

ABHANDLUNGEN

Die Nationalisierungen in Frankreich 1981/82

Darstellung und juristische Untersuchung der dritten Verstaatlichungswelle

*Ulrich Wölker**

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Dassault und Matra
- III. Unternehmen mit großer Auslandsbeteiligung
- IV. Stahlindustrie
- V. Verstaatlichungsgesetz
 - A. Darstellung der betroffenen Unternehmen
 - 1. Industriekonzerne
 - 2. Banken
 - 3. Finanzgesellschaften
 - B. Darstellung des Gesetzes
 - 1. Gesetzgebungsverfahren
 - 2. Durchführung der Verstaatlichung
 - 3. Entschädigung
 - 4. Reprivatisierung
 - 5. Interne Struktur
 - C. Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung, dem Europarecht und dem Völkerrecht
 - 1. Verfassung
 - a) Prinzip der Verstaatlichungen
 - b) Auswahlkriterien
 - c) Entschädigung

* Assessor, M.A. (Fletcher), wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AJDA = L'Actualité Juridique, Droit Administratif; A.N. = Assemblée nationale, septième législature; Ber. DGV = Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; BGH(Z) = Bundesgerichtshof (Entscheidungen in Zivilsachen); B.J. = Belgique judiciaire; BVerfG(E) =

2. Europäisches Gemeinschaftsrecht
 - a) Art.222 EWGV
 - b) Grenzen
 - c) Zukünftige Probleme
 3. Völkerrecht und Kollisionsrecht
 - a) Fremdenrechtlicher Mindeststandard
 - b) Bilaterale Verträge
 - c) Europäische Menschenrechtskonvention
 - d) Territorialitätsprinzip
 - e) Ordre public
- VI. Schlußbetrachtungen

I. Einleitung

Die Volksfrontregierung der Dritten Republik verstaatlichte 1936/37 die Waffenindustrie und die Eisenbahnen. Während der Übergangsphase zwischen dem Vichy-Regime und der Vierten Republik wurden von der Regierung des Generals de Gaulle im Einvernehmen mit den Kommunisten 1945/46 weitere Wirtschaftszweige und große Unternehmen in die

Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen); CD = Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights; CEDH = Cour européenne des Droits de l'Homme (Publications); Clunet = Journal du Droit International; DR = Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights; EGBGB = Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch; EGKSV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EMRK = Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EuGRZ = Europäische Grundrechte Zeitschrift; EWGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; Gaz. Pal. = Gazette du Palais; HBl. = Handelsblatt; HRLJ = Human Rights Law Journal; ILM = International Legal Materials; ILR = International Law Reports; J.C.P. = Juris-Classeur Périodique, La Semaine Juridique, Edition générale; J.O. = Journal officiel de la République française, Edition des lois et décrets; J.O.A.N. = J.O., Débats parlementaires, Assemblée nationale; J.O.S. = J.O., Débats parlementaires, Sénat; l.Sp. = linke Spalte; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; OGH = Oberster Gerichtshof; Pas. = Pasicrisie Belge; RabelsZ = Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht; R.C.D.I.P. = Revue Critique de Droit International Privé; RdC = Recueil des Cours; R.D.P. = Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger; Rec. = Recueil des Décisions du Conseil constitutionnel (bzw. du Conseil d'Etat); Rev. Crit. Jur. Belge = Revue Critique de Jurisprudence Belge; RIW/AWD = Recht der Internationalen Wirtschaft, Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters; r.Sp. = rechte Spalte; Sén. = Sénat 1981-1982; Slg. = Sammlung der Rechtsprechung des EuGH; SZ = Süddeutsche Zeitung; USCA = United States Code Annotated; WM = Wertpapier-Mitteilungen Teil IV, Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht; Yb. = Yearbook of the European Convention on Human Rights; ZP = Erstes Zusatzprotokoll zur EMRK; ZRvgl. = Zeitschrift für Rechtsvergleichung.

Hand des Staats überführt: der Kohlebergbau, die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft, die Luftverkehrsgesellschaften, vier Großbanken, die größten Versicherungsgesellschaften und die Renault-Autowerke¹.

An diese Verstaatlichungen knüpfte die sozialistische Regierung 1981 bewußt an², als sie bereits genau drei Monate nach der Bildung der ersten Regierung Mauroy den Entwurf eines Nationalisierungsgesetzes, des ersten in der Fünften Republik³, am 23. September 1981 in der Nationalversammlung einbrachte⁴ und damit ein altes Anliegen der französischen Linken⁵ sehr schnell in Angriff nahm.

Dieses Verstaatlichungsgesetz, das fünf Industriekonzerne, 36 Banken und zwei Finanzgesellschaften erfaßt, bildet jedoch nur einen Abschnitt – wenn auch den wichtigsten – des umfangreichen Nationalisierungsprogramms⁶. Daneben ist die ebenfalls bereits durchgeführte Übernahme in Staatsbesitz der Waffen- und Luftfahrtkonzerne Dassault und Matra, der Stahlindustrie und dreier in der Hand von ausländischen Gesellschaften befindlichen Unternehmen zu beachten.

Zur Verdeutlichung des Umfangs der Verstaatlichungen seien einige Zahlen zum Anteil des öffentlichen Sektors an der gesamten industriellen Produktion Frankreichs genannt⁷:

¹ Zu diesen beiden ersten Verstaatlichungswellen siehe u. a. E. Dailly, *Aspects constitutionnels et juridiques* (Bericht im Namen des Sonderausschusses für das Verstaatlichungsgesetz), Sén. Nr. 56 Bd. I, S. 157, 166 ff.; *La Documentation française, Regards sur l'actualité, Numéro spécial: Nationalisations*, März 1982 (Nr. 79), S. 4 ff.

² Vgl. Gesetzesbegründung, A. N. Nr. 384, S. 3.

³ Abgesehen vom Gesetz Nr. 75–622 vom 11. 7. 1975, durch das einige Maßnahmen der Nationalisierungen von 1945/1946 auf die Übersee-Départements ausgedehnt wurden, vgl. Antragsbegründung der Senatoren im 1. Verfahren vor dem Conseil constitutionnel, in: *Nationalisations et Constitution, Textes, documents et commentaires réunis et présentés par L. Favoreu* (1982), S. 253.

⁴ A. N. Nr. 384.

⁵ Vgl. die Regierungserklärung des Premierministers Mauroy vor der Nationalversammlung am 8. 7. 1981, A. N. Nr. 11, S. 19 ff.

⁶ Vgl. insgesamt J. Langer, *Nationalisierungen in Frankreich*, in: Langer/Hahn/Minet, *Europäische und marktwirtschaftliche Aspekte der französischen Verstaatlichung* (FIW-Schriftenreihe [Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb], Heft 101) (1982), S. 1 ff.; *La Documentation française* (Anm. 1); zu zahlreichen Aspekten J. Brémond (Hrsg.), *Les nationalisations* (Profil Dossier, Heft 502) (2. Aufl. 1981), S. 22 ff.

⁷ Quelle: M. Charzat, Bericht im Namen des Sonderausschusses für das Verstaatlichungsgesetz, A. N. Nr. 456 Bd. I, S. 46 ff., 49. Ausführlich J.-P. François/J.-L. Grosbois, *Le secteur public dans l'industrie avant et après les nationalisations* (Ministère de la recherche et de l'industrie, Traits fondamentaux du système industriel français, Recueils statistiques, Publication Nr. 25, 1982). Zum Umfang des öffentlichen Sektors vor den Verstaatlichungen 1981/82 siehe auch G. Perrineau, *L'ampleur actuelle du champ des nationalisations*, *Revue Politique et Parlementaire*, Jg. 83 (1981) Nr. 892, S. 56 ff.

	Anteil am Industrie- umsatz:	Anteil an der Beschäftigten- zahl in der Industrie:
Die bereits 1936/37 und 1945/46 ver- staatlichten Unternehmen:	16,8%	11,1%
Die fünf vom Verstaatlichungsgesetz 1982 erfaßten Industriekonzerne:	8,9%	8,5%
Die übrigen in Staatseigentum über- gegangenen Unternehmen:	5,3%	4,7%
Öffentlicher Sektor insgesamt:	31,0% ⁸	24,3%

Damit hat sich der Staatsanteil in der Industrie nunmehr nahezu verdoppelt und ungefähr denselben Prozentsatz wie in Italien erreicht⁹. Er liegt jetzt etwa dreimal so hoch wie in der Bundesrepublik Deutschland und doppelt so hoch wie im Vereinigten Königreich, erreicht jedoch nur knapp die Hälfte des in Österreich vom Staat kontrollierten Anteils an der Industrie, des höchsten eines OECD-Landes¹⁰.

Im Bereich der Banken hat Frankreich schon bisher eine Spitzenstellung hinsichtlich des Staatsanteils eingenommen¹¹, die nun noch bis zur fast vollständigen Staatskontrolle ausgebaut wurde¹²:

	Anteil an den Einlagen in Francs (F) und in Devisen am 2.1.1981 (nur bezogen auf die beim Nationalen Kredit- rat registrierten Banken):
Die bereits 1945/46 verstaatlichten Banken:	61,8%
Die 36 vom Verstaatlichungsgesetz 1982 erfaßten Banken ¹³ :	28,0%
Die von den verstaatlichten Banken kontrollierten Banken:	2,0%
Staatsbanken insgesamt:	91,8% ¹⁴

⁸ Ähnliche Angaben bei J.-P. Fournade, *Aspects économiques et financiers* (Bericht im Namen des Sonderausschusses für das Verstaatlichungsgesetz), Sén. Nr.56 Bd.I, S.3, 17.

⁹ Vgl. FAZ vom 30.11.1981, S.16.

¹⁰ Siehe insgesamt Le Monde vom 6.10.1981, S.23ff.; I. F. Hochbaum, in: Groeben/

Die verbleibenden 8,2% setzen sich zusammen aus 4,4% für die vom Ausland kontrollierten Banken, 2,7% für die unter der vom Verstaatlichungsgesetz aufgestellten Einlagengrenze von 1 Mrd. F liegenden Banken und 1,1% für die Genossenschaftsbanken.

Im folgenden sollen die verschiedenen Verstaatlichungsmaßnahmen dargestellt¹⁵ und – insbesondere das Verstaatlichungsgesetz – juristisch untersucht werden.

II. Dassault und Matra

Die Konzerne Dassault und Matra wurden aus »finanziellen« und »industriellen« Gründen¹⁶ nicht durch Gesetz verstaatlicht, sondern der Staat zog den Verhandlungsweg vor.

(A) Dassault¹⁷

Der Rüstungskonzern Dassault-Bréguet mit namhaften Produkten wie den Flugzeugen Mirage und Alfa-Jet hat ein Gesellschaftsvermögen von 500 Mio. F und einen Umsatz von 10,7 Mrd. F¹⁸. Er gehörte bisher zu 75,29% der Société générale d'études Marcel Dassault, deren Aktionäre der Firmengründer Marcel Dassault und sein Bruder sind, und zu 20% der

Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd.2 (3. Aufl.1983), Art.222 Anm.3.

¹¹ Vgl. die Zahlzusammenstellung in der Antwort der EG-Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr.835/77 (Inchauspé), ABl. C 74 vom 28.3.1978, S.10 (dort wurden jedoch auch noch andere Geldinstitute erfaßt als in der folgenden Darstellung).

¹² Charzat (Anm.7), S.133.

¹³ Die Genossenschaftsbanken sollen hier nicht berücksichtigt werden (siehe unten S.225).

¹⁴ Die weniger detaillierte Aufstellung bei Fourcade (Anm.8), S.18, kommt hier auf 89,8%; danach werden insgesamt 84,6% der Kreditsumme der registrierten Banken vom Staat kontrolliert. Bezogen auf sämtliche Finanzinstitute, d.h. einschließlich der nicht formell registrierten Banken (siehe dazu Anm.41) liegt die Staatsquote bei 74% aller Einlagen und 75% aller Kredite (P. Coupaye, Après la nationalisation, quel système bancaire?, Problèmes économiques vom 14.4.1982, Nr.1769, S.8, 10 r.Sp.).

¹⁵ Die Sachverhaltsschilderungen stützen sich zum großen Teil auf Presseberichte (vor allem Le Monde, Le Soir, NZZ, FAZ, HBl.).

¹⁶ Gesetzesbegründungen, A.N. Nr.384, S.5; A.N. Nr.696, S.4; vgl. Charzat (Anm.7), S.25.

¹⁷ Vgl. B. Saint-Girons, L'acquisition par l'Etat d'une participation dans le capital de la Société des Avions Marcel Dassault Bréguet Aviation, Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse, Bd.29 (1981), S.287, 340f. mit Nachweisen.

¹⁸ Beschreibung des Konzerns in Le Monde vom 15.9.1981, S.26.

staatlichen SOGEP A¹⁹, die bereits doppeltes Stimmrecht besaß. Michel Dassault »schenkte«²⁰ dem Staat 26% seiner Anteile. Weitere 5% kaufte der Staat an der Börse und will nach fünf Jahren alle Aktien übernehmen.

(B) Matra

Komplizierter war die Übernahme der Mehrheitskontrolle im Rüstungs-, Raumfahrt- und Elektronikkonzern Matra mit einem Umsatz von 2,2 Mrd. F²¹. Nach Ausgliederung des bedeutenden Medienbereichs, über den der Staat keine Kontrolle ausüben wollte²², schloß die Regierung mit dem Unternehmen ein Abkommen, das die finanziellen Bedingungen der Übernahme von 51% der Gesellschaftsanteile regelte. Die Aktionäre sollten danach 1.215 F pro Aktie erhalten. Dieser Betrag war in Anlehnung an die Entschädigungsformel des ersten Entwurfs des Verstaatlichungsgesetzes²³ gewählt worden. Nachdem diese vom Conseil constitutionnel für verfassungswidrig angesehen und daraufhin von der Regierung geändert worden war, verlangte eine Minderheit von Aktionären eine Gegenleistung entsprechend der neuen Formel, was ungefähr 2.800 F pro Aktie bedeutet hätte. Sie fochten den Beschluß der Generalversammlung an, mit dem diese das Abkommen gebilligt hatte. Das Tribunal de commerce de Paris suspendierte daraufhin durch eine einstweilige Anordnung den Beschluß. Am Ende der danach wieder aufgenommenen Verhandlungen einigten sich die Regierung und das Unternehmen auf einen Übernahmepreis von 1.800 F pro Aktie, was die Gesamtkosten für den Staat auf etwa 1,5 Mrd. F²⁴ erhöhte. Auf einer außerordentlichen Hauptversammlung billigten die Aktionäre Ende April 1982 die Vereinbarungen.

¹⁹ Société de gestion de participations aéronautiques. Hierzu ausführlich Saint-Girons (Anm.17), S.316ff.

²⁰ Trotz so lautender Meldungen dürfte höchstens eine gemischte Schenkung vorliegen: Dassault ließ sich einige Zusagen hinsichtlich der Unternehmensführung machen, und angeblich soll es sich um eine vorweggenommene Erbschaftssteuer der zukünftigen Erben des 90jährigen handeln.

²¹ Nur militärischer Sektor (76% des Gesamtumsatzes). Zu den Aktivitäten des Konzerns und den Einzelheiten der Übernahme siehe die Ausschußberichte über den 3.Nachtragshaushalt 1981: C. Pierrat (Finanzausschuß), A.N. Nr.594, S.113ff.; L. Robin (Verteidigungsausschuß), A.N. Nr.596, S.15ff.; M. Blin (Finanzausschuß), Sén. Nr.121, S.88ff.

²² Zu ihm gehören Minderheitsbeteiligungen am Rundfunksender Europa 1 und am Verlagshaus Hachette und die Kapitalmehrheit der Straßburger Tageszeitung »Dernières Nouvelles d'Alsace«.

²³ Siehe unten S.231 f.

²⁴ Davon entfällt je die Hälfte auf eine Übernahme von Aktien und auf eine nur dem Staat vorbehaltenen Kapitalerhöhung. Die Modalitäten sind gleichgeblieben; vgl. dazu die Nachweise in Anm.21. Das gesamte Verfahren wurde gebilligt durch Finanzgesetze, die die

III. Unternehmen mit großer Auslandsbeteiligung

Die Gesellschaften ITT-France, CII-Honeywell-Bull und Roussel-Uclaf mit weitgehender Beteiligung ausländischer Aktionäre sollten mit Rücksicht auf die »technologischen, industriellen und kommerziellen Bindungen«²⁵ mit dem Ausland ebenfalls nicht durch Gesetz, sondern auf dem Verhandlungsweg verstaatlicht werden.

(A) ITT-France

Von diesen Unternehmen ist nur die bisher zu fast 100% vom amerikanischen Elektronikkonzern ITT kontrollierte Gruppe ITT-France vollständig in Staatseigentum übergegangen. Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich im Oktober 1982 auf einen Kaufpreis von 215 Mio. F für sämtliche Aktien der vier in großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen ITT-Tochtergesellschaften, deren wichtigste die Compagnie générale des constructions téléphoniques ist.

(B) CII-Honeywell-Bull

Das Kapital der Computerfirma CII-Honeywell-Bull wurde bisher zu 53% von der Compagnie des Machines Bull, einer von der nunmehr durch das Verstaatlichungsgesetz erfaßten Compagnie de Saint-Gobain kontrollierten Gesellschaft²⁶, und zu 47% von der amerikanischen Gesellschaft Honeywell Information Systems gehalten. Auf Grund eines im Juni 1982 unterzeichneten Abkommens²⁷ hat die US-Firma gegen Zahlung von 900 Mio. F ihren Anteil zugunsten der Compagnie des Machines Bull auf 19,99% reduziert.

(C) Roussel-Uclaf

Die Kontrolle der französischen Regierung über den zweitgrößten Arzneimittelhersteller Frankreichs, Roussel-Uclaf, ist trotz der zwischen ihr und der Hoechst-AG, Frankfurt, nunmehr paritätisch aufgeteilten Unternehmensführung am geringsten im Vergleich zu den beiden vorher erwähnten Gesellschaften. Eine auf Grund einer Vereinbarung vom

erforderlichen Mittel bereitstellten und steuerliche Fragen hinsichtlich der im Austausch ausgegebenen Schuldverschreibungen regelten.

²⁵ Gesetzesbegründungen, A.N. Nr. 384, S. 5 f.; A.N. Nr. 696, S. 4 f.

²⁶ Zu dem allgemein als sehr großzügig angesehenen Übernahmeangebot des Staats an die Minderheitsaktionäre der Compagnie des Machines Bull siehe NZZ vom 23.2.1983, S. 10; HBl. vom 17.3.1983, S. 13.

²⁷ Einzelheiten in Le Monde vom 22.4.1982, S. 1, 10; vom 9.6.1982, S. 48.

Februar 1982 von der französischen Regierung durchgeführte erfolgreiche öffentliche Umtauschaktion von Roussel-Uclaf-Aktien gegen staatliche Schuldverschreibungen²⁸ führte zu folgendem gewünschten Ergebnis: Der Kapitalanteil der Hoechst-AG reduzierte sich von bisher 57,9% auf etwa 54%; die Beteiligung des französischen Staats, der über die verstaatlichten Banken ohnehin rund 22% kontrolliert hätte, vergrößerte sich auf insgesamt etwa 40%.

IV. Stahlindustrie

Die französische Stahlproduktion lag im Herbst 1981 zu 50% bei der Gruppe Usinor und zu 30% bei Sacilor; inzwischen dürfte der Anteil dieser beiden Konzerne auf Grund von Umstrukturierungen innerhalb der verstaatlichten Unternehmen noch größer sein. Beide Gruppen waren seit langem praktisch bankrott und wurden nur noch durch staatliche Subventionen am Leben erhalten. Seit Herbst 1978 war der Staat bereits Mehrheitsaktionär; er hielt 64,67% des Kapitals von Usinor und 76,90% von Sacilor²⁹. Die Anteile waren durch eine Umwandlung von staatlichen Darlehen in Höhe von insgesamt 22 Mrd. F erworben worden.

Im Rahmen ihres Verstaatlichungsprogramms hat die sozialistische Regierung 1981 dasselbe Verfahren angewandt. Durch Umwandlung der seit 1978 gewährten staatlichen Darlehen in Höhe von 7 Mrd. F (Usinor) und von 6,8 Mrd. F (Sacilor) in Anteile wuchsen die Staatsbeteiligungen nun auf etwa 95%³⁰. Dies geschah durch vorzeitige Rückzahlung der Darlehen, verbunden mit einer entsprechenden Reduzierung des Gesellschaftskapitals. Dann erhöhten die Gesellschaften ihr Kapital wieder um den Betrag der Darlehen, wobei der Staat diese zusätzlichen Anteile übernahm³¹. Durch einen Nachtragshaushalt 1981³² wurde der Wirtschafts-

²⁸ Zu den Bedingungen des Angebots siehe die Anzeige z.B. in *Le Monde* vom 15.6.1982, S.46.

²⁹ Einzelheiten bei R. Tomasini, Bericht im Namen des Finanzausschusses (Nachtragshaushalt 1981), Sén. Nr.32, S.9; *Le Monde* vom 15.9.1981, S.27. Zur Situation der französischen Stahlindustrie allgemein R. Drouin, Bericht im Namen des Sonderausschusses (Nachtragshaushalt 1981), A.N. Nr.447. Vgl. auch die Begründung zu einem gaullistischen Alternativentwurf, A.N. Nr.442.

³⁰ Tomasini, S. 19f.; Drouin, S.25. Die EG-Kommission ging von 92,6% (Usinor) und 86,7% (Sacilor) aus, ABl. L 139 vom 19.5.1982, S.3.

³¹ Zu Einzelheiten vgl. Tomasini, S.17ff.; Drouin, S.25, 73ff.

³² *Loi de finances rectificative pour 1981* (Nr.81-1050 vom 27.11.1981), J.O. vom 28.11.1981, S.3235.

und Finanzminister zur Vornahme der entsprechenden Schritte ermächtigt.

Angesichts der hohen Staatsanteile und eines von der Regierung eingesetzten Koordinierungsausschusses zur Abstimmung der Politiken beider Gesellschaften handelt es sich um eine Fusion im Sinne von Art.66 § 1 EGKSV, die auch die Société métallurgique de Normandie umfaßt, deren Kapital je zur Hälfte von Usinor und Sacilor gehalten wird³³. Diese USN-Gruppe ist zwar mit etwa 16% der Gesamtstahlerzeugung innerhalb der EG mit Abstand der größte Stahlproduzent der Gemeinschaft. Wegen der oligopolistischen Marktstruktur mit einer ausreichenden Zahl von Unternehmen von relativ ausgewogener Macht, eines starken Drucks durch Einfuhren und teilweise relativ schwach ausgeprägter vertikaler Integration innerhalb der USN-Gruppe sah die EG-Kommission im Hinblick auf Art.66 § 2 EGKSV keinen Grund, die Genehmigung des Zusammenschlusses zu versagen³⁴. Sie machte allerdings Auflagen hinsichtlich der Beziehungen zu anderen Stahlunternehmen³⁵.

V. Verstaatlichungsgesetz³⁶

Vor der Erläuterung des Gesetzes und seiner juristischen Beurteilung sollen kurz die von ihm betroffenen Unternehmen dargestellt werden.

³³ Entscheidung der EG-Kommission vom 2.4.1982, ABl. L 139 vom 19.5.1982, S.3. Die französische Regierung berief sich demgegenüber auf die formale Selbständigkeit der Unternehmen und darauf, daß eine Genehmigung nur für den Erwerb der Gesellschaft Normandie beantragt worden sei (vgl. FAZ vom 7.4.1982, S.14; siehe auch die Begründung zum Nachtragshaushalt 1981, A.N. Nr.385, S.2). Den Erwerb der Mehrheitsbeteiligung 1978 hatte die EG-Kommission nicht als Fusion angesehen, da die damalige Regierung erklärt hatte, dies geschehe nur vorübergehend zwecks Umstrukturierung und die Unternehmen behielten völlige Handlungsfreiheit untereinander und gegenüber dem Staat. Mag man über die Beurteilung der Situation von 1978 noch streiten können, so zeigen doch die weitere Entwicklung und die noch sehr viel engere Integration 1982, daß man nunmehr endgültig von einem Zusammenschluß im Sinne von Art.66 § 1 EGKSV sprechen muß (vgl. auch die Entscheidung Nr.24/54 der Hohen Behörde vom 6.5.1954 betreffend eine Verordnung über die Tatbestandsmerkmale der Kontrolle eines Unternehmens auf Grund des Art.66 § 1 EGKSV, ABl. EGKS vom 11.5.1954, S.345).

³⁴ Zu Einzelheiten siehe ABl. L 139 vom 19.5.1982, S.4 ff., vor allem S.7.

³⁵ Art.2 der Entscheidung (Abl. L 139 vom 19.5.1982, S.8).

³⁶ Loi de nationalisation (Nr.82-155 vom 11.2.1982), J.O. vom 13.2.1982, S.566; englische Übersetzung in ILM Bd.21 (1982), S.815. Siehe zum Gesetz insgesamt auch M. Debène, Nationalisation et industrie, AJDA Jg.38 (1982), S.215ff.; M. Vasseur, La nationalisation des banques, AJDA Jg.38 (1982), S.220ff. – Artikel ohne Bezeichnung sind solche des Verstaatlichungsgesetzes.

A. Darstellung der betroffenen Unternehmen

Das Gesetz erfaßt fünf Industriekonzerne, 36 Banken und zwei Finanzgesellschaften.

1. Industriekonzerne

Bei den fünf gemischten Industriekonzerne Compagnie générale d'électricité, Compagnie de Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc S.A. und Thomson-Brandt (Art.1) handelt es sich um die größten Frankreichs. Ihr Gesamtumsatz des Jahres 1980 betrug 194,8 Mrd. F, die Gesamtzahl der Beschäftigten im gleichen Jahr 650.400, davon 191.800 im Ausland³⁷. Die Aktien befanden sich fast ausnahmslos in französischen Händen und waren überwiegend breit gestreut; zum Teil besaß der Staat bereits Anteile. Bis 1980 erwirtschafteten diese Unternehmen Gewinne, mit Ausnahme der Rhône-Poulenc S.A. Seit 1981 gibt es auch bei Pechiney-Ugine-Kuhlmann und Thomson-Brandt Verluste³⁸.

Die Compagnie générale d'électricité ist der größte der fünf Konzerne mit (1980) 46,5 Mrd. F Umsatz (davon 30,8% im Ausland) und 179.600 Beschäftigten (davon mehr als 30.000 im Ausland). Die Gruppe hält die Spitzenstellung in Frankreichs Elektroindustrie, arbeitet jedoch auch in den Bereichen Elektronik, Telefon, Informatik und Schiffsbau.

Die Compagnie de Saint-Gobain tätigte 1980 60% ihres Umsatzes von 53,5 Mrd. F im Ausland und beschäftigt mehr als die Hälfte ihrer 163.500 Mitarbeiter dort. Sie hält viele, zum Teil 100%ige Beteiligungen außerhalb Frankreichs, z. B. zwölf in der Bundesrepublik Deutschland und drei in den USA. Als Hauptgeschäftsbereiche sind zu nennen Glas, Isoliermaterial, Papier, Hoch- und Tiefbau und Informatik³⁹. Dieser Konzern hatte als einziger der fünf eine nennenswerte Auslandsbeteiligung in Höhe von 7,5%, davon knapp vier Fünftel in der Hand der Westdeutschen Landesbank Girozentrale.

³⁷ Charzat (Anm.7), S.45f. (mit ausführlicher Darstellung der fünf Konzerne, S.57ff.); Le Monde vom 15.9.1981, S.23ff. (teilweise leicht abweichende Zahlen). Einzelne, ebenfalls zum Teil abweichende Angaben bei Dailly (Anm.1), S.14ff.; Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 55ff. Vgl. auch Bonnefous [et al.], Informationsbericht im Namen des Finanzausschusses über die Kontrolle der öffentlichen Unternehmen, Sénat 1982/83, Nr.179 (Dezember 1982).

³⁸ Vgl. NZZ vom 13.1.1983, S.9.

³⁹ Zur Beteiligung an CII-Honeywell-Bull siehe oben S.219. Diese Beteiligung hat der Staat inzwischen weitgehend unmittelbar übernommen; siehe HBl. vom 17.3.1983, S.13.

Der Metall (Aluminium, Eisen, Kupfer)- und Chemiekonzern Pechiney-Ugine-Kuhlmann ist mit (1980) 38,1 Mrd. F Umsatz (davon 54% im Ausland) und 89.100 Beschäftigten (davon 20.800 im Ausland) der viertgrößte Aluminiumhersteller der Welt, der größte Europas und der Niederlande und der einzige u. a. in Frankreich und Griechenland.

Die Rhône-Poulenc S.A., der führende Chemiekonzern Frankreichs, der zweitgrößte Europas und der achte in der Weltrangliste, hat sechs große Tochtergesellschaften in Europa, den USA und Brasilien. 55% des Umsatzes 1980 in Höhe von 30,2 Mrd. F wurden im Ausland erzielt; 36,3% der 95.400 Beschäftigten arbeiteten 1980 im Ausland.

1980 waren in der Gruppe Thomson-Brandt 128.400 Personen beschäftigt, davon etwa 20.000 im Ausland; der Umsatz betrug 36,5 Mrd. F. Ihre Hauptaktivitäten erstrecken sich auf die Unterhaltungselektronik, das Fernmeldewesen, zivile und militärische Elektronik, elektrische Haushaltsgeräte und medizinische Apparate. An ausländischen Tochtergesellschaften sind u. a. in der Bundesrepublik Deutschland Saba, Nordmende, Dual und ab 1. April 1983 die ehemalige AEG-Tochtergesellschaft Telefunken zu nennen. Eine bedeutende Rolle spielt auch die 41,8%ige Beteiligung an der Tochtergesellschaft Thomson-CSF, die ebenfalls im Ausland sehr aktiv ist.

2. Banken⁴⁰

Art.12 Abs.1 Satz 1 stellt die Grundregel für die Verstaatlichung der Banken auf: »Es werden die in der Liste des Nationalen Kreditrats ... eingetragenen Banken⁴¹ mit Sitz in Frankreich⁴² verstaatlicht, wenn sie am

⁴⁰ Hierzu auch insgesamt Coupaye (Anm.14), S.8ff.; vgl. ebenfalls Dailly (Anm.1), Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 97ff.

⁴¹ Einzelheiten bei Charzat (Anm.7), S.117ff. Nicht betroffen sind somit die *établissements financiers*, die sich von den registrierten Banken nur durch die Herkunft ihrer Mittel unterscheiden und die 1980 5,4% aller Kredite vergaben (vgl. a.a.O., S.120f.), einige andere *institutions financières*, vgl. Charzat (Anm.7), A.N. Nr.456 Bd.II, S.60, und bestimmte Genossenschaftsbanken mit besonderem Status, vgl. J. Moinet, Stellungnahme im Namen des Finanzausschusses (Gesetz über Genossenschaftsbanken), Sén. Nr.310, S.7; C. Pierret, Bericht im Namen des Finanzausschusses (Gesetz über Genossenschaftsbanken), A.N. Nr.779, S.9f.

⁴² Hierin sind die Übersee-Départements und -Territorien eingeschlossen, ebenso wie bei den Kunden, die *résidents* sein müssen; in diesem Sinne auch die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.291; Dailly (Anm.1), Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 45; anders die Darstellung in La Documentation française (Anm.1), S.40, die jedoch offenbar auf der durch die spätere Neufassung überholten Darstellung von Charzat (Anm.7), S.131, beruht. Dies ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut; angesichts des Art.2 der Verfassung (»Frankreich ist

2. Januar 1981 1 Mrd. F oder mehr in der Form von Sichteinlagen oder von flüssigen oder kurzfristigen⁴³ Geldeinlagen in Francs oder Devisen im Namen von in Frankreich Ansässigen⁴⁴ verwalteten . . . «.

Art. 12 Abs. 1 Satz 2 nimmt zwei Gruppen von der Verstaatlichung aus: »die Banken, die den Status von Immobiliengesellschaften für den Handel und die Industrie⁴⁵ . . . oder den Status von Rediskontbanken⁴⁶ haben; die Banken, deren Gesellschaftskapital mehrheitlich unmittelbar oder mittelbar gehalten wird von nicht in Frankreich⁴⁷ ansässigen natürlichen Personen oder von juristischen Personen, die ihren Geschäftssitz nicht in Frankreich haben«. Die von dieser Ausnahmeregelung erfaßten ausländischen Banken verwalten jedoch nur 3,5% aller Francs-Einlagen und sind nur mit 6,7% am Francs-Kreditmarkt beteiligt; sie sind hauptsächlich am Devisenmarkt tätig und versorgen vor allem Kunden im Ausland⁴⁸.

Ursprünglich sollten auch die Banken unangetastet bleiben, »deren Gesellschaftskapital mehrheitlich unmittelbar oder mittelbar Gesellschaf-

eine unteilbare . . . Republik«) schließt der Bezug auf Frankreich im Zweifel immer zumindest die Übersee-Départements mit ein, vgl. Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm. 3), S. 197, 233, mit Nachweisen. Außerdem läßt sich das Ergebnis auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 12 (ursprünglich Art. 13) ableiten. Der zunächst vorgesehene Ausschluß der Überseegebiete (A.N. Nr. 384) führte zu kontroversen Debatten (vgl. *Dailly* (Anm. 1), S. 197 ff.; *Le Monde* vom 11.10.1981, S. 5; vom 22.10.1981, S. 14). Daraufhin wurde eine getrennte Sonderregelung für diese Gebiete eingeführt (Sén. Nr. 36; A.N. Nr. 564), die jedoch keine Bedeutung gehabt hätte, da es keine Banken dieser Größenordnung mit Sitz in den Überseegebieten gibt. Bald strich man die Sondervorschrift auch wieder ersatzlos (ab Sén. Nr. 93). Angesichts der Äußerungen im Parlament unter Berücksichtigung von Art. 2 der Verfassung ist nicht anzunehmen, daß man damit zur Ausklammerung der Überseegebiete zurückkehren wollte, zumal man dann den genau dieses Ergebnis erzielenden Wortlaut des ursprünglichen Regierungsentwurfs wieder hätte wählen können.

Hiermit ergibt sich jedoch die Besonderheit, daß in der in Art. 12 Abs. 2 enthaltenen Liste eine Bank fehlt, die die Kriterien nach Art. 12 Abs. 1 erfüllt. Die *Banque française commerciale* mit Sitz in Paris verwaltet zwar Einlagen von insgesamt 1,5 Mrd. F, davon jedoch einen so großen Teil in den Überseegebieten, daß im Mutterland weniger als 1 Mrd. F bleiben. Da die Bankenliste zu einem Zeitpunkt aufgestellt wurde, als man die Überseegebiete nicht berücksichtigen wollte, wurde diese Bank nicht aufgenommen, vgl. insgesamt *Vasseur* (Anm. 36), S. 221 r. Sp. Daß dies später nicht korrigiert wurde, ändert am Ergebnis jedoch kaum etwas, da die *Banque française commerciale* zu fast 80% der in der Verstaatlichungsliste erfaßten *Banque de l'Indochine et de Suez* gehört. Vgl. auch unten S. 252.

⁴³ Bis zu 5 Jahren, *Charzat* (Anm. 7), A.N. Nr. 456 Bd. II, S. 60f.

⁴⁴ Siehe Anm. 42.

⁴⁵ Es gibt 38 dieser SICOMI, *Charzat* (Anm. 7), S. 129f., 137f.

⁴⁶ Sieben Banken dieser Art existieren in Frankreich, *Charzat*, S. 129f., 137.

⁴⁷ Einschließlich der Überseegebiete (vgl. Anm. 42).

⁴⁸ Vgl. *Charzat* (Anm. 7), S. 129.

ten auf Gegenseitigkeit oder Genossenschaften gehört«⁴⁹. Nachdem der Conseil constitutionnel in seiner ersten Entscheidung diese Ausnahme beanstandet hatte⁵⁰, wurde sie im zweiten Entwurf gestrichen. Zunächst erfaßte damit das Verstaatlichungsgesetz von den elf Genossenschaftsbanken⁵¹ die drei, die die Einlagengrenze überschreiten. Auf der Grundlage von Art. 52, der ein besonderes Gesetz über Genossenschaftsbanken zwecks Bereitstellung der »zur Ausübung ihrer Tätigkeit notwendigen Bankinstrumente« ankündigte, wurde jedoch ein Gesetz verabschiedet⁵², das allgemeine Vorschriften über diese Banken enthält. Art. 8 des Gesetzes bestimmt, daß alle in Art. 12 Abs. 2 b des Verstaatlichungsgesetzes aufgeführten Banken den Status von Genossenschaftsbanken im Sinne des neuen Gesetzes annehmen können, wenn »ihr Gesellschaftskapital mehrheitlich unmittelbar oder mittelbar Gesellschaften auf Gegenseitigkeit oder Genossenschaften gehört« und wenn ihre Aktivitäten in bestimmter Weise ihren Teilhabern zugute kommen; in dem Fall »sind sie nicht mehr (dem Verstaatlichungsgesetz) unterworfen«. Die drei Banken, auf die diese Vorschrift zielte, haben noch rechtzeitig vor dem 1. Juli 1982 – dem Tag, an dem ihre Verstaatlichung sonst wirksam geworden wäre – formell diesen Status angenommen⁵³.

Nach Art. 12 Abs. 3 gehen auch die sich in Privathand befindlichen Aktien der Banque nationale de Paris, des Crédit lyonnais und der Société générale in Staatseigentum über. Diese bereits 1945 verstaatlichten Banken durften seit 1973 Gratisaktien an ihre Angestellten ausgeben. Dies und der Verzicht des Staats auf seine Rechte bei einer Kapitalerhöhung 1980 hatten dazu geführt, daß diese Banken Ende 1981 nur noch zu durchschnittlich etwa 87% im Eigentum des Staats standen⁵⁴.

Ohne die Einlagengrenze von 1 Mrd. F wären nach den vom Gesetz aufgestellten Kriterien 171 Banken zu verstaatlichen gewesen; so sind es 36. Diese 36 Banken (und die drei eben erwähnten Genossenschaftsbanken) sind namentlich in Art. 12 Abs. 2 aufgeführt⁵⁵. Von den nationalisier-

⁴⁹ Art. 13 Abs. 1 Satz 2 des ursprünglichen Gesetzes (A.N. Nr. 622); ähnlich bereits Art. 13 Abs. 2 des Regierungsentwurfs (A.N. Nr. 384).

⁵⁰ Siehe unten S. 250ff.

⁵¹ Vgl. Charzat (Anm. 7), S. 136.

⁵² Loi portant statut des sociétés coopératives de banque (Nr. 82–409 vom 17.5.1982), J.O. vom 18.5.1982, S. 1403.

⁵³ Dies ist aus der Tatsache zu schließen, daß für sie kein Entschädigungswert mehr festgesetzt wurde (vgl. Bekanntmachung in J.O. vom 1.7.1982, S. 2080).

⁵⁴ Vgl. Charzat (Anm. 7), S. 130.

⁵⁵ Siehe auch die Liste bei Charzat, S. 132 (mit Angabe der Einlagen und weiteren Einzelheiten). An diesen Banken waren zum Teil ausländische Minderheitsaktionäre nicht

ten Banken werden weitere 64 kontrolliert, die jedoch nur 2% der Einlagen bei allen registrierten Banken ausmachen. Sechs der 36 Banken werden ohnehin von den ebenfalls verstaatlichten Finanzgesellschaften beherrscht; sie verfügen bereits über ein Drittel der von allen 36 Banken verwalteten Einlagen.

Unter den 136 vom Ausland kontrollierten Banken⁵⁶ liegen acht über der festgelegten Einlagengrenze. Wenn man auf eine ausdrückliche Ausnahme zugunsten dieser Auslandsbanken hätte verzichten wollen und die Einlagengrenze gerade über der Einlagensumme der größten unter ihnen (der holländischen Bank Neuflyze-Schlumberger-Mallet mit 3,34 Mrd.F) angesetzt hätte⁵⁷, hätte sich die Verstaatlichungsliste zwar von 36 auf 17 Banken verkürzt. Jedoch wären immer noch über 80% der in den 36 Banken befindlichen Einlagen erfaßt worden; die Staatsquote an den Gesamteinlagen der registrierten Banken läge nur um 5,5% niedriger.

