

PACTA SUNT SERVANDA

ofwel enige opmerkingen over de confiscatie van de landerijen van Fürst zu Salm-Salm

Inleiding

Nickolaus Fürst zu Salm-Salm was eigenaar van vierhonderdvijftig hectare land gelegen te Voorst, bij Gendringen. Gendringen ligt in de Achterhoek aan de grens met Duitsland. De landerijen van Fürst zu Salm-Salm te Voorst zijn evenals Schiermonnikoog en Huis Doorn na de oorlog als vijandelijk vermogen door de Nederlandse staat geconfisqueerd. Het vijandelijke vermogen, dat wil zeggen eigendom van Duitse onderdanen hier te lande, ging na de bevrijding op grond van artikel 3 Besluit Vijandelijk Vermogen (BVV) van rechtswege in eigendom over op de Nederlandse staat.¹ Dit besluit was door de regering te Londen in 1944 vastgesteld. Het geconfisqueerde vermogen diende als reparatiebetaling voor de door Duitsland in Nederland berokkende oorlogsschade. Vele voormalige eigenaren spanden na de oorlog een procedure aan tegen de Nederlandse staat waarin zij trachtten hun goederen terug te krijgen. Hiervoor was in het genoemde besluit een speciale rechtsgang in het leven geroepen. De Duitser kon bij het Nederlands Beheersinstituut, dat de goederen beheerde, een verzoek tot ontvijanding indienen. Ontvijanding leidde tot teruggave van het vermogen. Hij kwam voor ontvijanding en teruggave van de eigendom in aanmerking indien hij kon aantonen dat hij zich voldoende had ingezet voor de geallieerde zaak. Werde het verzoek afgewezen, dan kon hij hoger beroep aantekenen bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. De voormalige eigenaren van Schiermonnikoog en Huis Doorn, respectievelijk B.E. Graf von Bernstorff en Wilhelm, de kroonprins van Pruisen, hebben tevergeefs deze rechtsgang gevolgd.

De zaak Salm-Salm nu is in deze zin bijzonder omdat Fürst zu Salm-Salm niet alleen de gang naar het Beheersinstituut en de afdeling rechtspraak maakte, maar ook een proces voor de burgerlijke rechter begon. Zo stelde hij de revindicatie in tegen de Nederlandse staat en eiste hij subsidiair schadevergoeding omdat de staat wanprestatie zou hebben gepleegd. Hij beriep zich onder meer op de Slotakte van het Congres van Wenen van 1815, waartoe Nederland was toegetreden en waarbij zijn familie de onschendbaarheid van eigendom was toegezegd. Om deze reden zou het BVV niet van toepassing zijn. In tegenstelling tot de andere eigenaren die hun vermogen aan de Nederlandse staat hadden verloren bracht hij volkenrechtelijke argumenten te berde. Zijn vordering was dus 'één dier betrekkelijk zeldzame privaatrechtelijke vorderingen, die haar rechtsgrondslag vinden in een volkenrechtelijke overeenkomst.'²

¹ Staatsblad 1940-1945, E 133.

² Beroepschrift van Fürst zu Salm-Salm aan de afdeling rechtspraak Den Haag, 22 maart 1951, 10. Nationaal Archief (NA), archief Afdeling Rechtspraak van de Raad voor het

1 Fürst zu Salm-Salm en het Congres van Wenen.

We schrijven het jaar 1814. Op het Congres van Wenen wordt de kaart van Europa verdeeld. Terwijl uit het gebied van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden en dat van de voormalige Oostenrijkse Nederlanden het Koninkrijk der Nederlanden herrees, werd aan een groot aantal kleine soevereine vorsten, waaronder Constantin Fürst zu Salm-Salm, de soevereiniteit ontnomen. Salm-Salm was sinds 1806 soeverein geweest in de gebieden die gelegen waren in het Bisdom Münster, in de huidige deelstaat Nordrhein-Westfalen. Genoemde gebieden had hij in 1803 bij de ‘Reichsdeputationshauptschluss’ door het Heilige Roomse Rijk ter compensatie toegewezen gekregen nadat hij bij de Vrede van Lunéville in 1801 zijn eigendommen aan de linkerzijde van de Rijn aan Frankrijk had verloren.³ Het aldus nieuw gevormde vorstendom Salm-Salm werd in 1810 met Frankrijk verenigd. In 1814 moest Frankrijk bij de Vrede van Parijs het gebied van het voormalige vorstendom Salm-Salm weer opgeven.

Bij het Congres van Wenen werd de Duitse Bond opgericht. Mede vanwege de Duitse Bond werd aan vele vorsten de soevereiniteit ontnomen omdat deze Bond anders niet tot stand kon komen, hetgeen voorwaarde was voor de als één geheel samenhangende nieuwe organisatie van Europa, hetgeen op zijn beurt weer voorwaarde was voor de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden. Het vorstendom Salm-Salm werd door middel van de Koning van Pruisen in de Duitse Bond opgenomen. In de Slotakte van Wenen van 9 juni 1815 werd deze mediatisatie en inlijving bij Pruisen vastgelegd.⁴ Als tegenprestatie werden aan de gemediatiseerde vorsten bijzondere rechten toegekend, zoals

Rechtsherstel (ARRvR), inv. nr 317 en 223 (dossier nr R. 18.028)

³ Fürst zu Salm-Salm had tot 1803 altijd onmiddellijk onder de Keizer van het Heilige Roomse Rijk gestaan. De ‘Reichsunmittelbarkeit’ betekende praktisch dat hij soeverein was. Op grond van de ‘Reichsdeputationshauptschluss’ werd de band met de keizer doorgesneden en werd Salm-Salm evenals andere vorsten onder de macht van een andere grote vorst gebracht: de koning van Pruisen. Door middel van deze vorst was hij aan de keizer onderhorig totdat Napoleon in 1806 door de oprichting van de Rijnbond het Heilige Roomse Rijk geruisloos ten val bracht. De leden der Rijnbond, onder wie Salm-Salm, werden soeverein verklaard en de vorsten erkenden *de jure* het gezag van de keizer niet langer boven zich. J.H.A. Lokin/W.J. Zwolve, *Hoofdstukken uit de Europese Codificatiegeschiedenis*, Den Haag 2006, 237.

⁴ Art. 24 Slotakte: S.M. Le Roi de Prusse réunira à sa monarchie en Allemagne, en deçà du Rhin, pour être possédés par elle et ses successeurs, en toute propriété et souveraineté, les pays suivants, savoir: (...) Les districts médiatisés spécifiés à l’article 43. Art. 43 Slotakte: Les districts médiatisés suivants, savoir: les possessions que les Princes de Salm-Salm et Salm-Kyrbourg, (...) ont obtenues par le recès principal de la députation extraordinaire de l’Empire du 25 février 1803, dans l’ancien cercle de Westphalie, ainsi que les seigneuries d’Anholt (...), seront placés dans les relations avec la monarchie Prussienne dans les relations que la constitution fédérative de l’Allemagne réglera pour les territoires médiatisés. J.L. Klüber, *Acten des Wiener Congresses 1814/1815*, VI, Erlangen 1816, 34, 50. Zie ook: beroepschrift (noot 2), 12-13. Vgl. D. van Krugten, *Fürstlich Salm-Salm’sches und Fürstlich Salm-Horstmar’sches gemeinschaftliches Archiv in der Wasserburg Anholt*, II, Isselburg-Anholt 1992, XIII.

PACTA SUNT SERVANDA

de onaantastbaarheid van eigendom. Deze rechten werden onder het hoofdstuk 'Besondere Bestimmungen' in de Duitse Bondsakte, het verdrag tot oprichting van de Duitse Bond, opgenomen. Artikel 14 lid c van de Bondsakte bepaalt het volgende:

'Es sollen ihnen überhaupt in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen alle diejenigen Rechte und Vorzüge zugesichert werden oder bleiben, welche aus ihrem Eigenthum und dessen ungestörten Genusse herrühren, und nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechte gehören.'⁵

De Bondsakte bevatte tevens de Grondwet van de Duitse Bond. Deze Bondsakte - inclusief de 'Besondere Bestimmungen' - werd geïncorporeerd in de Slotakte van Wenen, om de verknochtheid met de Weense verdragen uit te drukken. Artikel 64 van de Slotakte van Wenen luidt als volgt:

'Les articles compris sous le titre de dispositions particulières dans l'Acte de la Confédération Germanique (...), auront la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés ici.'⁶

De onaantastbaarheid van eigendom was nu ook door de Slotakte van het Congres van Wenen gegarandeerd.

De voormalig 'Reichsständisch' geweest zijnde landsvorsten zagen zich overigens gedwongen voor de macht der omstandigheden te buigen, maar zagen zich verplicht protest aan te tekenen 'in deze zin, dat zij zich de omvang hunner rechten en bevoegdheden voor eeuwig tijden voorbehielden en slechts bereid zouden zijn, in die offers toe te stemmen die het resultaat van vrijwillige overeenkomsten waren'.⁷ De

⁵ Tot deze rechten behoorden onder meer ook de 'Privilegirter Gerichtsstand', het recht om in eerste instantie in burgerlijke- en strafzaken recht te spreken. Als het bezit groot genoeg was, had men ook de rechtspraak in hoger beroep. Tot de rechten behoorden verder de 'Forstgerichtsbarkeit', de plaatselijke politie en het toezicht op kerk- en schoolzaken. Verder werd in dit artikel bepaald dat de gemediatiseerde huizen tot de hoogste adel behoorden en daarin de gelijken waren van de regerende huizen. Het recht van 'Ebenbürtigkeit' bleef eveneens aan hen voorbehouden. Dit betekende dat de talrijke Duitse vorstengeslachten beschikbaar bleven als huwelijkskandidaten voor de overgebleven achtentwintig Duitse vorsten en de buitenlandse vorstelijke families. Diegenen die aan het hoofd van de gemediatiseerde vorstenhuizen stonden waren de 'ersten Standesherrn' van de Staat. De bestaande 'Familienvträge' bleven in stand. Klüber, (noot 4), II. Erlangen 1815, 606 v. Zie ook: beroepschrift, (noot 2), 13.

⁶ Vgl. art. 118 sub 9 Slotakte: Les Traités, Conventions, Déclarations, Règlements et autres actes particuliers, qui se trouvent annexés au présent acte, et nommément, (...) 9. L'acte sur la Constitution Fédérative de l'Allemagne du 8 juin 1815 (...) sont considérés comme parties intégrantes des arrangements du Congrès, et auront partout la même force et valeur que s'ils étaient insérés mot à mot dans le Traité général. Klüber, (noot 4), II. Zie ook: beroepschrift, (noot 2), 13.

⁷ Beroepschrift, (noot 2), 14.

toezegging in de Bondsakte én in de Slotakte van Wenen dat eigendom onaangetast zou blijven zou later een belangrijke rol spelen in de procedure die Nickolaus Fürst zu Salm-Salm na de Tweede Wereldoorlog tegen de Nederlandse staat zou aanspannen.

2 Een web van procedures.

Nickolaus Leopold Heinrich Alfred Emanuel Friedrich Antonius Fürst zu Salm-Salm (1906-1988), heer van Anholt enz., wonende te Rhede⁸, Nordrhein-Westfalen, was eigenaar van een groot landgoed dat zich tot in Nederland uitstrekte. Zoals gezegd zag deze vorst krachtens het BVV dat deel van zijn landerijen dat aan onze kant van de grens lag, aan de Nederlandse staat verloren gaan. De vierhonderdvijftig hectare grond was fl.1.000.000,- waard.⁹ Tevens verloor hij een polis van levensverzekering van de ‘Algemene Friesche’, ter waarde van fl. 500.000,-. Notaris B.J.F. Terhorst te Gendringen werd namens het Beheersinstituut als beheerder ter plaatse aangesteld.

Om zijn eigendommen terug te krijgen procedeerde Salm-Salm van 1951 tot 1958. Hij raakte in een web van procedures verzeild. Hij begon met een verzoekschrift aan het Nederlands Beheersinstituut waarin hij tevergeefs vroeg om opheffing van het beheer over zijn goederen en om verwijzing naar de gewone burgerlijke rechter. Tegen de beschikking ging hij vervolgens in hoger beroep bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. Enige tijd later stelde hij voor de rechtbank Den Haag de revindicatie in tegen de Staat en eiste subsidiair schadevergoeding wegens wanprestatie. Salm-Salm ging ervan uit dat zijn landerijen niet op grond van het BVV in eigendom op de Staat waren overgegaan omdat het BVV niet op zijn goederen van toepassing was. Hij was nog steeds eigenaar; de staat had slechts het bezit. Hij procedeerde tot en met de Hoge Raad. Ongeveer tegelijk met de procedure voor de gewone rechter startte hij een ontvijandingsprocedure bij het Beheersinstituut. Nadat het Beheersinstituut het verzoek om ontvijanding had afgewezen ging hij in hoger beroep bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. Toen laatstgenoemde in zijn uitspraak de beschikking van het Beheersinstituut bekrachtigde vroeg hij de Raad voor het Rechtsherstel om herziening van dit vonnis.

⁸ Zijn zoon en opvolger Carl Philpp Fürst zu Salm-Salm (geb. 1933) woont op de Wasserburg te Anholt.

⁹ De grond omvatte weiland/hooiland, bouwland, bos en (uit)wegen; voorts een recht van opstal op 0,5 ha. Op de onroerende goederen rustte een hypotheek van fl. 600.000,-. Zie: brief van Salm-Salm van 3 augustus 1951 en het antwoord van het Beheersinstituut aan de Raad voor het Rechtsherstel (RvR), 21 april 1956, 2. ARA, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossier nr. R. 29.581). Zie over de polis: beroepschrift, (noot 2), 18.

3 Nederlands Beheersinstituut en Raad voor het Rechtsherstel.

3.1 Beschikking van het Nederlands Beheersinstituut; Salm-Salm stelt voorwaardelijk beroep in bij de afdeling rechtspraak.

Uit de beschikking van het Nederlands Beheersinstituut van 24 februari 1951¹⁰ blijkt dat Fürst zu Salm-Salm het Beheersinstituut verzocht had om opheffing van het beheer over de geconfisqueerde goederen en teruggave van deze goederen. Tevens had hij om toestemming verzocht het geschil aanhangig te maken bij de gewone rechter. Beide verzoeken waren door het Beheersinstituut afgewezen. Het instituut zag geen reden het beheer op te heffen en de goederen terug te geven. Het andere verzoek was afgewezen met het argument dat het BVV een speciale rechtsgang kende en dat Salm-Salm van de beschikking in hoger beroep kon gaan bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel; de gewone rechter was niet bevoegd.

Salm-Salm was desondanks voornemens bij de gewone rechter primair de revindicatie en subsidiair een schadevergoedingsactie wegens wanprestatie tegen de Staat in te stellen. Een revindicatie tegen de Staat behoorde volgens hem tot de uitsluitende competentie van de gewone rechter. Doch voor het geval de gewone rechter hem niet ontvankelijk zou verklaren of hem niet in zijn rechten zou herstellen ging hij alvast bij rekest van 22 maart 1951¹¹ voorwaardelijk in beroep bij de afdeling rechtspraak. Hij verzocht de afdeling dit beroep niet eerder in behandeling te nemen dan indien de gemelde voorwaarde onverhoopt zou zijn vervuld. Zou hij nu geen beroep instellen bij de afdeling rechtspraak, dan zou de in het BVV gestelde beroepstermijn van een maand¹² wellicht verlopen. Tegelijkertijd stelde hij afzonderlijk onvoorwaardelijk beroep in tegen de beslissing van het Beheersinstituut, waarbij hem de toestemming een procedure voor de gewone rechter te beginnen was geweigerd. Hij werd bijgestaan door zijn Haagse advocaat H.C. Visser. Het Beheersinstituut werd vertegenwoordigd door D.J. Veegens.

Fürst zu Salm-Salm stelde in zijn voorwaardelijke beroep¹³ bij de afdeling rechtspraak dat ‘de Staat, althans het Beheersinstituut zich gewelddadig in het bezit had gesteld op de wijze als bedoeld in art. 635 OBW¹⁴, althans te kwader trouw in de zin van art. 634 OBW¹⁵ subsidiair: te goeder trouw in de zin van art. 630 OBW.¹⁶ Salm-Salm was,

¹⁰ NA, ARRvR, inv. nr 317 en 223 (dossiernr R. 18.028)

¹¹ Beroepschrift, (noot 2)

¹² Art. 43 BVV; advies Beheersinstituut aan de RvR, 8 mei 1951. NA, ARRvR, inv. nr 317 en 223 (dossiernr R. 18.029)

¹³ Beroepschrift, (noot 2), 10

¹⁴ Art. 635 OBW: Hij, die zich op een gewelddadige wijze in het bezit heeft gesteld, kan de door hem gedane uitgaven niet terugvorderen, al waren dezelve ook tot behoud van het goed noodzakelijk geweest.

