

Christian Tomuschat

Die Benesch-Dekrete – ein Hindernis für die Aufnahme der Tschechischen Republik in die Europäische Union?

I. Einführung

Bis zum heutigen Tage belasten sowohl die sog. „Benesch-Dekrete“ wie auch andere Rechtsakte aus der Zeit unmittelbar nach der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit durch die Tschechoslowakei das Verhältnis der Tschechischen Republik zu ihren Nachbarstaaten Deutschland und Österreich. Bekanntlich traf nach dem Ende der Besetzung durch die Truppen des nationalsozialistischen Deutschland die Tschechoslowakei die politische Entscheidung, die angenommene Illoyalität der sudetendeutschen Volksgruppe während jener Zeit durch radikale Maßnahmen zu sanktionieren. Demgemäß wurde eine Reihe von Rechtsakten erlassen, die zu einer weitgehenden Entrechtung der unliebsamen Mitbürger führten. Der erste Schritt war eine konsequente Konfiskationspolitik, die in drei Dekreten des Präsidenten der Republik ihren Niederschlag fand:

- Dekret Nr. 5 vom 19. Mai 1945 „über die Ungültigkeit einiger vermögensrechtlicher Rechtsgeschäfte aus der Zeit der Unfreiheit und über die nationale Verwaltung der Vermögenswerte der Deutschen, der Madjaren, der Verräter und Kollaborateure sowie einiger Organisationen und Anstalten“;¹
- Dekret Nr. 12 vom 21. Juni 1945 „über die Konfiskation und beschleunigte Aufteilung des landwirtschaftlichen Vermögens der Deutschen, Madjaren wie auch der Verräter und Feinde des tschechischen und des slowakischen Volkes“;²
- Dekret Nr. 108/1945 vom 25. Oktober 1945 „über die Konfiskation des feindlichen Vermögens und die Fonds der nationalen Erneuerung“.³

Überdies wurden die Sudetendeutschen durch Entziehung der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit aus der nationalen Gemeinschaft ausgeschlossen. Das

- Dekret Nr. 33 vom 2. August 1945 „über die Regelung der tschechoslowakischen Staatsbürgerschaft der Personen deutscher und madjarischer Nationalität“⁴
- entzog allen Personen deutscher oder madjarischer (ungarischer) Volkszugehörigkeit die tschechoslowakische Staatsangehörigkeit rückwirkend auf den Tag des Erwerbs der deutschen oder ungarischen Staatsangehörigkeit.

Durch eine Ausnahmeklausel war in allen dieser Rechtsakte festgelegt, daß Menschen, die während der Zeit deutscher Herrschaft der Tschechoslowakischen Republik treu geblieben waren, von den Sanktionsmaßnahmen nicht betroffen sein sollten. Freilich wurde pauschal unterstellt, die Mitglieder beider Volksgruppen hätten die annexionistische Politik Hitlers unterstützt. Die Beweislast war damit umgekehrt. Geradezu emphatisch wird diese Schuldvermutung im Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts vom 8. März 1995 in der

¹ In deutscher Übersetzung abgedruckt in: Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hrsg.), Dokumentation der Vertreibung der Deutschen aus Ost-Mittleuropa, Bd. IV/1: Die Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus der Tschechoslowakei, 1957, S. 204.

² *Ibid.*, S. 225 (deutsche Übersetzung).

³ *Ibid.*, S. 263 (deutsche Übersetzung).

⁴ *Ibid.*, S. 240 (deutsche Übersetzung).

Sache Dreithaler⁵ verteidigt. So traf die Vergeltung mit nur wenigen Ausnahmen die ganz überwiegende Mehrheit der Angehörigen der beiden genannten nicht-tschechoslowakischen Gemeinschaften.

Mit den Konfiskationsdekreten und der gleichzeitigen Ausbürgerung war auch formell zumindest mittelbar der Grund für die Vertreibung der sudetendeutschen Bevölkerung aus ihren angestammten Siedlungsgebieten gelegt. Nach Auffassung des neu konstituierten Staates waren die Sudetendeutschen Ausländer, die kein Recht auf Anwesenheit im Staatsgebiet besaßen. Zur Rechtfertigung der Vertreibung berief man sich überdies auf die Potsdamer Vereinbarungen zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges,⁶ in denen festgelegt worden war, daß es eine Überführung („transfer“) der deutschen Bevölkerung in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn geben müsse (Teil XIII.).

Den Abschluß der Vergeltungspolitik bildete ein von der Vorläufigen Nationalversammlung am 8. Mai 1946 erlassenes Gesetz

- über die Rechtmäßigkeit von Handlungen, die mit dem Kampf um die Wiedergewinnung der Freiheit der Tschechen und Slowaken zusammenhängen⁷,
- das durch seinen § 1 in kaum verschleierter Form eine allgemeine Rechtfertigung für alle mit der Vertreibung in Zusammenhang stehenden Taten proklamierte. Wörtlich hieß es dort:

„Eine Handlung, die in der Zeit vom 30. September 1938 bis zum 28. Oktober 1945 vorgenommen wurde und deren Zweck es war, einen Beitrag zum Kampf um die Wiedergewinnung der Freiheit der Tschechen und Slowaken zu leisten, oder die eine gerechte Vergeltung für Taten der Okkupanten oder ihrer Helfershelfer zum Ziele hatte, ist auch dann nicht widerrechtlich, wenn sie sonst nach den geltenden Vorschriften strafbar gewesen wäre.“

Was immer der Wortlaut dieser Vorschrift an Deutungsmöglichkeiten erlaubt, fest steht jedenfalls, daß sie in der Praxis als generelle Sperre verstanden worden ist, die nicht nur auf zivilrechtlicher Ebene Schadensersatzansprüche der von Eingriffen in Leib, Leben oder Eigentum Betroffenen ausschließt, sondern auch strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen zur Ahndung der in jener Zeit begangenen Gewalttaten entgegensteht. Nach den Informationen des Verf. ist nicht ein einziger Fall bekannt, in dem ein Täter wegen Gewalttaten gegen die Sudetendeutschen zur Verantwortung gezogen worden wäre.⁸ Zahlreiche Entscheidungen berufen sich ausdrücklich auf das Gesetz vom 8. Mai 1946,⁹ andere wiederum stellen offenbar auf Beweisprobleme ab. Insgesamt hat das Gesetz, wie die praktischen Ergebnisse zeigen, zumindest einen chilling effect auf die Bereitschaft der Staatsanwaltschaften gehabt, irgendwelche Verfolgungsmaßnahmen einzuleiten. Wie immer man also im einzelnen die

⁵ In deutscher Übersetzung abgedruckt in: Bayerische Verwaltungsblätter 1996, S. 14, mit Anm. W. Rzepka, S. 17.

⁶ Abgedruckt in: I. von Münch, Dokumente des geteilten Deutschland, 1968, S. 32 (42).

⁷ *Loc. cit.* (Fn. 1), S. 291 (deutsche Übersetzung).

⁸ Durch den Artikel von J. Sitler, Die verzerrte Wahrnehmung von Vertriebenen, Frankfurter Rundschau, 25.5.1996, wird diese Annahme nicht widerlegt, sondern bestätigt. J. Sitler war seinerzeit Berater des tschechischen Präsidenten V. Havel. Sitler vermag nur einen einzigen Fall anzuführen, in dem ein Täter wegen der Exekution deutscher Zivilisten verurteilt wurde. Es handelte sich um ein Mitglied der während des Zweiten Weltkrieges mit den Deutschen kollaborierenden Hlinka-Garde.

⁹ So auch Sitler, *loc. cit.*

„eigentliche“ Absicht des Gesetzgebers beurteilen mag, seine Wirkungen sind eindeutig. Irgendeine gerichtliche Auseinandersetzung mit den an der sudetendeutschen Volksgruppe verübten Gewalttaten hat es nicht gegeben.

Die Tschechische Republik hat diese Rechtsakte bis heute bestehen lassen. Im schon erwähnten Urteil Dreithaler¹⁰ wurde die Rechtsgültigkeit des Dekrets Nr. 108/45 vom 25. Oktober 1945 ausdrücklich bekräftigt. Selbst in der Deutsch-Tschechischen Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftige Entwicklung,¹¹ die am 21. Januar 1997 von dem deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem tschechischen Ministerpräsidenten Václav Klaus unterzeichnet wurde, hat die Tschechische Republik daran festgehalten, daß eine Änderung der umstrittenen Nachkriegsgesetzgebung nicht geboten sei. In der Erklärung wird zwar Bedauern über die seinerzeit begangenen „Exzesse“ zum Ausdruck gebracht und darüber hinaus bedauert (Abschnitt III),

„daß es aufgrund des Gesetzes Nr. 115 vom 8. Mai 1946 ermöglicht wurde, diese Exzesse als nicht widerrechtlich anzusehen, und daß infolge dessen diese Taten nicht bestraft wurden“,

aber nicht die Bereitschaft kundgetan, dieses Bedauern in eine Korrektur des geltenden Rechtszustandes umzusetzen. In Abschnitt IV der Erklärung heißt es, beide Seiten stimmten darin überein, daß das begangene Unrecht der Vergangenheit angehöre,

„wobei jede Seite ihrer Rechtsordnung verpflichtet bleibt und respektiert, daß die andere Seite eine andere Rechtsauffassung hat“.

Die Frage stellt sich, ob dieser Komplex der tschechoslowakischen Nachkriegsgesetzgebung geeignet ist, die Aufnahme der Tschechischen Republik in die Europäische Union zu behindern, oder ob sie im Zuge der Integration des Landes in den gemeinsamen Markt wegen der Anforderungen des Unionsrechts zugunsten der seinerzeit Betroffenen zu revidieren wäre.

II. Das materielle Gemeinschaftsrecht „technischen“ Charakters

1) Nach Art. 295 EGV (ex Art. 222) fällt die Regelung der Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten in deren Kompetenz.¹² Demzufolge sind die Mitgliedstaaten auch befugt, Eigentum, welches sich in Privathand befindet, zu verstaatlichen. Dieser Befugnis müssen auf Grund der inneren Logik des EG-Vertrages gewisse Schranken gesetzt sein. Es kann insbesondere nicht gestattet sein, über die Eigentumsordnung die Grundfreiheiten des EG-Vertrages, insbesondere Freizügigkeit, Niederlassungsrecht, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit, auszuhebeln. Aber Art. 295 EGV schreibt jedenfalls kein bestimmtes System der Eigentumsordnung vor. Er unterläßt es auch, konkrete Eigentumspositionen zuzuweisen. Weder kann also die Tschechische Republik auf Grund des Art. 295 EGV gezwungen werden, ihre Eigentumsordnung grundlegend umzugestalten, noch können

¹⁰ *Loc. cit.* (Fn. 5).

