

ABHANDLUNGEN

Das internationale Flüchtlingsrecht und die Rechtsstellung heimatloser Ausländer nach dem Bundesgesetz vom 25. April 1951

Dr. h. c. A. N. Makarov

Honorarprofessor an der Universität Tübingen
Vice-Président de l'Institut de Droit international

I. Das internationale Flüchtlingsrecht vor dem zweiten Weltkriege

Das Flüchtlingsproblem ist zu einem ausgesprochen internationalen Problem nach dem ersten Weltkrieg geworden. Der Strom der Emigranten aus Rußland nach der bolschewistischen Revolution und dem Zusammenbruch der anti-kommunistischen Armeen an allen Fronten des russischen Bürgerkrieges hat den ersten Anlaß gegeben, eine Regelung der rechtlichen Lage der Flüchtlinge auf internationaler Basis zu unternehmen¹⁾. Der Völkerbundsrat hat am 27. Juni 1921 beschlossen, einen Hohen Kommissar für Flüchtlinge zu ernennen (zu diesem Kommissar wurde Fridtjof Nansen ernannt). Die ersten Bemühungen des Hohen Kommissariats galten der Heimschaffung der Emigranten. Sehr bald hat sich aber herausgestellt, daß diese Heimschaffung undurchführbar war und daß die Flüchtlingshilfe sich auf die Gestaltung des rechtlichen Status der Emigranten und deren wirtschaftliche Unterstützung konzentrieren mußte. Den ersten Schritt auf dem Wege der juristischen Hilfe hat das Abkommen vom 5. Juli 1922 über Personalausweise der russischen Flüchtlinge²⁾ gemacht, das die sogenannten Nansen-Pässe ins Leben gerufen hat, welche nicht nur im inländischen Verkehr, sondern auch für Auslandsreisen die Paßfunktionen ausüben sollten.

¹⁾ Einen ausführlichen Bericht über alle in diesem Zeitabschnitt unter den Auspizien des Völkerbunds unternommenen Schritte bringt Marc Vichniac, *Le statut international des apatrides: Recueil des Cours*, 1933 I (43), S. 189 ff.

²⁾ Vertragssammlung des Völkerbundes (SdN. Rec.) XIII, S. 238 Nr. 355; Martens, *N.R.G. 3^e série*, XVIII, S. 791. Vgl. auch Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Bd. III (1946), S. 129.

Diesem Abkommen sind im Laufe der Jahre 53 Staaten beigetreten³). Die politischen Ereignisse in Armenien haben dazu geführt, daß am 31. Mai 1924 ein entsprechendes Abkommen auch in bezug auf armenische Flüchtlinge geschlossen wurde⁴). Diese beiden Abkommen sind durch ein weiteres Abkommen vom 12. Mai 1926 ergänzt worden⁵). Dieses letztere Abkommen ist in der Hinsicht bedeutsam, daß es zum ersten Male eine Definition der Flüchtlinge, um die es sich handelte, gegeben und als solche alle Personen betrachtet hat, die nicht mehr den diplomatischen Schutz des Landes, das sie verlassen haben, genießen konnten und keine neue Staatsangehörigkeit erworben haben (§ 2). Höchst wesentlich war, daß als Flüchtlinge nicht nur Personen betrachtet wurden, die ihre frühere Staatsangehörigkeit verloren hatten, also staatenlos waren, sondern auch solche, welche vom Standpunkt der zuständigen Rechtsordnung noch im Besitz dieser Staatsangehörigkeit waren, aber nicht mehr unter dem diplomatischen Schutz der Regierung ihres Heimatstaates standen. Das Abkommen von 1926 hat somit Bestimmungen getroffen über Personalausweise von *de iure* Staatenlosen und von Personen, die als Quasi-Staatenlose, als *quasi-apatrides* bezeichnet werden⁶). Ein ebenfalls unter den Auspizien des Völkerbundes zustande gekommenes Abkommen vom 30. Juni 1928⁷) hat die »Vorteile« der Abkommen von 1922, 1924 und 1926 auf weitere Gruppen von Flüchtlingen erstreckt, nämlich auf assyrische, assyrochaldeische und ihnen assimilierte Flüchtlinge⁸) einerseits, auf türkische Flüchtlinge andererseits.

Alle bisher erwähnten Abkommen befaßten sich nur mit dem Personalausweis der Flüchtlinge und mit einer Anzahl von technischen Fragen, die zu dem Personalausweis in Beziehung standen (Wiedereinreisevisum in das Land, das den Paß ausgestellt hat, Paß- und Visumsgebühren usw.). Eine von dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge in Genf einberufene Konferenz hat am 30. Juni 1928 ein Abkommen unterzeichnet, das sich zum erstenmal mit dem *statut juridique* der russischen und armenischen Flüchtlinge im all-

³) Schweizerisches Jahrbuch a. a. O., S. 129.

⁴) Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité pour les réfugiés arméniens, rédigé à Genève, 31 mai 1924, abgedruckt: Hudson, International Legislation, Vol. II (1931), No. 114, S. 1288 ff., und Schweizerisches Jahrbuch a. a. O. S. 132 f.

⁵) Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les Arrangements antérieurs du 5 juillet 1922 et du 31 mai 1924, SdN.Rec. LXXXIX, S. 47; Schweiz. Jahrb. III S. 133 ff.

⁶) Siehe vor allem J. P. A. F r a n ç o i s, Le problème des apatrides: Recueil des Cours, 1935 III (53), S. 336 ff.

⁷) Arrangement relatif à l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certaines mesures prises en faveur des réfugiés russes et arméniens, abgedruckt im Schweiz. Jahrb., a. a. O. S. 135 f.

⁸) Als »assimilierte« Flüchtlinge galten die Syrier und die Kurden.

gemeinen befaßte. Dieses *arrangement*,⁹⁾ das von 10 Staaten (darunter auch Deutschland), zum Teil mit gewissen Vorbehalten, unterzeichnet wurde, enthielt eine Anzahl von Empfehlungen, deren Befolgung eine wesentliche Verbesserung der Rechtsstellung der Flüchtlinge bedeuten würde. Es wurde empfohlen: in einer möglichst großen Anzahl von Ländern Vertreter des Hohen Kommissars zu ernennen, denen der Schutz der Flüchtlinge anvertraut werden könne; das *statut personnel* der Flüchtlinge nach dem Recht ihres Wohnsitzes bzw. Aufenthaltsortes zu behandeln; auf Flüchtlinge die Gegenseitigkeitsklausel und die *cautio judicatum solvi* nicht anzuwenden und ihnen das Armenrecht in gerichtlichen Verfahren und gewisse Begünstigungen auf arbeits- und steuerrechtlichem Gebiet zu gewähren. Der Umstand jedoch, daß das Abkommen nur eine Reihe von Empfehlungen enthielt, zu deren Verwirklichung nach Ansicht der Gerichte und Behörden in einer Anzahl von Ländern noch Ausführungsvorschriften erforderlich waren, hat dazu geführt, daß seine praktischen Auswirkungen sehr gering waren¹⁰⁾. Am 28. Oktober 1933 wurde daraufhin ein neues Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge unterzeichnet¹¹⁾, das aber nur von 8 Staaten ratifiziert wurde¹²⁾. Dieses Abkommen, das wiederum nur auf russische, armenische und ihnen gleichgestellte Flüchtlinge Anwendung finden sollte, ent-

⁹⁾ Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, SdN.Rec. LXXXIX, S. 53; abgedruckt Schweiz. Jahrb. a. a. O., S. 136 ff. Deutsche Übersetzung: Das DP-Problem – Eine Studie über die ausländischen Flüchtlinge in Deutschland, herausgegeben vom Institut für Besatzungsfragen Tübingen 1950, S. 112 ff., wo auch die Annahmen des Abkommens *ad referendum* und die Vorbehalte angegeben sind.

¹⁰⁾ Die französische Rechtsprechung liefert uns dazu folgendes Material:

a) Die Flüchtlinge waren von der *cautio judicatum solvi* nicht befreit, weil das Genfer Abkommen von 1928 nur Empfehlungen enthielt: Trib. civ. Seine (1^{re} ch.), 28. 6. 1930: Clunet (1931), S. 1109; Trib. civ. Seine (1^{re} ch.), 22. 4. 1932: Clunet (1933), S. 78 (die Entscheidung beruft sich außerdem auf den Umstand, daß das Parlament das Abkommen nicht bestätigt hat); Trib. civ. Seine (1^{re} ch.), 29. 3. 1933: Clunet (1933), S. 945;

b) Der Mieterschutz wurde auf die Flüchtlinge nicht ausgedehnt; allerdings nicht nur aus dem Grunde, weil das Abkommen nur Empfehlungen enthielt, sondern auch weil das Mieterschutzgesetz von 1926 sich nur auf diejenigen Abkommen berief, die zur Zeit seines Inkrafttretens in Geltung waren: Trib. civ. Seine (Ch. cons. loy., 4^e sect.), 31. 1. 1931: Clunet (1932), S. 432, und 7. 3. 1931: Clunet (1932), S. 434. – Dagegen fand das Abkommen in Mieterschutzsachen Anwendung durch Trib. civ. Seine (Ch. cons. loy. 3^e sect.), 4. 11. 1930: Clunet (1931), S. 1111, und Trib. civ. Marseille (4^e ch.), 6. 5. 1931: Clunet (1931), S. 1114.

¹¹⁾ Convention relative au statut juridique des réfugiés, SdN.Rec. CCIX, S. 199, No. 3663; Martens, N.R.G., 3^e série, XXXIII, S. 400. Vgl. auch Schweizerisches Jahrbuch, a. a. O., S. 141 ff.; deutsche Übersetzung: Das DP-Problem, S. 118 ff., wo auch alle Vorbehalte abgedruckt sind.

¹²⁾ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Norwegen, Tschechoslowakei. Einige Staaten, die das Abkommen nicht unterzeichnet haben, haben die Erklärung abgegeben, daß sie die Bestimmungen des Abkommens tatsächlich anwenden.

hielt ausführliche Bestimmungen über Verwaltungsmaßnahmen gegenüber den Flüchtlingen (Pässe, Ausweisungen), über ihre Rechtsstellung, Arbeitsbedingungen, Arbeitsunfälle, Wohlfahrt und Unterstützung, Erziehung, Steuern und Abgaben, Befreiung von der Gegenseitigkeit, über die Schaffung von Flüchtlingskomitees. Diesmal waren es nicht mehr Empfehlungen, sondern vereinbarte und für die am Abkommen beteiligten Staaten verbindliche Rechtsvorschriften. Dieses Abkommen hatte einen verhältnismäßig beschränkten Anwendungsbereich. Es wurde aber unterzeichnet in einem Augenblick, als die politischen Ereignisse in Deutschland neue Anlässe zu einem massenhaften Exodus schufen.

Zuerst kamen im Jahre 1935 Flüchtlinge aus dem Saargebiet nach dem Plebiszit, das die Aufhebung der Verwaltung dieses Gebietes durch Völkerbundsorgane zur Folge hatte. Ein Arrangement vom 30. Juli 1935¹³⁾ hat für diese Kategorie von Flüchtlingen wiederum einen Personalausweis (*certificat d'identité*) ins Leben gerufen. Das nächste Jahr hat dann ein provisorisches Arrangement über die Flüchtlinge aus Deutschland gebracht. Dieses Abkommen vom 4. Juli 1936, das nur von sieben Staaten ratifiziert wurde¹⁴⁾, enthielt eine Definition des *réfugié provenant d'Allemagne* und brachte eine Reihe von Bestimmungen wiederum über *certificats d'identité*, über die Ausweisung der Flüchtlinge und über ihren rechtlichen Status. Diesem provisorischen Arrangement folgte eine am 10. Februar 1938 unterzeichnete Konvention über den rechtlichen Status der Flüchtlinge aus Deutschland¹⁵⁾. Die Konvention hat in bezug auf die genannte Gruppe von Flüchtlingen im wesentlichen die gleichen Bestimmungen gebracht wie die, welche das Abkommen von 1933 für die russischen und armenischen Flüchtlinge enthielt. Die Konvention wurde nur von sieben Staaten ratifiziert¹⁶⁾. Der Anschluß Österreichs im Jahre 1938 hat den Anlaß gegeben, den Flüchtlingen aus Deutschland die aus Österreich anzuschließen, also den Begriff *réfugié provenant d'Allemagne* zu erweitern. Dies geschah durch Zusatzprotokoll vom

¹³⁾ Arrangement concernant l'institution d'un certificat d'identité pour les réfugiés provenant de la Sarre, en exécution de la résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations le 24 mai 1935, SdN. Journal Officiel, Déc. 1935, S. 1681; Schweiz. Jahrb., a. a. O., S. 147.

¹⁴⁾ Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, SdN. Rec. CLXXI, S. 75 No. 3952; Martens, N.R.G., 3^e série, XXXIII, S. 411. Vergleiche auch Schweiz. Jahrb., a. a. O., S. 149.

¹⁵⁾ Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, SdN. Rec. CXC S. 59; Schweiz. Jahrb., a. a. O., S. 153; deutsche Übersetzung: Das DP-Problem, S. 128 ff.

¹⁶⁾ Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Spanien.