¹⁵ Art. 634 OBW: De bezitter te kwader trouw is verplicht: 1. Om alle de vruchten der opgeëischte zaak met dezelve terug te geven, (...). 2. Om alle schaden, kosten en interessen te vergoeden. 3. Om, ingeval hij het goed niet mogt kunnen teruggeven, daarvan de waarde te voldoen, (...).

¹⁶ Art. 630 OBW: De bezitter te goeder trouw heeft het regt om alle de vruchten, welke hij van

zoals gezegd, van mening dat het BVV niet op zijn vermogen van toepassing was en dat zijn vermogen dus niet in eigendom op de Staat was overgegaan; zijn rechten vielen buiten de sfeer van het BVV. De bijzondere rechtsgang in het BVV achtte hij om dezelfde reden evenmin van toepassing. Krachtens erfrecht waren de rechten, die bij het Weense Congres aan zijn voorvader Constantin en het Huis Salm-Salm waren toegekend, op hem overgegaan. Eén van deze rechten was het recht op ongestoord genot van de private eigendom, dat via de Duitse Bondsakte was opgenomen in de Slotakte van Wenen van 9 juni 1815.¹⁷ Artikel 119 van deze Slotakte voorzag toetreding van alle betrokken vorsten. Nederland was toegetreden en partij bij de Slotakte met al haar bijlagen.¹⁸ Nederland had Constantin derhalve gegarandeerd dat dit recht zou worden nageleefd. Om in 1815 aan Europa - en aan Nederland in dit Europa - een leefbare vorm en organisatie te geven was het noodzakelijk dat een aantal soevereine vorsten, onder wie Salm-Salm de soevereiniteit opgaf. De Nederlandse staat had met de andere staten van deze prestatie geprofiteerd. Als tegenprestatie had Nederland samen met de andere staten Constantin zu Salm-Salm bij verdrag het ongestoorde genot van zijn eigendommen verzekerd. Aan deze afspraak kon Nederland worden gehouden: *pacta sunt servanda*.

Na de Tweede Wereldoorlog had de Nederlandse staat in strijd met deze afspraken op grond van het BVV de onroerende goederen in Gendringen in beheer en bezit genomen. Het BVV was in strijd met de bepalingen van het Congres van Wenen. De vorst behandelde in zijn rekest de volgende drie vragen over de Slotakte van Wenen.

Hadden de partijen bij de Slotakte van Wenen gegarandeerd uitvoering te geven aan de bepalingen der 'Bundesakte'? Metternich was deze mening toegedaan. De ratio van incorporatie van de Bondsakte in de Slotakte van Wenen was 'die Bundesakte noch vor Beschliessung des Congresses unter den Schutz der europäischen Mächte gestellt zu sehen'.¹⁹ Engeland en Frankrijk hadden zich in 1834 en 1851 ook op dit standpunt gesteld. Het feit, dat de Duitse Bond en diens opvolgers zich daarmee om politieke redenen niet konden verenigen, nam niet weg dat deze garantie desniettemin rechtens toch gelding had. De Duitse staat had wel eens meer in strijd met verdragen- en volkenrecht gehandeld. Voor Salm-Salm was de Duitse Bond en later het Duitse Rijk een derde, waarop hij geen invloed kon uitoefenen, en wiens wanprestatie hem dus niet kon worden toegerekend. Het voorgaande bracht hij ten overvloede naar voren omdat de vordering alleen al voor toewijzing vatbaar was op grond van het feit dat Nederland in elk geval gehouden was om niet in strijd met de Slotakte van Wenen en de daarin geïncorporeerde

de teruggevorderde zaak tot op den dag der regtsvordering genoten heeft, voor zich te behouden. Hij is verplicht tot teruggave van alle de vruchten sedert den aanvang dier regtsvordering genoten, (...). 2. Hij heeft wijders regt tot terugvordering der noodzakelijke uitgaven, (...).

¹⁷ De akte was ondertekend door Frankrijk, Groot-Brittannië, Rusland, Oostenrijk, Portugal, Pruisen, Spanje en Zweden.

¹⁸ Beroepschrift, (noot 2), 12.

¹⁹ Beroepschrift, (noot 2), 16.

‘Bundesakte’ te handelen. Zou dit anders zijn, dan waren de bepalingen over het recht op ongestoorde eigendom en hun incorporatie in de Slotakte zinloos geweest.

De tweede vraag die Salm-Salm aan de orde stelde luidde als volgt: hadden de Duitse Bond en diens rechtsopvolger, het Duitse Rijk²⁰, de rechten die door de Bondsakte waren toegekend soms krachteloos gemaakt? Het recht van ‘Ebenbürtigkeit’ en van speciaal forum waren inmiddels vervallen verklaard.²¹ Gold dit niet ook voor het recht op ongestoord eigendom? Het antwoord van Salm-Salm was uiteraard ontkennend. Het feitelijk terugkomen op een bindende belofte, ofwel het schenden van een verplichting, deed niet de norm vervallen. Bovendien had Salm-Salm in 1815, zoals gezegd, reeds bij voorbaat protest aangetekend tegen elke ontneming, welke niet een gevolg was van vrijwillige overeenstemming; ook bij de ontneming van de adelsrechten in 1930 had hij geprotesteerd. Van rechtsverwerking kon dus geen sprake zijn. De Duitse staat had overigens nimmer het in de ‘Bundesakte’ toegekende recht op het ongestoorde genot van eigendom aangetast.

De laatste vraag die de vorst te berde bracht was of de oorlog tussen Nederland en het Duitse Rijk verandering had gebracht in de verplichtingen van Nederland jegens Salm-Salm. Ook deze vraag werd ontkennend beantwoord. Een verbintenis tussen A (lees: Nederland) en B (Salm-Salm) ging niet teniet, doordat tussen A (Nederland) en een derde C (Duitsland) vanwege de oorlog overeenkomsten vervielen. Het Duitse Rijk was voor Salm-Salm een derde, voor wie hij niet aansprakelijk was. Ook al had de Duitse overheid het recht over leven en dood, het *ius vitae ac necis*, over zijn onderdanen en dus over Salm-Salm, dit hield niet in dat een oorlog die hem niet was toe te rekenen, hem ooit zou kunnen verkorten in de hem door Nederland in 1815 toegekende rechten.

De Staat der Nederlanden had zich zonder recht of titel op gewelddadige wijze in het bezit gesteld van het vermogen van Salm-Salm. Het Beheersinstituut had degenen die voor Salm-Salm het beheer voerden laten weten dat dit beheer voortaan voor het Beheersinstituut werd gevoerd; verder had het Beheersinstituut maatregelen genomen om het vermogen te vervreemden.

Zou moeten worden aangenomen, quod non, dat de Staat zijn landerijen niet op gewelddadige wijze in bezit had genomen, dan was toch in elk geval de inbezitneming te kwader trouw geschied, omdat de Staat wist dat de litigieuze zaken de Staat niet in eigendom toebehoorden. Het bezit was aangevangen op grond van een titel, namelijk het BVV, die niet van toepassing was. Indien zou moeten worden aangenomen, quod non, dat het niet een bezit te kwader trouw betrof, dan was het een bezit te goeder trouw, doch evenzeer zonder recht of titel.

Gesteld dat werd aangenomen, quod non, dat het BVV wel van toepassing was

²⁰ Na de ondergang van de Duitse Bond in 1866 werd eerst de Noord-Duitse Bond opgericht. Na de Frans-Duitse oorlog in 1871 ontstond het Duitse Rijk, dat identiek aan de Noord-Duitse Bond werd beschouwd. De Noord-Duitse Bond zou slechts zijn uitgebreid en anders zijn genoemd. Zie hierover par. 3.3.1.

²¹ Zie over deze rechten noot 5.

geweest en het verdragencomplex niet prevaleerde boven het BVV, dan had de Staat volgens Salm-Salm wanprestatie gepleegd door bij de uitvaardiging van het BVV geen uitzondering te maken voor zijn eigendommen, althans door na te laten de litigieuze eigendommen ondanks de toepasselijkheid van het BVV, wederom aan de verzoeker in eigendom af te staan. De Staat was hiertoe verplicht ingevolge de in 1815 op zich genomen verplichtingen.

Op grond van het bovenstaande verzocht hij de afdeling rechtspraak de beschikking van het Beheersinstituut te vernietigen. Hij vroeg de afdeling rechtspraak primair vast te stellen dat hij eigenaar was van de landerijen in de gemeente Gendringen en van de hierboven genoemde polis. Hij verzocht de afdeling rechtspraak het Beheersinstituut te veroordelen de onroerende goederen terug te geven en hem in de rechten van de polis te herstellen. Subsidiair verzocht hij de afdeling rechtspraak het Beheersinstituut te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding wegens wanprestatie, althans onrechtmatige daad, omdat hij in strijd met het contract van zijn bezittingen was beroofd zonder passende schadevergoeding.

In een afzonderlijk rekest vroeg hij de afdeling rechtspraak, zoals gezegd, om toestemming een procedure te starten voor de gewone rechter.²²

3.2 Mocht Fürst zu Salm-Salm naar de burgerlijke rechter?

Inleiding

In het BVV is geen bepaling te vinden, waarbij duidelijk de bevoegdheid van de gewone rechter is uitgesloten. Volgens Van der Grinten, die een artikelsgewijs commentaar schreef op het BVV, ware het geen overbodige luxe geweest dat de wetgever dit met zoveel woorden had gezegd. In het Besluit Herstel Rechtsverkeer was wel duidelijk de gang naar de gewone rechter uitgesloten.²³

Artikel 25 BVV bepaalde het volgende. Een ieder die beweerde eigenaar te zijn van vermogen dat ten onrechte als vermogen van een vijandelijke onderdaan werd behandeld, was gerechtigd een verzoekschrift in te dienen bij het Beheersinstituut tot vaststelling dat op dit vermogen de bepalingen van het BVV niet van toepassing waren. Van de beslissing van het Beheersinstituut kon beroep worden aangetekend bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. De betekenis van deze bepaling was volgens Van der Grinten niet geheel duidelijk. Verdedigbaar was dat de gang naar de gewone rechter was uitgesloten. Want wat voor zin zou de zojuist genoemde regeling, een verzoekschrift aan het Beheersinstituut en beroep bij de afdeling rechtspraak, hebben indien daarnaast aan de pretense rechthebbende de weg naar de gewone rechter open zou

²² Beroepschrift (noot 2).

²³ W.C.L. van der Grinten, *Rechtsherstel en Beheer*, Alphen aan den Rijn 1946, 59. De toelichting op het BVV is nooit gepubliceerd, maar er is door Van der Grinten in zijn verhandeling rekening mee gehouden. Zie ook: Militair Commissariaat voor het Rechtsherstel, *Leidraad voor de toepassing van het Besluit Herstel Rechtsverkeer en het Besluit Vijandelijk Vermogen door het Nederlands Beheersinstituut*, Den Haag 1946.

staan. In deze opvatting kon geen vordering tot revindicatie bij de gewone rechter worden ingesteld ten aanzien van vermogen dat als vijandelijk vermogen was behandeld, zo lang niet door het Beheersinstituut of in hoger beroep door de afdeling rechtspraak was vastgesteld, dat het vermogen ten onrechte onder het BVV was geschaard.²⁴ Het kwam er dus op neer dat het Beheersinstituut en in hoger beroep de afdeling rechtspraak moesten beoordelen of het BVV van toepassing was en dat dit oordeel aan de gewone rechter onttrokken was. Dat nu is opmerkelijk. Beide instanties ontleenden immers hun bevoegdheid aan het BVV. Was het BVV niet van toepassing, dan was niet alleen het vermogen niet in eigendom op de staat overgegaan, maar waren het Beheersinstituut en de afdeling rechtspraak achteraf niet bevoegd geweest te handelen en te oordelen. Wellicht dat Van der Grinten mede hierom de mening was toegedaan dat het toch het meest wenselijk was geweest dat de gewone rechter bevoegd was indien iemand beweerde eigenaar te zijn van vermogen dat beweerdelijk ten onrechte onder beheer was gesteld. 'Het systeem dat de rechtspraak in een burgerlijk geschil aan den gewonen rechter onttrokken wordt, kunnen wij allerminst bewonderen.'²⁵

3.2.1 Advies van het Beheersinstituut aan de afdeling rechtspraak

Op 8 mei 1951 bracht het Beheersinstituut advies uit aan de afdeling rechtspraak over het verzoek van Salm-Salm de zaak voor de burgerlijke rechter aanhangig te maken.²⁶ Het Beheersinstituut stelde voorop dat het de mening van Salm-Salm, dat het BVV niet van toepassing was niet deelde. Volgens het instituut betrof dit geschil de uitlegging van het BVV en was dit geschil dan ook aan de in het BVV gemelde beroepsgang onderworpen. De weg naar de burgerlijke rechter was hierdoor afgesneden. Het Beheersinstituut wees op de uitspraak van de Hoge Raad van 15 december 1950²⁷, waarin de gewone rechter zich wel bevoegd verklaarde, maar de eis niet ontvankelijk achtte. Daarbij bracht een doelmatige verdeling van werkzaamheden tussen de burgerlijke rechter en de Rechtsherstel-rechter met zich mee dat de afdeling rechtspraak met deze zaak was belast. Het Beheersinstituut adviseerde de afdeling rechtspraak de afwijzende beschikking van 24 februari 1951 te bekrachtigen.

3.2.2 Pleidooien

De zitting over de vergunning tot procederen voor de gewone rechter vond plaats op 21

²⁴ Van der Grinten, (noot 23) 60.

²⁵ Van der Grinten, (noot 23) 59.

²⁶ Advies, (noot 12).

²⁷ NJ 1951, 221. 'De regelingen, neergelegd in de Besluiten E 133 (BVV) en E 100 (..), maken den gewonen rechter niet onbevoegd kennis te nemen van vorderingen tot schadevergoeding tegen het Beheersinstituut ter zake van door dit lichaam gepleegde onrechtmatige daden. De eiser zal echter in zodanige vordering niet worden ontvangen in die gevallen, waarin de mogelijkheid om haar in te stellen onverenigbaar moet worden geacht met het in de artt. 43 en 11 van E 133 toegekende recht van beroep (..)'. Vgl. HR 10 februari 1950, NJ 1950, 307.

juni 1951. Ter ondersteuning van zijn mening dat het BVV niet van toepassing was en dat het BVV zijn door de Bondsakte toegekende rechten niet had aangetast riep Salm-Salm het arrest van 17 december 1934, in herinnering.²⁸ Dit arrest ging over de akte van Mannheim van 1868. Deze akte die naar aanleiding van het Congres van Wenen was gesloten, verleende aan alle schippers zonder onderscheid vrije doorvaart op de Rijn.²⁹ De casus luidde als volgt. Een binnenvaartschipper te Arnhem had in 1933 op de Rijn goederen in zijn schip geladen en wilde deze goederen binnen Nederland vervoeren. Op grond van de Wet evenredige Vrachtverdeling Binnenscheepvaart van 1933 werd hij bekeurd omdat hij geen verklaring had van de Bevrachtingscommissie te Nijmegen. De zojuist genoemde wet eiste een dergelijke verklaring, hetgeen een beperking opleverde voor de binnenvaartschipper. Hij liet de zaak voorkomen en stelde dat de Wet evenredige Vrachtverdeling Binnenscheepvaart in strijd was met het bij de Rijnvaartakte toegekende recht op vrije doorvaart zonder belemmeringen. De Hoge Raad legde deze wet conform het verdrag uit en overwoog dat de wet nergens sprak van enige beperking van de Rijnvaartakte en dat het de bedoeling van de wetgever nu juist was geweest de door de Rijnvaartakte erkende rechten buiten die wet te houden. De wet tastte de door de Rijnvaartakte gegarandeerde rechten niet aan. De wet was niet op de Rijnvaart van toepassing. De schipper had dan ook geen vergunning nodig gehad.

De volkenrechtgeleerde Verzijl, die het arrest over de binnenvaartschipper annoteerde, zei het volgende:

‘tractaat en strijdige wet verhouden zich niet als oudere en jongere norm van gelijke rechtskracht, maar als hogere en lagere norm en de Rechter, die zich aldus tegenover twee onderling tegenstrijdige wilsuitingen van zijn eigen overheid geplaatst ziet, moet natuurlijk aan de hogere voorrang verlenen.’

Hij zegt met zoveel woorden dat de rechter de wet aan het verdrag zou moeten toetsen. Deze bevoegdheid kreeg de rechter in 1953. ‘Tot aan de Grondwetsherziening van 1953 heeft de Hoge Raad, met name door verdragsconforme uitleg van de wet, een beslissing ontweken of deze bevoegdheid - toetsing - aan de rechter toekwam.’³⁰ Een voorbeeld van verdragsconforme uitleg is genoemd arrest over de binnenvaartschipper.

