

# Die deutsche Frage und die Reparationen

*Helmut Rumpf*\*)

## I

Die Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat durch die Bundesrepublik und die wichtigsten Staaten der westlichen und der ungebundenen Welt sowie die bevorstehende Aufnahme beider deutscher Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen gibt Veranlassung, die Auswirkung dieser Wendung in der Deutschlandpolitik auf die Frage der von Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg geforderten Wiedergutmachung und Reparationen zu untersuchen. Solche Auswirkungen könnten sich auch ergeben, wenn die inzwischen erfolgte internationale Aufwertung der DDR, gemäß einer von amtlicher und wissenschaftlicher Seite vertretenen Ansicht, einer völkerrechtlichen Anerkennung nicht gleichkommt. Daß Auswirkungen denkbar sind, ergibt sich aus dem sachlichen Zusammenhang, der zwischen dem Problem der Regelung der Kriegsfolgen und Deutschlands Rechtslage besteht. Dieser Zusammenhang hat in verschiedenen Verträgen und Gesetzen der Nachkriegszeit Ausdruck gefunden.

Die rechtliche Problematik ist unter fünf Teilaspekten zu betrachten, die sich in folgende Fragen fassen lassen:

1. In welchem Verhältnis stehen die beiden deutschen Staaten zu dem als Schuldner in Anspruch genommenen Deutschen Reich?
2. Haften Nachfolgestaaten für die Deliktsschulden des Vorgängers?
3. Wird die Rückstellungsklausel des Artikels 5 des Londoner Schuldenabkommens durch die Ostverträge und den Grundvertrag berührt?
4. Welche Bedeutung hat heute die im Potsdamer Abkommen getroffene Aufteilung Deutschlands in die Reparationsbereiche Ost und West?
5. Wie verhält es sich unter den bestehenden Umständen mit der Unterscheidung zwischen Reparationen und Wiedergutmachung?

---

\*) Vortragender Leg. Rat I. Kl., Hon. Prof. Ruhr-Universität Bochum; der Verfasser trägt lediglich seine persönlichen Auffassungen vor.

## II

Die Geschichte der alliierten Reparationspolitik läßt sich einteilen in die Periode der eigenmächtigen Befriedigung der Sieger, deren Ausläufer noch bis in die Gegenwart dauerten, und die der vertraglichen Regelungen mit der Bundesrepublik und der DDR, die 1952 einsetzte.

Die ersten Vereinbarungen der Siegermächte untereinander über die deutschen Reparationen von 1945 und 1946 betrafen einen Staat, der seine Handlungsfähigkeit verloren hatte. Da der Schuldner, das Deutsche Reich, nicht vertragsfähig war, suchten die Gläubigermächte ihre Befriedigung in Maßnahmen, die sie Deutschland einseitig auferlegten. Demontage von Industrieanlagen, Enteignung des deutschen Auslandsvermögens, Zwangsarbeit deutscher Kriegsgefangener nach Kriegsende, Zwangslizenzen deutscher Patente, Veräußerung deutscher Marken- und Urheberrechte waren die auffälligsten und meistdiskutierten Maßnahmen. Sie wurden jedoch nicht nur mit dem Zweck der Wiedergutmachung von Kriegsschäden, sondern z. T. auch mit dem der Abrüstung und Entmilitarisierung begründet.

Im Abkommen von Jalta vom 11. Februar 1945 hatten Churchill, Roosevelt und Stalin »als recht befunden, daß Deutschland verpflichtet sei, für diesen Schaden in weitestmöglichem Maße Ersatz in Waren zu leisten ...«<sup>1)</sup>. In einem geheimen Jalta-Protokoll über deutsche Reparationen vom gleichen Tage waren die »großen Drei« übereingekommen, in welchen Formen Reparationen aus Deutschland herausgezogen werden sollten: a) Entnahme von Sach- und Geldwerten im Gebiet Deutschlands und aus deutschen Investitionen im Ausland; b) jährliche Warenlieferungen aus der laufenden Produktion; c) Verwendung deutscher Arbeitskräfte. Eine alliierte Reparationskommission wurde vorgesehen. Stalin verlangte mit Zustimmung Roosevelts, die Gesamtsumme der Reparationen auf 20 Mrd. \$ festzusetzen, wovon die UdSSR 50% erhalten sollte, während die britische Delegation keine Ziffern erwähnt wissen wollte<sup>2)</sup>.

Das als »Potsdamer Abkommen« bezeichnete Protokoll über die Konferenz von Potsdam vom 2. August 1945 teilte in Abschnitt IV (Reparationen aus Deutschland) das besetzte Gebiet für Reparationszwecke in zwei Bereiche ein, die der sowjetischen Zone und den westlichen Zonen entsprachen. »In Übereinstimmung mit der Entscheidung der Krimkonferenz, wonach Deutsch-

---

<sup>1)</sup> Text nach Friedrich Berber, *Völkerrecht (Dokumentensammlung)* Bd. 2 (1967), S. 2278; original English in *Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland* (1945) Erg. Nr. 1, S. 4; *Dept. of State Bull.* 1945, S. 213.

<sup>2)</sup> Text nach Kraus/Heinze, *Völkerrechtliche Urkunden zur europäischen Friedensordnung seit 1945* (1953) Nr. 2.

land gezwungen werden soll, in größtmöglichem Ausmaß für die Verluste und die Leiden, die es den Vereinten Nationen verursacht hat, und wofür das deutsche Volk der Verantwortung nicht entgehen kann, Ausgleich zu schaffen«, vereinbarten die Sowjetunion, Großbritannien und die Vereinigten Staaten eine Verteilung der Gebiete und Vermögenswerte, aus denen sie ihre Reparationsansprüche befriedigen wollten.

Da sich die Sowjetunion und die westlichen Mächte von Anfang an über die Richtlinien der Reparationspolitik nicht einigen konnten, schieden sie sich in zwei Gläubigergruppen:

- »1. Die Reparationsansprüche der UdSSR sollen durch Entnahmen aus der von der UdSSR besetzten Zone in Deutschland und durch angemessene deutsche Auslandsguthaben befriedigt werden.
2. Die UdSSR wird die Reparationsansprüche Polens aus ihrem eigenen Anteil an den Reparationen befriedigen.
3. Die Reparationsansprüche der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und der anderen zu Reparationsforderungen berechtigten Länder werden aus den westlichen Zonen und den entsprechenden deutschen Auslandsguthaben befriedigt werden«.

Der Sowjetunion wurden außerdem 25% der in den Westzonen zu demontierenden Industrieanlagen zugesprochen, davon 15% im Austausch gegen Lieferungen von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, 10% ohne Gegenleistung. Im Pariser Reparationsabkommen vom 14. Januar 1946 (IARA) wurde der westliche Reparationsanteil unter sämtliche Alliierte mit Ausnahme der Sowjetunion und Polens aufgeteilt. Auf besonderen Konten der Reparations-Agentur wurden die Forderungen der Gläubigerstaaten und die empfangenen Werte eingetragen. Die zur Verfügung stehende Vermögensmasse wurde in die Kategorien A und B eingeteilt. Unter B fielen das Demontagegut sowie See- und Flußschiffe, unter A alle übrigen Werte, insbesondere das deutsche Auslandsvermögen. Zu den vom IARA-Abkommen begünstigten Staaten, die aus der »Westmasse« zu befriedigen waren, zählten außer den westlich, südlich und nördlich Deutschlands gelegenen ehemaligen Kriegsgegnern auch Albanien, Jugoslawien und die Tschechoslowakei<sup>3)</sup>.

Auch die für Reparationszwecke heranzuziehenden deutschen Auslandsguthaben wurden geographisch aufgeteilt, indem die deutschen Vermögen in Finnland, Bulgarien, Ungarn, Rumänien und der russischen Besatzungs-

<sup>3)</sup> Text des IARA-Abkommens in: Deutsches Vermögen im Ausland, hrsg. vom Bundesminister der Justiz Bd. 1 Nr. 6; dazu I. Seidl-Hohenveldern, Stichwort »Kriegsentschädigung«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 337, und E. Féaux de la Croix, »IARA«, *ibid.*, S. 29.

zone Österreichs der Sowjetunion, die deutschen Werte im übrigen Ausland allen anderen verbündeten Kriegsgegnern überlassen wurden<sup>4)</sup>. Die erwähnten Regelungen des Potsdamer Abkommens (PA) und des IARA-Abkommens lassen den Grundsatz der Aufteilung Deutschlands für Reparationszwecke in eine östliche und eine westliche Hälfte erkennen, verbunden mit der Einteilung der deutschen Auslandsvermögen in solche, die in Osteuropa und solche, die in der übrigen Welt belegen sind. Dieser Aufteilung stand aber der Grundsatz gegenüber, Deutschland während der Besatzungszeit »als eine wirtschaftliche Einheit zu betrachten«. Mit diesem Ziel sollten gemeinsame Richtlinien hinsichtlich verschiedener Aufgaben der Wirtschaftspolitik, darunter auch »der Reparationen und der Beseitigung des militärischen Industriepotentials«, aufgestellt werden (PA Abschnitt III B, Ziffer 14).

Der gesamte Wert der von den Siegermächten im unmittelbaren Zugriff, d. h. ohne Vertrag mit einer deutschen Regierung, als Kriegsentschädigung genommenen Vermögensobjekte ist bisher nicht festgestellt worden und vielleicht auch nie mehr zu ermitteln. Die Interalliierte Reparationsagentur bezifferte in ihrem letzten Jahresbericht (1961) die von ihr erfaßten und verteilten Werte auf rund 520 Mio. \$ (nach dem Kurswert von 1938)<sup>5)</sup>. Die gesamten Reparationsleistungen Deutschlands in der Periode der eigenmächtigen Befriedigung sind aber gewiß allein schon deshalb wesentlich höher, weil die abgebauten Industrieanlagen und die Auslandsguthaben nach den IARA-Richtlinien unter ihrem wahren Wert veranschlagt wurden und weil die von der Sowjetunion ihrer Zone entnommenen Industrie-Anlagen und Waren aus der laufenden Produktion, die anfänglich unter der Behauptung eines Beuterechts ergriffen worden waren, in dieser Statistik nicht berücksichtigt sind.

### III

Die wichtigste reparationsrechtliche Regelung, an der eine deutsche Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg als Vertragspartner beteiligt war, ist im Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953 (LSA) enthalten<sup>6)</sup>.

<sup>4)</sup> Potsdamer Abkommen Teil IV, Ziff. 8 und 9.

