

Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1975

Übersicht

- I. Völkerrecht im Bundesstaat
- II. Europäisches Gemeinschaftsrecht
- III. Staatsgewalt
- IV. Staatsgebiet
- V. Staatsangehörigkeit
- VI. Fremdenrecht
 1. Aufenthaltsrecht – 2. Asylrecht – 3. Rechte der Ausländer
- VII. Vertragsauslegung
- VIII. Deutsche Ostgebiete

Survey

- I. Applicability of International Law to the Relationship between the German *Länder*
- II. Law of the European Communities
- III. Sovereignty
- IV. Territory
- V. Nationality
- VI. Legal Status of Aliens
 1. Law of residence – 2. Law of asylum – 3. Rights of the aliens
- VII. Interpretation of Treaties
- VIII. Territories of the German Reich in Eastern Europe

Vorbemerkung *)

Der folgende Bericht über Stellungnahmen von Gerichten der Bundesrepublik Deutschland zu völkerrechtlichen Fragen schließt sich an den

*) Abkürzungen: AuslG = Ausländergesetz; BayObLG(Z) = Bayerisches Oberlandesgericht (Entscheidungen in Zivilsachen); BGH(Z) = Bundesgerichtshof (Entscheidungen); BSozG (E) = Bundessozialgericht (Entscheidungen); BVerfG (E) = Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen); BVerwG (E) = Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen); DÖV = Die Öffentliche Verwaltung; EuGH = Gerichtshof der

für das Jahr 1974¹⁾ an. Die Rechtsprechung zu einzelnen Verträgen ist wie bisher nur insoweit einbezogen, als sie zugleich allgemeines Völkerrecht oder wichtige Kollektivverträge oder allgemein bedeutsame Fragen der westeuropäischen Kollektivverträge (MRK, EG-Verträge) betrifft. Der Bericht erfaßt auch wichtige Rechtsprechung zum nationalen Recht, soweit es sich um völkerrechtsrelevante Fragen (Staatsangehörigkeit, Überprüfung fremden Rechts an Hand des Grundgesetzes usw.) handelt.

I. Völkerrecht im Bundesstaat

1. In seinem Beschluß vom 27. 11. 1974 (BVerfGE 38, 231 ff.) hat das BVerfG Ziff. VIII des Staatsvertrags zwischen dem Freistaat Bayern und dem Freistaat Coburg vom 14. 2. 1920, nach dem »Die Verlegung eines bayerischen Forstamtes nach Königsberg in Franken zugesichert« wurde, nicht im Sinne einer Bestandsgarantie, sondern dahin ausgelegt, das Forstamt müsse nur solange erhalten bleiben, wie nicht eine sachlich begründete Neuordnung (Neugliederung, Umorganisation) der Verwaltung einen Eingriff nötig macht, der dieses Amt in gleicher Weise wie die anderen Ämter gleicher Art der betroffenen Verwaltung betrifft. Das BVerfG führt u. a. aus (S.238):

»Eine Klausel mit solchem Inhalt – also unbeschränkte Bestandsgarantie – stellt innerhalb eines Staatsvertrages der hier in Rede stehenden Art etwas Außergewöhnliches dar. Kein Staat wird sich im allgemeinen hinsichtlich seiner Behördenorganisation – und sei es auch nur punktuell – für die Zukunft binden, weil eine solche Bindung jeder Reform im Wege stünde,

Europäischen Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; FamRZ = Zeitschrift für das gesamte Familienrecht; GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; JZ = Juristenzeitung; MDR = Monatsschrift für Deutsches Recht; MRK = Europäische Menschenrechtskonvention; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; OLG = Oberlandesgericht; OVG (E) = Oberverwaltungsgericht (Entscheidungen); RIW = Recht der Internationalen Wirtschaft; RVO = Reichsversicherungsordnung; RzW = Rechtsprechung zur Wiedergutmachung; StAZ = Das Ständesamt.

¹⁾ Albert Bleckmann, Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1974, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 856 ff. Vgl. auch Hugo J. Hahn, Deutsche Rechtsprechung 1945–1950, ZaöRV Bd. 14 (1951), S. 252 ff.; Fritz Münch, – 1951–1957 (Teil A) ZaöRV Bd. 20 (1959), S. 186 ff., (Teil B) ZaöRV Bd. 21 (1961), S. 511 ff., (Teil C) ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 729 ff.; Christian Tomuschat, – 1958–1965 (Teil A) ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 48 ff., (Teil B) *ibid.*, S. 646 ff.; Albert Bleckmann, – 1966–1968, ZaöRV Bd. 31 (1971), S. 271 ff.; – 1969–1970, ZaöRV Bd. 32 (1972), S. 71 ff.; – 1971, *ibid.*, S. 583 ff.; – 1972, ZaöRV Bd. 33 (1973), S. 757 ff.; – 1973 ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 737 ff.

die staatlichen Einrichtungen aber, wie jeder Vernünftige weiß, immer näher an die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse angepaßt werden müssen. Wenn also ausnahmsweise einmal eine Vereinbarung, die eine Bestandsgarantie für eine bestimmte Einrichtung enthalten soll, gewollt ist, muß das klar und ausdrücklich erklärt werden«.

Das BVerfG wich damit von der Auffassung der beiden Prozeßparteien ab, Ziff. VIII des Staatsvertrages enthalte eine Bestandsgarantie. Das Gericht hat dadurch mittelbar zum Ausdruck gebracht, daß völkerrechtliche Auslegungsprinzipien, die im konkreten Fall eine Bestandsgarantie nahegelegt hätten, für das »Zwischenländerrecht« nicht maßgeblich sind (vgl. Tomuschat, DÖV 1975, S. 453 ff.).

