

Zum japanischen Reparationsschädengesetz vom 1. August 1967

Die Frage des privaten Auslandvermögens

A. Die Vorgänge bis zum Gesetz vom 1. August 1967

Innerhalb des umfangreichen Problems der Versorgung der »Vertriebenen«¹⁾ in Japan – ihre Gesamtzahl nach dem zweiten Weltkrieg belief sich, mit Einschluß der heimgekehrten Soldaten, auf etwa 6 600 000 – spielte eine besondere Rolle die Frage der Abgeltung ihres privaten Auslandvermögens. Der am 11. Februar 1950 gegründete Gesamtverband der Vertriebenen in Japan, der sogenannte *Zenren*, forderte die Abgeltung aller Auslandvermögensschäden. Die japanische Regierung errichtete am 13. November 1953 eine »Untersuchungskommission« über die Auslandsvermögensprobleme, die am 1. Juli 1954 in einen »Auslandsvermögensrat« umgebildet wurde. Dieser unterbreitete der Regierung am 10. Oktober 1957 einen Bericht, jedoch ohne Stellungnahme zu der Rechtsfrage der Haftung des japanischen Staates für das verlorengegangene private Auslandvermögen, da sich innerhalb des Auslandsvermögensrates hierin keine Einigung hatte erzielen lassen. Einig war sich die absolute Mehrheit nur darüber, daß die Regierung irgendeine Leistung für die Vertriebenen erbringen solle²⁾.

Das Vertriebenenunterstützungs-Gesetz vom 1. April 1957 sah die Auszahlung eines Gesamtbetrags von 50 Milliarden Yen an etwa 3 000 000 Vertriebene vor, gestuft nach ihrem Alter bei Kriegsende (15. August 1945), ohne Rücksicht auf ihre Auslandsvermögensverluste. Hierzu kam ein Gesetz vom 30. Oktober 1961 über Sondermaßnahmen für ehemalige Fischer in den Nordgebieten.

Der Vertriebenenverband (*Zenren*) war mit diesen Maßnahmen nicht

¹⁾ Es handelt sich um etwa 3 500 000 bisher im Ausland oder in früheren japanischen Kolonien, so in Korea, Formosa oder Sachalin, ansässig gewesener Japaner sowie um Flüchtlinge von den durch die UdSSR besetzten Kurilen-Inseln. Der japanische Begriff »Vertriebene« ist erheblich weiter als der deutsche.

²⁾ Nicht einbezogen war also das verlorengegangene Auslandsvermögen von Inland-Japanern.

zufrieden und forderte insgesamt 1200 Milliarden Yen (etwa 3 Milliarden Dollar, entsprechend einer 1946 auf Befehl der höchsten alliierten Kommandobehörde vom japanischen Finanzministerium festgesetzten Parität). Ein am 18. Juli 1964 von der Regierung errichteter dritter Auslandvermögensrat unterbreitete der Regierung am 22. Dezember 1966 seine Stellungnahme. Zu der Rechtsfrage der Verantwortlichkeit des Staates für die Abgeltung von Auslandvermögensschäden lautete die Stellungnahme negativ. Das am 1. August 1967 ergangene Gesetz zur Bereitstellung eines besonderen Staatszuschusses für Vertriebene, das daher eine mehr politische Lösung des Problems anstrebte, sah wiederum eine nach Lebensalter bei Kriegsende gestaffelte Auszahlung von Zusatzbeträgen an die Vertriebenen vor. Durch dieses Gesetz ist das Auslandvermögensproblem nunmehr endgültig geregelt. Die rechtswissenschaftliche Frage ist aber nach wie vor ungelöst.

B. Die Rechtsfragen hinsichtlich der Abgeltung der Auslandvermögensschäden

I. Die Entschädigungsartikel des japanischen Friedensvertrages

Als Parallelen kommen zunächst in Betracht Artikel 297 (i) des Friedensvertrages von Versailles von 1919: "Germany undertakes to compensate her nationals in respect of the sale or retention of their property, rights or interests in Allied or Associated States". Ebenso Artikel 5 des Vertrags zur Regelung aus Krieg und Besetzung entstandener Fragen von 1952 (Deutschlandvertrag): »Die Bundesrepublik wird Vorsorge treffen, daß die früheren Eigentümer der Werte, die auf Grund der in Artikel 2 und 3 dieses Teiles bezeichneten Maßnahmen beschlagnahmt worden sind, entschädigt werden«. Entsprechende Bestimmungen finden sich nach dem zweiten Weltkrieg in den Friedensverträgen mit Italien (§ 79 Abs. 3), Bulgarien (§ 25 Abs. 3), Ungarn (§ 29 Abs. 3) und Rumänien (§ 27 Abs. 3).

