

Völkerbund

Die Frage der Kriegsschäden Schweizer Staatsangehöriger vor dem Völkerbundsrat

Die Frage einer Wiedergutmachung der von Schweizer Staatsangehörigen erlittenen Kriegsschäden hat die Schweizer Öffentlichkeit in den letzten Jahren stark beschäftigt. Bereits am 18. Dezember 1928 wurde im Nationalrat eine Motion ¹⁾ eingebracht, die vom Bundesrat verlangte, er solle die Ersatzansprüche der kriegsgeschädigten Schweizer »zur schiedsgerichtlichen Austragung zu bringen suchen«, falls mit den beteiligten Staaten keine Einigung zu erzielen sei. Anlaß hierzu hatte der Umstand gegeben, daß die Schweizer Regierung bis dahin nur in Einzelfällen, die Requisitionen, Liquidationen und sonstige Zwangsmaßnahmen gegen Auslandschweizer betrafen, erfolgreich interveniert hatte; ihre diplomatischen Schritte waren dagegen im allgemeinen ergebnislos verlaufen, soweit sie die Wiedergutmachung der Schweizern infolge unmittelbarer Kriegshandlungen entstandenen Schäden durch die Staaten bezweckten, auf deren Gebiet solche Schäden entstanden waren; sowohl Frankreich wie Italien und Belgien wiesen die von der Schweiz in dieser Hinsicht erhobenen Ansprüche zurück ²⁾; lediglich Deutschland entschädigte die durch den Russeneinfall in Ostpreußen betroffenen Schweizer trotz rechtlicher Vorbehalte faktisch im gleichen Maße wie Reichsangehörige ³⁾.

Der Bundesrat zeigte unter diesen Umständen keine Neigung, die auswärtigen Beziehungen der Schweiz durch die von der Motion geforderte Anrufung einer internationalen Instanz zu belasten, und veröffentlichte einen in diesem Sinne gehaltenen Bericht an die Bundesversammlung ⁴⁾, dem ein die Schweizer Ansprüche sehr skeptisch beurteilendes Gutachten des Schweizer Völkerrechtlers Burkhardt beigegeben war ⁵⁾. In der hierdurch entfachten wissenschaftlichen Diskussion sprachen sich auf Anregung des rührigen »Schweizer Kriegsschädenkomitees« namhafte Völkerrechtler zugunsten der Ansprüche

¹⁾ Amtl. stenogr. Bulletin d. Bundesvers. 1928, Übersicht über d. Verh. der Bundesvers., Wintersession 1928, S. 14.

²⁾ Vgl. hierzu die vom Bundesrat im Schweizer Bundesblatt veröffentlichten Noten der Schweizer, französischen, italienischen und belgischen Regierungen (Bundesbl. 1929, S. 83 ff., 1932, S. 865 ff.). Vgl. ferner das Schweizer Memorandum an den Völkerbund (J. O. 1934, S. 1483 ff.).

³⁾ Vgl. die Ausführungen hierüber im Schweizer Memorandum, J. O. 1934, S. 1484.

⁴⁾ Bericht vom 30. Sept. 1929. Schweizer Bundesbl. 1929 Bd. III, S. 37 ff.

⁵⁾ a. a. O. S. 59 ff.

der Kriegsgeschädigten aus ¹⁾), jedoch hielt der Bundesrat in einem Ergänzungsbericht vom 24. Mai 1932 ²⁾), gestützt auf weitere Gutachten ³⁾), seine Stellungnahme zunächst aufrecht. Am 6. Dezember faßte der Nationalrat einen Beschluß, durch den der Bundesrat aufgefordert wurde, »seine bisherigen Bemühungen zur Lösung der Kriegsschädenfrage fortzusetzen und auch die vermittelnde Tätigkeit des Völkerbunds oder den Ständigen Internationalen Gerichtshof anzurufen« ⁴⁾). Am 13. Juli 1934 erfolgte dann ein Schritt beim Völkerbund durch ein Schreiben des Bundesrats an den Generalsekretär ⁵⁾), dem als Anlage ein eingehendes Memorandum des Bundesrats ⁶⁾) und ein von Prof. Sauser-Hall verfaßtes Exposé ⁷⁾) beigefügt waren. In dem Schreiben heißt es:

»que le Conseil fédéral, donnant suite au désir exprimé par les Conseils législatifs, a décidé de saisir le Conseil de la Société des Nations du différend qui s'est élevé entre la Confédération et d'autres Etats au sujet de la réparation des dommages subis par des citoyens suisses à la suite d'événements de guerre«.

Aus dem Memorandum geht weiter hervor, daß die Schweizer Regierung Deutschland, das britische Weltreich, Frankreich und Italien als Streitgegner betrachtete und den Völkerbundsrat ersuchte,

»de bien vouloir demander à la Cour permanente de Justice internationale d'émettre un avis consultatif sur les points de droit faisant l'objet du présent Mémoire«.

In seiner Einleitung gibt das Memorandum einen Überblick über den Streitfall und die Beweggründe, welche die Schweizer Regierung zur Anrufung des Völkerbundes bestimmten; es weist in diesem

¹⁾ Vgl. insbes. Lapradelle, *Les Suisses et les Dommages de guerre*, abgedr. in dem von Lapradelle herausgeg. Sammelband »Causes célèbres du droit des gens. Les Suisses et les dommages de guerre«, Paris 1931, S. 303 ff. Ebendort Waldkirch (S. 175 ff.), Sauser-Hall (S. 195 ff.), Zellweger (S. 217 ff.), Rolin (S. 261 ff.). Vgl. ferner Lapradelle, *Les Suisses et les dommages de guerre. L'opinion de Mrs. Merz et Fazy*, Paris 1932; Zellweger, *Kriegslasten und Kriegsschäden*, Zürich 1932; Waldkirch, *Die Neutralen und die Reparation der Kriegsschäden*, Schweizer Vereinigung für Internationales Recht, Druckschr. Nr. 18, Zürich 1924, S. 3 ff.

