

Prof. Dr. jur. Eduard von Waldkirch

Bern, den 17. Dezember 1945

G u t a c h t e n

Kar

über

die Beanspruchung des deutschen Vermögens im Ausland
durch die alliierten Besatzungsmächte,
 dem Eidgenössischen Politischen Departement erstattet.

I.

In erster Linie ist festzustellen, auf welchen formellen Grundlagen die alliierten Massnahmen beruhen.

1. Aus dem Communiqué, das beim Abschluss der Konferenz von Potsdam am 2. August 1945 veröffentlicht wurde, ergibt sich, welche grundsätzliche Haltung die gegenüber Deutschland zu treffenden Massnahmen beherrscht. In Ziff. 3 des Communiqués wird festgestellt, dass eine Regelung des Friedens mit Deutschland vorbereitet werden soll, die die deutsche Regierung anzunehmen habe, wenn einmal eine solche bestehe. Ziff. 4, Abs. III weist darauf hin, dass an der Konferenz eine Vereinbarung über die wirtschaftlichen und politischen Grundsätze der gemeinsamen alliierten Politik gegenüber Deutschland abgeschlossen worden sei, die während der Periode der alliierten Kontrolle zur Anwendung komme. Zum Schlusse wird erklärt, dass es nicht in der Absicht der Alliierten liege, das deutsche Volk zu vernichten oder zu versklaven, sondern es solle ihm Gelegenheit geboten werden, eine mögliche

Wiederherstellung des Landes auf demokratischen und friedlichen Grundlagen vorzubereiten.

Aus diesen Feststellungen und Erklärungen lässt sich erkennen, dass keineswegs an eine Annexion des gesamten bisherigen Deutschen Reiches gedacht wird. Es ist vielmehr in Aussicht genommen, dass später wieder Deutschland als Staat vorhanden sein soll.

2. Die erwähnten politischen und wirtschaftlichen Grundsätze für die Behandlung Deutschlands wurden in 19 Punkten niedergelegt. Sie bezeichnen sich als Vereinbarung (accord) und sollen, wie in der Ueberschrift gesagt wird, für die erste Kontrollperiode gelten.

Ziff. 1 der Vereinbarung bestimmt, dass die höchste Gewalt in Deutschland gemäss den Weisungen der beteiligten Regierungen durch die Oberbefehlshaber der Streitkräfte der Vereinigten Staaten, Grossbritanniens, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Französischen Republik ausgeübt wird, und zwar von jedem Oberbefehlshaber in seiner eigenen Besetzungszone und, für ganz Deutschland berührende Angelegenheiten, von ihnen gemeinsam als Mitgliedern des Kontrollrates.

Die meisten Bestimmungen der Vereinbarung befassen sich mit der vollständigen Entwaffnung und mit der Ausschaltung der gesamten deutschen Industrie. Ferner wird u.a. bestimmt, dass alle nazistischen Gesetze, die die Herrschaft Hitlers errichteten oder Unterscheidungen nach Rasse, Glauben und politischen Anschauungen machten, aufgehoben seien.

Ueberall in Deutschland soll nach der Vereinbarung eine selbständige örtliche Regierung eingesetzt werden. Dagegen wird in der gegenwärtigen Periode keine zentrale deutsche Regierung eingerichtet. Immerhin könnten gewisse Verwaltungszweige bestellt werden, denen Staatssekretäre vorstehen würden, und zwar unter der Leitung des Kontrollrates.

Ziff. 14 setzt fest, dass während der Besetzungsperiode Deutschland als wirtschaftliche Einheit behandelt werden solle. Die der deutschen Wirtschaft aufzuerlegenden Massnahmen werden

- 3 -

nach verschiedenen Richtungen hin umschrieben.

Ziff. 18 der Vereinbarung bestimmt, dass der Kontrollrat geeignete Massnahmen zu treffen habe,

"pour exercer le contrôle et disposer des avoirs détenus par des Allemands à l'étranger pour qu'ils soient placés sous le contrôle des Nations-Unies qui ont pris part à la guerre contre l'Allemagne."

Die erwähnten Bestimmungen der Vereinbarung zeigen, dass zunächst eine Ordnung für eine erste Kontrollperiode geschaffen werden soll. Auch aus ihnen ergibt sich wiederum, dass es hierbei nur um vorläufige Massnahmen geht, nämlich um die Aufrechterhaltung der Besetzung mit militärischen Kräften und unter militärischen Oberbefehlshabern. Diese bilden zusammen den Kontrollrat, der sich u.a. auch mit den deutschen Guthaben im Auslande des nähern befassen soll.

Während typisch nazistische Gesetze aufgehoben werden sollen, bleibt das deutsche Recht im allgemeinen in Kraft, somit auch das Bürgerliche Gesetzbuch, das u.a. Besitz, Eigentum und Schuldverhältnisse zum Gegenstand hat. Damit lässt sich Ziff. 18 der Vereinbarung nur schwer vereinbaren. Sie selbst spricht zwar nicht von Besitz oder Eigentum, sondern bedient sich des Ausdrucks "Kontrolle", der am ehesten mit Verfügungsberechtigung übersetzt werden könnte. Jedenfalls lässt sich erkennen, dass in privatrechtliche Verhältnisse eingegriffen werden soll.

3. Soweit der Kontrollrat allgemein-verbindliche Erlasse als erforderlich erachtet, kleidet er sie in die Form sog. "Kontrollrat-Gesetze".

