

gestellt bleiben, ob eine Verfassungsbeschwerde überhaupt auf Art. 25 GG gestützt werden kann.

Die Verfassungsbeschwerde ist daher zurückzuweisen.

Dr. Wintrich

Dr. Scheffler

Dr. Heiland

Dr. Scholtissek

Dr. Draht

Dr. Stein

Wessel

Ritterspach

Lehmann

A n m e r k u n g

I. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem vorliegenden Beschluß, ohne daß es für die Entscheidung über diese Verfassungsbeschwerde (VerfBeschw.) unbedingt erforderlich gewesen wäre, das Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 26. August 1952 in seiner Gesamtheit auf seine Vereinbarkeit mit den Artikeln 3 und 14 GG geprüft. Der Beschluß ist deshalb für alle vom Abkommen Betroffenen von grundsätzlicher Bedeutung, darüber hinaus aber auch für die Frage der Verfassungsmäßigkeit des deutsch-schwedischen Abkommens über deutsche Vermögenswerte in Schweden vom 22. März 1956¹⁾ sowie etwa noch zu schließender Abkommen über deutsches Auslandsvermögen.

Das deutsche Auslandsvermögen wurde gegen Ende des 2. Weltkrieges in den meisten Staaten, auch in den während des Krieges neutralen und mit dem Reich verbündeten, einer Ausnahmebehandlung unterworfen. Sie reicht, von Land zu Land verschieden, vom bloßen Verfügungsverbot bis zur entschädigungslosen Konfiskation²⁾. Die Bundesrepublik erklärte in dem mit den Drei Mächten geschlossenen »Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen«³⁾, sie werde

»in Zukunft keine Einwendungen gegen die Maßnahmen erheben, die gegen deutsche Auslands- oder sonstige Vermögen durchgeführt worden sind oder werden sollen, das beschlagnahmt worden ist für Zwecke der Reparation oder Restitution oder auf Grund des Kriegszustandes oder auf Grund von Abkommen, die die Drei Mächte mit anderen alliierten Staaten, neutralen Staaten oder ehemaligen Bundesgenossen Deutschlands geschlossen haben oder schließen werden«⁴⁾.

Sie bestätigte damit die Rechtsfolge, die sich bereits aus der teilweisen Festschreibung des Kontrollratsgesetzes Nr. 5 und des Gesetzes Nr. 63 der Alliierten Hohen Kommission in Art. 2 des Sechsten Teils ÜV ergab, nämlich, daß sie gewisse Maßnahmen anderer Staaten gegen das deutsche Auslandsvermögen hinnehmen werde⁵⁾.

¹⁾ BGBl. II, S. 811 ff.

²⁾ Vgl. »Deutsches Vermögen im Ausland«; den Bericht des Abg. Pfl e i d e r e r vom 16. 5. 1952, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3389; v. S c h m o l l e r - M a i e r - T o b l e r, Handbuch des Besatzungsrechts, 1951, § 51.

³⁾ Sogenannter Überleitungsvertrag (ÜV), BGBl. 1955 II, S. 405 ff.

⁴⁾ Art. 3 Abs. 1 des Sechsten Teils ÜV.

⁵⁾ Vgl. E r i c h K a u f m a n n, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundes-

Dies ist für die Bundesrepublik der Ausgangspunkt für Verträge über deutsches Auslandsvermögen, das nach dem 2. Weltkrieg einer Ausnahmebehandlung durch dritte Staaten unterworfen wurde. Zwar ist der Überleitungsvertrag erst nach dem hier behandelten Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz in Kraft getreten. Die eben erwähnten besatzungsrechtlichen Vorschriften sowie die Besatzungssituation im allgemeinen hinderten die Vermögensinhaber wie die Bundesrepublik jedoch schon damals, wirksam Einwendungen zu erheben.

