

Die Okkupationskosten und die Militärrenten des Memelgebietes

Ein Beitrag zur Lehre von der Autonomie und von der Staatensukzession

Professor Dr. **Erich Kaufmann**, wissenschaftlicher Berater des Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I.

1. Die Frage, ob die den Alliierten aus der Okkupation des Memelgebiets erwachsenen Kosten von dem litauischen Gesamtstaat aus seinen Mitteln und Einnahmen oder von dem autonomen Memelgebiet zu tragen sind, läßt sich aus allgemeinen Erwägungen über das Wesen der Autonomie nicht beantworten. Allgemeine völkerrechtliche Normen oder eine völkerrechtliche Praxis, auf die man für die Interpretation der Texte zurückgreifen könnte, bestehen nicht. Solche Praxis und solche Normen können sich auch nicht entwickelt haben, da es sich bei der völkerrechtlichen Frage der Tragung von Okkupationskosten stets nur darum handeln konnte, welcher der beteiligten Staaten sie letztlich zu tragen hat. Die Frage der internen Verteilung der Okkupationslast, d. h. die Frage, ob der völkerrechtlich zur Bezahlung verpflichtete Staat sie aus seinen zentralen Fonds bestreitet, oder ob er sie ganz oder teilweise auf den okkupierten Gebietsteil abbürdet, ist normalerweise eine rein interne Frage, auf die das internationale Recht keine Antwort gibt.

Ein völkerrechtliches Problem kann überhaupt nur entstehen, wenn das früher okkupierte Gebiet eine völkerrechtlich fundierte und garantierte Autonomie erhält, und wenn die diese Autonomie regelnden Völkerrechtssätze auch Normen über den Finanzausgleich zwischen Gesamtstaat und autonomen Gebiet enthalten, auf deren Einhaltung die völkerrechtlichen Kontrahenten des Autonomie-Statuts einen völkerrechtlichen Anspruch haben.

Bei der Mannigfaltigkeit der Formen, die ein internationales Autonomie-Statut haben kann, und zugleich bei der Seltenheit völkerrechtlich fundierter und garantierter Autonomien ist es klar, daß sich allgemeingültige Rechtssätze nicht entwickeln konnten. Ist der die Frage

regelnde Text nicht klar oder strittig, so ist es notwendig zu untersuchen, zunächst einmal welchen Zweck und welche rechtliche und wirtschaftliche Natur die betreffende Okkupation hatte, sodann wie die Autonomie ausgestaltet ist, insbesondere, welche Grundsätze für die finanzielle Dotierung des autonomen Gebiets und für die Verteilung der dem autonomen Gebiet und dem Gesamtstaat gemeinsamen Einnahmen maßgebend sind.

Betrachtet man die wechselnden Formen und Normen, die in der wechselreichen Geschichte der Entstehung der Memelkonvention für die Lösung aller dieser Fragen aufgestellt, wieder verworfen und durch andere ersetzt worden sind, so wird man darin eine Bestätigung dafür finden, daß nur eine Untersuchung zum Ziele führen kann, welche den Zusammenhang der Spezialfrage der Okkupationslasten mit der allgemeinen Frage der Ausgestaltung der Autonomie, insbesondere der Ausstattung des autonomen Verbandes mit materiellen Aufgaben und finanziellen Einnahmen und zugleich die besondere Natur und Bedeutung der Besetzung im Auge behält.

2. Ausgangspunkt ist die Entscheidung der Botschafterkonferenz vom 16. Februar 1923, die der litauischen Regierung durch eine Kollektivnote der französischen, großbritannischen und italienischen Regierungen am 18. Februar 1923 übermittelt wurde (Litauisches Gelbbuch Bd. I S. 91 ff.).

In der Kollektivnote wird die litauische Regierung aufgefordert, den Empfang des Textes der Entscheidung zu bestätigen (»donner acte de cette communication«) und den alliierten Regierungen die Delegierten zu bezeichnen, welche die litauische Regierung nach Paris entsenden will, um das organische Statut des Memelgebiets auszuarbeiten und ein Abkommen zu schließen. Der Sinn und die Tragweite der Entscheidung vom 16. Februar 1923 ist von den Großmächten mehrfach klargestellt worden, eine Klarstellung, die bei der mangelhaften Fassung der Entscheidung, auch hinsichtlich ihrer rechtlichen Bedeutung, notwendig war.

Wenn es auch am Ende der sechs considérants der Präambel der Entscheidung heißt:

»Décident de transférer à la Lithuanie la souveraineté sur le territoire de Memel dans les conditions ci-après«
und wenn auch die sechste Bedingung so formuliert ist:

»Dès l'acceptation par la Lithuanie de la souveraineté sur le Territoire de Memel dans les conditions ci-dessus énoncées, élaboration à Paris par la Conférence des Ambassadeurs, avec le concours de représentants de la Lithuanie et du Territoire intéressé, d'un statut organique du Territoire de Memel, et conclusion avec la Lithuanie d'une convention en conformité de la présente décision«,

so sollte doch diese Entscheidung noch nicht die Souveränität über das Memelgebiet an Litauen übertragen, sondern nur die Bedingungen feststellen, unter denen die Übertragung später stattfinden sollte, und die erst in einem zu schließenden Abkommen konkretisiert werden mußten. So wird denn auch in der Kollektivnote vom 18. Februar nicht, wie das stets bei *souveränitätsübertragenden* Entscheidungen der Botschafterkonferenz geschehen ist, die litauische Regierung aufgefordert, die Entscheidung »anzunehmen«, sondern nur ihren »Empfang zu bestätigen« und Bevollmächtigte zu entsenden, in derselben Weise, wie das bei der Entscheidung der Botschafterkonferenz über Oberschlesien vom 20. Oktober 1922 geschehen war, die auch keinen Souveränitätsübergang aussprach, sondern nur die Bedingungen für den künftigen Souveränitätsübergang aufstellte.