Als Kontrollrat-Gesetz Nr. 5 erging am 30. Oktober 1945, von den vier Oberbefehlshabern in Berlin unterzeichnet, ein Erlass betreffend die Uebernahme und Erfassung des deutschen Vermögens im Ausland. Er steht in einer in der deutschen Presse erschienenen Fassung zur Verfügung, von der angenommen werden darf, dass sie die amtliche Uebertragung eines der Originaltexte bildet.

Dieses Kontrollrat-Gesetz (wie es im folgenden kurzweg bezeichnet wird) beruft sich in seiner Einleitung auf einen Beschluss des Kontrollrates, nach welchem die Kontrolle allen deutschen Vermögens im Ausland zu übernehmen und solches den Eigentümern zu entziehen sei, um dadurch den internationalen Frieden und die allgemeine Sicherheit durch die Ausschaltung jeden deutschen Kriegspotentials zu fördern. Ueberdies weist die Einleitung darauf hin, dass die Massnahmen getroffen werden "in Uebereinstimmung mit den Entscheidungen der Potsdamer Konferenz und den politischen und wirtschaftlichen Grundsätzen, die auf dieses Problem Anwendung finden müssen."

Durch diese Einleitung soll offenbar der Zusammenhang mit der oben erwähnten Vereinbarung, insbesondere mit deren Ziff. 18 hergestellt werden.

Nach Art. I des Kontrollrat-Gesetzes wird eine Kommission für das deutsche Auslandsvermögen gebildet, die sich aus den Vertretern der vier Besetzungsmächte in Deutschland zusammensetzt. Sie ist ein interalliiertes Organ des Kontrollrates und wird von diesem mit allen notwendigen Vollmachten und Befugnissen ausgestattet.

Gemäss Art. VIII ist der jeweilige Oberbefehlshaber in seiner Besetzungszone verantwortlich für die Erfassung und Registrierung des Beweismaterials, das sich auf deutsches Vermögen im Ausland bezieht.

An dieser Stelle ist nicht auf den weiteren Inhalt des Gesetzes einzugehen, da er in verschiedener Hinsicht noch besonderer Prüfung bedarf. Ausdrücklich festzustellen ist jedoch, dass das Kontrollrat-Gesetz auf der militärischen Besetzung beruht. Der Kontrollrat wird aus den vier Oberbefehlshabern der Besetzungsheere gebildet. Die Massnahmen, die sie in der Form von Kontrollrat-Gesetzen treffen, haben keinen andern Rechtsgrund als die militärische Besetzung Deutschlands.

Der Kontrollrat ist offensichtlich nur deshalb nötig geworden, weil die Besetzung Deutschlands nach territorialen Unter-

teilungen vorgenommen wurde. Es gibt vier Besetzungszonen, in denen grundsätzlich nur je der betreffende Oberbefehlshaber zuständig ist. Die wirtschaftlichen Verhältnisse vor allem machen es aber nötig, gewisse Massnahmen einheitlich zu treffen. Aus diesem Grunde wurde offensichtlich durch das Kontrollrat-Gesetz eine besondere Kommission für das deutsche Auslandsvermögen eingesetzt, doch weist auch jenes deutlich darauf hin, dass die vier Besetzungszonen nebeneinander bestehen.

Rechtlich macht es keinen Unterschied aus, ob die Alliierten das Gebiet Deutschlands in einer bestimmten territorialen Unterteilung oder aber gemeinsam verwalten, oder ob endlich - wie es nun zutrifft - für bestimmte Sachbereiche eine Kombination zwischen der Selbständigkeit der einzelnen Besetzungszonen und gemeinsam für alle zu treffenden Massnahmen vorgenommen wird.

II.

Die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges bilden den Gegenstand des 4. an der II. Haager Friedenskonferenz 1907 unterzeichneten Abkommens. Das Abkommen selbst beschränkt sich auf einige wenige formelle Bestimmungen, enthält indessen als Anlage die bekannte "Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges", kurz "Landkriegs-Ordnung" genannt. Nach Art. 1 des Abkommens sind die Vertragsmächte verpflichtet, ihren Heeren Weisungen zu erteilen, die der Landkriegs-Ordnung entsprechen.

Es sei ausdrücklich festgestellt, dass sowohl die vier im Kontrollrat vertretenen alliierten Hauptmächte als auch die Schweiz Unterzeichner und Ratifikanten des erwähnten 4. Haager Abkommens sind, sodass für sie alle auch die Landkriegs-Ordnung formell verbindlich ist. Uebrigens wird in der völkerrechtlichen Theorie ganz vorwiegend angenommen, dass die Landkriegs-Ordnung den Ausdruck des allgemein geltenden Gewohnheitsrechtes bildet, und dem entspricht im grossen und ganzen die völkerrechtliche Praxis.

Das erwähnte Abkommen hebt in seiner ausführlichen Einleitung hervor, dass die Landkriegs-Ordnung sich nicht auf alle

tatsächlich vorkommenden Verhältnisse erstrecke. Sie beschränkt sich demgemäss auf eine begrenzte Zahl von Gegenständen, die eingehend berücksichtigt werden. Unter diesen befindet sich die militärische Besetzung. Mit ihr befasst sich der ganze Abschnitt III der Landkriegs-Ordnung, und von deren insgesamt 56 Art. sind 15 ihr gewidmet.