II. Recht der Europäischen Gemeinschaften

2. Mit Beschluß vom 23. 1. 1976 (RIW 1976, 292) hat das BVerwG dem EuGH die Frage vorgelegt, ob bei einem Verstoß der innerstaatlichen Verwaltung gegen das EWG-Recht der betroffene Marktbürger einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Aufhebung oder Zurücknahme des Verwaltungsaktes und/oder auf Rückgewähr des Geleisteten auch dann hat, wenn der Verwaltungsakt wegen Fristversäumung unanfechtbar geworden ist. Das BVerwG lehnt allerdings diese Ansprüche ab, da bis zum Erlaß europäischer Verfahrensvorschriften die nationalen Verfahrensvorschriften eingreifen müßten.

III. Staatsgewalt

3. Zur Rechtslage Lettlands führt die Entscheidung des OLG Zweibrücken vom 10. 6. 1975 (RzW 1975, 328) aus:

»In dem geheimen Zusatzprotokoll zum Nichtangriffspakt v. 23. 8. 1939 (...) vereinbarten das Deutsche Reich und die Sowjetunion, daß »für den Fall einer territorial-politischen Umgestaltung in den zu den baltischen Staaten ... gehörenden Gebieten ... die nördliche Grenze Litauens ... die Grenze der Interessensphäre Deutschlands und der UdSSR« bilden sollte. Lettland wurde darin also der Sowjetunion »zugesprochen«. Das geheime Zusatzprotokoll zu dem nach Ende des Polenfeldzugs am 28. 9. 1939 geschlossenen deutsch-sowjetischen Grenz- und Freundschaftsvertrag (...) bekräftigte diese Abmachung noch einmal. Schon kurz darauf begann die Sowjetunion, die Einverleibung Lettlands in ihr Staatsgebiet vorzubereiten. Am 5. 10. 1939 zwang sie das von Frankreich und England nicht unterstützte und daher hilflose Lettland zu einem Beistandspakt (...), der ihr die Befugnis einräumte, Flottenstützpunkte und Flugplätze in W i n d a u und in L i b a u sowie Küstenartilleriestellungen zwischen W i n d a u und P i t r a g s anzulegen. Bald

danach erschienen sowjetische Truppen in Lettland. Anschließend verbrachte das Deutsche Reich aufgrund des deutsch-lettischen Vertrags und Zusatzprotokolls v. 30. 10. 1939 (. . .) einen großen Teil der lettischen Staatsbürger deutscher Volkszugehörigkeit ins Reichsgebiet. Die Sowjetunion hatte sich im vertraulichen Protokoll zum Grenz- und Freundschaftsvertrag v. 28. 9. 1939 (. . .) dem Reich gegenüber ausdrücklich verpflichtet, dieser Umsiedlung »keine Schwierigkeiten in den Weg zu legen«. Unter Ausnutzung der durch den deutschen Westfeldzug entstandenen Ohnmacht Frankreichs und Englands besetzte die Sowjetunion schließlich am 17. 6. 1940 Lettland vollständig (. . .) und brachte in Riga gleichzeitig eine prokommunistische Regierung an die Macht (. . .). Am 14. 7. 1940 ließ die Sowjetunion in Lettland »Wahlen« abhalten (. . .). Das daraus hervorgegangene »Parlament« bat am 21. 7. 1940 den Obersten Sowjet in Moskau, das Land als 15. Republik in die Sowjetunion aufzunehmen (. . .). Am 5. 8. 1940 entsprach der Oberste Sowjet diesem Ersuchen (. . .). Lettland war also bei Ausbruch des deutsch-sowjetischen Kriegs am 22. 6. 1941 nicht nur de facto, sondern, wenngleich in völkerrechtlich nicht unanfechtbarer Weise (. . .) auch de jure Bestandteil der Sowjetunion«.

4. Das OLG Nürnberg (12. 8. 1975, NJW 1975, 2151) ist der Auffassung, die Bundesrepublik Deutschland besitze nach den Regeln des Völkerrechts an sich volle Strafgerichtsbarkeit hinsichtlich der auf ihrem Hoheitsgebiet stationierten ausländischen Truppen; das NATO-Truppenstatut schütze lediglich die Mitglieder einer Stationierungsgruppe vor der Ausübung deutscher Gerichtsbarkeit.

5. Der BGH hat in seinem Urteil vom 16. 4. 1975 (Z 64, 183) Alexander Solschenizyn den Urheberrechtsschutz an seinem Werk »August Vierzehn« zugesprochen. Dieses Buch war zunächst in Frankreich veröffentlicht worden, das der revidierten Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und der Kunst beigetreten ist. Daher war nach § 121 Abs. 4 Urheberrechtsgesetz Urheberrechtsschutz zu gewähren, obwohl die UdSSR dem Abkommen nicht beigetreten war. Fraglich war nur, ob das Außenhandelsmonopol der UdSSR, das sich im Ergebnis als ein Verfügungsverbot zu Lasten der Urheber mit sowjetischer Staatsangehörigkeit auswirkt, diesem Schutz entgegenstand. Der BGH führte hierzu aus (S. 189):

»Ein solches ausländisches, dem öffentlichen Recht zuzuordnendes Verfügungsverbot ist jedoch – unabhängig davon, welche Rechtsordnung nach internationalem Privatrecht für einen Vertragsabschluß selbst maßgebend war – grundsätzlich in seinen Wirkungen auf den fraglichen ausländischen Territorialbereich beschränkt; das öffentliche Kollisionsrecht wird vom Grundsatz der Territorialität beherrscht (BGHZ 31, 367, 371). Dies gilt, wie der Bundesgerichtshof (aaO) ausgeführt hat, jedenfalls für solche ausländischen

öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen, die nicht dem Ausgleich schutzwürdiger privater Belange, sondern der Verwirklichung wirtschafts- oder staatspolitischer Ziele des rechtssetzenden Staates selbst dienen. Letzteres ist hier der Fall; die Zusammenfassung des gesamten Außenhandels in der Hand des Staates . . . ist eine wirtschaftspolitische Entscheidung, die der Förderung der Ziele der Staats- und Wirtschaftsverfassung dient. Damit beschränken sich aber die Wirkungen des staatlichen Außenhandelsmonopols der UdSSR grundsätzlich auf den Territorialbereich der UdSSR; eine von der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 25 GG zu beachtende allgemeine Regel des Völkerrechts stellt das staatliche Außenhandelsmonopol der UdSSR nicht dar . . .«.