So heißt es z. B. in dem Rapport adressé à la Conférence des Ambassadeurs par la Commission extraordinaire de Memel vom 6. März 1923:

»La décision communiquée par la Conférence des Ambassadeurs au Gouvernement de Kovno comme au Gouvernement memelois a bien spécifié les *conditions* auxquelles serait transférée la souveraineté de Memel à la Lithuanie, mais elle ne pouvait entrer dans toutes les précisions et c'est sur certaines d'entre elles que la Commission voudrait appeler l'attention de la Conférence.«

Der Überreichung der Kollektivnote war ein mehrfacher Notenwechsel zwischen den Großmächten und Litauen gefolgt. Die litauische Regierung hatte sich am 19. Februar darauf beschränkt, von dem Text Kenntnis zu nehmen und sich bezüglich der Entsendung von Delegierten hinhaltend verhalten (S. 93). Am 8. März bezeichnete sie die Entscheidung als »inacceptable« (S. 94). Am 10. März erklärte sie sich bereit, Delegierte zu entsenden für ein Abkommen »sur la base des principes de la décision« (S. 96). Die Botschafterkonferenz verlangte stärkere Bindungen der litauischen Regierung für die Pariser Verhandlungen, die nicht nur »sur la base des principes de la décision«, sondern »en conformité de la décision« stattfinden sollten: »Les discussions de Paris ne pourraient donc porter que sur les *modalités d'exécution* et non sur les principes eux-mêmes« (S. 98). Am 13. März endlich entschloß sich die litauische Regierung zu der Formel, daß sie

»enverra à Paris des délégués munis de pouvoirs nécessaires pour prêter leur concours à l'élaboration du Statut organique de Memel ainsi que pour conclure la Convention prévue en conformité de la décision du 16 février dont il accepte, sans réserve, les principes«.

Und am 14. März beschloß die Botschafterkonferenz, daß sie

»considère la déclaration de M. Galvanauskas du 13 mars comme une acceptation de la décision de la Conférence au sujet de Memel«. (S. 101).

In der am 24. März 1923 stattfindenden Sitzung der Kommission der Botschafterkonferenz für die Ausarbeitung eines Konventionsentwurfes wurde die Frage nochmals erörtert. Vor der Überreichung des Entwurfs der Botschafterkonferenz präziserte der Kommissionsvorsitzende Laroche die Rechtslage dahin:

»Par ailleurs, il tient à dissiper dès maintenant une équivoque qui semble exister dans l'esprit de M. Galvanauskas en ce qui concerne le droit de souveraineté des Puissances sur Memel. Les Puissances ont fait savoir à la Lithuanie que si elle acceptait certaines conditions, elles accepteraient de lui transférer leur droit de souveraineté sur Memel. Mais cette souveraineté *n'a pas été transférée*. Le transfert de souveraineté doit se faire *par une Convention* en bonne et due forme qui portera la signature des Etats intéressés, de la Lithuanie, par conséquent. Cette procédure est conforme à tous les usages internationaux. Elle a été employée pour le Slesvig, pour la Haute-Silésie et récemment pour la Galicie Orientale.«

Am 28. März 1923 schrieb Poincaré als Präsident der Botschafterkonferenz:

»Elle tient à répéter à la Délégation lithuanienne que la souveraineté sur le Territoire de Memel *n'a pas encore été transférée* à la Lithuanie et qu'elle ne le sera que lorsque la Convention actuellement à l'étude aura été signée et ratifiée par le Gouvernement lithuanien.«

Als dann später die Bemühungen der Botschafterkonferenz, sich mit der Litauischen Regierung über das Abkommen zu einigen, gescheitert waren, entschloß sich die Botschafterkonferenz, die Frage auf Grund des Artikels 11 Abs. 2 der Völkerbundssatzung dem Völkerbund vorzulegen. In der hierauf bezüglichen Entscheidung heißt es:

»Considérant que le Gouvernement lithuanien, à la date du 13 mars 1923, a déclaré formellement accepter la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 16 février 1923 qui prévoit les *conditions* auxquelles les Principales Puissances alliées entendent *subordonner le transfert* à la Lithuanie des droits et titres qu'elles tiennent de l'Allemagne en vertu dudit article 99, sur ledit territoire, communément désigné sous le nom de Territoire de Memel;

»Considérant que le Gouvernement lithuanien refuse d'accepter le projet de Convention, qui a été élaboré en exécution de la décision du 16 février 1923;

»Considérant que, tant que cette Convention n'est pas en vigueur, tous droits et titres sur le Territoire de Memel *continuent d'appartenir aux Puissances alliées*«.

Es ist danach klar, und es entspricht auch dem von der litauischen

Regierung gegenüber der Entscheidung vom 16. Februar 1923 eingenommenen, insbesondere in der Erklärung vom 13. März 1923 vertretenen Standpunkt, daß die Entscheidung nur die allgemein formulierten Bedingungen enthält, unter denen die Großmächte das ihnen von Deutschland abgetretene Memelgebiet auf Litauen übertragen wollen, und daß erst das auf dieser Grundlage geschlossene und von allen Beteiligten ratifizierte Memel-Abkommen die Realisierung dieser Bedingungen enthält und den Souveränitätsübergang vollzieht.