Der III. Abschnitt trägt den Titel "De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi". Aus seinen grundlegenden Art. 42 und 43 ergibt sich mit aller Deutlichkeit, dass es sich bei der militärischen Besetzung im Prinzip um ein tatsächliches Verhältnis handelt, und dass keineswegs etwa die gesamten unter den Begriff der Staatshoheit fallenden Befugnisse endgültig auf die Besetzungsmacht übergehen. Jene beiden Art. lauten:

Art. 42. Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

Art. 43. L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

Besonders hervorgehoben sei, dass die Landkriegs-Ordnung grosses Gewicht darauf legt, das Privateigentum zu schützen. Art. 46 schreibt ausdrücklich vor, dass dasselbe respektiert werden müsse und nicht eingezogen werden dürfe.

In Art. 53 werden der Besetzungsmacht Beschränkungen hinsichtlich der Beschlagnahme (saisie) auferlegt. Ihr sind grundsätzlich nur Werte, die dem Staate gehören, unterworfen. Allgemein, d.h. auch gegenüber Privatpersonen, sind nur wenige Kategorien von Gegenständen der Beschlagnahme zugänglich, so namentlich Mittel zur Weitergabe von Nachrichten und zur Beförderung von Personen oder Sachen und Kriegsvorräte jeder Art. Für die Privatpersonen wird aber ausdrücklich erklärt, dass die beschlagnahmten Gegenstände zurückgegeben werden müssen, und dass die Entschädigungen beim Friedensschluss zu regeln seien.

Aus diesen Bestimmungen lässt sich unzweideutig erkennen, dass die Besetzungsmächte nicht befugt sind, beliebige Massnahmen zu treffen. Sie haben das Privateigentum zu respektieren und, soweit sie bestimmte Arten desselben beschlagnahmen dürfen, sind die entsprechenden Gegenleistungen vorgeschrieben, nämlich Rückgabe oder Entschädigung.

Gegenüber diesen grundsätzlichen Feststellungen werden die Alliierten vermutlich geltend machen, dass Deutschland selbst während der Jahre, in denen es Besetzungsmacht war, die Landkriegs-Ordnung in mancher Hinsicht verletzt habe, namentlich durch rücksichtslose Wegnahme von Werten aller Art in den besetzten Gebieten. Deswegen - so würde die Argumentation wahrscheinlich lauten - seien die Alliierten nun berechtigt, Repressalien anzuwenden und die gesamten deutschen Werte zur Wiedergutmachung zu beanspruchen.

In der Tat weisen die Erklärungen der alliierten Hauptmächte und ihre Vereinbarung, die unter I oben erwähnt wurden, darauf hin, dass durch Deutschland umfassende Reparationsleistungen gemacht werden müssen. Diesem Zwecke hat wohl, im Gesamtzusammenhang gesehen, das Kontrollrat-Gesetz in erster Linie zu dienen.

Auf die Frage, ob im vorliegenden Fall von den Alliierten mit Recht der Standpunkt, dass Vergeltungsmassnahmen getroffen werden, eingenommen werden könnte, soll hier nicht eingegangen werden. Dies erübrigt sich, weil es an der Grundfrage des räumlichen Geltungsbereiches von Massnahmen, die eine Besetzungsmacht treffen darf, nichts ändern kann.

III.

Die völkerrechtliche Einrichtung der militärischen Besetzung berührt nur die besetzende Macht einerseits und das besetzte Gebiet andererseits. Die Besetzung kann sich bloss innerhalb des Bereiches vollziehen, der durch das feindliche Kriegsgebiet gebildet wird und für den der Kriegszustand besteht. Eine völkerrechtliche Besetzung, die über diesen räumlichen Bereich hinausginge, gibt es nicht.

Insbesondere kann sich die militärische Besetzung nicht auf neutrales Hoheitsgebiet erstrecken. Letzteres ist unverletzlich, wie es an der Spitze des 5. Haager Abkommens von 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges in Art. 1 unmissverständlich erklärt ist. Damit wird der ganze neutrale Bereich dem Zugriff und der Einwirkung der Kriegsparteien entzogen. Dies gilt nicht nur für die eigentlichen Kriegshandlungen, sondern auch für weitere Massnahmen, zu denen gerade auch die militärische Besetzung gehört.

In Wirklichkeit haben die alliierten Besetzungsmächte in Deutschland denn auch nicht etwa den Anspruch erhoben, die Besetzung als solche auf anderes als feindliches Gebiet zu erstrecken. Dagegen versuchen sie nun offenbar, Werte zu erfassen, welche sich im Bereiche von Staaten befinden, die am Kriege nicht teilgenommen haben und die nicht zu den Vereinigten Nationen zählen. Nach Art. IX des Kontrollrat-Gesetzes beziehen sich dessen Art. II und III nicht auf Vermögenswerte, die der Hoheit von Mitgliedern der Vereinigten Nationen unterstehen. Daraus ergibt sich, dass das Kontrollrat-Gesetz die im neutralen Ausland befindlichen deutschen Werte erfassen will, nicht dagegen diejenigen in alliierten Ländern.

Für die Schweiz kann kein Zweifel bestehen, indem die Französische Botschaft und die Gesandtschaften Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten in Bern am 3. und 4. August 1945 dem Politischen Departement je eine Note übergeben haben, nach welcher die "Besetzungsmächte in Deutschland das Eigentumsrecht oder die Kontrolle der in der Schweiz gelegenen Werte, die deutsches Eigentum oder unter deutscher Kontrolle sind, beanspruchen." Interessant ist es festzustellen, dass bei diesem Anlasse die Mächte sich selbst ausdrücklich als "les Puissances occupantes" bezeichnen. Es ist somit auch hieraus wieder ersichtlich, dass fraglos das völkerrechtliche Verhältnis der militärischen Besetzung zugrunde gelegt wird.

