

**Auslieferung  
deutschen  
Privateigentums?**

**Franz Xaver Peter**  
Rechtsanwalt · Luzern



### Inhaltsübersicht

1. Vorwort von Prof. Dr. Edwin Borchard . . . . .	3
2. Einleitung . . . . .	5
3. Das Privateigentum im Völkerrecht . . . . .	9
4. Die Schweiz und der Schutz von Privateigentum . . . . .	13
5. Die Siegerstaaten können die Auslieferung der deutschen Vermögenswerte nicht verlangen . . . . .	17
6. Zusammenfassung . . . . .	30

### 1. Vorwort

Die Potsdamer Erklärung stellt einen verhängnisvollen Schritt für die Institution des Privateigentums dar. Wenn ich sie richtig verstehe, sieht sie zum Zwecke der sogenannten Wiedergutmachung die Beschlagnahme der deutschen Auslandsguthaben vor, also des deutschen Privateigentums, das sich a) in den Ländern der Siegermächte, b) in Deutschland in der Form ausländischer Vermögenswerte und c) in neutralen Ländern wie der Schweiz, Schweden usw. befindet.

Dies kommt zur Zerstörung der industriellen Werte hinzu, wie sie jetzt unter dem Deckmantel der Reparationen, der Beseitigung des Kriegspotentials, der Ausschaltung der wirtschaftlichen Konkurrenz und der Regelung des Lebensstandards in Deutschland im Gange ist. Auch sind viele private Vermögenswerte einfach weggenommen worden, ohne daß darüber Rechenschaft abgelegt wurde.

Die krasse Abweichung von dem, was bisher als unumstößliche Regel des Völkerrechts galt, bildet einen so gewaltigen Einbruch in das Privateigentum und die sich daraus ergebende Wirtschaftsverfassung, daß man sich fragen kann, ob die Institution des Privateigentums diese Eingriffe der Westmächte — von Rußland ganz zu schweigen — überhaupt noch überleben kann. Übrigens werden die gleichen Maßnahmen in bezug auf das japanische Privateigentum vorgeschlagen. Zwar hatte Art. 297 des Versailler Vertrages der Welt schon einen Anhaltspunkt für das gegeben, was man erwarten mußte. Aber einen wirklichen Präzedenzfall zu der Potsdamer Erklärung suchen wir in der Geschichte seit der Epoche des römischen Reiches vergebens. Die Rechtsauffassung des Mittelalters wie die der Neuzeit von der Reformation an hat den Krieg als eine unvermeidliche Erscheinung der Staatenwelt angesehen, aber immer darnach getrachtet, seine Schäden so weit wie möglich zu beschränken und die besiegten Staaten so bald wie möglich zu Freunden zu gewinnen. Noch deutlicher trat diese Tendenz nach dem 30jährigen Kriege hervor, als man sich darüber klar wurde, daß das Privateigentum die Grundlage der abendländischen Lebensordnung bildet. Nachdem man festgestellt hatte, daß Auslandsinvestitionen und Außenhandel ohne die Garantie der Unverletzlichkeit des Ausländereigentums unmöglich sind, wurde allmählich ein Völkerrechtssystem ausgebildet, durch welches das Privateigentum gegen Konfiskationen vollständig geschützt wurde.

Nunmehr hat eine völlig neue Entwicklung der abendländischen Ordnung eingesetzt. Die Besiegten sollen im Namen der Demokratie

vernichtet, ihre Staatsangehörigen im Namen von Reparationen der Mittel zum Lebensunterhalt beraubt werden, und nicht einmal ihren privaten Besitz im Ausland will man ihnen belassen. Das bisherige Völkerrecht ging dahin, den Besiegten die Mittel zum Lebensunterhalt zu lassen, um ihre möglichst baldige Rückkehr in den Kreis der Völkerfamilie zu sichern. Diese weise Regel soll jetzt aufgehoben und an ihre Stelle der alte römische Grundsatz von der Versklavung des Feindes gesetzt werden. Wahrscheinlich ist diese Entwicklung für den russischen Staatssozialismus von Nutzen, der dadurch stark gefördert werden wird. Aber es wäre bedauerlich, wenn die Westmächte die Beseitigung einer Lebensform unterstützen würden, auf der ihre ganze Existenz beruht.

Zur Durchführung des Teiles c) des Potsdamer Programmes über die Enteignung des Privateigentums ist die Mitwirkung der neutralen Staaten notwendig. Wahrscheinlich wird man Sanktionen und andere Druckmittel gegen sie anwenden, um sie zu veranlassen, sich dem Willen der Sieger zu beugen. Die Ereignisse werden zeigen, ob die neutralen Länder souveräne Staaten oder bloße Anhängsel der jetzigen Großmächte sind. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Großmächte die ihnen zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Druckmittel anwenden werden. Sollte dies tatsächlich geschehen, so kann man kaum darauf hoffen, daß die abendländische Zivilisation noch lange bestehen wird, weil der ausgeübte Zwang ein dauerndes Ressentiment hinterlassen wird. Die Neutralen haben daher jetzt eine ungeahnte Gelegenheit, zur Konsolidierung der abendländischen Ordnung beizutragen, indem sie auf ihren Souveränitätsrechten bestehen und die privaten deutschen Guthaben nicht aushändigen, wie andererseits die Siegermächte eine Chance gleicher Art haben, wenn sie auf die Anwendung von Druckmitteln gegenüber den Neutralen verzichten. Das schließliche Ergebnis wird für alle, die sich mit Rechtsfragen beschäftigen, von allergrößtem Interesse sein.

gez. Edwin Borchard.

## 2. Einleitung

In dieser Schrift soll eines der heikelsten Nachkriegsprobleme behandelt werden, vor das sich die Schweiz gestellt sieht, nämlich die Frage, welche Politik hinsichtlich der in der Schweiz ruhenden deutschen Privatvermögen, Kapitalanlagen und Guthaben im Interesse unseres Landes einzuschlagen ist. Es soll untersucht werden, ob und inwieweit die Schweiz als neutrales Land verpflichtet oder berechtigt ist, allfälligen Forderungen der Alliierten auf Herausgabe deutscher Vermögenswerte zu entsprechen. Soll außer Raubgut auch das wohlerworbene Eigentum von deutschen Privatpersonen oder Firmen ausgeliefert werden? Haben die Alliierten Anspruch auf Reparationen aus deutschem Privateigentum in der Schweiz? Ist dieses Vermögen als «Kriegspotential» zu betrachten und deshalb an die Alliierten herauszugeben?

Der Verdacht, die Schweiz sei Zufluchtstätte von Raubgut und Vermögen der Naziverbrecher, führte im vergangenen Winter zu Erwägungen des Bundesrates, zur Sicherstellung solcher Werte Maßnahmen zu ergreifen. Im damaligen Zeitpunkt standen die Alliierten noch mitten im Krieg. Hitler-Deutschland war noch immer unbesiegt. Die deutsche Gegenoffensive hatte im Dezember 1944 begonnen. Auf alliierter Seite befürchtete man, Deutschland könnte den Krieg aus dem Reduit in der Gegend von Berchtesgaden noch jahrelang weiterführen, zumal, wenn Hitler in der Schweiz noch einen großen Kriegsschatz angelegt haben sollte (man sprach von 17 Milliarden Franken!). Gleichzeitig befürchtete man damals in Amerika, die Schweiz könne den Nazis als Durchgangsland für bestimmte Vermögenswerte dienen, etwa für geraubte Bilder und andere Kunstschätze, um sie nach Südamerika, Spanien oder Portugal zu schaffen. Auch wurde der Verdacht laut, die Schweiz selbst wirke mit oder erleichtere es, Raubgut aus besetzten Ländern, aber auch deutsches Gold und sonstiges Kapital als «Kriegspotential» aufzuspeichern.

Um Klarheit in diese Materie zu bringen, mußte eine Untersuchung durchgeführt werden. Diese wurde eingeleitet durch den Bundesratsbeschluß vom 16. 2. 45<sup>1)</sup> über vorläufige Maßnahmen zur Regelung der Zahlungen zwischen der Schweiz und Deutschland. Er erfolgte, nachdem das schweizerisch-deutsche Zahlungs- und Verrechnungsabkommen, das am 31. 1. 45 abgelaufen war, von der

<sup>1)</sup> BRB vom 16. 2. 45, A. S. 61, S. 85.

Schweiz nicht mehr verlängert wurde. Der Bundesratsbeschluß verfügte eine Sperre der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz. Aber infolge des besonderen Zweckes dieser Sperre ging er bedeutend weiter, als die vom Jahr 1940 an durchgeführten Sperrungen der norwegischen, dänischen, holländischen, belgischen, französischen und zuletzt italienischen Guthaben. Diese liefen im wesentlichen nur auf eine Transferverhinderung hinaus. Die deutschen Vermögenswerte hingegen wurden einer verschärften Sperre unterworfen, die beinahe jede Verfügungsmöglichkeit aufhob und besonders die deutschen, aber auch österreichische und andere von Deutschland annektierte Staatsangehörige in der Schweiz traf. Weitere darauffolgende Bundesratsbeschlüsse vom 27. 4. 2) und 3. 7. 45<sup>3)</sup> brachten noch weitergehende Eingriffe in wohlerworbene Rechte, insbesondere die Sperre der Vermögenswerte der deutschen Staatsangehörigen in anderen neutralen Ländern, ja sogar eine Sperre der dort liegenden deutschen Vermögenswerte, soweit sie von der Schweiz aus verwaltet werden. Damit war eine lückenlose Blockierung aller nur irgendwie mit der Schweiz zusammenhängenden deutschen Vermögenswerte erreicht. Sie läßt sich nur durch die ungewöhnlichen politischen Verhältnisse erklären, die der zweite Weltkrieg und seine Rückwirkungen auf die neutrale Schweiz hervorgerufen haben.

Die gesperrten deutschen Guthaben mußten aber auch überprüft werden. Der Bundesrat hatte sich am 8. März 1945 den Alliierten gegenüber verpflichtet, für die eigenen schweizerischen Bedürfnisse eine vollständige Erhebung über die deutschen Vermögenswerte durchzuführen. Diesem Zweck diente der Bundesratsbeschluß vom 29. 5. 45<sup>4)</sup>, der eine Anmeldepflicht für alle blockierten deutschen Vermögenswerte aufstellte. Das Außergewöhnliche dieser Maßnahme wurde noch dadurch unterstrichen, daß das Bankgeheimnis, kürzlich sogar hinsichtlich der Safes und — nach vorgängiger Weigerung der Anwälte auf Auskunftserteilung — auch das Anwaltsgeheimnis, beides Eckpfeiler einer freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsverfassung, für diese Fälle aufgehoben wurden. Die Aufhebung des im Bundesgesetz vom 3. 11. 34 verankerten Bankgeheimnisses bedeutet, auch wenn sie nur partiell erfolgt ist, eine gewaltige Einbuße an Vertrauen in die schweizerischen Banken und einen Unsicherheitsfaktor für das Geschäftsleben, dessen Auswirkungen noch nicht abzusehen sind. Die Schweiz hat dadurch für die internationale Solidarität erhebliche Opfer gebracht, die ihr vielleicht noch teuer zu stehen kommen können. Schrieb doch beispielsweise der «Manchester Guardian» im Hinblick auf den Druck, der von den Alliierten auf die Schweiz aus-

2) BRB vom 27. 4. 45, A. S. 61, S. 267.