3. Finanzgesellschaften

Die beiden ebenfalls verstaatlichten Finanzgesellschaften (Art.29) beherrschen mit ihren weitverzweigten Beteiligungen zahlreiche Banken und Industrieunternehmen. Ihre Aktien waren weit gestreut und wurden zu etwa 20–30% von Ausländern gehalten.

a) Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas

Die Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas⁵⁸, kurz «Paribas» genannt, ist mit 1,646 Mrd. F Gesellschaftskapital (1980) die größere der beiden Finanzgesellschaften. Die Paribas-Gruppe besteht hauptsächlich aus drei Gesellschaften. Über die Banque de Paris et des Pays-Bas werden noch weitere französische Banken kontrolliert. In der Omnium de participations financières et industrielles (OPFI) sind die Industrieunternehmen im In- und Ausland zusammengefaßt. Paribas International ist für die Bankaktivitäten im Ausland zuständig⁵⁹.

unerheblich beteiligt, zu den Anteilen deutscher Banken siehe HBl. vom 9.9.1981, S.8; Europe (Agence internationale d'information pour la presse), Economic Interpenetration, Nr.4026 vom 10.9.1981, S.15.

⁵⁶ Charzat, S.135, 142ff. (die acht monegassischen Banken haben eine Sonderstellung).

⁵⁷ Vgl. Dailly (Anm.1), S.196.

⁵⁸ Einzelheiten bei Charzat (Anm.7), S.147ff.; Dailly (Anm.1), Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 133ff.

⁵⁹ Dazu gehören z. B. 80% der Aktien der viertgrößten Bank in Belgien, Banque de Paris et des Pays-Bas (Belgique), und weitere selbständige und unselbständige Niederlassungen in zahlreichen europäischen und außereuropäischen Ländern.

Die Ereignisse im Zusammenhang mit der Banque de Paris et des Pays-Bas (Suisse) und der drittgrößten belgischen Holding, Cobepa (Compagnie belge de participations), stellen ein besonders aufschlußreiches Kapitel im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Verstaatlichungen und einen interessanten Versuch dar, der Holding kurz vor der Verstaatlichung die Kontrolle über zwei Tochtergesellschaften zu entziehen, um sie später nicht vom Staat beherrscht zu sehen. Ursprünglich kontrollierte die Muttergesellschaft 72% der schweizerischen Bank und 59,6% von Cobepa. Anfang Oktober 1981 übertrug Paribas-France 20% ihres Paribas-Suisse-Anteils, der mittlerweile durch Verkäufe an ausländische Privatleute bereits auf 60% gesunken war, auf die Cobepa und knapp 20% ihres Cobepa-Anteils auf die Paribas-Suisse und andere private ausländische Aktionäre. Auf diese Weise war der Anteil des französischen Mutterunternehmens an beiden Gesellschaften auf unter 50% gesunken. Die Abtrennung der schweizerischen Filiale wurde noch vertieft durch eine bis dahin unbekannte schweizerische Holding, Pargesa (Paribas-Genève S.A.), hinter der u.a. Unternehmen aus den USA, Kanada, Belgien und Schweden und eine »Gruppe von Paribas-Freunden« stehen. Die Pargesa erhöhte, ebenfalls Anfang Oktober 1981, ihr Stammkapital von 50.000 Schweizer Franken auf über 1 Mrd. Schweizer Franken und bot den Inhabern von Paribas-Suisse-Aktien Pargesa-Aktien zum Tausch an. Nach Ablauf der Tauschaktion am 26. Oktober 1981 besaß Pargesa 53,3% der Paribas-Suisse-Aktien⁶⁰. Nach langen Verhandlungen schlossen die inzwischen staatliche Paribas-France und die Pargesa im Februar 1982 ein Abkommen, wonach die Pargesa ihren mittlerweile auf 60% angewachsenen Anteil an Paribas-Suisse auf 55% verminderte und Paribas-France ihren Anteil von 37,5% auf 41% erhöhte. Verbunden damit war die Bildung eines »Aktionärssyndikats« von 80% aller Aktien, in das beide Seiten je 40% einbrachten und das eine gemeinsame Haltung in allen wichtigen Unternehmensfragen festlegen soll.

Als unmittelbare Reaktion auf die Ereignisse vom Oktober 1981 erließ der französische Wirtschafts- und Finanzminister am 27. Oktober 1981 zur

⁶⁰ Nicht zuletzt die Auseinandersetzung zwischen der Regierung und dem Paribas-Generaldirektor Moussa, der die gesamten Ereignisse initiiert, zumindest aber geduldet hatte, führte zu dessen Rücktritt noch vor Abschluß der Tauschaktion. Die Regierung eröffnete Ermittlungsverfahren gegen ihn, andere Manager der Paribas und einige Kunden wegen Zoll- und Devisenvergehen. – Die Anträge der kommunistischen Fraktionen der Nationalversammlung (A.N. Nr.482) und des Senats (Sén. Nr.113), parlamentarische Untersuchungsausschüsse über die Paribas-Transaktionen einzusetzen, hatten keinen Erfolg (siehe A.N. Nr.670, dort S.7ff. auch weitere Einzelheiten zu den Vorgängen).

Verhinderung ähnlicher Fälle eine Verordnung⁶¹, die mit sofortiger Wirkung folgende Transaktionen einer vorherigen Genehmigung unterwarf: die Abtretung oder den Austausch von Anteilen (die gehalten werden von in Frankreich Ansässigen oder von ausländischen Unternehmen, die durch in Frankreich Ansässige kontrolliert werden) an Auslandsunternehmen, die von den zur Verstaatlichung vorgesehenen Gesellschaften kontrolliert werden, sowie alle Vorgänge, die die von in Frankreich Ansässigen ausgeübte direkte oder indirekte Kontrolle an solchen Auslandsunternehmen vermindern. Der manchmal geäußerte Vorwurf, hierin habe der Versuch gelegen, in ausländisches Recht einzugreifen⁶², läßt sich nicht begründen. Denn die Verordnung betraf nur Akte von Personen, die im französischen Staatsgebiet ansässig und damit französischen Gesetzen unterworfen sind. Dies galt auch, soweit Handlungen der Genehmigungspflicht unterlagen, die von Unternehmen im Ausland vorgenommen wurden, da die Verantwortung für solche Handlungen bei den in Frankreich ansässigen Mehrheitsaktionären lag.

Erwogen wurde auch⁶³, dem Verstaatlichungsgesetz einen Artikel hinzuzufügen, der es – ähnlich einer Regelung im französischen Konkursrecht⁶⁴ – ermöglicht hätte, alle Transaktionen innerhalb einer bestimmten Zeit vor Inkrafttreten der Verstaatlichungen (etwa seit der Wahl von Präsident Mitterrand) für nichtig zu erklären, soweit sie den Bestand der zu verstaatlichenden Unternehmen geschmälert hätten. Die Einführung einer solchen Bestimmung hätte jedoch wegen ihrer Rückwirkung auf größte verfassungsrechtliche Bedenken stoßen müssen.

b) Compagnie financière de Suez

Die Compagnie financière de Suez⁶⁵ mit 1,42 Mrd. F Gesellschaftskapital (1980) umfaßt vier Sektoren: Banken und Versicherungen; Holdings;

⁶¹ Décret réglementant les relations financières avec l'étranger (Nr.81-969 vom 27.10.1981), J.O. vom 28.10.1981, S.2947; aufgehoben durch Décret (Nr.82-865 vom 8.10.1982), J.O. vom 10.10.1982, S.3024.

⁶² Vgl. Die Welt vom 29.10.1981, S.11.

⁶³ Vgl. die Überlegungen des Innenministers Defferre, geäußert auf dem Parteitag der Sozialisten, Le Monde vom 25.10.1981, S.6.

⁶⁴ Art.29 des Gesetzes Nr.67-563 vom 13.7.1967 über den Konkurs u.a. (Loi sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes), J.O. vom 14.7.1967, S.7059.

⁶⁵ Einzelheiten bei Charzat (Anm.7), S.158ff.; Dailly (Anm.1), Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 139ff.

Industrie; Dienstleistungen und Immobilien. Die Schwerpunkte liegen in den Bereichen Erdöl, Elektronik, Chemie und Banken. Nur 43% aller Beteiligungen betreffen französische Unternehmen; im Ausland ist die Gesellschaft vor allem in Nordamerika vertreten (30% aller Beteiligungen).

Auch die Compagnie financière de Suez hat die Kontrolle über einige Tochterunternehmen, vor allem im Versicherungsbereich, verloren. Dies geschah im Inland und teilweise sogar erst nach Inkrafttreten der Verstaatlichung. Der Hauptgrund war die überaus komplizierte Verflechtung zwischen der Muttergesellschaft und den sehr zahlreichen Tochterholdings, die gegenseitig stark zersplitterte Anteile voneinander besitzen, so daß geringfügige Verschiebungen von einigen Prozent bereits Mehrheitsverhältnisse ändern können⁶⁶.

B. Darstellung des Gesetzes

1. Gesetzgebungsverfahren⁶⁷

Der erste Regierungsentwurf wurde nach obligatorischer Anhörung des Conseil d'Etat (Art.39 Abs.2 der Verfassung)⁶⁸ vom Ministerrat am 23. September 1981 verabschiedet. Mit der Vorlage an die Nationalversammlung erklärte die Regierung das Gesetz für dringlich, so daß jeweils eine der Lesungen in der Nationalversammlung und im Senat entfiel (Art.45 Abs.2 der Verfassung). Nach kontroversen und teilweise sehr hitzigen Debatten billigte die Nationalversammlung am 18. Dezember 1981 das Gesetz in dritter und letzter Lesung mit einigen kleineren Änderungen. Der Senat hatte das Gesetz vorher erwartungsgemäß in zwei Lesungen abgelehnt bei der Abstimmung über die Vorfrage (*question préalable*)⁶⁹ der Verfassungswidrigkeit, d.h. ohne Beratung über einzelne Artikel. Der vom Premierminister nach Art.45 Abs.2 der Verfassung eingesetzte Vermittlungsausschuß mit je sieben Mitgliedern aus Senat und Nationalversammlung hatte sich auf keinen gemeinsamen Text einigen können⁷⁰.

⁶⁶ Zu Einzelheiten vgl. Le Monde vom 24.8.1982, S.21.

⁶⁷ Siehe auch die Chronologie in: Nationalisations et Constitution (Anm.3), S.11 ff.

⁶⁸ Diese Gutachten des Conseil d'Etat sind nicht verbindlich und werden nicht veröffentlicht.

⁶⁹ Vgl. J. Mastias, Le Sénat de la V^e République: réforme et renouveau (1980), S.62, 130.

⁷⁰ A.N. Nr.566; Sén. Nr.74.

Noch am 18. Dezember 1981 legten 175 Senatoren der bürgerlichen Mehrheit das Gesetz dem Conseil constitutionnel zur Überprüfung vor⁷¹. Am nächsten Tag wandten sich 122 Abgeordnete der bürgerlichen Opposition ebenfalls an den Conseil constitutionnel, der beide Anträge zusammenfaßte. In seiner Entscheidung vom 16. Januar 1982⁷² erklärte der Conseil constitutionnel das Gesetz vor allem wegen der Entschädigungsregelung für verfassungswidrig, so daß es insgesamt nicht verkündet werden konnte.

Bereits am 20. Januar 1982 verabschiedete der Ministerrat nach erneuter Anhörung des Conseil d'Etat einen neuen Gesetzentwurf⁷³, der ebenfalls wieder für dringlich erklärt wurde. Außerdem beschleunigte die Regierung das Gesetzgebungsverfahren, indem sie mit der Einbringung des Entwurfs in der Nationalversammlung die Vertrauensfrage verband. Nach Art. 49 Abs. 3 der Verfassung gilt das Gesetz in dem Fall ohne weitere Beratung oder Abstimmung als angenommen, wenn nicht ein Mißtrauensantrag innerhalb von 24 Stunden eingebracht wird und dann eine Mehrheit findet. Die Opposition hatte mit ihrem Mißtrauensantrag erwartungsgemäß keinen Erfolg. Nachdem der Senat in zwei Lesungen das Gesetz wieder mit Hilfe der Vorfrage insgesamt abgelehnt hatte und der Vermittlungsausschuß zu keinem Ergebnis gekommen war⁷⁴, verabschiedete die Nationalversammlung das Gesetz am 5. Februar 1982 in dritter und letzter Lesung.

Am selben Tag brachten 80 Abgeordnete der bürgerlichen Opposition auch das zweite Gesetz vor den Conseil constitutionnel. Dessen Entscheidungsfrist wurde durch einen Dringlichkeitsantrag der Regierung nach Art. 61 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung von 30 auf 8 Tage verkürzt. Am 11. Februar 1982 erklärte der Conseil constitutionnel das Gesetz nunmehr für verfassungsmäßig⁷⁵. Am 13. Februar 1982 wurde es verkündet.

⁷¹ Der Conseil constitutionnel kann seit 1974 außer vom Präsidenten der Republik, dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten der Nationalversammlung und dem Präsidenten des Senats auch von 60 Abgeordneten oder 60 Senatoren angerufen werden (Art. 61 Abs. 2 der Verfassung).

⁷² Décision no. 81-132 DC, J.O. vom 17.1.1982, S. 299ff.; deutsche Übersetzung in EuGRZ Jg. 9 (1982), S. 16ff. (mit Anmerkung von Wölker); siehe auch Wölker, *The Two Constitutional Council Decisions Concerning the French Nationalization Statute*, HRLJ Bd. 3 (1982), S. 358ff.

⁷³ A.N. Nr. 696.

⁷⁴ A.N. Nr. 722; Sén. Nr. 208.

⁷⁵ Décision no. 82-139 DC, J.O. vom 12.2.1982, S. 560ff.; deutsche Übersetzung in EuGRZ Jg. 9 (1982), S. 115ff. (mit Anmerkung von Wölker); siehe auch Wölker (Anm. 72).

2. Durchführung der Verstaatlichung

Nach Art.2, 13 und 30 wurde die Verstaatlichung durch »Übergang aller Eigentumsrechte an den das Kapital repräsentierenden Aktien auf den Staat« vollzogen. Es wurden also nicht das Vermögen selbst, sondern nur die Aktien übertragen; die Gesellschaften in ihrer gesamten Struktur mit allen Beteiligungen an anderen Unternehmen blieben erhalten (vgl. Art.10, 25 und 38)⁷⁶. Gesellschaften, die der öffentlichen Hand⁷⁷ bereits gehörten oder ebenfalls verstaatlicht wurden, konnten ihre Anteile an anderen verstaatlichten Unternehmen behalten⁷⁸. Generell bleiben die verstaatlichten Gesellschaften ausdrücklich dem Handels- und Gesellschaftsrecht unterstellt (Art.3, 14 und 31).

3. Entschädigung

a) Höhe

Ursprünglich wollte die Regierung die Höhe der Entschädigung allein nach dem mittleren Börsenkurs der Jahre 1978 bis 1980 bemessen. Für die Aktien der nicht an der Börse notierten Banken sollte die Entschädigung aus der mit 20 multiplizierten Nettodurchschnittsdividende der letzten drei Jahre berechnet werden. Außerdem war eine Zahlung als Ersatz für die entgangene Dividende 1981 vorgesehen. In seiner Stellungnahme sah der Conseil d'Etat die Lösung zwar als verfassungsmäßig an, schlug aber – vor allem im Hinblick auf mögliche Prozesse durch ausländische Aktionäre – vor, auch die Nettoaktiva und die Rentabilität zu berücksichtigen⁷⁹. Daraufhin verabschiedete der Ministerrat den Gesetzentwurf mit einer anderen Entschädigungsformel, die im Ergebnis um 10 bis 20% höhere Beträge ergab⁸⁰. Danach sollte die Entschädigungssumme sich zusammensetzen zu 50% aus dem durchschnittlichen Börsenkurs der Jahre 1978 bis 1980, zu

⁷⁶ Damit sollte einer Diskussion vorgebeugt werden, die sich auf die Ansicht stützte, die Verstaatlichung einer Gesellschaft führe zu ihrer Auflösung, vgl. Vasseur (Anm. 36), S.223 r.Sp.

⁷⁷ Art.2, 13 und 30 benutzen den Begriff *secteur public*, ohne ihn zu definieren. Vgl. François/Grosbois (Anm.7), S.10.

⁷⁸ Dies ersparte etwa 20% der sonst angefallenen Entschädigungssumme, vgl. Charzat (Anm.7), A.N. Nr. 456 Bd.II, S.9f. Der Conseil constitutionnel hat diese »gemischte« Verstaatlichung nicht beanstandet, J.O. vom 17.1.1982, S.303 r.Sp.; anders die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.308.

⁷⁹ Vgl. Le Monde vom 17.9.1981, S.44; SZ vom 18.9.1981, S.31.

⁸⁰ Art.6, 18 und 32 des 1.Entwurfs (A.N. Nr.384); im wesentlichen ähnlich auch die spätere Fassung des 1.Gesetzes (Sén. Nr.93). Die hier gegebene Darstellung ist stark vereinfacht.

25% aus der Nettofinanzlage am 31. Dezember 1980, dividiert durch die Zahl der Aktien, und zu 25% aus dem durchschnittlichen jährlichen Nettogewinn der Jahre 1978 bis 1980, multipliziert mit 10, dividiert durch die Zahl der Aktien. Für die nicht notierten Bankaktien sollten die beiden letzten Elemente zu je 50% berücksichtigt werden. Außerdem sollten in allen Fällen etwaige für 1981 im voraus erhaltene Dividenden von der Entschädigung abgezogen werden. Diese Formel wurde vom Conseil constitutionnel in seiner ersten Entscheidung als nicht »gerecht« im Sinne von Art. 17 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 zurückgewiesen⁸¹.

Deshalb wählte man für das dann in Kraft getretene Verstaatlichungsgesetz eine andere Berechnungsgrundlage, die die Entschädigung nochmal um durchschnittlich etwa 25% erhöhte⁸². Der Tauschwert der an der Börse notierten Aktien wurde gebildet aus dem um 14%⁸³ aufgestockten Durchschnitt der jeweils höchsten Kursnotierungen jedes Monats von Oktober 1980 bis März 1981 unter Berücksichtigung von kursbeeinflussenden Kapitalveränderungen zuzüglich der um 14% erhöhten Summe, die 1980 als Dividende ausgezahlt worden war (Art. 5, 17 und 33)⁸⁴. Für die nicht an der Börse notierten Bankaktien mußte eine völlig andere Formel gewählt werden. Die Höhe der Entschädigung wurde nach Art. 18 zum 30. Juni 1982 von einem Nationalen Verwaltungsausschuß für Wertermittlung⁸⁵ festgesetzt⁸⁶. »Zu diesem Zweck bestimmt er den Handelswert der Aktien jeder Gesellschaft am 31. Dezember 1981, ausgehend vom Nettovermögen und vom Nettogewinn, unter Berücksichtigung der ermittelten Beziehungen zwischen einerseits dem durchschnittlichen Börsenkurs der Aktien und andererseits dem Nettovermögen und dem Nettogewinn der in Art. 12 Abs. 2 a erwähnten Banken⁸⁷. Dieser Handelswert wird auf den neuesten Stand gebracht, um den Ereignissen Rechnung zu tragen, die ihn während der ersten sechs Monate des Jahres 1982 beeinflusst haben werden« (Art. 18 Abs. 2).

⁸¹ Siehe unten S. 254 ff.

⁸² Zu den Zahlen im einzelnen vgl. *D a i l l y* (Anm. 1), *Sén.* Nr. 203 Bd. I, S. 3, 23 ff.

⁸³ Das war die damalige Inflationsrate.

⁸⁴ Die Tauschwerte sind veröffentlicht in *J. O.* vom 20. 3. 1982, S. 887.

⁸⁵ Dessen Mitglieder waren nach Art. 18 Abs. 1: der 1. Präsident des Rechnungshofs (Vorsitzender), der Gouverneur der Banque de France, der Präsident der Finanzsektion des Conseil d'Etat, der Präsident des Handelssenats der Cour de cassation und ein Mitglied des Wirtschafts- und Sozialrats.

⁸⁶ Veröffentlicht in *J. O.* vom 1. 7. 1982, S. 2080.

⁸⁷ D. h. der an der Börse notierten Banken.

b) Auszahlungsmodalität

Aus finanzpolitischen Erwägungen (die Gesamtkosten betragen 43 Mrd. F), aber wohl auch, um zu verhindern, daß auf einmal große Entschädigungssummen frei würden zum Aufkauf anderer Industrien, wurden die Aktionäre durch staatliche Schuldverschreibungen entschädigt⁸⁸ (Art.4, 15, 16 und 32). Im Austausch für die Aktien erhielten die Aktionäre durch eigens zu dem Zweck geschaffene Finanzinstitute⁸⁹ Staatsobligationen⁹⁰, die an der Börse notiert und damit frei umlauffähig sind. Sie genießen dieselben Steuervorteile wie andere Staatsanleihen. Halbjährlich werden Zinsen ausgeschüttet. Der variable Zinssatz entspricht dem vergleichbarer Papiere⁹¹; den am 1.Juli 1982 ausgezahlten Zinsen lag ein Jahressatz von 16,62% zugrunde⁹², der die Inflationsrate deutlich überstieg. Die Schuldverschreibungen werden vom 1.Januar 1983 an in 15 jährlichen, praktisch gleich großen Teilbeträgen zurückgezahlt, die durch Losentscheid ermittelt werden. Die durchschnittliche Rückzahlungsfälligkeit beträgt somit 7½ Jahre, die maximale 15 Jahre. Die verstaatlichten Unternehmen werden jedes Jahr durch Finanzgesetz je nach ihrer Ertragslage zu einem Teil der Entschädigungskosten herangezogen (Art.11 Abs.3 und Art.26 Abs.3)⁹³; dies wird man als Ersatz für sonst anfallende Dividendenausschüttungen ansehen können.

4. Reprivatisierung

a) Auslandsfilialen

Art.4, 16 und 30 des ersten Gesetzes gestatteten den verstaatlichten Unternehmen gleichlautend, nach eigenem Entschluß Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen an Tochtergesellschaften oder Niederlassungen außerhalb Frankreichs ganz oder teilweise zu veräußern, »wenn die Gesetze oder die Praxis in gewissen Ländern dies erfordern«. Während

⁸⁸ Zu den erörterten Alternativen vgl. Charzat (Anm.7), S.187f.

⁸⁹ Art.11 (Caisse nationale de l'industrie), Ausführungsverordnung Nr.82-172 vom 17.2.1982, J.O. vom 20.2.1982, S.623; Art.26 (Caisse nationale des banques), Ausführungsverordnung Nr.82-173 vom 17.2.1982, J.O. vom 20.2.1982, S.624.

⁹⁰ Zu Einzelheiten des Umtauschs siehe Décret relatif à l'échange des titres des sociétés nationalisées (Nr.82-176 vom 18.2.1982), J.O. vom 21.2.1982, S.632.

⁹¹ Zu Einzelheiten der Berechnung siehe jeweils Abs.3 der Art.4, 15, 16 und 32.

⁹² Vgl. die Anzeige in Le Monde vom 28.4.1982, S. 45.

⁹³ Trotz des hohen Zuschußbedarfs der Unternehmen (siehe unten S.304f.) sind im Haushalt 1983 dafür insgesamt 1 Mrd. F als Einnahmen angesetzt, vgl. J.-M. Quatrepoint, *De désagréables surprises financières*, Le Monde vom 4.2.1983, S.1, 29.

Art.4 wohl ohne große Bedeutung geblieben wäre – denn Filialen staatlicher ausländischer Industrien scheinen überall akzeptiert zu werden⁹⁴ –, hätten Art.16 und 30 wichtig werden können. Denn einige Staaten verbieten Filialen ausländischer Staatsbanken auf ihrem Territorium⁹⁵.

Der Conseil constitutionnel erklärte in seiner ersten Entscheidung diese Artikel für verfassungswidrig, da sie gegen Art.34 Abschnitt 8 der Verfassung verstießen⁹⁶, der »die Verstaatlichung von Unternehmen und die Überführung von öffentlichen Unternehmen in Privateigentum« dem Bereich der Gesetzgebung zuordnet⁹⁷. Der Conseil constitutionnel beanstandete, daß diese Vorschriften »allein den Organen der verstaatlichten Gesellschaften ein Beurteilungs- und Entscheidungsmessen zu(schreiben), das jeder Kontrolle entzogen ist«. Zwar verlangte er nicht eine gesetzliche Regelung jedes Einzelfalls⁹⁸, jedoch müsse der Gesetzgeber konkretere Regeln aufstellen, als es hier geschehen sei.

Die Regierung sah daraufhin im zweiten Gesetzentwurf zunächst vor, daß Veräußerungen von Auslandsfilialen durch Regierungsverordnungen gestattet werden könnten, solange ein besonderes Gesetz dazu noch ausstehe. Die neuen Bestimmungen enthielten jedoch wiederum keine genaueren Kriterien und verlagerten das gegen Art.34 der Verfassung verstoßende weite Beurteilungs- und Entscheidungsmessen nur von den Unternehmen auf die Regierung. Man wird daher diese Lösung ebenfalls als nicht mit der Verfassung vereinbar ansehen müssen⁹⁹. Auf Vorschlag des Sonderausschusses der Nationalversammlung¹⁰⁰ wurden die Artikel ersatzlos gestrichen. Der von der Regierung in Aussicht gestellte Gesetzentwurf zur Regelung dieser Fragen wurde im Oktober 1982 der Nationalversammlung vorgelegt¹⁰¹. Danach wird die vollständige oder teilweise Reprivatisierung

⁹⁴ Vgl. Charzat (Anm.7), A.N. Nr.456 Bd.II, S.16. Zu Beschränkungen in Spanien siehe Anm.510.

⁹⁵ Vgl. Charzat, A.N. Nr.456 Bd.II, S.69, der hier Birma, Malaysia, Thailand und mehrere Staaten der USA erwähnt.

⁹⁶ J.O. vom 17.1.1982, S.301f. Zur Diskussion, ob hier Art.34 der Verfassung überhaupt anwendbar ist, vgl. Dailly (Anm.1), S.209, einerseits, und Charzat (Anm.7), S.195, andererseits.

⁹⁷ Sachgebiete, für die die Verfassung nicht ausdrücklich ein Gesetz vorschreibt, können durch (Regierungs-) Verordnung geregelt werden (Art.37 Abs.1 der Verfassung).

⁹⁸ So jedoch Dailly (Anm.1), S.209f.

⁹⁹ Vgl. auch die Kritik von Dailly, Sén. Nr.203 Bd.I, S.3, 12.

¹⁰⁰ Er hatte jedoch keine verfassungsrechtlichen Bedenken; vgl. Charzat (Anm.7), A.N. Nr.700, S.6.

¹⁰¹ Projet de loi relatif aux transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, A.N. Nr.1193.

eines durch Gesetz verstaatlichten Unternehmens einer Billigung durch Gesetz unterstellt – kaum mehr als eine Klarstellung des bereits in Art.34 der Verfassung enthaltenen Erfordernisses. Alle übrigen Übertragungen vom öffentlichen auf den privaten Sektor, also vor allem von Tochterunternehmen staatlicher Gesellschaften, bleiben im wesentlichen weiterhin unregelt. Sie unterliegen nur einer Verwaltungsentscheidung »unter Bedingungen, die durch *décret en Conseil d'Etat*¹⁰² festgesetzt werden«. Als einzige Kriterien nennt Art.2 des Entwurfs die Vereinbarkeit mit den Planzielen und mit den Entwicklungszielen der betroffenen Unternehmen. Da alles übrige weiterhin nicht vom Gesetz geregelt wird, dürften auch gegenüber diesem Entwurf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

b) Rückübertragungen bestimmter Beteiligungen der Finanzgesellschaften

Art.33 des ersten Regierungsentwurfs sah die Reprivatisierung (vorzugsweise an ehemalige Aktionäre) aller Beteiligungen der beiden Finanzgesellschaften innerhalb eines Jahres vor, soweit es sich nicht um Banken, Versicherungen oder ohnehin verstaatlichte Industrieunternehmen handelte. Diese Vorschrift warf entscheidende verfassungsrechtliche Probleme auf, die der Conseil d'Etat in seinem Gutachten zum Teil bereits vorgebracht hatte¹⁰³. Wahrscheinlich hätte der Artikel ebensowenig einer Überprüfung an Art.34 der Verfassung standgehalten wie die Bestimmungen über die Auslandsfilialen. Außerdem waren keine entsprechenden Vorschriften für die fünf Industriebetriebe und die Banken vorgesehen. Daher schlug der Sonderausschuß der Nationalversammlung aus verfassungsrechtlichen Erwägungen die Streichung des Art.33 vor¹⁰⁴. Der von der Regierung verabschiedete Gesetzentwurf¹⁰⁵ erfaßt auch die im ehemaligen Art.33 behandelten Fälle und scheint somit das als dessen Ersatz in Aussicht gestellte Gesetz zu sein¹⁰⁶.

5. Interne Struktur

Die interne Struktur der verstaatlichten Gesellschaften war und ist ein auch innerhalb der sozialistischen Mehrheit sehr umstrittenes Thema; die

¹⁰² Eine nach Anhörung des Conseil d'Etat von der Regierung erlassene Verordnung.

¹⁰³ Vgl. *Le Monde* vom 17.9.1981, S.44.

¹⁰⁴ Charzat (Anm.7), A.N. Nr.456 Bd.II, S.106.

¹⁰⁵ Anm.101.

¹⁰⁶ Vgl. auch die Begründung zu diesem Entwurf (A.N. Nr.1193, S.2).

einschlägigen Vorschriften des Gesetzes wurden während des Gesetzgebungsverfahrens teilweise erheblich geändert¹⁰⁷. Die öffentlichen Unternehmen sollen eine Vorreiterrolle für die Rechte der Arbeitnehmer spielen¹⁰⁸, Ziel ist eine stärkere »wirtschaftliche Demokratisierung«¹⁰⁹.

Zunächst wurde nach Inkrafttreten des Gesetzes bis zur Neubestellung der regulären Organe für jede Gesellschaft gemäß Art.6, 19, 21 und 34 durch Regierungsverordnung ein geschäftsführender «administrateur général» mit weitestgehenden Befugnissen bestellt. Die nicht an der Börse notierten Banken, deren Verstaatlichung herausgeschoben wurde¹¹⁰, erhielten vorher bis zum Vollzug der Verstaatlichung einen «commissaire du gouvernement» (Art.20) zur Verhinderung des Abzugs von Vermögenswerten. Er konnte an allen Sitzungen sämtlicher Gesellschaftsorgane teilnehmen und alle Unterlagen einsehen. Auch besaß er ein Vetorecht gegen alle Entscheidungen, »die die Situation der Bank beeinflussen können«; gegen sein Veto konnte Beschwerde beim Wirtschafts- und Finanzminister eingelegt werden.

Nächster Schritt war die Ernennung – ebenfalls durch Verordnung – des Verwaltungsrats (conseil d'administration)¹¹¹, der sich aus Vertretern des Staats, der Arbeitnehmer und der Öffentlichkeit (kompetente Persönlichkeiten und Vertreter der Verbraucher) zusammensetzt (Art.7, 22 und 35)¹¹². Bei der Ernennung der Arbeitnehmervertreter (Art.8, 23 und 36) spielen die Gewerkschaften eine bedeutende Rolle. Der Präsident des Verwaltungsrats und Generaldirektor (président-directeur-général) wird aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats nach dessen Anhörung durch Verordnung ernannt (Art.9, 24 und 37).

¹⁰⁷ Vgl. z. B. J. Chérioux, Aspects sociaux (Bericht im Namen des Sonderausschusses für das Verstaatlichungsgesetz), Sén. Nr.56 Bd.I, S.93, 112ff.; siehe auch Charzat (Anm.7), S.225ff., 235.

¹⁰⁸ Charzat, S.23.

¹⁰⁹ Gesetzesbegründungen, A.N. Nr.384, S.10; A.N. Nr.696, S.9; siehe auch Charzat, S.22ff.

¹¹⁰ Siehe oben S.232.

¹¹¹ Vgl. Décret fixant, pour l'application de la loi de nationalisation du 11 février 1982, les conditions de nomination des membres des conseils d'administration des banques et compagnies financières nationalisées (für die an der Börse notierten Banken und die Finanzgesellschaften) (Nr.83–321 vom 6.4.1982), J.O. vom 10.4.1982, S.1082; Décret (für die Industriebetriebe) (Nr.82–324 vom 6.4.1982), J.O. vom 10.4.1982, S.1084; Décret (für die nicht an der Börse notierten Banken) (Nr.82–647 vom 27.7.1982), J.O. vom 28.7.1982, S.2410.

¹¹² Während in den fünf Industriegesellschaften die Aufteilung 7/6/5 gilt, sind die Verwaltungsräte der Banken und Finanzgesellschaften drittelparitätisch mit je fünf Vertretern besetzt.

Auch diese Regelung ist nur provisorisch und auf höchstens zwei Jahre befristet. Dann soll das in Art.51 angekündigte Gesetz über die Organisation und die Demokratisierung des öffentlichen Wirtschaftssektors in Kraft getreten sein. Es wurde im Januar 1983 von der Regierung im Parlament eingebracht¹¹³ und wird die erste einheitliche Regelung auf diesem Gebiet sein¹¹⁴.

C. Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung, dem Europarecht und dem Völkerrecht

1. Verfassung

Neben einigen relativ unbedeutenden Verfahrensfragen¹¹⁵ und den bereits bei der Darstellung des Gesetzes erwähnten Streitpunkten konzentrierte sich die juristische Diskussion vor allem auf die grundsätzliche Zulässigkeit der Verstaatlichungen, die bei der Auswahl der Unternehmen angewandten Kriterien und die Art und Höhe der Entschädigung.

a) Prinzip der Verstaatlichungen

1. Die Verfassung von 1958 enthält nur zwei knappe Vorschriften, die im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Zulässigkeit von Nationalisierungen von Bedeutung sind. Art.34 bestimmt, daß durch Gesetz geregelt werden die »Verstaatlichungen von Unternehmen« (Abschnitt 8) und die »Vorschriften über das Eigentum« (Abschnitt 12), was nur eine Abgrenzung gegenüber den Materien darstellt, die in den Bereich der Regierungsverordnungen fallen (Art.37 Abs.1 der Verfassung). Näheren Aufschluß erhält man durch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 und durch die Präambel der Verfassung von 1946, auf die Abschnitt 1 der Präambel der jetzigen Verfassung verweist¹¹⁶. Die zentrale

¹¹³ *Projet de loi relatif à la démocratisation du secteur public*, A.N. Nr.1375.

¹¹⁴ Zur bisherigen Situation siehe Charzat (Anm.7), A.N. Nr.456 Bd.II, S.36f.

¹¹⁵ Vgl. Conseil constitutionnel, J.O. vom 17.1.1982, S.300; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197,200ff.; Nguyen Quoc Vinh/C. Franck, Anmerkung zur 1. Entscheidung des Conseil constitutionnel, J.C.P. Jg.56 (1982), Jurisprudence 19788, I; L. Favoreu, *Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations*, R.D.P. Jg.98 (1982), S.377,405.

¹¹⁶ »Das französische Volk verkündet feierlich seine Verbundenheit mit den Menschenrechten und mit den Grundsätzen der nationalen Souveränität, so wie sie in der Erklärung von 1789 niedergelegt und in der Präambel von 1946 bestätigt und ergänzt wurden«.

Vorschrift ist Art.17 der Erklärung von 1789: »Da das Eigentum ein unverletzliches und geheiligtes Recht ist, kann es niemandem entzogen werden, es sei denn, daß die gesetzlich festgestellte öffentliche Notwendigkeit es klar erfordert, und unter der Bedingung einer gerechten und vorherigen Entschädigung«¹¹⁷. Auch Art.2 der Erklärung von 1789 mißt dem Eigentum einen hohen Rang zu: »Der Zweck jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte. Diese Rechte sind die Freiheit, das Eigentum, die Sicherheit und der Widerstand gegen Unterdrückung«. Die Präambel von 1946 enthält in Abschnitt 9 eine Bestimmung über Verstaatlichungen: »Jedes Vermögen und jedes Unternehmen, dessen Betrieb den Charakter eines nationalen öffentlichen Dienstes oder eines faktischen Monopols trägt oder erhält, muß Eigentum der Gesamtheit werden«.

2. Um die Tragweite des entscheidenden Art.17 der Erklärung von 1789 bestimmen zu können, ist zunächst seine Einordnung in die Gesamtheit aller Verfassungsnormen erforderlich. Der Conseil constitutionnel hatte bereits mehrfach einzelnen Artikeln der Erklärung von 1789 Verfassungsrang zuerkannt¹¹⁸, ohne dies jedoch für die gesamte Erklärung auszusprechen. Daher gibt es in der Literatur Überlegungen, die Verfassungsqualität auf bestimmte Artikel zu beschränken, zu denen Art.17 als so nicht mehr zeitgemäße Vorschrift nicht gehören soll¹¹⁹. Der Conseil constitutionnel hat sich nun jedoch erstmals nicht nur zu Art.17 der Erklärung geäußert, sondern auch der gesamten Erklärung ohne Unterschied »uneingeschränkten Verfassungsrang« («pleine valeur constitutionnelle») zugesprochen¹²⁰, ohne sie in ihrer Auslegung auf dem Stand von 1789 einfrieren zu wollen¹²¹. Der Conseil constitutionnel stützt sich neben dem Wortlaut der

¹¹⁷ «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

¹¹⁸ F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel* (1980), S.177; Y. Loussouarn/R. Drago/P. Delvolvé, Gutachten zum Verstaatlichungsgesetz (im Auftrag einer Aktionsvereinigung), in: *Nationalisations et Constitution* (Anm.3), S.105,109; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 212.

¹¹⁹ L. Philip, *La valeur juridique de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in: *Etudes offertes à Pierre Kayser (Mélanges Kayser)* (1979), S.317ff., speziell S.333.

¹²⁰ Zustimmung C. Leben, *Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi*, R.D.P. Jg.98 (1982), S.295, 297 Anm.4.

¹²¹ J.O. vom 17.1.1982, S.300f.; so auch schon Luchaire (Anm.118), S.175ff.; im Ergebnis ebenso Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.109ff. mit weiteren Nachweisen.

Präambel von 1958 vor allem auf die Entstehungsgeschichte der Verfassungen von 1946 und 1958; damals waren Vorschläge abgelehnt worden, die erheblich von der Erklärung von 1789 und vor allem ihrer Art.2 und 17 abwichen.

3. Eng verbunden mit der Qualität als Verfassungsnorm ist die Frage der Anwendbarkeit des Art.17 der Erklärung auf Verstaatlichungen. Auf der Grundlage der Unterscheidung in Frankreich zwischen Verstaatlichung (*nationalisation*, d.h. Überführung von Unternehmen aus dem privaten in den öffentlichen Sektor, sei es durch Aufkauf von Aktien an der Börse oder durch zwangsweisen Eigentumsentzug) und Enteignung (*expropriation*, d.h. zwangsweise Übertragung des Eigentums an Grundstücken von Privaten auf den Staat)¹²² wird klar, daß Verstaatlichungen im heutigen Sinn im 18. Jahrhundert noch völlig unbekannt waren. Daraus könnte man den Schluß ziehen, Art.17 der Erklärung sei auf solche Vorgänge nicht anwendbar¹²³. Ähnlich argumentierte der Justizminister Badinter in der Debatte über das Verstaatlichungsgesetz¹²⁴. Der Conseil constitutionnel habe sich immer geweigert, den Art.17 der Erklärung heranzuziehen¹²⁵; das Eigentumsrecht habe sich seit 1789 so grundlegend gewandelt, daß man nicht mehr von einem »unverletzlichen und geheiligten Recht« (Art.2 der Erklärung) sprechen könne.

