

Der neue mexikanische Erdölstreit

Wilhelm Friede

I.

Am 18. März 1938 erließ der mexikanische Staatspräsident Cárdenas ein Dekret ¹⁾, das nach Bezugnahme auf Art. 123, Abs. XXI, und Art. 27 Abs. VI der mexikanischen Verfassung und auf die Artt. 1, Abs. V, VII, X, 4, 8, 10 und 20 des Enteignungsgesetzes vom 23. November 1936 in Art. 1 aus Gründen des öffentlichen Wohles zugunsten der Nation die Enteignung des Maschinenbestandes, der Anlagen, Gebäude, Ölleitungen, Raffinerien, Lagertanks, Transportwege, Tankanlagen, Verteilerstellen, Schiffe und des gesamten übrigen Mobiliar- und Immobilienbesitzes folgender Gesellschaften aussprach: der Compañía Mexicana de Petróleo »El Aguila«, S. A., Compañía Naviera de San Cristobal, S. A., Compañía Naviera San Ricardo, S. A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de Mexico, California Standard Oil Company of Mexico, Compañía Petrolera »El Agwi«, S. A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S. A. und Cacalilao, S. A., soweit dies nach Ansicht des Ministeriums für Nationale Wirtschaft zur Gewinnung, Lagerung, Aufbereitung und Verteilung der Produkte der Petroleumindustrie notwendig sei. In Art. 2 des Dekrets wurde das Ministerium für Nationale Wirtschaft angewiesen, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zur sofortigen Besitzergreifung der enteigneten Güter zu schreiten und die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zu treffen. Bezüglich der den enteigneten Gesellschaften gemäß Art. 27 der Verfassung und Artt. 10 und 20 des Enteignungsgesetzes zustehenden Entschädigung bestimmte Art. 3 des Dekrets, daß sie in bar und binnen

¹⁾ Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Diario oficial Bd. 107, No. 17 vom 19. März 1938).

eines Zeitraumes von höchstens zehn Jahren zu erfolgen habe; die Zahlungen seien nach einem später festzusetzenden Hundertsatz aus dem beim Bundesschatzamt zu hinterlegenden Verkaufserlös des aus den enteigneten Unternehmungen stammenden Petroleums und seiner Derivate zu leisten.

Die genannten Gesellschaften sind die 17 bedeutendsten ausländischen Erdölunternehmungen in Mexiko. An der Spitze steht die nach mexikanischem Recht konstituierte, zur englisch-holländischen Shell-Gruppe gehörige »El Aguila«, gewöhnlich Mexican Eagle Company genannt, und die amerikanische Huasteca Petroleum Company, die zum Konzern der Standard Oil Co. of New Jersey gehört.

Bereits am 19. März 1938 wurden in Durchführung des Enteignungsdekretes bei den betroffenen Gesellschaften Staatskommissare eingesetzt. Ein Dekret vom 6. Juni 1938 überwies alsdann der neugeschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts »Petróleos Mexicanos« die gesamten von dem Enteignungsdekret erfaßten Vermögensgegenstände und übertrug ihr die Fortführung der enteigneten Betriebe²⁾. In ihren Verwaltungsrat wurden gemäß Art. 4 des Dekrets sechs Regierungsvertreter und drei Vertreter des Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana entsandt. Der Vertrieb des von dieser Korporation erzeugten Petroleums und seiner Derivate wurde ebenso wie der der Erzeugnisse der 1937 geschaffenen Administración General del Petróleo Nacional und des der Nation gehörigen Petroleums sonstiger Herkunft durch ein weiteres Dekret vom 6. Juni einer neuen juristischen Person, der »Distribuidora de Petróleos Mexicanos« übertragen³⁾, deren Verwaltungsrat nach Art. 3 aus drei Regierungsvertretern und je einem Vertreter des Verwaltungsrates der »Petróleos Mexicanos« und der Administración General del Petróleo Nacional besteht.

II.

Anlaß zu dem Enteignungsdekret hat eine Arbeitsstreitigkeit und die Nichtausführung eines in dieser ergangenen Schiedsspruches und Gerichtsurteils gegeben⁴⁾.

Am 3. November 1936 hatte die Gewerkschaft der mexikanischen Petroleumarbeiter den Erdölgesellschaften den Entwurf eines Kollektiv-

²⁾ Decreto que crea la institución »Petróleos Mexicanos«, Art. 2 (Diario oficial, Bd. 109, Nr. 17 vom 20. Juli 1938).

³⁾ Decreto que crea la institución »Distribuidora de Petróleos Mexicanos«, Art. 2 (a. a. O.).

⁴⁾ Ausführliche Darstellung bei Thomson, Foreign Policy Reports, Vol. XIV, Nr. 11, S. 122 ff., bei Stocking, International Conciliation, Nr. 345, S. 503 ff., bei Herzog, ebda. S. 512 ff. und bei Roemer, Ibero-Amerikanisches Archiv, Jg. XII, Heft 3, S. 392 ff.

vertrages unterbreitet, in dem wesentlich erhöhte Löhne und verbesserte Arbeitsbedingungen beansprucht wurden. Zur Rechtfertigung ihrer Forderungen hatte die Gewerkschaft die starke Senkung der Reallöhne seit 1934, das bedeutend höhere Niveau der Löhne und Arbeitsbedingungen der Petroleumarbeiter in den Vereinigten Staaten und die günstigen Produktionsbedingungen der in Mexiko arbeitenden Erdölgesellschaften herangezogen. Die Gesellschaften, die den gezogenen Vergleich der mexikanischen und amerikanischen Arbeitsverhältnisse für schief hielten und die in der Erdölindustrie gezahlten Löhne als die höchsten der mexikanischen Wirtschaft bezeichneten, lehnten am 13. November 1936 die Forderungen der Gewerkschaft ab. Auf Veranlassung des Präsidenten Cárdenas, der einen Streik verhüten wollte, wurden Verhandlungen zwischen Vertretern der Gesellschaften und der Gewerkschaft eingeleitet, die sich bis zum 25. Mai 1937 hingen. Gegenvorschläge der Gesellschaften in Höhe von 13 Mill. Pesos wurden von den Gewerkschaftsvertretern als unzureichend abgelehnt. Nach Abbruch der Verhandlungen rief die Gewerkschaft zum Streik auf und legte dadurch vom 27. Mai ab die Erdölindustrie völlig lahm. Am 7. Juni 1937 griff Präsident Cárdenas erneut ein mit dem Vorschlag, die Arbeitsstreitigkeit durch Schiedsspruch der Bundes-Vergleichs- und Schiedskommission entscheiden zu lassen. Statt dessen stellte jedoch die Gewerkschaft gemäß Art. 570 des Arbeitsgesetzes von 1931 Antrag auf Nachprüfung der Zahlungsfähigkeit der Erdölgesellschaften durch einen von der Vergleichs- und Schiedskommission ernannten Sachverständigenausschuß und brach demgemäß den Streik ab. Den Einspruch der Gesellschaften, die geltend machten, daß die Voraussetzungen für dieses Sonderverfahren nicht vorlägen, wies die Kommission am 12. Juni zurück.

Der Bericht des Sachverständigenausschusses, der der Kommission am 3. August 1937 vorgelegt wurde, enthielt eine allgemeine historische Übersicht über die Entwicklung der Erdölindustrie von 1901 bis 1933 und eine detaillierte Untersuchung ihrer Lage im Zeitraum 1934—1936 und gelangte zu dem Ergebnis, daß die Gesellschaften durchaus imstande seien, den Forderungen der Gewerkschaft bis zu einer jährlichen Belastung von rund 26 Mill. Pesos zu entsprechen. Übermäßige Ausbeutung des mexikanischen Inlandsmarktes und Unterlassung ausreichender neuer Mutungen wurde den Gesellschaften besonders zur Last gelegt. Die Gesellschaften ihrerseits warfen dem Sachverständigenbericht Voreingenommenheit und Ungenauigkeit der Angaben vor und erklärten sich für außerstande, eine zusätzliche Belastung von 26 Mill. Pesos zu tragen, geschweige von 40 Mill. Pesos, die zur Erfüllung der Vorschläge in Wahrheit erforderlich wäre. Nach Eingang des Sachverständigenberichts wurde die Sache zur weiteren Behandlung der Gruppe VII der

Schiedskommission überwiesen. Diese fällte nach Durchführung des vorgeschriebenen schriftlichen und mündlichen Verfahrens am 18. Dezember 1937 einen Schiedsspruch, der sich im wesentlichen auf die Feststellungen des Sachverständigenausschusses stützte, der Mehrbelastung rückwirkende Kraft vom 28. Mai 1937 ab beilegte, Bezahlung der Streiktage von 1937 verfügte und die Gesellschaften in ihrer Personalpolitik starken Beschränkungen zugunsten der Gewerkschaft unterwarf.