²⁾ Schweizer Bundesbl. 1932, S. 845 ff.

³⁾ Gutachten erstatteten Borel (Schweizer Bundesbl. 1932 Bd. I, S. 877) und — gemeinsam — die Bundesrichter Merz und Fazy, a. a. O. S. 922 ff. Vgl. ferner die »Vernehmlassung des Herrn Prof. Dr. Burkhardt vom 4. Aug. 1930« (a. a. O. S. 901 ff.) und die »Vernehmlassung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements über die Wiedergutmachungsansprüche kriegsbeschädigter Schweizer und die Niederlassungsverträge vom 13. Dez. 1930« (a. a. O. S. 914 ff.).

⁴⁾ Amtl. stenogr. Bulletin der Bundesversammlung, 1933, Übersicht über die Verh. der Bundesversammlung Wintersession 1933 S. 5. Der Ständerat stimmte diesem Beschluß am 15. Dez. 1933 zu. (Vgl. a. a. O. S. 5.)

⁵⁾ J. O. 1934, S. 1478.

⁶⁾ J. O. 1934, S. 1479 ff.

⁷⁾ J. O. 1934, S. 1492 ff.

Zusammenhang darauf hin, daß die Lösung der umstrittenen Frage, ob einem kriegsgeschädigten Neutralen ein Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staate, in dessen Gebiet er sich niedergelassen habe, in gleichem Umfange wie dessen eigenen Angehörigen zustehe, der Fortbildung des Völkerrechts diene und damit im allgemeinen Interesse liege. Das Memorandum hebt weiter die Notlage und die Erbitterung der in den Friedensverträgen übergangenen Schweizer Kriegsgeschädigten hervor und beziffert den entstandenen Schaden auf 50 Millionen Schweizer Franken. Hinsichtlich der rechtlichen Abgrenzung der von der Schweizer Regierung geltend gemachten Ansprüche bezieht sich das Memorandum auf das Exposé Sauser-Halls. Dieses läßt ersehen, daß die Schweiz nur einen beschränkten Kreis von Kriegsschäden in das gegenwärtige Verfahren einbezogen hat, und zwar handelt es sich dabei um drei Kategorien: 1. die Kriegsschäden im eigentlichen Sinne, d. h. Schäden, die unmittelbar durch militärische Handlungen verursacht wurden; 2. Schäden, die aus der militärischen Okkupation herrühren; 3. Schäden, die durch Requisitionen entstanden, welche auf dem Gebiete eines Kriegführenden von diesem vorgenommen wurden. Nicht berücksichtigt wurden dagegen die Ansprüche für aus dem Prisenkrieg herrührende Verluste, weil hierfür die gerichtliche Kontrolle der Prisengerichte ausreiche, ferner die aus dem Unterseebootkrieg herrührenden Reklamationen, weil über deren Erledigung kein Streit mehr bestehe, und schließlich die Ersatzansprüche wegen Schäden, 1. die aus außerordentlichen Kriegsmaßnahmen gegen die Person entstanden (Ausweisungen, Deportationen usw.), 2. die aus dem Wirtschaftskrieg herrührten und die Schädigung der feindlichen Wirtschaft bezweckten, hierbei aber Schweizer Vermögen in Mitleidenschaft zogen (hierher gehören insbesondere Sequestrationen, Nichterfüllung und Annullierung von Verträgen), und 3. die aus unrichtiger Anwendung der Reparationsbestimmungen der Friedensverträge entstanden. Hinsichtlich der drei letztgenannten Arten führt das Exposé aus, daß bei ihnen eine Einzelerledigung zweckmäßiger erscheine; die Rechte der Betroffenen blieben formell vorbehalten und könnten durch den gegenwärtigen Schritt der Schweizer Regierung nicht berührt werden.

1. Von den durch die Schweiz geltend gemachten Ansprüchen sind diejenigen, welche sich auf den Ersatz für unmittelbare Kriegsschäden beziehen, bei weitem die wichtigsten und zugleich die umstrittensten. Es besteht allerdings Einigkeit darüber, daß auf Grund einer entsprechenden Anwendung des Art. 23g der Haager Landkriegsordnung¹⁾ in Verbindung mit Art. 3 des Mantelabkommens ein Ersatzanspruch gegen einen Kriegführenden gegeben ist, der neutrales Eigen-

¹⁾ Über die Anwendbarkeit der Landkriegsordnung vgl. weiter unten S. 641.

tum wegnimmt oder zerstört, ohne daß die Kriegsnotwendigkeit dies dringend verlangt. Praktisch wird aber solch ein Anspruch nicht zum Ziele führen, da er bereits an der Beweisfrage scheitert. Es fragt sich aber, ob nicht daneben Ansprüche der neutralen Staatsangehörigen auf Entschädigung gegen den Staat, auf dessen Gebiet die Schäden eintraten, zumindest dann gegeben sind, wenn dieser seinen eigenen Angehörigen Ersatz für unmittelbare Kriegsschäden gewährt. Nur diese Frage wird im Memorandum und Exposé aufgeworfen und bejaht.

Die Schweizer Regierung stand der Tatsache gegenüber, daß die Landesgesetzgebung der in Betracht kommenden Staaten den genannten Ansprüchen nicht günstig ist. Was zunächst Deutschland betrifft, so bestimmt allerdings der § 5 des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrages vom 13. 9. 1909¹⁾, daß »im Falle eines Krieges... in Ansehung der Entschädigung die Angehörigen jedes vertragschließenden Teiles, die sich in dem Gebiete des anderen Teiles niedergelassen haben oder aufhalten, den Landesangehörigen gleichgestellt werden«. Aber die Bestimmung kann für die Schweizer Ansprüche wegen unmittelbarer Kriegsschäden nicht ins Feld geführt werden, da diese, mit Ausnahme der bereits früher beglichenen Ostpreußenschäden, sämtlich außerhalb des Reichsgebietes entstanden sind. Im übrigen bestimmt § 15 des Reichsgesetzes über die Feststellung von Kriegsschäden²⁾, daß deren Feststellung keinen Rechtsanspruch begründe. Im Hinblick auf diese Bestimmung stellte sich die Reichsregierung auf den Standpunkt, daß die auf Grund dieses Gesetzes und der Kriegsschädenverordnung vom 28. Oktober 1923³⁾ ausgezahlten Beträge freiwillige Zuwendungen darstellten, hinsichtlich deren ein Rechtsanspruch Schweizer Staatsangehöriger auf Gleichstellung mit den Inländern nicht gegeben sei.