14. September 1939¹⁷⁾, das allerdings nur von Großbritannien und Dänemark unterzeichnet und ratifiziert wurde¹⁸⁾.

Das Zusatzprotokoll vom 14. September 1939 wurde nach dem Beginn des zweiten Weltkrieges unterzeichnet, bezog sich aber auf Geschehnisse, die vor dem Ausbruch des Krieges stattgefunden haben. Diese Geschehnisse, vor allem der Strom der Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich, haben den Anlaß gegeben, eine neue internationale Organisation ins Leben zu rufen. Sie wurde schon aus dem Grunde gebildet, weil die Befugnisse des Nansen-Amtes und des Hohen Kommissars für Flüchtlinge zeitlich bechränkt waren. Präsident Roosevelt hat im Mai 1938 den Ländern, welche als Asyl- und Immigrationsländer in Frage kamen, vorgeschlagen, ein spezielles *Comité Intergouvernemental* zu bilden¹⁹⁾. Auf einer Konferenz in Evian, auf der 32 Regierungen vertreten waren, wurde in einer Resolution vom 14. Juli 1938 die Grundlage der neuen Organisation festgelegt. Der Völkerbund hat auf der Vollversammlung vom 30. September 1938 seinerseits ein neues Hohes Kommissariat ins Leben gerufen²⁰⁾, das sich mit dem rechtlichen und politischen Schutz der dem früheren *Office Nansen* unterstellten und aus Deutschland kommenden Flüchtlinge befassen sollte.

Die zwei Hauptherde, welche die entsprechenden Flüchtlingsströme verursacht haben, waren vor dem zweiten Weltkrieg Sowjetrußland und das nationalsozialistische Deutschland. Aber auch das faschistische Regime in Italien und dann der Bürgerkrieg in Spanien haben zur Bildung entsprechender Flüchtlingsgruppen beigetragen²¹⁾.

II. Das internationale Flüchtlingsrecht seit dem zweiten Weltkrieg

Der zweite Weltkrieg hat Verschiebungen der Bevölkerungsgruppen verschiedenster Art verursacht. Es waren, erstens, Flüchtlinge aus den von

¹⁷⁾ Cmd. 6222 (TS 20/1940); Schweiz. Jahrb., a. a. O., S. 162; deutsche Übersetzung: Das DP-Problem, S. 141.

¹⁸⁾ Frankreich hat die Konvention von 1938 am 14. 3. 1945 ratifiziert und ist am gleichen Tag dem Zusatzprotokoll von 1939 beigetreten. Durch ein Dekret vom 10. 5. 1945 (J. O. vom 4. 8. 1945) wurde dann im französischen Mutterland die Ausübung der Funktionen des Vertreters des *Comité intergouvernemental pour les réfugiés* (über dieses Comité siehe gleich unten) gemäß der Konvention von 1938 und dem Zusatzprotokoll von 1939 gesichert.

¹⁹⁾ Poulin, Le problème des réfugiés: Schweiz. Jahrb. für internationales Recht, III (1946), S. 101 f.; Reut-Nicolussi, Displaced Persons and International Law: Recueil des Cours 1948 II (73), S. 40 ff.

²⁰⁾ Poulin, a. a. O., S. 102.

²¹⁾ Das DP-Problem, S. 15, bringt folgende Zahlen der Flüchtlingsgruppen in Europa: im Jahre 1936 waren es etwa 385 000 staatenlose russische Flüchtlinge, 91 000 armenische Flüchtlinge (weitere 134 000 befanden sich in Nordafrika); für das Jahr 1939 zählte man etwa 200 000 spanische Flüchtlinge, von denen sich der größte Teil in Frankreich befand, die Zahl der deutschen Flüchtlinge betrug etwa 350 000, die der italienischen etwa 180 000.

Deutschland besetzten Ländern, die in das verbündete oder neutrale Ausland flohen. Nach der Besetzung Dänemarks, Norwegens, Belgiens, Frankreichs setzten sich entsprechende Bevölkerungsgruppen in Bewegung. Auch mit der Besetzung des Balkans soll ein erheblicher Teil der griechischen und jugoslawischen Intelligenz nach Syrien und Ägypten geflohen sein. Eine zweite Gruppe bildeten die von den deutschen Behörden nach Deutschland als Arbeitskraft verschleppten Personen. Die dritte Gruppe bestand aus Personen, die vor dem russischen Vormarsch an der Ostfront zurückwichen und auf diese Weise nach Deutschland kamen.

Die erste Gruppe von Flüchtlingen wurde während des Krieges, soweit es möglich war, von den beiden im Jahre 1938 gegründeten Organisationen betreut – dem *Comité Intergouvernemental* und dem Hohen Kommissariat des Völkerbundes. Die Befugnisse des *Comité Intergouvernemental* wurden auf einer Konferenz von Bermuda im Jahre 1943 erweitert: seine Zuständigkeit sollte sich nicht nur auf Flüchtlinge aus Deutschland erstrecken, sondern »alle Personen, an welchem Ort sie immer sich befinden mögen, die infolge der Ereignisse in Europa gezwungen sind oder noch gezwungen werden, ihr Wohnsitzland mit Rücksicht auf Gefahren für Leben und Freiheit zu verlassen, die ihnen aus ihrer Rasse, ihrer Religion oder ihrer politischen Gesinnung drohen«²²⁾.

Nach der im Jahre 1946 erfolgten Auflösung des Völkerbundes gingen auch die Befugnisse seines Hohen Kommissariates auf das *Comité Intergouvernemental* über²³⁾.

Die zweite von den oben genannten Flüchtlingsgruppen, zu der *de facto* auch eine sehr beträchtliche Anzahl von Flüchtlingen aus der dritten Gruppe gehörte, wurde in der unmittelbaren Nachkriegszeit von der 1943 gegründeten UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) betreut, also von einer Organisation, die nicht nur wegen der Flüchtlinge von den Alliierten ins Leben gerufen wurde²⁴⁾. Aber schon die erste Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 12. Februar 1946 erkannt, daß das Problem der Flüchtlinge und der verschleppten Personen (*displaced persons*) dringend einer Lösung bedürfe und daß es seiner Natur nach ein internationales Problem sei²⁵⁾. Der Wirtschafts- und Sozialrat wurde mit der Schaffung einer Einrichtung zur Lösung dieses Problems beauftragt. Der Rat hat die Gründung einer speziellen Organisation empfohlen, und die General-

²²⁾ Das DP-Problem, S. 22.

²³⁾ A. a. O.

²⁴⁾ Werner von Schmieden, Die Flüchtlingspolitik der Vereinten Nationen und des Europarates: Europa-Archiv, 1951, S. 3695.

²⁵⁾ Das DP-Problem, S. 24.

versammlung hat diese Empfehlung und zugleich die Verfassung der IRO (*International Refugee Organization*) am 15. Dezember 1946 gebilligt. Gleichzeitig wurde ein *Agreement on Interim Measures to be taken in respect of the Refugees and Displaced Persons* angenommen²⁶⁾.

Nach ihrer Verfassung sollte die IRO in Tätigkeit treten, wenn mindestens 15 Staaten ihre Beiträge geleistet hätten und hierdurch mindestens 75 v. H. aller Beiträge eingingen²⁷⁾. Da der Zeitpunkt der Erfüllung dieser Voraussetzung nicht abzusehen war, hat das *Agreement on Interim Measures* vom 15. Dezember 1946 ein Vorbereitendes Komitee (*Preparatory Committee*) ins Leben gerufen, bestehend aus je einem Vertreter der Signatarmächte der IRO-Verfassung²⁸⁾. Dieses Vorbereitende Komitee sollte alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die baldige Aufnahme der Tätigkeit der IRO zu sichern. Am 1. Juli 1947 übernahm es die Funktionen der mit diesem Tage aufgelösten UNRRA und des *Comité Intergouvernemental*. Die IRO selbst konnte erst am 10. September 1948 voll in Tätigkeit treten.

Die Organisation der IRO war folgendermaßen aufgebaut²⁹⁾: Die oberste Leitung kam dem Generalrat zu, der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten³⁰⁾ zusammensetzte. Für die Durchführung seiner Beschlüsse sorgte ein aus neun vom Generalrat gewählten Mitgliedern gebildetes Exekutivkomitee. Ein Generaldirektor verwaltete und leitete die Organisation, die ihrerseits in jedem der Mitgliedstaaten durch Delegierte vertreten war³¹⁾.

Die IRO war als eine zeitlich beschränkte Organisation gedacht: sie sollte ihre Aufgaben bis 30. Juni 1950 lösen. Diese Aufgaben betrafen die Heim-schaffung bzw. Umsiedlung der von ihr betreuten Personen³²⁾ und deren

²⁶⁾ UN-Dokument A/64/Add. 1, S. 118 ff.

²⁷⁾ Vgl. Das DP-Problem, S. 24.

²⁸⁾ Vgl. die Reports dieses Vorbereitenden Komitees in den Jahren 1947 und 1948: Prep. 27, 90, 126, 154, 195, 222, 240.

²⁹⁾ Die gleichen Grundsätze waren in der Organisation des *Comité Intergouvernemental* vertreten. Die Satzung der IRO (englischer und deutscher Text mit Einführung von Karl-Heinz Sonnenswald) ist abgedruckt in »Dokumente. Hrsg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg«, Heft I, Frankfurt a. M. 1950.

³⁰⁾ Nach dem Beitritt Italiens und der Schweiz im März 1949 hatte die IRO 18 Mitgliedstaaten: Australien, Belgien, China, Dänemark, die Dominikanische Republik, Frankreich, Großbritannien, Guatemala, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, die Schweiz, Venezuela und die Vereinigten Staaten von Amerika.

³¹⁾ Siehe Art. 6–8 der IRO-Satzung. Vgl. Poulin, a. a. O., S. 121; Das DP-Problem, S. 25.

³²⁾ Gemäß Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrates der UN vom 16. 2. 1946 (deutsche Übersetzung: Das DP-Problem, S. 161 f.) wurden als Flüchtlinge und verschleppte Personen betrachtet: a) Personen, die das Land ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres früheren gewöhnlichen Aufenthalts verlassen haben oder außerhalb desselben leben, und die, gleichgültig ob sie ihre Staatsangehörigkeit beibehalten haben oder nicht, zu einer der folgenden Kate-

rechtlichen und politischen Schutz. Schon im Sommer 1949 hat sich aber herausgestellt, daß die IRO ihre Aufgaben nicht termingemäß würde erfüllen können und daß die Verlängerung ihrer Tätigkeit unumgänglich sein würde. Die IRO befindet sich zur Zeit in Liquidierung; sie erledigt vor allem die Umsiedlung.

Aber nicht allein die Verlängerung der Tätigkeit der IRO mußte ins Auge gefaßt werden. Das Flüchtlingsproblem ist nicht aus der Welt geschafft worden, immer neue Menschengruppen sehen sich gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, immer wieder muß neuen Flüchtlingen geholfen werden. Die vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen in Angriff genommenen Vorarbeiten führten zur Fertigstellung eines »Konventionentwurfes über die Rechtsstellung der Flüchtlinge« und gemäß einem Beschluß der UN-Generalversammlung vom 3. Dezember 1949 wurde außerdem ein Organisationsstatut für den nach Auflösung der IRO von den Vereinten Nationen einzusetzenden Flüchtlingskommissar (*United Nations High Commissioner for Refugees*) ausgearbeitet³³⁾.

Der Wirtschafts- und Sozialrat hat durch eine Resolution vom 8. August 1949 ein spezielles Komitee für die Staatenlosigkeit und die damit zusammenhängenden Probleme gebildet³⁴⁾. Dieses *ad hoc*-Komitee hat im Jahre 1950 einen Entwurf einer Konvention über den Status der Flüchtlinge sowie ein Protokoll über den Status von Staatenlosen ausgearbeitet³⁵⁾. Dieser Entwurf wurde einer speziellen diplomatischen Konferenz vorgelegt, die in Genf vom 2. bis 25. Juli 1951 tagte, jedoch mit Ausnahme der Präambel, die vom Wirtschafts- und Sozialrat am 11. August 1950 angenommen, und des Artikels 1 (Definition des Begriffes »Flüchtling«), der von der UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1950 empfohlen worden war³⁶⁾.

gorien gehören: Opfer des nazistischen oder faschistischen Regimes, spanische Republikaner, Personen, die vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges aus rassischen oder religiösen Gründen oder wegen ihrer Staatsangehörigkeit oder politischen Gesinnung als Flüchtlinge galten; b) Personen, die aus dem Lande ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres früheren gewöhnlichen Aufenthalts deportiert worden sind oder es verlassen mußten, sowie Personen, die zu Zwangsarbeit gezwungen oder aus rassischen, religiösen und politischen Gründen deportiert wurden.

³³⁾ GAOR, IV. Session, Res. 319 (Doc. A 1251), S. 37. Siehe von Schmieden, a. a. O., S. 3699.

³⁴⁾ UN Resolution 248 B (IX). Zu Mitgliedern dieses Komitees wurden Vertreter von 13 Regierungen ernannt, welche besondere Erfahrungen in den zu behandelnden Problemen haben.

³⁵⁾ E/1618, E AC, 32/5; E/1849, p. 56 ff.