Für die Reichweite der Besetzung gilt, wie bemerkt, dass sie sich nur auf das besetzte Gebiet erstrecken kann. Eine Ausdehnung ihrer Wirksamkeit auf neutrales Gebiet entbehrt jeder rechtlichen Grundlage.

Der Begriff und das Wesen der Gebietshoheit lassen es nicht zu, dass ein Staat Massnahmen trifft, durch die er in die Zuständigkeit eines andern Staates eingreift. Dies gilt schon für die rechtmässige Regierung jedes Staates und umso mehr für die Okkupationsbehörden. Deren Aufgabe erschöpft sich darin, innerhalb des besetzten Gebietes die hier unerlässlichen Vorkehrungen zu treffen. Sie sollen sogar daselbst, wie der oben zitierte Art. 43 der Landkriegs-Ordnung es unmissverständlich sagt, die geltenden Landesgesetze achten, soweit dem nicht ein zwingendes Hindernis entgegensteht.

Es ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Erlasse der Besetzungsbehörden nicht den Charakter von ordentlichen Gesetzen besitzen. Es ist auch nicht ihre Aufgabe, eine für normale Verhältnisse berechnete rechtliche Ordnung aufzustellen. Grundsätzlich gilt das Landesrecht des besetzten Staates, wie bemerkt, in vollem Umfange weiter. Die Besetzungsbehörden können, wenn dies dringend nötig ist, für die Zwecke der Besetzung und für deren Dauer ergänzende Erlasse aufstellen. Aber gerade solche Erlasse beschränken sich ihrer Natur nach strikte auf das besetzte Gebiet und nicht auf einen weitem räumlichen Bereich. Dies lässt sich übrigens aus Art. 42, Abs. 2 der Landkriegs-Ordnung unmittelbar ersehen.

Die Schweiz befindet sich nach den vorstehenden Darlegungen in einer einwandfreien völkerrechtlichen Position, um die Forderung abzulehnen, dass Erlasse einer Okkupationsbehörde innerhalb der Schweiz berücksichtigt oder gar vollzogen würden. Die alliierten Mächte sind offenbar gar nicht in der Lage, mit einer rechtlichen Argumentation hervorzutreten, indem sie auf die vom Politischen Departement angebrachte Bemerkung, dass dem Bundesrat die Rechtsgrundlage, auf welcher die geltend gemachten

- 10 -

Ansprüche beruhen, nicht klar sei, überhaupt keine Antwort erteilt haben.

Es ist gegeben, dass die Schweiz ihre starke grundsätzliche Position wahrt, ohne auf Einzelheiten einzutreten. Sie hat nach aussen hin keinen Anlass, die sachliche Reichweite des Kontrollrat-Gesetzes zur Diskussion zu stellen. Vielmehr muss sie betonen, dass sich das Kontrollrat-Gesetz nach dem Wesen der Okkupation unter keinen Umständen auf etwas anderes als das besetzte Gebiet erstrecken kann.

IV.

Dem grundsätzlichen Standpunkt der Schweiz gegenüber könnten die Besetzungsmächte geltend machen, dass sie über eine gewisse Berücksichtigung des Kontrollrat-Gesetzes mit der Schweiz Verhandlungen führen möchten. Sie könnten darauf hinweisen, dass, wenn auch formell das Gesetz sich auf die Schweiz nicht anwenden lasse, es dieser doch unbenommen sei, sich mit den Fragen, die sich aus dem Gesetze ergeben, zu befassen. Insbesondere wäre es denkbar, dass sie eine vertragliche Regelung mit der Schweiz vorschlagen würden, um auf diesem Wege ihre Wünsche einigermaßen durchzusetzen. Diese Möglichkeit legt es nahe, den Inhalt des Kontrollrat-Gesetzes etwas näher zu prüfen.

1. Die Personen, deren Rechte und Ansprüche erfasst werden sollen, sind in Art. II und III näher umschrieben. Art. II bezieht sich auf die in Deutschland befindlichen Personen deutscher Staatsangehörigkeit. Art. III befasst sich dagegen mit den ausserhalb Deutschlands befindlichen Personen deutscher Staatsangehörigkeit. Neben diesen werden genannt: die Niederlassung irgendeines Geschäftes oder einer Körperschaft oder einer andern juristischen Person, die unter deutschem Gesetz gegründet worden sind oder ihren Geschäftssitz in Deutschland haben.

Bezüglich der natürlichen Personen ausserhalb Deutschlands scheint Abs. 2 von Art. III eine gewisse Einschränkung

machen zu wollen. Unter solchen sollen nämlich nur Personen verstanden werden, die seit dem 1. September 1939 im vollen Genuss des deutschen Bürgerrechts standen und zu irgendeiner Zeit seit diesem Datum sich in einem damals unter der Kontrolle der Reichsregierung stehenden Gebiet befunden haben. Danach wäre wohl anzunehmen, dass Deutsche, die seit dem erwähnten Stichtag ständig in der Schweiz niedergelassen waren, nicht unter das Kontrollrat-Gesetz fallen würden.

Diese Klausel verliert indessen an Bedeutung, weil in Art. IV der Kommission für das deutsche Auslandsvermögen die Befugnis erteilt wird, durch einstimmigen Beschluss den Kreis der von Art. II und III betroffenen Personen zu erweitern. Es wäre daher durchaus denkbar, dass eines Tages auch die längst in der Schweiz niedergelassenen Deutschen dem Kontrollrat-Gesetz unterstellt würden.