Der englische Gesetzgeber hat in dem »Indemnity Act« von 1920⁴⁾ — der aber die Entschädigungspflicht für unmittelbare Kriegsschäden sehr wesentlich einschränkt — zwischen In- und Ausländern keinen Unterschied gemacht, und der »War Compensation Court«, welcher die Entschädigungen festsetzt, stand daher, wie Eden im Rat bemerkte⁵⁾, auch den Neutralen offen, während ein besonderer Wohltätigkeitsfonds der »Commission Sumner« für Kriegsgeschädigte nur britischen Staatsangehörigen zugute kam⁶⁾.

Das französische Gesetz vom 17. 4. 1919⁷⁾ gewährt ausdrücklich

¹⁾ RGBl. 1911, S. 887.

²⁾ RGBl. 1916, S. 675.

³⁾ RGBl. 1923 I, S. 1015.

⁴⁾ 10 & 11 Geo 5 Ch. 48.

⁵⁾ J. O. 1934, S. 1440.

⁶⁾ Eden, a. a. O. S. 1440.

⁷⁾ Journ. Off., 18. April 1919.

den kriegsgeschädigten Franzosen ein »droit à la réparation« der Kriegsschäden, das mit der »solidarité nationale« motiviert wird. Hingegen macht das Gesetz das Wiedergutmachungsrecht der Ausländer von den Verträgen abhängig, die etwa zwischen Frankreich und ihrem Heimatstaat geschlossen würden, schließt ein solches Recht also mangels einer ausdrücklichen vertraglichen Regelung aus. Das italienische decreto-legge vom 27. 3. 1919¹⁾ und das belgische Gesetz vom 10. 5. 1919²⁾ stehen auf dem gleichen Standpunkt.

Es ergibt sich somit, daß die in Betracht kommenden Staaten ihren eigenen Staatsangehörigen eine Entschädigung für unmittelbare Kriegsschäden gewähren, sei es nun, daß es sich um eine freiwillige Zuwendung handelt, oder daß ein Rechtsanspruch darauf gegeben wird, Ausländer hieran aber im Zweifel nicht teilhaben lassen. Ein völkerrechtlicher Anspruch der Schweiz auf Entschädigung für ihre Angehörigen läßt sich bei dieser Sachlage nicht auf rechtswidrige Anwendung des Landesrechts stützen; er wäre vielmehr nur dann begründet, wenn sich eine völkerrechtliche Norm nachweisen ließe, auf Grund deren ein Staat, der seine eigenen Angehörigen entschädigt, zur Gleichbehandlung der auf seinem Gebiet wohnhaften Ausländer verpflichtet ist. In Anwendung des Satzes vom Vorrang des Völkerrechts über das Landesrecht, den das Exposé Sauser-Halls durch zahlreiche Nachweise aus Literatur und Praxis belegt, müßten dann die angeführten innerstaatlichen Regelungen der völkerrechtlichen Norm weichen.

Memorandum und Exposé bemühen sich, den Nachweis eines solchen Völkerrechtssatzes zu führen, wobei sie sich auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts, die Völkerrechtsdoktrin und die Staatenpraxis berufen.

a) Aus den »*principes généraux*« meint das Exposé das Bestehen eines Rechts der neutralen Ausländer auf »égalité dans la sécurité« herleiten zu können. Es führt aus, daß die Verpflichtung eines Staates, fremde Staatsangehörige den eigenen hinsichtlich der Kriegsschäden gleichzustellen, daraus erwachse, daß auch die Ausländer das ihnen auferlegte Opfer im allgemeinen Interesse gebracht und zugleich hierdurch den Inländern Schaden erspart hätten. Das Exposé verweist auf eine — diesen Grundsatz als Postulat vertretende — Äußerung der Schweizer Regierung gegenüber dem Comité des experts de la Société des Nations pour la Codification du droit international³⁾, die jedoch auf der Kodifikationskonferenz von 1930 keine Beachtung gefunden hat. Ähnlich steht es mit dem Nachweis der weiteren Behauptung, daß

1) Gazzetta Ufficiale 1919, S. 817 ff.

2) Pasinomie Belge 5^e série t. 10 vol. 1, S. 202 ff.

3) S. d. N. Conférence pour la codification du droit international. Bases de discussion t. III, S. 243.

das Völkerrecht den Neutralen im Kriegsgebiet ein Minimum von Garantien zuerkenne. Das Exposé beruft sich in dieser Hinsicht auf den auf der Haager Konferenz von 1907 vorgelegten deutschen Entwurf über die Stellung der Neutralen, der diesen ausdrücklich Gleichstellung mit den Inländern hinsichtlich der Kriegsschäden zusichern wollte, bekanntlich aber an dem Widerstand einer Reihe von Großmächten gescheitert ist. Das Exposé sucht schließlich eine Ersatzpflicht aus dem Begriff der Neutralität herzuleiten, aus dem folge, daß die Neutralen unter Kriegshandlungen jedenfalls nicht mehr als die Kriegführenden leiden dürften. Sie könnten daher eine Beteiligung an allen den letzteren zugeordneten Entschädigungsmaßnahmen beanspruchen.