<sup>5)</sup> Vgl. Féaux de la Croix, a.a.O., und Final Report der IARA, September 1961, S. 59. Die Bundesregierung bezifferte die Reparations- und Restitutionsschäden im Bundesgebiet ohne Holz- und sonstige Zwangsexporte auf insgesamt 4782 Mrd. RM, einschließlich Schäden in den deutschen Ostgebieten und im Ausland: 22 416 Mrd. RM (Begründung zum Reparationsschädengesetz vom 12. 2. 1969 in Bundestags-Drucksache [BT-Drs.] V/2432 vom 23. 12. 1967, S. 77); vgl. auch E. Schütte, Die deutschen Altvermögen in den Staaten Osteuropas als Objekt sowjetischer Reparationspolitik, Osteuropa-Recht 1956, S. 256.

<sup>6)</sup> Text: BGBl. 1953 II, S. 331, UNTS Bd. 333, S. 3; F. Berber, a.a.O., S. 2535 (ohne Anlagen). Dazu Helmut Coing, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 425, und

Dieses Abkommen, vielleicht das komplizierteste Vertragswerk der deutschen Nachkriegsgeschichte, ist im wesentlichen kein Reparationsvertrag, sondern eine Übereinkunft zur Regelung der deutschen Vorkriegs-Auslandsschulden. Es unterscheidet »zu regelnde Schulden« (Art. 4) und »nicht unter das Abkommen fallende Forderungen« (Art. 5).

Zu regeln sind nach Art. 4

- a) nichtvertragliche Geldverbindlichkeiten, die der Höhe nach vor dem 8. Mai 1945 festgestellt und fällig waren;
- b) Geldverbindlichkeiten aus Anleihe- und Kreditverträgen, die vor dem 8. Mai 1945 abgeschlossen wurden;
- c) Geldverbindlichkeiten aus anderen Verträgen als Anleihe- oder Kreditverträgen, sofern diese Verbindlichkeiten vor dem 8. Mai 1945 fällig waren«.

Geregelt werden die Vorkriegs-Auslandsschulden des Deutschen Reiches, der Reichsbahn und Reichspost, der deutschen Länder und Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie private Auslandsschul-

Rede Bundeskanzler Adenauers vor dem Bundestag zur Begründung des Zustimmungsgesetzes zum LSA am 29. 4. 1953, in: Die Auswärtige Politik der BRD, hrsg. vom Auswärtigen Amt (Köln 1972) Dokument Nr. 41, S. 234 ff. Folgende Staaten sind Partner des LSA:

Vertragsparteien	in Kraft am	Bundesgesetzbl. Jahrgang	Seite	Vertragsparteien	in Kraft am	Bundesgesetzbl. Jahrgang	Seite
Argentinien	30. 12. 1958	59 II	121	Neuseeland	4. 10. 1955	55 II	1136
Australien	29. 9. 1954	55 II	192	Niederlande	1. 8. 1958	58 II	336
Belgien	18. 1. 1954	54 II	1012	Norwegen	8. 10. 1953	54 II	1012
Ceylon	10. 2. 1955	55 II	696, 700	Österreich	20. 8. 1958	58 II	336
Chile	15. 10. 1963	64 II	98	Pakistan	27. 10. 1953	54 II	1012
Dänemark	13. 10. 1953	54 II	1012	Peru	2. 12. 1955	56 II	31
Finnland	26. 5. 1955	55 II	879	Schweden	16. 9. 1953	53 II	556
Frankreich	16. 9. 1953	53 II	556	Schweiz	31. 12. 1953	54 II	1012
Griechenland	21. 4. 1956	56 II	864	Spanien	25. 8. 1954	54 II	1012
Iran	22. 12. 1953	54 II	1012	Südafrika	1. 1. 1954	54 II	1012
Irland	12. 11. 1953	54 II	1012	Syrien	8. 7. 1960	60 II	2215
Israel	23. 10. 1956	57 II	3	Thailand	20. 12. 1958	59 II	121
Italien	19. 7. 1966	66 II	1439	Ver. Arabische Republik	16. 9. 1953	53 II	556
Jugoslawien	15. 3. 1956	56 II	658	Vereinigtes Königreich	16. 9. 1953	53 II	556
Kambodscha	16. 9. 1953	54 II	1012	Ver. Staaten	16. 9. 1953	53 II	556
Kanada	14. 11. 1953	54 II	1012				
Liechtenstein	31. 12. 1953	54 II	1012				
Luxemburg	29. 6. 1954	54 II	1012				

Quelle: Fundstellennachweis B (Völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR, Hrsg. Bundesminister der Justiz (1972), S. 223. Weitere Bekanntmachungen zu einzelnen Staaten siehe dort.

den. Das LSA ist »eine Art Vertragshilfe kraft völkerrechtlichen Übereinkommens für die in Frage stehenden Schulden« genannt worden (Coing), weil es vorformulierte Regelungen (vereinbarte Empfehlungen) enthält, die erst durch Parteivereinbarung rechtlich zustande kommen. Wichtigste Komplexe sind u. a. die Bedienungen der Dawes- und Young-Anleihen von 1924 und 1930.

Unter reparationsrechtlichem Gesichtspunkt sind jedoch die »nicht unter das Abkommen fallenden Forderungen« von Bedeutung, die in Art. 5 umschrieben werden. Diese Klausel betrifft: 1. aus dem Ersten Weltkrieg »herrührende« Regierungsforderungen gegen Deutschland; 2. aus dem Zweiten Weltkrieg »herrührende« Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet von Deutschland besetzt war, und von Staatsangehörigen dieser Staaten gegen das Reich und im Auftrag des Reiches handelnde Stellen oder Personen, einschließlich der Kosten der Besatzung; 3. »während des Zweiten Weltkrieges entstandene« Forderungen der neutralen Staaten und ihrer Staatsangehörigen; 4. Forderungen der vor dem 1. September 1939 (Kriegsausbruch) in das Reich eingegliederten oder am oder nach dem 1. September 1939 mit dem Reich verbündeten Staaten und ihrer Staatsangehörigen. Eine Prüfung aller dieser Forderungen wird zurückgestellt: derjenigen aus dem Ersten Weltkrieg »bis zu einer endgültigen allgemeinen Regelung dieser Angelegenheit«; derjenigen aus dem Zweiten Weltkrieg »bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage«. Die Forderungen aus eingegliederten und verbündeten Staaten werden gemäß den Friedens- bzw. Staatsverträgen mit diesen Staaten von 1947 (Österreich 1955) behandelt. Eine Bestätigung des Reparationsregelungsaufschubs des LSA findet sich im »Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen« von 1952/54, Teil VI, Art. 1 Abs. 1:

»Die Frage der Reparationen wird durch den Friedensvertrag zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern oder vorher durch diese Frage betreffende Abkommen geregelt werden. Die drei Mächte verpflichten sich, zu keiner Zeit Forderungen auf Reparationen aus der laufenden Produktion der Bundesrepublik geltend zu machen«<sup>7)</sup>.

Das Moratorium war wirtschaftlich und rechtspolitisch begründet: Die drei Westmächte, die erheblich zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft beigetragen hatten, wollten deren Leistungsfähigkeit vor Überbeanspruchung bewahren und zunächst die Bezahlung der Vorkriegsschulden und die der Nachkriegswirtschaftshilfe, die gleichzeitig mit dem LSA zugesagt worden

---

<sup>7)</sup> BGBl. 1954 II, S. 202.

ist, sichern. Sie waren sich aber auch bewußt, daß die endgültige Regelung der Reparationsfrage nach völkerrechtlicher Praxis einem Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland vorzubehalten war.

Die UdSSR hat kurz danach die DDR von den Reparationen entlastet. In dem »Protokoll über den Erlaß der deutschen Reparationszahlungen und über andere Maßnahmen zur Erleichterung der finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen der DDR, die mit den Folgen des Krieges verbunden sind«, vom 22. August 1953 wurde diese von weiteren Leistungen befreit. Das Protokoll beginnt mit dem Hinweis darauf, »daß Deutschland schon einen bedeutenden Teil seiner finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen, die mit den Folgen des Krieges verbunden sind, gegenüber der UdSSR, der USA, Großbritannien und Frankreich erfüllt hat«, und auf die Notwendigkeit, »die wirtschaftliche Lage Deutschlands zu erleichtern«. Es erwähnt dann einen Vorschlag der Sowjetregierung an die drei Westmächte, »die mit den Folgen des Krieges verbundenen finanziellen und wirtschaftlichen Verpflichtungen Deutschlands gegenüber den vier Mächten bedeutend zu ermäßigen«, und meint, daß, unabhängig von dem Beschluß, den die Regierungen der drei Westmächte in dieser Frage treffen würden, »die Verwirklichung dieser Vorschläge in Bezug auf die Deutsche Demokratische Republik dem deutschen Volk eine wirkungsvolle Hilfe sein wird«; und zwar »nicht nur in wirtschaftlicher Beziehung, sondern auch bei der Schaffung der Bedingungen, die zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands als friedliebender und demokratischer Staat und zur Beschleunigung des Abschlusses eines Friedensvertrages mit Deutschland erforderlich sind«.

Mit dieser Motivierung erklärte die Sowjetregierung ihren Entschluß, »im Einverständnis mit der Regierung der Volksrepublik Polen (in Bezug auf den sie betreffenden Anteil an den Reparationen) ab 1. Januar 1954 die Entnahme von Reparationen aus der Deutschen Demokratischen Republik sowohl in Form von Warenlieferungen als auch in jeder anderen Form vollständig [zu] beenden«. Somit wurde die DDR »von der Zahlung der nach dem 1. Januar 1954 noch verbleibenden Reparationsverpflichtungen befreit«, die nach Darstellung der Sowjetregierung noch 2537 Mio. \$, entsprechend den Weltpreisen von 1938, betragen. In den übrigen Abmachungen des Protokolls überführte die Sowjetregierung die zuvor aus enteigneten deutschen Unternehmen gebildeten Sowjet-A.G. in das Eigentum der DDR, senkte die Stationierungskosten für ihre Truppen und erklärte ferner, »daß Deutschland von der Zahlung staatlicher Nachkriegsschulden an die Sowjetunion frei ist«<sup>8)</sup>.

<sup>8)</sup> Text nach Europa-Archiv (EA) 1953, S. 5974/5.

Die polnische Regierung stimmte dem mit inhaltlich gleicher Begründung zu<sup>9)</sup>.