In der Tat weist nun der Conseil constitutionnel selbst auf die Entwicklung der Ausübungsbedingungen des Eigentumsrechts seit 1789 hin und auf die »Begrenzungen, die das allgemeine Interesse erfordert«¹²⁶. Damit hat er – wenn auch unausgesprochen – den sich aus dem Sozialstaatsprinzip

¹²² J. Rivero, *Le régime des nationalisations* (1948), S.1f.; M. de Villiers, *Du principe des nationalisations, contrôle minimal de constitutionnalité et erreur manifeste*, *La Revue Administrative*, Jg.35 (1982), S.153, 154 l.Sp.; F. Luchaire, *La Constitution et l'indemnisation des biens nationalisés*, *Le Monde* vom 20./21.9.1981, S. 24. Vgl. auch D. Linotte/A. Mestre, *Services publics et droit public économique*, Bd.1 (1982), S.217ff.

¹²³ So Luchaire (Anm.122); J. Robert/F. Luchaire, Gutachten zum Verstaatlichungsgesetz (im Auftrag des Justizministeriums), in: *Nationalisations et Constitution* (Anm.3), S.93, 94.

¹²⁴ J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1732f.

¹²⁵ Ebenso Philip (Anm.119), S.333. Einziger Bezugspunkt ist die Entscheidung vom 12.1.1977, Rec.1977, S.33 (Durchsuchung von Kraftfahrzeugen), bei der von den Antragstellern mit Art.17 argumentiert worden war, ohne daß der Conseil constitutionnel darauf einging. Da es nur um Durchsuchungen ging, bestand dazu auch kein Anlaß, vgl. de Villiers (Anm.122), S.154 l.Sp.; L. Favoreu/L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (2. Aufl.1979), S.394, 396.

¹²⁶ J.O. vom 17.1.1982, S.300f.; auch anerkannt von den Abgeordneten in ihrer Antragsbegründung (Anm.3), S.197, 216.

des Art.2 der Verfassung¹²⁷ ergebenden Einschränkungen Rechnung getragen¹²⁸. Er unterstreicht jedoch ebenso die in Art.2 der Erklärung hervor gehobene Bedeutung der Bewahrung des Eigentumsrechts. Außerdem darf man bei der historischen Argumentation nicht außer acht lassen, daß 1958 die Erklärung von 1789 in die Verfassung übernommen wurde und man eine Klarstellung hätte erwarten können, wenn man sie auf die damals bereits sehr gut bekannten Verstaatlichungen nicht hätte anwenden wollen¹²⁹. Im übrigen ist die Abgrenzung zwischen Verstaatlichung und Enteignung dann wertlos, wenn die Nationalisierung wie hier durch zwangsweisen Eigentumsentzug vollzogen wird; in diesem Fall besteht nur noch ein insoweit unbedeutender quantitativer Unterschied zwischen der 1789 bekannten Enteignungsform und modernen umfassenden Verstaatlichungen.

4. Als nächstes stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Art.17 der Erklärung von 1789 und Abschnitt 9 der Präambel von 1946. Aus der dort niedergelegten Pflicht zur Verstaatlichung bestimmter Unternehmensarten könnte man den Umkehrschluß ziehen, daß andere Unternehmen nicht verstaatlicht werden dürfen¹³⁰; Art.17 der Erklärung von 1789 hätte dann – abgesehen von der Entschädigungspflicht – nur noch Bedeutung für »klassische« Enteignungen, oder die »öffentliche Notwendigkeit« im Sinne des Art.17 wäre nur in den Fällen des Abschnitts 9 der Präambel von 1946 zu bejahen. Andererseits läßt sich argumentieren, Abschnitt 9 der Präambel stelle allein eine Minimalpflicht auf, die jedoch nicht abschließend sei; über sie hinaus bestehe nur kein Zwang zur Verstaatlichung mehr¹³¹.

¹²⁷ »Frankreich ist eine ... soziale Republik«.

¹²⁸ Anders F. Luchaire, Anmerkungen zum Verstaatlichungsgesetz, in: Nationalisations et Constitution (Anm.3), S.65, 68f., dem der Conseil constitutionnel in diesem Punkt nicht weit genug geht. Vgl. auch Robert/Luchaire (Anm.123), S.95f.; F. Luchaire, Un choix politique, Le Monde vom 7.1.1982, S.1,2; Memorandum des Fraktionsvorsitzenden P. Joxe im Namen der sozialistischen Fraktion der Nationalversammlung an den Conseil constitutionnel, in: Nationalisations et Constitution (Anm.3), S.315, 316.

¹²⁹ Ähnlich Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), II 2.

¹³⁰ So (vor allem unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte) der Oppositionsabgeordnete J. Foyer in der Nationalversammlung, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1721 ff.; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 220; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.258; M. Aurillac, Les nationalisations et la Constitution, Le Monde vom 12.9.1981, S.29; P. Leonhard, De la constitutionnalité des nationalisations, Gaz. Pal. Jg.101 (1981.2), Doctrine S.440f.

¹³¹ Charzat (Anm.7), S.197ff. (auch unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte); Robert/Luchaire (Anm.123), S.96; de Villiers (Anm.122), S.154 r.Sp.; Memorandum Joxe (Anm.128), S.317; A. Laignel (sozialistische Fraktion), J.O.A.N. vom

Der Verfassungsrang der Präambel ist grundsätzlich bereits seit längerer Zeit anerkannt, wenn auch – auf Grund seiner besonderen Struktur – mit einigen Einschränkungen¹³². In seiner ersten Entscheidung zum Verstaatlichungsgesetz hat es der Conseil constitutionnel vermieden, auf Abschnitt 9 der Präambel genauer einzugehen. Er beschränkt sich darauf, festzustellen, daß diese Regelung die Anwendung der Art. 2 und 17 der Erklärung von 1789 unberührt läßt¹³³. Dadurch wird indirekt bestätigt, daß die Präambel von 1946 kein Verstaatlichungsverbot für die dort nicht erwähnten Unternehmensarten verhängt. Aus den Ausführungen über den weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der »öffentlichen Notwendigkeit«¹³⁴ aber zu folgern, der Abschnitt 9 der Präambel von 1946 beinhalte auch keine Verpflichtung für den Gesetzgeber hinsichtlich der Monopolunternehmen und der öffentlichen Daseinsvorsorge und habe somit »überhaupt keine juristische Wirkung«¹³⁵, ist jedenfalls kein zwingender Schluß aus der Argumentation des Conseil constitutionnel. Da – von einzelnen wenigen Geschäftsbereichen abgesehen¹³⁶ – keines der durch das Gesetz verstaatlichten Unternehmen unter Abschnitt 9 der Präambel von 1946 fällt¹³⁷, sollte man die Ausführungen des Conseil constitutionnel eher als auf den nicht von dieser Vorschrift erfaßten Bereich beschränkt ansehen. Andererseits ist zuzugeben, daß eine strenge juristische Verpflichtung des Gesetzgebers zur Verstaatlichung bestimmter Unternehmen schwer vorstellbar ist¹³⁸.

5. Im Rahmen des Art. 17 der Erklärung von 1789 ist das Problem zu

14.10.1981, S.1730; so auch die Vertreter der Senatsmehrheit J.-P. Fourcade, J.O.S. vom 24.11.1981, S.3010 I.Sp.; Dailly (Anm.1), S.178, 181. Zu pauschal F. Luchaire, *Un choix politique*, Le Monde vom 7.1.1982, S.1: «Une Constitution interdit ou exige, mais elle n'a pas à permettre; tout ce qui n'est pas interdit est permis».

¹³² Vgl. de Villiers (Anm.122), S.156f.; Einzelheiten, auch zur Rechtsprechung des Conseil constitutionnel, bei Luchaire (Anm.118), S.177f.

¹³³ J.O. vom 17.1.1982, S.301 I.Sp.

¹³⁴ Siehe unten S.242ff.

¹³⁵ So Favoreu (Anm.115), S.417.

¹³⁶ Einzelheiten bei Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.130; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.261f. Auch die Regierung hat sich nie auf diese Vorschrift gestützt.

¹³⁷ Im einzelnen besteht keine Klarheit über die Auslegung der Merkmale, vor allem des *service public*. Teilweise wird sogar vertreten, allein eine Verstaatlichung mache aus jedem Unternehmen bereits einen *service public* und falle daher immer unter Abschnitt 9 der Präambel von 1946 (vgl. die Diskussion bei den in Anm.130 und 131 genannten Stellen); zur Definition siehe auch Linotte/Mestre (Anm.122), S.48ff.; G. Vedel/P. Delvolvé, *Droit administratif* (7. Aufl. 1980), S.1020ff.

¹³⁸ Vgl. D. Linotte, *Les nationalisations de 1982*, R.D.P. Jg.98 (1982), S.435, 438.

klären, inwieweit der Conseil constitutionnel das Vorliegen der Voraussetzungen, vor allem der »öffentlichen Notwendigkeit«, überprüfen kann. Zwei gegensätzliche Ansichten treffen hier aufeinander. Die eine verlangt einen genauen und kontrollierbaren Nachweis der öffentlichen Notwendigkeit¹³⁹. Die Gegenansicht¹⁴⁰ verneint jede Möglichkeit einer Definition dieses Begriffs. Öffentlich notwendig sei, was das souveräne Volk durch seine legitimen Vertreter so einschätze; der unterlegene Teil sei »juristisch im Unrecht, da er politisch in der Minderheit ist«. Zur Unterstützung der These einer praktisch unbegrenzten Regelungsbefugnis des Gesetzgebers zog Justizminister Badinter auch Art.34 der Verfassung heran, der in seinem 8.Abschnitt keine Grenzen für Verstaatlichungen errichte und in seinem 12.Abschnitt die Regelung des Eigentums völlig dem Gesetzgeber überlasse¹⁴¹.

Art.34 der Verfassung ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht aussagekräftig. Er ist allein eine Vorschrift zur Abgrenzung zwischen den Bereichen der formellen Gesetzgebung und der Verordnungsgebung und »kann den Gesetzgeber in der Ausübung seiner Zuständigkeit nicht von der Beachtung der Prinzipien und Regeln mit Verfassungsrang befreien, die alle Organe des Staates binden«¹⁴². In der Entscheidung des Conseil constitutionnel heißt es weiter:

»Aus den Vorarbeiten zu dem . . . Gesetz ergibt sich, daß der Gesetzgeber beabsichtigte, die Verstaatlichungen auf Grund des genannten Gesetzes auf die Tatsache zu stützen, daß sie notwendig seien, um die öffentliche Hand in die Lage zu versetzen, der Wirtschaftskrise entgegenzutreten, das Wachstum zu fördern und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, und daß sie daher der öffentlichen Notwendigkeit im Sinne des Art.17 der Erklärung von 1789 entsprangen. Die Einschätzung der Notwendigkeit der hier zu prüfenden Verstaatlichungen durch den Gesetzgeber kann mangels offenkundigen Irrtums («erreuer manifeste») vom Conseil constitutionnel nicht verworfen werden, da nicht nachgewie-

¹³⁹ So (als Hilfservägung, vgl. Anm.130) Foyer (Anm.130), S.1723f.; ähnlich die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.258f., 261ff.; so wohl auch P. Schuster, Rechtsprobleme bei Unternehmensverstaatlichungen, Die Aktiengesellschaft, Jg.27 (1982), S.1, 2 l.Sp.; Dailly (Anm.1), S.185ff., hält zwar nur eine Minimalkontrolle durch den Conseil constitutionnel für möglich, folgt im weiteren aber praktisch der strengen Auffassung, die zur Verneinung der öffentlichen Notwendigkeit kommt.

¹⁴⁰ Besonders deutlich Laignel (Anm.131); ähnlich Memorandum Joxe (Anm.128), S.318ff.; vgl. auch Charzat (Anm.7), S.194; A. Laignel, Un combat d'arrière-garde, Le Monde vom 18.9.1981, S.2; F. Luchaire, La note à payer, Le Monde vom 7./8.2.1982, S.1, 4.

¹⁴¹ J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1733 l.Sp.

¹⁴² Conseil constitutionnel, J.O. vom 17.1.1982, S.301 l.Sp.

sen wurde, daß die jetzt durchgeführte Übertragung der Gegenstände und Unternehmen den Bereich des privaten Eigentums und der Unternehmensfreiheit unter Mißachtung der oben zitierten Bestimmungen der Erklärung von 1789 einschränkt«.

Der Conseil constitutionnel hat hiermit unmißverständlich die These von der unbeschränkten Parlamentsouveränität zurückgewiesen und das Rechts- und Verfassungsstaatsprinzip unterstrichen, da er gleichzeitig mit der Bindung aller Staatsorgane an die Verfassung auch seine Überprüfungscompetenz im Rahmen der Normenkontrolle hervorhebt. Anders als in der Dritten und Vierten Republik sollte dies unter der Verfassung von 1958 mit der erstmalig¹⁴³ – wenn auch nicht umfassend¹⁴⁴ – eingeführten Möglichkeit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen eigentlich kein Streitpunkt mehr sein. Jedoch hatte es der Conseil constitutionnel zuvor noch nie so eindeutig dargelegt¹⁴⁵.

Andererseits hat sich der Conseil constitutionnel bei der Überprüfung sehr zurückgehalten und sich mit der Feststellung begnügt, daß die in der Gesetzesbegründung genannten Zwecke¹⁴⁶ mangels offenkundigen Irrtums als zur Bejahung der öffentlichen Notwendigkeit ausreichend angesehen werden müßten. Einen derart weiten Beurteilungsspielraum hatte der Conseil constitutionnel dem Gesetzgeber in ähnlichen Fällen bereits früher zugestanden¹⁴⁷, noch nie jedoch den Ausdruck *erreur manifeste* selbst benutzt¹⁴⁸.

¹⁴³ Vgl. zur Situation vor 1958 P. E. Goose, Die Normenkontrolle durch den französischen Conseil Constitutionnel (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd.212) (1973), S.25ff.

¹⁴⁴ So ist die Normenkontrolle nur in dem Stadium zwischen Verabschiedung und Verkündung eines Gesetzes möglich (vgl. Art.61 Abs.2 der Verfassung).

¹⁴⁵ Vgl. Favoreu (Anm.115), S.381f., 400f.; siehe auch Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.107f.; J. Rivero, «Ni lu, ni compris?», AJDA Jg.38 (1982), S.209, 212f.; de Villiers (Anm.122), S.155. Ähnlich klare Worte benutzt der Conseil constitutionnel in der Entscheidung vom 25.2.1982 über das Dezentralisierungsgesetz (J.O. vom 3.3.1982, S.759 r.Sp.).

¹⁴⁶ A.N. Nr.384, S.4ff.

¹⁴⁷ Entscheidung vom 15.1.1975, Rec.1975, S.19 (Schwangerschaftsabbruch): «... l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ...». Noch deutlicher ist die Entscheidung vom 19./20.1.1981, J.O. vom 22.1.1981, S.308, 309 r.Sp. (Sécurité et Liberté), in der es um die Vereinbarkeit des Gesetzes «Sécurité et Liberté» u.a. mit Art.8 der Erklärung von 1789 («Das Gesetz darf nur Strafen festsetzen, die unbedingt und offenbar notwendig sind») ging: «... il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines ... , alors qu'aucune disposition ... de la loi n'est manifestement contraire au principe posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789».

¹⁴⁸ Beide Seiten hatten ihn jedoch in ihren Schriftsätzen verwandt, Antragsbegründung

Hiermit hat der Conseil constitutionnel das Kriterium des »offensichtlichen Einschätzungsirrtums« («*erreur manifeste d'appréciation*») aus der Verwaltungsrechtsprechung des Conseil d'Etat nunmehr wohl endgültig übernommen. Es wurde entwickelt in Fällen, in denen der Verwaltung – auch außerhalb des eigentlichen Ermessensbereichs – ein *pouvoir discrétionnaire* bei der Bewertung von Tatsachen zugestanden wurde¹⁴⁹. Insofern besteht eine enge Verwandtschaft zur Lehre vom Beurteilungsspielraum im deutschen Verwaltungsrecht¹⁵⁰. Derartige Entscheidungen werden von den französischen Verwaltungsgerichten nur darauf überprüft, ob ein »offensichtlicher Irrtum« bei der Beurteilung der Tatsachen unterlaufen ist¹⁵¹.

Die Übertragung dieser Grundsätze in die Verfassungsrechtsprechung ist jedoch nicht problemlos. Während es im Verwaltungsrecht in der Regel um die Überprüfung des Handelns eines einzelnen Beamten geht, liegt der Normenkontrolle ein Gesetz zugrunde, das von der Mehrheit der Abgeordneten zumindest der Nationalversammlung gebilligt wurde¹⁵². Selbstverständlich ist auch eine so große Anzahl von Personen nicht unbedingt vor einem kollektiven Irrtum geschützt. Es erscheint jedoch äußerst schwierig, in einem solchen Fall darzulegen, daß die Beurteilung der Tatsachen so offenkundig falsch ist, daß dies »ins Auge springt, ohne daß man ein gut unterrichteter Experte sein müßte«¹⁵³. Daher ist es nicht verwunderlich, daß der Conseil constitutionnel die Gesetzesmotive lediglich wiedergibt und ohne Begründung einen offensichtlichen Irrtum verneint. Die Kontrollmöglichkeit bleibt hier doch sehr theoretisch, was sich wohl nur

der Senatoren (Anm.3), S.260; Memorandum J o x e (Anm.128), S.320. Inzwischen hat der Conseil constitutionnel den Begriff erneut gebraucht, Entscheidung vom 14.1.1983, J.O. vom 15.1.1983, S.354, 355 r.Sp. (Beamtenstatut).

¹⁴⁹ Einzelheiten bei J. Rivero, *Droit administratif* (9.Aufl.1980) Nr.264ff., S.259ff.; Vedel/Delvolvé (Anm.137), S.422ff., 765ff.

¹⁵⁰ Vgl. die Darstellungen bei H.-M. Erichsen/W. Martens, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht* (5.Aufl.1981), S.175ff.; H. J. Wolff/O. Bachof, *Verwaltungsrecht I* (9.Aufl.1974), S.188ff. Zwar wird im französischen Recht der Begriff *pouvoir discrétionnaire* auch zur Bezeichnung eines Ermessensspielraums gebraucht, jedoch zeigen sich auch insoweit Parallelen zum deutschen Recht, wo sich ebenfalls erst relativ spät die klare begriffliche Trennung von Beurteilungs- und Ermessensspielraum durchgesetzt hat.

¹⁵¹ Auch insoweit besteht eine Parallele zum deutschen Recht, vgl. vor allem Erichsen/Martens (Anm.150), S.178.

¹⁵² Vgl. zu dieser Überlegung auch Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), II 4a; Rivero (Anm.145), S.210 r.Sp.

¹⁵³ So die Definition des *erreur manifeste* bei Vedel/Delvolvé (Anm.137), S.766; ähnlich Rivero (Anm.149), Nr.265 bis, S.263.

ändern könnte, wenn der Conseil constitutionnel beim nächsten Anlaß eine gegenüber dem Verwaltungsrecht geänderte Definition des »offensichtlichen Irrtums« zugrunde legte.

Außerdem könnte man sich angesichts der Fälle, in denen ein Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers bisher bejaht wurde, fragen, ob hier nicht die Kontrolldichte umgekehrt proportional ist zur Bedeutung der Gesetze und zur möglichen Beeinträchtigung von Verfassungspositionen – je politisch brisanter der Stoff, desto knapper die Überprüfung¹⁵⁴. So ist beispielsweise nicht untersucht worden, ob die öffentliche Notwendigkeit bereits dann »durch Gesetz festgestellt« ist, wenn man sie nur aus der nicht zum Gesetzestext gehörenden Begründung erschließen kann. Auch zu der Einschränkung, daß die Notwendigkeit den Eigentumsentzug »klar erfordern« muß, findet sich in beiden Entscheidungen nichts. Ebenso wenig ist die Notwendigkeit der Verstaatlichung unmittelbar einzusehen in den Fällen, in denen später wieder reprivatisiert werden soll¹⁵⁵, wie bei bestimmten Auslandsfilialen und den Industriebeteiligungen der beiden Finanzgesellschaften, oder – besonders zweifelhaft – im Fall der gegen den ausdrücklichen Willen der Regierung auf Grund der ersten Entscheidung des Conseil constitutionnel zunächst zwangsläufig miterfaßten Genossenschaftsbanken¹⁵⁶.

Jedoch ist hier im Ergebnis sicher richtig entschieden worden, wenn auch mit ausführlicherer Begründung die Überzeugungskraft größer gewesen wäre. Es ist letztlich unmöglich oder würde ein Organ wie den Conseil constitutionnel zumindest überfordern, die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Auswirkungen so umfangreicher Verstaatlichungen zu überblicken – und genau darauf liefe eine genauere Kontrolle der öffentlichen Notwendigkeit hinaus. Hier muß dem Gesetzgeber einfach ein Spielraum bleiben. Sonst geschähe das, was der Conseil constitutionnel auf jeden Fall vermeiden mußte und wollte, nämlich seine Bewertung an die Stelle jener der Legislative zu setzen. Eine Mißbrauchskontrolle wird wahrscheinlich immer auf ganz krasse, eher theoretische Fälle beschränkt bleiben müssen. Daher konnte der Conseil constitutionnel auch nicht umhin, sich bei den später wieder reprivatisierten oder zu reprivatisierenden Unternehmen auf die Begründung der Regierung und der Parlamentsmehrheit zu verlassen,

¹⁵⁴ Ähnlich bereits die Kritik J. Riveros an der Entscheidung von 1981 (Anm.147), *Autour de la loi Sécurité et Liberté* – «Filtrer le moustique et laisser passer le chameau»? , *AJDA* Jg.37 (1981), S.275, 276; vgl. auch de Villiers (Anm.122), S.156 r.Sp.

¹⁵⁵ Siehe oben S.233 ff.

¹⁵⁶ Vgl. zu letzterem in diesem Zusammenhang Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.75. Siehe auch oben S.224f. und unten S.250ff.

zunächst müsse der Staat die großen Unternehmensgruppen als Eigentümer überblicken können, um dann über die Veräußerung der Beteiligungen zu entscheiden, die man auf die Dauer nicht kontrollieren wolle¹⁵⁷. Insofern durfte der Conseil constitutionnel auch die übrigen Merkmale des Art. 17 der Erklärung von 1789 vernachlässigen; hier zeigt sich eben doch, daß diese alte Bestimmung zwar grundsätzlich, jedoch nicht bis ins letzte Detail auf neuere Institutionen anwendbar ist.

In diesem Zusammenhang sei kurz auf die Lösung ähnlicher Probleme in der deutschen Normenkontrolle hingewiesen. Bei der Bewertung der tatsächlichen zukünftigen Auswirkungen von Gesetzen gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in ständiger Rechtsprechung einen »Prognosespielraum« oder eine »Einschätzungsprärogative« zu¹⁵⁸. Die Reichweite seiner Kontrollbefugnis macht das Gericht jedoch von zahlreichen Faktoren abhängig, wie z. B. von den Möglichkeiten, sich ein sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter. So kommt es zu unterschiedlichen Kontrolldichten, die von einer bloßen Evidenzkontrolle (wohl dem »offenkundigen Irrtum« vergleichbar) über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Überprüfung reichen. Die knappen Urteilsgründe der Entscheidung des Conseil constitutionnel schließen jedoch nicht aus, daß auch er bei gegebenem Anlaß seine Kontrollbefugnisse noch differenziert.

6. Trotz seiner Zurückhaltung ist es dem Conseil constitutionnel gelungen, für eventuell noch folgende Verstaatlichungen großen Umfangs – für die es jedoch zur Zeit keinerlei Anzeichen gibt – Grenzen zu setzen. Auf die Hervorhebung der Bewahrung des Eigentumsrechts wurde bereits hingewiesen¹⁵⁹. Außerdem hat der Conseil constitutionnel aus dem Eigentumsrecht und aus der in Art. 4 der Erklärung von 1789 niedergelegten Freiheit, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet, das Verfassungsprinzip der Unternehmensfreiheit («liberté d'entreprendre»)¹⁶⁰ abgeleitet – nicht nur ein in dieser Form bisher noch nie erwähntes Freiheitsrecht, sondern auch in der Art der Ableitung aus anderen Verfassungsregeln eine neue Entwicklung¹⁶¹.

¹⁵⁷ Siehe z. B. Charzat (Anm. 7), A.N. Nr. 456 Bd. II, S. 103.

¹⁵⁸ BVerfGE 50, 290, 332 f. (Mitbestimmung) mit zahlreichen Hinweisen auf frühere Entscheidungen.

¹⁵⁹ Siehe oben S. 240.

¹⁶⁰ J.O. vom 17. 1. 1982, S. 301 I. Sp.

¹⁶¹ Vgl. im einzelnen Favoreu (Anm. 115), S. 401 f., 408; Luchaire, Anmerkungen (Anm. 128), S. 80 f.; Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm. 115), II 3.

Wenn auch der genaue Inhalt dieser Unternehmensfreiheit noch offen bleibt, so wird man bereits jetzt sagen können, daß damit nicht nur eine Umwandlung der jetzigen *planification* in obligatorische Wirtschaftspläne unvereinbar wäre¹⁶², sondern auch eine Zurückdrängung des privaten gegenüber dem öffentlichen Wirtschaftssektor auf eine völlig untergeordnete Position¹⁶³ – eine Entwicklung, die jedoch weder erreicht¹⁶⁴ noch in absehbarer Zeit zu erwarten ist¹⁶⁵.

b) Auswahlkriterien

Angesichts der Auswahl der verstaatlichten Unternehmen und der besonderen Ausnahmen zugunsten bestimmter Banken stellt sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz. Dieses in zahlreichen Bestimmungen der Verfassung von 1958, der Präambel von 1946 und der Erklärung von 1789 enthaltene Verfassungsprinzip¹⁶⁶ ist auch auf juristische Personen anwendbar. Dies war angezweifelt worden¹⁶⁷, obwohl es bereits zur ständigen Rechtsprechung des Conseil constitutionnel gehört¹⁶⁸. Die Begründung, daß die juristischen Personen Vereinigungen von natürlichen Personen seien¹⁶⁹, ist zwar für die hier betroffenen Gesellschaften einsehbar, nicht jedoch in zahlreichen anderen Fällen¹⁷⁰.

Bei der Auswahl der verstaatlichten Industrie- und Finanzbetriebe und der Einlagengrenze hinsichtlich der Banken ist es konsequent, daß der Conseil constitutionnel auf den weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers zurückkommt und diesem bescheinigt, wegen der »besonderen Eigenschaften« dieser Unternehmen und angesichts der geringeren Bedeu-

¹⁶² Nguyen Quoc Vinh/Franck, II 3 a.

¹⁶³ Vgl. Rivero (Anm.145), S.210 r.Sp.

¹⁶⁴ Vgl. die Zahlen über den öffentlichen und privaten Sektor oben S.216.

¹⁶⁵ Vgl. z. B. die Begründung zum Gesetzentwurf über die Übertragung vom öffentlichen auf den privaten Sektor, A.N. Nr.1193, S.2.

¹⁶⁶ Ausführlich F. Miclo, Le principe d'égalité et la constitutionnalité des lois, AJDA Jg.38 (1982), S.115ff.; überwiegend kritisch Leben (Anm.120), S.295ff. Vgl. auch R. Pelloux, Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français, R.D.P. Jg.98 (1982), S.909ff., 917ff. (dort der 1. Entscheidung des Conseil constitutionnel insoweit zustimmend).

¹⁶⁷ Robert/Luchaire (Anm.123), S.99; M. Duverger, Volonté générale et texte des lois, Le Monde vom 17.12.1981, S.2.

¹⁶⁸ Nachweise bei Favoreu (Anm.115), S.413; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.272.

¹⁶⁹ Conseil constitutionnel J.O. vom 17.1.1982, S.301 r.Sp.

¹⁷⁰ Vgl. Favoreu (Anm.115), S.413. Das damit angesprochene Problem der juristischen Personen des öffentlichen Rechts kann hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

tung der Banken mit Einlagen unter 1 Mrd. F eine nicht zu beanstandende Liste von Unternehmen aufgestellt zu haben¹⁷¹. Zugleich bejaht er die Frage, ob sich die Ungleichbehandlung der verstaatlichten und der nicht-betroffenen Unternehmen mit den Gesetzeszwecken rechtfertigen lasse¹⁷².

Nur mit dieser minimalen Überprüfungsbefugnis des Conseil constitutionnel, die praktisch nur eine Willkürkontrolle darstellt, läßt sich auch erklären, warum er mit keinem Wort auf die Frage eingeht, wieso man als Kriterium bei der Bankenverstaatlichung die Einlagenhöhe und nicht die Gesamtkreditsumme gewählt hat, obwohl doch gerade die Kreditvergabe als Instrument der Geldschöpfung beherrscht werden sollte¹⁷³. Wahrscheinlich läßt sich hierin nur deshalb kein »offensichtlicher Irrtum« des Gesetzgebers erblicken, weil die getroffene Regelung leichter praktikabel ist und eine – wenn auch nicht direkte – Verbindung zwischen Einlagen- und Kreditsumme besteht.

Die Herausnahme der Rediskont- und Immobilienbanken aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ist wegen ihres besonderen Status leicht als mit dem Gleichheitssatz vereinbar anzusehen¹⁷⁴.

Problematischer ist die Ausnahme zugunsten der »Auslandsbanken«, da sie juristisch genau denselben Status besitzen wie die in französischem

¹⁷¹ Im Ergebnis ebenso Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.150, 154f.; Memorandum Joxe (Anm.128), S.323f.; Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1733; anders die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.274, 276 ff.

¹⁷² Dieses zusätzliche Kriterium spielte bereits eine wichtige Rolle im Rahmen einer Gleichbehandlungskontrolle in den Entscheidungen des Conseil constitutionnel vom 17.1.1979, Rec.1979, S.23, 24 (*Conseils de prud'hommes*) («... cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi») und vom 30.10.1981, J.O. vom 1.11.1981, S.2998, 2999 I.Sp. (*Conseils d'université et d'U.E.R.*) («... se trouvent ainsi, au regard des finalités de la loi nouvelle, dans une situation différente...»). Es wurde vor allem von den Abgeordneten in ihrer Antragsbegründung (Anm.3), S.197, 223 ff., und von Dailly (Anm.1), S.192 ff., aufgegriffen zur Begründung einer Verletzung des Gleichheitssatzes bei der allgemeinen Auswahl der Unternehmen; sie führten jedoch praktisch eine nicht zulässige Zweckmäßigkeitprüfung durch. Grundsätzlich ablehnend gegenüber diesem Kriterium, vor allem im Hinblick auf die in der 1. Entscheidung zum Verstaatlichungsgesetz damit begründeten Ergebnisse Leben (Anm.120), S.325 ff. Inzwischen gehört dieses Kriterium zur ständigen Rechtsprechung des Conseil constitutionnel, vgl. z. B. Entscheidung vom 30.12.1982, J.O. vom 31.12.1982, S.4034, 4035 r.Sp. (Nachtragshaushalt 1982); Entscheidung vom 14.1.1983, J.O. vom 15.1.1983, S.353, 354 r.Sp. (Sozialversicherungsgesetz).

¹⁷³ Gesetzesbegründung, A.N. Nr.384, S.6. Vgl. zu diesem Problem die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.277f.; Fourcade (Anm.8), S.22; Foyer (Anm.130), S.1725 I.Sp.

¹⁷⁴ Conseil constitutionnel, J.O. vom 17.1.1982, S.301 r.Sp.; ebenso Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.155; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.279.

Eigentum befindlichen Geldinstitute¹⁷⁵. Nachdem der Conseil constitutionnel hierauf ausdrücklich hingewiesen hat, erklärt er doch die Ausnahme für berechtigt¹⁷⁶:

»Jedoch konnte der Gesetzgeber (die ausländischen Banken) von der Verstaatlichung ausschließen, ohne den Gleichheitssatz zu verkennen, indem er sich leiten ließ von den Risiken und den Schwierigkeiten, die die Verstaatlichung dieser Banken auf internationaler Ebene hätte nach sich ziehen können; auch hätte die Durchführung der Verstaatlichung in seinen Augen das allgemeine Interesse aufs Spiel gesetzt, das mit den vom Verstaatlichungsgesetz verfolgten Zwecken verbunden ist«¹⁷⁷.

Zuvor hat er seine inzwischen ständige Rechtsprechung wiederholt: Ungleiche Regelungen sind nur zulässig, wenn dies »durch die Unterschiede der Situation gerechtfertigt ist und nicht unvereinbar ist mit der Zweckbestimmung des Gesetzes«.

Die »unterschiedliche Situation« liegt hier also in den vom Gesetzgeber erwarteten Schwierigkeiten mit dem Ausland und in der wirtschaftlichen Notwendigkeit, ausländische Bankfilialen in Frankreich zu haben¹⁷⁸. Daß damit ein politischer Beweggrund anerkannt wurde, der aus der Verwaltungsrechtsprechung seit langem verbannt ist, bereitet keine Schwierigkeiten¹⁷⁹. Denn es sind oft verschiedene Maßstäbe anzulegen, je nach dem ob man die Maßnahmen einer Verwaltungsbehörde oder des Gesetzgebers untersucht. Auch der Hinweis darauf, daß man völkerrechtlich nicht gehindert gewesen wäre, die ausländischen Banken mit zu verstaatli-

¹⁷⁵ Einzelheiten bei Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), III 2 c. Siehe auch Robert/Luchaire (Anm.123), S.101, die auf gesetzliche Sonderregelungen hinweisen, die bis 1975 bestanden. Justizminister Badinter (J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1734 I.Sp.) stellte zur Begründung eines Sonderstatus diese Bestimmungen fälschlich als noch gültig dar; ebenso B. Goldman, *Les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux nationalisations et le droit international*, *Clunet* Jg.109 (1982), S.275, 297. Siehe dazu Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.151f.; Dailly (Anm.1), S.194f.; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 227ff.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.284f.

¹⁷⁶ Der Conseil d'Etat hatte in seinem 1.Gutachten diese Lösung als gegen den Gleichheitssatz verstoßend angesehen; vgl. *Le Monde* vom 17.9.1981, S.44; vom 20./21.9.1981, S.1, 24.

¹⁷⁷ J.O. vom 17.1.1982, S.301 r.Sp.

¹⁷⁸ Vgl. im einzelnen die Gesetzesbegründungen, A.N. Nr.384, S.7; A.N. Nr.696, S.6; Charzat (Anm.7), S.129. Insoweit ist es zu eng, hier mit dem Ziel der Kreditbeherrschung zu argumentieren, das für die ausländischen Banken genauso zutrefte; so aber Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 229ff.

¹⁷⁹ Ablehnend jedoch Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), III 2c mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Conseil d'Etat.

chen¹⁸⁰, ändert nichts an der Bewertung. Denn der Grund für die unterschiedlichen Situationen liegt gerade nicht im juristischen Bereich, sondern im politischen. Es würde den wirtschafts- und außenpolitischen Handlungsspielraum einer Regierung übermäßig einengen, wenn Rücksichtnahmen auf wertvolle Auslandsverbindungen als willkürlich eingestuft werden müßten¹⁸¹.

Die Überlegung leitet bereits zum zweiten Gesichtspunkt über, dem der Vereinbarkeit der Ungleichbehandlung mit dem Gesetzeszweck¹⁸². Hier bejaht der Conseil constitutionnel nicht nur diese Vereinbarkeit, sondern sieht im Fall der Gleichbehandlung sogar eine Gefährdung der Zwecke – wiederum, konsequent, mit weitem Spielraum des Gesetzgebers. Dieses Ergebnis wird noch dadurch unterstützt, daß der Conseil constitutionnel es mit dem Rückgriff auf das Kriterium des »allgemeinen Interesses« verbindet¹⁸³. Es stammt aus der Verwaltungsrechtsprechung, wo es ebenfalls zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen dient¹⁸⁴. Wenn es in dieser Allgemeinheit dort auch problematisch sein mag¹⁸⁵, so erscheint es aus den vorher genannten Gründen hier doch angesichts der Besonderheiten einer Normenkontrolle und des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers¹⁸⁶ angebracht.

Die Beanstandung der Ausnahme zugunsten der Genossenschaftsbanken begründet der Conseil constitutionnel damit, daß sie »weder durch einen besonderen Status dieser Banken noch durch die Art ihrer Tätigkeit noch dadurch zu rechtfertigen ist, eventuelle Schwierigkeiten bei der Durchführung des Gesetzes seien geeignet, den Zielen des allgemeinen

¹⁸⁰ Nguyen Quoc Vinh/Franck, III 2c; vgl. jedoch Anm.509.

¹⁸¹ Im Ergebnis ebenso Charzat (Anm.7), S.200; Robert/Luchaire (Anm.123), S.101f.; zweifelnd R. Drago, Anmerkungen zum Verstaatlichungsgesetz, in: Nationalisations et Constitution (Anm.3), S.59, 61; ablehnend Leben (Anm.120), S.330; A. Piédelièvre/J. Dupichot, Anmerkung zur 1.Entscheidung des Conseil constitutionnel, Gaz.Pal. Jg.102 (1982.1), Jurisprudence S.71, 72f.

¹⁸² Vgl. Anm.172.

¹⁸³ So bereits in der Entscheidung vom 12.7.1979, Rec.1973, S.31, 32 (*Ponts à péage*); vgl. auch Charzat (Anm.7), S.200; ablehnend (jedoch ohne Beachtung des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers) Dailly (Anm.1), S.195f.; Loussouarn/Draco/Delvolvé (Anm.118), S.153f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.287ff.

¹⁸⁴ Siehe mit Nachweisen G. Burdeau, *Les libertés publiques* (4.Aufl.1972), S.108f.; C.-A. Colliard, *Libertés publiques* (5. Aufl.1975), S.209.

¹⁸⁵ Vgl. Burdeau, S.109; Colliard.

¹⁸⁶ Nur damit lassen sich auch einige sonderbare Ergebnisse rechtfertigen, die daraus entstehen, daß nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf den Wohnsitz der Aktionäre abgestellt wird, vgl. Rivero (Anm.145), S.211 l.Sp.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.285f., 287.

Interesses entgegenzulaufen, die der Gesetzgeber habe verfolgen wollen¹⁸⁷. Wenn man bedenkt, daß die Nichtverstaatlichung der Genossenschaftsbanken in erster Linie auf einem Wahlversprechen des Präsidenten Mitterrand beruhte¹⁸⁸, scheint die Ungleichbehandlung tatsächlich nicht zu rechtfertigen zu sein¹⁸⁹. Andererseits unterschieden sich die Aktivitäten der Genossenschaftsbanken bereits vor Verabschiedung des Gesetzes vom 17. Mai 1982¹⁹⁰ hinsichtlich der Art der von ihnen betriebenen Geschäfte von den übrigen verstaatlichten Banken; mangels gesetzlicher Spezialregelungen hatte den meisten von ihnen jedoch nur die Registrierung beim Nationalen Kreditrat und damit die äußerliche Gleichheit mit den übrigen Banken offengestanden¹⁹¹. Zwar kann man versuchen, die Entscheidung des Conseil constitutionnel so zu begreifen, daß man sie als streng auf das einzige im ersten Gesetz genannte und tatsächlich etwas vordergründige Unterscheidungsmerkmal der Charakterisierung der Mehrheitsaktionäre beschränkt ansieht¹⁹². Dabei bleibt jedoch offen, warum der Conseil constitutionnel die tatsächlich bestehenden Unterschiede überhaupt nicht berücksichtigt hat, die den Conseil d'Etat in seinem Gutachten zur Befürwortung der Ausnahmeregelung geführt hatten¹⁹³. Diese Frage liegt um so näher, als die Entscheidung des Conseil constitutionnel in diesem Punkt nichts von dem bei den übrigen Ausnahmen dem Gesetzgeber eingeräumten weiten Beurteilungsspielraum spüren läßt¹⁹⁴. Die wohl etwas ungeschickte Präsentation der Gesetzesbestimmung durch die Mehrheit, die vor allem immer wieder das Wahlversprechen Präsident Mitterrands hervorhob, reicht sicher nicht als Erklärung für das vom Conseil constitutionnel gefundene Ergebnis aus. Auch den Willen, dadurch letztlich die umfassende Regelung der Genossenschaftsbanken zu beschleunigen, wird man

¹⁸⁷ J.O. vom 17.1.1982, S.301 r.Sp.