Dit oordeel met de verdragsconforme uitleg van de Wet evenredige Vrachtverdeling Binnenscheepvaart nu moest volgens Salm-Salm analoog worden toegepast op het BVV. De wetgever had met het BVV de in de Slotakte aan Salm-Salm

²⁸ W. 12849; Pleitnota 21 juni 1951. ARRvR, inv. nr 317 en 223, (dossierrnr 18.029).

²⁹ Op het Congres van Wenen is de aanzet gegeven tot een regeling voor scheepvaart op de Rijn. Het beginsel van vrije scheepvaart was het uitgangspunt. De eerste Rijnvaartakte dateert van 1831.

³⁰ *Grenzen aan de rechtspraak? political question, acte de gouvernement en rechterlijk interventionisme*, red. T. Bovend'Eert, M. van den Eijnden, C.A.J.M. Kortmann, Nijmegen 2004, 136.

toegekende rechten niet willen aantasten; zijn vermogen was van de werking van het BVV uitgezonderd, hetgeen betekende dat de speciale rechtsgang van het BVV niet op hem van toepassing was. Hij eindigde met de opmerking dat hij de vergunning tot procederen voor de gewone rechter eigenlijk ten overvloede had aangevraagd. Omdat het Beheersinstituut op 27 januari 1949 een algemene machtiging had verleend, was een dergelijke aanvraag niet vereist.³¹ In 1949 was met het oog op het herstel van het rechtsverkeer een aantal beperkingen opgeheven. Zo konden er weer rechtshandelingen met Duitse onderdanen worden verricht en had men geen vergunning meer nodig om naar de gewone rechter te gaan in plaats van de speciale rechtsgang te volgen die het BVV voorschreef.

D.J. Veegens pleitte namens het Beheersinstituut.³² Het instituut bleef de mening toegedaan dat het BVV van toepassing was op het vermogen van Salm-Salm en weigerde zonder meer het vermogen terug te geven. Salm-Salm moest maar, zoals iedere andere Duitser, een ontvrijdingsverzoek bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel indienen. In de kantlijn van de pleitnota lezen we de volgende kanttekening: ‘Beroep op H.R. 17 Dec. 1934, W. 12849 (wet evenredige vrachtverdeling) zou in dit geval meebrengen dat de - beweerde - volkenrechtelijke uitzondering in E. 133 (BVV) ‘hineininterpretiert’ wordt.’ Revindicatie zou volgens hem afstuiten op de uitkomst van het arrest van de Hoge Raad van 15 december 1950³³ waarin de Hoge Raad overwoog dat de mogelijkheid van hoger beroep op grond van het BVV de bezwaren van de onder beheer gestelde bij de gewone rechter niet ontvankelijk maakte. Tot slot bracht hij nog een doelmatigheidsoverweging naar voren. De weg langs drie instanties zou veel te lang gaan duren. Voor het beheer en de eventuele liquidatie was uitstel zeer nadelig. Het Beheersinstituut had in verband met liquidatie groot belang bij een spoedige beslissing en zag geen reden waarom de afdeling rechtspraak deze niet zou kunnen geven.

3.2.3 Vonnis van de afdeling rechtspraak, 21 augustus 1951.³⁴

Op 21 augustus 1951 deed de afdeling rechtspraak uitspraak over de vraag of Salm-Salm het geschil voor de gewone rechter mocht brengen. Salm-Salm werd in het gelijk gesteld. De afdeling rechtspraak was van oordeel dat het Beheersinstituut had behoren te verklaren dat Salm-Salm een ‘bijzondere’ toestemming voor het instellen van dergelijke procedure niet nodig had omdat het Beheersinstituut een ‘algemene’ toestemming had gegeven in zijn beschikking van 27 januari 1949.³⁵ De weg naar de gewone rechter lag open. Doch eerst werd de hoofdzaak over het opheffen van het beheer door de afdeling rechtspraak afgehandeld.

³¹ Zie voor deze algemene beschikking: WPNR 4072, 72 en 73.

³² Pleitnota 21 juni 1951. ARRvR, inv. nr 317 en 223, (dossiernr 18.029).

³³ Zie noot 27.

³⁴ ARRvR, inv. nr 317 en 223, (dossiernr 18.029). Vgl. advies Beheersinstituut aan ARRvR, 8 mei 1951 (noot 12).

³⁵ Zie noot 31.

3.3 *Het voorwaardelijke beroep over de opheffing van het beheer.*

3.3.1 **Verweerschrift van het Beheersinstituut, 10 november 1951.**³⁶

‘In allen Bundesstaaten’.

Intussen was het voorwaardelijke beroep bij de afdeling rechtspraak over het opheffen van het beheer en de teruggave van onroerend goed nog hangende. In zijn verweerschrift uitte het Beheersinstituut de verdenking dat Salm-Salm de zaak moedwillig rekte. Salm-Salm had zich nog niet tot de gewone rechter gericht. Op deze wijze verhinderde hij de vervulling van de voorwaarde waaronder hij beroep bij de afdeling rechtspraak had ingesteld. Hij had de afdeling immers verzocht het beroep niet eerder in behandeling te nemen dan dat de gewone rechter hem niet ontvankelijk had verklaard of hem zijn eis had ontzegd. Omdat het Beheersinstituut om bovengemelde redenen - snelle liquidatie - er belang bij had dat de kwestie werd beslist, drong het instituut er bij de afdeling rechtspraak op aan de zaak in behandeling te nemen. Daarbij achtte het instituut de kans zeer groot dat de gewone rechter, getuige het arrest van 15 december 1950, de vordering van Salm-Salm niet ontvankelijk zou verklaren.³⁷ Het instituut benadrukte niet alleen nogmaals dat het BVV gewoon van toepassing was op zijn vermogen in Nederland, maar er was nog iets. De Bondsakte van 1815 regelde binnen de Bond de positie van de vorstenhuizen, wier vorstendommen bij het Koninkrijk Pruisen werden ingelijfd. De in deze akte opgenomen bepaling over het vrije genot van persoonlijke eigendomsrechten had uitsluitend betrekking op eigendommen gelegen binnen het Pruisische territoire. De garantie gold niet voor elders gelegen privé-eigendommen. Ditzelfde gold voor de garantie van de Mogendheden, die waren toegetreden tot de Weense Slotakte. In de aanhef van artikel 14 waarin de garantie tevens werd gegeven stond duidelijk te lezen ‘in allen Bundesstaaten’. De Duitse Bondsakte en de Slotakte hadden dan ook geen betrekking gehad op de landerijen te Gendringen en de levensverzekeringspolis.

Bij het oordeel van het Beheersinstituut kunnen vraagtekens worden geplaatst. Ongetwijfeld had de mediatisatie en inlijving betrekking op de soevereiniteit van Salm-Salm over zijn in Duitsland gelegen gebieden (artikelen 24 en 43 Slotakte³⁸), maar de tegenprestatie die er tegenover werd gesteld, te weten dat zijn eigendom niet werd aangetast, behoefde niet alleen per definitie de eigendom in Duitsland te omvatten. Artikel 14 Bondsakte waarin de onaantastbaarheid werd toegekend maakte geen onderscheid. We citeren nogmaals artikel 14 c, nu met de aanhef:

‘Um den im Jahr 1806 und seitdem mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsständen und Reichsangehörigen in Gemäßheit der gegenwärtigen Verhältnisse in allen Bundesstaaten einen gleichförmig bleibenden Rechts-Zustand zu verschaffen, so vereinigen die Bundesstaaten sich dahin: (...) c. es sollen ihnen überhaupt in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen alle

³⁶ ARRVr, inv. nr 317 en 223, (dossiernr 18.028).

³⁷ Zie noot 27.

³⁸ Zie voor de tekst noot 4.

PACTA SUNT SERVANDA

diejenigen Rechte und Vorzüge zugesichert werden oder bleiben, welche aus ihrem Eigenthum und dessen ungestörten Genusse herrühren, und nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechte gehören.'

Het doel was in alle bondsstaten een gelijkvormige rechtstoestand te bewerkstelligen. Een van de middelen om dat doel te bereiken was een aantal gemediatiseerde vorsten te garanderen dat de eigendom van deze vorsten niet zou worden aangetast. Het was de tegenprestatie voor het verlies van de soevereiniteit. De woorden hadden alleen betrekking op de gemediatiseerde gebieden die met het Koninkrijk Pruisen werden verenigd, op het gebied derhalve waarover Salm-Salm de soevereiniteit had. De woorden 'in allen Bundesstaaten' hadden geen betrekking op de ligging van de eigendom, waarvan de onaantastbaarheid was gegarandeerd. De vorsten wisten zich verzekerd van alle rechten en voordelen die uit hun eigendom voortvloeiden, uitgezonderd de rechten die tot de soevereiniteit behoorden. Er was wat de garantie betrof geen enkele beperking gesteld, noch ten aanzien van de aard der eigendommen, noch ten aanzien van de ligging, noch ten aanzien van wat dan ook. Uit artikel 14 zou men derhalve in tegenstelling tot hetgeen het Beheersinstituut concludeerde, kunnen opmaken dat de toezegging om de eigendom niet aan te tasten wel degelijk betrekking had op de landerijen te Gendringen.

Gold de Slotakte van Wenen nog steeds?

Een ander argument waarom Salm-Salm volgens het Beheersinstituut geen beroep kon doen op de Bondsakte, noch op de Slotakte van Wenen was het volgende. De rechten, die hem bij de Duitse Bondsakte waren toegekend, waren vervallen. Omdat de Duitse Bond bij de vrede van Praag tussen Oostenrijk en Pruisen in 1866 was opgeheven had de Bondsakte van 1815 haar werking verloren en waren de verplichtingen die daaruit voor derde Mogendheden voortvloeiden vervallen. Derhalve hoefde men zich ook niet te buigen over staats- en volkenrechtelijke vragen, die de achtereenvolgende vorming van het Duitse Rijk in 1871, van de Duitse Republiek in 1918 en van het Derde Rijk in 1933, alsmede de Tweede Wereldoorlog en de debellatio van het Derde Rijk deden rijzen. Het kwam het Beheersinstituut tenslotte zeer onwaarschijnlijk voor dat bijzondere rechten, in 1815 aan een voormalige soevereine vorst toegekend, al deze schokkende gebeurtenissen zouden hebben overleefd. De Weense Slotakte zou, als politiek verdrag door het uitbreken van de oorlog tussen Nederland en Duitsland op 10 mei 1940 zijn vervallen, althans in haar werking zijn geschorst. Dit verval of deze schorsing was nooit ongedaan gemaakt.

De Bondsakte of 'Grundvertrag des deutsche Bundes', waarin het recht op onaantastbare eigendom was opgenomen, had weliswaar met de ontbinding van de Duitse Bond in 1866 zijn rechtsgelding verloren, maar gold dit eveneens voor de Slotakte waarin dit recht ook was gegarandeerd? Is het juist dat de Slotakte door de Tweede Wereldoorlog was vervallen of geschorst? We gaan terug naar het jaar 1815. De Slotakte werd op 9 juni ondertekend door de acht mogendheden die op het Congres de dienst uitmaakten, te weten, Rusland, Frankrijk, Engeland, Oostenrijk, Pruisen, Spanje, Portugal en Zweden. Nederland

werd vertegenwoordigd door Engeland. De dag ervoor was de Duitse Bond opgericht. De Bond trad in werking uit kracht van de Bondsakte van 8 juni 1815. Eenenvestig soevereine staten en vier vrije steden ondertekenden de akte, die in de Slotakte werd ingevoegd. De Bond viel in 1866 uiteen bij de Pruisisch-Oostenrijkse oorlog. Een jaar later werd de Noord-Duitse Bond opgericht. Deze Noord-Duitse Bond, een statenbond van tweeëntwintig Duitse staten ten noorden van de Main, werd echter niet als 'Rechtsnachfolger' van de Duitse Bond beschouwd. De Noord-Duitse Bond was een volledig nieuwe staat.³⁹ Het voorgaande betekent dat er sprake was van wat in het volkenrecht statenopvolging wordt genoemd. Statenopvolging heeft niet alleen plaats als een staat de rechten op een bepaald gebied, dat voordien aan een andere staat heeft toebehoord overneemt, maar ook als - en dat was met de Noord-Duitse Bond het geval - het gebied overgaat naar een nieuwe, zich thans eerst vormende staat. Dit laatste geval dient 'te worden onderscheiden van dat, waarbij zich wel een nieuwe regering vormt, of zelfs een nieuwe staatsregeling in werking treedt, maar de Staat blijft voortbestaan; alsdan heeft geen statenopvolging plaats.'⁴⁰ De verdragen die door de vorige staat zijn gesloten, gaan na statenopvolging over het algemeen niet over op de opvolgerstaat. Dit nu zou dus betekenen dat de Noord-Duitse Bond geen verdragspartij bij de Slotakte was en dus niet gehouden kon worden de verplichtingen na te komen die de Duitse Bond bij de Slotakte op zich had genomen. Een uitzondering moet echter worden gemaakt voor de rechten die onderdanen bij verdrag hadden verkregen, voor zover deze rechten niet in strijd geacht worden met de openbare orde van de nieuwe staat.⁴¹ Het recht van Salm-Salm op ongestoorde eigendom zou dus onder deze uitzondering vallen.

Vervolgens kwam in 1871 na de Frans-Duitse oorlog het Duitse keizerrijk tot stand. Over het Duitse Rijk werd volgens de in de keizertijd heersende grondslag wel gezegd dat dit rijk niet in 1871 was ontstaan, maar reeds in 1867, het jaar waarin de Noord-Duitse Bond was opgericht. De Noord-Duitse Bond zou in 1871 volgens de zogeheten 'Identitätstheorie' slechts uitgebreid en anders genoemd zijn.⁴² Nu de Noord-Duitse Bond geen partij was bij de Slotakte, was dientengevolge het Duitse keizerrijk ook geen partij. Noch in de grondwet van de Duitse Bond, noch in die van het keizerrijk vinden we een verwijzing naar de Slotakte. Toch was Duitsland aan de Slotakte gebonden. Nog afgezien van het argument dat de door onderdanen verkregen rechten niet konden worden aangetast, was er nog een argument op grond waarvan Duitsland gehouden kon worden aan de toezegging die tegenover Salm-Salm in de Slotakte was gedaan. Dit argument vinden we in het Verdrag van Versailles, dat na de Eerste Wereldoorlog werd

³⁹ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, V, Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts, München 2000, 310.

⁴⁰ J.P.A François, *Grondlijnen van het volkenrecht*, Zwolle 1967, 116.

⁴¹ François, noot 40, 120.

⁴² Anderen, bv. E.R. Huber, beschouwen het Duitse Rijk als 'Neugründung'. Voor hen gaat in dezen de 'Identitätstheorie' derhalve niet op. Zij beschouwen het Duitse rijk echter wel als rechtsopvolger van de Noord-Duitse Bond. Stern, (noot 39), 340.

gesloten. In dit verdrag lezen we in artikel 435 dat de bepaling uit de Weense Slotakte over de neutrale zone Savoye door de verhoudingen achterhaald was en als afgeschaft gold.⁴³ Deze bepaling heeft natuurlijk niets met Salm-Salm te maken, maar is toch van belang. Dat de verdragsluitende partijen een bepaling uit de Slotakte uitdrukkelijk buiten toepassing verklaarden, zou namelijk betekenen dat de overige bepalingen uit de Slotakte ten opzichte van Duitsland nog steeds van kracht waren.⁴⁴ En voor zover ik heb kunnen nagaan, hebben zich na 1919 geen omstandigheden voorgedaan op grond waarvan de verplichting van Duitsland tegenover Salm-Salm verloren zou zijn gegaan.

Ook Nederland kon gehouden worden aan de Slotakte van Wenen. Door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog tussen Nederland en Duitsland op 10 mei 1940 was de Slotakte van Wenen niet vervallen of geschorst, in tegenstelling tot wat het Beheersinstituut wilde doen geloven. Reeds sinds het begin van de negentiende eeuw bestond namelijk de regel dat in weerwil van het uitbreken van oorlog de verdragen waaraan individuele staatsburgers rechten ontleenden en verdragen die particuliere belangen dienden, behouden bleven.⁴⁵

De bepalingen uit de Slotakte over vrije scheepvaart op rivieren zijn hier te lande zelfs thans weer actueel.⁴⁶ Er wordt een beroep op gedaan bij de kwestie over de verdieping van de Schelde. Zo bepaalt artikel 113 van bijlage 16 van de Slotakte dat de oeverstaten van de rivieren de nodige werken op de rivierbeddingen dienen uit te voeren om de scheepvaart geen enkele belemmering te doen gevoelen.⁴⁷ ‘Als de Nederlanders het verdrag (..) mogen behandelen als een vodge papier, dan mogen wij het debat over de Belgische staatsgrenzen heropenen’, aldus Van Hooydonk, advocaat en hoogleraar maritiem recht te Antwerpen.⁴⁸ Hij doelt op Belgische aanspraken op Zeeuws-Vlaanderen en Limburg.

