

Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin

---

Heft 15

# Entschädigung für Zwangsarbeit?

Zum Problem individueller  
Entschädigungsansprüche von ausländischen  
Zwangsarbeitern während des Zweiten Weltkrieges  
gegen die Bundesrepublik Deutschland

Von

Albrecht Randelzhofer und  
Oliver Dörr



Duncker & Humblot · Berlin

**RANDELZHOFFER / DÖRR**

**Entschädigung für Zwangsarbeit?**

**Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,  
Staats und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin**

**Heft 15**

# **Entschädigung für Zwangsarbeit?**

**Zum Problem individueller  
Entschädigungsansprüche von ausländischen  
Zwangsarbeitern während des Zweiten Weltkrieges  
gegen die Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Univ.-Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer**

**und**

**Wiss. Mitarbeiter Oliver Dörr, LL.M.**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Randelzhofer, Albrecht:**

Entschädigung für Zwangsarbeit? : Zum Problem individueller  
Entschädigungsansprüche von ausländischen Zwangsarbeitern  
während des Zweiten Weltkrieges gegen die Bundesrepublik  
Deutschland / von Albrecht Randelzhofer und Oliver Dörr. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und  
Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin ; H. 15)

ISBN 3-428-08189-7

NE: Dörr, Oliver.; Institut für Staatslehre, Staats- und  
Verwaltungsrecht (Berlin): Studien und Gutachten . . .

Alle Rechte vorbehalten  
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0409-1426  
ISBN 3-428-08189-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## Vorwort

Entschädigungsansprüche von Privatpersonen, die durch das nationalsozialistische Deutschland als Zwangsarbeiter aus den Staaten Polen, Ungarn und Rumänien eingesetzt worden waren, bilden gegenwärtig den Gegenstand zweier Vorlageverfahren beim Bundesverfassungsgericht (2 BvL 21/93 und 33/93). Als vorlegende Gerichte stellen das Landgericht Bremen<sup>1</sup> das deutsche Zustimmungsgesetz zum Londoner Schuldenabkommen (LSA) vom 27.2.1953<sup>2</sup> und das Landgericht Bonn<sup>3</sup> § 1 des Allgemeinen Kriegsfolgengesetzes (AKG) v. 5.11.1957<sup>4</sup> gemäß Art. 100 Abs.1 GG zur verfassungsrechtlichen Überprüfung. Gleichzeitig fragen beide Gerichte in der Sache übereinstimmend gemäß Art. 100 Abs.2 GG nach Bestehen und Reichweite einer allgemeinen völkerrechtlichen Regel, wonach Ansprüche wegen völkerrechtswidriger Handlungen nur im zwischenstaatlichen Verhältnis, nicht aber durch eine unter Umständen unmittelbar betroffene Einzelperson geltend gemacht werden könnten.

Die vorliegende Untersuchung versucht, auf die damit aufgeworfenen Fragen des materiellen Völkerrechts und deutschen öffentlichen Rechts eine Antwort zu geben. Sie geht zurück auf die Arbeit an einem Schriftsatz, den der Erstverfasser im Rahmen der genannten Vorlageverfahren für die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht eingereicht hat. Zum Zweck der Veröffentlichung sind Text und Nachweise überarbeitet worden. Die ausdrücklichen Bezüge auf die gerichtlichen Ausgangsverfahren wurden, soweit dies ohne Sinnentstellung möglich war, entfernt. Das Manuskript wurde im Juli 1994 abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Beschluß der 1. Zivilkammer v. 3.12.1992 (1 O 2889/1990 a), abgedr. in JZ 1993, 633-636, m. Anm. Heß, JZ 1993, 606-610; vgl. unter G I.

<sup>2</sup> BGBl. 1953 II, 331.

<sup>3</sup> Beschluß der 1. Zivilkammer v. 2.7.1993 (1 O 134/92), vgl. unten G II.