6. In einer Entscheidung vom 11. 10. 1973 (E 36, 210) hat sich das BSozG mit der Frage befaßt, ob die Berücksichtigung ausländischer Arbeitsentgelte im Rahmen der Berechnung des Jahresarbeitsverdienstes durch völkerrechtliche Grundsätze über territoriale Souveränität und Gebietshoheit verboten ist. Es führt dazu aus:

»Das im allgemeinen Völkerrecht begründete Recht eines Staates, über sein Gebiet beliebig verfügen zu dürfen . . . — die sogenannte territoriale Souveränität —, kann schon seinem Wesen nach durch die Berücksichtigung ausländischer Entgelte bei der Berechnung der Verletztenrente nach der RVO nicht berührt werden. Dies gilt auch für den Grundsatz der Gebietshoheit; die dem Staat zustehende Herrschaft über einen bestimmten Raum . . . schließt dieses Recht ebenfalls ein. Schließlich gibt es auch keine völkergewohnheitsrechtlich geltende Regel, die dem Staat nur Regelungen ›für sein Gebiet‹ gestattete und ihm im übrigen verböte, im Ausland verwirklichte Sachverhalte — wie z. B. die Erzielung von Einkommen — bei Personen, die sich auf seinem Staatsgebiet aufhalten, nach seinen staatlichen Regeln zu berücksichtigen . . . Eine solche Berücksichtigung auslandsbezogener Sachverhalte durch die inländische Gesetzgebung muß zur eigenen Ordnung in nicht zu fern liegenden Beziehungen stehen — diese Voraussetzung ist hier gegeben; sie darf ferner im Ergebnis nicht unsinnig und grob ungerecht sein . . .«.

IV. Staatsgebiet

7. Das OVG Lüneburg hat in seinem Beschluß vom 8. 6. 1973 (E 29, 487) ausgeführt:

»Der Antragsgegner greift die Beseitigungsverfügung vor allem mit der Begründung an, sein Wohnwagen habe im Juli 1972 auf einem Platz gestanden, der nicht zum Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gehöre. Dazu ist zu sagen: Grundsätzlich ist von den Siegern des Zweiten Weltkrieges der Verlauf der Demarkationslinie auf den ehemaligen innerdeutschen Landes- bzw. Provinzialgrenzen vereinbart worden. Bei der genauen Grenzfestlegung zwischen dem Oberkommando der Roten Armee und dem Hauptquartier

der britischen Rheinarmee im November 1945 sind von diesem Grundsatz für den Bereich ostwärts Ratzeburg einige größere Abweichungen vereinbart worden; mehrere ganze Gemeindegebiete wurden ausgetauscht, um den Grenzverlauf gerade und übersichtlicher zu gestalten . . . Der zwischen dem Golden-See und dem Niendorfer Binnensee liegende Dutzower See war von Vereinbarungen dieser Art nicht betroffen. Das spricht für die Annahme, daß man hier die Abgrenzung nicht für verbesserungsbedürftig hielt, weise dem Seeufer folgte. Tatsächlich haben weder die russische Besatzungsmacht noch die Organe der DDR jemals Ansprüche auf Ufergrundstücke an der Westseite des Dutzower Sees geltend gemacht. Wendet man auf diese Grenze völkerrechtliche Grundsätze an, so ergibt sich: Bildet das Ufer eines Gewässers die Grenze, so gehören Anlandungen zum Gebiet des Uferstaats, nicht zu dem des Staats, zu dem die Wasserfläche gehört (vgl. Georg Dahm, Völkerrecht, S. 596). Dieser Grundsatz rechtfertigt sich aus der unterschiedlichen Bedeutung einer Wassergrenze gegenüber einer Landgrenze in Bezug auf die Überwachung der Grenze und die möglichen Einwirkungen über die Grenze. Nach diesem Grundsatz gehört also die frühere Wasserfläche, die jetzt Landfläche ist, zum Gebiet der Bundesrepublik. Dafür ist es gleichgültig, ob die Anlandungen in vollem Umfang natürlich zustande gekommen sind . . .

Gehört somit das Ufergrundstück in vollem Umfang zur Bundesrepublik Deutschland, so gehört es innerstaatlich zum Lande Schleswig-Holstein und zum Kreis Herzogtum Lauenburg . . .«.

V. Staatsangehörigkeit

8. Nach Ansicht des OLG Düsseldorf (Beschluß vom 17. 5. 1974, FamRZ 1974, 528) bestimmt sich das Personalstatut nach der »effektiveren« Staatsangehörigkeit, auch wenn die eine Staatsangehörigkeit die inländische ist.

9. Dagegen ist nach der Auffassung des OLG Hamm (Urteil vom 13. 6. 1975, StAZ 1976, 102) bei einer Kumulierung mehrerer Staatsangehörigkeiten, von denen eine die inländische ist, nur diese zu berücksichtigen.