3) BRB vom 3. 7. 45, A. S. 61, S. 441.

4) BRB vom 29. 5. 45, A. S. Bd. 61, S. 331.

geübt wird: «Falls die Schweizerbanken ihren Standpunkt durchsetzen und die Einzelheiten über die Konten ihrer Kunden nicht preisgeben sollten, könnte dies durchaus die Anziehungskraft der Schweiz als eines internationalen Finanzzentrums erhöhen!»<sup>5)</sup>. Dies bedeutet, daß nach Ansicht maßgeblicher englischer Kreise die Zugeständnisse gegenüber den alliierten Forderungen bezüglich der Lockerung des Bankgeheimnisses sich nachteilig für unser Wirtschaftsleben auswirken.

Ende November wurde das erste, vorläufige Ergebnis der amtlichen Erhebungen bekannt gegeben. Danach dürften sich in der Schweiz insgesamt für etwa eine Milliarde Schweizerfranken deutsche Vermögenswerte befinden, einschließlich solcher von Personen in Österreich und anderen, von Deutschland eroberten Ländern, sowie von Deutschen in anderen neutralen Staaten. Auf deutsche Staatsangehörige in der Schweiz entfallen etwa 400 Millionen Schweizerfranken, einschließlich der nicht in der Schweiz liegenden, sondern von hier aus verwalteten Werte.

Sperre und Anmeldung bedeuteten aber noch nicht Beschlagnahme und Auslieferung. Diese wurden zum ersten Mal in den Potsdamer Beschlüssen vom 3. 8. 45 grundsätzlich proklamiert, ohne daß damals Einzelheiten bekannt gegeben wurden oder diplomatische Schritte gefolgt wären. Inzwischen haben die Alliierten ihre Forderungen näher umschrieben durch ein Gesetz No. 5 des alliierten Kontrollrats für Deutschland<sup>6)</sup>. Bemerkenswert ist, daß laut Reuterbericht im Gegensatz zu den Potsdamer Beschlüssen als Begründung für die Forderung der Alliierten nicht mehr die Reparationen in den Vordergrund gestellt werden, sondern der Zweck, «den Weltfrieden und die kollektive Sicherheit durch Ausschaltung des deutschen Kriegspotentials zu garantieren». Nach einer amtlichen Verlautbarung aus dem Bundeshaus vom 27. 11. 45 haben die Alliierten bis zu diesem Zeitpunkt der Schweiz gegenüber weitere Schritte in bezug auf die deutschen Guthaben noch nicht unternommen, doch erklärte der Bundesrat, daß unser Land mit etwelchem Druck von der alliierten Seite wegen der deutschen Guthaben zu rechnen habe, der sich in der Frage der sogenannten «Schwarzen Listen», d. h. der Diffamierung und Geschäftsschädigung schweizerischer Firmen äußern dürfte. Der Druck hat sich aber auch noch in anderer Weise geäußert. Die Blockierung unserer Guthaben in USA. in Höhe von zirka 6 Milliarden Schweizerfranken wird immer noch aufrecht erhalten, obgleich sie für eine Reihe anderer Länder anfangs Dezember aufgehoben wurde. Amerikanische Zeitungen erheben bereits die Forde-

5) Basler Nachrichten vom 25. 11. 45.

6) Meldung der Agentur Reuter vom 4. 11. 45. Verordnung des Kontrollrates vom 4. 11. 45.

zung, die schweizerischen Vermögenswerte in Deutschland zu beschlagnahmen, wenn wir dem Verlangen der Siegermächte nicht nachkommen sollten.

Der Bundesrat hat auf den Druck bisher nur so reagiert, wie es rechtlich zu verantworten ist und wie er es auch ohne Beeinflussung von dritter Seite getan hätte. Er hat, nachdem schon früher ein Beschluß zur Sicherstellung von geraubtem und requiriertem Gut<sup>7)</sup> ergangen ist, am 10. 12. 45<sup>8)</sup> auf dem Wege des Vollmachtenbeschlusses weitere Bestimmungen getroffen, durch die den früheren Eigentümern die Rückgabe gesichert wird. Ein Sondergericht wurde geschaffen, das in beschleunigtem Verfahren über Klagen auf Rückgabe der in kriegsbesetzten Gebieten weggenommenen Vermögenswerte zu entscheiden hat. Durch Abänderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches wird die Rückgabe sogar auf Fälle ausgedehnt, in denen ein gutgläubiger Erwerb stattgefunden hat.

Die meisten der Probleme, die im Zusammenhang mit den deutschen Vermögenswerten in der Schweiz auftauchen, sind freilich erst noch zu lösen. Zu diesem Zwecke wird sich nach amtlichen Verlautbarungen Anfang Februar eine Schweizer Delegation nach Washington begeben. Der Herausgeber dieser Untersuchung hofft, einen Beitrag zur Klärung dieses komplizierten Fragenkomplexes zu leisten, zu dem die Bundesbehörden und vielleicht auch der Souverän in nächster Zukunft Stellung nehmen müssen.

<sup>7)</sup> BRB vom 20. 8. 45, A. S. Bd. 61, S. 628.

<sup>8)</sup> BRB vom 10. 12. 45, A. S. Bd. 61, S. 1053.

### 3. Das Privateigentum im Völkerrecht

In den primitiven Anfängen der Kulturen und ihrer Rechtsentwicklung genoß das Privateigentum des Fremdlings entsprechend seiner allgemeinen Rechtsstellung zumeist nur einen geringen Schutz, der sich jedoch mit der Zunahme der Gesittung, des Verkehrs und des Handels immer mehr entwickelte. Dieses Bild des Fortschritts finden wir übereinstimmend bei allen Kulturen. Unser abendländischer Kulturkreis ruht auf den zwei Fundamenten des Christentums und des Humanismus. Das Christentum trat, wie sich durch zahlreiche Bibelstellen belegen läßt, von jeher für die Achtung vor den Rechten des Fremdlings ein<sup>9)</sup>. Als mit dem Beginn der Neuzeit durch die Entdeckung fremder Erdteile und die einsetzende Beherrschung der Naturkräfte der Gesichtskreis des abendländischen Menschen sich ebenso erweiterte, wie Handel und Verkehr gewaltig zunahm, erhielten durch die Geistesströmung des Humanismus auch die menschlichen Beziehungen einen weiteren Impuls der Duldsamkeit und der Achtung des Ausländers, bis schließlich die französische Revolution die ganze Menschheit in Freiheit und Brüderlichkeit umfassen wollte.

Dementsprechend sehen wir im modernen Völkerrecht eine fortschreitende Sicherung der privaten Eigentums- und Fremdenrechte. Das 18. und 19. Jahrhundert brachten schließlich im Zeichen der Weltwirtschaft und der weltweiten Ausbreitung der sittlichen Grundsätze des Abendlandes die völlige Gleichstellung des Fremden mit dem Inländer in seiner privaten Rechtsstellung, für seine Person und für sein Eigentum. Ihre Unverletzlichkeit in Krieg und Frieden wurde auf der Basis der Gegenseitigkeit zur herrschenden Rechtsüberzeugung der ganzen gesitteten Menschheit und damit zum Völkerrecht. Wie Professor Borchard von der Yale Universität, USA., es ausdrückte, handelt es sich um ein Recht, «das zu den Grundpfeilern der abendländischen politischen und ökonomischen Ordnung gehört».

Schon die magna charta von 1215<sup>10)</sup> beschränkte das Konfiskationsrecht der englischen Könige und verlangte die Gleichstellung von ausländischem Eigentum im Inland mit englischem Eigentum im Ausland. Die wichtigste Handelsmacht des Mittelalters, der deut-

<sup>9)</sup> so z. B.: Moses V, 27, 19: «Verwünscht sei, wer das Recht des Fremdlings, des Waisen und der Witwe beugt». Siehe auch Moses II, 22, 20, III, 19, 33, 34.

<sup>10)</sup> Gewöhnlich als Kap. 26 der Magna charta zitiert. Zitiert nach Weiser, Privates Feindesvermögen im englischen Rechte, Niemeyers Zeitschrift, 42. Bd., S. 211.

sche Städtebund der Hansa, schloß 1483 mit dem französischen König Ludwig XI. einen Vertrag, der das Privateigentum der Hanseaten auf französischem Boden im Kriegsfall sicherte. In Friedensverträgen des 17. und 18. Jahrhunderts<sup>11)</sup> wurde beschlagnahmtes feindliches Eigentum zurückgegeben oder gar Beschädigung solchen Eigentums in künftigen Kriegen verboten.

Der berühmte Jay Vertrag von 1794 zwischen England und den Vereinigten Staaten soll hier in seinem Art. 10 zitiert werden, weil er die Rechtsauffassung der damaligen Zeit besonders klar wiedergibt, wie sie sich bis in unsere Tage immer stärker und unbestritten durchgesetzt hat:

«Weder die Schulden von Individuen einer Nation an Individuen einer anderen Nation, noch Aktien, noch Gelder, welche in öffentlichen oder Privatbanken deponiert sind, sollen jemals im Kriegsfall oder im Falle nationaler Streitigkeiten beschlagnahmt oder konfisziert werden, da es ungerecht und unpolitisch wäre, wenn Schulden und Verpflichtungen von Individuen, die Vertrauen zueinander und zu ihren gegenseitigen Regierungen gefaßt haben, jemals durch die Macht des Staates infolge Differenzen oder Unstimmigkeiten der Nationen untereinander aufgehoben oder gefährdet würden.»

In den Kriegen des 19. Jahrhunderts gingen die kriegführenden Staaten so weit, daß auch die Zahlungen an feindliche Gläubiger fortgesetzt wurden (so beispielsweise im Krim-Kriege 1854 auf Antrag des englischen Parlaments)<sup>12)</sup>.

Der gewohnheitsrechtliche Schutz des Ausländer-Eigentums wurde in den Haager Landkriegsordnungen niedergelegt. Die erste (von 1899) sagt in Art. 46:

«Die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum sowie die religiösen Überzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen sollen geachtet werden. Das Privateigentum darf nicht eingezogen werden.»

In der zweiten Haager Landkriegsordnung wurde in Art. 23a verboten, «Rechte und Rechtsgeschäfte der Gegenseite für erloschen, aufgehoben oder nicht klagbar zu erklären». Ferner verbot Art. 23b «feindliches Eigentum zu zerstören oder zu beschlagnahmen, es sei denn, daß die Kriegsnotwendigkeiten derartige Maßnahmen gebieterisch verlangen».