<sup>4</sup> BGBl. I, 1747, zuletzt geänd. durch Gesetz v. 21.12.1992, BGBl. I, 2094, 2101.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	11
<b>A. Ansprüche aus Völkerrecht</b> .....	12
I. Vorrangig kommen nur völkerrechtliche Ansprüche in Frage .....	12
1. Heranziehung zur Zwangsarbeit im Rahmen des Kriegsgeschehens	12
2. Deutsches Recht galt am Ort des Geschehens nicht .....	12
3. Bestätigung durch das Verhältnis von AKG und LSA .....	15
4. Ergebnis .....	17
II. Intertemporales Völkerrecht .....	17
III. Ansprüche aus einem Verstoß gegen die HLKO .....	18
1. Anwendbarkeit der HLKO .....	18
2. Zwangsarbeit als Verstoß gegen Art. 52 HLKO .....	18
3. Geltung der Schutzbestimmungen des Dritten Abschnitts der HLKO für die gesamte Bevölkerung im besetzten Gebiet .....	20
4. Zwangsarbeit als Verstoß gegen das Völkerrecht in der Rechtsprechung des Internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg .....	22
5. Aus der Verletzung der HLKO ergibt sich kein Individualanspruch	23
IV. Die Heranziehung zur Zwangsarbeit als Verstoß gegen das Friedens- völkerrecht? .....	26
1. Kein Verstoß gegen Art. 5 des Sklavereiabkommens von 1926 .....	26
a) Problem der Anwendbarkeit .....	26
b) Kein grundsätzliches Verbot der Zwangsarbeit .....	28
c) Grundsätzliche Zulässigkeit der Zwangsarbeit zu öffentlichen Zwecken .....	30
d) Kein Entschädigungsgebot für Zwangsarbeit zu öffentlichen Zwecken .....	31
2. Das ILO-Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit .....	32
3. Völkerrechtliches Fremdenrecht .....	32
4. Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz .....	33
5. Völkergewohnheitsrecht .....	34
V. Ergebnis und Folgerungen .....	34

<b>B. Ansprüche aus deutschem Recht</b> .....	37
I. Öffentlich-rechtliche Ansprüche (Staatshaftungsrecht) .....	37
1. Ansprüche aus § 839 BGB i. V. m. Art. 131 WRV .....	37
a) Öffentlich-rechtliche Natur des Anspruchs .....	37
b) Ausübung öffentlicher Gewalt .....	38
c) Amtspflichtverletzung .....	39
d) Problem der schuldhaften Amtspflichtverletzung .....	42
e) Haftungsbeschränkung durch § 7 RBHG .....	43
f) Zusammenfassung .....	46
2. Aufopferungsanspruch .....	47
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch .....	49
II. Zivilrechtliche Ansprüche .....	51
1. Generelle Unanwendbarkeit des deutschen Zivilrechts auf KZ-Häftlinge und ihr Verhältnis zum deutschen Staat .....	51
a) Andere Rechtslage evtl. bei polnischen Zivilarbeiterinnen und sog. Ostarbeiterinnen .....	52
b) KZ-Einweisung als hoheitlicher Akt .....	53
2. Problematik zivilrechtlicher Ansprüche auch im Verhältnis zu Unternehmen, denen KZ-Häftlinge zugewiesen waren .....	54
III. Ansprüche aufgrund der deutschen Wiedergutmachungsgesetzgebung .....	54
1. Hintergrund der Schaffung spezieller gesetzlicher Regelungen .....	54
2. Ansprüche aus dem Bundesentschädigungsgesetz (BEG) .....	57
IV. Ergebnis .....	60
<b>C. Anspruchsuntergang durch wirksamen Forderungsverzicht</b> .....	61
I. Verzichtserklärungen mit Wirkung gegen Privatpersonen .....	61
1. Verzicht durch Ungarn und Rumänien 1947 .....	61
a) Auslegung als Verzicht mit anspruchvernichtender Wirkung .....	62
b) Erfassung von Ansprüchen ohne direkten Bezug zum Kriegsgeschehen .....	63
c) Erfassung von Ansprüchen verfolgter Personen .....	65
d) Berechtigung der Bundesrepublik Deutschland als Drittstaat .....	67
2. Verzicht durch die Volksrepublik Polen 1953 .....	69
a) Einseitige Erklärung mit Rechtsbindungswillen .....	69
b) Erstreckung auf mögliche Forderungen von Privatpersonen .....	70
II. Rechtswirksamkeit der Verzichtserklärungen .....	74
1. Umfassende völkerrechtliche Verfügungsbefugnis der Staaten über die "Rechtspositionen" ihrer Staatsangehörigen .....	74
a) Die "Mediatisierung" des Individuums im Völkerrecht .....	75
b) Staatenpraxis .....	78
aa) Der "echte" Verzicht .....	79
bb) Als Gegensatz: der reine "Interventionsverzicht" .....	88
c) Rechtsprechung .....	90
d) Ergebnis .....	91
2. Begrenzung durch den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz .....	92