2. Die Sachen, auf die sich das Kontrollrat-Gesetz beziehen will, werden durch verschiedene Ausdrücke umschrieben. In Art. II und III wird von allen Rechten und Ansprüchen jeglicher Art auf irgendwelches Vermögen gesprochen. Nach Art. VI werden alle Vermögensrechte und vermögensrechtlichen Ansprüche sowie deren Ertrag und Erlös der vom Kontrollrat eingesetzten Kommission unterstellt. Art. X enthält unter lit. b eine ausführliche Definition. Nach ihr umfasst der Ausdruck "Vermögen" alles bewegliche und unbewegliche Vermögen und alle fälligen sowie nicht fälligen Rechte und Ansprüche jeglicher Art. Ausserdem wird noch eine lange Aufzählung vorgenommen, von der aber gesagt wird, dass sie in keiner Weise erschöpfend sein soll.

Im Zusammenhang mit dieser eingehenden Erörterung des Ausdrucks "Vermögen" werden auch die Ansprüche Dritter berührt. Solche Ansprüche spielen nur dann eine Rolle, wenn dritte Personen in gutem Glauben für eine voll angemessene Gegenleistung Rechte und Ansprüche erworben haben. Trifft dies nicht zu, so würden auch Werte erfasst, die an Dritte abgetreten oder geschenkt worden wären.

3. Versucht man, sich eine Vorstellung darüber zu machen, wie weit in Wirklichkeit die Anwendung des Kontrollrat-Gesetzes gehen würde, so erhält man wohl das anschaulichste Bild, wenn nach folgenden Gesichtspunkten unterschieden wird.

a. Grundstücke. "Gebäude und Land" sollen nach Art. X b ausdrücklich unter das Kontrollrat-Gesetz fallen. Dies würde zu allgemein anerkannten Grundsätzen im Widerspruch stehen. Es ist unbestritten, dass unbewegliche Sachen unter keiner andern Hoheit und keinem andern Rechte stehen können, als denjenigen, in deren Staatsgebiet sie gelegen sind.

b. Vor dem Krieg in der Schweiz befindliche Werte. Solche Werte sind fraglos mit der schweizerischen Volkswirtschaft verbunden und sind es schon in einem Zeitpunkte gewesen, in welchem noch friedliche Beziehungen bestanden. Es fehlt jeder Zusammenhang zwischen den Kriegshandlungen Deutschlands und dessen Okkupation einerseits und diesen Vermögenswerten andererseits.

c. Seit dem Krieg in der Schweiz befindliche Werte. Solche Werte können einen sehr verschiedenen Ursprung und Grund der Verbringung in die Schweiz haben. Es ist durchaus nicht gesagt, dass sie sog. Fluchtwerte sein müssen. Soweit sie aber unter diesen Begriff fallen könnten, sind wiederum die verschiedensten Möglichkeiten vorhanden. Es kann sich um Werte handeln, die Personen gehören, welche sie als Gegner des Nationalsozialismus in die Schweiz verbracht haben, oder aber um Vermögensstücke von Nationalsozialisten. Für einen grossen Teil der seit Kriegsbeginn in die Schweiz verbrachten Werte ist anzunehmen, dass sie in die schweizerische Wirtschaft eingegangen sind. Soweit solche Investitionen bestehen, könnten sie - wirtschaftlich betrachtet - nicht einfach rückgängig gemacht werden.

d. In der Schweiz verpfändete Werte. Gleichgültig welches der Zeitpunkt ist, seit dem sich Werte in der Schweiz befinden, sind sie rechtlich wie wirtschaftlich als schweizerisch anzusehen, falls an ihnen Pfandrechte zugunsten von Schweizern oder in

der Schweiz domizilierten Personen bestehen. Wenn überhaupt je der grundsätzliche Standpunkt preisgegeben würde, dass in der Schweiz befindliche deutsche Werte gar nicht vom Kontrollrat-Gesetz erfasst werden können, so wäre in diesem Fall dessen Anwendbarkeit unbedingt auf die Differenz beschränkt, die nach Abzug der unterpfändlich gesicherten Ansprüche noch übrig bleiben würde.

e. Depots. Die in Banktresors oder in ähnlicher Weise hinterlegten Werte können einen sehr verschiedenen Charakter besitzen. Im allgemeinen sind sie für das Wirtschaftsleben bedeutungslos, indem sie nicht investiertes Kapital bilden. Unter ihnen können sich am ehesten Werte befinden, die vor erst verhältnismässig kurzer Zeit und unter eigenartigen Umständen in die Schweiz gelangt sind. Es mag sein, dass auch sog. Raubgut in dieser Weise Unterschlupf gefunden hat.

Ueberblickt man die dargelegten Möglichkeiten, so ist der Schluss gegeben, dass bei eventuellen Verhandlungen die Schweiz den Standpunkt vertreten müsste, dass Personen und Sachen, die mit der schweizerischen Wirtschaft verknüpft sind, unter keinen Umständen den Rückwirkungen des Kontrollrat-Gesetzes preisgegeben werden können. Dagegen liesse sich vielleicht darüber diskutieren, ob Sachen, bei denen solche Zusammenhänge fehlen, durch ein besonderes Abkommen den Berechtigten zur Verfügung gestellt werden könnten. Es würde sich hierbei in erster Linie um sog. Raubgut handeln, ausserdem auch um Werte, die erst seit dem Kriege in der Schweiz sind, doch müsste letzteres an verschiedene besondere Voraussetzungen geknüpft werden. Solche Werte könnten nur dann in Frage kommen, wenn sie nicht rechtlich anderweitig beansprucht wären, namentlich nicht durch Verpfändung, und wenn sie nicht Personen gehörten, die gerade wegen ihrer Einstellung gegen das nationalsozialistische Regime und im Vertrauen auf die schweizerische Rechtsordnung jene Werte in die Schweiz verbracht hatten.

