handlungen (Straßenverkehrszulassungen: Art. 36 Abs. 1, Eichwesen: Art. 24) oder die Aufrechterhaltung individueller Rechte und Situationen ⁹⁷⁾ (gewerbliche Schutzrechte: Art. 27 und 28; Sozialversicherung: Art. 35 und dem Sinne nach die Anlage 6; Linienverkehrserlaubnisse: Anlage 7 Art. 1 Abs. 1). Sie gehen also davon aus, daß die sachlichen Regelungen in Frankreich und im Saarlande verschieden sind, mildern aber die

⁹²⁾ Laurent, a. a. O., Bd. 79, S. 110, 116–120, hatte auf die verschiedenen Abstufungen aufmerksam gemacht, die sich schon in der ersten Wirtschaftsunion von 1948 und 1950 finden. Er klassifiziert sie als Assimilation, ungleiche Union und gleichberechtigte Union.

⁹³⁾ E. Kaufmann, Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge, in Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, S. 448 ff. und Grewe, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 12, S. 174, Leitsatz I 2, sehen die Transformation nicht in diesem Vorgang.

⁹⁴⁾ Vgl. oben Ziff. III 6.

⁹⁵⁾ Teile der Anlage 1, die zur Eingliederung gehört, wären ebenfalls als Beispiele für diesen Typ zu erwähnen.

⁹⁶⁾ Die Anlagen 7 und 8 sind nach Art. 67 Abs. 2 und 3 des Vertrages permanent, d. h. gelten auch nach der Übergangszeit.

⁹⁷⁾ Dergleichen findet sich auch in der Anlage 1, z. B. Art. 6.

Folgen dieser Verschiedenheit im Interesse einer möglichst großen Gleichheit zwischen Saarländern und Franzosen.

c) Andere Artikel verlangen, daß auf bestimmten Gebieten die im Saargebiet getroffenen Maßnahmen mit den französischen abgestimmt werden; sie betreffen z. B. die Versicherungsaufsicht (Art. 11), die Preise (Art. 21 Abs. 1), die Schifffahrt von der Saar nach Frankreich (Art. 39 Abs. 2).

Noch weiter gehen die Abreden, nach denen die Vorschriften über gewisse Sachgebiete sich entsprechen sollen; gemeint ist wohl eine Übereinstimmung in allen wesentlichen Punkten. Dergleichen Bindungen an die französische Gesetzgebung finden sich für das in ganz Frankreich geltende Preisrecht (Art. 21 Abs. 2), die Schifffahrt von der Saar nach Frankreich, soweit es sich um die Normsetzung handelt (Art. 39 Abs. 2), die Schifffahrtspolizei auf der Saar (Anlage 8 Art. 10 Abs. 1), die Fischerei auf der Grenzstrecke der Saar (Anlage 8 Art. 6 Abs. 2).

Obwohl es sich hier noch nicht um die (unten unter d) zu erörternde Verpflichtung handelt, französisches Recht wörtlich einzuführen, bezeichnet der Briefwechsel 22 die Regelung des Art. 39 Abs. 2 als Beschränkung der deutschen Rechtssetzungskompetenz (*restriction à la souveraineté législative imposée à la RFA par le par. 2 de l'article 39*). Oben S. 17 ist ausgeführt, daß diese Redeweise und die ihr zugrunde liegende theoretische Konstruktion heute kaum mehr üblich sind.

Hingegen wird man eine Vorschrift wie den Art. 20 des Saarvertrages, der lediglich ein wirtschaftlich zu erreichendes Ziel – eine annähernd gleiche Belastung der saarländischen Wirtschaft und der französischen – festlegt, als Programmpunkt einer Politik zu betrachten haben. Dennoch ist auch seine Beachtung vor dem Schiedsgericht, das den ganzen Vertrag nach Art. 89 zu wahren hat, erzwingbar, wie seine Erwähnung in Art. 94 Abs. 3 zeigt⁹⁸⁾.

d) Die Pflicht zur Übernahme französischen Rechts wird im Saarvertrag dem Saarland für die wichtigsten Sachgebiete der Wirtschaftsunion auferlegt. Nach dem Sprachgebrauch des Briefwechsels Nr. 22 (s. oben) wäre dies *a fortiori* eine »Beschränkung der deutschen Rechtssetzungskompetenz«. Beispiele dafür finden sich allerdings besonders in Zoll- und Wirtschaftsunionen zwischen Staaten verschiedener Größe⁹⁹⁾. Im Saarvertrag bedeutet sie – auf einige Sachgebiete zurückgeführt – die Fortsetzung und Abwicklung eines

⁹⁸⁾ Darüber, ob Art. 20 angesichts des Art. 94 überhaupt noch einer Gewährleistung durch nationales Recht fähig und bedürftig ist, vgl. unten S. 55.

⁹⁹⁾ Vgl. Erich K o r d t, Überstaatliche Bildungen im Rahmen des Deutschen Zollvereins, Festschrift Laun, 1953, S. 94 f., 97; als Beispiele Preußens Verträge mit Hessen-Darmstadt von 1828 (Martens Rec. I, Suppl. Bd. 11, S. 550) und mit Waldeck von 1831 (dasselbst Bd. 13, S. 340). In neuerer Zeit Art. 4 der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion vom 25. 7. 1921 (Recueil des Traités, Société des Nations, Bd. 9, S. 224).

vorgefundenen Zustandes. Sie betrifft Währung (Art. 4), Devisenrecht (Art. 6), Kreditwesen (Art. 7), Zoll, Außenhandel und Devisenkontrolle (Art. 12), indirekte, Lieferungs- und Leistungssteuern (Art. 15 Abs. 2 und 3), gewerblichen Rechtsschutz (Art. 26) und die Besteuerung des Alkohols (Anlage 5 Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15 des Vertrages).

Die Übernahme bedeutet für das am 1. Januar 1957 geltende französische Recht, daß es ohne weiteres fortgilt; das während der Übergangszeit noch erlassene französische Recht hingegen erstreckt seinen Geltungsbereich nicht von selbst auf das Saarland, sondern wird durch saarländische Verordnung gleichen Wortlauts wie der französische Text eingeführt (Art. 41)¹⁰⁰⁾.

In diesen Zusammenhang gehört es, daß für verschiedene Verkehrsbeziehungen nach Art. 37 die französischen Eisenbahntarife gelten. Die Angleichung der Posttarife für den französisch-saarländischen Verkehr geschieht dagegen nach Art. 40 und Anlage 9 nicht automatisch, sondern ist der Bundesrepublik zur Pflicht gemacht, entsprechend den oben unter c) geschilderten Regelungen.

Verträge Frankreichs mit dritten Staaten sollen sich nur auf einigen Sachgebieten französischer Gesetzgebung auf das Saarland erstrecken (vgl. oben Anm. 42), nämlich Währung, Zoll und Außenhandel (Art. 13). Sind diese Verträge *self-executing*, so wird wie bei der einzuführenden französischen Gesetzgebung verfahren; sie werden durch Verordnung der saarländischen Regierung transformiert¹⁰¹⁾, aber nicht von dieser ratifiziert.

Die Abgrenzung der Bereiche der französischen Gesetzgebung wird nicht immer klar sein. Wo etwa polizeiliche Gesichtspunkte sich mit denjenigen des Außenhandels oder des gewerblichen Rechtsschutzes vermischen, bleibt ein gewisser Raum für die saarländische oder Bundesgesetzgebung ausgespart (Art. 12 Abs. 4, vgl. auch Abs. 5; Art. 24 Abs. 4; Art. 25). Das zu den Sachgebieten französischen Rechts gehörige Strafrecht ist meistens nicht das französische, sondern das einheimische (Art. 15 Abs. 6 sagt es ausdrücklich vom Steuerstraf- und -strafverfahrensrecht); sollte dies auch in der Zeit vor dem 1. Januar 1957 französisch beeinflut sein, so steht es jetzt dennoch zur Disposition des Gesetzgebers, der nach deutsche Recht^{101a)} zuständig ist. Im

¹⁰⁰⁾ Verordnung über Geldumtausch vom 22. 1. 1957 (ABIS S. 45), Verordnung über die innere Linie des Zollgrenzbezirks vom 25. 1. 1957 (ABIS S. 58, Sammelbl. S. 244), Verordnung über die Devisenabgabe vom 21. 2. 1957 (ABIS S. 153, Sammelbl. S. 412). Die Verordnungen beziehen sich, um die Ermächtigung nachzuweisen, auf Art. 41 und den jeweiligen Sachartikel des Saarvertrages, hier also Art. 4, 12 und 15.

¹⁰¹⁾ Art. 13 Abs. 5 drückt es so aus: »Wenn eine Vereinbarung Rechtsvorschriften enthält, gelten für diese Vorschriften die Bestimmungen des Artikels 41 dieses Vertrages entsprechend«.

^{101a)} D. h. nach dem GG und nach §§ 6 und 16 des Eingliederungsgesetzes.

Zollstrafrecht kann mit Zustimmung der französischen Regierung das Saarland selbst Vorschriften erlassen (Anlage 11 Art. 3); unter Umständen wird das im Saarland eingeführte französische Recht durch deutsches ergänzt, etwa durch die allgemeinen Vorschriften des Strafrechts, oder wenn einer Verweisung auf anderes französisches Recht nicht gefolgt werden kann, weil dieses im Saarland nicht eingeführt ist (dasselbst Art. 9 Abs. 1 und 2 sowie Art. 41 Abs. 4 des Vertrages). Man darf aus alledem schließen, daß der sachliche Geltungsbereich des französischen Rechts eng auszulegen ist.

e) Schließlich kann während der Übergangszeit ein Sachgebiet durch frühere oder spätere deutsch-französische Verträge geregelt sein. Auf die im Saarvertrag selbst vorgesehenen Abkommen ist schon oben verwiesen¹⁰²⁾, sie sollen aber den Saarvertrag ergänzen und gehören zu seinem besonderen Regime. Hier handelt es sich um solche zwei- oder mehrseitigen Verträge, die allgemein zwischen der Bundesrepublik und Frankreich gelten und auch im Saarland als Teil der Bundesrepublik anzuwenden sind.