³⁶⁾ Conférence de Plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides. Acte final et Convention relative au statut des réfugiés, 1951, 6. A/CONF. 2/102, -/Add. 2. - Über den Kreis der Personen, die gemäß Art. 1 der Konvention als Flüchtling betrachtet werden, siehe unten S. 448. Text der Konvention siehe unten S. 479 ff.

Der *Acte final* und die Konvention über den Status der Flüchtlinge sind am 28. Juli 1951 unterzeichnet worden, aber auf der Konferenz selbst nur von 12 Staaten, teilweise mit Vorbehalten³⁷⁾. Von den Großmächten hat Großbritannien allein unterzeichnet.

Die Konvention besteht aus sieben Kapiteln: 1. allgemeine Bestimmungen (neben der Definition des *réfugié* grundsätzliche Vorschriften über dessen Behandlung), 2. rechtlicher Status, 3. wirtschaftliche Betätigung, 4. soziale Stellung (*bien-être*, d. h. Versorgung, Verpflegung, soziale Unterstützung usw.), 5. Verwaltungsmaßnahmen, 6. Ausführungs- und Übergangsbestimmungen, 7. Schlußbestimmungen. Sie befaßt sich also mit demselben Fragenkreis, der den Gegenstand auch der ihr vorangehenden Abkommen bildete, tut es aber auf eine ausführlichere Art.

Oben ist bereits die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Flüchtlinge erwähnt worden. Das Statut dieses Hohen Kommissars wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 5. Dezember 1950 angenommen³⁸⁾. Als Hauptaufgabe des Hohen Kommissars für Flüchtlinge muß die Wahrnehmung des Rechtsschutzes und die Fortsetzung der Umsiedlungstätigkeit betrachtet werden. Bei der Ausarbeitung des Statuts des Hohen Kommissars war sein Zuständigkeitsbereich sehr umstritten. Die Minderheit der an dieser Ausarbeitung beteiligten Staaten – Großbritannien, Belgien und Dänemark, die von den asiatischen Ländern unterstützt wurden –, war für eine möglichst allgemeine Fassung des Begriffes »Flüchtlinge«; sie möchte grundsätzlich jede Person, welcher der Schutz ihrer Regierung versagt wird, unter die Obhut des Flüchtlingskommissars stellen. Die Mehrheit wollte indessen diese Frage nicht gesondert für den Flüchtlingskommissar regeln, sondern seine Zuständigkeit auf den Kreis derjenigen Personen beschränken, auf die das Abkommen über den Status der Flüchtlinge Anwendung finden sollte. So ist der Flüchtlingskommissar nur für eine bestimmte Gruppe von Flüchtlingen zuständig. Ein Kompromiß wurde nur insofern erzielt, als in das Statut die Bestimmung aufgenommen wurde, nach welcher unter den Schutz des Hohen Kommissars »auch solche Personen fallen, welche die UN-Generalversammlung von Zeit zu Zeit bestimmen könnte«. Es ist somit die Möglichkeit der Erweiterung des Kreises der vom Kommissar betreuten

³⁷⁾ Belgien (mit Vorbehalten), Columbien (m. V.), Dänemark, Großbritannien (m. V.), Jugoslawien (m. V.), Liechtenstein, Luxemburg (m. V.), Niederlande (m. V.), Norwegen, Österreich (m. V.), Schweden und die Schweiz. Folgende Staaten haben die Konvention später unterzeichnet: Israel am 1. 8. 1951, die Türkei am 24. 8. 1951 (m. V.), Bundesrepublik Deutschland am 19. 11. 1951 (m. V.), Griechenland am 10. 4. 1952. Kein Staat hat bisher die Konvention ratifiziert. Diese Angaben stützen sich auf eine Auskunft des Centre d'Information der Vereinten Nationen in Genf vom 30. 4. 1952.

³⁸⁾ W. von Schmieden, a. a. O., S. 3700.

Personen vorgesehen. Aber auch vor einer solchen formellen Ausdehnung seiner Befugnisse darf der Hohe Kommissar nach freiem Ermessen bei den Regierungen zugunsten weiterer Flüchtlingskategorien vorstellig werden, über die die Generalversammlung zu entscheiden haben wird.

Das Mandat des Hohen Kommissars, das am 1. Januar 1951 in Kraft trat, ist auf drei Jahre begrenzt. Zum Kommissar ist der Holländer van Heuven Goedhart bestellt worden, der seinen Amtssitz in Genf hat.

Dies sind die Ergebnisse der rechtlichen Regelung des Flüchtlingsproblems auf internationaler Basis im Rahmen der Vereinten Nationen.

Es muß erwähnt werden, daß auch der Europa-Rat sich mit diesem Problem befaßt hat³⁹⁾, und zwar auf breiterer Grundlage. Den Gegenstand seiner Erörterungen bildete nicht nur die rechtliche Stellung des Flüchtlings, sondern auch seine wirtschaftliche Existenz. Die im Rahmen des Europa-Rates geleisteten Arbeiten enthalten zweifellos viel anregendes Material, sie haben aber noch zu keinen positivrechtlichen Ergebnissen geführt.

III. Die Regelung des Flüchtlingsproblems in Deutschland

Deutschland gehörte zu den Vertragsstaaten der beiden Abkommen von 1928 – des Abkommens über die Rechtsstellung der russischen und armenischen Flüchtlinge und des Abkommens über die Ausdehnung gewisser Maßnahmen zugunsten russischer und armenischer Flüchtlinge auf andere Kategorien von Flüchtlingen⁴⁰⁾. An Abkommen, die nach 1933 unterzeichnet wurden, hat sich Deutschland aus naheliegenden Gründen nicht beteiligt.

Als der zweite Weltkrieg zu Ende ging, befanden sich in Deutschland mehrere Kategorien von Personen, die zu der eingewohnten Bevölkerung nicht gehörten. An erster Stelle müssen diejenigen Personen genannt werden, die nach Deutschland als Inhaftierte, Arbeitsverpflichtete, Deportierte kamen. Ihre Zahl ging in die Millionen⁴¹⁾. Sie bildeten die Hauptmasse der »verschleppten Personen«, der *displaced persons* (DP). Soweit es sich um »verschleppte Personen« aus den westeuropäischen Ländern handelte, ging ihre Heimschaffung vor sich und bot keine Schwierigkeiten. Es mußte nur die Versorgung der betreffenden Personen und die Organisation ihres Rücktransportes gesichert sein. Bei den »verschleppten Personen« aus den ost-

³⁹⁾ Siehe W. von Schmieden, a. a. O., S. 3702 ff.; vgl. H. H. Solf, Der Europa-Rat und das Flüchtlingsproblem: Bundesanzeiger vom 31. 10. 1951, Nr. 211, S. 7 f.; Europa-Archiv 1951, S. 3702 ff.

⁴⁰⁾ Siehe oben S. 432 f.

⁴¹⁾ So befanden sich in Deutschland bei Kriegsende über 2 1/2 Millionen Franzosen und etwa 2 Millionen Russen: vgl. Das DP-Problem, S. 16 f.

europäischen Ländern hat sich aber herausgestellt, daß eine beträchtliche Zahl von ihnen in ihre Heimat gar nicht zurückkehren wollte. Aus richtig »verschleppten« Personen sind sie zu Flüchtlingen geworden, und zwar zu politischen Flüchtlingen, denn was sie bewogen hat, in der Fremde zu bleiben, war ihre Einstellung gegenüber dem in ihrer Heimat herrschenden Regime. Den *displaced persons* schlossen sich in den letzten Kriegsmonaten Flüchtlinge aus den osteuropäischen, vor allem baltischen Ländern an, die nicht zwangsverpflichtet waren, aber sich durch den Rückzug der deutschen Truppen veranlaßt sahen, nach Deutschland zu kommen, um dem totalitären Regime in ihrer Heimat aus dem Wege zu gehen. Soweit solche Flüchtlinge nicht Volksdeutsche waren, wurden sie auch als DP betrachtet und behandelt. Schließlich setzte der Strom der Flüchtlinge aus dem deutschen Osten ein, zuerst der freiwilligen Flüchtlinge, dann aber der aus der Tschechoslowakei und aus Polen Ausgewiesenen. Zu den soeben genannten Flüchtlingsgruppen kommt schließlich noch eine letzte hinzu: die Flüchtlinge aus den osteuropäischen Ländern, die bis in die Gegenwart die Grenze überschreiten, um den politischen Verfolgungen zu entgehen.

Es muß gleich gesagt werden, daß die deutschen Flüchtlinge von den internationalen Organisationen der Flüchtlingshilfe nicht erfaßt wurden, und daß die UNRRA- und IRO-Hilfe nur den *displaced persons* gewährt wurde. Diese Personen waren nur bis zur Durchführung der Heimschaffung der DP als solche zu betrachten. Seit dem Zeitpunkt, wo sie sich geweigert haben, in ihre Heimat zurückzukehren, sind sie zu Flüchtlingen geworden, wie alle Kategorien von Flüchtlingen, die ihr Heimatland vor ihnen aus politischen Gründen verlassen haben.

In der Rechtsstellung der *displaced persons*, die in ihre Heimat nicht zurückkehren wollten und vorerst, bis zu ihrer Umsiedlung in überseeische Länder, in Deutschland blieben, ist aber im Vergleich mit den Flüchtlingen früherer Jahre in einem Punkt ein wesentlicher Unterschied eingetreten⁴²⁾. In den früheren Jahren hat sich der Heimatstaat um seine politischen Flüchtlinge nicht gekümmert. Er hat ihnen der Regel nach nicht nur seinen diplomatischen Schutz versagt, sondern auch die Staatsangehörigkeit aberkannt. Nach dem zweiten Weltkrieg haben dagegen die Heimatstaaten sich bemüht, die rechtlichen Bande, die zwischen ihnen und den Flüchtlingen bestanden, nicht zu lösen: diese Bande sollten vielmehr die Ansprüche auf Heimschaffung begründen, die die Heimatstaaten den politischen Flüchtlingen gegenüber stellten.

Der Bericht über die rechtliche Regelung unseres Problems im Nachkriegs-

⁴²⁾ Vgl. auch Ernest Bauer, Die neueste Entwicklung der Flüchtlingsfrage und des Problems der verschleppten Personen: Juristische Blätter, 1948, S. 73 ff.

Deutschland muß mit der Feststellung beginnen, daß die Besatzungsmächte die DP zunächst der deutschen Zuständigkeit völlig entzogen haben. Nach der britischen Verordnung Nr. 57 und nach der französischen Verordnung Nr. 95 war die Regelung von Angelegenheiten der DP ausdrücklich den Militärregierungen vorbehalten. Für die amerikanische Zone ergab sich das gleiche aus Art. I der Proklamation Nr. 4, aus der sich die Zuständigkeit der Militärregierung zur Gesetzgebung und Verwaltung auf denjenigen Gebieten ergab, auf denen sie durch internationale Vereinbarungen gebunden war⁴³⁾. Noch im Besatzungsstatut vom 10. April 1949 wurde die Zuständigkeit der Besatzungsmächte in bezug auf die verschleppten Personen stipuliert (Ziff. 2 d)⁴⁴⁾. Die Anerkennung der Zuständigkeit der Besatzungsmächte bedeutete aber im Besatzungsstatut nicht die absolute Ausschließung, sondern nur eine Beschränkung der deutschen Zuständigkeit. Die deutschen Regierungen konnten auf den vorbehaltenen Gebieten das Gesetzgebungsrecht ausüben (soweit dies ihnen nicht ausdrücklich verboten wurde), jedoch nur nach vorheriger Fühlungnahme mit den Besatzungsmächten. Von diesen gesetzgeberischen Befugnissen haben die deutschen Stellen bis zur Revision des Besatzungsstatuts keinen Gebrauch gemacht.

Auch in dem am 6. März 1951 revidierten Besatzungsstatut blieb die soeben wiedergegebene Bestimmung bestehen. Nur hat die Alliierte Hohe Kommission (AHK) durch Entscheidung Nr. 10 Ziff. 2 b vom gleichen Datum bestimmt:⁴⁵⁾

»Die in Ziffer 2 (d) vorbehaltenen Befugnisse hinsichtlich der verschleppten Personen und der Aufnahme von Flüchtlingen werden aufgegeben, sobald die Bundesregierung in einem die Besatzungsbehörden befriedigenden Ausmaß in bezug auf die Aufnahme, die Versorgung und den Schutz von verschleppten Personen und Flüchtlingen Verpflichtungen übernommen und sonstige Maßnahmen ergriffen hat; diese Verpflichtungen und Maßnahmen müssen insbesondere ihre bürgerlichen Rechte gewährleisten, die Fortdauer wirksamer Betätigung der für ihre Betreuung und Wiedereseßhaftmachung errichteten internationalen oder alliierten Organisationen sowie die Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung sicherstellen.«

Diese Entscheidung war mit einem Verzichtvorbehalt versehen, nach welcher die Besatzungsbehörden die Befugnisse behalten, die erforderlich sind, um sicherzustellen, daß die Bundesregierung die oben aufgezählten

⁴³⁾ Siehe Das DP-Problem, S. 68.