b) Hinsichtlich der Völkerrechtslehre gibt das Exposé zu, daß ein beträchtlicher Teil der Völkerrechtler¹⁾ keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung für Kriegsschäden anerkenne, da der Krieg ein Fall höherer Gewalt sei; es meint aber, Übereinstimmung über das Bestehen einer Norm feststellen zu können, wonach ein Staat, falls er Entschädigung gewähre, zur Gleichbehandlung der Ausländer verpflichtet sei. Damit ist jedoch die Stellung der Doktrin nicht zutreffend gekennzeichnet: gerade diejenigen Autoren, welche die Praxis eingehender behandeln — Bluntschli²⁾ und Fauchille³⁾ — sprechen sich, wenn auch in vorsichtiger Form, dahin aus, daß die Gleichbehandlung der Ausländer von der Gewährung der Gegenseitigkeit durch ihren Heimatstaat abhängig sei, und lassen auch für diesen Fall nicht klar ersehen, ob sie einen völkerrechtlichen Anspruch gewähren wollen. Dagegen äußern Nys⁴⁾, Rolin⁵⁾ und Rivier⁶⁾, die insbesondere vom Exposé zitiert werden, ihre Ansicht, ohne sie zu belegen. Rivier stellt zudem noch fest, daß es sich um eine Frage des »droit interne« handle, nimmt also offenbar an, daß ein Völkerrechtssatz in dieser Hinsicht nicht bestehe. Der gleichfalls angeführte Piedelièvre⁷⁾ meint lediglich, die meisten Autoren bejahten die Gleichstellung, zitiert dann aber in erster Linie Bluntschli, der der gegenteiligen Ansicht zuneigt. Schließlich sind als Gegner der Schweizer These Burkhardt⁸⁾, Borel⁹⁾

¹⁾ Vgl. in diesem Sinne: Vattel, *Le droit des gens*, livr. 3, chap. 15, § 232; Bluntschli, *Droit intern. codifié* art. 653 et 661; Mérignhac, *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, § 130; Fiore, *Le droit intern. codifié*, § 1961.

²⁾ *Droit intern. codifié*, art. 662.

³⁾ *Traité de droit intern. publ.* II, S. 308.

⁴⁾ *Le droit intern.* vol. III, S. 458.

⁵⁾ *Causes célèbres*, S. 271.

⁶⁾ *Principes du droit des gens* § 202 II.

⁷⁾ *Précis de droit intern. publ.* II, § 1046.

⁸⁾ *Schweizer Bundesbl.* 1929 Bd. III, S. 77 ff.

⁹⁾ *Schweizer Bundesbl.* 1932 Bd. I, S. 890, 899.

sowie Merz und Fazy¹⁾ zu nennen, die in ihren Gutachten das Bestehen einer solchen Völkerrechtsnorm verneinen²⁾.

Das Exposé beruft sich weiter — Lapradelle folgend³⁾ — auf die Tagung des Institut de droit international in Neuchâtel, in der v. Bar und Renault für Gleichbehandlung der Ausländer hinsichtlich des Ersatzes für Tumult- und Bürgerkriegsschäden eintraten⁴⁾. Einer analogen Anwendung dieses Prinzips hat man mit Recht entgegengehalten, daß in diesem Falle — anders als im Kriege — die gesetzmäßige Regierung für die Ausübung der Herrschaft auf dem Staatsgebiete völkerrechtlich verantwortlich zu machen sei⁵⁾.

c) Zum Nachweis einer Staatenpraxis im Sinne der Schweizer These beruft sich das Exposé auf mehrere Fälle, in denen Ausländer hinsichtlich des Ersatzes Inländern gleichgestellt wurden. Es weist darauf hin, daß Frankreich nach dem Kriege von 1870/71 die Ausländer an dem fonds de secours, der für Kriegsgeschädigte auf Grund des Gesetzes vom 6. September 1871 errichtet worden war, teilhaben ließ; es erwähnt ferner, daß Deutschland auf Grund des Entschädigungsgesetzes vom 14. Juni 1871 den Ausländern Gleichstellung hinsichtlich der Grundstücke zubilligte, während es bei beweglichen Sachen die Entschädigung von der Gewährung der Gegenseitigkeit abhängig machte — ein Vorbehalt, der so streng ausgelegt wurde, daß die meisten fremden Staatsangehörigen in dieser Hinsicht ohne Entschädigung ausgingen⁶⁾. Schließlich führt das Exposé an, daß England nach dem Burenkrieg Ausländer wie Inländer für Kriegsschäden entschädigt habe; Heilfron⁷⁾ hat jedoch zutreffend darauf hingewiesen, daß ein Entgegenkommen gegenüber den ausländischen Staatsangehörigen in der besonderen Lage Südafrikas, das ausländisches Kapital brauchte, begründet war.

Aus den aufgeführten Fällen wird man kaum auf das Bestehen einer festen Staatenpraxis vor dem Weltkrieg schließen können. Zu deren weiterem Nachweis beruft sich das Exposé — darin wieder Lapradelle⁸⁾ folgend — auf die Haager Konferenz von 1907. Der bereits erwähnte deutsche Entwurf hatte u. a. eine Bestimmung vor-

¹⁾ a. a. O. S. 929 f.

²⁾ Vgl. auch die Ausführungen von Eden in der Ratssitzung vom 25. Sept. 1934, J. O. 1934, S. 1440 f.

³⁾ Causes célèbres S. 329 f.

⁴⁾ Annuaire de l'inst. de droit intern. 1900. vol. 18, S. 235 ff.

⁵⁾ Borel, a. a. O. S. 891.

⁶⁾ Vgl. hierüber Heilfron, Die rechtliche Behandlung der Kriegsschäden bis zum Weltkrieg, Berlin 1918, S. 239 ff.

⁷⁾ a. a. O. S. 404.