Wenn z. B. nach Art. 36 Abs. 1 die saarländischen Zulassungs- und Führerscheine des Kraftverkehrs in Frankreich wie deutsche und die französischen Papiere im Saarland wie in der Bundesrepublik behandelt werden sollen, so wird auf eine Sonderbehandlung des Saarlandes verzichtet und auf die Bestimmungen Bezug genommen, die allgemein zwischen der Bundesrepublik und Frankreich gelten¹⁰³⁾. Ähnlich soll nach Art. 10 der Anlage 23 ein allgemeines deutsch-französisches Abkommen über die Grenzübergänge diese besonderen Bestimmungen ablösen.

3. Wahrscheinlich aus dem Sprachgebrauch der Wirtschaftsunion ist in Art. 42 Abs. 1 für das im Saarland anzuwendende französische Recht die Bezeichnung *législation commune* stehen geblieben. Die Formalität, daß neues französisches Recht durch saarländische Verordnungen eingeführt wird, rechtfertigt eine solche – übrigens isolierte – Redeweise nicht, zumal dieses französische Recht ganz nach allgemeinen französischen Rechtsgrundsätzen zu handhaben ist (s. unten S. 55 f.). Jedoch gibt es gewisse Fälle einer *M i t w i r k u n g* des einen Vertragsteils an der Gesetzgebung des anderen.

a) Die saarländische Gesetzgebung bedarf der Zustimmung der französischen Regierung nach Art. 15 Abs. 4 (Sondervorschriften im Steuerrecht) und Anlage 11 Art. 3 (Zollstrafrecht). Es sind dies deutlich gekennzeichnete Ausnahmen von der französischen Gesetzgebungszuständigkeit auf dem größeren Sachgebiet, und das Erfordernis der Zustimmung erklärt sich daher.

¹⁰²⁾ Oben Ziff. II 3, insbesondere Anm. 36.

¹⁰³⁾ Im übrigen ist besonders der gewerbliche Kraftverkehr durch Art. 36 Abs. 2 und 3, Anlage 7, und Briefwechsel Nr. 10 einem eigenen Regime unterstellt.

Im übrigen haben den Vertragsteilen die Bindungen der deutschen und saarländischen Gesetzgebung durch den Vertrag genügt.

b) Eine schwächere, aber dafür allgemeine Mitwirkung der saarländischen Regierung ist – außer in dringenden Fällen – bei der französischen Gesetzgebung vorgesehen, die das Saarland nicht unerheblich berührt. Die Regierung des Saarlandes erhält durch Art. 41 Abs. 3 Gelegenheit, sich zu den Entwürfen zu äußern. Wenn Frankreich über Währungs- und Zollverträge verhandelt, müssen saarländische Vertreter mit den französischen Stellen in Verbindung treten können (Art. 13 Abs. 3), was also auch eine Anhörung zur Folge hat.

Die Bundesregierung wird in beiden Fällen als Durchgangsstelle zwischen Paris und Saarbrücken eingeschaltet. Einmal erhält sie also genaue Kenntnis aller Vorgänge, dann ist auch der Verfassungsgrundsatz des Art. 32 GG gewahrt, daß der Bund die Beziehungen zu anderen Staaten pflegt¹⁰⁴); auch stellt man die Nuance fest, daß der Wunsch nach einer ständigen internen Beteiligung an einer einzelnen Vertragsverhandlung von der Bundesregierung und nicht von der saarländischen Regierung auszusprechen ist (Art. 13 Abs. 3 Satz 3).

Die französische Gesetzgebung ist an die Zustimmung der saarländischen Regierung gebunden, wenn auf dem Sachgebiet des Kreditwesens, das zur französischen Zuständigkeit gehört, Sondervorschriften für das Saarland erlassen werden sollen (Art. 7 Abs. 2 Satz 2).

4. a) Die Durchführung des Übergangsregimes im Saarland muß im Zweifel, da das Gebiet zur Bundesrepublik gehört, in der Hand deutscher Behörden liegen, wobei das Grundgesetz die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundes- und saarländischen Behörden bestimmt¹⁰⁵). Der Saarvertrag hat aber den Vorrang, wenn er in dieser Aufteilung vom Grundgesetz abweichen sollte.

Ausdrücklich wird die Durchführung einer Vorschrift aus dem Übergangsregime durch saarländische Behörden in Art. 15 Abs. 5 festgelegt, und an diesem Beispiel läßt sich zweierlei zeigen: Einmal hängt die Exekutiv-Kompetenz nicht von der Gesetzgebungskompetenz ab. Denn die Gesetzgebung für indirekte, Lieferungs- und Leistungssteuern steht nach Art. 15 Abs. 2 und 3 Frankreich zu; dennoch werden diese Steuern von saarländischen Behörden nach den im Saarland geltenden Verfahrensvorschriften verwaltet. Sodann

¹⁰⁴) Bei der Exekutive und den Verwaltungsvereinbarungen gibt es unmittelbare Verbindungen zwischen französischen und saarländischen, siehe oben Anm. 21 und 36, dann aber auch in der auf viele Gebiete ausgedehnten Amts- und Rechtshilfe.

¹⁰⁵) Die Anlage 8 (Binnenschifffahrt) z. B. geht von der Bundeszuständigkeit aus, die auch dem Art. 89 GG entspricht. Das Eingliederungsgesetz weicht hinsichtlich der Exekutive nicht vom Grundgesetz ab.

weicht der Saarvertrag hier von der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesexekutive (Art. 108 GG) ab, und man wird in dieser Darstellung, die mehr auf den völkerrechtlichen Inhalt der Saar-Regelung gerichtet ist, nur die deutschen Befugnisse (der Bundes- und der Landesbehörden) von den französischen scheiden, ohne der Verteilung der ersteren besonders nachzugehen.

So betrachtet, setzt der Saarvertrag an vielen Stellen mehr oder weniger deutlich voraus, daß im Saarland die deutschen Behörden die Vertragsbestimmungen durchführen; nur wo er ausdrücklich anderes sagt, hat man Zuständigkeiten und Aufgaben gemischter oder französischer Behörden anzunehmen.

b) Dabei sind die deutschen Behörden mehr oder weniger stark auch in ihrem Verwaltungsverfahren und in ihren einzelnen Maßnahmen gebunden, abgesehen davon, daß der Vertrag die Rechtsnorm ist, an die sie sich halten müssen. Der vorhin angeführte Art. 15 Abs. 5 bietet ein Beispiel für eine Verwaltung nach französischen Sachnormen, aber einheimischen Verfahrensnormen. Aber in anderen Fällen sind für die deutschen Behörden auch Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Entscheidungen französischer Behörden unmittelbar bindend oder durch die Regierung verbindlich zu machen.

So wird das Kreditwesen im Saarland gemäß Art. 7 nicht nur vom französischen Recht (Abs. 1 und 2)¹⁰⁶⁾, sondern auch von der französischen Verwaltungspraxis (Abs. 3 und 4) beherrscht. Die Versicherungsaufsicht gehört nicht zu den Gebieten, die französischem Recht unterworfen bleiben; neue Gesetzgebung im Saarland soll nur darauf Bedacht nehmen, daß das saarländische System dem französischen angepaßt sei (Art. 11 Satz 2). Aber die Maßnahmen der Versicherungsaufsicht sind nach Art. 11 Satz 1 und 3 mit denjenigen der französischen Versicherungsaufsicht zu »harmonisieren«; auf diese Weise wird über die Exekutive allein auch ein Teil der Wirtschaftsunion zwischen Frankreich und dem Saarland verwirklicht. Ähnlich verhält es sich mit den im Saarland nach französischem Vorbild eingerichteten Monopolen. Ihr Recht gehört nicht zu den französischen Vorbehalten, aber in der Anlage 5 sind ihnen für ihre Tätigkeit und Geschäfte eine Anzahl Vorschriften gemacht, etwa über Ankauf und Kleinverkaufspreise, die zum Bereich der praktischen Verwaltungstätigkeit gehören.

Eine Beteiligung französischer Behörden am einzelnen Verwaltungsakt oder der einzelnen Maßnahme findet sich auch, z. B. wenn die Ausfuhr von Monopolwaren nach der Französischen Union der Genehmigung des französischen Monopols bedarf (Anlage 5 Art. 1 Abs. 5, Art. 2 Abs. 6 Satz 2)

¹⁰⁶⁾ Mit der oben S. 38 erwähnten Ausnahme, daß Sondervorschriften für das Saarland nach Abs. 2 Satz 2 der Zustimmung der saarländischen Regierung bedürfen.

oder wenn eine Anhörung vorgesehen ist (Art. 25 Abs. 1 Satz 2: Heilmittelfuhr; Anlage 7 Art. 1 Abs. 1 Satz 2: Liniendienste des Straßenverkehrs).

Manchmal sind die deutschen Behörden als untere Instanz oder Durchgangsstelle in einen Verwaltungszug eingegliedert, so wenn die Einfuhrkontingente aus dem übrigen Gebiet der Bundesrepublik¹⁰⁷⁾ vom saarländischen Wirtschaftsministerium verteilt werden oder alle Anträge auf Einfuhrgenehmigungen bei saarländischen Behörden einzureichen sind, obwohl nach Art. 14 und Anlage 2 daß Kontingentswesen im allgemeinen Sache der französischen Verwaltung ist, oder wenn nach Art. 30 und 31 Patentanmeldungen, Warenzeichen, Muster und Modelle bei der Regierung des Saarlandes eingereicht werden, obwohl die gewerblichen Schutzrechte dem französischen Recht unterliegen (Art. 26) und das französische Patentamt seine Befugnisse im Saarland ausübt (Art. 29).