⁴⁴⁾ Siehe oben S. 156 und Handbuch des Besatzungsrechts von Dr. Gustav von Schmoller, Dr. Hedwig Maier und Dr. Achim Tobler, Tübingen 1951, § 100 S. 17.

⁴⁵⁾ Englischer Originaltext oben S. 199; deutsche Übersetzung: Handbuch des Besatzungsrechts, § 100, S. 35.

Verpflichtungen ausführt, und daß die dazu erlassenen Rechtsvorschriften ihrem wesentlichen Inhalt nach aufrechterhalten bleiben.

Die Stellung der Besatzungsmächte gegenüber den DP führte dazu, daß diese in Verbindung mit der IRO, die als internationale Organisation mit ihnen und nicht mit den deutschen Behörden zusammenarbeitete, die Durchführung der Maßnahmen für materielle Unterstützung und Unterhalt der DP übernahmen, einschließlich der Verwaltung und Kontrolle der Lager, der Bereitstellung von Ernährung, Bekleidung und sonstiger Versorgung⁴⁶⁾.

Die Beschränkung der deutschen Zuständigkeit in bezug auf die DP bedeutete, rechtlich betrachtet, eine Einschränkung der Anwendung einer Anzahl deutscher Rechtsvorschriften auf sie. Die deutschen fremdenrechtlichen Vorschriften durften auf die DP nicht angewandt werden und die deutsche Rechtsprechung wurde ihnen gegenüber in gewissem Umfange eingeschränkt.

Die Regelung der Zuständigkeit der deutschen Gerichtsbarkeit im MRG Nr. 2 konnte, formell betrachtet, nur dazu führen, daß diejenigen DP, die Angehörige der Vereinten Nationen waren, der deutschen Gerichtsbarkeit ohne ausdrückliche Genehmigung der Militärregierung nicht unterstellt werden konnten. Die Praxis in den einzelnen Zonen war jedoch in dieser Hinsicht nicht einheitlich. Am weitesten gingen die Einschränkungen der deutschen Gerichtsbarkeit in der amerikanischen Zone⁴⁷⁾, wo jedoch in Zivilsachen die DP sich der deutschen Gerichtsbarkeit durch schriftliche Erklärung unterwerfen konnten. In der britischen Zone stimmte die Regelung, was die deutsche Gerichtsbarkeit in Strafsachen anbetrifft, mit derjenigen der amerikanischen Zone überein, jedoch wurde in der Praxis angenommen, daß alle Nichtangehörigen der Vereinten Nationen grundsätzlich der deutschen Zivilgerichtsbarkeit unterstehen⁴⁸⁾. Dagegen wurde in der französischen Zone die grundsätzliche Zuständigkeit der deutschen Gerichte in Zivil- und Strafsachen für alle Ausländer angenommen, die nicht Angehörige einer der Besatzungsmächte sind. Die Besatzungsjustizbehörden konnten aber gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 173 eine Rechtssache der deutschen Gerichtsbarkeit dann entziehen, wenn eine der Prozeßparteien oder einer der in eine Strafsache Verwickelten Angehöriger der Vereinten Nationen war. Die IRO-Betreuten wurden den Angehörigen der Vereinten Nationen gleichgestellt. Dieses Evokationsrecht wurde in den verschiedenen Ländern der französischen Zone verschieden ausgeübt⁴⁹⁾.

⁴⁶⁾ Über die diesbezügliche Organisation des Flüchtlingswerkes siehe vor allem „Das DP-Problem“, S. 50 ff.

⁴⁷⁾ Siehe den ausführlichen Bericht a. a. O., S. 70 f.

⁴⁸⁾ A. a. O., S. 71.

⁴⁹⁾ A. a. O., S. 71 f.

Alle diese Einschränkungen deutscher Gerichtsbarkeit wurden durch das Gesetz Nr. 13 der AHK (vom 25. November 1949)⁵⁰⁾ aufgehoben: dieses Gesetz schränkt die deutsche Gerichtsbarkeit in gewisser Hinsicht noch ein, aber diese Einschränkungen betreffen nicht mehr ausdrücklich die DP⁵¹⁾. Soweit aber die DP der deutschen Gerichtsbarkeit unterstanden, sei es kraft freiwilliger Unterwerfung, sei es automatisch, sahen sich die deutschen Gerichte vor Rechtsfragen gestellt, die nicht immer leicht zu beantworten waren. Es waren sowohl Fragen der Zuständigkeit deutscher Gerichte, als auch des anzuwendenden Rechts.

Wenn § 606 ZPO als Voraussetzung der Zuständigkeit der deutschen Gerichte für Ehesachen ausländischer Ehegatten die Anerkennung des von dem deutschen Gericht gefällten Urteils im Heimatstaat des Ehemannes betrachtet, so geht er davon aus, daß, wenn das deutsche Gericht nicht zuständig ist, die Parteien die Möglichkeit haben, sich an das zuständige Gericht ihres Heimatstaates zu wenden. Nun hielten sich in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg viele Personen auf, deren Heimatstaat ausschließliche Zuständigkeit in Ehesachen beansprucht, die aber in ihre Heimat nicht zurückkehren konnten, weil sie dort politischen Verfolgungen ausgesetzt wären (z. B. Ungarn, Polen, Sowjetunion).

Was das anzuwendende Recht anbetrifft, so war folgendes zu sagen: Die Kollisionsnormen des Einführungsgesetzes zum deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) verwenden grundsätzlich die Staatsangehörigkeitsanknüpfung. Nun war es für ein deutsches Gericht nicht immer leicht festzustellen, ob in bezug auf die betreffende Person Tatsachen oder Rechtsvorgänge vorlagen, die nach den zuständigen Staatsangehörigkeitsgesetzen den Verlust der in Frage kommenden Staatsangehörigkeit bewirkt haben. Aber auch die Anwendung des feststellbaren Heimatrechts bedeutet für die Flüchtlinge die Unterwerfung unter die Rechtsordnung eines Staates, den sie aus politischen Gründen verlassen haben.

Diese Schwierigkeiten wurden sehr spät behoben. Erst das am 17. März 1950 von der Alliierten Hohen Kommission verabschiedete Gesetz Nr. 23 über die Rechtsverhältnisse verschleppter Personen und Flüchtlinge⁵²⁾ hat

⁵⁰⁾ ABl.AHK. 1949, S. 54.

⁵¹⁾ Über die in den einzelnen Zonen doch durchgeführten Einschränkungen der deutschen Gerichtsbarkeit in bezug auf DP siehe unten Fußnote 69.

⁵²⁾ ABl. AHK, S. 140. – Zu diesem Gesetz siehe Dölle, Das Gesetz Nr. 23 über die Rechtsverhältnisse verschleppter Personen und Flüchtlinge: Standesamt (StAZ) 1950, S. 106–111; Makarov, Das Gesetz Nr. 23 über die Rechtsverhältnisse verschleppter Personen und Flüchtlinge: Deutsche Rechts-Zeitschrift (DRZ) 1950, S. 318–322; Schwenen, Die Rechtsstellung der sog. verschleppten Personen und Flüchtlinge nach dem Gesetz Nr. 23 des Rates der Alliierten Hohen Kommission im internationalen Privatrecht und im Verfahren: Süddeutsche Juristenzeitung (SJZ) 1950, S. 652–657; Frhr. von Stackelberg,

sowohl prozessuale als kollisionsrechtliche Bestimmungen gebracht, die für die Rechtsstellung der Flüchtlinge von größter Bedeutung waren. Auf prozessualem Gebiet hat dieses Gesetz die verschleppten Personen und Flüchtlinge in bezug auf die Vorschriften des 6. Buches der deutschen Zivilprozeßordnung (§§ 606–644) den deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt. Das bedeutete, daß im Verfahren in Ehesachen, im Verfahren in Rechtsstreitigkeiten, welche die Feststellung des Rechtsverhältnisses zwischen Eltern und Kindern zum Gegenstand haben, und im Verfahren in Entmündigungssachen die genannten Personen den Deutschen gleichgestellt werden sollten. Auf kollisionsrechtlichem Gebiet hat das Gesetz Nr. 23 (Art. 1) für die Rechtsverhältnisse der Flüchtlinge, soweit es sich um die Anwendung des EGBGB handelt, die Staatsangehörigkeitsanknüpfung ersetzt durch die Anknüpfung an den gewöhnlichen Aufenthaltsort oder, beim Fehlen eines gewöhnlichen Aufenthaltes, an den Ort, an welchem die betreffende Person sich zu der maßgebenden Zeit befindet oder befunden hat. Eine Ausnahme hat das Gesetz nur für das internationale Erbrecht gemacht: auf diesem Gebiet ist die Staatsangehörigkeitsanknüpfung maßgebend geblieben.

Noch vor der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 23, und zwar am 9. Februar 1950, hat die Alliierte Hohe Kommission an den Bundeskanzler eine Note gerichtet⁵³⁾, in welcher eine grundlegende Veränderung in der Behandlung der IRO-betreuten Flüchtlinge angekündigt wurde. Die nach der Auflösung der IRO, welche nach den damaligen Plänen am 30. Juni 1950 erfolgen sollte, »nicht in Umsiedlung begriffenen« DP sollten in die deutsche Obhut übergehen. Gewiß sollten auch nach der Auflösung der IRO die DP-Angelegenheiten grundsätzlich »vorbehaltenes Gebiet« im Sinne des § 2 des Besatzungsstatuts bleiben. Die Bundesregierung wurde aber aufgefordert, »entsprechende Gesetze zu erlassen, um den den DP innerhalb des Bundesgebietes zu gewährenden rechtlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Status zu definieren. Dabei wurde zum Ausdruck gebracht, daß diese Regelung unter Berücksichtigung der von den Vereinten Nationen ausgearbeiteten Grundsätze des internationalen Flüchtlingsrechts zu geschehen habe. Zur Zeit der Entsendung der Note wurde gerade von einem *ad hoc*-Ausschuß des Wirtschafts- und Sozialrates der UN ein Entwurf einer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ausgearbeitet⁵⁴⁾. Die Note vom 9. Februar

Die persönlichen Rechtsbeziehungen der *displaced persons*: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 3 (1950), S. 808–810. – Vgl. Grund, Die Scheidung der Ehe verschleppter Personen und von Flüchtlingen nach dem Gesetz Nr. 23 der Alliierten Hohen Kommission: Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR) 1950, S. 468–469.

⁵³⁾ In deutscher Übersetzung abgedruckt in der Drucksache Nr. 1372 des Bundestages, 1. Wahlperiode, 1949, S. 17 f.

⁵⁴⁾ Siehe oben S. 438.

1950 hat schließlich den Beitritt der Bundesrepublik zu einer internationalen Flüchtlingsorganisation in Aussicht genommen. Am 21. März 1950 hat aber der Generalrat der IRO in einer Resolution sich dahin geäußert, daß es nicht mehr opportun erscheine, die Bundesrepublik zu einem Beitritt zum Abkommen von 1933⁵⁵⁾ aufzufordern⁵⁶⁾.

Die Entstehung des Bundesgesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer ist auf die eben wiedergegebene Note der Alliierten Hohen Kommission zurückzuführen.

Bereits im Mai 1950 wurde der im Bundesministerium für Vertriebene ausgearbeitete Gesetzesentwurf mit den Vertretern der Länder informativ besprochen. Die in den Bundestag und den Bundesrat eingebrachte Fassung des Gesetzentwurfes wurde vom Kabinett in der Sitzung vom 28. 6. 1950 beschlossen. Aus Anlaß der Überreichung der Gesetzesvorlage über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer hat die Bundesregierung eine Erklärung abgegeben,⁵⁷⁾ worin sie zum Ausdruck brachte, daß sie mit dem Geist des Abkommensentwurfes, der von dem vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen eingesetzten Ausschuß zum Studium der Probleme der Flüchtlinge und Verschleppten ausgearbeitet wurde, übereinstimme; daß die in die Obhut der Bundesregierung übergegangenen heimatlosen Ausländer im vollen Umfange Gelegenheit erhalten, sich der Bevölkerung der Bundesrepublik einzugliedern; daß sie nicht an einen Staat ausgeliefert oder in einen Staat ausgewiesen werden, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit aus Gründen der Rasse, Abstammung, Herkunft, des Glaubens, der religiösen oder politischen Anschauungen bedroht ist; daß sie in der Bundesrepublik die Grundrechte nach Maßgabe des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) genießen werden; daß sie, schließlich, im Einklang mit den Grundsätzen und dem Geist der Erklärung der Vereinten Nationen über die Menschenrechte, des Abkommens über den internationalen Status der Flüchtlinge vom 28. 10. 1933 und des vom Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Abkommensentwurfes behandelt werden.

Der dem Bundestag am 21. 9. 1950 vorgelegte Entwurf (Drucksache Nr. 1372) wurde nach erster Beratung am 18. Oktober 1950⁵⁸⁾ an den Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht überwiesen. Die zweite und dritte Beratung des Entwurfes auf Grund eines Berichts des genannten Ausschusses (Drucksache Nr. 1960) fand am 28. Februar 1951 statt⁵⁹⁾. Am gleichen Tage wurde der Entwurf mit allen gegen zwei Stimmen angenommen.

⁵⁵⁾ Siehe oben S. 433.

⁵⁶⁾ Drucksache des Bundestages Nr. 1372, S. 9.