⁸⁾ Causes célèbres, S. 335 ff.

gesehen, wonach Neutrale im Falle der Gegenseitigkeit wie Inländer zu entschädigen seien. Da dieser Entwurf nur daran scheiterte, daß Frankreich und andere Großmächte den Neutralen nicht die im Entwurf in anderer Hinsicht geforderte Vorzugsstellung gegenüber den Kriegführenden einräumen wollten, sondern grundsätzliche Gleichstellung mit diesen verlangten ¹⁾, meint das Exposé folgern zu können, daß man sich über die Gleichbehandlung der Neutralen hinsichtlich des Kriegsschädenersatzes einig gewesen sei. Aber diese spezielle Frage stand in jenen Verhandlungen gar nicht zur Diskussion, und Borel ²⁾ — der damalige Schweizer Vertreter — bemerkt denn auch, es sei keinesfalls sicher, wie die Versammlung zu dieser Frage Stellung genommen haben würde.

Schließlich beruft sich das Exposé auf den bereits erwähnten Art. 5 des deutsch-schweizerischen Niederlassungsvertrages, der ein bezeichnendes Beispiel für eine der Schweizer These entsprechende Staatenpraxis darstelle. In Wahrheit handelt es sich bei dieser Vertragsbestimmung um einen Sonderfall ³⁾, der den Schluß auf eine allgemeine Staatenpraxis nicht zulassen dürfte.

Überblickt man die Schweizer Beweisführung im ganzen, so erscheint es zumindest zweifelhaft, ob der Nachweis der behaupteten allgemeinen Völkerrechtsnorm gelungen ist. Unter diesen Umständen mag es verwundern, daß die Schweiz nicht versucht hat, ihre These durch eine Berufung auf das besondere Vertragsrecht, insbesondere die Niederlassungsverträge mit den gegnerischen Staaten, zu erhärten. Wenn Memorandum und Exposé diese in der wissenschaftlichen Diskussion eifrig erörterte Frage nicht berühren, so teilen sie offenbar den Standpunkt des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, das in seiner »Vernehmlassung« vom 13. Dezember 1930 ⁴⁾ die Anwendbarkeit der Niederlassungsverträge — abgesehen von dem aus anderen Gründen ausscheidenden deutschen Sonderfall — verneint hat.

2. Memorandum und Exposé befassen sich weiter mit den Entschädigungsansprüchen wegen der von einer kriegführenden Macht im besetzten Gebiet vorgenommenen Requisitionen und Beschlagnahmen, wobei sie als Rechtsgrundlage vom Haager Landkriegsabkommen von 1907 (L. A.) und der dem Abkommen als Anlage beigegebenen Landkriegsordnung (L. K. O.) sowie ergänzend von der Haager

¹⁾ Actes de la deuxième Conférence de la Paix, vol. III, S. 67, 78—87.

²⁾ a. a. O. S. 892 f.

³⁾ Vgl. hierzu den Überblick über die Gesetzgebung oben S. 636 f.

⁴⁾ Schweizer Bundesbl. 1932 Bd. I, S. 944 ff. Vgl. ferner Burkhard, Bundesbl. 1929 Bd. III, S. 77; Borel, a. a. O. S. 893 ff. (der die Frage bezüglich Frankreichs offen läßt); Merz und Fazy, a. a. O. S. 930 f. In entgegengesetztem Sinn vgl. Lapradelle in Causes célèbres S. 341 ff.; Zellweger, a. a. O. S. 233 ff.

Konvention des Jahres 1899 ausgehen. Das Exposé weist zunächst darauf hin, daß beide Abkommen die Allbeteiligungsklausel enthalten, aber nicht von sämtlichen Kriegführenden ratifiziert worden sind, stellt jedoch weiter fest, daß ihre Bestimmungen deshalb nicht jeden Rechtscharakter verloren hätten; vielmehr sei anerkannt, daß in ihnen nur das geltende Gewohnheitsrecht habe kodifiziert werden sollen; dieses bestehe daher für die Staaten bindend fort, auch wenn man die Haager Konventionen nicht als formelles Vertragsrecht ansehen wolle¹⁾.

Hinsichtlich der Auslegung der L. K. O. weist das Exposé unter Berufung auf Huber²⁾ darauf hin, daß diese bestimme, was die besetzende Macht zu tun berechtigt sei; was somit nicht ausdrücklich unter deren Rechten aufgezählt werde, müsse als völkerrechtswidrig gelten. In Anwendung dieses Grundsatzes bestimmt das Exposé die völkerrechtlich zulässigen Requisitionen auf Grund des Art. 52 und die völkerrechtlich zulässigen Beschlagnahmen auf Grund des Art. 54 der L. K. O. Ein Streit besteht hinsichtlich Art. 52 Abs. 2, den manche deutschen Autoren, wie Liszt-Fleischmann³⁾, dahin auslegen, daß er nicht nur Kriegsmaterial im engeren Sinne, sondern alle Gegenstände umfasse, die unmittelbar oder nach Verarbeitung zur Kriegführung verwandt werden könnten. Diese Auffassung lehnt das Exposé ab, da Art. 52 Abs. 2 eine Ausnahme von dem Kardinalgrundsatz der Unverletzlichkeit des Privateigentums, wie ihn Art. 46 Abs. 2 festlege, darstelle und daher eng auszulegen sei. Zweifelhaft ist weiter die Frage, welche Entschädigung auf Grund der Art. 52 und 53 zu gewähren ist. Das Exposé verlangt hinsichtlich der requirierten Güter Ersatz des Wertes, den sie am Tage der Requisition hatten, und stützt sich auf Art. 52 Abs. 3 der L. K. O.⁴⁾ Die Verhandlungen der Konferenz von 1907⁵⁾ ergeben, daß dieser Absatz 3 auf einen russischen Antrag zurückgeht, welcher »le paiement en argent« nicht zu einer Rechtspflicht erhoben wissen wollte. Mit Rücksicht auf diesen Antrag verneint z. B. Borel⁶⁾, daß Art. 52 eine völkerrechtliche Zahlungsverpflichtung begründe. Das Exposé will hingegen die russische Formulierung dahin auslegen, daß »le paiement en argent« soviel wie »au comptant« bedeute und der »obligation de paiement à terme« gegenübergestellt werde. Sie spreche somit nicht gegen die Festsetzung einer Zahlungsverpflichtung als solcher durch Art. 52.