Schließlich enthält der Vertrag einzelne Maßnahmen, die von den deutschen Behörden durchzuführen sind, wie die Ausgabe von Scheidemünzen nach französischen Normen (Art. 5) oder der Hochwassermelddienst für die Saar in Verbindung mit dem französischen Dienst (Anlage 8 Art. 9, insbes. Abs. 2 und 3). Man hat hier aber zu unterscheiden, ob – wie im ersten Beispiel – das Sachgebiet wesentlich zur französischen Exekutive gehört oder – wie im zweiten Beispiel – durch den Vertrag selbst einem vereinbarten Regime unterworfen wird, aus dem sich nun Detailverpflichtungen für die Bundes- und Landesbehörden ergeben.

c) Der Vertrag greift gelegentlich in die Organisationsfreiheit des deutschen Vertragsteiles ein, indem er entweder bestimmte Behörden mit Pflichten oder Befugnissen versieht und damit ihr Bestehen während der Übergangszeit voraussetzt, oder Behörden und Gremien schafft. Im ersten Falle darf man annehmen, daß nicht eben ein Hindernis besteht, die Behörden auch einseitig durch andere zu ersetzen, im zweiten müßte eine neue Abmachung mit dem Vertragsgegner gesucht werden.

Daß der Vertrag Behörden schafft, die als deutsche angesehen werden können, ist eine Ausnahme, und man würde hierher rechnen können den Direktionsrat der Saarländischen Rediskontbank, der nach Art. 8 Abs. 3 ausschließlich von der Regierung des Saarlandes ernannt wird, und die Saarländische Bankenkontrollkommission des Art. 10. Direktionsrat und Bankenkontrollkommission stehen allerdings in engem Zusammenhang mit dem Währungswesen, welches französisches Sachgebiet bleibt, der erstere ist sogar

¹⁰⁷⁾ Der Vertragswortlaut (Anlage 2 Art. 2 Abs. 1 Satz 1) spricht von der Einfuhr »aus der Bundesrepublik«, was als Überbleibsel einer sonst meist vermiedenen abgekürzten und unkorrekten Redeweise erscheint – vgl. oben Anm. 40. Aus diesem Grunde folgt der obige Text nicht dem Vertrag.

Organ der Saarländischen Rediskontbank, die als gemischte saarländisch-französische Institution angesprochen werden kann. Der Direktionsrat dient also eher der saarländischen Beteiligung an der Willensbildung einer gemischten Institution, und diese Würdigung wird bestätigt, wenn man die Aufgaben erwägt, die wesentlich in einer Begutachtung ohne endgültig verbindliche Kraft bestehen (Art. 8 Abs. 3-5). Die Bankenkontrollkommission des Art. 10 erscheint organisatorisch selbständig und soll die Entsprechung zur französischen Bankenkontrollkommission und zum Conseil National du Crédit sein, indem sie im Saarland deren Befugnisse ausübt (Abs. 1). Jedoch ist sie sachlich gebunden, da der Generaldirektor der Saarländischen Rediskontbank ein Einspruchsrecht gegen die Beschlüsse der Kommission hat (Abs. 3) und auf seinen Rekurs und auf den Rekurs betroffener Personen die französische Kommission entscheidet. Es ist also hier eine besondere deutsche Behörde eingerichtet, die unter französischer Aufsicht französisches Recht anwendet.

Einem anderen Zweck dienen die technischen Ausschüsse des Art. 14 Abs. 1 Satz 2. Sie sollen für bestimmte Gewerbezweige zu den Anträgen auf Einfuhrgenehmigungen Stellung nehmen, wenn in Frankreich entsprechende Ausschüsse vorhanden sind. Es geht also darum, das Verfahren der Verwaltung anzugleichen. Sie sind sicherlich als Einrichtungen einer Selbstverwaltung anzusehen; in ihnen kann wiederum ein von der französischen Regierung ernanntes Mitglied Platz nehmen.

5. Die im Saarvertrag eingerichteten gemeinsamen und gemischten Organe und Institutionen gehören teils der Verwaltung, teils der Gerichtsbarkeit und der Streitschlichtung an. Soweit man sie zum erstgenannten Bereich rechnen kann, ist wohl nur die Saarländische Rediskontbank eine Institution mit laufender praktischer Tätigkeit, während die übrigen hier zu nennenden Ausschüsse neben den vorhandenen ausführenden Behörden stehen, sie beraten, Richtlinien geben, die Interessen der Vertragsgegner ausgleichen oder die Entwicklung beobachten sollen.

Die Saarländische Rediskontbank hat schon vorher bestanden und wird ihre Satzung den Vertragsbestimmungen anpassen (Art. 8 Abs. 6). Obwohl nur der Generaldirektor ein fremdes Element darstellt und auch zu seiner Ernennung (auf Vorschlag des Gouverneurs der Banque de France durch die französische Regierung) die Regierung des Saarlandes zustimmt (Art. 8 Abs. 2), muß man die Bank als gemischte Institution ansehen. Sie ist Korrespondentin der Banque de France (Abs. 1), sie hat die Währungseinheit mit Frankreich zu ihrem Teil zu verwirklichen, ihre Maßnahmen müssen sich auf die französische Währungs- und Kreditpolitik ausrichten. Dies ergibt sich *implicite* daraus, daß der Direktionsrat (s. oben Ziff. 4 c, S. 41), dessen

Gutachten zu wichtigen Maßnahmen und Richtlinien eingeholt werden muß (Abs. 3 u. 4), nicht verbindlich spricht, sondern durch einen Schiedsspruch des Gouverneurs der Banque de France, den der Generaldirektor anruft, überstimmt werden kann (Abs. 5). Allerdings gebührt der Reingewinn der Saarländischen Rediskontbank dem Saarland (Abs. 1 Satz 3), und am Ende der Übergangszeit soll sie aufgelöst werden (Abs. 7).

Von den beschließenden, beratenden und beaufsichtigenden gemischten Gremien der Übergangszeit¹⁰⁸⁾ sind hier zu nennen der Ausschuß für Eisenbahnfragen (Art. 38), der nicht paritätisch zusammengesetzt ist, sondern 10 deutsche und 5 französische Mitglieder zählt, der Ausschuß nach Art. 50 für den deutsch-saarländischen Wirtschaftsverkehr und eine technische Kommission nach Anlage 6 Teil E Art. 7, die die Verrechnung der beiderseitigen Sozialversicherungen für Leistungen an Grenzgänger festsetzt. Weil ihre Amtszeit sicherlich nicht das Ende der Übergangszeit erreicht, gehört hierher noch der besondere Beirat des Art. 86 Abs. 2; er ist von beiden Regierungen in Sachen der Saarbergwerke anzuhören, bis diese in eine neue Unternehmensform überführt sind.

6. Französische Verwaltung im Saarland zeigt sich in zweierlei Form: entweder befindet sich im Saarland ein französischer Behördenapparat, oder bestimmte Angelegenheiten des Saarlandes werden von französischen Zentralbehörden besorgt.

a) Die Zollverwaltung und das Office des Changes sind die französischen Behörden, die nach Art. 12 Abs. 3 im Saarland tätig sind. Also ist nur ein Ausschnitt der Sachgebiete, die vom französischen Recht¹⁰⁹⁾ geregelt sind, auch einer französischen Exekutive überlassen, die im Saarland als fremde Behörde auftritt. Die im Saarland stationierten fremden Truppen, die nicht notwendig französische sind, leben nach Anlage 16 des Saarvertrages unter ihrer eigenen Verwaltung. Endlich gibt es vermöge der Anlage 23 auf saarländischem Gebiet französische Dienststellen zur Grenzkontrolle¹¹⁰⁾.

Soweit es sich hier um Zivilbehörden handelt – die Amtshaftung des Militärs ist speziell geregelt – haftet der französische Staat und nicht das Saarland, wie aus Art. 43 Abs. 1 unter a 1 hervorgeht. Eigenartig erscheint die Fassung dieser Vorschrift, da sie den deutschen Vorstellungen von einer im bürgerlichen Recht beheimateten Amtshaftung entspricht, während das französische Recht, das doch diesen Gegenstand beherrschen soll, die zivilrecht-

¹⁰⁸⁾ Nach der Übergangszeit arbeiten noch solche Ausschüsse kraft der Art. 57 mit Anlage 18, 68 und 75.

¹⁰⁹⁾ Hier wird der Umstand vernachlässigt, daß formell dieses französische Recht, wenn es nach dem 1. 1. 1957 im Saarland eingeführt wird, gemäß Art. 41 als saarländische Regierungsverordnung erscheint. Vgl. oben bei Anm. 100.

¹¹⁰⁾ Fälle sog. Servituten; vgl. oben Anm. 50.

liche Haftung des Staates, also nach bürgerlichrechtlichen Sachvorschriften und vor dem ordentlichen Gericht, nur als Ausnahme kennt¹¹¹⁾. Aber es ist wohl sicher, daß Frankreich nicht den deutschen Vorschriften über Amtshaftung unterliegt und daß es sich nur darum handelt, die Aufgaben des Conseil d'État für das Saarland dem Gemischten Gerichtshof zuzuweisen. L a u r e n t¹¹²⁾ hatte die ähnliche Vorschrift im Art. 19 des Justizvertrags von 1953 dahin gedeutet, daß die damalige Cour Suprême de l'Union an die Stelle des Conseil d'État trete, und nichts darüber gesagt, daß nun bürgerlichrechtliche Sachnormen anstatt der verwaltungsrechtlichen gelten. Allerdings ist die Wendung im letzten Teil dieses Passus: die Haftung des französischen Staates trete an die Stelle der Haftung seiner Bediensteten, keineswegs aus dem Geiste des französischen Verwaltungsrechtes gesprochen. Man möchte dazu neigen, in diesem Art. 43 Abs. 1 unter a 1 einen Versuch zu sehen, dem Einwohner des Saarlandes den Kern der französischen Amtshaftung in den ihm geläufigen Ausdrücken deutschen Rechtes nahezubringen.

Von den Beamten der französischen Zollverwaltung sagt Art. 43 Abs. 2 ausdrücklich, daß für ihre Amtsverbrechen und -vergehen materiell das deutsche Beamtenstrafrecht gilt; sie stehen aber in zweiter Instanz, die für sie die letzte ist, vor dem Gemischten Gerichtshof (Art. 43 Abs. 1 b). Mangels anderweitiger ausdrücklicher Bestimmung muß man also schließen, daß sie für andere Straftaten vollständig der deutschen Gerichtsbarkeit unterworfen sind. Die im Saarland stationierten fremden Truppen hingegen unterstehen ihrer eigenen Strafjustiz (Anlage 16 Art. 2).