¹⁸⁸ Charzat (Anm.7), S.129.

¹⁸⁹ So im Ergebnis ebenso Leben (Anm.120), S.330; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.155f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.279ff.

¹⁹⁰ Siehe Anm.52.

¹⁹¹ Vgl. ausführlich Pierret (Anm.41), S.9ff., 14; die tatsächlichen Unterschiede erkennen offenbar auch die Gegner der Verstaatlichungen an, vgl. Moinet (Anm.41), S.10ff.

¹⁹² So sogar Pierret, S.13f.; ähnlich Luchaire (Anm.140); vgl. auch Piédelièvre/Dupichot (Anm.181), S.72 r.Sp.

¹⁹³ Dieser Punkt des Gutachtens wird erwähnt von Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), III 2b.

¹⁹⁴ Diesen Widerspruch, vor allem zu den Ausführungen über die Auslandsbanken, betonen auch Miclo (Anm.166), S.243; Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), III 2b; de Villiers (Anm.122), S.157f.

dem Conseil constitutionnel als sachfremde Erwägung nicht unterstellen können, zumal die Entscheidung ja zunächst zur – wenn auch nur vorübergehenden – Einbeziehung der Genossenschaftsbanken ins Verstaatlichungsgesetz führte. So bleibt dieser Punkt der Entscheidung unklar, wenn auch mit der letztlich gefundenen Regelung alle Seiten zufrieden sein dürften.

Die Senatoren rügten im ersten Verfahren vor dem Conseil constitutionnel, daß die Banque française commerciale, die die Kriterien des Art.12 Abs.1 erfüllt, jedoch weniger als 1 Mrd. F an Einlagen im Mutterland verwaltet¹⁹⁵, nicht in der Liste des Art.12 Abs.2 enthalten ist¹⁹⁶. Der Conseil constitutionnel geht hierauf mit keinem Wort ein. Im zweiten Verfahren meinten dann die antragstellenden Abgeordneten¹⁹⁷, die Aufstellung der Liste sei verfassungswidrig, weil sie entweder mit den Kriterien nach Abs.1 übereinstimme (dann habe sie nicht vom Gesetzgeber, sondern nur von der verordnungsgebenden Gewalt aufgestellt werden können) oder Widersprüche dazu enthalte (dann verstoße sie gegen den Gleichheitssatz). Weder die Abgeordneten noch der Conseil constitutionnel scheinen dabei an die Banque française commerciale gedacht zu haben. Der Conseil constitutionnel verwirft die Rüge mit der knappen Begründung¹⁹⁸, ein Verstoß sei nicht dargelegt worden (das war jedoch, wie gesagt, im ersten Verfahren geschehen); im übrigen bleibe es dem Gesetzgeber unbenommen, die zu verstaatlichenden Gesellschaften »gemäß den von ihm aufgestellten Kriterien« selbst zu bestimmen. Im Ergebnis liegt sicher kein Verfassungsverstoß vor, wenn auch die zweite Begründung zu eng ist. Denn die Kriterien und die Liste muß man als Einheit sehen, wobei die Liste wegen ihrer Eindeutigkeit den Vorrang hat und der Gesetzgeber seine eigenen Kriterien damit wieder relativieren kann. Angesichts der unterschiedlichen Regelungen des Kreditwesens im Mutterland und in den Überseegebieten ist es nicht willkürlich – und nur das ist hier entscheidend –, die Einlagen in den Überseegebieten nicht zu berücksichtigen¹⁹⁹. Nur wäre es dann besser gewesen, die Kriterien in Abs.1 doch wieder so eindeutig zu formulieren, wie es im ersten Entwurf²⁰⁰ geschehen war, und Widersprüche zwischen den Abs.1 und 2 zu vermeiden. Die »Unteilbar-

¹⁹⁵ Siehe Anm.42.

¹⁹⁶ Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.290f.

¹⁹⁷ Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.329, 331.

¹⁹⁸ J.O. vom 12.2.1982, S.561 I.Sp.

¹⁹⁹ Anders die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.291; Dailly (Anm.1), S.197.

²⁰⁰ A.N. Nr.384; siehe Anm.42.

keit der Republik« (Art.2 der Verfassung) verlangt nicht in jedem Fall eine absolut gleiche Regelung für die Überseegebiete und für das Mutterland²⁰¹, sondern will nur sehr viel schwererwiegende Auseinanderentwicklungen als hier verhindern²⁰².

c) Entschädigung

Bei der Entschädigung sind nach Art.17 der Erklärung von 1789 die Höhe (*juste*) und die Auszahlungsmodalität (*préalable*) zu untersuchen.

1. »Die Aktionäre ... haben Anspruch auf Ausgleich des von ihnen erlittenen Nachteils, berechnet am Tag des Eigentumsübergangs, abgesehen von dem Einfluß, den die Aussicht auf Verstaatlichung auf den Wert ihrer Papiere gehabt haben kann«²⁰³. Da nach Art.2, 13 und 30 das Eigentum an den Aktien auf den Staat übergeht und dem Aktionär unmittelbar nicht das Gesellschaftsvermögen gehört, könnte man annehmen, der Börsenkurs reiche als Grundlage für den Ausgleich des erlittenen Nachteils aus²⁰⁴. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Aktionäre – anders als beim Verkauf der Aktien – nicht den für sie günstigsten Zeitpunkt bestimmen konnten²⁰⁵. Vor allem entspricht die Verstaatlichung aller Aktien einer Gesellschaft eher²⁰⁶ einem Verkauf größerer Aktienpakete außerhalb der Börse zur Erlangung der Mehrheit oder sogar einer Auflösung der Gesellschaft; in solchen Fällen wird üblicherweise mehr als der Börsenpreis gezahlt. Aus diesem Grund hatte sich letztlich die Regierung zu der »Mischformel«²⁰⁷ entschlossen.

²⁰¹ Anders die Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.291.

²⁰² Vgl. J.-C. Maestre, in: F. Luchaire/G. Conac (Hrsg.), *La Constitution de la République française* (1979), Art.2, S.70 ff.

²⁰³ So der Conseil constitutionnel gleichlautend in beiden Entscheidungen, J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.; J.O. vom 12.2.1982, S.561 r.Sp.; im Ergebnis ähnlich die Cour de cassation in ständiger Rechtsprechung, vgl. Piédelièvre/Dupichot (Anm.181), S.73 I.Sp.

²⁰⁴ So Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1734 r.Sp. (auch unter Berufung auf die Entschädigungszahlungen bei der Verstaatlichung der Stahlindustrie in Großbritannien und der Elektrizitätswerke in Italien); F. Luchaire, *Un choix politique*, *Le Monde* vom 7.1.1982, S.1, 2; ähnlich Robert/Luchaire (Anm.123), S.103; Charzat (Anm.7), S.201; siehe auch oben S.231 f.

²⁰⁵ Mit dieser Begründung hielt sogar das Memorandum Joxe (Anm.128), S.321, eine über dem Börsenkurs liegende Entschädigung für erforderlich.

²⁰⁶ Zu den notwendigen, wenn auch im Ergebnis hier wohl nicht entscheidenden Einschränkungen vgl. Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), VI 1a.

²⁰⁷ Siehe oben S.231 f.

Auch diese Lösung konnte jedoch in entscheidenden Punkten nicht als gerecht im Sinne des Art.17 der Erklärung von 1789 angesehen werden. Zwar hält es der Conseil constitutionnel – entgegen der Ansicht der Antragsteller im ersten Verfahren²⁰⁸ – für grundsätzlich zulässig, die Entschädigung auf den durchschnittlichen Börsenkurs der letzten drei Jahre zu stützen. Er verlangt jedoch angesichts eines so langen Zeitraums zusätzliche Maßnahmen zum Ausgleich der Geldentwertung bei den weit zurückliegenden Börsenkursen und die Berücksichtigung der unterschiedlichen Trends der verschiedenen Gesellschaften²⁰⁹. Damit erklärt er die Bedenken der Antragsteller im Ergebnis doch für berechtigt.

Gegen die von der Regierung zum Ausgleich mit herangezogenen Kriterien der Aktiva und des Gewinns hat der Conseil constitutionnel grundsätzlich ebenfalls nichts einzuwenden. Jedoch betont er, daß Buchführungstechniken und Rechnungslegungsmethoden keinen Einfluß auf die Bewertung der Entschädigung haben dürfen²¹⁰. Dies sollte eigentlich selbstverständlich sein, da sonst die Höhe zu sehr dem Zufall überlassen wäre und die Regelung gegen den Gleichheitsgrundsatz verstieße. Die Mischformel hatte jedoch mangels ausreichender Differenzierung und Konkretisierung genau diese Folge, da sie zum Beispiel nicht berücksichtigte, ob die Gesellschaften konsolidierte Bilanzen, das heißt unter Einbeziehung der Aktiva und Gewinne von Tochterunternehmen, erstellten. Die Behauptung, konsolidierte Bilanzen hätten keinen »juristischen Wert«²¹¹, erscheint angesichts der sich daraus ergebenden Ungleichbehandlungen nicht verständlich. Neben dem Aspekt der konsolidierten Bilanzen, den der Conseil constitutionnel beispielhaft hervorhebt, sind noch andere zu nennen, die ebenfalls nur durch von den Gesellschaften frei zu wählende Buchführungstechniken bestimmt werden, wie etwa das Vorhandensein stiller Reserven und die mögliche Unterbewertung von Immobiliareigentum²¹². Diese Unzulänglichkeiten bei der Heranziehung der Aktiva und

²⁰⁸ Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 250; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.297.

²⁰⁹ J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.

²¹⁰ J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.

²¹¹ So der Wirtschafts- und Finanzminister Delors, J.O.A.N. vom 18.10.1981, S.2014 r.Sp. Im übrigen gingen die Befürworter der Mischformel insoweit meist gar nicht auf die Argumente der Gegenseite ein.

²¹² Ausführlich die Antworten der Experten vor den Parlamentsausschüssen (A.N. Nr.456 Bd.I, S.281 ff.; Sén. Nr.56 Bd.III, S.21 ff.); Dailly (Anm.1), S.200 ff.; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 249 f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.299 ff.; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.190 ff.; Schuster (Anm.139), S.2 f.

des Gewinns zur Berechnung der Entschädigung fielen bei den nicht an der Börse notierten Bankaktien noch stärker ins Gewicht, da diese beiden Elemente dort die einzigen waren²¹³.

Beanstandet wurde vom Conseil constitutionnel²¹⁴ auch, daß den Aktionären die Dividende für 1981 vorenthalten blieb, obwohl die Entschädigung nur auf der Grundlage von Daten bis zum 31. Dezember 1980 berechnet wurde und die Schuldverschreibungen erst ab 1. Januar 1982 Zinsen abwerfen. Angesichts der Tatsache, daß die Dividende üblicherweise an den ausgezahlt wird, der zu diesem Zeitpunkt Inhaber der Aktie ist, unabhängig davon, wann er die Aktie erworben hat²¹⁵, ist der Verstoß gegen die Verfassung nicht so offensichtlich, wie er teilweise dargestellt wird²¹⁶. Man muß jedoch die systematische Ignorierung des Geschäftsjahrs 1981 und die zwangsweise Entziehung der Aktien, die den Eigentümern jeglichen Einfluß auf den Zeitpunkt der Entäußerung versperrte, berücksichtigen, um den Entzug der Dividende zu mißbilligen.

Im Hinblick auf den weiten Beurteilungsspielraum, den der Conseil constitutionnel dem Gesetzgeber bei der Einschätzung der »öffentlichen Notwendigkeit« eingeräumt hat²¹⁷, könnte man an eine ähnliche Großzügigkeit bei der »Gerechtigkeit« der Entschädigung denken²¹⁸. Anders als der Notwendigkeit der Verstaatlichungen, bei der zwangsläufig subjektive Elemente eine Rolle spielen, liegt dem »Ausgleich des . . . erlittenen Nachteils« jedoch ein objektives Kriterium, nämlich das des Werts der entzogenen Sache, zugrunde²¹⁹. Den insoweit anders als bei Einzelenteignungen hier bestehenden Schwierigkeiten bei umfassenden Verstaatlichungen trägt der Conseil constitutionnel Rechnung, indem er mit dem Hinweis auf »die Erfordernisse der Vereinfachung und Schnelligkeit« eine »unvermeidlich nur annähernde, aber an Grenzen gebundene Schätzung« erlaubt²²⁰.

²¹³ Vgl. Conseil constitutionnel, J.O. vom 17.1.1982, S. 303 l.Sp.

²¹⁴ J.O. vom 17.1.1982, S.303 l.Sp.; ebenso die Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 247; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.302; vgl. auch B. Tricot (Vorsitzender der Börsenkommission) vor dem Sonderausschuß, A.N. Nr.456 Bd.I, S.282; Dailly (Anm.1), S.204; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.192.

²¹⁵ Vgl. Memorandum Joxe (Anm.128), S.321 f.

²¹⁶ Siehe z. B. Rivero (Anm.145), S.212 l.Sp.

²¹⁷ Siehe oben S.242 ff.

²¹⁸ Vgl. Duverger (Anm.167).

²¹⁹ Vgl. Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.184 f.; Rivero (Anm.145), S.211 f., unter Hinweis auf das hier jedoch nicht anwendbare Enteignungsgesetz (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), das in Art. L.13-13 bestimmt: «Les indemnités . . . doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain . . .».

²²⁰ J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.

Gewisse Pauschalierungen mit kleineren Ungerechtigkeiten in Einzelfällen sind also zulässig, während es jedoch keinen Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers geben kann. Hiermit begegnet der Conseil constitutionnel gleichzeitig der von verschiedenen Seiten geäußerten Ansicht, die Entschädigung dürfe nicht nach pauschalen Kriterien, sondern müsse für jedes Unternehmen einzeln – möglichst durch Gerichte²²¹ – festgesetzt werden²²².

Eine Anpassung der Mischformel an die vom Conseil constitutionnel in der ersten Entscheidung aufgestellten Grundsätze wäre überaus kompliziert gewesen. Deshalb wählte die Regierung schließlich eine ganz andere Formel und stützte sich auf die höchsten Börsenkurse von Oktober 1980 bis März 1981 mit Inflationsausgleich unter Einbeziehung einer Dividendenzahlung²²³. Der gewählte Zeitraum ist insofern wichtig, als er unmittelbar vor Beginn des offiziellen Präsidentschaftswahlkampfs und vor Veröffentlichung der letzten Meinungsumfragen endet, um damit den Einfluß auszuschließen, den »die Aussicht auf Verstaatlichung auf den Wert der Papiere gehabt haben kann«²²⁴.

Die letztlich festgelegte Entschädigung ist – nicht nur in politischen Stellungnahmen – teilweise als zu hoch angesehen worden. Im Rahmen des Gleichheitssatzes seien zum einen nicht nur die Aktionäre, sondern alle Steuerzahler zu berücksichtigen; letztere seien nunmehr durch eine stark erhöhte Entschädigungssumme übermäßig belastet worden²²⁵. Zum anderen müsse man den Trend der Aktienkurse im Jahr 1981 berücksichtigen, der allgemein nach unten gezeigt habe und nur für die zu verstaatlichenden Unternehmen in Erwartung einer hohen Entschädigung aufgestiegen sei; daher würden nun die ehemaligen Inhaber verstaatlichter Aktien gegenüber den anderen Aktionären ungerechtfertigt bevorzugt²²⁶. Diese gegen-

²²¹ So Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.78f., unter Hinweis auf die Parallele bei Immobilienenteignungen nach dem Enteignungsgesetz.

²²² So Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm. 118), S.186; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.292f.; ähnlich Dailly (Anm.1), S.199f. Für die nicht an der Börse notierten Bankaktien mußte zwangsläufig ein Verfahren dieser Art gewählt werden, siehe oben S.232 und unten S.259f.

²²³ Siehe oben S.232. Die Zahlung der Dividende von 1980 mit einem inflationsausgleichenden Zuschlag entspricht genau dem Vorschlag in der Antragsbegründung der Senatoren im 1. Verfahren (Anm.3), S.303.

²²⁴ Vgl. Conseil constitutionnel, J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.; J.O. vom 12.2.1982, S.561 r.Sp.

²²⁵ Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.77; vgl. auch Memorandum Joxe (Anm.128), S.321.

²²⁶ Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.77f., errechnet aus der Summe von Auf-

läufige Entwicklung am Aktienmarkt wurde jedoch erst ganz deutlich, als der Wahlsieg der Sozialisten und die Durchführung des Verstaatlichungsprogramms konkret absehbar war, also zu einer Zeit, die bei der Berechnung der Entschädigung nicht mehr berücksichtigt wurde²²⁷. Gegen das Steuerzahler-Argument ist zu sagen, daß es, um überhaupt aussagekräftig zu sein, eine aus anderen Gründen überhöhte Entschädigung voraussetzt; die liegt jedoch gerade nicht vor. Im übrigen wäre es auch sonst zweifelhaft, den zu vergleichenden Personenkreis so weit zu ziehen.

Daß andererseits die Entschädigung nicht zu niedrig ausgefallen ist, läßt sich nicht zuletzt auch aus zwei Indizien ableiten. Die Kurse der zu verstaatlichenden Unternehmen stiegen in Erwartung der Entschädigung überproportional an, als nach Verkündung des Gesetzes der zeitweilig ausgesetzte Handel mit diesen Aktien wieder aufgenommen wurde. Daß andererseits etwa die Rhône-Poulenc-Aktien und die der Rothschild-Bank Einbrüche erlitten, bekräftigt dies Argument nur. Denn die Entschädigung für diese beiden Gesellschaften fiel nach der neuen Formel um 11% bzw. 18% geringer aus als nach der alten – eine unvermeidbare Konsequenz des vom Conseil constitutionnel ausdrücklich anerkannten Erfordernisses der Vereinfachung²²⁸. Das zweite Indiz ist das Verhalten der Antragsteller und auch des Conseil constitutionnel im zweiten Verfahren. Die Formel zur Berechnung des Tauschwertes der notierten Aktien wurde überhaupt nicht mehr untersucht, abgesehen von dem mehr als Randfrage anzusehenden Problem der nach Meinung der Antragsteller²²⁹ zu Unrecht bei der Dividendenregelung nicht berücksichtigten Möglichkeit der Barkapitalerhöhung oder der Ausgabe von Gratisaktien²³⁰.

Die antragstellenden Senatoren hatten im ersten Verfahren eine mangels Entschädigungsregelung verfassungswidrige Enteignung der Minderheitsaktionäre von nicht selbst vom Gesetz erfaßten Tochterunternehmen ver-

wärtstrend und Inflationsausgleich einen Vorteil von 31,4%; vgl. auch Luchaire (Anm.140), S.1.

²²⁷ Im übrigen war nach Bekanntgabe des 1. Gesetzentwurfs der Handel mit den betroffenen Aktien längere Zeit ausgesetzt worden. Vorher hatte es jedoch noch eine besonders spektakuläre Hausse einiger zu verstaatlichender Aktien gegeben (Ende August 1981); Einzelheiten dazu in A.N. Nr.379 und Nr.480 (erfolgloser Antrag einiger Abgeordneter auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses).

²²⁸ Vgl. oben S.255.

²²⁹ Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.329, 332. Ebenso E. Dailly, J.O.S. vom 6.2.1982, S.579.

²³⁰ Vgl. Conseil constitutionnel, J.O. vom 12.2.1982, S.561.

staatlicher Gesellschaften²³¹ darin gesehen, daß der Staat als Mehrheitsaktionär wahrscheinlich die Dividendenzahlungen kürzen oder einstellen werde und so der Wert der Aktien gemindert werde²³². Der Conseil constitutionnel wies diese Argumentation zurück unter Berufung auf die unveränderte rechtliche Lage dieser Minderheitsaktionäre und auf den »nur künftigen und unbestimmten« («purement éventuel») Charakter des behaupteten Nachteils²³³. Nun ist es zwar theoretisch möglich, daß durch die Änderung der Interessen des Mehrheitsaktionärs von einer mehr profit- zu einer mehr »gemeinwohl«-orientierten Zielsetzung der Wert der Aktien bei gleicher rechtlicher Position herabgesetzt wird. Trotz der geplanten sozial- und wirtschaftspolitischen Vorreiterrolle²³⁴ der vom Staat kontrollierten Betriebe ist diese Aussicht angesichts des großen Finanzbedarfs auch der Staatsunternehmen²³⁵ jedoch tatsächlich zu vage, um hier bereits eine Rolle zu spielen. Vor allem wird man aber die bei Anteilseigentum gerade an volkswirtschaftlich bedeutenden Betrieben im allgemeinen besonders große Sozialbindung²³⁶ berücksichtigen müssen, zusammen mit dem weiten Beurteilungsspielraum²³⁷, den der Gesetzgeber bei der Verfolgung der mit der Verstaatlichung bezweckten Ziele besitzt²³⁸.

Nach Meinung der Antragsteller im zweiten Verfahren²³⁹ hätte die Entschädigung für die drei bereits 1945 verstaatlichten Banken²⁴⁰ trotz Notierung an der Börse nach dem Verfahren für nichtnotierte Aktien festgesetzt werden müssen. Denn für zwei von ihnen (Banque nationale de Paris und Crédit lyonnais) sei die Entschädigung ungerecht und sogar sehr viel gerin-

²³¹ Zum Übernahmeangebot an die Minderheitsaktionäre der Compagnie des Machines Bull siehe Anm.26.

²³² Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.291.

²³³ J.O. vom 17.1.1982, S.303 r.Sp. Vgl. dazu ausführlich J. Gruyénot, Anmerkung zur 1. Entscheidung des Conseil constitutionnel, *Revue des sociétés*, Jg.100 (1982), S.144 ff., im Ergebnis zustimmend.

²³⁴ Vgl. z. B. Charzat (Anm.7), S.8.

²³⁵ Vgl. unten S.304f.

²³⁶ Vom Conseil constitutionnel »Beschränkungen, die das allgemeine Interesse erfordert« genannt, J.O. vom 17.1.1982, S.301 l.Sp.; vgl. dazu oben S.239f.

²³⁷ Siehe oben S.242 ff.

²³⁸ Ansätze einer Parallele lassen sich im deutschen Mitbestimmungsurteil (BVerfGE 50, 290, 339ff.) finden, wo ebenfalls die Frage der Wertminderung der Anteile und der Auswirkung auf Renditeaussichten eine gewisse Rolle spielte (a.a.O., S.347ff.); zu den Besonderheiten des Anteilseigentums und der Sozialbindung von Großbetrieben vgl. a.a.O., vor allem S.345f., 352.

²³⁹ Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.329, 335f.; vgl. auch Dailly (Anm.1), Sén. Nr.203 Bd.I, S.3, 34.

²⁴⁰ Siehe oben S.225.

ger als nach der ursprünglichen Mischformel. In dem der Berechnung zugrunde gelegten Zeitraum hätten nur sehr wenige Aktien den Inhaber gewechselt; die Banken seien traditionell bilanzmäßig unterkapitalisiert und hätten grundsätzlich keine Dividende ausgeschüttet. Dies hält der Conseil constitutionnel für unbeachtlich, da die Abweichungen »Umständen zuzuschreiben sind, die der Natur und der wirtschaftlichen Führung dieser Gesellschaften innewohnen«²⁴¹. Auf den ersten Blick könnte man hierin einen Widerspruch²⁴² zu der in der ersten Entscheidung hervorgehobenen Notwendigkeit sehen, Buchführungstechniken und Rechnungslegungsmethoden keinen Einfluß auf die Höhe der Entschädigung einzuräumen²⁴³. Jedoch handelt es sich hier um andere Elemente als in der ersten Entscheidung. Sie sind – anders als mehr oder weniger willkürlich wählbare Buchführungstechniken – tatsächlich Ausdruck des Werts der Aktien bzw. der Gesellschaften. Der Gleichheitssatz verbietet eine Differenzierung, die nur vorgenommen wird, um die Höhe der Entschädigung im Ergebnis dem allgemeinen Trend der anderen Unternehmen anzupassen, wenn im übrigen alle Kriterien eine Gleichbehandlung nahelegen.

Für die nicht an der Börse notierten Aktien mußte die Formel zur Berechnung der Entschädigung zwangsläufig ganz anders lauten²⁴⁴. Aber auch hier ist letztlich die Höhe als solche nicht mehr angezweifelt worden, sondern nur – allerdings wichtige – Einzelheiten des Verfahrens.

Die Antragsteller hatten vorgetragen, aus Gründen der Gleichbehandlung dürfe für die nicht notierten Aktien (30. Juni 1982) kein anderes Schlußdatum zur Berechnung der Entschädigung als für die an der Börse notierten Aktien (31. März 1981) festgelegt werden; außerdem habe ab April 1981 allein die Aussicht auf die Verstaatlichungen den Wert entscheidend beeinflußt²⁴⁵. Überzeugend entgegnet der Conseil constitutionnel²⁴⁶, bei der Berechnung des Tauscherts der notierten Aktien habe man die Zeit nach dem 31. März 1981 nicht mehr berücksichtigen können, ohne daß die Tatsache der bevorstehenden Verstaatlichungen die Höhe unzulässigerweise mitgeprägt hätte. Bei der auf die nicht notierten Aktien anwendbaren Formel sei dieser Einfluß jedoch ausgeschlossen gewesen. Die Rücknahme

²⁴¹ J.O. vom 12.2.1982, S.562 r.Sp.

²⁴² So Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), VI 1a(2).

²⁴³ Siehe oben S.254.

²⁴⁴ Siehe oben S.232.

²⁴⁵ Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.329, 332ff.

²⁴⁶ J.O. vom 12.2.1982, S.561f.

von Einlagen hätte in so kurzer Zeit keine entscheidenden Auswirkungen auf das Vermögen und den Gewinn haben können²⁴⁷.

Anders als nach der Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz bestehen in Frankreich keine Bedenken, die Höhe der Entschädigung erst durch einen Ausschuß festsetzen zu lassen²⁴⁸. Fraglich ist dann jedoch, welche Kriterien diesem Ausschuß vorgegeben werden und wie weit sie vom Gesetzgeber festgelegt sein müssen. Hier zeigt sich der Conseil constitutionnel sehr großzügig, indem er es für ausreichend hält, daß der Gesetzgeber – wie geschehen – allgemeine Leitlinien aufzeigt, nach denen dann der Ausschuß selbständig »gerecht« entscheidet. Außerdem lassen sich den beiden Entscheidungen Anhaltspunkte entnehmen, wenn man auch hätte erwarten können, daß der Conseil constitutionnel ausführlichere Erläuterungen zum Merkmal »Gerechtigkeit« der Entschädigung gibt. Er beschränkt sich jedoch darauf²⁴⁹, erneut²⁵⁰ die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Tochtergesellschaften und konsolidierten Bilanzen sowie der Vermeidung des Einflusses mehr oder weniger willkürlich gewählter Buchführungstechniken herauszustreichen. Weiter müsse der Ausschuß möglichst umfassend entsprechende Zahlen und Berechnungen von den vergleichbaren notierten Aktiengesellschaften heranziehen. Außerdem erläutert der Conseil constitutionnel, daß und wie die Aktionäre eine Dividende für 1981 und das erste Halbjahr von 1982 ausbezahlt bekommen sollten²⁵¹.

2. Hinsichtlich des Merkmals »vorherig« (*préalable*) der Entschädigung stellt sich die Frage, ob es eine Barauszahlung vor dem Eigentumsübergang (*indemnité préalablement versée*)²⁵² verlangt oder nur eine vorherige Festsetzung der Entschädigung (*indemnité préalablement fixée*). Mit der ganz überwiegenden Meinung²⁵³ ist die zweite Lösung vorzuziehen. Denn eine vorherige Barauszahlung wäre aus finanziellen, wirtschaftlichen und kon-

²⁴⁷ Der Conseil constitutionnel hatte in diesem Zusammenhang sogar die Einlagen am 31.3.1981 und am 5.1.1982 verglichen und Bewegungen in beide Richtungen festgestellt, also keinen eindeutigen Einfluß der Aussicht auf die Verstaatlichung gefunden.

²⁴⁸ Zu früheren Fällen dieser Art vgl. Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), VI 2b. Zum Verfahren nach dem Verstaatlichungsgesetz siehe oben S.232.

²⁴⁹ J.O. vom 12.2.1982, S.562 l.Sp.

²⁵⁰ Wie bereits in J.O. vom 17.1.1982, S.302 r.Sp.

²⁵¹ J.O. vom 12.2.1982, S.562 r.Sp.

²⁵² In diese Richtung deuten die Ausführungen der Abgeordneten in ihrer Antragsbegründung (Anm.3), S.197, 245f., und von Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.185, die jedoch nicht konsequent daran festhalten.

²⁵³ Charzat (Anm.7), S.201f.; Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1735 l.Sp.; Memorandum Joxe (Anm.128), S.320f.; Robert/Luchaire

junkturrellen Gründen undurchführbar; dieses Erfordernis würde also letztlich Verstaatlichungen größeren Umfangs entgegen der Verfassung unmöglich machen²⁵⁴. Zwar entschied die Cour de cassation 1979²⁵⁵, daß ausländische Verstaatlichungen aus Gründen des *ordre public* in Frankreich nur anerkannt werden könnten, wenn die Entschädigung »vorher ausgezahlt« worden sei. Dieser Entscheidung stehen jedoch drei Urteile von 1969²⁵⁶ gegenüber, wonach der französische *ordre public* nur eine »vorher festgelegte« Entschädigung verlangt²⁵⁷. 1981 ging die Cour de cassation²⁵⁸ noch einen Schritt weiter und ließ es sogar ausreichen, wenn eine spätere Entschädigung überhaupt nur »vorgesehen« (*prévue*) ist²⁵⁹. Auch das französische Enteignungsgesetz läßt sich – abgesehen davon, daß es ganz andere Fälle von Eigentumsentziehung betrifft, auf die das Erfordernis einer vorherigen Auszahlung viel eher anwendbar sein könnte – nicht als Argument für eine solche Voraussetzung verwenden²⁶⁰; näher liegt vielmehr der gegenteilige Schluß. Denn zwar besteht dort noch die Regel, daß die Entschädigung einen Monat vor dem eigentlichen Besitz- und Eigen-

(Anm.123), S.103. Selbst die antragstellenden Senatoren waren dieser Ansicht (Anm.3), S.304f.; Dailly (Anm.1), S.205f. Sie hielten letztlich die Entschädigung aber deshalb nicht für »vorherig«, weil ihre effektive Auszahlung noch von der Mittelbereitstellung in den Haushaltsplänen späterer Jahre abhängt. Darauf ging der Conseil constitutionnel zu Recht gar nicht ein. Denn ein Zahlungsanspruch gegen den Staat reicht aus.

²⁵⁴ Bei den Verstaatlichungen 1945/46 wurden die Aktionäre auf ähnliche Weise entschädigt, siehe J. de Soto/J. Léonnet, Stichwort »Nationalisation«, in: Encyclopédie Dalloz, Droit Civil V (2.Aufl., Stand 1973), Nr.47ff. Wenn es auch damals keine einschlägige Verfassungsnorm gab, so ist es doch zweifelhaft, ob man von Art.545 Code civil abweichen wollte, der bereits eine »juste et préalable indemnité« verlangte. Andererseits gilt diese Vorschrift seit 1935; 1936 wurde – allerdings bei Verstaatlichungen sehr viel kleineren Umfangs – eine vorläufige Entschädigung im voraus ausgezahlt und später durch Schiedsspruch ergänzt, a.a.O. Nr.5.

²⁵⁵ Chambre commerciale, R.C.D.I.P. Bd.70 (1981), S.524, mit Anmerkung von P. Lagarde; vgl. dazu Goldman (Anm.175), S.289.

²⁵⁶ 1re chambre civile, R.C.D.I.P. Bd.58 (1969), S.717, mit Anmerkung von E. Schaeffer.

²⁵⁷ Aus den Ausführungen des Gerichts ergibt sich, daß diese Formulierung nicht nur für die Anwendungsfälle des ebenfalls nur eine vorherige Festlegung verlangenden Abkommens von Evian von 1962 zwischen Frankreich und Algerien gilt; vgl. auch Schaeffer, S.732 (Nr.27), S.735f. (Nr.36ff.); anders die Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 245f.; Foyer (Anm.130), S.1727 l.Sp.

²⁵⁸ 1re chambre civile, R.C.D.I.P. Bd.71 (1982), S.336, mit Anmerkung von P. Lagarde.

²⁵⁹ Allerdings wurde nur auf die »französische Konzeption des internationalen *ordre public*« Bezug genommen und nicht mehr auf den vielleicht immer noch etwas strengeren »französischen *ordre public*« selbst; vgl. dazu Lagarde, S.342 (Nr.6).

²⁶⁰ So aber die Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 245.

tumsverlust (*dépossession*) in bar ausgezahlt werden muß; jedoch sind bereits zahlreiche Ausnahmen vorgesehen (Art.L. 13–20 und 15–1 des Enteignungsgesetzes). Vor allem kann man auch deshalb nicht mehr von vorheriger Entschädigung im strengen Sinn sprechen, da sogar vor der richterlichen Festsetzung der Entschädigung²⁶¹ bereits die richterliche Enteignungsverfügung ergeht, die zwar noch nicht den Eigentumsübergang bewirkt, den Eigentümer jedoch schon so weit in seinen Rechten einschränkt²⁶², daß ihm kaum mehr als eine leere Hülle verbleibt.

Aus dieser Regelung erklärt sich wahrscheinlich auch, warum offenbar niemand Anstoß genommen hat an den so weitreichenden Befugnissen der bei den nicht an der Börse notierten Banken bis zum 30. Juni 1982 eingesetzten Regierungskommissare²⁶³. Man könnte in dem weitestgehenden Entzug des Einflusses der Aktionäre auf das Unternehmen bereits eine Eigentumsentziehung sehen²⁶⁴, die allenfalls bei großzügiger Auslegung des Erfordernisses einer vorherigen Entschädigung als verfassungsgemäß anzusehen wäre, denn zum Zeitpunkt der Ernennung der Regierungskommissare waren nur die allgemeinen Kriterien der Entschädigungsberechnung für diese Banken aufgestellt.

Im Ergebnis hält auch der Conseil constitutionnel eine vorherige Festsetzung der Entschädigung, wie sie vom Gesetz getroffen wird, für ausreichend²⁶⁵. Wenig überzeugend erscheint jedoch seine Begründung, angesichts der Merkmale der Schuldverschreibungen²⁶⁶ handele es sich um eine »einer Barzahlung in ausreichendem Maß gleichkommende Entschädigungsart«. Einleuchtender wäre es gewesen, mit klarem Bekenntnis zur weiten Auslegung des Merkmals »vorherig« das Barzahlungserfordernis völlig fallen zu lassen, die Schuldverschreibungen als solche – und nicht

²⁶¹ Zum Verfahren siehe J.-M. Auby/R. Ducos-Ader, *Droit administratif – L'expropriation pour cause d'utilité publique, L'aménagement du territoire, L'urbanisme et la construction* (4. Aufl. 1980) Nr. 25, S. 78 ff.

²⁶² Einzelheiten bei Auby/Ducos-Ader, Nr. 25, S. 88 ff.

²⁶³ Siehe oben S. 236.

²⁶⁴ Zwar gibt es solche Regierungskommissare auch in Fällen, in denen keine Verstaatlichung vorbereitet werden soll, z. B. bei bestimmten Banken mit Sonderstatut; dort üben sie jedoch praktisch nur eine Rechtsaufsicht aus; vgl. Pierrat (Anm. 41), S. 33; D. Hoefel, Bericht im Namen des Ausschusses für Verfassungsgesetze (Gesetz über Genossenschaftsbanken), Sén. Nr. 307, S. 32 f.; Moinet (Anm. 41), S. 24.

²⁶⁵ J.O. vom 17.1.1982, S. 303 I.Sp.; im Ausgangspunkt anderer Ansicht Goldman (Anm. 175), S. 292 f., der meint, der Conseil constitutionnel gehe von einem – allerdings sehr weit ausgelegten – Erfordernis vorheriger Auszahlung aus.

²⁶⁶ Siehe oben S. 233.

erst ihre Amortisierung²⁶⁷ – als die immerhin unmittelbar im Tausch gegen die Aktien herausgegebene Entschädigung anzusehen, um dann nur noch festzustellen, daß die Konditionen der Schuldverschreibungen die Höhe der Entschädigung im Ergebnis nicht wieder so weit reduzierten²⁶⁸, daß nicht mehr von einer gerechten Entschädigung gesprochen werden könnte.

2. Europäisches Gemeinschaftsrecht

Die durch das Gesetz verstaatlichten Unternehmen liegen sämtlich im Anwendungsbereich des EWG-Vertrags²⁶⁹.

a) Art. 222 EWGV

Ausgangspunkt zur Lösung der Frage, ob die Verstaatlichungsmaßnahmen mit dem EWG-Vertrag vereinbar sind, ist Art. 222 EWGV: »Dieser Vertrag läßt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt«. Hierbei handelt es sich nicht um einen »Vorbehalt« oder eine bloße »Schutzklausel«, auf die man sich gegenüber anderen Regeln berufen kann²⁷⁰, sondern um eine besonders wichtige allgemeine Vorschrift²⁷¹, die gleichrangig mit den übrigen Vertragsbestimmungen ist. Neben den weitgehend²⁷² unproblematischen Funktionen der Klarstellung, daß der EWG-Vertrag die bei seinem Abschluß geltenden Eigentumsordnungen nicht berührt, und des Entzugs der mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen vor Eingriffen der Gemeinschaftsorgane²⁷³ bleibt die Frage, inwieweit umfangreiche Verstaatlichungen von Art. 222 EWGV gedeckt werden.

²⁶⁷ Vgl. Robert/Luchaire (Anm. 123), S. 103; Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S. 1735 I.Sp.

²⁶⁸ Teilweise war die fehlende Indexierung des Nennbetrags der Schuldverschreibungen bemängelt worden; vgl. Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm. 118), S. 188; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm. 3), S. 197, 247f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm. 3), S. 304. Dies wird jedoch durch die großzügige Zinsindexierung (praktisch eine anders als bei Aktien dauernd garantierte Dividende) und durch die bei Aktien nicht vorhandene Garantie der Auszahlung des Nennbetrags aufgewogen. Außerdem können die Papiere ja jederzeit verkauft werden.

²⁶⁹ Zur Frage der Vereinbarkeit der Übernahme der Stahlindustrie durch den Staat mit dem EGKS-Vertrag siehe oben S. 221.

²⁷⁰ So aber H. Weis, NJW Jg. 35 (1982), S. 1910 r.Sp.

²⁷¹ Vgl. Hochbaum (Anm. 10), Anm. 1.

²⁷² Vgl. jedoch R. Riegel, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten, RIW/AWD Jg. 25 (1979), S. 744 ff., der nur die erstgenannte Funktion – und die auch nur teilweise – anerkennt.

²⁷³ Zu diesen beiden Funktionen vgl. U. Everling, Eigentumsordnung und Wirtschaftsordnung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Funktionswandel der Privatrechtsin-

Wenn auch die Entstehungsgeschichte mangels Zugänglichkeit der meisten Unterlagen noch weitgehend im Dunkeln bleibt²⁷⁴, so gibt es doch einige Hinweise²⁷⁵, daß sich die Mitgliedstaaten nicht gehindert sehen wollten, private Unternehmen in irgendeine Form von Staats- oder Gemeineigentum zu überführen. Vor allem angesichts der entsprechenden Vorschriften in den Verfassungen Frankreichs (Abschnitt 9 der Präambel von 1946)²⁷⁶, Italiens (Art.43) und der Bundesrepublik Deutschland (Art.15) und der bereits 1957 bedeutenden öffentlichen Wirtschaftssektoren in Frankreich und Italien wäre eine Einigung auf eine Abschaffung oder auch nur einschneidende Beschränkung der Nationalisierungsmöglichkeiten gar nicht denkbar gewesen.

