

R e c h t s g u t a c h t e n

-----  
zur Frage der alliierten Ansprüche auf die  
deutschen Vermögenswerte in der Schweiz

von

Prof. Dr. D. Schindler

25. Januar 1946.

# I n h a l t s v e r z e i c h n i s

---

	Seite
Einleitung	1
<u>I. Die Stellung der alliierten Mächte in Deutschland</u>	2
<u>II. Massnahmen eines Kriegführenden gegen seinen Gegner sowie konfiskatorische Massnahmen der ordentlichen Regierung haben keine extraterritoriale Wirkung</u>	6
1. Massnahmen der Kriegführenden werden in neutralen Staaten nicht angewendet	6
2. Konfiskatorische Massnahmen werden im Ausland nicht angewendet	7
3. Neuere englische Gerichtsurteile zur Bestätigung der unter 2 genannten Regel	9
4. Scheinbare Ausnahmen von dieser Regel	13
5. Die bisherige schweizerische Praxis der Nichtanwendung ausländischer Kriegsmassnahmen	16
6. Die bisherige schweizerische Praxis der Nichtanwendung konfiskatorischer ausländischer Massnahmen	18
7. Keine Anwendung der durch die Friedensverträge 1919/20 vorgesehenen Liquidationsmassnahmen in neutralen Staaten	20
<u>III. Die Nichtanwendung des übrigen öffentlichen Rechts im Ausland</u>	21
<u>IV. Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums</u>	24
1. Auch das Privateigentum Deutscher ist geschützt	24
2. Belegstellen aus der Literatur	26
3. Entscheide internationaler Gerichte	30
4. Stellungnahme in diplomatischen Noten und andern amtlichen Dokumenten	33
5. Schweizerisch-deutscher Niederlassungsvertrag	38
<u>V. Vergleichs- oder Schiedsverfahren?</u>	38
Schlussbemerkung	40

---



In der am 2. August 1945 von den Staatschefs der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Grossbritanniens unterzeichneten Erklärung von Potsdam wird vorgesehen :

Ziffer 18: "Des mesures appropriées seront prises par le Conseil de contrôle 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."

IV.Ziff.3: "les exigences des Etats-Unis, du Royaume-Uni et des autres pays qui ont droit aux réparations seront couvertes par les zones occidentales d'occupation et par certains avoirs allemands se trouvant à l'étranger."

Schon am 3. August 1945 haben die Französische Botschaft und die Gesandtschaften Grossbritanniens und der U.S.A. dem Eidgenössischen Politischen Departement gleichlautende Noten überreicht, in denen bekannt gegeben wird "que les Puissances occupantes en Allemagne revendiquent le droit de propriété ou le contrôle des biens, situés en Suisse, qui sont propriété allemande ou sous le contrôle allemand."

Das Kontrollrat-Gesetz Nr. 5 betr. Uebernahme und Erfassung des deutschen Vermögens im Ausland vom 30. Oktober 1945 wurde offenbar in Ausführung der Beschlüsse von Potsdam erlassen. In Art. III Abs. 2 dieses Gesetzes wird der Begriff der "ausserhalb Deutschlands befindlichen Person deutscher Staatsangehörigkeit" in einer Weise umschrieben, die Zweifel aufkommen lässt, ob wirklich alle in der Schweiz sich aufhaltenden Deutschen betroffen werden. Jedoch kann die in Art. 1 des Gesetzes vorgesehene Kommission für das deutsche Auslandsvermögen mit Zustimmung des Kontrollrates den Kreis der betroffenen Personen jederzeit erweitern. Ueberdies sind es nicht die Bestimmungen dieses am 30. Oktober 1945 beschlossenen Gesetzes, das der schweizerischen Regierung meines Wissens offiziell nicht mitgeteilt wurde, sondern die Noten vom 3. August 1945, die für die Schweiz massgebend sind. In diesen wird eindeutig auf alles deutsche Vermögen in der Schweiz Anspruch erhoben. Als rechtliche Begründung wird in diesen Noten



lediglich die Behauptung aufgestellt, dieses "droit de propriété ou de contrôle" sei "la conséquence du fait que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Union Soviétique et la France ont assumé l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne."

Bei der Prüfung dieses an die Schweiz gestellten Ansinnens vom rechtlichen Standpunkt aus, kann nicht auf eigentliche Präzedenzfälle oder unmittelbar anwendbare Aeusserungen in der Literatur abgestellt werden, da solche fehlen. Die Beanspruchung des gesamten deutschen Vermögens durch die Alliierten widerspricht so sehr allen bisherigen Begriffen des Völkerrechts und internationalen Privatrechts, dass Wissenschaft und Praxis noch gar nicht in die Lage kamen, zu solchen Forderungen Stellung zu nehmen. Immerhin liefert das Völkerrecht verschiedene Ansatzpunkte, von denen aus das Vorgehen der Alliierten als unzulässig bezeichnet werden muss. Es wird daher im folgenden, nach einer kurzen Erörterung der Stellung der alliierten Mächte in Deutschland, die Frage auf Grund des bisherigen Völkerrechts zu erörtern sein.

#### I. Die Stellung der alliierten Mächte in Deutschland.

---

Die Frage ist bereits in meinem Gutachten vom 22. Mai 1945 behandelt worden. Auf Grund einer Reihe von Präzedenzfällen wurde festgestellt, dass die Besetzung Deutschlands keinesfalls als Annexion aufgefasst werden könne und daher eine Gesamtnachfolge der Besetzungsmächte in die Rechte und Pflichten der deutschen Regierung nicht stattgefunden habe.

Auch heute ist die Situation die, dass eine Annexion nicht vorliegt und von den Alliierten auch gar nicht behauptet wird. Die Okkupation begann mit einer militärischen Besetzung deutschen Gebietes im Sinne von Art. 42ff der Haager Landkriegsordnung und diese Bestimmungen müssen auch für die Beurteilung der jetzigen Rechtslage den Ausgangspunkt bilden. Doch bilden sie keine abschliessende Regelung der Rechts-



beziehungen zwischen den Okkupationsmächten und Deutschland, was unter anderem mit dem Umstand zusammenhängt, dass die Feindseligkeiten endgültig aufgehört haben und eine deutsche Regierung nicht mehr besteht. Vor allem haben sich auch die Besetzungsmächte bewusst über die Schranken des Haagerreglements hinweggesetzt; das geschah nicht nur durch weitgehende Eingriffe in die Verwaltung und Rechtsprechung, sondern insbesondere auch durch die in Frage stehende Einziehung alles deutschen Vermögens, die Art.46 der Landkriegsordnung direkt widerspricht. Ohne zu der Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit dieser Massnahmen Stellung nehmen zu wollen, darf jedenfalls gesagt werden, dass angesichts des Verschwindens einer deutschen Regierung die besetzenden Mächte (oder die von ihnen zugelassenen deutschen Lokalbehörden) gewisse unentbehrliche Funktionen, die normalerweise einer Regierung zukommen, vornehmen müssen, weshalb diese auch im Ausland nicht ohne weiteres als unbeachtlich behandelt werden können, z.B. Entschiede betr. Staatsangehörigkeit oder Personenstand der Deutschen. Aber das heisst selbstverständlich nicht, dass der Kontrollrat als eine deutsche Regierung angesehen werden dürfe. Die völkerrechtliche Stellung des Kontrollrates und anderer von den Alliierten in Deutschland eingesetzter Organe im einzelnen zu umschreiben, ist weder möglich noch notwendig; die Subsumierung der Okkupation unter eine der in der völkerrechtlichen Literatur genannten Besetzungsarten (z.B. Fauchille, *Traité de droit international public*, II p.222) führt zu keiner Lösung der Rechtsfragen, da ein eigentlicher Präzedenzfall nicht vorliegt. Wohl aber können mit Bezug auf die Stellung dieser Organe zwei Grenzen, eine untere und eine obere, angegeben werden, innerhalb welcher ihre Befugnisse liegen müssen. Die untere Grenze wird durch die Befugnisse der Okkupationsmacht im Sinne der Art.42 ff der Landkriegsordnung gebildet, eine Grenze, die, wie gesagt, in gewissen Fällen überschritten werden darf, ohne dass die getroffene Massnahme vom schweizerischen Standpunkt aus von vorneherein als völkerrechtswidrig bezeichnet werden kann - die Prüfung im Einzelfall natürlich



vorbehalten. Die obere Grenze, die aber bei weitem nicht erreicht wird, wird durch die Befugnisse einer ordentlichen Regierung, im Namen ihres Staates zu handeln, gebildet. Dass die Befugnisse der Okkupationsbehörden nicht einfach den Kompetenzen der normalen Regierung gleichgestellt werden dürfen, ergibt sich, nebst dem Fehlen einer formellen Annexion, schon aus dem Inhalt ihrer bisher bekannt gewordenen Anordnungen. Es ist offensichtlich, dass sie in erster Linie als Sieger gegenüber dem Besiegten handeln und nicht im Sinne von ordentlichen deutschen Behörden. Das Interesse, das sie verfolgen, ist in erster Linie das Interesse der Siegerstaaten und nicht dasjenige Deutschlands. Der Umstand, dass noch mehrere Millionen Mann sich in Kriegsgefangenschaft befinden und an den Abschluss eines Friedensvertrages noch gar nicht gedacht wird, zeigt, dass das Verhältnis noch vorwiegend ein kriegerisches ist. Die amerikanische Gerichtspraxis hatte sich nach dem ersten Weltkrieg häufig mit der Frage zu befassen, wann der Krieg zu Ende gegangen sei. Uebereinstimmend haben die Urteile festgestellt, dass "cessation of hostilities" nicht das Kriegsende bedeutete. Auch der Waffenstillstand genügte dafür nicht. Das neueste Urteil in dieser Frage, welches sich auf die frühere Praxis stützte, stammt aus dem Jahre 1933 und wurde von einem District Court of Appeal von Californien gefällt. Das Gericht führte aus :

"We are of the opinion that the weight of authority upholds petitioners' contention that the said war did not terminate at the date of the armistice, but continued until peace was declared on July 2, 1921, and that the words 'in time of war' as used in section 1 1/4 of article XIII of the Constitution have reference to the date when peace was declared between the said belligerent nations."

(Hackworth, Digest of International Law, VI p.436).

Die alliierten Mächte bezeichnen ihr jetziges Verhältnis zu Deutschland selbst als Okkupation. So verwenden die Noten vom 3. August 1945 an das Eidgenössische Politische Departement den Ausdruck "Puissances occupantes en Allemagne" und in der Erklärung von Potsdam ist unter IV Ziff. 3



von "zones occidentales d'occupation" die Rede.