Op grond van het voorgaande kan er worden gezegd dat de bewering van het Beheersinstituut deels onjuist lijkt. Salm-Salm zou volgens het Beheersinstituut tegenover Nederland noch een beroep kunnen doen op de Bondsakte, noch op de Slotakte van

⁴³ Zie voor de tekst: *The treaties of peace 1919-1923*, I, New York 1924.

⁴⁴ Artikel 289 van het Verdrag van Versailles waarin wordt bepaald dat de geallieerde en geassocieerde machten Duitsland zullen mededelen welke verdragen weer in werking treden, gold alleen met betrekking tot de bilaterale verdragen. Deze verdragen waren tenietgegaan en konden door de genoemde mededeling weer van kracht worden. Voor collectieve verdragen als de Slotakte van Wenen was dit artikel niet van toepassing.

⁴⁵ L. Erades, *De invloed van oorlog op de geldigheid van verdragen*, Amsterdam 1938, 129, 175, 181, 260, 315.

⁴⁶ Vlg. de regeling in de Slotakte over de diplomatieke vertegenwoordiging en het verbod op de internationale slavenhandel. T. Luykx, *Geschiedenis van de internationale betrekkingen sedert het Congres van Wenen*, Brussel 1971, 36.

⁴⁷ E. van Hooydonk (ed.), *De Nederlands-Belgische verkeersverbindingen: de Schelde in de XXIe eeuw*, Antwerpen-Apeldoorn 2002.

⁴⁸ E. van Hooydonk in het Vlaamse weekblad *Knack* van 26 augustus 2009. Bedoeld wordt het Scheidingsverdrag van 1839, waarbij de onafhankelijkheid van België werd erkend. Bij dit verdrag werden de bepalingen van de Weense Slotakte van toepassing verklaard.

Wenen. De Bondsakte of ‘Grundvertrag des deutsche Bundes’, waarin het recht op onaantastbare eigendom was opgenomen had weliswaar met de ontbinding van de Duitse Bond in 1866 zijn rechtsgelding verloren, maar ditzelfde kon niet worden gezegd over de Slotakte waarin dit recht eveneens was gegarandeerd. Nederland was toegetreden tot de Slotakte en niets duidt erop dat de Slotakte ten opzichte van Nederland vervallen was. Nederland was gehouden de in de Slotakte gegarandeerde rechten tegenover Salm-Salm na te komen.

3.3.2 Vonnis van de afdeling rechtspraak, 23 april 1952.⁴⁹

Salm-Salm had inmiddels bij schrijven van 21 februari 1952 verzocht het voorwaardelijke beroep tot opheffing van het beheer om te zetten in een onvoorwaardelijk beroep.⁵⁰ Hij was bevreesd dat een voorwaardelijk ingesteld beroep niet ontvankelijk werd verklaard. Hij vulde zijn petitum evenwel aan met de opmerkelijke bepaling dat de door de afdeling rechtspraak te geven beslissing slechts zou gelden indien de gewone rechter bij gewijsde zou beslissen dat hij niet ontvankelijk was of dat deze hem niet op een hem bevredigende wijze in zijn rechten zou herstellen.

De afdeling rechtspraak verklaarde Salm-Salm in hoger beroep niet ontvankelijk. Het hoger beroep dat onder opschortende voorwaarde was ingesteld, frustreerde een voorschrift van dwingend recht, te weten artikel 43 BVV. Dit artikel bepaalde dat hoger beroep binnen één maand moest worden ingesteld. Zou een voorwaardelijk beroep worden toegelaten dan zou de appellant de zaak eindeloos kunnen rekken. Het verzoek tot omzetting in een onvoorwaardelijk hoger beroep werd afgewezen. Zou omzetting wel worden toegelaten, dan zou een hoger beroep dat in eerste instantie niet ontvankelijk was, opeens en zeer geruime tijd na het verstrijken van de termijn voor het appèl, wel ontvankelijk worden. Kortom, de termijn was inmiddels verstreken: Salm-Salm was te laat.

4 Fürst zu Salm-Salm maakt de zaak aanhangig bij de burgerlijke rechter.

4.1 Rechtbank Den Haag, vonnis 29 juni 1954.⁵¹

Fürst zu Salm-Salm beproefde zijn geluk nu voor de gewone rechter. Hij liet zowel de Staat als het Beheersinstituut dagvaarden voor de rechtbank Den Haag. Primair vorderde hij een verklaring voor recht dat hij eigenaar was van de in Gendringen gelegen onroerende goederen. Tevens vorderde hij afgifte van deze goederen met vruchten en interessen. Subsidiair eiste hij van de Staat en het Beheersinstituut schadevergoeding wegens wanprestatie. De Staat en/of het Beheersinstituut, althans de Staat door middel van het Beheersinstituut, zou de goederen zonder recht of titel op gewelddadige wijze, althans te kwader trouw, althans te goeder trouw in bezit hebben genomen, onder voorgeven dat

⁴⁹ ARRvR, inv. nr 317 en 223, (dossiernr 18.028).

⁵⁰ Brief van 21 februari 1952, ARRvR, inv. nr 317 en 223, (dossiernr 18.028).

⁵¹ Het vonnis werd uitgebreid geciteerd in: Hof Den Haag, 8 november 1956, NJ 1957, 82.

de goederen op grond van artikel 3 BVV op de Staat waren overgegaan. Salm-Salm beriep zich wederom op de Slotakte van Wenen, waarin als integrerend bestanddeel de Duitse Bondsakte was opgenomen. Nederland had als toetredende partij - ter compensatie voor het verlies van de soevereiniteit - het ongestoord bezit van de hem in eigendom toebehorende goederen gegarandeerd. De goederen vielen volkenrechtelijk buiten de werking van het BVV. De Staat had wanprestatie gepleegd door het uitvaardigen van het BVV, door bij die uitvaardiging geen uitzondering te maken voor de eigendommen van Salm-Salm.

De rechtbank verklaarde zich op 29 juni 1954 onbevoegd.⁵² De rechtbank overwoog onder meer dat uit de aanhef van artikel 14 van de Duitse Bondsakte ('in allen Bundesstaaten') viel af te leiden dat de in artikel 14⁵³ gegeven garantie van ongestoord bezit uitsluitend betrekking had op eigendommen gelegen binnen het territoir van de Duitse Bond. Dit kon volgens de rechtbank ook niet anders omdat 'die Souverainen Fürsten und freien Städte Deutschlands' die partij waren bij de totstandkoming van de Bondsakte niets konden overeenkomen over de rechten op goederen die buiten het territoir van de Duitse Bond waren gelegen. Ook uit artikel 64 van de Slotakte van Wenen⁵⁴ bleek niet dat artikel 14 van de Bondsakte, waarin de garantie was gegeven, een wijdere werkingssfeer had. Artikel 64 van de Weense Slotakte zei niets anders dan dat de bijzondere bepalingen van de Bondsakte kracht van tractaat zouden hebben alsof zij in de Slotakte waren geïnsereerd. Artikel 43 van de Slotakte⁵⁵ had eveneens uitsluitend betrekking op de met name genoemde gebieden welke ingevolge artikel 24 van de Slotakte⁵⁶ zouden worden ingelijfd bij het Koninkrijk Pruisen, in welke gebieden de door Salm-Salm gevorderde landerijen niet waren gelegen. Uit het voorgaande kon volgens de rechtbank niets anders worden geconcludeerd dan dat de stelling dat het BVV niet van toepassing was, onjuist was. De Staat had geen wanprestatie gepleegd, want noch de Bondsakte, noch de Slotakte van Wenen had betrekking op de gevorderde bezittingen. De Staat had door ondertekening van laatstgenoemde akte generlei verplichting op zich genomen met betrekking tot de goederen in Nederland. Nu de goederen niet waren onttrokken aan de werking van het BVV stonden de vorderingen volgens de rechtbank niet ter kennisneming van de burgerlijke rechter. Tegen het besluit van het Beheersinstituut de goederen niet terug te geven stond beroep open bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel; aan deze rechtsgang kon niet worden ontkomen door de vordering mede te richten tegen de Staat en haar in te kleden als een revindicatie. We hebben reeds gezien dat de afdeling rechtspraak Salm-Salm niet ontvankelijk had verklaard omdat hij te laat was.

Zoals ik hierboven heb gezegd kan er over de vraag of de in artikel 14 gegeven

⁵² Zie *NJ* 1957, 134

⁵³ Zie voor de tekst par. 3.3.1

⁵⁴ Zie voor de tekst par. 1.

⁵⁵ Zie voor de tekst noot 4.

⁵⁶ Zie voor de tekst noot 4.

garantie slechts betrekking had op in Duitsland gelegen eigendommen worden getwist.⁵⁷ Mijns inziens was deze garantie gegeven ongeacht de ligging. Het argument van de rechtbank om het tegendeel aan te tonen door te wijzen op de artikelen 24 en 43 van de Slotakte snijdt geen hout. Artikelen 24 en 43 bepalen welke gemediatiseerde gebieden met het Koninkrijk Pruisen werden verenigd. Hieronder vielen de bezittingen van Salm-Salm. Deze artikelen hebben echter die gebieden op het oog waarover Salm-Salm de soevereiniteit had en die derhalve in Duitsland waren gelegen. Het voorgaande hoeft dus niet te betekenen dat de in artikel 14 gegeven garantie dat zijn eigendom niet zou worden aangetast, alleen maar betrekking kon hebben op in Duitsland gelegen eigendom.

*4.2 Hof Den Haag, arrest 8 november 1956.*⁵⁸

Salm-Salm ging in hoger beroep bij het Hof Den Haag. De eerste grief luidde als volgt: de rechtbank had ten onrechte aangenomen dat het BVV van toepassing was en aan deze onjuiste premisse de conclusie van haar onbevoegdheid verbonden.

Het Hof overwoog dat vast stond dat het Beheersinstituut het vermogen van Salm-Salm in beheer had genomen omdat dit vermogen in eigendom op de Nederlandse staat was overgegaan. En verder dat het Beheersinstituut afwijzend had beschikt op het verzoek van Salm-Salm het beheer op te heffen en de goederen terug te geven. Het Hof overwoog voorts dat deze rechtsfeiten niet de bevoegdheid van de gewone rechter raakten om van een vordering als de onderhavige kennis te nemen, zodat de rechtbank zich ten onrechte onbevoegd had verklaard. De feiten stonden echter wel in de weg aan de ontvankelijkheid van de vordering. De vordering zou slechts toewijsbaar kunnen zijn na vernietiging van de handeling of beschikking van het Beheersinstituut. Het BVV had hiervoor echter een bijzondere rechtsgang, de gang naar de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel, voorgeschreven. En omdat een uitspraak van de afdeling rechtspraak in deze zin ontbrak - de afdeling rechtspraak had Salm-Salm zoals boven is uiteengezet niet ontvankelijk verklaard - moest de gewone rechter zich volgens het Hof van een onderzoek en oordeel onthouden. Het Hof vernietigde de uitspraak van de rechtbank voor zover de rechtbank zich daarbij onbevoegd had verklaard en verklaarde Salm-Salm niet ontvankelijk.

Bij de tweede grief voerde Salm-Salm in de eerste plaats aan dat de daden van het Beheersinstituut geen beheersdaden waren, maar daden van usurpatie omdat op volkenrechtelijke gronden (lees: de bij het Weense Congres gegeven garantie) geen overgang van vermogen op de Nederlandse staat had plaatsgevonden. Op deze daden was artikel 43 BVV, waarin bepaald werd dat hoger beroep moest worden ingesteld bij de afdeling rechtspraak, niet van toepassing. In de tweede plaats beweerde hij dat het BVV verbindende kracht miste, omdat het uitging van confiscatie van privaateigendom van vijandelijke onderdanen, terwijl volkenrechtelijk alleen conservatoire maatregelen

⁵⁷ Zie par. 3.3.1 en 4.1.

⁵⁸ 8 november 1956, *NJ* 1957, 82

geoorloofd waren; voor confiscatie was de goedkeuring of toestemming nodig van de Staat wiens onderdaan het betrof.

De eerste stelling ging volgens het Hof niet op. Zelfs indien achteraf bleek dat het Beheersinstituut niet bevoegd was geweest daden van beheer te verrichten, dan waren dit geen daden van usurpatie en was artikel 43 BVV, waarin beroep van het Beheersinstituut op de afdeling rechtspraak was geregeld, onverkort van toepassing. Het BVV ging er volgens het Hof vanuit dat het Beheersinstituut besliste of een bepaald goed als vijandelijk vermogen was aan te merken en dat het dus in kwaliteit handelingen en beslissingen kon nemen die later onbevoegdelijk bleken te zijn geschied. Zodanige onbevoegde handelingen vielen ook onder de werking van artikel 43. In het onderhavige geval was er volgens het Hof echter geen twijfel mogelijk dat de goederen als vijandelijk vermogen moesten worden aangemerkt nu vaststond dat Salm-Salm de Duitse nationaliteit had ten tijde van de inwerkingtreding van het BVV. Hij was tot genoemd tijdstip eigenaar van in Nederland gelegen landerijen zodat, aldus het Hof, aan alle criteria die het BVV zelf stelde ter beoordeling of de betreffende goederen vijandelijk vermogen waren, was voldaan. Volgens Salm-Salm was de reden dat het BVV niet van toepassing was echter niet dat hij geen Duitser was, maar dat de door Nederland aanvaarde Slotakte van Wenen van toepassing was op zijn goederen. Het Hof wijdde geen overweging aan de Slotakte. Gesteld dat het BVV om reden van de Slotakte niet van toepassing was, dan zou ik menen dat Salm-Salm de in artikel 43 BVV voorgeschreven rechtsgang niet behoefde te volgen. De bevoegdheid van de afdeling rechtspraak veronderstelde dat het BVV nu juist wel van toepassing was. De bevoegdheid van deze rechter berustte immers op het BVV.

Ook de tweede stelling oordeelde het Hof onjuist. Hoewel het volkenrecht voor de Tweede Wereldoorlog een ontwikkeling in de andere richting deed verwachten nam dit niet weg dat in en na de Tweede Wereldoorlog als internationaal beginsel was aanvaard dat de Staten die met Duitsland in oorlog waren gewikkeld het recht hadden de hand te leggen op het vermogen van Duitse onderdanen, dat zich in hun land bevond. Dit vermogen diende als schadevergoeding en de opbrengst zou worden verrekend met schadevorderingen die de Staten bij het te sluiten vredesverdrag zouden indienen. Dit beginsel was terug te vinden in de Parijse Overeenkomst van 1946, die in 1948 door Nederland was ondertekend.⁵⁹ Voorts was de rechtsgeldigheid van de overdracht en vereffening van vijandelijk vermogen vastgesteld door de Geallieerde Hoge Commissie in 1951.⁶⁰ Tevens werden vorderingen van de vroegere eigenaren terzake van de overdracht door deze Commissie ontoelaatbaar geacht. Hoewel volgens het Hof een uitdrukkelijke bekrachtiging van de maatregelen bij uiteindelijke vredesregelingen voor de rechtskracht van die maatregelen niet was vereist, wees het Hof op het ‘Überleitungsvertrag’ van 1952.⁶¹ In dit verdrag verplichtte de Bondsrepubliek zich in hoofdstuk zes geen aanspraken

⁵⁹ Staatsblad 1949, J 189.

⁶⁰ Wet nr 63, Ambtsblad van de Geallieerde Hoge Commissie van 5 september 1951.

⁶¹ Bundesgesetzblatt II, 1955, nr 8; Tractatenblad 1960, nr 7.

tegen de overdracht te doen gelden en de vroegere eigenaren schadeloos te stellen. Het zij overigens opgemerkt dat hoofdstuk zes op dat moment nog niet door Nederland was ondertekend; dit zou Nederland pas doen in 1963.

Het Hof concludeerde dat de grieven niet opgingen en dat de vorderingen van Salm-Salm niet ontvankelijk waren omdat deze steunden 'op de in dit geding niet te onderzoeken feitelijke grondslag van de volkenrechtelijke onaantastbaarheid van de rechten van Salm-Salm op de onderhavige onroerende goederen'.

Over de stelling van het Hof dat confiscatie volkenrechtelijk een aanvaarde maatregel was, valt wel wat te zeggen. Een intermezzo.