¹¹ Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1997, S. 66. Dazu D. Blumenwitz, Die deutsch-tschechische Erklärung vom 21. Januar 1997, Archiv des Völkerrechts 36 (1998), S. 19 ff.

¹² Vgl. etwa aus der Kommentarliteratur I. Brinker, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, S. 2334 Rdnr. 1-3, S. 2335 Rdnr. 6; R. Geiger, EU/EGV, 3. Aufl. 2000, S. 902; I.F. Hochbaum, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 5, 5. Aufl. 1997, S. 383-393.

Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten individuelle Restitutionsansprüche auf Art. 295 EGV stützen.

2) Neben Art. 295 EGV gilt in der Europäischen Union im übrigen das Eigentumsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz sowie auch kraft des Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dieser Eigentumsschutz hat eine zweifache Dimension. Er stellt zum einen Anforderungen an die Mitgliedstaaten, die in Art. 6 EUV auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet werden. Zum anderen wird auch der Gemeinschaftsgewalt aufgegeben, private Eigentumsrechte zu respektieren. Um diese letztere Dimension geht es im vorliegenden Zusammenhang nicht, sondern lediglich um die Frage, ob die Tschechische Republik die strukturellen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union erfüllt. Diese Frage soll an späterer Stelle erörtert werden.

3) Neben der Eigentumsordnung liegt auch die Frage der Staatsangehörigkeit als solche außerhalb des Kompetenzbereichs der Europäischen Union. Jeder Staat bestimmt grundsätzlich selbst nach eigenem Ermessen, wer sein Staatsangehöriger ist. Die Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EGV) ist abgeleiteter Natur. Nach der klaren Aussage des Art. 17 Abs. 1 EGV besitzt die Unionsbürgerschaft, „wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“. Jüngst hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bekräftigt, daß die Entscheidungen eines Landes von den anderen grundsätzlich zu respektieren sind. Das Vereinigte Königreich hatte bei seinem Eintritt in die Europäischen Gemeinschaften zwar nur durch einseitigen Akt klargestellt, wer als sein Staatsbürger in den Genuß der Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes komme, aber diese Erklärung ließ sich als Ausfluß eines insoweit bestehenden souveränen Entscheidungsrechts auffassen und durfte sogar später einer veränderten internen Rechtslage angepaßt werden.¹³ Grundsätzlich ist es also nicht Sache der Europäischen Union, darüber zu entscheiden, wer als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates anzusehen ist. An dieser Aussage mag es in Einzelpunkten Korrekturbedarf geben, etwa wenn während der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ein Staat Maßnahmen der Masseneinbürgerung trifft, die entweder mit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts unvereinbar sind oder den übrigen Mitgliedsländern unverhältnismäßige Lasten aufbürden würden; oder wenn ein Staat einem Teil seiner Bevölkerung – wiederum unter Verstoß gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts – die Staatsbürgerschaft entziehen würde. All dies kann aber nicht gelten, wenn ein Land wie die Tschechische Republik in ihrem gegebenen personalen und territorialen Bestand als neues Mitglied akzeptiert worden ist. Allenfalls aus Art. 6 EUV könnte während des Aufnahmeverfahrens der Einwand erhoben werden, daß die tschechische Gesetzgebung über die Staatsangehörigkeit nicht mit allgemeinen menschenrechtlichen Anforderungen in Einklang stehe.

4) Aus dem EG-Vertrag läßt sich lediglich entnehmen, daß nach der Aufnahme der Tschechischen Republik in die Europäische Union der Gleichheitssatz gilt, der im Anwendungsbereich des Vertrages für die Begünstigten jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet. Langfristig kann das Gleichbehandlungsgebot weder suspendiert noch aufgehoben werden, da derartige Maßnahmen die Negierung eines Kernstücks des Integrationswerks bedeuten würden. Die Tschechische Republik kann allerdings versuchen, für den freien Grundstückserwerb durch EG-Ausländer bestimmte Übergangsfristen zu erreichen, so wie auch Deutschland umgekehrt bestrebt ist, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die

¹³ EuGH, Kaur, Urteil vom 20.2.2001.

Dienstleistungsfreiheit nicht sofort mit dem Beitritt Polens und der Tschechischen Republik wirksam werden zu lassen. Sowohl nach den Vorschriften des Niederlassungsrechts wie auch nach denen über den freien Dienstleistungs- und den Kapitalverkehr muß grundsätzlich der Immobilien-Erwerb durch Unionsbürger diskriminierungsfrei zugelassen werden (vgl. Art. 44 Abs. 1 Buchst. e), 49, 56 EGV).¹⁴ Was die Arbeitnehmer-Freizügigkeit angeht, so bestimmt Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1612/68, daß „Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, ... hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer genießen“. In der Tat muß das Recht, Grundeigentum zu Wohnzwecken zu erwerben, von der Freizügigkeit umfaßt sein,¹⁵ denn sonst wäre der Begriff der Unionsbürgerschaft in ihrem Kern entwertet. Auch der Arbeitnehmer soll die Möglichkeit haben, sich im gesamten Gebiet der Europäischen Union auf Dauer niederzulassen. Verwehrt man dem Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedsland diese Möglichkeit, so stempelt man ihn zu einem Bürger zweiter Klasse ab, der im Grunde doch nur geduldeter Gast sein darf. Die Teleologie der Unionsbürgerschaft läßt also eine Schlechterstellung insoweit nicht zu. Für das Niederlassungsrecht hat im übrigen Generalanwalt Alber schon ausgesprochen, daß ein Erwerb von Grundeigentum auch zu Wohnzwecken möglich sein muß.¹⁶ Selbst für Personen, die sich nicht auf Freizügigkeit oder Niederlassungsfreiheit berufen können, weil sie entweder nicht im Erwerbsleben stehen oder aus diesem ausgeschieden sind, erkennt die Ratsrichtlinie 90/364/EWG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht¹⁷ das Recht auf Erwerb einer Wohnung an, wie sich implizit aus dem Vorbehalt für den Erwerb von Zweitwohnungen (Art. 3) ergibt.

5) Freilich läßt sich weder aus dem EG-Vertrag noch aus sonstigen Instrumenten des Gemeinschaftsrechts ein Anspruch auf Erwerb bestimmter Eigentumsgüter ableiten, insbesondere kein Restitutionsanspruch. Die Aufnahme der Tschechischen Republik in die Europäische Union weitet die marktwirtschaftliche Ordnung der Union territorial in die Tschechische Republik hinein aus, und die Tschechische Republik erwirbt als Gegenleistung gleiche Rechte für ihre Staatsbürger in allen übrigen Mitgliedsländern der Union. Die besonderen Rechtsbeziehungen, die wegen der Vorgänge aus der Kriegs- und Nachkriegszeit noch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik bestehen mögen, liegen außerhalb der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft mit ihren Regelungsbereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit.

III. Verfahrensrecht

Auch verfahrensrechtlich bestehen für die Sudetendeutschen wenig Chancen, über Verfahren vor dem EuGH das ihnen entzogene Vermögen wieder zu erlangen.

1) Die Zuständigkeit des EuGH bzw. des Gerichts erster Instanz besteht einmal für Klagen, die mit dem Ziel erhoben werden, die Nichtigerklärung von Rechtsakten der

¹⁴ Vgl. EuGH, Kommission/Griechenland, 30.5.1989, Slg. 1989, 1473; ähnlich zuvor schon EuGH, Kommission/Italien, 14.1.1988, Slg. 1988, 48, Rdnr. 16, 20.

¹⁵ So auch der EuGH in der Rechtssache Kommission/Griechenland.

¹⁶ Schlußanträge vom 14. 10.1999 in der Sache Baars, Nr. 28. Das Urteil des EuGH vom 13.4.2000 ist auf diesen Gesichtspunkt nicht eingegangen.

¹⁷ ABI.EG 1990, L. 180/26.

Gemeinschaftsorgane zu erreichen (Art. 230 ex Art. 173 EGV). Solche Klagen können nach Art. 230 Abs. 4 EGV auch von natürlichen Personen erhoben werden. Freilich ist nicht ersichtlich, daß dieser Klageweg jemals beschritten werden könnte, da die Gemeinschaftsorgane sich weder um Fragen der Restitution konfiszierten Eigentums noch gar um Staatsangehörigkeitsfragen in bezug auf einen Mitgliedstaat zu kümmern haben.

2) Ausgeschlossen erscheint aus den gleichen Gründen die Erhebung einer Untätigkeitsklage nach Art. 232 (ex Art. 175) EGV. Niemand hat einen Anspruch darauf, daß eines der Gemeinschaftsorgane an ihn persönlich einen verbindlichen Rechtsakt richtet. Es liegt nicht im Aufgabenkreis der Kommission oder des Rates, allgemein die Beachtung des Völkerrechts im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Selbst wenn also nach allgemeinem Völkerrecht bestimmte Wiedergutmachungspflichten des Tschechischen Staates bestehen sollten, wäre es nicht Aufgabe der Gemeinschaftsorgane, auf die Erfüllung dieser Pflichten hinzuwirken.

3) Rechtsstreitigkeiten können auch auf dem Wege über ein Vorlageersuchen eines nationalen Gerichts vor den EuGH gelangen (Art. 234 ex Art. 177 EGV). Es könnte versucht werden, auf diesem Wege der Vorabentscheidung ein für die Durchsetzung der Ansprüche der Vertriebenen günstiges Urteil zu erreichen. Aber auch insoweit handelt es sich um bloße Spekulationen ohne jeden realistischen Hintergrund.

In Deutschland würde jeder gegen die Tschechische Republik wegen der Benesch-Dekrete und ihrer Nachwirkungen von seiten Privater erhobene Klage der Grundsatz der Staatenimmunität entgegenstehen. Zwar gewährt das moderne Völkerrecht keine absolute Immunität mehr, sondern trifft eine Unterscheidung zwischen sog. *acta iure imperii*, d.h. Hoheitsakten, und *acta iure gestionis*, d.h. fiskalischen Akten, wo eine staatliche Instanz nicht in Ausübung der ihr eingeräumten spezifischen Hoheitsrechte gehandelt hat. Aber es liegt auf der Hand, daß die Tschechoslowakei in den Jahren 1945 und 1946 sehr wohl - und sogar sehr nachdrücklich - von ihrer souveränen Staatsmacht Gebrauch gemacht hat. Jede vor deutschen Gerichten erhobene Klage müßte also schon im Ansatz scheitern. Das Terrain, wo über die Anwendbarkeit des Art. 234 EGV nachgedacht werden müßte, würde also gar nicht erreicht.