In einer Erklärung vom 20. Dezember erhoben die Gesellschaften gegen die Schiedskommission den Vorwurf, daß sie sich in ihrem Schiedsspruch einer offenkundigen Rechtsverweigerung schuldig gemacht habe, da sie die zur Widerlegung des Sachverständigenberichts beigebrachten durchschlagenden Beweismittel fast völlig unberücksichtigt gelassen und ausdrückliche Bestimmungen des Arbeitsgesetzes verletzt hätte. Sie hatten schon früher beanstandet, daß das Verfahren statt vom Plenum von einer Sondergruppe der Kommission durchgeführt würde, gegen die Ernennung eines Sondervorsitzenden, den sie als befangen betrachteten, Einspruch erhoben und geltend gemacht, daß in Wahrheit ein Sondergericht eingesetzt und das nachfolgende Verfahren offenbar rechtswidrig sei.

Der daraufhin am 28. Dezember 1937 auf Grund der Ley de Amparo vom 30. Dezember 1935⁵⁾ gegen den Schiedsspruch eingelegte Einspruch wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung wurde am 1. März 1938 vom Obersten Gerichtshof, Abtl. IV, zurückgewiesen. In der Zwischenzeit hatte sich die Spannung zwischen den Parteien erheblich verschärft. Regierung und Gewerkschaft einerseits und die Erdölgesellschaften andererseits beschuldigten sich gegenseitig, versucht zu haben, durch Anwendung oder Androhung politischer oder finanzieller Druckmittel die Urteilsfindung des Gerichtshofs zu beeinflussen.

Am Tage der Urteilsverkündung gaben die sechs größten der beteiligten Gesellschaften eine gemeinsame Erklärung heraus, in der sie ihr Bedauern über das soeben ergangene Urteil zum Ausdruck brachten, das nur ernste Folgen für die Gesellschaften, ihre Arbeitnehmer und die mittelbar Betroffenen haben könne, und dafür folgende Begründung gaben⁶⁾:

»The companies have made it abundantly clear during the past months to their employes and to the general public that the conditions recommended by the commission of experts that served as the basis of the Labor Board decision are of such a nature that it would be impossible to comply with them. Their inability to comply remains unaltered by today's verdict.«

5) Über das Amparo-Verfahren vgl. Crawford, 4 Mexican-American Commerce 11 und 12 Tulane L. Rev. 499.

6) Text nach New York Times vom 2. März 1938, S. 13.

Für die Durchführung des Schiedsspruches setzte die Bundes-Schiedskommission nunmehr eine Frist bis zum 7. März 1938. Als die Gesellschaften diese Frist verstreichen ließen, beschlagnahmte die Regierung auf Antrag der Gewerkschaft Bankguthaben der 17 Gesellschaften in Höhe von 750000 Pesos zur Dreivierteldeckung der vorgesehenen Lohnzahlungen für die zwölf Streiktage, eröffnete alsdann aber neue Ausgleichsverhandlungen, in deren Verlauf die Gesellschaften nach einer Angabe ein Schlußangebot von 24 Mill. Pesos, nach einer anderen Angabe sogar von 26 Mill. Pesos machten, dies allerdings unter der Bedingung, daß durch Revision der vorgesehenen personalpolitischen Beschränkungen die effektive Kontrolle der Gesellschaften über die Betriebsführung in ausreichendem Maße wiederhergestellt würde. Eine Einigung auf dieser Grundlage scheiterte, wie es heißt, letztlich an dem Widerspruch des Gewerkschaftsführers Toledano. Am 14. März setzte die Schiedskommission den Gesellschaften eine letzte Frist zum 15. An diesem Tage gaben die Gesellschaften indes der Kommission gegenüber die formelle Erklärung ab, außerstande zu sein, dem Schiedsspruch nachzukommen. Daraufhin stellte die Gewerkschaft den Antrag, die von den Gesellschaften abgeschlossenen Arbeitsverträge gemäß Art. 123 Abs. XXI der Verfassung wegen Nichtannahme des erlassenen Schiedsspruchs aufzuheben. Diese Aufhebung sprach die Kommission am 18. März formell aus, was nach der genannten Bestimmung die Verpflichtung der Gesellschaften zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von drei Monatslöhnen an ihre Arbeitnehmer nach sich zog.

Am gleichen Tage erging das eingangs erwähnte Enteignungsdekret. Für seinen Erlaß gibt die Präambel des Dekrets selbst folgende Begründung:

»Considerando

Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la Republica, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

Considerando

Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos

de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera. «

Außerdem begründete Präsident Cárdenas den Erlaß des Dekretes am 18. März in einer Rundfunkansprache, die scharfe Angriffe gegen die Erdölgesellschaften enthielt. Die — an sich nach mexikanischem Recht mögliche — Einsetzung einer Zwangsverwaltung hätte sich schon dadurch erledigt, daß die Gesellschaften vor der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes ihre Gelder aus Mexiko abgezogen hätten, wäre aber auch nur eine Verschleppung einer Situation gewesen, deren alsbaldige Klärung das nationale Prestige erheische. Diese Ausführungen und die weiteren Angriffe gegen die Gesellschaften wegen wiederholter Einmischung in die innerpolitischen Verhältnisse Mexikos lassen erkennen, daß die mexikanische Regierung mit dem Enteignungsdekret nicht nur eine Arbeitsrechtsstreitigkeit abschließen wollte, sondern weitergehende all-gemeinpolitische Ziele verfolgte.

III.

In der Tat stellt die Enteignung der Erdölgesellschaften einen neuen — und zwar entscheidenden — Schlag Mexikos in seinem seit Jahren mit den Erdölgesellschaften und den hinter ihnen stehenden ausländischen Regierungen geführten Kampf um die Verstaatlichung der Erdölschätze des Landes dar und kann nur in dessen Rahmen richtig gewürdigt werden. Ein kurzer Rückblick auf den bisherigen Verlauf des Kampfes ist daher unerläßlich 7).

Eines der Hauptziele der mexikanischen revolutionären Bewegung seit 1910 war und ist es, die Bodenschätze des Landes, die seit 1884, insbesondere aber seit 1909 weitgehend unter die Kontrolle des Auslandskapitals geraten waren, wieder in mexikanische Hand zu bringen. Seinen Ausdruck hat dieses Bestreben vor allem in Art. 27 der Verfassung vom 1. Mai 1917 gefunden, der die Bodenschätze zum Eigentum der Nation erklärt und Privatpersonen lediglich zur Ausbeutung auf Grund einer Konzession der Bundesregierung überläßt, die an Ausländer aber nur nach Abgabe einer Erklärung gegenüber dem Außenminister, hinsichtlich des Gegenstandes der Konzession sich als Inländer betrachten und den Schutz der eigenen Regierung nicht anrufen zu wollen, also nach Anerkennung der Calvo-Klausel, erteilt werden darf.

7) Vgl. dazu im einzelnen Clark, *Foreign Affairs*, Vol. VI, S. 600ff., Thomson, *Foreign Policy Reports*, Vol. XIII, No. 11, S. 134f., Stocking, a. a. O. S. 491 ff.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen Mexikos mit den amerikanischen Erdölinteressenten und der Regierung der Vereinigten Staaten, die praktisch zugleich für alle übrigen Erdölinteressenten auftrat, stand anfänglich die Anwendbarkeit dieser Verfassungsbestimmung auf den von den Gesellschaften vor 1917 erworbenen Grundbesitz, d. h. schätzungsweise 80—90 % ihrer Liegenschaften in Mexiko. Nach amerikanischer Rechtsauffassung stellte die Anwendung des Art. 27 in diesen Fällen einen unzulässigen Eingriff in erworbene Rechte dar, da das nach den Gesetzen von 1884, 1892 und 1909 erworbene Grundeigentum das volle Eigentum an den Bodenschätzen mitumfasse. Die mexikanische Ansicht dagegen ging dahin, daß die mexikanischen Gesetze dem Eigentümer der Bodenfläche als solchem niemals das Eigentumsrecht an den Bodenschätzen übertragen hätten, sondern höchstens ein Ausbeutungsrecht, durch dessen tatsächliche Ausübung erst Eigentumsrechte an Bodenschätzen begründet werden könnten; soweit die Bodenflächeneigentümer Akte zur Gewinnung von Erdöl nicht vorgenommen, mithin Erdölgerechtmäße nicht erworben hätten, könnten die Regeln über deren Erwerb frei geändert werden.