II. Die Ausführungen über die Zulässigkeit der VerfBeschw. unter II 1 des Beschlusses sind die natürliche – grundsätzlich bedeutsame – Fortentwicklung der dort angeführten Entscheidungen im Normenkontrollverfahren. Auch ohne diese Präjudizien, an denen insbesondere Erich Kaufmann⁶⁾ und Zacher⁷⁾ Kritik geübt haben, hätte das Gericht zu seinem Ergebnis kommen müssen. Denn die VerfBeschw. steht nach § 90 BVerfGG gegenüber allen Grundrechtsverletzungen durch die (deutsche) öffentliche Gewalt offen ohne Rücksicht auf die Form, in der diese tätig geworden ist. Wichtig auch für die Frage nach der Begründetheit der VerfBeschw. ist die das Urteil vom 4. Mai 1955 zum Abkommen über das Saarstatut⁸⁾ ergänzende Feststellung, daß die Grundrechte die deutsche öffentliche Gewalt auch binden, »soweit Wirkungen ihrer Betätigung im Ausland eintreten«. Die Anwendung dieses Grundsatzes mag im Einzelfall auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Im Prinzip ist dem Gericht jedoch wohl zuzustimmen.

Auf die von der Bundesregierung vertretene These, das Zustimmungsgesetz zu den deutsch-schweizerischen Abkommen sei ein nichtjustitierbarer Regierungsakt, ist das Gericht nicht weiter eingegangen⁹⁾. Der Kreis der umstrittenen gerichtsfreien Hoheitsakte dürfte nach dieser Entscheidung jedenfalls insoweit weiter eingengt sein, als die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Betracht kommt.

Die Frage, auf welche Weise gegebenenfalls ein Widerspruch zwischen völkerrechtlicher Gültigkeit und Verfassungswidrigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages zu lösen ist, brauchte im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden.

III. Zu Ziff. III des Beschlusses sei bemerkt, daß das Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention für die Bundesrepublik nicht mit der Verkündung des Gesetzes vom 20. Dezember 1956 in Kraft getreten ist, sondern – gemäß Art. 6 der Menschenrechtskonvention – erst mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 13. Februar 1957¹⁰⁾.

regierung 1952, Nr. 138, S. 1269 ff.; Schütte, Der Betriebs-Berater 1952, S. 448 ff.; ferner die Urteile des BGH vom 13. 12. 1956 (II ZR 86/54), Monatsschrift für Deutsches Recht, 1957, S. 276 ff. nebst Anmerkungen von Beitzke a. a. O. und Seidl-Hohenveldern, Recht der internationalen Wirtschaft, Jg. 3 (1957), S. 134 ff., und vom 11. 7. 1957 (VII ZR 226/56 und II ZR 318/55), Recht der internationalen Wirtschaft a. a. O., S. 163 ff., 165.

⁶⁾ Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 445 ff.

⁷⁾ Deutsches Verwaltungsblatt 1955, S. 649 ff., 696 f.

⁸⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (169).

⁹⁾ Vgl. BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (161 f.).

¹⁰⁾ BGBl. II, S. 226.

Zu der im Beschluß offen gebliebenen Frage, ob eine VerfBeschw. auch auf eine Verletzung der Konvention, des Zusatzprotokolls oder einer durch Art. 25 GG transformierten, Individualrechte begründenden allgemeinen Regel des Völkerrechts gestützt werden kann, ist zu bemerken, daß § 90 BVerfGG die Rechte erschöpfend aufzählt, bei deren Verletzung eine VerfBeschw. zulässig ist. Daher ist die Heranziehung der erwähnten Abkommen oder etwaiger durch Art. 25 GG transformierter Völkerrechtsnormen als *selbständige* Grundlage einer Verf.-Beschw. nicht möglich¹¹⁾.