Auf der anderen Seite müßte es an sich einem jeden, der durch Konfiskation seines Eigentums geschädigt worden ist, freistehen, vor tschechischen (oder slowakischen) Gerichten Klage auf Rückgabe zu stellen. Aber solche Klagen, auf die je nach dem Gerichtsstand tschechisches oder slowakisches Recht anzuwenden wäre, hätten keinerlei Erfolgsaussicht, da ja nach dem Recht der ehemaligen Tschechoslowakei das Eigentum vor mehr als einem halben Jahrhundert wirksam entzogen worden ist. Nur wenn irgendwelche gemeinschaftsrechtlichen Normen zu finden wären, die sich mit dem ihnen zustehenden Vorrang gegenüber abweichendem nationalen Recht durchsetzen würden, könnte eine Vorlage an den EuGH zur Interpretation dieser Normen in Betracht kommen. Wie aber schon hervorgehoben wurde, ist es ein müßiges Unterfangen, außerhalb der generellen Verpflichtungsklausel des Art. 6 EUV irgendwelche Regeln des Gemeinschaftsrechts aufspüren zu wollen, die gegen die Benesch-Dekrete ins Feld geführt werden könnten.

IV. Die Strukturklausel des Art. 6 EUV

Letzten Endes spitzt sich alles auf die Frage zu, ob die Aufrechterhaltung der tschechoslowakischen Nachkriegsgesetzgebung, in der sich die Weigerung kundtut,

Wiedergutmachung für die Vertreibung der Sudetendeutschen zu leisten, mit Art. 6 EUV im Einklang steht. Nach Art. 49 EUV muß jeder Staat, der Mitglied der Union werden will, die in Art. 6 Abs. 1 niedergelegten Grundsätze achten. Soweit also in dieser Hinsicht Mängel bestehen sollten, handelt es sich um ein zwingendes Beitritts Hindernis. Weist einer der jetzigen Mitgliedstaaten auf derartige Mängel hin, so hat man es nicht nur mit einem politischen Bedenken zu tun, das vorgebracht, aber auch wieder zurückgezogen werden kann, sondern mit einem Einwand, der nach Abhilfe verlangt. Ohne sich irgendwelchen Vorwürfen aussetzen zu müssen, könnte also die Bundesrepublik Deutschland sich weigern, im Rat ihre Zustimmung zur Aufnahme der Tschechischen Republik zu erteilen. Es ist Sache aller Mitgliedstaaten, darauf zu achten, daß Art. 6 EUV von jedem Beitrittskandidat in vollem Umfang erfüllt wird.

Offen muß man auf der anderen Seite auch eingestehen, daß die Beurteilung des schwierigen Komplexes der Vergangenheit keine reine mathematische Rechenaufgabe ist. Auch wenn der Versuch gemacht wird, den Stand des Völkerrechts so objektiv wie möglich darzustellen, schleichen sich doch unvermeidlich politische Wertungen ein, wie sich dies erst jüngst wieder am Beispiel des gegen Österreich verhängten Boykotts gezeigt hat.¹⁸ Es kann daher nicht verwundern, daß je nach dem Standpunkt des Betrachters die Konformität der tschechischen Rechtsordnung mit dem Gemeinschaftsrecht unterschiedlich beurteilt wird. Das heißt allerdings nicht, daß wir von vornherein jeden Versuch einer Würdigung als vergeblich oder sogar sinnlos ansehen würden. Die Europäische Kommission hat es allerdings vorgezogen, in ihren Berichten über den Stand der Beitrittsbemühungen der Tschechischen Republik das heikle Thema der Vertreibung der Sudetendeutschen mit all ihren Begleitumständen und Folgen mit Stillschweigen zu übergehen.¹⁹ Man darf ernsthaft bezweifeln, ob diese Politik des Ignorierens angesichts der Bedeutung der Frage die richtige Strategie ist.

1) Zu beginnen ist mit der Feststellung, daß Art. 6 EUV als Verhaltensmaßstab für das gegenwärtige Verhalten der Mitgliedstaaten der Union und auch der Beitrittskandidaten konzipiert ist. Die Vorschrift dient nicht einer Rückbetrachtung, die bei den meisten der europäischen Länder dunkle Flecken der historischen Vergangenheit enthüllen würde. Jeder weiß insbesondere, daß Deutschland immer noch an der Bürde der nationalsozialistischen Zeit zu tragen hat, obwohl mittlerweile über ein halbes Jahrhundert vergangen ist. Aber auch andere Länder müssen sich bei ehrlicher Selbstvergewisserung eingestehen, daß ihr Gang durch die Geschichte keineswegs zu jeder Zeit den Anforderungen entsprochen hat, die heute unter den Gesichtspunkten von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten an ein staatliches Gemeinwesen gestellt werden. Durch die Europäische Union sollen die in ihr zusammengeschlossenen Staaten, allen Widrigkeiten und Verbrechen der Vergangenheit zum Trotz, auf einen neuen Weg des friedlichen Ausgleichs im Einklang mit den heutigen Idealen einer gerechten Lebensordnung geführt werden.

Trotz dieser Prämisse ist die Vergangenheit nicht unerheblich. Denn jede Verletzung allgemein anerkannter internationaler Normen wirft automatisch die Frage nach der gebotenen

¹⁸ Dazu W. Hummer/W. Obwexer, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU, EuZW 2000, S. 485 ff.; P. Pernthaler/P. Hilpold, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, Integration 23 (2000), Heft 2, S. 105 ff.

¹⁹ S. zuletzt den Bericht vom 8.11.2000, 2000 Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession, http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/cz_en.pdf. Ganz ähnlich die in den früheren Berichten verfolgte Strategie, wo lediglich die Behandlung der Sinti und Roma als ein des Nachdenkens würdiges Problem erwähnt wird.

Wiedergutmachung und den zu verhängenden Sanktionen auf.²⁰ Deutschland wurde zunächst durch den Nürnberger Prozeß und seine Folgen gezwungen, sich seiner Vergangenheit zu stellen, und hat dies später im demokratischen Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland aus freien Stücken getan – die Tschechische und die Slowakische Republik müssen dies ebenfalls tun. Dabei handelt es sich nicht allein um eine politische Frage. Das moderne Völkerrecht hat vielmehr Maßstäbe entwickelt, die für alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft verbindlich sind. Gleichgültig ist es dabei, ob man diese Maßstäbe tatbestandlich als Ausfluß der Verpflichtung auf die Menschenrechte oder als notwendiges Element der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Art. 6 EUV betrachtet.²¹

2) Zweckmäßigerweise ist der Blick zunächst auf die **Eigentumslage** zu richten. In einem schon einige Jahre zurückliegenden Gutachten²² hat der Verfasser dieser Zeilen sich darum bemüht, den Nachweis zu führen, daß die tschechoslowakischen Konfiskationsmaßnahmen gegen geltende Regeln des Völkerrechts verstießen und auch seinerzeit nicht zu rechtfertigen waren. Andererseits lautete eine der Schlußfolgerungen des Gutachtens, daß den deutschen Forderungen wegen der massiven Untaten des Dritten Reiches auf jeden Fall Gegenansprüche der tschechischen Seite gegenüberstünden, so daß eine politische Abwägung, die unter die Vergangenheit einen Schlußstrich ziehen wolle, weder politisch noch rechtlich kritisiert werden könne. Wenn aber der unmittelbar Geschädigte sich aus gewichtigen und ernsthaften Gründen dazu entschließt, seine Ansprüche nicht zu verfolgen, wie dies in der Deutsch-Tschechischen Erklärung vom 21. Januar 1997²³ offiziell verlautbart worden ist, so besteht für die Europäische Union kein Anlaß, nun ihrerseits eine Verletzung des in Art. 6 EUV festgeschriebenen menschenrechtlichen Mindeststandards anzunehmen.

Eine von dem verstorbenen österreichischen Völkerrechtler Felix Ermacora verfochtene und jüngst wieder von einem Schüler meines Kollegen Dieter Blumenwitz²⁴ aufgenommene These lautet, daß die Konfiskationen nicht isoliert betrachtet werden dürften, da sie Teil des politischen Gesamtplans „Vertreibung“ gewesen seien. Berücksichtige man diesen Kontext, so müsse man zu der Schlußfolgerung kommen, daß auch die Konfiskationen zu einem tatbestandlichen Bild des Völkermordes gehörten. Daraus wird nun die weitere Folgerung abgeleitet, daß angesichts der Schwere der Tat, die im heutigen Völkerrecht als „international crime“ qualifiziert werde, die Eigentumsentziehungen selbst im Hoheitsgebiet des früheren tschechoslowakischen Staates nicht wirksam geworden seien. Kein Staat sei befugt, die tatsächlichen Folgen einer

²⁰ Dazu grundsätzlich G. Meintjes/J.E. Méndez, *Reconciling Amnesties with Universal Jurisdiction*, *International Law Forum* 2 (2000), S. 76 ff.; C. Tomuschat, *Human Rights and National Truth Commissions*, in: P. Baehr *et al.*, (Hrsg.), *Innovation and Inspiration: Fifty Years of the Universal Declaration of Human Rights*, 1999, S. 151 ff.

²¹ Bisher gründlichster Versuch der Aufhellung dieser beiden Zentralbegriffe des Art. 6 EUV durch F. Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin 2000, *passim*, insbes. S. 92 ff.

²² Die Vertreibung der Sudetendeutschen. Zur Frage des Bestehens von Rechtsansprüchen nach Völkerrecht und deutschem Recht, *ZaöRV* 56 (1996), S. 1 ff.

²³ Oben Fn. 17.

²⁴ M. Allstadt, *Die offene Völkerrechtslage im deutsch-tschechischen Verhältnis und ihre Bedeutung für die Osterweiterung der Europäischen Union*, Frankfurt/M. 2000, S. 53.

Völkermordaktion anzuerkennen, im Gegenteil bestehe eine Verpflichtung aller Staaten, alles zu tun, damit der rechtmäßige Zustand wiederhergestellt werde.²⁵

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Es spricht in der Tat vieles dafür, daß im Zuge der Vertreibung der Sudetendeutschen von einzelnen Tätern Akte des Völkermordes begangen worden sind. Aber wenig läßt sich dafür anführen, daß der damalige tschechoslowakische Staat institutionell die Absicht verfolgt hätte, zu Lasten der Sudetendeutschen einen Völkermord zu begehen, so wie in den Jahren zuvor das nationalsozialistische Deutschland einen Völkermord an den Juden verübt hatte.²⁶ Wie dem aber auch sei, es darf hinsichtlich der Eigentumsproblematik nicht übersehen werden, daß es sich eben um Eigentumspositionen handelt und daß insoweit im deutsch-tschechischen Verhältnis nach wie vor ein gewisser Dissens besteht. Geeinigt hat man sich lediglich darauf, die Vergangenheit insoweit ruhen zu lassen, während in der Frage, welche Ansprüche denn bei einer gegenseitigen Abrechnung auf den Tisch gelegt werden könnten, wenig Einigkeit herrscht.