Gegenüber dem Memelabkommen darf daher auf die Entscheidung der Botschafterkonferenz vom 16. Februar 1923 nur in derselben Weise zurückgegriffen werden, wie gegenüber dem Genfer Abkommen über Oberschlesien auf die Entscheidung der Botschafterkonferenz vom 22. Oktober 1922. Das Memel-Abkommen, ebenso wie das Oberschlesien-Abkommen, stellen gegenüber den Entscheidungen der Botschafterkonferenz eine Art Novation dar, die von den vertragschließenden Staaten gerade bezüglich der Punkte der Entscheidungen der Botschafterkonferenz geschaffen wurde, über deren Auslegung Streit bestand. Jedenfalls muß bei einem Zurückgreifen auf die Entscheidung vom 16. Februar 1923 stets berücksichtigt werden, welche Veränderungen in der Ausgestaltung der Autonomie, insbesondere in bezug auf ihren Umfang und ihre finanzielle Dotierung, gegenüber den ersten Plänen der Botschafterkonferenz während der Verhandlungen vorgenommen worden sind.

3. Bezüglich der Okkupationslasten heißt es einerseits in der Entscheidung vom 16. Februar 1922 in Abs. 6 der *Präambel*.

»Considérant que, conformément à la pratique précédemment suivie pour les territoires déjà détachés de l'Allemagne, il est équitable de laisser à la charge du Territoire et de la Puissance cessionnaire ¹⁾ les frais auxquels ont donné lieu, à la suite de la renonciation de l'Allemagne à sa souveraineté, l'administration et l'occupation dudit territoire; qu'il convient d'assurer l'application des articles 254 et 256 du *Traité de Versailles* relatifs aux charges résultant pour les Puissances cessionnaires de l'acquisition de territoires détachés de l'Allemagne, décident de transférer à la Lithuanie la souveraineté sur le territoire de Memel dans les conditions ci-après:«

und andererseits in der Entscheidung selbst:

(4) »Remboursement par le Territoire de Memel, sous la garantie de la Lithuanie, des dépenses avancées au nom du chef de son administration et de son occupation et non encore recouvrées;

¹⁾ Der Text des litauischen Gelbbuchs, Bd. I, S. 92, enthält einen Druckfehler.

(5) »Transfert à la Lithuanie ou au Territoire de tous les biens et propriétés qui appartenaient à l'Empire ou autres Etats allemands sur ledit Territoire, la Lithuanie devant en son nom, et au nom du Territoire, assumer les charges prévues par les articles 254 et 256 du Traité de Versailles«.

Es kann nicht angenommen werden, daß die Botschafterkonferenz in derselben Entscheidung über dieselbe Frage etwas Verschiedenes sagen wollte. Gemäß Abs. 6 der Präambel wollte sie sich an die Praxis halten, die in früheren Fällen bezüglich der von Deutschland abgetrennten Gebiete angewendet worden ist; diese Praxis besagt aber nur etwas darüber, welcher Staat die Okkupationslasten zu zahlen hat, nämlich der, der das betreffende Gebiet endgültig erwirbt oder behält. Es handelt sich um eine Last, die dieser Staat mit dem Gebiet und für das Gebiet übernimmt. *Res transit cum onere suo*. Dieser Satz wird auch für den auf das Zessum zu verrechnenden Teil der allgemeinen Staatsschulden des abtretenden Staates verwendet; ohne daß darin liegt, daß diese Schulden bei der internen Lastenverteilung gerade von dem Zessum selbst zu tragen sind. In diesem Sinne hat auch die Botschafterkonferenz in Ziffer 5 bezüglich der allgemeinen Staatsschulden (Art. 254 des Vertrages von Versailles) entschieden.

Im übrigen findet die verschiedene Formulierung der Ziffer 4 und der Ziffer 5 ihre volle Erklärung in der Struktur und finanziellen Ausstattung, welche die Großmächte der Autonomie des Memel-Gebiets zu geben beabsichtigen. Denn in dem Entwurf der Botschafterkonferenz, der am 28. März 1923 der litauischen Delegation vorgelegt wurde (Gelbbuch Bd. I S. 121 ff.), gehören zu den autonomen Angelegenheiten (Art. 4) alle Steuern, die Zölle und die Ausbeutung der Güter des öffentlichen Eigentums. *Dieser reichen finanziellen Dotierung des Memelgebiets entsprach es, dem Memelgebiet auch die Besatzungskosten aufzuerlegen* (Art. 45, der wörtlich die Ziffer 4 der Entscheidung der Botschafterkonferenz reproduziert).

In der Erklärung, welche die litauische Regierung am 5. April 1923 zu diesem Entwurf machte, wurde die Zuweisung der Zölle und aller Steuern an das Memelgebiet kritisiert (Gelbbuch S. 133); und im litauischen Gegenentwurf wurden die Verbrauchsabgaben von der Zuweisung an das autonome Gebiet ausgenommen (S. 137) *und gleichzeitig der Art. 45 dahin geändert*, daß die litauische Regierung sich zur Erstattung der Okkupationskosten verpflichtet (S. 144). Bezüglich der Staatsgüter (Art. 256 des Vertrags von Versailles) und der Staatsschulden (Art. 254 des Vertrags von Versailles) schlägt die litauische Regierung vor, daß beide Lasten im Verhältnis der Zuteilung der Staatsgüter von der litauischen Regierung bzw. vom Memel-Gebiet zu tragen sind. Die Umwandlung des Rechtssatzes bezüglich der

Okkupationslasten von Ziffer 4 der Entscheidung der Botschafterkonferenz zu dem Art. 45 des litauischen Entwurfs, der im wesentlichen unverändert in das endgültige Memel-Abkommen übergegangen ist, hat also ihren guten Sinn und macht deutlich, daß sie mit einer von der litauischen Regierung gewollten Strukturveränderung der Autonomie in engstem Zusammenhang steht.