⁵⁷⁾ Bundes-Anzeiger vom 16. 8. 1950, Nr. 156.

⁵⁸⁾ BT.-Prot., S. 3415 B.

⁵⁹⁾ BT.-Prot., S. 4628 C ff.

Dieser Entwurf wurde zum Gesetz vom 25. April 1951 über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet⁶⁰⁾.

IV. Das Bundesgesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer

Das Gesetz vom 25. April 1951 über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer⁶¹⁾ (im weiteren zitiert »Gesetz« oder »Bundesgesetz«) besteht aus sechs Kapiteln: Allgemeine Vorschriften, Bürgerliches Recht, Öffentliches Recht, Verwaltungsmaßnahmen, Rechtsschutz, Schluß- und Übergangsvorschriften.

1. *Kreis der Personen, auf die das Gesetz Anwendung findet.* Das Gesetz findet Anwendung auf fremde Staatsangehörige oder Staatenlose, die folgenden Voraussetzungen entsprechen (§ 1):

- a) sie müssen nachweisen, daß sie der Obhut der Internationalen Organisation unterstehen, die von den Vereinten Nationen mit der Betreuung verschleppter Personen und Flüchtlinge beauftragt ist,
- b) sie dürfen nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 des GG sein,
- c) sie müssen am 30. Juni 1950 ihren Aufenthalt im Geltungsbereich des GG oder in West-Berlin gehabt oder ihn unter gewissen Voraussetzungen später im genannten Gebiet begründet haben⁶²⁾.

Das Gesetz findet aber keine Anwendung auf Personen, die in Umsiedlung begriffen sind und von der IRO Fürsorge und Unterhalt erhalten (§ 26).

Diese Voraussetzungen lassen klar erkennen, um welchen Kreis von Personen es sich handelt: es sind Reste der von der IRO betreuten Personen, die nicht auswandern können und in Deutschland bleiben müssen. Die Zahl dieser Personen beträgt etwa 50000–60000⁶³⁾. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf hervorhebt⁶⁴⁾, lehnt sich die Begriffsbestimmung des § 1 an den Art. 10 (a) des Gesetzes Nr. 23 an. Die wesentlichste Voraussetzung ist die Tatsache der Betreuung durch die mit der internationalen Flüchtlingsbetreuung beauftragte Organisation. Gedacht war in erster Linie an die IRO, aber auch schon an ihre Nachfolgeorganisation. Der Hohe Kommissar für Flüchtlingswesen, von dessen Einsetzung oben bereits die Rede war, muß

⁶⁰⁾ BGBl. S. 269, abgedruckt unten S. 544 ff.

⁶¹⁾ Zu diesem Gesetz siehe Eberhard Jahn, Das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet: Juristenzeitung (JZ), 1951, S. 326–329; Massfeller, Die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet: StAZ, 1951, S. 130–134, 154–161.

⁶²⁾ Über die Rückverlegung des gewöhnlichen Aufenthaltes in das Bundesgebiet siehe unten S. 449.

⁶³⁾ BT.-Prot., S. 4628 D.

⁶⁴⁾ Drucksache Nr. 1372, S. 11.

als ein solcher Nachfolger der IRO betrachtet werden. Das Gesetz findet also Anwendung auf Personen, die im Besitz einer Bescheinigung sind, daß sie von der IRO oder, nach deren Auflösung, von dem Hohen Kommissar betreut werden. Es genügt nicht, daß sie einmal von der IRO betreut waren, sie müssen nachweisen, daß sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie das Gesetz in Anspruch nehmen, von der IRO bzw. vom Hohen Kommissar betreut werden. Wie wir bereits wissen, sind die Befugnisse des Hohen Kommissars auf Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlings-Konvention beschränkt. Die Konvention betrachtet als Flüchtlinge (Art. 1 A) alle Personen, die als solche unter Anwendung der früheren Flüchtlings-Abkommen oder des IRO-Statuts betrachtet wurden oder die wegen gewisser Ereignisse vor dem 1. Januar 1951 ihre Heimat verlassen haben, weil sie eine Verfolgung aus rassistischen, religiösen, nationalen, sozialen oder politischen Gründen zu befürchten hätten.

Negative Voraussetzung der Behandlung als »heimatloser Ausländer« ist das Fehlen der Eigenschaft eines Deutschen im Sinne des Art. 116 GG. Das bedeutet, daß das Gesetz weder auf Personen deutscher Staatsangehörigkeit, noch auf Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit oder auf deren Ehegatten oder Abkömmlinge, die in dem Gebiet des Deutschen Reichs nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden haben, Anwendung finden kann. Da die Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit und die Flüchtlinge gemäß Art. 116 GG den Deutschen gleichgestellt sind, bedürfen sie keines besonderen Schutzes.

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes bringt eine zeitliche Beschränkung des Erwerbs der Eigenschaft eines heimatlosen Ausländers: grundsätzlich wurden als solche nur Personen betrachtet, die am 30. Juni 1950 ihren Aufenthalt im Bundesgebiet hatten. § 1 Abs. 2 erteilt aber der Bundesregierung die Ermächtigung, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen, »durch die andere ausländische Flüchtlinge zur Vermeidung unbilliger Härten den in Abs. 1 genannten Personen gleichgestellt werden.« Das bedeutet, daß der Kreis der durch das Gesetz betroffenen Personen, soweit erforderlich, erweitert werden kann. Man denke nur an neue Flüchtlinge aus den Ländern hinter dem eisernen Vorhang.

Nach § 1 Abs. 3 stehen diejenigen Personen, welche von einem heimatlosen Ausländer ihre Staatsangehörigkeit ableiten, dem heimatlosen Ausländer im Sinne dieses Gesetzes gleich. Diese Vorschrift ist zu eng gefaßt. Die Begründung zu dem Gesetzentwurf bringt zu § 1 Abs. 3 folgendes Beispiel⁶⁵⁾: Heiratet eine Deutsche einen heimatlosen Ausländer und verliert sie dadurch

⁶⁵⁾ Drucksache Nr. 1372, S. 12.

ihre deutsche Staatsangehörigkeit, so muß die Sicherheit bestehen, daß sie nicht schlechter gestellt wird als der heimatlose Ausländer, mit dem sie die Ehe eingeht. Das ist bestimmt richtig. Das Gesetz spricht aber von Personen, welche von einem heimatlosen Ausländer ihre *S t a t s a n g e h ö r i g k e i t* positiv ableiten. Was aber nun, wenn eine Deutsche durch die Eheschließung die Staatsangehörigkeit des Ehemannes nicht erwirbt, sei es, weil der Mann staatenlos ist, sei es, weil nach seinem Heimatrecht die Eheschließung keinen Grund des Staatsangehörigkeitserwerbs bildet, und dabei die deutsche Staatsangehörigkeit nicht behält, was nach der jetzigen Praxis durchaus möglich ist⁶⁶⁾. § 1 Abs. 3 darf wohl in dem Sinn ausgelegt werden, daß er alle Personen erfaßt, welche durch Ehe oder Abstammung mit einem heimatlosen Ausländer verbunden sind, ohne daß sie persönlich in der Obhut der Internationalen Flüchtlingsorganisation zu stehen brauchen⁶⁷⁾.

Wir haben uns bisher mit dem Erwerb des Status des heimatlosen Ausländers befaßt. § 2 des Gesetzes enthält Bestimmungen über den Verlust und den Wiedererwerb dieser Eigenschaft.

Ein heimatloser Ausländer *v e r l i e r t* diesen Status, wenn er nach dem 30. Juni 1950 eine neue Staatsangehörigkeit erwirbt oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt nach außerhalb der Bundesrepublik oder von Berlin (West) verlegt. Es genügt auch ein automatischer Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit ohne ausdrückliche Willenserklärung, um den Status eines heimatlosen Ausländers zu verlieren. So kann die Eigenschaft eines heimatlosen Ausländers für eine Frau durch Eheschließung, wenn das Heimatrecht des Mannes an die Eheschließung den automatischen Erwerb seiner Staatsangehörigkeit anknüpft, für ein Kind durch seine Legitimation, falls mit der Legitimation der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit verknüpft ist, verloren gehen.

Die Verlegung des gewöhnlichen Aufenthaltes außerhalb der Bundesrepublik, also die Auswanderung, führt auch zum Verlust der Eigenschaft, die die Voraussetzung der Anwendung des Bundesgesetzes bildet. Unter gewissen Voraussetzungen kann aber die Rückverlegung des gewöhnlichen Aufenthaltes in die Bundesrepublik den *W i e d e r e r w e r b* der Eigenschaft eines heimatlosen Ausländers begründen. Eine solche Rückverlegung muß innerhalb zweier Jahre seit dem Zeitpunkt der Ausreise erfolgen (§ 2 Abs. 2).

2. Grundsätzliche Bestimmungen.

a) § 3 Abs. 1 enthält den Grundsatz der *Nicht-Diskriminierung*: Ein heimatloser Ausländer darf wegen seiner Abstammung,

⁶⁶⁾ Siehe RdErl. d. BMdJ. v. 7. 10. 1950: StAZ, 1951, S. 50.

⁶⁷⁾ So auch *M a s s f e l l e r*, a. a. O., S. 161.

seiner Rasse, seines Glaubens oder wegen seiner Flüchtlingseigenschaft nicht benachteiligt werden. Diese Bestimmung entspricht dem Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes, nur sind die »religiösen und politischen Anschauungen« durch die »Flüchtlingseigenschaft« ersetzt, was auf den Konventionsentwurf des Spezialkomitees zurückzuführen ist (Art. 3: E/1618, S. 12). Der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung ist auch in die Konvention von 1951 aufgenommen worden (Art. 3), nur ist dort die Flüchtlingseigenschaft, m. E. mit Recht, weggelassen worden. Denn solange das Gesetz bzw. die Konvention in Kraft sind, kann es kaum ein Gebiet geben, das durch die Generalformel des § 3 oder durch eine der weiteren Bestimmungen des Gesetzes nicht gedeckt sein und auf dem eine Diskriminierung des heimatlosen Ausländers möglich bleiben sollte.

§ 3 Abs. 2 sichert die ungestörte Religionsausübung. Diese Bestimmung entspricht dem Art. 4 Abs. 2 GG. Die Konvention (Art. 4) sichert nur die Inländergleichbehandlung in bezug auf die Religionsausübung und den religiösen Unterricht für die Kinder.

b) Der zweite allgemeine Grundsatz ist der der *Territorialität*: Die heimatlosen Ausländer sind den Rechtsvorschriften der Bundesrepublik unterworfen und unterstehen der deutschen Gerichtsbarkeit. Die Unterwerfung unter die Rechtsordnung »einschließlich der zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ergriffenen Maßnahmen« (§ 4 Abs. 1) entspricht wörtlich dem Konventionsentwurf. Die Konvention hat dem Territorialitätsprinzip, das auch sie anerkennt, eine etwas andere Fassung gegeben⁶⁸⁾. Die Unterwerfung unter die deutsche Gerichtsbarkeit, die im § 4 Abs. 2 proklamiert wird, stimmt grundsätzlich mit dem Gesetz Nr. 13 der AHK überein⁶⁹⁾.

⁶⁸⁾ Art. 2: Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public.

⁶⁹⁾ Abl. AHK 1949, S. 54 (siehe oben S. 444). Es muß jedoch betont werden, daß der amerikanische und französische Hohe Kommissar von dem in Art. 7 des Gesetzes vorgesehenen generellen Evokationsrecht Gebrauch gemacht und die DP in Strafsachen mit gewissen Einschränkungen wieder den Besatzungsgerichten unterworfen haben (siehe Das DP-Problem S. 69). In der französischen Zone hat die Verordnung Nr. 241 vom 1. 6. 1950, Art. 6 (Abl. AHK, S. 418) die »verschleppten Personen« ermächtigt, innerhalb acht Tagen nach der ihnen bekanntgegebenen Entscheidung an das Gericht oder an die Behörde den Antrag auf Abgabe der Angelegenheit an die Besatzungsbehörden zu stellen, sofern sie sich durch eine sie betreffende Entscheidung eines deutschen Gerichts oder einer deutschen Behörde für beschwert halten. Nach Art. 7 der genannten Verordnung hat der *Commissaire du Gouvernement* daraufhin über die erforderlichen Maßnahmen zu entscheiden. Die Verordnung Nr. 241 ist heute noch in Kraft. In der amerikanischen Zone hat das Gesetz Nr. 6 vom 11. 8. 1950 (Abl. AHK., S. 526) im Art. 5 die »verschleppten Personen« ermächtigt, gegen einen Strafbefehl gemäß deutschem Recht fristgerecht Einspruch zu erheben, was die Verweisung der Sache an das amerikanische Bezirksgericht zur Folge hatte. Durch das Gesetz Nr. 17 vom 12. 1. 1951, Art. 1 Abs. c (Abl. AHK, S. 761) ist Art. 5 des Gesetzes

c) Erhebliche Bedeutung kommt dem § 5 zu, nach dem die Gegenseitigkeit, die als Voraussetzung der Gewährung gewisser Rechte und Vergünstigungen betrachtet wird, in bezug auf heimatlose Ausländer nicht geltend gemacht werden darf. Dieser Grundsatz ist auch im internationalen Flüchtlingsrecht anerkannt⁷⁰⁾, obwohl in der Konvention von 1951 mit gewissen Einschränkungen⁷¹⁾. Ich möchte hervorheben, daß die deutsche Rechtsprechung in den Fällen, in welchen der Inhalt eines ausländischen Rechts für die Begründung der Zuständigkeit eines deutschen Gerichtes relevant war, die Staatenlosen auch früher nicht als Ausländer behandelt hat⁷²⁾.

d) In § 6 wird folgender Grundsatz formuliert: Ausnahmemaßnahmen, die sich gegen die Angehörigen des früheren Heimatstaates eines heimatlosen Ausländers richten, dürfen gegen diesen nicht angewandt werden. Diese Bestimmung ist aus dem Konventionsentwurf (Art. 5) übernommen worden, der seinerseits sich auf Art. 44 des Genfer Abkommens vom 12. August 1949⁷³⁾ über den Schutz der Zivilpersonen in Kriegszeiten gestützt hat. In der Konvention ist dieser Grundsatz in Art. 8 formuliert⁷⁴⁾. Obwohl § 6 des Gesetzes von den Angehörigen des früheren Heimatstaates spricht, sind auch die formellen Angehörigen dieses Staates gemeint, die jedoch die Eigenschaft eines heimatlosen Ausländers besitzen. Diese Eigenschaft ist also in bezug auf die Ausnahmemaßnahmen stärker als die Staatsangehörigkeit.