Auf der unter dem Namen Bucareli-Konferenz⁸⁾ bekannten Zusammenkunft von Vertretern der Vereinigten Staaten und Mexiko, die 1923 zu dem Zwecke abgehalten wurde, eine Grundlage für die Anerkennung der Regierung Obregón zu ermitteln, bestätigten die mexikanischen Vertreter in Übereinstimmung mit der Entscheidung des mexikanischen Obersten Gerichtshofs von 1921 im Falle der Texas-Gesellschaft, daß Art. 27 auf die vor 1917 erworbenen Grundstücke, in bezug auf welche positive Ausbeutungsakte vorgenommen worden seien, keine rückwirkende Anwendung fände, wobei sie den Begriff der »positiven Akte« sehr weit faßten, nämlich darunter jeden Akt fallen lassen wollten, der den Willen zur Ausbeutung der Ölvorkommen überhaupt erkennen lasse. Anderen Grundstückseigentümern wollten sie lediglich gegenüber Dritten ein Vorzugsrecht auf Erteilung einer Ölkonzession für das betreffende Grundstück zugestehen. Die Vertreter der Vereinigten Staaten behielten demgegenüber ihren Staatsangehörigen alle Ansprüche vor. Zu festen vertraglichen Abmachungen über den Erdölstreit kam es auf der Konferenz überhaupt nicht.

Gegenüber den auf dieser Konferenz von Mexiko gemachten Zugeständnissen bedeutete das zur Ausführung des Art. 27 der Verfassung ergangene Petroleumgesetz vom 26. Dezember 1925 nebst Durchführungsbestimmungen vom 6. März 1926 insofern vom Standpunkt der ausländischen Erdölinteressenten einen Rückschritt, als es, statt die durch Vornahme positiver Ausbeutungsakte erworbenen Rechte für die

⁸⁾ So genannt nach dem Ort der Tagung, Bucareli-Straße No. 85, Mexiko-Stadt.

Dauer zu bestätigen, unter Setzung einer Anmeldefrist von einem Jahre die Gewährung von Bestätigungskonzessionen vorsah, deren Geltungsdauer auf 50 Jahre begrenzt war, und überdies einen engeren Begriff der »positiven Akte« zugrunde legte. Die Neuregelung stieß daher erst recht auf den Widerspruch der Vereinigten Staaten. Der anschließende Notenwechsel mit Mexiko brachte keine Einigung oder Annäherung zuwege.

Eine Wendung trat durch eine Entscheidung des mexikanischen Obersten Gerichtshofs vom 17. November 1927 ein. Das Gericht erklärte die Annullierung einer Bohrerlaubnis, die wegen Unterlassung fristgerechter Beantragung einer Bestätigungskonzession gemäß Art. 15 des Petroleumgesetzes ausgesprochen worden war, für unzulässig, da die angewandten Gesetzesbestimmungen insoweit gegen die Garantien der Artt. 14, 16 und 27 der Verfassung verstießen, als sie dem Inhaber der Bohrerlaubnis, der ein erworbenes Recht, nicht eine bloße Anwartschaft besäße, durch die Vorschrift der Beantragung einer zeitlich beschränkten Bestätigungskonzession ein zeitlich unbeschränktes Recht verkürzten. Ein am 3. Januar 1928 von Präsident Calles unterzeichnetes und am 10. Januar verkündetes Gesetz trug den Grundsätzen dieser Entscheidung dadurch Rechnung, daß es die Artt. 14 und 15 des Petroleumgesetzes dahin abänderte, daß die vor Inkrafttreten der Verfassung erworbenen Ölgerechtsame durch kostenlose Erteilung zeitlich unbegrenzter Bestätigungskonzessionen zu bestätigen seien.

Über die Neufassung der Durchführungsbestimmungen zum Petroleumgesetz, die dessen geändertem Text angepaßt werden mußten, wurden nunmehr Besprechungen zwischen der mexikanischen Regierung und Vertretern der Erdölgesellschaften eingeleitet, die ergebnislos verliefen, bis der neue amerikanische Botschafter Morrow sich einschaltete. Es gelang, eine Fassung zu finden, die wesentlichen von amerikanischer Seite bisher erhobenen Einwendungen Rechnung trug. Die neuen Durchführungsbestimmungen, die am 28. März 1928 veröffentlicht wurden, stellten gegenüber den bisherigen zunächst insofern vom Standpunkt der Erdölinteressenten eine Erleichterung dar, als sie dem umstrittenen Begriff der »positiven Akte« wieder den weiten Umfang gaben, den ihm die Vertreter Mexikos auf der Bucareli-Konferenz gegeben hatten; Art. 152 der neuen Bestimmungen übernahm die damals gegebene Definition wörtlich. Sodann enthielt das den Bestimmungen als Anlage beigefügte Muster einer Konzession, an das sich die Behörden halten sollten außer, wenn die Umstände des einzelnen Antragsfalles die Hinzufügung von Sonderbestimmungen erforderlich machten, keine Calvo-Klausel, obwohl sie in der Verfassung vorgesehen ist, ein Umstand, den die ausländischen Erdölinteressenten als Erleichterung der Inanspruchnahme diplomatischen Schutzes auffassen zu können glaubten. Statt dessen ent-

hielt das Muster eine Klausel des Inhalts, daß der Versuch einer Übertragung der Konzession an einen Ausländer oder eine ausländische Regierung rechtsunwirksam sein sollte, eine Klausel, die von amerikanischer Seite als weniger hart empfunden wurde als entsprechende Verbote der Veräußerung von Grundstücken an Ausländer in manchen amerikanischen Gesetzen 9).

Inhaltlich lief die ganze Neuregelung auf ein amerikanisch-mexikanisches Kompromiß hinaus, so daß man sich veranlaßt gesehen hat, geradezu von einem »Calles-Morrow-Abkommen« zu sprechen, wiewohl keinerlei Abmachungen in Vertragsform getroffen worden sind. Die ausländischen Ölgerechtmächtige bezüglich der vor 1917 erworbenen Grundstücke waren nunmehr — unter einer Veräußerungsbeschränkung — anerkannt mit Ausnahme der Fälle ohne nachgewiesene Ausbeutungsakte, die infolge der weiten Fassung jenes Begriffes verhältnismäßig vereinzelt waren. Wenn auch einige nicht unwesentliche Fragen wie der Zeitpunkt der Zuerteilung der Bestätigungskonzessionen offen gelassen waren, so glaubte doch das Staatsdepartement der Vereinigten Staaten in einer Auslassung vom 28. März 1928 die amerikanisch-mexikanische Erdölkontroverse als praktisch abgeschlossen bezeichnen und die Regelung etwaiger künftiger Streitfragen den mexikanischen Verwaltungsbehörden und Gerichten überlassen zu können.

Nach der Neuregelung von 1928 ist es zwar ein Jahrzehntlang zu keinen diplomatischen Kontroversen über die Behandlung des ausländischen Erdölkapitals in Mexiko gekommen, aber auch in dieser Zeit des scheinbaren »Ölfriedens« hat die mexikanische Politik niemals das Ziel der Beseitigung der Überfremdung der Erdölindustrie aus den Augen verloren. In diesem Ziele stimmen die beiden rivalisierenden Richtungen Calles und Cárdenas, die sich 1934 in der Herrschaft abgelöst haben, vollkommen überein. Sie haben es auch auf den gleichen Wegen verfolgt: auf dem Wege der Konzessionspolitik, auf dem Wege industrieller Eigenbetätigung des Staates und auf dem Wege der Arbeitsrechtspolitik. Die radikalere Richtung Cárdenas hat nur beschleunigt und verschärft fortgeführt, was die Richtung Calles, durch außen- und innenpolitische Gründe zu langsamem Vorgehen veranlaßt, begonnen hatte.

Die mexikanische Konzessionspolitik befolgte zunächst nur eine Verzögerungstaktik, indem sie die Zuerteilung der Bestätigungskonzessionen immer wieder hinausschob und dem Erwerb neuer Bohrerlaubnisse Schwierigkeiten machte. Die Regierung Cárdenas setzte diese Taktik fort, ging aber außerdem dazu über, die Konzessionsbedingungen bedeutend zu verschärfen. So erteilte sie der Mexican Eagle Company die längst beantragte Bestätigungskonzession für die Ausbeutung der ergiebigen Poza-

9) Clark, a. a. O. S. 612.

Rica-Felder schließlich 1937 nur unter der Bedingung, daß die Gesellschaft sich verpflichtete, eine außerordentliche Förderabgabe von 15 bis 35 % des Rohertrages der Hälfte der neuen Quellen zu zahlen, die Bohranlagen beschleunigt auszubauen und sich für eine Auslandsanleihe zum Ausbau der staatlichen Administración General del Petróleo Nacional zu verwenden. Ein ernstlicher Einbruch in die Stellung des ausländischen Erdölkapitals war auf diese Weise freilich nicht zu erwarten.