V.

Bevor der Möglichkeit eines Abkommens nähergetreten würde, müsste landesrechtlich abgeklärt sein, in welcher Weise sich die entsprechenden Verpflichtungen überhaupt durchführen liessen. Gleichzeitig wäre aber auch zu prüfen, wer als berechtigt in Frage kommen könnte, um die Herausgabe bestimmter Werte zu verlangen.

Das Kontrollrat-Gesetz bestimmt in Art. II und III, dass die Rechte und Ansprüche auf die Kommission übertragen werden. Dieser Bestimmung liegt offenbar die Auffassung zugrunde, dass nicht der einzelne Berechtigte, insbesondere der Geschädigte, die Ansprüche erheben und durchsetzen könne, sondern dass generell die Kommission zuständig sei. In Art. VIII ist allerdings von der Erfassung und Registrierung des Beweismaterials die Rede. Die Beweisführung, um die es hier geht, scheint sich indes auf die Frage zu beschränken, ob deutsches Vermögen im Ausland vorhanden sei, während die weiteren Fragen, wer im einzelnen Fall der Berechtigte sei und wie er seine Ansprüche begründen könne, wohl nicht ins Auge gefasst werden.

Geht man von der Grundlage aus, an der die Schweiz auch bei allfälligen Verhandlungen unbedingt festhalten müsste, dass nicht beliebige, sondern nur bestimmte Vermögenswerte erfasst werden könnten, so ist es unvermeidlich, dass die Ansprüche nach mehreren Richtungen genau umschrieben und begründet werden müssen. Gerade diese Fragen müssen landesrechtlich abgeklärt sein, d.h. es muss feststehen, unter welchen Rechtstiteln und in was für einem Verfahren die Ansprüche erhoben werden können. Massgebend hierfür kann nur das Landesrecht desjenigen Staates sein, in welchem Ansprüche erhoben werden, im vorliegenden Fall somit das schweizerische Recht.

Dem Kontrollrat-Gesetz ist es nicht entgangen, dass die Werte, die erfasst werden sollen, nicht herrenlose Sachen sind, sondern dass es Personen gibt, in deren Gewahrsam, Besitz oder Eigentum sie sich befinden. Art. V berührt diese Frage, löst

sie aber in Wirklichkeit nicht. Er bestimmt einfach, dass über die Entschädigung einer Person, deren Vermögensrechte oder Ansprüche kraft des Gesetzes auf die Kommission übertragen worden sind, zu einem Zeitpunkt und in einer Weise entschieden werde, die später vom Kontrollrat festgesetzt werden könne. Damit ist nicht einmal ausgesprochen, dass überhaupt eine solche Regelung eintreten müsse, und über die Art, in welcher sie vorzunehmen wäre, wird nicht das Mindeste angedeutet.

Für einen Rechtsstaat wie die Schweiz ist es ausgeschlossen, einfach kurzerhand den Besitzern oder Eigentümern Werte wegzunehmen und im übrigen darauf hinzuweisen, vielleicht werde später durch den Kontrollrat eine Regelung getroffen, die den durch die Wegnahme Geschädigten einen Gegenwert biete. Es ist überhaupt nicht vorstellbar, dass in einer solchen summarischen Weise vorgegangen würde, indem sich die Schweiz einfach als Vollzugsorgan des Kontrollrates zur Verfügung stellen würde.

Bestände die Notwendigkeit, eine rechtliche Regelung zu treffen, so müsste zum voraus, jedenfalls vor der Unterzeichnung eines Abkommens, überlegt werden, in welcher Weise sie geschaffen werden könnte.

Es lässt sich nicht verkennen, dass die Ansprüche, die durchgesetzt werden sollten, ihrer Natur nach, auch im Rahmen des schweizerischen Rechtes, vor allem mit Besitz und Eigentum im Zusammenhang stehen. Demgemäss wäre es gegeben, die Mittel anwendbar zu erklären, die das schweizerische Zivilgesetzbuch kennt. Damit würde auch der Weg gezeigt, durch wen, gegen wen und in welcher Weise die Ansprüche geltend zu machen wären. Legitimiert wären diejenigen Personen, die zivilrechtliche Ansprüche erheben könnten. Das Verfahren wäre das für solche Ansprüche vorgeschriebene, nämlich zivilprozessualer Art.

Auf diesem Standpunkte steht mit Recht der Bundesratsbeschluss vom 20. August 1945 über vorsorgliche Massnahmen bei Eigentums- oder Besitzesrechtsklagen betreffend in Kriegsgebieten abhanden gekommene Sachen. Er verweist in seinem Art. 1 auf

die Art. 641 Abs. 2, 934 und 936 des ZGB. Mit dieser Regelung ist auch die Frage der Legitimation im Sinne des Zivilrechtes und damit des ordentlicherweise anwendbaren Rechts entschieden.

Eine weitere Möglichkeit läge darin, dass ausserordentlicherweise auf Grund öffentlichen Rechts eine Regelung getroffen würde. Es lässt sich aber nur schwer vorstellen, wie dies geschehen könnte. Formell würde es mindestens eines Vollmachtenbeschlusses des Bundesrates bedürfen. Die Massnahme wäre jedoch derart aussergewöhnlich, dass sie kaum einleuchtend begründet werden könnte. Es müsste damit gerechnet werden, dass die Räte die erforderliche nachträgliche Genehmigung versagen würden.