An den Erklärungen von Moskau und Warschau zur Reparationsfrage ist bemerkenswert: 1. daß sie als Reparationsschuldner das ganze Deutschland ansprechen, den Erlaß also auch für »Deutschland« aussprechen; 2. daß sie nicht nur wie die Verträge der Bundesrepublik mit den Westmächten einen Regelungsaufschub, sondern einen materiellen Verzicht enthalten; 3. daß sie auf die Potsdamer Einteilung in Reparationsgebiete Bezug nehmen. In den Diskussionen über die Ostverträge von August und Dezember 1970 wurde deutlich, daß dieser Verzicht auch für die Bundesrepublik gilt, jedoch materiell nunmehr insofern beschränkt werden soll, als nach Auffassung insbesondere der polnischen Regierung Schäden natürlicher Personen aus Freiheitsberaubung und körperliche Schäden (KZ-Aufenthalt und Zwangsarbeit) nicht darunter fallen.

Im sowjetrussischen Entwurf eines Friedensvertrages (FV) mit Deutschland vom 10. Januar 1959 wird in Art. 41 die Reparationsfrage »als vollständig geregelt« erklärt und ein Verzicht der ehemaligen Kriegsgegner »auf alle Ansprüche an Deutschland hinsichtlich der weiteren Zahlung von Reparationen« ausgesprochen<sup>10)</sup>.

Diejenigen dem Ostblock angehörigen Staaten, die im Zweiten Weltkrieg mit Deutschland verbündet waren, haben sich in ihren Friedensverträgen mit den Siegermächten vom 10. Februar 1947 im eigenen Namen und im Namen ihrer Staatsangehörigen »aller Ansprüche gegen Deutschland und deutsche Staatsangehörige« begeben, »die am 8. Mai 1945 ausstanden, ausgenommen derjenigen, die vor dem 1. September 1939 eingegangen bzw. erworben worden sind«. »Dieser Verzicht soll so verstanden werden, daß er Schulden, alle Ansprüche von Regierung zu Regierung bezüglich im Laufe des Krieges eingegangener Abmachungen und alle Ansprüche auf während des Krieges entstandene Verluste oder Schäden umfaßt«. (FV Rumänien Art. 28 Abs. 4, Bulgarien Art. 26, Ungarn Art. 30). Für Finnland gilt die gleiche Regelung (FV Art. 28). Durch Art. 5 Abs. 4 des LSA ist dieser Verzicht auch für die Bundesrepublik wirksam geworden: Forderungen dieser Staaten oder ihrer Staatsangehörigen gegen Deutschland oder deutsche Staatsangehörige aus der Zeit zwischen dem 1. September 1939 und dem 8. Mai 1945 werden gemäß den Bestimmungen der Friedensverträge von 1947 behandelt.

---

<sup>9)</sup> Vgl. EA 1953, S. 5981, und Zbiór Dokumentów-1953 Nr. 9: »Erklärung der Regierung der Volksrepublik Polen in bezug auf die Beschlüsse der Regierung der UdSSR betr. Deutschland vom 23. August 1953«.

<sup>10)</sup> EA 1959, D 21, Teil 2 Folge 2-3/59.



## IV

Als die Bundesrepublik bald nach ihrer Entstehung sich grundsätzlich zur Verantwortung für die Schulden des Deutschen Reiches bekannte, geschah es kraft der Annahme ihrer rechtlichen Identität mit dem Deutschen Reich und ihres Alleinvertretungsanspruchs. Die ehemaligen Kriegsgegner betrachteten weiterhin Deutschland als Ganzes als ihren Schuldner. Diese Auffassung tritt im LSA vom 27. Februar 1953 klar hervor: In der Präambel wird das Abkommen unter anderem damit motiviert, »daß Zahlungen auf deutsche Auslandsschulden seit ungefähr 20 Jahren im allgemeinen nicht mehr den Vertragsbedingungen entsprochen haben« und daß die drei westlichen Besatzungsmächte nach dem 8. Mai 1945 Deutschland Wirtschaftshilfe geleistet haben, die zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft wesentlich beigetragen habe.

In dem als Anhang A dem LSA beigefügten Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und den Drei Hohen Kommissaren vom 6. März 1951 stimmen die vier Vertragsparteien in folgenden Grundsätzen überein:

1. Die Bundesrepublik bestätigt, »daß sie für die äußeren Vorkriegsschulden des Deutschen Reiches haftet« (keine Schuldübernahme);
2. die Bundesregierung erkennt »dem Grunde nach die Schulden aus der Deutschland seit dem 8. Mai 1945 geleisteten Wirtschaftshilfe« an;
3. die Bundesregierung »geht davon aus, daß bei der Feststellung der Art und des Ausmaßes, in welchen die Bundesrepublik diese Verpflichtungen erfüllt, der allgemeinen Lage der Bundesrepublik und insbesondere den Wirkungen der territorialen Beschränkung ihrer Herrschaftsgewalt und ihrer Zahlungsfähigkeit Rechnung getragen wird«;
4. der Zahlungsplan hat nur vorläufigen Charakter und unterliegt der Revision, sobald Deutschland wiedervereinigt und eine endgültige Friedensregelung möglich ist.

In dieser Gesamtkonzeption ist auch Art. 5 Abs. 2 bis 4 zu verstehen.

Der Zusammenhang zwischen Wiederherstellung der deutschen Einheit und endgültiger Regelung der Reparationsfrage wird in Art. 25 sichtbar, der vorsieht, daß die Parteien dieses Abkommen bei der Wiedervereinigung Deutschlands einer Nachprüfung unterziehen werden. Die Nachprüfung soll das Ziel haben, Anpassungen gewisser Schuldenregelungen für den Fall der Wiedervereinigung vorzunehmen und »die Bestimmungen dieses Abkommens auf die Schulden von Personen auszudehnen, die in dem mit der Bundesrepublik Deutschland wiedervereinigten Gebiet ansässig sind«. Bereits in seiner jetzigen Gestalt findet das LSA nach seinem Art. 24 auch auf Berlin Anwendung.

## V

Die Annahme einer moralischen Verantwortung für die Deliktsschulden des Reiches liegt dem Wiedergutmachungsabkommen mit Israel vom 10. September 1952 zugrunde. Es wurde von der Bundesrepublik in der Absicht geschlossen, »in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit den materiellen Schaden der nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen gegen das jüdische Volk wiedergutzumachen ...«. Sie sicherte »dem Staate Israel auf Grund der von diesem geltend gemachten Forderung die Erstattung von Eingliederungskosten« zu, »die Israel durch die Aufnahme jüdischer Flüchtlinge aus Deutschland und den ehemals unter deutscher Herrschaft stehenden Gebieten erwachsen sind ...«. Am gleichen Tage wurde auch ein Abkommen mit der Conference on Jewish Material Claims against Germany geschlossen, das eine Globalzahlung »zur Unterstützung, Eingliederung und Ansiedlung jüdischer Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung in verschiedenen Ländern« vorsah<sup>11)</sup>.

An den Staat Israel wurde auf Grund des Vertrages vom September 1952 eine globale Entschädigung in Form von Warenlieferungen und Dienstleistungen in Höhe von 3 Mrd. DM gezahlt. Der Claims Conference wurde daneben noch ein Sonderfonds von 450 Mio. DM zur Verfügung gestellt.

Zur Entschädigung für typisch nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen (Wiedergutmachung im engeren Sinn nach den Merkmalen des Bundesentschädigungsgesetzes) schloß die Bundesrepublik in der Zeit von 1959 bis 1964 mit elf westeuropäischen Staaten und mit Österreich Globalabkommen: den Vertragspartnern wurden Pauschalsummen überwiesen, aus denen sie diejenigen ihrer Staatsangehörigen zu befriedigen hatten, die durch nationalsozialistische Verfolgung Schäden an Leben, Körper oder Gesundheit oder einen Freiheitsschaden erlitten hatten. Österreich erhielt einen Zuschuß zu eigenen Wiedergutmachungsleistungen. Alle diese Verträge enthalten eine Schlußklausel, d. h. die Bestimmung, daß mit der erfolgten Pauschalzahlung »alle den Gegenstand dieses Vertrages bildenden Fragen im Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu dem (jeweiligen Vertragspartner), unbeschadet etwaiger gesetzlicher Ansprüche (seiner Staatsangehörigen) abschließend geregelt« sind.

Die Gesamtleistung der Bundesrepublik aus diesen Wiedergutmachungs-globalabkommen beträgt nahezu 1 Mrd. DM. Im einzelnen handelt es sich um folgende Verträge<sup>12)</sup>:

<sup>11)</sup> Communiqué aus Anlaß der Unterzeichnung des Wiedergutmachungsabkommens, in: Die Auswärtige Politik, a.a.O. (oben Anm. 6) Nr. 43, S. 220; Text des Abkommens BGBl. 1953 II, S. 36 ff.

<sup>12)</sup> Vgl. Die Auswärtige Politik, a.a.O., Dokument Nr. 120, S. 410/11. Anm.

## Globalabkommen Wiedergutmachung

Staat	Datum des Vertragsabschlusses	Veröffentlichung BGBl. II	Betrag in Mio. DM
Luxemburg	11. 7. 1959	1960 S. 2077	18
Norwegen	7. 8. 1959	1960 S. 1336	60
Dänemark	24. 8. 1959	1960 S. 1333	16
Griechenland	18. 3. 1960	1961 S. 1596	115
Niederlande	8. 4. 1960	1963 S. 629	125
Frankreich	15. 7. 1960	1961 S. 1029	400
Belgien	28. 9. 1960	1961 S. 1037	80
Italien	2. 6. 1961	1963 S. 791	40
Schweiz	29. 6. 1961	1963 S. 155	10
Österreich	27. 11. 1961	1962 S. 1041	95
Großbritannien	9. 6. 1964	1964 S. 1032	11
Schweden	3. 8. 1964	1964 S. 1402	1
			971

In diesen Zusammenhang gehören auch die Abkommen über die Entschädigung von Opfern pseudo-medizinischer Menschenversuche, die in nationalsozialistischen Konzentrationslagern angestellt worden waren<sup>13</sup>). Das Bundeskabinett hatte am 26. Juli 1951 beschlossen, für eine solche Wiedergutmachung Vorsorge zu treffen, und einen interministeriellen Ausschuß eingesetzt, der über entsprechende Anträge entscheidet<sup>14</sup>). Anfänglich waren nur solche Geschädigte antragsberechtigt, die in der BRD oder einem Staat lebten, mit dem diese diplomatische Beziehungen unterhält. Durch eine Vereinbarung mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf, das eine neutrale Kommission mit quasi-richterlicher Unabhängigkeit zur Bescheidung der Anträge einsetzte, wurde die Entschädigungsmöglichkeit 1960 auf Personen mit Wohnsitz in Ländern ausgedehnt, mit denen die BRD keine diplomatischen Beziehungen unterhält. Zur Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens sind dann zwischen 1965 und 1972 mit vier osteuropäischen Staaten Pauschalabkommen geschlossen worden, nach denen diese von der BRD Globalbeträge zur Verteilung an ihre durch pseudo-medizinische Menschenversuche geschädigten Staatsbür-

<sup>13</sup>) Vgl. dazu: A. Mitscherlich/F. Mielke, Das Diktat der Menschenverachtung (Dokumentation zum Nürnberger Ärzteprozeß) (Heidelberg 1947).