Diese französische Tätigkeit ist übrigens auf die Zolllinie lokalisiert, wenn es sich um die Anwendung der französischen Vorschriften über Markenschutz und Seuchenpolizei handelt – im Innern des Landes sind also saarländische Behörden zuständig (Art. 12 Abs. 4) –, von der Druckschriftenüberwachung ausgeschlossen (Art. 12 Abs. 3 Satz 3) und mit der Anwendung der saarländischen Vorschriften über Markenschutz und Seuchenpolizei an der Zolllinie beauftragt (Art. 12 Abs. 5). Besondere Verwaltungsabkommen (Art. 12 Abs. 3 Satz 2) und die Anlage 11 regeln die Zusammenarbeit der französischen Verwaltung mit der saarländischen und ihre Befugnisse zur Verfolgung der Zuwiderhandlungen.

b) Manche Maßnahmen der Wirtschaftspolitik werden auch für das Saarland von den französischen Zentralbehörden getroffen. Es war bereits die Rede davon, daß wichtige Entscheidungen über die Bankenpolitik in letzter Instanz dem Gouverneur der Banque de France oder den französischen zen-

¹¹¹⁾ D u e z - D e b e y r e, *Traité de droit administratif*, 1952, S. 420 ff.; über die Ausnahmen S. 467 und *Mise à jour* au 1. 9. 1954, S. 19 ff.

¹¹²⁾ *Journal du Droit International*, Bd. 82, S. 544 f.

tralen Kommissionen zustehen (Art. 8 und 10, s. oben S. 41). Deutlicher noch ersieht man solche Fälle in Art. 14 Abs. 2 (»... die in Paris zur Verteilung kommenden Einfuhrkontingente...«), in Anlage 3 (Kreditversicherung und Ausfuhrfinanzierung durch die COFACE und die französischen Banken) und in Art. 29, der ausdrücklich die Zuständigkeit des französischen Patentamts im Saarland während der Übergangszeit aufrechterhält. Wie oben S. 41 erwähnt, sind dabei oft deutsche Behörden in das Verwaltungsverfahren eingeschaltet, indem sie als Annahmestellen für Anträge zur Verfügung stehen oder untergeordnete Aufgaben wahrnehmen. Ein weiteres Beispiel wäre in diesem Zusammenhang die Eichung von Meßgerät, welches im Saarland für Frankreich hergestellt wird; nach Art. 24 Abs. 2 überläßt die französische Verwaltung der saarländischen diese Prozedur, die nach französischen Vorschriften und mit französischen Stempeln vor sich geht.

c) Eine Beteiligung deutscher (oder speziell saarländischer) Abgesandter an französischen Organen findet sich nach Art. 9 Abs. 4 beim Conseil National du Crédit und nach Art. 48 Abs. 5 bei einem Sonderausschuß, der die Einfuhr von Investitionsgütern aus dem übrigen Gebiet der Bundesrepublik ins Saarland unter erleichterten Bedingungen begutachtet. Neben dieser ständigen Teilnahme gibt es Fälle, in denen saarländische Vertreter *ad hoc* beigezogen werden, wenn eine saarländische Angelegenheit ansteht, so bei der Bankenkontrollkommission nach Art. 10 Abs. 6 und beim Comité des investissements étrangers für große Kapitalinvestierungen nach Brief Nr. 3.

d) In anderer Weise nehmen deutsche Stellen Einfluß auf die Willensbildung französischer Behörden, wenn ihre Anhörung (*avis préalable*) vorgeschrieben ist, wie nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 die des saarländischen Kreditausschusses zu Einzelmaßnahmen des Conseil National du Crédit im Saarland. Mehr wird auch die »enge Beteiligung« nicht bedeuten, die bei Beschlüssen über die Ausfuhrförderung in Art. 14 Abs. 3, über kleinere Investitionen in Art. 6 Abs. 3 und bei außenwirtschaftlichen Verhandlungen in Art. 13 Abs. 3 zugesagt ist. Im erstgenannten Fall ist übrigens durch Anlage 2 Art. 14 der auswärtige Dienst des Bundes eingeschaltet, im letzteren kann die Bundesregierung beantragen, daß die französischen Unterhändler mit saarländischen Vertretern Verbindung aufnehmen.

Stärker ist der Einfluß, wenn die allgemeinen Maßnahmen des Conseil National du Crédit, die ausschließlich das Saarland betreffen, auf einem Vorschlag des saarländischen Kreditausschusses beruhen müssen (Art. 9 Abs. 3 Satz 1). Sie stellen, wenn sie ergehen und der Conseil National nicht untätig bleibt, ein Einvernehmen beider Organe dar. Man beachte den Unterschied zu den Einzelmaßnahmen des Satzes 2 a. a. O., die nach bloßer Anhörung des Kreditausschusses ergehen (s. oben).

Ausdrücklich wird dieses Einvernehmen gefordert in Art. 13 Abs. 4 über die Verteilung vertraglicher Einfuhrkontingente zwischen Frankreich und dem Saarland, in Art. 22 Abs. 2 über die Anteile beider Länder an bewirtschafteten Gütern, in Anlage 16 Art. 10 Abs. 1 über die Errichtung von Verteidigungsanlagen. Es bleibt dabei, daß der Verwaltungsakt von der französischen Behörde getroffen und die Maßnahme von der fremden Dienststelle durchgeführt wird, und insofern unterscheiden sich diese Fälle von den vereinbarten Maßnahmen, die jeder Teil dann für sich durchführt (etwa beim Wasserbau in der Saar, Anlage 8 Art. 2, 3, bei den Fähren Art. 5 Abs. 2, den Bauten im Hochwassergebiet, Art. 7). Aber intern ist der Wille zum Handeln nicht von der französischen Behörde allein gebildet worden.

Im ganzen darf man sagen, daß Verteilung der Befugnisse und Maß der deutschen Mitwirkung unter den gegebenen Umständen einen beachtlichen Einfluß auf die Politik der Wirtschaftsunion gestatten.

7. Die *Streitentscheidung* ist an dieser Stelle nur so weit zu erörtern, als es sich um besondere Einrichtungen für die Übergangszeit handelt.

a) Der Grundsatz ist erkennbar, daß die inländischen Gerichte zuständig sind, gleich ob es sich um die Anwendung inländischen oder französischen oder des Vertragsrechtes handelt und gleich ob ein Sachgebiet zur deutschen, französischen oder einer gemischten Verwaltung gehört. Dies kommt besonders zum Ausdruck in der Anlage 11 über die Zoll- und Devisenzuwerdhandlungen; und auch die ausführliche Anlage 12 über Rechts- und Amtshilfe, die mehr enthält als ihre Überschrift andeutet, nämlich u. a. ein internationales Prozeßrecht für die Übergangszeit, deutet nichts anderes an. Als Ausnahmen sind besondere Kommissionen und der Gemischte Gerichtshof zu behandeln.

b) Die gemischte Kommission für soziale Sicherheit (Anlage 6 Teil A Art. 30 Abs. 2) erscheint als eine Streitentscheidungsstelle für die beiderseitigen Verwaltungen, wenn sie sich nicht im Verhandlungswege haben einigen können; auf dem Sachgebiet der Grenzgängerversicherung erfüllt sie keine andere Aufgabe (Anlage 6 Teil E Art. 17 Abs. 2 Satz 3). Über ihr Verfahren und die Art der von ihr gefällten Entscheidungen sagen die Texte nichts.

In das Zoll- und Devisenstrafverfahren schaltet die Anlage 11 mit den Art. 5–7 eine Vergleichskommission ein, die die Anwendung der allgemeinen deutschen Rechtsgrundsätze sichern soll, aber mit dem befaßt ist, was wir als Unterwerfungsverfahren bezeichnen.

c) Die wichtigste Institution für die Übergangszeit ist indes der *Gemischte Gerichtshof* aus je zwei deutschen und französischen Bei-

sitzern und neutralem Präsidenten und Vizepräsidenten (Art. 44). Er setzt in etwa die Funktion des bisherigen Obersten Gerichtshofs der französisch-saarländischen Union fort (Art. 45). Zum Verständnis seiner Aufgabe ist vorzuschicken, daß das nach dem Saarvertrag im Saarland geltende französische (oder wie Art. 42 Abs. 1 sagt: gemeinsame) Recht in einem anderen Sinne von den saarländischen Gerichten anzuwenden ist wie sonst ausländisches Recht nach den Regeln des internationalen Privatrechts. Es gilt ohne Rücksicht auf das öffentliche Recht und den *ordre public* des Saarlandes¹¹³⁾ und ist nach den allgemeinen Grundsätzen des französischen Rechts zu handhaben.

Die Wahrung dieser Grundsätze bei der Anwendung des französischen Rechts im Saarland durch die saarländischen Gerichte ist die eine Aufgabe des Gemischten Gerichtshofs. Seine Rechtsprechung beschränkt sich hier auf eine Überprüfung der richtigen Anwendung der Grundsätze (Art. 42 Abs. 2–4 u. 6), sie wird ausgelöst entweder durch Anrufung seitens eines Vertragsstaats nach Rechtskraft eines Urteils, oder durch Intervention eines Vertragsstaats oder durch Vorlage seitens des befaßten Gerichts, in beiden letzten Fällen also präjudiziell. Diese Grundsatzentscheidungen binden die saarländischen Gerichte auch^{113a)} in künftigen Fällen (Art. 42 Abs. 6 Satz 2).

Daneben hat der Gemischte Gerichtshof noch eine Zuständigkeit als Tatsacheninstanz, die man trotz der auch sachlichen Schranken als eine solche *ratione personae* bezeichnen möchte. Als erste und letzte Instanz urteilt er über Amtshaftungsansprüche gegen den französischen Staat¹¹⁴⁾, Vertragsansprüche gegen die französische Verwaltung und die Militärverwaltung, Ersatzansprüche gegen die letztere aus Requisitionen und Schäden, endlich nach Art. 10 Abs. 7 über Anfechtungen von Entscheidungen der französischen Bankenkontrollkommission, wobei jedoch die zulässigen Anfechtungsgründe einzeln aufgeführt sind. In zweiter und letzter Instanz urteilt er über die Amtsdelikte der französischen Zollbeamten, hier nach deutschem Recht (Art. 43 Abs. 1 b und 2).