Gerade in der Frage der Kriegsfolgenbereinigung weist die völkerrechtliche Praxis eine große Spannweite möglicher Lösungen auf. Die Radikallösung, daß ein Aggressor für alle von ihm verursachten Schadensfolgen aufzukommen hat, entspricht keineswegs einer einhelligen völkerrechtlichen Praxis. Hinsichtlich der Verbündeten Deutschlands im Zweiten Weltkriege haben die Siegermächte sich in den Friedensverträgen durchweg mit Pauschalleistungen zufrieden gegeben, die keineswegs das ganze Ausmaß der Schäden abdeckten.²⁷ Jüngst hat zwar der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestimmt, daß der Irak für sämtliche durch den Überfall auf Kuwait entstandene Schäden aufzukommen habe,²⁸ doch schon heute steht fest, daß diese Entscheidung zu einem Fehlschlag geführt hat. Umfassende Haftung würde im übrigen zunächst bedeuten, daß Deutschland die Gesamthaftung für alle Verluste an Menschen und Sachgütern infolge des Zweiten Weltkrieges zu übernehmen gehabt hätte. Dem hätte die Haftung der Tschechoslowakei als Rechnungsposten gegenübergestanden. Die Nachkriegsgeschichte hat gezeigt, daß angesichts des ungeheuren Ausmaßes der Schäden des Zweiten Weltkrieges pragmatische Lösungen gewählt werden mußten. Anstatt mit Grundsatzbeschlüssen über die Wiedergutmachung wie im Versailler Vertrag (Art. 231, 232) zu arbeiten, haben Deutschland und seine Kriegsgegner Stück um Stück ein Programm der Wiedergutmachung konzipiert, das auch auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft Bedacht nahm. Mit der schneidigen Devise, daß bei sog. „internationalen Verbrechen“ die Haftungsmaßstäbe schärfer anzusetzen seien und möglicherweise sogar Strafschadensersatz in mehrfacher Höhe des tatsächlich entstandenen Schadens zu zahlen sei, wäre wenig

²⁵ Eine Verpflichtung zur Nichtanerkennung der Folgen von „international crimes“ war enthalten in den von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) im Jahre 1996 in erster Lesung angenommenen Draft articles on State responsibility, Yearbook of the ILC 1996, Vol. II, Part Two, S. 58, Art. 53 Buchst. a). Nach der Textfassung, welche der Redaktionsausschuß im Jahre 2000 im Zuge der zweiten Lesung angenommen hat, wird diese Vorschrift erhalten bleiben, s. UN-Dok. A/CN.4/L.600, 11.8.2000, Art. 42 Abs. 2 Buchst. a).

²⁶ Zum „institutionellen“ Völkermord s. das Verfahren Bosnia-Herzegovina v. Yugoslavia: Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Reports 1993, S. 3 (22); Preliminary Objections, Judgment of 11 July 1996, ICJ Reports 1996, S. 595 (616 f.).

²⁷ Vgl. etwa E. von Puttkamer, Peace Treaties of 1947, in: Encyclopedia of Public International Law, Vol. III, 1997, S. 953 (957).

²⁸ So der UN-Sicherheitsrat zur Verantwortlichkeit Iraks wegen des Überfalls auf Kuwait, Resolution 687, 3.4.1991, op. § 16.

gewonnen gewesen. Mit anderen Worten, es gibt für die Bereinigung der vermögensrechtlichen Kriegsfolgen im deutsch-tschechischen Verhältnis keinen nach Völkerrecht verbindlichen Maßstab, der dann auch als Bestandteil der Generalklausel des Art. 6 EUV zu betrachten wäre.

Es entspricht der Logik der soeben entwickelten Gedanken, daß das Europäische Parlament in seinem Beschluß vom 15. April 1999 „über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt“ die tschechische Regierung aufgefordert hat (Nr. 7),

„fortbestehende Gesetze und Dekrete aus den Jahren 1945 und 1946 aufzuheben, soweit sie sich auf die Vertreibung von einzelnen Volksgruppen in der ehemaligen Tschechoslowakei beziehen.“²⁹

Ganz deutlich hat hier das Europäische Parlament eine Differenzierung vorgenommen. Es wird nicht generell die Aufhebung der Beneš-Dekrete verlangt, sondern nur insoweit, als sie sich auf „die Vertreibung“ beziehen. Offenbar ganz bewußt hat man nicht das Verlangen stellen wollen, daß sämtliche der streitigen Gesetze und Verordnungen aufzuheben seien.

Eine weitere Bestätigung – freilich nur indirekter Art – kann man in der Rechtsprechung der für die Überwachung der internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte eingesetzten Kontrollorgane sehen. Sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EMRGH) wie auch der Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt bürgerliche und politische Rechte (MRA) stehen auf dem Standpunkt, daß die Konfiskationen der Jahre 1945 und 1946 abgeschlossene Vorgänge seien, die von ihnen *ratione temporis* nicht zu beurteilen seien. Es trifft zu, daß zu der fraglichen Zeit weder die Europäische Menschenrechtskonvention noch der Internationale Pakt in Geltung standen. Wenn aber tatsächlich die von Ermacora und Allstadt verfochtene These richtig wäre, dann stünden den Alteigentümern auch heute noch Ansprüche auf Rückgabe ihres Vermögens zu, die, falls keine Verjährung eingetreten ist, bis in die Gegenwart hinein ihre Gültigkeit behalten hätten und demgemäß entweder unter dem Aspekt des Eigentumsschutzes oder demjenigen des Schutzes vor Diskriminierung in den sachlichen Geltungsbereich der beiden Verträge fallen würden. Diese Schlußfolgerung ist aber weder vom EMRGH noch vom MRA gezogen worden.

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat jüngst in der Rechtssache *Malhous v. Tschechische Republik*³⁰ im Hinblick auf einen Fall, der eine entschädigungslose Eigentumsentziehung nach dem Gesetz über die neue Bodenreform von 1948 betraf, festgestellt, daß die Entziehung von Eigentum oder eines anderen Sachenrechts einen „instantaneous act“ darstelle, der – anders etwa als eine rechtswidrige Inhaftierung - keine dauernde Rechtsverletzung nach sich ziehe. Im übrigen hat er ausgeführt, daß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Konvention mit seiner Gewährleistung von „possessions“, wie es im englischen Wortlaut heißt (französisch: *propriété*; deutsch: Eigentum), zwei Arten von

²⁹ Ein technischer Fehler dieser Passage liegt in der Bezeichnung des Adressaten. Adressat muß richtigerweise der Tschechische Staat sein, denn eine Regierung kann in keinem rechtsstaatlichen System parlamentarische Gesetze aufheben. Vgl. auch die Resolution vom 4.10.2000, Nr. 12, wo sich die abgeschwächte Formulierung findet, das Europäische Parlament begrüße die Bereitschaft der tschechischen Regierung, die streitigen Rechtsakte auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu überprüfen.

³⁰ Urteil über die Zulässigkeit vom 12.12.2000, Council of Europe, Information Note No. 26 on the case-law of the Court, January 2001, S. 25.

vermögensrechtlichen Positionen abdecke: einmal tatsächlich bestehende Vermögensgüter und zum anderen solche, hinsichtlich deren eine berechnigte Erwartung auf tatsächlichen Rechtsgenuß stehe. Die Hoffnung auf die Anerkennung des Überlebens eines alten Vermögensrechtes, das über lange Zeit hinweg tatsächlich nicht ausgeübt werden konnte, stelle aber keine „possession“ im Sinne des Art. 1 des Zusatzprotokolls dar. Obwohl der Fall mit dem hier zur Debatte stehenden Sachverhalt nicht völlig vergleichbar ist, weil er nicht im Zusammenhang mit einer Erscheinung massenhaften und schweren Unrechts wie der Vertreibung steht, enthält er doch viele Elemente, welche auch im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sind. Vor allem die Feststellung, daß es sich bei einer Eigentumsentziehung um einen einmaligen Akt und nicht um einen Vorgang mit gestreckter Wirkung handele, spricht gegen die These, daß noch heute, 55 Jahre nach den damaligen Vorgängen, kraft übergeordneten Völkerrechts Rechtspositionen der Sudetendeutschen erhalten geblieben seien.

Noch deutlicher spricht gegen die These von Ermacora und Allstadt die jüngere Rechtsprechung des MRA. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 enthält keine Eigentumsgarantie. Dennoch fühlt sich der MRA berechnigt, seine Prüfung von Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt auch auf Eigentumsfragen jedenfalls insoweit zu erstrecken, als in diesem Zusammenhang auch eine Verletzung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes gerügt wird. Nach – wenngleich bestrittener³¹ - Auffassung des MRA enthält Art. 26 des Paktes ein allgemeines Nichtdiskriminierungsgebot, das nicht nur akzessorisch im Verbund mit anderen Rechten des Paktes zur Anwendung kommt, sondern auch selbständig nach Beachtung verlangt.

In der Rechtssache Simunek u.a., wo der MRA seine Stellungnahme im Jahre 1995 abgab,³² ging es um die Frage, ob ein Restitutionsgesetz aus dem Jahre 1991, das die Rückgabe konfiszierten Eigentums an die Opfer kommunistischer Verfolgung von dem Besitz der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit und überdies von einem ständigen Wohnsitz im Staatsgebiet abhängig machte, eine unzulässige Diskriminierung bedeute. Der MRA gelangte zu der Schlußfolgerung, dieses doppelte Erfordernis müsse in der Tat als willkürlich angesehen werden, da es in keinem Zusammenhang mit der ursprünglichen Berechnigung stehe und überdies insofern einen inneren Widerspruch in sich berge, als der damalige tschechoslowakische Staat die Beschwerdeführer durch seine Verfolgungsmaßnahmen aus dem Lande getrieben habe.

Man hätte vielleicht erwarten können, daß der MRA bei der Beurteilung sudetendeutscher Fälle eine ähnliche Linie einschlägt. Immerhin ließe sich mit einiger Plausibilität die Behauptung aufstellen, daß die Beschränkung auf Fälle kommunistischer Verfolgung ihrerseits von Willkür gekennzeichnet sei, da eben auch die Opfer der Vertreibungsaktion von 1945/46 in die Restitutionsregelung hätten einbezogen werden müssen. Der MRA war mit einer solchen Fallkonstellation in der Sache Drobek v. Slowakei³³ befaßt. In seiner Entscheidung vom 14. Juli

³¹ Vgl. C. Tomuschat, Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 691 ff.

³² Simunek, Hastings, Tuzilova und Prochazka v. Tschechische Republik, final views, 19.7.1995, Human Rights Committee. Final Decision, UN-Dok. CCPR/C/57/1, S. 99.

³³ Report of the Human Rights Committee, Vol. II, General Assembly Official Records, 52nd Session, Supp. No. 40 (A/52/40), S. 300; mit abweichendem Votum C. Medina Quiroga und E. Klein.