Einer eigenen Erdölproduktion des Staates war schon 1926 durch ein Dekret vorgearbeitet worden, das gewisse Erdölgebiete zu nationalen Reservaten erklärte. Der Übergang zur Eigenproduktion erfolgte indes erst Ende 1933. Es wurde eine halbstaatliche Gesellschaft »Petróleos de México, S. A.«, kurz »Petro-Mex« genannt, gegründet, die neben allgemeinen erdölwirtschaftlichen Aufgaben mit der Aufnahme der Erdöl-erzeugung beauftragt wurde. Da die Gesellschaft aber die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllte — ihr Anteil an der Gesamtförderung der mexikanischen Erdölindustrie betrug 1936 nur 3,2 % —, schritt die Regierung Cárdenas mit Dekret vom 30. Januar 1937 (veröffentlicht am 2. März 1937) zur Einrichtung der schon erwähnten rein staatlichen Administración General del Petróleo Nacional, die außer mit umfassenden Aufgaben volks- und staatswirtschaftlicher Art (Inlandsmarkt- und Ausfuhrregulierung, Sicherstellung des Eigenbedarfs des Staates und seiner Eisenbahnen) mit der Erforschung und Ausbeutung der nationalen Petroleumreserven und dem Aufbau aller erforderlichen Erzeugungs-, Lagerungs-, Transport-, Verfeinerungs- und Verteilungsanlagen für Petroleum, Gas und ihre Derivate betraut und außer mit Ländereien der Nationalreservate mit den gesamten Ölländern und Anlagen der »Petro-Mex« ausgestattet wurde. Bezeichnenderweise ließ die Neugründung alsbald Befürchtungen der ausländischen Erdölgesellschaften über eine Beeinträchtigung ihrer legitimen geschäftlichen Interessen laut werden, so daß sich Präsident Cárdenas Ende März veranlaßt sah, eine beruhigende Erklärung abzugeben. Eine akute Bedrohung der Machtstellung des Auslandskapitals durch die Neugründung war indes allein schon durch die Finanzlage des mexikanischen Staates ausgeschlossen, der nur verhältnismäßig begrenzte Zuschüsse im Staatshaushalt vorsehen konnte und gleich zu so ungewöhnlichen Finanzierungsmitteln wie dem vorhin erwähnten Druck auf die Mexican Eagle Company zwecks Beschaffung einer Auslandsanleihe greifen mußte.

Als der kürzeste Weg, um das nationalpolitische Ziel der Beseitigung der Überfremdung der Erdölindustrie zu erreichen, erwies sich die Arbeitsrechtspolitik. Ihre Grundlage bildet Art. 123 der Verfassung, der mit seiner weitgehenden Begünstigung der Arbeiterschaft und ihrer Gewerkschaften nicht als das Ergebnis innermexikanischer sozialer Auseinandersetzungen verstanden werden kann, sondern offenbar in erster

Linie als Mittel des Schutzes der mexikanischen Massen gegen das Auslandskapital gedacht ist¹⁰⁾. Da sich in Mexiko infolge des Fehlens einer nennenswerten einheimischen Industriellenschicht der soziale Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital ohnehin praktisch mit dem nationalen Gegensatz zwischen Inländern und den die Bodenschätze und die Arbeitskraft des Landes ausbeutenden Ausländern deckte, war für die Regierung die Möglichkeit gegeben, die Waffe der arbeitsrechtspolitischen Unterstützung überspannter Forderungen der Gewerkschaften unmittelbar im nationalen Kampf um die Verdrängung des Auslandskapitals aus seiner Vorherrschaft einzusetzen. An diese Möglichkeit hatte man wohl schon 1931 bei dem Erlaß des Arbeitsgesetzes gedacht, das u. a. einseitig die Aussperrung verbietet, dagegen einen staatlichen Schiedsspruch über die Rechtmäßigkeit von Streiks und die Haftung des Betriebes für die den Arbeitern durch einen genehmigten Streik entstandenen Schäden vorsieht. Aber erst Präsident Cárdenas machte von dieser Waffe planmäßig Gebrauch. Bei der Verkündung der Grundsätze seiner Arbeitsrechtspolitik in Monterrey im Februar 1936 gab er den Arbeitern nicht nur die Versicherung ab, ihre Forderungen würden stets in den Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gesellschaften Berücksichtigung finden, sondern erklärte unumwunden, Arbeitgeber, die des sozialen Kampfes müde seien, könnten ihre Betriebe den Arbeitern oder der Regierung übergeben. Sein oben geschildertes Vorgehen gegen die Erdölgesellschaften entsprach nur diesen Grundsätzen.

IV.

Die Erdölgesellschaften haben selbstverständlich ihre durch das Dekret vom 18. März 1938 ausgesprochene Enteignung¹¹⁾ nicht widerspruchslos hingenommen. Sie haben sie sowohl im Verwaltungs- wie im Rechtswege angefochten, bisher aber im wesentlichen ohne Erfolg¹²⁾.

Die Gesellschaften machen geltend, daß ihre Enteignung in mehrfacher Hinsicht gegen die Verfassung verstoße. Zunächst sei sie nicht auf Grund eines gerichtlichen Verfahrens erfolgt. Art. 14 der Verfassung bestimme aber, daß niemandem sein Eigentum entzogen werden dürfe

¹⁰⁾ Vgl. Stocking, a. a. O. S. 500ff.

¹¹⁾ Neuere Pressemeldungen berichten, daß die mexikanische Regierung weitere Enteignungsmaßnahmen gegen Erdölgesellschaften außerhalb des genannten Dekretes getroffen habe, insbesondere bezüglich unerschlossener Petroleumfelder im Nordosten des Landes (vgl. New York Times vom 11., 25. und 29. November 1938). Es handelt sich jedoch um Fälle, in denen die Anwendbarkeit des Dekretes strittig ist und bisher widersprechende Urteile von Gerichten erster Instanz ergangen sind.

¹²⁾ In letzter Instanz (Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 6. September 1938 — vgl. Times vom 8. Sept. —) sind die Gesellschaften bereits abgewiesen mit ihrer Klage wegen der Festsetzung einer Entschädigungszahlung von 50 Mill. Pesos an ihre Arbeitnehmer, die von der Bundes-Schiedskommission auf Grund des Art. 123 Abs. XXI der Verfassung verfügt worden ist.

außer auf Grund eines ordentlichen Verfahrens vor einem gemäß den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen eingesetzten Gericht, und Art. 27 Abs. VII der Verfassung binde die in diesem Artikel vorgesehenen Eingriffe in das private Eigentum an ein vorhergehendes Gerichtsverfahren. Der Umstand, daß das Enteignungsgesetz von 1936, auf das die Begründung des Enteignungsdekretes sich stütze, ein Gerichtsverfahren mit dem Ziele der Enteignung nicht kenne, vermöge die Maßnahme nicht zu rechtfertigen, denn das Gesetz sei insoweit selbst verfassungswidrig. Eine Eigentumskonfiskation sei zudem durch Art. 22 der Verfassung ausdrücklich verboten. Verfassungswidrig sei auch die Erstreckung der Entschädigungszahlungen über einen Zeitraum bis zu zehn Jahren, die in Art. 3 des Enteignungsdekretes und seiner gesetzlichen Stütze, Art. 20 des Enteignungsgesetzes, vorgesehen sei. Art. 27 Abs. II der Verfassung verlange, daß eine Enteignung nur erfolgen dürfe »mediante indemnización«, was nur bedeuten könne, daß die Entschädigung vor oder wenigstens bei der Enteignung zu zahlen sei. Im übrigen lägen im vorliegenden Falle die Voraussetzungen der Ziff. V, VII und X des Art. 1 des Enteignungsgesetzes nicht vor. Weder eine Gefährdung der Bodenschätze und der Betriebe noch eine Gefährdung der Gemeininteressen habe vor Erlaß des Enteignungsdekretes bestanden. Fernerhin sei das Enteignungsgesetz nicht beachtet worden, insoweit es vorschreibe, daß die Enteignungsgegenstände vor Übernahme durch den Staat ausdrücklich und besonders zu bezeichnen seien und der Administrator des betreffenden Bezirks die Enteignungsmaßnahmen durch entsprechende Erklärungen im Einzelfall durchzuführen habe. Schließlich verstoße die Übernahme der Erdölindustrie durch die Regierung gegen den Geist der antimonopolistischen Bestimmungen der Verfassung (Art. 27 Abs. XVIII). Daß einzelne kleine Unternehmungen nicht enteignet worden seien, sei unerheblich.