<sup>14</sup>) Vgl. Blessin/Ehrig/Wilden, Bundesentschädigungsgesetze, Kommentar (3. Aufl. 1960), S. 1432.

ger erhalten, wofür sie die Bundesrepublik von weiteren Forderungen freigestellten. Auf Grund solcher Vereinbarungen erhielten:

Jugoslawien	8,00 Mio. DM	Ungarn	6,25 Mio. DM
ČSSR	7,50 Mio. DM	Polen	100,00 Mio. DM <sup>15)</sup> .

Einschließlich der in den Einzelverfahren zuerkannten Entschädigungsbeträge hat die Bundesrepublik in der Zeit von 1951 bis 1972 für Opfer pseudo-medizinischer Menschenversuche insgesamt rund 175 Mio. DM gezahlt oder verbindlich zugesagt. Davon sind über das Internationale Komitee vom Roten Kreuz rund 50 Mio. DM nach Osteuropa geflossen.

Jugoslawien erhielt von der Bundesrepublik auf Grund verschiedener Abkommen (Protokoll vom 16. Oktober 1956, Bundesanzeiger vom 15. 1. 1957 Nr. 9, S. 1 ff.) insgesamt 300 Mio. DM, von denen 240 Mio. DM als »Wirtschaftsbeitrag« in Form eines Kredits für 99 Jahre und 60 Mio. DM als Zahlungen bezeichnet wurden, die zur Abgeltung jugoslawischer Ansprüche aus der Kriegs- und Vorkriegszeit sowie für nicht realisierbare Restitutionsleistungen geleistet wurden.

Auf Grund des Bundesentschädigungsgesetzes vom 29. Juni 1956 (BEG) (BGBl. I, S. 562) sind bis Ende 1972 über 33 Mrd. DM geleistet worden, davon etwa ein Drittel an Geschädigte im Inland, ein Drittel an solche in Israel und ein Drittel im übrigen Ausland. Auf Grund des Bundesrückerstattungsgesetzes vom 19. Juli 1957 (in der Fassung vom 3. September 1969, BGBl. I, S. 1561) wurden bis zum ersten Halbjahr 1972 3583 Mrd. DM gezahlt; davon 40% nach Israel und 35% ins übrige Ausland (Mitteilung des Bundesfinanzministers an den Verf.).

## VI

Bei der Vorbereitung der globalen Wiedergutmachungsabkommen erhob sich die Frage, ob damit nicht der Reparationsaufschub des LSA durchbrochen würde. Die Lösung des Problems glaubte man in der Unterscheidung zwischen Reparationen und Wiedergutmachung gefunden zu haben. Diese Unterscheidung war dem Völkerrecht bis dahin unbekannt und ist es außerhalb des deutschen Rechtskreises noch immer.

»Wiedergutmachung« ist dem allgemeinen Sprachgebrauch nach das deutsche Wort für Reparationen, ein Synonym für Entschädigung, Sühne, Ersatzleistung, Wiederherstellung. Im Englischen steht dafür *reparation*, *compensation* oder auch *indemnification*, im Französischen *réparation*, *indemnisation*, im Italienischen *riparazione* oder *risarcimento*. In der deutschsprachi-

<sup>15)</sup> Vgl. Deutschland-Archiv 1973, S. 138.

gen völkerrechtlichen Terminologie ist »Wiedergutmachung« der weiteste Begriff für den Ausgleich von begangenen Völkerunrecht, für die Rechtsfolge eines völkerrechtlichen Delikts. Er umfaßt die Wiederherstellung des früheren Zustandes (Naturalrestitution), den Schadensersatz in Geld und die moralische Genugtuung (Entschuldigung). Der völkerrechtliche Wiedergutmachungsanspruch ist ein Staatenanspruch, kein Individualanspruch, unterscheidet sich also auch insofern nicht vom Reparationsanspruch<sup>16)</sup>.

Der Begriff der Reparationen hat in der deutschen rechtlichen und politischen Sprache den speziellen Sinn von Kriegsentschädigung angenommen, weil die Siegermächte des Ersten Weltkrieges ihren Forderungen gegen das Deutsche Reich diesen Namen gegeben hatten, um sie dadurch moralisch zu rechtfertigen, daß sie sie als Wiedergutmachung von Unrecht bezeichneten. Teil VIII des Vertrages von Versailles von 1919 ist "Reparations" (= Wiedergutmachung) überschrieben, ebenso die entsprechenden Abschnitte der Friedensverträge von St. Germain mit Österreich (1919), von Trianon mit Ungarn (1920), von Neuilly mit Bulgarien (1919). Im Begriff der Reparationen vermischten sich verschiedene Motive: einerseits die Forderung nach Kriegsentschädigung als Erstattung von Kriegskosten, wie sie bereits im Altertum den Besiegten in Form von Tributen auferlegt wurde, andererseits der Gedanke eines Schadensersatzes für völkerrechtswidrige Handlungen, einerseits also das elementare *vae victis*, andererseits die Idee der Gerechtigkeit<sup>17)</sup>. Die Höhe von Reparationen wurde seit jeher, auch wenn sie in einem Friedensvertrag vereinbart wurden, vom Sieger nach eigenem Ermessen festgesetzt. Dem Grunde nach stützten sich die Schätzungen sowohl auf Sach- wie auf Personenschäden, auf Verluste des Staates und seiner Bürger.

»Mit diesem neuen Begriff wollten die Sieger ihre Absicht zum Ausdruck bringen, jeden der Besiegten zu verpflichten, grundsätzlich für den gesamten Schaden einzustehen, der durch seine Kriegshandlungen der Zivilbevölkerung verursacht worden war, also auch durch völkerrechtsmäßige Handlungen. Hinzu kam eine Verpflichtung zum Ersatz der Kosten der Pensionen an Kriegsoffer, für Unterstützung von Kriegsgefangenen und für zerstörtes Staatseigentum der Sieger ...«<sup>18)</sup>.

Art. 5 des LSA unterscheidet in der Umschreibung der »bis zur endgülti-

<sup>16)</sup> Vgl. A. Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl. 1964), S. 398, 406, 410; G. Dahm, *Völkerrecht* Bd. 3 (1961), S. 241 ff.; I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt* (1963), S. 149 f.; A. Schüle, Stichwort »Wiedergutmachung«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch* Bd. 3, S. 843.

<sup>17)</sup> Vgl. H. Rumpf, *Fünfzig Jahre Versailler Vertrag*, *Außenpolitik* 1969, S. 368–378.

<sup>18)</sup> I. Seidl-Hohenveldern, Stichwort »Kriegsentschädigung«, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch* Bd. 1, S. 337–342. Verdross, a.a.O., S. 405, nennt Reparationen eine besondere Art der Wiedergutmachung.

gen Regelung der Reparationsfrage« zurückgestellten Forderungen nicht zwischen Reparationen und Wiedergutmachung. Er spricht in Abs. 2 von den

»aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet von Deutschland besetzt war, und von Staatsangehörigen dieser Staaten gegen das Reich und im Auftrag des Reichs handelnde Stellen oder Personen, einschließlich der Kosten der deutschen Besetzung, der während der Besetzung auf Verrechnungskonten erworbenen Guthaben sowie der Forderungen gegen die Reichskreditkassen«.

Der Wortlaut dieser Formel an sich umfaßt auch Forderungen von Staatsangehörigen der ehemaligen Feindstaaten für nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen, die während des Krieges und im besetzten Gebiet durchgeführt worden waren. Es handelte sich dabei aber um Unrechtshandlungen von ganz außergewöhnlicher Grausamkeit und Anzahl, für die eine alsbaldige Entschädigung moralisch und politisch unbedingt geboten schien. In der deutschen Gesetzgebung sind für die Entschädigung nationalsozialistischer Verfolgung aus Gründen der Rasse, des Glaubens, der Weltanschauung und der politischen Überzeugung bestimmte Tatbestände normiert worden, die heute im Bundesentschädigungsgesetz vom 29. Juni 1956 in der Fassung des BEG-Schlußgesetzes vom 14. September 1965 mit seinen Novellen und im Bundesrückerstattungsgesetz vom 19. Juli 1957 (BGBl. I, S. 1315) kodifiziert sind. Für dieses spezielle deutsche Entschädigungsrecht hat sich der Ausdruck »Wiedergutmachung« eingebürgert. Um Verwechslungen mit dem gleichlautenden völkerrechtlichen Begriff zu vermeiden, soll hier von Wiedergutmachung von NS-Unrecht gesprochen werden<sup>19)</sup>.

Diesem Zweck dienen auch die erwähnten Pauschalabkommen mit elf Staaten (vgl. oben V), in diesem Sinn werden sie als Wiedergutmachungsabkommen bezeichnet. Sie bezogen einen Personenkreis in die Entschädigung ein, der mangels Erfüllung der Wohnsitz-, Aufenthalts- und Stichtagsvoraussetzungen des BEG nicht anspruchsberechtigt ist, beschränkten aber die sachlichen Voraussetzungen auf Verfolgung wegen Rasse, Weltanschauung und Glauben. Obwohl Art. 5 des LSA nicht zwischen Reparationen und Wiedergutmachung unterscheidet, gelten diese Verträge nicht als Durchbrechung. Anlage VIII des LSA enthält eine vereinbarte Auslegung des Art. 5 Abs. 2, wonach diese Bestimmung nicht so ausgelegt werden darf, als würden dadurch Rechte beeinträchtigt, die auf in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Rechtsvorschriften beruhen, oder aus Abkommen hergeleitet werden können, die vor der Unterzeichnung des LSA zwischen der Bundes-

<sup>19)</sup> Vgl. dazu neuerdings die zusammenfassende Darstellung von Kurt Schwerin, German Compensation for Victims of Nazi Persecution, Northwestern University Law Review Bd. 67 (1972), S. 479. Texte der Gesetze in den Beck'schen Textausgaben.

republik und einer Partei dieses Abkommens unterzeichnet wurden. Damit waren die deutschen Vorschriften zur Entschädigung von nationalsozialistischem Unrecht und der Israel-Vertrag gemeint. Anlage VIII wurde dann aber als generelle Ausnahme zugunsten dieser Art Wiedergutmachung interpretiert<sup>20</sup>).

