



Zur Kontroverse um griechische Rückzahlungs- ansprüche aus einer Zwangsanleihe von 1942

Eine kommentierte Zusammenfassung der Ausarbeitung WD 2 - 3000 – 093/13
des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages
„Zur griechischen Zwangsanleihe von 1942“

Leopold Giese

September
2015



Einleitung

Anlässlich des 70. Jahrestages der Befreiung vom Nationalsozialismus regte Bundespräsident Joachim Gauck gegenüber der Süddeutschen Zeitung eine Wiedergutmachung für deutsche Kriegsverbrechen an, indem er insbesondere in Bezug auf Griechenland sagte: „Es ist richtig, wenn ein geschichtsbewusstes Land wie unseres auslotet, welche Möglichkeiten von Wiedergutmachung es geben könnte.“¹

Diese Aussage steht in einer Linie mit seinen Äußerungen während eines Staatsbesuches in Griechenland im März 2014. Der griechische Präsident Karolos Papoulias und Alexis Tsipras, als Chef des linken Parteienbündnisses Syriza, warfen die Forderung nach Reparationen auf und forderten Entschädigung für Zwangsanleihen aus dem Zweiten Weltkrieg, woraufhin der Bundespräsident sagte: „Ich werde mich dazu nicht äußern. Und ganz gewiss nicht anders als meine Regierung.“ Deutschland sei aber bereit, die moralische Schuld anzuerkennen.² Die deutsche Bundesregierung lehnt Reparationsforderungen, und damit Rückzahlungen oder Entschädigungen wegen Zwangsanleihen, vehement ab.³

Die besagte Zwangsanleihe soll aus Beträgen bestehen, die Griechenland dem Deutschen Reich während der Besetzung Griechenlands zur Verfügung gestellt hatte.⁴

Zu den umstrittenen griechischen Forderungen erstellte der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages bereits im Jahr 2013 eine Ausarbeitung „Zur griechischen

¹ <http://www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/finanzen-gauck-regt-reparationen-fuer-griechenland-an-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150501-99-05555> (letzter Zugriff 17.06.2015).

Terminologisch sind Reparationen von Wiedergutmachungen zu unterscheiden. Wiedergutmachungen betreffen nur Opfer nationalsozialistischer Willkür, also spezifischen NS-Unrechts, wohingegen Reparationen lediglich Entschädigungen wegen kriegerischer Handlungen umfassen: Bernhard Kempen: Der Fall Distomo: griechische Reparationsforderungen gegen die Bundesrepublik Deutschland, S. 179 ff., in: Hans-Joachim Cremer, Thomas Giegerich, Dagmar Richter, Andreas Zimmermann (Hrsg.): Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, Heidelberg 2002, S. 192.

Es ist davon auszugehen, dass der Bundespräsident mit „Wiedergutmachung“ inhaltlich auch Reparationen mit einschließen wollte, da Wiedergutmachungen bereits im deutsch-griechischen Vertrag von 1960, Bgbl. 1961 II 1596, abschließend geregelt sind.

² <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-03/gauck-griechenland-papoulias>; <http://www.tagesschau.de/ausland/gauck-in-griechenland102.html> (jeweils letzter Zugriff 17.06.2015).

³ BT-Drucksache 18/451 vom 06.02.2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800451.pdf> (letzter Zugriff 17.06.2015).

Die Forderungen wegen der Zwangsanleihe werden nachfolgend unter Reparationsforderungen aus Kriegsschäden subsumiert, da wegen der historischen Besetzungs- und Kriegsverhältnisse nicht von einem Darlehen auf Augenhöhe ausgegangen werden kann, wie v. a. griechische Stimmen heute behaupten, sondern vielmehr die Gewährung eines Darlehens unter kriegerischem Zwang vorliegt.

⁴ Siehe Berechnung des Auswärtigen Amtes des Deutschen Reichs, Akte R 27320 aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes. Demnach bestand eine Restschuld in Höhe von 476 Mio Reichsmark, die korrekterweise nicht als (Zwangs)-Anleihe zu qualifizieren sein dürfte, sondern vielmehr als Darlehen.



Zwangsanleihe von 1942“.⁵ Im Ergebnis wird darin eine Rückzahlungsverpflichtung rechtlich offen gelassen.