Allein schon aus diesen Gründen kann auch Art.86 EWGV einer Verstaatlichung selbst ganzer Wirtschaftszweige nicht entgegenstehen²⁷⁷, da sonst Art.222 EWGV in diesem wichtigen Punkt leerliefe. Im übrigen ist es äußerst zweifelhaft, ob die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Sache *Continental Can*²⁷⁸, wonach ein mißbräuchliches Verhalten im Sinne des Art.86 EWGV vorliegen kann, wenn ein bereits marktbeherrschendes Unternehmen weitere Unternehmen aufkauft oder mit ihnen fusioniert, auch auf den Fall erstreckbar ist, daß das Unternehmen erst durch den Zusammenschluß eine marktbeherrschende Stellung erlangt²⁷⁹. Nur durch eine so weite Auslegung des Art.86 EWGV wäre seine Anwendung auf die französischen Verstaatlichungen überhaupt erst diskutabel²⁸⁰.

stitutionen, Festschrift für Ludwig Raiser zum 70.Geburtstag, hrsg. von F. Baur [et al.] (1974), S.379, 382; Weis (Anm.270), S.1913.

²⁷⁴ Auch das zahlreiche unveröffentlichte Dokumente zur Entstehungsgeschichte verwendende Buch H. J. Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (1982), enthält nichts über Art.222 EWGV.

²⁷⁵ Vgl. vor allem Everling (Anm.273), S.383; K.-D. Huth, *Die Sonderstellung der öffentlichen Hand in den Europäischen Gemeinschaften* (1965), S.356f.; anderer Ansicht Weis (Anm.270), S.1913 r.Sp.

²⁷⁶ Danach besteht sogar eine Pflicht zur Verstaatlichung unter bestimmten Voraussetzungen, vgl. oben S.240f.

²⁷⁷ E. Wohlfarth, in: Wohlfarth/Everling/Glaesner/Sprung (Hrsg.), *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag* (1960), Art.222 Anm.1; vgl. auch EuGH 30.4.1974 – *Sacchi*, 155/73 – Slg.1974, S.409, 430f. (Nr.14); anders Weis (Anm.270), S.1912, der die Bankenverstaatlichung nach Art.86 EWGV für unzulässig hält.

²⁷⁸ EuGH 21.2.1973 – *Europemballage und Continental Can./Kommission*, 6/72 – Slg.1973, S.215, 246 (Nr.26).

²⁷⁹ So jedoch Weis (Anm.270), S.1912 l.Sp. mit weiteren Nachweisen; anders z.B. B. Beutler [et al.], *Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik* (2.Aufl.1982), S.326; Schuster (Anm.139), S.4 l.Sp.

²⁸⁰ So auch Weis, S.1912 l. Sp., sogar für den Bankensektor; für diesen anders Schuster, S.4 l.Sp. Vgl. die Zahlen über die Ausdehnung des öffentlichen Sektors, oben S.216.

Schließlich dürfte Art. 86 EWGV jedoch auch nur dann einschlägig werden, wenn der Staat – anders als im Fall der französischen Nationalisierungen – über die Verstaatlichung hinaus weitere Maßnahmen ergreift, etwa alle Beteiligungen in einer zentral gelenkten Holding zusammenfaßt²⁸¹.

b) Grenzen

Die grundsätzliche Zulässigkeit weitreichender Verstaatlichungen nach Art. 222 EWGV²⁸² bedeutet jedoch nicht, daß diesem Vorgehen keine Grenzen gesetzt wären. Vielmehr ergeben sich Schranken aus zahlreichen anderen Vorschriften des Vertrags, mit denen Art. 222 EWGV in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden muß²⁸³.

Das Verstaatlichungsgesetz verstößt nicht gegen das Verbot der Schaffung neuer Handelsmonopole nach Art. 37 Abs. 2 EWGV²⁸⁴. Auf die Bankenverstaatlichung ist diese Vorschrift gar nicht anwendbar²⁸⁵. Von einigen wenigen Produkten abgesehen²⁸⁶, dürften im übrigen die Voraussetzungen für die Annahme eines Handelsmonopols nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 EWGV gar nicht gegeben sein, abgesehen davon, daß diese Vorschrift nur den Handel, nicht aber die Produktion erfaßt. Außerdem verbietet Art. 37

²⁸¹ Vgl. hierzu Schuster, S. 4 I. Sp. (unter Berufung auf die EG-Kommission). Daraus erklärt sich auch die Anwendbarkeit der Fusionskontrollvorschriften des Art. 66 EGKS-Vertrag in Art. 83 eine Art. 222 EWGV entsprechende Vorschrift enthält.

²⁸² Ebenso Beutler [et al.] (Anm. 279), S. 54; A. Bleckmann, Europarecht (3. Aufl. 1980), S. 143; Everling (Anm. 273), S. 383; ders., Das europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, in: W. G. Grewe/H. Rupp/H. Scheider (Hrsg.), Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher (1981), S. 155, 178 f.; Huth (Anm. 275); H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972), S. 658; ebenso die in Anm. 324 Genannten.

²⁸³ Im Ergebnis ähnlich, wenn auch von einem ganz anderen Ausgangspunkt aus, Riegel (Anm. 272), S. 748 f.; vgl. auch M. Zuleeg, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Bd. 1) (1978), S. 73, 90 mit weiteren Hinweisen.

²⁸⁴ Antworten der Kommission auf schriftliche Anfragen Nr. 1198/81 (Pruvot) und Nr. 1219, 1221, 1223/81 (Galland), ABl. C 38 vom 15.2.1982, S. 11, 13; H. J. Hahn, Verstaatlichung und Gemeinsamer Markt, in: Langer/Hahn/Minet (Anm. 6), S. 15, 26, 30; Schuster (Anm. 139), S. 4 I. Sp.; Weis (Anm. 270), S. 1910 f.; anderer Ansicht (allgemein) R. Riegel, Das Eigentum im europäischen Recht (1974), S. 158.

²⁸⁵ Vgl. EuGH (Anm. 277), S. 429 (Nr. 10); so auch ausdrücklich die Kommission (Anm. 284); kritisch Hahn, S. 26 mit Nachweisen pro und contra.

²⁸⁶ Vgl. die nach Produkten gegliederte Aufstellung der Staatsquote bei Charzat (Anm. 7), S. 51 ff.

Abs.2 EWGV die Neuerrichtung eines Handelsmonopols nur, soweit dadurch in den innergemeinschaftlichen Versorgungs- und Absatzbedingungen Diskriminierungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten eingeführt werden²⁸⁷. Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da bei allen Produkten der freie Zugang zum Markt für Privatpersonen aller Mitgliedstaaten weiterhin gegeben ist²⁸⁸.

Es mag zwar sein, daß die Niederlassungsfreiheit nach Art.52 und 53 EWGV bei weitreichenden Verstaatlichungen auch dann gefährdet sein kann, wenn in der betreffenden Branche weiterhin Private tätig werden dürfen, weil in Abständen immer wieder Verstaatlichungen möglich sind. Mit dieser Begründung jedoch auf eine Unzulässigkeit von Verstaatlichungen zu schließen²⁸⁹, läßt sich nicht mit Art.53 EWGV vereinbaren. Diese Vorschrift verlangt nur, die Niederlassung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nicht durch neue Maßnahmen strengerer Vorschriften zu unterwerfen als die Niederlassung von Einheimischen²⁹⁰. Die Funktion des Art.53 EWGV beschränkt sich in diesem Zusammenhang also auf das Unterbinden selektiver Verstaatlichungen und schließt nichtdiskriminierende Nationalisierungen auch großen Umfangs nicht aus²⁹¹. Eine Verletzung dieser Bestimmung durch das französische Verstaatlichungsgesetz ist danach undenkbar. Bei der Ausklammerung der Industriebetriebe mit starker ausländischer Beteiligung und der ausländischen Banken von der Verstaatlichung könnte man – wenn überhaupt – von einer Diskriminierung zugunsten der Ausländer sprechen, die jedoch allenfalls von Art.7

²⁸⁷ EuGH 15.7.1964 – *Costa./E.N.E.L.*, 6/64 – Slg.1964, S.1251, 1275f. (wo indirekt das Recht der Mitgliedstaaten zur Nationalisierung ganzer Industriezweige anerkannt wird).

²⁸⁸ Zum Verhältnis von Art.37 und 222 EWGV vgl. allgemein G. Burghardt, *Die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten und der EWG-Vertrag* (Abhandlungen aus dem Seminar für öffentliches Recht, Universität Hamburg, Heft 57) (1969), S.98ff.; Hochbaum (Anm.10), Anm.10.

²⁸⁹ So Zuleeg (Anm.283), S.92f., jedoch praktisch aufgegeben in *Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Das Europa der zweiten Generation*, Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Bd.1 (1981), S.55, 69f.; ähnlich Bleckmann (Anm.282), S.310 (vgl. jedoch auch S.143 und 306); strikt gegen Nationalisierungen, vor allem aus Gründen der Niederlassungsfreiheit, J. H. v. Brunn, *Die Verpflichtung der EWG-Staaten zur Wettbewerbswirtschaft* (Kartellrundschau, Heft 6) (1965), S.30ff., 44ff.

²⁹⁰ EuGH (Anm.287), S.1274.

²⁹¹ Everling, *Festschrift Kutscher* (Anm.282); Hahn (Anm.284), S.22; J. Scherer, *Die Wirtschaftsverfassung der EWG* (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd.50) (1970), S.178; Weis (Anm.270), S.1911 I.Sp.; ebenso Schuster (Anm.139), S.3 r.Sp. (dessen Ergebnis einer Verletzung der Niederlassungsfreiheit durch das Verstaatlichungsgesetz jedoch auf dieser Grundlage unverständlich bleibt); im Ergebnis ähnlich Dailly (Anm.1), S.220f.

EWGV²⁹², nicht jedoch von Art.53 EWGV erfaßt wird²⁹³. Aus denselben Erwägungen scheidet auch eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art.59 ff. EWGV (etwa durch die Bankenverstaatlichung) aus²⁹⁴, da es bei der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs ebenfalls um die Abschaffung von Diskriminierungen, nicht jedoch um die Aufhebung allgemeiner Beschränkungen geht²⁹⁵. Bei einer völligen Aushöhlung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit – etwa wenn in einem Sektor schon theoretisch gar kein Raum für private Aktivitäten bleibt – mag ein Verstoß gegen Art.52 ff. und 59 ff. EWGV gegeben sein²⁹⁶; das liegt hier jedoch keinesfalls vor²⁹⁷.

Nach der Ersten Kapitalverkehrsrichtlinie, die gemäß Art.69 EWGV ergangen ist, ist der Kapitalverkehr u.a. hinsichtlich der für Direktinvestitionen erforderlichen Transfers liberalisiert²⁹⁸. Selbst wenn man annimmt, daß durch die Verstaatlichung fast ganzer Sektoren Direktinvestitionen in den Bereichen praktisch nicht mehr vorgenommen werden, so verletzen die Verstaatlichungsmaßnahmen doch nicht die Vorschrift über die Freiheit des Kapitalverkehrs²⁹⁹, da es nicht Sinn der Art.67 ff. EWGV ist, Anlässe für Kapitaltransfers zu schaffen, sondern nur den Kapitalverkehr als solchen von Beschränkungen zu befreien.

Eine Verletzung des allgemeinen Diskriminierungsverbots nach Art.7 EWGV durch die Aussparung der ausländischen Banken von der Verstaatlichung³⁰⁰ und durch die für die Industriebetriebe in ausländischer Hand

²⁹² Siehe S.267f.

²⁹³ Zum Verhältnis von Art.7 zu Art.53 EWGV ebenso U. Everling, in: Wohlfarth/ Everling/Glaesner/Sprung (Anm.277), Art.52 Anm.2, Art.53 Anmerkung; Schuster (Anm.139), S.3 r.Sp.; anderer Ansicht Hahn (Anm.284), S.22 (unter fälschlicher Berufung auf Schuster a.a.O.). Zu weitgehend Foyer (Anm.130), S.1725 r.Sp., der die Aussparung der ausländischen Banken sogar für aus Gründen der Niederlassungsfreiheit nach dem EWG-Vertrag geboten hält.

²⁹⁴ Weis (Anm.270), S.1911 l.Sp.

²⁹⁵ P. Troberg, in: Groeben/Boeckh/Thiesing (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd.1 (2. Aufl.1974), Art.59 Anm.I 1.

²⁹⁶ In dieser Richtung Kommissionsmitglied Andriessen am 14.10.1981, ABl., Anhang Nr.1-275, Verhandlungen des Europäischen Parlaments, S.130 r.Sp.; vgl. auch Bleckmann (Anm.282), S.310.

²⁹⁷ Andriessen, *ibid.*

²⁹⁸ Art.1, Erste Richtlinie zur Durchführung des Art.67 EWGV, ABl. vom 12.7.1960, S.921 (Änderung im ABl. vom 22.1.1963, S.62).

²⁹⁹ Im Ergebnis ebenso Weis (Anm.270), S.1911; anderer Ansicht (ohne Begründung) Schuster (Anm.139), S.3 r.Sp.

³⁰⁰ Siehe oben S.224.

gewählte Verhandlungslösung³⁰¹ liegt ebenfalls nicht vor³⁰². Zwar ist es sehr zweifelhaft, ob man die auf Art.37 und 95 EWGV gestützte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach inländische Erzeugnisse mit höheren Abgaben als Importware belegt werden dürfen³⁰³, dergestalt auf Art.7 EWGV übertragen kann, daß – jedenfalls wenn keine Maßnahme der Gemeinschaft zu überprüfen ist – Art.7 eine Diskriminierung zu Lasten der eigenen Staatsbürger erlaubt³⁰⁴. Jedoch scheidet ein Verstoß gegen Art.7 EWGV bereits aus anderen Gründen aus. Denn diese Vorschrift verbietet nur, die Staatsangehörigkeit als relevantes Unterscheidungskriterium zu verwenden, nicht jedoch andere Merkmale, es sei denn, hiermit würde das Verbot umgangen³⁰⁵. Im Fall der ausländischen Unternehmen steht jedoch nicht die Staatsangehörigkeit der einzelnen Aktionäre im Vordergrund (es entgehen ja auch die inländischen Aktionäre dieser Gesellschaften der Verstaatlichung, und bei den verstaatlichten Unternehmen sind auch Ausländer betroffen), sondern die Gesamtsituation der Betriebe im Rahmen der Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten sind das eigentliche Unterscheidungsmerkmal³⁰⁶. Außerdem wird bei den ausländischen Banken nicht nach der Staatsangehörigkeit, sondern nach dem Wohnsitz der Mehrheitsaktionäre differenziert³⁰⁷, worin auch keine versteckte Diskriminierung auf Grund der Nationalität zu sehen ist.

c) Zukünftige Probleme

Nach einer Verstaatlichung bleiben die Unternehmen jedoch gemäß Art.90 Abs.1 EWGV an den Vertrag gebunden³⁰⁸, insbesondere an

³⁰¹ Siehe oben S.219f.

³⁰² Anderer Ansicht Schuster (Anm.139), S.3 r.Sp., bezüglich der ausländischen Banken.

³⁰³ EuGH 13.3.1979 – *Peureux./Services fiscaux de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort*, 86/78 – Slg.1979, S.897, 914 (Nr.38).

³⁰⁴ Französischer Conseil d'Etat 27.7.1979, Rec.1979, S.335, 336; Charzat (Anm.7), S.216, 221f.

³⁰⁵ R. Wägenbaur, in: Groeben/Boeckh/Thiesing (Anm.295), Art.7 Anm.II 1, S.111f.

³⁰⁶ Vgl. die Nachweise in Anm.178; siehe auch Goldman (Anm.175), S.284 Anm.24, der zu Recht in diesem Zusammenhang betont, auch die »ausländischen« Banken seien ja auf Grund ihres Sitzes eigentlich französische Banken.

³⁰⁷ Hierauf stützt sich vor allem Dailly (Anm.1), S.220; vgl. auch Charzat (Anm.7), S.217f.; F. Rigaux/J. Verhoeven, *Nationalisations et relations internationales*, Journal des Tribunaux, Jg.101 (1982), S.489 (Nr.2).

³⁰⁸ Darauf hat auch die Kommission im Hinblick auf die französischen Verstaatlichungen immer wieder hingewiesen, Andriessen (Anm.296); Elfter Bericht über die Wettbe-

das Diskriminierungsverbot (Art.7) und die Wettbewerbsvorschriften (Art.85 ff.). Angesichts der Begründungen für die Verstaatlichung der Banken³⁰⁹ wäre es jedoch nicht überraschend, wenn gegebenenfalls die französische Regierung versuchen würde, die Banken als »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind«, nach Art.90 Abs.2 EWGV von den Wettbewerbs- und anderen Vertragsregeln weitgehend zu befreien³¹⁰, zumal der Begriff des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses sehr weit aufgefaßt wird³¹¹, jedenfalls erheblich weiter als der des französischen *service public*³¹². Abgesehen davon³¹³ bereitet die Kontrolle der Einhaltung mancher Vertragsbestimmungen im Fall von staatseigenen Unternehmen teilweise besondere Schwierigkeiten. Erwähnt sei etwa der häufig erschwerte Nachweis wettbewerbswidrigen Verhaltens oder der Wettbewerbsvorteil, der sich aus der möglichen Bevorzugung bei der Vergabe staatlicher Aufträge ergeben mag³¹⁴. Der freie Warenverkehr ist besonders dann in Gefahr, wenn die Staatsunternehmen mit der politischen Macht im Rücken zur »Rückeroberung des Binnenmarktes« antreten³¹⁵, wobei nach Art.30 EWGV verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung wie die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen noch gar nicht einmal immer angewandt werden müssen³¹⁶. Erinnert sei in diesem Zusammenhang jedoch an die durch eine von der irischen Regierung abhängige Werbeagentur durchgeführte Kampagne »Kauft irisch«, die zu Recht bereits als nach Art.30 EWGV verbotene Maßnahme angesehen wurde³¹⁷. Bisher scheinen sich aber in Frankreich

werbspolitik (1982), S.13f.; Antworten auf die schriftlichen Anfragen Nr.413/82 (Pruvot) und Nr.1152/82 (Bonde), ABl. C 339 vom 27.12.1982, S.6, 15 (völlige gemeinschaftsrechtliche Gleichstellung von privaten und verstaatlichten Unternehmen).

³⁰⁹ Vor allem im Hinblick auf die Kreditgeberrolle gegenüber dem öffentlichen Sektor; vgl. Charzat (Anm.7), S.18ff.

³¹⁰ Vgl. Hahn (Anm.284), S.26f.

³¹¹ Vgl. I. F. Hochbaum, in: Groeben/Boeckh/Thiesing (Anm.295), Art.90 Anm.III 2 b, S.1139; EuGH, Schlußanträge des Generalanwalts Duthéillet de Lamothe in der Rechtsache 10/71 (*Staatsanwaltschaft Luxemburg./Muller*), Slg.1971, S.732, 739 r.Sp.

³¹² J. Mégret [et al.], *Le droit de la Communauté économique européenne*, Bd.4, Concurrence (1972), Art.90 Anm.7, S.89. Vgl. dazu Anm.137.

³¹³ Auf die Erfolgsaussichten solcher Argumentation soll hier nicht näher eingegangen werden.

³¹⁴ Vgl. Hahn (Anm.284), S.24, 27f., 30f.

³¹⁵ Vgl. die Andeutungen bei Charzat (Anm.7), S.6, und verschiedene Äußerungen in der politischen Diskussion. Siehe auch Nationalisations et nouvelle politique industrielle, *Problèmes économiques* vom 21.7.1982 (Nr.1783), S.2, 3 f.

³¹⁶ Vgl. die Befürchtung von Weis (Anm.270), S.1910 r.Sp., hinsichtlich bevorstehender Verletzungen von Art.30 EWGV.

³¹⁷ EuGH 24.11.1982 – *Kommission./Irland*, 249/81.

sowohl die Regierung als auch die verstaatlichten Unternehmen noch nicht direkt und in großem Umfang an entsprechenden Aufrufen beteiligt zu haben.

Erhebliche Probleme dürfte die Einhaltung des Beihilfeverbots des Art.92 Abs.1 EWGV bereiten³¹⁸. Es fehlt an geeigneten Kriterien zur Unterscheidung zwischen staatlichen Beihilfen einerseits, die nach Art.93 EWGV zu überprüfen sind, und unbedenklichen Zuschüssen des Eigentümers zum Verlustausgleich oder zur Kapitalaufstockung andererseits³¹⁹. Auch könnten die verstaatlichten Banken den staatlichen Industrieunternehmen durch besonders günstige Kredite oder ähnliche Maßnahmen unzulässige Beihilfen im Sinne des Art.92 EWGV gewähren³²⁰. Die »Transparenzrichtlinie« vom 25.Juni 1980³²¹, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, Angaben über die Bereitstellung öffentlicher Mittel und ihre Verwendung durch öffentliche Unternehmen fünf Jahre lang zur Verfügung zu halten und der Kommission erforderlichenfalls entsprechende Angaben zu machen, bringt zwar einige Erleichterungen auf dem Gebiet, kann jedoch auch keine Unterscheidungskriterien bereitstellen.

Aus allen diesen Schwierigkeiten³²² kann man jedoch angesichts des Art.222 EWGV nicht den Schluß ziehen, weitreichende Verstaatlichungen seien unzulässig. Allerdings ergeben sich – über die im Zusammenhang mit den Grundfreiheiten angedeuteten Grenzen hinaus – Schranken, die

³¹⁸ Vgl. Andriessen (Anm.296), S.130f.; Weis (Anm.270), S.1912 r.Sp.; siehe auch Schuster (Anm.139), S.4, der sogar eine Verletzung von Art.92 EWGV durch die Verstaatlichung selbst erwägt.

³¹⁹ Everling (Anm.273), S.397; Huth (Anm.275), S.344ff.; siehe auch die das Problem nicht lösende Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr.48 (Burgbacher), ABl. vom 17.8.1963, S.2235f.: es komme darauf an, wie ein »nach sachgemäßen wirtschaftlichen Überlegungen handelnder privater Eigentümer in vergleichbarer Lage« sich verhielte und ob das Vorgehen der öffentlichen Hand »nicht als Ergebnis wirtschaftlicher, sondern politischer Erwägungen erschiene«.

³²⁰ Ausführlich Hahn (Anm.284), S.28ff.

³²¹ Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25.6.1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. L 195 vom 29.7.1980, S.35. Die Klagen Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreichs gegen die Kommission (Rechtssachen 188 – 190/80), worin vor allem die Kompetenz zum Erlaß der Richtlinie angezweifelt wurde, wies der EuGH am 6.7.1982 ab; Europarecht, Jg.18 (1983), S.53 ff., mit Anmerkung von G. Nicolaysen.

³²² Auf die sich aus den französischen Verstaatlichungen ergebenden Probleme hat das Kommissionsmitglied Narjes im September 1981 mit besonderer Deutlichkeit hingewiesen, vgl. C. A. Ehrhardt, Drohende Gefahren, HBL. vom 12.9.1981, S.3; H.-H. Bremer, Glaubenskrieg in Europa – Mittelerrands Verstaatlichungspläne gefährden die Grundlagen des Gemeinsamen Marktes, Die Zeit vom 18.9.1981, S.21; vgl. auch allgemein Everling (Anm.273), S.394ff.

Nationalisierungen nicht überschreiten dürfen. So verstieße etwa die Verstaatlichung der gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates unter Einbeziehung von Produktion, Handel und Dienstleistungen gegen die Grundlagen des EWG-Vertrags³²³. Wo genau diese Grenze liegt, soll hier jedoch nicht näher untersucht werden, da jedenfalls die französischen Maßnahmen deutlich vorher haltmachen und somit nicht den EWG-Vertrag verletzen³²⁴. Auch das nach Art.102 EWGV erforderliche³²⁵ Konsultationsverfahren mit der Kommission ist von der französischen Regierung durchgeführt worden³²⁶.

3. Völkerrecht und Kollisionsrecht

Im Rahmen des Völkerrechts und des Kollisionsrechts stellen sich verschiedene Fragen: die der Beachtung des völkerrechtlichen Mindeststandards bei der Behandlung von Ausländern, der Einhaltung bilateraler völkerrechtlicher Verträge und der EMRK, der territorialen Reichweite der Verstaatlichungen und der Vereinbarkeit mit dem *ordre public* ausländischer Rechtsordnungen.

a) Fremdenrechtlicher Mindeststandard

Ausländer genießen nach der in den westlichen Staaten und in der überwiegenden Literatur herrschenden Theorie des Mindeststandards³²⁷ völkerrechtlichen Schutz gegenüber dem Staat, in dem sie sich aufhalten oder

³²³ Hochbaum (Anm.10), Anm.11; ähnlich Beutler [*et al.*] (Anm.279), S.54; vgl. auch die von Scherer (Anm.291), S.175 ff., aufgezeigten Grenzen.

³²⁴ Im Ergebnis ebenso EG-Kommission (Andriessen (Anm.296); Elfter Bericht über die Wettbewerbspolitik (1982), S.13f.); Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1735 r.Sp.; Charzat (Anm.7), S.221 ff.; sogar Dailly (Anm.1), S.218 ff., 222. D. Borde/W. W. Eggleston, *The French Nationalizations*, *American Bar Association Journal*, Bd.68 (1982), S.422, 427 r.Sp.; D. von Breitenstein, *Nationalisierungen in Frankreich*, *RIW/AWD* Jg.28 (1982), S.149, 154 r.Sp.; H. Coing, *Zur Nationalisierung in Frankreich*, *WM* Jg.36 (1982), S.378, 382 Anm.22; Goldman (Anm.175), S.285; Hahn (Anm.284), S.15; R. Hellmann, *Die Europäische Gemeinschaft und die neue französische Wirtschaftspolitik*, *Europa-Archiv*, Jg.37 (1982), S.537, 543; Hochbaum (Anm.10), Anm.11; Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.492 (Nr.9).

³²⁵ Anderer Ansicht die französische Regierung; siehe Europe (Agence internationale d'information pour la presse) Nr.3217 vom 30.9.1981, S.8.

³²⁶ Vgl. Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr.1012/81 (Herman), *ABl. C* 53 vom 1.3.1981, S.3; Europe (Anm.325).

³²⁷ Zur Diskussion um die Theorie der Inländerbehandlung und die Theorie des Mindeststandards siehe E. Wehser, in: E. Menzel/K.Ipsen, *Völkerrecht* (2.Aufl.1979), S.175 ff.

in dem sie Vermögenswerte besitzen³²⁸. Bei Verstaatlichungen bedeutet dieser Schutz nicht, daß sie gegenüber Ausländern unzulässig wären; sie müssen jedoch ausschließlich im öffentlichen Interesse, ohne Diskriminierung und gegen Entschädigung durchgeführt werden³²⁹.

1. *Gemeinwohlerfordernis*: Wenn auch im einzelnen umstritten ist, was die Beschränkung auf das öffentliche Interesse bedeutet, so ist doch klar, daß mit diesem vagen Kriterium³³⁰ jedenfalls nicht die Entscheidungsfreiheit eines Staats über seine interne Vermögensordnung eingeengt und die Wertmaßstäbe einer bestimmten Wirtschafts- oder Sozialauffassung zu völkerrechtlichen Kriterien verallgemeinert werden können³³¹. Auch hat grundsätzlich der Enteignungsstaat selbst darüber zu entscheiden, was in seinem Bereich im öffentlichen Interesse liegt³³². Hier ergibt sich eine Parallele zur *nécessité publique* nach Art.17 der Erklärung von 1789 und zum Beurteilungsspielraum des Parlaments³³³. Unter diesen Umständen sind die französischen Verstaatlichungen als reine wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen unbedenklich hinsichtlich des völkerrechtlichen Gemeinwohlerfordernisses³³⁴.

2. *Diskriminierungsverbot*: Auch die Reichweite des Diskriminierungsverbots³³⁵ braucht hier nicht genauer beleuchtet zu werden. Denn jedenfalls verbietet es nicht eine Besserstellung der Ausländer gegenüber den eigenen Staatsangehörigen³³⁶. Bei den französischen Maßnahmen werden

³²⁸ Zu den Rechtsfolgen der Verletzung dieser Pflicht vgl. mit weiteren Nachweisen P. Behrens, *Multinationale Unternehmen im Internationales Enteignungsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd.66) (1980), S.47ff.; Coing (Anm.324), S.380 r.Sp. Man wird nicht von der Nichtigkeit eines solchen Rechtsakts ausgehen können; jedoch ist der handelnde Staat dem Heimatstaat gegenüber völkerrechtlich verantwortlich.

³²⁹ Im einzelnen ist vieles streitig. Vgl. allg. mit Nachweisen Wehser (Anm.327), S.177; Coing (Anm.324), S.380 r.Sp.

³³⁰ Behrens (Anm.328), S.43, sieht in ihm sogar nur das Qualifikationsmerkmal wirtschaftspolitischer Motivation.

³³¹ K.-H. Böckstiegel, *Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen* (Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht, Bd.1) (1971), S.172.

³³² Böckstiegel; vgl. auch R.-J. Dupuy, *Schiedsspruch im Rechtsstreit Texaco und Calasiatic gegen Libyen*, ILM Bd.17 (1978), S.1, 25 (Nr.74); American Law Institute, *Restatement of the Law (Second), Foreign Relations Law of the United States* (1965) § 185, S.553.

³³³ Siehe oben S.242ff.

³³⁴ Ebenso Coing (Anm.324), S.381 r.Sp.

³³⁵ Vgl. dazu Behrens (Anm.328), S.43f.; Böckstiegel (Anm.331), S.172f.

³³⁶ Vgl. Coing (Anm.324), S.380 r.Sp., 381 r.Sp.; Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.489 (Nr.2).

jedoch die Ausländer keinesfalls benachteiligt, sondern die von ihnen kontrollierten Banken sind ausdrücklich von der Verstaatlichung ausgenommen, und bei den Industriebetrieben mit großer Auslandsbeteiligung wurde eine Verhandlungslösung gewählt.

3. *Entschädigung*: Über Art und Umfang der völkerrechtlichen Entschädigungspflicht besteht heute keine Einigkeit mehr. Die 1938 geprägte Hull-Formel einer Entschädigung, die "prompt, adequate and effective" sein müsse³³⁷, gilt jedenfalls in ihrer die damals vorherrschende Meinung wiedergebenden strengen Auslegung (unverzögliche Bereitstellung der gesamten Summe, voller Verkehrswert, frei konvertierbare Währung)³³⁸ nicht mehr uneingeschränkt, auch nicht zwischen oder gegenüber den westlichen Industriestaaten³³⁹. Andererseits läßt sich – trotz einiger weniger

³³⁷ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Bd.3 (1942), S.655 ff.

³³⁸ Siehe dazu Wehser (Anm.327), S.178; weitere Nachweise bei Coing (Anm.324), S.381 Anm.13.

³³⁹ Ausführlich R. Dolzer, *New Foundations of the Law of Expropriation of Alien Property*, *American Journal of International Law*, Bd.75 (1981), S.553 ff.; vgl. auch H. Batiffol/P. Lagarde, *Droit international privé*, Bd.2 (6. Aufl.1976) Nr.523, S.170; Nguyen Quoc Dinh/P. Daillier/A. Pellet, *Droit international public* (2. Aufl.1980) Nr.336, S.398; Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.494 f. (Nr.16); anderer Ansicht Schuster (Anm.139), S.2; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.292. Vgl. auch *Banco Nacional de Cuba v. Chase Manhattan Bank*, 658 F.2d 875, 891 f. (2d Cir.1981), wo im Ergebnis jedoch die Entscheidung zwischen "full" und "appropriate" offenblieb, da "appropriate" je nach den Umständen auch "full" bedeuten könne. Von "appropriate" geht auch der Schiedspruch im Rechtsstreit zwischen *Kuwait* und *Aminoil* aus, ILM Bd.21 (1982), S.976, 1032 ff. (Nr.143 ff.) (mit bemerkenswerten Abstufungen zwischen Staaten, die Auslandsinvestitionen begrüßen, und solchen, die sie ablehnen). Siehe zu der in dieselbe Richtung weisenden Rechtsprechung der Organe der EMRK unten S.278.

Die Berufung z. B. Frankreichs auf die Hull-Formel (in einer Erklärung vom 4.12.1979 zum Vorbehalt Portugals zu Art.1 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK, Bundesgesetzblatt 1981 II, S.1021; sehr zurückhaltend jedoch Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1735 r.Sp.) und die Verwendung dieser Formel im Restatement (Anm.332) § 187 ff., S.563 ff. (es gibt Anzeichen, daß die in Vorbereitung befindliche Überarbeitung des Restatement von einem jedenfalls im Ergebnis niedrigeren Standard ausgeht) und in zahlreichen bilateralen Investitionsschutzabkommen selbst neueren Datums und sogar zwischen Ländern der Dritten Welt stellen kein Gegenargument dar, da die Begriffe als solche keineswegs klar sind. Besonders drastisch *Ethiopian Spice Extraction v. Kalamazoo Spice* und *Kalamazoo Spice v. Provisional Military Government of Socialist Ethiopia*, 543 F. Supp.1224,1230 (W. D. Mich.1982) (nicht rechtskräftig): "The terms . . . (prompt, just and effective) . . . are so inherently general, doubtful, and susceptible of multiple interpretation that in the absence of an established body of law to clarify their meaning a court cannot reasonably be asked to apply them to a particular set of facts". Sehr kritisch dazu M. Feldman, *The Settlement of Expropriation Cases in Iran*, Vortrag auf der Fachtagung »Kapitalinvestitionen im Ausland – Chancen und Risiken« (Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln, 22./23.2.1983), S.77, 91 f.

Gegenstimmen³⁴⁰ – eine Entschädigungspflicht auch bei umfangreichen Nationalisierungsprogrammen nicht verneinen³⁴¹.

Es ist praktisch unmöglich, allgemeingültige Kriterien darüber aufzustellen, was ein »angemessener«, »gerechter« oder »voller«³⁴² Verkehrswert ist³⁴³. Ohne hier die völkerrechtlich noch zulässige Untergrenze genau ausloten zu müssen, läßt sich an Hand einiger Indizien feststellen, daß die Höhe der im Verstaatlichungsgesetz festgelegten Entschädigungen den Anforderungen genügt. Gerade der fremdenrechtliche Mindeststandard ist stark von innerstaatlichen Regelungen beeinflusst worden³⁴⁴. Der von Art.17 der Erklärung von 1789 aufgestellte und hier eingehaltene Maßstab³⁴⁵ ist als den völkerrechtlichen Erfordernissen entsprechend anzusehen³⁴⁶. Strengere Anforderungen dürften auch in anderen westlichen Industriestaaten nicht gestellt werden³⁴⁷. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁴⁸ ist kein Völkerrechtssatz erkennbar, der über die Grundsätze des Art.14 Abs.3 Satz 3 Grundgesetz hinausgeht. Danach ist nicht unbedingt eine Entschädigung zum vollen Marktwert erforderlich, sondern eine »gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten«³⁴⁹. Dies dürfte nach den Ausführungen zum französischen Recht auf jeden Fall erfüllt sein³⁵⁰. Es spricht sogar vieles dafür, daß die im Verstaatlichungsgesetz festgelegten Entschädigungen nicht unerheblich über den völkerrechtlichen Mindeststandard hinausgehen³⁵¹.

³⁴⁰ Nachweise bei Behrens (Anm.328), S.45 Anm.91.

³⁴¹ Vgl. statt aller Behrens, S.45; I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht (4.Aufl.1980) Rdnr.1186ff., S.309ff.; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S.592ff.; W. Wengler, Völkerrecht, Bd.2 (1964), S.1007f.

³⁴² Zum grundsätzlichen Erfordernis des "full value" vgl. Restatement (Anm.332) § 188, S.563f.

³⁴³ Siehe hierzu Behrens (Anm.328), S.46 mit Nachweisen.

³⁴⁴ Vgl. Dolzer (Anm.339), S.568 mit Nachweisen.

³⁴⁵ Siehe oben S. 256ff.

³⁴⁶ Vgl. Goldman (Anm.175), S.294ff.; I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrechtliche Erwägungen zum französischen Verstaatlichungsgesetz von 1982, in: Aktuelle Rechtsfragen – Miscellanea, hrsg. von I. Seidl-Hohenveldern/H. Nagel (Schriftenreihe der Deutschen Gruppe der AAA, Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de l'Académie de Droit International de La Haye, Bd.5) (1983), S.49.

³⁴⁷ Vgl. Dolzer (Anm.339), S.568 Anm.58.

³⁴⁸ BVerfGE 6, 290, 300.

³⁴⁹ Vgl. G. Leibholz/H. J. Rinck/D. Hesselberger, Grundgesetz (6.Aufl., Stand 1982), Art.14 Anm.17, S.408/1.

³⁵⁰ Ebenso Coing (Anm.324), S.380.

³⁵¹ Vgl. Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.66: noch nie seien in irgendeinem Land Aktionäre so großzügig entschädigt worden; siehe auch Memorandum Joxe (Anm.128), S.322.

Hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten der Entschädigung läßt sich außer durch den Blick auf die Regelung des Art.17 der Erklärung von 1789 die Völkerrechtmäßigkeit auch dadurch feststellen, daß die Ausgabe von Schuldverschreibungen mit relativ langer Laufzeit bereits sehr häufig akzeptiert wurde und das alte Prinzip der Promptheit verdrängt hat³⁵². Die Effektivität der Entschädigung bleibt durch die Art der Verzinsung³⁵³ gewahrt³⁵⁴. Die Transferierbarkeit des für die sofort börsenfähigen³⁵⁵ Schuldverschreibungen zu erlangenden Bargelds unterliegt für Ausländer mit Wohnsitz im Ausland nach den französischen Devisenbestimmungen keinen Beschränkungen³⁵⁶. Ausländer mit Wohnsitz in Frankreich benötigen eine Genehmigung. Dieses Problem läßt sich nicht dadurch beseitigen, daß man diese Personen auf die Möglichkeit verweist, ihren Wohnsitz ins Ausland zu verlegen³⁵⁷. Angesichts des im gesamten Verstaatlichungsprogramm feststellbaren Bemühens, möglichst viel Rücksicht auf gute Auslandsbeziehungen zu nehmen, spricht aber alles für eine großzügige Behandlung dieser zahlenmäßig unbedeutenden Fälle³⁵⁸.

Daß insgesamt der fremdenrechtliche Mindeststandard gewahrt wurde³⁵⁹, scheint auch der Conseil constitutionnel anzunehmen. Er geht – trotz seiner Kompetenz zur Überprüfung von Gesetzen am allgemeinen Völkerrecht³⁶⁰ – mit keinem Wort auf diese Frage ein³⁶¹.

b) Bilaterale Verträge

Die bilateralen Niederlassungs- und Investitionsschutzverträge, die zwischen Frankreich und zahlreichen anderen Staaten bestehen³⁶², entspre-

³⁵² Siehe dazu (mit weiteren Nachweisen) Behrens (Anm.328), S.45; Dolzer (Anm.339), S.582; vgl. auch Restatement (Anm.332) §189, S.568: "payment as soon as is reasonable under the circumstances".

³⁵³ Siehe oben S.233.

³⁵⁴ Zu diesem Erfordernis vgl. Behrens (Anm.328), S.45f.

³⁵⁵ Vgl. dazu Restatement (Anm.332) §190, S.569: "Compensation . . . must be in the form of cash or property readily convertible into cash".

³⁵⁶ Charzat (Anm.7), S.220.

³⁵⁷ So aber Charzat, S.220f.

³⁵⁸ Ähnlich Coing (Anm.324), S.382 I.Sp.; siehe auch unten S.276, zu entsprechenden Regelungen in bilateralen Verträgen, die nach Art.55 der Verfassung Vorrang vor den Devisenbestimmungen haben.