VI. Fremdenrecht

1. Aufenthaltsrecht

10. Die Verwaltungsgerichte leiten aus dem in Art. 6 GG und Art. 8 MRK verankerten Schutz der Familie auch ein Recht des ausländischen Ehepartners eines deutschen Staatsangehörigen ab, sich in der Bundesrepublik aufzuhalten, sofern nicht schwerwiegende Gründe eine Auswei-

sung ermöglichen. Das BVerwG (11. 6. 1975, FamRZ 1975, 618) hat diese Grundsätze auch auf das Verhältnis der Eltern zu den Kindern angewendet (S. 620):

»Ein mit einem deutschen Staatsangehörigen verheirateter Ausländer, gleichviel welchen Geschlechts, darf bei in der Bundesrepublik Deutschland geführter Ehe nur ausgewiesen werden, wenn die Ausweisungsgründe im Einzelfall schwer wiegen und die Anwesenheit des Ausländers trotz der bestehenden Ehe mit einem deutschen Staatsangehörigen nicht weiter hingenommen werden kann (BVerwGE 42, 133). Ist aus einer solchen Ehe ein Kind deutscher Staatsangehörigkeit (u. U. neben einer anderen Staatsangehörigkeit) hervorgegangen, so kann das die gegen eine Ausweisung sprechenden Gründe um des gebotenen Familienschutzes willen noch verstärken. Teilen der Ehegatte und ein etwaiges minderjähriges Kind dagegen die Staatsangehörigkeit des Ausländers, ohne zugleich deutsche Staatsangehörige zu sein, so kann die Berücksichtigung des Schutzes von Ehe und Familie nur geringeres Gewicht beanspruchen. In diesen Fällen hat die Ausweisung für den anderen Ehepartner und das Kind nicht die gleichen schwerwiegenden Folgen. Sie erschüttert die bestehende Lebensgemeinschaft nicht in jener besonderen Weise, wie der erkennende Senat in BVerwGE 42, 133 für die Ehe mit einem deutschen Staatsangehörigen festgestellt hat, und ist grundsätzlich weniger geeignet, den Fortbestand von Ehe und Familie zu gefährden. Sie zerstört in aller Regel keine gemeinsamen Zukunftsvorstellungen und Erwartungen, die für die Eheleute bei Schließung der Ehe grundlegend gewesen sind. Eine Rückkehr in das Land gemeinsamer Staatsangehörigkeit ist, wenn nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen, dem anderen Ehegatten im Interesse der Fortsetzung der ehelichen und ggf. familiären Lebensgemeinschaft zuzumuten, wenn der eine ausgewiesen wird. Entsprechendes gilt in Fällen, in denen die Person, deren Ausweisung in Frage steht, verwitwet oder geschieden ist, im Hinblick auf Kinder. Besitzt das Kind (nur oder auch) die deutsche Staatsangehörigkeit und steht dem ausländischen Elternteil die Personensorge zu, so kann das Interesse dieses Kindes an einem Verbleib im Bundesgebiet in gleicher Weise Berücksichtigung erfordern wie das Interesse eines Ehepartners mit deutscher Staatsangehörigkeit bei noch bestehender Ehe. Steht dem verwitweten oder geschiedenen ausländischen Elternteil die Personensorge dagegen nicht zu und besteht auch keine familiäre Lebensgemeinschaft mit dem Kinde, sondern beschränken sich die rechtlich verknüpfenden Bande auf einen Restbestand von Verkehrsrechten und Unterhaltspflichten, so wird dem für die Ausübung des behördlichen Ausweisungsermessens nur ausnahmsweise, etwa angesichts eines ungewöhnlichen menschlichen Schicksals des ausländischen Elternteils, eine maßgebende Bedeutung zuzuerkennen sein. Besitzt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nicht, so beurteilt sich der Sachverhalt in aller Regel entsprechend den Fällen bestehender rein ausländischer Ehen«.

2. Asylrecht

11. Das BVerwG (7. 10. 1975, DÖV 1976, 92 = MDR 1976, 282 = NJW 1976, 491) hat sich neuerdings im Anschluß an die Auffassung von Kimminich (Asylrecht [1968], S. 132 ff.) und Lerche (Festschrift A. Arndt [1969], S. 189) von seiner früheren Auffassung (E 4, 235, 238) abgewandt, der Grundgesetzgeber habe das Asylrecht nur im Rahmen der im Völkerrecht allgemein anerkannten Regeln über das Asylrecht gewähren wollen. Es ist nunmehr der Ansicht, die völkerrechtlichen Regeln über das Asylrecht, wie sie im Genfer Übereinkommen niedergelegt worden seien, böten für die Auslegung des Grundrechts nur wenig Anhaltspunkte. Nach dem Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG sei das Asylrecht mit ausdrücklichen Schranken oder Schrankenvorbehalten nicht versehen. Auch nach Sinn und Zweck der Vorschrift sei die Annahme immanenter Schranken des Asylrechts nicht geboten. Im übrigen bedeute das Asylrecht Schutz vor politischer Verfolgung durch Verbot der Zurückweisung des Zuflucht Suchenden an der Grenze und durch Verbot der Abschiebung an einen Verfolgerstaat. Es enthalte zugleich einen Auftrag an den einfachen Gesetzgeber, das weitere Schicksal der Asylberechtigten entsprechend der humanitären Zielsetzung des Grundrechts zu regeln.

Ausgehend von seiner geänderten Grundauffassung hatte sich das BVerwG mit § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG zu befassen, wonach die Abschiebung eines politisch Verfolgten auch in einen Verfolgerstaat zulässig ist, wenn er »aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit anzusehen ist oder . . . eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde«. Obwohl diese Vorschrift nach Auffassung des Gerichts den Verfolgungsschutz für politisch Verfolgte schlechthin ausschließt und in ihrer Anwendung zur Vernichtung des Asylrechts auch in seinem Kern führt, sei sie mit dem Asylrecht vereinbar. Zur Begründung dieser Auffassung greift das Gericht auf die Rechtsprechung des BVerfG zurück, wonach auch uneinschränkbare Grundrechte mit »Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung« (BVerfGE 28, 243, 261) auszulegen seien. Da eine wertgebundene Ordnung schlechthin schrankenlose Rechte nicht anerkennen könne, müsse auch das Asylrecht Begrenzungen hinnehmen, die sich aus der erforderlichen gleichzeitigen Beachtung der kollidierenden Rechte oder Werte ergeben.