Die vorliegende Arbeit stellt diese Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes zusammenfassend mit Kommentierungen vor.

Inhaltliche Struktur der Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes

Einleitend stellt die Ausarbeitung fest, dass keine bindende richterliche Feststellung und auch keine bilaterale Vereinbarung zwischen Griechenland und Deutschland bzgl. des Streitgegenstandes vorliegen.

Dass damit in der Konsequenz keine gesicherte Aussage zu den Rückzahlungsansprüchen getroffen, sondern nur die Rechtslage nach Völkerrecht beschrieben werden könne, versteht sich allerdings von selbst und hätte keiner gesonderten Feststellung bedurft.

Gutachterlich wird zunächst das zeitlich anwendbare Recht herausgearbeitet. Die Zwangsanleihe wird anschließend auf ihre völkerrechtliche Rechtmäßigkeit überprüft. Die Anwendung der Haager Landkriegsordnung führt dabei zur für die Rechtmäßigkeit entscheidenden Frage, ob die Anleihe an die Besatzungskosten zweckgebunden wurde. Daraufhin wird jedoch festgestellt, dass es für das Bestehen eines Rückzahlungsanspruches keine Relevanz hat, ob die Anleihe rechtswidrig oder rechtmäßig nach der Haager Landkriegsordnung war. Vielmehr komme es auf die Durchsetzbarkeit des Rückzahlungsanspruches an, die durch eine Verjährung oder eine Verwirkung gehemmt sein könnte.

Abschließend werden die Möglichkeiten einer gerichtlichen Geltendmachung eines Rückzahlungsanspruches vor verschiedenen Gerichten erläutert.

Die gutachterliche Bearbeitung durch den wissenschaftlichen Dienst

Als zeitlich anwendbares Völkerrecht wird unstreitig jenes angesehen, dass im Zeitpunkt der Entstehung der Anleihe galt. Maßgeblich für die materiell-rechtliche völkerrechtliche Bewertung der Zwangsanleihe sei das 1942 geltende Kriegsvölkerrecht, das heute als humanitäres Völkerrecht bezeichnet werde. Insbesondere finde die Haager Landkriegsordnung Anwendung. Da die Haager Landkriegsordnung von 1907 nicht von Griechenland ratifiziert wurde, stützt sich die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes auf Völkergewohnheitsrecht wesentlich gleichen Inhalts. Dabei wird offen gelassen, ob eine

⁵ WD 2 - 3000 - 093/13, <http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/37432060/1/data.pdf> (letzter Zugriff 17.06.2015).



für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nötige Rechtsauffassung (*opinio iuris*) und allgemeine Übung (*consuetudo*) überhaupt bestand.

Dieser Rückgriff des wissenschaftlichen Dienstes auf Völkergewohnheitsrecht wäre jedoch nicht nötig gewesen. Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes übersieht hier nämlich, dass es zwei Versionen des Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, denen die Haager Landkriegsordnung jeweils als Anlage beigefügt ist, gibt; nämlich das Abkommen von 1899⁶ und jenes von 1907⁷. Griechenland ratifizierte zwar tatsächlich nicht die Haager Landkriegsordnung von 1907, jedoch das Abkommen von 1899. Und nach Art. 4 des Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs von 1907 bleibt das Abkommen von 1899 für diejenigen Staaten in Kraft, die das Abkommen von 1907 nicht ratifizieren sollten. Somit gilt zwischen Griechenland und Deutschland die Haager Landkriegsordnung als Anlage zum Abkommen von 1899. Und insbesondere der für den vorliegenden Sachverhalt relevante Art. 49 stellt sich in den Versionen von 1899 und 1907 inhaltlich gleich dar.

Nach Art. 49 der Haager Landkriegsordnung darf der Besetzende in dem besetzten Gebiet unter anderem Auflagen in Geld erheben, sofern diese zur Deckung der Bedürfnisse des Heeres oder der Verwaltung dieses Gebietes dienen. Gemäß der Haager Landkriegsordnung unterscheidet die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes in diesem Zusammenhang zwischen Eingriffen in öffentliches Eigentum und Eingriffen in privates Eigentum.