4. Am 13. April 1923 hat in einer Unterkommission eine Beratung über den litauischen Entwurf stattgefunden. Die finanzielle Dotierung des autonomen Gebiets nur mit den direkten und indirekten Steuern unter Ausschluß der Zölle und der Verbrauchabgaben wurde von den Großmächten akzeptiert (Gelbbuch S. 147). Die wegen dieser Herausnahme der Zölle und der Verbrauchsabgabe aus der finanziellen Ausstattung des autonomen Gebiets von den Alliierten für nötig erachteten Garantien zu gunsten des Memel-Gebiets (Art. C und E) wurden jedoch von der litauischen Delegation ebenso abgelehnt, wie der von den Alliierten vorgeschlagene neue Artikel D, der die Verteilung der Zolleinnahmen zwischen der litauischen Regierung und dem Memel-Gebiet regeln sollte, ein Artikel, der den Finanzausgleich regelt und die Keimzelle des Art. 35 des endgültigen Memelstatuts geworden ist. Art. 38 und 45 des litauischen Entwurfs *über Staatsgüter, Staatsschulden und Okkupationslasten blieben unverändert.*

Der nunmehr von der Botschafterkonferenz ausgearbeitete Entwurf vom 13. Juli 1923 nimmt dem Memel-Gebiet außer den Zöllen und Verbrauchsabgaben auch noch die Akzise (S. 184). Art. 36⁴ bringt eine neue Formulierung für den Finanzausgleich. Bezüglich der Staatsgüter, Staatsschulden und Okkupationskosten bleibt es im wesentlichen bei den bisherigen Vorschlägen.

Es wird nur neu hinzugefügt eine Hypothek auf den Staatsgütern zur Sicherung der Forderungen der Reparationskommission aus Art. 254 und 256, also eine Hypothek, die sowohl auf den der litauischen Regierung wie den dem Memel-Gebiet zuzuweisenden Gütern lasten soll. Dagegen wird zur Sicherung der Bezahlung der Okkupationskosten in Art. 38⁵ vorgeschlagen:

»Le produit des douanes de la République lithuanienne est affecté en premier lieu au remboursement des dépenses visées à l'article 38ter, et pour le solde à l'exécution des obligations assumées par la Lithuanie aux termes de l'article 38 bis.«

Im Gegensatz zu den Lasten aus Art. 254 und 256 sollen, also für die Okkupationslasten nur die der litauischen Regierung zustehenden Zollerträge verwendet werden.

5. In dem neuen litauischen Gegenentwurf werden die beiden Artikel 38⁴ und 5 abgelehnt und ein Vorschlag bezüglich des Finanzausgleiches gemacht, der dahin geht:

»Dans le délai d'un mois à partir de la mise en vigueur de la présente Convention, des négociations auront lieu entre le Gouvernement lithuanien et les autorités de Memel afin de fixer le montant de la contribution à verser audit Territoire par la Caisse de l'Etat lithuanien. Il sera tenu compte dans la détermination de ce montant des dépenses et des recettes passées à l'Etat du fait de l'Union du Territoire de Memel avec la Lithuanie, ainsi que des besoins financiers du Territoire et de charges grevant ses contribuables.«

Diese litauischen Forderungen werden wieder von den Alliierten abgelehnt (S. 207).

Der litauische Gegenentwurf vom 23. Juli 1923 nähert sich in dem Artikel 20^{bis} in der Frage des Finanzausgleichs den alliierten Vorschlägen (S. 214), verlangt aber in Art. 38^{bis} bezüglich der Lasten aus Art. 254 und 256 eine Berücksichtigung der Schäden, die Litauen durch den Krieg erlitten hat (S. 217/18).

In dem Schlußentwurf der Pariser Verhandlungen vom 27. Juli 1923, der dem Völkerbund übersandt wurde, wird an der Hypothek auf den Staatsgütern und an der *Sicherung der Okkupationslasten durch die litauischen Zolleinnahmen festgehalten* (Art. 52 und 53 des Entwurfs; Gelbbuch S. 245).

Die litauische Regierung machte am 21. September 1923 eine Denkschrift zu diesem Entwurf, in der sie die einzelnen Punkte der Entscheidung der Botschafterkonferenz vom 16. Februar 1923 durchgeht, um sie mit dem Entwurf zu vergleichen und dazu Stellung zu nehmen. Zu Ziffer 4 und 5 der Entscheidung vom 16. Februar heißt es in dieser Denkschrift:

»Point 4 de la décision du 16 février.

»Remboursement par le Territoire de Memel, sous la garantie de la Lithuanie, des dépenses avancées au nom du chef de son administration et de son occupation et non encore recouvrées.

Le Gouvernement lithuanien accepte le principe posé par l'article 5 du projet de la Conférence. Toutefois, il réserve expressément la question du montant de ces frais qui ne lui ont pas été notifiés, ainsi que celles des délais dans lesquels devra s'effectuer le remboursement. En outre, il croit pouvoir s'attendre à ce que les sommes qu' il sera obligé de verser de ce chef soient fixées par une Commission spéciale, avec participation de délégués lithuaniens, qui aura à prendre en considération la capacité de payement de la Lithuanie.

Le Gouvernement lithuanien déclare en même temps qu'il lui est impossible de souscrire aux dispositions contenues dans l'article 53 du Projet de la Convention affectant le produit des douanes de la République en premier lieu au remboursement

des dépenses visées à l'article 51 et au surplus à l'exécution des obligations assumées par la Lithuanie aux termes de l'article 50. Un tel gage n'étant pas prévu par le point 4 de la Décision du 16 février, le Gouvernement lithuanien ne se considère pas obligé à sa constitution.