4.2.1 Confiscatie en volkenrecht.⁶²

Een soortgelijke overweging als die van het Hof Den Haag vinden we terug in de uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel in de zaak Schiermonnikoog:

'(..), zijnde de desbetreffende in het K.B. van 20 oktober 1944, S. E 133 (*dit is het BVV: FAJV*), neergelegde regeling, wat het vermogen der Duitse onderdanen betreft, weliswaar een afwijking van oudere volkenrechtelijke begrippen, maar in overeenstemming met de ook in andere landen thans gevolgde praktijk en de opvattingen, welke aan deze praktijk steun geven.'⁶³

Het Hof Den Haag en de Raad voor het Rechtsherstel lijken te kennen te willen geven dat artikel 3 BVV in overeenstemming is met een regel van internationaal recht, die na de Tweede Wereldoorlog zou zijn ontstaan en die afwijkt van de oude regels van volkenrecht. De nieuwe regel van volkenrecht zou derhalve behelzen dat de Nederlandse staat de schade, die hij had geleden ten gevolge van de door het Duitse Rijk uitgelokte oorlog, voor een deel mocht verhalen op Duitse onderdanen die hier te lande goederen in eigendom hadden. Was er inderdaad zo'n nieuwe regel van volkenrecht ontstaan?

Aan het einde van de achttiende eeuw veranderde de opvatting dat een oorlog een betrekking is tussen burgers van verschillende staten. Beschouwde De Groot een oorlog als een toestand van personen die met geweld tegen elkaar vechten, ten tijde van Rousseau is het credo: 'La guerre n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis (...)'.⁶⁴ Dit nu betekende dat de oorlog werd gevoerd tussen soevereinen en dat derhalve burgers en hun vermogen niet bij de oorlog betrokken zouden worden. De overwinnaar zou alleen goederen van de vijandelijke staat confisqueren maar het vermogen van de vijandelijke burgers onaantast

⁶² Vgl. F.A.J. van der Ven, *Een omstreden eiland. De eigendom van het eiland Schiermonnikoog in geding*, Groningen 1993, 259 v.

⁶³ Raad voor het Rechtsherstel, afdeling rechtspraak Groningen, NOR 54/412.

⁶⁴ J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Parijs 1762, I, 4.

PACTA SUNT SERVANDA

laten. Door deze opvatting en mede door de intrede van de rechten van de mens was men het erover eens dat privévermogen niet mocht worden aangetast.

Ook in de literatuur is in het begin van de negentiende eeuw een ommekeer te zien: de soeverein mocht in het ‘moderne volkenrecht’ het vijandelijk vermogen dat op zijn grondgebied werd gevonden niet confisqueren.⁶⁵ Deze ontwikkeling kreeg in de praktijk navolging.

In de loop van de negentiende eeuw lijkt het erop dat een regel van gewoonterecht zich ontwikkeld heeft die confiscatie van vijandelijk vermogen afwijst en ‘slechts’ sequestratie van vijandelijk privévermogen gedurende de oorlog toelaatbaar acht. De regel van gewoonterecht uit de zeventiende eeuw - confiscatie is geoorloofd - lijkt zowel door de praktijk als door de *opinio juris* te zijn verlaten. Zodat, hoewel met enige voorzichtigheid, er kan worden gezegd dat de regel van gewoonterecht, die confiscatie van vijandelijk vermogen toelaatbaar achtte, door *desuetudo* buiten werking is gezet.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd de sequestratiepraktijk voortgezet. Toch is het vermogen van burgers niet gespaard gebleven. Zo is in het Vredesverdrag van Versailles tussen de geallieerden en het Duitse Rijk vastgelegd dat Duits privévermogen gelegen op het gebied van de geallieerden in eigendom op de laatste overgang om als herstelbetaling te dienen voor de door Duitsland toegebrachte schade. In het verdrag van Versailles behielden de geallieerden zich het recht voor om op het ogenblik van het in werking treden van het verdrag al het Duitse vermogen op hun grondgebied te behouden en te liquideren. De liquidatie zou plaatsvinden in overeenstemming met het nationale recht van de betreffende landen. Daartegenover stond dat Duitsland zich in het verdrag verbond zijn onderdanen, die op deze wijze vermogen hadden verloren, schadeloos te stellen. De Duitse onderdanen konden echter niet rechtstreeks een vordering tot schadevergoeding tegen de Duitse staat instellen. De Duitse overheid moest ter uitvoering van het verdrag eerst een wet vaststellen op grond waarvan die vordering kon worden geldend gemaakt. Belangrijk is dat op het moment van de eigendomsovergang van het vermogen op de geallieerden vaststond dat schadevergoeding zou worden betaald. Ondanks het feit dat de vergoeding niet werd betaald door degene die de eigendom verkreeg kan hier niet gesproken worden over confiscatie. Tegenover het verlies van de eigendom stond immers schadevergoeding hetgeen betekent dat er ‘onteigening’ heeft plaats gevonden. De hiervoor voorzichtig geformuleerde regel van volkenrecht die

⁶⁵ H. Wheaton, *Elements of International Law with a Sketch of the History of the Science*, Philadelphia 1848, gebruikt is de uitgave van Wilson, Oxford en Londen 1936, IV, 1 par. 300, 319 v.; Zie ook: A.W. Heffter, *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, Berlijn 1855, par. 131, 231 en par. 140, 246; G.F. de Martens, *Précis du droit*, Göttingen 1821, par. 277; K.S. Zachariae, *Vierzig Bücher vom Staate*, Heidelberg 1840, IV.1, 102; M. Isambert, *Annales politiques et diplomatiques*, Introduction, Parijs 1823, CXV. Zie ook: T.D. Woolsey, *International Law*, New York 1879, 202; L. Oppenheim, *International Law*, II, Londen-New York 1921; A.S. Hershey, *Essentials of International Public Law*, New York 1929, 363; W.E. Hall, *Treatise on International Law*, Londen-New York 1917, 438-441.

confiscatie van vijandelijk privévermogen niet toelaatbaar acht, is derhalve niet overtreden. Maar er is binnen de grenzen van deze regel een nieuwe constructie toegepast: de onteigening van vijandelijk vermogen op grond van een verdrag om de overwinnaar herstelbetaling te doen toekomen. Het doel is derhalve reparatiebetaling te krijgen, voor welk doel privévermogen van onderdanen wordt uitgewonnen.

Een verdrag, een uitdrukkelijke wilsverklaring van partijen, kan declaratoir zijn en bestaand gewoonterecht weergeven. Het Vredesverdrag van Versailles geeft echter geen gewoonterecht weer. Noch aan het vereiste van *diuturnus usus* noch aan dat van de *opinio juris* is voldaan. Hoewel het verdrag formeel op wilsovereenstemming berust, berust het materieel op dwang van de kant van de geallieerden. Het verdrag wordt immers ook wel het ‘Diktat’ van Versailles genoemd. Er is geen sprake van een praktijk die op rechtsovertuiging gebaseerd is. Ook heeft de praktijk nog niet lang genoeg geduurd. Het was na de Eerste Wereldoorlog de eerste keer dat duidelijk in een verdrag werd overeengekomen dat vijandelijk privévermogen van vijandelijke burgers werd onteigend om tot reparatiebetaling te strekken voor de door hun eigen staat berokkende oorlogsschade. De Verenigde Staten, die niet het Verdrag van Versailles ondertekenden maar zelf een verdrag met Duitsland sloten, het Verdrag van Berlijn, hebben overigens uiteindelijk tachtig procent van het vijandelijke vermogen aan de voormalige eigenaren teruggegeven. Dit laatste nu is ook een argument tegen de stelling dat het na de Eerste Wereldoorlog gewoonterecht is dat vijandelijk vermogen wordt behouden als herstelbetaling. Het Verdrag van Versailles moet derhalve worden beschouwd als een op zichzelf staande afspraak tussen partijen die geen bestaand gewoonterecht weerspiegelt en die niet in strijd is met de hiervoor geformuleerde regel van volkenrecht, die confiscatie van privévermogen niet toelaatbaar acht.

De constructie van het Verdrag van Versailles nu heeft men ook na de Tweede Wereldoorlog voor ogen gehad. De geallieerden kwamen tijdens de conferenties van Jalta, Potsdam en Parijs overeen het vijandelijke vermogen op geallieerd grondgebied te behouden als herstelbetaling voor de door Duitsland berokkende oorlogsschade. De bedoeling was dat de Duitse staat later in een te sluiten vredesverdrag de verplichting tot schadevergoeding aan zijn onderdanen zou worden opgelegd.

In Nederland had de regering reeds in oktober 1944 het Besluit Vijandelijk Vermogen uitgevaardigd (BVV). Op grond van artikel 3 van het besluit was op het tijdstip van de opheffing van de bezetting het eigendomsrecht van vijandelijk privévermogen hier te lande van rechtswege overgegaan op de Nederlandse staat. Hier zij reeds gewezen op het grote verschil ten opzichte van de na de Eerste Wereldoorlog gebezigde constructie. Met het BVV nam de nationale wetgever het heft in eigen handen en liet het vermogen van de vijandelijke onderdanen van rechtswege op de Nederlandse staat overgaan voordat er van een verdrag sprake was, en zelfs voordat de geallieerden op de conferenties hadden afgesproken dat het vijandelijke vermogen moest dienen als herstelbetaling. Van een schadevergoedingsverplichting van de Duitse staat was op dat moment nog geen sprake. Er vond derhalve confiscatie plaats. Tijdens de Eerste Wereldoorlog daarentegen werd in

eerste instantie sequestratie toegepast. Eerst bij het Vredesverdrag van Versailles werd bepaald dat de geallieerden op het ogenblik van het in werking treden van het verdrag het Duitse vermogen mochten behouden en liquideren. En tegelijkertijd stond vast dat het Duitse Rijk zijn onderdanen schadevergoeding zou uitkeren. Een ander verschil is dat het BVV een door de Nederlandse wetgever eenzijdig opgelegde maatregel inhield, en het Verdrag van Versailles een verdrag was waarbij Duitsland partij was. Daarom is dan ook door Barents terecht opgemerkt ‘dat de eigendomsovergang als gevolg van een verdrag geheel iets anders is dan eenzijdig door de winnaar voorgeschreven onteigening op grond van het BVV’.⁶⁶ Barents spreekt over onteigening, maar is hier eigenlijk niet het woord ‘confiscatie’ op zijn plaats? Want is dat niet wat artikel 3 BVV werkelijk tot resultaat had? Wat onteigening doet onderscheiden van confiscatie is dat er bij de onteigening van te voren reeds vaststaat dat schadevergoeding wordt uitgekeerd. Artikel 3 BVV had dan ook geen ander resultaat tot gevolg dan dat de eigendom onvoorwaardelijk op de Nederlandse staat overging terwijl niet vaststond dat aan de Duitse onderdanen op enigerlei wijze schadevergoeding zou worden uitbetaald. En derhalve kan er wat betreft artikel 3 van het BVV moeilijk worden ontkend dat het artikel in strijd was met de regel van volkenrecht, die niet toestaat dat vijandelijk privévermogen wordt geconfisqueerd. Onjuist is dan ook de toelichting op het BVV die zegt dat ‘eventuele confiscatie van vijandelijk vermogen zal geschieden in overeenstemming met het Volkenrecht’.⁶⁷ De enige maatregel die Nederland volkenrechtelijk eenzijdig had mogen nemen was sequestratie in afwachting van een verdrag waarin de Duitse staat de verplichting op zich nam zijn benadeelde onderdanen schadevergoeding uit te keren.

Het Hof Den Haag schermde in de zaak ‘Salm-Salm’ met het ‘Überleitungsvertrag’ waarin Duitsland de plicht zou worden opgelegd schadevergoeding aan zijn onderdanen uit te keren. Dat de Bondsrepubliek deze plicht eerst in 1963 op zich heeft genomen en jaren later op grond van het ‘Reparationsschädengesetz’⁶⁸ schadevergoeding heeft betaald betekent niet dat de confiscatie niet langer in strijd met het volkenrecht is. Hier geldt hetzelfde als bij de onrechtmatige daad. Een onrechtmatige daad wordt immers ook niet rechtmatig indien de pleger van de daad de gelaedeerde achteraf schadevergoeding uitkeert.

Hoe zijn de andere geallieerde landen, de VS, Engeland en Frankrijk, het vijandelijk vermogen op hun grondgebied tegemoetgetreden? De conclusie is gerechtvaardigd dat, hoewel de maatregelen in genoemde landen in beginsel van conservatoire aard waren, deze landen eveneens tot eigendomsovername en liquidatie zijn overgegaan reeds voordat Duitsland de verplichting was opgelegd zijn onderdanen

⁶⁶ J.M. Barents, ‘Berooft de Nederlandse Staat individuele Duitsers?’, in: *NJB* 1950, nr 35, 742-746, 745.

⁶⁷ *Toelichting op de besluiten Bezettingsmaatregelen, Herstel Rechtsverkeer en Vijandelijk Vermogen*, Den Haag 1947, 41.

⁶⁸ Deze wet dateert van 1969 en is gemaakt ter uitvoering van het ‘Überleitungsvertrag’. Zie: *Bundesgesetzblatt* 1969, I, 105.

schadeloos te stellen. Ook in die landen hielden de maatregelen confiscatie in.

Simpelweg kan er worden gezegd dat *de praktijk* na twee wereldoorlogen leert dat vijandelijk privévermogen door de overwinnaar is aangewend ten einde herstelbetaling te verkrijgen voor de door Duitsland toegebrachte schade. Het verschil is evenwel dat na de Eerste Wereldoorlog de verplichting van de Duitse staat tot het betalen van schadevergoeding, reeds bestond op het moment van de eigendomsovergang. Vóór dat moment was het vermogen 'slechts' gesequestreerd. In deze constructie was er sprake van onteigening. Daarentegen hebben de geallieerden na de Tweede Wereldoorlog het vijandelijk vermogen geconfisqueerd. Op het moment dat het vermogen aan de geallieerden in eigendom overging stond immers niet vast dat er schadevergoeding zou worden betaald. De aan Duitsland opgelegde verplichting tot schadevergoeding bestond - nog - niet. Deze vergoeding werd de Duitse onderdanen op dat moment slechts in het vooruitzicht gesteld.

Hieruit volgt dat de maatregelen na de Tweede Wereldoorlog verder gingen dan die welke op grond van het Verdrag van Versailles waren genomen. Na de Tweede Wereldoorlog besloten de geallieerden tot confiscatie en handelden zo in strijd met de regel van volkenrecht die confiscatie niet toelaatbaar acht. De *belofte* tot schadevergoeding hief deze strijdigheid niet op.

Het Hof Den Haag in de 'zaak Salm-Salm' en de Raad voor het Rechtsherstel in de 'zaak Schiermonnikoog' overwogen dat in en na de Tweede Wereldoorlog in het internationale recht een regel of beginsel was aanvaard dat de Staten die met Duitsland in oorlog waren gewikkeld het recht hadden de hand te leggen op het vermogen van Duitse onderdanen, dat zich in hun land bevond. En dat dit vermogen mocht dienen als schadevergoeding.

Was er na twee wereldoorlogen inderdaad sprake van het bestaan van zo'n regel of beginsel? De verschillen tussen de constructies van eigendomsovergang die zijn toegepast na de Eerste Wereldoorlog – onteigening - en na de Tweede Wereldoorlog – confiscatie - zijn hiervoor genoemd, maar uiteindelijk was het resultaat van beide praktijken hetzelfde: vijandelijk Duits privévermogen ging in eigendom over op de geallieerden als herstelbetaling voor de door Duitsland toegebrachte oorlogsschade.

Van een internationaal gewoonterecht scheppende praktijk nu is eerst dan in algemene zin sprake wanneer deze praktijk lang genoeg heeft geduurd en een representatief aantal staten aan deze praktijk heeft deelgenomen. Twee oorlogen die niet beperkt zijn gebleven tot een paar landen maar die de gehele wereld in hun greep hielden zouden aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van een gewoonterecht scheppende praktijk die inhoudt dat vijandelijk privévermogen door de overwinnaar mag worden aangewend als herstelbetaling. Zowel in een groot aantal verdragen als in eenzijdig genomen maatregelen werd bepaald dat vijandelijk vermogen als herstelbetaling in eigendom overging op de geallieerden. Niet echter moet uit het oog worden verloren dat zowel na de Eerste als na de Tweede Wereldoorlog de maatregelen in een aantal landen zijn verzacht en dat er zelfs vermogen is teruggegeven. Zo hebben de Verenigde Staten na

de Eerste Wereldoorlog, zoals gezegd, tachtig procent van het vijandelijk vermogen teruggegeven. En na de Tweede Wereldoorlog is buitenlands vermogen van burgers van satellietstaten gedeeltelijk teruggegeven. Ditzelfde geldt voor Duits vermogen in Zweden, Zwitserland, Portugal, India en Pakistan. Maar dáár staat weer tegenover dat de andere geallieerden na de Eerste Wereldoorlog het vermogen hebben behouden en dat de zojuist genoemde landen neutraal waren en ook geen oorlogsschade hebben geleden; er bestond voor deze landen dus ook geen goede reden Duits vermogen als herstelbetaling te behouden. De conclusie zou wellicht toch kunnen zijn dat er na twee wereldoorlogen een praktijk is ontstaan die inhoudt dat vijandelijk vermogen door de overwinnaar wordt behouden als herstelbetaling. Aan het vereiste *diuturnus usus* zou dan zijn voldaan. Maar bestaat nu ook de overtuiging dat deze praktijk rechtens geoorloofd is en gevolgd behoort te worden?