IV. Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung des Abkommens unter dem Gesichtspunkt der *Eigentumsgarantie* und des *Gleichheitssatzes* (IV) geht das Gericht zutreffend von der Lage aus, in der sich die deutschen Eigentümer von Vermögenswerten in der Schweiz im Zeitpunkt des Vertragsschlusses befanden. Wenn es ausführt, daß die *vor* Vertragsschluß erfolgten Eingriffe in das deutsche Auslandsvermögen nicht am Grundgesetz gemessen werden könnten, so bestätigt es *implicit* noch einmal die im Saarurteil mit Recht vertretene Auffassung: Die bloße Tatsache, daß die Bundesrepublik Abkommen zur Regelung von Fragen schließt, die sich aus einer ohne ihre Mitwirkung entstandenen Lage ergeben, stellt für sich genommen noch keine Anerkennung dieser Lage und somit auch keine Verfügung über den Gegenstand des Abkommens dar¹²⁾. Bedenken bestehen allerdings dagegen, daß das Gericht bei der Abwägung der gegebenen Lage mit der durch das Abkommen geschaffenen neuen Lage die ungünstigere der im Abkommen vorgesehenen beiden Alternativen zugrunde legt, daß nämlich das in der Schweiz belegene Vermögen des Beschwerdeführers gemäß Art. 8 Abs. 1 des Abkommens liquidiert worden wäre. Der Beschwerdeführer hatte die Möglichkeit, von der er und mit ihm fast alle übrigen Vermögensinhaber Gebrauch gemacht haben, die Liquidation durch Zahlung des in Art. 4 genannten Beitrages abzuwenden. Darin liegt die wesentliche Bedeutung des Abkommens. Der Liquidation unterlagen grundsätzlich nur Vermögenswerte derjenigen, die sich von der Aufbringung der Ablösungssumme, mit der das in der Schweiz belegene deutsche Vermögen »freigekauft« worden war, ausschlossen. Deshalb wäre in erster Linie auf die Prüfung der Frage abzustellen gewesen, ob unter den gegebenen Umständen die Auferlegung einer Beitragspflicht zulässig war. Bei Bejahung dieser Frage könnte man Art. 8 Abs. 1 unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten allenfalls dann beanstanden, wenn er die Nichtbeitragswilligen willkürlich schlechter stellte.

Bei Abwägung der vorher gegebenen gegen die durch das Abkommen geschaffene Lage hat sich das Gericht unter IV, 2 im einzelnen mit der Auffassung des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, im Zeitpunkt des Vertragsschlusses habe die von den vertragschließenden Organen der Bundesrepublik angenommene Gefahr einer Liquidation des deutschen Vermögens in der Schweiz ernstlich nicht mehr be-

¹¹⁾ Vgl. zur Heranziehung der Menschenrechtskonvention BVerfGE Bd. 4, S. 110 und Geck, Deutsches Verwaltungsblatt 1957, S. 43.

¹²⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (173 f.).

standen. Zur Frage, inwieweit die in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gerügte Beurteilung einer politischen Situation durch die vertragschließenden Organe des Bundes der Nachprüfung durch das Gericht unterliegt, hatte es im Saarurteil ausgeführt:

»Wenn die vertragschließenden Organe der Bundesrepublik erklären, daß andere und bessere Lösungen der Saarfrage politisch nicht erreichbar waren, so muß dies für das Bundesverfassungsgericht dann genügen, wenn die vereinbarten Lösungen die Schranken des Ermessens nicht überschreiten«¹³⁾.

Ob das Gericht diesen Maßstab für seine Nachprüfungsbefugnis auch bei der Beurteilung der vorliegenden Frage angelegt hat, läßt sich nicht mit Sicherheit sagen. Die Ausführungen unter IV, 2 zwingen jedenfalls nicht zu der Annahme, das Gericht sei hier von der im Saarurteil vertretenen Auffassung abgewichen und habe ein eigenes Urteil über die politischen Chancen für eine spätere bedingungslose Freigabe des deutschen Vermögens in der Schweiz abgeben wollen. Das Gericht beschränkt sich nämlich auf die Erwähnung von Tatsachen, insbesondere von Botschaften und Berichten des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung, die auch im Rahmen der im Saarurteil eingehaltenen begrenzten Nachprüfung zu würdigen gewesen wären.