»Von hier aus stellt sich die Frage, ob die Sicherheit des Zufluchtsstaates oder der in ihm lebenden Menschen Vorrang gegenüber dem Asylrechts-

schutz für polit. Verfolgte beanspruchen kann, wie § 14 Abs. 1 S. 2 AuslG es besagt. Die Frage ist zu bejahen. Die Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet. Es wäre nicht zu verantworten, die Sicherheitsinteressen von Staat und Allgemeinheit schlechthin hinter dem Interesse eines Asylberechtigten an Verfolgungsschutz zurücktreten zu lassen. Auch für die Gewährung von Asylrecht besteht eine Opfergrenze. Wo diese verläuft, läßt sich, da eine Abwägung prinzipiell gleichrangiger Güter vorzunehmen ist, nicht abstrakt, sondern nur in Würdigung der gesamten Umstände des einzelnen Falles bestimmen. Dabei ist zu beachten, daß das Rechtsgut, das auf Grund dieser Würdigung weichen muß, nur so weit zurückgedrängt werden darf, wie es zwingend erscheint (BVerfGE 28, 243 [261])«.

12. Nach Ansicht des BVerfG (Beschluß vom 19. 2. 1975, E 38, 398 = NJW 1975, 1067) kann politisches Asyl nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht verlangen, wer nach der Auslieferung wegen krimineller Delikte vor politischer Verfolgung Schutz durch den Grundsatz der Spezialität genießt. Dabei prüft das BVerfG auch, ob der Staat, an den der Betroffene ausgeliefert werden soll, nach der bisherigen Erfahrung das Spezialitätsprinzip beachtet (Jugoslawien).

3. Rechte der Ausländer

13. Das OLG Karlsruhe (31. 7. 1975, MDR 1975, 955) befaßt sich mit der Frage, ob Art. 6 Abs. 3 e der MRK verlangt, daß der ausländische Angeklagte nicht nachträglich die Kosten des Dolmetschers zu tragen habe:

»Ziel der Konvention war es, Menschenrechte und Grundfreiheiten gegen Eingriffe staatlicher Willkür zu sichern und unter den Schutz eines übernationalen Rechts zu stellen . . . Darüber hinaus die staatlichen Rechtsordnungen umzugestalten, war nicht ihr Ziel . . . Der Katalog der Verfahrensgarantien des Art. 6 MRK zeigt, daß Rechte des Bürgers und Pflichten des Staates begründet werden sollten, die ein faires Verfahren gewährleisten. Dazu gehört ganz selbstverständlich, daß der Angekl. (der Beschuldigte) die Beiziehung eines Dolmetschers verlangen kann, wenn er die Verhandlungssprache nicht versteht oder spricht, und daß die Beiziehung in keiner Weise von der Kostenfrage abhängt. Dazu gehört aber gewiß nicht, daß auch der Verurteilte mit den Dolmetscherkosten nicht belastet werden dürfe. Ein faires Verfahren ist in diesem Punkt gewährleistet, wenn dem Besch. der Dolmetscher, dessen er bedarf, beigegeben werden muß. Die Frage, ob er später zum Ersatz der Kosten herangezogen werden darf, läßt sich nicht auf einer Ebene mit dem Problem der Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten erörtern; sie ist demgegenüber theoretisch und praktisch unter-

geordneter Natur. Es kann nicht angenommen werden, daß mit der Konvention ausschnittsweise eine Regelung der Kostenfolgen eines Strafverfahrens habe erreicht werden sollen. Eine endgültige Kostenbefreiung gebot sich im Sinne des Ziels der Konvention auch nicht unter dem Gesichtspunkt, daß der Ausländer gegenüber dem Inländer nicht kostenmäßig benachteiligt sein dürfe . . . Mit der Verhinderung eines solchen Kostennachteils hätte die Konvention zur Erreichung ihres Zieles Erhebliches nicht beitragen können«.

14. Nach Ansicht des BayObLG (Z 1975, 382) ist dem Schutzzweck des Art. 5 Abs. 2 MRK Rechnung getragen, wenn dem der deutschen Sprache nicht mächtigen Ausländer anlässlich seiner mündlichen Anhörung der Beschluß über die Anordnung der Abschiebungshaft über einen Dolmetscher in der Muttersprache bekanntgemacht wird; einer schriftlichen Übersetzung des Beschlusses bedürfe es nicht.

VII. Vertragsauslegung

15. Bei der Auslegung eines Sozialversicherungsabkommens mit Spanien hat das BSozG (24. 1. 1973, E 35, 137) es offengelassen, ob der Wortlaut des Vertrages nach den für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge geltenden Grundsätzen den Rückgriff auf weitere Auslegungskriterien verbietet. Das Gericht weist darauf hin, daß in der Literatur und Praxis die Textinterpretation gegenüber anderen Auslegungshilfen bevorzugt werde. Ergänzend prüft das Gericht aber, ob sich Hinweise für eine vom Wortlaut abweichende Interpretation aus dem Vertragszweck, der allgemeinen Rechts- und Lebensordnung, in der der Vertrag steht, oder dem Sinnzusammenhang der darin getroffenen Regeln entnehmen lassen.