Point 5 de la Décision du 16 février.

Transfert à la Lithuanie ou au Territoire de tous les biens et propriétés qui appartenaient à l'Empire ou aux autres Etats allemands sur ledit Territoire, la Lithuanie devant en son nom et au nom du Territoire assumer les charges prévues par les articles 254 et 256 du Traité de Versailles.

Le Gouvernement lithuanien est prêt à accepter, en conformité de l'article 50 du Projet de la Conférence, les obligations qui résultent, pour les Puissances cessionnaires de territoires allemands, des articles 254 et 256 du Traité de Versailles. Il subordonne cependant cette acceptation à la condition que la Lithuanie bénéficie, en ce qui concerne l'évaluation des biens ainsi que les modes et les délais de paiement, des mêmes facilités et privilèges que ceux qui seront accordés à toute autre Puissance, cessionnaire des territoires allemands, à l'exception toutefois de la France et de la Belgique.»

Hieraus geht mit aller Deutlichkeit hervor, sowohl, daß die litauische Regierung trotz der Formel der Entscheidung der Botschafterkonferenz den Art. 51 akzeptiert, als auch daß sie die Okkupationslasten als von *ihr und nicht dem Memelgebiet* zu tragen ansieht: verlangt sie doch die Berücksichtigung *ihrer* Zahlungsfähigkeit.

5. An diesem Standpunkt hat die litauische Regierung auch vor dem Völkerbund festgehalten. So heißt es in dem litauischen Memorandum vom 24. November 1923 (Gelbbuch Bd. II S. 22):

»En se conformant à la résolution de la Conférence des Ambassadeurs du 16 février, le Gouvernement lithuanien a accepté, en principe, le remboursement des frais d'occupation et d'administration non recouverts encore. Cependant, il croit pouvoir s'attendre à ce que les sommes qu'il aura à verser de ce chef, ainsi que les délais de paiement, seront fixés par une Commission spéciale avec participation de délégués lithuaniens et que cette Commission aura à prendre en considération les dévastations et pertes subies par la Lithuanie, principal théâtre des opérations militaires en Europe orientale.

La Conférence des Ambassadeurs exige, en outre, que le produit des douanes de la République lithuanienne soit affecté en premier lieu au remboursement des dépenses indiquées à l'art. 51 (Frais d'occupation et d'administration) et, pour le

surplus, à l'exécution des obligations assumées par la Lithuanie aux termes de l'article 50 (Dette allemande et réparations).

Le Gouvernement lithuanien, toujours soucieux de faire honneur à ses engagements, ne saurait admettre qu'un gage prélevé sur les recettes des douanes serve de garantie aux paiements qu'il a assumés. D'autre part, on ne trouverait, dans la décision du 16 février, aucune indication qui pourrait justifier la mesure proposée par la Conférence.»

Wie in dem Memorandum vom 21. September 1923 die Zahlungsfähigkeit Litauens, hat die hier geforderte *Rücksicht auf die litauischen Kriegsschäden* nur Sinn, wenn die Okkupationslasten von der litauischen Regierung und nicht vom Memelgebiet zu tragen sind.

Die Gegenbemerkungen der Botschafterkonferenz vom 4. Februar 1924 lehnen wiederum diese litauischen Forderungen ab: (Gelbbuch Bd. II S. 77).

»La Lithuanie n'est pas fondée non plus à poser des conditions concernant le remboursement des frais de l'administration et de l'occupation alliées à Memel; elle demande, cependant, que soit défalquée de ces frais la valeur des dommages subis au cours de la guerre par les territoires maintenant lithuaniens. Une telle réserve et une telle demande ne peuvent se justifier; si la Lithuanie estimait avoir à présenter des réclamations pour dommages de guerre, c'est à l'Allemagne qu'elle devait s'adresser. La demande lithuanienne tend donc en réalité à faire supporter par les Puissances alliées les dommages causés en Lithuanie par les armées allemandes. La Conférence ne saurait évidemment accepter aucune clause de ce genre. D'ailleurs, il y a lieu de noter que la garnison de Memel n'a jamais été nombreuse et que les frais d'administration ont été également peu importants«.

Der Völkerbund hat dann den Absatz 2 zu dem die Frage der Okkupationslasten regelnden endgültigen Art. 4 des Memel-Abkommens eingefügt, um Litauen wegen der Höhe und der Zahlungsfristen zu beruhigen; er lautet:

»Le montant exact des frais imputables à la Lithuanie, ainsi que les modalités et les délais de paiement, seront fixés par une commission composée d'un représentant désigné par les Puissances et d'un représentant désigné par la Lithuanie. Au cas où cette commission ne pourrait aboutir à un accord, elle s'adressera au président de la Commission économique et financière de la Société des Nations, qui désignera un arbitre«.

Dieser Absatz ist eine charakteristische Bestätigung dafür, daß die litauische Regierung verpflichtet ist, diese Kosten zu tragen, da ja in die hier vorgesehene Kommission kein Vertreter des Memelgebiets,

sondern nur ein Vertreter der litauischen Regierung entsandt werden soll. Bezüglich der Bedeutung und der Zuständigkeit dieser Kommission vergleiche den Bericht der Memel-Kommission des Völkerbundsrats, Gelbbuch Bd. II S. 84, und das Protokoll der Ratssitzung vom 14. März 1924, Gelbbuch Bd. II, S. 123/24.