Zur Beurteilung der bei Vertragsschluß gegebenen Gesamtsituation gehört auch die vom Gericht unter IV, 5 b geprüfte Frage, ob der Beschwerdeführer nach schweizerischem Recht die Möglichkeit hatte, Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der derzeitigen Beschlagnahme und einer späteren Liquidation zu erheben oder einen über den Liquidationserlös hinausgehenden Entschädigungsanspruch geltend zu machen. Die im Ergebnis zutreffenden Ausführungen hierzu lassen offen, ob sich das Gericht zu der für die Beantwortung dieser Frage erforderlichen Prüfung des einschlägigen ausländischen Rechts in vollem Umfang selbst für zuständig hielt oder ob es lediglich sagen wollte, der unter I, 3 des Beschlusses wiedergegebenen Beurteilung des ausländischen Rechts durch die vertragschließenden Organe der Bundesrepublik hafteten keine justitiablen Fehler an.

Die Ausführungen unter IV, 2 und 5 b, der Beschwerdeführer habe bei Vertragsschluß weder Aussicht auf eine für ihn günstigere Regelung gehabt, noch sei ihm durch die in Art. 10 Abs. 1 des Abkommens enthaltene »Schlußquittung« (auch bei extensiver Auslegung derselben) etwas entzogen worden, was ihm früher zustand, hätte zur Zurückweisung der VerfBeschw. ausgereicht, soweit mit ihr eine Verletzung von Art. 14 GG gerügt war. Damit war dargelegt, daß schon tatbestandsmäßig kein Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt in das verfassungsrechtlich geschützte Vermögen des Beschwerdeführers vorlag. Die Gedanken unter IV, 3 und IV, 5a dürften insoweit wohl auch nur Eventualerwägungen für den Fall einer günstigeren Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Vertragsschlusses darstellen. Gleichwohl sind sie von Bedeutung, weil sie wesentliche Grundsätze des Saarurteils weiterentwickeln. Dem Saarurteil muß man entnehmen, daß nach Auffassung des Gerichts die Anerkennung eines von einer aus-

¹³⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (178).

ländischen Macht in der Vergangenheit einseitig herbeigeführten Zustandes durch die Bundesrepublik oder die Mitwirkung der Bundesrepublik an einer Neuordnung des bestehenden Zustandes unter Umständen als ein Grundrechte verletzender Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt zu werten ist. Zur Vertiefung der Frage, wann eine solche Anerkennung oder Mitwirkung Grundrechte verletzt, bestand damals kein Anlaß, da das Gericht im Abkommen über das Statut der Saar¹⁴⁾ »keine Legitimierung der im Saargebiet bestehenden tatsächlichen Machtlage« erblickte¹⁵⁾: die Bundesrepublik habe weder den bei Vertragsschluß bestehenden Zustand anerkannt, noch habe sie unmittelbar an der im Abkommen statuierten neuen Ordnung mitgewirkt¹⁶⁾. Im vorliegenden Beschluß geht das Gericht einen Schritt weiter. Es läßt zwar dahingestellt, ob das deutsch-schweizerische Abkommen als Mitwirkung der Bundesregierung an der Liquidation gewisser deutscher Vermögenswerte angesehen werden kann oder ob die Liquidation nur als eine unabwendbare Maßnahme hingenommen wurde. Das Gericht beschränkt sich auf die Feststellung, daß schon diese Frage zweifelhaft sein könne. Außerdem hält es jedoch für zweifelhaft, »ob in dieser Liquidation eine Enteignung im Sinne von Artikel 14 GG zu erblicken wäre«. Daraus wird man schließen dürfen, daß das Gericht in der bloßen Mitwirkung an der Liquidation noch keinen Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt in das verfassungsrechtlich geschützte Vermögen der Betroffenen sieht, vielmehr das Vorliegen eines derartigen Eingriffs allenfalls dann bejahen würde, wenn der Keim zur Liquidation im Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht gelegt war. Eine Anerkennung hoheitlicher Eingriffe fremder Staaten in deutsches privates Auslandsvermögen oder eine Mitwirkung der Bundesrepublik an der Neuregelung des von einem fremden Staat einseitig herbeigeführten Zustandes würden die Bundesrepublik zur Leistung einer Entschädigung also nur dann und nur insoweit verpflichten, als dadurch die Lage der betroffenen Vermögensinhaber tatsächlich verschlechtert wird. Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Ob die Bundesrepublik fremde Hoheitsakte lediglich hinnimmt, oder ob sie sie anerkennt bzw. an der Neuregelung eines bestehenden Zustandes mitwirkt, ist zwar in politischer oder völkerrechtlicher Hinsicht von erheblicher Bedeutung. Im vorliegenden Zusammenhang geht es jedoch nicht um die politische und völkerrechtliche Bedeutung der Anerkennung und Mitwirkung, sondern allein um die verfassungsrechtliche Würdigung des Verhaltens der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt der Enteignung. Ist eine Enteignung im Sinne von Art. 14 GG nur bei einem Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt gegeben, so fällt die Begründung dafür schwer, daß die Anerkennung oder Mitwirkung im Gegensatz zur bloßen Hinnahme schon dann eine Entschädigungspflicht der Bundesrepublik gegenüber den durch ausländische Maßnahmen geschädigten Personen nach sich ziehen sollte, wenn dadurch bestehende und durchsetzbare Vermögensrechte gar nicht beeinträchtigt werden. Das entscheidende Kriterium für die Entschädigungspflicht der Bundes-