<b>D. Unanwendbarkeit von Art. 5 LSA auf die Ausgangsfälle</b> .....	95
I. Personeller Anwendungsbereich .....	96
II. Sachlicher Regelungsgehalt .....	97
<b>E. Im übrigen: Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Normen</b> .....	99
I. Art. 14 GG kein einschlägiger Maßstab .....	99
II. Kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz .....	100
<b>F. Wesentliche Ergebnisse</b> .....	102
<b>G. Anhänge</b> .....	103
I. Vorlagebeschluß des LG Bremen vom 3. 12. 1992 (1 O 2889/1990 a) ..	103
II. Vorlagebeschluß des LG Bonn vom 2. 7. 1993 (1 O 34/92) .....	113



## Einleitung

In der Sache soll vor allem der Frage nachgegangen werden, ob den von der nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahme Zwangsarbeit betroffenen Individuen selbst Entschädigungsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland zustehen. Im Gewand der prozessualen Voraussetzungen eines Vorlageverfahrens gemäß Art. 100 Abs. 1 GG bedeutet dies, daß die von den Instanzgerichten vorgelegten Normen, die beide angeblich eine gerichtliche Durchsetzung der behaupteten Ansprüche der Klägerinnen hindern, nur dann entscheidungserheblich für die Ausgangsverfahren sind<sup>1</sup>, wenn solche Ansprüche überhaupt entstehen konnten. Für diesen Punkt wird zu unterscheiden sein zwischen möglichen Entschädigungsansprüchen unmittelbar aus Völkerrecht (dazu A.) und solchen aus deutschem Recht (B.). Darüber hinaus können möglicherweise entstandene Ansprüche - und mit ihnen die Entscheidungserheblichkeit der zur Überprüfung gestellten Normen - dadurch wieder entfallen sein, daß die Heimatstaaten der betroffenen Individuen wirksam auf sie verzichtet haben (C.).

Für die Zulässigkeit der Vorlage durch das LG Bremen ist ferner von Bedeutung, ob die dort für einschlägig erachtete Norm des Art. 5 Abs. 4 des Londoner Schuldenabkommens (LSA) überhaupt auf die Klägerinnen dieses Ausgangsverfahrens Anwendung finden kann (D.). Schließlich ist für die Begründetheit der Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG noch kurz auf die Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Bestimmungen einzugehen (E.). Die gemäß Art. 100 Abs. 2 GG gestellte Frage nach einer völkerrechtlichen Regel zur Geltendmachung von Deliktsansprüchen wird bei den Punkten A. und C. mitbehandelt werden.

Zu betonen ist, daß es im folgenden nur darum geht, ob solche Entschädigungsansprüche nach dem einschlägigen *geltenden* Recht bestehen.

---

<sup>1</sup> Zu den strengen Anforderungen, die das BVerfG im Rahmen von Art. 100 I GG an die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Normen stellt, vgl. z.B. BVerfGE 65, 308 (314-316), 68, 311 (316), 74, 236 (242), 81, 40 (48f.), 83, 111 (116); BVerfG NJW 1993, 2733.

## **A. Ansprüche aus Völkerrecht**

### **I. Vorrangig kommen nur völkerrechtliche Ansprüche in Frage**

Unter mehrfachen Aspekten ist es angezeigt, in erster Linie eventuelle Ansprüche auf der Grundlage des Völkerrechts zu untersuchen.

#### **1. Heranziehung zur Zwangsarbeit im Rahmen des Kriegsgeschehens**

Die Heranziehung der Klägerinnen zur Zwangsarbeit erfolgte im Rahmen des Kriegsgeschehens. Die Klägerinnen waren, von einer Ausnahme abgesehen, und sind es noch heute, Angehörige anderer Staaten<sup>1</sup>. Die Anwendung deutschen Rechts ist daher schon insofern nicht naheliegend.