1997, mit der er die erhobene Beschwerde als unzulässig abwies, führte er aus, eine Restitutionsregelung, die sich auf die Wiedergutmachung des nach dem Jahre 1948 vom kommunistischen Regime begangenen Unrechts beschränke, sei nicht allein deswegen rechtswidrig, weil sie nicht auch das angeblich von einem früheren Regime begangene Unrecht beringe. In späteren Entscheidungen ist diese Rechtsprechung konsequent fortgesetzt worden. Geradezu einen Parade-Fall bilden die beiden Entscheidungen Schlosser und Malik vom 21. Oktober 1998.³⁴ Die beiden im Jahre 1932 geborenen Beschwerdeführer waren mit ihren Familien im Jahre 1945 auf Grund des Benesch-Dekrets Nr. 33 als deutsche Volkszugehörige ausgebürgert worden; gleichzeitig wurde das gesamte Vermögen der Familien, das später im Erbgang auf sie selbst überging, entzogen. Sehr summarisch wiederholt hier der MRA seine Auffassung, die Nichtberücksichtigung einer Personengruppe bei einer Restitutionsregelung zugunsten einer anderen Gruppe führe nicht automatisch zu einem Verstoß gegen die Art. 2 Abs. 1 und 26 des Paktes. In der Entscheidung Koutny gegen Tschechische Republik vom 20. März 2000³⁵ wird schlicht festgestellt, Enteignungsmaßnahmen auf Grund des Benesch-Dekrets Nr. 108/1945 aus den Jahren 1945/1951 lägen ratione temporis außerhalb der Zuständigkeit des Ausschusses. Solche Feststellungen könnten nicht getroffen werden, wenn der Ausschuss von der Unwirksamkeit der Konfiskationen ausgegangen wäre und demzufolge die Vorenthaltung des Eigentums der Beschwerdeführer als fortdauernde Verletzungshandlung hätte ansehen müssen.

Insgesamt läßt sich damit die Schlußfolgerung ziehen, daß die Konfiskationsmaßnahmen des tschechoslowakischen Staates von berufenen Organen der internationalen Gemeinschaft nicht als Verstöße vom Schweregrad eines „international crime“ angesehen werden, die nach einer Reaktion auch von Seiten Dritter, unmittelbar nicht Betroffener verlangen. Auch das (deutsche) Bundesverfassungsgericht hat ja seinerseits die während der Zeit von 1945-1949 in der ehemaligen sowjetisch besetzten Zone vorgenommenen Enteignungen nicht in Frage gestellt.³⁶ Das heißt auf seiner Kehrseite, daß die endgültige Bereinigung des streitigen Rechtsverhältnisses in der Verantwortung der beiden bzw. der drei beteiligten Staaten liegt, der Bundesrepublik Deutschland auf der einen Seite, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik auf der anderen Seite. Die These, daß eine Entschädigungsregelung für die Sudetendeutschen zwingende Voraussetzung für die Aufnahme der beiden Länder in die Europäische Union sei (Art. 6, 49 EUV), läßt sich folglich nicht halten.

3) Größere Schwierigkeiten bereitet die Frage der **kollektiven Zwangsausbürgerung** durch das Dekret Nr. 33 vom 2. August 1945, welches den Grund für die teilweise schon vollzogene, in der Folgezeit dann aber weitergeführte und zu einem konsequenten Abschluß gebrachte Vertreibung bildete. Aufhebung des Dekrets Nr. 33 würde also bedeuten, daß die Betroffenen mit einer früheren territorialen Zugehörigkeit zum Gebiet der heutigen Tschechischen Republik die tschechische Staatsangehörigkeit erlangen würden. Damit würden sie gleichzeitig ein unbeschränktes Recht der Einreise in die Tschechische Republik als ihr Heimatland erwerben.

³⁴ Jeweils mit abweichenden Voten C. Medina Quiroga und E. Klein.

³⁵ Report of the Human Rights Committee, Vol. II, General Assembly Official Records, 55th Session, Supp. No. 40 (A/55/40), S. 215.

³⁶ Urteil vom 23.4.1991, BVerfGE 84, 90 (122-128).

Wiederum muß bei der Betrachtung dieses Problemkomplexes in Erinnerung gerufen werden, daß es nach den Art. 6 und 49 EUV nicht um die Vereinbarkeit des Dekrets Nr. 33 mit menschenrechtlichen Standards im Zeitpunkt seines Erlasses geht, sondern um die Frage, ob die Tschechische Republik möglicherweise nach allgemeinem Völkerrecht heute verpflichtet ist, Wiedergutmachung in Form der Wiedereinbürgerung zu leisten. Dies würde freilich voraussetzen, daß seinerzeit die Ausbürgerung der Sudetendeutschen als völkerrechtswidrig zu betrachten war.

Um die Besonderheiten des Sachverhalts recht zu verstehen, sei kurz die Entwicklung der Staatsangehörigkeit der Sudetendeutschen in Erinnerung gerufen. Nachdem das Münchener Abkommen abgeschlossen worden war (29. September 1938),³⁷ das die Eingliederung der Sudetengebiete in das Deutsche Reich vorsah, schlossen das Deutsche Reich und die Tschechoslowakische Republik einen Vertrag über Staatsangehörigkeits- und Optionsfragen.³⁸ Auf Grund dieses Vertrages erwarben alle Personen deutscher Volkszugehörigkeit in den Abtretungsgebieten die deutsche Staatsangehörigkeit rückwirkend zum 10. Oktober 1938. Diese Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit an die Sudetendeutschen ist nie rückgängig gemacht worden.³⁹ Mit anderen Worten, wenn die Tschechoslowakei im Jahre 1945 den Entzug ihrer Staatsangehörigkeit zu Lasten dieser Personengruppe anordnete, beseitigte sie damit einen Zustand doppelter Staatsangehörigkeit. Die Betroffenen wurden also nicht in einen Zustand der Staatenlosigkeit versetzt, sondern fanden sich nunmehr ausschließlich dem Staatswesen zugeordnet, dem sie in den Jahren von 1938 von 1945 rechtlich und tatsächlich angehört hatten. Diese besondere Gestaltung des Sachverhalts mindert ganz offensichtlich die Schwere des Eingriffs, den jeder Entzug der Staatsangehörigkeit bedeutet.

Hinsichtlich der Beurteilung der Völkerrechtskonformität des Dekrets Nr. 33 aus der Perspektive des Jahres 1945 ist zunächst zu berücksichtigen, daß die Alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, wie schon hervorgehoben, im Potsdamer Abkommen die „Überführung“ der Deutschen aus der Tschechoslowakei nach Deutschland beschlossen hatten. Damit war die Entscheidung für die Lösung des Bandes zwischen der sudetendeutschen Bevölkerung und ihrem ursprünglichen Heimatstaat gefallen. Unter diesen Umständen mochte die Aberkennung der Staatsangehörigkeit als bloße Vollzugsmodalität einer endgültigen Trennung erscheinen. Dennoch kann diesem offensichtlichen Zusammenhang mit dem Potsdamer Abkommen kein entscheidendes Gewicht beigemessen werden. Denn auch die Alliierten Siegermächte waren nicht in der Lage, über das allgemeine Völkerrecht zu disponieren. Faktisch stellten sie im Jahre 1945 eine Art Weltdirektorium dar, einen Vorläufer des Sicherheitsrates, dessen Einsetzung auf der Konferenz von San Francisco gerade vereinbart worden war. Aber rechtlich mußten auch sie sich innerhalb des Rahmens bewegen, den gerade das humanitäre Recht schon relativ eng gezogen hatte. Gerade die beschlossene „Überführung“ der deutschen Bevölkerung aus den Ostgebieten, die zu millionenfachem Tod führte, ließ sich nicht mit den seinerzeit geltenden Regeln vereinbaren.⁴⁰

³⁷ RGBl. 1938 II, S. XX; auch abgedruckt bei W.G. Grewe, *Fontes Historiae Gentium*, Bd. 3/2, 1992, S. 1184.

³⁸ Vom 20.11.1938, RGBl. 1938 II, S. 896, in Kraft am 26.11.1938.

³⁹ Wegen näherer Einzelheiten vgl. Tomuschat, *loc. cit.* (Fn. 22), S. 23-27.

⁴⁰ Vgl. dazu auch A. de Zayas, *Das Recht auf die Heimat ...*, *Archiv des Völkerrechts* 35 (1997), S. 29 (35 f.).

Das Problem der Zwangsausbürgerung war auch schon vor dem Jahr 1945 bekannt, obwohl es durch die Maßnahmen der Tschechoslowakei und auch Polens seitdem erhöhte Aufmerksamkeit erfuhr. Allerdings gelang es nicht, sich insoweit auf feste Regeln zu einigen. Die Internationale Konferenz zur Kodifikation des Völkerrechts, die im März und April des Jahres 1930 in Den Haag tagte und auch ein Vertragswerk⁴¹ mit drei Ergänzungsprotokollen hervorbrachte, debattierte das Thema des Entzugs der Staatsangehörigkeit zwar, fand aber keinen gemeinsamen Nenner für die unterschiedlichen Auffassungen. Vor allem im Hinblick auf diesen Fehlschlag stellt Rainer Hofmann kategorisch fest, es habe am Ende des Zweiten Weltkrieges keine Regel bestanden, die einen Entzug der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen hätte.⁴² In die gleiche Richtung gehen die vorsichtigen Ausführungen von Jennings und Watts, die zwar anerkennen, daß das Phänomen in seiner Massenhaftigkeit ernsthafte Probleme aufwerfe, aber doch als Erscheinung der Praxis nicht ignoriert werden könne.⁴³ Eine sehr sorgfältige Erörterung der Zwangsausbürgerung findet sich auch bei Georg Dahm, der im Ergebnis meint, daß die kollektive, unpersönliche Ausbürgerung ganzer Bevölkerungsgruppen „eine mißbräuchliche Überspannung der Staatsgewalt“ darstelle.⁴⁴ Allerdings wird nicht nur im Schrifttum, sondern auch in internationalen Rechtsakten immer wieder hervorgehoben, daß die Zwangsausbürgerung dann als unzulässig zu betrachten sei, wenn sie die Betroffenen staatenlos mache. So legt das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit aus dem Jahre 1961⁴⁵ in Art. 8 Abs. 1 fest, daß kein Vertragsstaat einer Person die Staatsangehörigkeit entziehen darf, wenn diese Person dadurch staatenlos wird. Gerade dies war aber im Falle der Sudetendeutschen nicht der Fall. Andererseits heißt es in Art. 9, daß ein Vertragsstaat keiner Person oder Personengruppe aus rassistischen, ethnischen, religiösen oder politischen Gründen ihre Staatsangehörigkeit entziehen dürfe. Allerdings handelt es sich bei dem Vertrag um eine Rechtsentwicklung, die sich im Jahr 1961 vollzogen hat und daher zeitlich nicht auf das Jahr 1945 zurückwirken kann. Die in Art. 9 niedergelegte Regel wird man auch nicht einfach als Ausdruck eines ohnehin bestehenden Gewohnheitsrechts anerkennen können, da der Ratifikationsstand des Abkommens bis heute außerordentlich bescheiden ist. Bis zum 19. März 2001 – also nach 40 Jahren - waren Bindungserklärungen von lediglich 23 Staaten eingegangen, unter denen sich zwar die Bundesrepublik Deutschland befindet, nicht aber die Tschechoslowakei oder die Tschechische Republik, wohl aber seit kurzem die Slowakei.⁴⁶ Aufschlußreich ist im übrigen, daß der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein Recht auf Staatsangehörigkeit nicht kennt und insoweit die Proklamation des Art. 15 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jedermann hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit“, nicht in positives Recht umgesetzt hat.