Dass der wissenschaftliche Dienst einen Eingriff in privates Eigentum in Erwägung zieht, muss zunächst verwundern. Denn bei der begutachteten Zwanganleihe geht es um ein staatlich gewährtes Darlehen. In Anm. 20 führt die Ausarbeitung aber aus, dass zu ermitteln wäre, „in welchem Umfang die Staatsbank die Anleihe aus Pflichteinlagen privater griechischer Banken aufbrachte.“

Da der Staat Griechenland eine juristische Person darstellt, ist ein aufgenötigtes Darlehen jedoch als Eingriff in das Eigentum dieser juristischen Person zu sehen. Die Inanspruchnahme privater griechischer Banken wäre eine bloße Reflexwirkung und ein lediglich mittelbarer Eingriff in privates Eigentum.

Die Ausarbeitung stellt fest, dass die Bewertung der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Zwanganleihe unter anderem davon abhängt, wie die erhobenen finanziellen Mittel tatsächlich verwendet wurden. Die Frage nach der tatsächlichen Verwendung der Anleihe wird jedoch mangels weiterer Erforschung der tatsächlichen Umstände nicht abschließend beurteilt.

Erst nach den Erläuterungen zur völkerrechtlichen Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit der Zwanganleihe stellt sich in der Ausarbeitung die Frage, ob diese Rechtmäßigkeit

⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/18990009/index.html> (letzter Zugriff 28.06.2015).

⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070034/index.html> (letzter Zugriff 28.06.2015).



bzw. –widrigkeit, überhaupt entscheidend ist für die Begründetheit eines griechischen Rückzahlungsanspruchs. Beantwortet wird die Frage jedoch nicht.

Wünschenswert wäre es gewesen, wenn sich die Ausarbeitung an dieser Stelle für ein heutiges Völkergewohnheitsrecht ausgesprochen oder ein solches zumindest angedeutet hätte, welches eine durch Friedensvertrag näher zu regelnde oder dem Grunde nach zu setzende Rückzahlungspflicht von unter rechtswidrigem Zwang entstandenen Anleihen vorsieht. Rechtswidrig wäre ein solcher Zwang insbesondere dann, wenn die Besetzung eines Staates durch völkerrechtswidrige Gewalt, also z. B. einen Angriffskrieg, herbeigeführt wurde.

Die historisch-politische Entwicklung zu den Reparationsforderungen gegenüber Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt, dass man, ungeachtet einer etwaigen Rechtmäßigkeit der Zwanganleihe gemäß der Haager Landkriegsordnung, auf allen Seiten wie selbstverständlich von einer Pflicht zur Reparationszahlungen ausging, auch wenn eine Regelung durch Friedensvertrag immer aufgeschoben wurde. So existiert das Pariser Reparationsabkommen von 1946⁸ und das Londoner Schuldenabkommen von 1952⁹, in dessen Artikel 5 Absatz 2 geregelt wurde: „Eine Prüfung der während des Zweiten Weltkrieges entstandenen Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet von Deutschland besetzt war, [...], einschließlich der Kosten der deutschen Besetzung, [...] wird bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage zurückgestellt.“¹⁰ Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes führt die Aussage des damaligen Bundeskanzlers Erhard aus dem Jahre 1965 an: „sobald die deutsche Wiedervereinigung unter Dach und Fach sei, werde man die Zwanganleihe zurückzahlen“¹¹.

Zumindest regionales Völkergewohnheitsrecht wurde somit durch eine *opinio iuris* und eine *consuetudo* geschaffen. Wenn man das Vorliegen von Völkergewohnheitsrecht jedoch ablehnt, so bestand doch offensichtlich immer konkludent stillschweigende Einigkeit darüber, dass Reparationen unabhängig von der Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Tatbestände nach der Haager Landkriegsordnung gezahlt werden sollten.¹²

Stattdessen konzentriert sich die Ausarbeitung auf die Durchsetzbarkeit eines Rückzahlungsanspruches und dabei auf die Verjährung und Verwirkung des Anspruchs.

Dieser Problembereich bildet auch den Schwerpunkt der öffentlichen Debatte, da sich die deutsche Bundesregierung vor allem auf Verwirkungstatbestände beruft.¹³

⁸ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/01/01217.pdf>, S. 9552 ff. (letzter Zugriff 22.06.2015).

⁹ Bgbl. 1953, Teil II, Seite 336 ff.

¹⁰ Bgbl. 1953, Teil II, Seite 340.