Aus dem Gesagten ergibt sich m.E. für die Schweiz, dass sie von Fall zu Fall zu prüfen hat, ob eine Massnahme der Okkupationsbehörden in den Rahmen der Handlungen einer ordentlichen Staatsbehörde hineingehört und daher diejenigen Grundsätze des internationalen Rechts zur Anwendung gelangen, die das normale Verhältnis von Staat zu Staat regeln, oder ob eine solche Massnahme kriegerischen Charakter hat und infolgedessen diejenigen Regeln zur Anwendung gelangen müssen, die im Verhältnis des neutralen Staates zu einem Kriegführenden, der gegnerisches Gebiet besetzt hält, gelten. Diese grundsätzliche Zweiteilung ist m.E. unumgänglich, weil das Verhältnis der Alliierten zu Deutschland nicht unter einen einheitlichen Gesichtspunkt gebracht werden kann. Freilich braucht die Unterscheidung nur dann vorgenommen zu werden, wenn dies für die Schweiz von Bedeutung ist, d.h. wenn die Auswirkung einer von den Alliierten in Deutschland getroffenen Massnahme in der Schweiz eine verschiedene ist, je nachdem diese Massnahme als eine kriegerische oder als eine in den Rahmen der friedensmässigen Staatsverwaltung gehörende betrachtet wird. Die Abgrenzung wird oft nicht leicht vorzunehmen sein. Im vorliegenden Fall braucht sie nicht durchgeführt zu werden, wohl aber wird es notwendig sein, die Anordnungen der Alliierten, auf die sich ihre Forderungen gegenüber der Schweiz stützen, mit analogen Anordnungen zu vergleichen, die in der bisherigen völkerrechtlichen Praxis sowohl als kriegsrechtliche wie als friedensmässige betrachtet worden sind. Das Ergebnis für die Schweiz wird aus dem einen wie dem andern Gesichtspunkt das nämliche sein : die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Forderungen der Alliierten.



II. Massnahmen eines Kriegführenden gegen seinen Gegner  
 -----  
 sowie konfiskatorische Massnahmen der ordentlichen Regierung  
 -----  
 haben keine extraterritoriale Wirkung.  
 -----

1. Diese Grundsätze sind von jeher allgemein anerkannt worden. G.Sauser-Hall schreibt in seinem 1924 erschienenen Buch, Les traités de paix et les droits privés des neutres, S.38 :

"Déjà pendant la guerre la question s'était posée de savoir s'il y avait lieu d'attribuer des effets, en pays neutre, à des mesures de guerre, telles que séquestres, liquidations de bien séquestrés, interdictions de commerce avec l'ennemi, etc., édictées dans les pays belligérants.

"Dans les pays neutres les plus divers les tribunaux l'ont tranchée par la négative. Il a ainsi été jugé que les administrateurs-séquestres nommés dans un pays belligérant pour gérer les biens d'un ennemi ne pouvaient pas, en pays neutre, agir au nom de ce dernier ou contre lui."

S.39/40 :

"...ce sont les tribunaux suisses qui ont le mieux mis en relief les véritables raisons pour lesquelles il leur était impossible de reconnaître des séquestres établis en pays belligérants ainsi que les interdictions de commerce qui y furent édictées; ils n'argumentèrent pas tant avec le caractère de droit public de ces mesures, car des dispositions de droit public peuvent avoir des effets extra-territoriaux, qu'avec leur caractère de mesures exceptionnelles et unilatérales. Or, en droit international privé, une législation d'exception, unilatéralement promulguée et touchant au droit public, n'a jamais d'effets extra-territoriaux. De tout temps, les actes politiques et autres mesures d'exception prises par un Etat à l'égard de certaines personnes ou de certaines catégories de personnes ont été méconnus à l'étranger bien que revêtus de la forme législative ou judiciaire. La pratique internationale est solidement fixée dans ce sens..."

Es sei hier lediglich auf das Werk von Sauser-Hall, in dem auch zahlreiche Präzedenzfälle erörtert werden, verwiesen und auf weitere Zitate daraus verzichtet.

Im gleichen Sinne schreibt J.P.Niboyet im Ar-



tikel "Droit acquis" im Répertoire de droit international, vol.5 (1929) p.716 No.62 :

"Mesures de guerre. - C'est ainsi que les mesures de guerre (séquestres, liquidations) intervenues dans certains pays n'avaient aucune valeur internationale. Les traités de paix ne leur en ont conféré une que dans la mesure où ils les ont validées, et d'ailleurs seulement dans les rapports des pays contractants. Elles n'en ont pas, dès lors, vis-à-vis des pays neutres."

Er verweist auf seinen Aufsatz "De l'effet, en pays neutre, des mesures de guerre" in der Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1920 (XVI) p.248 ff, wo er (p.256) schreibt :

"Pour en revenir aux mesures de guerre, nous constaterons que les tribunaux suisses (die Praxis wird weiter unten - Ziff. 5 - erwähnt) ont parfaitement aperçu les véritables raisons pour lesquelles ils n'avaient pas à tenir compte des séquestres établis en pays belligérant lorsque le séquestré s'y opposait, ou des interdictions de faire le commerce. Certes, ils auraient pu se contenter de dire que leur neutralité s'y opposait. En allant plus au fond des choses et en remontant aux principes, ils ont très justement ajouté qu'une législation d'exception touchant au droit public n'a jamais d'effet extraterritorial. C'est de l'excellente doctrine."

(Vergl. ein weiteres Zitat aus dem Manuel de droit international privé, S.564, Ziff.2)

2. Im Manuel de droit international privé, deuxième éd. 1935 von A. Pillet et J.P. Niboyet wird auf S.563 unter Nr. 453 gesagt :

"Droits acquis en vertu d'une mesure de l'ordre politique. - Il arrive que, dans un pays donné, des mesures politiques interviennent à l'égard d'un individu. Il est privé de ses biens, notamment, ou bien déclaré incapable de contracter. Il n'est pas douteux que de pareilles mesures heurtent l'ordre public des divers autres pays."

Als Beispiel wird das französische Gesetz vom 1.Juli 1901 erwähnt, auf Grund dessen die Kongregation der Pères Chartreux aufgelöst und ihr das Recht auf Fabrikation und Vertrieb des Likörs Grande Chartreuse entschädigungslos entzogen wurde.



Ausserhalb Frankreichs konnte das Gesetz nicht durchgeführt und der Anspruch des französischen Fabrikanten auf ausschliesslichen Gebrauch der Fabrikmarke "Grande Chartreuse" nicht geschützt werden; vielmehr stand dieses Recht ausserhalb Frankreich, wie die Gerichte zahlreicher Staaten entschieden, den bisherigen Inhabern, die die Fabrikation in Spanien aufgenommen hatten, zu.

Im zit. "Manuel" p.564 wird daran folgende Betrachtung geknüpft :

"La Loi française en la matière étant une loi politique incontestable ne pouvait produire d'effets extra-territoriaux. Un pays étranger ne doit pas prolonger hors de son sol les lois politiques d'un autre pays. C'est la véritable raison pour laquelle l'acquéreur (der französische Inhaber der Fabrikmarke) devait succomber."

"On peut donc formuler le principe suivant: tout droit fondé sur une loi, qui a une origine politique, n'est pas un droit internationalement acquis; l'ordre public des pays étrangers s'oppose absolument à sa reconnaissance."

"C'est déjà ce qui avait été jugé autrefois à propos de mesures politiques dont avaient été victimes le duc de Brunswick en Allemagne, et le comte Potocki en Russie."

Unter dem Titel "Droits acquis en vertu d'une mesure de guerre" nimmt der "Manuel" Stellung zur Liquidation feindlichen Privateigentums durch einen Kriegführenden und schreibt:

S. 564: "En effet, en dehors des belligérants du même groupe et plus tard des signataires des traités, les pays neutres n'avaient pas à les respecter. Ainsi lorsque des administrateurs séquestres ont essayé de se prévaloir de leurs titres dans ces pays, l'ordre public s'y est absolument opposé."

Schliesslich wird unter dem Titel "D'une manière générale droits contraires à l'ordre public" gesagt :

S.566 : "Toutes fois que la reconnaissance d'un droit acquis contraire à l'ordre public du pays où on l'invoque, le droit acquis doit céder. Il y a là une conséquence de cette idée que l'ordre public, dans chaque pays, doit absolument prévaloir; on ne peut pas admettre qu'on sacrifie des nécessités nationales à la reconnaissance des droits acquis. C'est là un grand mur contre lequel tout vient se briser."



Es ist klar, dass in Anwendung auf das Kontrollrat-Gesetz No.5 das vom Kontrollrat in Anspruch genommene Recht auf das deutsche Privateigentum als "droit acquis" zu bezeichnen ist, das dem schweizerischen "ordre public" widerspricht.

Eine ganze Reihe neuerer Urteile bestätigen diese Rechtsauffassung.

3. Ein Fall, in dem Rechtsfragen zu entscheiden waren, die mit den durch das Ansinnen der Alliierten an die Schweiz aufgeworfenen ähnlich sind, wurde im Jahre 1934 in England durch den High Court of Justice (King's Bench Division) entschieden. Der Gerichtshof stellte fest, dass ein Dekret der republikanischen spanischen Regierung, durch welches das Vermögen des Ex-Königs Alfons als dem Staat verfallen erklärt wurde, nicht Anwendung finden konnte gegenüber Wertpapieren, die für den Ex-König durch eine spanische Bank bei einer Bank in London deponiert worden waren. Diese Wertpapiere waren daher dem Ex-König (defendant) nicht der spanischen Bank (plaintiff) auszuliefern. Die entscheidende Stelle des Urteils lautet :

"But in the present case the penalty imposed is seizure by the State for its own benefit of all the defendant's properties, rights, and grounds of action, and this penalty is imposed in terms of high treason, and the only way in which the plaintiffs are able to assert their claim that they are entitled as against the defendant is by virtue of these decrees, and they are compelled to admit that they have no personal right or title to the property in the securities. In the words of Lord Loughborough in *Folliott v. Ogden*: 'The penal laws of foreign countries are strictly local, and affect nothing more than they can reach and can be seized by virtue of their authority; a fugitive who passes hither, comes with all this transitory rights; he may recover money held for his use, stock, obligations and the like; and cannot be affected in this country, by proceedings against him in that which he has left, beyond the limits of which such proceedings do not extend.' These words have frequently been cited with approval, and in my judgment they are directly applicable



to the present case. I therefore hold that H.M. Don Alfonso and not the plaintiffs is entitled to the securities in question."  
(Reports: L.R., (1925), I K.B. 140; 50 T.L.R. 284.)