Der Einwand, daß die Enteignung mangels vorhergehenden gerichtlichen Verfahrens mit dem Ziele der Enteignung verfassungswidrig sei, erscheint schwer widerlegbar¹³⁾, verlangt doch Art. 27 Abs. VII auch für die einstweilige administrative Inbesitznahme des zu enteignenden Gutes, daß sie auf Grund einer Verfügung des zuständigen Gerichts erfolgt. Zweifelhaft ist, ob der Ausdruck »mediante indemnización« in Art. 27 der Verfassung den behaupteten Sinn einer zeitlichen Festlegung der Entschädigungszahlung hat¹⁴⁾. Der Wortlaut scheint mir einer Entschädigung etwa in Form von Ratenzahlungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht entgegenzustehen.

¹³⁾ Diesen Punkt betonen auch Woolsey, 32 A. J. I. L. 522, und Gaither, 72 U. S. L. Rev. 331.

¹⁴⁾ Woolsey, a. a. O. S. 521f., glaubt diese Bedeutung aus dem Vergleich mit der entsprechenden Bestimmung der Verfassung von 1856, die den Grundsatz der vorherigen Entschädigung übernommen hatte, Gaither, a. a. O., S. 324 ff., außerdem aus der bisherigen Judikatur des mexikanischen Obersten Gerichts ableiten zu können.

Auf die übrigen Einwände, die im wesentlichen Tatfragen oder technische Gesetzesbestimmungen betreffen, sei nicht näher eingegangen.

Am 7. Juni 1938 hat der II. Distriktsgerichtshof in Mexiko-Stadt die Klage der Gesellschaften im wesentlichen abgewiesen, insbesondere die Verfassungsmäßigkeit der Enteignung anerkannt — mit welcher Begründung indessen, ist aus den vorliegenden Nachrichten nicht ersichtlich; lediglich insoweit, als sich die Klage gegen die Beschlagnahme der Geschäftspapiere, des vorgefundenen Bargeldes und der Bankguthaben sowie gegen die Ausschreibung von Rechnungen im Namen der Firmen richtete, ist ihr stattgegeben worden. Der Oberste Gerichtshof hat am 9. Oktober die Berufung der Gesellschaften einstweilen zurückgewiesen, bis über die eingelegte Verwaltungsbeschwerde entschieden sei. Diese ist am 25. Oktober vom Wirtschaftsminister abschlägig beschieden worden. Die endgültige Entscheidung des Obersten Gerichts ist erst im Frühjahr 1939 zu erwarten. Unabhängig davon haben einige der Gesellschaften Klage wegen der ihnen neuerdings vom Ministerium für Nationale Wirtschaft zugestellten Bestandsaufnahme der enteigneten Güter erhoben, die angeblich unvollständig sei und überhaupt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums falle.

Auch von seiten der ausländischen Regierungen, deren Staatsangehörige durch das Enteignungsdekret betroffen sind, ist die Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestritten worden — unmittelbar vom Standpunkt des Völkerrechts, mittelbar auch vom Standpunkt des mexikanischen Landesrechts, und zwar teils in Form öffentlicher Erklärungen, teils im Verlaufe eines Notenwechsels mit der mexikanischen Regierung. Die dabei gemachten rechtlichen Ausführungen sind z. T. über den konkreten Fall hinaus von Interesse.

Bereits am 21. März 1938 ließ der englische Gesandte in Mexiko die mexikanische Regierung wissen, daß sich Großbritannien die vollen Rechte sowohl gegenüber dem Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 1. März 1938 wie auch gegenüber dem Enteignungsdekret vorbehalte. Als sich die Hoffnung der britischen Regierung, daß Mexiko von sich aus die entstandene Sachlage revidieren würde, nicht erfüllte, eröffnete sie einen Notenwechsel mit der mexikanischen Regierung¹⁵⁾, in dessen Verlauf sie beharrlich auf der Rückgabe des Eigentums der Mexican Eagle Company bestand. In ihrer Note vom 8. April 1938 heißt es:

»His Majesty's Government in the United Kingdom do not question the general right of a Government to expropriate in the public interest and on payment of adequate compensation; but this principle does not serve to justify expropriations essentially arbitrary in character. In the present case expropriation was the culminating point in a series of events,

¹⁵⁾ Der Notenwechsel ist in dem britischen Weißbuch Cmd. 5758 veröffentlicht; die mexikanischen Noten sind dortselbst lediglich in englischer Übersetzung wiedergegeben.

and the question of its validity cannot be separated from these. As a result of a preliminary review of these events and of the situation which has arisen, and without prejudice to such further considerations as they may later put forward, His Majesty's Government therefore desire to draw the serious attention of the Mexican Government to the points which follow.

The Mexican Eagle Company were as a result of various proceedings in law confronted with an award rendered by the Labour Board and confirmed by the Supreme Court, which was not in the view of His Majesty's Government justified on the facts. For example, the Supreme Court in its decision ignored the fact that essential evidence had been improperly excluded, inadequately considered or unjustifiably overridden by experts and the Labour Board; which evidence was directed to show that the figures of profits and costs of the Company subsequently adopted by experts and the Labour Board were erroneous.

Passing from the award and its confirmation by the Supreme Court to the decree of expropriation, His Majesty's Government find that one injustice becomes the basis for others.

His Majesty's Government are fully satisfied that the conditions following from non-compliance with the award were not such as have warranted the adoption of such a drastic and far-reaching measure as expropriation. The severity of this harsh and arbitrary step was out of all proportion to the exigencies of the situation which it was allegedly designed to meet and went far beyond what was necessary if the real object which the Mexican Government had had before them was merely to secure the execution of the award and what, in their view, would be fair treatment for the wage earners.

Article 1 of the decree of the 18th March states that the Company's assets were being expropriated "on grounds of public interests (utilidad publica)." And the preamble to the decree recites the circumstances which allegedly sufficed to justify an act of expropriation on grounds of public interest. His Majesty's Government, however, have looked in vain for any explicit and adequate statement of such public interest as would be served by nothing less than expropriation; nor do they think it could have been demonstrated that any such public interest existed.

In the face of considerations such as those set forth above which His Majesty's Government must reserve the right in due course to restate and to add to, they find difficulty in escaping the conclusions that the real motive for the expropriation was a political desire to acquire for Mexico in permanence the advantages of ownership and control of the oil-fields; that expropriation was tantamount to confiscation carried out under a veil of legality formed by basing it upon labour issues; and that the consequences have been a denial of justice and a transgression by the Mexican Government of the principles of international law.

His Majesty's Government see no way in which this situation can be remedied but by the restoration of its properties to the Company itself. This His Majesty's Minister is instructed hereby formally to request.

In ihrer Antwortnote vom 12. April 1938 wies die mexikanische Regierung den britischen Protest teils als unzulässig, teils als unbegründet zurück. Die Mexican Eagle Company sei ein mexikanisches Unternehmen,

auch wenn zahlreiche britische Kapitalisten an ihr finanziell interessiert seien; der Schutz ihrer Interessen komme daher einem fremden Staate nicht zu. Die mexikanische Regierung sagt wörtlich (in der Übersetzung des englischen Weißbuchs):

»Mexico cannot admit that any State, on the pretext of protecting the interests of the shareholders of a Mexican company, may deny the existence of the legal entity of companies organized in Mexico in accordance with our laws.«

Die Note wendet sich sodann dagegen, daß die britische Regierung das Recht Mexikos zu Enteignungen nur mit Einschränkungen anerkenne:

»My Government deem it necessary to place on record that there is a universally accepted principle of international law which attributes to all sovereign and independent countries the right to expropriate in the public interest with the payment of adequate compensation; moreover, this principle has been considered and held to mean that the grounds of public interest may be determined by every State at its own discretion, with such latitude as conditions, social and of every other kind, may require in each case.