Unausweichlich ist angesichts dieses Befundes der Schluß, daß die Völkerrechtswidrigkeit der Entziehung der Staatsangehörigkeit durch das Dekret Nr. 33 vom 2. August 1945 jedenfalls bei isolierter Betrachtung dieses Rechtsaktes nicht gezogen werden kann.

⁴¹ Convention concerning Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, 179 League of Nations Treaty Series 89.

⁴² Stichwort „Denationalization and Forced Exile“, in: Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, 1992, S. 1001, (1003).

⁴³ Oppenheim's International Law, 9. Aufl. 1992, Bd. 1, S. 879.

⁴⁴ Völkerrecht, Bd. I, 1958, S. 484.

⁴⁵ BGBl. 1977 II, S. 598.

⁴⁶ Beitritt vom 3.4.2000.

Anders verhält es sich, wenn man die Entziehung der Staatsangehörigkeit als einen untrennbaren Bestandteil der Vertreibungsaktion betrachtet. Dann hat sie teil an der Qualifizierung der Vertreibung als einer völkerrechtswidrigen Maßnahme, die an dieser Stelle nicht neu zu begründen ist.⁴⁷ Auch die Bundesregierung hält ja auch nach wie vor eindeutig an der Rechtsauffassung fest, daß die Entrechtung der sudetendeutschen Volksgruppe durch den tschechoslowakischen Staat mitsamt der anschließenden Vertreibung grundlegenden Geboten des seinerzeit geltenden völkerrechtlichen Regeln widersprochen habe.

Erneut ist aber die Frage zu stellen, was diese Aussage im Hinblick auf den gegenwärtigen Pflichtenkreis der Tschechischen Republik bedeuten kann. Geht man davon aus, daß eine vertriebene Bevölkerung ein Rückkehrrecht besitzt, wie dies etwa in ständiger Praxis von der Generalversammlung im Falle Palästinas und auch Zyperns postuliert wird, so gilt diese Regel sicher uneingeschränkt für den der Vertreibung unmittelbar folgenden Zeitraum. Durch einen Unrechtsakt kann kein neues Recht entstehen: *ex iniuria ius non oritur*. Im Falle Loizidou hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sich in seinem Urteil vom 18. Dezember 1996⁴⁸ jedenfalls implizit dahin ausgesprochen, daß ein Rückkehrrecht auch noch nach Ablauf von 22 Jahren bestehe: eine Verletzung des Art. 8 (Recht auf Wohnung) von seiten der Türkei wurde lediglich deshalb verneint, weil die Beschwerdeführerin niemals an dem Ort, wo ihr Grundeigentum in Nordzypern belegen war, gewohnt hatte. Allerdings kann ein Rückkehrrecht nach Ablauf von über einem halben Jahrhundert nicht mehr in schlichter Form ohne jede vertragliche Ummantelung ausgeübt werden. Neue Generationen von Kindern und Enkeln haben das Licht der Welt erblickt, was auf der einen Seite bei den Opfern Anlaß zu der Frage geben muß, wer überhaupt noch als berechtigt angesehen werden kann; auf der anderen Seite erwerben sich auch die Menschen, die in den Vertreibungsgebieten angesiedelt worden sind, allein durch ihre Existenz Heimatrechte, die nicht negiert werden können. Mit anderen Worten, der tatsächliche Prozeß der Rückkehr wäre ein Prozeß, der nach vielen Differenzierungen verlangen würde und nicht allein auf die schlichte Devise: Rückkehr aller Vertriebenen, gestützt werden könnte.

Es ist diese Komplexität der Suche nach richtigen Antworten in der heutigen Zeit, welche die Bundesregierung und die tschechische Regierung dazu bewogen hat, in Abschnitt IV der Gemeinsamen Erklärung vom 21. Januar 1997 die Feststellung zu treffen,

„daß sie ihre Beziehungen nicht mit aus der Vergangenheit herrührenden politischen und rechtlichen Fragen belasten werden.“

Damit hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, daß sie Schwere und Ausmaß des nach ihrer Auffassung nach wie vor bestehenden Unrechts nicht als so gravierend betrachtet, daß zu seiner Erledigung alle verfügbaren Mittel eingesetzt werden müßten. Vielmehr verfolgt sie nach der an derselben Stelle geäußerten Absicht das Ziel, im Bewußtsein der dunklen Vergangenheit die Beziehungen auf die Zukunft auszurichten. Wenn dies zutrifft, wenn also der Hauptbetroffene nicht auf Wiedergutmachung im strengen Sinne des Völkerrechts besteht, so besteht auch für die internationale Gemeinschaft im gegenwärtigen Zeitpunkt kein Grund, die

⁴⁷ Vgl. auch aus jüngerer Zeit das von W. Fiedler herausgegebene Werk „Deportation – Vertreibung – ‚Ethnische Säuberung‘“, 1999, wo insbesondere die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission und ihrer Unterkommission zu dem Themenkreis erörtert wird.

⁴⁸ International Legal Materials 36 (1997), S. 440 (456 § 66).

mangelnde Bereitschaft der Tschechoslowakei zur vorbehaltlosen Aufhebung des Dekrets Nr. 33 vom 2. August 1945 als einen Verstoß gegen verbindliche menschenrechtliche Standards anzusehen, zu deren Durchsetzung auch die internationale Gemeinschaft gehalten wäre.

Gerade durch die Aufnahme der Tschechischen Republik zeichnet sich ja im übrigen eine weitgehende Lösung der Probleme ab. Als Unionsbürger werden die Deutschen – wie auch ihrerseits die Tschechen – das Recht haben, sich im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen des EG-Vertrages jeweils im Gebiet des Nachbarstaates wie auch sonst überall im Gebiet eines der Mitgliedstaaten der Union niederzulassen. Obwohl die EG-Freizügigkeit keine volle Freizügigkeit ist, wie sie im Rahmen des Heimatstaates für jeden gilt, bleibt sie doch nur um ein Geringes unter der Schwelle einer solchen vorbehaltlosen Freizügigkeit. Damit ist den legitimen Belangen der betroffenen Personengruppe vollauf Genüge getan. Es wäre geradezu widersinnig zu argumentieren, die Tschechische Republik dürfe nicht Mitglied der Europäischen Union werden, weil sie bisher den vertriebenen Sudetendeutschen die Rückkehr verweigere, und damit das Tor zur erhofften Freizügigkeit zu versperren.

4) Schließlich ist auch noch das **Straffreiheitsgesetz** vom 8. Mai 1946 zu betrachten. In der bisherigen Diskussion um mögliche Beitritts Hindernisse ist dieses Gesetz, soweit ersichtlich, bisher nicht erwähnt worden. Und doch wirft es sehr ernsthafte Probleme auf, Probleme, die viel schwerwiegender sind als diejenigen, die insbesondere von den Konfiskationsdekreten gestellt werden. Ins Auge fällt insbesondere, daß dieses Gesetz nicht nur die Zeit vom Abschluß des Münchener Abkommens bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges, sondern mit dem genannten Endtermin vom 28. Oktober 1945 weitere sechs Monate zum rechtsfreien Raum erklärt, in dem offenbar jeder tschechoslowakische Bürger ermächtigt war, Gewalttaten zum Zwecke „gerechter Vergeltung“ zu begehen. Mit anderen Worten, das Gesetz stellte nachträglich jede Art von Privatrache von jeglicher Strafverfolgung frei. Dies ist ein Vorgang, der auch heute noch nach internationaler Aufmerksamkeit verlangt.

Es entspricht den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit in jedem geordneten Staatswesen, daß Straftaten, insbesondere Straftaten gegen Leib und Leben anderer Menschen, verfolgt und daß die Täter, wenn ihre Schuld erwiesen ist, auch bestraft werden. Andernfalls kann eine Rechtsordnung nicht existieren. Schutz von Leib und Leben gehört zu den Mindestleistungen, die ein jeder Staat erbringen muß. Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine Forderung der allgemeinen Staatslehre oder der Rechtsphilosophie, sondern um einen Satz des positiven Völkerrechts, der heute sowohl im Gewohnheitsrecht wie auch im Völkerrecht verankert ist.

Begonnen sei mit einem Hinweis auf die Rechtsprechung des EMRGH. Das Gericht verharrete über viele Jahre hinweg in einem fast sklavischen Gehorsam der Vorschrift des Art. 50 (heute: Art. 41) gegenüber, die vorsieht, daß das Gericht einer in ihren Rechten verletzten Person „eine gerechte Entschädigung“ – und eben nur dies – zubilligen kann. Interpretiert wurde dieser Begriff als Schadensersatz in Geld. Das Gericht sah sich im übrigen daran gehindert, dem Verletzterstaat Auflagen über die sonstige Art und Weise eines möglichen Schadensausgleichs zu machen. Immer wieder wurde von einzelnen Beschwerdeführern versucht, diese Schranke zu durchbrechen, doch das Gericht erwiderte stereotyp, daß es zu solch weitergehenden

Verfügungen im Urteilstenor nicht berechtigt sei.⁴⁹ Angesichts der Unzufriedenheit mit dieser Rechtsprechung, die auch unter den Richtern geherrscht haben muß, hat sich das Gericht in seiner jüngsten Rechtsprechung entschlossen, einen neuen Weg einzuschlagen. Während in der früheren Entscheidungspraxis selbst in Fällen gravierender Folterpraktiken allenfalls gesagt wurde, der Staat sei verpflichtet, eine sorgfältige Untersuchung durchzuführen, fügte man erstmals im Urteil *Assenov v. Bulgaria* die Worte hinzu:

„This investigation, as with that under Article 2, should be capable of leading to the identification and punishment of those responsible.“⁵⁰

Diese Linie, die entgegen den Verweisen des Gerichts auf ältere Entscheidungen keine Präzedenzfälle hat, ist in nachfolgenden Entscheidungen konsequent beibehalten worden.⁵¹ Obwohl lediglich das Wort „should“ gebraucht wird und obwohl die Wendung auch nicht im Tenor des Urteils steht, sondern sich allein in den Gründen findet, dürfte ihr doch die Überzeugung des Gerichts von einer dahingehenden Rechtsverpflichtung zugrunde liegen.