¹⁾ In diesem Sinne insbes. Borel, a. a. O. S. 880 mit Nachweisen. A. M. Burkhard, a. a. O. S. 65 ff., 69.

²⁾ Jahrb. d. öff. Rechts, 1908, S. 571 f.

³⁾ Völkerrecht, 12. Aufl., S. 496.

⁴⁾ »Les prestations seront, autant que possible, payées au comptant; sinon elles seront constatées par des reçus. . . »

⁵⁾ Actes et Documents de la deuxième Conférence de la Paix, 1907, I, S. 101.

⁶⁾ a. a. O. S. 884.

Das Exposé beruft sich weiter zum Nachweis des Satzes, daß der Okkupant den Wert der requirierten Güter vom Tage der Requisition zu ersetzen habe, auf eine Reihe von Schiedssprüchen, insbesondere auf das Urteil zwischen Deutschland und Portugal auf Grund § 4 Anl. zu Sektion IV, Teil X V. V. vom 30. Juni 1930¹⁾ und das Urteil Goldenberg²⁾. Demgegenüber ist bereits in dieser Zeitschrift nachgewiesen worden, daß der durch Requisition betroffene Neutrale lediglich den gleichen Ersatz beanspruchen kann, welchen der requirierende Staat seinen eigenen Angehörigen zugesprochen hat³⁾.

Die Frage des Ersatzes für Beschlagnahmen, die sich im Rahmen des Art. 53 L. K. O. hielten, wird entsprechend zu entscheiden sein. Das Exposé verlangt hier »la valeur de remplacement«, also den Betrag, der benötigt wird, um den beschlagnahmten Gegenstand neu anzuschaffen. Angesichts der Fassung des Art. 53 Abs. 3 (»... les indemnités seront réglées à la paix«) wird sich jedoch eine Rechtspflicht zur Zahlung noch schwerer nachweisen lassen als im Falle der Requisition.

Hinsichtlich der völkerrechtswidrigen Requisitionen und Beschlagnahmen stellt das Memorandum fest, daß die Okkupationsarmeen häufig nicht allein für ihre eigenen Bedürfnisse, sondern im Interesse der eigenen Volkswirtschaft weit über das durch Art. 52 und 53 gebotene Maß hinaus requiriert und beschlagnahmt hätten. Diese Maßnahmen stellten eine Verletzung der L. K. O. dar, für die gemäß Art. 3 L. A. Schadensersatz geschuldet werde. Die Frage, ob nicht die Überschreitung der Grenzen der L. K. O. seitens Deutschlands durch den Notstand gerechtfertigt wurde, in welchen es durch die Wirtschaftsblockade geriet⁴⁾, und ob hiermit nicht mangels einer Rechtswidrigkeit auch eine Schadens-

¹⁾ Arbitrage entre le Portugal et l'Allemagne. Sentence arbitrale définitive du 30 juin 1930. Lausanne 1930; diese Zeitschr. Bd. III, 2, S. 5 ff. In seinem Gutachten (a. a. O. S. 926, Anm. 1) stellt Fazy — der Vorsitzende des die Entscheidung fallenden Kollegiums — hierzu fest, daß der Goldwert des Gutes zur Zeit der Requisition nur zugesprochen worden sei, weil das Reich als der Beklagte sein Einverständnis erklärt habe. Er weist ferner darauf hin, daß das Urteil a. a. O. S. 9 den Vorbehalt einer Abfindung nach den Regeln des internen Rechts enthalte.

²⁾ David Goldenberg et Fils c. Etat Allemand. Diese Zeitschr. Bd. I, 2, S. 87. Auch dieses Urteil wurde von Fazy gefällt. In dem Urteil M. Zuckermann c. Etat Allemand vom 28. Nov. 1934 (vgl. diese Zeitschr. Bd. V, S. 446) stellt dieser — als Arbitre unique zwischen dem Deutschen Reich und Rumänien — fest, daß auch die Bemessung des Schadensersatzes im Fall Goldenberg auf Parteivereinbarung beruhe. In diesem neuesten Urteil wird der volle Verkaufswert des Gutes zur Zeit der Requisition nur in dem Sonderfall zugesprochen, daß »un bien neutre est requisitionné en territoire neutre«.

³⁾ Schmid und Schmitz, diese Zeitschr. Bd. I, 1, S. 304 ff., ferner Anmerkung zum Urteil Goldenberg Bd. I, 2, S. 96. Vgl. auch Borel, a. a. O. S. 884, Merz und Fazy a. a. O. S. 926 sowie das Urteil Zuckermann.

⁴⁾ In diesem Sinne: Liszt-Fleischmann, 12. Aufl. S. 497.

ersatzpflicht entfällt¹⁾, wird von Memorandum und Exposé nicht berührt.

Der Umfang des auf Grund des Art. 3 L. A. zu leistenden Schadensersatzes bestimmt sich nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts; diese werden vom Exposé unter Verwertung der Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im einzelnen herausgestellt.

3. Memorandum und Exposé befassen sich schließlich mit den Ansprüchen aus Requisitionen, die vom Kriegführenden auf seinem Gebiet vorgenommen wurden. Das Memorandum stellt hierzu fest, daß solche Requisitionen dem Völkerrecht nicht zuwiderliefen, soweit sie nicht die Form von Konfiskationen annahmen, die ohne ausreichende Entschädigung erfolgt seien. Gerade auf diese Art seien nun zahlreiche Schweizer Staatsangehörige schwer geschädigt worden. Die Bundesregierung sei der Auffassung, daß sich diese Geschädigten auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Privateigentums, den der St. I. G. im Arrêt no 7 als allgemeinen Völkerrechtssatz anerkannt habe, berufen könnten. Obwohl das Exposé hierzu ausführt, daß dieser Grundsatz zu dem Schluß führe, daß »une indemnisation complète« zu leisten sei²⁾, begnügt sich das Memorandum damit, Gleichbehandlung der geschädigten Schweizer mit den Angehörigen des requirierenden Staates zu fordern; nur für die Fälle, in denen der geleistete Ersatz unzweifelhaft völlig unzureichend gewesen sei, beansprucht die Bundesregierung eine zusätzliche Entschädigung — ein Verlangen, das im positiven Völkerrecht keine Stütze finden dürfte³⁾.