Man wird seitens nicht-juristischer Leser nun fragen, wozu diese Hinweise auf das Kriegsrecht dienen sollen, da doch im vorliegenden Problem die Schweiz als neutrale, also nicht kriegführende Macht ausländisches Eigentum wegnehmen soll. Darauf ist zu antworten:

<sup>11)</sup> Friede von Utrecht 1713 zur Beendigung des spanischen Erbfolgekrieges; Pyrenäenfrieden zwischen Frankreich und Spanien 1659 u. a. m. siehe Leske-Loewenfeld-Fuchs, «Die Grundsätze des Versailler Vertrages über die Liquidation und Beschlagnahme deutschen Privateigentums im Auslande». Berlin 1927.

<sup>12)</sup> Herold, Das Schicksal des deutschen Privateigentums im Auslande. Berlin 1926, S. 9. Vgl. Hannis Taylor, International Public Law, p. 542.

Wenn der völkerrechtliche Schutz von Ausländereigentum schon zwischen kriegführenden Staaten verbindlich ist, um wieviel mehr muß er dann in den Beziehungen zwischen neutralen und kriegführenden Staaten gelten.

Die Völkerrechtsgelehrten der gesamten Welt standen und stehen heute noch auf dem Boden des Eigentumsschutzes der Ausländer. Aus der Fülle des Materials aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg seien nur zwei Äußerungen herausgegriffen.

Der hervorragende französische Völkerrechtslehrer Pillet schrieb 1901<sup>13)</sup>:

«Die Eröffnung der Feindseligkeiten hatte früher einen großen Einfluß auf die Behandlung des feindlichen Eigentums. Dieser Einfluß ist heutzutage fast verschwunden, und eine Eigentumswegnahme, in früheren Zeiten die gewöhnliche Folge der Kriegserklärung, ist in der Jetztzeit fast ohne Beispiel geworden. Dieses Gebiet ist vielleicht dasjenige, in dem die Maxime, daß der Krieg eine Beziehung von Staat zu Staat und nicht von Individuum zu Individuum ist, sich am besten durchgesetzt und überdies zur Milderung der Kriegsgebräuche beigetragen hat. Kein Zweifel, daß die feindlichen Untertanen heute ihr bewegliches und unbewegliches Eigentum unversehrt erhalten. Sie haben es auf Grund der Garantie erworben, die dem internationalen Handel gegeben ist; es wäre ungerecht, sie dessen zu berauben.»

1909 geißelte der englische Völkerrechtslehrer Latifi jegliche Art der Konfiskation mit den Worten<sup>14)</sup>:

«Wird das Gewissen der zivilisierten Menschheit es erlauben, zu einem Verfahren zurückzukehren, das selbst den rohen Junkern zu brutal erschien, die dem König Johann die magna charta abpreßten?»

Erst der Weltkrieg 1914 bis 1918 brachte vorübergehend einen Rückschlag. Die ungeheure Erbitterung, die neuen Kampfmethoden und vor allem der uneingeschränkte Wirtschaftskrieg führten zur Beschlagnahme des deutschen Privatbesitzes. Aber schon wenige Jahre nach der Ratifizierung des Versailler Vertrages und der entsprechenden anderen Friedensverträge wurde, nachdem die Kriegsleidenchaften sich zu legen begannen, gegen dieses «Überbleibsel aus der Barbarei» Sturm gelaufen<sup>15)</sup>. Nicht nur Völkerrechtler, Juristen, Theologen und Soziologen neutraler Länder, sondern ganz besonders auch führende Persönlichkeiten in den alliierten Staaten mahnten zur Wiederherstellung des Rechts. Das Ergebnis war die völlige oder teilweise Freigabe des deutschen Eigentums oder seiner Erlöse durch Amerika, Südafrika, Japan usw. Mit Recht erkannte man, daß die Grundlagen unserer Kultur erschüttert waren und die Wiederherstellung des Welthandels ohne eine erneute völkerrechtliche

<sup>13)</sup> Pillet, Les lois actuelles de la guerre. II. Auflage. Paris 1901, p. 82.

<sup>14)</sup> Latifi, Effects of war on property. London 1909, I, c. p. 48.

<sup>15)</sup> International Law Association 1924, Report of the 33th Conference. London 1924, p. 73.

Sicherung privater Vermögenswerte im Ausland nicht erfolgen konnte. Die weltumspannenden Rechts- und Wirtschaftsverbände haben denn auch in ihren Kongressen ohne Widerspruch, zum Teil mit unüberbietbarer Schärfe, die Behandlung des Ausländereigentums im Versailler Vertrag gezeigelt, sowie Wiedergutmachung und Neuverankerung der Eigentumsrechte gefordert.

Auf dem Kongreß von 1934 hat der *Weltverband der Handelskammern* unter Beteiligung maßgebender Schweizer Kaufleute eine Resolution No. 12 «zur gedeihlichen Fortentwicklung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und Wohlfahrt aller Nationen» folgenden Inhalts gefaßt<sup>16)</sup>:

«Das Privateigentum zu Lande, zu Wasser und in der Luft muß für die Friedenszeiten wie für den Kriegsfall gesichert werden. In den Grundsatz der Unverletzlichkeit sind die gesamten privaten Vermögensrechte einschließlich von Forderungen, Beteiligungen, geistigen und gewerblichen Schutzrechte einzubeziehen. Ein Recht auf Repressalien kann wegen der Gefahr ungerechtfertigter Anwendung nicht zugestanden werden.»

Die internationale Rechtsvereinigung (International Law Association) hat bei jedem ihrer Nachkriegskongresse, an denen auch Schweizer Juristen teilgenommen haben, entsprechende Resolutionen gefaßt. Auf dem Wiener Kongreß der Association von 1926 wurde das Liquidationssystem von zahlreichen Rednern kritisiert. Auch die New-Yorker Tagung von 1930 hatte sich unter dem Vorsitze des Amerikaners Professor Borchard mit dem Schutze des Privateigentums befaßt. Borchard erklärte bei der Einleitung der Diskussion am 8. September 1930:

«Ich bin auch der festen Meinung, daß die Eingriffe in das Privateigentum durch einige der Staaten, die sich am meisten für den Schutz des Privateigentums einsetzten, eine der schädlichsten Tatsachen gewesen ist, die jemals geschehen sind. Sie hat ihre schwerwiegende Wirkung auch in Friedenszeiten, denn man kann nicht während einer Periode von vier Jahren feindliches Eigentum vernichten und dann den enteigneten Massen predigen, daß es in Zukunft geschützt werden müsse.»

Von 1927 bis 1937 erschienen sechs Bände einer internationalen Enquête, die der Genfer Publizist Charles Bernard, Herausgeber der Zeitschrift «La revue mensuelle», veranstaltete<sup>17)</sup>. Darüber schreibt der französische Völkerrechtslehrer Charles de Boeck:

«Diese Korrespondenten, Staatsmänner, Juristen, Diplomaten haben einstimmig die Achtung des Privateigentums in Kriegs- und Friedenszeiten bejaht; der einzelne Privateigentümer, auch der feindliche, darf nicht enteignet werden, es sei denn, daß eine Staatsnotwendigkeit vorliegt und daß er eine angemessene Entschädigung erhält.»

<sup>16)</sup> Washingtoner Konferenz 1934, Resolution No. 12. Schutz des Privateigentums in Kriegs- und Friedenszeiten.

<sup>17)</sup> La Séquestre de la propriété privée en temps de guerre. Marcel Gilliard, Paris. Tome I 1927, tome II 1930.

Aus der großen Fülle der Publikationen von Juristen, Politikern und Historikern einen größeren Ausschnitt hier wiederzugeben, verbietet uns der Raum. Unter den Gelehrten, die öffentlich für die Wiederherstellung des Schutzes von Ausländereigentum eintraten, sind zu nennen:

Die *Amerikaner* John B. Moore (Mitglied des Weltschiedsgerichtshofes), Edwin Borchard, Hoke Smith, Garner;  
die *Engländer* Barkles, Bewes, Murray, Oppenheim, die Lords Finlay, Birkenhead, Parker, Buckmaster, Parmoor;  
die *Franzosen* Gidel, La Pradelle, de Boeck;  
der *Italiener* Ferrero;  
der *Belgier* Paul Crokaert;  
der *griechische* Rechtsgelehrte und Außenminister Politis;  
der *Jugoslave* Professor Peritsch;

um nur einige wenige Namen herauszugreifen.

Von der einmütigen Bejahung des Eigentumsschutzes durch schweizerische Gelehrte und Politiker wird im folgenden Kapitel ausführlich die Rede sein.

Bemerkenswert ist die Stellungnahme der *amerikanischen Regierung*, deren Präsident Coolidge am zehnten Jahrestage des Waffenstillstandes 1928 erklärte:

«... Wir haben uns an der Wegnahme der früheren deutschen Kolonien nicht beteiligt. Wir haben durch ein Gesetz für die Rückgabe des deutschen Privateigentums Vorsorge getroffen...»

In ganz ähnlichen Worten äußerten sich zahlreiche prominente amerikanische Staatsmänner und Juristen. Neben Ex-Präsident Hoover, den Staatssekretären Stimson und Mellon, die sich in großen Kundgebungen an die Weltöffentlichkeit wandten, erklärte beispielsweise Staatssekretär Charles Hughes, gewesener Präsident des höchsten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten:

«Eine Politik der Konfiskation beeinträchtigt nicht nur die Privatrechte des Einzelnen, sondern auch das Fundament des internationalen Handels, der die Sicherheit wohlverworbener Rechte zur Voraussetzung hat.»

#### 4. Die Schweiz und der Schutz von Privateigentum

Die Schweiz stand bei der geschilderten allgemeinen völkerrechtlichen Entwicklung nicht abseits. Schon im Pfaffenbrief vom 7. Oktober 1370 wurde das Eigentum des Gastes, d. h. des Ausländers in feierlicher Form geschützt. Im Brief 2 heißt es: «Die Stände geloben sich, alle Straße in der ganzen Eidgenossenschaft zu schirmen, er sei Gast, Landmann oder Burger, Fremd oder Einheimisch, daß

sie mit ihrem Leib und mit ihrem *Cut* in allen «unseren Gebieten sicher reisen, daß sie ohne Recht Niemand bekümmern, hindern noch schädigen soll»<sup>18)</sup>.

Auf vielen internationalen Kongressen haben führende Schweizer an dem Ausbau des Eigentumsschutzes der Ausländer mitgewirkt. Denken wir nur an die verschiedenen Berner Abkommen zur internationalen Sicherung der Urheber- und gewerblichen Eigentumsrechte. Ja, man kann sagen, daß die Schweiz bahnbrechend auf diesem Gebiete war.