³⁵⁹ So im Ergebnis auch Coing (Anm. 324), S.382 I.Sp.; Goldman (Anm.175), S.294 ff.; wohl auch Seidl-Hohenveldern (Anm.346).

³⁶⁰ Siehe unten S.286.

³⁶¹ Vor allem in der 2. Entscheidung wäre dies sonst erforderlich gewesen. Auch die Antragsteller haben im 2. Verfahren dazu geschwiegen.

³⁶² Nach der vom französischen Außenministerium herausgegebenen Zusammenstellung

chen im Hinblick auf die Durchführung von Verstaatlichungen (nur im öffentlichen Interesse), die Höhe der Entschädigung (»gerechte Entschädigung«, »wahrer Wert«), den Zeitpunkt der Zahlung (»ohne unnötige Verzögerung«) und die freie Transferierbarkeit³⁶³ weitgehend dem fremdenrechtlichen Mindeststandard; jedenfalls werfen die französischen Verstaatlichungen insoweit keine Probleme auf. Hinsichtlich der Devisenausfuhr wird man die freie Transferierbarkeit für in Frankreich ansässige Ausländer wegen des Vorrangs der Verträge nach Art.55 der Verfassung vor den Gesetzen mindestens so verstehen müssen, daß diese Ausländer Anspruch auf die nach den französischen Bestimmungen für sie noch erforderlichen Genehmigungen³⁶⁴ haben. Nach der in der überwiegenden Zahl dieser Verträge enthaltenen Meistbegünstigungsklausel erstreckt sich der Kreis der hiervon Begünstigten weit über die Personen hinaus, die Staatsangehörige einer Vertragspartei sind, mit der die freie Transferierbarkeit ausdrücklich vereinbart wurde.

c) Europäische Menschenrechtskonvention

Daß der in Art.1³⁶⁵ des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK enthaltene Eigentumsschutz Beteiligungen an Kapitalgesellschaften umfaßt und auch auf weitreichende Nationalisierungsmaßnahmen anwendbar ist, hat die Menschenrechts-Kommission in der bisher einzigen Entscheidung in einem Verstaatlichungsfall³⁶⁶ zu Recht als selbstverständlich vorausgesetzt³⁶⁷.

(G. Meunier, Liste des traités et accords de la France en vigueur au 1er janvier 1980 [1980]) bestanden am 1.1.1980 mit 38 Staaten Niederlassungsverträge (a.a.O., S.717f.) und mit 16 Staaten Investitionsschutzverträge (a.a.O., S.727).

³⁶³ Vgl. insgesamt Charzat (Anm.7), S.209ff.

³⁶⁴ Siehe oben S.275.

³⁶⁵ Dessen hier interessierender Abs.1 lautet: »Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen«.

³⁶⁶ Zu den inzwischen für zulässig erklärten Beschwerden gegen die Nationalisierung der britischen Flugzeug- und Schiffbauindustrie 1977 siehe unten S.279.

³⁶⁷ *United Steel Companies v. Vereinigtes Königreich*, Yb.10 (1967), S.506, 516ff. (Verstaatlichung der britischen Stahlindustrie 1967 durch gesetzlich vorgesehenen Zwangsankauf der Aktien durch die Regierung). Bei der Ausarbeitung des Art.1 ZP hatte es anfangs Bedenken hinsichtlich der Erstreckung auf Nationalisierungsprogramme gegeben; W. Peukert, Der Schutz des Eigentums nach Art.1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ Jg.8 (1981), S.97, 104 r.Sp.; diese Bedenken unterstützt R. Pinto, Un recours improbable, Le Monde vom 7.1.1982, S.2. Zur Erfassung von

1. Als erste Bedingung für einen konventionsgemäßen Eigentumsentzug nennt Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP das »öffentliche Interesse«. Da dieses Kriterium Bestandteil der allgemeinen Regeln des Völkerrechts ist³⁶⁸, auf die Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP im weiteren verweist, ließe sich hier darauf verzichten, wenn man den Inländern die Berufung auf das allgemeine Völkerrecht ebenfalls gestattet³⁶⁹. Jedenfalls können auch nach der EMRK die Straßburger Organe (Kommission und Gerichtshof) nicht als kompetent angesehen werden, in grundlegenden Fragen der Wirtschafts- und Vermögensordnung der Staaten mitzureden³⁷⁰. So hat die Kommission den Mitgliedstaaten einen sehr weiten Beurteilungsspielraum eingeräumt. Nachdem sie zunächst im Fall der britischen Stahlindustrie³⁷¹ zwar diesen *margin of appreciation* nach Art.1 Abs.1 Satz 2 und Abs.2 ZP noch mit dem im Rahmen der Abs.2 der Art.8–11 EMRK gewährten³⁷² grundsätzlich gleichgestellt und gleichzeitig gegenüber dem britischen Iron and Steel Act 1967 praktisch jedoch bereits auf jede Kontrolle hinsichtlich des öffentlichen Interesses verzichtet hatte, stellte sie im Bericht zum Fall *Handyside* klar³⁷³, daß der gesamte Art.1 ZP eine großzügigere *marge d'appréciation* erfordere als die Schrankenvorbehalte nach Art.8–11 EMRK³⁷⁴. Es sei im

Aktien jetzt ausdrücklich die Kommission in der Zulässigkeitsentscheidung vom 12.10.1982 im Fall des schwedischen Aktiengesetzes (Nr.8588 und 8589/79), S.12.

³⁶⁸ Siehe oben S.272.

³⁶⁹ Siehe dazu unten S.279 ff.

³⁷⁰ Vgl. Peuckert (Anm.367), S.107; vgl. auch oben S.272.

³⁷¹ Anm.367.

³⁷² Allgemein zum Beurteilungsspielraum der Staaten bei der Beschränkung der in der EMRK garantierten Rechte vgl. neuestens R. Bernhardt, Internationaler Menschenrechtsschutz und nationaler Gestaltungsspielraum, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für Hermann Mosler, hrsg. von R. Bernhardt [et al.] (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983), S.75 ff.; K. Hailbronner, Die Einschränkung von Grundrechten in einer demokratischen Gesellschaft, Zu den Schrankenvorbehalten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Festschrift Mosler (*ibid.*), S.359, 381 ff.; T. A. O'Donnell, The Margin of Appreciation Doctrine: Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Human Rights Quarterly*, Bd.4 (1982), S.474 ff.

³⁷³ CEDH, Série B, vol.22 (1976), S.50 (Nr.167).

³⁷⁴ Der Gerichtshof hat sich bisher noch nicht zu dieser Frage im Rahmen des Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP geäußert. Aus Stellungnahmen zu Art.1 Abs.1 Satz 1 ZP (Fall *Sporrong und Lönnroth*, HRLJ Bd.3 [1982], S.268, 284 f., [Nr.69]) und zu Art.1 Abs.2 ZP (Fall *Handyside*, CEDH, Série A, Bd.24 [1976], S.29, Nr.62; kritisch hierzu J. A. Frowein in seinem Sondervotum zum Kommissionsbericht vom 8.10.1980 im Fall *Sporrong und Lönnroth* [S.74 des Berichts]; vgl. auch die Kommissionsmehrheit [S.42 f. des Berichts, Nr.105]) läßt sich jedoch auf die Einräumung eines mindestens ebenso großen Beurteilungsspielraums schließen wie nach der Rechtsprechung der Kommission.

Rahmen des Art.1 ZP nur zu prüfen, ob der Staat »vernünftig und in gutem Glauben« (”reasonably and in good faith”) gehandelt habe; eine strenge Erforderlichkeitskontrolle finde nicht statt. Hier wird die Parallele zur Prüfungskompetenz des Conseil constitutionnel gegenüber der vom Parlament angenommenen »öffentlichen Notwendigkeit« nach Art.17 der Erklärung von 1789 besonders deutlich³⁷⁵.

2. Der Gesetzesvorbehalt des Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP bereitet hier ebenfalls keine Probleme.

3. Schließlich verweist Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP auf die »allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts«. Daß sie im Fall des Verstaatlichungsgesetzes gewahrt wurden, ist bereits dargelegt worden³⁷⁶.

Zur Höhe der Entschädigung gibt es bisher keine eindeutige Rechtsprechung aus Straßburg. Jedoch lassen sich einige Hinweise dafür finden, daß eher nur eine angemessene als eine volle Entschädigung erforderlich ist³⁷⁷. So hielt die Kommission in einem Fall gegen Großbritannien, in dem es um die Enteignung nicht mehr bewohnbarer Häuser ging, die nur nach dem Grundstückswert berechnete Entschädigung für ”adequate”³⁷⁸. Im Bericht über die Beschwerde eines österreichischen Unternehmens, dessen Grundstück teilweise für Straßenbauzwecke enteignet worden war, erklärte die Kommission³⁷⁹, selbst wenn Art.1 Abs.1 ZP einen Entschädigungsanspruch gebe, könne dies nicht ein Anspruch auf Entschädigung in bestimmter Höhe sein³⁸⁰. Nur eine wesentliche Herabsetzung der Entschädigung könne den Wesensgehalt des Entschädigungsanspruchs verletzen. Wenn auch die Kommission im folgenden einen Anspruch auf entgangenen Gewinn indirekt dann bejaht, wenn der Verlust unmittelbar durch die Enteignung hervorgerufen wurde, so lassen diese Ausführungen doch klar erkennen, daß keine vollständige Entschädigung verlangt werden kann. Im Urteil *Sporrong und Lönnroth* unterstützt der Gerichtshof indirekt dieses Ergebnis, in dem er allgemein das Erfordernis einer Abwägung der Interessen der Gemeinschaft und des Einzelnen unterstreicht, das »der gesamten Konvention innewohnt und sich auch im Aufbau des Art.1 (ZP) widerspiegelt«³⁸¹.

³⁷⁵ Vgl. oben S.242 ff.

³⁷⁶ Siehe oben S.271 ff.

³⁷⁷ So auch – jedenfalls für die Kommission – Peukert (Anm.367), S.114 l.Sp.

³⁷⁸ CD 31, 72, 91.

³⁷⁹ DR 18, 31, 47f., 64; in enger Anlehnung an DR 3, 25, 31f., 40(Nr.30ff.).

³⁸⁰ Auf diese Ausführungen stützt sich Charzat (Anm.7), S.213f.

³⁸¹ HRLJ Bd.3 (1982), S.268, 284 (Nr.69).

4. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob nach Art.1 ZP nur Ausländer (auf sie beschränkt sich ja nach allgemeinem Völkerrecht der fremdenrechtliche Mindeststandard) oder auch die eigenen Staatsangehörigen einen Anspruch auf Entschädigung haben. Dies ist bisher überwiegend allein unter dem Gesichtspunkt gesehen worden, ob die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts eine Rechtsgrund- oder eine Rechtsfolgeverweisung darstellt.

Die Kommission schloß 1960 in einem isländischen Fall Inländer ausdrücklich von der Berufung auf diese Klausel aus³⁸², was sie speziell zur Frage der Entschädigung in einem deutschen Fall 1965 wiederholte³⁸³. Im erwähnten britischen Häuserenteignungsfall³⁸⁴ unterstellte die Kommission jedoch 1970 durch ihre Ausführungen zur Höhe der Entschädigung indirekt einen Anspruch von Inländern³⁸⁵. In ihrem Bericht in der Sache *Handyside* unterstrich die Kommission dann 1975 ausdrücklich³⁸⁶, daß der Eigentumsschutz jeder natürlichen oder juristischen Person zugute komme, »was notwendigerweise Inländer einschließt. Eine andere Entscheidung würde den Artikel bedeutungslos machen«. Hierin bereits die ausdrückliche Anerkennung eines Entschädigungsanspruchs für Inländer zu sehen³⁸⁷, geht sicher zu weit. Jedoch zeichnete sich spätestens hiermit ein Wandel in der Rechtsprechung der Kommission ab³⁸⁸. So ging sie 1979 im bereits erwähnten österreichischen Enteignungsfall³⁸⁹ indirekt erneut – wie bereits 1970 – von einem Recht eigener Staatsangehöriger auf Entschädigung aus³⁹⁰. Ein besonders starkes Indiz für die Annahme eines solchen Rechts ist auch die Zulässigerklärung im Januar 1983 von sieben Beschwerden gegen die 1977 vollzogene Verstaatlichung der britischen Flugzeug- und Schiffbauindustrie, da es dort in allererster Linie um die Höhe der Entschädigung für britische Staatsangehörige geht³⁹¹. Einen Anhaltspunkt

³⁸² *Gudmundsson v. Island*, Yb.3 (1960), S.394, 422 ff. (unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte, aber ohne Begründung).

³⁸³ CD 18, 54, 59 = Yb.8 (1965), S.218, 226.

³⁸⁴ Siehe oben S.278.

³⁸⁵ CD 31, 72, 91.

³⁸⁶ CEDH, Série B, Bd.22 (1976), S.49 f. (Nr.163).

³⁸⁷ So vor dem EuGH Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen in der Rechtsache 44/79 (*Hauer./. Rheinland-Pfalz*), Slg.1979, S.3752, 3761 I.Sp.

³⁸⁸ Vgl. Peukert (Anm.367), S.109 r.Sp.; siehe auch J. A. Frowein, Eigentumschutz im Europarecht, in: Festschrift Kutscher (Anm.282), S.189, 192. Allgemein einen solchen Wandel für möglich hält auch Pinto (Anm.367).

³⁸⁹ Siehe oben S.278.

³⁹⁰ DR 18, 31, 47 f., 64.

³⁹¹ Nr.9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 und 9405/81, Council of Europe Press Release C (83) 4 vom 1.2.1983, S.1 ff.

in dieser Richtung scheint auch die Zulässigerklärung der Beschwerden gegen den britischen Leasehold Reform Act 1967 zu bieten³⁹². Darauf, daß auch der Gerichtshof zur Anerkennung eines grundsätzlichen Entschädigungsanspruchs für Inländer zu tendieren scheint, deutet eine Passage im Urteil *Sporrong und Lönnroth* hin³⁹³.

Im Gegensatz zur Meinung der Kommission im Fall *Gudmundsson*³⁹⁴ sprechen die Materialien zur Entstehungsgeschichte keinesfalls eindeutig gegen ein Entschädigungsrecht eigener Staatsangehöriger, sondern lassen die Frage eher offen³⁹⁵. Im übrigen sind die Vorarbeiten ja auch nur ein Auslegungshilfsmittel unter vielen³⁹⁶. Angesichts des insoweit interpretationsbedürftigen Wortlauts des Art.1 Abs.1 Satz 2 ZP ist vor allem auf das Verbot der Diskriminierung gerade auch auf Grund der Staatsangehörigkeit nach Art.14 EMRK³⁹⁷ hinzuweisen³⁹⁸, das nur bei eindeutiger anderweitiger Regelung durch den gleichrangigen Art.1 ZP relativiert werden

³⁹² Nr.8793/79, Council of Europe (Anm.391), S.3f.; zur Indizwirkung der Zustellung dieser Beschwerden siehe *Frowein* (Anm.388).

³⁹³ HRLJ Bd.3 (1982), S.268, 286 (Nr.73); siehe hierzu unten S.282.

³⁹⁴ Siehe Anm.382; zustimmend K.-H. Böckstiegel, Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung, Eine Untersuchung zu Art.1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 27) (1963), S.79; ders., Gilt der Eigentumsschutz der Europäischen Menschenrechtskonvention auch für Inländer?, NJW Jg.20 (1967), S.905, 907ff.; K. J. Partsch, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention (1966), S.230f.; A. H. Robertson, Human Rights in Europe (1977), S.121f.; so auch *Rigaux/Verhoeven* (Anm.307), S.492 (Nr.8), die jedoch trotzdem zu einem anderen Ergebnis kommen (siehe Anm.398).

³⁹⁵ Vgl. *Peukert* (Anm.367), S.98f., 109; *H. Guradze*, Die Europäische Menschenrechtskonvention (1968), Art.1 ZP Anm.5 (dort auch weitere Hinweise auf kritische Stellungnahmen zu dieser Rechtsprechung der Kommission).

³⁹⁶ Zur Problematik der Feststellung und Auswertung eines Parteiwillens siehe *R. Bernhardt*, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.40) (1963), S.34ff.

³⁹⁷ Daß im übrigen Art.14 EMRK durch das Verstaatlichungsgesetz nicht verletzt wurde, ergibt sich für das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit aus den zu Art.7 EWGV genannten Gründen (siehe oben S.267f.) und für den in Art.14 EMRK darüber hinaus enthaltenen allgemeinen Gleichheitssatz aus den Ausführungen zum Gleichheitssatz des französischen Rechts (siehe oben S.247ff.).

³⁹⁸ So auch *F. G. Jacobs*, The European Convention on Human Rights (1975), S.165f.; *Rigaux/Verhoeven* (Anm.307), S.492 (Nr.8); ähnlich *E. Schwelb*, The Protection of the Right of Property of Nationals under the First Protocol to the European Convention on Human Rights, *American Journal of Comparative Law*, Bd.13 (1964), S.518, 540; *K. Vasak*, La Convention européenne des Droits de l'Homme (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Bd.10) (1964), S.66.

könnte. Außerdem wäre es im Hinblick auf den in Art.1 Abs.1 Satz 1 ZP »jeder« Person gewährten Eigentumsschutz erforderlich gewesen, ausdrücklich klarzustellen, wenn die allgemeinen Regeln des Völkerrechts nicht für denselben Personenkreis gelten sollten³⁹⁹. Dies gilt um so mehr, als dieser Schutz für Ausländer nach allgemeinem Völkerrecht ohnehin anerkannt ist und es ein zu enger alleiniger Zweck der Vorschrift wäre, den Ausländern über den diplomatischen Schutz hinaus eine Rechtsschutzmöglichkeit vor den Straßburger Organen zu verschaffen⁴⁰⁰. Schließlich ist – im Anschluß an die Argumentation der Kommission im *Handyside*-Bericht⁴⁰¹ – hervorzuheben, daß der Schutz des Eigentums, wie er in Art.1 Abs.1 Satz 1 ZP umfassend für jedermann niedergelegt ist, ohne Anspruch auf Enteignungsentschädigung wertlos⁴⁰² oder – mit den Worten des Gerichtshofs – »theoretisch und illusionär« statt »praktisch und effektiv« wäre, wie es alle in der Konvention niedergelegten Rechte sein sollen⁴⁰³.

Dann ist es nur konsequent, die Diskussion um den Rechtsgrund- oder Rechtsfolgeverweis auf das allgemeine Völkerrecht gar nicht als das entscheidende Problem anzusehen, sondern allen (also auch den Inländern) schon allein aus der Eigentumsgarantie als der wirtschaftlichen Voraussetzung für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung heraus und unter Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes einen grundsätzlichen Anspruch auf Enteignungsentschädigung zu geben⁴⁰⁴. Ein solcher Anspruch besteht auch nach den Gesetzen wohl aller Konventionsstaaten und nach dem europäischen Gemeinschaftsrecht⁴⁰⁵. Einen Hinweis auf die Ableitung eines Rechts auf Entschädigung unmittelbar aus der Eigentumsgarantie kann man in der Entscheidung im bereits zitierten österreichischen Enteignungsfall⁴⁰⁶ sehen, in der die Kommission auf den Wesensgehalt des Entschädigungsanspruchs abstellt, ohne auf die allgemei-

³⁹⁹ Guradze (Anm.395); Peukert (Anm.367), S.109 r.Sp.; vor allem unter diesem Gesichtspunkt kritisch gegenüber der frühen Rechtsprechung der Kommission auch H. Golsong, *Implementation of International Protection of Human Rights*, RdC Bd.110 (1963 III), S.1, 118 (der jedoch den Eindruck erweckt, als habe die Kommission den Inländern jegliche Berufung auf Art.1 ZP abgeschnitten).

⁴⁰⁰ Jacobs (Anm.398), S.166.

⁴⁰¹ Siehe oben S.279.

⁴⁰² So auch Frowein (Anm.388), S.193.

⁴⁰³ Fall *Airey*, CEDH, Série A, Bd.32 (1980), S.12f. (Nr.24).

⁴⁰⁴ So Frowein (Anm.388), S.193; ähnlich R. Dolzer, *Entschädigungspflicht und Enteignungstatbestände im geltenden Völkerenteignungsrecht* (noch nicht erschienen).

⁴⁰⁵ Vgl. Capotorti (Anm.387), S.3760f. (für EG-Staaten und das Gemeinschaftsrecht).

⁴⁰⁶ Siehe oben S.278.

nen Regeln des Völkerrechts einzugehen⁴⁰⁷. Der Gerichtshof hat sich im Fall *Sporrong und Lönnroth* ebenfalls ausschließlich auf die Eigentums-garantie in Art.1 Abs.1 Satz 1 ZP als solche gestützt⁴⁰⁸. Wenn dies auch im konkreten Fall ein sehr zweifelhafter Ansatzpunkt war⁴⁰⁹, so läßt die Argumentation doch einige der Elemente erkennen, die – unabhängig von Art.1 Abs.1 Satz 2 und Abs.2 ZP – den Kern des Eigentumsrechts ausmachen, unter anderem eine Entschädigung in bestimmten Fällen⁴¹⁰.

Angesichts der Gründe, die sowohl für eine Einbeziehung der Inländer in den vom allgemeinen Völkerrecht gewährleisteten Schutz als auch für eine allgemeine Entschädigungspflicht unmittelbar aus der Eigentums-garantie sprechen, und im Hinblick auf die dargestellte Entwicklung der Straßburger Rechtsprechung erscheint es als sicher, daß künftig Inländern auch ausdrücklich ein grundsätzlicher Anspruch auf Entschädigung zugebilligt werden wird⁴¹¹. Nachdem Frankreich im Oktober 1981 die Unterwerfungserklärung nach Art.25 EMRK (Individualbeschwerde)⁴¹² abgegeben hat, kann sich also jeder – unabhängig von Nationalität und Wohnsitz –, dessen Eigentum durch das französische Gesetz entzogen wurde, nach Erschöpfung des innerstaatlichen französischen Rechtswegs (Art.26 EMRK) zur vollständigen Überprüfung seines Falls an die Kommission wenden. Die Beschwerden würden jedoch angesichts der dargestellten Konventionsmäßigkeit mit Sicherheit als offensichtlich unbegründet nach Art.27 Abs.2 EMRK zurückgewiesen werden.

d) Territorialitätsprinzip

1. Hinter dem Stichwort »Territorialitätsprinzip« verbirgt sich die Frage der Erstreckung der Verstaatlichungen auf im Ausland belegenes Vermögen der betroffenen Gesellschaften, vor allem auf die zahlreichen Beteili-

⁴⁰⁷ DR 18, 31, 47f., 64. Zu diesem Punkt kritisch Peukert (Anm.367), S.110 I.Sp. (jedoch allein auf der Grundlage der herkömmlichen Fragestellung).

⁴⁰⁸ HRLJ Bd.3 (1982), S.268, 282ff. (Nr.61ff.). Ähnlich die Kommission im Fall des schwedischen Aktiengesetzes (siehe Anm.367), S.13f.

⁴⁰⁹ Vgl. die anderen Ausgangspunkte im Bericht der Kommission vom 8.10.1980, S.38ff. (Nr.93ff.) und im Sondervotum Frowein, S.72ff.

⁴¹⁰ HRLJ Bd.3 (1982), S.268, 286 (Nr.73); siehe hierzu auch Dolzer (Anm.404).

⁴¹¹ Anderer Ansicht, aber ohne Begründung und nur gestützt auf die frühere Rechtsprechung der Kommission, F. Chartier, *Les nationalisations*, Gaz.Pal. Jg.101 (1981.2), Doctrine S.448, 449.

⁴¹² Dazu ausführlich C. Autexier, *Frankreich und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nach der Unterwerfungserklärung (Art.25) vom 2. Oktober 1981*, ZaöRV Bd.42 (1982), S.327ff.

gungen an ausländischen Unternehmen⁴¹³. In den meisten Fällen blieb bisher den Versuchen der enteignenden Staaten, ihren Verstaatlichungsmaßnahmen eine solche extraterritoriale Wirkung zu geben⁴¹⁴, der Erfolg versagt. Die Gerichte jedenfalls der westlichen Industriestaaten erkannten extraterritoriale Enteignungen entweder ohne oder mit ganz unterschiedlichen Begründungen nicht an.

Die deutschen Gerichte stützen sich teils auf das Völkerrecht⁴¹⁵, teils auf nationale Kollisionsnormen des internationalen Verwaltungsrechts (Prinzip der Nichtanwendung ausländischen öffentlichen Rechts)⁴¹⁶ oder des internationalen Privatrechts (Situs-Regel⁴¹⁷ oder internationalprivatrechtliches Territorialitätsprinzip⁴¹⁸)⁴¹⁹. Ähnlich breit gestreut sind die Begründungen der schweizerischen Gerichte; sie reichen von der Staatensouveränität über die Nichtanwendung ausländischen öffentlichen Rechts und die Situs-Regel bis zum *ordre public*⁴²⁰. Dieselben Argumentationen finden sich in belgischen Entscheidungen⁴²¹. In Österreich beruft man sich sowohl auf das Völkerrecht⁴²² als auch auf den *ordre public* und die Situs-

⁴¹³ Siehe oben S.222. Eine Liste von Bankfilialen im Ausland findet sich bei Dailly (Anm.1), Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 110f.

⁴¹⁴ Daß auch das Verstaatlichungsgesetz nicht auf die – wenn auch nur indirekte – Einbeziehung des ausländischen Vermögens verzichten will, ergibt sich eindeutig aus dem Fehlen einer Ausschlußklausel, aus der Gesetzesbegründung (A.N. Nr.384, S.6; A.N. Nr.696, S.5) und aus der Diskussion um die Veräußerung der Auslandsfilialen (siehe oben S.233 ff.); Zweifel hieran äußert von Breitenstein (Anm.324), S.154 l.Sp.

⁴¹⁵ BGHZ 5, 27, 34f.: »Denn daß die Wirksamkeit von Staatshoheitsakten auf das Gebiet derjenigen Macht beschränkt ist, welche den Staatshoheitsakt erlassen hat, entspricht anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen . . .«; BGHZ 25, 134, 143: »Sowohl im Völkerrecht wie im internationalen Privat- und Verwaltungsrecht gilt der Grundsatz, daß die Wirkung von Staatshoheitsakten an den Gebietsgrenzen der tätig werdenden Staatsgewalt endet (Territorialitätsprinzip)«; ebenso das Bindende Rechtsgutachten Nr.28 vom 15.2.1962 (Mannesmann gegen Berchtold und Buchsbaum) zum österreichisch-deutschen Vermögensvertrag vom 15.6.1957, zitiert bei G. Kegel/I. Seidl-Hohenveldern, Zum Territorialitätsprinzip im internationalen öffentlichen Recht, in: Konflikt und Ordnung, Festschrift für Murad Ferid zum 70. Geburtstag, hrsg. von A. Heldrich/D. Henrich/H. J. Sonnenberger (1978), S.233, 251.

⁴¹⁶ BGHZ 31, 367, 371; BGH, WM Jg.25 (1971), S.1502, 1506; weitgehend zustimmend Coing (Anm.324), S.383 l.Sp. mit weiteren Nachweisen.

⁴¹⁷ BGHZ 32, 256, 259; zustimmend F. Münch, Les effets d'une nationalisation à l'étranger, RdC Bd.98 (1959 III), S.411, 446f.

⁴¹⁸ BGHZ 25, 134, 143 (siehe Anm.415).

⁴¹⁹ Weitere Begründungsversuche bei Behrens (Anm.328), S.66 ff. mit Nachweisen.

⁴²⁰ J. Dohm, Les nationalisations françaises et leurs effets sur les filiales suisses des sociétés nationalisées, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd.101 (1982), S.425, 428 mit Nachweisen.

⁴²¹ Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.493 (Nr.13) mit Nachweisen.

⁴²² Verwaltungsgerichtshof, Amtliche Sammlung, Jg.14 (1959), Nr.5062 (A), S.718,

Regel⁴²³. Französische Gerichte greifen auf den Gedanken der Staatensouveränität zurück, aber auch auf die Situs-Regel und den *ordre public*⁴²⁴. Die Situs-Regel und die Staatensouveränität spielen auch in englischen Gerichtsurteilen eine Rolle⁴²⁵, während US-Gerichte und der Supreme Court of Canada die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit »Politik und Gesetz« der USA bzw. der kanadischen *public policy* überprüfen⁴²⁶.

Ohne hier auf die Begründungen im einzelnen einzugehen, sei doch hervorgehoben, daß ein so strenges Territorialitätsprinzip im Völkerrecht keine Stütze findet⁴²⁷. Das Völkerrecht untersagt nur, auf dem Territorium eines anderen Staats eigenmächtig hoheitliche Handlungen vorzunehmen, etwa Zwang durch Vermögensbeschlagnahme auszuüben. Der Erlaß eines Gesetzes, das in die dinglichen Rechtsverhältnisse an einer im Ausland belegenen Sache eingreift, ist als solcher völkerrechtlich grundsätzlich irrelevant⁴²⁸. Er hat außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets zwar keine automatische Wirkung. Das Völkerrecht überläßt es jedoch jedem Staat, nach Belieben – soweit keine völkervertragliche Anerkennung oder eine Ver-

722:»... der Grundsatz der Nichtanerkennung entschädigungsloser Konfiskationen ausländischen Privateigentums außerhalb des konfiszierenden Staates ein allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts ist«.

⁴²³ Beides zusammen in OGH, ZRvgl. Jg.10 (1969), S.143, 145.

⁴²⁴ Vgl. Goldman (Anm.175), S.305 ff. mit Nachweisen.

⁴²⁵ Vgl. Goldman, S.314; K. Lipstein, Tagungsbeitrag, in A. Matthias, Die internationalen Auswirkungen von Verstaatlichungsmaßnahmen, RIW/AWD Jg.28 (1982), S.640, 641 I.Sp.

⁴²⁶ Siehe unten S.292 ff.

⁴²⁷ Vgl. auch zum folgenden Behrens (Anm.328), S.63 f.; H. Stoll, in: J.v. Staudinger, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (10./11.Aufl.1976), Nach Art.12 (I) EGBGB Anm.199; im Ergebnis ebenso G. Kegel, Internationales Privatrecht (4.Aufl.1977), S.7; I. Seidl-Hohenveldern, Internationales Enteignungsrecht, in: Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung im Ausgang des 20. Jahrhunderts, Bewahrung oder Wende?, Festschrift für Gerhard Kegel, hrsg. von A. Lüderitz /J. Schröder (1977), S.265, 266; Seidl-Hohenveldern (Anm.346) S.51 f. (vgl. aber Anm.428); Goldman (Anm.175), S.302 ff., 320 (vor allem auch mit Hinweisen auf die Staatenpraxis); F. Luchaire, Un choix politique, Le Monde vom 7.1.1982, S.1, 2; Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.493 (Nr.13); auch die Entscheidungen des Conseil constitutionnel sind so zu verstehen (siehe unten S.287). Anderer Ansicht die in Anm.438 Genannten und F. A. Mann, Die Konfiskation von Gesellschaften, Gesellschaftsrechten und Gesellschaftsvermögen im internationalen Privatrecht, RabelsZ Jg.27 (1962/63), S.1, 10 f.

⁴²⁸ Vgl. W. Rudolf, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung, Ber.DGV Heft 11 (1973), S.7, 18 f.; anderer Ansicht I. Seidl-Hohenveldern, Zur Konfiskation von Aktionärsrechten, RabelsZ Jg.28 (1964), S.192, 194 (vgl. aber Anm.427); K.-H. Böckstiegel, Enteignungs- oder Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften, Völkerrechtliche Aspekte, Ber.DGV Heft 13 (1974), S.7, 32 f. (letzterer jedoch nicht so für indirekte Verstaatlichungen, a. a. O., S.46).

pflichtung dazu vorliegen – gemäß seinem eigenen internen Kollisionsrecht ausländischen Maßnahmen auf seinem Territorium Geltung zu verschaffen oder nicht⁴²⁹; allerdings liegt bei bestimmten Maßnahmen eine Anerkennung näher als bei anderen⁴³⁰.

Wenn es auch nicht leicht ist, eine Aussage zu diesen Fragen aus den beiden Entscheidungen des Conseil constitutionnel zum Verstaatlichungsgesetz abzuleiten, so spricht doch vieles dafür, daß er ebenfalls die Verankerung eines strengen Territorialitätsprinzips im Völkerrecht verneint hat. Die erste Entscheidung beschäftigt sich mit den Regelungen zur Veräußerung von Auslandsfilialen⁴³¹:

»Die Antragsteller machen in erster Linie gegen diese Bestimmungen geltend, sie verletzen, indem sie den neuen auf Grund des Verstaatlichungsgesetzes eingesetzten Gesellschaftsorganen Befugnisse auf ausländischem Staatsgebiet übertragen, einen Grundsatz des Völkerrechts, der es nach ihrer Meinung verbietet, den Verstaatlichungen eine über das eigene Staatsgebiet hinausreichende Wirkung zu verleihen.

Die Vorschriften der Art. 4, 16 und 30 haben den Sinn, bestimmte Befugnisse der Verwaltungsorgane von Gesellschaften mit Sitz in Frankreich abzugrenzen. Diese Befugnisse erstrecken sich notwendigerweise auf die Gesamtheit der Sachen und Rechte, aus denen sich das Gesellschaftsvermögen zusammensetzt. Die Grenzen, auf die man möglicherweise bei der Ausübung dieser Befugnisse außerhalb des eigenen Staatsgebiets stößt, würden eine Tatsache darstellen, die als solche nicht das Recht des Gesetzgebers beschränken könnte, die Voraussetzungen zu regeln, nach denen die Gesellschaften verwaltet werden sollen«⁴³².

In der zweiten Entscheidung heißt es:

»Die antragstellenden Abgeordneten vertreten die Ansicht, ... (das Verstaatlichungsgesetz würde) den Verstaatlichungen über das französische Staatsgebiet hinausgehende Wirkungen verleihen; das widerspreche dem Völkerrecht, dessen Beachtung dem Gesetzgeber durch die Bestimmungen der Präambel der Verfassung von 1946 vorgeschrieben sei.

Es ist Sache des Gesetzgebers, die Verstaatlichung von Gesellschaften mit Sitz in Frankreich anzuordnen und zu diesem Zweck die Gesamtheit der Aktien dieser Gesellschaften auf den Staat zu übertragen mit allen Folgen, die dies für die Verwaltung des Gesellschaftsvermögens und die Verfügung darüber mit sich

⁴²⁹ Coing (Anm.324), S.382 mit weiteren Hinweisen auf völkerrechtliche Literatur verschiedener Länder; Kegel/Seidl-Hohenveldern (Anm.415), S.241 f., 244 f.

⁴³⁰ Vgl. Kegel/Seidl-Hohenveldern, S.243 f.; D.P. O'Connell, International Law, Bd.2 (2.Aufl.1970), S.794; siehe dazu unten S.296 ff.

⁴³¹ Siehe dazu oben S.233 ff.

⁴³² J.O. vom 17.1.1982, S.301 f.

bringt. Die Grenzen, auf die die Wirkungen dieser Verstaatlichungen außerhalb des Staatsgebiets möglicherweise stoßen, wären eine bloße Tatsache, die als solche die Ausübung der dem Gesetzgeber durch Art. 34 der Verfassung zugewiesenen Kompetenzen nicht einschränken könnte⁴³³.

Zunächst muß man feststellen, daß der Conseil constitutionnel hiermit indirekt – wie bereits in einer früheren Entscheidung⁴³⁴ – die sich aus Abschnitt 14 der Präambel von 1946⁴³⁵ ergebende Überprüfbarkeit von Gesetzen am allgemeinen Völkerrecht⁴³⁶ bestätigt hat⁴³⁷. Denn andernfalls hätte der Conseil constitutionnel das Argument der Antragsteller, der extraterritoriale Anspruch des Gesetzes sei völkerrechtswidrig⁴³⁸, ebenso kategorisch mangels Prüfungskompetenz zurückweisen können, wie er es

⁴³³ J.O. vom 12.2.1982, S.561 I.Sp.

⁴³⁴ Entscheidung vom 30.12.1975, Rec.1975, S.26, 27 (*Iles des Comores*); vgl. dazu Luchaire (Anm.118), S.135; Nguyen Quoc Dinh, *Le Conseil constitutionnel français et les règles du droit public international*, *Revue Générale de Droit International Public*, Jg.80 (1976), S.1001, 1021 (beide interpretieren die Entscheidung auch in diesem Sinn); anders L. Favoreu, *Le Conseil constitutionnel et le droit international*, *Annuaire Français de Droit International*, Bd.23 (1977), S.95, 108ff.

⁴³⁵ »Die französische Republik richtet sich getreu ihrer Überlieferung nach den Regeln des Völkerrechts«.

⁴³⁶ Vgl. Charzat (Anm.7), S.203; Foyer (Anm.130), S.1721 I.Sp.; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.158; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 235f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.305; einschränkend L. Favoreu, *Chronique constitutionnelle française*, R.D.P. Jg.92 (1976), S.557, 572.

⁴³⁷ Ebenso J.-M. Bischoff, Anmerkung zu den beiden Entscheidungen des Conseil constitutionnel, R.C.D.I.P. Bd.71 (1982), S.351, 352f.; Goldman (Anm.175), S.301; anderer Ansicht Favoreu (Anm.115), S.417f.; wie dieser wohl auch Linotte (Anm.138), S.440.

⁴³⁸ Antragsbegründungen der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 236ff. (unter Berufung vor allem auf die französische Rechtsprechung, aber auch die anderer Länder), S.329, 330f.; Antragsbegründung der Senatoren (Anm.3), S.306f.; ebenso Dailly (Anm.1), S.227ff. (vgl. jedoch Sén. Nr.122 Bd.I, S.39, 77, wo er die Zuordnung zum Völkerrecht oder internationalen Privatrecht ausdrücklich offenläßt); Foyer (Anm.130), S.1725f.; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.162ff. Unter dem Eindruck der französischen Rechtsprechung erkennt sogar Charzat (Anm.7), S.208f., das strenge Territorialitätsprinzip grundsätzlich an, hält es jedoch hier vor allem wegen der indirekten Verstaatlichung nicht für verletzt, aber auch wegen der Tatsache, daß die Mehrheitsaktionäre die französische Staatsangehörigkeit besitzen und daß Entschädigungen gezahlt wurden. Ähnlich Justizminister Badinter, J.O.A.N. vom 14.10.1981, S.1736 I.Sp., der auch auf die zunächst vorgesehenen Rückübertragungsmöglichkeiten (siehe oben S.233ff.) hinwies, die Jurisdiktionskonflikten vorbeugen sollten. Wenn jedoch tatsächlich ein strenges völkerrechtliches Territorialitätsprinzip bestünde oder das Ausland jedenfalls keine extraterritorialen Wirkungen anerkennt, hülfe natürlich auch die Rückübertragungsmöglichkeit nichts, da ein Eigentumsübergang dann ja nie stattgefunden hätte; vgl. insoweit Dailly (Anm.1), S.228f.

in früheren Fällen bei der Überprüfung von Gesetzen an völkerrechtlichen Verträgen getan hat⁴³⁹. Außerdem spricht für diese Auslegung vor allem die erste Entscheidung⁴⁴⁰, in der die Ausführungen zur Extraterritorialität gar nicht erforderlich gewesen wären, da die untersuchten Vorschriften bereits wegen Verstoßes gegen Art.34 der Verfassung verworfen werden mußten⁴⁴¹.