¹⁴⁾ BGBl. 1955 II, S. 295 ff.

¹⁵⁾ BVerfGE Bd. 4, S. 157 ff. (175).

¹⁶⁾ A. a. O., S. 172 f.

republik liegt demnach in der Frage, ob das Verhalten der Bundesrepublik für den eingetretenen Vermögensschaden kausal ist¹⁷⁾.

Unter IV, 3 führt das Gericht aus, das Abkommen wäre unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten selbst dann nicht zu beanstanden, wenn darin ein Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt in das verfassungsrechtlich geschützte Vermögen der Betroffenen zu erblicken wäre, weil in jedem Fall den Erfordernissen des Art. 14 GG Genüge getan sei. Diese Auffassung dürfte im Hinblick auf die fortschreitende Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf internationale Institutionen von weittragender Bedeutung sein. Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG schreibt nämlich für Streitigkeiten wegen der Höhe der Entschädigung den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten vor, während Art. 14 Abs. 1 des Abkommens lediglich die Möglichkeit gibt, s c h w e i z e r i s c h e Instanzen anzurufen. Von dieser Möglichkeit sagt das Gericht allerdings mit Recht, sie enthalte Garantien gegen die Unterbewertung der zu liquidierenden Vermögenswerte.

Unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG hat das Gericht nur die in § 4 des Zustimmungsgesetzes zum Abkommen enthaltene Vorschrift über die Zahlung einer Ersatzvermögensabgabe durch die nichtbeitragswilligen Vermögensinhaber gewürdigt, nicht jedoch das Abkommen selbst. Anlaß dazu hätten die Art. 3 bis 6 des Abkommens geben können, in denen der von den Inhabern deutscher Vermögenswerte in der Schweiz zu zahlende Beitrag zur Ablösungssumme für einzelne Personengruppen unterschiedlich festgesetzt wird. Nach Art. 3 beträgt der Beitrag grundsätzlich ein Drittel des Wertes der auf Grund des Abkommens freigegebenen Vermögenswerte¹⁸⁾. Von der Beitragspflicht sind befreit: Personen, deren in der