16. Das BVerwG (1. 7. 1975, JZ 1975, 632) meint, bei der Vertragsauslegung seien auch die Werte des GG zu beachten:

»Art. 34 GK [Genfer Flüchtlingskonvention] kann zu seinem vollen Verständnis nicht isoliert betrachtet, muß vielmehr im Rahmen der Wertordnung des Grundgesetzes gesehen werden. Aufgrund leidvoller geschichtlicher Erfahrung hat die Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz die Wahrung humanitärer Anliegen zur besonderen Aufgabe aller staatlichen Organe gemacht. In diesen Zusammenhang gehört, daß sie den Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit und das Asylrecht mit Grundrechtscharakter ausgestattet hat . . . Von hier aus gewinnt Art. 34 GK zusätzliches Gewicht. Ausländische Flüchtlinge i. S. der GK sind zugleich Asylberechtigte i. S. von Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG. Sie gehören mithin zu einer Menschengruppe, für deren Schicksal das Grundgesetz aus humanitären Gründen besondere Vorsorge getroffen hat. Daraus ergibt sich, daß eine befriedigende Regelung des Schicksals der politisch Verfolgten, die in der Bundesrepublik Deutschland Aufnahme gefunden haben, eine staatlichen Interessen dienende und von den Staatsorganen zu beachtende Aufgabe ist«.

Daraus folgert das BVerwG:

»Auch bei den asylberechtigten Bewerbern muß die Behörde die allgemein maßgeblichen Einbürgerungsgesichtspunkte sämtlich in ihren Ermessenserwägungen berücksichtigen. Jedoch ist durch das gruppentypische Schicksal dieser Personen aus der Wertordnung des Grundgesetzes heraus ein besonderes Interesse an der Einbürgerung präjudiziert. Das führt dazu, daß die Behörde den Einbürgerungsantrag des Asylberechtigten, dessen volle Eingliederung in die hiesigen Lebensverhältnisse erfolgt ist oder doch gewährleistet erscheint, im Rahmen sachgerechter Ermessensausübung nur ablehnen darf, wenn andere staatliche Interessen entgegenstehen und überwiegen. Solche Interessen können aus Bedenken hervorgehen, die gegen die Person des Einbürgerungsbewerbers zu erheben sind. Sie können sich auch aus unabhängig von seiner Person bestehenden politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedenken ergeben. Zu ihnen zählen auch gebotene Rücksichten auf das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten«.

VIII. Deutsche Ostgebiete

17. Im Beschluß vom 7. 7. 1975 befaßte sich das BVerfG auf Grund zahlreicher Verfassungsbeschwerden mit der Verfassungsmäßigkeit der Zustimmungsgesetze vom 23. 5. 1972 (BGBl. 1972 II, S. 333, 361) zum Vertrag vom 12. 8. 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR (Moskauer Vertrag) und zum Vertrag vom 7. 12. 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen (Warschauer Vertrag). Das Gericht hielt die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, weil die Zustimmungsgesetze die Beschwerdeführer nicht unmittelbar in ihren Grundrechten verletzt. Das Urteil enthält zahlreiche Stellungnahmen zu völkerrechtlich relevanten Fragen:

a) Zum Status der Oder-Neiße-Gebiete führte das BVerfG aus (E 40, S. 157–158):

»Die Gebiete östlich von Oder und Neiße sind ebenso wie das übrige Reichsgebiet in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 von den Siegermächten bei Kriegsende nicht annektiert worden . . . Auf der Potsdamer Konferenz . . . kamen Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika überein, die deutschen Gebiete östlich von Oder und Neiße einer Sonderregelung zu unterwerfen, die von der im übrigen Reichsgebiet eingerichteten Besatzungsherrschaft deutlich abwich. Nach den Abschnitten VI und IX des als ›Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin‹ bezeichneten Protokolls vom 2. August 1945 (oft Potsdamer Abkommen genannt) wurden die deutschen Ostgebiete ›vorbehaltlich der endgültigen Bestimmung der territorialen Fragen bei der Friedensregelung teilweise unter sowjetische und teilweise unter polnische ›Verwaltung‹ gestellt . . .

Die drei Westmächte haben einer endgültigen Zuweisung der deutschen Ostgebiete an die Sowjetunion und Polen nicht zugestimmt . . .

Die Sowjetunion und Polen haben jedoch schon bald nach Beendigung des Krieges Maßnahmen getroffen, die auf eine vollständige Einbeziehung der deutschen Gebiete östlich von Oder und Neiße in ihren Herrschaftsbereich gerichtet waren . . .«.

b) Auf S. 164–165 befaßt sich das BVerfG mit der Auslegung hochpolitischer Verträge:

»Dieser politisch-geschichtliche Hintergrund und dieses Ziel der Verträge ist für ihre Auslegung bestimmend. Die Verträge sollen die allgemeinen politischen Beziehungen der Bundesrepublik zur Sowjetunion und zu Polen auf eine neue Grundlage stellen; sie knüpfen dabei bewußt an das deutsch-sowjetische Abkommen vom 13. September 1955 an, auf das die Präambel des Moskauer Vertrages hinweist. Sie sollen einen Prozeß in Gang bringen, einen ersten Schritt auf dem Wege der Entwicklung und Festigung der politischen Beziehungen tun, dem weitere Schritte folgen sollen, deren konkrete Festlegung noch vorbehalten bleibt und für die zunächst nur das »politische Klima« geschaffen werden soll. Auf den so begrenzten Zweck der Verträge weisen schon die Kürze des Textes und der Wortlaut erkennbar hin. Daraus folgt aber, daß ein übereinstimmender Wille der Vertragspartner, konkrete rechtliche Handlungs- und Verhaltenspflichten zu begründen, nur angenommen werden darf, wenn und soweit dies der Vertragstext unzweideutig zum Ausdruck bringt. Gilt dies bereits für Verpflichtungen der Vertragspartner selbst, so muß es ganz besonders für unmittelbare Handlungs- und Verhaltenspflichten einzelner Bürger gelten; denn daß in völkerrechtlichen Verträgen Rechtspflichten für Privatpersonen festgelegt werden, ist schon allgemein eine Ausnahme, die ohne klaren Anhalt im Text nicht als vereinbart gelten kann. In den Ostverträgen ist von Handlungs- und Verhaltenspflichten Einzelner nicht die Rede. Auch aus der Formulierung in Art. 3 des Moskauer Vertrages, »daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet«, läßt sich eine solche unmittelbare Verpflichtung Einzelner nicht herleiten. Vielmehr ergibt der Vertragstext, daß es sich dabei um eine übereinstimmende »Erkenntnis« handelt, von der die Bundesrepublik Deutschland und die Sowjetunion bei der Übernahme der ihnen aus Art. 3 erwachsenden Vertragspflichten ausgegangen sind.