Daraus, daß der Conseil constitutionnel dann beidemal die Grenzen, auf die die Einbeziehung von Filialen im Ausland »möglicherweise stoßen«, als »bloße Tatsachen« bezeichnet, lassen sich wenigstens zwei Schlüsse ziehen⁴⁴². Zum einen handelt es sich danach nicht um rechtliche Hindernisse, d.h. das Völkerrecht läßt diese Einbeziehung von Auslandsvermögen zu⁴⁴³. Zum anderen ist die Reaktion der Staaten nicht sicher, d.h. es hängt von ihrem eigenen Recht ab, ob sie den extraterritorialen Effekt anerkennen⁴⁴⁴. Es bleibt abzuwarten, wie die französischen Gerichte auf die Entscheidungen des Conseil constitutionnel reagieren und ob sie in vergleich-

⁴³⁹ So ausdrücklich Entscheidung vom 15.1.1975, Rec.1975, S.19, 20 (Schwangerschaftsabbruch); Entscheidung vom 20.7.1977, Rec.1977, S.39, 40 (Nachtragshaushalt 1961); Entscheidung vom 18.1.1978, Rec.1978, S.21 (arbeitsrechtliche Vorschriften). Dies ergibt sich aus Art.55 der Verfassung (»Die ordnungsgemäß ratifizierten oder angenommenen Verträge oder Abkommen erlangen mit ihrer Veröffentlichung höhere Rechtskraft als die Gesetze, vorausgesetzt, daß die anderen Vertragsstaaten sie in der gleichen Weise anwenden«), der den Verträgen nicht unmittelbar Verfassungsrang einräumt und ihren Vorrang vor den Gesetzen unter das Erfordernis der Gegenseitigkeit stellt. Vgl. hierzu M. Fromont, Le Conseil constitutionnel et les engagements internationaux de la France, in: Festschrift Mosler (Anm.372), S.221, 233f.; R. Pinto, in: Luchaire/Conac (Anm.202) Art.55 Anm.10ff., S.724f.; Goldman (Anm.175), S.298, der Kritik äußert unter Berufung auf den völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda*, der unter Abschnitt 14 der Präambel von 1946 falle, vgl. das ähnliche – zu Recht ebenfalls generell abgelehnte – Argument zur Einbeziehung völkerrechtlicher Verträge in Art.25 Grundgesetz: ausführlich K. Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.39) (1963), S. 129ff.

⁴⁴⁰ Anderer Ansicht Piédelièvre/Dupichot (Anm.181), S.751.Sp.

⁴⁴¹ Siehe dazu oben S.234.

⁴⁴² Anders Favoreu (Anm.115), S.418, der meint, der Conseil constitutionnel sei hier allen Fragen ausgewichen.

⁴⁴³ Ähnlich Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.83; anders Bischoff (Anm.437), S.353, der letztlich wohl meint, der Conseil constitutionnel habe ein strenges völkerrechtliches Territorialitätsprinzip anerkannt.

⁴⁴⁴ Vgl. auch die insgesamt in eine ähnliche Richtung deutenden Schlußfolgerungen von Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), V 2, und von Goldman (Anm.175), S.326ff. Letzterer sieht (S.328f.) in den beiden Entscheidungen sogar eine Aufforderung an die französische Regierung, Verhandlungen aufzunehmen zur »Koordinierung der Souveränitäten«, d.h. der möglicherweise widerstreitenden Jurisdiktionen Frankreichs und des jeweils betroffenen ausländischen Staats; vgl. dazu auch die übrigen in Anm.505 Genannten.

baren Fällen in Zukunft von ihrer bisher teilweise völkerrechtlichen Begründung eines strengen Territorialitätsprinzips⁴⁴⁵ abrücken.

2. Die Fälle des unmittelbaren Zugriffs des Enteignungsstaats auf das Vermögen der zu verstaatlichenden Gesellschaft und deren Auflösung (direkte Verstaatlichung) werden nach allgemeiner Ansicht in Lehre und Praxis der Bundesrepublik Deutschland und anderer westlicher Staaten⁴⁴⁶ denen der indirekten Verstaatlichung gleichgestellt, bei der – wie im Fall des französischen Gesetzes – nur die Mitgliedschaftsrechte auf den Staat übertragen werden und die Gesellschaften mit all ihren Beteiligungen erhalten bleiben; ohne die Gleichbehandlung könne der Staat durch einen »bloßen rechtskonstruktiven Kunstgriff«⁴⁴⁷ das erlangen, was ihm auf direktem Weg versagt bleibe. Das auf diese Weise von der Muttergesellschaft getrennte Auslandsvermögen soll den Privataktionären weiterhin zustehen, wobei die Lösungsformen sich im einzelnen voneinander unterscheiden⁴⁴⁸. So ist in der Bundesrepublik Deutschland seit langem die »Spaltungstheorie« herrschend, nach der bei direkter Verstaatlichung das in der Bundesrepublik Deutschland belegene Vermögen als »Restgesellschaft«, bei indirekter als »Spaltgesellschaft« fortbesteht⁴⁴⁹.

Zwar kann man nicht behaupten, daß sich mögliche extraterritoriale Wirkungen der unmittelbaren und mittelbaren Verstaatlichung im Grad der Einflußnahme des Enteignungsstaats auf das Auslandsvermögen unterscheiden⁴⁵⁰. In beiden Fällen könnte der enteignende Staat das Vermögen außerhalb seines Hoheitsbereichs nur im Rahmen der dortigen Gesetze nutzen. Jedoch zeigt das Beispiel der Beteiligung an ausländischen Gesellschaften die Schwierigkeiten der Gleichstellung beider Verstaatlichungsformen. Wenn man dem Enteignungsstaat bei indirekter Verstaatlichung

⁴⁴⁵ Siehe oben S.284 und unten S.290f.

⁴⁴⁶ Vgl. (jeweils mit weiteren Nachweisen) Behrens (Anm.328), S.95ff.; Coing (Anm.324), S.383 r.Sp.; Dohm (Anm.420), S.430ff.; Goldman (Anm.175), S.319f.; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.180ff.; Münch (Anm.417), S.478ff.; Seidl-Hohenveldern (Anm.341) Rdnr.1144, S.287; Antragsbegründung der Abgeordneten (Anm.3), S.197, 242f.; anders Charzat (Anm.7), S.209, 218; Memorandum Joxe (Anm.128), S.326.

⁴⁴⁷ BGHZ 62, 340, 343.

⁴⁴⁸ Vgl. statt vieler Dohm (Anm.420), S.438ff.; Goldman (Anm.175), S.319; Lipstein (Anm.425), S.641 r.Sp.; Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.496f. (Nr.25f.).

⁴⁴⁹ Ausführlich, auch zu den noch ungelösten Problemen und zu kritischen Ansichten, Behrens (Anm. 328), S.58ff., 103ff.; B. Großfeld, in: v. Staudinger (Anm.427), Internationales Gesellschaftsrecht (nach Art.11 EGBGB), Anm.434ff.

⁴⁵⁰ So aber Goldman (Anm.175), S.324, der hier jedoch nicht zu berücksichtigen scheint, daß die ausländische Tochtergesellschaft in keinem Fall vom Sitzstaat der Muttergesellschaft aufgelöst und direkt verstaatlicht werden kann.

der Muttergesellschaft auch den Zugriff auf die von ihr gehaltenen Mehrheitsaktien der ausländischen Tochter mit dem Argument der Umgehungsgefahr verwehrt⁴⁵¹, so ist das zwar im Rahmen der Gleichstellung beider Arten der Verstaatlichung nur konsequent, jedoch praktisch kaum noch einsehbar. Zu weit entfernt man sich dann vom Ausgangspunkt, nämlich der Verhinderung der Ausübung von Hoheitsgewalt im Ausland. In einem solchen Fall wäre nicht nur ein »Durchgriff« zu dem hinter der Muttergesellschaft stehenden Staat vorzunehmen, sondern zwei oder – bei weiter verschachtelten Mehrheitsbeteiligungen, die man ohne Bruch der Argumentation auch nicht dem Zugriff des Enteignungsstaats überlassen könnte⁴⁵² – sogar drei oder mehr »Durchgriffe« erforderlich⁴⁵³. Trotzdem wird man – jedoch nur bei Mehrheitsbeteiligungen⁴⁵⁴ – grundsätzlich an der Gleichbehandlung von direkter und indirekter Verstaatlichung festhalten müssen. Sonst könnten tatsächlich Umgehungs- und Mißbrauchsprobleme entstehen. Außerdem gelten die möglichen Gründe für eine Nichtanerkennung extraterritorialer Wirkungen⁴⁵⁵ letztlich bei beiden Verstaatlichungsarten gleichermaßen⁴⁵⁶.

3. Jedoch zeigen diese Überlegungen um so mehr, daß man nach Kriterien suchen muß, die unter bestimmten Bedingungen über die Fälle der indirekten Verstaatlichung nur einer Minderheitsbeteiligung hinaus für eine Anerkennung extraterritorialer Wirkungen sprechen.

Als Unterscheidungsmerkmal bietet sich vor allem die Zahlung einer Entschädigung an. Denn die Gerichtsentscheidungen wichtiger westlicher Industriestaaten⁴⁵⁷ betrafen bisher durchweg entschädigungslose Verstaat-

⁴⁵¹ So BGHZ 32, 256, 263 f., in dieser bei zahlreichen vom Verstaatlichungsgesetz erfaßten Gesellschaften akuten Konstellation.

⁴⁵² Für diese Fälle deutet BGHZ 32, 256, 263 f., jedoch bereits eine mögliche andere Beurteilung an.

⁴⁵³ Vgl. Goldman (Anm.175), S.324.

⁴⁵⁴ BGH, RIW/AWD Jg.23 (1977), S.779, 780 r.Sp.; Behrens (Anm.328), S.97f.; ohne diese Einschränkung I. Seidl-Hohenveldern, Die Spaltungstheorie im Falle der Konfiskation von Aktionärsrechten, Jahrbuch für Internationales Recht, Bd.6 (1956), S.263, 264; ders. (Anm.427), S.284.

⁴⁵⁵ Siehe oben S.283 f.

⁴⁵⁶ Anderer Ansicht H. Lewald, Zur one man's company als Mittel der Nationalisierung von Aktiengesellschaften im internationalen Privatrecht, Juristische Blätter, Jg.74 (1952), S.238, 239f., der für den Fall indirekter Verstaatlichung das gesamte Vermögen als am Sitz der Muttergesellschaft belegen ansieht und damit zu gar keinem extraterritorialen Anwendungsproblem kommt. Diesen »Kunstgriff« (BGHZ 32, 256, 261) braucht man jedoch gar nicht; vgl. unten S.296 ff.

⁴⁵⁷ Hinweise auf die Rechtsprechung anderer als der im folgenden behandelten Staaten bei Kegel/Seidl-Hohenveldern (Anm.415), S.265 ff.

lichungen. Es läßt sich jedoch nur zum Teil feststellen, daß der konfiskatorische Charakter bislang schon eine entscheidende Rolle spielte.

So betonte das Schweizerische Bundesgericht sogar ausdrücklich, daß die Frage der extraterritorialen Wirkung unabhängig von einer Entschädigung sei⁴⁵⁸. Da es sich jedoch bei der einschlägigen schweizerischen Rechtsprechung um ältere Entscheidungen zu direkten Konfiskationen durch Ostblockstaaten und durch Hitler-Deutschland handelt, erscheint eine Prognose zum Verhalten gegenüber den französischen Verstaatlichungen zweifelhaft⁴⁵⁹. Das Tribunal civil de Fribourg hat es im März 1982 abgelehnt, die von dem verstaatlichten Industrieunternehmen Saint-Gobain an der durch sie kontrollierten Schweizer Holding International Saint-Gobain gehaltenen Anteile unter vorläufige Zwangsverwaltung zu stellen⁴⁶⁰. Dies war von ehemaligen Saint-Gobain-Aktionären unter Berufung auf das Territorialitätsprinzip beantragt worden⁴⁶¹.

Kaum weniger deutlich als das Schweizerische Bundesgericht erklärte jedoch die Cour d'appel de Paris, daß Immaterialgüterrechte im Staat ihrer Registrierung nicht durch ausländische »enteignende und konfiskatorische Maßnahmen« berührt werden könnten⁴⁶². Aus der Argumentationsweise verschiedener Urteile der französischen Cour de cassation läßt sich ebenfalls auf eine gleichermaßen strenge territoriale Begrenzung von Verstaatlichungen mit und ohne Entschädigung schließen⁴⁶³. So heißt es im Fall *Zeiss*, »alle Aneignungsmaßnahmen« der DDR seien »in Frankreich wirkungslos«, weil und soweit die Markenrechte dort belegen seien⁴⁶⁴; auf das Fehlen einer Entschädigung wird nicht mehr eingegangen. Als ebenso weitreichend stellt sich die völkerrechtliche⁴⁶⁵ Argumentation dar in einem

⁴⁵⁸ Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung, Bd. 86 I, S. 196, 198 f. (*Vereinigte Carborundum*); zustimmend Dohm (Anm. 420), S. 429, 437.

⁴⁵⁹ Dohm, S. 435.

⁴⁶⁰ Le Monde vom 23. 9. 1982, S. 41.

⁴⁶¹ Le Monde, 3. 7. 1982, S. 36. Zu dem belgischen Parallelverfahren siehe unten S. 291.

⁴⁶² Clunet Jg. 86 (1959), S. 1098, 1102 (*Hardmuth*).

⁴⁶³ Einzelheiten bei Goldman (Anm. 175), S. 305 ff. Entgegen Loussoarn/Drago/Delvolvé (Anm. 118), S. 165, gibt es jedoch keine Entscheidungen zu dieser Frage in Fällen, in denen eine Entschädigung gezahlt wurde; im Fall des Tribunal civil Seine, J.C.P. Jg. 37 (1963), Jurisprudence 13434, war die territoriale Beschränkung und die Entschädigung durch völkerrechtlichen Vertrag vereinbart worden, auf den das Gericht nur Bezug nahm.

⁴⁶⁴ Clunet Jg. 93 (1966), S. 622, 625: «... cette localisation des marques avait rendu inopérantes en France toutes les mesures d'appropriation intervenues en République démocratique allemande»; insoweit zustimmend A. le Tarnec in seiner Anmerkung, *ibid.*, S. 626, 630.

⁴⁶⁵ Ebenso Goldman (Anm. 175), S. 307; anderer Ansicht H. Batiffol in seiner

der zahlreichen Fälle, die aus den algerischen Verstaatlichungen hervorgegangen sind: »Im Hinblick auf das Prinzip der Souveränität der Staaten kann eine Verstaatlichungsmaßnahme («*mesure de nationalisation*») ⁴⁶⁶ nur auf dem Hoheitsgebiet des sie vornehmenden Staats Wirkung zeigen« ⁴⁶⁷.

Durch die Berufung auf eine sonst eintretende »unerträgliche Beeinträchtigung der Souveränität anderer Staaten« scheint die belgische Cour de cassation ⁴⁶⁸ einer extraterritorialen Wirkung auch von Enteignungen gegen Entschädigung vorbeugen zu wollen, obwohl der konfiskatorische Charakter ebenfalls erwähnt wird. Denn anders als die Vorinstanz, die sich zusätzlich zu diesen Erwägungen auch noch auf den durch die Entschädigungslosigkeit verletzten *ordre public* stützte ⁴⁶⁹, beschränkt die Cour de cassation sich ausdrücklich auf das Souveränitätsargument ⁴⁷⁰. Eine spätere Entscheidung der Cour d'appel de Bruxelles ⁴⁷¹ verweist zwar nur auf die Verletzung des *ordre public*; sie ist jedoch wegen der besonderen Umstände des Falls nicht geeignet, eine generelle Abkehr vom strengen Territorialitätsprinzip zu vermuten. So stellte das Tribunal de commerce de Namur im Mai 1982 die Anteile der verstaatlichten Industriegesellschaft Saint-Gobain an seinem 50,1%igen belgischen Tochterunternehmen ⁴⁷² auf Antrag ehemaliger Saint-Gobain-Aktionäre, die sich auf das Territorialitätsprinzip stützten, unter vorläufige Zwangsverwaltung ⁴⁷³, die erst nach Abschluß eines Kompromisses zwischen den Aktionären und dem Staatsunternehmen aufgehoben wurde ⁴⁷⁴.

In Großbritannien ist ebenfalls nach den meisten Entscheidungen ⁴⁷⁵ nur

Anmerkung zu der Entscheidung (Anm.467), R.C.D.I.P. Bd.68 (1979), S.805,808, der auch sie als auf dem internationalen Privatrecht beruhend ansieht.

⁴⁶⁶ Es wird also nicht auf Konfiskationen beschränkt.

⁴⁶⁷ R.C.D.I.P. Bd.68 (1979), S.803, 804.

⁴⁶⁸ Rev.Crit.Jur.Belge Jg.16 (1962), S.446, 449 (*Koh-I-Noor*); vgl. auch die Urteile des Tribunal de commerce de Bruxelles, B.J. Jg.96 (1938), Sp. 563, 564; B.J. Jg.97 (1939), Sp. 405, 407.

⁴⁶⁹ Cour d'appel de Bruxelles, Pas. Jg.147 (1960) II, S.148,151 I.Sp.

⁴⁷⁰ Vgl. dazu auch die Anmerkung von P. Gothot, Rev.Crit.Jur.Belge Jg.16 (1962), S.450, 451f.

⁴⁷¹ Pas. Jg.155 (1968) II, S.69, 70f.; im Ergebnis – nicht jedoch in der Begründung durch den *ordre public* – zustimmend F. Rigaux, Droit international privé, Bd.II (1979), S.355 (Nr.1097).

⁴⁷² Glaceries de Saint-Roch; dieses hält wiederum Anteile von Saint-Gobain-Filialen in der Bundesrepublik Deutschland.

⁴⁷³ Le Monde vom 3.7.1982, S.36; vom 21.8.1982, S.19. Zu dem Parallelverfahren in der Schweiz siehe oben S.290.

⁴⁷⁴ Le Monde vom 1.12.1982, S.44.

⁴⁷⁵ Nachweise in (1953) 1 Q.B. 248, 260ff.

ein indirekter Schluß auf die Gleichbehandlung von Verstaatlichungen mit und ohne Entschädigung möglich, aber auch naheliegend. So hat die Queen's Bench Division des High Court aus den Präjudizien ausdrücklich gefolgert, die Zahlung einer Entschädigung führe nicht zur Anerkennung eines extraterritorialen Effekts⁴⁷⁶. Damit wurde eine frühere Entscheidung verworfen, in der – allerdings u.a. gestützt auf die Besonderheiten des Verhältnisses zweier Alliierten im Krieg⁴⁷⁷ – die Wirkung einer norwegischen Verstaatlichung im Hinblick auf in England belegenes Vermögen gerade auch wegen der Zahlung einer Entschädigung anerkannt worden war⁴⁷⁸.

In den USA billigen die Gerichte ausländischen Verstaatlichungsgesetzen extraterritoriale Wirkung zu, »falls sie vereinbar sind mit der Politik und den Gesetzen der Vereinigten Staaten«⁴⁷⁹. Damit blieb konfiskatorischen Enteignungen dieser Effekt grundsätzlich verwehrt⁴⁸⁰. In *United States v. Belmont*⁴⁸¹ und *United States v. Pink*⁴⁸² erkannte der Supreme Court die Wirksamkeit sowjetischer Verstaatlichungen von in den USA belegenen Vermögen sogar an, obwohl keine Entschädigung gezahlt wor-

⁴⁷⁶ *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Slatford*, (1953) 1 Q.B. 248, 257ff., besonders deutlich S.262f. So im Ergebnis wohl auch A. V. Dicey/J. H. C. Morris, *Conflict of Laws*, Bd.2 (10.Aufl.1980), S.580f. (anders noch 6.Aufl.1949, S.157; siehe Anm.478).

⁴⁷⁷ "... that England and Norway are engaged together in a desparate war for their existence ...", (1942) 2 K.B. 202, 215f.

⁴⁷⁸ *Lorentzen v. Lydden & Co.*, (1942) 2 K.B. 202, 205ff. (siehe auch Anm.485). Gestützt hierauf verlangt M. Wolff, *Private International Law* (2.Aufl.1950) § 501, S.528, in England die Anerkennung extraterritorialer Enteignungen gegen Entschädigung, falls "not contrary to public policy". Ebenso – allgemein – A. V. Dicey/J. H. C. Morris, *Conflict of Laws* (6.Aufl.1949), S.157 (vgl. aber Anm.476).

⁴⁷⁹ "... if ... consistent with the policy and the law of the United States"; so die Formulierung im Restatement (Anm.332) § 43, S.140ff. (mit Hinweisen auf ältere gleichlautende Rechtsprechung). Wort- oder inhaltsgleich haben die Gerichte diese Formel übernommen, so z. B.: *Republic of Iraq v. First National City Bank*, 353 F.2d 47, 51 (2d Cir.1965) (Revision abgelehnt: 382 U.S. 1027 (1966)); *Menendez v. Saks and Company*, 485 F.2d 1355, 1364 (2d Cir.1973) (insoweit vom Supreme Court nicht beanstandet, siehe *Alfred Underhill of London v. Republic of Cuba*, 425 U.S. 682 (1976)); *United Bank Ltd. v. Cosmic Intern., Inc.*, 542 F.2d 868, 872f. (2d Cir.1976); *Maltina Corporation v. Cawy Bottling Company*, 462 F.2d 1021 (5th Cir.1972) jeweils mit weiteren Nachweisen.

In allen Entscheidungen und im Restatement wird auch herausgestellt, daß hier die Act of State Doctrine und das "Hickenlooper" oder "Sabbatino Amendment" (22 USCA § 2370 (e) (2)) nicht anwendbar sind; sie sind ausdrücklich beschränkt auf Akte fremder Staaten in ihrem eigenen Hoheitsbereich; anders die Darstellung bei Goldman (Anm.175), S.315f.

⁴⁸⁰ Vgl. die in Anm.479 genannten Entscheidungen.

⁴⁸¹ 301 U.S. 324 (1937).

⁴⁸² 315 U.S. 203 (1942).

den war. Nur so konnte aber das Litvinov-Abkommen zwischen den USA und der UdSSR⁴⁸³ erfüllt und das Vermögen noch zu Entschädigungszwecken verwendet werden; letztlich wurde dadurch also doch Übereinstimmung »mit der Politik und den Gesetzen der Vereinigten Staaten« erzielt⁴⁸⁴. Die Verstaatlichung bestimmter, niederländischen Staatsbürgern zustehenden Forderungen durch die niederländische Exilregierung in London 1940 wurde vom Court of Appeals of New York auch bezüglich im Staat New York belegener Forderungen anerkannt⁴⁸⁵, obwohl keine Entschädigung vorgesehen war. Die Vereinbarkeit mit der *public policy* des Gerichtsstaats ließ sich damit begründen, daß die Enteignung ausdrücklich zum Schutz der Forderungsinhaber vor dem Zugriff der deutschen Besatzungsmacht geschah und die Forderungen später wieder zurückübertragen werden sollten. Wenn in dieser Entscheidung noch eine ausdrückliche Erklärung des die Schritte der niederländischen Exilregierung begrüßenden US-Außenministeriums eine – wenn auch nur geringe – Rolle spielte, so wurden 1981 kubanische Konfiskationen von in den USA belegtem Vermögen ohne Stellungnahme der Regierung mit der Begründung anerkannt⁴⁸⁶, das Geld könne dann ja für Entschädigungszwecke zur Verfügung stehen. So würden die politischen Ziele der USA nicht nur nicht verletzt, sondern sogar gefördert. Eine wichtige Rolle spielte auch das interessante Argument, die früheren Eigentümer des hier betroffenen Vermögens hätten mehr als 20 Jahre Zeit gehabt, sich mit Gegenforderungen in die Prozesse der für den kubanischen Staat handelnden Banco Nacional einzuschalten, was jedoch nie geschehen sei. Hiermit sollte wohl der konfiskatorische Charakter der Enteignungen zumindest in den Hintergrund gedrängt werden, um die extraterritoriale Wirkung leichter anerkennen zu können. Jedenfalls läßt sich aus der eine einheitliche Linie verfolgenden Rechtsprechung der USA schließen, daß dort die Frage der Zahlung einer Entschädigung ein ganz entscheidendes Kriterium ist und daß bei ausreichender Entschädigung ausländischen Verstaatlichungsmaßnahmen wohl extraterritoriale Wirkung zugesprochen würde⁴⁸⁷.

⁴⁸³ Dazu H. Steiner/D. F. Vagts, *Transnational Legal Problems* (2. Aufl. 1976), S. 598; weitere Hinweise bei Rigaux/Verhoeven (Anm. 307), S. 493 Anm. 42.

⁴⁸⁴ Vgl. zur Interpretation dieser beiden Entscheidungen *Republic of Iraq v. First National City Bank*, 353 F.2d 47, 52 (2d Cir. 1965) mit weiteren Nachweisen.

⁴⁸⁵ *Anderson v. N.V. Transandine Handelsmaatschappij*, 43 N.E.2d 502, 507; vgl. auch die englische Entscheidung *Lorentzen v. Lydden & Co.* (Anm. 478), die sich auf das erstinstanzliche Urteil in dieser Sache bezieht.

⁴⁸⁶ *Banco Nacional de Cuba v. Chemical Bank New York*, 658 F.2d 903, 909 (2d Cir. 1981).

⁴⁸⁷ So im Ergebnis auch Gutachten der US-Anwälte Cleary, Gottlieb, Steen and Hamil-

Der Supreme Court of Canada hat 1949 einem estnischen Verstaatlichungsgesetz von 1940, das eine 25%ige Entschädigung vorsah, extraterritoriale Wirkungen verwehrt wegen der "evident confiscatory nature", die gegen die kanadische *public policy* verstoße⁴⁸⁸. Auch hier hat also die Frage der Entschädigung eine so überragende Rolle gespielt, daß man die Anerkennung extraterritorialer Effekte bei ausreichender Entschädigung erwarten kann.

Die deutsche Rechtsprechung ähnelt in ihrer Rigorosität gegenüber dieser Frage auf den ersten Blick eher der französischen und belgischen. Die Gründe, auf die das Territorialitätsprinzip als solches gestützt wird⁴⁸⁹, lassen keine Differenzierung hinsichtlich einer Entschädigung erkennen. Außerdem sprechen viele Entscheidungen ganz generell von der territorialen Begrenzung von Enteignungen⁴⁹⁰ oder – allgemein – Staatshoheitsakten⁴⁹¹. Es dürfte jedoch mehr als nur Zufall sein, daß sich diese Terminologie überwiegend in den älteren Urteilen findet, während die neueren Entscheidungen zum größten Teil nur noch von Konfiskationen⁴⁹² sprechen und so stillschweigend eine andere Behandlung von Enteignungen gegen Entschädigung offenlassen⁴⁹³. Dies geschah in einer Entscheidung aus dem Jahr 1961 sogar ausdrücklich⁴⁹⁴. An anderer Stelle stützt der Bundesge-

ton (zitiert in *Le Soir* vom 10.11.1981, S.29); Ira Millstein, Tagungsbeitrag, in Matthias (Anm.425), S.641 I.Sp., die zusätzlich darauf hinweist, ein weiteres Kriterium sei, ob die Verstaatlichung durch eine demokratisch gewählte Regierung vorgenommen werde; anderer Ansicht (d.h. keine Anerkennung, unabhängig von einer Entschädigung) H. S. Scott/D. Nedjar, *Attention à l'Amérique*, *Le Monde* vom 10.11.1981, S.2 (ohne Begründung).

⁴⁸⁸ *Estonian Estate Cargo and Passenger S. S. Line v. Laane and Baltser (The Elise)* (1949) S.C.R. 530, 538 = ILR Bd.15 (1948), S.176, 200.

⁴⁸⁹ Siehe oben S.283.

⁴⁹⁰ BGHZ 12, 79, 84; 25, 127, 129; 31, 168, 171.

⁴⁹¹ BGHZ 5, 27, 34f.; 25, 134, 143; ähnlich BGHZ 31, 367, 371.

⁴⁹² Entgegen W. Flume, *Juristische Person und Enteignung im Internationalen Privatrecht*, in: *Internationales Recht und Wirtschaftsordnung*, Festschrift für F. A. Mann zum 70. Geburtstag am 11. August 1977, hrsg. von W. Flume [et al.] (1977), S.143, 144 Anm.1, wird überwiegend – auch an den von ihm zitierten Stellen – zwischen Enteignungen und Konfiskationen begrifflich unterschieden; nur hinsichtlich der Rechtsfolgen wird beides oft gleichbehandelt. Wie Flume jedoch M. Ferid, *Internationales Privatrecht (Juristische Arbeitsblätter, Sonderheft 13)* (1975), S.199 (Nr.7–122); Kegel (Anm.427), S.509; Stoll (Anm.427) Anm.201.

⁴⁹³ BGHZ 32,256,259; 33,195,197; 56,66,69; 62,340,343; allgemein (»Enteignungen und Beschlagnahmen«) jedoch wieder BGH, WM Jg.31 (1977), S.730,732f.

⁴⁹⁴ BGH in *Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1961–1965*, *Fontes Iuris Gentium, Series A Sectio II Tomus 5* (1978), S.253 = ILR Bd.32 (1966), S.30: »Es kann dahingestellt bleiben, ob die tschechoslowakischen Sozialisierungsmaßnahmen der Jahre 1945 und 1946, soweit sie extraterritoriales Vermögen betrafen, außerhalb des Hoheitsbe-

richtshof die Anwendung der Spaltungstheorie auf indirekte Verstaatlichungen nach Darstellung auch der Gegenansicht letztlich allein auf folgende Begründung: »Sie führt zu gerechteren Ergebnissen, weil sie unrechtmäßige Eingriffe eines Staates in den Hoheitsbereich anderer Staaten verhindert und die Aktionäre vor entschädigungsloser Enteignung in Schutz nimmt«⁴⁹⁵. Hier zeigt sich deutlich, welche entscheidende Rolle die Frage der Entschädigung spielt. Auch hat sich die deutsche Rechtsprechung noch nie mit den weitgehend ungelösten Problemen auseinandersetzen müssen, die auf die Spaltungstheorie im Fall einer Entschädigungszahlung zukommen⁴⁹⁶. Wenn man einem entschädigten ehemaligen Eigentümer die Berufung auf seine Rechte an einer Spaltgesellschaft wegen bösen Glaubens abschneiden wollte⁴⁹⁷, bliebe praktisch für eine solche Spaltgesellschaft kein Raum mehr, und eine Anerkennung der extraterritorialen Wirkung würde sich schon deshalb aufdrängen. Obwohl eine Prognose schwieriger ist als im Fall der US-Rechtsprechung, so ist doch zumindest zu erkennen, daß die Stellungnahme des Bundesgerichtshofs zu extraterritorialen Enteignungen gegen Entschädigung noch offen ist⁴⁹⁸.

Ähnliches – wenn nicht noch eindeutiger – läßt sich über die österreichische Rechtsprechung sagen, die dem Merkmal der Entschädigungslosigkeit immer das Hauptgewicht beigemessen hat. So hat der Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 1959 mehrfach den Grundsatz der Nichtanerkennung extraterritorialer Effekte ausdrücklich auf »entschädigungslose Konfiskationen« bezogen, ohne andere Enteignungen auch nur zu erwähnen⁴⁹⁹. Ebenso entschied der Oberste Gerichtshof 1961: »Nach der ständigen Rechtsprechung des OGH erfaßt die Konfiskation nur das im konfiszierenden Staat befindliche Vermögen, nicht aber das

reichs der ČSR um deswillen anzuerkennen waren, weil sie von einer demokratischen Republik getroffen wurden und die Entschädigung immerhin eines Teils der betroffenen Personen vorsahen«. Diese Entscheidung wird manchmal als ein Beispiel dafür zitiert, daß der BGH sogar im Fall von Enteignungen, bei denen für bestimmte Aktionäre eine Entschädigung vorgesehen war, eine extraterritoriale Wirkung nicht anerkannt habe; so Goldman (Anm.175), S.317; Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.59 (Nr.23). Jedoch hat der BGH (a.a.O., S.254) ausdrücklich betont, daß wegen besonderer Umstände »aus einem Zwangseingriff, der ursprünglich als Sozialisierung gegen Entschädigung immerhin einzelner Aktionäre vorgesehen war, eine entschädigungslose Enteignung geworden« sei.

⁴⁹⁵ BGHZ 32, 256, 261.

⁴⁹⁶ Vgl. z. B. Coing (Anm.324), S.384.

⁴⁹⁷ So Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.60 (Nr.26).

⁴⁹⁸ So im Ergebnis auch Coing (Anm.324), S.384 l.Sp.; ähnlich Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.59f. (Nr.22ff.); anders (keine Anerkennung unabhängig von Entschädigung) W. Wengler, Internationales Privatrecht, Bd.2 (1981), S.1105f. Anm.60.

⁴⁹⁹ Amtliche Sammlung, Jg. 14 (1959) Nr.5062 (A), S.718, 721f.

österreichische Vermögen der Gesellschaft. Dabei ist die entschädigungslose Vermögensentziehung das Entscheidende und nicht die juristische Form, in der die Konfiskation vor sich geht⁵⁰⁰. Durch die Berufung auf den *ordre public* im Zusammenhang mit der entschädigungslosen Enteignung von Auslandsvermögen⁵⁰¹ wird der Eindruck, bei ausreichender Entschädigung werde anders entschieden, noch verstärkt.

Es läßt sich insgesamt zwar kein eindeutiger allgemeiner Trend in den hier behandelten Staaten erkennen, inwieweit bei Zahlung einer Entschädigung von dem ansonsten überwiegend streng angewandten Territorialitätsprinzip abgewichen wird. Viele Gründe, die im folgenden kurz dargestellt werden sollen, sprechen jedoch für eine Lockerung des Territorialitätsprinzips unter besonderer Berücksichtigung der Zahlung einer Entschädigung, wobei die dargestellte Rechtsprechung einem solchen Ergebnis jedenfalls keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstellt; sie ließe genügend Raum für ein *distinguishing* gegenüber den bisher entschiedenen Konfiskationsfällen.

4. Ausgangspunkt ist das heute grundsätzlich nicht mehr bestrittene Recht jedes Staats, auf Grund seiner territorialen Souveränität in seinem Herrschaftsbereich das wirtschaftliche System zu schaffen, das er für richtig hält, und auch Nationalisierungen vorzunehmen⁵⁰². Dieses Recht würde jedoch angesichts der weitreichenden Auslandsverflechtungen gerade der großen Unternehmen, die – wie nicht nur das französische Beispiel zeigt – ein besonders verlockendes Verstaatlichungsobjekt darstellen, weitgehend entwertet⁵⁰³, wenn der Enteignungsstaat selbst bei Zahlung ausreichender Entschädigung nur vor die Wahl gestellt werden könnte, entweder die Zerschlagung der Unternehmen als wertvolle Wirtschaftseinheiten⁵⁰⁴ und damit auch das Abschneiden wichtiger Auslandsverbindungen in Kauf zu nehmen oder sich auf langwierige Verhandlungen

⁵⁰⁰ Österreichische Juristen-Zeitung, Jg.29 (1961), Evidenzblatt Nr.354, S.462 I.Sp.

⁵⁰¹ OGH vom 9.12.1965, 5 Ob 304/65, wiedergegeben in ZRvgl. Jg.10 (1969), S.143, 145.

⁵⁰² Besonders deutlich Dupuy (Anm.332), S.21 (Nr.59); Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.159ff.

⁵⁰³ Vgl. Nguyen Quoc Vinh/Franck (Anm.115), V2; Dohm (Anm.420), S.444 (der daraus jedoch keine Konsequenzen zieht).

⁵⁰⁴ Vgl. zu diesem Aspekt auch I. Seidl-Hohenveldern, Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht (Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Bd.23) (1952), S.183 Anm.21 (mit anschaulichem Hinweis auf die Mitverstaatlichung der auf dem Kontinent befindlichen Lagerschuppen und Verladeeinrichtungen der verstaatlichten britischen Eisenbahngesellschaften, deren Anerkennung nie zweifelhaft war).

mit allen betroffenen Staaten einzulassen⁵⁰⁵, die dazu keinesfalls irgendwie gezwungen werden könnten.

Unter diesem Gesichtspunkt wäre es zu eng, nur die Territorialhoheit der betroffenen Staaten über die jeweils bei ihnen belegenen Vermögensteile nebeneinanderzustellen. Vielmehr sind die Unternehmenseinheit und die Personalhoheit des Enteignungsstaats über die gesamte⁵⁰⁶ Unternehmensgesellschaft ebenso zu berücksichtigen. Diese Personalhoheit wäre noch nicht gegeben, wenn es sich um ein Unternehmen mit Sitz im Ausland handelte, dessen einziges Band zum Enteignungsstaat die Staatsangehörigkeit seiner Eigentümer wäre. Entscheidend ist vielmehr der Sitz im Inland, wobei hier offenbleiben soll, ob zusätzlich noch die Staatsangehörigkeit der Mehrheitseigentümer die des Enteignungsstaats sein muß. Denn diese Voraussetzung ist bei allen vom französischen Gesetz betroffenen Unternehmen gegeben, und jedenfalls bei Vorliegen beider Merkmale⁵⁰⁷ ist eine genügend enge Verbindung zum Enteignungsstaat vorhanden, um der Personalhoheit über das Unternehmen in seiner Gesamtheit ein entscheidendes Gewicht zukommen zu lassen.

Kernpunkt ist also der Ausgleich zwischen dieser umfassenden Personalhoheit des Enteignungsstaats und der Territorialhoheit des anderen

⁵⁰⁵ Für eine solche Verhandlungslösung mit dem Ziel vertraglicher Anerkennung extraterritorialer Wirkungen Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.61ff. (Nr.30ff.) (für die Bundesrepublik Deutschland); Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.498 (Nr.29) (für Belgien); vgl. allgemein auch Goldman (Anm.175), S.328f.

⁵⁰⁶ Vgl. dazu Goldman, S.322; P. Mayer, *Droit international privé* (1977), S.469ff. (Nr.643ff.) mit Einschränkungen bei selbständigen Tochterunternehmen; R. Serick, *Zur Konfiskation von Mitgliedschaftsrechten*, *Juristenzeitung*, Jg.11 (1956), S.198, 200f. Hier ist nicht nur die Frage gemeint, nach welcher Rechtsordnung sich das gesellschaftsrechtliche Schicksal eines Unternehmens richtet; vgl. aber O. Lieberknecht, *Die Enteignung deutscher Mitgliedschaftsrechte an ausländischen Gesellschaften mit in Deutschland belegenen Vermögen* (II), *NJW* Jg.9 (1956), S.931, 934 I.Sp. Vgl. auch G. Kuhn, *Die Enteignung deutscher Beteiligungen an österreichischen Aktiengesellschaften mit deutschem Vermögen*, *WM* Jg.10 (1956), S.2, 6f., und Stoll (Anm.427), Anm.207, die jedoch letztlich der Territorialhoheit zu pauschal den Vorrang einräumen. – Zu einer ähnlichen »Auflockerung« der Territorialhoheit in Fragen der Jurisdiktion vgl. D. Welp, *Internationale Zuständigkeit über auswärtige Gesellschaften mit Auslandstöchtern im US-amerikanischen Zivilprozeß* (Schriften zum Internationalen Recht, Bd.26) (1982), S.86f.

⁵⁰⁷ Vgl. BGHZ 62, 340, 343, wo ausdrücklich offengelassen wird, ob eine extraterritoriale Wirkung einer indirekten Verstaatlichung auch dann ausgeschlossen bleiben soll, wenn sich die entzogenen Mitgliedschaftsrechte ganz oder überwiegend in der Hand von Angehörigen des Konfiskationsstaats befanden. Vgl. hierzu Behrens (Anm.328), S.98f., der dieser Einschränkung jedoch keine Bedeutung beimißt. Ausdrücklich anders als der BGH, d.h. die Staatsangehörigkeit der Aktionäre spiele keine Rolle, (österreichischer) OGH, *ZRvgl.* Jg.10 (1969), S.143, 145.