3. *Bürgerliches Recht.* Die im Kapitel II des Bundesgesetzes zusammengefaßten Bestimmungen sind nicht einheitlicher Natur.

Auf dem Gebiete des *Zivilprozessrechts* genießen die heimatlosen Ausländer die Inländergleichbehandlung (§ 11). Dies ist ein allgemein

Nr. 6 aufgehoben worden, so daß in der amerikanischen Zone zur Zeit keine Beschränkungen der deutschen Gerichtsbarkeit in bezug auf DP mehr bestehen.

⁷⁰⁾ Art. 14 des Abkommens von 1933 (siehe oben S. 433), Art. 4 des Konventionsentwurfs. Eine Parallele findet sich im grundsätzlichen Abgehen vom Gegenseitigkeitsprinzip in den Genfer Abkommen zum Schutze der Wehrlosen im Kriege vom 12. 8. 1949.

⁷¹⁾ Von der *réciprocité législative* wird Befreiung erst nach dreijährigem Aufenthalt gewährt (Art. 7 § 2). Sonst steht es im Art. 7 § 4: «Les Etats Contractants envisageront avec bienveillance la possibilité d'accorder aux réfugiés, en l'absence de réciprocité, des droits et des avantages outre ceux auxquels ils peuvent prétendre en vertu des paragraphes 2 et 3 ainsi que la possibilité de faire bénéficier de la dispense de réciprocité des réfugiés qui ne remplissent pas les conditions visées aux paragraphes 2 et 3.» Der § 3 gewährt den Flüchtlingen den Genuß der Rechte, die ihnen ohne Gegenseitigkeit vor dem Inkrafttreten der Konvention zustanden.

⁷²⁾ Vgl. die diesbezüglichen Entscheidungen bei *Makarov*, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 1947, S. 40 f.

⁷³⁾ Deutsche Übersetzung: Archiv des Völkerrechts, II (1950), S. 446 ff.

⁷⁴⁾ Art. 8 der Konvention bringt noch eine weitere Bestimmung: «Les Etats Contractants qui, de par leur législation, ne peuvent appliquer le principe général consacré dans cet article accorderont dans les cas appropriés des dispenses en faveur de tels réfugiés.»

anerkannter Grundsatz des internationalen Flüchtlingsrechts⁷⁵⁾. Er bezieht sich auch auf das Armenrecht und die Befreiung von der Sicherheitsleistung.

Die Inländergleichbehandlung wird den heimatlosen Ausländern ferner auf dem Gebiete des Erwerbes der d i n g l i c h e n Rechte gewährt. § 9 des Gesetzes sagt ausdrücklich, daß sie unter den gleichen Voraussetzungen wie deutsche Staatsangehörige Eigentum und andere Rechte an Grundstücken und beweglichen Sachen erwerben können. Das bedeutet, daß die fremdenrechtlichen Einschränkungen, wie sie in einigen landesrechtlichen Vorschriften in bezug auf die staatliche Genehmigung des Erwerbs von Grundstücken bestehen (der Fortbestand dieser Vorschriften war in Art. 88 EGBGB gesichert), auf die heimatlosen Ausländer keine Anwendung finden dürfen. Das Gesetz geht weiter als der Konventionsentwurf (Art. 8) und die Konvention von 1951 (Art. 13), die den Flüchtlingen in dieser Hinsicht nur die meistbegünstigte Behandlung sichern.

Auf dem Gebiete der i m m a t e r i e l l e n Güterrechte (§ 10 des Gesetzes erwähnt den Schutz literarischer, künstlerischer und wissenschaftlicher Urheber- und Verlagsrechte sowie die gewerblichen Schutzrechte) ist den heimatlosen Ausländern die M e i s t b e g ü n s t i g u n g gesichert. Das Gesetz hat sich dem Konventionsentwurf angeschlossen (Art. 9). Die Konvention von 1951 ist in dieser Hinsicht weiter gegangen, indem sie den Flüchtlingen auch auf diesem Gebiet die Inländergleichbehandlung sichert (Art. 14).

Die Begünstigungen, die den heimatlosen Ausländern unter Anwendung der Meistbegünstigungsklausel zugute kommen sollen, müssen in den Staatsverträgen niedergelegt oder durch die Praxis begründet werden. Es wird anzunehmen sein, daß es sich um allgemeine Begünstigungen handeln soll, also nicht um Begünstigungen, die durch spezielle Vorbehalte vor der Erfassung durch Meistbegünstigungsklausel geschützt werden (wie z. B. in bezug auf Nachbarländer oder in bezug auf Länder, die zusammen mit dem betreffenden Staat einer Zollunion angehören).

Das Gesetz enthält keine Bestimmungen über die Anknüpfung für das P e r s o n a l s t a t u t der heimatlosen Ausländer. Diese Lücke ist historisch zu erklären. Als das Gesetz ausgearbeitet wurde, bestand schon das Gesetz Nr. 23 der AHK vom 17. März 1950, das die Stellung der DP auf dem

⁷⁵⁾ Art. 6 des Abkommens von 1933; Art. 8 des Abkommens von 1938; Art. 11 des Konventionsentwurfes, Art. 16 der Konvention von 1951. Die Konvention enthält außerdem eine wesentliche Bestimmung, die aber nur in einem internationalen Abkommen Platz haben kann: der Flüchtling soll außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthalts die gleiche prozeßrechtliche Stellung genießen, wie die Staatsangehörigen seines Aufenthaltslandes.

Gebiete des Personalstatuts (wenngleich lückenhaft⁷⁶⁾) regelte und die in den Kollisionsnormen des EGBGB verwendete Staatsangehörigkeitsanknüpfung durch die Anknüpfung des gewöhnlichen Aufenthaltes ersetzt hat.

Die dem Gesetz vom 25. April 1951 vorangegangenen Konventionen haben alle das Problem der Anknüpfung für das Personalstatut gelöst, und zwar entweder in dem Sinn, daß für alle Flüchtlinge eine einheitliche Anknüpfung an das Recht des Wohnsitzes und mangels eines Wohnsitzes an das Recht des Aufenthaltsortes geschaffen wurde⁷⁷⁾, oder in dem Sinn, daß für Flüchtlinge, die formell ihre Staatsangehörigkeit behalten haben, die allgemeinen Kollisionsnormen anzuwenden waren, dagegen für staatenlos gewordene Flüchtlinge die Anknüpfung an das Recht des Wohnsitzes bzw. Aufenthaltsortes maßgebend sein sollte⁷⁸⁾. Das Gesetz hat, wie gesagt, eine solche allgemeine Bestimmung nicht getroffen, weil bereits das Gesetz Nr. 23 eine entsprechende Regelung vorgenommen hat. Es hat aber eine andere Vorschrift aus dem internationalen Flüchtlingsrecht übernommen, nämlich die Vorschrift über den Schutz wohl erworbener Rechte. In den vor dem zweiten Weltkrieg entstandenen Abkommen wurden die nach dem ehemaligen Heimatrecht des Flüchtlings erworbenen Rechte geschützt⁷⁹⁾. In allen diesbezüglichen Abkommen wurde erwähnt, daß besonders die aus der Eheschließung sich ergebenden Rechte (Ehegüterrecht, Handlungsfähigkeit der verheirateten Frau usw.) unter die geschützten Rechte fallen. Es wurde nur ein Vorbehalt gemacht: es sollten die Formalitäten erfüllt werden (z. B. die Eintragung im Güterrechtsregister), die etwa vom Recht ihres Wohnsitz-

⁷⁶⁾ Es sei vor allem auf die Frage hingewiesen, ob die Flüchtlinge den Deutschen trotz des Textes des § 12 des Verschollenheitsgesetzes von 1939 (jetzt in der Fassung vom 15. 1. 1951: BGBl. I, S. 63) in bezug auf die Todeserklärung als Antragsteller gleichgestellt waren. Meine Zweifel in dieser Hinsicht (siehe DRZ, 1950, S. 320 f.) sind durch Stellungnahme der Verfasser später erschienener Aufsätze nicht behoben worden (vgl. vor allem Frhr. v. Stackelberg, a. a. O., S. 808 Anm. 1, 810). Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Verschollenheitsrechts vom 15. 1. 1951 (BGBl. I, S. 59) hat sich die Rechtslage allerdings erheblich geändert. Dieses Gesetz hat Sondervorschriften für Verschollenheitsfälle aus Anlaß des Krieges 1939–1945 gebracht. Diese Vorschriften ermöglichen die Todeserklärung von Ausländern, die vor dem 1. 7. 1948 im Zusammenhang mit Ereignissen oder Zuständen des letzten Krieges vermißt worden und seitdem unter Umständen, die ernstliche Zweifel an ihrem Fortleben begründen, verschollen sind, wenn der Ehegatte, ein Abkömmling oder ein Elternteil einer solchen Person seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat und die Todeserklärung beantragt. Es darf wohl angenommen werden, daß die meisten Anträge auf Todeserklärung, die von Flüchtlingen gestellt werden, unter die soeben wiedergegebenen Bestimmungen fallen werden. Vgl. auch Massfeller a. a. O., S. 157.

⁷⁷⁾ Abkommen von 1933, Art. 4; Entwurf von 1950, Art. 7 Abs. 1; Konvention von 1951, Art. 12 Abs. 1.

⁷⁸⁾ Provisorisches Abkommen von 1936, Art. 5; Abkommen von 1938, Art. 6.

⁷⁹⁾ Abkommen von 1933, Art. 4 Abs. 3; Abkommen von 1936, Art. 6; Abkommen von 1938, Art. 7.

landes oder in Ermangelung eines solchen vom Recht ihres Aufenthaltslandes verlangt werden. Der nach dem zweiten Weltkrieg entstandene Entwurf und die Konvention von 1951 haben die Anknüpfung an das alte Heimatrecht aufgehoben (Art. 7 § 2 des Entwurfs, Art. 12 § 2 der Konvention). Die entsprechenden Bestimmungen haben nur das Personalstatut zum Gegenstand⁸⁰⁾ und präzisieren nicht, nach welchem Recht die sich auf das Personalstatut beziehenden Rechte erworben werden sollten. Der Entwurf spricht noch von den *«droits acquis sous l'empire d'un droit autre que celui du domicile ou de la résidence d'un réfugié»*, die Konvention einfach von den *«droits précédemment acquis»*.

Das Bundesgesetz hat sich dem Grundgedanken des Art. 7 § 2 des Entwurfs angeschlossen, aber eine andere, und man muß gleich sagen, wenig glückliche Formulierung gebracht.

§ 8 des Bundesgesetzes enthält eine spezielle Kollisionsnorm, die anscheinend die spezielle Kollisionsnorm des Gesetzes Nr. 23 ergänzen sollte. Nach Art. 1 des Gesetzes Nr. 23 wurde die Staatsangehörigkeitsanknüpfung der entsprechenden Bestimmungen des EGBGB (ausgenommen waren nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 23 die international-erbrechtlichen Normen der Art. 24 und 25 EGBGB) für die verschleppten Personen und Flüchtlinge ersetzt durch die Anknüpfung an das Recht des Staates, »in welchem die Person oder der Flüchtling zu der maßgebenden Zeit den gewöhnlichen Aufenthalt hat oder gehabt hat, oder falls ein gewöhnlicher Aufenthalt fehlt, in welchem die Person oder der Flüchtling sich zu der maßgebenden Zeit befindet oder befunden hat«. Es muß hervorgehoben werden, daß Art. 1 des Gesetzes Nr. 23 an das Recht des Ortes anknüpft, an welchem die betreffende Person ihren Aufenthalt hat oder zu der maßgebenden Zeit gehabt hat; handelt es sich z. B. um die Frage der zurückliegenden Eheschließung, so muß diese Vorfrage unter Anwendung des Art. 13 EGBGB in Verbindung mit § 1 des Gesetzes Nr. 23 nach dem Recht des Ortes beantwortet werden, an welchem die Parteien im Zeitpunkt der Eheschließung ihren gewöhnlichen Aufenthalt bzw. ihren Aufenthalt gehabt haben. § 8 des Bundesgesetzes lautet:

»Hat ein heimatloser Ausländer vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach anderen als den deutschen Vorschriften Rechte erworben, so behält er diese, sofern die Gesetze des Ortes beobachtet sind, an dem das Rechtsgeschäft vorgenommen ist. Dies gilt insbesondere für eine vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geschlossene Ehe.«

⁸⁰⁾ Beide Bestimmungen behandeln überhaupt nur den *statut personnel*; in der Konvention heißt es ausdrücklich: *«les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel...»*

Dieser § 8 des Bundesgesetzes entspricht wörtlich dem § 8 der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs. In der Begründung zu § 8 (Drucksache Nr. 1372, S. 13) heißt es, daß die Fassung des Gesetzentwurfs die Erhaltung einer Rechtsstellung ermöglicht, »wenn die örtlichen Formvorschriften erfüllt sind«. Der Gesetzestext spricht aber nicht von den Formvorschriften, sondern ganz allgemein von den Gesetzen des Ortes, an dem das Rechtsgeschäft vorgenommen wurde.