#### **2. Deutsches Recht galt am Ort des Geschehens nicht**

Auch der räumliche Bezug des Geschehens spricht gegen die Anwendung deutschen Rechts. Die Klägerinnen wurden aus Polen, Ungarn und Rumänien nach Auschwitz verbracht. In keinem der drei Staaten galt das deutsche Recht. Nach dem im Völkerrecht damals wie heute herrschenden Territorialitätsprinzip<sup>2</sup> darf ein Staat Hoheitsakte nur auf seinem Staatsgebiet setzen. Typische Hoheitsakte eines Staates sind seine Gesetze, die damit nach Völkerrecht nur auf seinem Staatsgebiet gelten.

---

<sup>1</sup> Der Fall des LG Bremen betrifft eine seinerzeit ungarische sowie eine damals ungarische oder (!) rumänische Staatsangehörige. Vor dem LG Bonn klagen 21 Frauen und ein Mann, von denen 16 zum fraglichen Zeitpunkt die polnische sowie 5 die ungarische Staatsangehörigkeit besaßen; eine Klägerin in diesem Verfahren war damals und ist heute Deutsche. Im übrigen besitzen die Klägerinnen heute die israelische, U.S.-amerikanische und in je einem Fall die kanadische und die rumänische Staatsangehörigkeit.

<sup>2</sup> Dazu statt aller *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, S. 634 ff.

Auch durch die kriegerische Besetzung (*occupatio bellica*) erwirbt ein Staat nicht die Befugnis, seine Rechtsordnung auf das besetzte Gebiet des fremden Staates auszudehnen<sup>3</sup>.

Vielmehr erwirbt er durch die kriegerische Besetzung nur ein - eingeschränktes - Recht, auf dem besetzten Gebiet die Gebietshoheit auszuüben. Die Besatzungsmacht hat alle Vorkehrungen zu treffen, um nach Möglichkeit die öffentliche Ordnung und das öffentliche Leben wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten, und zwar, soweit kein zwingendes Hindernis entgegensteht, unter Beachtung der Gesetze des besetzten Staates<sup>4</sup>.

Auschwitz unterlag nach dem militärischen Sieg über Polen dem völkerrechtlichen Rechtsregime der kriegerischen Besetzung (*occupatio bellica*), wie es durch die Art. 42-56 HLKO bestimmt war.

Zum Zeitpunkt, als die Klägerinnen nach Auschwitz verbracht wurden, hatte das Deutsche Reich diesen Teil des polnischen Staatsgebietes allerdings in sein Reichsgebiet eingegliedert<sup>5</sup>. Mit diesem Akt konnte das Deutsche Reich jedoch nicht in rechtswirksamer Weise die grundsätzliche Geltung der völkerrechtlichen Regeln für dieses Gebiet beseitigen und an seine Stelle die deutsche Rechtsordnung setzen. Dem steht entgegen, daß die Eingliederung des betreffenden Gebietes sich als eine schon zum damaligen Zeitpunkt unzulässige Annexion darstellte<sup>6</sup>. Die Annexion war zur Zeit des sog. klassischen Völkerrechts ein Gebietserwerbstitel, der neben der völligen militärischen Niederringung (*debellatio*) des anderen Staates den Willen voraussetzte, sich dessen Staatsgebiet oder Teile davon einzuverleiben. Solange das Völkerrecht kein Kriegs- bzw. Gewaltverbot enthielt, war die Annexion ein allgemein anerkannter und in der Staatenpraxis häufiger Gebietserwerbstitel.

Das änderte sich grundlegend mit der entscheidenden Wende, weg von der Freiheit zum Kriege und hin zum Kriegsverbot, die mit dem Abschluß des

---

<sup>3</sup> Zutreffend gerade für den hier interessierenden Zusammenhang betont von *E. Féaux de la Croix*, Schadensersatzansprüche ausländischer Zwangsarbeiter im Lichte des Londoner Schuldenabkommens, NJW 1960, 2268 (2269 f.).

<sup>4</sup> Siehe Art. 43 der Haager Landkriegsordnung (HLKO) vom 18.10.1907 (RGBl. 1910, 107).

<sup>5</sup> Vgl. § 4 des Führererlasses vom 8.10.1939 (RGBl. I, 2042) und den Führererlaß vom 20.10.1939 (RGBl. I, 2057). In Kraft getreten ist diese "Neuordnung der Ostgebiete" am 26.10.1939.

<sup>6</sup> Das übersieht wohl *W. Schwarz*, Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte, in: Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit *W. Schwarz* (Hrsg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1974, S. 12.