Auch an den grundlegenden Entscheidungen der internationalen Gerichtshöfe über zwischenstaatliche Eigentumsfragen waren Schweizer Juristen maßgebend beteiligt. Erwähnt sei etwa die berühmt gewordene Entscheidung des Haager ständigen internationalen Gerichtshofes, dessen Vorsitzender Professor Max Huber war. In diesem Arrêt<sup>19)</sup> hat der Gerichtshof «jede Art der Konfiskation ohne Entschädigung als eine *Abweichung vom allgemein anerkannten Völkerrecht*» (a derogation from generally accepted international law) gebrandmarkt. In einem deutsch-rumänischen Schiedsgerichtsverfahren vom 27. September 1928 nach dem ersten Weltkriege entschied der bekannte Schweizer Jurist Robert Fazy folgendermaßen<sup>20)</sup>:

«Der Respekt vor dem Privateigentum und den wohlverordneten Ausländerrechten bildet ohne Zweifel einen Teil allgemein anerkannten Völkerrechts.»

Auch der verstorbene Bundespräsident Giuseppe Motta hat in eindringlichen Ausführungen vor dem Völkerbund auf die Unverletzlichkeit des Privateigentums im Zusammenhange mit den Verlusten hingewiesen, welche die Auslandsschweizer in den alliierten Ländern im ersten Weltkriege erlitten<sup>21)</sup>. Das 1931 erschienene Werk von A. de la Pradelle<sup>22)</sup> enthält eine sehr wertvolle Zusammenstellung der Voten schweizerischer Rechtsgelehrter und politischer Persönlichkeiten zu dieser Frage der Behandlung der Entschädigungsansprüche kriegsgeschädigter Schweizer, in denen der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Privateigentums mit allem Nachdruck betont wurde. Unsere Völkerrechtsgelehrten Sauser-Hall, Borel, von Waldkirch u. a. m. haben in zum Teil eingehenden Studien den gleichen Rechtsstandpunkt vertreten<sup>23)</sup>.

<sup>18)</sup> Dr. J. Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System. Berlin 1902.

<sup>19)</sup> Arrêt Nr. 7 (25. 5. 1926). Siehe Gidel: L'arrêt numéro 7 de la Cour permanente. Revue de droit international, 1927, p. 76.

<sup>20)</sup> Robert Fazy, Revue de droit international, 1929, p. 558.

<sup>21)</sup> Streit der Schweiz im Völkerbund, Dokument C. 316; V und Annexe, 1934.

<sup>22)</sup> A. de la Pradelle, «Causes célèbres du droit des gens — les Suisses et les dommages de guerre». Paris 1931.

<sup>23)</sup> Société Suisse de droit international, Publication Nr. 18.

Auch in ihrem eigenen Rechtsbereich hat die Schweiz das Fremdenrecht im Sinne der allgemeinen Entwicklung immer mehr ausgebaut. Das 19. Jahrhundert brachte bei uns, wie in allen zivilisierten Ländern, die Gleichstellung des Ausländers mit dem Inländer. Nach Art. 4 der Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 sind alle Schweizer vor dem Gesetze gleich. In ständiger Auslegung dieses Artikels wurden Ausländer den Schweizerbürgern grundsätzlich gleichgestellt<sup>24)</sup>. Sie haben zu den schweizerischen Gerichten und Verwaltungsbehörden zu den gleichen Bedingungen Zutritt wie Schweizer und können nicht härter besteuert werden als Inländer. Ebenso genießen die Ausländer den Schutz der individuellen Freiheitsrechte, beispielsweise der Gewerbefreiheit (Art. 31), der Pressefreiheit (Art. 55), der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 49) und den Schutz ihres in der Schweiz befindlichen Eigentums genau so wie die Schweizerbürger. Das Privateigentum und seine Gewährleistung durch den Staat ist von altersher die Grundlage der schweizerischen Rechts- und Wirtschaftsordnung<sup>25)</sup>. Der Bundesrat hat die Gleichstellung des Ausländers mit den Schweizern in ständiger Praxis anerkannt<sup>26)</sup> und Rechtswissenschaft wie Bundesgericht sind ihm darin gefolgt<sup>27)</sup>.

Außer dem allgemeinen schweizerischen Schutze des Ausländer Eigentums ergibt sich noch ein spezieller Schutz der Deutschen in der Schweiz aus dem schweizerisch-deutschen Vertrag vom 31. 10. 1910 betreffend die Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiet des andern vertragschließenden Teils, der durch seine Ratifikation und Veröffentlichung schweizerisches Recht geworden ist<sup>28)</sup>.

In Artikel I heißt es:

«Die Angehörigen jedes vertragsschließenden Teiles sollen in dem Gebiet des anderen Teiles in Ansehung ihrer Person und ihres Eigentums den gleichen Rechtsschutz wie die Inländer genießen. Auch sollen sie dort befugt sein, in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen und Voraussetzungen wie der Inländer jede Art von Gewerbe und Handel auszuüben, ohne anderen und

<sup>24)</sup> Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. Bern 1914, Seite 70.

<sup>25)</sup> Diese Eigentumsgarantie ist in allen Kantonsverfassungen (mit Ausnahme von einer) und indirekt auch in Art. 23 der Bundesverfassung festgelegt, der eine Enteignung nur gegen volle Entschädigung für zulässig erklärt.

<sup>26)</sup> Bundesblatt 1910, II, S. 1136.

<sup>27)</sup> Siehe auch den Kommentar von W. Burckhardt zur Bundesverfassung; ferner Hartmann in Zeitschrift für Schweiz. Recht, neue Folge 26, Seite 100: «Da die Grundrechte keine besondere Bezugnahme auf Schweizer enthalten, erstreckt sich ihre Wirkung auf jeden Einwohner der Eidgenossenschaft»; so auch die einschlägigen Bundesgerichtsentscheidungen 16, 331; 24, 168; 28, 318.

<sup>28)</sup> Die Schweiz hat zwar diesen Vertrag im Jahre 1920 gekündigt, doch ist seine provisorische Fortdauer mit Deutschland vereinbart und diese Vereinbarung nie aufgehoben worden. (BBl. 1920, I, 559, Geschäftsbericht des BR für 1921, 349.)



höheren Auflagen, Abgaben, Steuern oder Gebühren irgendwelcher Art unterworfen zu sein als der Inländer.»

Die Formulierung «in Ansehung ihrer Person und ihres Eigentums» bedeutet nach einhelliger Ansicht in Theorie und Praxis eine Gleichbehandlung des Ausländers in seiner ganzen Rechtsstellung. Nicht nur die Ansicht des Bundesrates ging von jeher dahin<sup>29)</sup>, sondern auch die Ansicht der Staatslehre<sup>30)</sup>. Der Eigentumsschutz insbesondere gewährt dem Ausländer freien Spielraum in vermögensrechtlicher Hinsicht unter Ausschluß jeglicher speziell den Nichtbürger treffenden Auflage. Damit ist gleichzeitig jede exzeptionelle Belastung des Ausländers (z. B. Sonderbesteuerung, Zwangsverrechnung) untersagt.

Ihre letzte Ausprägung im Sinne der rechtsstaatlichen Idee hat die Stellung des Ausländers in der Schweiz dadurch gefunden, daß ihm gegen Anordnungen und Verfügungen, die seine Rechte schmälern, eine umfassende Beschwerdemöglichkeit zusteht: nach dem Gesetz über die Bundesrechtspflege vom 16. 12. 1943<sup>31)</sup> stehen dem Ausländer zwei verschiedene Rechtswege zur Verfügung. Gemäß Art. 84 kann er bei einer Einschränkung der individuellen Freiheitsrechte beim Kanton Beschwerde führen und sich in zweiter Instanz an das Bundesgericht wenden. Bei Verletzung von Rechten aus Staatsverträgen mit dem Ausland, welche sich auf Handels- und Zollverhältnisse, Freizügigkeit und Niederlassung beziehen, kann der Ausländer nach Art. 125, Abs. I, lit. c, Beschwerde beim Bundesrate einlegen, dessen Entscheidungen nach Art. 132 an die Bundesversammlung weitergezogen werden können.

Die Rechtsstellung, wie sie im schweizerisch-deutschen Abkommen über die Regelung der Rechtsverhältnisse der beiderseitigen Staatsangehörigen vom 31. 10. 1910 geregelt worden ist, bezieht sich nach dem ausdrücklichen Willen der vertragschließenden Parteien nicht nur auf Niedergelassene, sondern auch auf die sogenannten Aufenthaltler<sup>32)</sup>. Es ist daher völlig abwegig, wenn in der öffentlichen Polemik ein Unterschied zwischen den beiden erwähnten Kategorien deutscher Staatsangehöriger in der Schweiz hinsichtlich der Stärke ihres Rechtsschutzes gemacht wurde. Wenn wegen der ungewöhnlichen politischen und wirtschaftlichen Lage aus fremdenpolizeilichen Erwägungen seit längerer Zeit den Aufenthaltlern selbst bei langjährigem Wohnsitz die Niederlassung in der Regel nicht gewährt wurde, so darf daraus nach dem Gesagten keine Benachteiligung der Aufenthaltler

<sup>29)</sup> Siehe BBl. 1900, 624.

<sup>30)</sup> Blumer-Morell III, S. 464; v. Salis II, Nr. 669; Ullmer I, Nr. 621 und II, Nr. 1274.

<sup>31)</sup> A. S. 60, S. 271.

<sup>32)</sup> Siehe Walter Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht. Frauenfeld 1931, Band IV, S. 403.

abgeleitet werden. Niedergelassene wie Aufenthaltler sind übrigens den Schweizerbürgern auch bei allen Steuern und Abgaben grundsätzlich gleichgestellt.

Zusammenfassend kommen wir zu dem Ergebnis, daß jeder entschädigungslose Eingriff in das deutsche Eigentum in der Schweiz zunächst einmal mit den allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen, den vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Deutschland und dem in unserem Lande geltenden autonomen Fremdenrecht in absolutem Widerspruch steht. Es erhebt sich nunmehr die Frage, ob besondere Rechtsgrundsätze solche Maßnahmen rechtfertigen würden. Wenn nicht, so würde die Schweiz dadurch den Boden des Rechtsstaates verlassen und eine jahrhundertalte segensreiche Rechtsentwicklung preisgeben. Im folgenden soll daher die Rechtslage untersucht werden, die sich aus der alliierten Forderung auf Aushändigung der deutschen Vermögenswerte ergibt.