8. Die Zollunion bringt es mit sich, daß die Einnahmen aus Zöllen aufgeteilt werden müssen und daß sich zwischen den Beteiligten besondere Beziehungen auf dem Gebiet der **F i n a n z e n** ergeben. Der Saarvertrag behandelt sie in Art. 16 bis 18 derart, daß die im Saarland und in Frankreich

¹¹³⁾ Journal du Droit International, Bd. 77, S. 572 ff., 578. Wo wie bei einer Scheidung von Franzosen im Saarland das französische Recht auf Grund des deutschen IPR angewandt wird, verhält sich das anders. Wichtig ist z. B. die Stellung des Richters im Konflikt zwischen Verfassung und Gesetz, die in Frankreich anders ist als bei uns.

^{113a)} Wird der Gemischte Gerichtshof erst nach der Rechtskraft eines Urteils angerufen (Art. 42 Abs. 2), so bindet seine Entscheidung **n u r** in künftigen Fällen; denn das Urteil, das Anlaß zum Verfahren gibt, bleibt bestehen.

nach den gemeinsamen französischen Vorschriften erhobenen Abgaben, also die indirekten, die Lieferungs- und Leistungssteuern und die Zölle und Nebenabgaben (Art. 15 Abs. 2, 16 Abs. 1) auch als gemeinsames Aufkommen gelten. Als gemeinsame Ausgaben stehen ihnen gegenüber die Zollverwaltungsausgaben und die Subventionen und Exportförderungen, jedoch nicht die Investitionen (Art. 16 Abs. 2)¹¹⁴⁾. Die Einnahmen und Ausgaben dieser Art werden auf Frankreich und das Saarland nach der Kopfzahl der Bevölkerung verteilt (Art. 16 Abs. 3).

Das gemeinsame Aufkommen deckt sich also mit dem Bereich des gemeinsamen materiellen Steuerrechts; in der Verwaltung teilt sich die Zuständigkeit, weil die genannten Steuern nach Art. 15 Abs. 5 von den saarländischen Behörden, die Zölle von der französischen Zollverwaltung erhoben werden (Art. 12 Abs. 3).

Im übrigen bleiben die aus der Vergangenheit vorhandenen finanztechnischen Zusammenhänge des Saarlandes mit dem französischen Fiskus nach Maßgabe des Art. 18 erhalten; eine Anlage 4 regelt die Amtshilfe in Steuer-sachen und die Vermeidung der Doppelbesteuerung.

Entsprechend sind die Beziehungen des Saarlandes zum Bund im Steuerwesen lockerer. Artikel 15 Abs. 1 greift in die Ordnung ein, die das Grundgesetz gibt, und unterstellt die gesamte Steuergesetzgebung dem Saarland, soweit sie nicht durch die Abs. 2 und 3 die französische ist; insoweit bedarf sie aber der Zustimmung der Bundesregierung. Wie die Begründung der Bundesregierung zum Saarvertrag mitteilt, ist das eine praktische Folge des Prinzips in Art. 20, welches eine möglichst ähnliche Behandlung der Wirtschaft in Frankreich und im Saarland verlangt, damit die Wettbewerbsgrundlagen nicht künstlich verschoben werden.

Im Brief Nr. 9 Abs. 2 ist noch ausdrücklich gesagt, daß der Bund im Saarland keine Steuern erheben und auch keine Anteile an den saarländischen Steuern beanspruchen wird. Das erklärt wiederum den § 10 des Eingliederungsgesetzes, der dem Saarland die sonst dem Bund zufließenden Steuern beläßt; dafür muß aber das Saarland auch Ausgaben tragen, die im übrigen Bundesgebiet der Bund leistet. Am Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern nimmt das Saarland nicht teil (§ 10 Nr. 3), es erhält jedoch Finanzhilfen vom Bund (§ 10 Nr. 4). Kein Steuergesetz ist im Saarland eingeführt worden.

¹¹⁴⁾ Über das maßgebende materielle Recht siehe oben S. 43 f.

¹¹⁵⁾ Offenbar weil die durch sie geschaffenen Anlagen und Werte in dem einen oder anderen Gebiet lokalisiert sind und ihm nach der Übergangszeit verbleiben. Das ist auch der Grund, warum die Zollbauten nicht aus dem gemeinsamen Aufkommen erstellt werden, sondern dem Saarland nur eine Nutzungsentschädigung bringen (Art. 16 Abs. 4).

Bundesbahn und Bundespost arbeiten seit dem 1. Januar 1957 im Saarland gemäß ihrem Status als Sondervermögen des Bundes (Eingliederungsgesetz §§ 11 und 12). Da die gesetzliche Währung im Saarland während der Übergangszeit die französische ist, unterstehen diese Unternehmen dem Devisenrecht (Brief 9 Abs. 5 u. 6).

9. Die Angelegenheiten, die für die Bundesrepublik im **D e u t s c h - l a n d v e r t r a g** und seinen Zusätzen geregelt sind, bilden den Gegenstand der Art. 51–54 des Saarvertrages, der Anlagen 16 und 17 und der Briefe Nr. 14–16. Die Vertragsteile sind, wenn man ihre Worte ganz strikt auslegen will, nicht davon ausgegangen, daß das Pariser Vertragswerk sich von selbst auf das Saarland ausdehnt; denn ausdrücklich wird festgesetzt, welche seiner Texte auf das Saarland angewandt werden sollen. Daß der Deutschlandvertrag selbst anwendbar ist, wird in Art. 51 gesagt und versteht sich aus dem politischen Charakter seines Inhalts. In großen Zügen ergibt sich, daß der Status fremder Truppen vorläufig nach Anlage 16 zu beurteilen ist, die aber ihrerseits wieder auf Teile des Truppenvertrages verweist (Art. 2). Die Überleitung des Besatzungsrechts ist nicht durch entsprechende Anwendung des Überleitungsvertrages bewirkt, sondern ergibt sich aus dem Saarvertrag selbst insoweit, als er die Fortgeltung früheren Rechts und früher erworbener Positionen verlangt, und aus dem Eingliederungsgesetz, welches – bei Vorrang des Grundgesetzes – das Besatzungsrecht zunächst fortgelten läßt (§§ 7 und 3)¹¹⁶⁾. Restitutions- und Reparationsmaßnahmen werden aufrecht erhalten, und die Restitutionsen sollen zu Ende gebracht werden, auch sind vorderhand keine Ansprüche gegen die Westmächte aus Kriegs- und Besatzungsmaßnahmen zulässig. Indessen gilt für das Saarland nicht der allgemeine Verzicht des Art. 2 des Teils I des Überleitungsvertrages. Wie man aus Art. 54 und 95 erkennt, ist eine weitergehende Einführung des Überleitungsvertrages möglich.

10. Da die Übergangszeit die vollständige Eingliederung des Saarlandes in die Wirtschaft der Bundesrepublik vorbereiten soll, ist ein besonderer Abschnitt den Maßnahmen gewidmet, die den **W i r t s c h a f t s v e r k e h r** zwischen dem Saarland und dem übrigen Bundesgebiet schon jetzt verstärken sollen. In gewisser Weise verfolgte bei der Trennung des Saargebiets vom Deutschen Reich zwischen 1920 und 1935 die Vereinbarung über den Warenaustausch zwischen Deutschland und dem Saarbeckengebiet vom 11. Juli 1925 (RGBl. II, S. 823) denselben Zweck. Insbesondere Investitionsgüter stehen auch jetzt wieder, wie in Art. V des Abkommens von 1925, im Mittelpunkt des Interesses, wie sich aus Art. 48 Abs. 3–6 und den Anlagen 14

¹¹⁶⁾ Darüber oben S. 20 f., Ziff. III 4 b und 5.

4 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 18/1

und 15 ergibt. Es kommt darauf an, durch besondere Erleichterungen für den Zoll, das Kontingentwesen und den Devisenverkehr, diesen Austausch zwischen dem Saarland und dem übrigen Gebiet der Bundesrepublik zu steigern; ähnliche Maßnahmen, aber mit umgekehrtem Vorzeichen, müssen nach Ende der Übergangszeit ergriffen werden, um den französisch-saarländischen Wirtschaftsverkehr auf einer Höhe zu halten, der dem bisherigen Zustand einigermaßen entspricht. Darum ist es interessant, daß ein gemischter Ausschuß, der während der Übergangszeit die Förderung des saarländisch-deutschen Austausches überwacht (Art. 50), das Austauschprogramm für den saarländisch-französischen Austausch nach Ende der Übergangszeit aufzustellen hat (Art. 63).

Der vorläufige Verbleib des Saarlandes im französischen Wirtschaftsgebiet hindert im allgemeinen nicht die Einwanderung und Niederlassung Deutscher im Saarland. Der Vertrag enthält für Banken und Versicherungsunternehmen einige Vorsichtsmaßnahmen. Nur diejenigen deutschen Banken, die vor dem 15. November 1947 im Saarland niedergelassen waren, und ihre Nachfolgeinstitute können im Laufe des Jahres 1957 ihre Tätigkeit dort wieder aufnehmen. Die deutschen Versicherungsunternehmen waren nach der Einführung der Frankenwährung im Saarland ausgeschaltet worden, und französische oder lokale Unternehmen hatten ihre Bestände und Aktiven übernommen¹¹⁷). Die Versicherungswirtschaft ist über diese Fragen zu einem Einverständnis gekommen, das als Anlage 24 dem Saarvertrag beigefügt und dadurch objektives Recht geworden ist, bindend auch für die nicht Beteiligten. Danach werden deutsche Unternehmen gewisse Schonfristen wahren, bevor sie im Saarland ihre Geschäfte aufnehmen.

Das Eingliederungsgesetz hat ferner, ohne ersichtlichen Zusammenhang mit bestimmten Verpflichtungen aus dem Vertrag, in § 9 eine Möglichkeit geschaffen, die Übersiedlung von Gewerbebetrieben von außerhalb (nicht nur aus dem bisherigen Gebiet der Bundesrepublik) ins Saarland zu verhindern, wenn dies zum Schutz der Saarwirtschaft oder einzelner ihrer Zweige notwendig ist – eine Einschränkung der freien Wahl des Arbeitsplatzes (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG), also eines Grundrechtes, die mit den Abweichungen von den organisatorischen Vorschriften des Grundgesetzes nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden dürfte.