(Annual Digest of Public International Law Cases, 1933/34, p.159/60; der Entscheid ist auch im American Journal of International Law, vol. 30, 1936, p.726, abgedruckt.)

An dieses Urteil knüpft der Herausgeber des Annual Digest, Prof. Lauterpacht, folgende Bemerkungen :

"As a general principle English courts will not question the validity of the legislative acts of a recognised government : Luther Co. v. Sagor & Co., (1921) 3 K.B. 532. But they will not enforce the penal legislation of another State: see Huntington v. Attrill, (1893) A.C. 150, where a "penalty" was defined as being "recoverable at the instance of the State, or of an official duly authorized to prosecute on its behalf, or of a member of the public in the character of a common informer." It is also there laid down that the penal nature or otherwise of the law is a matter to be decided by the English court, irrespective of the view taken by the courts of the State in question. See also Folliott v. Ogden (1789), s. T.R. 726". (p.160).

Aus diesem Urteil ergibt sich auch, dass der Begriff der in fremden Staaten nicht vollziehbaren "penal laws" offenbar ein weiter ist; im Fall des Ex-Königs Alfons handelte es sich, wie im Fall der Einziehung der deutschen Vermögen durch das Kontrollrat-Gesetz Nr.5 um Konfiskation von Privatvermögen aus politischen Gründen. Der englische Jurist John Foster stellt in der Tat, im Anschluss an Dicey fest "par statut pénal on entend le statut qu'on impose à une personne afin de la priver de ses droits ou de lui infliger un châtement." (Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1938 III p. 525). Uebrigens beschränkt sich, wie sich aus dem folgenden ergeben wird, die Unvollziehbarkeit in fremden Staaten nicht auf "penal laws" im technischen Sinne des englischen Rechts.

In einem Urteil aus dem Jahre 1938 - The Government of the Republic of Spain v. The National Bank of Scotland,



Scottish Court of Session (Lord Jamieson, Lord Ordinary and the 2nd Division on Appeal) 1939, S.C. 413 - wurde erkannt, dass die spanische Regierung ein spanisches Schiff, das sich in einem schottischen Hafen befand, nicht konfiszieren konnte. Die beklagte Bank hatte u.a. den Standpunkt vertreten :

"(3) that the pursuers were not entitled to the possession of the vessel because a Spanish requisition decree could not give a title, which the court could recognize, to the possession of a vessel outside Spanish waters."

Das Gericht stützte sein Urteil auf dieses Argument. Das British Year Book of International Law 1944 p. 184 knüpft daran folgende Betrachtung, die vor allem durch die Aufzählung von Präzedenzfällen bedeutungsvoll ist :

"In basing their decision on ground 3 the Scottish judges relied on the same case as those which Atkinson J. discussed and distinguished in the Lorentzen case. The cases showing that foreign legislation of a confiscatory character, depriving owners of their property, is not allowed by our courts any extra-territorial application were the Russian Commercial and Industrial Bank case, 1925, (A.C.) 112; the Sedgwick Collins cases (1927) 95. The judges also referred particularly to The Jupiter No.3 (1927) P.122: B.Y.B. 1928, p.176, where Hill J. declined to hold that the right of ownership of a Russian vessel was affected by a Soviet decree, which liquidated the owning company and nationalized its assets, the ship being at the relevant time outside the territory controlled by the Soviet Government."  
(British Year Book of International Law, 1944, p.183-185).

Ein anderes englisches Urteil - Lorentzen v. Lydden and Company, Limited (1942) 2 K.B. 202, 58 T.L.R. 178 (Atkinson J.) - hiess die Requisition (nicht Konfiskation) von norwegischen Schiffen durch Verfügung der norwegischen Regierung vom 18.Mai 1940 (nach dem deutschen Angriff auf Norwegen) gut. Aus dem Kommentar des British Year Book 1944 ist folgende Stelle von Interesse, da aus ihr hervorgeht, dass fremden Gesetzen, durch die Eigentum konfisziert oder nationalisiert wird, keinerlei extra-territoriale Wirkung zukommt:



"As regards transfers by foreign legislative measures, the position under the previous English decisions is that foreign legislative measures, of a nationalizing and confiscatory character will not be recognized as applying to movable property, whether chattles or choses in action situated outside the territorial jurisdiction of the Government enacting them (The Jupiter, (1927) P.122; B.Y.B., 1928 p.176; The Employers' Liability Assurance Company v. Sedgwick Collins, (1927) A.C. 95; B.Y.B., 1927, p.199; Manufacturing Company I.A. Wormin, etc. v. Huth, 1930; B.Y.B., p.235) but such measures are recognized as effecting a transfer, if the property is within that territorial jurisdiction, whether they are confiscatory or not (Luther v. Sagor, (1921) 3 K.B. 532; Princess Paley Olga v. Weisz, (1929) I.K.B. 718; B.Y.B., 1930, p.233) ..."

Eine weitere Stelle des Kommentars weist darauf hin, dass die Nichtanwendbarkeit fremder Gesetze sich nicht auf "confiscatory legislation" beschränke. Es wird gesagt:

"Atkinson J.'s judgement reads as if he thought that the English decisions only showed that the principle, that foreign legislation affecting proprietary rights could only be recognized as affecting property in the foreign State enacting it, really only applied to confiscatory legislation. The principle, however, is a general one of wider application than this, though there are no doubt exceptions to it and it is desirable that they should become (gradually) defined." (p.185-188).

John Foster (Recueil des Cours 1938 III, p.475) stellt fest : "... les tribunaux anglais n'accordent pas force extraterritoriale aux décrets étrangers de réquisition et de confiscation."

In neuerer Zeit haben vor allem zwei Arten konfiskatorischer Gesetzgebung die Regierungen und Gerichte beschäftigt: die Nationalisierungsdekrete Sowjet Russlands und die Beschlagnahme jüdischen Vermögens durch die nationalsozialistische Regierung. Es ist bemerkenswert, dass meines Wissens weder die bolschewistische noch die nationalsozialistische Regierung das ausserhalb der Landesgrenzen liegende Vermögen zu beschlagnahmen versuchten - jedenfalls wurden an die fremden



Regierungen keine entsprechenden Begehren gestellt - geschweige denn, dass sie Anspruch auf das im Ausland liegende Vermögen ihrer im Ausland befindlichen Staatsangehörigen erhoben hätten. Das bestätigt neuerdings Folke Schmidt, The Law of asylum with respect to the property of refugees (American Journal of International Law 39 (1945) p.246) : "... there seems to have been no question in any country of the right of private Russian emigrés to claims of other assets abroad." Der im Kontrollrat-Gesetz Nr. 5 erhobene Anspruch geht also noch weit über das hinaus, was nach bisherigem Recht schon als unerhört bezeichnet wurde; vgl. dazu im folgenden zahlreiche Zitate.

Allerdings haben sich die Gerichte zahlreicher Staaten mit der Frage zu befassen gehabt, welches die Auswirkungen der russischen Nationalisierungsdekrete auf im Ausland befindliche Filialen von russischen Gesellschaften, die aufgelöst worden waren, seien, ferner mit der Frage des Eigentums an in Russland konfiszierten und nachher ins Ausland verbrachten Gegenständen. Diese verschiedenen Streitpunkte können hier beiseite gelassen werden, da sie beim heutigen Stand der Auseinandersetzung mit den Alliierten nicht aktuell sind.

Ueber einige Fälle, in denen Versuche deutscher Kommissäre, die Beschlagnahme jüdischer Vermögen auch auf Vermögensbestandteile in der Schweiz zu erstrecken, zurückgewiesen wurden, wird später zu berichten sein.

4. Vorerst ist auf den Belmont-Case aufmerksam zu machen, in dem scheinbar der Grundsatz, dass sich die russischen Nationalisierungsdekrete nicht auf russisches Vermögen im Ausland beziehen, durchbrochen wurde. Durch Notenwechsel zwischen der amerikanischen und russischen Regierung vom 16. November 1933 trat die letztere der ersteren alle Ansprüche ab, die sie gegen amerikanische Bürger haben könnte. Gestützt darauf beanspruchte die amerikanische Regierung eine Summe Geldes, die eine - später nationalisierte - russische Firma (Petrograd Metal Works) bei einem New Yorker Bankier, Belmont,



deponiert hatte. Der Supreme Court sprach durch Urteil vom 2. Mai 1937 der amerikanischen Regierung diese Summe zu. Drei Richter gaben eine separate Meinung ab, die im Ergebnis mit dem Urteil übereinstimmte, aber in der Begründung von der Mehrheit abwich (das Urteil ist abgedruckt im American Journal of International Law 31 (1937) p.537). Der Entscheid des Supreme Court wurde von zwei führenden amerikanischen Juristen, Borchard und Jessup, einer scharfen Kritik unterworfen. Jessup stellte fest (American Journal of International Law 31 (1937) p.482) : "The court fails to discuss the interesting conflicts problem regarding the situs of the debt, apparently considering it immaterial."

Borchard bringt gegen das Urteil vor :

"... so far as the writer is able to establish, not a single court of any major country has ever either before or after recognition of the Soviet reached the conclusion that a Soviet decree purporting to confiscate private property could affect any property other than that within Soviet Russia at the time of confiscation."

(American Journal of International Law 31 (1937), p.675)

Zur Begründung führt Borchard in einer Fussnote folgende Fälle an :

"Cf. Etat Russe v. Ropit, Court of Cassation, 52 Clunet 391; 53 ibid. 667; 55 ibid. 674 (1925-1928. Cf. Savatier, "Le sort des biens des anciennes sociétés russes en France", 30 Revue Critique de Droit International 663 (1935); Nebolsine, "The Recovery of the Foreign Assets of Nationalized Russian Corporations", 39 Yale L.J. 1130 (1930), discussing especially Petrogradsky Mejdunarodny Kommerchesky Bank v. National City Bank, 253 N.Y. 23, 170 N.E. 679 (1930), and other New York and foreign cases. Barco de Vizcaya v. Don Alfonso (1934), (1935) 1 K.B. 140, 151 L.T.R. 499; this Journal, Vol. 30 (1936), p.726."