##### *5. Die Siegerstaaten können die Auslieferung der deutschen Vermögenswerte nicht verlangen*

Nachdem schon seit der Potsdamer Konferenz mit der Möglichkeit gerechnet werden mußte, daß die Alliierten die deutschen Guthaben in den neutralen Ländern für sich beanspruchen würden, ist kürzlich völlige Klarheit über diese Absicht geschaffen worden. Die Oberbefehlshaber der vier Besetzungsmächte erließen Ende Oktober ein sogenanntes Kontrollratsgesetz Nr. 5, das sich mit den deutschen Vermögen im Ausland befaßt. Der Text des Gesetzes steht vorläufig in der Schweiz nur in einer deutschen Fassung zur Verfügung, von der anzunehmen ist, daß sie eine authentische Übersetzung darstellt. Danach bestimmt das Gesetz, daß die in den neutralen Ländern befindlichen deutschen Vermögenswerte auf eine alliierte Kommission übertragen werden, die sie an die Siegerstaaten verteilen soll. Betroffen werden Rechte und Ansprüche jeder Art auf alle außerhalb Deutschland befindlichen Vermögenswerte im weitesten Sinne, einschließlich Ertrag und Erlös, gleichgültig ob der Eigentümer oder Besitzer ein in Deutschland oder außerhalb Deutschlands befindlicher deutscher Staatsangehöriger ist. Auch Niederlassungen oder Körperschaften, die nach deutschem Recht gegründet wurden oder ihren Geschäftssitz in Deutschland haben, fallen darunter; die Kommission ist im übrigen ermächtigt, den Kreis der betroffenen Personen noch zu erweitern. Die Beschlagnahme erfolgt in der Weise, daß die Kommission befugt ist, alle Maßnahmen zu ergreifen, um sich den Besitz oder die Kontrolle der Werte zu verschaffen, einschließlich der Einsicht in die Buchführung und andere Unterlagen. Die Verwertung soll durch Verkauf oder anderweitige Liquidation erfolgen.

Für die Schweiz steht daher nunmehr im Vordergrund des Interesses die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Siegermächte die Herausgabe der deutschen Vermögenswerte zu verlangen berechtigt sind — anders ausgedrückt, ob die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, diese Werte auszuliefern. Mögen bei den einzelnen in Betracht kommenden Neutralen in verschiedenem Maße neben völkerrechtlichen auch andere Erwägungen eine Rolle spielen, so ist es doch in erster Linie und gerade für die Schweiz nötig, die *rechtliche* Situation einer genauen Prüfung zu unterziehen.

1. Zunächst muß festgestellt werden, daß eine Verpflichtung zur Auslieferung sich nur aus bereits bestehenden zwischenstaatlichen Verträgen oder Vereinbarungen oder aus bereits allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts ergeben könnte. Nicht möglich wäre es dagegen, daß etwa die Vereinten Nationen eine solche Verpflichtung erst jetzt neu begründeten, sei es durch eine Vereinbarung unter sich, die aber die neutralen Staaten nicht ohne ihre ausdrückliche Zustimmung binden könnte, sei es durch die Behauptung einer neu entstandenen allgemeinen Rechtsüberzeugung. Sie wäre nicht zu beachten, da Gewohnheitsrecht eine längere Übung voraussetzt und ebenfalls von allen Mitgliedern der Völkerrechtsfamilie, also auch den neutralen Staaten, geteilt werden müßte. Dabei ist zu bedenken, daß es sich um einen fundamentalen Wandel unseres abendländischen Denkens und unserer jahrhundertealten Rechtstradition handeln würde.

2. Bereits bestehende mehrseitige oder zweiseitige Verträge, denen zufolge die ausländischen Guthaben einer im Kriege unterlegenen Partei an die siegende Partei auszuliefern wären, wird man vergeblich suchen. Es gab eine Epoche des Völkerrechts, die den Krieg noch als Mittel zur Austragung zwischenstaatlicher Differenzen gelten ließ und lediglich der Kriegsführung bestimmte Formen und Schranken auferlegte. Damals wurden keine derartigen Vereinbarungen getroffen. Weder enthalten die Haager Abkommen von 1899 und 1907 sowie die verschiedenen Seekriegs-Deklarationen entsprechende Bestimmungen, noch wurden bestimmte Einzelverträge mit solchem Inhalt geschlossen. Im Gegenteil, der Art. 46 des Haager Abkommens von 1907 über die Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges, kurz Landkriegsordnung genannt, verpflichtet die Besatzungsmacht, das Privateigentum zu achten. Er drückt die bereits in Kapitel I dargelegte allgemeine Rechtsüberzeugung aus, daß Vereinbarungen dieser Art den damals herrschenden Anschauungen strikte widersprochen hätten.

Aber auch, nachdem das Geschehen der Jahre von 1914—1918 eine tiefgreifende Veränderung in der Beurteilung des Krieges und damit der Entwicklung des Völkerrechts herbeigeführt hatte, wurden

Guthaben in neutralen Ländern nicht angetastet: nicht in den Friedensverträgen von 1918, nicht in den Satzungen des Völkerbundes, obwohl hier zum ersten Mal ein Unterschied zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen gemacht und der Versuch unternommen wurde, eine gemeinsame Abwehr gegen widerrechtliche Kriege in die Wege zu leiten, nicht insbesondere in den Sanktionsbestimmungen des Art. 16, die ausschließlich gegen Friedensbrecher gerichtet waren, schließlich aber auch nicht im sogenannten Kellogg-Pakt von 1928, der den Krieg als Mittel der staatlichen Politik überhaupt und in aller Form verurteilte.

3. Ebenso wenig kann das Völkergewohnheitsrecht von den Alliierten zur Begründung ihres Vorgehens herangezogen werden. Ein Präzedenzfall liegt bisher überhaupt noch nicht vor. Die Wegnahme des Privateigentums feindlicher Personen im Kriege ist in früheren Zeiten höchstens erfolgt, soweit es sich im gegnerischen Lande befand. Auch hier ging die völkerrechtliche Entwicklung jedoch, wie in vorangegangenen Kapiteln bereits eingehend dargelegt wurde, geführt vor allem vom anglo-amerikanischen Rechtskreis, in den letzten Jahrhunderten immer mehr in die entgegengesetzte Richtung, bis zum unbedingten Schutz der Eigentumsrechte der Ausländer in Krieg und Frieden.

Zwar brachte der Friedensvertrag von Versailles einen Rückfall dieser Entwicklung, da er in Art. 297 die Heranziehung privater Güter, Rechte und Interessen deutscher Staatsangehöriger in den alliierten Gebieten und Besitzungen für die Wiedergutmachung verfügt hat. Aber schon kurze Zeit nach dem ersten Weltkrieg wurde dies allgemein als Unrecht, nicht als Recht angesehen und bezeichnet. Die International Law Association hat auf ihrer Stockholmer Tagung vom Jahre 1924 erklärt<sup>33)</sup>, daß

«die wiederaufgelebte Praxis kriegführender Staaten, das greifbare Privateigentum feindlicher Staatsangehöriger zu konfiszieren, ein Überbleibsel aus der Barbarei ist, das aufs Schärfste gebrandmarkt werden muß».

Und der damalige amerikanische Staatssekretär Mellon hat im Jahre 1926 diese Praxis dahin charakterisiert:

«Privateigentum zu konfiszieren steht im Widerspruch mit der historischen amerikanischen Politik, ist für unsere Bürger, die ausländische Interessen haben, schädlich und ist vor allem ein moralisches Unrecht.»

Handelt es sich hier immer um die Wegnahme feindlichen Privateigentums im eigenen Lande des Siegers, so muß umso mehr die Inanspruchnahme solcher Vermögenswerte, die sich in neutralen, souveränen Ländern befinden, als widerrechtlich und zu der allgemeinen

<sup>33)</sup> Grau: Versailler Frieden, Privatrechtliche Bestimmungen, Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 50.

Rechtsüberzeugung im Widerspruch stehend bezeichnet werden. Auch der oben erwähnte Artikel 297 des Versailler Vertrages beschränkte seine Reichweite ausdrücklich auf die alliierten Gebiete und erkannte somit an, daß in einem Friedensvertrag nicht über Werte verfügt werden kann, die sich außerhalb des Bereichs der Vertragsparteien befinden.

4. Allerdings führen die Alliierten, nachdem noch bei den Potsdamer Beschlüssen der Gesichtspunkt der deutschen Reparationsverpflichtungen für die Inanspruchnahme der deutschen Auslandsguthaben geltend gemacht wurde, jetzt eine sehr gewichtige Begründung dafür an: daß sie «den Weltfrieden und die kollektive Sicherheit durch die Ausschaltung des deutschen Kriegspotentials für alle Zeiten sichern» wollen. Ein solches Ziel wäre der allgemeinen Zustimmung gewiß, und auch die Schweiz wird sich ihm weder entziehen können noch wollen. Anscheinend sind sich die Alliierten jedoch über Zweck und Reichweite ihres Verlangens selbst nicht im klaren. Während nämlich einmal behauptet wird, daß die Wegnahme der deutschen Auslandsguthaben erfolgen müsse, um das Nazitum mit Stumpf und Stiel auszurotten, wird der Schweiz von anderer Seite nahegelegt, sie könne nicht die von den Nazis durch die Politik der systematischen Ausplünderung ergatterten Guthaben in die Hand der Anhänger der Achse geraten lassen. Wieder andere Stimmen im Blätterwald der Alliierten halten uns vor, daß die großen deutschen Konzerne mit ihren Kapitalien bei uns untergetaucht wären, um zu einem späteren Zeitpunkt in Deutschland wieder auftauchen zu können. Bei den Potsdamer Beschlüssen war von alledem noch nicht die Rede; damals wurden die deutschen Auslandsguthaben ganz offen als Reparationsleistung gefordert.

Aber wie dem auch sein möge, allein erheblich ist die Frage, ob die von den Alliierten geplante wirtschaftliche Maßnahme wirklich nötig und auch geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen. Wenn wir uns die hiesigen deutschen Guthaben einmal näher ansehen, wird es klar, daß sie keine Gefahr eines künftigen Kriegspotentials bilden. Zunächst muß festgehalten werden, daß nach dem Ergebnis der Enquête der Verrechnungsstelle die hiesigen deutschen Guthaben weit unter der amerikanischen Schätzung geblieben sind. Die Amerikaner haben allein an Nazi-Fluchtgeldern 500 Millionen Dollars bei uns vermutet, was einem Betrag von etwa 2 Milliarden Schweizerfranken entspricht. Statt dessen ist alles in allem nur eine Milliarde Schweizerfranken vorhanden, ein Betrag, der im Vergleich zu den Kosten eines modernen Krieges und der astronomischen Höhe der Staatsschulden aller Länder kaum ins Gewicht fällt. Davon sind etwa 370 Millionen Schweizerfranken Guthaben der in Deutschland ansässigen Personen; von ihnen kann eine Gefährdung des Weltfriedens nicht ausgehen, wenn die Alli-

ierten die Kontrolle in dem nach ihren eigenen Erklärungen noch für lange Zeit besetzten deutschen Gebiet wirksam ausüben; es ist nicht Sache der Schweiz, diese Kontrolle zu übernehmen. Es handelt sich bei diesen Geldern wohl auch überwiegend um geschäftliche Guthaben, deren Inhaber deutsche Firmen sind, bei denen diese Kontrolle leicht durchführbar ist. Soweit sich private Vermögenswerte darunter befinden, die sich schon in diesem Kriege dem Zugriff Hitlers entzogen haben, ist nicht anzunehmen, daß sie bereit sein würden, einen neuen deutschen Angriffskrieg finanzieren zu helfen.