Consequently, the Mexican Government cannot in any way admit the unjustified limitation which it is sought to place on the right of expropriation, since to admit this would lead to the erroneous conclusion that expropriation is licit only in those cases in which the State is compelled by law to decree it, since this power can and must be exercised at its discretion by the State, for many differing grounds and varying reasons.«

Die Tatsache, daß die Enteignung der Gesellschaft den Schlußpunkt einer Reihe von Ereignissen darstelle, habe nicht zur Folge, daß, wie behauptet, die Gültigkeit der Maßnahme ausschließlich von diesen Umständen abhängen; das Enteignungsdekret müsse vielmehr selbständig gewürdigt und als an sich rechtmäßig und gültig angesehen werden. Die mexikanische Regierung könne aber auch nicht zugeben, daß der Schiedsspruch und das Urteil des Obersten Gerichtshofs ungerecht seien. Sie seien streng nach mexikanischen Gesetzen ergangen. Die mexikanische Regierung könne ferner nicht zugeben, daß die Enteignung der Gesellschaft nach Lage der Sache eine unverhältnismäßig schroffe Maßnahme darstelle. Die Enteignung sei erfolgt, um einem Gerichtsurteil die gebührende Achtung zu verschaffen und um die Störung des inneren Gleichgewichts der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte der Nation zu verhindern. Zum Schluß erklärt die Note:

»It cannot be said that there has been a denial of justice, so long as the legal resources which the company have for their protection have not yet been exhausted before the Mexican Courts.«

In einer neuen Note vom 20. April, die der mexikanischen Regierung am 21. April 1938 übergeben wurde, hielt die britische Regierung ihr

Recht, zugunsten der britischen Anteilseigner der Mexican Eagle Company zu intervenieren, aufrecht, indem sie hierzu im wesentlichen ausführt:

»His Majesty's Government are not intervening on behalf of the Mexican Eagle Company but on behalf of the very large majority of shareholders who are of British nationality.

They are perfectly well aware of the Mexican nationality of the Mexican Eagle Company itself in the sense that it is incorporated under Mexican law, and in no way seek to deny this.

But the fact remains that the majority of shareholders who are the ultimate sufferers from this action of the Mexican Government are British, and the undertaking in question is essentially a British interest.

For this reason alone His Majesty's Government have the right, which cannot be affected by anything in the Mexican Constitution, to protest against an action which they regard as unjustified, and to request the restitution as being the only practical means of avoiding serious injury to extensive British interests.

It is further to be observed that the Company, which would normally be the proper party to protect the interests of its shareholders, has been rendered virtually incapable of doing so by the Mexican Government's own action, the whole object of which is to prevent the Company from carrying on business, and, indeed, to put an end to its existence.

In these circumstances the British shareholders have no one to look to for protection but their Government.

The Company, being a Mexican entity, was entitled, and the shareholders through the Company were entitled and in the first instance bound, to look to the Mexican Government for protection.

But in this case it is the Mexican Government itself which has committed the acts complained of to the ultimate detriment of shareholders, many of whom are foreigners, whose Governments are consequently entitled to intervene on their behalf.

So long as the Mexican Government had not taken action, the practical effect of which was to endanger the Company's existence by depriving it of assets in Mexico essential to the performance of most of the functions for which it was incorporated, His Majesty's Government did not intervene officially.

When, however, such action was taken and taken by the very Government to whom the Company was entitled to look for protection, His Majesty's Government had no need to hesitate in intervening in order to protect the interests of those shareholders who are British subjects.

If the doctrine were admitted that a Government can first make the operation of foreign interests in its territories depend upon their incorporation under local law, and then plead such incorporation as the justification for rejecting foreign diplomatic intervention, it is clear that the means would never be wanting whereby foreign Governments could be prevented from exercising their undoubted right under international law to protect the commercial interests of their nationals abroad.

His Majesty's Government cannot admit such a doctrine as debarring them from intervention any more than they have ever regarded themselves as precluded from intervening on behalf of their nationals by the existence of the so-called Calvo Clause.»

Gegenüber dem Vorbringen der mexikanischen Regierung, daß eine Rechtsverweigerung nicht stattgefunden habe, weil der Fall noch bei den Gerichten anhängig sei, macht die britische Note neue rechtliche Gesichtspunkte nicht geltend. Sie begnügt sich mit der Entgegnung:

»The validity of the Expropriation Decree in the light of the provisions of Mexican law and Constitution may, indeed, still be *sub judice*, but in view of the period which may elapse before the termination of proceedings in the Mexican courts; of the fact that the Mexican Government are not awaiting the outcome of these proceedings, and that great damage has already been inflicted on British shareholders in the Company, which may become irreparable before the proceedings are terminated; and my Government's conviction that the action taken by the Mexican Government was contrary to equity and the rules of normal international practice, my Government regarded and regard themselves as entitled without further delay to present to the Mexican Government their view of the case in the hope that the Mexican Government will see their way to reconsidering their decision.»

In ihrer Antwortnote vom 26. April 1938 nimmt die mexikanische Regierung zunächst zur Kenntnis, daß die britische Regierung nicht zugunsten der Mexican Eagle Company selbst, sondern zugunsten der großen Mehrheit ihrer Aktionäre als britischer Staatsangehöriger interveniere. Sie lehnt aber eine Intervention auch in dieser Form ab, indem sie ihren Standpunkt wie folgt begründet:

»The thesis cannot be accepted that the expropriated undertaking constitutes a British interest, in view of the fact that it involves a Mexican joint-stock company, the shares of which change their ownership by simple transference, and, in consequence, it is impossible to determine the interest or participation which at any given moment British investors may hold and retain in it, nor can the nationality of the latter be attributed by extension to their shares.

Furthermore, a shareholder in a Company like the Mexican Eagle is not a co-owner of the property of the undertaking, but merely the possessor of a right in equity to represent a part of the liquid assets at the moment of the dissolution or liquidation of the Company. Accordingly, it is not until this moment of dissolution is reached that it is possible to establish the damages or injuries which the shareholders might have suffered. Since this situation has not arisen, the shareholders of the »Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A.« lack the right to take any action; the more so do the Government of your Excellency lack any such right.

Moreover, in the present case the expropriation of certain properties of the »Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A.« does not in itself inflict injury or detriment on its shareholders, since the assets represented by its properties will be duly compensated by the indemnity which the Company will receive.

It is precisely on account of the special character of the shares of joint stock companies which renders it impossible to attribute any nationality to them, and with the object of avoiding unfounded diplomatic representations, that Mexican law does not permit the concession of subsoil exploitation rights to a Company, except when its shareholders previously renounce the right to invoke the protection of their country of origin. For this reason, on each of the shares which constitute the capital stock of the, »Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A.«, the owner's renunciation of his right to invoke the diplomatic protection of his Government is clearly expressed by means of a stamp in the following textual terms: —

“Todo extranjero que en cualquier tiempo o por cualquier título adquiriera un interés o participación social en esta sociedad, se considerará por ese simple hecho, como mexicano respecto de uno y otra y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno respecto de dicho interés o participación, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perderlas en beneficio de la Nación Mexicana.”

I. e.: “Any alien at any time by whatever title acquiring any interest or participation in this Company shall, by so doing, consider himself as a Mexican with respect to either, and shall be understood as agreeing not to invoke the protection of his Government with regard to said interest or participation under penalty, should he violate this agreement, of forfeiting them for the benefit of the Mexican Nation.”

In consequence, the English shareholders lack the authority to make use of the support of His Majesty's Government.

The Mexican Government wish it to be clearly established that the incompetence of His Majesty's Government to intervene on behalf of the English shareholders of the undertaking in question, does not derive merely from the application of the Calvo Clause, but, primarily in this case, from the legal position of the shareholder in regard to the properties and nationality of the Company, and to the consequences which are to be drawn from these circumstances in the domain of International Law.

The Mexican Government emphasise the fact that no acts have ever been committed which can be interpreted as the manifestation of the intention to put an end to the existence of the “Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A.” since the expropriation of its properties on grounds of public utility does not imply the termination of the undertaking's existence. In consequence, the English shareholders to whom your Excellency refers have had and still have their representation before the Public Authority, and no situation has, accordingly, arisen such as would oblige them to have recourse to their Government for support nor justify the intervention of that Government, even unsought. «

Die mexikanische Regierung entwickelt sodann ausführlich, warum sie das Vorliegen einer Rechtsverweigerung bestreiten müsse:

»My Government do not admit that there has been a denial of justice, still less that immediate diplomatic intervention is in order in spite of the fact that the Courts have as yet taken no final decision in the matter, since it is a universally recognised principle of International Law that no Government can allege the existence of a denial of justice to its nationals until the latter have exhausted all their legal resources;

that is to say, until the Courts of the country have said their last word, since if this thesis were not accepted, any act which it might be supposed might injure an alien would occasion the intervention of his Government, which would involve contempt of the judicial system of the country, thus violating one of the most basic principles of equality between States which International Law establishes.