¹⁷⁾ Für die Beantwortung der Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag über private Vermögensrechte einen Eingriff der deutschen öffentlichen Gewalt in das verfassungsrechtlich geschützte Vermögen der Betroffenen darstellt, ist daher der Wortlaut des Vertrags nicht unbedingt von ausschlaggebender Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Würdigung der in völkerrechtlichen Abkommen über private Vermögensrechte regelmäßig anzutreffenden Schlußquittung, die in ihrer Formulierung sehr häufig über die in Art. 10 des deutsch-schweizerischen Abkommens und über die in Art. 10 des deutsch-schwedischen Abkommens enthaltene Schlußquittung weit hinausgeht. Es sei in diesem Zusammenhang besonders auf die Schlußquittungen in den Entschädigungsabkommen hingewiesen, die Belgien, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Schweden, die Schweiz, die Türkei und die USA nach dem 2. Weltkrieg mit osteuropäischen Staaten über die Entschädigung ihrer im Zuge der Nationalisierungen enteigneten Staatsangehörigen geschlossen haben. Vgl. z. B. Bind-schedler, Verstaatlichungsmaßnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht, 1950, S. 79 ff. (besprochen in dieser Zeitschrift Bd. 13, S. 859 ff.); ferner Bengt Odevall in Nordisk Tidsskrift for international Ret, Vol. 24 (1954), S. 16 ff. Eine rechtsvergleichende Betrachtung dieser Abkommen ist hier nicht möglich.

¹⁸⁾ Im Zuge der Abwicklung des Abkommens ergab sich, daß die für die Berechnung des Beitrags zugrunde gelegten schweizerischen Schätzungen über den Wert des deutschen Vermögens zu niedrig angesetzt worden waren. Die Beiträge ergaben einen die Ablösungssumme erheblich übersteigenden Betrag, der nach Maßgabe des Gesetzes vom 22. 6. 1957 (BGBl. II, S. 497 ff.) ausgeschüttet werden soll. Nach einer vorläufigen Berechnung wird sich auf diese Weise der Beitrag im Ergebnis auf etwa 25% des Wertes des freigegebenen Vermögens ermäßigen. Vgl. Thomä, Recht der internationalen Wirtschaft, Jg. 3 (1957), S. 113 ff.

Schweiz belegenes Vermögen einen geringeren Wert als 10.000 Schweizer Franken hat; ehemalige Schweizerinnen, die durch Heirat Deutsche geworden sind; Verfolgte des nationalsozialistischen Regimes sowie Personen, deren in der Schweiz belegenes Vermögen auf Grund der deutschen Rückerstattungs- und Wiedergutmachungsgesetze zurückerstattet wurde; juristische Personen mit nichtdeutschen Mehrheitsbeteiligungen; Inhaber deutscher gewerblicher Schutzrechte und Urheberrechte. Zum überwiegenden Teil wurde mit der Freistellung dieser Personengruppen einer schon in den Vorverhandlungen erhobenen schweizerischen Forderung entsprochen¹⁹⁾. Zum Teil geht die Freistellung auch auf Wünsche der Drei Mächte zurück²⁰⁾, die auf Grund von Art. 4 Abs. 3 des Sechsten Teils ÜV zur Teilnahme an den Verhandlungen berechtigt waren und ohne deren Mitwirkung sich die getroffene Regelung nicht hätte erreichen lassen²¹⁾. Insoweit bestehen gegen die Freistellungen unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes keine Bedenken, zumal von der Freistellung Personengruppen betroffen wurden, an deren Begünstigung die Schweiz und die Drei Mächte ein vertretbares Interesse hatten. Der Botschaft des schweizerischen Bundesrats an die Bundesversammlung vom 29. August 1952 ist zu entnehmen, daß auch deutscherseits in dieser Hinsicht Wünsche geäußert worden sind²²⁾. Doch wird nicht ausgeführt, auf welche Personengruppen sich diese deutschen Wünsche bezogen. In der deutschen Denkschrift²³⁾ wird lediglich zur Befreiung bei Vermögen unter 10.000 Schweizer Franken ausgeführt, hier seien soziale Erwägungen maßgebend gewesen. Andererseits läßt die schweizerische Darstellung erkennen²⁴⁾, daß die Befreiung dieses Personenkreises auch ein seit langem befürwortetes Schweizer Anliegen war, und zwar sowohl aus sozialen Gründen als auch zur Vereinfachung der insoweit ausschließlich durch Schweizer Stellen durchzuführenden Abwicklung des Abkommens. Da die veröffentlichten Materialien nicht erkennen lassen, inwieweit Befreiungen überwiegend auf deutsche Wünsche zurückzuführen sind, soll hier von einer Prüfung der Frage abgesehen werden, ob etwa der Gleichheitssatz durch die Aufnahme einzelner Personengruppen in den Kreis der Nichtbeitragspflichtigen verletzt wurde²⁵⁾.