Er bemerkt übrigens mit Recht :

"It is moreover highly doubtful whether the Soviet decree ever purported to confiscate private property in the United States and whether the Litvinoff agreement purported to convey to the United States such private property." (p.677)

Weiter führt er aus :

"For fifteen years the United States declined to recognize the Soviet Government largely because



its practice of confiscating private property, particularly foreign private property, was deemed a violation of its international obligations. On November 23, 1923, Secretary of State Hughes, speaking of the Soviet confiscations in an address in Philadelphia, remarked :

A confiscatory policy strikes not only at the interest of particular individuals but at the foundations of international intercourse, for it is only on the basis of the security of property, validly possessed under the laws existing at the time of its acquisition, that the conduct of activities in helpful cooperation, is possible ... Rights acquired under its laws by citizens of another State, (a State) is under an international obligation appropriately to recognize. It is the policy of the United States to support these fundamental principles." -

"Shall it be said that when the United States obtains an opportunity to share in the pelf, the confiscation ceases to be reprehensible? In only one notable instance, the Ropit case in France, and that related to nationalized ships, has the Soviet Government brought an action on its own behalf as owner of the assets of its liquidated corporations. The Soviet title to property in France was denied. Had such an action been brought here, it seems doubtful whether our courts would have entertained it. On the contrary, in every important instance, the American courts, like the English courts, have refused to admit, as contrary to public policy, the validity of the Soviet decrees in changing the title to property in the United States, and have in fact gone of their way to let the old directors or stockholder sue American banks or other debtors to recover the assets of the liquidated corporations." (p.677/78).

Aus der Minderheitsbegründung des Urteils des Supreme Court sei folgende Stelle erwähnt :

"But this court has often recognized that a state may refuse to give effect to a transfer, made elsewhere, of property which is within its own territorial limits, if the transfer is in conflict with its public policy. Green v. Van Buskirk, 5 Wall, 307, 311-312; Hervey v. R.I. Locomotive Works, 93 U.S.664; Security Trust Co. v. Dodd, 173 U.S. 624; Clark v. Williard, 292 U.S. 112, 122; Clark v. Williard, 294 U.S. 211."  
(American Journal of International Law 31 (1937) p.543).



Das Urteil im Belmont-Case darf nicht so aufgefasst werden, als ob dadurch das Prinzip der Undurchführbarkeit konfiskatorischer Massnahmen ausserhalb des Gebiets des konfiszierenden Staates grundsätzlich aufgegeben worden wäre. Im British Year Book of International Law 1944 p.187, note 1, wird zum Belmontfall richtig bemerkt:

"probably the decision was influenced, on public policy grounds, by the fact that the U.S. Government had acquired the title by an international agreement."

Im übrigen ist zu bemerken, dass das Urteil nur die Konfiskation der in den USA gelegenen Geldsumme einer in Russland domizilierten Gesellschaft guthiess, nicht aber die Konfiskation ausländischen Eigentums von im Ausland befindlichen Inländern. Das Urteil könnte also keineswegs als Präzedenzfall zugunsten der Ansprüche der Alliierten auf schweizerisches Eigentum von Deutschen in der Schweiz aufgefasst werden.

5. Die Forderung der Alliierten ist unvereinbar mit der bisherigen Praxis der schweizerischen Gerichte gegenüber Kriegsmassnahmen und konfiskatorischen oder ähnlichen Anordnungen ausländischer Regierungen, eine Praxis, die ihrerseits auf allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts und internationalen Privatrechts beruht.

Im Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 17. Dezember 1914 ist ausgesprochen: "Il n'est évidemment pas dans le rôle du Tribunal fédéral d'assurer l'exécution de cette mesure exceptionnelle de guerre édictée par un Etat étranger..." (Bundesgerichts-Entscheide 40I 486). Das Urteil vom 17. April 1916 drückt sich in folgender Weise aus: es "kann eine Anwendung des französischen Kriegsdekretes für den schweizerischen Richter auch deshalb nicht in Betracht kommen, weil es sich dabei nicht um privatrechtliche Bestimmungen, sondern um solche des öffentlichen Rechts, und zwar um Vorschriften ganz exzeptionellen Charakters handelt. Fällt grundsätzlich schon die Anwendung regulären öffentlichen Rechts eines fremden Staates nicht in den Kompetenzbereich des inlän-



dischen Richters, so ist a fortiori die Anwendung solcher ausländischer Vorschriften, welche die Bekämpfung des feindlichen Staates auf wirtschaftlichem oder anderm Gebiet bezwecken, dem Richter eines neutralen Staates nicht zuzumuten." (Bundesgerichts-Entscheide 42 II 183/84).

Im Urteil vom 19. April 1918 wird gesagt, in der bisherigen Praxis des Bundesgerichts werde "stets der Grundsatz vertreten", "die Kriegserlasse der streitenden Mächte können von den schweizerischen Gerichten nicht berücksichtigt werden" (Bundesgerichts-Entscheide 44 II 170). "Dagegen steht nach dem oben Gesagten der Einrede aus dem Dekret vom 27. September 1914 entgegen, dass dieses Dekret eine reine Kriegsmassnahme, ein Mittel des von Frankreich geführten Handelskrieges ist, indem es sich nur gegen die Gegner Frankreichs richtet. Das Verbot der Zahlungen, die Nichtigerklärung der mit Angehörigen der gegnerischen Staaten abgeschlossenen Rechtsgeschäfte, kann daher vom schweizerischen Richter nicht berücksichtigt werden." (S.171). Zu vergleichen ist auch das Urteil vom 1. April 1924 (Bundesgerichts-Entscheide 50 II 51).

Die schweizerische Gerichtspraxis im zweiten Weltkrieg hält die gleichen Grundsätze aufrecht. In einem Entscheid des zürcherischen Obergerichts vom 11. November 1942 wurde anerkannt, dass ausländisches öffentliches Recht vom schweizerischen Richter jedenfalls dann nicht anzuwenden ist, wenn es nicht dem privatrechtlichen Verkehr, sondern staatlichen Zwecken dient (es handelte sich um die Einsetzung einer kommissarischen Verwaltung über eine in Danzig niedergelassene englische Firma) (Schweizerische Juristenzeitung 39. Jahrg., S367ff). Das Gericht führte aus :

"Solche ausserordentlichen Massnahmen von eminent öffentlich-rechtlichem, ja kriegsrechtlichem Charakter können aber niemals im Ausland Geltung beanspruchen. Auch dann, wenn eine Kollisionsnorm unseres internationalen Privatrechtes bei der Beurteilung der Frage, wem für eine ausländische juristische Person die Vertretungsbefugnis zustehe,



auf das ausländische Recht verweisen sollte, können derartige Bestimmungen des ausländischen Rechtes, wie sie in casu zur Beurteilung dieser Frage herangezogen werden müssten, von dieser Kollisionsnorm nie erfasst werden. Eine Rechtsverweisung des internationalen Privatrechtes bezieht sich von vorneherein nicht auf derartige aussergewöhnliche öffentlich-rechtliche Anordnungen hoheitlichen Charakters, wie sie hier vorliegen; vgl. Marti, Der Vorbehalt des eigenen Rechts im internationalen Privatrecht der Schweiz, erschienen in den "Abhandlungen zum schweizerischen Recht", Neue Folge, Heft 176, S.56/57, der als Regel aufstellt, dass die Verweisung auf ausländisches Recht dem Grundsatz nach nur das ausländische Privatrecht umfasse, und dass, wenn das ausländische Privatrecht auf das öffentlich-rechtliche Recht Bezug nehme, dieses nur soweit zu berücksichtigen sei, als es nicht dem eigenen öffentlichen Recht widerspreche oder unvereinbar sei mit der staatlichen Souveränität. Dass diese Voraussetzungen, unter denen allenfalls auch ausländisches öffentliches Recht zur Anwendung zu bringen wäre, auf ausländisches Kriegsrecht der vorliegenden Art nicht zutreffen, bedarf keiner weiteren Erörterung."

Das gleiche Gericht entschied am 25. September 1942, dass die reichsdeutsche Verordnung über die Behandlung feindlichen Vermögens vom 15. Januar 1940 vor dem schweizerischen Richter nicht angerufen werden könne (Schweiz. Juristenzeitung 39. Jahrg., S. 302). (Beide Entscheide sind gekürzt wiedergegeben im Schweiz. Jahrbuch für internationales Recht I, 1944, S. 232<sup>ff</sup> und 210).

Schliesslich sei hingewiesen auf den Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1940, (der später mehrfach ergänzt wurde), über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und verschiedenen Ländern, der unter anderem dem Zwecke diene, die vermögensrechtliche Auswirkung von Massnahmen der deutschen Okkupationsmacht auf schweizerisches Gebiet zu verhindern.

6. Das Bundesgericht hat ausser der Kriegsgesetzgebung auch die Anwendung der Vorschriften der deutschen Devisengesetzgebung "soweit sie das Schuldverhältnis abändern oder eine Unmöglichkeit der Leistung nach sich ziehen sollten"



(Bundesgerichts-Entscheide 60 II 311) abgelehnt (Urteil vom 18. September 1934). In einem Urteil vom 8. Oktober 1935, das sich auf das eben erwähnte beruft, wird ausgeführt :

"Die deutschen devisenrechtlichen Zahlungsverbote und sonstigen Forderungsbeschränkungen stellen einen spoliativen Eingriff in die Gläubigerrechte dar, der mit den der schweizerischen Rechtsordnung zu Grunde liegenden Anschauungen im Widerspruch steht. Daraus folgt, dass sie vom schweizerischen Richter weder unmittelbar, insoweit sie die Forderungsrechte inhaltlich abändern, noch mittelbar, insoweit sie angeblich Unmöglichkeit der Leistung begründen, beachtet werden können."  
(Bundesgerichts-Entscheide 61 II 246).

In Bundesgerichts-Entscheid 64 II 88 (Urteil vom 1. Februar 1938) wird § 1 des deutschen Gesetzes über Fremdwährungs-Schuldverschreibungen als unanwendbar erklärt

"weil dem Gesetz vom schweizerischen Richter unter allen Umständen mit Rücksicht auf den einheimischen ordre public die Anwendung versagt werden muss." (S.97)

"... das deutsche Goldklauselverbot erweist sich... ohne weiteres als mit dem schweizerischen ordre public unvereinbar." (S.102)

Ebenso entschieden haben die schweizerischen Gerichte die Anwendung der Konfiskationsmassnahmen gegen jüdisches Vermögen abgelehnt. Im Bundesgerichts-Entscheid 68 II 377 (Urteil vom 22. Dezember 1942) wurde die Anerkennung der Verfügung eines Zwangsverwalters im Sinne der tschechischen Regierungsverordnung vom 21. März 1939 abgelehnt. Die Abtretung der Forderung durch den Zwangsverwalter, sagt das Bundesgericht, kann

"nicht anerkannt werden, weil die staatliche Anordnung, auf der die Zwangsverwaltung beruht, dem schweizerischen ordre public zuwiderläuft. Diese Anordnung missachtet das Eigentumsrecht des Klägers so vollständig, dass sie zu den Grundlagen des schweizerischen Rechtes im schroffsten Gegensatz steht. Sie widerspricht sowohl dem Grundsatz der Anerkennung des Privateigentums, der die entschädigungslose Enteignung durch den Staat aus-



schliesst, als auch dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, der einen Eingriff in das Vermögenrecht einer Person einzig wegen ihrer Rasse nicht zulässt." (S.381).