De mening van de schrijvers is eensluidend te noemen: vijandelijk privévermogen mag niet worden geconfisqueerd.⁶⁹ Er moet derhalve schadevergoeding worden uitgekeerd. Sommige schrijvers zijn van mening dat de confiscatiemaatregelen achteraf door een verdrag, waarin Duitsland de verplichting is opgelegd zijn onderdanen schadevergoeding te betalen, zijn gelegaliseerd.⁷⁰ Deze schrijvers bedoelen met 'legalisatie' waarschijnlijk te zeggen dat de confiscatie niet meer in strijd met het volkenrecht is indien naderhand komt vast te staan dat de onderdanen aanspraak op schadevergoeding kunnen maken. Anderen ontkennen deze zogeheten legaliserende werking.⁷¹ Ik denk terecht. Want moet niet eerder worden aangenomen dat, zoals ook reeds hierboven is gezegd, de confiscatie ook na het uitbetalen van schadevergoeding confiscatie blijft en dus in strijd is met het volkenrecht?

⁶⁹ C. Dominicé, *La notion du caractère ennemi des biens privés dans la guerre sur terre*, Genève-Parijs, 44; I. Seidl-Hohenveldern, *Völkerrechtliche Aspekte*, in: *Entschädigungspflicht der Bundesrepublik für Reparationsentzogenes Auslandsvermögen*, Heidelberg 1962, 30 en 50; C.C. Hyde, *International Law*, III, Boston 1951, 1732 v.; C. Jessup, in een rapport van 19 juni 1957, 3,14,18; Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, II, Basel 1951, 850; ; G. Schwarzenberger, *International Law*, II, Londen, New York, Toronto, II, 245; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, II, München 1969, 207; A. Verdross-B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlijn 1984, par. 1343,2 en par. 1271; L. Delbez, *Manuel de Droit International Public*, Parijs 1951, 304; G. Dahm, *Völkerrecht*, I, Stuttgart 1958, 519; G. Hartmann, *Nationalisierung und Enteignung im Völkerrecht*, Berlijn 1977, 143; G. Beitzke, *Probleme der Enteignung im Internationalen Privatrecht*, in: Festschrift für Leo Raape, Hamburg z.j., 93-111, 98; F.A. Mann, *Völkerrechtswidrige Enteignungen vor nationalen Gerichte*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1961, München- Berlijn 1961, I, 705-710, 705.

⁷⁰ Seidl-Hohenveldern, (noot 69), 58 v. en 157,5; Dominicé, (noot 69), 283; Oppenheim-Lauterpacht, *International law*, II, Londen, New York, Toronto 1955, 330; Guggenheim, (noot 69), 550.

⁷¹ Jessup, (noot 69), 22,23,28; H. Mosler, *Proposals for an International Code regulating the Handling of property of Enemy Nationals*, International Bar Association, Sixth Conference Rapport 1956, 364; U. Scheuner, *Zur Auslegung des interalliierten Reparationsabkommens vom 14.1.1946*, in: Festschrift für Hermann Janssen, Der Schutz des privaten Eigentum im Ausland, Heidelberg 1958, 144.

Behalve de mening van schrijvers kunnen ook uitspraken van internationale gerechten dienen ‘als hulpmiddel ter bepaling van rechtsregels.’ Uitspraken van internationale rechters ontbreken nagenoeg. Een vraag over vijandelijk vermogen kwam zijdelings aan de orde voor het Internationaal Gerechtshof in de ‘Interhandel case’.⁷² De Verenigde Staten hadden in 1942 vermogensbestanddelen van een in Amerika gevestigde Zwitserse rechtspersoon geliquideerd omdat in deze rechtspersoon ook Duitse belangen vertegenwoordigd waren. Zwitserland nu eiste teruggave van deze vermogensbestanddelen. De vraag was of de bestanddelen als ‘neutral property’ of als ‘enemy property’ moesten worden beschouwd. De partijen namen als vaststaand aan dat ‘enemy property’ ten tijde van oorlog geconfisqueerd mocht worden, in tegenstelling tot ‘neutral property’. De oorlogstoestand rechtvaardigde confiscatie van vijandelijk vermogen; vijandelijke invloeden moesten worden tegengegaan en vijandelijke vermogensbestanddelen moesten dienstbaar worden gemaakt aan de eigen oorlogsvoering. De casus onderscheidt zich echter van ‘Schiermonnikoog’ of ‘Salm-Salm’ omdat het eiland en de landerijen te Gendringen niet zijn geconfisqueerd om vijandelijke invloeden tegen te gaan, maar om als reparatiebetaling te dienen. Over de vraag of liquidatie van vijandelijk vermogen is toegestaan met het doel reparatie te verkrijgen heeft een Frans-Italiaanse commissie geoordeeld. Deze commissie besliste dat het vredesverdrag met Italië van 1947⁷³ - waarin werd bepaald dat vermogen van Italianen in de geallieerde staten als reparatiebetaling tegen uitkering van schadevergoeding in eigendom op de geallieerde staten overging - een uitzondering was op het principe dat vijandelijk vermogen niet mocht worden geliquideerd. En dat deze uitzondering restrictief moest worden uitgelegd en slechts in de gevallen, die uitdrukkelijk in het verdrag werden genoemd mocht worden toegepast: de uitzondering gold alleen tussen partijen die het verdrag waren aangegaan. De commissie oordeelde dat er geen sprake was van een zogenaamde ‘traité loi’, waarin partijen algemene principes van internationaal recht plegen op te nemen, maar dat het verdrag als een zogeheten ‘traité contrat’ moest worden beschouwd. In zo’n verdrag worden individuele afspraken vastgelegd. Zo’n verdrag is derhalve te vergelijken met een privaatrechtelijke overeenkomst.

Mijns inziens moet uit het voorgaande volgen dat de *opinio juris*, inhoudende dat de praktijk vijandelijk vermogen te behouden op een wijze als in artikel 3 BVV behoort te worden gevolgd of mag worden gevolgd, ontbreekt. Weliswaar stemde de Bondsrepubliek in het ‘Überleitungsvertrag’ in met de door Nederland genomen maatregel, maar dat betekent niet dat deze maatregel tot een regel van volkenrechtelijk gewoonterecht is verheven. Het verdrag heeft slechts werking tussen de partijen die het verdrag zijn aangegaan en is een ‘traité contrat’. Dat een maatregel als artikel 3 BVV tot een regel van

⁷² ICJ Reports 1959, 6 v.

⁷³ Vredesverdrag tussen de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden en Italië, 10 februari 1947. Tractatenblad 1952, 32.

internationaal gewoonterecht is geworden, zodat confiscatie van vijandelijk vermogen in overeenstemming met het volkenrechtelijk gewoonterecht zou zijn of als beginsel zou zijn aanvaard, zoals het Hof overwoog, is op zijn minst onaannemelijk te noemen.

Een ander argument tegen de bewering dat er sprake is van een regel van gewoonterecht is dat er een verdrag gesloten moest worden waarin de verliezer met de maatregel van artikel 3 BVV moest instemmen en een schadevergoedingsplicht op zich moest nemen. Zou er een regel van gewoonterecht hebben bestaan die het behoud van vijandelijk vermogen op de wijze van artikel 3 BVV toestond, waarom zou er dan een verdrag gesloten moeten worden? Dat een verdrag is afgesloten wil veeleer zeggen dat het behoud en de liquidatie van vijandelijk vermogen, zoals de Frans-Italiaanse commissie ook opmerkte, uitzonderingen vormden op de algemene regel dat het niet mocht.

Zo er al een regel van volkenrecht zichtbaar is geworden, is dat de ongeschreven regel die reeds aan het einde van de achttiende eeuw bestond: vijandelijk privévermogen mag niet worden geconfisqueerd. De eenzijdig genomen maatregel in artikel 3 BVV was evenals de maatregelen ten opzichte van vijandelijk vermogen in de andere geallieerde landen na de Tweede Wereldoorlog dan ook in strijd met deze regel.

4.3 Hoge Raad, arrest 21 juni 1957.⁷⁴

Salm-Salm bestreed het arrest van het Hof met de volgende middelen. De bepalingen van het BVV, met name de daar voorgeschreven rechtsgang, stonden niet in de weg aan de toewijsbaarheid van de vorderingen. En wel omdat, naar de stelling van Salm-Salm, door het toetreden van Nederland tot de slotakte van Wenen zijn vermogen aan de werking van het BVV inclusief de speciale rechtsgang, onttrokken was; het verdrag van Wenen was van een hogere rechtsorde dan het BVV. Deze stelling was volgens Salm-Salm ten onrechte niet door het Hof onderzocht. Het Hof had zijn arrest niet naar de eis der wet met redenen omkleed.

De Hoge Raad overwoog dat ‘indien de in Nederland gelegen onroerende goederen van Salm-Salm (..) aan de werking van het BVV onttrokken zouden zijn krachtens het door Nederland aanvaarde Verdrag van Wenen (..), zoals het middel stelde, daarvan wel het gevolg zou zijn dat de goederen van Salm-Salm niet op de Staat zouden zijn overgegaan, maar niet dat Salm-Salm, die in Nederland van de rechter een uitspraak wenst, onttrokken zou zijn aan het Nederlandse procesrecht, daaronder begrepen de instelling van een bijzonder college belast met rechtspraak ter zake van handelingen van het Beheersinstituut.’

De Hoge Raad concludeerde dat het Hof mitsdien bij zijn beslissing, dat Salm-Salm in zijn vorderingen niet ontvankelijk moest worden verklaard, omdat de handelingen van het Beheersinstituut niet in de daarvoor aangewezen bijzondere rechtsgang waren vernietigd, zodat de gewone rechter zich van een onderzoek moest onthouden, terecht het beroep van Salm-Salm op het Verdrag van Wenen buiten beschouwing had gelaten.

⁷⁴ NJ 1957, 492.

In zijn conclusie merkte advocaat-generaal Langemeijer op dat het een reeds aanvaarde leer⁷⁵ was dat een vordering bij de gewone rechter niet ontvankelijk was wanneer ter behartiging van hetzelfde belang een bijzondere rechtsgang was gegeven. Deze leer was volgens hem ook van toepassing op het geval Salm-Salm, wiens vordering berustte op de stelling, dat het BVV op volkenrechtelijke gronden niet op zijn in Nederland gelegen vermogen mocht worden toegepast. Het verwijzen van Salm-Salm naar de afdeling rechtspraak was volgens Langemeijer niet toepassing van het BVV. Dit zou volgen uit de constructie van het BVV, die de bevoegdheid van de afdeling rechtspraak niet verbond aan de toepasselijkheid van het Besluit op de goederen, maar aan de beslissing die het Beheersinstituut ten aanzien van die goederen had genomen. Of de beslissing van het Beheersinstituut terecht of ten onrechte uitging van de toepasselijkheid van het BVV op de goederen maakte volgens hem dus geen verschil. Dit zou anders zijn indien het Beheersinstituut door zuivere willekeur of onoordeelkundigheid een beslissing had genomen. Evenmin echter als verschil kon maken de vraag of inmenging van het Beheersinstituut rechtens juist was, evenmin kon naar de mening van Langemeijer van invloed zijn het karakter van de grond, waarop die juistheid werd betwist, ook niet wanneer dit karakter volkenrechtelijk was. Van het ogenblik, aldus Langemeijer, 'dat de eiser deze grond wenste in te roepen voor de rechtsprekende organen der nationale Nederlandse rechtsorde, was er geen reden te zien, waarom hij zich daarbij niet zou hebben te richten naar de door de rechtsorde vastgelegde taakverdeling dier organen'.

Zoals gezegd hangt mijns inziens de bevoegdheid van zowel het Beheersinstituut als de Raad voor het Rechtsherstel juist wel af van toepasselijkheid van het BVV. De bevoegdheid van beide organen berustte immers op het BVV. Was het BVV niet op de goederen van toepassing, dan was het Beheersinstituut niet bevoegd beslissingen over deze goederen te nemen en was de afdeling rechtspraak evenmin de aangewezen rechter. Concludeert men dat de aparte rechtsgang van het BVV doorlopen moest worden, dan impliceert dat, dat het BVV van toepassing diende te zijn.

Conclusie.

De gewone rechter had moeten beoordelen of het BVV van toepassing was op de geconfisqueerde landerijen, anders gezegd, of de landerijen om reden van de Slotakte aan de werking van het BVV waren onttrokken. Daartoe moest worden beantwoord of Nederland door toetreding bij de Slotakte had gegarandeerd alle eigendommen van Salm-Salm, ook die die in Nederland gelegen waren, niet aan te tasten. Vervolgens had moeten worden onderzocht of deze garantie nog steeds bestond. Beide vragen konden, zoals gezegd in paragraaf 3.3.1, bevestigend worden beantwoord. Artikel 3 BVV dat de eigendom van Salm-Salm op de staat deed overgaan en derhalve aantastte was in strijd met de in de Slotakte gegeven garantie. De rechter had net als in het arrest over de

⁷⁵ HR 5 februari 1955, NJ 1955, 262.

binnenvaartschipper⁷⁶ de weg van de verdragsconforme uitleg kunnen bewandelen en het BVV kunnen uitleggen in deze zin dat het de bedoeling van de wetgever was geweest de in de Slotakte gegarandeerde eigendomsrechten van Salm-Salm buiten de werking van het BVV te houden.

Daarenboven was het BVV, in tegenstelling tot wat het Hof overwoog, in strijd met de ongeschreven regel van volkenrecht dat vijandelijk privé-vermogen niet mag worden geconfisqueerd.

5 Salm-Salm en ontvijanding.

5.1 Het Nederlands Beheersinstituut.

Salm-Salm liet geen enkele mogelijkheid ongemoeid om zijn landerijen bij Gendringen terug te krijgen. Nadat de rechtbank zich in 1954 onbevoegd verklaarde, diende hij bij het Beheersinstituut een verzoek tot ontvijanding in. Het Beheersinstituut wees het verzoek af omdat niet was gebleken dat Salm-Salm zich tijdens de bezetting van Nederland dermate verdienstelijk had gemaakt voor de geallieerde zaak, dat het onaanvaardbaar zou zijn hem de verklaring te weigeren.⁷⁷ Hij ging van deze beschikking in beroep bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel.

5.2 Beroep bij de afdeling rechtspraak; beroepschrift en pleitnota.⁷⁸

In de eerste plaats stelde Salm-Salm in zijn beroepschrift en pleitnota dat hij zich wél verdienstelijk had gemaakt. Zo had hij tien Nederlanders, die dreigden in dwangarbeid in de Duitse industrie te werk te worden gesteld, op zijn 'Gut' laten onderduiken. Hij had hen in dienst genomen, hoewel hij in werkelijkheid geen arbeiders nodig had. Zijn 'gemalin' had toegestaan - hij had dit niet persoonlijk beslist - dat in het slot vluchtelingen uit het Kamp Rees werden ondergebracht. Deze vluchtelingen waren bij razzia's in Rotterdam opgepakt. Ook de geëvacueerde mensen uit Arnhem hadden op het slot onderdak gevonden. Verder had hij zich tijdens de bezetting verzet tegen de eis van Duitse zijde zijn pachters van de landerijen in Nederland te vervangen door N.S.B.-ers. Dit verzet was zeer riskant geweest gezien de antipathie van Hitler jegens voormalige Duitse vorsten. Eveneens riskant was dat hij tot het einde van de oorlog zijn anti-nationaalsocialistische rentmeesters in Nederland, notaris B.J.F. Terhorst en W. Lübbers in dienst had gehouden. Voorts beriep hij zich op de jaarlijkse giften die hij aan de armen van de gemeente Bredenhoek had gedaan en op de schenking van een stukje grond voor het starten van een

⁷⁶ HR 17 december 1934, W. 12849. Zie hierboven par. 3.2.2.

⁷⁷ Het verzoek tot ontvijanding aan het Beheersinstituut is niet meer in het archief aanwezig, evenmin als de beschikking van het Beheersinstituut van 1 oktober 1954. De inhoud van de beschikking is af te leiden uit het beroepschrift van 28 oktober 1954. ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossiernr R.27.857). Zie ook: de aanvulling op het beroepschrift van 14 september 1955, ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossiernr R.27.857).

⁷⁸ Beroepschrift, (noot 77); Pleitnota 22 november 1956; pleitnota 15 januari 1957, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossiernr R. 29.581).

tuindersbedrijf. Ten slotte had hij het ‘Befehl-Walküre’ geredigeerd.⁷⁹ Dit bevel zou bestemd zijn voor de Wehrmacht ter uitvoering van de revolutie na het slagen van de aanslag op Hitler op 20 juli 1944. Hij had hiermee het risico gelopen aan vleeshaken te worden opgehangen. Generaal Stieff, die later geëxecuteerd was, had hem gedekt door te verklaren dat dit een bevel was voor de verdediging tegen geallieerde parachutisten. Bovenvermelde daden waren ingegeven geweest door de wens het Naziregime te breken. Dat zulks in het belang van de geallieerde oorlogvoering was geweest, stond volgens Salm-Salm buiten kijf.