A denial of justice only exists, as the term itself implies, when justice has been falsely or erroneously administered or when its administration has been hindered or prevented. In the case under discussion neither are such circumstances present, nor have the Government departed in any way from equity or from the usual norms established by International Law, nor have the shareholders of the "Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila, S. A." suffered any diminution of their patrimony since the Company will be duly compensated.«

Mit ihrer Note vom 11. Mai 1938 verläßt die britische Regierung die rein rechtliche Beweisführung, um die mexikanische Regierung durch die Anmahnung der seit dem 1. Januar 1938 rückständigen Jahresrate von 370962,71 Pesos, die Mexiko auf Grund der Abmachungen vom 31. Juli 1937 zur Begleichung der in der anglo-mexikanischen Special Claims Convention geregelten Ansprüche schuldete, unter Druck zu setzen. Nach Darstellung der ungünstigen Finanzlage Mexikos, die durch die zu erwartenden beträchtlichen Entschädigungszahlungen wegen der Enteignung der 17 Ölgesellschaften sich weiterhin verschlechterte, schließt die Note mit dem Hinweis:

»His Majesty's Government, without prejudice to the views on expropriation of the oil companies expressed in their notes of the 8th April and 20th April, cannot but regard the failure of the Mexican Government to discharge even their existing obligations as in itself rendering unjustified an expropriation an essential condition of the validity of which would be the payment of full and adequate compensation amounting in this case to a very large sum.«

Die mexikanische Regierung erwiderte am 13. Mai 1938, daß ihre Bereitschaft zum Tragen der Revolutionsschäden nicht auf einer völkerrechtlichen Verpflichtung beruhe, sondern einen Akt des Entgegenkommens darstelle. Im übrigen erklärte sie, auf die zahlreichen Anspielungen der britischen Note auf den Stand der inländischen und ausländischen Verschuldung Mexikos nicht eingehen zu wollen, da sie der britischen Regierung das Recht absprechen müsse, sich mit der inneren Lage Mexikos zu befassen. Gleichzeitig überwies sie die angemahnte Summe, deren Empfang die britische Regierung mit Note vom 20. Mai 1938 bestätigte unter Zurückweisung der mexikanischen Auslegung der Abmachungen über die Begleichung der Revolutionsschäden.

Die niederländische Regierung gab über ihre Stellung zur Enteignung der Erdölgesellschaften erstmals Anfang Juli 1938 eine amtliche Mitteilung heraus¹⁶⁾. Sie habe am 29. Juni 1938 der mexikanischen

¹⁶⁾ Nachrichten für den Außenhandel vom 6. Juli 1938.

Regierung durch ihren Geschäftsträger eine Note überreichen lassen, in der sie eingangs daran erinnere, daß sie sich in einer Note vom 4. April 1938 alle Rechte hinsichtlich der Prozesse über die Enteignung der Ölländereien in Mexiko und die Arbeitsdifferenzen in der Erdölindustrie vorbehalten habe. Das Urteil im ersten Enteignungsprozeß, das für die niederländischen Interessenten an den betroffenen Petroleumgesellschaften ungünstig ausgefallen sei, erfülle die niederländische Regierung — so heiße es in der neuen Note — mit ernstlicher Besorgnis, um so mehr, als die mexikanische Regierung bereits vor dem endgültigen rechtskräftigen Urteil zur Ausfuhr von Petroleum übergegangen sei. Aus diesem Grunde sehe sich die niederländische Regierung veranlaßt, beim derzeitigen Stand der Angelegenheit, d. h. vor der endgültigen rechtskräftigen richterlichen Entscheidung die mexikanische Regierung dringend zu ersuchen, die Argumente der niederländischen Interessenten mit aller Aufmerksamkeit zu würdigen und ihnen volles Recht widerfahren zu lassen. Zum Schlusse werde betont, daß sich die niederländische Regierung ausschließlich im Interesse der niederländischen Interessenten zu ihrem Schritt veranlaßt gesehen habe.

Am 28. Juli 1938 gab der Pressedienst der niederländischen Regierung eine weitere Meldung heraus, die besagt ¹⁷⁾:

»Der augenblickliche Niederländische Geschäftsträger in Mexiko-City hat im Anschluß an seinen Schritt bei der Mexikanischen Regierung vom 29. 6. 38 dem Mexikanischen Außenminister ein Memorandum übergeben, welches durch die niederländischen Interessenten an den mexikanischen Petroleumgesellschaften aufgestellt ist, die darin ihren Standpunkt ausführlich auseinandergesetzt haben. Sie haben hingewiesen auf: 1. Die Verfassungswidrigkeit des mexikanischen Enteignungsgesetzes vom 23. 11. 36; 2. die Ungesetzlichkeit des mexikanischen Enteignungsbeschlusses vom 18. 3. 38; 3. die Ungültigkeit des Urteils des mexikanischen Arbeiterrates vom 18. 3. 38, worin erklärt wird, daß der kraft Beschlusses vom 18. 12. 37 gültige Arbeitskontrakt abgelaufen sei.«

Danach hat sich also die niederländische Regierung zunächst darauf beschränkt, die mexikanische Regierung mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß nach der Rechtsauffassung der Betroffenen das mexikanische Landesrecht verletzt worden sei.

Erst in einer Note vom 27. Oktober 1938 stellte die niederländische Regierung ihrerseits die Forderung auf angemessene, alsbaldige und effektive Entschädigung der Gesellschaften oder auf Rückgabe der enteigneten Güter. Die Note ¹⁸⁾ erklärt u. a.:

¹⁷⁾ Nachrichten für den Außenhandel vom 4. August 1938.

¹⁸⁾ Nach dem in New York Times vom 9. November 1938, S. 19 wiedergegebenen Auszug.

»The Government of The Netherlands maintains that even in cases where circumstances oblige a government to expropriate private property, it is a condition sine qua non that the properties expropriated must be exactly defined . . . and that just and prompt indemnity shall be immediately and effectively guaranteed.

In the attitude of the Mexican Government after the decree of expropriation, the Netherland Government cannot do less than see a refusal to acknowledge these fundamental rules. Six months have passed since the day of expropriation and the properties expropriated have not yet even been defined.

Therefore, the Government of the Low Countries feels obliged to express new hope for a satisfactory arrangement of this controversy, an arrangement that cannot consist in less than adequate, prompt and effective compensation or in return of the properties expropriated to the companies affected.«

Die mexikanische Regierung bestätigte kurz den Empfang dieser Note und lehnte weitere Erörterungen ab ¹⁹⁾).

Die Regierung der Vereinigten Staaten gab ihrer rechtlichen Beurteilung der gegenüber den Erdölgesellschaften ergriffenen Enteignungsmaßnahmen entgegen ihrer sonstigen Gewohnheit nur mit bemerkenswerter Zurückhaltung Ausdruck.

Am 29. März 1938 übergab Staatssekretär Hull der Presse folgende Erklärung ²⁰⁾:

»During the past few years the Mexican Government in pursuance of its national policy has expropriated and is continuing to expropriate the properties of citizens of other countries in Mexico and of its own citizens. Among these have been many hundreds of farms and other properties of American citizens. Many of our nationals have invested their savings in these properties, have undertaken improvements therein of various kinds, and have been dependent upon them for their own livelihood. This Government has not undertaken and does not undertake to question the right of the Government of Mexico in the exercise of its sovereign power to expropriate properties within its jurisdiction. This Government has, however, on numerous occasions and in the most friendly manner pointed out to the Government of Mexico that in accordance with every principle of international law, of comity between nations, and of equity, the properties of its nationals so expropriated are required to be paid for by compensation representing fair, assured, and effective value to the nationals from whom these properties were taken. The recent expropriation by the Mexican Government of oil properties belonging to American citizens is, therefore, but one incident in a long series of incidents of this character and accordingly raises no new question. The subject now under consideration between the Government of the United States and the Government of Mexico is the matter of compensation for various properties of American citizens expropriated in the past few years. It is my earnest hope that because of the very friendly relations existing between the two Governments a fair and equitable solution of this problem may soon be found by the Mexican Government.«

¹⁹⁾ New York Times, a. a. O.

²⁰⁾ Department of State Press Releases, Vol. XVIII No. 444.

Die Erklärung stellte ersichtlich aus allgemeinpolitischen Gründen auch rechtlich die Enteignung der Erdölgesellschaften in den größeren Rahmen der mexikanischen Enteignungsmaßnahmen der letzten Jahre überhaupt, um der Auseinandersetzung durch geflissentliches Übersehen der Besonderheit des Falles, die ernstlich nicht bestreitbar ist, die Schärfe zu nehmen.