¹¹ Rolf Surmann, „... zum Schweigen gebracht“, Das Beispiel Griechenlands, in: Ders. (Hrsg.), *Der lange Schatten der NS-Diktatur*, Hamburg u.a. 1999, S. 135 ff., S. 139 f., zitiert nach: WD 2 – 3000 – 093/13, S. 12

¹² So geht auch Bernhard Kempen von einer dem Grunde nach bestehenden Reparationspflicht durch die Kriegereignisse aus: Bernhard Kempen: aaO, S. 191.

¹³ BT-Drucksache 18/451 vom 06.02.2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800451.pdf> (letzter



Das wesentliche Argumentationsmuster der Bundesregierung stellt sich in der Antwort¹⁴ auf die Kleine Anfrage einiger Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE wie folgt dar:

Im „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990 (BGBl 1990 II S. 1318 ff. – sog. „Zwei-plus-Vier-Vertrag“) seien die durch den Krieg entstanden Rechtsfragen endgültig geklärt worden und damit, mangels Erwähnung, auch die Reparationsfrage. Ein Protest Griechenlands, das nicht Vertragspartner war, sei nicht erfolgt. Vielmehr habe Griechenland in der Charta von Paris „mit großer Genugtuung Kenntnis“ vom Zwei-plus-Vier-Vertrag genommen und damit auch von der abschließenden Regelung zu Reparationen. Zudem habe die Reparationsfrage 69 Jahre nach Kriegsende und angesichts der friedlichen, vertrauensvollen und fruchtbaren Zusammenarbeit der BRD mit der internationalen Staatengemeinschaft einschließlich dem NATO-Verbündeten und EU-Partner Griechenland ihre Berechtigung verloren.

Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes legt sich bezüglich der Verjährung und Verwirkung nicht fest und verweist nur auf die Gesichtspunkte der Fairness, Billigkeit (aequitas) und Treu & Glauben (bona fide), denen die Rechtsinstitute Verjährung und Verwirkung vor allem im Völkerrecht unterliegen. Eine konkrete Bezugnahme auf den „Zwei-plus-Vier-Vertrag und die Charta von Paris wird leider nicht vorgenommen.

Abschließend erläutert die Ausarbeitung die – weitgehend nicht bestehenden – Möglichkeiten einer gerichtlichen Durchsetzung der griechischen Rückzahlungsforderung. So wäre der Internationale Gerichtshof in Den Haag für ein Verfahren nicht zuständig, da sich Deutschland dessen Gerichtsbarkeit nur für Streitigkeiten unterworfen hat, die nach der 2008 erfolgten Unterwerfungserklärung (nach der Fakultativklausel Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut) entstehen. Vor ausländischen nationalen Gerichten, etwa griechischen, könnte sich Deutschland auf seine Staatenimmunität beziehen. Lediglich ein Verfahren vor einem deutschen Zivilgericht würde nicht schon an der Zulässigkeitschwelle scheitern.

Schlussfolgerung und Ausblick

Die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes zeigt, dass viele rechtliche und tatsächliche Unklarheiten bestehen. Aufgrund mangelnder Klarheit über die tatsächlichen Umstände kann die Ausarbeitung an den entscheidenden Stellen, insbesondere bei den Fragen der Verjährung und der Verwirkung, zu keiner eindeutigen Rechtsauffassung kommen.

Zugriff 17.06.2015).

¹⁴ BT-Drucksache 18/451 vom 06.02.2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800451.pdf> (letzter Zugriff 17.06.2015).



Die Zuführung des Streitgegenstandes zu einer gerichtlichen Entscheidung, die Klarheit schaffen würde und bindenden Charakter für Griechenland und Deutschland hätte, wird voraussichtlich an dem Widerstand Deutschlands scheitern, das die Ereignisse während des Zweiten Weltkrieges bewusst nicht der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen hat.

Letztlich wird deshalb keine juristische Entscheidung zu den Rückzahlungsforderungen Griechenlands fallen. Vielmehr werden sich Politiker mit der Problematik auseinandersetzen müssen. Dabei wird die rechtliche Bewertung nur noch als Argumentationshilfe für die Durchsetzung eines politischen Willens dienen. Langfristig wird die politische Realität die juristischen Fragen verdrängen.