## VII

Wie wirken sich nun die seit Herbst 1969 eingetretenen Änderungen in der Rechtslage Deutschlands und der Wandel der Auffassungen von dieser Lage in der Bundesrepublik, bei ihren Verbündeten und bei Deutschlands ehemaligen Kriegsgegnern auf Fortbestand und Durchsetzbarkeit von Entschädigungsforderungen wegen Kriegsschäden und NS-Unrecht aus? Da diese Ansprüche sich auf Handlungen und Unterlassungen des Deutschen Reiches beziehen, dieses also der primäre Schuldner ist, kommt es entscheidend auf das Verhältnis an, in dem die beiden existierenden deutschen Staaten zu diesem Reich stehen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist die von ihr bislang übernommenen vertraglichen Verpflichtungen und gesetzlichen Bindungen zur Regelung von Vorkriegsforderungen und NS-Unrecht auf der Grundlage des von ihr erhobenen Alleinvertretungsanspruchs für ganz Deutschland eingegangen. Der Fortbestand des Deutschen Reiches wurde unterstellt, die Bundesrepublik hielt sich für seine Fortsetzung in neuer organisatorischer Form, d. h. für das gleiche Völkerrechtssubjekt. Sie erwartete und erreichte bei der Anerkennung ihrer grundsätzlichen vermögensrechtlichen Haftung im LSA lediglich Berücksichtigung ihrer territorialen Beschränkung auf einen Teil des ehemaligen Reichsgebiets in der Bemessung des Umfangs der Regelung. Auch im Israel-Vertrag handelte sie für ganz Deutschland, das die israelische Regierung in ihrer Note vom 12. März 1951 als Anspruchsgegner des »jüdischen Volkes« bezeichnet hatte.

»Das Abkommen mit dem Staate Israel haben wir geschlossen, um einer zwingenden moralischen Verpflichtung des von der Bundesregierung vertretenen deutschen Volkes nachzukommen. Der Staatsvertrag mit Israel machte die moralische Verpflichtung des deutschen Volkes zu einer Rechtsverpflichtung« (A denauer, Erinnerungen 1953–1955 [Stuttgart 1966], S. 158).

Der politische Alleinvertretungsanspruch ist ab Herbst 1969 schrittweise aufgegeben worden. Der Wandel des bundesdeutschen Selbstverständnisses begann mit der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, die in einem

<sup>20</sup>) Dazu: Hans Gurski, Das Abkommen über deutsche Auslandsschulden, Loseblattkommentar, 28. Lieferung Dez. 1963, S. 191 (zu Art. 5).

Nebensatz von »zwei Staaten in Deutschland« sprach<sup>21)</sup>, und hat einen vorläufigen Endpunkt mit dem »Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik« vom 21. Dezember 1972 (Grundvertrag) gefunden<sup>22)</sup>. Darin versprechen sich die Vertragspartner, »normale gutnachbarliche Beziehungen zueinander auf der Grundlage der Gleichberechtigung« zu entwickeln (Art. 1). Sie »gehen davon aus, daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann« (Art. 4), und sie »gehen von dem Grundsatz aus, daß die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt. Sie respektieren die Unabhängigkeit und Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten« (Art. 6). Anlässlich der Paraphierung bestätigten die beiden Delegationsleiter einander in einem Briefwechsel, daß ihre Regierungen von der Absicht der anderen Regierung Kenntnis genommen haben, »die notwendigen Schritte zur Erlangung der Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen« einzuleiten. Beide Regierungen wollen sich über den Zeitpunkt der Antragstellung informieren<sup>23)</sup>. Der Eintritt der beiden Staaten in die UN, der bereits im Kommuniqué über den Besuch des Bundeskanzlers bei dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, L. J. Breschnew, auf der Krim vom 16. bis 18. September 1971 erwähnt worden war<sup>24)</sup>, scheint für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Grundvertrages so gut wie sicher.

Zahlreiche Staaten der westlichen und der ungebundenen Welt haben inzwischen die DDR diplomatisch anerkannt und z. T. diplomatische Beziehungen mit ihr aufgenommen. In den dafür gepflogenen Verhandlungen haben einige westliche Regierungen von der DDR-Regierung die Zusage verlangt, sich in Verhandlungen einzulassen über die Regelung ihres Anteils an den Kriegsentschädigungen und an der Wiedergutmachung von NS-Unrecht. Israel hat die DDR aufgefordert, das von ihr nach israelischer Auffassung geschuldete Drittel der Eingliederungshilfe für vom nationalsozialistischen Reich verfolgte Juden zu begleichen. Dabei wurde von jüdischer Seite daran erinnert, daß die israelische Regierung 1951 Noten an alle vier Besatzungsmächte gerichtet habe, weil sie ihren Anspruch gegen ganz Deutschland stellte. In den Verhandlungen mit der Bundesregierung war anfangs von einer Gesamtforderung von 6,3 Mrd. DM die Rede, doch war Israel

<sup>21)</sup> Regierungserklärung vom 28. 10. 1969 in Bulletin vom 29. 10. 1969 Nr. 132; Auszüge in: Die Auswärtige Politik, a.a.O. (oben Anm. 6), S. 701.

<sup>22)</sup> BT-Drs. 7/153 vom 9. 2. 1973; BGBl. 1973 II, S. 421.

<sup>23)</sup> Bulletin vom 8. 11. 1972 Nr. 155, S. 1849.

<sup>24)</sup> Text in: Die Auswärtige Politik, a.a.O. (oben Anm. 6) Dokument 334, S. 830.



damals der Auffassung, die Bundesrepublik müsse in Anbetracht der Teilung Deutschlands nur für zwei Drittel der Forderung (4,2 Mrd. DM) einstehen<sup>25</sup>).

Diese Staaten haben also die Konsequenz aus dem neuen Status der DDR in den internationalen Beziehungen gezogen, daß mit der politischen Alleinvertretung auch die rechtliche und moralische Alleinhaftung der Bundesrepublik aufgegeben werden muß. Aber nicht nur die aktive und passive Alleinvertretung der Bundesrepublik hat durch die Verträge der neuen Ostpolitik ein Ende gefunden, die Hypothese vom rechtlichen Fortbestand des Deutschen Reiches selbst ist hinfällig geworden<sup>26</sup>). Wenn BRD und DDR zwei voneinander unabhängige und selbständige Staaten, Völkerrechtssubjekte und UN-Mitglieder sind, kann es daneben kein Völkerrechtssubjekt Deutschland mehr geben. Ob der Grundvertrag die Zweistaatlichkeit in Deutschland begründet oder nur deklariert hat, kann dahingestellt bleiben, ebenso der Zeitpunkt des Reichsuntergangs 1945 bis 1949, 1954/55 oder 1972/73. Viel spricht dafür, daß ein seit 1949 bestehender, 1954/55 mit der jeweiligen Souveränitätserklärung bekräftigter Zustand lediglich deklaratorisch anerkannt worden ist. Jedenfalls kann die Version der Fortbestandsdoktrin, nach der die Bundesrepublik mit dem Reich juristisch identisch wäre, nicht länger aufrecht erhalten werden. Aber auch die Vorstellung von den beiden Teilstaaten unter dem fortbestehenden Reichsdach ist noch unglaublich geworden als sie schon war und kann durch die wiederholten Hinweise auf die Vier-Mächte-Verantwortung für ganz Deutschland nicht gerettet werden. Internationale Mitbestimmungsrechte über Deutschland ersetzen nicht die seit 28 Jahren fehlenden gesamtdeutschen Staatsorgane in Deutschland, ein unentbehrliches Element des Staatsbegriffs<sup>27</sup>).

## VIII

Wenn diese Beurteilung der Rechtslage Deutschlands zutrifft, sind die beiden deutschen Staaten als Rechtsnachfolger des Deutschen Reichs zu betrachten, ihre Verantwortung für die Verbindlichkeiten des Reichs und die Folgen des von ihm begangenen Unrechts richtet sich dann nach den Grundsätzen der Staatennachfolge. Danach gibt es keine Universalsukzession in alle

---

<sup>25</sup>) Bulletin vom 5. 4. 1952 Nr. 40, S. 418.

<sup>26</sup>) Vgl. H. Rumpf, Land ohne Souveränität (2. Aufl. 1973) 5. Teil.

<sup>27</sup>) Vgl. Rumpf, a.a.O., S. 7 ff., 77 ff. Neuerdings auch F. A. von der Heydte, Grundvertrag und Konkordat, Rheinischer Merkur Nr. 7 vom 16. 2. 1973, S. 30. Die Fragen der Staatsangehörigkeit und der »besonderen Beziehungen« zwischen beiden deutschen Staaten bleiben noch zu klären, sind aber hier nicht entscheidend.

Rechte und Pflichten des Vorgängers, insbesondere ist es »allgemein anerkannt, daß der Gebietsnachfolger für das vom Gebietsvorgänger begangene völkerrechtliche Unrecht selbst dann nicht haftbar ist, wenn er sich das ganze Staatsgebiet des Vorgängers einverleibt hat«<sup>28)</sup>. Dabei kommt es nicht darauf an, einen Völkerrechtssatz nachzuweisen, der eine solche Haftung des Nachfolgestaates positiv ausschließt, sondern darauf, daß sich kein Völkerrechtssatz aufweisen läßt, der sie gebietet. Lehre und Rechtsprechung aber sind fast einhellig der Meinung, es gibt keinen solchen Haftungsübergang<sup>29)</sup>. Die Präzedenzfälle betreffen teils Abtretungen von Gebietsteilen (Zessionen), teils den Untergang eines Staates durch Eroberung oder seine Auflösung in mehrere Staaten (*dismembratio*). Für die Nachfolge in Deliktsschulden wurden dabei im wesentlichen die gleichen Prinzipien entwickelt<sup>30)</sup>.