Eine deutliche Parallele weist die Rechtsprechung des MRA im Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte auf. Viele Jahre lang beschränkte sich der Ausschuß selbst in Fällen außerordentlich schwerwiegender staatlicher Verbrechen auf eine Standardformulierung, die darauf hinauslief, der Staat habe zugunsten des Opfers Abhilfe zu schaffen und müsse sicherstellen, daß ähnliche Verletzungen in Zukunft nicht mehr vorkämen.⁵² Ursprünglich gab es demzufolge keine Hinweise, daß ein Vertragstaat möglicherweise verpflichtet sein könnte, eine Strafverfolgung einzuleiten. Eine dahingehende Äußerung findet sich erstmals im Falle der Brüder *Dermit Barbato v. Uruguay*. In der Entscheidung vom 21. Oktober 1982 führte der MRA im Hinblick auf den während der Inhaftierung verstorbenen Bruder *Hugo Dermit Barbato* aus, Uruguay sei

„under an obligation to take effective steps ... to establish the facts of *Hugo Dermit's* death, to bring to justice any persons found to be responsible for his death and to pay appropriate compensation to his family“.⁵³

Ähnliche Aussagen finden sich dann auch in späteren Entscheidungen.⁵⁴ Mittlerweile hat sich diese Rechtsprechung konsolidiert. In zwei Fällen aus der jüngerer Vergangenheit finden sich

⁴⁹ Vgl. C. Tomuschat, *Just satisfaction under Article 50 of the European Convention on Human Rights*, in: *Protecting Human Rights: The European Perspective. Studies in Memory of Rolv Ryssdal*, Köln *et al.* 2000, S. 1409 (1429).

⁵⁰ Urteil vom 29.10.1998, Reports 1998-VII, S. 3264 (3290 § 102).

⁵¹ Urteil vom 20.5.1999, *Ogur*, Human Rights Law Journal 20 (1999), S. 213 (224 § 88); 10.10.2000, *Satik* (noch nicht veröffentlicht), § 62.

⁵² Vgl. etwa die Entscheidung im Falle *Altesor*, 29.3.1982, Human Rights Committee, Selected Decisions under the Optional Protocol (Second to sixteenth sessions), UN-dok. CCPR/C/OP/1, 1985, S. 105 (109 § 16): „The Committee, accordingly, is of the view that the State party is under an obligation to provide the victim with effective remedies, including compensation, for the violations which he has suffered and to take steps to ensure that similar violations do not occur in the future ...“.

⁵³ Selected Decision of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol 2, Seventeenth to thirty-second sessions (October 1982-April 1988), UN-Dok. CCPR/C/OP/2, 1990, S. 112 (116 § 11).

⁵⁴ *Muteba v. Zaire*, Entscheidung vom 24.7.1984, *ibid.*, S. 158 (160 § 13); *Baboeram-Adhin u.a. v. Suriname*, Entscheidung vom 4.4.1985, *ibid.*, S. 172 (176 § 16).

grundsätzliche Feststellungen über die Verpflichtungen der Staaten für den Fall, daß der MRA zu dem Ergebnis kommt, es seien schwere Verstöße gegen Leib, Leben und Freiheit der Opfer begangen worden:

„ ... the Committee ... considers that the State party has a duty to thoroughly investigate alleged violations of human rights, particularly enforced disappearances and violations of the right to life, and to criminally prosecute, try and punish those deemed responsible for such violations. This duty applies a fortiori in cases in which the perpetrators of such violations have been identified.“⁵⁵

In Konsequenz dieser Rechtsprechung fordert der MRA seit einer Reihe von Jahren die Vertragsstaaten in seinen Schlußbemerkungen zum Ende seiner Prüfung eines der regelmäßig vorzulegenden Zustandsberichte auf, Personen, die sich als Bedienstete des Staates schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, vor Gericht zu stellen und gegebenenfalls bei Nachweis ihrer Schuld zu bestrafen. So heißt es etwa in den Schlußbemerkungen zur Republik Congo vom 21./22. März 2000:

267. The Committee is gravely concerned at the information provided on summary and extrajudicial executions, disappearances and arbitrary arrests and detentions carried out in the past seven years not only by the armed forces, but also by the militias and other paramilitary groups, as well as by foreign soldiers, in violation of articles 6, 7 and 9 of the Covenant.

268. The State party should conduct all appropriate inquiries and investigations into these crimes and take the necessary measures to bring the perpetrators to justice and effectively protect the right to life and to security of person.“⁵⁶

Ähnliche Bemerkungen wurden zu einer ganzen Reihe weiterer Länder abgegeben.⁵⁷

Vertraglich ist eine Pflicht zur Verfolgung von Taten des Völkermordes insbesondere in der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 niedergelegt (Art. I). Wie der Nürnberger Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher des Dritten Reiches gezeigt hat, war Völkermord auch schon während der Zeit des Zweiten Weltkrieges strafbar. In Nürnberg wurde er allerdings im Rahmen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Anklage gebracht. Diese unterschiedliche rechtstechnische Einordnung ändert nichts daran, daß Völkermord als die gravierendste unter allen denkbaren Straftaten schon damals eine unbedingte Strafverfolgungspflicht auslöste. Völkermord setzt im übrigen nicht voraus, daß Täter staatliche Bedienstete sind (vgl. Art. IV der Konvention).

⁵⁵ *Arhuacos v. Colombia*, Entscheidung vom 29.7.1997, [1997] Report of the Human Rights Committee, Vol. II, General Assembly Official Records, 52nd Session, Supp. No. 40 (A/52/40), S. 173 (182 § 8.8); zuvor ähnlich *Nydia Bautista de Arellana v. Colombia*, Entscheidung vom 27.10.1995, [1996] Report of the Human Rights Committee, Vol.II, General Assembly Official Records, 51st Session, Supp. No. 40 (A/51/40), S. 132 (142 § 8.6).

⁵⁶ [2000] Report of the Human Rights Committee, Vol.I, General Assembly Official Records, 55th Session, Supp. No. 40 (A/55/40), S. 44.

⁵⁷ Marokko, *ibid.*, S. 25 § 95; Kamerun, *ibid.*, S. 37 § 204; Guayana, *ibid.*, S. 54 § 359; Kuwait, *ibid.*, S. 68 § 474.

Allerdings wird es im Regelfall erforderlich sein, daß hinter der Einzeltat eine Organisation oder ein System steht.⁵⁸

Weitere Belege aus der Praxis der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen könnten unschwer angeführt werden. Heute wird generell gefordert, daß schweren Menschenrechtsverletzungen auch mit den Mitteln des Strafrechts sowohl präventiv wie auch repressiv entgegengetreten wird. Da dem Staat mit seinen Organen eine Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte obliegt, können sich staatliche Bedienstete selbst dann schuldig machen, wenn sie Taten Privater, von denen sie Kenntnis haben und die sie verhindern könnten, reaktionslos geschehen lassen.

Unter den heutigen Zeitumständen müßte ein Staat wegen des Erlasses eines allgemeinen Straffreiheitsgesetzes, wie es das tschechoslowakische Gesetz vom 8. Mai 1945 darstellt, eines schweren Bruchs seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen geziehen werden. Auch angesichts schwerer innerer Unruhen, welche die innere Ordnung bis in die Tiefen erschüttert haben, ist eine generelle Strafflosstellung völlig unakzeptabel. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hat festgestellt, daß Amnestien im Hinblick auf die seiner Kompetenz unterstellten Straftaten unwirksam seien.⁵⁹ Gleiche Äußerungen haben im Hinblick auf Folterhandlungen der MRA⁶⁰ wie auch der Ausschuß gegen Folter⁶¹ getan. Ein Land der Dritten Welt wie Guatemala hat in einem nach dem Ende des Bürgerkrieges erlassenen Amnestiegesetz ausdrücklich angeordnet, daß Taten, die nach Völkerrecht strafbar seien, nicht erfaßt würden.⁶² Die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer Straffreiheits- oder Amnestieregelung kann hier nicht im einzelnen vertieft werden.⁶³ Soviel steht jedenfalls fest, daß es den Staaten keineswegs freisteht, nach ihrem Belieben selbst bei schwersten Straftaten auf eine rechtsstaatliche Ahndung zu verzichten. G.Meintjes und J.E. Méndez stellen kategorisch fest:

„There is no longer any question about the fact that dealing with the past by simply adopting a blanket amnesty is always unacceptable.“⁶⁴

⁵⁸ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Trial Chamber, Urteil vom 14.12.1999, The Prosecutor v. Goran Jelisic, § 101.

⁵⁹ Trial Chamber, Prosecutor v. Anto Furundzija, 10.12.1998, International Legal Materials 38 (1999), S. 317 (349 § 155).

⁶⁰ General Comment 20 (44), 3.4.1992, Official Records of the Human Rights Committee 1991/92, Vol.II, S. 370.

⁶¹ Concluding observations on Peru, 15.11.1999, UN-Dok. CAT/C/23/4.

⁶² Ley de Reconciliación Nacional, Decreto No. 145-96 del Congreso, Art. 8: “La extinción de la responsabilidad penal a que se refiere esta ley, no será aplicable a los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, así como aquellos delitos que sean imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal, de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala.“

⁶³ Vgl. etwa S.R. Ratner/J.S. Abrams, Accountability for Human Rights Atrocities in International Law. Beyond the Nuremberg Legacy, 2nd ed. 2001, S. 152-155; C. Tomuschat, The Duty to Prosecute International Crimes Committed by Individuals, in: Festschrift für Helmut Steinberger, 2001; K. Traisbach, Zur völkerrechtlichen Beurteilung nationaler Amnestieregelungen, Menschenrechtsmagazin 5 (2000), Heft 3, S. 155 ff. Zur Situation in Südafrika jüngst P.K. Rakate, The South African Amnesty Process: Is International Law at the Crossroads?, Zeitschrift für öffentliches Recht 56 (2001), S. 97-112.

⁶⁴ *Loc. cit.* (Fn. 20), S. 84.

Wiederum muß allerdings die Prämisse der hier angestellten Untersuchung in Erinnerung gebracht werden, daß nicht zur Debatte steht, ob die Tschechoslowakei im Jahre 1946 Verpflichtungen verletzt hat, die ihr seinerzeit nach geltendem Völkerrecht oblagen. Nach wie vor ist lediglich zu beurteilen, ob das Gesetz vom 8. Mai 1946 aus heutiger Sicht als mit den in Art. 6 EUV vorgeschriebenen Mindeststandard von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist. Diese Frage muß mit einem klaren Nein beantwortet werden.