Wollte man den Weg der ordentlichen Gesetzgebung beschreiben (Bundesgesetz oder allgemein-verbindlicher Bundesbeschluss), so wäre es noch viel fraglicher, ob ein rechtskräftiger Erlass überhaupt zustande kommen könnte. Vermutlich würden in der Bundesversammlung selbst starke Bedenken geäussert. Sollten die Räte zu einem übereinstimmenden Beschluss gelangen, so stände die Möglichkeit des Referendums offen. Je nach dem Inhalte des Entwurfes wäre mit heftiger Opposition zu rechnen. Diese könnte sich darauf stützen, dass gänzlich anormale Massnahmen getroffen werden sollen, die sich nicht mit der Selbständigkeit und den Hoheitsrechten des Landes vereinbaren liessen.

Erwägt man das im Vorstehenden Berührte, so drängt sich der Schluss auf, dass die Stellung eingenommen werden muss, es sei landesrechtlich nur an eine Regelung auf der Grundlage des Zivilgesetzbuches zu denken. Hierfür wäre es aber unerlässlich, dass auch für die Legitimation dessen Grundsätze angewendet würden. Es könnte somit keine Rede davon sein, dass der vom Kontrollrat eingesetzten Kommission das Recht zustände, alle Ansprüche in Bausch und Bogen einfach nach Massgabe des Kontrollrat-Gesetzes zu erheben.

VI.

Welche Massnahmen die Schweiz auch in Erwägung ziehen will, so muss jedenfalls daran gedacht werden, dass sie nicht nur im Hinblick auf die gegenwärtigen Verhältnisse oder für einen kurzen Zeitraum getroffen werden könnten. Die Rückwirkungen solcher Massnahmen würden sich fraglos lange bemerkbar machen.

Dies ist umso mehr zu beachten, als die Schweiz in verschiedener Hinsicht Pflichten zu erfüllen hat, auf die sich später andere Staaten berufen könnten.

In erster Linie ist in diesem Zusammenhange nochmals festzustellen, dass auch die Schweiz Unterzeichner und Ratifikant des 4. Haager Abkommens von 1907 ist, und dass damit auch für sie die Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges gilt. Bei der Besetzung Deutschlands ist die Schweiz allerdings nicht direkt beteiligt. Wenn aber an sie auf Grund des Kontrollrat-Gesetzes Forderungen erhoben werden, die sich auf die Okkupation stützen, so ist klar, dass sie sich den auch für sie massgebenden Grundsätzen der Landkriegs-Ordnung über die militärische Gewalt auf besetztem feindlichem Gebiet nicht entziehen kann.

Einer der wichtigsten Grundsätze ist der, dass die Landesgesetze des okkupierten Gebietes weitergelten sollen, soweit kein zwingendes Hindernis besteht (Art. 43). Es bedeutet einen äusserst einschneidenden und anormalen Eingriff in das Landesrecht, wenn Besitz und Eigentum völlig ausser Wirksamkeit gesetzt werden. Ein solcher Eingriff ist umso auffälliger, als im besetzten Deutschland selbst das Bürgerliche Gesetzbuch weiterhin in Geltung steht. Das Kontrollrat-Gesetz verstösst gegen den Grundsatz, dass die Landesgesetze weitergelten sollen. Darin liegt eine Missachtung der Landkriegs-Ordnung, mit der sich die Schweiz nicht solidarisieren kann.

Im fernern ist darauf hinzuweisen, dass die Okkupation eine Massnahme des Landkriegsrechtes ist, somit den Kriegszustand

voraussetzt. Rechtlich besteht er fraglos noch so lange, als eine endgültige Regelung - wahrscheinlich durch Friedensvertrag, möglicherweise durch Annexion der besetzten Gebiete - eintritt. Dauert der Kriegszustand an, so ist das Neutralitätsrecht immer noch anwendbar. Tatsächlich wird die Neutralität zwar keine grosse Rolle mehr spielen können, aber grundsätzlich besteht sie trotzdem. Die Schweiz muss, gerade im Hinblick auf ihre dauernde Neutralität, alles unterlassen, was als neutralitätswidrig ausgelegt werden könnte.

Welches die weitere Entwicklung sein wird, lässt sich nicht überblicken, weder für Deutschland, noch für die Beziehungen der jetzt siegreichen Mächte zueinander. Es ist aber damit zu rechnen, dass in irgendeinem spätern Zeitpunkte im Vergleich zu der augenblicklichen Lage starke Aenderungen eintreten könnten.

Die Entwicklung wird möglicherweise dahin führen, dass die jetzigen Besetzungsmächte nicht alle die gleich strenge Haltung gegenüber Deutschland einnehmen, wie sie jetzt nach dem Kontrollrat-Gesetz besteht. Es ist denkbar, dass der in Aussicht genommene Friedensvertrag bereits Härten mildert, die das Gesetz in seiner Anwendung mit sich bringt. Verläuft die Entwicklung nach dieser Richtung, so wird die Schweiz in einem spätern Zeitpunkte mit Vorwürfen rechnen müssen, wenn sie sich jetzt - ohne dass völkerrechtlich hierfür irgendeine Pflicht besteht - mit der Anwendung des Kontrollrat-Gesetzes auf ihrem Gebiet einverstanden erklären würde.

In diesem Zusammenhange ist daran zu erinnern, dass der Zeitpunkt, in dem durch Friedensvertrag oder anderweitig wieder einigermaßen normale Zustände eintreten, immer zu rechtlichen Massnahmen Anlass gibt. Sie werden unter der Bezeichnung des Postliminium zusammengefasst. Man versteht darunter nicht mehr genau das, was dem römischen jus postliminii entsprach, sondern legt ihm einen allgemeineren Sinn bei. Das Postliminium wird etwa als das Recht bezeichnet, kraft dessen Personen,

Sachen und Rechtsverhältnisse, deren Zustand durch Eroberung und Besetzung gestört ist, in den frühern Rechtszustand zurückgelangen.