Die SED-Regierung hat schon seit Jahren für den von ihr gebildeten Staatsapparat, wenn es um die Behauptung von Ansprüchen und Rechten ging, die Rolle eines Nachfolgers des — in ihren Augen — untergegangenen Deutschen Reiches in Anspruch genommen<sup>31)</sup>. Die kommunistische Völkerrechtstheorie hat andererseits — nach dem Vorbild der nachrevolutionären Praxis der Sowjetunion — den Übergang der Deliktsschulden des Vorgängers auf den Nachfolgestaat abgelehnt<sup>32)</sup>. Als die SED-Regierung anlässlich der Gespräche über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit westlichen und ungebundenen Staaten auf ihre Mitverantwortung für Kriegsschäden

---

<sup>28)</sup> Verdross, Völkerrecht (2. Aufl. 1950), S. 198; (5. Aufl. 1964), S. 261.

<sup>29)</sup> Vgl. Verdross/Zemanek, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 261; G. Dahm, Völkerrecht Bd. 1 (1958), S. 109, 121; E. Menzel, »Staatussukzession«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 306 ff.; O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law Bd. 1 (1967), S. 482 ff.; ders., International Law Bd. 1 (2. Aufl. 1970), S. 386; I. G. Starke, An Introduction to International Law (7. Aufl. 1972), S. 332; Cecil Hurst, State Succession in Matter of Torts, British Year Book of International Law 1924, S. 163; Oppenheim/Lauterpacht, International Law Bd. 1 (1955), S. 162; Rousseau, Droit international public (1953), S. 286.

<sup>30)</sup> Vgl. ferner: F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (1960), S. 263; Rechtsprechung insbesondere bei O'Connell, State Succession; Paul Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 (deutsche Fassung 1948), S. 436; Louis Cavaré, Droit international public positif (1961), S. 379; Georg Schwarzenberger, Manual of International Law (5. Aufl. 1967), S. 88; Charles De Visscher, Théories et réalités en droit international public (2. Aufl. 1955), S. 217; Yearbook of the International Law Commission 1963 Bd. 2, S. 143 § 438 und S. 150 § 501.

<sup>31)</sup> Vgl. schon die Erklärung von Außenminister Lothar Bolz vom 29. 8. 1956, in: Dokumente zur Außenpolitik der Regierung der DDR Bd. 5 (Berlin-Ost 1958), S. 26; ferner Noten betr. deutsches Auslandsvermögen, Deutsche Außenpolitik (Ost-Berlin) Jg. 1 (1956), S. 280, Jg. 2 (1957), S. 520. Dazu H. Brandweiner, Die Deutsche Demokratische Republik und das Problem der Staatennachfolge, Deutsche Außenpolitik Jg. 1 (1956), S. 496 ff.

<sup>32)</sup> Völkerrecht, Lehrbuch der Akademie der Wissenschaften der UdSSR (Berlin-Ost 1960), S. 120/21.

gung und NS-Unrecht angesprochen wurde, hat sie allerdings, soweit bekannt, von diesem Einwand keinen Gebrauch gemacht, sondern auf das Potsdamer Abkommen mit seiner Einteilung in einen östlichen und einen westlichen Reparationsbereich verwiesen, wonach die SBZ-DDR ihren Teil der Reparationsverpflichtung bereits erfüllt habe<sup>33</sup>).

Die Bundesrepublik konnte den Einwand der prinzipiell mangelnden Haftung solange nicht geltend machen, als sie sich mit Gesamtdeutschland für identisch erklärte und die Alleinvertretung des deutschen Volkes beanspruchte. Aber auch nachdem diese These fallen gelassen und die deutsche Zweistaatlichkeit von Bonn anerkannt worden ist, hört man nicht, daß die Nachfolge in die Unrechtsschulden des Dritten Reiches prinzipiell bestritten würde, obwohl die Bundesrepublik sich dazu auf ein beachtliches Material in Lehre und Rechtsprechung des Völkerrechts stützen könnte. Diese Zurückhaltung erklärt sich z. T. aus der fortdauernden Unklarheit des staats- und völkerrechtlichen Selbstverständnisses der BRD, die sich bisher noch nicht dazu verstehen konnte, den *de iure*-Untergang des Deutschen Reiches offiziell zu bescheinigen — als die Voraussetzung für die Anwendung der Nachfolge-theorie mit ihrer Konsequenz des Untergangs der Forderungen der ehemaligen Kriegsgegner. Das Schwergewicht einer 28jährigen Tradition stemmt sich entgegen und bewirkt einen Zustand, in dem zwar die meisten Aktiva, nicht aber die Passiva der alten Selbstdarstellung abgeschrieben sind. Die Hemmungen, die der letzten reparationsrechtlichen Folgerung aus der Zweistaatlichkeit in Deutschland im Wege stehen, sind aber auch moralischer Art. Es wird vielerorts noch eine kollektive moralische Verantwortung des deutschen Volkes für das in seinem Namen begangene, zum großen Teil kriminelle Unrecht angenommen, welche die tonangebenden politischen Kreise in der Bundesrepublik wohl nicht mit »formalrechtlichen« Einwänden abwälzen möchten<sup>34</sup>).

## IX

Wenn somit auch bisher keine der beiden deutschen Regierungen aus der auf dem Gebiet des ehemaligen Reiches entstandenen Zweistaatlichkeit die

<sup>33</sup>) Pressemeldung aus DDR-Wochenzeitung Horizont vom 20. 2. 1973. Dazu: Manfred Rexin, Anerkannt — und zur Kasse gebeten, Deutschland Archiv, Jg. 6 (1973), S. 134–139.

<sup>34</sup>) In der DDR bestehen anscheinend ähnliche Hemmungen, wenigstens gegenüber der UdSSR und Polen. Vgl. Johannes Kirsten, Einige Probleme der Staatennachfolge (Berlin-Ost 1962), S. 154, der — entgegen der sonstigen kommunistischen Völkerrechtstheorie — behauptet, »die DDR und die Bundesrepublik folgten auch in die Reparationsverpflichtungen des Deutschen Reiches nach«. Dagegen Brandweiner, a.a.O. (oben Anm. 31), S. 501: »Eine Nachfolge in eine Wiedergutmachungspflicht des Vorgängerstaates besteht ebensowenig wie eine solche in einen Wiedergutmachungsanspruch«. Siehe auch O'Connell, State Succession, a.a.O. (oben Anm. 30) Bd. 1, S. 19–21.

Folgerung gezogen hat, sich von den Verbindlichkeiten des Gebietsvorgängers generell und materiell-rechtlich loszusagen, so stehen der Erhebung weiterer finanzieller Forderungen aus dem Zweiten Weltkrieg doch so starke rechtliche und faktische Hindernisse im Wege, daß zu ihrer Erfüllung für unabsehbare Zeit keine Basis besteht.

Für Regierungen ehemaliger Feindstaaten, die noch Forderungen an Deutschland zu haben glauben, ist aus naheliegenden Gründen die weithin als zahlungsfähig angesehene Bundesrepublik der interessantere Partner. Aber sie kann und muß sich nach wie vor auf Art. 5 des LSA berufen. Dessen Wirksamkeit und Schutzfunktion sind durch die Ostverträge und den Grundvertrag — entgegen gewissen Behauptungen von oppositioneller Seite — nicht berührt<sup>35)</sup>.

Art. 5 Abs. 2 LSA stellt die Prüfung »der aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen« der ehemaligen Feindstaaten und ihrer Staatsangehörigen »bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage« zurück. Darunter wird nach herrschender und m. E. zutreffender Ansicht ein Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland verstanden. Wenn auch die Verträge von Moskau vom 12. August 1970 (BGBl. 1972 II, S. 353) und von Warschau vom 7. Dezember 1970 (BGBl. 1972 II, S. 361) Gegenstände behandeln, die nach bisheriger völkerrechtlicher Übung in Friedensverträgen geregelt wurden (Grenzfragen), so sind es eben doch keine Friedensverträge mit Deutschland. Sie enthalten im übrigen nicht nur keine endgültige, sondern überhaupt keine Regelung der Reparationsfrage. Diese »endgültige Regelung« bis zu der die Rückstellungsklausel wirkt, steht also weiterhin aus. Daß Art. 5 LSA weitergilt, folgt auch aus den Unberührtheitsklauseln der Ostverträge und des Grundvertrages. Danach bleiben die von den Vertragspartnern »früher abgeschlossenen zweiseitigen oder mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen«<sup>36)</sup> bzw. von ihnen abgeschlossenen oder »sie betreffenden zweiseitigen oder mehrseitigen internationalen Vereinbarungen«<sup>37)</sup> unberührt. Dazu gehören selbstverständlich das sogenannte Potsdamer Abkommen, der Bonner/Pariser Überleitungsvertrag und das Londoner Schuldenabkommen.

Die Fortgeltung oder die Anwendbarkeit der Rückstellungsklausel wird aber von anderer Seite noch mit anderen Argumenten angefochten. Da heißt es etwa, ihre Geschäftsgrundlage oder ihr ursprüngliches Motiv habe in der

<sup>35)</sup> Vgl. z. B. Bayernkurier vom 13. 11. 1971, Artikel »Leichtfertig geräumte Rechtspositionen«, und Graf H u y n, Die Ostverträge kosten Milliarden, in Dialog, Magazin für Politik und Wirtschaft 1972, S. 38; dazu H. R u m p f, Das Reparationsproblem und die Ostverträge (Beiträge zur Ostpolitik, hrsg. von der Hanns Seidel-Stiftung) (München 1972), S. 88.

<sup>36)</sup> Moskauer Vertrag Art. 4. Abgedruckt ZaöRV Bd. 31, S. 150 f.

<sup>37)</sup> Warschauer Vertrag Art. 4 abgedruckt ZaöRV Bd. 31, S. 156 ff.; Grundvertrag Art. 9.

Rücksichtnahme auf die 1952/53 noch sehr begrenzte Leistungsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft bestanden und sei mit deren unerwarteter Expansion entfallen; folglich könne die wirtschaftlich erstarkte Bundesrepublik sich nicht länger darauf berufen. Sinn, Vertragswille der Unterzeichnerstaaten und Wortlaut der Bestimmung stehen mit einer solchen Berufung auf die veränderten Umstände nicht im Einklang<sup>38)</sup>. Dieser Angriff auf Art. 5 muß an den gesicherten Regeln der Auslegung eindeutiger völkerrechtlicher Verträge scheitern. Die Rückstellungsklausel ist untrennbarer Bestandteil des im übrigen, d. h. bezüglich der Vorkriegsschulden, schon weitgehend erfüllten Abkommens, ihre Geltung ist weder von der wirtschaftlichen Lage noch von den Auffassungen über Deutschlands Rechtslage abhängig.