Anders als insbesondere die Konfiskationsdekrete hat das Gesetz vom 8. Mai 1946 eine Rechtswirkung, die bis zum heutigen Tage andauert. Es schützt auch Täter, die seinerzeit möglicherweise Handlungen des Völkermordes oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, vor jeder strafrechtlichen Verfolgung. Keineswegs soll hier die These von Ermacora und Allstadt wiederholt werden – sie wurde ja schon zurückgewiesen –, daß dem tschechoslowakischen Staat mit der Vertreibung der Sudetendeutschen eine bewußte und gezielte Aktion des Völkermordes unternommen habe. Aber es ist nicht auszuschließen, ja es sprechen viele Indizien dafür, daß seinerzeit über schwere Verbrechen des allgemeinen Strafrechts hinausgehend sogar einzelne Völkermordhandlungen oder sonstige Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden, hinsichtlich deren auch schon im Jahre 1945 eine Pflicht zur Strafverfolgung bestand, wie der Nürnberger Prozeß und später die Völkermordkonvention vom 9. Dezember 1948 gezeigt haben. Völkermord ist ja überhaupt in erster Linie eine individuelle Straftat, deren Ausweitung auf Staaten als völkerrechtliches Delikt einige Mühe bereitet. Die Dokumentation der Vertreibung der deutschen Bevölkerung aus der Tschechoslowakei enthält erschütternde Berichte über die willkürliche Gewalt, denen die deutsche Bevölkerung in den Wirren des Kriegsendes und der Nachkriegszeit zunächst ausgesetzt war. Hier kategorisch im Hinblick auf alle nur denkbaren Verbrechen zu erklären, es finde keine Strafverfolgung statt, und die Täter bis zum heutigen Tage vor jeder strafrechtlichen Sanktion zu schützen, stellte zunächst eine Verneinung des menschlichen Existenzrechts der volksdeutschen und der madjarischen Bevölkerungsgruppe dar und dokumentierte in der Folgezeit die offizielle Auffassung, daß Leib und Leben der einzelnen Mitglieder dieser Volksgruppen keine schützenswerten Rechtsgüter seien. Solche Radikalität der Absage an die Schutzfunktion, die dem Staat von Rechts wegen obliegt, läßt sich mit den Maßstäben einer Gemeinschaft von nations civilisées nicht in Einklang bringen.

Von tschechischer Seite ist behauptet worden, daß seinerzeit die Tschechoslowakei nicht anders gehandelt habe als insbesondere Italien, Frankreich und Österreich.⁶⁵ Genauere Betrachtung lehrt, daß von einer solchen Parallelität nicht die Rede sein kann. In Italien wurde eine Straffreiheitsregelung zunächst durch Dekret vom 5. April 1944⁶⁶ erlassen, die eine Amnestie für alle Verbrechen vorsah, die mit dem Ziel begangen worden waren, das Vaterland von der deutschen Besetzung zu befreien oder dem italienischen Volk die vom faschistischen Regime unterdrückten Freiheiten wieder zu verschaffen.⁶⁷ Die Rechtsprechung hat dazu strenge Kriterien entwickelt, daß tatsächlich die in Frage stehende Handlung dem Kampf gegen

⁶⁵ Vgl. Sittler, *loc. cit.* (Fn. 8).

⁶⁶ Gazzetta Ufficiale, serie speciale, 5.4.1944, Nr. 17, auch abgedruckt bei: A. Brizioli, *Il Codice degli Atti di Clemenza*, Piacenza 1982, S. 85.

⁶⁷ Art. 1: „E concessa amnistia per tutti i reati, quando il fine che li ha determinati sia stato quello di liberare la Patria dall'occupazione tedesca, ovvero quello di ridare al popolo italiano le libertà soppresse e conculcate dal regime fascista.“

die deutsche Besetzung oder die Aufrechterhaltung des Faschismus gedient haben müsse.⁶⁸ Auch das französische Gesetz 53-681 vom 6. August 1953 hat eine ganz ähnliche Struktur. Es wird zwar zugunsten der Mitglieder Résistance eine weitreichende und Taten bis zum 1. Januar 1946 umspannende Amnestie erklärt, aber Voraussetzung hierfür war, daß die Handlung der Befreiung des französischen Gebiets oder der endgültigen Befreiung Frankreichs diene.⁶⁹ Auch das österreichische Gesetz vom 21. Dezember 1945⁷⁰ folgt diesen Vorbildern. Im späteren Gesetz vom 6. März 1946 über die Gewährung einer „Befreiungsamnestie“⁷¹ wird im übrigen ausdrücklich bestimmt, daß ein Strafverfahren nur dann nicht einzuleiten sei, „wenn die Tat mit einer zehn Jahre nicht übersteigenden Freiheitsstrafe bedroht ist“. In keinem Falle wird in diesen Gesetzen die Privatrache freigegeben oder begünstigt und gleichzeitig damit eine ganze Volksgruppe aus der Rechtsgemeinschaft ausgegrenzt, wie dies in der damaligen Tschechoslowakei auf Grund des Tatbestandsmerkmals der „gerechten Vergeltung“ in der Zeit nach dem Ende der Kampfhandlungen bis zum 28. Oktober 1945 der Fall war.

Es verhält sich auch keineswegs so, daß abgesehen von der symbolischen Bedeutung einer Aufhebung des Gesetzes vom 8. Mai 1946 dieses heute keine konkreten rechtlichen Auswirkungen mehr hätte. So wie in Deutschland bis in die Gegenwart hinein nationalsozialistische Gewalttäter verfolgt worden sind, könnten durchaus noch zumindest Ermittlungsverfahren gegen die Hauptverantwortlichen jener „Exzesse“ eingeleitet werden, von denen Abschnitt III der Deutsch-Tschechischen Erklärung vom 21. Januar 1997 spricht. Niemand aus diesem möglichen Täterkreis könnte sich darauf berufen, daß er damit im Widerspruch zu Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention einer rückwirkenden Bestrafung unterworfen würde. Das Urteil des EMRGH in der Sache Streletz, Kessler und Krenz vom 22. März 2001 hat klargestellt, daß Art. 7 der Konvention nicht vor einer Strafbarkeit schützt, die im Widerspruch zu allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts angeordnet worden ist.⁷² Wenn auch heute nicht mehr mit zahlreichen Strafverfahren gerechnet werden könnte, so wäre doch die Aufhebung des Gesetzes vom 8. Mai 1946 darüber hinaus ein symbolisches Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit, das gleichzeitig das Versprechen dokumentieren würde, daß ähnliche Verirrungen für alle Zukunft ausgeschlossen seien.⁷³

⁶⁸ Vgl. vor allem die bei Brizioli, *op. cit.* (Fn. 66), S. 85 f., wiedergegebenen Urteile des Kassationshofs vom 27.4.1950 und 14.1.1954.

⁶⁹ Art. 20: „Son réputés légitimes et, en tant que de besoin, amnésiés, tous les faits postérieurs au 10 juin 1940 et antérieurs au 1er janvier 1946, lorsqu’il sera établi soit qu’au moment de ces faits leur auteur appartenait à une organisation de résistance, soit qu’au cours de la procédure ou des débats et antérieurement à la condamnation, il a été invoqué que ces faits on été accomplis à l’occasion d’une action tendant à servir la cause de la libération du territoire ou à contribuer à la libération définitive de la France. »

Sont exclus du bénéfice de ces dispositions, tous actes dont le ministère public apportera la preuve que leur véritable mobile était complètement étranger à l’intérêt de la Résistance.“

Für Mitglieder der Résistance galt nach dieser Regelung eine Beweisvermutung rechtmäßigen Handelns.

⁷⁰ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 19.1.1946, 4. Stück, S. 9.

⁷¹ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 24.5.1946, 24. Stück, S. 91.

⁷² Vgl. insbesondere §§ 81-105.

⁷³ Nachdem in Frankreich jüngst durch die Enthüllungen eines hohen Militärangehörigen Folterhandlungen einer Sondereinheit der französischen Armee während des Algerien-Krieges bekannt geworden sind, hat der französische Staatspräsident Chirac am 4. Mai 2001 folgende Erklärung abgegeben: „Horrorifié par les déclarations du général Aussresses, le président de la République condamne une nouvelle fois les atrocités, les actes de torture, les exécutions sommaires et les assassinats qui on pu être commis pendant la guerre d’Algérie. Rien ne saurait les justifier.“, *Le Monde*,

Südafrika hat im übrigen gezeigt, daß auch andere Formen der Auseinandersetzung mit einer durch massives Unrecht gekennzeichneten Vergangenheit möglich sind. Um es nochmals zu sagen: So wie die Bundesrepublik Deutschland sich auch auf dem Gebiet des Strafrechts ihrer Verantwortung gestellt hat, muß dies auch die Tschechische Republik tun. Schon um ihren gleichen Respekt vor den Rechten aller Menschen zu dokumentieren, muß die Tschechische Republik das Gesetz von 8. Mai 1946 vor ihrer Aufnahme in die Europäische Union aufheben.

V. Ergebnisse

Die Hauptergebnisse der vorstehenden Überlegungen lauten:

- 1) Weder das in den europäischen Gemeinschaftsverträgen verankerte Recht noch das Sekundärrecht der europäischen Gemeinschaften bieten Handhaben, mit denen sich die Benesch-Dekrete und das Straffreiheitsgesetz vom 8. Mai 1946 in Frage stellen lassen könnten.
- 2) Auch prozessual schaffen die Gemeinschaftsverträge keine Rechtsschutzmöglichkeiten, die es ermöglichen könnten, die Benesch-Dekrete und das Straffreiheitsgesetz vom 8. Mai 1946 am Maßstab des Gemeinschaftsrechts oder des allgemeinen Völkerrechts nachprüfen zu lassen.
- 3) Aus der Sicht des Jahres 2001 lassen sich weder die Konfiskationsdekrete noch das Ausbürgerungsdekret vom als Hindernisse auffassen, die wegen der in Art. 49 EUV an Beitrittskandidaten gestellten Anforderungen (Art. 6 EUV) einer Aufnahme der Tschechischen Republik entgegenstehen würden.
- 4) Anderes gilt für das Straffreiheitsgesetz vom 8. Mai 1946. Die pauschale Weigerung, Straftaten, die in der Zeit vom 30. September 1938 bis zum 28. Oktober 1945 begangen worden sind, mit den Mitteln des Rechts zu ahnden, stellt einen eklatanten Bruch mit den Anforderungen der internationalen Gemeinschaft an die einem jeden Staatswesen obliegende Schutzfunktion dar.

6./7. 5.2001, S. 6. Auch in Polen bemüht man sich um eine strafrechtliche Aufarbeitung der Vergangenheit, vgl. M. Ludwig, Nestbeschmutzende Staatsanwälte nehmen keine Rücksicht auf die Nationalität der Täter, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.5.2001, S. 3.