Später wird gesagt, der Konkurs habe nichts gemein

"mit der Zwangsverwaltung, die keinen andern erkennbaren Zweck hat als den, einen rechtmässigen Eigentümer wider seinen Willen und entschädigungslos um sein Vermögen zu bringen." (S.382).

Es kann kein Zweifel bestehen, dass die Vermögenseingriffe, wie sie in den Noten vom 3. August 1945 an das Eidgenössische Politische Departement und im Kontrollrats-Gesetz Nr. 5 vorgesehen sind, weit über das hinausgehen, womit sich die schweizerische Praxis bisher auseinander zu setzen hatte. Es wird heute der Schweiz zugemutet, die Grundsätze aufzugeben, die sie bisher nicht nur als solche des schweizerischen Rechts, sondern als solche des internationalen Rechts angewendet hat; dabei darf bemerkt werden, dass diese international-rechtlichen Grundsätze nicht willkürlich aufgestellte Regeln, sondern, wie sich schon aus der Gleichartigkeit der Praxis der verschiedenen Länder ergibt, der Ausdruck der dauernden gleichgerichteten Interessen der Staaten sind, und dass diese Interessen auch dann auf lange Sicht die wahren sind, wenn in einer momentanen Situation das Gegenteil zuzutreffen scheint.

7. Bemerkenswert ist, dass die Friedensverträge von Versailles, St.Germain, Neuilly und Trianon zwar die Liquidation feindlichen Privatvermögens zum Zwecke der Reparationsleistungen vorsehen, dass aber nie der Versuch gemacht wurde, auch auf das im neutralen Gebiet liegende Vermögen feindlicher Staatsangehöriger zu greifen. Es galt als ohne weiteres selbstverständlich, dass das unzulässig sei. Uebrigens wurde auch die Liquidation feindlichen Privatvermögens in den Siegerstaaten von einem Teil der alliierten Juristen sehr scharf kritisiert. Aber auch diejenigen, die die Liquidation guthiessen, dachten nicht daran, Zumutungen an die Neutralen zu stellen, wie das jetzt geschieht. Also nicht nur einseitige Anordnungen eines Kriegführenden gegenüber seinem



Gegner sondern auch Massnahmen, denen die unterlegene Kriegspartei im Friedensvertrag ihre Zustimmung gegeben hatte, blieben von der Anwendung in neutralen Staaten ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang ist auf zwei Aufsätze von Sir John Fischer-Williams - nach dem ersten Weltkrieg British legal representative on the Reparation Commission - hinzuweisen. Im Gegensatz zu fast allen andern Völkerrechtlern vertritt er die Meinung, dass das Privateigentum der Fremden völkerrechtlich nicht geschützt sei und dass im Krieg (auch im Landkrieg) das feindliche Privateigentum, ausserhalb den strikten Vorschriften der Landkriegsordnung, keinen Schutz geniesse. (Die beiden Aufsätze sind enthalten im Buch Chapters on current international law and the League of Nations, 1929, S.147 u. 188). Aber selbst dieser Verfasser hat mit keinem Wort die These vertreten, dass die Neutralen verpflichtet werden könnten, das auf ihrem Gebiet befindliche Eigentum der Angehörigen des einen Kriegführenden an den andern herauszugeben. Die gegenwärtige Forderung der Alliierten ist selbst den kühnsten bisherigen Meinungen gegenüber durchaus revolutionär.

### III. Die Nichtanwendung des übrigen öffentlichen

---

#### Rechts im Ausland.

---

Es sei hier nicht untersucht, welche Bestimmungen des öffentlichen Rechts eines Staates im Ausland zur Anwendung kommen können und sie abzugrenzen gegen diejenigen, denen die Anwendung versagt ist (vgl. dazu Hans Marti a.a.O.). Vielmehr sei auf verschiedene Stellen in der Literatur hingewiesen und auf mehrere Präzedenzfälle aufmerksam gemacht, aus denen sich ergibt, welcher Art öffentlich-rechtliche Anordnungen sind, denen das Ausland die Anwendung verweigert. Es wird sich zeigen, dass sie weit hinter dem zurückbleiben, was die Alliierten gegenwärtig von der Schweiz fordern. Es folgt daraus, dass diese Forderungen a fortiori völkerrechtlich nicht haltbar sind.



Den hier massgebenden Grundsatz gibt Oppenheim-Lauterpacht, International Law I 5th ed. 1937, p.234 wieder:

"Independence and territorial as well as personal supremacy are not rights, but recognised and therefore protected qualities of States as International Persons. The protection granted to these qualities by the Law of Nations finds its expression in the right of every State to demand that other States themselves abstain, and prevent their agents and subjects, from committing any act which constitutes a violation of its independence or its territorial or personal supremacy."

Später führt er aus :

"According to the rule, *quidquid est in territorio est etiam de territorio*, all individuals and all property within the territory of a State are under its dominion and sway, and foreign individuals and property fall at once under the territorial supremacy of a State when they cross its frontier." (p.235)  
 "A State must not perform acts of Sovereignty in the territory of another State." (p.241)

W.E.Hall, A treatise on international law, 8th ed. 1924, sagt S.56 : "A state cannot enforce its laws within the territory of another state ..." und E.M.Borchard, The diplomatic protection of citizens abroad, 1925, p.745 : "The municipal law cannot be enforced abroad."

Der amerikanische Richter am Ständigen Internationalen Gerichtshof, J.B. Moore, hat in einer Dissenting opinion in A 10, p.68 (Lotus-Fall) als "elementary principle" bezeichnet :

"It is an admitted principle of international law that a nation possesses and exercises within its own territory an absolute and exclusive jurisdiction, and that any exception to this right must be traced to the consent of the nation, either express or implied (Schooner Exchange v. McFaddon (1812), 7 Cranch 116, 136). The benefit of this principle equally ensures to all independent and sovereign States, and is attended with a corresponding responsibility for what takes place within the national territory."

A.Mérignhac, Traité de droit public international, I (1905) p.281, drückt sich in folgender Weise aus :

"... un Etat repoussera l'application de la loi étrangère, toutes les fois qu'il pourrait en résulter pour lui un préjudice inacceptable. C'est ainsi qu'il



écartera cette loi quand elle sera en opposition avec un principe d'ordre public national." ...  
 "En invoquant son ordre public, que blesserait la loi étrangère, pour substituer à cette dernière sa loi propre, un Etat est incontestablement à l'abri de tout reproche, car il se base sur le droit et le devoir de conservation de soi-même qui est, nous le savons, essentiel et primordial, que rien, par suite, ne peut compromettre."

Es ist selbstverständlich, dass die Ausübung dieses Rechts einem Staate nicht dadurch verunmöglicht werden darf, dass ihm von andern Staaten Rechtsnachteile zugefügt werden. Solche Rechtsnachteile würden eine flagrante Völkerrechtsverletzung darstellen, auch wenn ihnen die Bezeichnung Repressalien zugelegt würde. Diese "Repressalien" hätten keinen andern Zweck, als den Staat zur Aufgabe seines Rechts und gleichzeitig zur Verletzung von Verpflichtungen, die ihm andern Staaten gegenüber obliegen, zu zwingen.

Im einzelnen lässt sich aus der neueren internationalen Praxis folgendes feststellen :

Oppenheim-Lauterpacht I p.242 :

"English Courts and those of other countries decline to enforce the revenue law - and, generally, the penal laws of other states. See In re Visser: "The Queen of Holland v. Drukker (1928) Ch. 877 and Annual Digest, 1927-1928, Case No.18."

id. p. 266 :

"States as a rule refuse to give effect within their own territory to the public law, as distinguished from private law, of foreign States."

Karl Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht, IV (1936) S.101, 233, 256, 436 : Enteignung von im Ausland gelegenen Gegenständen ist völkerrechtswidrig. Sh. auch I, S.181, II, S.175, 208.

Gebühren und Steuern fremder Staaten werden nicht vollzogen : Sh. Annual Digest of Public international law cases 1927/28 S.36 :

"There is a well recognised rule, which has been enforced for at least 200 years or thereabouts, under which these Courts will not collect the taxes of foreign States for the benefit of those foreign States; and this is one of those



actions which these Courts will not entertain."  
(Report : L.R. (1928) I Ch. 877).

1929/30, S.102 (ein belgisches Urteil) :

"Both jurisprudence and writers are agreed that statutes concerning taxes constitute essentially political prerogatives of the States which have created them. The sovereignty of States, mutually recognised, is opposed to the application of such a statute outside the territorial limits of the State which has promulgated it."  
(Report : 57 Clunet (1930), p.1097.)

Aehnliche Fälle, in denen der Vollzug fremder Steueransprüche abgelehnt wurde, sind erwähnt im Annual Digest 1931/32 S.145, 149/50.

Die Praxis der Vereinigten Staaten von Amerika bekennt sich zu den gleichen Grundsätzen. Der Supreme Court of Arizona führte in einem Urteil aus dem Jahr 1930 aus: "It is a general rule of international law that no law has any effect of its own force beyond the limits of the sovereignty from which its authority is derived." (Hackworth, Digest of international law II, p.166). In einem Schreiben des Departments of State an Senator Pittmann von 1935 findet sich die Stelle:

"... it is not permissible for us to undertake to dictate to foreign governments their national policies on matters conceded to be within their domestic jurisdiction..." (Hackworth III, p.647).

#### IV. Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums.

---

1. Die Alliierten stellen an die Schweiz die Forderung, das Privateigentum deutscher Staatsangehöriger an sie auszuliefern. Unter II und III ist nachgewiesen worden, dass diese Forderung dem Völkerrecht widerspricht, wenn man annimmt, es handle sich um das Begehren, ein fremdes Gesetz in der Schweiz zu vollziehen. Im vorliegenden Abschnitt soll gezeigt werden, dass die Schweiz, wenn sie der Forderung nachkommen würde, überdies gegen den völkerrechtlichen Grundsatz,



dass das Privateigentum der Fremden geschützt ist, d.h. nicht entschädigungslos entzogen werden darf, verstossen würde.

Man kann sich allerdings fragen, ob dieser Grundsatz gegenwärtig zugunsten deutscher Staatsangehöriger in Geltung ist. Denn der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums wird durchwegs durch die heimatliche Regierung des geschädigten Ausländers gegenüber der Regierung des schädigenden Staates geltend gemacht.