Der japanische Friedensvertrag von San Francisco vom 8. September 1951 (UNTS Bd. 136, S. 45; nachfolgend abgekürzt: »FSF 1951«) enthält keine solchen Bestimmungen. Es wird daher behauptet, die japanische Regierung sei für die Auslandvermögensschäden nicht verantwortlich: Japan habe eine solche Entschädigung nicht übernehmen wollen, und darum seien bei Abschluß des Friedensvertrages die Entschädigungsartikel gestrichen worden.

Diese Auffassung ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

1. Ein Friedensvertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Staaten;

die Frage einer Entschädigung für Auslandvermögensverluste ist aber ein rein innerstaatliches Problem.

2. Der Deutschlandvertrag enthält nur die Klausel: »... wird Vorsorge treffen, daß ... entschädigt werden«. Die Frage ist daher nicht nur auf Grund des Vertragstextes, sondern in einem weiteren Rahmen zu prüfen.

II. Das Auslandvermögen

Unter »Auslandvermögen« der Vertriebenen ist hier solches im Ausland belegenes Privatvermögen zu verstehen, das die Vertriebenen wegen der Niederlage Japans nicht mehr nutzen können, das keinen Ertrag mehr bringt und über das sie nicht mehr verfügen können, ohne Rücksicht darauf, auf welchen Akten im einzelnen diese Vorenthaltungen der Nutzung, des Ertrags oder der Verfügungsmöglichkeit beruhen.

Dieses Auslandvermögen wird in Japan in folgende fünf Kategorien eingeteilt:

1. Das Vermögen in den Gebieten der Vertragspartner der zweiseitigen Friedensverträge Japans mit: a) Burma, Indonesien; b) Sowjetunion; c) Polen, Tschechoslowakei; d) China (Formosa); e) Indien.

2. Das Vermögen in den Gebieten der neutralen Staaten oder der Achsenmächte: Im Mai 1950 hat die japanische Regierung dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz 4 500 000 Pfund bezahlt; dafür bleibt das Vermögen in diesen Staaten bei den früheren japanischen Eigentümern ³⁾.

3. Das Vermögen in den von Japan abgetrennten Gebieten: Korea, Formosa oder Sachalin: Die diesbezüglichen Probleme sind noch nicht geregelt.

4. Das japanische Vermögen in den Gebieten der Vertragspartner des FSF 1951, soweit es in Artikel 14 a 2 dieses Vertrags geregelt ist.

5. Das Vermögen in den Gebieten der Vertragspartner des FSF 1951, über das darin bereits verfügt wurde und das unter Artikel 19 dieses Vertrags fällt.

Die wichtigsten dieser fünf Kategorien sind die unter 4. und 5. genannten:

³⁾ Die Regelung über die Vermögen in den Gebieten der neutralen Staaten oder der Achsenmächte beruht auf Art. 16 des Friedensvertrags von San Francisco, der besagt: "As an expression of its desire to indemnify those members of the armed forces of the Allied Powers who suffered undue hardships while prisoners of war of Japan, Japan will transfer its assets and those of its nationals in countries which were neutral during the war, or which were at war with any of the Allied Powers, or, at its option, the equivalent of such assets, to the International Committee of the Red Cross which shall liquidate such assets and distribute the resultant fund to appropriate national agencies, for the benefit of former prisoners of war and their families on such basis as it may determine to be equitable" (Hervorhebung hinzugefügt).

Zu Punkt 4 bestimmt der FSF 1951 Art. 14: "a) It is recognized that Japan should pay reparations to the Allied Powers for the damage and suffering caused by it during the war. Nevertheless it is also recognized that the resources of Japan are not presently sufficient, if it is to maintain a viable economy, to make complete reparation for all such damage and suffering and at the same time meet its other obligations.

Therefore, . . .

2. (I) Subject to the provisions of sub-paragraph (II) below, each of the Allied Powers shall have the right to seize, retain, liquidate or otherwise dispose of all property, rights and interests of

(a) Japan and Japanese nationals,

(b) persons acting for or on behalf of Japan or Japanese nationals, and

(c) entities owned or controlled by Japan or Japanese nationals,

which on the first coming into force of the present Treaty were subject to its jurisdiction . . .".