Zu den Ausführungen unter IV, 4 des Beschlusses über die Erhebung einer

¹⁹⁾ Siehe Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 29. 8. 1952, Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Jg. 104 (1952), Bd. 3, S. 1 ff. (11 f.), abgedruckt auch in Deutsches Vermögen im Ausland, Bd. 3, S. 509 ff. (514).

²⁰⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, Bundesblatt a. a. O., S. 11.

²¹⁾ Vgl. die Präambel zum Abkommen, ferner die diesbezüglichen Ausführungen in der deutschen Denkschrift, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 3940, S. 5, auch abgedruckt in Deutsches Vermögen im Ausland, Bd. 3, S. 532 ff. (533), und in der oben erwähnten Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, Bundesblatt a. a. O., S. 15 ff.

²²⁾ Bundesblatt a. a. O., S. 11.

²³⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages a. a. O., S. 6.

²⁴⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, Bundesblatt a. a. O., S. 12.

²⁵⁾ Dasselbe gilt für die Herausnahme der in Art. 21 des Abkommens aufgeführten Vermögenswerte; vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, Bundesblatt a. a. O., S. 12 f.

Ersatzvermögensabgabe gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 des Zustimmungsgesetzes ist folgendes zu bemerken: Der Grund für die Erhebung der Ersatzvermögensabgabe dürfte kaum in lastenausgleichsrechtlichen Erwägungen zu suchen sein. Die Bestimmung stellt vielmehr eine Ergänzung der Art. 3 und 4 des Abkommens über die Erhebung eines Beitrags zur Ablösungssumme dar. Die Ablösungssumme war der »Kaufpreis« für die Freigabe des deutschen Vermögens in der Schweiz, die allen Vermögensinhabern zugute kam. Wenn diejenigen, die ihr in der Schweiz belegen Vermögen in der Substanz erhalten wollten, zur Zahlung eines Beitrages herangezogen wurden, war es nur folgerichtig, eine entsprechende Abgabe von denen zu verlangen, die den DM-Gegenwert des Erlöses aus der Liquidation ihrer Vermögenswerte gemäß Art. 9 des Abkommens erhielten. Die Zuweisung der Ersatzvermögensabgabe an den Lastenausgleichsfonds (statt an das in Art. 2 des Abkommens genannte Ablösungskonto) war eine freie Willensentscheidung des Gesetzgebers. Eine ungleiche Behandlung der Betroffenen hätte allenfalls darin liegen können, daß die unter den ersten Satz von § 4 Abs. 1 des Zustimmungsgesetzes fallenden Personen keine derartige Abgabe zu leisten haben. Da diese jedoch statt dessen, im Gegensatz zu allen übrigen Inhabern von Vermögenswerten in der Schweiz, Ausgleichsabgaben nach Maßgabe der Vorschriften über den Lastenausgleich zu zahlen haben, die in ihrer Höhe im Ergebnis etwa dem Drittelbeitrag und der Ersatzvermögensabgabe entsprechen, liegt in § 4 auch insoweit kein Verstoß gegen Art. 3 GG.

V. Unter IV, 5 a streift das Gericht die Frage, ob das Abkommen Vermögenswerte des Beschwerdeführers etwa dadurch beeinträchtigt hat, daß es ihm den diplomatischen Schutz für sein Eigentum in der Schweiz entzog.