Zu Gunsten der Deutschen wird aber keine deutsche Regierung vorstellig werden; im Gegenteil sind es gerade diejenigen Mächte, die die "autorité suprême à l'égard de l'Allemagne" ausüben, welche die Konfiskation des deutschen Vermögens begehren. Allein ein Rechtsgrundsatz besteht nicht nur solange, als eine Instanz in der Lage und bereit ist, wegen seiner Verletzung zu protestieren. An der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit der deutschen Staatsangehörigen und an ihren Vermögensrechten ist durch den Zusammenbruch des deutschen Reiches nichts geändert worden, weshalb das Objekt des völkerrechtlichen Schutzes dasselbe ist wie zuvor. Die augenblickliche Handlungsunfähigkeit des deutschen Reiches bewirkt weder den Hinfall der privaten Rechte seiner Angehörigen noch den dem Reich selbst zustehenden völkerrechtlichen Anspruch auf Schutz dieser Rechte. Dadurch, dass dieser Anspruch nicht geltend gemacht werden kann, fällt er nicht dahin. Obwohl die Alliierten die oberste Autorität in Deutschland in Anspruch nehmen, sind sie, wie oben ausgeführt, nicht Rechtsnachfolger der deutschen Regierung, oder doch nur in sehr beschränktem Umfang; jedenfalls kann die von ihnen verfügte Inbesitznahme der deutschen Vermögenswerte im In- und Ausland nicht als eine im Ausland zu beachtende Handlung der ordentlichen Staatsregierung, d.h. des völkerrechtlich anzuerkennenden Rechtsnachfolgers der deutschen Regierung, betrachtet werden.

Für die Schweiz wäre es zwar augenblicklich am bequemsten, der Forderung der Alliierten nachzugeben und damit auch deren - allerdings sehr dürftige - Begründung der Inbesitznahme deutschen Vermögens anzunehmen. Damit würde



aber die Schweiz die bisher von ihr und von fast allen andern Staaten aufrechterhaltenen und energisch verteidigten völkerrechtlichen Grundsätze mit Bezug auf das fremde Privateigentum einer augenblicklichen Machtkonstellation zuliebe aufheben. Für einen Kleinstaat, dessen grösste Stärke in seinem guten Recht besteht, ist es gefährlich, von der geraden Linie des Rechts abzuweichen. Ein Nachgeben der Schweiz würde das Vertrauen in ihre Bereitschaft, wohlerworbene Rechte zu schützen, erschüttern; darüber hinaus könnte der von ihr gesetzte Präzedenzfall später gegen sie selbst angerufen werden und zur Gefährdung schweizerischen Vermögens im Ausland führen. (Allerdings ist auch das Umgekehrte möglich, dass nämlich der Widerstand gegen die Forderung der Alliierten schweizerisches Vermögen im Ausland gefährdet).

Es steht hier nicht zur Frage, ob die Schweiz selbst aus irgend welchen Gründen, z.B. aus dem Gesichtspunkt der Repressalie wegen Schädigung von Schweizern in Deutschland, auf die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz greifen kann. Denn es ist klar, dass der Schweiz keine derartigen Gründe zur Verfügung stehen, um die deutschen Guthaben zugunsten der Alliierten zu beschlagnahmen.

2. Der völkerrechtliche Schutz des Privateigentums hat nicht nur einer umfangreichen Literatur gerufen, er ist, was hier wichtiger ist, in verschiedenen internationalen Rechtsansprüchen anerkannt und in zahlreichen diplomatischen Noten mit Nachdruck vertreten worden. Es kann sich hier nicht um eine vollständige Wiedergabe dieser Dokumentation handeln; die folgende Darstellung beschränkt sich daher auf das für die Auseinandersetzung mit den Alliierten Wesentliche.<sup>1)</sup>

Was die Literatur anbetrifft, so sei auf Fauchille, Traité de droit international public, vol. I (1922) p.934 verwiesen :

---

1) Uebersichten finden sich in den Referaten von V. Bruns und D. Schindler, Der internationale Schutz des Privateigentums im Frieden, Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1933, Heft 12; Tibor Donath, Der Schutz des Privateigentums im Friedensvölkerrecht, Diss. Wien, 1930; A. Verdross, Völkerrecht, 1937, S.219; ferner in den zahlreichen Gutachten zum rumänisch-ungarischen Optantenstreit.



"Si beaucoup pensent qu'un Etat, en organisant son gouvernement intérieur, peut, sans provoquer une intervention de la part des autres Etats, enlever à ses nationaux des droits qui sont la base de la civilisation moderne, par exemple le droit à la propriété, la plupart, au demeurant, estiment qu'il ne saurait agir de la sorte vis-à-vis des étrangers sur son territoire sans soulever les réclamations légitimes de l'Etat auquel ils appartiennent."

Nach G.Scelle, Précis de droit des gens, I (1934) p.112, "on doit admettre que le droit des gens moderne consacre le principe de la propriété privée..."

"La reconnaissance du droit de propriété se concrétise dans la règle généralement adoptée que les étrangers, comme les nationaux, ne peuvent être privés de leurs propriétés que moyennant une juste et préalable indemnité, et pour cause d'utilité publique régulièrement constatée. Il y a là un principe si généralement établi qu'un certain nombre de traités se contentent d'y renvoyer comme à un principe de droit universel, et que la doctrine le consacre à peu près unanimement. D'innombrables décisions de jurisprudence confirment également ce principe qui fait entrer le droit de propriété dans le droit international commun, en n'admettant l'expropriation, même par voie législative, que si elle est accompagnée d'une réparation par équivalence intégrale et à tout le moins concomitante." (p.113/14)

Nach Westlake ist unzulässig die Abweichung "from any accredited principles" (The collected Papers on Public International Law, S.10) und Fachiri führt aus, die Frage, ob eine Völkerrechtsverletzung durch die Behandlung fremden Eigentums stattgefunden habe, führe zurück auf die Frage, ob eine erhebliche Abweichung stattgefunden habe von einem "legal principle accepted by the society of civilised states as a whole" (British Year Book of International Law, 1935, S.170). An einer andern Stelle erklärt Fachiri als verboten, gegenüber dem Fremden eine "gross injustice" (British Year Book, 1925, S.161), nach Hall ist unzulässig "a grievous oppression" (International Law, 8th ed. p.332). Charles de Visscher, in seinem Gutachten für die rumänische Regierung im Optantenstreit, ist der Ansicht, dass der Massstab für die Behandlung der Fremden zu suchen ist in "les principes fonda-



mentaux reconnus et généralement appliqués aux étrangers par la communauté des Etats civilisés" und dass eine Völkerrechtsverletzung dann vorliege, wenn die Behandlung der Fremden sei "manifestement inférieur au traitement général ou moyen dont jouissent les étrangers dans les Etats civilisés" (La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la S.d.N. I. 1927. S.474). Sir John Fischer Williams, der den grundsätzlichen völkerrechtlichen Schutz des Privateigentums ablehnt, ist immerhin der Meinung, dass eine Konfiskation fremden Eigentums dann völkerrechtlich unzulässig sei, wenn sie darstelle "an outrage", wenn sie entspringe "bad faith" oder "wilful neglect of duty" (British Year Book, 1928, S.29).

Oppenheim-Lauterpacht I, p.547 drückt sich folgendermassen aus :

"In consequence of the right of protection over its subjects abroad which every State enjoys, and the corresponding duty of every State to treat aliens on its territory with a certain consideration, an alien, provided he possesses some nationality, cannot be outlawed in foreign countries, but must be afforded protection for his person and property."  
 ...."every State is by the Law of Nations compelled to grant to aliens at least equality before the law with its citizens, as far as safety of person and property is concerned. An alien must in particular not be wronged in person or property by the officials and courts of a State."

Der amerikanische Jurist F. Déak äussert sich in seiner Abhandlung The Hungarian-Rumanian Land Dispute (New York 1928) in folgender Weise (p.116) :

"The inviolability of the ownership of private property and the principle of respect for vested rights have been universally accepted in international law. It has seldom even been questioned, until the recent world war, when the introduction of the Soviet régime in Russia and the confiscation and liquidation of alien enemy property seem to have given a severe blow to this well-established principle. It should not be forgotten, however, that the principle of inviolability of private property was reaffirmed by the Peace Treaties for 1919-20 - thus, also, by the treaty of Trianon."



Wissenschaftliche Institute haben sich ebenfalls zum völkerrechtlichen Schutz des Privateigentums bekannt. Das American Institute of International Law hat in einem Konventionsentwurf betr. die Kodifikation der Rechtsätze über "International rights and duties of natural and juridical persons" folgenden Passus vorgesehen (American Journal of International Law, 20 (1926) Spec. Suppl., p.326):

"Every natural or juridical person enjoys upon the territory of each American Republic the following rights especially :

2. The inviolability of property; that is, a person may not be deprived of his estate or any other inherited right without a judicial decision legally rendered and except in consideration of a just and previous indemnity."

Auch die International Law Association hat auf ihrer Tagung von 1926 den Schutz des Privateigentums Fremder als völkerrechtlichen Grundsatz anerkannt (Report of the 34th conference 1926, p.248/49).

Das Institut de droit international hat an seiner Session von 1929 in New York eine "Déclaration des droits internationaux de l'Homme" aufgestellt, deren Art.1 lautet (Annuaire de l'Institut de droit international 1929 II p.299):

"Il est du devoir de tout Etat de reconnaître à tout individu le droit égal à la vie, à la liberté, et à la propriété, et d'accorder à tous, sur son territoire, pleine et entière protection de ce droit, sans distinction de nationalité, de sexe, de race, de langue ou de religion."

Der amerikanische Jurist James Brown Scott unterstützte in der Diskussion das Projekt unter besonderem Hinweis auf seinen Ursprung in der Erklärung der Menschenrechte von Virginien von 1776; er fügte bei, dass "les articles que l'Etat de Virginie s'était donnés"... "dominent les décisions de la Cour Suprême des Etats Unis." (p.113).

Eine bedeutungsvolle internationale Kundgebung zugunsten des Schutzes des Privateigentums von Ausländern stellt die Deklaration der alliierten Aussenminister von Cannes (1922) dar, in der erklärt wird, dass die Anerkennung der sowjetrussischen Regierung nur erfolgen könne



"si les étrangers ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés ... et si le gouvernement russe reconnaît l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui ont été causés aux étrangers du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété."

(Répertoire de droit international, vol.8, p.55).

Wenn die Alliierten diese Bedingungen für die Anerkennung der sowjetrussischen Regierung später auch nicht strikte aufrecht erhalten haben, so stellt die Deklaration trotzdem ein wichtiges amtliches Bekenntnis zu Grundsätzen dar, an die sich diejenigen Mächte, die dessen Urheber sind, jedenfalls selbst halten sollten.