Über die Zuständigkeit des Völkerbundsrates zur Behandlung der von der Schweiz erhobenen Ansprüche und zur Einholung eines Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofs äußert sich die Schweizer Regierung im Memorandum sehr zurückhaltend. Sie beruft sich lediglich allgemein auf die Völkerbundssatzung, welche die technischen Möglichkeiten gewähre, um die Sache der Kriegsgeschädigten einer Prüfung zu unterziehen, und weist darauf hin, daß die Bundesmitglieder feierlich anerkannt hätten »d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international . . . et de faire régner la justice dans les rapports mutuels des peuples«.

¹⁾ So Hofer: Der Schadensersatz im Landkriegsrecht S. 70/71. Dagegen Borel a. a. O. S. 885 f.

²⁾ Vgl. darüber, daß dieser Grundsatz im Fall der Requisitionen durchbrochen wurde, Schmid und Schmitz, a. a. O. S. 304.

³⁾ In diesem Sinne Borel, a. a. O. S. 879. Vgl. auch Schmid und Schmitz, a. a. O. und die Verhandlungen der Conférence internationale sur le traitement des étrangers, Comptes rendus, S. 268—274. Vgl. jedoch die vom Mémoire angeführten Verhandlungen des Institut de droit international, Annuaire, Session de Lausanne 1927, vol. III, S. 118—19.

Etwas eingehender befaßt sich mit dieser Frage das Exposé, das zunächst auf Art. 13 Abs. 1 der Völkerbundssatzung hinweist und weiter feststellt, die Schweiz berufe sich auf die allgemeinen Prinzipien der Satzung, welche bei verständiger Auslegung im Sinne der Präambel dem Völkerbundsrat gestatteteten, über den Streitfall zu befinden und ihn in Anwendung des Art. 14 dem St. I. G. zu unterbreiten. Im Anschluß hieran zählt das Exposé eine Reihe von Präzedenzfällen auf, in denen sich der Rat mit Rechtsfragen »se rattachant à la lésion d'intérêts purement matériels« befaßt habe. Dabei erwähnt es u. a. den Streit zwischen Großbritannien und Finnland über die Frage einer Entschädigung wegen der Beschlagnahme finnischer Schiffe während des Weltkrieges und zitiert eine Stelle aus dem Bericht des Dreierausschusses ¹⁾, worin dieser für jenen Streitfall die Zuständigkeit des Rats auf Grund des Art. 11 Abs. 2 der Völkerbundssatzung bejaht.

Die Angelegenheit der Schweizer Kriegsschäden wurde zunächst in der Sitzung des Völkerbundsrates vom 25. September 1934 ²⁾ behandelt. Die Aussprache wurde durch den Schweizer Vertreter Motta eröffnet, der die Gründe darlegte, welche die Schweizer Regierung zur Anrufung des Rats bestimmt hätten, und auf die Bedeutung hinwies, die einer Entscheidung des Streitfalles für die Fortbildung des Völkerrechts zukomme. Die Frage der Zuständigkeit des Rates, die Motta in Übereinstimmung mit dem Memorandum nur kurz unter allgemeiner Bezugnahme auf die Völkerbundssatzung berührt hatte, stand im Mittelpunkt der sich anschließenden eingehenden Erörterungen. Eden und im Anschluß an ihn Barthou legten dar, daß weder Art. 13, dem nur ein fakultativer Charakter zukomme, noch Art. 11 — der eine Gefährdung des Friedens voraussetze und sich nicht auf vor Gründung des Völkerbundes entstandene finanzielle Ansprüche erstrecken könne —, noch eine andere Bestimmung der Satzung anwendbar seien. Barthou wies weiter für Frankreich auf den französisch-schweizerischen Vergleichs- und Schiedsvertrag vom 6. März 1934 hin, der nach einer ausdrücklichen Erklärung der Schweizer Regierung ein Schiedsverfahren wegen vor Inkrafttreten des Vertrages entstandener Streitigkeiten ausschließe ³⁾. Schließlich machte Aloisi geltend, daß die Schweiz mit Italien auf der Grundlage eines Kompensationsvorschlages verhandelt habe ⁴⁾, woraus folge

¹⁾ J. O. 1932, p. 506; vgl. auch diese Zeitschr. Bd. IV, S. 671 ff.

²⁾ J O 1934, S. 1436—1449.

³⁾ Vgl. hierüber Maupas: L'attribution de dommages de guerre par la France aux ressortissants suisses. Clunet, Journ. de dr. int. 1935, S. 301 f.

⁴⁾ Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrats vom 30. Sept. 1929, Schw. Bundesbl. 1929 Bd. III S. 54.

»que la question des dommages de guerre cessait d'être, entre les deux pays, un différend d'ordre juridique, c'est-à-dire un différend au sujet duquel les parties se contestaient réciproquement un droit«.

In seiner Entgegnung berief sich Motta zugunsten einer Anwendbarkeit des Art. 11 Abs. 2 auf die Haltung des Rates im englisch-finnischen Streit, der gleichfalls nicht den Frieden und die guten Beziehungen zwischen beiden Ländern berührt habe.

Was den französisch-schweizerischen Schieds- und Vergleichsvertrag betreffe, so hindere dieser nicht die Einholung eines Gutachtens des St. I. G., das sich grundlegend von einer in einem streitigen Verfahren ergangenen Entscheidung unterscheide.