Das Gericht hat *implicit*e bejaht, daß grundsätzlich eine Schutzpflicht der Bundesrepublik besteht²⁶⁾. Unseres Erachtens steht der Anspruch auf diplomatischen Schutz dem Deutschen in allen Fällen zu, in denen er seiner wegen Verletzungen von Rechten und legitimen Interessen durch fremde Staaten bedarf, die Schutzgewährung nach Völkerrecht zulässig ist und nicht im Gegensatz zu den Interessen des Staatsganzen, der Allgemeinheit steht. Aus der Feststellung, »das Abkommen war zum Wohle der Allgemeinheit geboten«, »die Bundesrepublik hat ersichtlich ihre Schutzpflicht nicht willkürlich vernachlässigt, sondern im Gegenteil ihr durch den Abschluß des Abkommens genügt«²⁷⁾, darf man wohl entnehmen, daß das Gericht jedenfalls im Ergebnis mit der vorstehenden, auch in der Abhandlung von G e c k gezogenen Grenze des Schutzanspruchs übereinstimmt.

Bedenken bestehen allerdings dagegen, daß das Gericht den Schutzanspruch nur im Zusammenhang mit Art. 14 GG erwähnt. Der Anspruch auf diplomatischen Schutz ist als solcher kein Vermögensrecht, auch nicht in dem weiten Sinne des

²⁶⁾ So mit eingehender Begründung die bei Verkündung der Entscheidung bereits abgeschlossene, aber noch nicht veröffentlichte Abhandlung von G e c k, Der Anspruch des Staatsbürgers auf Schutz gegenüber dem Ausland nach deutschem Recht, diese Zeitschrift Bd. 17 (1956/57), S. 476 ff., besonders S. 508 ff.

²⁷⁾ IV 3 Abs. 2 bzw. IV 5 a des Beschlusses.

Art. 14 GG. Betrachtet man den Schutzanspruch für sich, so wäre eine ungerechtfertigte Versagung des Schutzes – die das Gericht hier zutreffend nicht annimmt – nicht als Verletzung eines von § 90 BVerfGG erfaßten Rechtes anzusehen. Aus den obigen Bemerkungen über die Beschränkung der VerfBeschw. auf die durch § 90 BVerfGG umfaßten Rechte (III) ergibt sich, daß eine Verletzung des Schutzanspruchs allein die VerfBeschw. nicht begründen kann.

Da das Gericht den Schutzanspruch in seine Erwägungen einbezogen hat, wären nähere Ausführungen über seine Grundlagen, seinen Inhalt sowie über die Grenzen der gerichtlichen Nachprüfungsbefugnis bei der Behandlung des Schutzanspruchs wünschenswert gewesen. Auch unter diesem Gesichtspunkt hätte dann der Gleichheitssatz des Art. 3 GG Interesse verdient ²⁸⁾.

VI. Die wesentliche Bedeutung des vorliegenden Beschlusses liegt darin, daß das Gericht die im Saarurteil entwickelten Grundsätze über grundrechtliche Beschränkungen der Vertragsschließungskompetenz des Bundes auf das deutsch-schweizerische Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz angewendet und sie dabei fortentwickelt hat. Die Anwendbarkeit dieser Grundsätze des Saarurteils auf das vorliegende Abkommen hätte bislang immerhin in Zweifel gezogen werden können. Denn bei dem Abkommen über das Statut der Saar handelte es sich um einen politischen Vertrag im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, während bei dem deutsch-schweizerischen Abkommen, obwohl es wesentlich zur Wiederherstellung der guten Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz beigetragen hat, die Regelung vermögensrechtlicher Fragen im Vordergrund steht. Betrachtet man die Entscheidung unter diesem Gesichtspunkt, so wird man trotz aller Bedenken zu einzelnen Punkten auf sie eine Feststellung anwenden können, die F o r s t h o f f zum Saarurteil getroffen hat: »Das Gericht hat . . . die Gefahr, die deutsche Außenpolitik auf die diplomatisch unerträgliche Alternative eines Alles oder Nichts festzulegen, vermieden und ohne seine Aufgaben zu verleugnen, eine den Realitäten Rechnung tragende Geschmeidigkeit bewiesen, die einem Verfassungsgericht wohl ansteht« ²⁹⁾.

Peter Sympher
Wilhelm Karl Geck

²⁸⁾ Vgl. dazu oben IV, S. 130.

²⁹⁾ Zur neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Die Öffentliche Verwaltung 1956, S. 513 ff. (514).