11. Für die Übergangszeit sind endlich noch einige Bestimmungen wichtig, die dem Kapitel »Niederlassung und Grenzverkehr« (Art. 69–77) an-

¹¹⁷) Verordnungen des französischen Militärbefehlshabers Nr. 117, des Saargouverneurs Nr. 28, 33, 34, 35, des Hohen Kommissars Nr. 49–45 und 50–21. Die Frage der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten (außerhalb der Sozialversicherung) ist oben S. 26 Ziff. IV 2 a. E. schon gestreift.

gehören, weil sie ihre Wirkung auch auf das endgültige Regime des Saarlandes erstrecken. Der Form nach handelt es sich um die Aufrechterhaltung bestimmter Positionen des *Berufsrechts*. Die im Saarland seit vier Jahren etablierten Franzosen und die in Frankreich seit vier Jahren etablierten Saarländer behalten das Recht, ihr Gewerbe auszuüben, in der Übergangszeit und über sie hinaus. Wenn es im Interesse der französisch-saarländischen Wirtschaftsbeziehungen liegt, können auch darüber hinaus wechselseitig Saarländer und Franzosen zu Gewerben zugelassen werden, und eine besondere Vergünstigung ist für Grenzgänger vorgesehen. Die Art. 69–72 enthalten darüber die Sachvorschriften, die Anlage 22 die Verfahrensvorschriften zum Erwerb der Zulassungspapiere¹¹⁸⁾.

Daß während der Übergangszeit gewerbliche Schutzrechte und Lizenzen aufrechterhalten bleiben, ist im Grunde nur eine Folge des Fortgeltens des französischen Rechts auf diesem Gebiet gemäß Art. 26; es ist aber in den Art. 27, 28 und 32 noch ausdrücklich gesagt.

VI. Ende der Übergangszeit

1. Das Ende der Übergangszeit erfordert die *Abwicklung* der Währungsmaßnahmen und der finanziellen Beziehungen des Saarlandes zu Frankreich. Die im Saarland ansässigen Personen und Unternehmen tauschen ihre Barmittel und Guthaben in DM um, wofür jetzt noch kein Kurs festgesetzt ist. Frankreich erhält bestimmte Beträge in Franken zurück, die wohl als Ausstattung des Saarlandes mit Zahlungsmitteln zu gelten hatten, und die dem saarländischen Fiskus gegebenen Kassenvorschüsse werden beglichen (Art. 55–61). Die Vertragsteile bedienen sich dabei eines gemischten Währungsausschusses, von dem Anlage 18 näher handelt. Die Bundesrepublik garantiert oder übernimmt bestimmte Verbindlichkeiten bei dieser Abwicklung.

Die saarländische Rediskontbank wird aufgelöst (Art. 8 Abs. 7), jedoch sind die sachlichen Richtlinien dafür noch zu vereinbaren, wobei die saarländische Regierung, die Notenbanken der Vertragsteile und die Rediskontbank selbst beigezogen werden.

2. Der *Endzustand* soll sich durch fortdauernde enge französisch-saarländische Wirtschaftsbeziehungen auszeichnen, und Art. 62, der diesen Grundsatz aufstellt, bezeichnet auch den Austausch des Jahres 1955 als Refe-

¹¹⁸⁾ Unabhängig davon und darüber hinausgehend sichert das französische Ratifikationsgesetz zum Saarvertrag Nr. 56–1321 vom 27. 12. 1956 (J. O., S. 12607) in Art. 3 den Franzosen mit saarländischen Berechtigungen und Saarländern mit französischen Berechtigungen die Ausübung bestimmter Berufe in Frankreich zu.

renz. Auch hier handelt es sich, wie bei dem Austausch zwischen dem Saarland und dem übrigen Bundesgebiet während der Übergangszeit, um zwei Sachgebiete: eigentlicher Waren- und Geldverkehr sowie gegenseitige Erleichterung der Niederlassung der Gewerbetreibenden und Arbeiter.

Nachdem die Kommission für den saarländisch-deutschen Handel der Übergangszeit (Art. 50) das Programm für den saarländisch-französischen Handel nach der Übergangszeit aufgestellt hat (Art. 63), überwacht ein neuer Gemischter Ausschuß (Art. 68) die Durchführung dieser Transaktionen.

Man gewinnt den Eindruck, daß diese Bestimmungen alle, so sachdienlich sie sein mögen, doch in zweierlei Hinsicht Schwierigkeiten machen könnten. Sie sind im Verhältnis zu den Wirtschaftsabkommen der Vertragsteile mit dritten Staaten und zu kollektiven Regelungen für regionale Wirtschaftsräume Ausnahmen, deren Anerkennung als solcher nicht unbedingt gesichert erscheint. Einen Ausnahmecharakter innerhalb des deutschen Rechtskreises tragen aber auch die vertraglichen Vergünstigungen für die Saarländer, und es wird hierbei häufig an die wieder beseitigte saarländische Staatsangehörigkeit angeknüpft (vgl. oben S. 27). Daher wäre zu wünschen, daß die neuen Entwicklungen zum gemeinsamen Markt zu einem Zustand führen, der die besonderen Regelungen des Saarvertrages einschließt und überflüssig macht.

3. Ein besonderes Problem der Abwicklung der Übergangszeit bieten die *gewerblichen Schutzrechte*, die seit der wirtschaftlichen Verbindung des Saarlandes mit Frankreich durch die Einführung der Frankewährung dem französischen Recht unterliegen, bis die Übergangszeit zu Ende geht. Auch über diesen Moment hinaus sollen sie nach Art. 66 bestehen bleiben. Die Schwierigkeit liegt darin, daß sie mit den in Deutschland geschützten Rechten kollidieren können, und der genannte Artikel gibt ziemlich ausführliche Vorschriften für die Abgrenzung der Befugnisse der Inhaber. Bemerkenswerterweise soll Art. 66 aber nicht *self-executing* sein, sondern nach seinem Abs. 3 werden die zur Durchführung erforderlichen Vorschriften von der Bundesrepublik erlassen.

4. Die nach der Übergangszeit erwünschten engeren Beziehungen zwischen Frankreich und dem Saarland müssen sich auch in den Befugnissen der beiderseitigen Angehörigen zur *wirtschaftlichen Betätigung* im anderen Gebiet zeigen. Die Vertragsartikel über die Stellung der etablierten Gewerbetreibenden gehören nach der Gliederung des Vertrages dem Endregime an, wirken sich aber schon in der Übergangszeit aus, so daß sie oben S. 50 Ziff. V 11 geschildert sind. Besondere Vorschriften waren erforderlich für die französischen Banken und Versicherungsunternehmen, die während der Übergangszeit noch unter dem Schutz der französischen Gesetzgebung über das Währungs- und Kreditwesen stehen, deren Stellung also durch den

Vertrag noch nicht berührt worden ist. Am Ende der Übergangszeit können sie unter deutschem Recht im Saarland weiterarbeiten (Art. 75 und 77). Für das Bankwesen wird ein Sachverständigenausschuß gebildet, der in Streitfällen zwischen den Regierungen Empfehlungen ausarbeitet (Art. 75 Abs. 10).

Den Unternehmern des Kraftverkehrs waren für den Betrieb über die Grenzen hinaus in Art. 36 Abs. 2 und 3 sowie Anlage 7 gewisse Sicherheiten gegeben worden. Auch diese Berechtigungen bleiben über das Ende der Übergangszeit hinaus bestehen (Art. 67 Abs. 2).

Schließlich darf man, obwohl ein Teil der Regelung das nachbarliche Verhältnis der Staaten betrifft, hier erwähnen, daß auch das Binnenschiffahrtsregime des Art. 39 und der Anlage 8 nach Art. 67 Abs. 3 in die Endregelung übernommen wird, vorbehaltlich solcher Änderungen, die die Vertragsteile selbst noch vereinbaren werden.

5. Die Abmachungen über den *K o h l e n b e r g b a u* im Saarland treten zum größten Teil mit dem Vertrage selbst in Kraft, laufen aber länger als die Übergangszeit, so daß sie, obwohl auch sie ein Ende haben werden, bei der Endregelung erörtert werden dürfen, in der sie ja auch eine wichtige Rolle spielen und ein eigenartiges Bild geben.

Es handelt sich hauptsächlich um drei Fragenkreise: a) die Organisation des früher schon immer fiskalischen Saarbergbaus, der in den Zeiten saarländischen Sonderstatus in französischer Regie geführt wurde, b) den Kohlenabbau im sog. Warndt, einem von der Saar her noch nicht aufgeschlossenen, aber dem lothringischen Bergbau angrenzenden Revier, und c) die Sicherstellung bestimmter Kohlelieferungen aus dem Saarland für Frankreich.

Die Bundesregierung hat, was den ersten Punkt angeht, nach Art. 85 freie Hand, einen neuen Rechtsträger für die Saarkohlengruben zu schaffen¹¹⁹⁾. Besonderer Abmachungen bedurfte es, weil ein großer Teil des leitenden Personals dieser Gruben französisch ist und seine Ablösung, wie von allen Seiten eingesehen wird, nicht umgangen werden kann.

Der Abbau im Warndt wird mittels einer Verpachtung der Lagerstätten an die lothringischen Gruben betrieben, und zwar teils unter Durchörterung der französisch-saarländischen Grenze, teils von Anlagen über Tage aus, die mit den lothringischen Gruben in Betriebseinheit stehen. Hiermit wird ein Zustand legalisiert, der *de facto* schon lange bestanden hat; schon zur Zeit des Sonderstatus von 1920 bis 1935 hat man den Franzosen vorgeworfen, unter der Grenze her im Warndt Kohle abzubauen. Völkerrechtlich sind

¹¹⁹⁾ Einen kurzen Überblick über die Entwicklung findet man bei *Scheuner*, Die Rechtslage der Saarbergwerke, Rechtsgutachten, 1956. Inzwischen ist hierzu ein Bundesgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl. I, S. 1103) ergangen.

die Einzelheiten interessant, weil sie besonders eine Ausübung der Bergpolizei im fremden Staatsgebiet mit sich bringen ¹²⁰⁾.