Aus der dargelegten hochpolitischen Natur der Verträge folgt aber zugleich noch ein anderes. Der Vorwurf, die Verträge seien mangelhaft, weil dieser oder jener sachliche Gegenstand darin nicht geregelt sei, muß, soweit er mehr als politische Kritik sein soll und ein rechtlich relevantes Unterlassen des deutschen Vertragspartners rügen will, von vornherein ein allgemeines Bedenken erwecken: Das mit den Verträgen verfolgte Ziel der Einleitung eines politischen Entspannungsprozesses zwischen den beteiligten Staaten hätte gefährdet werden können, wenn versucht worden wäre, die Verträge mit der Regelung sachlicher Detailfragen zu belasten; die befriedigende

Regelung solcher Fragen könne und müsse späteren besonderen Vereinbarungen sowie der innerstaatlichen deutschen Gesetzgebung vorbehalten bleiben«.

c) Auf S. 166—169 wird die Frage erörtert, ob die Ostverträge eine Enteignung beinhalten:

»1. Die Beschwerdeführer . . . sind durch die Zustimmungsgesetze zu den Ostverträgen nicht in ihren durch Art. 14 GG geschützten Rechten betroffen.

a) Vermögenspositionen, wie sie von den Beschwerdeführern beansprucht werden, sind diesen durch die Zustimmung des deutschen Gesetzgebers nicht entzogen worden. Die Zustimmungsgesetze enthalten, ebenso wie diese Verträge selbst, keine Bestimmungen, die sich auf das Privatvermögen der Deutschen in den Gebieten östlich von Oder und Neiße beziehen . . . Den Beschwerdeführern . . . ist ihr Vermögen in den Gebieten östlich von Oder und Neiße durch Maßnahmen der Sowjetunion und Polen, also ausschließlich durch Akte ausländischer öffentlicher Gewalt, entzogen worden.

Die Beschwerdeführer . . . meinen, die Bundesregierung habe an den sowjetischen und polnischen Konfiskationen insofern mitgewirkt, als sie durch den Abschluß der Verträge von Moskau und Warschau diesen Maßnahmen nachträglich zugestimmt habe . . .

Unter welchen Voraussetzungen eine etwaige nachträgliche Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland als Mitwirkung an einer früheren Enteignung durch ausländische Staaten beurteilt werden könnte, mag dahinstehen. Eine solche Mitwirkung würde jedenfalls eine von einem positiven Geschäftswillen getragene, ausdrückliche oder konkludente vertragliche Zustimmungserklärung der Bundesregierung erfordern. Die Abgabe einer solchen Erklärung kann nicht unterstellt werden; sie müßte sich aus den Verträgen selbst ergeben. Hierfür ist der objektive Erklärungswert der in ihnen enthaltenen Willenserklärungen im Sinne des von den Vertragsparteien tatsächlich Gewollten maßgebend; dies entspricht auch der Auslegungsregel des Art. 31 Nr. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (ZaöRV Bd. 29 [1969], S. 711 [718]). Dabei kommt dem Wortlaut der Verträge eine besondere Bedeutung zu. . .

c) Die Bundesrepublik Deutschland und Polen haben auch nicht den Warschauer Vertrag zum Anlaß genommen, die durch die polnischen Konfiskationen aufgeworfene Entschädigungsfrage mit den deutschen Reparationsleistungen dergestalt zu verknüpfen, daß die beiderseitigen Ansprüche gegeneinander aufgerechnet würden und so auf keiner Seite Ansprüche übrigblieben . . .

Gegen eine solche Abrede spricht zudem, daß bei Abschluß des Warschauer Vertrages polnische Reparationsforderungen, die zur Aufrechnung hätten gestellt werden können, nicht mehr bestanden haben. Auf der Potsdamer Konferenz war vereinbart worden, die polnischen Reparationsforderungen gegen Deutschland aus der Quote zu befriedigen, welche der Sowjetunion zufallen sollte (. . .). Nachdem die Sowjetunion in einer mit der DDR getroffenen

Abmachung vom 22. August 1953 im Einverständnis mit der polnischen Regierung erklärt hatte, daß die Entnahme von Reparationen aus der DDR mit dem 1. Januar 1954 beendet werde, veröffentlichte die polnische Regierung am 24. August 1953 eine eigene Erklärung, in der es heißt: »Mit Rücksicht darauf, daß Deutschland seinen Verpflichtungen zur Zahlung von Reparationen bereits in bedeutendem Maße nachgekommen ist und daß die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Deutschlands im Interesse seiner friedlichen Entwicklung liegt, hat die Regierung der Volksrepublik Polen den Beschluß gefaßt, mit Wirkung vom 1. Januar 1954 auf die Zahlung von Reparationen an Polen zu verzichten, um damit einen weiteren Beitrag zur Lösung der deutschen Frage . . . zu leisten« (. . .). Die Erklärungen sowohl der sowjetischen wie auch der polnischen Regierung enthalten einen materiellen Verzicht auf Reparationen, und sie erklären den Verzicht gegenüber Deutschland als Ganzem (. . .). Von dieser Rechtslage sind die Bundesregierung und die polnische Regierung bei Abschluß des Warschauer Vertrages ausgegangen . . .«.