6. Nach dieser Entstehungsgeschichte kann nicht daran gezweifelt werden, daß es die Absicht beider kontrahierenden Teile der Memelkonvention war, daß im Hinblick auf die im Abkommen vorgesehene, den litauischen Vorschlägen entsprechende finanzielle Dotierung des Memelgebiets nicht dies Gebiet, sondern die litauische Regierung die Okkupationslasten tragen sollte, daß also die Formulierung des Art. 4 der Memelkonvention, sowohl in ihrer Abweichung von der Formulierung der Ziffer 4 der Entscheidung der Botschafterkonferenz vom 16. Februar 1923, wie in ihrer Abweichung von der Formulierung der Art. 5 bis 7 bezüglich der Staatsgüter und Staatsschulden beabsichtigt war.

7. Es ist ferner klar, daß die Okkupationslasten nicht unter die Ziffer 2 des Art. 35 des Memelstatuts über den Finanzausgleich fallen sollten. War doch die Entstehungsgeschichte dieses Artikels die, daß zunächst die Alliierten am 13. April 1923 einen Artikel D vorgeschlagen hatten (Gelbbuch Bd. I S. 157):

„Dans le délai d'un mois à partir de la mise en vigueur de la présente Convention, des négociations auront lieu entre le Gouvernement lithuanien et les autorités de Memel afin de fixer le pourcentage de recettes douanières nettes devant être attribuées audit territoire. Ce pourcentage sera déterminé en tenant compte de la valeur moyenne au cours des deux dernières années, des importations et des exportations par tête d'habitant respectivement en Lithuanie et dans le Territoire de Memel«,

daß sodann der erste litauische Gegenvorschlag lautete (Gelbbuch S. 199):

„Dans le délai d'un mois à partir de la mise en vigueur de la présente Convention, des négociations auront lieu entre le Gouvernement lithuanien et les autorités de Memel afin de fixer le montant de la contribution à verser audit Territoire par la Caisse de l'Etat lithuanien. Il sera tenu compte dans la détermination de ce montant des dépenses et des recettes passées à l'Etat du fait de l'Union du Territoire de Memel avec la Lithuanie, ainsi que des besoins financiers du Territoire et des charges grevant ses contribuables«,

daß der zweite litauische Vorschlag lautete (Gelbbuch S. 214):

„Dans un délai d'un mois à partir de la mise en vigueur de la présente Convention, des négociations auront lieu entre le Gouvernement lithuanien et les pouvoirs locaux de Memel, afin de fixer le pourcentage du produit net des droits de douane, des droits d'accise et des taxes de consommation qui devra être attribué au

Territoire de Memel. Ce pourcentage sera déterminé en tenant compte :

1° De la valeur moyenne des importations et des exportations par tête d'habitant, respectivement dans le Territoire de Memel et dans les autres parties de la Lithuanie pendant les années 1921 et 1922;

2° Des dépenses passées à l'Etat lithuanien du fait de l'union du Territoire de Memel avec la Lithuanie;

3° De charges grevant les contribuables dans le Territoire de Memel et dans les autres parties de la Lithuanie.

Le pourcentage ainsi établi pourra être révisé par le Gouvernement lithuanien d'accord avec les pouvoirs locaux du Territoire de Memel«

und daß endlich die von beiden Teilen akzeptierte Schlußfassung der Pariser Verhandlungen dahin ging (Gelbbuch S. 261):

»Dans le délai d'un mois à partir de la mise en vigueur de la présente Convention, des négociations auront lieu entre le Gouvernement lithuanien et les pouvoirs locaux du Territoire de Memel à l'effet de fixer le pourcentage du produit net des droits de douane, des droits d'accise et des taxes de consommation, qui devra être attribué au Territoire de Memel. Ce pourcentage sera déterminé en tenant compte :

1° de la valeur moyenne des importations et des exportations par tête d'habitant respectivement dans le Territoire de Memel et dans les autres parties de la Lithuanie pendant les années 1921 et 1922;

2° Des recettes et des dépenses supplémentaires que comporte pour l'Etat lithuanien le transfert de la souveraineté du Territoire de Memel à la Lithuanie.

Le pourcentage ainsi établi pourra être révisé par le Gouvernement lithuanien d'accord avec les pouvoirs locaux du Territoire de Memel.«

Trotzdem also diese Fassung bereits feststand, hat die litauische Regierung für die Bezahlung der Okkupationslasten die Berücksichtigung ihrer Zahlungsfähigkeit, bzw. ihrer das Memelgebiet nichts angehenden *Kriegsschäden* gefordert und ist bestimmt worden, daß in die in Art. 4 Abs. 2 der Memelkonvention vorgesehene Kommission nur ein Vertreter der litauischen Regierung entsandt werden soll.

8. Die Richtigkeit dieses Ergebnisses wird durch folgende Erwägungen unterstützt.

Das, worauf es den Großmächten ankam, war, daß die Okkupationslasten nicht von ihnen getragen werden sollten, wobei die Frage der internen Verteilung zwischen der litauischen Regierung und dem Memel-

gebiet für sie eine sekundäre Rolle spielte. Die Okkupation verfolgte den doppelten Zweck, für die Sicherheit und Ordnung im Memelgebiet zu sorgen und als Treuhänder für den noch unbekanntem endgültigen Erwerber zu dienen. Die allgemeinen Verwaltungskosten wurden während der Besetzung im wesentlichen aus den Einkünften des Memelgebiets gedeckt, ja es wurden sogar Überschüsse erzielt, die vor allem in den Hafen investiert wurden. Die von der Botschafterkonferenz entsandte Sonderkommission sagt hierzu in ihrem Bericht vom 6. März 1923 (Gelbbuch Bd. I S. 108):

»Grâce à l'administration très sage des Alliés, le Territoire a eu cette rare fortune de pouvoir non seulement équilibrer son budget, mais encore obtenir des excédents qui lui ont permis de procéder à d'importants travaux d'approfondissement, d'aménagement, d'agrandissement du port de Memel.«