Sollen wir unter den Gesetzen des Errichtungsortes trotzdem nur die **Formvorschriften** verstehen, so werden wir feststellen müssen, daß der Satz, um den es sich handelt, überflüssig ist, denn die Maßgeblichkeit der Formvorschriften des Gesetzes des Errichtungsortes ist durch Art. 11 Abs. 1 EGBGB gesichert. Einer solchen Wiederholung des Art. 11 EGBGB bedarf es aber nicht, denn die Anwendbarkeit der allgemeinen Kollisionsnormen in den Fällen, welche durch die Kollisionsnormen des Gesetzes Nr. 23 nicht erfaßt sind, kann nicht bezweifelt werden⁸¹⁾. Man könnte vielleicht die Vermutung aussprechen, daß § 8 des Bundesgesetzes die Ausschaltung der Maßgeblichkeit des Ortsrechts auf dem Gebiet des Sachenrechts (Art. 11 Abs. 2 EGBGB) aufheben wollte. Dies liegt aber so weit von dem Kreis der Probleme, mit denen sich der Bundesgesetzgeber befaßt hat, und diese Lösung ist so schwer zu begründen, daß eine solche Vermutung wohl ohne weiteres abzuweisen ist.

Soll aber der § 8 des Bundesgesetzes sich auch auf den **Inhalt** des Rechtsgeschäftes beziehen, so ist er mit dem Gesetz Nr. 23 zu einem beträchtlichen Teil nicht in Einklang zu bringen: Das Gesetz Nr. 23 ersetzt die Staatsangehörigkeitsanknüpfung der Kollisionsnormen des EGBGB durch Anknüpfung an das Recht des Staates, in welchem der Flüchtling zur maßgebenden Zeit seinen gewöhnlichen Aufenthalt bzw. seinen Aufenthalt gehabt hat. Die Anknüpfung an das Recht des Aufenthaltsortes ist mit der Anknüpfung an das Recht des Ortes, an welchem das Rechtsgeschäft vorgenommen worden ist, nicht etwa identisch. Besonders in Grenzgebieten kann es leicht vorkommen, daß ein Rechtsgeschäft im Bereich einer anderen Rechtsordnung vorgenommen wird, als der, in deren Bereich der gewöhnliche Aufenthalt der betreffenden Person liegt. Wir stoßen hier auf ein verfassungsrechtliches Problem, das aufzuwerfen der Bundesgesetzgeber bestimmt nicht die Absicht hatte: das Problem eines Widerspruchs zwischen dem Besatzungsrecht und

⁸¹⁾ Höchstens könnte man sagen, daß § 8 die von Raape vertretene Auslegung des Art. 11 Abs. 1 EGBGB (Internationales Privatrecht, 3. Aufl. 1950, S. 138) in bezug auf heimatlose Ausländer ausschließt: Raape will die Ortsform nur dann für maßgebend erklären, wenn sie vom Heimatrecht anerkannt wird.

dem Bundesrecht⁸²⁾. Es muß aber daran erinnert werden, daß nach § 7 des Besatzungsstatuts das Besatzungsrecht dem Bundesrecht vorgeht⁸³⁾.

Der § 8 des Bundesgesetzes widerspricht allerdings nur zum Teil, wenn auch zum beträchtlichen Teil, dem Art. 1 des Gesetzes Nr. 23 der AHK. Wie bereits erwähnt, erfaßt das Gesetz Nr. 23 nicht die international-erbrechtlichen Fragen. Man könnte die Vermutung aussprechen, daß der Bundesgesetzgeber durch den § 8 eben die erbrechtlichen »wohlerworbenen« Rechte erfassen wollte: danach wäre z. B. ein Erbvertrag, den die heimatlosen Ausländer außerhalb Deutschlands geschlossen haben, nach dem Recht des Ortes zu beurteilen, an welchem dieser Vertrag zustande gekommen ist. Das Erb-

⁸²⁾ Massfeller, a. a. O., S. 156, übersieht anscheinend diesen Widerspruch und will, obwohl er zugibt, daß § 8 keine größere praktische Bedeutung erlangen wird, diesen Paragraphen in den Fällen zur Anwendung bringen, in welchen das Recht des Ortes der Vornahme des Rechtsgeschäfts für den heimatlosen Ausländer günstiger ist als das Recht seines Aufenthaltsortes. Er konstruiert folgenden Fall: Ein in Deutschland wohnender Flüchtling, der schon einmal verheiratet war und wegen Ehebruchs mit einer Französin geschieden worden ist, hat sich zum Zweck der Eheschließung mit dieser Französin, die ihren Wohnsitz in Frankreich hatte, nach Paris begeben, und hat dort die Ehe noch vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes geschlossen. Sogleich nach der Eheschließung ist er mit seiner Frau nach Deutschland zurückgekommen. Unter Anwendung des Art. 10 Abs. a) des Gesetzes Nr. 23 hat er durch eine kurzfristige Reise nach Frankreich die Eigenschaft eines DP nicht verloren. Gemäß Art. 1 des Gesetzes Nr. 23 in Verbindung mit Art. 13 EGBGB war seine Eheschließung also nach deutschem Recht zu beurteilen. Nach deutschem Recht bestand das Ehehindernis des Ehebruchs. Da dieses Ehehindernis von dem französischen Standesbeamten nicht beachtet worden ist, wäre die Ehe in Deutschland nichtig. Diese Ehe soll nunmehr in Hinblick auf § 8 des Bundesgesetzes als gültig anzusehen sein, da die Gesetze des Ortes der Eheschließung, d. h. die französischen Gesetze, die das Ehehindernis des Ehebruchs nicht kennen, beachtet worden sind. – Zu diesem Beispiel ist, abgesehen von der grundsätzlichen Frage, daß der Bundesgesetzgeber keine Erleichterung gegenüber dem Gesetz der AHK geben kann, auch noch folgendes zu sagen. Erstens ist nach französischem Fremdenrecht (Ordonnance vom 2. 11. 1945, Art. 13) die Eheschließung eines Ausländers, der sich vorübergehend in Frankreich aufhält (*séjour temporaire*) nur mit spezieller Genehmigung der zuständigen Behörde möglich, die eine *enquête préalable* voraussetzt, die eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen dürfte (Niboyet, *Traité de droit international privé français*, Bd. II, 2. Aufl. 1951, S. 300 f.). Eine Voraussetzung der diesbezüglichen Antragstellung ist der Besitz einer *carte de résidents temporaires*, die nur Ausländern ausgestellt wird, welche über drei Monate in Frankreich weilen (Niboyet, a. a. O., S. 110 ff.). Eine Eheschließung in Frankreich während einer »kurzfristigen« Reise, die den DP-Status nicht aufhebt, ist daher praktisch wohl ausgeschlossen. Zweitens beurteilt der französische Standesbeamte die Eheschließung eines Ausländers nicht nach französischem, sondern nach seinem Heimatrecht (Niboyet, a. a. O., Bd. IV, 1949, S. 338). Also nur wenn das Heimatrecht das Hindernis des Ehebruchs nicht kennt, würde der heimatlose Ausländer in Frankreich unter den genannten Voraussetzungen die Ehe schließen können. War der Flüchtling staatenlos und hatte er seinen Wohnsitz in Deutschland, so käme auch in Frankreich das deutsche Recht zur Anwendung.

⁸³⁾ Siehe Handbuch des Besatzungsrechts, 1951, § 100, S. 37. – Vgl. das Urteil des BezVG. (brit. Sekt.) Berlin vom 2. 8. 1949 (NJW, 1950, S. 884), das den Standpunkt vertritt, daß die Genehmigung der Militärregierung zu einem deutschen Gesetz nicht eine Zustimmung zur Abänderung von Besatzungsrecht bedeutet.

statut wäre in solch einem Fall das Recht des Errichtungsortes des Erbvertrages. Ich möchte aber sehr bezweifeln, daß der Bundesgesetzgeber eine solche Anknüpfung für das Erbstatut schaffen wollte: gegen eine solche Vermutung spricht nicht nur der Umstand, daß eine solche Anknüpfung aus dem Rahmen des deutschen internationalen Privatrechts herausfällt, sondern vor allem das vom Gesetz selbst gewählte Beispiel der Ehe. Auch in der Begründung zu § 8 und in der Diskussion im Bundestag sind die international-erbrechtlichen Probleme nicht zur Sprache gekommen.

Es bleibt nichts anderes übrig, als den § 8 doch nur auf die Formvorschriften zu beziehen und somit anzunehmen, daß er, wie gesagt, lediglich einen Grundsatz formuliert, der bereits seit dem Inkrafttreten des EGBGB (Art. 11 Abs. 1) ein Bestandteil des deutschen positiven Rechts ist.

4. *Öffentliches Recht.* Die öffentlichen Rechte der heimatlosen Ausländer werden im Bundesgesetz eingehend geregelt, wenn auch nicht so eingehend, wie in der Konvention von 1951, dafür aber in großzügigerer Weise. Der Regel nach wird den heimatlosen Ausländern die Inländergleichbehandlung gesichert, nur seltene Fälle bieten hierzu eine Ausnahme.

a) Die heimatlosen Ausländer sind in der Wahl ihres Aufenthaltsortes und in der Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes den deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt (§ 12): Diese Inländergleichbehandlung war dem Entwurf (Art. 2) und ist der Konvention von 1951 fremd. Beide gewährten dem Flüchtling in dieser Hinsicht die Ausländergleichbehandlung.

b) Den heimatlosen Ausländern steht das Recht zu, sich in *Vereinigungen* für kulturelle, soziale, Wohlfahrts-, Selbsthilfe- und ähnliche Zwecke zusammenzuschließen. Hinsichtlich dieses Rechts genießen sie die Inländergleichbehandlung (§ 13 Abs. 1). Wiederum weicht das Bundesgesetz in diesem Punkt von dem Konventionsentwurf (Art. 10) und von der Konvention (Art. 15) ab: Dort wird den Flüchtlingen nur die Meistbegünstigung gesichert. Das Bundesgesetz bringt aber eine Ausnahme, die als völlig begründet erscheint: Die Gleichstellung mit den deutschen Staatsangehörigen erstreckt sich nicht auf die Bildung von Vereinigungen mit politischen Zwecken. Auch in bezug auf die Bildung von Gewerkschaften oder die Aufnahme in deutsche Gewerkschaften genießen aber die heimatlosen Ausländer die Inländergleichbehandlung (§ 13 Abs. 2).

c) Auch das Recht auf öffentliche *Bildung* ist den heimatlosen Ausländern im Bundesgesetz in viel großzügigerer Weise gesichert, als im internationalen Flüchtlingsrecht. Sowohl der Konventionsentwurf (Art. 17 § 1) als auch die Konvention von 1951 (Art. 22 § 1) gewährten den Flüchtlingen die Inländergleichbehandlung nur in bezug auf Volksschulen (*enseignement primaire*). Für alle übrigen Arten der Bildungsanstalten, vor allem in bezug

auf Gebührenerlaß und Stipendien, wurde ihnen im Konventionsentwurf die Meistbegünstigung gesichert (Art. 17 § 2) und in der Konvention von 1951 nur die Ausländergleichbehandlung, d. h. die Anwendbarkeit des innerstaatlichen Fremdenrechts⁸⁴). Das Bundesgesetz (§ 14) geht in dieser Hinsicht viel weiter: Den heimatlosen Ausländern wird die Inländergleichbehandlung nicht nur in bezug auf den Zugang zu den Volksschulen, sondern auch zu den mittleren und höheren Lehranstalten und wissenschaftlichen Hochschulen und Kunsthochschulen gewährt. Auch in bezug auf die Beteiligung an Gebührenerlaß und an den Mitteln zur Förderung Begabter ist den heimatlosen Ausländern die Inländergleichbehandlung gesichert. Höchst wesentlich ist die Bestimmung des Bundesgesetzes über die Anerkennung ausländischer Prüfungen (§ 15): sie werden anerkannt, wenn sie den entsprechenden inländischen Prüfungen gleichzuachten sind, worüber die Oberste Landesbehörde zu entscheiden hat. Die Konvention von 1951 (aber nur sie allein) sieht «*la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger*» vor, läßt aber auf sie das allgemeine Fremdenrecht des betreffenden Staates anwenden.

d) Hinsichtlich der Zulassung zur Ausübung eines freien Berufes oder einer nicht selbständigen Arbeit, sowie des Rechtes, sich in der Landwirtschaft, Industrie, im Handwerk und im Handel selbständig zu betätigen und auch Handels- und Industrieunternehmungen zu gründen, gilt wiederum der Grundsatz der Inländergleichbehandlung (§§ 16, 17). Eine Ausnahme bilden nur das Wandergewerbe und der Straßenhandel, die den fremdenrechtlichen Bestimmungen der Gewerbeordnung unterworfen bleiben. Wiederum gehen die diesbezüglichen Bestimmungen des Bundesgesetzes viel weiter als die des internationalen Flüchtlingsrechts. Sowohl der Konventionsentwurf (Art. 12 bis 14) als die Konvention von 1951 (Art. 17–19) begnügen sich mit der Gewährung einer normalen Ausländergleichbehandlung, und nur in bezug auf Personen, die eingereist sind unter Anwendung eines Programms zur Beschaffung von Arbeitskräften oder eines Immigrationsprogramms, empfehlen sie (und auch dies nur für die nicht selbständige Arbeit) eine wohlwollende Erwägung der Einführung von Maßnahmen, die sie den Inländern gleichstellen würden⁸⁵).

e) Auch in bezug auf die Sozialversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge, wie

⁸⁴) Die Konvention von 1933 (Art. 12) und von 1938 (Art. 14) gewährten in den Lehranstalten aller Stufen eine Ausländergleichbehandlung.