Auf S. 171–173 der Entscheidung wird die Staatsangehörigkeit der Deutschen in den Oder-Neiße-Gebieten untersucht:

»Bereits der Wortlaut der Verträge spricht gegen die Annahme, sie könnten zu einer Änderung der Staatsangehörigkeit in den Gebieten östlich von Oder und Neiße lebender Deutscher geführt haben; denn weder der Moskauer noch der Warschauer Vertrag enthält eine Bestimmung, die sich auf Fragen der Staatsangehörigkeit bezieht. Auch aus den in beiden Verträgen enthaltenen Grenzregelungen kann hierfür nichts entnommen werden.

Die Grenzregelung in Art. 3 des Moskauer Vertrages bezieht sich auf die territoriale Integrität und die gegenwärtigen Grenzen aller Staaten in Europa einschließlich der dort als Westgrenze Polens bezeichneten Oder-Neiße-Linie, während die Grenzregelung nach Art. I des Warschauer Vertrages nur die Grenzen Polens und der Bundesrepublik Deutschland betrifft.

Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei diesen Grenzregelungen um eine Konkretisierung des Gewaltverzichts. Von den Vertragspartnern werde daher nur das Unterlassen von Maßnahmen geschuldet, die auf eine gewaltsame Veränderung der in den Verträgen bezeichneten Grenzen gerichtet seien . . .

Selbst wenn man aber die vertraglich vereinbarte gegenseitige Verpflichtung, in Zukunft von der Erhebung von Gebietsansprüchen abzusehen, als eine inhaltliche Erweiterung der Gewaltverzichtsabreden nach Art. 2 des Moskauer und Art. II des Warschauer Vertrages ansieht (. . .), könnte hieraus nicht gefolgert werden, daß die Grenzregelungen die Staatsangehörigkeit derjenigen verändert haben, die in den von diesen Regelungen betroffenen Gebieten leben . . .

Die Bundesregierung ging überdies bei Abschluß der Ostverträge in einer für die Vertragspartner erkennbaren Weise davon aus, daß sie nicht befugt gewesen sei, eine für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit erhebliche Verfügung über den rechtlichen Status Deutschlands im Sinne einer friedens-

vertraglichen Regelung zu treffen. Sie hat sich dabei auf die Gesamtverantwortung bezogen, welche die Vier Mächte für Deutschland als Ganzes tragen. Diese Gesamtverantwortung der Vier Mächte ist zuletzt in dem Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 erneut bestätigt worden. Die drei Westmächte haben auf diese gemeinsame Verantwortung auch in ihren Noten zum Moskauer und Warschauer Vertrag hingewiesen.

Mit Rücksicht auf die Gesamtverantwortung der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes konnten nach der Rechtsauffassung der Bundesregierung Verfügungen über den territorialen Status Deutschlands, die eine friedensvertragliche Regelung vorweggenommen hätten, ohne die Zustimmung der Vier Mächte nicht getroffen werden«.

e) Weiter (S. 177–179) untersucht das BVerfG die aus den Grundrechten fließende Schutzpflicht der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Bürgern:

»Den Organen der Bundesrepublik obliegt von Verfassungs wegen die Pflicht zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber fremden Staaten. Wird diese Pflicht versäumt, kann dies objektiv eine Verfassungsverletzung darstellen. Die Anerkennung einer solchen verfassungsrechtlichen Schutzpflicht besagt aber noch nichts darüber, unter welchen Voraussetzungen ihre durch Unterlassung begangene Verletzung vom Einzelnen mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden ist nicht die angebliche Verletzung der Schutzpflicht durch eine Dienststelle der Bundesrepublik Deutschland in einem konkreten Einzelfall im Ausland; vielmehr wenden sich die Beschwerdeführer gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen mit einem allgemeinen politischen Regelungsinhalt. Im Hinblick auf derartige Verträge ist von vornherein zu berücksichtigen, daß im außenpolitischen Bereich der Bundesregierung wie allen anderen zu politischem Handeln berufenen Stellen allgemein ein breiter Raum politischen Ermessens zusteht und daß namentlich bei internationalen Vertragsverhandlungen der Kreis der möglichen Verhandlungsergebnisse sich auf das dem Verhandlungspartner gegenüber politisch Erreichbare verengt. Deshalb kann eine Verfassungsbeschwerde nicht als zulässig angesehen werden, die gegenüber einem solchen Vertrag die verfassungsgerichtliche Feststellung erstrebt, daß eine bestimmte sachliche Regelung zugunsten des Beschwerdeführers bei den Vertragsverhandlungen hätte erreicht werden müssen und daß im Abschluß des Vertrages ohne diese Regelung ein Verfassungsverstoß zu sehen sei, der die Unwirksamkeit des ganzen Vertrages zur Folge hätte. So weit kann die Abwehrfunktion der Verfassungsbeschwerde nicht gehen; die Interessen eines Einzelnen oder einer Gruppe würden dem politischen Gesamtinteresse des Staates, das die Bundesregierung zu wahren hat, in unangemessener Weise vorgeordnet, wenn die Verfassungsbeschwerde dazu benutzt werden könnte, statt effektive Beeinträchtigungen grundrechtlicher Positionen Einzelner zu beseitigen, erwünschte Verbesserungen dieser Positionen zu erzwingen. Auf der anderen Seite

würde das Bundesverfassungsgericht, wenn es solche Feststellungen träge, sich in einem Bereich bewegen, in dem den Trägern der auswärtigen Gewalt eine Bewegungsfreiheit vorbehalten bleiben muß, deren Nutzung legitimerweise vorwiegend von politischen Zielsetzungen und Wertungen bestimmt wird. Die hier zu treffenden Entscheidungen über die Begrenzung des Inhalts und der rechtlichen Tragweite eines Vertrages entziehen sich ihrer Natur nach richterlicher Beurteilung«.

Albert B l e c k m a n n, Münster