Das Postliminium sollte in jedem Falle im Friedensvertrag eine Regelung finden. In der völkerrechtlichen Literatur besteht vorwiegend die Auffassung, dass es sich nicht auf die neutralen Staaten erstrecke. Dieser Ansicht kann beigespflichtet werden, soweit als die Neutralen die eigentlichen Kriegsmassnahmen der einen oder andern Partei, einschliesslich der Besetzung, in ihrem Gebiete nicht berücksichtigt haben. Sollte dagegen ein Neutraler solchen Massnahmen Rechnung tragen, so müsste er folgerichtig auch das für sich gelten lassen, was unter den Begriff des Postliminium fällt.

Solche Verstrickungen sollten vermieden werden. Die Rechtslage wird für den Neutralen später nur dann eine klare sein, wenn er sich an den Massnahmen des Okkupanten in keiner Weise beteiligt hat. In diesem Fall wird er sich allen Schwierigkeiten, die das Postliminium bereiten könnte, unter Hinweis auf seine Haltung entziehen können.

VII.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob neben den Ansprüchen, die der Kontrollrat erhebt, nicht schweizerische Ansprüche auf die gleichen Werte bestehen, und unter welchen Voraussetzungen die letztern denjenigen des Kontrollrates vorgehen würden.

Volkswirtschaftlich gesehen, handelt es sich zweifellos beim Kontrollrat-Gesetz um eine Gesamtmassnahme. Wie bereits festgestellt, spielen nicht einzelne Ansprüche eine Rolle, sondern es wird die Gesamtheit aller deutschen Auslandswerte zusammengefasst.

Unter ähnlichen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten liesse sich der Standpunkt vertreten, dass die Schweiz ihrerseits Gesamtforderungen gegenüber dem frühern Deutschen Reiche

- 20 -

sowie gegenüber dessen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privaten besitzt. Gerade durch die Haltung des Kontrollrates wird es verunmöglicht, noch einzelne Ansprüche schweizerischer Gläubiger geltend zu machen. Die in Deutschland befindlichen Schuldner sind gänzlich ausserstande, ihren Verpflichtungen nachzukommen, weil die Alliierten die Hand auf alle verfügbaren Werte legen.

Es fragt sich, ob unter solchen Umständen die Schweiz befugt ist, eine ähnliche Haltung einzunehmen und die Gesamtheit der Ansprüche, die dem Bunde oder schweizerischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privaten zustehen, geltend zu machen. Dass sie damit in dem besetzten Deutschland zu irgendwelchen positiven Ergebnissen gelangen könnte, ist wohl ausgeschlossen. Näher liegt es aber, zu prüfen, ob nicht auf die in der Schweiz gelegenen deutschen Werte Anspruch erhoben werden soll.

Unbedenklich könnten die schweizerischen Ansprüche vertreten werden, soweit sie pfandrechtlich sichergestellt sind. Sie liessen sich ferner auch begründen mit Bezug auf herrenlose Sachen. Dagegen liessen sie sich nicht wohl vertreten gegenüber Werten, die ausgesprochenermassen als sog. Raubgut nachgewiesen werden könnten.

Für die Gesamtheit der Ansprüche, die sich sachlich begründen lassen, würde sich die Frage darauf zuspitzen, ob die Eidgenossenschaft für sich selbst und die übrigen - auch privaten - schweizerischen Interessen den Standpunkt einnehmen soll, es werde zur Verrechnung geschritten. Es dürfte sich aber empfehlen, die Frage der schweizerischen Ansprüche und der Verrechnung derselben nur mit Vorsicht zu berühren. Gewisse Argumente, die zur Begründung solcher Ansprüche der Schweiz geltend gemacht werden müssten, ständen in einem innern Widerspruch zum Hauptstandpunkt, der gegenüber den alliierten Forderungen eingenommen werden muss.

Sollten die Alliierten in irgendeinem Zeitpunkte der Erörterung die Auffassung vertreten, dass sie ihre Forderungen nicht bloss kraft Okkupation erheben, sondern dass ihnen über-

haupt die höchste Gewalt in den besetzten Gebieten zusteht, und zwar vorläufig ohne sachliche und ohne zeitliche Begrenzung, dann würde allerdings eine grundsätzliche Frage akut, die wiederum zu der Geltendmachung schweizerischer Ansprüche führen könnte. Wenn sich nämlich die Alliierten auf jenen Standpunkt stellen wollten, so wäre es gegeben, darauf hinzuweisen, dass dies nichts anderes wäre als eine Nachfolge in sämtliche Aktiven Deutschlands. Sie wäre gegenüber dritten Staaten rechtlich nicht denkbar ohne gleichzeitige Nachfolge in die Passiven.

Es lässt sich voraussehen, dass die Alliierten dieser Forderung nicht beipflichten würden. Dies würde aber die Schweiz nicht daran hindern, den Standpunkt einzunehmen, dass eine Berücksichtigung sowohl der Passiven als der Aktiven unerlässlich sei, soweit die Werte sich innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes befinden. In diesem Zusammenhange könnte sie mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass ihre eigenen Forderungen zuerst berücksichtigt und verrechnet werden müssen, bevor sich überhaupt Ansprüche der Besetzungsmächte in Betracht ziehen liessen.

Prof. v. Valter