Von den etwa 400 Millionen Schweizerfranken der hier lebenden Deutschen gehen zunächst einmal die Beträge ab, die Angehörigen anderer von Deutschland besetzt gewesener Länder gehören, wie Österreichern, Polen aus Danzig und Westpreußen, Bewohnern des Sudetengebietes und anderer von Deutschland annektierter Gebiete. Ein namhafter Betrag ist ferner abzuziehen, der sich auf Sparkapitalien und Betriebsmittel kleiner Handwerker und Ladenbesitzer, wie überhaupt des gewerblichen Mittelstandes unter den hier lebenden rund achtzigtausend Deutschen verteilt. Ferner muß ein erheblicher Teil als Vermögensmasse älterer Rentner angesehen werden, die aus gesundheitlichen Gründen oder zur Erziehung ihrer Kinder zum Teil schon seit Jahrzehnten in der Schweiz leben. Ein nicht unerheblicher Prozentsatz der Gesamtsumme dürfte sodann auf Personen und Gesellschaften entfallen, die wegen ihrer Gegnerschaft zu Hitler-Deutschland mit ihren Kapitalien in die Schweiz flüchteten, darunter eine Reihe religiöser Gemeinschaften. Ein eklatantes Beispiel für die Tatsache, daß sich in der Schweiz zahlreiche Kapitalien von Gegnern des Nationalsozialismus befinden, hat kürzlich der «Bund» gebracht<sup>34</sup>).

Der Rest, schätzungsweise vielleicht 100 Millionen Schweizerfranken, verteilt sich auf die deutschen Firmen in der Schweiz, die ebenfalls zum größten Teil schon seit Jahrzehnten, nicht erst seit 1933 ansässig sind. Die Amerikaner scheinen nach ihren amtlichen Verlautbarungen gerade diese Firmen als Hauptgefahrenquelle für den Weltfrieden anzusehen. Sie haben eine Liste mit 214 Namen deutscher Firmen in der Schweiz veröffentlicht, unter denen sich — um nur einige zu nennen — Kaiser's Kaffee Geschäfte, Soennecken Füllfederhalter, Extraction A.G., Basel (Herstellung von Zahnpasta), Matthias Hohner, Wald b. Zürich (Herstellung von Akkordeons) und

<sup>34</sup>) Der «Bund», Abendausgabe vom 5. 12. 1945. Nach einem schweizerischen Gewährsmann des Blattes wurde von der Sperre der deutschen Vermögenswerte ein Reichsdeutscher in Italien betroffen, der sich von Anfang an als Gegner des Nationalsozialismus betätigte, in diesem Kampf sein ganzes in Italien liegendes Vermögen verbraucht hat und nach der Besetzung Oberitaliens durch die Deutschen auch noch sein Leben riskierte, das er an der Seite der Partisanen im Kampf einsetzte.

eine Reihe solcher Firmen befinden. Von ihnen wird man kaum behaupten können, daß sie ein gefährliches Kriegspotential darstellen. Die wenigen Firmen, die als Tochtergesellschaften elektrotechnischer, pharmazeutischer und ähnlicher deutscher Industrien in der Schweiz existieren, gehören sämtlich denjenigen Industriegruppen an, die auch in Deutschland nicht als Kriegspotential beurteilt und deshalb nicht zur Zerstörung vorgesehen worden sind. Was dann noch übrig bleibt, um der amerikanischen Forderung nach einer Ausrottung des Nazitums zu entsprechen, dürften nur ganz geringfügige Beträge sein.

Man kann sehr wohl den Standpunkt vertreten, daß die Schweiz selbst in der Lage ist, dafür zu sorgen, daß nicht von ihrem Gebiet aus ein neuer deutscher Angriffskrieg wirtschaftlich vorbereitet wird. Dafür bürgt nicht nur die leichte Übersehbarkeit der Verhältnisse in einem Kleinstaat, sondern nicht zuletzt die jahrhundertalte Neutralitätspolitik der Eidgenossenschaft, die sich niemals zum Schild fremder Interessen hergegeben hat und hergeben wird. Die Möglichkeit der Kontrolle wird übrigens durch die Bestimmung erleichtert, daß die Verwaltungsräte aller in der Schweiz domizilierten Gesellschaften überwiegend aus in der Schweiz ansässigen Schweizerbürgern bestehen müssen<sup>35)</sup>. Den Alliierten stehen zudem eine ganze Reihe anderer, bedeutend wirkungsvollerer Maßnahmen zur Verfügung, um eine neue deutsche Agression zu verhindern, sofern sie nur in diesem Bestreben einig bleiben. Leider hat es gerade daran in der Vergangenheit gefehlt. Auch wenn die Alliierten ihr Verlangen durch den Hinweis auf die Dankbarkeit unterstreichen, die ihnen von den neutralen Ländern für die Befreiung vom Nationalsozialismus geschuldet werde, kann und darf ein solches Argument nicht dahin führen, von der klaren Rechtslage abzuweichen. Diese kann man, was die Begründung mit einem künftigen Kriegspotential angeht, dahin zusammenfassen, daß kein zwingender Grund — etwa im Sinne eines Notstandes der Alliierten — vorliegt, der es der Schweiz gestatten würde, von den allgemein anerkannten Völkerrechtsregeln zu ihren Gunsten abzuweichen.

5. In der Öffentlichkeit wird häufig unterstellt, daß die Siegerstaaten allein schon aus der Tatsache der Besetzung Deutschlands das Recht auf Inanspruchnahme der deutschen Auslandsguthaben herleiten könnten. Diese Ansicht ist aber nicht zutreffend.

Zwar gibt die Besetzung sehr weitgehende Rechte, die sich nicht aus einer Stellvertretung, einer Geschäftsführung oder einer Rechtsnachfolge ableiten, sondern originär auf der Tatsache der kriegerischen Eroberung beruhen. Es ist ein rein tatsächliches Verhältnis, da die Gewalt des siegreichen Okkupanten sich auf das gegnerische

Gebiet erstreckt. Aber schon seiner Natur nach ist dies ein provisorischer Zustand, der nach einiger Zeit durch einen Friedensvertrag oder die Annektion in einen endgültigen Zustand übergehen muß. Die Beschränkung der Rechte der Besetzungsmächte ist in der schon erwähnten Landkriegsordnung völkerrechtlich vereinbart worden, die in ihrem dritten Abschnitte das Institut der «*occupatio bellica*» behandelt. Diese Vereinbarungen über die militärische Gewalt auf besetztem feindlichem Gebiet sind von den sämtlichen Besetzungsmächten Deutschlands ratifiziert, d. h. als rechtsverbindlich anerkannt worden. Nach Art. 46 ist das Privateigentum in dem besetzten Gebiet grundsätzlich unverletzlich. Die Ausnahmenvorschriften der Art. 49—51 über Requisitionen und Kontributionen sind als solche einschränkend zu interpretieren. Ganz sicher gewähren sie der Besetzungsmacht keine Befugnisse, die über das besetzte Gebiet hinausreichen würden, wie sich schon aus Art. 42 der Landkriegsordnung ergibt:

«Ein Gebiet gilt als besetzt, wenn es sich tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres befindet; die Besetzung erstreckt sich nur auf die Gebiete, wo diese Gewalt hergestellt ist und ausgeübt werden kann.»

Außerhalb des besetzten Gebietes gilt der allgemein völkerrechtliche Grundsatz der Unverletzlichkeit des Privateigentums ohne jede Einschränkung. Denn wenn schon das Privateigentum gemäß Art. 46 innerhalb des besetzten Gebietes grundsätzlich geschützt wird, wieviel mehr muß es diesen Schutz außerhalb des besetzten Gebietes, insbesondere in neutralen Ländern genießen. Unter keinen Umständen kann sich somit die Besetzung auf irgendwelche Sachen oder Werte erstrecken, die außerhalb des besetzten Gebietes liegen. Daraus ergibt sich insbesondere der Schluß, daß Sachen und Werte, die sich im Hoheitsbereich eines neutralen Staates befinden, entsprechend dem Wesen der Okkupation von dieser überhaupt nicht berührt werden können. Man würde andernfalls zu dem grotesken Ergebnis gelangen, daß ein Staat, sobald er als Besetzungsmacht auftritt, einem neutralen dritten Lande gegenüber mehr Rechte geltend machen könnte, als er selbst oder der von ihm besetzte Staat sie vor der Besetzung gehabt hat. Zum Beispiel haben die Vereinigten Staaten selbst niemals das Recht gehabt und auch früher nicht geltend gemacht, irgendwelche deutschen, in der Schweiz liegenden privaten Vermögenswerte herauszuverlangen. Dem deutschen Staate haben wir ebenfalls immer das Recht bestritten, die hier liegenden Vermögenswerte seiner Bürger herauszuverlangen. Wie wollten nun die Vereinigten Staaten nur deshalb, weil sie Deutschland besetzt haben, weitergehende Rechte geltend machen können<sup>36)</sup>? Ein Völkerrechtstitel für solche Ansprüche ist jedenfalls nirgends zu finden.

<sup>35)</sup> Art. 711 des schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911/18. Dezember 1936.

<sup>36)</sup> Ähnlich Speight: War rights on land. 1911, Seite 320 ff.

6. Die Tatsache, daß die Siegermächte den Herausgabeanspruch auf eine vom alliierten Kontrollrat in Deutschland erlassene Anordnung, ein sogenanntes Kontrollratsgesetz Nr. 5 stützen wollen, ändert an der geschilderten Rechtslage nichts. Denn da der Kontrollrat durch die Potsdamer Beschlüsse als oberstes Organ der Besetzungsmächte für Deutschland eingerichtet wurde, ist die Anordnung eine solche der Besetzungsmacht. Ihr Inhalt bestätigt auch, daß die Okkupation die Grundlage des Gesetzes ist. So wird nach Art. 1 die zur Durchführung der Beschlagnahme vorgesehene Kommission aus den Vertretern der vier Besetzungsmächte gebildet. Nach Art. 8 ist der Oberbefehlshaber jeder Besetzungszone für die Erfassung und Registrierung des Beweismaterials über die deutschen Vermögenswerte im Ausland verantwortlich. Das Kontrollratsgesetz ist daher, wenn man von allen rechtsstaatlichen, grundsätzlichen Bedenken gegen seine Zulässigkeit absehen will, höchstens materiell einem in Deutschland geltenden Gesetz gleich zu stellen.