In de tweede plaats wees hij voor de zoveelste maal op de Slotakte van Wenen en benadrukte dat, in tegenstelling tot wat de rechtbank en het Hof beweerden, artikel 14 Slotakte ook van toepassing was op zijn buiten Duitsland gelegen eigendommen.

Hij wees er voorts op dat fair play en fatsoen tussen partijen, alsmede de waardigheid van het Koninkrijk - waarvan het herstel in de vorm van een eenheidsstaat mede mogelijk was gemaakt door het verlies van soevereiniteit van Salm-Salm - meebrachten dat dit Koninkrijk niet in de eigendomsrechten ingreep. Het BVV bevatte in zijn bepalingen over ontvijanding volgens hem opzettelijk niet met zoveel woorden de eis van ‘een zich dermate verdienstelijk maken’ om het Beheersinstituut en de afdeling rechtspraak in de gelegenheid te stellen ‘ook in uitzonderlijke gevallen vermogen terug te geven, waar een redelijk persoon of lichaam dit uit overwegingen van fatsoen en billijkheid zou behoren te doen.’

Over de uitspraak van het Hof zei hij dat het Hof voorbij was gegaan aan zijn betoog dat ook bij onvoorwaardelijke geldigheid van het BVV zijn recht onaantastbaar was gebleven, vanwege de garantie in de Slotakte. Een volkenrechtelijk verkregen recht kon niet door een wettelijk voorschrift als het BVV worden aangetast. De rechter had het BVV kunnen toetsen of verdragsconform kunnen uitleggen gelijk de Hoge Raad had gedaan in het arrest over de binnenvaartschipper op de Rijn. Hetzelfde heb ik betoogd in de conclusie na paragraaf 4.3.

In de derde paragraaf van zijn pleitnota ging Salm-Salm in op de vragen van het Beheersinstituut over de militaire dienst. Hij had verplicht gediend in het Duitse leger als luitenant en vanaf 1943 in Noorwegen, Polen, Rusland, Italië en Frankrijk als kapitein. De functies waren echter niet van strijdbare aard. Hij had gediend bij de verbindingdienst, had bureaubantjes gehad en had les gegeven. Hij was nimmer lid van de Generale Staf geweest. Jaarlijks kwam hij twee- tot driemaal terug in Anholt.

⁷⁹ De bedenkers van de aanslag op Hitler onder leiding van Von Stauffenberg, gebruikten vanaf 1943 het bevel als codewoord voor de aanslag op Hitler. Operatie ‘Walküre’ was oorspronkelijk een plan van de Wehrmacht en zou worden uitgevoerd om een eventuele opstand van de burgerbevolking of de krijgsgevangenen neer te slaan. Alleen Hitler en soldaten van het Ersatzleger mochten het bevel ‘Walküre’ geven. Dit bevel was genoemd naar de godin Walküre, die de doden op het slagveld zocht en ze naar het Walhalla bracht.

5.3 Antwoord van het Beheersinstituut.⁸⁰

Het Beheersinstituut erkende dat de vorst van nazismetten vrij was en in de omgang met zijn Nederlandse pachters redelijk en gemoedelijk was opgetreden. Maar van het tewerkstellen van arbeiders, het helpen van vluchtelingen en pachters was volgens het Beheersinstituut niet voldoende bewijs geleverd; niet was komen vast te staan in hoeverre Salm-Salm hierin persoonlijk de hand had gehad en of hij wel zoveel risico had gelopen. Omdat hij gedurende de gehele oorlog onder de wapenen was geweest had hij niet veel rechtstreekse invloed kunnen uitoefenen. De hulp aan de vluchtelingen uit Kamp Rees was bovendien in het begin van 1945 geschied, toen het Nazi-rijk op instorten stond. Het doen van giften vloeide voort uit zijn positie als grootgrondbezitter en de schenking van het stukje grond was mede in zijn eigen belang geschied. Het verhaal over de geëvacueerde personen uit Arnhem die in september 1944 onderdak zouden hebben gekregen op slot Anholt kon niet waar zijn, getuige de brief van de Commissaris der Koningin in de provincie Gelderland aan het Beheersinstituut.⁸¹ De reden die de Commissaris gaf was dat een grote groep 'pro-Duitse elementen' zich op Dolle Dinsdag (5 september 1944) en in de dagen daarna uit Gendringen had begeven naar Anholt en in de zogeheten 'Kaisersaal', het verenigingsgebouw in Anholt onderdak had gevonden.

Dat hij had deelgenomen aan de aanslag op Hitler achtte het Beheersinstituut niet aannemelijk. Het 'Befehl-Walküre' werd vaker gegeven en het was dan ook niets bijzonders dat Salm-Salm de opdracht zou hebben gekregen de 'Walküre-orders' te redigeren. Van een 'goede daad' van positieve waarde van Salm-Salm, die alleen maar een bescheiden kapitein was, zou alleen sprake zijn geweest indien hij had geweten wat het werkelijke doel van operatie 'Walküre' was; hieromtrent ontbrak ieder bewijs. De weduwe van generaal Stieff had zich hierover in haar verklaring op de vlakte gehouden. Het Beheersinstituut gaf echter wel toe dat het aannemelijk was dat haar man haar ter wille van haar eigen veiligheid niet te veel had verteld. Maar hoe het ook zij, de deelnemers aan het complot hadden voor alles het belang van hun Duitse vaderland voor ogen.

Tegenover deze daden die Salm-Salm als positieve daden bestempelde, bracht het Beheersinstituut naar voren dat de vorst, 'gelijk financiers van minder allooi'⁸², op grote schaal had geprofiteerd van de opheffing der deviezensgrens in maart 1941. De opheffing maakte het mogelijk Duitse gelden naar Nederland over te brengen. Op deze wijze kon hij zijn Nederlandse schuldeisers aflossen - zijn onroerend goed was met hypotheek belast - en saldi in guldens bij Nederlandse banken aankweken. De bezetter stond toe Marken in guldens om te wisselen. Het gevolg was dat Nederland waardeloze Marken verkreeg. De Mark was nog geen vijfenzeventig cent waard. Dit onrechtmatig verworven voordeel zou Salm-Salm een bedrag van ruim fl. 700.000,- hebben opgeleverd. Volgens het

⁸⁰ Pleitnota 22 november 1956, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossiernr R. 29.581); Antwoord van 21 april 1956; pleitnota 15 januari 1957, ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossiernr R.27.857)

⁸¹ Schrijven van 20 maart 1954, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossiernr R. 29.581).

⁸² Antwoord van 21 april 1956, ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossiernr R.27.857)

Beheersinstituut leverde dit ernstige feit grond op het verzoek tot teruggave te weigeren, althans slechts toe te wijzen onder de voorwaarde dat hij uit het aan hem terug te geven vermogen aan het Beheersinstituut een bedrag van fl. 700.000,-- afstond.

Op de volkenrechtelijke argumenten antwoordde het Beheersinstituut dat artikel 14 van de Duitse Bondsakte alleen betrekking kon hebben op de goederen van de gemediatiseerde vorsten binnen het gebied van de Duitse Bond. Dat hierover kan worden getwist, is hierboven ter sprake gebracht.⁸³

5.4 Repliek van Salm-Salm.⁸⁴

Salm-Salm antwoordde dat hij wel degelijk zelf een en ander geregeld had aangaande de onderduikers en de tewerkstelling van arbeiders; hij was regelmatig met verlof in Anholt geweest en wanneer hij weg was had hij vaak rapporten ontvangen. Hij bleef erbij dat het voor hem erg riskant was geweest. Hij vond het verder merkwaardig dat de getuigenverklaringen, die ten overstaan van notaris Terhorst ten gunste van de vorst waren afgelegd enigszins afweken van de verklaringen die waren afgelegd tegenover een rechercheur van het Beheersinstituut.⁸⁵ Dit kwam volgens Salm-Salm doordat de rechercheur suggestief had ondervraagd. De andere als verdienstelijke daden aangevoerde feiten moesten als vervallen worden beschouwd, omdat deze geen risico hadden opgeleverd. Het ging om de giften en het gratis ter beschikking stellen van land. Hij gaf verder toe dat het verhaal over de geëvacueerde personen uit Arnhem die in september 1944 onderdak zouden hebben gekregen in Anholt berustte op een misverstand. Salm-Salm zei dat hij niet wist dat het om N.S.B.-ers ging. Verder repliceerde hij dat hij wel degelijk op de hoogte was geweest van het werkelijke doel van de 'Walküre-orders'. Dit bleek uit de inhoud van het bevel dat hij had gegeven en waarin stond dat alleen een bepaalde Putschgetrouwe generaal telefoongesprekken mocht toelaten. Dat kon volgens hem alleen een ingewijde schrijven. Daden als deze waren ingegeven door de wens het naziregime omver te werpen. De vorst had zich op deze wijze in dienst van de geallieerde oorlogsvoering gesteld.

⁸³ Zie par. 3.3.1 en 4.1.

⁸⁴ Pleitnota 22 november 1956; pleitnota 15 januari 1957, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossierrn R. 29.581).

⁸⁵ De volgende getuigen legden verklaringen af: J.J.A.M. Beaumont, oud-burgemeester van Gendringen van 1922 tot 1944; J.Leub en J. Tiemessen, landbouwers en K. Egbers en Th.A. Egberts, fabrieksarbeiders, allen wonende te Mechelen, gemeente Gendringen; B.J.M. Dekkers en J.F. Driessen, landbouwers te Dinxperlo; B.A. van Embden, schilder, de echtgenote van schilder H.J. Piepers; G.J. te Kloeze, fabrieksarbeider en F.W. Wissink, vertegenwoordiger, wonende te Terborg; J. B. Vinkenvleugel, transporteur te Ulft; H.F. Duking, landbouwer te Voorst; H. Thiemann, Revierförster, wonende te Herze-Bocholt; W. Holl, Revierförster, wonende te Rhede; W. Harling, rentmeester, wonende te Anholt. Proces-verbaal door rechercheur N. Zwaagstra, Beheersinstituut, 12 november 1956, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossierrn R. 29.581); Proces-verbaal RvR, 15 januari 1957, ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossierrn R.27.857)

Over het profiteren van de deviezenopheffing gaf Salm-Salm toe dat hij door het overmaken van gelden uit Duitsland naar Nederland de Nederlandse staat schade had berokkend, maar hij protesteerde tegen de veronderstelling dat hij zich ervan bewust was geweest dat hij schade had toegebracht. Hij was in militaire dienst en maakte zich geen zorgen over betalingsbalansen en deviezenverhoudingen. Hij verkeerde dagelijks in levensgevaar. Het was geen kapitaalvlucht geweest, hetgeen volgens hem wel bleek uit de bescheiden bedragen die hij aan het einde van de oorlog had getransfereerd. Hij had uitsluitend gehandeld met het doel het eeuwenoude bezit van zijn voorouders veilig te stellen; de dreiging van executie had hij kunnen afwenden. Desalniettemin achtte hij zich fatsoenshalve gehouden de schade te vergoeden, die volgens zijn berekening niet fl. 700.000,-- bedroeg, maar fl. 405.000,--. Zijn conclusie was dat hij voor ontvijanding in aanmerking kwam onder aftrek van de genoemde fl. 405.000,--.

5.5 Uitspraak van de afdeling rechtspraak, 31 januari 1957.⁸⁶

De afdeling rechtspraak bekrachtigde de beschikking van het Beheersinstituut. De afdeling sloot zich aan bij de uitspraak van de rechtbank Den Haag en was van oordeel dat er geen internationaalrechtelijke verplichting voor het Koninkrijk der Nederlanden bestond om de eigendommen van Salm-Salm in Nederland als onschendbaar te garanderen en het ongestoorde bezit daarvan te verzekeren. Verder overwoog de afdeling dat het verzoek om Salm-Salm op een tegemoetkomende wijze te behandelen op grond van het feit dat hij afstammeling was van een gemediatiseerd vorstenhuis, in strijd zou zijn met de Nederlandse rechtsopvattingen welke gelijke behandeling voor alle personen, onverschillig hun stand en afkomst eisten. Het gebruik maken van de onrechtmatige opheffing van de deviezengrens woog voor de afdeling erg zwaar. De afdeling overwoog:

‘(..), dat de Nederlandse economie thans als gevolg van de gecamoufleerde uitplundering door middel van deze onrechtmatige opheffing der deviezengrens, opgescheept zit met miljarden vrijwel waardeloze Rijksmarken, waaraan appellant mede voor een niet gering deel schuldig is.’

De personen die aan deze plundering hadden deelgenomen, hadden volgens de afdeling alle aanspraken op gunsten van Nederlandse zijde verbeurd. Er moesten wel zeer bijzondere verdiensten tegenover staan, wilde van enige compensatie met dit toegebrachte economische nadeel sprake kunnen zijn. De afdeling rechtspraak was dan ook niet genegen met Salm-Salm te marchanderen door te overwegen, ‘of er met uitzondering van een zeker bedrag voor de onrechtmatig in Nederland ingebrachte in guldens omgezette Rijksmarken, al dan niet termen zouden kunnen bestaan om hem een deel van zijn voormalig vermogen terug te geven’. De daden die Salm-Salm als bijzondere verdiensten naar voren had gebracht waren, zelfs indien de juistheid ervan moest worden aangenomen, van onvoldoende gewicht. De afdeling voegde hieraan toe dat het bewijs van zijn aandeel

⁸⁶ ARRvR, inv. nr 234 en 550 (dossier nr R.27.857).

in de op Hitler beraamde aanslag dermate vaag en onbetekenend was, dat het onnodig was daarover verder uit te wijden.

*5.6 Fürst zu Salm-Salm vraagt herziening.*⁸⁷

Salm-Salm vroeg op 29 april 1957 herziening van het vonnis van de afdeling rechtspraak aangezien de afdeling volgens hem een aantal feiten en/of omstandigheden niet bij de beslissing in aanmerking had genomen.⁸⁸ De afdeling had in de eerste plaats een zwaardere betekenis moeten hechten aan de verklaring van de weduwe van generaal Stieff; uit deze verklaring kon worden afgeleid dat Salm-Salm volledig in vertrouwen was genomen over de Putschplannen. Het tweede feit betrof de reden waarom hij zijn aandeel in de aanslag niet al in zijn verzoekschrift aan het Beheersinstituut naar voren had gebracht. Hij zou op dat moment in de veronderstelling verkeerd hebben dat slechts verdienstelijke daden rechtstreeks ten behoeve van Nederland van belang waren voor een mogelijke ontvijanding. Eerst later was hem ter ore gekomen dat ook verdienstelijke daden voor de gezamenlijke geallieerden in aanmerking kwamen. In de derde plaats noemde hij het feit dat de Nederlandse rechtsopvattingen volgens Salm-Salm wel degelijk een ongelijke behandeling eisten voor personen van bepaalde stand en afkomst, zoals bleek uit de bijzondere behandeling die onder meer vorstelijke personen en personen bekleed met diplomatieke hoedanigheid, in Nederland genoten. Zo hoefden diplomaten en leden van het Internationale Hof geen belasting te betalen en was een vreemde ambassadeur niet aan de rechtsmacht van de burgerlijke rechter onderworpen; vorsten en andere staatshoofden genoten bijzondere strafrechtelijke bescherming. En afkomst gaf recht op adellijke titels en recht op inkomen.

Tot slot beriep hij zich op het feit dat de bezetter niet een willekeurige koers van vijfenzeventig cent per Rijksmark had vastgesteld, maar dat dit een koers was, welke reeds in 1936 voor alle transacties gold. Hij had niet opzettelijk geprofiteerd.

5.6.1 Antwoord van het Beheersinstituut.

Het antwoord van het Beheersinstituut liet zich raden.⁸⁹ Over de aanslag op Hitler herhaalde het Beheersinstituut dat het geven van het reeds lang bestaande ‘Walküre-bevel’ voor luchtlandingen en binnenlandse onlusten een routinewerkzaamheid was, die zelfs tegenover de meest verstokte Nazi kon worden genoemd. Gezien de draconische repressie die volgde op de aanslag was het vreemd dat Salm-Salm nooit had beweerd dat hij bijvoorbeeld als verdacht van medeplichtigheid was gearresteerd, ofschoon hij deel uitmaakte van de staf van Generaal Stieff en als lid van de Duitse adel tot de verdachte groep behoorde. Ook was het opmerkelijk dat hij pas bij zijn pleidooi in hoger beroep met

⁸⁷ Revisieverzoek 29 april 1957, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossiernr R. 29.581).

⁸⁸ Artikel 143 BVV.