Zu Punkt 5 sagt der FSF 1951 in Art. 19:

"(a) Japan waives all claims of Japan and its nationals against the Allied Powers and their nationals arising out of the war or out of actions taken because of the existence of a state of war, and waives all claims arising from the presence, operations or actions of forces or authorities of any of the Allied Powers in Japanese territory prior to the coming into force of the present Treaty . . .".

III. Die Enteignung

Artikel 29 III der japanischen Verfassung vom 3. November 1946 bestimmt: Privatvermögen kann gegen gerechte Entschädigung für die Allgemeinheit in Gebrauch genommen werden.

Wenn nun Art. 14 oder Art. 19 des FSF 1951 die Enteignung des Auslandvermögens vertriebener Japaner durch die japanische Regierung bedeuten soll, so müßte die Regierung die früheren Eigentümer im Sinne von Art. 29 III der japanischen Verfassung entschädigen.

IV. Der Verzicht auf diplomatischen Schutz (die Meinung der Regierung und des Vermögensrates)

Kann der Staat das Auslandvermögen seiner Staatsangehörigen einem anderen Staat überlassen oder es aufgeben?

Nach der Theorie von der absoluten Staatsgewalt könnte man diese Frage bejahen. Jetzt aber geht das nicht mehr, weil sich seitdem die Stellung der Rechtssubjekte »Staat« und »Privatperson« und das Verhältnis zwischen beiden entscheidend verändert haben.

Die Meinung der japanischen Regierung und des Auslandvermögensrates hierzu sind heute noch ebenso wie oben beschrieben.

Dieser Meinung nach bedeutet der Artikel 14 des FSF 1951 nur den Verzicht auf Ausübung des diplomatischen Schutzes von seiten der japanischen Regierung. Der Staat könne das Privatvermögen im Ausland weder überlassen noch aufgeben, ohne daß im voraus eine förmliche Enteignung stattgefunden hätte: Zu Punkt 5 (Art. 19) hätte nach dieser Meinung das gleiche wie zu Punkt 4 (Art. 14) zu gelten.

Kann der Staatswille, der im Parlament über die Enteignung des Privatvermögens entscheidet, als identisch angesehen werden mit dem Staatswillen, der im Friedensvertrag die Überlassung des Vermögens der Staatsangehörigen an andere Staaten vereinbart? Ich glaube, beide sind verschieden: Der Friedensvertrag ist eine Vereinbarung zwischen Staaten, deren Beamte unter den jeweiligen Regierungen weder unmittelbare, noch überhaupt bevollmächtigte Vertreter der Privatpersonen sind. Dagegen ist der Abgeordnete (das Parlamentsmitglied) der mittelbare und bevollmächtigte Vertreter solcher Privatpersonen, der außer der Verfassung nur den von den zivilisierten Staaten allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen untersteht.

Die Meinung der japanischen Regierung ist demgegenüber die folgende: sie sei für die Auslandvermögen nicht verantwortlich, weil die diese betreffenden Schäden nicht i h r e m Handeln selbst zuzuschreiben sind; im übrigen habe sie kein Privatvermögen als solches ü b e r l a s s e n , sondern nur auf Ausübung des diplomatischen Schutzes verzichtet.

V. Zur Frage der Unanwendbarkeit der Verfassung auf die Enteignung

Einige richterliche Entscheidungen vertreten Ansichten, die nicht den soeben dargelegten Auffassungen entsprechen. Es handelt sich dabei um die folgenden Urteile:

1. des Landgerichts Tokio vom 20. August 1956 (Showa 29 [wa] Nr. 9004);
2. des Landgerichts Hiroshima (Kure Gliedabteilung) vom 10. Oktober 1960 (Showa 28 [wa] Nr. 168 und Showa 29 [wa] Nr. 64);
3. des Landgerichts Tokio vom 7. Dezember 1963 (Showa 30 [wa] Nr. 2914 und Showa 32 [wa] Nr. 4177) über den »Atombombenfall« (auszugsweise deutsche Übersetzung: ZaöRV Bd. 24 [1964], S. 715 ff. mit Vorbemerkung von Steinberger, S. 711 ff.).

Nach diesen Entscheidungen hat die Regierung nicht nur auf den diplomatischen Schutz verzichtet, sondern das Auslandvermögen eigener Staatsangehöriger anderen Staaten ü b e r l a s s e n .