Seitens solcher Kriegsansprüche erhebender Staaten, die dem LSA nicht beigetreten sind, wird das Abkommen gern als *res inter alios acta* bezeichnet, auf die sich die Bundesrepublik ihnen gegenüber nicht beziehen dürfe. Dem wird unsererseits Art. 8 LSA entgegengehalten, das Verbot unterschiedlicher Behandlung hinsichtlich der verschiedenen Schuldarten, der Währung und in anderer Beziehung, das sowohl für die Bundesrepublik als auch für die Gläubigerstaaten gilt. Daraus folgt, daß erst recht nicht Staaten bevorzugt werden dürfen, die dem Abkommen nicht beigetreten sind. In einigen Fällen haben sich solche Staaten auch damit abgefunden.

Die volle Tragweite der Rückstellungsklausel wird aber erst klar, wenn man sie im Zusammenhang mit dem erwähnten Briefwechsel des Bundeskanzlers mit den Hohen Kommissaren und der Wiedervereinigungsklausel des Art. 25 liest (siehe oben Abschnitt IV), und wenn man darauf achtet, daß es sich um Forderungen »gegen das Reich ...« handelt. Daraus ergibt sich die rechtspolitische Maxime: keine Reparationen ohne Wiedervereinigung. Erst eine gesamtdeutsche Regierung könnte in eine Prüfung solcher Forderungen eintreten. Erst sie könnte auch die aus Landverlust und Vertreibungsschäden erwachsenen deutschen Gegenforderungen geltend machen. Ob eine solche Aufrechnung nach so langer Zeit und angesichts der politischen Entwicklung noch sinnvoll und wünschenswert wäre, ist eine andere Frage. Die Bundesrepublik aber steht auf gutem Rechtsgrund, wenn sie Reparationen bis zur Wiedergutmachung des Unrechts der deutschen Teilung ablehnt.

## X

Die DDR-Regierung hat dem Vernehmen nach Kriegsschäden- und Wiedergutmachungsforderungen von westlichen Ländern unter Berufung auf das

<sup>38)</sup> Vgl. Gurski, a.a.O. (oben Anm. 20) Erläuterung zum LSA, zu Art. 5; ders., Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters 1961, S. 12.

Potsdamer Abkommen abgelehnt. Könnte sich auch die Bundesrepublik dieses Arguments bedienen, um entsprechende polnische und etwaige sowjetrussische Forderungen abzuwehren, da sie danach für die Ansprüche dieser Staaten nicht zuständig ist? Bekanntlich bestehen über die Rechtswirkung des sogenannten Potsdamer Abkommens in Ost und West verschiedene Auffassungen. Russische und deutsche kommunistische Völkerrechtler sprechen dem Bericht über die Drei-Mächte-Konferenz von Berlin den Rang eines Grundgesetzes für das demokratische Deutschland zu, das für deutsche Staatsorgane und Bürger unmittelbar rechtsverbindlich sei. Nach unserer Ansicht handelt es sich um eine Absprache der »großen Drei« zur Koordination ihrer Politik in der Behandlung Deutschlands in der ersten Periode der Besetzung, die für deutsche Staatsorgane und -bürger eine *res inter alios acta* ist und deren Grundsätze seinerzeit nur in Gestalt von Besatzungsnormen für das besetzte Gebiet Verbindlichkeit erlangt haben können<sup>99</sup>). Die Einteilung des besetzten Deutschland in Reparationsbereiche durch das Potsdamer und das Interalliierte Reparationsabkommen ist daher für die Bundesrepublik völkerrechtlich nicht verbindlich. Sie war auch nur für die Zeit der gemeinsamen Vier-Mächte-Besetzung gemeint.

Trotzdem verdient die Potsdamer Reparationsregelung auch seitens der Bundesrepublik noch heute Beachtung. Einmal zum Verständnis der historischen Entwicklung. Die in Potsdam beschlossene Reparationspolitik der Siegermächte ging von der Voraussetzung aus, daß Deutschland während der Besetzungszeit als wirtschaftliche Einheit zu betrachten sei. »Mit diesem Ziel« sollten »gemeinsame Richtlinien« u. a. hinsichtlich »der Reparationen und der Beseitigung des militärischen Industriepotentials« aufgestellt werden (PA III B 14 f). Unter dieser Bedingung waren der Sowjetunion 15 % der Demontagegüter aus den Westzonen gegen Lieferung von Nahrungsmitteln, Kohle, Holz u. a. und weitere 10 % Industrieanlagen ohne Gegenleistung zugesagt worden (PA IV Abs. 4). Als die Sowjetregierung entgegen der Vereinbarung auch in der Reparationspolitik rücksichtslos eigene Wege ging und insbesondere Reparationen aus der laufenden Produktion entnahm, stellte der amerikanische Militärgouverneur, General Clay, die weiteren Lieferungen von demontierten Industrieanlagen im Frühjahr 1946 ein. Die gemeinsame Reparationspolitik der Alliierten war damit ebenso gescheitert wie der Vorsatz,

<sup>99</sup>) Vgl. F. A. von der Heydte, »Potsdamer Abkommen von 1945«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 786–790; Fritz Faust, Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung (4. Aufl. 1969), S. 55 ff., 275 ff. Die oben vertretene Ansicht ist seit dem KPD-Prozeß (BVerfGE 5, 134) von der Bundesregierung vertreten worden. Siehe auch Die Auswärtige Politik, a.a.O. (oben Anm. 6) Dokument Nr. 113, S. 393 (Note von 1959 an die UdSSR).

Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln. Aus heutiger Sicht erscheint die Potsdamer Reparationsregelung und ihr Fehlschlag als historische Bestätigung für den unlöslichen Zusammenhang zwischen Endregelung der Reparationsfrage und Wiederherstellung der Einheit Deutschlands<sup>40</sup>).

Aber auch politisch ist die Potsdamer Einteilung noch heute interessant: Sie gibt der Bundesrepublik während der Dauer der Zweistaatlichkeit in Deutschland ein zusätzliches Argument gegen Entschädigungsforderungen seitens Polens und der UdSSR, ohne ihre im LSA ruhende Rechtsposition gegenüber den übrigen Gläubigern zu schwächen.

## XI

Die ehemaligen Kriegsgegner unterschieden in den von ihnen vor und nach Kriegsende getroffenen Vereinbarungen und erlassenen Kundgebungen nicht zwischen Reparationen und Wiedergutmachung, eine im Englischen und Französischen schon sprachlich unbekannte Gegenüberstellung. In der Verlautbarung über die Konferenz von Yalta (3. bis 11. Februar 1945) wurde unter Punkt 3 "Reparation by Germany" ganz allgemein gesprochen von der "question of the damage caused by Germany to Allied Nations in this war" und erklärt, Deutschland müsse "compensation" (Schadensersatz) im größtmöglichen Umfang leisten<sup>41</sup>). Das Reparationskapitel des PA (Abschnitt IV) beginnt mit einer Bezugnahme auf die »Entscheidung der Krimkonferenz, wo Deutschland gezwungen werden soll, im größtmöglichen Ausmaß für die Verluste und Leiden, die es den Vereinten Nationen verursacht hat, und wofür das deutsche Volk der Verantwortung nicht entgehen kann, Ausgleich zu schaffen ...«<sup>42</sup>). Der israelische Außenminister schloß den Hauptteil seiner Note an die vier Besatzungsmächte vom 12. März 1951 mit dem Satz: »Aus all diesen Gründen hält sich Israel für berechtigt, Reparationen von Deutschland in Form von Entschädigung an das jüdische Volk zu verlangen«. Er fügte hinzu, »keine deutsche Reparationsregelung kann als gerecht und angemessen angesehen werden, sei es aus moralischen oder rechtlichen Gründen, wenn sie diesen Mindestanspruch der Hauptopfer des Nazi-Regime

<sup>40</sup>) Vgl. Bruce Kuklick, *The Division of Germany and American Policy on Reparations*, *The Western Political Quarterly* 1970, S. 276 ff. Der Verfasser beschuldigt die USA, die berechtigten Wünsche der UdSSR mißachtet und dadurch die Teilung Deutschlands mitverschuldet zu haben.

<sup>41</sup>) Text in Böhmer/Duden/Janssen, *Deutsches Vermögen im Ausland* Bd. 1 (1951), S. 8.

<sup>42</sup>) Text in Kraus/Heinze, a.a.O. (oben Anm. 2) Dok. Nr. 8, S. 11, und F. Berber, *Völkerrecht (Dokumente)* Bd. 2 (1967), S. 2298.

nicht erfüllt<sup>43)</sup>. Da der Staat Israel bei Kriegsende noch nicht bestanden hatte, konnte er keinen völkerrechtlichen Reparationsanspruch geltend machen. Der Israelvertrag, von der Bundesregierung als Erfüllung einer Ehrenschild angesehen, begründet die deutsche Leistung daher mit einem von Israel erhobenen »Anspruch ... auf globale Erstattung der entstandenen Eingliederungskosten — global recompense of the cost of the integration of these refugees ...« (Vorspruch Abs. 3). Israel war es gleich, ob die Erstattung Reparation oder Wiedergutmachung genannt wurde.

Damit hielt man sich an eine Terminologie, die schon der Versailler Friedensvertrag von 1919 verwendet hatte. Teil VIII dieses Vertrages faßte unter dem Titel "Reparations" in Art. 232 Abs. 2 »alle Schäden« zusammen, »die der Zivilbevölkerung jeder der alliierten und assoziierten Mächte und ihrem Eigentum während der Zeit, in der sich die beteiligte Macht mit Deutschland im Kriegszustand befand, durch den bezeichneten Angriff ... zugefügt worden sind ...«. Deutschland mußte sich verpflichten, daß diese Schäden »wieder gutgemacht werden« (*soient réparés, make compensation for*). In Anlage I zu Art. 232 werden als wiedergutzumachende Schäden neben solchen, die von Kriegshandlungen verursacht wurden, auch solche aufgeführt, »die, wo auch immer es sei, von Deutschland oder seinen Verbündeten Zivilpersonen oder den ihnen gegenüber unterhaltungsberechtigten Hinterbliebenen durch Grausamkeiten, Gewalttätigkeiten oder Mißhandlungen zugefügt worden sind. Darunter fällt auch Schädigung an Leben oder Gesundheit infolge von Gefangensetzung, Verschickung, Internierung, Abschiebung, Aussetzung auf See und Zwangsarbeit ...«.