Sich den Bezug von Saarkohle zuverlässig zu sichern, ist stets ein Motiv der französischen Politik gewesen. Da nun, abgesehen von der Anpachtung eines Teils des Warndt, die Saargruben in deutsche Hand zurückkehren, sichert der Vertrag in Art. 81 eine bestimmte feste Lieferung an Frankreich zu und schafft außerdem eine Absatzorganisation zu dem Zweck, gewisse Anteile der Förderung an der Saar dem französischen Markt zuzuführen (Art. 83). Zugleich soll vermieden werden, daß die Saarkohle der lothringischen Kohle eine ungebührliche Konkurrenz mache.

In diesen Angelegenheiten hat nun aber die Montanunion über die Beachtung der Grundsätze des gemeinsamen Marktes zu wachen, die durch solche Vorweg Sicherungen beeinträchtigt sein könnten. Im Amtsblatt der EGKS S. 325/56 ff. ist ein Briefwechsel zwischen den Vertragsteilen des Saarvertrages und der Hohen Behörde veröffentlicht, in dem die letztere unter dem 24. Oktober 1956 sich ihre Kompetenzen aus dem EGKS-Vertrag vorbehält und den Vorrang dieses Vertrages vor dem Saarvertrag betont.

VII. Gewährleistung

1. Die Gewährleistung der Vertragsdurchführung besteht praktisch zum größten Teil darin, daß der Vertragsinhalt innerstaatliches Recht wird ¹²¹⁾. Die meisten Vorschriften sind *self-executing*; wie oben S. 35 Ziff. V 2 a ausgeführt ist, hat der Vertrag selbst zahlreiche Sachgebiete bis ins einzelne geregelt, und seine Bestimmungen können von dem Interessierten vor der zuständigen Behörde oder vor Gericht angerufen werden. Nicht anders ist es dort, wo der Vertrag nur einen wichtigen Aspekt einer individuellen Situation behandelt, z. B. eine Diskriminierung verbietet, eine Berechtigung fortbestehen läßt oder Kollisionsnormen aufstellt (s. oben S. 35 Ziff. V 2 b).

Nach der bei uns herrschenden Praxis, die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1957 im Konkordatsstreit ihren Ausdruck ge-

¹²⁰⁾ Ähnliche, aber nicht so ins einzelne ausgearbeitete Regelungen findet man an der deutsch-niederländischen Grenze, so nach Art. 19 und 20 des preußisch-niederländischen Grenzvertrages vom 26. 6. 1816 (Martens, Rec. I Suppl. 3, S. 24), dazu Urteil des Oberlandesgerichts Köln vom 21. 4. 1914, Zeitschrift für Völkerrecht Bd. 8, S. 437, und Vali, *Servitudes of international law*, 1933, S. 172 ff., und nach den deutsch-niederländischen Verträgen vom 17. 5. 1939 (RGBl. 1939 II, S. 1019) und vom 18. 1. 1952 (BGBl. 1953 II, S. 119).

¹²¹⁾ Ausdrücklich verweist der Vertrag auf die richterliche Garantie seiner Durchführung in Anlage 1 Art. 10 (s. oben S. 32) für den Schutz vor Diskriminierung aus politischen Gründen.

funden hat (E I 2 b u. E IV 1), gilt der völkerrechtliche Vertrag als einfaches Gesetz. Jedoch wird man für den Saarvertrag die These in Anspruch nehmen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil über das Saarstatut aufgestellt hat und die dahin geht, daß ein Vertrag trotz eines Widerspruchs mit dem Grundgesetz abgeschlossen werden kann und als innerstaatliches Recht gilt, wenn durch ihn ein dem Grundgesetz widersprechender Zustand verbessert und ihm angenähert wird (BVerfGE 4, 168 ff.). Hiermit werden Vertragsbestimmungen sanktioniert, die als Verfassungsdurchbrechung erscheinen müßten. Der Saarvertrag vom 27. Oktober 1956 nähert sich dem Grundgesetz noch mehr als das damals beurteilte Saarstatut. Daher wird die Gewährleistung seiner Durchführung nicht dadurch gestört werden, daß man seine Bestimmungen an den Artikeln des Grundgesetzes mißt¹²²⁾.

Auf der anderen Seite folgt aus der Einordnung des Vertrages in den Kreis der einfachen Gesetze, daß ein späteres Gesetz dem Vertrage vorgehen würde. Dies wird man als die bei uns überwiegende Meinung ansehen können, und der Zustand ist derselbe wie in den meisten Staaten, wo die theoretische Möglichkeit zugegeben wird, daß ein vertragswidriges Gesetz die Behörden und Gerichte des Landes bindet. Praktisch tritt dann noch die Schwierigkeit auf, wie man bei so vage ausgedrückten Verpflichtungen wie etwa derjenigen des Art. 20 Abs. 1 eine Maßnahme oder ein Gesetz an der Norm des Vertrages messen soll – dieselbe Schwierigkeit, die im Recht der Montanunion bei der Handhabung der Grundsätze der Art. 3–5 des EGKS-Vertrages auftritt. Man kann sie hier ausklammern, weil Art. 94 ein besonderes Verfahren vorsieht, wenn streitig wird, ob die deutsche Gesetzgebung im Saarland dem Vertrag widerspricht. Diese Sonderbestimmung aus der völkerrechtlichen, schiedsgerichtlichen Gewährleistung des Vertrages gibt dem Schiedsgericht und in bestimmten Fällen einem engeren Ausschuß des Schiedsgerichts die Befugnis, ein dem Saarvertrag widersprechendes Gesetz durch seinen Spruch außer Kraft zu setzen. Man kann daraus den Schluß ziehen, daß dieses besondere Verfahren jede andere Kontrolle der deutschen Gesetzgebung an Hand des Vertrages ausschließen soll¹²³⁾.

2. Der Schutz des Einzelnen, dem der Saarvertrag Rechte und Positionen sichert, liegt also bei den Gerichten, den ordentlichen und den Verwaltungsgerichten, und sein Umfang hängt zunächst davon ab, wie weit

¹²²⁾ Ob man dasselbe von den Verfassungsdurchbrechungen sagen kann, die das Eingliederungsgesetz vornimmt, mag hier dahingestellt bleiben.

¹²³⁾ Es verhielte sich dann wie im französischen Recht, wo die Kontrolle des innerstaatlichen Rechts am völkerrechtlichen Vertrag dem Richter untersagt ist. So, trotz den einschlägigen Artikeln der französischen Verfassung, M o u s k h é l y, diese Zeitschrift Bd. 13, S. 114 f.

der Rechtsschutz gegen den Staat überhaupt verwirklicht ist¹²⁴). Der Saarvertrag selbst verstärkt ihn nur unwesentlich, etwa durch den besonderen Rechtszug, den Anlage 1 in Art. 10 zum Schutz des politisch kompromittierten Saareinwohners gegen Diskriminierungen einrichtet (oben S. 32) oder die Vergleichskommission der Anlage 11, Art. 5–7, die in das Zollstrafverfahren eingeschaltet werden kann (oben S. 46 Ziff. V 7 b, a. E.). Die letztere ist wie auch der Gemischte Gerichtshof, trotz ihrer internationalen Besetzung ihrer Aufgabe nach keine internationale Instanz. Es handelt sich vielmehr um Einrichtungen innerhalb einer Gerichtsorganisation, die im übrigen keine anderen Aufgaben hat als die Gesamtheit einer innerstaatlichen Gerichtsbarkeit überhaupt. Das Bild verwirrt sich nur dadurch, daß im Saarland zwei verschiedene Staatsgewalten wirken, die französische nach ihrem eigenen Recht behandelt werden will und zur Sicherheit dafür, daß dies geschieht, sich nur einer besonderen Gerichtsbarkeit im Saarland stellt.

Daß die französischen Zentralbehörden, deren Befugnisse sich auf das Saarland erstrecken, auch vom Saarländer nach den französischen Vorschriften und vor der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit belangt werden können, sollte man annehmen dürfen. Dann hätte man die Zuständigkeit des Gemischten Gerichtshofs für Rekurse gegen die französische Bankenkontrollkommission (Art. 43 Abs. 1 unter a 3, oben S. 47 Ziff. V 7 c, a. E.) als Ausnahme zu werten, die nicht zu dem Schluß führt, daß es im übrigen einen Rekurs an den Conseil d'État überhaupt nicht gäbe.

Ein Rechtsweg zu einer internationalen Instanz wird dem Einzelnen in Angelegenheiten der Währungsumstellung wahlweise neben der Anrufung des zuständigen Gerichts eröffnet. Anlage 18 Art. 5 läßt Beschwerden an den Paritätischen Währungsausschuß zu, und danach kann ein besonderes Schiedsgericht angerufen werden, in dem der Präsident des Schiedsgerichts nach Art. 89 des Saarvertrags (s. unten) den Vorsitz führt.

3. Eine weitere Art der Gewährleistung des Vertrages würde in der Aufsicht des Bundes über das Saarland liegen. Wenn man annimmt, daß der Saarvertrag als Vertrag des Bundes seinem ganzen Inhalt nach Bundesrecht wird, so müßte auf allen Sachgebieten, auf denen das Saarland den Vertrag durchzuführen hat, die Rechtsaufsicht des Bundes nach Art. 84 GG eingreifen. Nur für diejenigen Sachgebiete, die zwar im Vertrage geregelt sind, aber trotzdem zu keiner Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören, gäbe es nach den Ausführungen des Konkordatsurteils auch keine Bundesaufsicht.

¹²⁴) Nach Oehlenschläger, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Saarland, Die Öffentliche Verwaltung 1957, S. 129–135, bes. 134, entspricht er demjenigen in den anderen Ländern der Bundesrepublik.

4. Der Vertrag sieht im völkerrechtlichen Bereich, also in den Beziehungen der Vertragsteile selbst, eine vollständige *Streiterledigung* vor. Sie verdrängt wegen ihrer Spezialität *ratione materiae* alle andere internationale Gerichtsbarkeit, an der die Bundesrepublik und Frankreich beteiligt sein könnten. Der wichtigste Text ist hier Art. 10 des Brüsseler Vertrags in der gegenwärtig geltenden Fassung; er enthält selbst in Abs. 5 einen Vorbehalt zugunsten der besonderen Verträge; demgemäß enthält die Erklärung der Bundesregierung vom 18. April 1955, mit der sie sich der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen hat ^{124a)}, unter »a« den Vorbehalt eines anderen Verfahrens.