Trotz dieser Auffassung haben jedoch die Landgerichte die Entschädigungspflicht des Staates verneint, dies jedoch aus anderen Gründen:

a) Die beiden ersten Urteile sagten, die Schäden an dem betreffenden Auslandvermögen seien nicht die Folge einer unter die Verfassung fallenden Handlung der japanischen Regierung, sondern seien der außerhalb der Verfassung stehenden, »überkonstitutionellen« Gewalt der Alliierten zuzuschreiben.

b) Das letzte Urteil stellt fest, die früheren Eigentümer hätten eigentlich gar keinen Anspruch gehabt, auf den die Regierung hätte verzichten können. Dies wird damit begründet, daß Privatpersonen keinen völkerrechtlichen Anspruch besitzen können, daß japanische Gerichte einen ausländischen Staat als nicht unter die japanische Gerichtsbarkeit fallend ansehen und daß auch vor alliierten Gerichten die Regel gelte: «*rex quod iniustum est facere non potest*» (der König kann kein Unrecht tun).

VI. Kritische Betrachtung

Die Regierung hat es abgelehnt, irgendeine rechtliche Verantwortung zu übernehmen; man sagt jedoch in Japan, sie habe aus politischen Gründen gezahlt. Ich bin hierin anderer Meinung:

1. Die früheren Eigentümer des Auslandvermögens hätten ihren Anspruch nicht nur gegenüber den Regierungen der Alliierten, sondern auch gegenüber den gegenwärtigen Eigentümern und anderen Berechtigten geltend machen können.

2. Der Verzicht auf Ausübung des diplomatischen Schutzes seitens der japanischen Regierung verhinderte nur die Verwirklichung des Anspruchs der früheren Eigentümer, obwohl die Regierung zur Gewährung des diplomatischen Schutzes verpflichtet gewesen wäre.

3. Wenn auch die Schäden am Auslandvermögen nicht in einem unmittelbaren Kausalzusammenhang zur Herabsetzung der Reparationen stehen, so sind sie doch nicht ohne jede Beziehung dazu (vgl. Art. 14 FSF 1951).

4. Alle Menschen sollen vor dem Gesetz gleich sein. Art. 14 der japanischen Verfassung bestimmt: »Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich« (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes und Art. 26 der UN-Konvention über staatsbürgerliche und politische Menschenrechte). Der Gleichheitssatz sollte aber auch für Kriegsschäden gelten.

5. Selbst wenn der Verlust des Auslandvermögens der überkonstitutionellen Gewalt der Alliierten zuzuschreiben wäre, so müßte nach Verfassungsrecht doch eine Entschädigung gezahlt werden.

Shigeki Miyazaki, Tokio

S u m m a r y

On the Japanese Reparation Damages Law
of 1 August 1967

The Question of Private Foreign Property

The Japanese Government and the Foreign Property Council instituted by it give arts. 14 and 19 of the Japanese Peace Treaty of San Francisco of 1951 the following interpretation: Japan did not dispose of private Japanese property by this treaty, but instead Japan only renounced the exercise of diplomatic protection in so far as the victorious nations had disposed of the Japanese property. The Japanese Government was not responsible for any damage to the property resulting from such acts, and therefore it did not owe the proprietor any compensation.

The Japanese Courts, however, rejected the compensation obligation with different arguments. Japan had not only renounced the exercise of diplomatic protection, but indeed had relinquished to other states the property of its nationals. All the same, the loss of property was not a consequence of an act by the Japanese Government exercised within the scope of its constitution (e. g. expropriation), but had to be ascribed to the "supra-constitutional" power of the allied countries – a power beyond the constitution (see judgment of the District Court of Tokyo of August 20, 1956, and of the District Court of Hiroshima of October 10, 1960). According to a judgment passed by the District Court of Tokyo on December 7, 1963 (extracts translated into German in *ZaöRV*, vol. 24, p. 715), on the other hand, the former proprietors had not had any rights which the Japanese Government could have renounced, because private persons could not assert any claims under international law. Before Japanese Courts a foreign nation could have claimed its immunity and before allied Courts the rule "the King can do no wrong" would have led to the negation of all such claims.

According to the opinion of the author, the aggrieved proprietors could have asserted their claims not only against the Governments of the Allied Powers, but also against the present possessors as well as other licensees or beneficiaries of their former properties. The Japanese Government would have been obliged to grant diplomatic protection and the fact that the Government had not granted diplomatic protection had only prevented the proprietor's claims from materializing. Although the losses did not directly cause the reduction of the reparation costs imposed on Japan, they were also not completely unrelated to it. The equality rule should also be applied to war damage. Constitutional Law required compensation by the Government even if the loss of Japanese property abroad had to be attributed to those powers of the Allies which were beyond the Japanese constitution.