Die Unterscheidung der Begriffe Reparation und Wiedergutmachung entsprang erst dem politischen Entschluß der Bundesregierung, der innerdeutschen Entschädigungsgesetzgebung entsprechende Leistungen auch gewissen Verfolgtengruppen im westlichen Ausland zukommen zu lassen, ohne sich damit jedoch in die durch das LSA aufgeschobene Prüfung von Reparationsforderungen einzulassen. Bei der Berechnung der Pauschalbeträge der Westabkommen (siehe oben Abschnitt III) wurden die Verfolgungstatbestände des BEG zugrunde gelegt, im besetzten Gebiet verursachte NS-Verfolgungsschäden von Kriegsschäden abgegrenzt, ohne daß es für diese Abgrenzung im allgemeinen Völkerrecht ein Vorbild gab.

Inzwischen haben einige osteuropäische Regierungen sich diese Unterscheidung zunutze gemacht und von der Bundesregierung »Wiedergut-

---

<sup>43)</sup> Text in Documents relating to the Agreement between the Government of Israel and the Government of the Federal Republic of Germany, Ed. State of Israel, Ministry of Foreign Affairs 1953, S. 20, 24, Doc. Nr. 5. Vgl. EA Bd. 1 (1952), S. 4904/5.



machung« gefordert: zunächst sind es Jugoslawien, das seine Forderung auf 2 Mrd. DM bezifferte, Rumänien und Polen. Dabei zeigte es sich, daß diese Staaten eine andere Abgrenzung vornehmen und nicht bereit sind, sich an die Tatbestände des BEG zu halten. Sie verstehen unter Wiedergutmachungsforderungen individuelle Ansprüche natürlicher Personen, manchmal auch irrig »privatrechtliche« genannt, die sie auf KZ-Haft, Deportation und Zwangsarbeit ihrer Staatsangehörigen stützen. Der polnische Ministerpräsident (Jaroszewicz) hat in einer Rede vor einer Parteikonferenz in Warschau am 16. Juni 1972 die Regelung dieses Entschädigungsproblems als »moralische Pflicht der Deutschen Bundesrepublik« und Teil des Prozesses der Normalisierung der deutsch-polnischen Beziehungen bezeichnet<sup>44</sup>).

Ebensowenig wie die rechtlichen Begriffe stimmen die historischen und sozialen Sachverhalte in der ost-westlichen Wiedergutmachungsproblematik überein. Die Westabkommen wollten rassische und religiöse Verfolgung wiedergutmachen, wodurch in erster Linie Juden, gläubige Katholiken und Priester entschädigt werden sollten. Den osteuropäischen Regierungen, in deren Gebiet sich nur noch verhältnismäßig wenig Juden aufhalten, geht es am wenigsten um deren Entschädigung, vielmehr um Personen, die nach der deutschen gesetzlichen Terminologie z. T. als »Nationalgeschädigte« zu gelten haben, z. T. aber vielleicht auch Partisanen und Widerstandskämpfer einschließen, zu deren Entschädigung keine völkerrechtliche Veranlassung besteht. So erscheint das osteuropäische Wiedergutmachungsproblem z. Zt. rechtlich unlösbar. Eine Regelung in den Grenzen der Tatbestände des BEG führte nicht zur Befriedigung der Gegenseite und wäre moralisch sogar problematisch: Mißhandlung ist Mißhandlung, ob sie Juden, Polen, Serben oder Deutsche traf. Eine Überschreitung dieser Grenzen aber würde die Rückstellungsklausel des LSA untergraben und die Bundesrepublik in die große Reparationsproblematik hineinziehen. Hier erweist sich, wie künstlich und *ad hoc* getroffen die Unterscheidung zwischen Reparationen und Wiedergutmachung gegenüber ausländischen Staaten und ihren Bürgern ist. Sie hilft heute nicht mehr weiter.

Wenn nun die osteuropäischen Regierungen sich in solchen Gesprächen gern über Diskriminierung beschwerten, so ist ihnen entgegenzuhalten, daß das allgemeine Völkerrecht die Staaten nicht verpflichtet, einander in jeder Beziehung, also auch nicht bei Entschädigungsregelungen, absolut gleich zu

---

<sup>44</sup>) Text: EA Folge 18 (1972) D 423, 431; ähnlich Parteichef Gierek am 22. 3. 1973, vgl. Trybuna Ludu [Warschau] vom 23. 3. 1973. Dazu auch Prawo i Zycie Nr. 5 vom 4. 3. 1973.

behandeln. Das Verhalten der Gegenseite darf berücksichtigt werden<sup>45</sup>). Staaten, die seit jeher den politischen Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik verneint und bekämpft haben, widersprechen sich selbst, begehen ein *venire contra factum proprium*, wenn sie ihr nun eine Alleinhaftung aufbürden wollen.

### Summary

## The German Question and the Problem of Reparations

With the conclusion of the basic-relations-treaty between the Federal Republic of Germany (FRG) and the German Democratic Republic (GDR), the establishment of diplomatic relations between the latter and several western and non-committed countries and the forthcoming admission of the two German States to the United Nations, the question has arisen as to what legal effect this change in the legal and political situation of Germany may have on the problem of German reparations.

Five aspects are to be considered in particular:

1. the relation of the two existing German States to the German Reich considered as debtor by the victorious powers;
2. the problem of the liability of successor States for war debts and delicts of the predecessor State;
3. the function of Article 5 of the London Agreement on German External Debts of 1953 under the new circumstances;
4. the relevance of the provisions of the Potsdam Agreement dividing Germany for purposes of reparations into an eastern and a western part;
5. the meaning of the distinction between reparations properly speaking and indemnification for Nazi victims.

Historically, two periods can be discerned in dealing with the German reparations problem: first, the period in which the victorious powers seized German assets in Germany and abroad in the exercise of their supreme authority without agreement with Germany, which was devoid of a central government; second, the period of treaties and other agreements with one or the other of the German States relating to reparations.

There are no definite and agreed figures on the total value of German reparations hitherto taken or delivered. The figures published in the Final Report of the Inter-Allied Reparations Agency of 1961 (520 Mio. \$) cannot be accepted as complete and conclusive. German figures, too, are based on incomplete facts.

<sup>45</sup>) Vgl. G. Jänicke, »Gleichbehandlung«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1, S. 392; H. Kipp, Das Verbot der Diskriminierung im modernen Friedensvölkerrecht, Archiv des Völkerrechts Bd. 9 (1961/62), S. 151.

Most important of the provisions relating to reparations in a treaty to which the Federal Republic is a partner is Article 5 of the London Debt Agreement, section 2 of which reads as follows:

“Consideration of claims arising out of the second World War by countries which were at war with or were occupied by Germany during that war, and by nationals of such countries, against the Reich and agencies of the Reich, including costs of German occupation, credits acquired during occupation on clearing accounts and claims against the Reichskreditkassen shall be deferred until the final settlement of the problem of reparation”.

The USSR have, on their part, renounced further claims on reparations from Germany in a Protocol with the GDR of August 22, 1953, to which Poland shortly afterwards gave her assent. The former East-European allies of the Reich, Roumania, Bulgaria, Hungary as well as Finland have renounced all such claims against Germany in their respective peace treaties with the allied and associated powers of 1947.

The London Debt Agreement, the agreement with Israel of September 1952, as well as the agreements on compensation for victims of Nazi persecution concluded between 1959 and 1964 with 12 western and central European States were signed by the Bonn Government on the assumption of the legal identity of the Federal Republic of Germany with the German Reich and in pursuit of its claim to be the only German government entitled to represent the German people. The compensation treaties with the 12 States were held to be compatible with Article 5 of the London Debt Agreement, because indemnification for typical Nazi persecution (*Wiedergutmachung*) was distinguished from reparations in the general sense of the term.

In consequence of the turn of events which was brought about by the treaties of Moscow, Warsaw, Berlin and the relations-treaty FRG-GDR, the Federal Republic does no longer maintain its claim to exclusive representation of the German people. Its western allies and neutral countries have recognized the GDR. Some of them have raised claims for compensation for different causes related to the Second World War and Nazi persecution against the East-Berlin regime.

If the new relationship between the FRG and the GDR and their accession to the United Nations is interpreted as implying the final disappearance of the Reich as an international person, they are both to be regarded as successor States. According to a widely spread view in theory and practice of international law they could, therefore, not be held liable for delicts and crimes committed by the predecessor State. This argument, however, has not yet been propounded, not even thoroughly examined. The reason for that reticence may be found, first, in the continuing indecision and confusion reigning in the legal interpretation of the current *Ostpolitik*, secondly, in a sense of moral obligation towards Nazi victims that is still prevailing in influential German political circles.

Still, a revival of reparations and an extension of compensation for Nazi victims is barred for the foreseeable future not only by compelling considerations of fiscal policy but also of law. The protective clause of Article 5 of the London Debt

Agreement has lost nothing of its validity and has remained unaffected by the recent treaties of the Federal Republic with powers of the Eastern bloc. The reparations issue, therefore, is suspended indefinitely. Post-war agreements on German reparations contain evidence of the close legal, political and economic relation between a final settlement of the question of reparations and the aim of the reunification of Germany. Only a united Germany could be partner to negotiations on that subject.

Although the FRG has never considered herself legally bound by the Protocol on the Potsdam conference, which constitutes a *res inter alios acta* for her, the assignment and limitation of reparations claims of the USSR and of Poland to the Eastern Zone of occupation in Germany and to German assets in East-European countries is still politically relevant as indicative of inter-allied reparations policy.

The distinction between reparation and compensation for Nazi victims does no longer offer a practical solution, because it has no precedent in general international law and the German concept of *Wiedergutmachung* in the meaning of German domestic legislation does not match with compensation claims put forward by certain East-European States, which are largely based on war measures. Their fulfillment would infringe Article 5, section 2, of the London Debt Agreement. Whereas the partners of the compensation agreements with western States had then recognized the Federal Republic as the only State entitled to speak for Germany as a whole, the governments of Eastern Europe have for a long time already recognized two German States, independent of each other and equal in status. By raising claims against one of the German States only they contradict their own legal and political premise.

H. Rumpf