Am gleichen Tage ²¹⁾ übergab zwar der amerikanische Botschafter der mexikanischen Regierung eine Note, die wegen der Unsicherheit einer ausreichenden Entschädigung der amerikanischen Ölfirmen Vorstellungen erhob unter Hinweis auf den Umstand, daß Mexiko nicht einmal die Enteignung von 1 Mill. acres Ackerlandes, das sich im Besitz amerikanischer Staatsangehöriger befunden habe und einen Wert von 80 Mill. \$ darstelle, habe entschädigen können, aber die gleichzeitig abgegebene mündliche Versicherung, daß die Vereinigten Staaten auf eine freundschaftliche, den berechtigten Interessen beider Staaten Rechnung tragende Regelung Wert legten, schwächte den Protestcharakter der Note wieder einigermaßen ab, die im Wortlaut auch nicht bekanntgegeben worden ist. Jedenfalls hielt sich Präsident Cárdenas mehr an die öffentliche Darlegung des amerikanischen Standpunkts, wenn er in einer Note vom 31. März ²⁰⁾ der amerikanischen Regierung seinen Dank für ihre Haltung in der Frage der Enteignung der Petroleumgesellschaften aussprach und feststellte, daß die amerikanische Regierung durch diese Haltung neuerdings die Souveränität der Völker des amerikanischen Kontinents anerkenne. Entsprechend der allgemein gehaltenen Wendung der Hullschen Erklärung über die Entschädigungspflicht der mexikanischen Regierung gab Cárdenas im übrigen die allgemeine Versicherung ab, daß Mexiko alle seine früheren und gegenwärtigen Verpflichtungen erfüllen werde.

Die amerikanische Protestnote wurde schließlich von Mexiko gar nicht mehr als solche empfunden. Am 19. Juli äußerte daher Präsident Cárdenas, er habe nie einen formellen Protest der amerikanischen Regierung erhalten. Staatssekretär Hull sah sich infolgedessen genötigt, den mexikanischen Botschafter zu sich zu berufen und ihn daran zu erinnern, daß er am 29. März tatsächlich eine Protestnote habe überreichen lassen²²⁾.

Auch in der Folgezeit hat es die amerikanische Regierung vermieden, in eine nähere rechtliche Erörterung der Enteignung der Erdölgesellschaften einzutreten. Ihr erschien es rätlich, zunächst die seit mehr als zehn Jahren schwebende Frage der Entschädigung der amerikanischen Staatsangehörigen, deren Ackerland in Mexiko enteignet worden ist, zu bereinigen. Nach einem scharfen Notenwechsel ²³⁾, der einen schroffen

²¹⁾ Nachrichten für den Außenhandel vom 30. März 1938.

²²⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 22. Juli 1938.

²³⁾ Department of State Press Releases, Vol. XIX, No. 460, 465, 467.

Gegensatz der Rechtsanschauungen der amerikanischen und mexikanischen Regierung in dieser Frage offenbarte, kam es zu einem von Unterstaatssekretär Sumner Welles und Botschafter Castillo Nájera vorbereiteten politischen Kompromiß, das in einem Notenwechsel vom 9. und 12. November 1938²⁴⁾ seinen Niederschlag fand. Der mexikanische Außenminister legte dabei in seiner Note vom 12. November besonderen Wert darauf, festzustellen, daß dieses Kompromiß keinen Präzedenzfall darstelle und die grundsätzlichen Rechtsauffassungen der beiden Regierungen unberührt lasse.

Erst neuerdings sind offizielle Verhandlungen im Erdölstreit zwischen den beiden Regierungen eingeleitet worden. Staatssekretär Hull hat dazu erklärt²⁵⁾, er sei entschlossen, diesen Streit mit friedlichen Mitteln beizulegen; wenn die Verhandlungen ergebnislos sein sollten, werde er eine Lösung der Frage durch einen Schiedsentscheid in die Wege leiten.

Zu den wichtigsten in dieser Auseinandersetzung aufgeworfenen Rechtsproblemen sei noch kurz Stellung genommen.

Unbedingt abzulehnen ist die mexikanische Rechtsauffassung, die der britischen Regierung das Recht absprechen will, zugunsten der britischen Anteilseigner der Mexican Eagle Company zu intervenieren. Dieses Recht ist allgemein anerkannt²⁶⁾. Es ist nicht einmal nötig, daß die Staatsangehörigen der Schutzmacht die Mehrheit des Gesellschaftskapitals besitzen²⁷⁾.

Es ist gleichfalls anerkannt, daß das Schutzrecht eines Staates durch die Unterzeichnung einer Calvo-Klausel seitens seiner Staatsangehörigen nicht beeinträchtigt werden kann²⁸⁾. Auch insoweit erscheint also der mexikanische Standpunkt nicht gerechtfertigt.

Dagegen dürfte der mexikanischen Rechtsauffassung, daß im vorliegenden Falle von Rechtsverweigerung keine Rede sei, solange die Betroffenen die Rechtsbehelfe des mexikanischen Rechts nicht erschöpft hätten, zuzustimmen sein. In der Literatur ist zwar behauptet worden²⁹⁾, im vorliegenden Falle seien die Betroffenen der Verpflichtung zur Erschöpfung des Rechtswegs enthoben, da es sich nicht um eine Enteignung,

²⁴⁾ ebda. Nr. 477.

²⁵⁾ Neue Zürcher Zeitung vom 5. Februar 1939.

²⁶⁾ Moore, Digest of Intern. Law, vol. 6 p. 647—651; Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, p. 622; Coudert, 24 Am. Bar Ass. J. 816 und die dort zitierten Entscheidungen.

²⁷⁾ Siehe Coudert, a. a. O. p. 817.

²⁸⁾ Vgl. statt anderer Feller, The Mexican Claims Commissions S. 198 ff., und De Beus, The Jurisprudence of the General Claims Commission United States and Mexico S. 51 ff. Auch jüngst auf der VIII. Panamerikanischen Konferenz in Lima hat Mexiko die Anerkennung der Calvo-Klausel nicht durchzusetzen vermocht (vgl. New York Times vom 18. Dezember 1938, I, 1).

²⁹⁾ Woolsey, a. a. O. S. 522 f.

sondern schlechthin um Konfiskation durch einen Willkürakt des Staatsoberhauptes handele. Ob der Akt des Präsidenten aber so qualifiziert werden kann, ist bei allen rechtlichen Bedenken, die er erweckt, keineswegs außer Zweifel. Es ist in der Literatur weiter behauptet worden, eine sofortige Intervention durch die Schutzmächte vor Erschöpfung des Rechtswegs durch die Betroffenen sei auch deshalb möglich, weil eine sofortige Entschädigung nicht geleistet oder genügend garantiert sei ³⁰⁾. Auch dieses Argument erscheint nicht zwingend, denn es ist keineswegs ausgemacht, daß die Finanzlage des mexikanischen Staates eine Entschädigungszahlung nicht gewährleistet. Die britische Regierung ist auch so vorsichtig gewesen, die Fähigkeit Mexikos zur Leistung der Entschädigung nur in Frage zu stellen.

Es hat indessen den Anschein, daß beide Seiten diese rechtlichen Auseinandersetzungen, die z. T. von scharfen politischen und wirtschaftlichen Kampfmaßnahmen begleitet waren ³¹⁾, nicht mehr fortsetzen wollen, vielmehr auf eine Kompromißlösung hinarbeiten. Einen Vorschlag der Gesellschaften, in dem diese sich bereit erklärten, der mexikanischen Regierung sofort die Summe von 150 Mill. \$ zu zahlen gegen Rückgabe der enteigneten Petroleumfelder und -anlagen, die nach Ablauf von 50 Jahren ohne Entschädigung in mexikanischen Staatsbesitz übergehen würden ³²⁾, hat die mexikanische Regierung mit dem Gegenvorschlag beantwortet, eine unter ihrer Leitung stehende gemischte Gesellschaft zu bilden, an der sich die enteigneten Unternehmungen durch Einbringung der ihnen zustehenden Entschädigung und durch Neuinvestierungen zu beteiligen hätten, während die Regierungsbeteiligung 50 % des Kapitals nicht übersteigen solle ³³⁾. Die Annahme dieses Gegenvorschlags durch die Gesellschaften steht noch aus ³⁴⁾.

³⁰⁾ Coudert, a. a. O. S. 817.

³¹⁾ Unterbrechung normaler diplomatischer Beziehungen zwischen Großbritannien und Mexiko (The Times vom 16. 5. 1938, Parl. Deb. H. C. Vol. 338, Sp. 2690; Vol. 340, Sp. 186), Versuche der enteigneten Gesellschaften, unter Berufung auf die Rechtswidrigkeit der Enteignung die gerichtliche Beschlagnahme mexikanischer Benzinimporte und Tankschiffe in Holland und den Vereinigten Staaten zu erwirken (Arr.-Rechtb. Middelburg, 2. 8. 1938, Weekbl. van het recht, 24. 8. 1938; Ervin v. Quintanilla, 99 F. 2d. 935), Einstellung der Erdölimporte der britischen Regierung aus Mexiko (Parl. Dep. H. C. Vol. 335, Sp. 454).

³²⁾ Deutsche Allgemeine Zeitung v. 4. 3. 1939.

³³⁾ Weitere Einzelheiten in The Times und Le Temps v. 20. 3. 1939.

³⁴⁾ The Times v. 25. 3. 1939.