3. In der internationalen Gerichtspraxis steht der Entscheid No.7 des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 25.Mai 1926 "concerning certain German interests in Polish Upper Silesia" im Vordergrund. Er spricht dort (Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Judgment No.7 p.42) vom "principle of respect for vested rights, a principle which, as the Court has already had occasion to observe, forms part of generally accepted international law."

Prof. G. Gidel von der Universität Paris hat in einem längeren Aufsatz dieses Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofes gewürdigt (Revue de droit international, I, Paris, 1927, p.57 et suiv.) und am Schluss lobend hervorgehoben:

"La Cour a restitué au principe du respect de la propriété privée en droit international son autorité traditionnelle, exposée, comme il arrive fréquemment dans des périodes de crise, à des atteintes fâcheuses et contraires aux dispositions mêmes de ces Traités. Elle a ainsi arrêté un regrettable glissement du droit international."

Im Urteil des Ständigen <sup>Schieds</sup> Gerichtshofes im Haag vom 13.Oktober 1922 im Streitfall zwischen Norwegen und den Vereinigten Staaten findet sich ebenfalls die Anerkennung des völkerrechtlichen Schutzes des Privat<sup>eigentums</sup> ~~rechts~~. Es seien folgende Stellen zitiert :



- S.142 : "The fifth Amendment to the Constitution of the United States provides :  
 "No person ... shall be ... deprived of life, liberty, or property without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation."  
 It is common ground that in this respect the public law of the Parties is in complete accord with the international public law of all civilised countries."
- S.143 : "it must be remembered that in the exercise of eminent domain the right of friendly alien property must always be fully respected."
- S.145/46 : "Whether the action of the United States was lawful or not, just compensation is due to the claimants under the municipal law of the United States, as well as under the international law, based upon the respect for private property."
- S.151 : "No State can exercise towards the citizens of another civilised State the "power of eminent domain" without respecting the property of such foreign citizens or without paying just compensation as determined by an impartial tribunal, if necessary."

Das amerikanische Mitglied des Schiedsgerichts, Chandler P. Anderson, erklärte sich mit dem Urteil nicht einverstanden (Proceedings p.161), ebenso der amerikanische Staatssekretär Charles E. Hughes in einer Note vom 26. Februar 1923 an den norwegischen Gesandten in Washington anlässlich der Zahlung der Schadenersatzsumme, zu der die USA verurteilt worden waren (American Journal of International Law 17 (1923), p.287). Es ist aber bemerkenswert, dass sich der Dissent nicht auf den Grundsatz des völkerrechtlichen Schutzes des Privateigentums bezog, sondern, nebst einer prozessualen Frage - auf den Umfang der Entschädigungspflicht für Requisitionen im Kriegsfall, der nach amerikanischer Auffassung für Inländer und Neutrale gleich sein sollte. In der Frage des völkerrechtlichen Schutzes des Privateigentums Fremder hat vielmehr Chandler P. Anderson, der als Mitglied des Schiedsgerichts dem Urteil nicht zugestimmt hatte, bald nachher Aufsätze veröffentlicht, in denen er sich mit grösster Entschiedenheit für



diesen Schutz einsetzte<sup>1)</sup>. Die "deliberate policy in time of peace of confiscating foreign-owned property within their jurisdiction" bezeichnet er als "flagrant violation" der Rechte der fremden Staatsangehörigen (American Journal of International Law 20 (1926) p.528/29). Ein Jahr später schreibt er :

"An examination of the fundamental laws of all the nations which were belligerents in the Great War and of several important neutral Powers, which together include all ~~of~~ the elder members of the family of nations, discloses a profound respect among them for the sanctity of private property."

"A law so generally accepted as one of the basic principles in the constitutional organization of civilized states expresses the standard of right and justice which enlightened humanity has prescribed for itself in its domestic affairs."

"So also, in international relations, the same principle has controlled the action of all nations maintaining at least the minimum standard of justice demanded by the family of nations among its members, and through their adherence to this principle prohibiting the confiscation of foreign-owned property in time of peace, it has become firmly embedded in the law of nations."

Dieser Grundsatz wurde ein Bestandteil des Völkerrechts

"not merely because it represents a universally recognized standard of justice, but also because it is absolutely essential for the welfare of every nation, for without its protection no commercial, or financial international intercourse could safely be carried on."

(American Journal of International Law 21 (1927) p.525/26)

S.533 weist Anderson darauf hin, dass der Grundsatz des Fifth amendment der USA-Verfassung "Nor shall private property be taken for public use without just compensation" regelmässig auch gegenüber fremden Regierungen angewandt wurde und zitiert dazu zahlreiche Belegstellen.

Hackworth (Digest vol. V p.471 (vgl. auch III, 556, 630, 652 ff) :

---

1) In den Beratungen der American Society of International Law 1928 (Proceedings p.121) stellte Jackson H. Ralston fest, dass im Brooks-Scanlon case "the judgment of the Supreme Court was in effect the same as the judgment which was rendered in the Norwegian cases at the Hague; in other words, both the Supreme Court of the United States and the Hague court held the United States responsible under very parallel circumstances and with at least some resemblance of reasoning in the announced decisions." Aus dieser Feststellung ergibt sich, welche Bedeutung dem Haager Urteil als Präzedenzfall zugemessen werden darf.



"The alien has a right to the protection of the local law."

Seine Behandlung darf nicht fallen "below the standard generally recognized as essential by the community of nations" (p.472), ein Prinzip, das in der völkerrechtlichen Literatur sehr ausgiebig behandelt wird, hier aber nicht zur näheren Darstellung gelangt, da hier nur die Behandlung des Eigentums der Ausländer in Frage steht und es daher nicht nötig ist, auf den allgemeinen Grundsatz des "internationalen Standard" zurückzugreifen.

Auch aus der staatsrechtlichen Literatur der USA ergibt sich die Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern mit Bezug auf Schutz von Person und Eigentum. So sagt W.W. Willoughby, The Constitutional Law of the United States vol.I (1910) p.254 :

"Aliens are, by the general doctrine of public law, entitled to the same protection of person and property as that enjoyed by the citizens of the State in which they are resident."

Dasselbe ergibt sich aus H.C. Black, Handbook of American Constitutional Law, 3rd ed. 1910, p.547, 573; H.v. Mangoldt, Rechtsstaatsgedanke und Regierungsform in den USA, 1938, S.183, 225.

Zu dieser ihrer eigenen Praxis steht es in Widerspruch, wenn die Vereinigten Staaten einem andern Staate zusetzen, den Ausländern Eigentum entschädigungslos zu entziehen. Durch ihr eigenes Verhalten haben die Vereinigten Staaten den Schutz des Eigentums von Ausländern als einen Satz des Völkerrechts und überdies - da der Schutz auch kraft eigenen amerikanischen Rechts gilt - als einen fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsatz anerkannt. Schon das Verlangen an einen andern Staat, diese Grundsätze aufzugeben, steht im Widerspruch mit allen diplomatischen Gepflogenheiten.

4. Der völkerrechtliche Eigentumsschutz ist vor allem in zahlreichen diplomatischen Noten und Äusserungen massgebender Staatsmänner mit grossem Nachdruck vertreten worden. Vgl. z.B. die Ansprache von Staatssekretär Hughes vom 23. Novem-



ber 1923 (American Journal of International Law 31 (1937) p.677, zitiert oben auf S.14).

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch die Rechtsschrift, welche die britische Regierung dem Ständigen Schiedshof in der Angelegenheit der Portugiesischen Kirchengüter unterbreitete, eine Angelegenheit, die durch Urteil vom 2. September 1920 erledigt wurde. Es wurde dort ausgeführt (nach dem von Fachiri im British Year Book of International Law, 1925, S.168, mitgeteilten Text) :

"His Majesty's Government are of opinion that the Portuguese State in taking possession, as it has done, of property legally acquired by British nationals in conformity with the legislation of Portugal and under the cover and protection of its public und private law, has acted contrary to the principles of the law of nations which governs the relations between states."

"Respect of property, respect of acquired rights, these are the legal principles of all civilized countries. It is upon the security which they assure and the confidence they inspire that the relations entertained by nations with each other are based."

Von Bedeutung für die hier erörterte Frage sind auch die Beratungen der Kodifikationskonferenz im Haag 1930 über die Verantwortlichkeit der Staaten (Société des Nations, Conférence pour la codification du droit international 1930, Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers). In der zuständigen Kommission unter dem Vorsitz von J. Basdevant (Séance des commissions, vol. IV, pa.26, 31) wurde ein französischer Antrag eingebracht und einstimmig von den 35 Delegierten angenommen, der lautete :

"Tout manquement aux obligations internationales d'un Etat du fait de ses organes, qui cause un dommage à la personne ou aux biens d'un étranger sur le territoire de cet Etat, entraîne la responsabilité de celui-ci."

Also auch die Schadenzufügung "aux biens d'un étranger" macht ersatzpflichtig.

Nicht weniger bezeichnend für die Rechtsüberzeugungen sind die Anträge der einzelnen Regierungen zu den Kodifikationsprojekten (Für das Folgende sh. Bases de discussion,



tome III, 1929).

Die britische Regierung äusserte sich in folgender Weise :

"His Majesty's Government in Great Britain accept the view enunciated in point II that a State must comply with the obligations and obey the standards and rules which the accepted principles of international law regard as incumbent upon a State. If it fails to do so, and in consequence thereof a foreigner in its territory suffers injury in his person or property, the State is responsible and must make reparation in such form as may be appropriate." (p.22)

Die Regierung ist schadenersatzpflichtig, wenn ein Fremder "suffer injury in his ... property."

Ferner führte die britische Regierung aus :

"If a State enacts legislation incompatible with its international obligations other than those derived from treaty towards another State, and the nationals of that State suffer injury through the enforcement of that legislation, the first State is responsible and must make reparations." (p.27).