Einige mehr technische Fragen werden von besonderen Ausschüssen oder Schiedsrichtern entschieden, so solche der Sozialversicherung nach Anlage 6 Teil A Art. 30 Abs. 2 und Teil E Art. 17 Abs. 2, der Währungsumstellung, wenn die Vertragsstaaten selbst streiten (Anlage 18 Art. 4), des Pachtvertrags über die Kohlenfelder im Warndt (Anlage 25 Art. 19) und der gemeinsamen Kohlenverkaufsorganisation (Anlage 29 Art. 6).

Man wird annehmen dürfen, daß dort, wo der Einzelne selbst Rechte aus dem Vertrag gegen einen der vertragschließenden Teile geltend machen kann, die Befassung des Schiedsgerichts ausgeschlossen ist, so vor allem dort, wo der französische Staat nach Art. 43 Abs. 1 a vor dem Gemischten Gerichtshof belangt werden kann. Denkbar wären Fälle einer zulässigen diplomatischen Protektion, wenn ein saarländisches oder französisches Gericht eine Rechtsverweigerung begeht; aber gegenüber dem Gemischten Gericht wird es kaum möglich sein, diesen Weg zu beschreiten.

5. Das Hauptorgan der Streiterledigung aus dem Saarvertrag ist das *Schiedsgericht* nach Art. 89–94. Es ist ein ständiges und besteht aus fünf Richtern, von denen nur je ein Beisitzer Franzose und Deutscher ¹²⁵⁾ sein können, sowie aus fünf Stellvertretern, von denen dasselbe gilt (Art. 90). Ein engeres Gremium, bestehend aus dem Präsidenten und aus den Richtern, die den Vertragsteilen angehören, entscheidet in den Fällen des Art. 94 Abs. 2 und 3, und der Präsident sitzt den besonderen Schiedsgerichten der Anlage 18 Art. 5 und der Anlage 29 Art. 6 vor.

Im allgemeinen hat der Anrufung des Schiedsgerichts der Versuch voranzugehen, den Streit auf diplomatischem Wege beizulegen (Art. 89). In Fragen der Zulassung französischer Banken nach dem Ende der Übergangszeit ist nach Art. 75 Abs. 10 eine Empfehlung des Ausschusses von Bank-Sachverständigen nachzusuchen; offenbar entfallen dann die diplomatischen Ver-

^{124a)} BGBl. 1956 II, S. 809 f.

¹²⁵⁾ Daß er Saarländer sei oder daß die Regierung des Saarlandes überhaupt bei der Bestellung des Schiedsgerichts mitwirke, sagt der Vertrag nicht.

handlungen. Auch in den besonderen Verfahren der Art. 93 und 94, in denen die Übereinstimmung der deutschen und saarländischen Rechtssetzung mit dem Vertrage überprüft wird, sollen angesichts der kurzen Fristen solche Verhandlungen gewiß unterbleiben. Für alle Verfahren bedarf es keines Kompromisses; das Schiedsgericht wird einseitig mit einer Klageschrift angerufen (Art. 89: *à la requête de l'une ou l'autre partie*).

6. Die Verfahren der Art. 93 und 94 erscheinen besonders bedeutsam, weil bei der ganzen Art und Weise, in der sich das Regime des Vertrages mit der deutschen und saarländischen Rechtsordnung verflücht, die meisten Zweifelsfälle aus Anlaß der Gesetzgebung auftreten werden. Auch werden für die Bevölkerung des Saarlandes Widersprüche zwischen Vertragsregime und nationaler Gesetzgebung sehr unangenehm sein. Wenn man die Art. 93 und 94 in Ermangelung veröffentlichter Materialien nach ihrem Zweck auslegt, so wird man von einer abstrakten Normenkontrolle sprechen dürfen, die allerdings auch positiv, d.h. durch Einführung einer Rechtsnorm, wirken kann.

a) Das französische Recht, das nach dem 1. Januar 1957 im Saarland einzuführen ist, gilt dort nicht kraft seiner Verkündung in Frankreich, sondern wird formell durch gleichlautende Verordnungen der Saarregierung eingeführt (Art. 41). Die Saarregierung ist verpflichtet, auf den betroffenen Sachgebieten das französische Recht auf die bezeichnete Weise einzuführen. Geschieht dies nicht, so wird Frankreich das Schiedsgericht nach Art. 93 anrufen; so erklärt sich die Wendung im Eingang dieses Artikels, daß eine Meinungsverschiedenheit darüber bestehe, »ob die Nichteinführung einer französischen Rechtsvorschrift im Saarland den Bestimmungen dieses Vertrages widerspricht«.

Der Präsident des Schiedsgerichts kann vorläufig entscheiden, daß eine französische Rechtsvorschrift, die die Saarregierung nicht eingeführt hat, vorläufig in Kraft tritt. Man wird daraus schließen können, daß auch die endgültige Entscheidung des Schiedsgerichts unmittelbar das Inkrafttreten französischen Rechts aussprechen kann, daß also nicht nur die Verpflichtung zum Inkraftsetzen festgestellt oder die Saarregierung hierzu verurteilt wird.

Die Ausschlußfrist von einem Monat, die für einen solchen Antrag in Art. 93 Abs. 1 gesetzt ist, läßt annehmen, daß nach Ablauf dieser Klagefrist der bestehende Zustand als rechtens gilt. Weder kann Frankreich sich in dem normalen Verfahren vor dem Schiedsgericht über die Nichteinführung einer französischen Rechtsvorschrift beschweren, noch kann vor einer saarländischen Behörde oder einem saarländischen Gericht die Anwendung einer französischen Vorschrift mit der Begründung verlangt werden, daß sie ein Sach-

gebiet betreffe, welches nach dem Saarvertrag im Saarland dem französischen Recht unterstehe.

Nicht im Vertrag geregelt ist die Frage, was zu geschehen hat, wenn die Saarregierung eine französische Rechtsvorschrift einführt, die sich nicht auf eines der im Vertrag bezeichneten Sachgebiete bezieht. Die Vertragsteile müßten selbst das Schiedsgericht nach Art. 89 anrufen und dort im Normalverfahren die Verpflichtung feststellen lassen, die Einführungsverordnung wieder aufzuheben. Ob der Einzelne geltend machen kann, daß die Verordnung dem Vertrag widerspricht, ist zweifelhaft. Denn es handelt sich um französisches Recht, welches trotz der Einkleidung in eine lokale Verordnung nach französischen Grundsätzen anzuwenden ist; es handelt sich trotz der Formalie der Einführungsverordnung um materielles Gesetzesrecht, das der französische Richter (und damit der Gemischte Gerichtshof) nicht überprüfen kann.

b) In ähnlicher Weise behandelt das Schiedsgericht den umgekehrten Fall, daß behauptet wird, deutsche Gesetzgebung verstoße gegen den Vertrag. Auch hier besteht eine Klagefrist von einem Monat, nach welcher offenbar weder vor dem Schiedsgericht noch sonst von Betroffenen ein Widerspruch zwischen der deutschen Vorschrift und dem Vertrag gerügt werden darf. Man hat hier also den Schutz des Einzelnen und die Rechtssicherheit im Konflikt von nationalem und internationalem Recht verwirklicht, die man im EGKS-Vertrag noch vermißt. Es wird eine allgemeinverbindliche Entscheidung über die Gültigkeit der mit dem Vertrag kollidierenden *lex posterior* gefällt.

Wenn das deutsche Recht mit der französischen Gesetzgebungskompetenz zusammenstößt, entgegen dem Verbot des Art. 22 diskriminiert oder dem französischen Preisrecht nicht angepaßt ist, wie es Art. 21 vorschreibt, befindet ein engeres Gremium des Schiedsgerichts, in dem die neutralen Beisitzer fehlen und nur der Präsident als unparteiische Person mitwirkt, vorläufig über die Sache und kann die Wirksamkeit der deutschen Rechtsvorschrift suspendieren (Art. 94 Abs. 2). Vor dem Schiedsgericht sind sogar die mehr wirtschaftspolitischen Bestimmungen des Art. 20, die eine wesentliche Gleichheit der wirtschaftlichen Bedingungen in beiden Gebieten während der Übergangszeit sichern sollen, justitiabel¹²⁰⁾, so daß die Gültigkeit einer deutschen Rechtsvorschrift im Saarland an diesem Artikel gemessen werden kann (Art. 94 Abs. 3).

Es ist begrüßenswert, daß nach dem ganzen System das Schiedsgericht die Normenkontrolle durch die nationalen Gerichte ausschließt, denn es ent-

¹²⁰⁾ Wirtschaftspolitisch ist auch die dem engeren Schiedsgericht zu unterbreitende Frage, ob die Preise der saarländischen Monopole den französischen nachteilig sein können (Anlage 5 Art. 1 Abs. 8 Satz 3, Art. 2 Abs. 5 Satz 3).

stände die sehr schwierige Frage¹²⁷⁾, ob Art. 20 wirklich so viel spezifisch juristischen Gehalt hat, daß der nationale Richter an ihm positive Rechtsvorschriften messen könnte. Eine offene Frage bleibt trotzdem, wie das Schiedsgericht die Einhaltung von Vorschriften wie etwa Art. 13 Abs. 3 Satz 2 (Berücksichtigung der besonderen Interessen des Saarlandes bei Wirtschaftsverhandlungen mit dritten Staaten) oder der zahlreichen *pacta de contrahendo* beurteilen soll. Vielleicht darf man doch annehmen, daß das Schiedsgericht – und Art. 89 verpflichtet es nicht ausdrücklich dazu – sich nicht auf die rein juristischen Fragen beschränkt, sondern ein gewisses Maß von politischer Entscheidung mit in seine Sprüche legt.

¹²⁷⁾ Offenbar wegen der Schwierigkeit dieser Frage ist für die Kontrolle am Art. 20 die Entscheidungsfrist von 5 Tagen auf 1 Monat verlängert (Art. 94 Abs. 3 im Vergleich zu Abs. 2).