In den »Observations« der Botschafterkonferenz zu dem litauischen Memorandum vom 24. November 1923, welche der Präsident der Botschafterkonferenz am 4. Februar 1924 an das Generalsekretariat des Völkerbunds sandte, heißt es (Gelbbuch Bd. II S. 72):

»L'Administration interalliée ne pouvait pratiquer une politique contraire aux intérêts les plus immédiats d'un pays de transit; elle s'est efforcée de développer de toutes manières les relations commerciales de Memel; elle n'a perçu d'autres taxes douanières que celles qui étaient indispensables pour assurer l'équilibre budgétaire et le Territoire a connu, grâce à ce régime, une prospérité croissante. Dès l'année 1922, la situation financière était assez favorable pour que le territoire pût subvenir aux frais de l'administration interalliée et envisager une participation aux dépenses d'occupation militaire. Il est vrai que, au cours de l'année 1922, cette situation s'est modifiée; Memel a connu alors une crise économique, mais, de cette crise, la Lithuanie a, en grande partie, la responsabilité. C'est le Gouvernement lithuanien qui, en fermant la frontière entre la Lithuanie et Memel, en arrêtant le flottage des bois sur le Niémen, sous prétexte que la Lithuanie était en état de guerre avec la Pologne, a porté un coup très rude aux industries du bois dans le Territoire, obligeant, par exemple, les importateurs à acheminer via Tilsit les bois achetés dans la région de Grodno, sous peine de paralyser complètement les nombreuses scieries du Territoire.«

Im Hinblick auf die Investitionen aus den Mitteln des Memelgebiets und im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der litauischen Regierung für einen Rückgang der memelländischen Einnahmen seit 1922 erscheint es begreiflich und gerechtfertigt, daß, abgesehen von der Regelung des Finanzausgleichs, der litauischen Regierung als der endgültigen Erwerberin des Memelgebiets, für welche die Okkupationsmächte als Treu-

händer gehandelt haben, und nicht dem Memelgebiet die Okkupationslasten auferlegt worden sind.

II.

Eine Untersuchung darüber, wer im Verhältnis zwischen Litauen und dem Memelgebiet die Militärrentenlast zu tragen hat, muß von der Natur dieser Last ausgehen. Die finanziellen Lasten, die bei einem Gebietsübergang in Betracht kommen, sind die »Dette publique générale«, die »Dette locale« und die »Dette viagère«.

Die »Dettes publiques générales« sind Schulden, die der abtretende Staat für allgemeine Staatszwecke kontrahiert hat und für die sein gesamtes Staatsgebiet mit allen seinen wirtschaftlichen Kräften haftete. Nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts hat, sofern der Zessionsvertrag nicht ausdrücklich Abweichendes bestimmt, der Erwerberstaat einen verhältnismäßigen Anteil, der nach verschiedenen Gesichtspunkten errechnet werden kann, zu übernehmen. So ist auch die grundsätzlich im Versailler Vertrag wie in den anderen Friedensverträgen befolgte Norm: vgl. Art. 254. Die Absätze 2 und 3 übertragen der Reparationskommission die Art der Berechnung dieses Anteils. Art. 255 faßt die aus besonderen politischen Gründen veranlaßten und darum ausdrücklich normierten Abweichungen von diesem Grundsatz zusammen.

Von der »Dette locale«, d. h. den Schulden, die so ausschließlich für das abgetretene Gebiet kontrahiert worden sind, daß sie auch ausschließlich aus seinen Hilfsmitteln zu decken sind, spricht der Versailler Vertrag nicht ausdrücklich. Es ergibt sich aber aus der Natur der Sache, und im übrigen aus dem Notenwechsel zwischen der Friedenskonferenz und der Deutschen Delegation, daß der Versailler Vertrag von dem allgemein anerkannten und darum einer ausdrücklichen Regelung nicht bedürftigen Grundsatz ausgegangen ist, daß der Erwerberstaat sie übernehmen muß. Obgleich gemäß Art. 55 und 255 Ziffer 1 Frankreich für den Erwerb von Elsaß-Lothringen keinen Anteil an der »Dette Publique« zu übernehmen braucht, heißt es in der Note der Friedenskonferenz vom 16. Juni 1919:

»En ce qui concerne la dette locale d'Alsace et de Lorraine et des établissements publics d'Alsace et de Lorraine avant le 1^{er} août 1914, les Puissances alliées et associées ont toujours été d'accord pour entendre que la France en acceptait la charge.«

und die Note vom 21. Juni 1919 wiederholt diesen Satz und fügt hinzu:

»Or, l'article 55 combiné avec l'article 255 du Traité est relatif aux dettes publiques de l'Empire et des Etats allemands et aucune clause n'exempte la France du paiement de la dette locale d'Alsace-Lorraine. Il n'y a donc aucune divergence entre le memorandum et le Traité.«

Was die Übernahme der »Dette viagère« betrifft, d. h. der Beamtenpensions- und Militärrentenlast, so ist sie grundsätzlich, (d. h. soweit keine besonderen Pensionskassen bestehen, die zwischen dem Zederten und dem Zessionar zu teilen wären) sondern wie in Deutschland die Pensionen und Renten aus allgemeinen jährlichen Budgetmitteln gezahlt werden, ebenso zu behandeln, wie die »Dette publique générale.« Der Satz, daß der Erwerberstaat die »Dette viagère« grundsätzlich zu übernehmen hat, wird durch eine lückenlose Staatenpraxis des 19. Jahrhunderts bestätigt: »Ces droits restent acquis à leurs titulaires et seront acquittés à l'avenir par le nouveau gouvernement«, um den Ausdruck zahlreicher Verträge des 19. Jahrhunderts zu gebrauchen.