Staats über das bei ihm belegene⁵⁰⁸ Vermögen des Unternehmens. Diese Territorialhoheit und damit die Souveränität des betreffenden Staats wären in ausreichendem Maß gewahrt, wenn seine eigenen Gerichte die Voraussetzungen für die Anerkennung der extraterritorialen Wirkung überprüfen und sie gegebenenfalls aussprechen würden, anstatt sie mehr oder weniger kategorisch abzulehnen. Dies geschähe nach dem internen Kollisionsrecht des jeweiligen Staats, dem es völkerrechtlich unbenommen bliebe, durch Erlaß entsprechender Vorschriften eine solche Anerkennung zu verhindern⁵⁰⁹; so etwas ist jedoch, soweit ersichtlich, jedenfalls in kodifiziertem Recht bisher in keinem Land geschehen⁵¹⁰. Eine solche gerichtliche Kontrolle wäre von seiner Technik her vergleichbar mit dem Verfahren bei der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile⁵¹¹. Die Souveränität des anerkennenden Staats wäre zusätzlich dadurch geschützt, daß das bei ihm belegene Vermögen nur im Rahmen seiner Rechtsordnung genutzt werden könnte; vor allem bliebe auf die auf seinem Territorium befindlichen Tochtergesellschaften weiterhin sein gesamtes Konzern- und Wettbewerbsrecht anwendbar⁵¹². Insofern stellt sich die Situation nicht anders dar als bei einem Kauf durch den Enteignungsstaat oder ein von ihm beherrschtes Unternehmen⁵¹³. Allein auf Grund der Art des Erwerbs darin

⁵⁰⁸ Diese Belegenheit soll gar nicht in Frage gestellt werden; vgl. aber Lewald (Anm.456).

⁵⁰⁹ Konsequenterweise wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang jedoch eine Zurückhaltung jedes Staats gegenüber der – rechtlich durchaus zulässigen – Verstaatlichung von bei ihm belegenen Vermögen, das Ausländern gehört, so wie es Frankreich praktiziert hat; vgl. auch Goldman (Anm.175), S.322.

⁵¹⁰ Jedoch gibt es in Spanien Beschränkungen für die Tochtergesellschaften verstaatlichter ausländischer Muttergesellschaften. Die Bestimmungen über die Hinfälligkeit der Investitionsgenehmigungen in Spanien in solchen Fällen scheinen jedoch nicht angewandt worden zu sein. Vgl. HBl. vom 1.9.1982, S.12; siehe auch Dailly (Anm.1), S.229.

⁵¹¹ Vgl. dazu Goldman (Anm.175), S.325, der jedoch nicht zu berücksichtigen scheint, daß es im Fall von Verstaatlichungen ja auch nicht um einen automatischen extraterritorialen Effekt geht, sondern um eine Anerkennung auf Grund einer Gerichtsentscheidung bei Vorliegen der Voraussetzungen.

⁵¹² Vor allem darauf weist Behrens (Anm.328), S.75f., hin; vgl. auch Goldman, S.324.

⁵¹³ Goldman, S.323. Selbst in einem solchen Fall des Kaufs für das deutsche Recht wegen der Besonderheiten des Art. 15 Grundgesetz verfassungsrechtliche Bedenken zu sehen (so U. Schneider, Deutsche Außenstelle für Frankreichs Wirtschaft, HBl. vom 8.2.1983, S.3, zu der vorübergehend geplanten Fusion von Thomson-Brandt und Grundig), erscheint angesichts der Freiwilligkeit des Verkaufs zu weitgehend. Vgl. auch Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.60 (Nr.25), der gerade im zwangsweisen Erwerb den nicht anerkennungsfähigen »artfremden Akt« sieht. Außerdem dürfte Art. 15 Grundgesetz – wenn überhaupt – nur die deutsche Staatsgewalt an anderen Formen des Unternehmenserwerbs hindern; vgl. auch

einen nicht anerkennungsfähigen »artfremden Akt« zu sehen⁵¹⁴, erscheint in dieser Form zu pauschal. Ob ein solcher Akt vorliegt, sollten angesichts der dargestellten ausreichenden Rücksicht auf die Staatensouveränität noch andere Merkmale mitentscheiden.

Auch mit den übrigen, bisher von den Gerichten bereits verwendeten Begründungen des Territorialitätsprinzips wäre ein solches qualifiziertes gerichtliches Anerkennungsverfahren vereinbar. Die Situs-Regel gilt ohnehin nicht absolut, sondern kennt zahlreiche Ausnahmen⁵¹⁵. Das Prinzip der Nichtanwendung ausländischen öffentlichen Rechts wird in der Literatur weitgehend abgelehnt und auch von der Rechtsprechung nicht immer eingehalten⁵¹⁶.

Als Kriterien für die Anerkennung extraterritorialer Wirkungen bieten sich die von Behrens⁵¹⁷ vorgeschlagenen Ansätze an⁵¹⁸. Danach sollen

Anm.521. Gegen Schneider auch L. Gramlich, Argumente gegen Thomson-Brandt sind mit dem Grundgesetz nicht zu belegen, HBL. vom 11./12.3.1983, S.18.

⁵¹⁴ So Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.60 (Nr.25).

⁵¹⁵ Vgl. Behrens (Anm.328), S.33 mit Nachweisen.

⁵¹⁶ Vgl. Behrens, S.64; Kegel/Seidl-Hohenveldern (Anm.415), S.240; P. Lalive, Sur l'application du droit public étranger, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Bd.27 (1971), S.103ff.; P. Lalive, L'application du droit public étranger, Annuaire de l'Institut de Droit International, Bd.56 (1975), S.219ff.; Münch (Anm.417), S.449ff.; siehe auch die Resolution des Institut de Droit International vom 11.8.1975 (Anm.518).

⁵¹⁷ Behrens (Anm.328), S.87ff., 107ff.

⁵¹⁸ Sie stützen sich vor allem auf H.-G. Koppensteiner, Enteignungs- oder Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften, Kollisions- und gesellschaftsrechtliche Aspekte unter besonderer Berücksichtigung der Entziehung von Mitgliedschaftsrechten, Ber.DGV Heft 13 (1974), S.65, 81ff.; Rudolf (Anm.428), S.40f. – Selbst ein so entschiedener Vertreter der Spaltungstheorie wie Seidl-Hohenveldern tritt ein für eine Anerkennung extraterritorialer Verstaatlichungen bei Respektierung der *public policy*, vor allem bei Zahlung einer Entschädigung (Anm.504, S.179ff.); ähnlich: Diskussionsbeitrag, Ber.DGV Heft 13 (1974), S.103; anders jedoch ders. (Anm.341) Rdnr.1146, S.288, und (Anm.346), S.59f. (Nr.24f.) (keine Anerkennung möglich); vgl. auch Seidl-Hohenveldern (Anm.427), S.265ff., wo dem Territorialitätsprinzip der Vorrang vor einer pragmatischeren Lösung mit Hilfe des *ordre public* gegeben wird. – Vgl. auch G. Beitzke, Diskussionsbeitrag, Ber.DGV Heft 13 (1974), S.108; Coing (Anm.324), S.384 (speziell zum französischen Verstaatlichungsgesetz); G. Kegel, Probleme des internationalen Enteignungs- und Währungsrechts (Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 40) (1956), S.10, die sich ebenfalls für eine Anerkennung vor allem bei Zahlung ausreichender Entschädigung aussprechen; anders jedoch Kegel (Anm.427), S.509; ders., in: H. T. Soergel/W. Siebert, Bürgerliches Gesetzbuch, Bd.7 (10. Aufl. 1970), Vor Art.7 EGBGB Anm.518, 555; Ferid (Anm.492); Flume (Anm.492), S.144f.; Großfeld (Anm.449), Anm.426; Mann (Anm.427), S.11; L. Raape, Internationales Privatrecht (5. Aufl. 1961), S.664; Stoll (Anm.427), Anm.201 (keine Anerkennung, auch bei Entschädigung).

zunächst als Voraussetzungen für die Verweisung auf das ausländische Enteignungsrecht folgende Punkte zu prüfen sein: (1) Rechtmäßigkeit der Maßnahme nach dem Recht des Enteignungsstaats, (2) extraterritorialer Geltungsanspruch des ausländischen Enteignungsgesetzes, (3) enger territorialer Bezug des nationalisierten Vermögens zum Enteignungsstaat, (4) Vollzug der Verstaatlichung innerhalb der Grenzen des Enteignungsstaats, (5) grundsätzliche Zulässigkeit ähnlicher Verstaatlichungsmaßnahmen nach dem Recht des Gerichtsstaats und (6) Gegenseitigkeit. Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist als nächster Schritt die Anwendung des ausländischen Enteignungsgesetzes am innerstaatlichen *ordre public* zu kontrollieren; hierbei steht dann die Entschädigungsfrage im Vordergrund⁵¹⁹.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich bereits, daß das französische Verstaatlichungsgesetz die ersten vier Punkte erfüllt. Der fünfte dürfte in den meisten Ländern ebenfalls keine Schwierigkeiten bereiten⁵²⁰; für die Bundesrepublik Deutschland sei auf Art. 15 Grundgesetz verwiesen, ohne daß

Für Anerkennung (in anderen Rechtsordnungen) von extraterritorialen Enteignungen mit Entschädigung: allgemein A. K. Boye, *L'acte de nationalisation* (Tiers Monde en marche, Bd.3) (1979), S.185. Für England Wolff (Anm.478), anders für Deutschland ders., *Das internationale Privatrecht Deutschlands* (2.Aufl.1949), S.151. Für Frankreich Mayer (Anm.506), S.469f. (Nr.643) (aber einschränkend, jedenfalls für direkte Verstaatlichungen, S.471, Nr.645); ausdrücklich anderer Ansicht (auf die Belanglosigkeit der Entschädigung hinweisend): Batiffol/Lagarde (Anm.339) Nr.523, S.171; Loussouarn/Drago/Delvolvé (Anm.118), S.162ff.

Für Anerkennung extraterritorialer Wirkungen unter bestimmten Voraussetzungen allgemein auch U. Drobniç, *Comments on Art.7 of the Draft Convention*, in: *European Private International Law of Obligations*, hrsg. von O. Lando/B. von Hoffmann/K. Siehr (Materialien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Bd.23) (1975), S.82ff.; F. Fickel, *Enteignungsrecht und Internationales Privatrecht*, RIW/AWD Jg.20 (1974), S.69f. mit weiteren Nachweisen; W. Wengler, *Les principes généraux du droit international privé et leurs conflits*, R.C.D.I.P. Bd.41 (1952), S.595, 606ff.; K. Zweigert, *Buchbesprechung in RabelsZ Jg.13 (1940/41)*, S.298, 299; ders., *Nichterfüllung auf Grund ausländischer Leistungsverbote*, RabelsZ Jg.14 (1942), S.283, 288ff.; Lalive, *Annuaire (Anm.516)*, S.255; *Resolution des Institut de Droit International vom 11.8.1975*, *Annuaire (Anm.516)*, S.550, 552: «A. II. Le prétendu principe de l'inapplicabilité a priori du droit public étranger, comme celui de son absolue territorialité, principe invoqué, sinon appliqué, par la jurisprudence et la doctrine de certains pays: a) n'est fondé sur aucune raison théorique ou pratique valable, b) fait souvent double emploi avec les principes de l'ordre public, c) est susceptible d'entraîner des résultats peu souhaitables et peu conformes aux exigences actuelles de la collaboration internationale».

⁵¹⁹ Zum *ordre public* siehe unten S.301f.

⁵²⁰ Für die Benelux-Staaten siehe jedoch Burghardt (Anm.288), S.56.

eine genaue Einhaltung der Voraussetzungen dieser Vorschrift erforderlich wäre⁵²¹.

Problematisch erscheint jedoch das Erfordernis der Gegenseitigkeit. Wenn man es streng anwendete, würde an diesem Punkt die Anerkennung wohl scheitern, da eine entsprechende Behandlung ausländischer Enteignungen durch die französischen Gerichte nach den bisher entschiedenen Fällen mehr als fraglich ist⁵²². Sie ist jedoch nach französischem Recht nicht ausgeschlossen, und nur hierauf kann es ankommen⁵²³. Sonst könnte es passieren, daß selbst bei grundsätzlicher Bereitschaft zur Anerkennung diese nicht erfolgt, da kein Gericht eines einzigen Landes den ersten Schritt zu tun wagt. Ein so lockeres Gegenseitigkeitserfordernis erfüllt völlig seinen Zweck, nämlich einen Anreiz zur Bereitschaft gegenseitiger Anerkennung zu bieten⁵²⁴. Strengere Anforderungen an dieser Stelle wären auch systemwidrig im Zusammenhang mit den übrigen Voraussetzungen.

Es müßte danach also für die Gerichte möglich sein, alle extraterritorialen Wirkungen des französischen Verstaatlichungsgesetzes anzuerkennen, ohne daß vorher bilaterale Verträge erforderlich wären⁵²⁵. Grundsätzlich wären jedoch nicht nur klare innerstaatliche Normen wünschenswert⁵²⁶, sondern ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag zur allgemeinen Regelung solcher Fälle.

e) Ordre public

Eine andere Form der Auslandsberührung als in der Frage der territorialen Reichweite ergibt sich, wenn Vermögensgegenstände verstaatlichter Unternehmen nach der Verstaatlichung aus Frankreich ins Ausland gelangen und dort Gegenstand eines Rechtsstreits werden, in dem es auf die Wirksamkeit des Eigentumsübergangs auf den Staat ankommt. Es handelt sich hierbei um die kollisionsrechtliche Anerkennung der auf das verstaatlichende Land beschränkten Wirkung der Maßnahme. Diese Anerkennung erfolgt grundsätzlich, vorbehaltlich der Vereinbarkeit mit dem *ordre public* des Gerichtsstaats.

⁵²¹ Behrens (Anm.328), S.90; anderer Ansicht wäre hier wohl Schneider (Anm.513). Dazu, daß auch Art.14 Grundgesetz einer Anerkennung grundsätzlich nicht entgegensteht, siehe Behrens (Anm.328), S.77 ff.

⁵²² Vgl. oben S.290f.

⁵²³ Ähnlich auch Behrens (Anm.328), S.90f.; Koppenssteiner (Anm.518), S.82, 95.

⁵²⁴ Vgl. Seidl-Hohenveldern (Anm.504), S.183.

⁵²⁵ Zur Vertragslösung vgl. die Nachweise in Anm.505.

⁵²⁶ So Coing (Anm.324), S.383 I.Sp.

Im Kollisionsrecht der USA spielt hier die Act of State Doctrine⁵²⁷ die entscheidende Rolle, nach der Hoheitsakte fremder Staaten auf ihrem Territorium nicht von US-Gerichten überprüft werden können, es sei denn – so die Ergänzung durch das "Hickenlooper" oder "Sabbatino Amendment"⁵²⁸ – sie seien völkerrechtswidrig. Nach den Ausführungen über den fremdenrechtlichen Mindeststandard⁵²⁹ dürfte einer Anerkennung durch US-Gerichte also nichts im Weg stehen⁵³⁰.

Zumindest⁵³¹ in der Bundesrepublik Deutschland bilden wegen des in Art.30 EGBGB erwähnten Verstoßes »gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes« über Art.25 Grundgesetz auch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts einen Bestandteil des *ordre public*⁵³². Darüber hinaus ist der hier eingehaltene Maßstab des Art.14 Abs.3 Satz 3 Grundgesetz⁵³³ von besonderer Bedeutung.

Die im Zusammenhang mit dem *ordre public* auftretenden Fragen sollen hier nicht weiter vertieft werden. Hingewiesen sei nur noch darauf, daß auch nach den Rechtsordnungen anderer Staaten eine Anerkennung der innerstaatlichen Wirkungen der französischen Nationalisierungen wahrscheinlich erscheint⁵³⁴.

VI. Schlußbetrachtungen

Sowohl aus der Sicht des französischen Verfassungsrechts als auch des Europa- und des Völkerrechts sind also keine Einwände gegen das Gesetz zu erheben. Trotz gewisser Unsicherheiten in der Prognose müßte auch die gerichtliche Anerkennung im betroffenen Ausland unproblematisch sein. Wohl selten hat ein Gesetz so viele juristische Hürden nehmen müssen wie das Verstaatlichungsgesetz, das viermal formell überprüft worden ist: der erste Entwurf und die endgültige Fassung jeweils vom Conseil d'Etat und

⁵²⁷ Ausführlich Steiner/Vagts (Anm.483), S.672 ff.

⁵²⁸ 22 USCA § 2370 (e) (2).

⁵²⁹ Siehe oben S.271 ff.

⁵³⁰ So auch Gutachten der US-Anwälte (Anm.487), das sogar noch auf der Grundlage der zunächst vorgesehenen ungünstigeren Entschädigungsregelung erstellt wurde.

⁵³¹ Vgl. Rigaux/Verhoeven (Anm.307), S.495 (Nr.16), die allgemein annehmen, es sei schwierig, die Anerkennung einer völkerrechtsgemäßen Verstaatlichungsmaßnahme noch wegen Verstoßes gegen den internen *ordre public* abzulehnen.

⁵³² Zum *ordre public* im Zusammenhang mit Verstaatlichungen (auch zu der für die Berufung auf den *ordre public* erforderlichen Inlandsbeziehung) vgl. Behrens (Anm.328), S.51 ff.; Seidl-Hohenveldern (Anm.346), S.55 f. (Nr.8 ff.).

⁵³³ Siehe oben S.274.

⁵³⁴ Vgl. auch Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.78.

vom Conseil constitutionnel. Vor allem die beiden Entscheidungen des Conseil constitutionnel, entworfen von Georges Vedel als Berichtersteller⁵³⁵, haben zur juristischen Absicherung beigetragen. Die Kritik an der häufig äußerst knappen Begründung – dies ist aber eher eine Besonderheit französischer Rechtsprechung überhaupt – kann nicht verkennen, daß es sich um besonders gründlich vorbereitete Entscheidungen handelt. Allein die erste hat die ungewöhnlich hohe Zahl von neun Beratungen erfordert⁵³⁶, und beide sind nach französischen Maßstäben sehr lang. Über die Bedeutung für den konkreten Fall hinaus haben sie das französische Verfassungsrecht, besonders natürlich in der Frage des Eigentumsschutzes und der Einordnung der Erklärung von 1789, entscheidend und grundlegend weiterentwickelt, ohne mit früherer Rechtsprechung zu brechen.

Die zweite Entscheidung erweckt jedoch überwiegend den Eindruck, als hätten die Antragsteller in einer letzten Anstrengung versucht, das Gesetz mit teilweise weit hergeholt erscheinenden Argumenten doch noch zu verhindern. Einige Punkte⁵³⁷ hätten sogar bereits gegenüber dem ersten Gesetzentwurf vorgebracht werden können, was sie nicht gerade überzeugender erscheinen läßt. Jedoch hat das zweite Verfahren sicher allein schon dadurch positiv gewirkt und weiteren Diskussionen vorgebeugt, daß nunmehr ein Gesetz verkündet werden konnte, das in allen Punkten vom Conseil constitutionnel ausdrücklich für verfassungsgemäß erklärt worden war.

Insgesamt fällt die auch politisch bedeutsame Ausgewogenheit der Entscheidungen auf. Die keineswegs »linker« Ideen verdächtigen Mitglieder des Conseil constitutionnel⁵³⁸ haben weitreichende Nationalisierungen grundsätzlich für zulässig erklärt und dabei gleichzeitig in wichtigen Einzelheiten Änderungen erzwungen, vor allem in der Entschädigungsfrage. »Nein zum Sozialismus, ja zu sozialistischen Maßnahmen, wenn es das Parlament für notwendig hält«, wie es das ehemalige Mitglied des Conseil constitutionnel, François Luchaire, ausgedrückt hat⁵³⁹. Man kann keinesfalls behaupten, der Conseil constitutionnel habe mit seiner ersten Ent-

⁵³⁵ Luchaire, Anmerkungen (Anm.128), S.84.

⁵³⁶ Abstimmungsergebnisse sind nicht nach außen gedrungen.

⁵³⁷ Conseil constitutionnel, J.O. vom 12.2.1982, S.561 l.Sp.: Beanstandung extraterritorialer Wirkungen (siehe dazu oben S.285 ff.) und der Bankenliste in Art.12 Abs.2 (siehe dazu oben S.252 f.).

⁵³⁸ Giscard d'Estaing, als ehemaliger Präsident von Amts wegen zusätzliches Mitglied des Conseil constitutionnel (Art.56 Abs.2 der Verfassung), hat nicht teilgenommen, weil er sich als »zugleich Richter und Partei« sah, vgl. Le Monde vom 17.12.1981, S.10.

⁵³⁹ Anmerkungen (Anm.128), S.84.

scheidung ein politisches Urteil gegen die demokratischen Beschlüsse des Parlaments gefällt. Vorwürfe dieser Art sind in zum Teil schärfster Form laut geworden⁵⁴⁰. Allein die zweite Entscheidung müßte sie jedoch widerlegt haben. Aber auch sonst waren sie unberechtigt und können nur als Vorwand angesehen werden, an einer politisch vielleicht unbequemen Institution zu rütteln. Dies läßt natürlich die sachliche Diskussion über eine mögliche Reform des Conseil constitutionnel unberührt⁵⁴¹.

Von der juristischen ist die politisch-ökonomische Beurteilung der Verstaatlichungen zu trennen. Die an verschiedenen Stellen bereits erwähnten Begründungen zu den beiden Gesetzentwürfen⁵⁴² lassen eine Mischung aus Pragmatismus und Ideologie erkennen. Dabei steht hinter allem die politische Grundüberzeugung, daß zur Bewältigung der Wirtschaftskrise die Rolle des Staats entscheidend und unmittelbar gestärkt werden müsse. In der Durchführung der Verstaatlichung und der Auswahl der Unternehmen zeigen sich dann doch auch pragmatische Elemente, die den ideologischen Grundsatz wieder etwas abschwächen. Ob der öffentliche Sektor tatsächlich zur Lösung aller Probleme eher als die Privatwirtschaft in der Lage ist, ob er zur *force de frappe économique*⁵⁴³ wird, hat sich bisher angesichts der kurzen Zeit weder bewahrheitet, konnte aber auch noch nicht völlig widerlegt werden. Jedenfalls ist die geplante Vorreiterrolle vor allem auf sozialpolitischem Gebiet zumindest durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bisher stark gefährdet. Die Kosten der Verstaatlichungen sind nicht nur durch die Entschädigungen sehr hoch, sondern auch durch die Verluste, die der Staat abdecken muß, und durch strukturelle Mängel, die auszugleichen sind⁵⁴⁴. Hinzu kommen die Kosten der

⁵⁴⁰ Vgl. die Übersicht bei Favoreu (Anm.115), S.380ff., 383ff. Zum Versuch, eine Parallele zu ziehen zur Rolle des amerikanischen Supreme Court im New Deal 1935 bis 1937, siehe L. Franck, Roosevelt face à la Cour suprême, Le Monde diplomatique, Juni 1982, S.2.

⁵⁴¹ Siehe hierzu Favoreu (Anm.115), S.386ff.; zum Conseil constitutionnel allgemein aus neuerer Zeit H. W. Ehrmann, Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich der Fünften Republik, Der Staat, Bd.20 (1981), S.373ff.; L. Philip, Un pouvoir accru pendant neuf ans, Le Monde vom 23.2.1983, S.8.

⁵⁴² A.N. Nr.384, S.3ff.; A.N. Nr.696, S.2ff.

⁵⁴³ So ein von Präsident Mitterrand geprägter Begriff, vgl. Le Monde vom 13.10.1981, S.46.

⁵⁴⁴ So wurden 1982 Fehlbeträge in Höhe von insgesamt 15 Mrd. F ausgeglichen, für 1983 sind 20 Mrd. F bereitgestellt; insgesamt erwartet man einen Bedarf von 50 Mrd. F innerhalb von drei Jahren zur Verbesserung der Eigenfinanzierung. Vgl. NZZ vom 13.1.1983, S.9; vom 16.2.1983, S.13; HBl. vom 11./12.2.1983, S.11; Le Monde vom 11.2.1983, S.26. Zur Situation der fünf verstaatlichten Industriebetriebe ausführlich Bonnefous [et. al.] (Anm.37). – Durch Art.21 des Gesetzes vom 3.1.1983 (Loi no.83-1 sur le développement

geplanten und zum Teil bereits durchgeführten ehrgeizigen Programme der Neuordnung der Industrie, z. B. im Bereich der Elektronik⁵⁴⁵.

Die Auswirkungen der Verstaatlichungen lassen sich insgesamt noch nicht absehen. Probleme sind vor allem innerhalb der Europäischen Gemeinschaften zu erwarten, wo eine engere Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitiken immer aussichtsloser zu werden droht – ganz abgesehen von den oben dargestellten Schwierigkeiten, die sich bereits bei der Einhaltung des EWG-Vertrags ergeben können. Vieles hängt vom guten Willen der Regierung ab, vor allem auch davon, wieviel Autonomie sie den Staatsunternehmen tatsächlich zuerkennt⁵⁴⁶. Eine »Etatisierung«, also die unmittelbare Einwirkung des Staats auf alle unternehmerischen Entscheidungen, wurde ausdrücklich abgelehnt⁵⁴⁷. Das Gesetz selbst, eine Freistellungsverordnung⁵⁴⁸ und einige Äußerungen der Regierung lassen hier immer noch auf eine pragmatische Haltung hoffen⁵⁴⁹, trotz des spektakulären Rücktritts des früheren Vorsitzenden des Verwaltungsrats und von der Regierung eingesetzten Generalverwalters von Rhône-Poulenc, Jean Gandois, im Juli 1982, der seinen Schritt mit zu großer Staatseinmischung begründete⁵⁵⁰. Jedoch ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen⁵⁵¹. Symptomatisch erscheinen hier die Meinungsverschiedenheiten

des investissements et la protection de l'épargne), J.O. vom 2.-4.1.1983, S.162, 166f., haben die staatlichen Unternehmen zusätzlich die Möglichkeit erhalten, sich durch neuartige börsenfähige *titres participatifs* (Mischung aus Aktien und traditionellen Obligationen) Geld auf dem Finanzmarkt zu beschaffen; vgl. dazu S. Marti, Des titres participatifs d'un montant de 3 milliards de francs pourraient être émis en 1983, Le Monde vom 24.2.1983, S.31; Le Monde vom 27./28.3.1983, S.19.

⁵⁴⁵ Grundzüge bei G.-W. Minet, Verträgt die Marktwirtschaft Verstaatlichungen?, in: Langer/Hahn/Minet (Anm.6), S.39, 41ff.; vgl. auch HBl. vom 15.2.1983, S.10.

⁵⁴⁶ Siehe dazu allgemein H. D. Jarass, Der staatliche Einfluß auf die öffentlichen Unternehmen in Frankreich, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd.106 (1981), S.403ff.

⁵⁴⁷ Gesetzesbegründung, A.N. Nr.384, S.8; siehe dazu auch Charzat (Anm.7), S.15, 20, 235.

⁵⁴⁸ Décret allégeant le contrôle de l'Etat sur les nouvelles sociétés nationalisées (Nr.82-1027 vom 2.12.1982), J.O. vom 4.12.1982, S.3666. Danach sind die durch das Verstaatlichungsgesetz nationalisierten Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften von einigen der Regierungskontrollen und Genehmigungserfordernissen, denen im übrigen die staatlichen Betriebe unterworfen sind, ausdrücklich befreit und somit privaten Unternehmen eher gleichgestellt (vor allem bei der Bilanzierung, der Vermögensbewertung, dem Erwerb von Beteiligungen und bei bestimmten Grundstücksgeschäften und Bauvorhaben).

⁵⁴⁹ Siehe auch den Auszug aus dem Ernennungsschreiben des damaligen Industrieministers Chevènement an die neuen Generalverwalter der verstaatlichten Industriekonzerne, in: Langer/Hahn/Minet (Anm.6), S.73f.

⁵⁵⁰ Interview mit ihm in Le Monde vom 7.8.1982, S.1, 19.

⁵⁵¹ Vgl. Le Monde vom 4.2.1983, S.1; J.-M. Quatrepoint, Du difficile apprentissage du métier d'actionnaire, Le Monde vom 5.2.1983, S.33. – Zur geplanten Reform des Ban-

zwischen dem gegen übertriebene Staatslenkung eintretenden Wirtschafts- und Finanzminister Jacques Delors und dem eher eine straffere Führung durch den Staat befürwortenden damaligen Industrieminister Jean-Pierre Chevènement über die Frage der Gründung einer staatlichen Investitionsbank mit den verstaatlichten Banken als Aktionären⁵⁵². Die Ablösung Chevènements durch den mehr auf Delors' Linie liegenden Laurent Fabius bei der Kabinettsumbildung im März 1983 scheint auf eine Absage an einen allzu dirigistischen Kurs hinzudeuten.

Ob schließlich eine erneute große Umschichtung weiter Teile der französischen Industrie die Lösung der wirtschaftlichen Probleme brächte, erscheint nicht zuletzt angesichts des britischen Beispiels eines häufigen Wechsels zwischen Verstaatlichung und Reprivatisierung einiger Sektoren zweifelhaft. Kernpunkt des Wirtschaftsprogramms der Gaullisten ist jedoch die Zusage, die Verstaatlichungen wieder rückgängig zu machen und die Aktien den Arbeitnehmern, den ehemaligen Aktionären oder den Pensionskassen zukommen zu lassen⁵⁵³. Zu bedenken bleibt in jedem Fall, daß traditionell in Frankreich die Rolle des Staats in der Wirtschaft immer in jeder Hinsicht viel stärker gewesen ist als in manchen anderen westlichen Ländern.

kensystems F. Renard, *Se hâter lentement*, Le Monde vom 17.2.1983, S.1, 31; Le Monde vom 19.2.1983, S.27; H.-J. Tkocz, *Zu Lasten des Ertrags*, HBl. vom 18./19.2.1983, S.2. – Zu den *contrats de plan* zwischen den verstaatlichten Unternehmen und der Regierung Le Monde vom 18.2.1983, S.28; H.-H. Bremer, *Teures Experiment mit ungewissem Ausgang*, Stuttgarter Zeitung vom 19.2.1983, S.13; J.-M. Quatrepoint, *Un échafaudage financier complexe*, Le Monde vom 24.2.1983, S.31. – Zu den Abkommen zwischen der Regierung und staatlichen und privaten Unternehmen der pharmazeutischen Industrie Le Monde vom 18.2.1983, S.32; SZ vom 21.2.1983, S.16.

⁵⁵² HBl. vom 14.12.1982, S.10; NZZ vom 15.12.1982, S.10.

⁵⁵³ FAZ vom 25.1.1983, S.5; vgl. A. Madelin, *Rendre les Français propriétaires des entreprises étatisées*, Le Monde vom 11.1.1983, S.21.

Summary*

The Nationalizations in France 1981/82

Description and Legal Analysis of the
Third Wave of Nationalization

1. The nationalization scheme of 1981/82 consisted of (a) the Nationalization Statute, (b) the take-over by the State by way of negotiations of two armaments and electronics companies and of three companies which were under foreign control and (c) the completion of State domination of the steel industry by the conversion of State loans into shares. All this resulted in the extension of the public sector from 16.8% to 31% of holdings in industry and from 61.8% to 91.8% in banking.

2. The main part was the Nationalization Statute which was promulgated in February 1982 after two examinations by the Constitutional Council. It nationalized five big industrial groups, 36 banks and two finance companies by transferring the property in the shares to the State in exchange for State debentures.

a) Under French constitutional law, three major issues came to the fore in the ensuing controversies and in the two Constitutional Council decisions. As a result it can be recorded that the principle of far-reaching nationalizations as such has been recognized. But the conditions laid down by art.17 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 – which for the first time *in toto* has received full constitutional recognition by the Constitutional Council, also underlining the development that the right of property has undergone since 1789 – have to be respected by the legislator who, nevertheless, has a very broad margin of discretion in the estimation of the “public necessity” of nationalizations. The Constitutional Council can only intervene in case of “manifest error”.

With regard to the designation of the companies to be nationalized and the principle of equality, the exclusion of the rediscount and real estate banks did not represent a problem. The exemption of the banks owned by foreigners could be justified mainly by the difficulties which their nationalization might have entailed at the international level, thus jeopardizing the objectives of the Statute in the eyes of the legislator. The first decision of the Constitutional Council forced the legislator to include the cooperative and mutual banks for reasons of equality. This not entirely convincing ruling was, however, superseded by a separate law for these banks giving them a special status between being State-owned and private.

The compensation formula had to be changed several times before it reached the final form which is in conformity with the requirements of art.17 of the Declaration of 1789 (“just and prior”). The exchange value of the shares has now been calculated mainly on the basis of the highest quotations between October 1980 and

* Summary by the author.

March 1981. The "mixed formula" (average quotations, net financial situation, net profit) had not been rejected by the Constitutional Council for reasons of principle, but because of the elements of randomness which the proposal contained.

b) European Community law does not prohibit far-reaching nationalizations as executed by the Nationalization Statute. Art.222 of the EEC Treaty leaves the national rules on property untouched. This does not mean that there are no restrictions. These mainly arise from the provisions on the free movement of persons, services and capital, but the Nationalization Statute stays within these limits. On the other hand, the necessary compliance of State-owned companies with the EEC Treaty might cause problems, especially as far as aids granted by the State are concerned (art.92).

c) The minimum standard of the treatment of aliens under general public international law has been observed. Irrespective of what the actual compensation requirements are exactly, the Nationalization Statute fulfills even the strictest demands. The same is true for the compliance with bilateral investment protection treaties.

d) The Nationalization Statute is in conformity with the right to property under art.1 of the first Protocol to the European Convention on Human Rights which for expropriations refers to the general principles of public international law. Despite two early Commission decisions which exclude the State's own nationals from relying on that clause, there are strong recent indications that now both the Commission and the Court either will allow nationals to invoke these general principles or – the more likely alternative – will derive a compensation requirement directly from the right to property.

e) There is no principle of territoriality in public international law forbidding the States simply to legislate with regard to property situate outside their territories. This has implicitly been confirmed by the Constitutional Council. General public international law leaves it to each State's municipal rules of conflict of laws to decide on the recognition of extraterritorial effects of foreign measures. Whereas the case law of Switzerland, Belgium, Great Britain and France itself suggests that no extraterritorial effect might be given to foreign nationalizations even if accompanied by sufficient compensation, the Canadian and the US courts will certainly recognize such effects under such circumstances; the German and the Austrian courts may perhaps also tend towards the same direction. To recognize the extraterritorial effects of nationalizing measures in case of compensation which would be deemed sufficient under the public policy of the State where the property is situate, would be desirable and compatible with the laws of the western States and with the reasons advanced for any kind of principle of territoriality based on rules of conflict of laws.

3. The lawfulness of the Nationalization Statute does not preclude future economic difficulties in international relations. That will mainly depend on the degree of autonomy granted by the Government to the State-owned companies.

Résumé*

Les nationalisations en France 1981/82

Description et analyse juridique de
la troisième vague de nationalisation

1. Le programme de nationalisation de 1981/82 consistait en (a) la Loi de nationalisation, (b) le transfert à l'Etat, par la voie des négociations, de deux sociétés d'armement et d'électronique et de trois sociétés qui étaient contrôlées par l'étranger et (c) la domination complète de l'industrie sidérurgique par l'Etat en transformant des créances en actions. Le résultat final fut l'extension du secteur public de 16,8% à 31% dans l'industrie et de 61,8% à 91,8% dans le secteur bancaire.

2. La partie principale était la Loi de nationalisation, promulguée en février 1982 après deux examens par le Conseil constitutionnel. Elle concernait cinq grands groupes industriels, 36 banques et deux compagnies financières en transférant la propriété des actions à l'Etat en échange d'obligations d'Etat.

a) Du point de vue du droit constitutionnel français, trois grandes questions controversées étaient au premier plan des discussions et des décisions du Conseil constitutionnel. Comme résultat on peut retenir que le principe de vastes nationalisations fut reconnu en tant que tel. Quand même, les conditions fixées par l'art. 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 – auquel *in toto* le Conseil constitutionnel attribua «pleine valeur constitutionnelle» pour la première fois, tout en soulignant le développement que le droit de propriété subit depuis 1789 – sont à respecter par le législateur qui pourtant a un pouvoir discrétionnaire très large quand il juge de la «nécessité publique» de nationalisations. Le Conseil constitutionnel ne peut intervenir qu'en cas d'«erreur manifeste».

En ce qui concerne la désignation des sociétés nationalisables et le principe d'égalité, l'exclusion des banques immobilières et de réescompte ne posait pas de problème. L'exemption des banques appartenant à des étrangers se justifiait en premier lieu par les difficultés que leur nationalisation aurait pu entraîner sur le plan international, compromettant ainsi, aux yeux du législateur, les objectifs poursuivis par la Loi. La première décision du Conseil constitutionnel contraignit le législateur à inclure dans la Loi aussi les banques mutualistes et coopératives pour des raisons d'égalité. Ce considérant n'était pas entièrement convaincant, mais il devint sans objet par une loi spéciale pour ces banques qui leur donna un statut particulier entre propriété de l'Etat et propriété privée.

* Résumé par l'auteur.

Il fallut changer de formule d'indemnisation plusieurs fois avant qu'elle n'ait atteint la forme définitive conforme aux exigences de l'art. 17 de la Déclaration de 1789 («juste et préalable»). La valeur d'échange des actions fut finalement surtout calculée sur la base des cours de bourse les plus élevés entre octobre 1980 et mars 1981. Ce ne fut pas pour des raisons de principe que le Conseil constitutionnel rejeta la «formule mixte» (cours moyens, situation nette comptable, bénéfique net), mais à cause des éléments de hasard que le projet contient.

b) Le droit communautaire européen n'interdit pas de vastes nationalisations comme celles exécutées par la Loi de nationalisation. L'art. 222 du traité CEE ne touche pas aux règles nationales sur la propriété. Il y a quand même des restrictions qui proviennent avant tout des dispositions sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, mais la Loi de nationalisation n'excède pas ces limites. Par contre, l'obligation des sociétés appartenant à l'Etat d'observer le traité CEE pourrait créer des problèmes, en particulier en ce qui concerne les aides accordées par l'Etat (art. 92).

c) Le standard minimum du traitement des étrangers en droit international public général fut respecté. A part des exigences actuelles précises en matière d'indemnité, la Loi de nationalisation satisfait même aux plus hautes prétentions. Cela vaut également pour l'observation des traités bilatéraux pour la protection des investissements.

d) La Loi de nationalisation est en conformité avec le droit de propriété selon l'art. 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui, pour les expropriations, renvoie aux principes généraux de droit international public. Malgré deux des premières décisions de la Commission qui excluent les ressortissants de l'Etat concerné de se rapporter à cette clause, il y a maintenant de fortes indications à ce que la Commission et la Cour ou permettront aux nationaux d'appeler à ces principes ou – ce qui est encore plus probable – dériveront la nécessité d'indemnisation directement du droit de propriété.

e) En droit international public, il n'y a pas de principe de territorialité qui interdise aux Etats la seule législation concernant les biens localisés en dehors de leurs territoires. Le Conseil constitutionnel le confirma implicitement. Selon le droit international public général, il appartient aux règles nationales de conflit des lois de chaque Etat de décider sur la reconnaissance des effets extraterritoriaux des mesures étrangères. Tandis que la jurisprudence de la Suisse, de la Belgique, de la Grande-Bretagne et de la France même suggère la conclusion qu'aucun effet extraterritorial ne serait accordé à des nationalisations étrangères même accompagnées d'indemnité suffisante, les tribunaux canadiens et ceux des Etats-Unis reconnaîtront certainement de tels effets sous de telles circonstances; les tribunaux allemands et autrichiens pencheront peut-être dans la même direction. Il serait souhaitable et compatible avec les lois des Etats occidentaux et avec les raisons données pour toute sorte de principe de territorialité basé sur des

règles de conflit des lois de reconnaître les effets extraterritoriaux des mesures de nationalisation en cas d'une indemnité qui serait considérée comme suffisante selon l'ordre public de l'Etat où les biens sont localisés.

3. La légalité de la Loi de nationalisation n'exclut pas de difficultés économiques dans l'avenir pour les relations internationales. Cela dépendra avant tout du degré d'autonomie que le gouvernement accordera aux sociétés appartenant à l'Etat.