Verschiedene wichtige Aeusserungen finden sich ferner in der Antwort der Regierung der Vereinigten Staaten (Bases de discussion, tome III, Anhang : Réponses du Canada et des Etats-Unis d'Amérique). In Noten von Mr. Kellogg, Secretary of State, die im Jahre 1926 an Mexiko gerichtet wurden, wird gesagt :

"The foregoing conception of the nature of a vested interest, with the results to which it leads in practical application, as I have indicated, cannot be accepted by my Government. It strikes at the very root of the system of property rights which lies at the basis of all civilised society. It deprives the terme "vested" of any real meaning by limiting it to a retrospective significance. The very essence of a vested interest is that it is inviolable and cannot be impaired or taken away by the State save for a public purpose, upon rendering just compensation." (p.8)

"My Government ... reiterates its adherence to the fundamental principle that acquired rights may not be impaired by legislation retroactive in character or confiscatory in effect." (p.9)

Folgende weitere Stellen aus der amerikanischen Antwort sind erwähnenswert :



"An alien, as well as a citizen, is protected by the prohibition of deprivation of life, liberty or property without due process and the equal protection of the law. This principle is universal." Whitfield v. Hanges (8th C.C.A., 1915), 222 Fed. 745. 748." (p.10)

"The first duty of any Government is the protection of life and property. This is the paramount obligation for which Governments are instituted, and Governments neglecting or failing to perform it are not worthy of the name." Mr. Lansing, Secretary of State, to Secretary of Foreign Relations of the de facto Government of Mexico, June 20th, 1916, Foreign Relations 1916, 581, 591." (p.18).

Die Fremdenrechtskonferenz, die 1929 in Paris stattfand, führte zwar zu keinem Abkommen, aber zu Kommissionsprojekten, die als Ausdruck bestehender Rechtsüberzeugungen betrachtet werden können, da sie, was den Schutz des fremden Privateigentums anbetrifft, durch zahlreiche andere Äusserungen bestätigt werden. (Vgl. Société des Nations, Comptes rendus de la Conférence internationale sur le Traitement des étrangers, première session, 5 décembre 1929). Die Kommission A machte folgende Vorschläge :

Art.10, Abs.1 : "Les ressortissants de chacune des Hautes Parties contractantes seront traités à l'égal des nationaux en ce qui concerne les droits patrimoniaux, le droit d'acquérir, de posséder ou d'affermier les biens mobiliers ou immobiliers, ainsi que d'en disposer aux mêmes conditions que les nationaux, sans qu'une modification ou restriction d'aucune sorte puisse être apportée à ce régime d'égalité." (p.437).

Art. 11 : "Paragraphe 4. - Les ressortissants de chacune des Hautes Parties contractantes ne pourront, sur le territoire d'une autre, être expropriés de leurs biens, ni privés, même temporairement, de la jouissance de leurs biens que pour une cause légalement reconnue d'utilité publique et suivant la procédure légale en vigueur.

Paragraphe 5. - Chacune des Hautes Parties contractantes devra accorder aux ressortissants des autres Hautes Parties contractantes, en ce qui concerne les indemnités pour les prestations, réquisitions, expropriations ou privations temporaires, visées aux ali-



néas<sup>3</sup> et 4 ci-dessus, un traitement égal à celui qu'elle accorde à ses propres nationaux." (p.441).

Sehr zahlreich sind die Fälle, in denen sich die Regierung der Vereinigten Staaten für den völkerrechtlichen Schutz des Privateigentums ihrer Staatsangehörigen im Ausland eingesetzt hat. Ausser den bereits erwähnten Fällen seien folgende aus den letzten Jahren erwähnt, die sämtlich aus Hackworth, Digest of international Law, vo. III, entnommen sind.

Während des spanischen Bürgerkrieges sandte das Department of State an die amerikanische Botschaft in Madrid am 3. August 1936 eine Instruktion in der folgende Stelle enthalten ist :

"This Government cannot admit that private property, whether in the hands of American nationals or abandoned by them temporarily because of conditions over which they have not control, may be interfered with impunity or denied the protection to which it is entitled under international law. This Government must, of course, look to the Government of Spain for the protection of such property and for indemnification for any delinquency in this respects." (p.655)

Aus der Korrespondenz zwischen den Regierungen der Vereinigten Staaten und Mexiko wegen der Konfiskation amerikanischen Eigentums (agrarian and oil properties) seien folgende Stellen zitiert:

In einer Note vom 31. Juli 1938 an den mexikanischen Botschafter in Washington führte Staatssekretär Hull aus:

"The taking of property without compensation is not expropriation. It is confiscation." (p.656)

"... we cannot admit that a foreign government may take the property of American nationals in disregard of the rule of compensation under international law. Nor can we admit that any government unilaterally and through its municipal legislation can, as in this instant case, nullify this universally accepted principle of international law, based as it is on reason, equity and justice." (p.657)

In einer Note des amerikanischen Staatssekretärs an die mexikanische Regierung vom 22. August 1938 wird gesagt :

"The Government of the United States merely adverts to a selfevident fact when it notes that the appli-



cable precedents and recognized authorities on international law support its declaration that, under every rule of law and equity, no government is entitled to expropriate private property, for whatever purpose, without provision for prompt, adequate, and effective payment therefor." (p.658/59).

"The universal acceptance of this rule of the law of nations, which in truth, is merely a statement of common justice and fair-dealing, does not in the view of this Government admit of any divergence of opinion." (p.659).

Die Zitate könnten beliebig vermehrt werden. Sie geben eindeutig Zeugnis vom Rechtsstandpunkt der amerikanischen Regierung gegenüber Konfiskation fremden Eigentums auch dann, wenn diese Konfiskation - resp. Expropriation "without provision for prompt, adequate, and effective payment" - Bestandteil einer Sozialreform ist.

5. Die Forderung der Alliierten verstösst auch gegen den schweizerisch-deutschen Vertrag vom 31. Oktober 1909 betr. Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des andern vertragschliessenden Teils (A.S. XXVII, S.692), dessen Art.1 Abs. 1 bestimmt :

"Die Angehörigen jedes vertragschliessenden Teils sollen in dem Gebiete des andern Teiles in Ansehung ihrer Person und ihres Eigentums den gleichen Rechtsschutz wie die Inländer geniessen."

Der Vertrag scheint noch in Kraft zu sein (Ruth, Fremden-Polizeirecht, 1934, S.12). Jedenfalls ist er durch die Kriegsergebnisse nicht ausser Kraft gesetzt worden; die Schweiz ist, soweit ich die Frage zu überblicken vermag, noch an den Vertrag gebunden. Die Okkupationsmächte können ihn nicht ausser Kraft setzen.

#### V. Vergleichs- oder Schiedsverfahren?

-----

Mit den Vereinigten Staaten und Frankreich bestehen Verträge für die friedliche Erledigung von Streitigkeiten, die im vorliegenden Fall wenigstens teilweise zur Anwen-



dung kommen könnten, sofern nicht Gründe der Opportunität gegen ein solches Vorgehen sprechen, worüber ich mich nicht auszusprechen habe. Die Möglichkeit der Anrufung der ständigen Vergleichskommissionen, die im Verhältnis zu den beiden Staaten bestehen (ob diese Kommissionen in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung aktionsfähig sind, entzieht sich meiner Kenntnis), kann von der Schweiz vielleicht auch bloss als taktisches Mittel in den Verhandlungen mit den Alliierten verwendet werden. Vgl. Schieds- und Vergleichsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 16. Februar 1931 (A.S. 48, S. 290) und Obligatorischer Vergleichs- und Schiedsvertrag mit Frankreich vom 6. April 1925 (A.S. 50, S. 266). Beide sind, soviel ich weiss, nicht gekündigt worden und stehen somit noch in Kraft. Dem Vergleichsverfahren stehen gegenüber beiden Staaten keine rechtlichen Schwierigkeiten entgegen. Das Schiedsgerichtsverfahren mit den USA bedürfte aber eines besondern Kompromisses, der sogar dem Senat der USA zur Genehmigung zu unterbreiten wäre (Art. VII), überdies könnte dagegen die Reserve von Art. VI lit. b (Streitigkeit, deren Gegenstand in die Interessen dritter Staaten eingreift) aufgeworfen werden. Das Gerichtsverfahren mit Frankreich könnte kaum in Gang gebracht werden, da rechtliche Streitigkeiten - um solche handelt es sich - dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten wären (Art. 14), es aber zum mindesten zweifelhaft ist, ob dieser jetzt angerufen werden könnte, der neue Internationale Gerichtshof aber noch nicht konstituiert ist und die Schweiz zu diesem Gerichtshof vorläufig auch keinen Zutritt hätte.

Mit Grossbritannien besteht kein Schieds- oder Vergleichsvertrag. Hingegen hatten sowohl die Schweiz wie Grossbritannien die Fakultativklausel des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und die "Generalakte" vom 26. September 1928 unterzeichnet. Die dadurch geschaffene Schiedsverpflichtung kann aber nicht zur Anwendung kommen. Die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofes durch Grossbritannien ist am 28. Februar 1940 für fünf Jahre erfolgt (A.S. 56,



S.481), somit heute dahingefallen, sofern, was unwahrscheinlich ist, keine Erneuerung erfolgte. Ueberdies wurden Streitigkeiten, die aus während des Krieges vorgekommenen Ereignissen entstehen könnten, durch Grossbritannien von der Gerichtsbarkeit ausgeschlossen - und zwar schon 1939, wobei sich die Schweiz allerdings ihre Rechte vorbehielt. Die gleiche Reserve brachte Grossbritannien 1939 gegenüber der Generalakte vor. Die amtliche Eidg. Gesetzessammlung gibt über die Vorgänge aus dem Jahre 1939 keinerlei Auskunft, nur der Geschäftsbericht des Bundesrates für 1939 enthält S.91 eine kurze Bemerkung; einige Informationen ergeben sich hingegen aus der Literatur, vgl. z.B. Oppenheimer-Lauterpacht, vol. II, revised 6th ed. 1944, p.56, Wehberg in der Schweiz. Juristischen Kartothek, Karte 353, S.5. Sichere Aussagen könnten jedoch nur auf Grund der Kenntnis der vollständigen amtlichen Dokumente gemacht werden; da mir diese nicht zur Verfügung stehen, muss ich mich mit diesen Bemerkungen begnügen und eine genauere Prüfung der Frage den Amtsstellen in Bern überlassen.

---

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass das Begehren der Alliierten auf Aushingabe der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz unter den verschiedenen hier geprüften Gesichtspunkten dem Völkerrecht widerspricht. Nicht zu prüfen war, ob die Schweiz aus Gründen politischer Opportunität zu einem Kompromiss Hand bieten sollte, ebensowenig, in welcher Weise eventuell der Anspruch der Alliierten, in diesem Punkt neues Recht zu schaffen (analog der Kreierung neuer Rechtsätze für die Verfolgung von Kriegsverbrechern) berücksichtigt werden könnte. Ausser den Rahmen der vorliegenden Untersuchung fiel auch die Frage der Rückwirkungen einer solchen Aushingabe auf die schweizerische Volkswirtschaft. Schliesslich blieb die Möglichkeit einer Beanspruchung der deutschen Vermögenswerte durch die Schweiz zur Deckung der von Schweizern in Deutschland erlittenen Schäden unerörtert.