⁸⁹ Antwoord Beheersinstituut, 12 juni 1957; pleitnota 23 november 1957, ARRvR, inv. nrs 236 en 569 (dossiernr R. 29.581).

het verhaal over de aanslag naar voren was gekomen. Daaruit bleek wel dat de betekenis van zijn aandeel gering was geweest en alleen achteraf pour besoin de la cause opgeblazen. Het oordeel van de afdeling rechtspraak hierover kon niet opnieuw ten toets komen.

Ook met de hierboven als tweede genoemde herzieningsgrond rekende de afdeling rechtspraak af. Het Nederlandse recht was voor allen gelijk. De diplomatieke immuniteit speelde in deze geen rol. En van ‘verdiensten’ van de gemediatiseerde vorsten voor de vestiging van ons Koninkrijk, die thans nog zouden moeten worden gehonoreerd, kon geen sprake zijn. Over de koers van de Rijksmark zei het Beheersinstituut dat Salm-Salm als ontwikkeld man volkomen moest hebben beseft dat hij de Nederlandse economie benadeelde en dat hij sterk had geprofiteerd van de mogelijkheid, geschapen door de Duitse bezetting, om Marken in guldens om te zetten. ‘Zelfs de domste Duitse boer’ wist dat de Mark geen vijfenzeventig cent meer waard was en niemand dacht er gedurende de bezetting aan guldens in Marken om te zetten. De vorst had geprofiteerd van de geraffineerde Duitse leegplundering van Nederland en hij moest de gevolgen daarvan dragen. Het derde feit werd dan ook betwist.

5.6.2 Pleitnota van Fürst zu Salm-Salm.

Tot slot is er in deze herzieningsprocedure de pleitnota van Salm-Salm, waarin veel van hetgeen hierboven reeds aan de orde is gekomen, herhaald werd.⁹⁰

In zijn pleidooi deed hij talloze malen een beroep op de billijkheid. Zo beweerde Salm-Salm dat in zijn geval de billijkheid met het oog op reciprociteit of anderszins een ongelijke behandeling eiste. Door de uitspraken van de gewone rechter was tussen partijen komen vast te staan dat Salm-Salm geen recht uit de Weense Slotakte kon laten gelden. Dit nam volgens Salm-Salm echter niet weg dat de billijkheid kon eisen het vermogen onaantast te laten. Hij gaf hiervoor twee redenen. Ook al mocht in de Slotakte van Wenen niet worden gelezen dat de onaantastbaarheid ook gold voor gebieden buiten Duitsland, dan was het niettemin de bedoeling der Mogendheden geweest deze onaantastbaarheid wel buiten Duitsland te verlenen en was Nederland fatsoenshalve, billijkheidshalve gehouden de eigendommen niet aan te tasten. Een tweede reden was dat de afdeling rechtspraak volgens hem in dezelfde positie verkeerde als de Minister van Financiën in fiscalibus, die op grond van een hardheids- of billijkheidsclausule het gevorderde in een verloren procedure toch mocht toestaan. Zowel het Hof als de Hoge Raad had de wezenlijke grondslag van de aanspraken - de volkenrechtelijke aanspraak op grond van het Verdrag van Wenen - niet onderzocht; deze grondslag stond volgens Salm-Salm nog ter beoordeling aan de afdeling rechtspraak voor het geven van een billijkheidsbeslissing.

Over de koers van de Rijksmark merkte hij het volgende op. De afdeling rechtspraak had niet in overweging genomen dat de koers van vijfenzeventig cent sinds

⁹⁰ Pleitnota, (noot 84).

1936 de officiële koers was; er was dus geen sprake van een ‘onrechtmatige door de bezetter willekeurig vastgestelde koers’. Nederland had dus geen schade geleden door deze koers maar door het opheffen van de deviezengrenzen. Salm-Salm verwees vervolgens naar een uitspraak van de afdeling rechtspraak⁹¹ waarin werd geoordeeld dat van Nederlandse directeuren van hypotheekbanken in 1944 niet verwacht kon worden dat deze de gevolgen van de opheffing der deviezengrens voor ogen stonden. Eens te meer kon aan Salm-Salm deze onbekendheid niet worden toegerekend. Had de afdeling het feit dat de koers normaal was in aanmerking genomen, zo had de afdeling de laakbaarheid van de transfer moeten onderzoeken. Deze laakbaarheid zou dan zijn weggevallen.

Tot slot kwam hij terug op de aanslag op Hitler. De Raad had niet in aanmerking genomen dat de vorst de draagwijdte van het niet-weten dat ook daden ten bate van de gezamenlijke geallieerden van belang waren, niet had kunnen voorzien. Pas in het vonnis van de afdeling rechtspraak was hem duidelijk geworden dat het niet alleen daden ten gunste van Nederland hoefden te zijn. Had hij dit eerder geweten, dan had hij de aanslag in een vroeger stadium te berde gebracht. Hij haalde een vonnis van de afdeling rechtspraak aan waarin werd overwogen ‘dat feiten en omstandigheden, die in prima bekend waren, ook alsdan naar voren moesten worden gebracht, doch dat deze regel uitzondering leidde, indien de draagwijdte dier feiten eerst later duidelijk werd.’⁹² Voorts had de afdeling rechtspraak niet in aanmerking genomen dat alle personen die van de details van de aanslag op de hoogte waren geweest waren geëxecuteerd; er waren weinig of geen getuigen meer. Had de afdeling dit wel gedaan, dan had de afdeling aan de wél overgelegde verklaring van de weduwe Stieff meer betekenis gehecht en niet hebben gezegd dat de bewijsvoering vaag en onbetekenend was.

5.6.3 Uitspraak op het herzieningsverzoek, 17 januari 1958.⁹³

Het verzoek werd afgewezen. De Raad voor het Rechtsherstel was van oordeel dat de omstandigheid dat de bewijslast door de executie van de getuigen moeilijkheden had opgeleverd er niet toe kon leiden de bewijslast ten nadele van een andere partij te verlichten. Indien de Raad deze omstandigheid, die algemeen bekend was, van enig belang zou hebben geacht, dan had hij daarmee rekening gehouden. Dat de Raad de aangevoerde feiten omtrent de aanslag onjuist had gewaardeerd kon geen grond van revisie zijn. Ondanks de verklaring waarom Salm-Salm niet in een eerdere instantie met de aanslag op de proppen was gekomen, werd volgens de Raad in zijn vorig vonnis aan de waarde van het gestelde ernstig afbreuk gedaan door de omstandigheid, dat de verzoeker zich er niet eerder op had beroepen. Dit was een feitelijk oordeel van de Raad geweest waartegen niet met vrucht door middel van een herzieningsverzoek kon worden opgekomen.

Over de klacht van Salm-Salm dat de Nederlandse rechtsopvattingen wel degelijk

⁹¹ 4 juli 1949, Na-oorlogse rechtspraak (NOR) 1524.

⁹² NOR 1160.

⁹³ ARRVr, inv. nrs 236 en 569 (dossier nr R. 29.581).

een ongelijke behandeling eisten voor personen van een bepaalde stand of afkomst oordeelde de Raad dat de klacht over de onjuistheid van het oordeel van de Raad in deze geen grond voor revisie kon zijn. Bovendien had Salm-Salm weliswaar een aantal wettelijke bepalingen genoemd die aan een bepaalde afkomst of stand voorrechten verbond, doch dit was voor het oordeel omtrent wat rechtens was in dit onderhavige geval van geen enkel belang; voor het geval Salm-Salm ontbraken zulke bepalingen.

Verder maakte het volgens de Raad geen verschil of de koers van vijfenzeventig cent tegelijk met de opheffing van de deviezengrens was ingesteld of dat deze koers reeds vroeger bestond. Het verwijt dat hij gebruik had gemaakt van de opheffing bleef hetzelfde. Een feit dat op de beslissing niet van invloed kon zijn geweest, kon geen grond voor revisie opleveren.

6. Schadevergoeding van Duitsland.

Zoals gezegd wees het Hof Den Haag op het ‘Überleitungsvertrag’ van 1952.⁹⁴ In dit verdrag verplichtte de Bondsrepubliek zich onder meer de vroegere eigenaren schadeloos te stellen. Nederland ondertekende het verdrag in 1963. Ter uitvoering van het verdrag stelde de Bondsrepubliek in 1969 het ‘Reparationsschädengesetz’ vast op grond waarvan de voormalige eigenaren een vordering tot schadevergoeding konden instellen.⁹⁵ Op mijn vraag of Fürst zu Salm-Salm schadevergoeding van Duitsland heeft ontvangen, kreeg ik het volgende antwoord:

‘(..) dass S.D. der Fürst zu Salm-Salm im Jahre 1965 auf Grund des Artikels V des am 8. April 1960 zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Vertrags den Grundbesitz unterhalb Voorst bei Gendringen durch eine Rückübertragung zurück gekauft hat. S.D. der Fürst hat damals auf Grund des sog. Reparationsschädengesetzes keine Entschädigung erhalten.’⁹⁶

Fürst zu Salm-Salm heeft dus geen schadevergoeding van Duitsland gekregen, maar heeft de landerijen in 1965 teruggekocht van de Nederlandse staat.

Conclusie

Net als de voormalige eigenaren van Schiermonnikoog en Huis Doorn probeerde Fürst zu Salm-Salm zijn door de Nederlandse staat in 1945 geconfisqueerde goederen terug te krijgen. B.E. Graf von Bernstorff en de Duitse kroonprins beperkten zich tot de ontvrijdingsprocedure voor het Beheersinstituut en de Raad voor het Rechtsherstel. Fürst zu Salm-Salm maakte behalve de zojuist genoemde rechtsgang, die hem niets opleverde

⁹⁴ Zie par. 4.2.1.

⁹⁵ Bundesgesetzblatt 1969 I, 105.

⁹⁶ Brief van dr D. van Krugten van 7 november 2009. D. van Krugten is archivaris van het ‘Fürstlich Salm-Salm’sches und Fürstlich Salm-Horstmar’sches gemeinschaftliches Archiv’ in de Wasserburg in Anholt.

omdat hij niet kon aantonen dat hij zich voldoende had ingezet voor de geallieerde zaak, de gang naar de burgerlijke rechter en stelde de revindicatie in. Zo procedeerde hij voor de rechtbank, het Hof en de Hoge Raad. Hij beriep zich op de Slotakte van het Congres van Wenen van 1815. In deze Slotakte hadden de toegetreden partijen de garantie gegeven de eigendommen van Salm-Salm niet aan te tasten als tegenprestatie voor het verlies van de soevereiniteit.

Fürst zu Salm-Salm raakte in een web van procedures verzeild. Nadat het Beheersinstituut zijn verzoek tot opheffing van het beheer had afgewezen, stelde hij beroep in bij de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. Hij was van mening dat de Nederlandse staat zijn landerijen te Gendringen ten onrechte had geconfisqueerd. Hij achtte het BVV niet van toepassing op zijn vermogen. Nederland had bij de Slotakte van het Congres van Wenen in 1815 gegarandeerd de eigendommen van Salm-Salm niet aan te tasten. Nederland kon volgens hem aan deze afspraak worden gehouden. Dit beroep bij de afdeling rechtspraak stelde hij voorwaardelijk in, dat wil zeggen onder de voorwaarde dat hij geen toestemming zou krijgen voor de gewone rechter te procederen. Intussen had hij het Beheersinstituut hiertoe om toestemming gevraagd. Het instituut wees het verzoek af, maar de afdeling rechtspraak moest later, nadat Salm-Salm hierover in beroep was gegaan, de toestemming wel verlenen omdat het Beheersinstituut inmiddels een algemene toestemming had gegeven aan een ieder die in plaats van de speciale rechtsgang, de gang naar de gewone rechter wilde maken. Salm-Salm wendde zich echter niet meteen tot de gewone rechter, maar wachtte eerst de uitkomst af van het voorwaardelijke hoger beroep dat hij had ingesteld voor de afdeling rechtspraak. Over en weer waren er reeds pleidooien geweest. Hij vroeg of de afdeling rechtspraak dit voorwaardelijke beroep wilde omzetten in een onvoorwaardelijk beroep omdat hij bang was dat een voorwaardelijk beroep niet ontvankelijk zou worden verklaard. Hij voegde er merkwaardigerwijs aan toe dat hij ervan uitging dat de beslissing van de afdeling rechtspraak slechts zou gelden indien de gewone rechter zijn vordering niet ontvankelijk zou verklaren of teruggave zou afwijzen.

Salm-Salm wedde op twee paarden en dat kwam hem duur te staan, want de afdeling rechtspraak verklaarde de vordering niet ontvankelijk omdat hij inmiddels te laat was. Hij zocht zijn heil vervolgens bij de burgerlijke rechter. Hij beriep zich wederom op de bepaling in de Slotakte van Wenen. De rechtbank was van oordeel dat de Slotakte niet van toepassing was op de bezittingen van Salm-Salm en dat deze bezittingen dientengevolge niet van het BVV waren uitgezonderd. De rechtbank achtte zich onbevoegd omdat het BVV een bijzondere rechtsgang voorschreef.

Het Hof, noch de Hoge Raad wijdde een overweging aan genoemde Slotakte. Het Hof en de Hoge Raad verklaarden de vordering van Salm-Salm niet ontvankelijk. Ook al waren de goederen, aldus de Hoge Raad, aan de werking van het BVV onttrokken, dan zou het gevolg weliswaar zijn dat deze goederen niet op de Nederlandse staat waren overgegaan, maar niet dat Salm-Salm onttrokken zou zijn aan de rechtsmacht van de afdeling rechtspraak van de Raad voor het Rechtsherstel. De Hoge Raad concludeerde dat

PACTA SUNT SERVANDA

het Hof bij zijn beslissing, dat Salm-Salm in zijn vorderingen niet ontvankelijk moest worden verklaard, terecht het beroep van Salm-Salm op de Weense Slotakte buiten beschouwing had gelaten, omdat de handelingen van het Beheersinstituut niet in de daarvoor aangewezen bijzondere rechtsgang door de afdeling rechtspraak waren vernietigd, zodat de gewone rechter zich van een onderzoek moest onthouden.

Bij deze overweging konden vraagtekens worden gezet, want was het niet zo dat de bevoegdheid van zowel het Beheersinstituut als de Raad voor het Rechtsherstel afhankelijk was van de vraag of het BVV van toepassing was? Met andere woorden, was het BVV niet van toepassing, dan was niet alleen het vermogen van Salm-Salm niet op de staat over gegaan en was het Beheersinstituut niet bevoegd om handelingen te verrichten, maar hoefde Salm-Salm ook niet in hoger beroep de gang naar de afdeling rechtspraak te maken. Het Hof en de Hoge Raad hadden zich moeten uitlaten over de vraag of het BVV van toepassing was op de landerijen te Gendringen. Zij hadden bij het beantwoorden van deze vraag moeten ingaan op het beroep van Salm-Salm op de Slotakte van Wenen. Het antwoord op de vraag of de eigendommen van Salm-Salm onttrokken waren aan de werking van het BVV hing immers af van de toepasselijkheid van deze Slotakte.

Het Beheersinstituut en de rechtbank, die wel op het beroep van Salm-Salm ingingen, voerden de volgende argumenten aan tégen toepasselijkheid van de Slotakte. In de eerste plaats gold de toezegging de eigendom van Salm-Salm niet aan te tasten alleen voor zijn in Duitsland gelegen eigendom. In de tweede plaats was de Slotakte vervallen door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog tussen Nederland en Duitsland. Beide argumenten sneden geen hout. In de Slotakte komt weliswaar de uitdrukking ‘in allen Bundesstaaten’ voor, maar deze uitdrukking had alleen betrekking op de gemediatiseerde gebieden die met het Koninkrijk Pruisen werden verenigd, op het gebied derhalve waarover Salm-Salm de soevereiniteit had. De woorden ‘in allen Bundesstaaten’ hadden geen betrekking op de ligging van de eigendom waarvan de onaantastbaarheid was gegarandeerd. Er was wat de garantie betrof geen enkele beperking gesteld, noch ten aanzien van de aard der eigendommen, noch ten aanzien van de ligging, noch ten aanzien van wat dan ook.

Het argument dat door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog de Slotakte was vervallen ging evenmin op. Reeds sinds het begin van de negentiende eeuw bestond namelijk de regel dat verdragen waaraan individuele staatsburgers rechten ontleenden ondanks het uitbreken van een oorlog van kracht bleven. Nederland kon derhalve gehouden worden aan de bepalingen in de Weense Slotakte, waarin ten gunste van Salm-Salm de onaantastbaarheid van eigendom, ook die van zijn in Nederland gelegen landerijen, was gegarandeerd. De rechter had het BVV verdragsconform moeten uitleggen en moeten overwegen dat het de bedoeling van de wetgever was geweest de in de Slotakte gegarandeerde eigendomsrechten buiten de werking van het BVV te houden. *Pacta sunt servanda*.

F.A.J. van der Ven

Groningen