Gesetze und Verordnungen eines Landes aber — dies muß gegenüber einem weit verbreiteten Irrtum festgehalten werden — gelten grundsätzlich nie über den Machtbereich der sie erlassenden Autorität hinaus; sie ergreifen nicht Personen und Sachen, die sich außerhalb der Landesgrenze befinden. Es ist abwegig, hier, wie dies schon geschehen ist, mit dem Begriff der «Jurisdiktion» zu operieren und zu behaupten, daß diese auch die im Ausland befindlichen Staatsangehörigen und Vermögenswerte ergreife. Wichtig ist allein, daß die Möglichkeit zur Durchsetzung von Anordnungen, ob dies nun ein Gestellungsbefehl oder eine Beschlagnahme ist, zu den Souveränitätsrechten gehört und an der Landesgrenze endet, da wo die Souveränität eines anderen Staates beginnt. Die deutsche Souveränität über Personen und Sachen, beziehungsweise jetzt diejenige der Besetzungsmächte, endet da, wo die schweizerische beginnt, an der Landesgrenze. Alles, was sich auf Schweizerboden befindet, Personen und Firmen, Niedergelassene und Aufenthalter, Sachen und Rechte, untersteht ausschließlich der Schweizerrouveränität. Das Schweizerrecht allein entscheidet in diesem Falle über die Rechtsverhältnisse. Nur soweit besondere völkerrechtliche Verpflichtungen bestehen, wie Auslieferungsverträge, Rechtshilfeverträge, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Vollstreckungstiteln usw. muß die Schweiz ausländischen Anforderungen nachkommen. Dies gilt ebenso für Vermögenswerte hiesiger Deutscher wie für die hier liegenden Werte der in Deutschland ansässigen Personen, besonders der dort wohnenden deutschen Staatsangehörigen.

Die Besetzungsmächte können zwar versuchen, die Eigentümer der hiesigen deutschen Werte zur Rückrufung ihrer Guthaben aus der Schweiz anzuhalten, sie haben die Macht, sie im Weigerungsfalle

zu bestrafen oder sonstige Zwangsmaßnahmen gegen sie zu ergreifen. Es ist die tatsächliche Bedeutung des Kontrollratsgesetzes, daß die im besetzten Gebiet verweilenden Personen verpflichtet werden, sich hinsichtlich ihrer Auslandsguthaben nach den erlassenen Vorschriften zu benehmen — sei es als Eigentümer, als Verfügungsberechtigte oder auch nur als Zeugen. Die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Werte aber haben die Besetzungsbehörden durch ihre Anordnung nicht erlangt.

Dies ist ja schweizerischerseits dem deutschen Staate gegenüber gerade immer wieder geltend gemacht worden, wenn entgegen dem bestehenden Rechtshilfeabkommen die Zwangsvollstreckung in die hier liegenden deutschen Vermögenswerte und sonstige auf die deutsche Devisengesetzgebung zurückgehende Verfügungen, als mit dem schweizerischen «ordre public» im Widerspruch stehend, mit Recht abgelehnt wurden. Die Schweiz ging sogar so weit, bei Verfügungen der rechtmäßigen Eigentümer über ihre hier liegenden Vermögenswerte ohne weiteres anzunehmen, daß die Rückforderung durch unzulässigen Druck und Gewalt der deutschen Behörden auf Grund der deutschen Devisengesetze erzwungen worden sei. In vielen Fällen wurde deshalb der Nachweis verlangt, daß selbst die Verfügung des rechtmäßigen deutschen Deviseninhabers frei und unbeeinflusst erfolgte.

Es geht hier — um eine Formulierung des bekannten Völkerrechtslehrers *Professor von Waldkirch* in Bern zu zitieren<sup>37)</sup> — «nicht nur um formelle Begriffe und Kompetenzfragen, sondern letzten Endes darum, wer die Gebietshoheit inne hat. Kein souveräner Staat kann es sich bieten lassen, daß eine ausländische Behörde über Verhältnisse und Werte entscheidet, die sich in seinem Bereiche befinden und seinen Rechten unterstehen. Die Schweiz kann daher Gesetzen des Kontrollrates gegenüber keine andere Stellung beziehen, als daß sie von ihnen überhaupt nicht berührt wird. Jeder Versuch, solche Erlasse in der Schweiz zum Vollzug bringen zu wollen, müßte strikte abgelehnt werden».

7. Selbst wenn der unterlegene Staat — in unserem Falle also Deutschland — in einem Friedensvertrag zur Abtretung der privaten Auslandsguthaben seiner Bürger verpflichtet würde, wäre ein neutraler Staat dadurch nicht gebunden, weil er den Vertrag nicht unterzeichnet hat. Dieser völkerrechtlich allein zulässige Standpunkt ist von unserem Bundesgerichte in konstanter Praxis vertreten worden. So hat das Bundesgericht mit Urteil vom 4. 11. 1920 erklärt:

«Da die Schweiz im Friedensvertrag von Versailles nicht als Kontrahentin beteiligt ist, haben seine Bestimmungen für ihr Staatsgebiet keine Gesetzeskraft.»

<sup>37)</sup> «Bund» vom 9. 12. 45.

Diese Werte liegen auf seinem neutralen Gebiet, über das ihm allein die Souveränität zusteht. Daß es sich ausschließlich um eine Frage der Gebietshoheit handelt, erhellt noch deutlicher aus der wiederholten Feststellung des Bundesgerichts, daß die Bestimmungen von Friedensverträgen in der Schweiz auch dann nicht anwendbar sind, wenn beide Parteien den im Friedensvertrag beteiligten Staaten angehören (BGE vom 11. 12. 1925).

8. Einige Einschränkungen müssen allerdings gemacht werden. Das Völkerrecht schützt nur wohlverworbene Privatrechte. Es schützt also nicht einen Besitzstand, der auf unrechtmäßigem Erwerb beruht. Es bedarf deshalb keiner Diskussion, daß sogenanntes «Raubgut», das in neutrale Länder gelangt ist, den rechtmäßigen Eigentümern zurückerstattet werden muß. Diese Rückgabe ist schweizerischerseits durch den Vollmachtenbeschluß vom 20. August 1945<sup>38)</sup> zur Sicherung von Raubgut bereits eingeleitet und durch den Beschluß vom 10. 12. 1945<sup>39)</sup> über die Schaffung eines Sondergerichtes und die Erleichterung der Klagen der früheren Eigentümer, selbst unter Abänderung des geltenden schweizerischen Zivilrechts, in großzügiger Weise verwirklicht worden. Wie weit der gute Wille der Schweiz geht, das auch nur mögliche Unrecht anderer wieder gut zu machen, zeigt die Bestimmung, daß auch derjenige die Rückgabe verlangen darf, der sich freiwillig seines Eigentums oder Besitzes begeben hat, wenn er sich dazu unter dem Einfluß einer Täuschung oder begründeten Furcht bestimmen ließ. Ob auch die Vermögenswerte von Naziführern an die Alliierten auszuliefern sind, wird davon abhängen, ob man — auch wenn sie nach dem äußeren Anschein des bürgerlichen Rechtes ganz legal erworben worden sind — ihren unrechtmäßigen Erwerb oder ihre rechtswidrige Zweckbestimmung beweisen kann. Die Schweiz hat vielleicht einen zuverlässigen Maßstab für die Aussonderung solcher Vermögenswerte, wenn sie zur Grundlage ihrer Entscheidung den Zeitpunkt der Verbringung in die Schweiz und die Tatsache der Verurteilung als Kriegsverbrecher nimmt. Werte dieser Art kann die Eidgenossenschaft im Hinblick auf ihre eigenen Schäden zum Pfand nehmen. Für die weitere Erörterung in diesem Rahmen scheiden sie aus.

Das Völkerrecht schützt ferner nur Privatrechte, nicht aber staatliches Eigentum einer im Kriege unterlegenen Macht. Wir müssen deshalb auch die deutschen Vermögenswerte der öffentlichen Hand, vorweg des deutschen Staates (beispielsweise die zur Zeit von den schweizerischen Bundesbahnen treuhänderisch verwalteten Eisenbahn-

<sup>38)</sup> A. S. 61, Seite 628, BRB über vorsorgliche Maßnahmen bei Eigentums- und Besitzrechtsklagen betr. in Kriegsgebieten abhanden gekommenen Sachen.

<sup>39)</sup> A. S. 61, Seite 1052, BRB betr. die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte.

anlagen, diplomatische und konsularische Gebäulichkeiten, staatliches Gold usw.), aus unseren weiteren Darlegungen ausschließen. Sie folgen eigenen Gesetzen. Nur soviel sei gesagt: Die Tatsache der Besetzung Deutschlands hat den Alliierten nach der Haager Landkriegsordnung das Verfügungsrecht über diese Werte noch nicht verschafft. Es bedürfte dazu der Zustimmung einer deutschen Regierung in einem Friedensvertrag, durch den diese Werte abgetreten würden. Ein solcher Vertrag liegt bisher noch nicht vor. In jedem Falle müßten sich aber die Alliierten insoweit ein Zurückhaltungsrecht der Schweiz entgegenhalten lassen, zu dem wir wegen unserer Forderungen gegen den deutschen Staat aus Clearing- und sonstigen Verträgen berechtigt sind, bis Verhandlungen mit einer künftigen deutschen Regierung die Möglichkeit der endgültigen Abklärung bieten.

Was oben über die völkerrechtliche Lage gesagt wurde, gilt aber in vollem Umfange für die privaten deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, und zwar sowohl der hier wohnenden als auch der anderen, zumeist in Deutschland ansässigen deutschen Staatsangehörigen für die von Privatpersonen ebenso wie für Vermögen von Firmen und allen Personenvereinigungen. Der hie und da vertretenen Ansicht, daß nur die Vermögenswerte der hier niedergelassenen oder auch der sich hier aufhaltenden Deutschen unseren Rechtsschutz genießen, während alle anderen deutschen Guthaben als Fluchtkapitalien anzusehen und deshalb den Alliierten auszuliefern seien, kann nicht zugestimmt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes genießen auch diejenige Kapitalien, die in die Schweiz geflüchtet sind, unseren uneingeschränkten Rechtsschutz. Eine Einschränkung kann nur in den bereits dargelegten Fällen vertreten werden, wenn es sich um Fluchtkapitalien von Naziführern handelt, deren unrechtmäßiger Erwerb nachgewiesen ist.

9. Nun bilden allerdings internationale Abkommen das Bindeglied zwischen dem Recht eines Landes und seiner Durchführung in einem anderen Lande. Die Schweiz wie Deutschland haben das Haager Abkommen über den Zivilprozeß vom 17. 7. 1905/27. 4. 1909<sup>40)</sup> ratifiziert. Ferner ist zwischen beiden Ländern ein besonderes Abkommen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und Schiedssprüchen vom 2. 11. 1929 abgeschlossen worden. Die Frage, die sich deshalb noch weiter ergibt, ist folgende: Kann die Schweiz durch diese internationalen Abkommen, welche sie unter gewissen Voraussetzungen zur Vollstreckung deutscher Zivilgerichtsurteile auf ihrem Gebiete verpflichtet, gezwungen sein, an der Durchführung des Kontrollrats-

<sup>40)</sup> A. S. 26, S. 219.

gesetzes mitzuwirken? Die Frage würde erst akut werden, wenn auf Grund von Zivilgerichtsurteilen die Durchführung auf dem Wege des Rechtshilfeersuchens verlangt würde. Sie wäre dann in letzter Instanz vor dem Bundesgericht zu entscheiden.