Dieser Satz ist in der Tat in der Natur der Sache begründet: wer über die Steuerquellen verfügt, muß auch mit den Pflichten belastet werden, die aus diesen Steuerquellen zu bestreiten sind. Unter der Herrschaft des abtretenden Staates hat nicht der abgetretene Gebietsteil, sondern der Gesamtstaat die »Dette viagère« getragen; dem entspricht es, daß auch der Erwerberstaat als solcher diese Last übernimmt. Soweit es sich um reine Lokalbeamte handelt, wird die Last von den abgetretenen Kommunen und Kommunalverbänden weiter getragen. Gerade aber bei der Militärrentenlast ist es deutlich, daß es sich um Renten für Dienste handelt, die nicht gerade dem Zessum, sondern dem bisherigen Gesamtstaate geleistet worden sind, die daher nicht als »Dette locale« angesehen und so auch nicht nach der Zession allein auf das Zessum abgewälzt werden können. Von diesem Grundsatz ist auch der Versailler Vertrag, wie die übrigen Friedensverträge, ausgegangen, indem er den Übergang der »Dette viagère« auf den Erwerberstaat als selbstverständlich voraussetzt und nur, ähnlich wie bei der »Dette publique« générale, für Elsaß-Lothringen die besondere Ausnahmenorm des Art. 62 ausdrücklich aufstellt.

Kann so an der Pflicht Litauens, die Militärrentenlast zu übernehmen, nicht gezweifelt werden, so ist die einzige Frage, die zu lösen ist, die, nach welchen Grundsätzen diese Last zwischen litauischer Regierung und Memelgebiet entsprechend der Struktur und der finanziellen Dotierung der Autonomie zu teilen ist.

Es ergibt sich aus der vorstehenden Erörterung über die rechtliche und wirtschaftliche Natur der drei Lasten, daß die »Dette viagère«, insbesondere die Militärrentenlast, nach denselben Grundsätzen behandelt wird und der Natur der Sache nach behandelt werden muß, wie die »Dette publique générale«. Damit ist für die Verteilungsfrage ein fester Boden gefunden. Denn ebenso wie der Art. 4 des Memelabkommens für die Okkupationslasten, stellen die Art. 6 ff. Grundsätze für die Verteilung der Lasten aus Art. 254 und 256 auf. Die »Dette publique générale« soll in demselben Verhältnis zwischen litauischer Regierung

und Memelgebiet verteilt werden, in dem die ehemaligen deutschen Staatsgüter auf beide verteilt werden. Dieser Grundsatz dürfte auch der Billigkeit entsprechen. Ist doch die Verteilung der Staatsgüter zwischen litauischer Regierung und Memelgebiet abhängig von der Aufteilung der Aufgaben zwischen ihnen. Während ursprünglich nur Post- und Eisenbahnverwaltung aus dem Autonomiebereiche herausfielen und demgemäß alle diesen Verwaltungszweigen nicht gewidmeten Staatsgüter dem Memelgebiet überlassen werden sollten, ist mit der Einengung des Autonomiebereichs während der Pariser Verhandlungen auch ein größerer Teil der ehemaligen deutschen Staatsgüter auf die litauische Regierung übergegangen. Demgemäß mußte und durfte billigerweise auch der von der litauischen Regierung zu übernehmende Anteil der »Dette publique générale« größer werden.

Ebenso wie bei der in Art. 4 geregelten Frage der Okkupationslast, handelt es sich in den Artikeln 5 ff. um eine besondere Normierung der Verteilung besonderer Lasten, die unabhängig von der allgemeinen Norm des normalen Finanzausgleichs in Art. 35 des Memelstatuts erfolgt ist. Beide Normierungen sind in die Memelkonvention selbst aufgenommen worden, nicht nur weil die Alliierten selbst an ihnen interessiert waren, sondern auch wegen ihrer besonderen und außerordentlichen Natur. Handelt es sich doch um einmalige bzw. um besondere, in jedem Jahr geringer werdende Zahlungen, die aus dem Rahmen des normalen Finanzausgleichs zwischen litauischer Regierung und Memelgebiet völlig herausfallen.

Da nun nach allgemeinen Grundsätzen die »Dette viagère« ebenso zu behandeln ist wie die »Dette publique générale«, so ergibt sich daraus, daß auch die Pensions- und Rentenlast in demselben Verhältnis zwischen Litauen und Memelgebiet zu verteilen ist, wie die Staatsgüter an jene bzw. an dies fallen. Wenn auch infolge der Regelung der Reparationsfrage durch die Haager Abkommen die Konten der Reparationskommission geschlossen sind und demgemäß Zahlungen aus dem Titel Art. 254 und 256 weder von Litauen noch auch von einigen anderen Erwerberstaaten deutscher Gebietsteile tatsächlich erfolgt sind, so bildet doch die Regelung der Staatsschuldenverteilung durch die Memelkonvention eine Norm, die für die Berechnung der Verteilung der »Dette viagère« zwischen litauischer Regierung und Memelgebiet von Bedeutung geblieben ist.

Über diese Lösung der Frage kann die litauische Regierung umso weniger Anlaß haben sich zu beschweren, als einerseits die Verteilung der Staatsgüter auf ihre Wünsche nach einer Verringerung des Autonomiebereichs zurückzuführen ist, und als andererseits gerade das Militärwesen, das auch die Militärrentenlast umfaßt, zur Zuständigkeit nicht des Memelgebiets, sondern der litauischen Regierung gehört.