⁸⁵) Die Konvention von 1933 (Art. 7) und von 1938 (Art. 9) bestimmt nur, daß die sich aus den Gesetzen und Verordnungen zum Schutze des nationalen Arbeitsmarkts ergebenden Beschränkungen auf Flüchtlinge nicht »in voller Strenge« angewandt werden und auf bestimmte Gruppen von Flüchtlingen überhaupt nicht.

auch in bezug auf die öffentliche Fürsorge genießen die heimatlosen Ausländer die Inländergleichbehandlung (§§ 18 und 19). Hierin entspricht das Gesetz dem internationalen Flüchtlingsrecht (Art. 18 und 19 des Konventionsentwurfs, Art. 23 und 24 der Konvention von 1951)⁸⁶⁾.

f) Auf dem Gebiet des Steuerrechts und auch in bezug auf Abgaben und Gebühren genießen die heimatlosen Ausländer wiederum die Inländergleichbehandlung (§ 20) wie im internationalen Flüchtlingsrecht (Art. 24 des Konventionsentwurfs, Art. 29 der Konvention von 1951)⁸⁷⁾. Nur auf Gebühren für Ausstellung von Verwaltungsurkunden finden die allgemeinen fremdenrechtlichen Vorschriften Anwendung. Der § 20 des Bundesgesetzes darf aber nur in dem Sinn verstanden werden, daß die Inländergleichbehandlung nur diejenigen Gebühren betrifft, die auch die deutschen Staatsangehörigen treffen können: wenn die Gebühr sich nur auf Nicht-Deutsche beziehen kann (wie z. B. die Gebühr für den Wiedereinreisevermerk), findet sie auf heimatlose Ausländer nach allgemeinen fremdenrechtlichen Vorschriften Anwendung.

5. *Verwaltungsmaßnahmen.* Im vierten Kapitel des Bundesgesetzes, das die Überschrift »Verwaltungsmaßnahmen« trägt, werden drei Fragen behandelt: die Einbürgerung der heimatlosen Ausländer (§ 21), ihre Rückkehr in die Heimat oder Auswanderung (§ 22), ihre Ausweisung (§ 23).

a) Daß für heimatlose Ausländer die allgemeinen Vorschriften über die Einbürgerung gelten, kann nicht bezweifelt werden. Dieser Grundsatz steht in § 21 Satz 1. Der zweite und dritte Satz des § 21 richten sich an die Einbürgerungsbehörden: sie sollen bei der Prüfung der Einbürgerungsanträge das besondere Schicksal der heimatlosen Ausländer berücksichtigen und bei der Festsetzung der Gebühr für die Einbürgerung auf die wirtschaftliche Lage des Antragstellers Rücksicht nehmen. Diese Bestimmung entspricht dem Inhalt, wenn auch nicht dem Wortlaut des Art. 29 des Konventionsentwurfs und dem Art. 34 der Konvention von 1951.

b) Die Vorschrift, daß einem heimatlosen Ausländer die Rückkehr in seine Heimat oder die Auswanderung nicht versagt werden darf (§ 22), die im internationalen Flüchtlingsrecht nicht zu finden ist, entspricht der besonderen Lage der DP in der Bundesrepublik und ist daher vollkommen begründet.

c) Die Bestimmungen des § 23 des Bundesgesetzes über die Ausweisung

⁸⁶⁾ Dagegen haben die Konventionen von 1933 (Art. 9–11) und von 1938 (Art. 11–13) auf diesem Gebiete nur die Anwendung der günstigsten fremdenrechtlichen Vorschriften gesichert.

⁸⁷⁾ Vgl. auch Art. 13 des Abkommens von 1933 und Art. 16 Abs. 1 des Abkommens von 1938.

sung der heimatlosen Ausländer behandeln eine Frage, die in manchen Ländern von aktuellster Bedeutung war. Die Tragik des menschlichen Schicksals war in gewissen Fällen wahrlich nicht zu übertreffen. Die Ausweisung in ein Nachbarland, das keine Einreisegenehmigung erteilt hat, führte daselbst zur Inhaftierung und, nach der Verbüßung der Strafe, zur Ausweisung in das Land, aus welchem die erste Ausweisung erfolgte, was wiederum eine Inhaftierung zur Folge hatte usw.⁸⁸⁾ Die Vorschriften des § 23, die eine Ausweisung nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gestatten, dem Betroffenen den Rechtsweg offen lassen, ihm bei der Ausweisung eine angemessene Frist gewähren, in welcher er um Aufnahme in einen anderen Staat nachsuchen kann, und schließlich eine Auslieferung bzw. eine Ausweisung in einen Staat verbieten, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, seiner Abstammung, seiner Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen bedroht ist, geben die Bestimmungen der Art. 27 und 28 des Entwurfs und Art. 32 und 33 der Konvention von 1951 wieder. Daran, daß die soeben wiedergegebenen Vorschriften dem humanitären Geist des Bundesgesetzes entsprechen, kann nicht gezweifelt werden.

6. Das fünfte Kapitel des Bundesgesetzes trägt die Überschrift »*Rechtsschutz*« und besteht aus einem einzigen Paragraphen (§ 24). Gemeint ist in dieser Bestimmung, die durch Art. 20 des Konventionsentwurfs inspiriert ist (in der Konvention von 1951 ist es der Art. 25), folgendes. Die heimatlosen Ausländer genießen, auch wenn sie ihre Staatsangehörigkeit formell nicht verloren haben, nicht den Schutz ihres Heimatstaates. Dieser ausbleibende Rechtsschutz des Heimatstaates soll durch die deutschen Behörden geleistet werden: das Bundesgesetz ermächtigt die Bundesregierung, entsprechende Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Es ist nicht ganz klar, was in diesen Rechtsverordnungen konkret geregelt werden soll. Denn neben der Gewährleistung des allgemeinen Schutzes und Beistandes sollen diese Rechtsverordnungen die Ausstellung von Urkunden regeln, die fremden Staatsangehörigen sonst von ihren Heimatbehörden erteilt werden⁸⁹⁾.

⁸⁸⁾ Siehe Maximilien Philonenko, *Expulsion des Heimatlos*: Clunet, 1933, S. 1161–1187.

⁸⁹⁾ In der Begründung zu dem Konventionsentwurf werden beispielshalber folgende Urkunden genannt (E 1618; E/AC, 32/5, S. 51 f.): a. Personal- und Flüchtlingsausweise (was die Personalausweise anbetrifft, so ist in Deutschland die Ausstellung von Fremdenpässen ganz allgemein geregelt); b. Bescheinigungen über Personen- und Familienstand, der auf Rechtsgeschäften oder Tatsachen beruht, welche im Heimatland des Flüchtlings vorgenommen wurden bzw. sich ereignet haben; c. Legalisation der im Heimatland ausgestellten Urkunden; d. Beglaubigung der Unterschrift des Flüchtlings, der Abschrift und der

V. *Schlußbetrachtungen*

Wie bereits hervorgehoben wurde, ist die Zahl der Personen, auf die das Bundesgesetz Anwendung finden soll, verhältnismäßig gering. Und dennoch darf diesem Gesetz der politische Charakter nicht abgesprochen werden⁹⁰⁾. Politisch bedingt war seine Entstehung. Die Überlassung der Regelung der Rechtsstellung von DP, vielmehr der in Deutschland verbleibenden Reste der Flüchtlinge, an die deutsche Zuständigkeit war an die Voraussetzung geknüpft, daß die Bundesregierung dieses Problem im fortschrittlichsten Geiste lösen würde. Es muß betont werden, daß der Inhalt des Bundesgesetzes auch die Anerkennung des Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen gefunden hat⁹¹⁾. Selbstverständlich darf nicht bezweifelt werden, daß der eben erwähnte fortschrittliche Geist des Bundesgesetzes der legislativen Gesinnung der Bundesregierung und des Bundestags entsprach und nicht nur als ein Preis für die Beseitigung der Einschränkung der deutschen Souveränität auf diesem Gebiet betrachtet wurde.

Aber andererseits hat der deutsche Gesetzgeber die Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Rechtsstellung der heimatlosen Ausländer zum Anlaß genommen, um, wie J a h n sagt, »vielleicht etwas zu prononciert«⁹²⁾ die Regelung der Rechtsstellung der Flüchtlinge in Deutschland mit der der deutschen Flüchtlinge im Auslande in Verbindung zu setzen. Der Bundestag hat die vom Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht vorgeschlagenen zwei Entschlieûungen angenommen⁹³⁾, die die Bundesregierung ersuchen sollen, nicht nur der internationalen Flüchtlingskonvention beizutreten⁹⁴⁾, sondern sich auch dafür einzusetzen, »daß Deutschen, die sich im Ausland aufhalten, dieselbe Rechtsstellung eingeräumt wird, die heimatlose Ausländer

Übersetzung von Urkunden, die in einer fremden Sprache abgefaßt sind (eine solche Beglaubigung ist in Deutschland nach allgemeinen Vorschriften möglich); e. Führungszeugnisse oder Zeugnisse über seine Dienst- oder Arbeitsleistung (solche Zeugnisse können in Deutschland allen Ausländern ausgestellt werden); f. Empfehlungsschreiben, um dem Flüchtling die Ausstellung von Sichtvermerken, Aufenthaltserlaubnisse, Zulassung in Schulen und Bibliotheken usw. zu ermöglichen (es ist nicht klar, welche Behörden für die Ausstellung dieser Art von Schriftstücken in Deutschland zuständig sein sollen: nach geltendem Recht sind es wohl keine).

⁹⁰⁾ Wie auch J a h n, a. a. O., S. 329, richtig betont.

⁹¹⁾ Am 17. 5. 1951 ist ein diesbezügliches Schreiben des Generalsekretärs der Alliierten Hohen Kommission an das Bundeskanzleramt gesandt worden.

⁹²⁾ J a h n, a. a. O.

⁹³⁾ Drucksache Nr. 1960, S. 5; BT.-Prot., S. 4630 B.

⁹⁴⁾ Nach Zeitungsmeldungen hat der Generalkonsul der Bundesrepublik in New York am 19. 11. 1951 die Genfer Konvention über das Flüchtlingsstatut im Sekretariat der Vereinten Nationen unterzeichnet (Neue Zürcher Zeitung vom 21. 11. 1951, Fernausgabe Nr. 320). Vgl. auch oben S. 439, Anm. 37.

im Bundesgebiet nach Kapitel III des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet besitzen werden«.

Diese zweite EntschlieÙung kann nur bedeuten, daÙ die Bundesregierung aufgefordert wird, entsprechende Abkommen mit fremden Ländern zu schließen oder mit den betreffenden Regierungen auf diplomatischem Wege über den ErlaÙ entsprechender landesrechtlicher Vorschriften zu verhandeln, wobei der Abschluß solcher Abkommen und der ErlaÙ der diesbezüglichen Rechtsvorschriften selbstverständlich nicht allein von dem guten Willen der Bundesregierung abhängen kann. Vielleicht sollte man sich auf den angeregten Beitritt zu der internationalen Flüchtlingskonvention beschränken, der ja viel leichter zu realisieren ist, als die Durchsetzung von großzügigen Zugeständnissen, wie sie das Bundesgesetz enthält, auf vertraglichem oder diplomatischem Wege. Man stellt sich aber unwillkürlich die weitere Frage: sollte man nicht auf humanitärem Gebiet selbst den Anschein einer Politik *des do ut des* vermeiden?

(Abgeschlossen am 20. November 1951).