Wie wir bereits gesehen haben, hat das Bundesgericht die Anwendung der deutschen Devisengesetzgebung auf hier liegende deutsche Vermögenswerte abgelehnt, da diese Gesetze dem schweizerischen *ordre public*, d. h. unseren grundlegenden Rechtsanschauungen widersprechen. Dieser Vorbehalt ist in Art. 4 des Vollstreckungs-Hilfeabkommens von 1929 ausdrücklich gemacht worden. Das gleiche würde für die Anordnung des Kontrollrates gelten, und zwar aus den gleichen Gründen. Hinzu kommt der bereits erörterte Völkerrechtsgrundsatz des Schutzes des Privateigentums unter Beschränkung von Kriegsmaßnahmen auf das Verhältnis von Staat zu Staat. Wie schon wiederholt dargelegt, sind entschädigungslose Enteignungen und Akte, die auf sie hinauslaufen, mit dem schweizerischen Rechtsempfinden absolut unvereinbar<sup>41)</sup>. Hinzu kommt ferner, daß, wie bereits erörtert, die Besetzungsmächte durch den Erlaß einer solchen Anordnung die Schranken verletzt haben, die ihnen durch die Haager Landkriegsordnung auferlegt sind. Aber nicht nur grundlegende schweizerische Rechtsanschauungen würden bei Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund der Verordnung des Kontrollrats verletzt, auch die Anwendbarkeit des Rechtshilfeabkommens selbst muß in Zweifel gezogen werden. Deutschland besitzt zur Zeit eine souveräne eigene Regierung nicht, wenn diese nach dem Willen der Sieger später auch wieder gebildet werden wird. Daher dürften Staatsverträge, die Willenserklärungen deutscher Behörden zu ihrer Durchführung nötig haben, bis zur Wiederherstellung einer eigenen Regierung suspendiert sein, da sie anders nicht durchgeführt werden können. Ein weiterer Grund ist der, daß das Rechtshilfeabkommen dem Schutz der Privatrechte dient. Es setzt ein Zivilgerichtsurteil voraus, bei dem beide Parteien sich im Laufe des Verfahrens auf dem Boden der Gleichberechtigung gegenüberstanden. Die neugeschaffene intergouvernementale Kontrollstelle für die deutschen Auslandsguthaben müßte demnach als Kläger vor Zivilgerichten in Deutschland auftreten und Urteile erwirken. Selbst dann läge aber keine Gleichberechtigung der Parteien, sondern ein öffentlich-rechtlicher Zwangsakt der Enteignung vor, der lediglich in ein privatrechtliches Gewand gekleidet wäre. Enteignungen können aber nicht auf dem Wege über das internationale Rechtshilfeabkommen in einem anderen souveränen Staate durchgeführt werden. Die gleiche Ansicht hat das Bundesgericht vertreten. In einer Entscheidung vom 17. 4. 1916 heißt es:

«Fällt grundsätzlich schon die Anwendung regulären öffentlichen Rechts eines fremden Staates nicht in den Kompetenzbereich des inländischen Richters, so ist a fortiori die Anwendung solcher ausländischer Vorschriften, welche die Bekämpfung des feindlichen Staates auf wirtschaftlichem oder anderem Gebiet bezwecken, dem Richter eines neutralen Staates nicht zuzumuten.»

Die Rechtslage wäre übrigens — wie sich aus diesen Ausführungen ergibt — keine andere, wenn etwa von Seiten der neugeschaffenen Kontrollstelle von schweizerischen Gerichten Klagen auf Herausgabe der deutschen Vermögenswerte erhoben werden sollten.

10. Wenn die Schweiz, wie sich aus obigen Darlegungen ergibt, nicht verpflichtet ist, deutsche Vermögenswerte, ausgenommen Raubgut, an die Alliierten herauszugeben, so ist sie andererseits dazu nicht einmal berechtigt. Sie würde sonst gegen ihre allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtungen verstoßen, die den Schutz des Privateigentums umfassen. Ferner würde dadurch Art. 1 des mit Deutschland abgeschlossenen Vertrages vom 31. 10. 1910 verletzt, von dem schon in Kapitel II die Rede war und der den beiderseitigen Staatsangehörigen in Ansehung ihrer Person und ihres Eigentums den gleichen Rechtsschutz gewährt wie dem Inländer.

11. Auch in Schweden und Portugal ist man nach Pressemeldungen der Meinung, daß keine Rechtsgrundlage für die Verordnung des alliierten Kontrollrates über die deutschen Auslandsguthaben vorhanden ist. Sollten sich die Alliierten dieser Ansicht nicht anschließen, so wäre sehr zu überlegen, ob die neutralen Staaten diese Meinungsverschiedenheit dem ständigen internationalen Gerichtshof im Haag unterbreiten können. Nach der Rechtslage ist nicht daran zu zweifeln, daß diese oberste richterliche Instanz der Welt den Herausgabeanspruch ablehnen würde. Daß die Großmächte sich der Entscheidung des internationalen Gerichtshofes entziehen würden, wäre umso unwahrscheinlicher, als sie nach den feierlichen Erklärungen der Atlantik Charta zum Schutze des Völkerrechts und der kleinen vergewaltigten Nationen zu den Waffen gegriffen haben. Für die Schweiz wäre eine unparteiische Feststellung umso wünschenswerter, als damit den Alliierten die rechtliche Möglichkeit genommen würde, der Schweiz gegenüber Druckmittel anzuwenden, wie dies hinsichtlich unserer blockierten Guthaben in den Vereinigten Staaten ja leider schon geschehen und hinsichtlich unserer Guthaben in Deutschland jedenfalls angedroht worden ist. Daß die Zurückhaltung dieser Vermögenswerte völkerrechtswidrig ist, wurde kürzlich von einem Mitglied der schweizerischen Gesandtschaft in Washington in einer ausführlichen Studie überzeugend dargelegt<sup>42)</sup>.

<sup>42)</sup> Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, Band 81, Heft 10, Oktober 1945: Eigentum und Krieg, von Dr. Ernst Schneeberger, Washington, D. C.

<sup>41)</sup> BGE. 68, I, 377, vom 22. 12. 1942.

### 6. Zusammenfassung

Zusammenfassend kommen wir also zu dem Ergebnis, daß die entschädigungslose Wegnahme der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz zu Gunsten der Siegerstaaten nach den allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen nicht von uns verlangt werden kann. Wir sind zur Herausgabe an die Alliierten nicht verpflichtet, ja nach den vertraglichen Abmachungen und nach unserem autonomen Verfassungs- und Fremdenrecht nicht einmal berechtigt. Wir dürfen klares Recht nicht biegen noch brechen, auch dann nicht, wenn uns vorübergehend Unannehmlichkeiten erspart oder Vorteile gebracht würden. Das Recht ist und bleibt die einzige Waffe, die uns im Kampfe gegenüber den Großmächten zur Verfügung steht. Wie wollen wir die Interessen unserer in der ganzen Welt zerstreuten Auslandschweizer schützen, wenn wir das traditionelle und vielfach verbrieftete Recht des Ausländers auf Schutz seines wohl erworbenen Eigentums opfern. Recht kann nur verlangen, wer selbst Recht ausübt. Wie können wir erwarten, daß unser Land auch in Zukunft das Vertrauen des ausländischen Kapitals genießt, das soviel zu unserem Wohlstande beigetragen hat, wenn wir nicht unbedingt für seinen Schutz eintreten. Zudem müssen wir Zumutungen, die unsere Souveränitätsrechte beeinträchtigen, grundsätzlich und entschieden zurückweisen, denn wenn wir an unseren Souveränitätsrechten heute rütteln lassen, öffnen wir einer Entwicklung Tür und Tor, die zu einer Gefährdung unserer staatlichen Unabhängigkeit und Freiheit führen kann.

The Potsdam Declaration marks an ominous step for the institution of private property. If I understand it correctly, it authorizes as so-called reparations the seizure of German foreign assets, that is, private German-owned property (a) in the home country of the victor Powers; (b) any evidence of foreign-owned property found in German territory; and (c) in neutral countries like Switzerland, Sweden, etc. This is in addition to the industrial destruction now taking place in Germany in the guise of reparations, the removal of war potential, removal of economic rivalry and regulating the standard of living. Much private property also has been seized without rendering account.

This violent departure from what had been deemed an impregnable rule of international law denotes so great an inroad on private property and the economic functions growing out of private property as to raise questions whether that institution can survive the assaults thus made upon it by the Western Powers, not to speak of Russia. It is suggested that the same treatment will be meted out to Japanese-owned private property. The Treaty of Versailles, Article 297, has given the world an indication of what might be expected. But for a real precedent to the Potsdam Declaration we search history in vain since Roman times. The theory of the Middle Ages and modern times since the Reformation has been to regard war as an inescapable phenomenon of the state system, but to limit its devastation as much as possible, winning back the vanquished Powers as soon as possible. This

tendency became more prominent after 1648, when it came to be realized that private property lay at the foundation of the Western order. Gradually, a system was worked out by which private property was entirely immune from confiscation, since it was realized that foreign investment and foreign trade would be impossible without assuring the integrity of foreign private property.

Now an entirely new development of the Western order has taken place. The vanquished in the name of democracy are to be annihilated. Their citizens are to be deprived of their means of livelihood in the name of reparations and they are not even to be left with their foreign-owned private property. The old theory was that the vanquished were to be left with the means of livelihood so as the sooner to insure their return to the family of nations. This wise rule is now to be altered and the Roman theory of enslaving the enemy is to take its place. Probably this development is of some value to the Russian principle of state socialism, which is thereby greatly promoted. It seems a pity that the Western Powers should lend their weight to the termination of the system on which they have relied for their existence.

In so far as concerns the neutral Powers, their cooperation is necessary to induce a conformity with Part (c) of the program of appropriating private property. Probably sanctions and other pressures will be brought to bear against them to induce them to conform with the will of the victors. The outcome will determine whether the neutrals are sovereign states or merely adherents of the Great Powers now extant. It remains to be seen whether the Great Powers will exert the economic pressure available to them. If these pressures are exerted it is hard to believe that the Western system will last long, for coercion is likely to result in permanent resentments. The neutral states, therefore, have an unsought opportunity to help the Western order by insisting upon their sovereign rights not to hand over the private property, as have the victor Powers by refraining from exerting pressure upon the neutrals. The outcome will be of crucial interest to students of law.

*Edwin Borchard.*