Die Debatte endete damit, daß der Rat beschloß, den Vertreter Argentiniens Cantilo zum Berichterstatler zu bestellen und ihn mit der Prüfung des Schweizer Antrages zu betrauen.

In seinem Bericht ¹⁾ vom 17. Januar 1935, der vom Rat in der Sitzung vom 21. Januar 1935 angenommen wurde ²⁾, kam Cantilo zu dem Ergebnis, daß die Einholung eines Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofes nach dem Schweizer Antrage nicht angängig sei.

Im Anschluß an diesen Bericht und im Zusammenhang mit dem Fall der Beschlagnahme finnischer Schiffe im Weltkriege befaßte sich der Rat in seinen Sitzungen vom 17., 18. und 21. Januar 1935 ³⁾ mit der Frage, ob eine weitere Behandlung des Streitfalles auf Grund des Art. 11 Abs. 2 der Satzung zulässig und zweckmäßig sei. Über diese Verhandlungen ist hier bereits berichtet worden ⁴⁾. Sie schlossen damit ab, daß der Rat den Fall einem Dreierausschuß — der sich wie im finnländischen Streitfall aus den Vertretern Spaniens, Argentiniens und der Tschechoslowakei zusammensetzte — »dans les mêmes conditions que la question finlandaise« überwies und somit diesen mit der Prüfung der Frage betraute, ob eine weitere Beschäftigung des Rats mit der Angelegenheit für tunlich zu halten sei.

In seinem Bericht ⁵⁾, den Cantilo in der Ratssitzung vom 23. Mai ⁶⁾ vortrug, kam der Dreierausschuß zur Verneinung dieser Frage, da der Rat in einem Fall wie dem vorliegenden nur eine vermittelnde und keine schiedsrichterliche Tätigkeit ausüben könne:

»Le Comité constate que la compétence du Conseil, au titre de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, n'est pas discutée. Il estime également que, le Conseil fédéral ayant cru, à la demande du Parlement, devoir appeler l'attention du Conseil sur la question, l'application de l'article 11, paragraphe 2, ne devrait pas être exclue *ab initio* pour le motif que, de

¹⁾ J. O. 1935, S. 127 f. Der entscheidende Teil des Berichts ist in dieser Zeitschr. Bd. V, S. 422 abgedruckt.

²⁾ J. O. 1935, S. 189.

³⁾ J. O. 1935, S. 127—133, 142—144, 186—192.

⁴⁾ Diese Zeitschr. Bd. V, S. 418 ff.

⁵⁾ Im Wortlaut abgedruckt in Journal des Nations, 24. Mai 1935, Nr. 1131.

⁶⁾ Société des Nations, Doc. C. / 86^e Session. / P. V. 3 (1).

l'avis même des parties, la paix et la bonne entente entre elles ne sont nullement en danger.

Cette circonstance limite, cependant, le cadre de l'action du Conseil. Attendu que les articles 12 et 13 du Pacte l'abstiennent d'imposer l'arbitrage et le règlement judiciaire, on ne peut attribuer au Pacte l'intention d'avoir voulu instituer par l'article 11, paragraphe 2, une procédure à laquelle les Etats Membres pourraient recourir dans le seul but d'obtenir l'arbitrage ou le règlement judiciaire concernant des différends que la contrepartie ne serait pas tenue de soumettre à ces méthodes de règlement. D'autre part, le Conseil ne saurait trancher, en droit (à supposer que ce soit possible dans l'état du droit international) ou en équité, la difficulté soulevée par la Suisse, sans s'arroger le rôle d'arbitre, ce que ne lui permet pas l'article 11, paragraphe 2. Dans un différend tel que le différend actuel, qui ne représente pas une menace immédiate pour la paix ou qui ne constitue pas un conflit d'intérêts politiques, mais à la base duquel il n'y a qu'une prétention pécuniaire dont le bien-fondé juridique est contesté, le Comité estime que l'action du Conseil ne peut sortir des limites d'un effort de conciliation.

Le Comité a exploré, en négociant avec les parties, les possibilités que présenterait une solution de conciliation. Sous réserve des conversations directes qu'il considère comme toujours possibles, vu le caractère des relations entre les parties, le Comité ne croit pas que les probabilités de conciliation sont telles qu'elles justifient le maintien de la question à l'ordre du jour du Conseil.

In der anschließenden Aussprache erklärte Motta, daß der Bericht für sein Land eine Enttäuschung bedeute und daß er der darin gegebenen Auslegung des Art. 11 Abs. 2 nicht zustimmen könne; Art. 11 unterscheide nicht zwischen politischen und rechtlichen Streitigkeiten.

Auf einen Vorbehalt des Vertreters Australiens¹⁾, daß er dem Bericht nur zustimmen könne, falls dieser die grundsätzliche Frage der Zuständigkeit des Rats auf Grund des Art. 11 Abs. 2 nicht präjudiziere, erklärte Litwinow als Ratspräsident, daß es sich nicht um die Annahme des Berichts handle. Der Rat werde nur über die Frage abstimmen, ob der Schweizer Antrag auf der Tagesordnung bleiben solle oder nicht — eine Feststellung, die Litwinow am Schluß der Aussprache dahin ergänzte, die Abstimmung solle erfolgen »sur la recommandation du comité selon laquelle le Conseil ne poursuivrait pas, dans cette affaire, l'application de l'article 11, paragraphe 2 du Pacte«.

Die Annahme der »recommandation«, die somit keine Stellungnahme des Rats zu der grundsätzlichen Frage seiner Zuständigkeit gemäß Art. 11 Abs. 2 bedeutet, erfolgte sodann mit den Stimmen aller Ratsmitglieder gegen die Stimme der Schweiz. Die Behandlung der Schweizer Kriegsschädenfrage durch den Völkerbund darf damit als abgeschlossen gelten.

v. Nostitz-Wallwitz.

¹⁾ Diesem Vorbehalt pflichtete im Verlauf der weiteren Aussprache auch der Vertreter Polens bei.